

# 文官制度

## *Journal of Civil Service*

第十四卷第二期 · 中華民國一一一年十一月 Vol. 14, No.2 Nov. 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	李長晏（國立中興大學）
社 長：	袁自玉	徐斯勤（國立臺灣大學）
主 編：	黃東益	張四明（國立臺北大學）
副 主 編：	郭昱瑩	陳敦源（國立政治大學）
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）	（按姓氏筆劃排列）
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）	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 11 月 30 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：	<a href="https://www.exam.gov.tw">https://www.exam.gov.tw</a>	
GPN :	2009800389	ISSN:2073-9214

---



# 文官制度

## 目次

中華民國——年十一月 第十四卷第二期（原考銓季刊）

主編的話.....	黃東益 / I
特邀專論——用人機關參與國家考試選人的變革.....	施能傑 / 1
運用數位學習科技精進公務人力訓練接受度之前瞻與挑戰：	
以公務人員升官等訓練為例.....	廖洲棚、郭秋田 / 17
國考分發與類科對資淺公務人員轉調傾向之影響：	
公共服務動機為調節變項.....	高于涵、董祥開 / 51
地方政府產業發展能力的挑戰與優化對策.....	戴元峰、田玉珏 / 95
客家孤島語言傳承與周邊族群：以宜蘭大南澳濱海客家為例.....	王保鍵 / 143
書評——從需求評估的角度看國家選才.....	林俞君 / 179
《文官制度》稿約.....	/ 185
《文官制度》投稿須知.....	/ 187
《文官制度》論文審查作業規定.....	/ 189
《文官制度》論文撰寫體例.....	/ 191



# ***Journal of Civil Service***

Vol.14, No.2

Nov. 2022

## **CONTENTS**

---

Editor's Note .....	Tong-Yi Huang	I
Invited Essay—Reforming Civil Service Selection Practice through Hiring Agencies' Participation .....	Jay N. Shih	1
Prospects and Challenges of Using Digital Learning Technology to Improve Civil Service Training Acceptance: A Case of Civil Service Training Programs for Promotion .....	Zhou-Peng Liao, Tony C. T. Kuo	17
The Effects of Job Placement Methods and Examination Category on Transfer Intention of Junior Civil Servants: Using Public Service Motivation as a Moderator .....	Yu-Han Kao, Hsiang-Kai Dong	51
Challenges and Optimization Strategies of Industrial Development Capabilities for Local Governments ....	Yuan-Fung Dai, Yu-Chueh Tien	95
Language Transmission of Hakka Ethnic Enclaves and Neighbouring Groups: The Example of Marine Hakka in Danan'ao, Yilan.....	Pao-Chien Wang	143
Book Review—A Reflection from the Viewpoint of Needs Assessment on Public Employee Recruitment.....	Yu-Chun Lin	179

---



## 主編的話

卓越的公務人力，是政府治理良窳與國家競爭力的關鍵因素，因此公務人力的遴選、任用、訓練與發展等議題，一直以來是實務界和學術界極為關注的課題。現行公務人員考選制度運作幾十年來，已發展出固定且深嵌的路徑與模式，但面對學理的挑戰、成熟民主國家的普遍經驗，加上人口變化、氣候變遷、COVID-19 疫情等帶來的巨大衝擊，以及永續發展目標實現的願景，行之有年的考選制度仍有反思的必要與持續優化的空間。本期的特約專論、書評以及前兩篇學術性論文，即是對於公部門的選人、訓練、以及轉調、發展等傳統考選制度議題的分析。此外，本期的第三及第四篇學術論文分別討論地方政府的產業發展能力和族群政策，雖然議題並未扣緊典型的文官制度分析，但都是和公共治理議題緊密關聯的重要作品，增添本期刊論文的多元及豐富性。

本期特邀專論〈用人機關參與國家考試選人的變革〉特別邀請到國立政治大學公共行政學系施能傑教授撰寫。本專論對國家考試制度遴選公務人員方式的變革提出觀點和具體操作建議，強調制度的設計應以任用而非考試為上位，為達到用人適任性的目標，應鼓勵推動讓用人機關參與國家考試選人過程。文中「二十餘年來的持續倡議」一節，摘述從 2000 年到 2013 年間作者數篇文章所提用人機關參與遴選人力的觀點。接續，作者以「結婚前還是先相親吧」的比喻，主張考試依舊由考選部辦理，只是邀請用人機關「參與」最後選人的過程，而不要直接分發，文中並說明「相親」可以產生的正面效益。據此，作者提出「相親變革方案的操作性建議」，詳細說明制度設計和推動三個作法的前兩個方案：（一）變動最低方案：現行分發任用考，但高考三級和特種考試三等分為二試，第二試加入用人機關參與遴選。（二）擴大參與方案：現行分發任用考，加上列冊候用考的雙軌併行。結語指出，賦給用人機關有權力選擇新進同事，當然也課予其贏得社會信任的責任，考選部角色從唯一參與者轉為夥伴，也是代表社會的監督者，作者最後也呼籲考選部和用人機關攜手變革，創造多贏。

本期共刊登四篇學術論文，第一篇論文〈運用數位學習科技精進公務人力訓練接受度之前瞻與挑戰：以公務人員升官等訓練為例〉係由國立空中大學公共行政學系廖洲棚副教授與該校管理與資訊學系郭秋田副教授共同發表。本研究為實務問題導向，研究目的是了解公務人員對於應用數位學習科技精進公務人力訓練的接受程度。前言指出數位學習科技的推動，需要考量是否能滿足受訓者的參訓需要，以提高公務人力訓練之數位轉型的成功機率。藉由科技接受模式的理論，並在以學習者為中心的教育典範思維下，本研究聚焦於探討影響參與升官等訓練之公務人員接受數位學習模式，亦即公務人員保障暨培訓委員會所稱的「居家線上學習」之因素。研究架構透過科技接受模式理論的核心邏輯、參酌公務人員升官等訓練的背景，以及從事「居家線上學習」所需的條件而形成，並提出 6 個研究假設，運用公務人員保障暨培訓委員會專案委託研究案蒐集之資料，透過結構方程模式（SEM）分析，導出結論。根據研究發現，提出政策建議予有意運用數位學習科技精進公務人力訓練的主辦機關參考：教育訓練的教材要因應數位學習模式而再設計、公務人力訓練機構的訓練要求和受訓者個人與團隊學習需求應力求一致、公務人員的數位學習能力應持續精進。

第二篇論文〈國考分發與類科對資淺公務人員轉調傾向之影響：公共服務動機為調節變項〉，係由國立政治大學公共行政學系高子涵碩士與國立政治大學公共行政學系董祥開副教授共同發表。本研究以公部門年資較淺（10 年以下）的初任公務人員為研究對象，探究在我國現行考選制度下，依不同分發方式入公職以及報考不同考試類科的公務人員，對於轉調傾向的差異，以及公共服務動機在分發方式、報考類科與轉調傾向之間是否存在調節作用。分析資料來自臺灣政經傳播研究中心「2020 年文官定群追蹤網路調查」之資料所篩選出的 648 份樣本。進行樣本特性、各變項敘述統計、研究分析後，敘述與討論研究發現：特考相對於其他入公職管道，轉調傾向較高；被分發的工作屬於志願序靠後的錄取者，轉調傾向較高；藉由受訓成績分發的錄取者，轉調傾向低於國考成績分發；綜合職組、經建職組的錄取者，轉調傾向較高；公共服務動機負向強化報考類科對轉調傾向的影響。依據研究發現，從國家考試分發制度及分發方式、國家考試報考類科、初任公務人員之工作適應性問題，提出國考制度上可行的精進建議。

第三篇論文〈地方政府產業發展能力的挑戰與優化對策〉，係由國家實驗研究

院科技政策與資訊中心戴元峰研究員兼副主任與世新大學行政管理學系田玉珏博士共同發表。本研究基於地方政府作為地方行政機關與產業發展的主要推動者，但研究地方政府哪些能力影響地方產業發展的文獻不多，因此採取探索性研究，探討地方政府推動產業發展和哪些能力相關，以及這些能力在施展時遇到的挑戰、可優化對策。從文獻中整合策略能力、靈活應變能力、資源與管理能力及政策能力，形成地方政府產業發展能力分析架構後，分析 2018 年經濟部工業局研究計畫所蒐集的 22 個縣市中，具產業經驗的領導官員的深度訪談資料。研究建議面對地方產業發展過程中能力的落差或不完備帶來的各種挑戰，可採取「一階」觀點，透過靈活應變來調整改變，讓能力變得更好、更有助於成功推動地方產業發展。結論指出地方政府不易有效獨力推動複雜的產業發展工作，需要中央和外部專家學者的支持。

第四篇論文〈客家孤島語言傳承與周邊族群：以宜蘭大南澳濱海客家為例〉，係由國立中央大學客家語文暨社會科學學系王保鍵教授發表。本研究以文獻分析法，運用 Berry 所提出的涵化理論，檢視國外語言少數群體孤島政策實作，探討宜蘭大南澳之濱海客家孤島的形成與發展，及客語保存情況、其與周邊族群關係。理論分析部分，先討論族群孤島的概念，接著探討族群孤島與周邊族群的互動策略，帶出並說明 Berry 的涵化理論，然後以加拿大、英國之語言少數群體，探討政府如何維護族群孤島的語言，並檢視臺灣原住民族的政策實作，藉以作為客家孤島之參照。文中除了說明形成客家孤島的三種形式：「非」客家文化重點發展區之「村（里）」、東部客家人二次移民、海洋客家文化發展，更進一步反饋涵化理論兩個構面。研究發現客家人移居大南澳後，形成客家孤島，再因族群產業之變化，發展出半漁半農的海洋客家文化，產生獨特的「濱海客家孤島」。研究也指出大南澳濱海客家孤島之客語保存，受到周邊族群的較大社會影響，呈現嚴峻的代際傳承危機，亟需國家政策介入。

本期書評「從需求評估的角度看國家選才」由國立臺北大學公共行政暨政策學系林俞君助理教授，針對 Darlene F. Russ-Eft 與 Catherine M. Sleezer 於 2020 年所著之《需求評估之個案研究》（*Case Studies in Needs Assessment*）一書撰寫。本書評指出此書的特點在於透過不同領域組織的需求評估的實例，提供實務上能依循的操作指引，協助正在探詢如何操作需求評估的實務工作者與學術研究者。主要內容共分為五大主題：知識與技能分析、工作與任務分析、職能分析、策略分析、複雜需

求評估。作者指出本書是適合人力資源管理者參考的科普書籍或初學教材，此書搭配不同類型組織的實際操作案例進行講解，能為公共行政領域的用人策略方面提供需求評估的設計與操作的想像空間。以需求評估的角度來看目前國家考試的選才，具重大問題並受到愈來愈多挑戰，因此書評透過 Russ-Eft 與 Sleezer 的論述，提供未來的考選改革一些新的想法與啟發。首先是說明需求評估的定義與主要內涵、評估流程的六個步驟，再從書中所述較為相關的主題，探討需求評估可為國家選才借鏡的部分。本書評作者指出需求評估的主題必須具體、對象必須明確，且需求評估的對象與結果要適用的範圍是完全一致的，這是國家考試的選才最需要參考需求評估邏輯的部分。

本期《文官制度》能如期出刊，特別要感謝本期作者貢獻稿件，也要感謝審稿先進細心審閱，並提供寶貴的建設性意見，使論文更臻完善。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，在此一併致謝。

文官制度  
主編 黃東益

## 特邀專論

# 用人機關參與國家考試選人的變革

施能傑<sup>a</sup>

## 《摘要》

用人組織決定新進同仁，民間企業和其他國家政府部門都是這樣的，臺灣政府國家考試制度卻幾乎都排除用人機關參與決定要用誰的機會，這種模式犧牲用人適任性的真正目標。基於人力資源遴選專業的兩項原則，多階段過濾篩選和多樣化遴選方法，本文提供三個可能改革方案，從考試分發加入用人機關參與制，考試分發和列冊候用雙軌併行制，進展到列冊候用單軌制，並說明如何執行方案的細部作法，一方面增加用人機關參與國家考試遴選人力的角色，同時也確保執行過程遵行公開競爭和被課責。

[關鍵詞]：列冊候用、考試分發任用

---

<sup>a</sup> 國立政治大學公共行政學系教授，e-mail: njshih@nccu.edu.tw。

## 壹、前言

沒有任何一家民間企業、非營利組織，包括志工組織，進用人力時，用人單位都沒有在人力遴選過程扮演角色的，也幾乎沒有不事先見過最後想要進用的人員，這是世界的共通作法。

成熟民主國家的政府用人，制度上是比較繁瑣嚴謹，比企業增加的核心要求是，用人過程必須踐行公開競爭的鐵律。但是，也不會因此排除用人機關在選人過程的必要參與角色，更絕對不會讓用人機關沒有事先見過擬用之人。

臺灣政府遴用初任人力作法的鐵則是，用人機關不參與挑人過程，用人機關不先看到將進用的新入，和上面說的世界性共通作法全不同，真的是非常罕見的特例，所有人力資源管理教科書和普遍實務，完全不適用在臺灣政府部門。令人驚訝的是，這已是幾十年來的制度，套用制度論的說法，長久習慣作法因此制約了社會和應徵工作者的認知，認定這個例外作法才是正途，加上負責機關有意無意地經由某種程度的社會化印象整飭（impression management）過程，實際上更強化社會認知，倡議變革的聲音，直接被劃上是製造不公平的亂源。

儘管國家考試讓用人機關參與的變革，在臺灣肯定是某種社會革命，但作者相信是有成功機會的，最關鍵的不是社會，是政府負責機關是否願意勇敢提出變革提議，勇敢進行社會化的認知戰，讓用人機關能逐步且順利地參與初任人力的遴用。作者的樂觀，不是完全無知，看看社會家長們最在意的大學入學方式，逐步踏出變革後，現在已順利轉為雙軌制，從完全筆試分發單軌（學校不參與選學生過程），轉為許多大學已將相當新生比例改採推甄方式，讓學校學系和應徵學生之間有直接互動後，學系決定錄取誰，應徵學生自己也決定是否接受。簡單地說，國家考試制度遴選公務人員的方式，就是應該複製大學入學的成功模式。

## 貳、二十餘年來的持續倡議

作者是公共行政學界，或廣義政治學界，持續倡議讓用人機關參與國家考試選人過程的先期論述者。藉由本文，先再簡短摘述從 2000 年到 2013 年間曾有的數篇

文章，持續提出用人機關參與遴選人力的觀點，雖然迄今已是 20 年前論述，作者仍覺得可以當作是本文後面提出具體操作建議的引言。

2000 年的「考選效度優先的變革」文章，提出兩項相關聯的建議，初任公務人力專業證照化和用人機關參與的候用遴選制度。論述理由其實很簡單：

考試制度的設計就不應該從考試本身著眼，而必須改以「任用」政策為上位，再決定如何設計考試制度。以任用政策為上位的變革思考架構下，考選政策與制度的合理性和價值性之主要判別標準是，考選能否協助用人機關根據公開競爭過程而遴用到合適所需的各層級人力（施能傑，2000：259）。

用人機關參與的候用遴選制度，就是再次運用曾經實施過的資格考制度。該文特別指出，為「防杜有『不法』情事發生」（施能傑，2000：273），因此提出幾項操作候用制度的程序建議，大意如下：

1. 用人機關必須先將職缺提送新設立的「政府工作機會資訊系統」公開發佈，未經公告的職缺不得遴用人力。
2. 職缺所需人力資格條件，包括專業證照類別、採取其他評量工具等資訊，皆需一併於資訊系統中公告。
3. 考選部每年就專技考試及格且幾年內有意願擔任公職者，分別建立候用名冊。
4. 考選部根據用人機關提報的職缺推薦人選，每一職缺依序自候用名冊中推薦數名人選。用人機關自行決定是否對推薦人選再採取評量。若認為該次推薦名單內所有人選均不適合，可敘明具體理由並經考選部同意後，再另提一次推薦名單或採用其他甄補管道。
5. 未被機關選用者，自動再列入候用名冊，且名次順序不受影響，並享有再次被依序推薦的權利。

2003 年「公務人員考選制度的評估」的文章中，再闡述人力資源遴選理論的基本觀點和作法，即「多階段評鑑過程」和「多樣化評量方法」，透過操作化這兩個原則，不影響考選部繼續辦理考試下，讓用人機關有充分機會參與人力考選過程和決定，能夠遴選出組織認為合適的任職者，並且能將用人甄補流程時間迅速縮短，

避免等待超過一年以上，有效達成滿足用人組織需求的考選政策目標。據此，進一步論述核心主張就是，「將高普考試及格者的分發任用改為取得候用資格，讓專技考試及格者也取得候用資格，再讓用人機關有權自候用名冊中遴選所需人力」（施能傑，2003：192）。該文也說，如果這樣變革顯得過大，那可採至少讓用人機關有機會參與決定人選的作法，即：

1. 大幅減少高普考各類科第一試錄取人數（見本節第貳點）。
2. 現行第二試可以採用筆試測驗較少的核心專業科目或其他適當的考選方法評選出最後競爭者，交由用人機關和考試院組成甄選小組，決定錄取人選。  
(施能傑，2003：198)

2006 年撰寫「文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點」一文中，指出改變國家考試制度方式，是提升文官因應環境變化所需重要能力的關鍵方案之一，「第一，國家考試改採多樣化方法，包括工作成就審查、面談、專業技術證照證明、評鑑中心方法或人格特質評量等足以證明工作成就或潛力的非筆試方法。第二，授權主管部會可根據職務核心能力訂定人力資格條件後自行辦理人力遴選。第三，要求新進人員都必須通過外國語言和資訊運用的基本能力層級的檢定，擔任涉外性程度較高的職務之資格要求之一也應包括外國語言能力。」（施能傑，2006：26）

約十年前，2013 年寫了「初任公務人力的遴選標準：適任性優於專業知識」一文，這是作者關於考選議題所寫的最近一篇論述。這篇文章重點主張是承襲 2005 年一文，繼續申論初任公務人力考選應該採取三大變革，即採用多階段的遴選程序，不同階段引入不同的遴選方法，以及簡化具備專業知識程度的評估方法。但是，這篇文章提出許多操作性建議，包括各遴選階段評估重點和方法，以及紙筆測驗內容，茲引述該文整理的兩張表，整理如表 1（施能傑，2013：20-23）。

表 1：國家考試分階段和分試的變革

	評估重點	遴選方法	預計人數	完成時間
第一階段	擬任工作的基本教育背景 英文能力	相關教育領域或核心學分證明 語言檢定	全體報考者 60% 進入二階一試	報名截止後 1 個月
第二階段				
第一試	公務人員一般知識	紙筆測驗（單選與複選）	全體應考者 20% 進入二試	1 天（第一階段結束後 3 週）
第二試	專業知識與問題分析能力	紙筆測驗（問答）	預計錄取人數加 1 倍 進入三階一試	1.5 天（第一試結束後 2 週）
第三階段				
第一試	專業知識外的適任性	面談 Biodata 演練（必要時）	預計錄取人數進入二試（另備取）	第二階段結束後 1 週
第二試		犯罪資料查核 心理健康評估	決定正取和備取者	

測驗領域	主要內容
中華民國憲法與政府體制	人民基本權利、中央政府體制、政府間關係
政府運作基本法學	行政法、權利救濟基本概念、刑法相關部分
邏輯推理與資料分析	邏輯推理、統計圖表分析等能力
文字表達	中文（白話文）文字組織、表達與書寫能力

資料來源：修改自施能傑（2013：20-22）。

## 參、結婚前還是先相親吧

用人組織參與國家考試，並不是積極至主張用企業界或其他國家政府通案作法，即馬上由用人機關自行辦理初任人力的遴用。考試依舊由考選部辦理，只是邀請用人機關「參與」最後選人的過程，就是不要直接分發。

1968 年底公務人員任用法修正，將 1954 年起實施分類分等編列候用人員名冊制，改採直接分發各機關任用制後，就是用人機關沒有當面見過未來新同事，筆試及格者也沒有機會先直接看看未來的新東家。因此，過去快一甲子期間考試分發制度下（但 1979 年至 1986 年實施分兩類報名、分發和候用雙軌制，1996 年至 2007 年實施正額和增額雙軌制，用人機關經分發機關同意後可自行遴用部分人員），當

事人雙方都互不認識下，實際上是由應徵者決定他想去那個東家，用人機關完全沒有置喙餘地。

稍早研究者使用聽起來很好記也時尚的「雙盲」這個字眼（蘇偉業、黎世輝，2011：31），形容上述互不認識的現象，最近另一篇文章也用「雙盲約會」（董祥開、高于涵，2020）。2016 年網路的專業刊物「報導者」，用「荒謬的相親」<sup>1</sup>一詞也是討論這個現象。作者很樂意看到更多評論者，使用易懂詞彙，目的是突顯國家考試不適合採用直接分發的作法，不過，我還是要先略作更正，雙盲並非是正確的刻劃名詞，正確應該是單盲加單賭。

高普初考試分發任用制度下，用人機關端真的是全盲，因為完全不能先認識將要報到的新進同仁，但是筆試及格應徵者端並沒有盲，因此用雙盲不是最好的形容詞。邏輯上，每個應徵者報到服務機關都是自己做了某種瞭解後的選擇，特別是如果該考試類科及格者人數很少時，更會知道自己是去那裡服務，一般的通則是，筆試成績名次愈前者，愈可以選擇到最想去的機關，因此經驗研究發現筆試名次和分發滿意度間有 0.394 的正相關係數（董祥開、高于涵，2020：39）。就實務運作而言，更精確說法是，應徵者雖沒有盲，但確實是下賭，主要是儘管知道分發機關為何，由於不會有機會和未來服務東家見到面，就報到後具體工作內容，在做成機關選擇之前，應徵者可能未必能正確知道。分發報到機關如果是「主管機關」時，特別如地方特考，更常發生最後實際報到機關可能是主管機關的所屬機關。

單盲與單賭的考試分發任用制，就是沒有經過相親就登記結婚的程序，儘管實施已如此長久的制度，必然有其強調公平性避免走後門的背景，但基於下面兩項相親可以產生正面效益理由，配對後直接分發確實是不好的制度。首先，組織行為理論倡議個人和工作或個人和組織的配適度，認為配適度愈高，正向組織行為愈會出現，負向組織行為和離職率會愈少見，經驗研究也支持這個觀點。應徵者選擇其工作生涯組織前，能夠有機會和擬服務機關代表間商談，可以更清楚知道自己未來工作組織的聲譽、組織文化和職場工作氣候、領導模式、同事狀況、工作條件、發展機會等等，也瞭解具體的工作事項和可能所需知識、技能、能力等，更能選擇一個

---

<sup>1</sup> 參閱林韋萱（2016 年 9 月 22 日）。荒謬的相親—公務人員考選制度。報導者，2022 年 8 月 1 日，取自：<https://www.twreporter.org/a/civil-servants-examination>。

個人與工作、組織間配適度更好的初任機關，對組織和個人都是雙贏。

第二，排除用人組織有遴選新進人力的機會後，同上面邏輯一樣，讓機關也無法處理組織、工作與個人配適度的議題。用人機關既然無法參與遴選人力的制度，無異是告訴所有機關，培養規劃職缺所需人力相關知識技能，不用是人力資源管理部門的重要能力，就是等候接受考選部派遣的新進人員，但未來適任與否，則是機關組織要自己負起用人責任。因此，多數認為自己具備人力競爭力條件的機關，當有職缺空出時，未必會最優先選擇提報考試分發，而是改採直接公告從其他機關現職人員遴選，讓自己有機會相親挑人。最近五年的粗略統計數據如表 2，每年調出至他機關總人次多是考試分發新進人員的 2 倍以上（表 2 的 A 和 B 包括各職等，C 通常是特定職等，因此倍數必然高估）。國家考試應徵者常抱怨，怎麼分發機關都沒有好缺，不也是強調分發任用制的非預期現象嗎？

表 2：行政機關簡薦委人員的異動總人次

年度	他機關調進 本機關	本機關調至他機關 (A)	離職 (B)	新進考試分發人員 (C)	(A+B) / C
2017	9,396	10,631		7,061	
2018	10,038	11,223	5,781	8,122	2.09
2019	10,320	11,865	5,969	8,823	2.02
2020	9,185	10,622	4,791	8,320	1.85
2021	9,487	10,614	5,187	5,744	2.75

資料來源：彙整自各年度銓敘統計年報「行政機關公務人員概況」。

## 肆、相親變革方案的操作性建議

如何讓用人機關參與國家考試遴選人力的程度，從現在趨近 0，穩健但快速進展往 60% 增加，再達更高的目標，制度設計和推動作法可以有四個階段方案。

1. 變動最低方案：現行分發任用考，但高考三級和特種考試三等分為二試，第二試加入用人機關參與遴選
2. 擴大參與方案：現行分發任用考、加上列冊候用考的雙軌併行
3. 用人機關主體方案：考選部辦理的單純列冊候用考

由上可知，三個方案都依舊維持考選部負責辦理各項公務人員考試，以及考選部負責專門及技術職業人員考試。此外，第三方案的列冊候用考實質內容，和第二方案其實是一樣，因此以下僅說明前兩個方案的作法。

## 一、變動最低方案：現行分發任用考，但高考三級和特種考試三等分為二試，第二試加入用人機關參與遴選

這個方案和現行制度的最大不同是，將現行高考三級和特種考試三等都採分試。現有各考試類別的筆試都當作是第一試，通過者再參加第二試或甚至第三試，此一作法已有公務人員考試法第 18 條的法源。<sup>2</sup>第二試以上一定至少要舉行面試，同時運用其他瞭解應試者技能、能力或其他與擬任工作相關特性的遴選方法。實務上高考三級客家事務行政等考試類科就採分試，特種考試司法官考試更分為三試。究竟多少人參加第二試，可視錄取人數、面試所需時間人力等，綜合考慮遴選倍率。

第一試就是現行高考筆試，第二試由考選部根據各考試類科分別組成遴選小組辦理，小組委員 3 至 5 人，其中半數以上成員應來自未來分發用人機關或其主管機關派員（高考三級一般行政應考類科以外，由類科對應主要任用職系的用人主管機關決定；地特三等由各分發區所屬政府決定，地特還需再處理是否也區分各應考類科分組遴選小組；其他特考三等由申請辦理考試的主管機關決定）。各遴選小組做成最終錄取者決定，仍分正額和增額，提報典試委員會。

第二試一定包括口試，進行方式應該是結構化為主，但口試重點不要再重複瞭解筆試已測驗的專業知識，也避免純屬業務執行的法令，應該更著眼於任職者個人和未來工作與組織適合度、表達論述、邏輯判斷、和個人特質等等，如有過去相關工作經驗或學校社會公共事務參與，也值得參考。目前口試規則和口試表可以再修正，將觀察面向更集中在邏輯分析、理解與綜合判斷、反應、口語表達、情緒穩定度等，而且也可由遴選小組自行參考規劃，不必一體適用。鑑於口試時間和這個方法特性，並不容易瞭解所謂的五大人格特質（big five personality），建議使用與否

---

<sup>2</sup> 1929 年國民政府制定的考試法第 8 條，就是明定分試，「普通考試及高等考試，各以國文及中國國民黨黨義為第一試，分科考試為第二試，面試及成績審查為第三試。」

要更謹慎。

遴選小組應先週知所有參加第二試者的面談進行程序和可能其他遴選方法和計分方式，並設定半結構式格式，請參加者據以提供與擬任工作可能相關的資料，例如曾有的工作（學習）經歷等等。不過，禁止參加者書面資料中提及就業服務法第 5 條和中華民國憲法第 7 條認為可能造成平等就業歧視的相關個人資訊，包括性別、年齡、種族、家庭成員、家庭社經背景、高等教育畢業學校……等。基於有效度的口試，應該給應徵者有更充分時間與遴選小組互動，口試方式建議僅採個人口試，不用集體口試或團體討論（這通常用於主管人員）。

這個方案開始初期，建議是先選定高考三級和地特三等錄取人數低於 20 人的考試類科辦理，而非全部，有利於將參加第二試口試者總人數控制在 30 人以內（即預計錄取人數的 0.5 至 1 倍設算，事實上，這些類科到考人數幾乎都可參加），但最少參加人數應為 3 至 5 人，增加應徵者個人口試時間。表 3 統計 2011 年至 2021 年間高考三級平均每年率取人數低於 20 人的考試類科，在 131 個一般類科中有 97 個符合，13 個公職類科中有 10 個符合（僅有公職社會工作師 136 人、公職獸醫師 25 人、公職護理師 13 人）。三條鞭人員錄取人數都較高，但主管機關如有意願參加，應該允許。

所有特種考試三等都應該納入這個方案。特種考試用人主管機關很明確，更清楚知道人力應有的特質和技能，即使錄取人數多，也可參考司法官考試分為三試作法（第一試筆試成績前 1/3 者參加第二試，第二試成績列需用名額加 0.2 倍名單者參加第三試口試，第二試與第三試成績合併計算為總成績），第二試先辦理一些技能測驗、實作觀察或經歷審查等等，第三試再辦理口試，維持口試品質和效度。

這個方案是依循現行高考制度的再擴大，無需另有修法工程，實際上高考三級客家事務行政考試類科、高考二級以上各類科，以及不少特種考試三等類科，都實施第二試口試，考選部已有多年的執行經驗，受到爭議也少見，社會溝通相對容易，因此稱為變動最低方案。高考三級和地特三等及格任用者，未來可以直接依公務人員任用法制度陞遷至簡任最高職等，是公共服務體系更重要的人力資源，結婚前先相親的必要性非常明顯，這是為何本方案優先建議做為推動辦理的考試類別，至於普考和地特三等可以再評估適用的時機。

表 3：2011 年至 2021 年高考三級平均年錄取人數低於 20 人的應試類科

錄取人數	數量	應考類科名稱
5 人以下	64	商品檢驗、國際文教行政（選試韓文）、土壤肥料、公產管理、生藥中藥基原鑑定、技職教育行政、技藝（選試金屬）、國際文教行政（選試日文）、國際文教行政（選試西班牙文）、國際文教行政（選試法文）、國際文教行政（選試俄文）、國際文教行政（選試德文）、國際經貿法律、博物館管理（選試英文）、港灣工程、農畜水產品檢驗、農業機械、僑務行政（選試德文）、圖書資訊管理（選試日文）、僑務行政（選試法文）、新聞（選試日文）、企業管理、結構工程、僑務行政（選試日文）、工業設計、水產利用、史料編纂、消防技術、消費者保護、僑務行政（選試西班牙文）、宗教行政、航空駕駛、技藝（選試染織）、技藝（選試陶瓷）、天文、生物多樣性、地震測報、技藝（選試絹印）、原住民族行政、農產加工、檔案管理、漁業行政、視聽製作、醫學工程、航空器維修、觀光行政（選試觀光日語）、海洋資源、生物技術、國際文教行政（選試英文）、僑務行政（選試英文）、地質、工業行政、公平交易管理、智慧財產行政、海洋技術、航空駕駛（選試飛機飛行原理）、電信工程、技藝（選試木竹器）、航空駕駛（選試直昇機飛行原理）、材料工程、養殖技術、採礦工程、自然保育、醫務管理
6-10 人	21	動物技術、核子工程、客家事務行政、輪機技術、海洋行政、航運行政、化學安全、植物病蟲害防治、藥事、績效審計、工業安全、環境檢驗、輻射安全、汽車工程、航海技術、漁業技術、體育行政、觀光行政（選試觀光英語）、園藝、畜牧技術、氣象
11-15 人	7	職業安全、衛生工業工程、食品衛生檢驗、商業行政、農業行政、新聞（選試英文）、財經政風
16-20 人	5	林業技術、環保行政、財稅法務、文化行政、財經廉政
公職 6 人以下	10	公職土木工程技師、公職防疫醫師、公職建築師、公職食品技師、公職測量技師、公職諮商心理師、公職營養師、公職臨床心理師、公職醫事檢驗師、公職藥師

資料來源：考選部官網「考選統計」專區，公告每年考試類別的報名、到考和錄取總人數，作者逐筆彙整資料和計算。取自：

[https://wwwc.moex.gov.tw/main/ExamReport/wFrmExamStatistics.aspx?menu\\_id=158](https://wwwc.moex.gov.tw/main/ExamReport/wFrmExamStatistics.aspx?menu_id=158)。

當然，這個方案可以融入更大變形的進步作法。分試採用三試，第一試改變為公務人員適任性的一般認知能力測驗，均採選擇題，參考表 1 所提概念，測驗領域應朝邏輯推理、綜合理解、中文表達、高中英文閱讀和憲法與基本權利。<sup>3</sup> 第二試才測驗與擬任職系直接高度相關的專業知識科目，科目數量 3 科為原則，根據真正核心專業知識比較應徵者。第三試口試和其他測驗。前兩試一樣是考選部負責，第三試如上述方式邀請用人機關參與辦理。這個變革的好處是，第一試和第二試分開辦理，且應考專業科目數大幅減少後，一年可以舉辦多次，地方特考（可僅保留離島或花東區）也可完全併入高普初考，縮短考試用人時程。

## 二、擴大參與方案：現行分發任用考，加上列冊候用考的雙軌併行

這個方案和前方案一樣，都是至少分兩試，第一試筆試（或筆試再分為兩試）都是由考選部辦理，但是列冊候用考或通稱資格考的第二試，由用人機關經考選部同意後自行辦理。

回顧國家考試沿革，列冊候用考制度的資格考，並非是外來種，相反地，在臺灣一開始的 1954 年至 1968 年間就採用編列候用人員名冊，那個時期實際上仍處於戰爭年代，因為配套難做到，人治影響制度執行的正確性，爭議自然甚多，終告結束。即使此後法制上改採分發任用考，卻仍穿插 1986 年前實施分兩類報名、分發和候用雙軌制，1996 年至 2007 年實施正額分發和增額候用雙軌制，顯示用人機關依舊強烈期待能夠有參與人力選擇的空間，只是很可惜，儘管已經進入民主時期前後，一樣沒有正視社會疑慮，還是收場結束。

本方案重新引入分發任用和資格考雙軌制，一定要更重視兩個面向，方能降低社會疑慮濫用私人。首先，辦理資格考過程需遵循資訊充分公開、程序透明，比照政府採購法作法，確保公開、迴避和廉潔，並有事後監督和課責。具體做法如下：

1. 用人機關應先提出辦理資格考的公開透明程序計畫，並經考選部同意後方可執行。
2. 參與遴選者如違反程序規定，會被課予刑事和行政責任。

<sup>3</sup> 理由參見施能傑（2010），另有彭錦鵬（2010，2016，2017），彭錦鵬與李俊達（2018）亦有其建議。

3. 機關實際辦理過程需做成書面紀錄，考選部每年定期檢核進行事後監督，如發現有相當不符程序等情事，即應取消該機關幾年內再申請辦理資格考的資格。透過更合宜的採購防弊和監督措施，杜絕以往實施經驗所擔心走後門、濫用私人或甚至買官賣官等情事。

其次是實體面，確保資格考名冊者和任用考分發者都是基於同一考試標準下公開競爭而出線，資格考甚至比任用考有更嚴格標準，贏得社會信賴，分發任用者無法稱其錄取困難度高於資格考。具體的相親作法建議如下：

1. 用人機關提出年度用人需求計畫數加計 30% 為考試錄取人數總額，並先分別決定「任用考」及「資格考」的名額。任用考不再有增額制度，分發未報到的空餘名額，自動轉入資格考名額。
2. 應考人就應試類科中「資格考」或「任用考」擇一報名。
3. 報考資格考者，不論報考那一考試類科，都必須增加一試，即適任性的一般認知能力選擇題筆試測驗，筆試科目如第一個方案最後一段所提，由考選部每年辦理 2 次以上。每一筆試科目採最低分數及格制，該科及格成績 2 年或 3 年均有效，報考者需在報名前 3 年內通過所有科目。分發任用考的辦理方式維持現行作法，當然也可改為上述。
4. 每年報考同一考試類科的資格考和分發任用考者，參加該類科所有應試科目的筆試，考試題目內容完全一致。兩軌報考者的考卷混合編成，由相同閱卷者評量，因此評量標準也會一致。
5. 報考資格考且成績高於或等於同年分發任用考最低錄取分數者，按其總成績依序納入列冊候用名單，由考選部維護。每年的列冊候用名單，在未來 3 年都持續列在名冊中供選用，排序是前一年列冊但未被選用者，移至名單最後面，再等待候用。
6. 用人機關原列和改列資格考名額出缺時，向考選部提報需求，考選部由候用名單中依排序推薦人選，參考公務人員陞遷法，一個缺額可推薦 3 至 5 人，如果同時提報 2 個缺額，就稍微增加人選再提供用人機關，由用人機關進行第二試後決定錄取人員，並將錄取和未錄取名單回覆考選部。
7. 用人機關自行組成遴選小組，並決定如何辦理第二試的遴選程序和方法，包

括口試也可多階段等等，就是需依循第一點的公開透明和競爭程序。用人機關自行決定是否將第一試成績和第二試成績併計，如併計權重為何等，但均應該列為公開透明資訊。雖然併計與否在人資實務和理論上各有看法，作者建議不併計，或如併計第二試權重應該遠高於第一試為原則，原因是通過第一試者代表都是已具備擬任工作所需最基本專業知識的合格者，用人機關要更重視從中挑選個人特性和工作經歷等更適合組織需求者，這正是辦理第二試的目的所在。

8. 用人機關經第二試程序後可以不錄取任何被推薦者，但必須敘明具體理由後請考選部再推薦人選，考選部必須一樣依名單排序推薦下一波人選。除非有充分堅實理由並先經考選部同意，否則不得再申請第三次推薦。
9. 被推薦參加第二試的候用名單者，可以在第二試前申請跳過被推薦，或第二試過程且機關尚未決定人選前申請跳過。建議在候用名單三年有效期間內，每人最多有五次或合宜次數可申請跳過。

另外，和這個方案資格考精神一致下，應該儘速讓已具備資格的專技考試及格者可以順利申請轉任公務人員相關職系工作，同時廢除國家考試辦理可對應的各公職類科和一般類科考試。重啟專技轉任公務人員這個管道，且積極運用，用人機關有相關職缺需求時，各用人機關組成遴選小組，依循本方案所提的公開競爭程序辦理遴選（包括也可一次增列適當人數的候用名單），選定最後應徵人選，加上資格考制度，用人機關參與遴選人力的空間幅度更會大幅擴增。

## 五、結語

公務人員任用法第 2 條所稱「人與事之適切配合」任用精神，邏輯上是為事擇人，因此作為用人工具性的考選措施，除了堅持需依公務人員考試法第 2 條要求的「以公開競爭方式行之」，是否採取考用合一的分發任用考作法，本來就不必然是唯一作法，更何況如果分發任用作法完全排除用人機關參與機會，實際上造成機關難以為事擇人，考試工具性反而凌駕用人適任性的目的性。

本文嘗試提供不同方案，都是增加用人機關的參與程度。重點是方案中的各項元素，決策者可以重新組合，另行規劃更緩和平順的變革作法，也可選定更小規模

的試辦考試類別或考試類科。無論採取怎樣的作法，能讓目前幾乎趨近零的用人機關參與國家考試選人機會，向上提高角色，都是值得鼓勵推動之舉。本文的核心理念就是，賦給用人機關有權力選擇新進同事，當然也課予其贏得社會信任的責任，考選部角色從唯一參與者轉為夥伴，也是代表社會的監督者，希望考選部和用人機關攜手「尋求共識、務實改變、勇敢邁步」，創造多贏。

## 參考文獻

- 施能傑（2000）。考選效度優先的變革。**考銓季刊**，21，258-277。
- 施能傑（2003）。公務人員考選制度的評估。**台灣政治學刊**，7（1），157-207。
- 施能傑（2006）。文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點。**東吳政治學報**，22，1-46。
- 施能傑（2010）。職能理論對國家考試制度設計的啟示。**國家菁英季刊**，6（3），17-35。
- 施能傑（2013）。初任公務人力的遴選標準：適任性優於專業知識。**國家菁英季刊**，9（1），13-26。
- 彭錦鵬（2010）。公務人員考選制度的變革與未來展望。**國家菁英季刊**，6（1），17-40。
- 彭錦鵬（2016）。從國際經驗檢視我國公務人員考選流程和方法之改革—分階段考試的規劃。**國家菁英季刊**，12（1），19-35。
- 彭錦鵬（2017）。**公務人員採多階段考試可行性研究**。考選部專題研究成果報告。未出版。
- 彭錦鵬、李俊達（2018）。公務人員考選制度關鍵技術之國際啟示。**文官制度季刊**，10（3），29-54。
- 董祥開、高于涵（2020）。雙盲約會？國考分發制度下的工作契合與分發滿意度研究。**國家菁英季刊**，13（1），21-51。
- 蘇偉業、黎世輝（2011）。為什麼初任公務人員職位配置採用「分發」制度？一個歷史回顧分析。**行政暨政策學報**，53，25-64。

# Reforming Civil Service Selection Practice through Hiring Agencies' Participation

Jay N. Shih<sup>a</sup>

## Abstract

Hiring organizations decide who to hire, be they in the private, non-profit or the public sector. This is the common recruitment practice. Yet, Taiwan government is an exception whose hiring agencies almost have no opportunity to select their own new civil servants. People who pass the national examination are appointed to an agency without its consent. This paper offers a three-step alternative to the current practice, from (1) the current system plus hiring agency participation, (2) the current system and the eligibility list system simultaneously, and then to (3) the eligibility list system. Detailed implementation steps are also suggested in consistency with two general principles of human resource selection, including multi-stages of selection and multiple selection methods. Any changes must ensure that they increase the opportunity of the hiring agency to select its newcomers and that the principle of open competition will be strictly followed and violators will be held accountable.

**Keywords:** eligibility list, appointment directly by national examination

---

<sup>a</sup> Professor, Department of Public Administration, National ChengChi University, e-mail: njshih@nccu.edu.tw.



# 運用數位學習科技精進公務人力訓練 接受度之前瞻與挑戰： 以公務人員升官等訓練為例\*

廖洲棚<sup>a</sup>、郭秋田<sup>b</sup>

## 《摘要》

公務人員為國家重要人力資源，西方先進各國無不重視公務人力的培訓與發展。面對全球化、專業化及數位化等外在環境發展趨勢，數位學習科技快速地發展與普及，不僅增進學習模式多樣化，亦使學習變得更具互動化、即時化、個人化與社群化。為因應新型冠狀病毒（Covid-19）防疫管制措施對公務人力訓練帶來之衝擊，規劃建置數位化公務人力訓練作法，除可降低疫情帶來之衝擊，亦能為後疫情時代的公務人力訓練方式的精進開展新的契機。本研究為瞭解公務人員對於數位學習的接受情況，在以學習者為中心的教育典範思維下，運用公務人員保障暨培訓委員會專案委託研究案蒐集之資料，並透過科技接受模式的應用，分析曾參與升官等訓練公務人員，對於運用數位學習科技精進公務人力訓練的關切重點以及支持條件。本研究除探索運

---

投稿日期：111 年 3 月 25 日。

\* 本文為保訓會 109 年度專案委託研究計畫「運用新興學習科技精進公務人員訓練之研究」的部分研究成果，初稿曾發表於銘傳大學公共事務學系 2022 年「第十六屆轉型與治理國際學術研討會」，作者衷心感謝評論人蔡志恒教授，以及兩位匿名審查人的寶貴建議，使本文更為周延，惟相關文責仍由作者自負。

<sup>a</sup> 國立空中大學公共行政學系副教授，本文通訊作者，e-mail: zpliao@mail.nou.edu.tw。

<sup>b</sup> 國立空中大學管理與資訊學系副教授。

用數位學習科技精進公務人力訓練的關鍵成功因素之外，也同時研提若干政策建議供相關單位參考。

[關鍵詞]：數位學習、居家線上學習、公務人力訓練、升官等訓練、科技接受模式

## 壹、前言

公務人力為國家重要資源，西方先進各國政府無不重視公務人力的培訓與發展。面對全球化、專業化及資訊化等外在環境發展趨勢，特別是在資訊化浪潮下，學習科技（learning technologies）快速發展且日漸普及，不僅增進學習模式的多樣化，亦使學習變得更具互動化、即時化、個人化與社群化。然而，我國的公務人力訓練的數位化工作雖已發展多年，且每年投資建構數量頗多的數位學習課程供公務人員終身學習，惟長久以來公務人力訓練機構發展的數位學習（digital learning），仍多停留在透過數位學習平台提供影音教學媒體的非同步學習模式，使得實體面授教學仍為主要的公務人力訓練模式。以「e 等公務園+學習平臺」為例，該平臺為依據 104 年 6 月 15 日考試院及行政院協商會議結論，在兩院同意整合所屬培訓機關數位學習平臺的前提下，由行政院人事行政總處公務人力發展學院建置維運該平臺做為「公部門數位學習資源整合平臺」。<sup>1</sup>惟在 2020 年之前，該平臺提供之數位課程仍以前揭模式為主，雖以學習時數鼓勵公務人員選讀，但較欠缺嚴謹的學習歷程監督與評鑑，故不論行政院人事行政總處公務人力發展學院或考試院國家文官學院的重點訓練課程多以實體面授教學，做為主要的公務人力訓練模式。<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 資料引自「e 等公務園+學習平臺」網站（2022 年 7 月 7 日，取自：<https://elearn.hrd.gov.tw/mooc/about.php>）。

<sup>2</sup> 筆者曾協助兩學院參訪某國立大學推動數位學習的現況，並受邀至兩院分享數位教學經驗，進而在多次的教學及研究互動過程中，逐步瞭解兩學院推動公務人員數位學習的推動概況。另依據行政院 107 年 10 月 30 日院授人培字第 1070054929 號函規定，「自 108 年 1 月 1 起，各機關（構）公務人員每人每年學習時數規定仍聚焦於業務相關之學習活動，又業務相關學習時數仍維持 20 小時……」，但未再如 105 年 12 月 19 日院授人培字第 1050062475 號函公告強調部分課程以數位學習優先（參閱行政院 107 年 10 月 30 日院

由於 2020 年初「新型冠狀病毒（Covid-19）」以迅雷不及掩耳的速度在全球各地散佈，造成新冠肺炎疫情的不斷升溫，政府隨之加強的防疫管制措施，則打亂了民眾生活的日常腳步。例如，各國政府基於防疫需要，除強制要求民眾外出需帶上口罩以外，更紛紛要求公私部門停辦許多非必要的活動，減少人際的接觸以降低染疫機率。在此情形下，許多以實體面授教學為主的公務人力訓練活動，亦不得不配合停止辦理。依據我國公務人員訓練進修法第 2 條規定，我國公務人力之訓練及進修可概分為兩種類型，一種是由公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）辦理或委託相關機關（構）、學校辦理之公務人員考試錄取人員訓練、升任官等訓練、高階公務人員中長期發展性訓練及行政中立訓練；另一種是由各中央二級以上機關、直轄市政府或縣（市）政府（以下簡稱各主管機關）辦理或授權所屬機關辦理之公務人員專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練及第一種類型以外之公務人員在職訓練與進修事項。同法第 4 條規定，公務人員考試錄取人員、初任公務人員、升任官等人員、初任各官等主管人員，應依該法或其他相關法令規定<sup>3</sup>，接受必要之職前或在職訓練，亦即第一種類型中的公務人員考試錄取人員訓練與升任官等訓練（又統稱為法定訓練）。因此，若因新冠疫情而停辦法定訓練，將對公務人員的任用資格與工作權益帶來極大的影響，使得保訓會不得不積極思考運用數位學習科技來避免停辦訓練的壓力。保訓會雖率先將辦理中的 110 年度地方特考基礎訓練的實體課程全數改採線上學習的方式辦理訓練，<sup>4</sup> 但由於當時的相關配套措施，對升官等訓練而言尚不完整，故仍決定延後辦理當年度的升官等訓練。<sup>5</sup>

---

授人培字第 1070054929 號函與行政院人事行政總處官網。2022 年 7 月 12 日，取自：  
[https://www.kusjh.kh.edu.tw/upload/files/10706409600\\_ATT1.pdf](https://www.kusjh.kh.edu.tw/upload/files/10706409600_ATT1.pdf) 與  
<https://www.dgpa.gov.tw/information?uid=2&pid=7255>。此外，甚至有 FB 粉絲頁以建立全國最大公務人員學習時數題庫為目標，提供政府各學習平臺各種類別課程解答，讓公務人員學習時數輕鬆拿（2022 年 7 月 12 日，取自：  
<https://www.facebook.com/tomorrow5261/>），顯見較欠缺嚴謹的學習歷程監督與評鑑的評論確有所本。

<sup>3</sup> 例如，公務人員考試法、公務人員任用法、警察人員人事條例及相關施行細則等相關法令。

<sup>4</sup> 資料引自保訓會新聞稿「善用資訊新科技超前部署 文官培訓不中斷」（2022 年 7 月 14 日，取自：[https://www.csptc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=3929&s=36515](https://www.csptc.gov.tw/News_Content.aspx?n=3929&s=36515)）。

<sup>5</sup> 資料引自考試院 FB 粉絲頁（2022 年 7 月 14 日，取自：

<https://www.facebook.com/exam.gov.tw/posts/278466637403873>）。

由於資訊時代的教育典範已從過去的以教師為中心（teacher-centered）轉變為以學習者為中心（learner-centered），數位學習的出現更是促進了以學習者為中心的教育的廣泛採用和教育實踐的變化（Lee, Yoon, & Lee, 2009）。考量公務人力訓練的教與學是雙向互動關係，在以學習者為中心的教育典範思維下，保訓會除了需考量公務人力訓練課程的教學設計專業之外，更需要考量數位學習科技是否能滿足受訓者的參訓需要，以提高公務人力訓練之數位轉型的成功機率。為此，本研究定位為一篇實務問題導向的研究論文，研究目的在了解公務人員對於應用數位學習科技精進公務人力訓練的接受程度，故作者藉由科技接受模式（Technology Acceptance Model, TAM）的理論指引，將研究聚焦於探討影響參與升任官等訓練之公務人員接受混合同步和非同步數位學習的數位學習方式，亦即保訓會所稱的「居家線上學習」方式辦理升任官等訓練的因素，並嘗試回答以下的研究問題：

- 第一、公務人員支持以「居家線上學習」方式辦理升任官等訓練的理由為何？
- 第二、公務人員認同以「居家線上學習」方式辦理升任官等訓練的條件？
- 第三、公務人員接受以「居家線上學習」方式有助於完成升任官等訓練的前提要件？

在後續行文的安排上，作者先在次節回顧相關文獻以梳理研究的重點，接著在第三節說明本研究的研究方法、研究假設以及研究變項的建立方式，第四節說明資料分析的結果，並在最末節討論研究發現，同時提供若干的政策建議。

## 貳、文獻回顧

### 一、公務人員升任官等訓練現況

依據公務人員任用法第 17 條之規定，公務人員官等之晉升，應經升官等考試及格或晉升官等訓練合格。此外，依據現行公務人員升官等考試法第 2 條規定，簡任升官等考試於民國 103 年 12 月 23 日修正之條文施行之日起五年內辦理三次為限，因此目前經銓敘部銓敘審定合格實授現任薦任第九職等職務，且需符合一定資績要件之公務人員，<sup>6</sup> 須參與薦任升簡任官等訓練並合格才能取得簡任官等任用資格。

---

<sup>6</sup> 此處所為的符合升等資格，意指需符合公務人員任用法第 17 條第二項規定之資格。

公務人員升任官等訓練係由隸屬於保訓會之國家文官學院負責執行，<sup>7</sup>該學院除辦理公務人員薦升簡訓練以及委升薦訓練外，亦辦理警察人員晉升警正及警監官等的佐升正訓練和正升監訓練。不過，基於作者取得調查資料的限制，僅將研究聚焦於薦升簡訓練以及委升薦訓練。為幫助讀者瞭解這兩種訓練的背景，作者特依據該學院網站資訊，整理摘述訓練的重點如下：<sup>8</sup>

### （一）薦升簡訓練

1. 法源依據：公務人員任用法第 17 條第 2 項、公務人員訓練進修法、薦任公務人員晉升簡任官等訓練辦法、公務人員晉升官等（資位）訓練成績評量要點等。
2. 訓練目的：簡任公務人員為國家最高層級之文官，係政務官於政策形成與規劃階段的重要策略夥伴及政策執行的重要推手，故本訓練的目的在提升候任簡任官等之文官素質，以符合國家政策推動需要。另考量薦升簡訓練與警正升警監訓練性質相當，且為擴大警正人員與薦任公務人員之交流，故合併辦理此兩項訓練。
3. 課程設計：薦升簡訓練係為晉升簡任官等職務人員預作準備，以培育通識知能與跨域統合能力，儲備未來具發展潛力人才之發展性訓練，訓期 4 週，共計 120 小時實體課程訓練，外加 11 小時必修及 1 小時選修非同步數位學習課程訓練。
4. 訓練成績評定方式：依「薦任公務人員晉升簡任官等訓練辦法」第 15 條以及「公務人員晉升官等（資位）訓練成績評量要點」規定，訓練成績之計算，係按「生活管理、團體紀律及活動表現」、「課程成績」比例合計後，總分達 70 分為及格。

### （二）委升薦訓練

1. 法源依據：公務人員任用法第 17 條第 6 項、公務人員訓練進修法、委任公務人員晉升薦任官等訓練辦法、公務人員晉升官等（資位）訓練成績評量要點等。
2. 訓練目的：為激勵資深且績效優良之委任公務人員工作士氣，培育未來晉升薦任官等職務公務人員所需工作知能及儲備中層公務人力，透過將任用、陞遷與培訓

<sup>7</sup> 參照國家文官學院組織法第 1 條及第 2 條。

<sup>8</sup> 資料整理摘述自國家文官學院網站資訊（2022 年 7 月 7 日，取自：<https://www.nacs.gov.tw/cl.aspx?n=347>）。

制度作緊密結合，使公務人員在訓練成績及格後，取得晉升薦任官等之任用資格。

3. 課程設計：委升薦訓練係為晉升薦任官等職務人員預作準備，培育文官通識知能之訓練，訓期 4 週，共計 120 小時實體課程訓練，外加 12 小時必修及 1 小時選修非同步數位學習課程訓練。
4. 訓練成績評定方式：依「委任公務人員晉升薦任官等訓練辦法」第 15 條以及「公務人員晉升官等（資位）訓練成績評量要點」第 3 點規定，訓練成績之計算，係按「生活管理、團體紀律及活動表現」、「課程成績」比例合計後，總分達 60 分為及格。

綜合前述資訊，可知國家文官學院係以實體面授教學為主，非同步數位自主學習為輔的方式，辦理薦升簡訓練及委升薦訓練。訓練教材則是委託國內各大專院校教師協助撰寫，例如因應政府數位轉型之國家人才發展需要，委託政大公行系數位治理研究中心等教授，規劃於 110 年度新增數位治理系列課程；授課講師則是邀請國內各大專院校教師以及政府機關高階公務人員協助授課；評量命題及閱卷則是由保訓會邀請相關領域之專家學者協助命題及閱卷。為取得晉升高一階官等之任用資格，獲得參訓機會之公務人員，莫不以訓練成績及格為努力目標，故極為專注訓練的內容及重視訓練成績的評定方式。長達四週密集上課的朝夕相處以及共同製作專題報告的革命情感，也讓參訓者藉此機會與來自不同機關的公務人員結為好友。作者依據保訓會以及國家文官學院同仁的受訪意見，<sup>9</sup> 比較兩種訓練的訓練成績評定方式，得知參加薦升簡訓練的學員比委升薦訓練的學員更重視專題研討成績，且案例書面寫作和委升薦的紙筆測驗不同，除以開書考方式進行外，更重視對於案例的解釋和理解。由於專題研討向來以團體製作報告的方式行之，加上案例書面寫作需經常與教師和學員互動，以求理解課程內容，因此在實務上薦升簡訓練會比委升薦訓練更重視和參訓學員及教師之間的人際互動。

惟受到新冠疫情防疫警戒升級至第三級的影響，民國 110 年 7 月起升官等訓練在受訓方式、考試方式以及評量方式都有重大變革。首先，學員受訓方式改採「居

---

<sup>9</sup> 作者曾於 2020 年 7 月間訪問保訓會以及國家文官學院辦理法定訓練的相關主管和承辦同仁。

家線上學習」方式辦理。其次，講師教學方法改採用遠距同步視訊面授（使用 Cisco Webex 系統），結合國家文官學院之文官 e 學苑數位學習平臺的非同步自主學習形成混成式數位學習模式辦理。<sup>10</sup> 最後，學員最為重視的評量方式，在專題報告改為個人線上報告，且取消專書心得寫作，<sup>11</sup> 但案例書面寫作及紙筆測驗仍維持在實體教室舉辦。另保訓會亦於同年 11 月 24 日以公評字第 11022602081 號公告調整各項晉升官等（資位）訓練成績評量試務作業說明。<sup>12</sup> 依據該公告，民國 111 年各項升官等訓練原則採實體訓練、實體測驗方式辦理，除非中央流行疫情指揮中心所定之疫情警戒標準為第三級以上，或警戒標準為第二級但某區域有特殊感染事件，則統一改採線上訓練及線上測驗；或有確診者、居家隔離或自主健康管理等個案情形，受影響之個別班或班所改為線上訓練及線上測驗。另外，為因應線上測驗試務作業所需，也同時調整相關之試（監）場作業、測驗權益維護、測驗作答及偶發事件處理等事項的處置方式。有鑑於 111 年度的新冠疫情仍相關嚴峻，故保訓會在 111 年度升官等訓練的實際作為上，最終仍決定改以居家線上學習以及線上測驗方式辦理，而本次的變革也可謂是國家文官學院辦理是項訓練以來的最大幅度數位變革。<sup>13</sup>

## 二、公務人力訓練應用數位學習科技的趨勢

隨著資訊科技應用的普及，數位學習已成為各級教育領域的重要教學模式，數位學習是運用個人手持式載具、電腦、各式數位學習軟體及網際網路等數位學習科技工具進行學習的一種新興學習模式，最大特色就是打破時間與空間限制，讓學習得以學習者為中心，教學者為輔導角色的模式進行自主學習，因此不分年齡的學

<sup>10</sup> 數位教材實際置於行政院人事行政總處之 e 等公務園+數位學習平台。

<sup>11</sup> 參考該年度委升薦及薦升簡受訓學員的經驗分享（2022 年 3 月 25 日，取自：

<https://www.ptt.cc/bbs/PublicServant/M.1638193781.A.935.html>；

<https://www.ptt.cc/bbs/PublicServant/M.1638203499.A.178.html>）。

<sup>12</sup> 資料引自保訓會網站（2022 年 3 月 20 日，取自：

[https://www.csptc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=3378&s=37218](https://www.csptc.gov.tw/News_Content.aspx?n=3378&s=37218)）。

<sup>13</sup> 保訓會公告內容請參閱該會網站之培訓最新消息（2022 年 7 月 7 日，取自：

<https://www.csptc.gov.tw>）。

習者可以依據個人學習需求彈性化參與，不但能豐富學習的多樣性、增進教學品質，同時能大幅提昇學員學習成效，是世界各國重視的重要發展趨勢（林信志、湯凱雯、賴信志，2010；陳玉婷、蔡立元，2009）。事實上，隨著數位學習科技的發展與普及，數位學習的概念與名詞使用也在演化中，同義名詞諸如電子化學習（electronic learning, e-learning）、線上學習（online learning）、遠距學習（distance learning）、行動學習（mobile learning）等，使得數位學習並非單一的學習或教學形式，而是所有基於各式線上媒體及學習科技進行教學與學習的集合術語（徐新逸、郭盈芝，2021）。

由於數位學習和以學習者為中心的教育理念一致，可藉由促進以網路為基礎的溝通、協同合作、多媒體應用、知識傳遞和訓練，支持學習者能不受時空限制地從事自主學習（Lee et al., 2009）。因此，受到多媒體技術的快速發展、行動網路以及行動裝置普及的影響，大幅降低導入數位學習的成本，使得不論政府或企業都已經逐步增加數位學習的投資，用以精進員工教育訓練的方式與提高教育訓練的效益。就公務人力訓練領域而言，西方各先進國家多緊跟著數位學習科技的發展趨勢，大規模地導入數位學習以精進訓練方式與教學成效，例如美國聯邦政府人事管理局（Office of Personnel Management, OPM）下轄的 USALearning<sup>14</sup>、<sup>15</sup> 加拿大聯邦政府的公共服務學院（Canada School of Public Service）下轄的數位學院（Digital Academy）<sup>16</sup> 以及歐盟的歐洲公共行政學院（European Institute of Public Administration, EIPA）<sup>16</sup> 等，都已大量引進數位學習課程進行公務人力的培訓。從各國訓練機構公開的網站資訊可知，西方先進國家於公務人力訓練導入數位學習雖已有多年經驗，但多採實體教學課程為主，非同步數位學習為輔的學習模式，受到新冠肺炎疫情的影響，各國也都改採混合同步與非同步數位學習的全遠距數位學習模式以茲因應（郭秋田、廖洲棚，2020）。

就我國的現況而言，依據國家文官學院組織法第 2 條規定，數位學習的管理與發展事項為該院的組織執掌之一，且公務人員法定訓練也早已加入非同步數位學習

---

<sup>14</sup> 參閱 USALearning 官方網站（2022 年 3 月 25 日，取自：<https://usalearning.gov/>）。

<sup>15</sup> 參閱加拿大聯邦政府公共服務學院下轄的數位學院詳細介紹（2022 年 3 月 25 日，取自：<https://www.csps-efpc.gc.ca/digital-academy/index-eng.aspx>）。

<sup>16</sup> 參閱歐盟歐洲公共行政學院詳細介紹（2022 年 3 月 25 日，取自：<https://www.eipa.eu/>）。

課程。<sup>17</sup> 國家文官學院在新冠疫情爆發前，於公務人員法定訓練導入數位學習的理由主要有三，其一是跨訓練類別且無須測驗的知識類共通課程，統一製作數位課程可加快訓練效率；其二是作為實體教學的補充，包括輔助學員學習的先備課程，讓學員可以在正式調訓前自主學習，彌補個人在某一部分核心職能基礎知識的不足，或是製作情境影片供訓練講座於個案教學研討使用；其三是為克服身心障礙學員參加實體訓練限制而製作的課程（郭秋田、廖洲棚，2020：74）。在新冠肺炎疫情的影響下，為保障公務人員參與法定訓練的權利，保訓會迅速推動法定訓練的數位變革，並自 110 年度起逐步地在多項公務人員法定訓練（包含公務人員升任官等訓練、新進人員訓練）導入全遠距之「居家線上學習」的數位學習模式。<sup>18</sup>

由前述的分析可知，新冠疫情是促使保訓會及國家文官學院進一步應用數位學習科技於公務人員升官等訓練的關鍵因素。誠如保訓會的新聞稿所指出的「在後疫情時代，數位學習成為新常態，因應虛實整合之混成學習模式，應發展過程評鑑及總結評鑑的機制，以提升訓練品質及成效。……，期盼在疫情或其他未知的新興威脅的挑戰下，各級公務人員依然能夠及時獲得必要之公務培訓。」<sup>19</sup> 惟此一因應新冠疫情危機採取之公務人員訓練的數位學習變革，若未能關注此一變革的主要政策受眾—參訓學員對於數位學習科技的接受度，將影響保訓會新聞稿所宣示的目標達成程度。因為自升任官等訓練實施以來，向來就是以實體課程訓練做為主要的訓練模式，在後疫情時代如要讓數位學習成為新常態，則瞭解受訓學員對於「居家線上學習」的接受態度，並據此發展相關的訓練配套措施，將會是確保變革成功的關

<sup>17</sup> 數位學習的課程內容係由保訓會培訓發展處擇定採取數位學習的科目及配當所需時數後，再交由國家文官學院數位學習中心邀請專家學者錄製媒體教材，再將教材及測驗放置行政院公務人力發展學院的「e 等公務園+學習平臺」。國家文官學院原設有「文官 e 學苑」數位學習平臺，但基於資源共享原則，自民國 107 年 1 月 1 日起調整營運模式，目前有關法定訓練的數位教材皆置於行政院人事行政總處設置的「e 等公務園+」學習平臺上。

<sup>18</sup> 保訓會所稱的「居家線上學習」意指採用非同步加上同步數位學習的混成式數位學習模式，受訓者在受訓期間可以公假在家或方便的學習場所，收看預錄的數位教材，並於指定的時間參加視訊面授教學以及專題研討，全程透過網路遠距學習，減少人際的接觸，以降低新冠病毒的傳染威脅。

<sup>19</sup> 文字引用自保訓會新聞稿「善用資訊新科技超前部署 文官培訓不中斷」（2022 年 10 月 24 日，取自：[https://www.csptc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=3929&s=36515](https://www.csptc.gov.tw/News_Content.aspx?n=3929&s=36515)）。

鍵。

### 三、科技接受模式簡介

為探討參與升任官等訓練學員對於「居家線上學習」的接受態度，本研究引用科技接受模式（Technology Acceptance Model, TAM）做為發展研究架構的依據。TAM 為當前最被廣泛用來測試使用者對某項科技接受程度的理論模式，該理論由 Fred Davis 所提出，理論的概念模型來自其博士論文，概念模型假設資訊系統的實際使用可被使用者使用系統的動機所預測，而該動機係受到資訊系統的本身特徵與能力等因素所激發（Davis, 1985）。

Davis 及其研究夥伴對於 TAM 的第一次改版係在 1989 年提出，該版理論有六個主要的構念（constructs），分別是實際的系統使用（actual system use, U）、使用意圖（behavioral intention of use, BI）、使用態度（attitude toward using, A）、知覺有用性（perceived usefulness, PU）、知覺易用性（perceived ease of use, PEU）以及外部變項（external variables, EV），茲就各構念的意義說明如下，並描繪各構念的關係如圖 1 所示（Davis, Bagozzi, & Warshaw, 1989: 985-989）。

1. 實際使用（U）：意指使用者對特定資訊系統的實際使用的行為。
2. 行為意圖（BI）：意指使用者決定使用特定資訊系統的心理傾向。
3. 使用態度（A）：意指使用者對於資訊系統使用的主觀正向或負向評價。
4. 知覺有用性（PU）：意指使用者對於使用特定應用系統能增加其工作績效的主觀認知程度。
5. 知覺易用性（PEU）：意指使用者對特定應用系統容易操作與否的主觀認知程度。
6. 外部變項（EV）：意指來自使用者對特定資訊系統主觀態度以外，其他會影響潛在使用者知覺有用性與知覺易用性的認知信念。

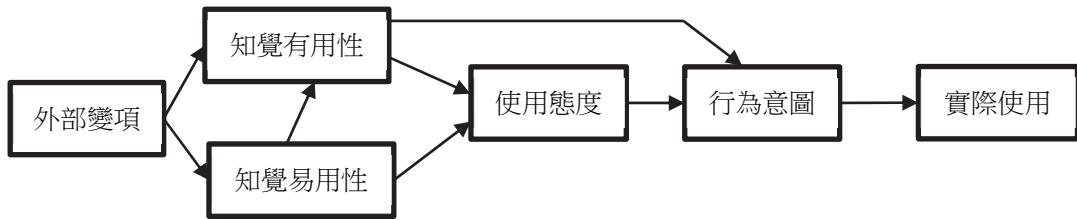


圖 1：科技接受模式第一次改版

資料來源：Davis et al. (1989: 985).

Davis 等人（1989）進一步解釋圖 1 所示的相關構念關係，實際使用（U）受到使用意圖（BI）影響，使用意圖受到使用態度（A）和知覺有用性（PU）影響，使用態度受到知覺有用性（PU）和知覺易用性（PEU）影響，PU 受到 PEU，以及來自使用者主觀態度之外的外部變項（EV）影響，最後 PEU 則是受到 EV 影響。Davis 等人的模型雖獲得許多學者的實證支持，但由於該模型未能解釋影響 PU 和 PEU 的理由，以及模型主要適用在自願使用的情境，未考慮強制設置的情境（mandatory settings），故出現再次改版的需要（Chittur, 2009: 14）。在眾多的改版中，尤以 Venkatesh 與 Davis (2000) 提出的 TAM 修正版本（又稱 TAM2）最受到矚目。Venkatesh 與 Davis (2000) 認為第一次改版的 TAM 模式在解釋個人為何感受到資訊系統有用程度（PU）的理由不足，故在考量社會影響的過程（如主觀規範、自願性與印象）以及認知工具的過程（如工作相關性、產出品質、結果可證明性以及容易使用）之後，予以增補 PU 的若干前提要件（或稱決定因素），同時也為模型精簡需要整併 A 及 BI 為使用意圖（intention to use, IU）建立 TAM2 模式，且將模型應用於研究自願以及強制設置的情境，茲就 TAM2 各構念的意義說明如下，並描繪各構念的關係如圖 2 所示（Venkatesh & Davis, 2000: 186-193）：

### （一）科技接受模式（Technology Acceptance Model）

TAM2 保留 TAM 理論的核心構念，包括使用行為（Usage Behavior, U）、知覺有用性（Perceived Usefulness, PU）、知覺易用性（Perceived Ease of Use, PEU）等，定義同前述的 U、PU、PEU。惟使用意圖（Intention to Use, IU）係整併 A 及 BI 所得，意指使用資訊系統的心理傾向。TAM2 假設 PU 和 PEU 會正向影響 IU，IU 會正向影響 U。

## (二) 社會影響過程 (social influence processes)

TAM2 反映了三種相互關聯的社會力量，對面臨採用或拒絕使用某一新系統之機會的個人產生影響，包括：主觀規範、自願性和印象。

1. 主觀規範 (Subjective Norm, SN)：意指個人感受到他最重視的人認為他應該或不應該在關切的問題中從事某些行為。TAM2 假設 SN 會直接影響 PU 以及 IU，但對於 IU 的影響僅在強制設置的情境發揮作用。
2. 自願性 (Voluntariness, V)：意指潛在使用者認為使用決定是非強制性的程度。自願性在 TAM2 模型中為調節變項 (moderating variable)，用於調節自願性和強制性環境，並假設在自願性環境中，使用者可自行選擇使用或不使用資訊系統，使得 SN 不對 IU 發生作用。
3. 印象 (Image, I)：意指人們認為使用一項創新可以提高一個人在其所處社會團體的某種地位的程度。TAM2 假設 SN 會對 I 產生影響，I 則對 PU 產生直接影響。

## (三) 經驗 (Experience, E)

意指使用資訊系統的經驗。TAM2 也注意到使用資訊系統的經驗 (E) 對前述的社會影響過程造成的影響，並認為 E 會減弱 SN 對於 PU 和 IU 的影響力。因為隨著使用者對於使用新資訊系統的經驗增加，使用者將愈來愈瞭解系統的優缺點，進而不再受到 SN 產生 PU 和 IU。因此，TAM2 假設 E 增加會減弱 SN 對 PU 和 IU 的作用，故 E 可視為是調節變項。

## (四) 認知工具過程 (cognitive instrumental processes)

TAM2 新提出三個可能對知覺有用性 (PU) 產生影響的認知工具因素，亦即認為用於判斷某一資訊系統對其工作是否有幫助的決定因素，包括：工作相關性、產出品質與成果可證明性，再加上 TAM 原提出的知覺易用性 (PEU)，共有四個會影響 PU 的認知工具因素，同時認為這些因素不會隨著時間的變化而有顯著的改變。

1. 工作相關性 (Job Relevance, JR)：意指個人認為某資訊系統可應用於其工作的程度，亦可視為是個人對於該資訊系統所能提供的功能對幫助個人達成工作目標程度的判斷。TAM2 假設 JR 會正向的影響 PU。

2. 產出品質（Output Quality, QQ）：意指資訊系統用於產出工作任務相關功能的品質。TAM2 假設 QQ 會正向影響 PU。
3. 成果可證明性（Result Demonstrability, RD）：意指使用資訊系統的成果可以明顯被察覺的程度。這意味著當使用某資訊系統和積極結果之間產生正向的共變效果，則可以期望個人對系統的知覺有用性會有更正面的看法。TAM2 假設 RD 會正向影響 PU。
4. 知覺易用性（PEU）：TAM2 承襲 TAM 對於 PEU 的定義，也同樣假設 PEU 會正向影響 PU 以及 IU。

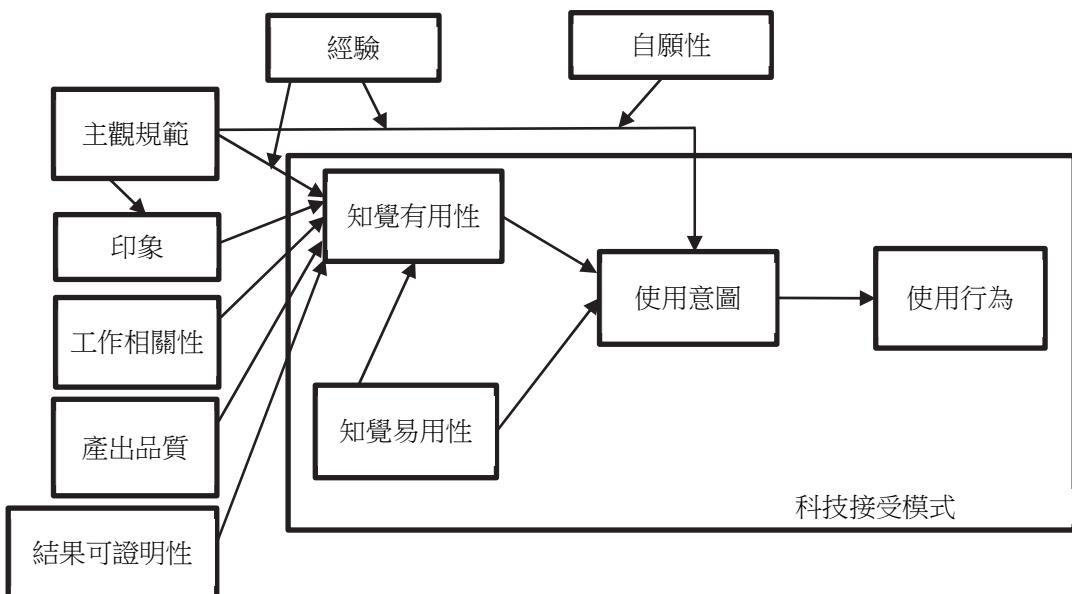


圖 2：科技接受模式第二次改版（TAM2）

資料來源：Venkatesh & Davis (2000: 188).

值得注意的是，學者對於 TAM 的外部變項並未有一致的共識，連模型的發明者都主張外部變數是後續研究持續發展的基礎項目，需因應研究情境及研究需要，適當地加入外部變項於模型中（Davis, 1989; Davis et al., 1989），因此自 TAM2 模式發表後，學者如 Venkatesh (2000) 和 Venkatesh 等人 (2003) 仍未停止改版；且學者們運用 TAM 從事經驗研究時，亦經常會依據其研究主題以及研究系絡背景的需要，選擇適合的 TAM 模式（第一次改版或第二次改版）以及增刪模式中的外部變項，特別是增加或修改影響 PU、PEU、A 或 IU（或 BI）的外部變數或決定因素。

例如，韓國學者 Lee 等人（2009）就另外提出教學者的人格特質與教材為 PU 的決定因素；學習內容的設計為 PEU 的決定因素，並增加遊戲性（playfulness）為 IU 的決定因素；中國大陸的學者 Zhou、Zhou 與 Zhu（2021）則採用 TAM 第一次改版模式並增加媒體豐富性（media richness）、心流（flow）以及社會存在性（social presence）做為外部變項，並針對此三個外部變項對於 PU、PEU、A 的影響關係以及外部變項間的關係提出若干研究假設；我國的學者陳玉婷和蔡立元（2009）採用 Adams、Nelson 與 Todd（1992）修正後的 TAM 第一次改版模型（刪除 BI 保留 A），並自行依據研究需要增加系統品質（包括系統介面設計、系統可靠性、系統互動性、系統輔助功能性）、教材特性（人際互動性、彈性）和學習者特性（內在動機導向、外在動機導向）等外部變項，以用於探討資訊科技融入學習的議題。

TAM 理論自提出以來，受到許多研究者的關注，並在學術研究與實務工作上產生具體貢獻，學術上有許多研究應用 TAM 模式來預測和解釋新開發的資訊系統是否能被使用者接受，實務上則是經常運用 TAM 模式來檢視和評估使用者對於資訊系統的使用情況，以發展增進使用者接受的策略（洪新原、梁定澎、張嘉銘，2005）。當然，TAM 理論也同時招致許多負評，例如認為該理論使用自我報告式（self-reported）資料來測量使用資訊系統的情況；或認為該理論只吸引到許多容易且快速完成的研究，卻缺乏對於科技接受真正問題（real problems）的關注；或認為 TAM 呈現的變項以及變項關係未具共識或尚有欠缺（如教育程度、年齡或外部環境因素等）；或是認為意圖使用和真正使用之間的理論連結不足等（Lee, Kozar, & Larsen, 2003; Chittur, 2009）。即使該理論存有負評以及應用的限制，對於任何願意研究使用者接受科技的研究者來說，TAM 都是不可或缺的重要理論（Chittur, 2009:2）。然而，隨著 TAM 理論在不同問題、文化背景和研究方法被廣泛應用之後，陸續出現的研究結果分歧則使得理論的價值日益受到貶抑。為此，學者洪新原等人（2005）與樓永堅及曾威智（2016）皆針對 TAM 相關論文進行後設分析（meta-analysis），以重新確認、比較 TAM 理論的核心論述以及不同研究的差異。洪新原等人（2005）從 8 個資訊管理的主要國際期刊挑選 58 篇論文；樓永堅與曾威智（2016）則選擇以台灣使用者為研究對象的 53 篇中英文期刊論文進行分析，兩個團隊各自的分析結果，都顯示出有五組變數關係通過 Fail-safe number 方法的變數關係效果穩定性考驗，且在 PU 正向影響 A、PEU 正向影響 PU、PU 正向影響 BI 以及 A 正向影響 BI 等四組變項關係有相同的研究發現，而兩者的研究發現差異在於前者

發現 PU 正向影響 U，而後者發現 PEU 正向影響 A。綜合兩篇論文的研究發現，作者認為這六組變項關係可視為 TAM 理論的核心邏輯，至於 TAM 的外部變數，也就是 PU 和 PEU 的前提要件或決定因素，則可參照 TAM2 ( Venkatesh & Davis, 2000 ) 、Venkatesh ( 2000 ) 、相關數位學習研究以及本文研究主題的需要，審慎地予以發展。

綜合前述的文獻回顧，吾人已知保訓會為因應 Covid-19 疫情，已連兩年（110 年和 111 年）於公務人員法定訓練（包含公務人員升任官等訓練、新進人員訓練）導入全遠距之「居家線上學習」的數位學習模式。惟此一數位學習變革，若忽略參訓學員對於數位學習科技的接受度，將可能影響公務人員法定訓練的成效。為此，作者引用 TAM 理論的核心邏輯，並參酌公務人員升任官等訓練的背景以及從事「居家線上學習」所需的條件來發展本文的研究架構，詳細的研究方法則接續說明如後。

## 參、研究方法

### 一、研究架構與研究假設

由於本研究採用的調查資料取得時間為 2020 年 10 月，當時保訓會尚未於公務人員法定訓練導入「居家線上學習」模式，雖已知非同步數位學習將於 e 等公務園 + 平臺進行，但國家文官學院尚未決定將採用哪種數位學習科技進行同步視訊面授，以致無法完整取得實際使用「居家線上學習」系統的調查數據，故研究架構未納入實際使用 ( U ) 變項。另外，由於保訓會一旦決定導入於法定訓練導入「居家線上學習」，將強制所有參訓者配合辦理，因此研究情境符合 TAM2 所描述的強制設置情境，預期 SN 、 V 以及 I 等社會影響過程相關變項將不會發生作用（因為強制性一視同仁），且在該調查實施時，未來將採用何種數位學習科技尚未可知，故受訪者亦欠缺使用經驗，以致無從判斷該系統的 JR 、 QQ 和 RD 。由此可知，TAM2 模式並不適合做為本研究的研究架構。為此，作者參酌受訪學員的意見<sup>20</sup> 、個人遠距

<sup>20</sup> 作者透過保訓會的協助，於 2020 年 7 月間訪問過三位參與 108 年度法定訓練的公務人員，渠等分別參與過該年度的新進人員、委升薦以及薦升簡訓練。

教學經驗以及 Venkatesh (2000) 對於 PEU 外部變項的洞見，假設使用者的基本數位學習科技操作能力（簡稱數位學習能力 e-learning ability, ELA）為此調查背景下的重要的外部變項，並預期 ELA 會正向影響 PEU。綜合前述的說明，作者援引前述 TAM 理論的核心邏輯，包括：PU 正向影響 BI、PU 正向影響 A、PEU 正向影響 PU、以及 A 正向影響 BI (洪新原等人，2005；樓永堅、曾威智，2016) 以及 PEU 正向影響 A (樓永堅、曾威智，2016) 等五組變項關係，加上本研究新增的外部變項 ELA 對於 PEU 的正向影響關係，描繪本研究的研究架構如圖 3。

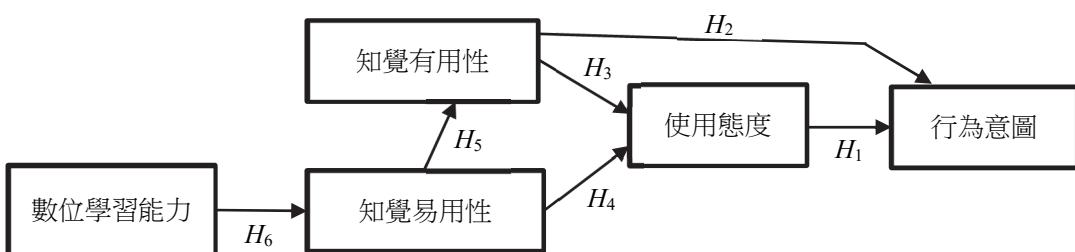


圖 3：研究架構

資料來源：本研究繪製。

作者依據圖 3 所示的研究架構，以及前述對於研究變項關係的描述，提出下列 6 個研究假設：

$H_1$ ：使用者對數位學習系統的使用態度 (A) 愈正面，行為意圖 (BI) 也會愈高。

$H_2$ ：使用者對數位學習系統的知覺有用性 (PU) 愈高，行為意圖 (BI) 也會愈高。

$H_3$ ：使用者對數位學習系統的知覺有用性 (PU) 愈高，使用態度 (A) 也會愈高。

$H_4$ ：使用者對數位學習系統的知覺易用性 (PEU) 愈高，使用態度 (A) 也會愈高。

$H_5$ ：使用者對數位學習系統的知覺易用性 (PEU) 愈高，知覺有用性 (PU) 也會愈高。

$H_6$ ：使用者的數位學習能力 (ELA) 愈高，知覺易用性 (PEU) 也會愈高。

## 二、研究變項測量與轉換

本研究使用的調查資料，為保訓會授權使用 2020 年專案委託國立空中大學辦理「運用新興學習科技精進公務人員訓練之研究」所蒐集之資料。依據該研究報告的說明，其發展之調查問卷係經過專家效度會議討論以及保訓會審查後定稿，且由於保訓會建議測量題數不宜過多，以降低對於受訪者的干擾，因此部分題項改以複選題組設計以控制問卷題目數量（郭秋田、廖洲棚，2020）。該調查係以參加過民國 108 年公務人員委升薦訓練以及薦升簡訓練者為研究對象，問卷透過 Surveymonkey 網路問卷系統發送，發送的程序是由保訓會發文通知各派訓機關轉知參訓學員填答問卷，同時提供參加該年度訓練之受訓者的電子郵件地址供研究團隊設定發送。總計於 2020 年 10 月 15 日至 10 月 27 日止共發出 3,133 份問卷，回收樣本 672 筆，扣除回答不完整的問卷後，取得有效樣本 647 筆，其中參加委升薦訓練人員有 396 筆、薦升簡訓練人員有 251 筆，有效樣本填答率約為 21.32% 及 17.9%，總體有效樣本填答率為 20.65%<sup>21</sup>。有關網路問卷調查預定樣本數、實際回收數以及有效樣本數的統計整理如表 1 所示，受訪者基本資料的敘述統計請讀者參閱附錄一。

表 1：網路問卷調查樣本數及實際回收樣本數統計表

受訪者類別	預定樣本數	回收樣本數	有效樣本數	有效填答率
委升薦訓練	1,731	406	396	21.32%
薦升簡訓練	1,402	266	251	17.90%
總計	3,133	672	647	20.65%

資料來源：本研究彙整。

作者依據 TAM 理論的研究變項定義以及調查問卷題意，設定各研究變項的操作化定義作為篩選測量題項之標準，將數位學習系統操作化為非同步和同步線上學習系統；數位學習能力（ELA）操作化為公務人員自評具有操作數位學習系統所需

<sup>21</sup> 依據部分受訪者反應，政府基於資安考量，電子郵件系統會阻擋不明來源或廣告信件，可能會因此阻擋 Surveymonkey 平臺發送的調查問卷，使問卷接觸不到受訪者而降低填答率。

的能力；知覺有用性（PU）操作化為公務人員評估數位學習系統對個人學習需求有幫助的程度；知覺易用性（PEU）操作化為公務人員評估數位學習系統容易使用的程度；使用態度（A）操作化為公務人員認同數位學習系統可以滿足升官等訓練的各式學習需求的程度；行為意圖（BI）操作化為公務人員對升官等訓練全程使用數位學習系統進行的使用意圖，至於研究變項對應之相關問卷題項以及測量尺度則整理如附錄二。值得注意的是，由於與變項 A 意義相關的題項，包括參與委升薦學員關心的訓練需求（q22）以及參與薦升簡學員關心的訓練需求（q27）、學員皆關心的期末評量需求（q29）以及與人際互動需求（q36）等題項，都為複選類別題項；而與變項 BI 意義相關題項（q51）則為單選類別題項，故在資料分析前需進行資料的轉換。首先，就變項 A 而言，基於原始調查題項的限制，作者僅能依據受訪者選擇需求滿足的項目或可使用網路進行評量及互動的項目次數進行加總，以重新編碼相關題項為連續變項。新建構的變項所代表的意義是，當受訪者認為參與升官等訓練的需求愈多能被全遠距的數位學習方式取代，則受訪者對數位學習的認同態度愈正向，反之，則愈沒有正向。受限於來源資料的限制，此一轉換並無法測量出受訪者的負向態度。其次，就變項 BI 而言，由於適合的原始題項僅有一題，因此作者將題項 q51 的三選項「避開傳染風險，延後時間辦訓」、「避開傳染風險，採數位學習方式辦理」、「其他，請說明」，重新編碼為虛擬變項（dummy variable），以「避開傳染風險，採數位學習方式辦理」設為 1，其餘選項設為 0，俾進行後續分析。

## 肆、資料分析

### 一、信度與效度分析

為評估測量模式的信度與效度，本研究使用 IBM SPSS 及 AMOS 20 版統計軟體，設定以最大概似法（maximum likelihood, ML）針對委升薦訓練以及薦升簡訓練的各研究構面進行驗證性因素分析（confirmatory factor analysis, CFA）及 Cronbach's  $\alpha$  係數分析，藉此瞭解各構面的信度（reliability）、收斂效度（convergent validity）與區別效度（discriminant validity）。

首先，在信度分析部分以 Cronbach's  $\alpha$ 、組合信度（composite reliability, CR）評估本研究是否具有良好信度。依據表 2 和表 3 的檢測結果，兩種訓練的使用態度（A）CR 值和 Cronbach's  $\alpha$  值接近但未大於 0.6 的建議接受值（Fornell & Larcker, 1981; Hair, Black, Babin, Anderson, & Tatham, 2006）。其次，在效度分析部分，分析結果顯示各測量題項之因素負荷量，除 New27, New29\_1 及 q41 接近但未高於 0.5 的門檻值（Hair et al, 2006）之外，其他皆達門檻值之要求。由於相關題項內容符合該構面的操作化定義，加上重新檢視原始問卷題項後，判斷已無可替換之其他適當題項，故仍決定保留相關題項於模型中。

表 2：研究模型之測量信效度檢測（委升薦）

因素構面	測量題項	因素負荷量	SMC	CR	AVE	Cronbach's $\alpha$
使用態度 (A)	New22	0.548	0.301	0.572	0.308	0.531
	New29_1	0.545	0.297			
	New36_1	0.572	0.327			
知覺有用性 (PU)	q42	0.756	0.572	0.895	0.681	0.830
	q43	0.853	0.727			
	q44	0.820	0.672			
	q46	0.868	0.754			
知覺易用性 (PEU)	q39	0.855	0.732	0.794	0.586	0.719
	q40	0.930	0.865			
	q41	0.401	0.161			
數位學習能力 (ELA)	q3	0.815	0.664	0.867	0.621	0.859
	q4	0.808	0.653			
	q5	0.723	0.523			
	q6	0.780	0.608			

資料來源：本研究彙整。

表3：研究模型之測量信效度檢測（薦升簡）

因素構面	測量題項	因素負荷量	SMC	CR	AVE	Cronbach's $\alpha$
使用態度 (A)	New27	0.422	0.178	0.547	0.306	0.550
	New29_1	0.407	0.166			
	New36_1	0.758	0.575			
知覺有用性 (PU)	q42	0.799	0.639	0.786	0.479	0.899
	q43	0.842	0.709			
	q44	0.854	0.728			
知覺易用性 (PEU)	q46	0.831	0.690	0.812	0.606	0.769
	q39	0.828	0.686			
	q40	0.949	0.900			
數位學習能力 (ELA)	q41	0.481	0.231	0.844	0.576	0.837
	q3	0.763	0.581			
	q4	0.805	0.648			
	q5	0.656	0.431			
	q6	0.803	0.645			

資料來源：本研究彙整。

薦升簡訓練的知覺有用性 (PU) 和兩種訓練的使用態度 (A) 之平均變異萃取量 (Average variance extracted, AVE) 未大於主觀建議值 0.5 (Fornell & Larcker, 1981)。由於 AVE 值是較為保守的測量模型估計值，因此當分析結果顯示 AVE 小於主觀建議值 0.5 (Fornell & Larcker, 1981)，但 CR 值卻大於前述可接受值時，參照若干學者的經驗，尚非完全不能接受測量結果 (Lam, 2012)。因此，本分析結果除兩種訓練之使用態度 (A) 構面的收斂效度及信度較為不足外，檢測結果尚非完全不可接受。另外，作者採用 AVE 法進行區別效度檢定。根據表 4 和表 5 的數據，對角線顯示的粗體數字表示該因素構面的 AVE 值，AVE 值垂直對應的是該構面與其他因素構面之標準化相關係數的平方值，檢定後發現各因素構面的 AVE 值皆大於與其他因素構面之標準化相關係數的平方值，代表因素構面間具有區別效度 (Fornell & Larcker, 1981)。

表 4：各因素構面之區別效度分析結果（委升薦）

因素構面	A	PU	PEU	ELA
使用態度(A)	<b>0.308</b>			
知覺有用性(PU)	0.109	<b>0.681</b>		
知覺易用性(PEU)	0.023	0.504	<b>0.586</b>	
數位學習能力(ELA)	0.006	0.168	0.230	<b>0.621</b>

資料來源：本研究彙整。

表 5：各因素構面之區別效度分析結果（薦升簡）

因素構面	A	PU	PEU	ELA
使用態度(A)	<b>0.306</b>			
知覺有用性(PU)	0.040	<b>0.479</b>		
知覺易用性(PEU)	0.040	0.360	<b>0.606</b>	
數位學習能力(ELA)	0.023	0.137	0.240	<b>0.576</b>

資料來源：本研究彙整。

## 二、SEM 分析

本研究採用 Anderson 與 Gerbing (1988) 所提出的兩階段分析法，依序分析 SEM 模式的測量模式與結構模式。首先，就 SEM 測量模型的配適度而言，作者整理兩種升官等訓練的整體模型配適度檢定值如表 6 所示，除  $\chi^2$  因樣本數較大而導致大多數研究都會出現的顯著結果外 (Fornell & Larcker, 1981; Hair et al., 2006)，其他指標尚符合學者們可接受的建議標準<sup>22</sup>，表示兩種訓練的測量模型可以接受。

<sup>22</sup> 建議標準參考基準：(1) 絕對配適指標 (absolute fit index)：用於檢視理論模型和測量模型的配適度，常用指標包括  $\chi^2$  不顯著； $1 < \chi^2 / DF < 5$ ，GFI>0.9, AGFI>0.9, SRMR<0.08, RMSEA<0.05 為佳，<0.1 為可接受門檻；(2) 比較配適指標 (comparative fit index)：假定觀察變項獨立情況建立比較基線，據以比較測量模型配適程度。CFI>0.9, NFI>0.8, NNFI (TLI) >0.8；(3) 精簡配適指標 (parsimony correction index)：用以估計模型估計參數的精簡性。PNFI>0.5。

表 6：SEM 測量模型配適度

研究模型					
配適度指標	委升薦	薦升簡	建議值	文獻	
卡方值( $\chi^2$ )	184.515***	116.291*	不顯著	Fornell & Larcker, 1981	
$\chi^2/DF$	2.197	1.384	$1 < \chi^2/DF < 5$	Schumacker & Lomax, 2004	
GFI	0.942	0.941	>0.9	Hu & Bentler, 1999	
AGFI	0.917	0.916	>0.9	Hu & Bentler, 1999	
RMSEA	0.055	0.039	<0.05 為佳， <0.1 為可接受門檻	Kim, Ku, Kim, Park, & Park, 2016	
SRMR	0.056	0.053	<0.08	Hu & Bentler, 1999	
CFI	0.962	0.979	>0.9	Bentler, 1990; Kim et al., 2016	
NFI	0.933	0.929	>0.8	Ullman, 2001	
TLI(NNFI)	0.953	0.974	>0.8	Ullman, 2001	
PNFI	0.747	0.744	>0.5	Breivik & Olsson, 2001	

註：<sup>\*</sup> p<.05; <sup>\*\*</sup> p<.01; <sup>\*\*\*</sup> p<.001

資料來源：本研究彙整。

其次，在研究模型路徑分析部分，作者依據 SEM 結構模型的分析結果，整理模型的標準化路徑係數估計及研究假設檢定結果如表 7 顯示，至於資料分析結果所代表的意涵，則留待於下一節的結論進行探討。

表 7：SEM 模型標準化路徑係數與假說檢定彙整表

研究假設	自變項	依變項	標準化路徑係數		檢定結果	
			委升薦	薦升簡	委升薦	薦升簡
$H_1$	A	BI	0.414***	0.364**	支持	支持
$H_2$	PU	BI	0.092	0.076	不支持	不支持
$H_3$	PU	A	0.444***	0.145	支持	不支持
$H_4$	PEU	A	-0.172	0.114	不支持	不支持
$H_5$	PEU	PU	0.671***	0.547***	支持	支持
$H_6$	ELA	PEU	0.484***	0.488***	支持	支持

註：<sup>\*</sup> p<.05; <sup>\*\*</sup> p<.01; <sup>\*\*\*</sup> p<.001

資料來源：本研究彙整。

## 伍、討論與結論

### 一、研究發現

本研究的目的在了解公務人員對於應用數位學習科技精進公務人力訓練的接受程度，作者依據第四節的資料分析結果，提出以下的研究發現。

$H_1$  的假設檢定結果在兩種訓練都成立，意謂不論哪一種升官等訓練，公務人員支持保訓會因防疫需要而將訓練方法改為包含非同步和同步線上學習的數位學習方式（或保訓會所稱的「居家線上學習」）的理由，是因為公務人員能認同數位學習系統可以滿足訓練的各式學習需求。作者進一步檢視使用態度（A）構面中原始題項的答項內容，發現公務人員認同數位學習系統的條件包括以下三個面向，第一個面向為系統能滿足公務人員升官等訓練本身的需求，如了解當前國家重要政策、增強本職學能、認識多元價值與自我發展、結交新朋友、節省交通時間、避免感染疾病、彌補訓練時數不足之缺憾以及可接觸教學優良的教師等；第二個面向為系統適合公務人員升官等訓練成效評量要求，如生活管理、團體紀律及活動表現考核、專題研討（團體）、專題研討（個人）、情境寫作、專書閱讀心得寫作等；第三個面向系統能滿足公務人員在訓練過程和他人互動的需要，如同班同學、教師、輔導員、曾經參加過訓練的前輩以及現職單位同事等。

$H_2$  的假設檢定結果在兩種訓練都不成立，意謂公務人員認知數位學習系統能否滿足個人的學習需要，並不影響其對升官等訓練改以「居家線上學習」的支持程度。換言之，公務人員對數位學習系統的知覺有用性，並不影響其系統的使用意圖。作者進一步檢視知覺有用性（PU）構面中的原始題項內容，發現所謂的滿足個人學習需要，包括以下幾個部分的需要，如能否衡量出個人實際的學習成效、個人的學習需要有沒有獲得滿足，或學習內容能不能引起個人學習動機以及個人對於數位學習系統使用的整體評價等。由上述的分析可知，只要公務人員認同數位學習系統可以滿足升官等訓練的各式學習需求，則不論數位學習對個人是否有幫助，公務人員都願意支持因防疫需要而將升官等訓練改為「居家線上學習」。

$H_3$  的假設檢定結果在委升薦訓練成立，但在薦升簡訓練不成立，意謂對參加委

升薦訓練的公務人員而言，數位學習系統滿足個人的學習需要的程度，會影響其認同數位學習系統能滿足各式學習需求的程度，但對參加薦升簡訓練的公務人員而言則否。作者認為對曾參加委升薦訓練的公務人員而言，使用數位學習系統之個人的學習需要和升官等訓練需求的關聯較為一致，可能與其訓練成績評定較重視個人測驗成績有關（測驗成績的占比較高），故當個人認為數位學習系統對個人的學習需要有幫助，就同時對訓練需求的滿足有幫助；反之，對曾參加薦升簡訓練的公務人員而言，個人的學習需要和升官等訓練需求之間沒有關聯，可能與其訓練成績評定較重視小組團隊表現有關（需小組合作的專題研討成績占比較高），因此，即使個人的學習需要獲得滿足，也不保證能滿足升官等訓練的需求。

$H_4$  的假設檢定結果在兩種訓練都不成立，意謂數位學習系統的容易使用與否，和認同數位學習系統能滿足升官等訓練的各式學習需求的程度沒有關係。作者認為這或許與升官等訓練的學習環境屬於強制設置的情境有關，因為不管數位學習系統是否易用，只要訓練機構決定使用，學員就只能設法學會使用系統。不過這個推論與 TAM2 討論強制設置情境只會影響社會影響過程相關變數的論點不同，值得後續的研究持續探討在強制設置情境下知覺易用性（PEU）和使用態度（A）的變項關係。

$H_5$  的假設檢定結果在兩種訓練都成立，意謂公務人員認為數位學習系統若愈容易使用，將對個人學習需求的滿足愈有幫助。 $H_6$  的假設檢定結果也同樣在兩種訓練都成立，意謂公務人員具有操作數位學習系統的能力，會影響其對於系統是否容易使用的判斷，亦即當公務人員操作能力愈好，愈會覺得系統容易使用。由此可知，公務人員是否具有數位學習系統的操作能力，是影響其評估數位學習系統是否容易使用的前提要件，而當公務人員覺得系統愈容易使用，愈傾向認為數位學習對其個人的學習是有用的。

## 二、政策建議

綜合前述的研究發現，作者認為辦理公務人力法定訓練的主辦機關，未來若要獲得參訓者對「居家線上學習」模式之使用意圖的正向支持，則需關注數位學習系統能否滿足受訓者參加訓練的各式需求、能否滿足受訓者個人與團隊學習的需求、以及系統是否容易操作等三個數位學習系統設計面向，並且應持續提升公務人員操

作數位學習系統的能力。因此，作者嘗試提供以下的三個以學習者為中心的政策建議，供有意在未來持續精進公務人力數位學習模式的訓練機關參考：

### **(一) 教育訓練的教材要因應數位學習模式而再設計**

從  $H_1$  和  $H_2$  的假設檢定結果可知，在強制設置的法定訓練環境中，公務人員雖不因教育訓練內容不符合個人學習需要而影響使用意圖，但從學習者為中心的角度思考，完整的數位學習模式不應存在個人學習需要以及符合公務訓練要求失衡的現象。此外，從  $H_5$  的假設檢定結果可知，公務人員的數位能力以及數位學習系統的易用度，會影響公務人員對於系統能否滿足個人訓練需求的看法。由此可知，公務人力的數位學習需同時兼顧科技與教學層面（徐新逸、郭盈芝，2021）。就教學層面而言，由於數位學習和實體面授教學的特性不同，無法將實體面授的教學方法和教材直接轉成數位學習模式。教學設計者更不應削足適履地刪減訓練課程的專業要求來符合採用的數位學習科技的功能或避免使用數位學習科技的功能。因此，作者建議訓練教材需兼顧學習者需要、訓練專業要求以及數位學習科技而再設計訓練教材與教學方法，才能平衡參訓者個人與公務的訓練需求，進而提高對訓練採用「居家線上學習」的支持程度。

### **(二) 公務人力訓練機構的訓練要求和受訓者個人與團隊學習需求應力求一致**

從  $H_3$  的假設檢定結果可知，數位學習是否滿足個人學習需要和受訓者是否認同訓練可以採用全遠距的數位學習未必是一致的，特別是當訓練成果重視團隊表現績效時。作者認為造成委升薦和薦升簡參訓者認知差異的主要關鍵點，在於數位學習系統在滿足訓練本身各式需求和團隊學習需求之間出現落差所致。因此，作者建議數位學習系統的發展，應朝向兼顧因應訓練本身之各式學習需求、個人以及團隊學習需求的目標進行設計，以改善受訓者使用數位學習系統的認同態度，進而提高受訓者的使用意願。

### **(三) 公務人員的數位學習能力應持續精進**

隨著資訊科技的日新月異，數位學習科技的進步亦往往一日千里，因此在引進

新的數位學習科技，精進公務人力訓練方式的過程中，即便是在強制設置的環境（如  $H_4$  的假設檢定結果），訓練機構亦需重視和強化數位學習系統介面的易用度和提供詳細的系統操作指引，亦需留意從  $H_6$  的假設檢定結果得知的洞見，亦即訓練機構應在平時能力的養成時，重視參訓者數位學習能力的培養，以降低公務人員學習使用數位學習系統的障礙。

本研究藉由 TAM 理論的引用提出研究架構，運用保訓會授權使用的調查資料，驗證相關的研究假設以回答研究問題，並依據這些研究發現，提供若干政策建議予有意運用數位學習科技精進公務人力訓練的主辦機關參考。當然，本研究的限制在於原始資料樣本數量和原始題項測得數據的訊息量不足，以及受訪者並無實際使用「居家線上學習」系統的經驗等，以致部分研究變項「使用態度（A）」的信效度未能符合學者建議的標準，期望後續的研究能予以改進。由於公務人力訓練機構運用數位學習科技精進公務人力訓練已是各先進國家的發展趨勢，惟數位學習科技的使用，並非即插即用般（plug and play）地容易導入，因為數位學習系統導入的過程，尚需面臨許多因應數位科技與訓練專業需求整合而產生的挑戰。因此，本研究雖存有若干不足之處，但作者仍期望能藉此拋磚引玉，期待未來能有更多實務應用研究投入公務人員的數位學習研究領域，以持續促進公務人力訓練的創新發展。

## 參考文獻

- 林信志、湯凱雯、賴信志（2010）。以科技接受模式探討大學生學習以網路教學系統製作數位教材之意圖和成效。**數位學習科技期刊**，2（1），60-78。
- 洪新原、梁定澎、張嘉銘（2005）。科技接受模式之彙總研究。**資訊管理學報**，12（4），211-234。
- 徐新逸、郭盈芝（2021）。數位學習在技職教育的研究現況及趨勢分析。**教科書研究**，14（3），79-124。
- 郭秋田、廖洲棚（2020）。**運用新興學習科技精進公務人員訓練之研究**。公務人員保障暨培訓委員會 109 年度專案委託研究，未出版。
- 陳玉婷、蔡立元（2009）。從科技接受模式觀點探討資訊科技融入學習。**臺南科大學報**，28，217-235。

樓永堅、曾威智（2016）。以後設分析法探討科技接受模式之研究。*科技管理學刊*, 21 (2) , 1-28。

Adams, D. A., Nelson, R. R. & Todd, P. A. (1992). Perceived usefulness, ease of use, and usage of information technology: A replication. *MIS Quarterly*, 16(2), 227-247.

Anderson, J. C., & Gerbing, D. W. (1988). Structural equation modeling in practice: A review and recommended two-step approach. *Psychological Bulletin*, 103(3), 411-423.

Bentler P. M. (1990). Comparative fit indexes in structural models. *Psychological Bulletin*, 107(2), 238-246.

Breivik, E., & Olsson, U. H. (2001). Adding variables to improve fit: The effect of model size on fit Assessment in LISREL. In R. Cudeck, S. du Toit, & D. Sörbom (Eds.), *Structural equation modeling: Present and future* (pp. 169-194). Lincolnwood, IL: SSI.

Chittur M. Y. (2009). Overview of the technology acceptance model: Origins, developments and future directions. *Sprouts: Working Papers on Information Systems*, (Vol.9 No. 37). Retrieved July 18, 2022, from:  
<https://adam.co/lab/pdf/test/pdfs/TAMReview.pdf>.

Davis, F. D. (1985). *A technology acceptance model for empirically testing new end-user information systems: Theory and results*. Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology.

Davis, F. D. (1989). Perceived usefulness, perceives ease of use, and user acceptance of information technology. *MIS Quarterly*, 13(3), 319-340.

Davis, F. D., Bagozzi, R. P., & Warshaw, P. R. (1989). User acceptance of computer technology: A comparison of two theoretical models. *Management Science*, 35(8), 982-1003.

Fornell, C., & Larcker, D. F. (1981). Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error. *Journal of Marketing Research*, 18(1), 39-50.

Hair, J. F. Jr., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E. & Tatham, R. L. (2006). *Multivariate Data Analysis* (6<sup>th</sup> Ed.). Hoboken, NJ: Prentice-Hall.

Hu, L.-t., & Bentler, P. M. (1999). Cutoff criteria for fit indexes in covariance structure analysis: Conventional criteria versus new alternatives. *Structural Equation*

- Modeling: A Multidisciplinary Journal***, 6(1), 1-55.
- Kim, H., Ku, B., Kim, J. Y., Park, Y. J., & Park, Y. B. (2016). Confirmatory and exploratory factor analysis for validating the phlegm pattern questionnaire for healthy subjects. ***Evidence-based Complementary and Alternative Medicine: eCAM***. Retrieved June 13, 2021, from: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4804052/#B11>.
- Lam, L. W. (2012). Impact of competitiveness on salespeople's commitment and performance. ***Journal of Business Research***, 65(9), 1328-1334.
- Lee, B.-C., Yoon, J.-O., & Lee, I. (2009). Learners' acceptance of e-learning in South Korea: Theories and results. ***Computers & Education***, 53(4), 1320-1329.
- Lee, Y., Kozar, K. A., & Larsen, K. R. T (2003). The technology acceptance model: Past, present, and future. ***Communications of the Association for Information Systems***, 12, 752-780.
- Schumacker, R. E., & Lomax, R. G. (2004). ***A beginner's guide to structural equation modeling*** (2<sup>nd</sup> Ed.). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Ullman, J. B. (2001). Structural equation modeling. In B. G. Tabachnick & L. S. Fidell (Eds.), ***Using multivariate statistics*** (4<sup>th</sup> Ed.). (pp. 653-771). Boston, MA: Allyn and Bacon.
- Venkatesh, V. (2000). Determinants of perceived ease of use: Integrating control, intrinsic motivation, and emotion into the technology acceptance model. ***Information Systems Research***, 11(4), 342-365.
- Venkatesh, V., & Davis, F. D. (2000) A theoretical extension of the technology acceptance model: Four longitudinal field studies. ***Management Science***, 46(2), 186-204.
- Venkatesh, V., Morris, M. G., Davis, G. B., & Davis, F. D. (2003). User acceptance of information technology: Toward a unified view. ***MIS Quarterly***, 27(3), 425–478.
- Zhou, S., Zhou, Y., & Zhu, H. (2021). Predicting Chinese university students' e-learning acceptance and self-regulation in online English courses: Evidence from emergency remote teaching (ERT) during COVID-19. ***SAGE Open***, 11(4). doi:10.1177/21582440211061379

## 附錄一 受訪者基本資料描述性統計

委升薦(n=396)			薦升簡(n=251)		
年齡	人數	百分比	年齡	人數	百分比
26-35	6	1.5%	26-35	0	0%
36-45	111	28%	36-45	74	29.50%
46-55	199	50.3%	46-55	149	59.40%
56-65	64	16.2%	56-65	26	10.40%
遺漏值	16	4%	遺漏值	2	0.80%
性別	人數	百分比	性別	人數	百分比
男性	115	29%	男性	129	51.40%
女性	265	66.9%	女性	120	47.80%
遺漏值	16	4%	遺漏值	2	0.80%
教育程度	人數	百分比	教育程度	人數	百分比
高中	20	38.9%	高中	0	0%
專科	100	25.3%	專科	4	1.60%
大學	215	54.3%	大學	57	22.70%
碩士	44	11.1%	碩士	179	71.30%
博士	1	0.3%	博士	9	3.60%
遺漏值	16	4%	遺漏值	2	0.80%
職務類別	人數	百分比	職務類別	人數	百分比
主管	29	7.3%	主管	176	70.10%
非主管	351	88.6%	非主管	73	29.10%
遺漏值	16	4%	遺漏值	2	0.80%
考試類科	人數	百分比	考試類科	人數	百分比
行政類科	116	21.4%	行政類科	178	70.90%
技術類科	194	35.8%	技術類科	65	25.96%
其他	12	3%	其他	6	2.40%
遺漏值	16	4%	遺漏值	2	0.80%

資料來源：本研究彙整。

## 附錄二 研究變項操作化定義、問卷題項、測量尺度與資料轉換方式

變項名稱	問卷題項	測量尺度
數位學習能力 (ELA)	q3.我的電腦操作能力足以應付數位學習的需要。 q4.我自信能操作數位學習平臺（如 E 等公務園+）進行非同步線上學習。 q5.我自信能操作視訊會議系統（如 Cisco Webex）進行同步線上學習。 q6.整體而言，從事數位學習不會對我造成困擾。	Likert 五等地尺度，1.非常不同意、2.不同意、3.普通、4.同意、5.非常同意。
知覺有用性 (PU)	q42.我認為法定訓練使用的數位學習評量可以衡量出我實際的學習成效。 q43.我認為法定訓練提供的數位學習內容可以滿足個人的學習需要。 q44.我認為法定訓練提供的數位學習內容可以引起我學習的動機。 q46.整體而言，我對於法定訓練的數位學習感到滿意。	
知覺易用性 (PEU)	q39.我認為法定訓練使用的數位學習系統很容易操作。 q40.我認為法定訓練使用的數位學習系統操作介面很符合使用者的需要。 q41.當我對法定訓練的數位學習操作有問題時，可以有人及時協助我解決問題。	
使用態度 (A)	q22 或 q27.若法定訓練改以數位學習方式（含非同步網路影音教學和同步網路直播教學）進行，請問您認為可以滿足以下那些需求？（兩種訓練的回答項不同） q29.請問您認為以下哪種評量可透過	q22（委升薦）答項包括：1.了解當前國家重要政策、2.增強行政知能與個案實務、3.理解公務相關法規與實務應用、4.認識多元價值與自我發展、5.結交新朋友、6.節省交通時間、7.避免感染疾病、8.彌補訓練時數不足之

變項名稱	問卷題項	測量尺度
	<p>網路進行？</p> <p>q36. 請問您覺得和以下哪一種人的互動可以改以網路方式（含視訊會議、通訊軟體（Line, Messenger 等）、網路討論版）進行？</p>	<p>缺憾、9.可接觸教學優良的教師、10.其他。</p> <p>q27（薦升簡）答項包括：1.了解當前國家重要政策、2.增強本職學能、3.認識多元價值與自我發展、4.結交新朋友、5.節省交通時間、6.避免感染疾病、7.彌補訓練時數不足之缺憾、8.可接觸教學優良的教師、9.其他。</p> <p>q29 答項包括：1.生活管理、團體紀律及活動表現考核、2.專題研討（團體）、3.專題研討（個人）、4.情境寫作、5.專書閱讀心得寫作、6.都不行。</p> <p>q30 答項包括：1.同班同學、2.教師、3.輔導員、4.曾經參加過訓練的前輩、5.現職單位同事、6.都不行。</p> <p>重新編碼為受訪者各題勾選答項的次數加總，若受訪者於 q29 和 q30 選擇答項 6.都不行，則依選項意旨將該題分數設為 0。</p> <p>重新編碼後的題項編號為 New22、New27、New29_1、New36_1。</p>
行為意圖 (BI)	<p>q51. 符合參加法定訓練資格者，未能通過訓練將影響公務人員資格取得權益。在此情形下，未來如再次發生類似 COVID-19（新冠肺炎）大規模傳染的情況，您會優先建議保訓會採取以下哪種方案？</p> <p>答項包括：1.避開傳染風險，延後時間辦訓、2.避開傳染風險，採數位學習方式辦理、3.其他，請說明。</p>	重新編碼為虛擬變項，以「避開傳染風險，採數位學習方式辦理」設為 1，其於選項設為 0。

資料來源：本研究彙整。

# Prospects and Challenges of Using Digital Learning Technology to Improve Civil Service Training Acceptance: A Case of Civil Service Training Programs for Promotion

Zhou-Peng Liao<sup>a</sup>, Tony C. T. Kuo<sup>b</sup>

## Abstract

Civil servants are an important human resource of a country, and most western countries value the training and development of civil servants. Facing the development trend of external environment such as globalization, specialization and digitalization, the rapid development and popularization of digital learning technology not only increases the diversification of learning modes, but also makes learning more interactive, real-time, personal and community-based. In view of the impact of Covid-19 pandemic on the training of civil servants, the planning and construction of flexible and diversified digital training methods for civil servants will not only reduce the impact of the pandemic, but also create a new opportunity for improving the civil servant training in the post Covid-19 era. In order to understand the acceptance of digital learning by civil servants, this study uses the data collected from the

---

<sup>a</sup> Associate professor, Department of Public Administration, National Open University.  
Corresponding author, e-mail: zpliao@mail.nou.edu.tw.

<sup>b</sup> Associate professor, Department of Management and Information, National Open University.

research project commissioned by the Civil Service Protection and Training Commission (CSPTC) to analyze the opinions of civil servants who have participated in training for promotion programs. By adapting the technology acceptance model (TAM), this study analyzed the concerns and support conditions of civil servant training using digital learning technologies. In addition to exploring the key success factors and the relationship between these factors in the use of digital learning technology to improve civil servant training, this study also provides some policy recommendations.

**Keywords:** digital learning, online learning at home, civil service training, training for promotion, technology acceptance model



# 國考分發與類科對資淺公務人員 轉調傾向之影響： 公共服務動機為調節變項

高于涵<sup>a</sup>、董祥開<sup>b</sup>

## 《摘要》

我國舉辦公務人員考試已長達 60 餘年，迄今始終堅持公平公正公開的用人宗旨，已建立起全國民眾及考生的信任感，成為政府單位取才用人的主要途徑。然而現行考選制度普遍不足以讓機關的職位及工作需求能與個人的能力及特質取得相對應的平衡。就考選的核心價值來說，似有失衡現象，可能導致單位內部人事不穩、人員流動率偏高的現象。有鑑於此，本研究希望探討「分發方式」及「報考類科」對公務人員「轉調傾向」的影響，並探究「公共服務動機」的調節效果。本研究的分析資料來源為臺灣政經傳播研究中心「2020 年文官定期追蹤網路調查」，主要研究對象為我國公部門年資 10 年以下的現職公務人員。經篩選符合本研究議題之變項並排除遺漏值後，分析樣本數為 648 份。研究結果發現，若公務人員採用受訓成績分發，其轉調傾向會顯著低於國考成績分發。其次，轉調傾向最高的職組為報考經建職組及綜合職組的公務人員。最後，公共服務動機在報考類科對於轉

---

投稿日期：111 年 4 月 11 日。

<sup>a</sup> 國立政治大學公共行政學系碩士，e-mail: kitty851130@gmail.com。

<sup>b</sup> 國立政治大學公共行政學系副教授，e-mail: hkdong@nccu.edu.tw。

調傾向的影響過程中達到顯著的負向調節效果。若公務人員具備越高的公共服務動機時，會負向加強報考類科對轉調傾向的影響力。本研究依據上述研究發現進行討論並提出國考制度相關之實務建議。

[關鍵詞]：資淺公務人員轉調傾向、分發方式、報考類科、公共服務動機

## 壹、緒論

我國公務人員考試制度是政府單位取才用人的主要途徑，但在初任公職考試的制度及運作模式中，選拔及任用人力的信效度卻受到多數學者的質疑。現行考選制度為「分發制」，普遍根據國考成績高低，再按照個人意願填寫職缺志願，如：高普考、地方特考等等；只有少部分的特種考試將受訓成績作為分發依據，如：海巡特考、移民特考（董祥開、高于涵，2020）。在國考成績分發的情況下，僅能確保錄取者的專業知識在水準之上，但無法判斷其工作態度、人格特質、溝通協調等核心職能，是否適合被分發到的職位性質。此外，在我國公職考試中，大多數技術職門皆有相關專業科系的要求，如：衛生醫藥、刑事鑑識、工業工程等，其工作內容特定、公務人員所擁有的專業能力不易被取代，產生分發工作與個人特質不契合的可能性較低。而行政職門的角色定位之界限相對較模糊、其涉及的業務範圍普遍繁雜且多元，較容易發生初任公務人員直到任職報到前，都不知道被分發到的職缺是否適合自己、難以學以致用的情況。

綜上所述，用人機關對錄取者的認識不足、而錄取者對於未來分發機關的職缺，幾乎是一無所知的情況下即進行志願選填，做出關乎終生公部門職涯的選擇。在正式任職報到後，即使發現實務工作情形與自身期待有所落差，也只能等到限制轉調期限解除（高普考 3 年、特考 6 年）後才能申請轉調。但在機關綁約的階段中，於用人機關而言，可能對組織發展及行政效率產生負面的影響；而於公務人員而言，對工作動力及個人職涯發展的影響性尤為嚴重。

從臺灣政經傳播研究中心（Taiwan Institute for Governance and Communication

Research, TIGCR) 執行的 2018 年文官定群追蹤網路調查資料中發現，在有關「公務人員請調次數」的題目中，超過 4 成的受訪者（401 人）有主動請調成功到其他機關的經驗，最多者更是高達 8 次之多（如表 1 所示）。其中，大多數樣本為年資 10 年以下的資淺公務人員（55.86%）。由此數據反映出公務人員於任職期間內，跨機關流動性可能呈現偏高的現象。

表 1：2018 年 TIGCR 文官網路調查樣本中轉調次數統計表

年資	2018 年行政院及所屬機關人數	轉調次數								$\sum 1 - 8$
		0	1	2	3	4	5	6	7	
10 年以下	97,019 (38.99%)	497	158	49	16	1	0	0	0	224 (55.86%)
11-20 年	56,022 (22.52%)	33	39	25	22	13	3	1	1	105 (26.18%)
21-30 年	72,688 (29.21%)	7	24	20	8	4	4	2	0	63 (15.71%)
31 年以上	23,076 (9.27%)	2	3	0	2	2	1	0	1	9 (2.24%)
總計	248,805 (100.00%)	539	224	94	48	20	8	3	1	401 (100.00%)

$n = 940$

資料來源：黃紀、張卿卿（2019）。

再者，從銓敘部公布「107 年度各機關公務人員辭職登記及辭職原因分析」中可以發現，全國共有 2,671 人辭職、離開政府部門。在此當中，超過 7 成的辭職者是年資低於 10 年的公務人員（2,036 人）（如圖 1 所示）。雖然公務人員適度地流動，有助於機關內部人力多元發展與創新。倘若人員流動過於頻繁，卻可能浪費培訓人員的人力及物力成本，亦不利於機關業務之推動與發展。

而作為公務人員的內在回饋機制，公共服務動機有助於提升工作努力的意願及降低職業倦怠（陳敦源、吳舜文、陳揚中、王光旭，2019）。有鑑於此，本研究透過問卷調查的方式，嘗試以公部門年資較淺（10 年以下）的初任公務人員為核心主軸，探究在我國現行考選制度下，透過不同分發方式入公職的公務人員，其轉調傾向的看法有何差異？而報考不同考試類科的公務人員，對於轉調傾向的看法是否亦有所不同？其次，公共服務動機在分發方式、報考類科與轉調傾向之間是否存在調節作用？

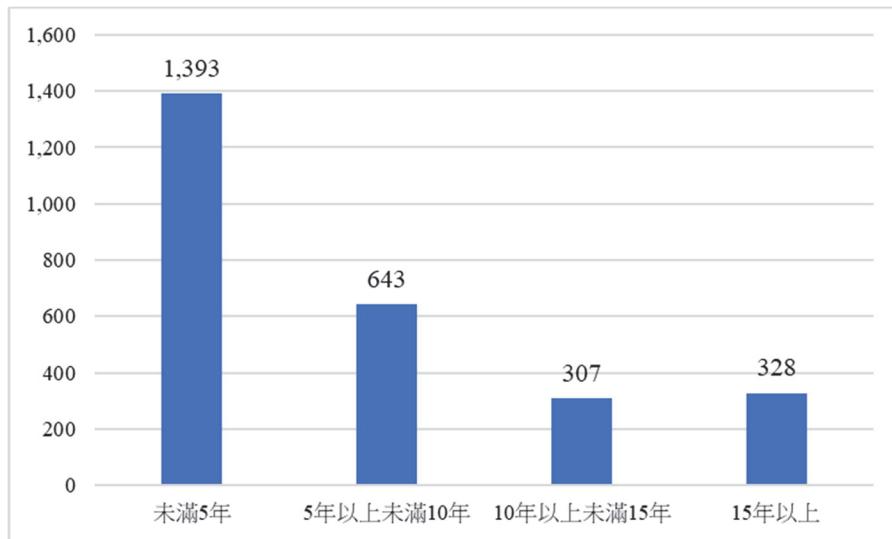


圖 1：2018 年公務人員請辭比例

資料來源：劉力仁（2019）。

## 貳、文獻檢閱與研究假設

### 一、轉調傾向

我國公務人員不受政治干預及政黨輪替的影響，國考錄取後即受永業制的保障，被社會大眾視為工作穩定的鐵飯碗，為吸引大批畢業生及民眾報考的主要原因（游子正、董祥開，2020）。然而，根據銓敘部的數據資料顯示，2016 年全國共有 18,591 人離開原機關（包括調職及離職），約占整體人事異動的 27.88%；2017 年有 17,192 人（約 27.24%）；2018 年有 46,416 人（約 47.85%）；2019 年有 46,303 人（約 54.48%）；2020 年有 41,135 人（約 53.37%）。由表 2 可觀察出，近五年內全國公務人員離開原機關的比例有逐漸增加的趨勢。此外，在近三年間離職的公務人員（包括辭職、免職、解僱、退休、資遣、死亡等等）亦呈現非常嚴重倍數飆升的現象，這當中有多少人是主動選擇放棄公職、離開政府部門，亦值得深入思考，如圖 2 所示。

表 2：近五年全國公務人員人事異動狀況

年度	機關內調動		調職		離職	
	人次	%	人次	%	人次	%
2016 年	48,081	72.12%	17,774	26.66%	817	1.23%
2017 年	45,926	72.76%	16,431	26.03%	761	1.21%
2018 年	50,586	52.15%	33,215	34.24%	13,201	13.61%
2019 年	38,691	45.52%	33,076	38.92%	13,227	15.56%
2020 年	35,946	46.63%	29,548	38.33%	11,587	15.03%

資料來源：整理自銓敘部銓敘統計年報。

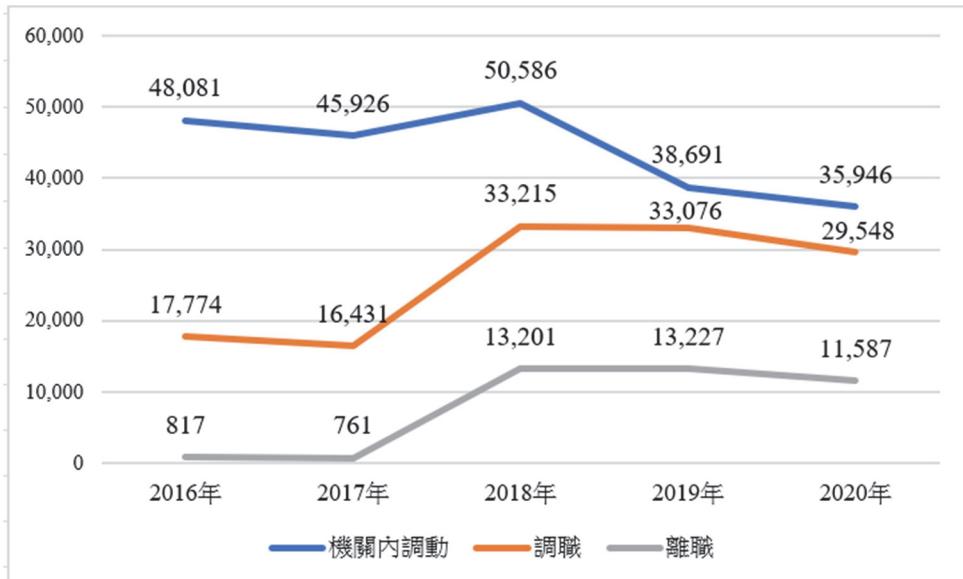


圖 2：近五年全國公務人員人事異動狀況趨勢圖

資料來源：本研究自行繪製。

盧偉斯、楊惠茹（2014）將「轉調傾向」視為離職傾向的從屬關係，定義為：「公務人員由於某些特定緣故，想要從原服務機關轉而調任至其他機關服務的態度與行為意圖強度」。游子正、董祥開（2020）亦認為在公務體系的文化系絡之下，可將離職傾向區分為兩種不同的形式。其一為公務機關內有關單位及職務調動的傾向，稱為「單位離職傾向」；而另一種則是指放棄公務人員的身份，轉而從事私部

門或第三部門相關職業的傾向，稱之為「部門離職傾向」。本研究將研究焦點聚焦在單位離職傾向，也就是公部門內轉調傾向上。

楊戊龍、邱冠智（2015）針對 2000 年至 2012 年的新進公務人員進行研究，發現超過半數（50.80%）的人曾有跨機關流動的經驗。其中，超過 3 成（32.90%）的人在正式任職報到後隨即有轉換至其他機關的想法。作者進一步瞭解錄取者轉調的原因，依序為：工作環境（約 43.07%）、升遷機會（約 23.51%）、家庭（約 21.34%）、工作壓力（約 8.92%）、國考錄取或進修（約 3.16%）。而蘇偉業（2018）訪談考試分發的錄取者後亦指出，轉調原因可分為家庭地理因素、積極因素（如：個人專業志趣、期望挑戰等未來發展）、以及消極因素（如：工作壓力、適應性、人際關係、公平性等不滿因素）。據作者調查，消極因素所占比例較多。

由此觀之，現行分發制度導致分發缺額與錄取者的期待可能有所落差。從流動原因來看，若排除家庭、地理因素，多數錄取者申請轉調係源自於工作環境因素，如：原機關組織文化、主管領導方式等；亦有部分錄取者認為被分發的職位無法滿足工作成就感。多數錄取者僅能透過任用計畫彙總表所提供的資訊瞭解未來可能被分發的職缺，需要等到正式任職報到後才能真正認識被分發的職位及工作環境。有鑑於此，部分初任公務人員可能無法適應分發單位的環境、價值觀及文化，或認為該職缺不足以滿足自身的工作滿足感及自我實現需求，進而產生轉調至其他機關的想法，以尋求職涯更進一步發展的機會。

## 二、我國國家考試之分發制度與分發方式

以下將針對各類國考分發制度及分發方式之規定進行說明，並參考董祥開、高于涵（2020）之整理方式，將其內容整理成表 3。

### （一）高普初等考試

公務人員考試法第 6 條第 1 項：「公務人員之考試，分高等考試、普通考試、初等考試三類。高等考試按學歷分為一、二、三級。及格人員於服務三年內，不得轉調原分發任用之主管機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校任職。」固定一年舉行一次，依國考成績並參考其志願，配合任用需求擇優汰劣，參與基礎訓練跟實務訓練，共計 4 個月，期滿及格者，由銓敘部及行政院人事行政總處分發任用。

表 3：我國各類國家考試之分發規定

國考種類	國考分類	受訓時間	分發規定
特種考試	高普初等考試	基訓+實訓 4 個月	國考成績
	地方特考	基訓+實訓 4 個月	
	關務特考	專訓+實訓 4 個月	
	社福特考	基訓+實訓 4 個月	
	民航特考	專訓+實訓 6 個月	
	原住民特考	基訓+實訓 4 個月	
特種考試	身心障礙特考	基訓+實訓 4 個月	
	調查局特考	三等 1 年 四、五等 6 個月	專訓成績 60% 品德考核 40%
	國安局特考	專訓 1 年	受訓總成績
	外交特考	三等 6 個月 四等 4 個月	受訓總成績
	移民特考	二、三等 1 年 四等 9 個月	國考成績 20% 專訓成績 80%
	警察特考 (內軌制)	三等 1 年 四等 2 個月	國考成績 20% 教訓成績 80%
	一般警察特考 (外軌制)	二、三等 2 年 四等 1 年半	
	司法特考	三階段 9 個月	國考成績 10% 受訓總成績 90%
	海巡特考	專訓+實訓 1 年	國考成績 40% 專訓成績 60%

參考資料：修改自董祥開、高于涵（2020：26）。

## （二）特種考試

公務人員考試法第 6 條第 2 項：「為因應特殊性質機關之需要及保障身心障礙者、原住民族之就業權益，特種考試區分為一、二、三、四、五等。及格人員於服務 6 年內，不得轉調申請舉辦特種考試機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校

任職。」不定期舉辦，且部分性質特殊之特考，其分發方式、受訓時間及內容皆與高普考有所差異。以下根據史美強、陳秋政（2012）整理之公職考試占缺制度及董祥開、高于涵（2020）整理之分發方式，詳述三種不同的分發基準：

### 1. 國考成績分發

(1) 地方特考：包括基礎訓練跟實務訓練共計4個月，由銓敘部及行政院人事行政總處分發任用。(2) 關務特考：包括專業訓練跟實務訓練共計4個月，任用單位為財政部關務署及各地區關稅局。(3) 社福特考：包括基礎訓練跟實務訓練共計4個月，任用單位為衛生福利部所屬社政機關。(4) 民航特考：包括專業訓練跟實務訓練共計6個月，任用單位為交通部。(5) 原住民特考：包括基礎訓練跟實務訓練共計4個月，任用單位為原住民族委員會。(6) 身心障礙特考：包括基礎訓練跟實務訓練共計4個月，由銓敘部及行政院人事行政總處分發任用。

### 2. 受訓成績分發

(1) 調查局特考：包括基礎訓練及專業訓練（含實習）。三等受訓1年；四、五等6個月，不得免除或縮短。任用單位為法務部調查局，以專業訓練（60%）及品德素養考核（40%）合併為受訓成績。<sup>1</sup> (2) 國安局特考：專業訓練時間為1年，不得免除或縮短。任用單位為國家安全局，分發依據為受訓總成績。(3) 外交特考：包括兩階段課程（含實習）。三等受訓6個月、四等4個月，不得免除或縮短。任用單位為外交部，以兩階段合併為受訓總成績。<sup>2</sup>

### 3. 國考 + 受訓成績分發

(1) 移民特考：包括專業訓練及實務訓練（含實習參訪）。二、三等受訓1年、四等9個月，申請免除或縮短專業訓練者，仍須接受3個月實務訓練。任用單

---

<sup>1</sup> 參閱公務人員保障暨培訓委員會110年公務人員特種考試法務部調查局調查人員考試錄取人員訓練計畫（2021年5月25日），取自：

[https://www.csptc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=538&s=36497](https://www.csptc.gov.tw/News_Content.aspx?n=538&s=36497)。

<sup>2</sup> 參閱公務人員保障暨培訓委員會109年公務人員特種考試外交領事人員及外交行政人員考試錄取人員訓練計畫（2020年10月28日），取自：

[https://www.csptc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=538&s=35422](https://www.csptc.gov.tw/News_Content.aspx?n=538&s=35422)。

位為內政部移民署，根據國考（20%）+專業訓練（80%）分配實務訓練。<sup>3</sup>（2）警察特考：分為警察特考及一般警察特考，皆包括教育訓練及實務訓練（含實習及試辦）。警察特考三等受訓時間為1年、四等為2個月；<sup>4</sup>而一般警察特考二、三等受訓2年、四等1年半。<sup>5</sup>申請免除或縮短教育訓練者，仍須接受2個月（二、三等）、6個月（四等）實務訓練。兩者皆依國考（20%）+教育訓練（80%）分配實務訓練，任用單位為內政部警政署／消防署或海洋委員會。（3）司法特考：包括三階段課程（含實習及檢討），受訓時間為9個月，不得免除或縮短。任用單位為司法院或法務部，以國考（10%）+受訓總成績（90%）合併計算。<sup>6</sup>（4）海巡特考：包括專業訓練及實務訓練（含實習及試辦），1年受訓時間，申請免除或縮短專業訓練者，仍須接受4個月實務訓練。任用單位為海洋委員會海巡署，根據國考（40%）+專業訓練（60%）分配實務訓練。<sup>7</sup>

綜觀我國各類公務人員國家考試上，除了少部分特種考試因其業務性質較與眾不同，例如調查局、移民署、海巡署等等，會在考生已經歷過受訓階段後，才配合「受訓成績」、或「國考成績+受訓成績」當作分發單位之標準。其餘高普初等考試及多數特種考試則普遍都在考生國考成績合格後，即根據「國考成績」填寫職缺志願序，以此為正式分發任用單位的基礎。以下針對「國考成績分發」及「受訓成績分發（結合國考成績或單純以受訓成績）」兩部分進行說明及討論：

---

<sup>3</sup> 參閱公務人員保障暨培訓委員會110年公務人員特種考試移民行政人員考試錄取人員訓練計畫（2021年7月6日，取自：

[https://www.csptc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=3722&s=36705](https://www.csptc.gov.tw/News_Content.aspx?n=3722&s=36705)）。

<sup>4</sup> 參閱公務人員保障暨培訓委員會110年公務人員特種考試警察人員考試錄取人員訓練計畫（2021年8月16日，取自：

[https://www.csptc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=538&s=36857](https://www.csptc.gov.tw/News_Content.aspx?n=538&s=36857)）。

<sup>5</sup> 參閱公務人員保障暨培訓委員會110年公務人員特種考試一般警察人員考試錄取人員訓練計畫（2021年8月16日，取自：

[https://www.csptc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=538&s=36861](https://www.csptc.gov.tw/News_Content.aspx?n=538&s=36861)）。

<sup>6</sup> 參閱公務人員保障暨培訓委員會法務部司法官學院檢察事務官訓練班第24期訓練計畫（2021年4月29日，取自：

[https://www.csptc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=3727&s=36384](https://www.csptc.gov.tw/News_Content.aspx?n=3727&s=36384)）。

<sup>7</sup> 參閱公務人員保障暨培訓委員會110年公務人員特種考試海岸巡防人員考試錄取人員訓練計畫（2021年7月1日，取自：

[https://www.csptc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=538&s=36675](https://www.csptc.gov.tw/News_Content.aspx?n=538&s=36675)）。

### (三) 國考成績分發

我國公職考試大多以「國考成績」為基礎分配工作職缺，用人機關缺乏篩選及定奪最終任用人選的權利。直到正式任職前，錄取者都無法確定被分發的機關及工作職缺；而用人機關亦從未接觸過錄取者，只知道未來的新進人員可能具備大學或同等學歷的資格，卻無從得知該人員是否具有勝任該缺額之能力與特質。另一方面，受訓階段之淘汰率相當低，其原因為參訓者皆已占缺，若淘汰將導致用人機關沒人可用。有鑑於此，錄取者在通過國考後，幾乎就確定成為具有完善身分保障的公務人員，造成部分參訓者不注重訓練，不利於展現出培養人力及汰除不合適人員的功能。故錄取者能否適任被分發的工作仍有待商榷。

### (四) 受訓成績分發（結合國考成績或單純以受訓成績）

部分特考因其業務性質較與眾不同，故以「受訓成績」當作分發單位之標準。此做法表示受訓是影響未來的志願選填與分發單位的關鍵因素。黃東益、陳秋政、謝俊義（2014）指出，運用得當能夠產生三點獲益：（1）提升受訓功能，先訓練再填志願，有助於參訓者專心致志於受訓；（2）貫徹受訓篩選之效用，參訓者已經歷過一段時間的受訓，較能篩選出兼具專業知識及核心職能之考生；（3）考生對機關熟悉度較高，受訓後對機關有更進一步的認識及瞭解，較能依據自身條件選擇適合的單位。反之，若缺乏完善的配套措施，亦可能有兩點弊端：（1）不公平考核，各類公職考試之審查程序及訓練機關不一，公平性上有所疑慮；（2）考試信效度受挑戰，評比依據及成績計算標準若不一致，可能遭受大眾及考生的反彈（董祥開、高于涵，2020）。

綜上所述，本研究希望探討不同分發方式進入公職的公務人員，在轉調傾向上是否有所不同。藉由「國考成績分發」的錄取者，在填寫志願前沒有接觸用人機關的機會，且無法預想自己可能會被分發到哪一個職缺，故其在正式報到後，因為不滿意或不適合被分發到的機關而產生的轉調傾向可能較高；而藉由「受訓成績分發」的錄取者，因為已經歷過一段時間的受訓，對於用人機關及未來的職缺有一定的熟悉度，任職後的轉調傾向可能較低。因此，本研究據以推論，提出以下假設：

*H<sub>1</sub>*：依受訓成績分發（結合受訓成績或單純以受訓成績）的公務人員，其轉調傾向會比依國考成績分發的公務人員來得低。

## 二、我國公職考試之報考類科

從考選部公布各類考試之應考資格發現，目前高普初等考試和特種考試的考試類科中，行政職門在應考資格上無特別限制畢業科系，著重於通才主義；但技術職門幾乎所有類科都有特殊的專業科系限制，採專才主義。彭錦鵬（2009）在分析2008年高考三級錄取者之教育背景時亦發現，行政職門的錄取者與畢業科系間的關係有極大的落差。以人事行政為例，錄取者的畢業科系與人事行政業務緊密結合的比例僅15%。而錄取技術職門的人員，其畢業科系的分布則相當集中，有90%以上皆為本科系畢業生（張四明、詹靜芬，2016；楊戊龍，2010）。故本研究主要以「行政職門」的錄取者作為研究焦點，探究其在轉調傾向上的看法。

行政職門可再細分為綜合職組、財務職組、法務職組、安全職組、經建職組、衛環職組、外交職組、災防職組、以及警政職組。彭錦鵬（2009）發現錄取財務職組、經建職組、法務職組及衛環職組的考生大多來自於較密切相關的科系，經過專業科目考試的篩選，人員與工作的契合度較高；相反的，錄取綜合職組的考生之畢業科系則相當散落廣泛且不集中，甚至有不少畢業於技術類科系的人員考上綜合職組的案例。

楊戊龍（2010）、熊忠勇（2010）、蔡秀涓（2010）從職能理論的角度，<sup>8</sup>分別針對一般行政、一般民政與人事行政之應考方式及科目的適當性進行分析。三位作者皆認為目前考選制度存在的問題包括：（1）部分考試科目與工作性質及所需職能的直接關聯性較低；（2）僅以單一紙筆測驗作為專業知識的評量依據，在考選效度上有其限制性；（3）目前僅以學歷作為應考資格的限制，而沒有任何畢業系所的相關限制。再者，張涵榆（2014）以錄取一般行政類科的公務人員為訪談對象，希望瞭解現行考試類科、應試科目與其分發到的工作之契合度。其研究發現綜

---

<sup>8</sup> 職能（competency）之定義：「個人具備的深層和持久性特性，這些特性和其在某項工作或情境上所設定的有效績效或卓越績效之標準表現，具有因果預測的相關性」（Spencer & Spencer, 1993；轉引自施能傑，2010）。

合職組中的一般行政、人事行政、及社會行政類科所需的工作職能相似度極高，且這些類科應試的專業科目與實際應用於工作崗位上的契合度並不高。

綜上，綜合職組相較於其他行政職門中的職組而言，有更高的轉調傾向及機關內部流動率可能源於：（1）業務範圍繁複多元，錄取者的畢業科系與工作性質較無密切關聯。（2）開缺單位分布廣泛，遍及中央、地方縣市政府各局處、鄉鎮市公所。此情況可能使得初任公務人員直到任職報到前，都無法確定被分發到的職缺是否適合自己、難以學以致用。故本研究以「綜合職組、財務職組、法務職組、經建職組、衛環職組」為核心主軸，希望探究其在轉調傾向上的差異程度，並據以提出假設：

$H_2$ ：非綜合職組的公務人員，其轉調傾向會比綜合職組的公務人員來得低。

$H_{2-1}$ ：財務職組的公務人員，其轉調傾向會比綜合職組的公務人員來得低。

$H_{2-2}$ ：法務職組的公務人員，其轉調傾向會比綜合職組的公務人員來得低。

$H_{2-3}$ ：經建職組的公務人員，其轉調傾向會比綜合職組的公務人員來得低。

$H_{2-4}$ ：衛環職組的公務人員，其轉調傾向會比綜合職組的公務人員來得低。

### 三、公共服務動機

#### （一）起源與發展

最早始於 Rainey (1982) 針對公私部門參與公共服務意願的程度及獎酬偏好進行研究。作者發現，公部門具有高度參與公共服務的意願（黃朝盟、嚴秀娟，2018）。Perry 與 Wise (1990) 認為「公共服務動機」係指「一種個人傾向或動機，主要透過回應公共制度及組織問題所產生」，亦即「從事公共服務行為的動機」（李俊達，2020；陳重安、許成委，2016）。Perry、Hondegem 與 Wise (2010) 更強調唯有透過公共事務才能滿足公共服務動機，以為民提供公共服務的利他行徑為核心主軸。Perry (1996) 透過驗證性因子分析後，將公共服務動機分為政策制定關注 (attraction to public policy making, APM) 、公共利益承諾 (commitment to the public interest, CPI) 、同情心 (compassion, COM) 及自我犧牲 (self-sacrifice, SS) 4 個次構面，發展出多面向檢測公共服務動機的量表。

後續眾多學者皆驗證出公共服務動機對員工的工作表現及公共組織的關聯性作

用。在過去的文獻中，公共服務動機被反覆檢驗出與工作滿意度（曹瓊文，2012；Taylor, 2008）、工作投入（吳宗憲，2012；Leisink & Steijn, 2009）、績效表現（石堂歷，2012；Alonso & Lewis, 2001）、組織承諾（吳宗憲、黃浩瑋，2014）皆呈現正向影響；而與離職傾向（黃奕禎，2018；Naff & Crum, 1999）、工作倦怠（劉祥得、許立一，2019）則呈現負向影響。而針對離職傾向的影響來說，Perry 與 Wise (1990) 嘗試採用 Schneider (1987) 提出的 ASA 架構 (attraction-selection-attrition；吸引—甄選—留職)，主張公共服務動機越高，即表示公務人員因本身特質與公部門追求公共利益的特徵相互契合，較能達成服務、關懷社會及大眾的理想，因此留任率越高、越不容易離開公部門。

然而，有學者卻發現公共服務動機不必然為組織帶來正面的影響，可能促發負面的結果。吳宗憲（2012）認為在個人－工作／組織契合度無法獲得滿足的情況下，公共服務動機高的公務人員，反而可能產生「另類代理人問題」及「降低努力」的負面影響。公共服務動機越高者，若其個人目標與組織目標有高度的匹配，反而可能導致人員為全力推動組織目標，而展現出過度的行為表現，超出公職人員合適的權限範圍，為另類代理人問題。反之，在個人與組織目標不平衡的情形下，具有高度公共服務動機者，可能產生工作滿意度及工作投入低的行為傾向。綜上所述，不同學者在驗證公共服務動機對於離職傾向的影響時，發現不同的研究結果。本研究推論，公共服務動機對於離職傾向的影響效果可能受到個人－工作／組織契合度的影響。

## （二）公共服務動機在分發方式、報考類科與轉調傾向間之調節作用

由於公務人員之工作即從事公共服務為人民服務，所以當公務人員面臨不論是外在工作環境或內在個人特質所產生的不同想法時，公共服務動機容易成為居中調節的角色。不少學者皆在研究架構中，納入對於公共服務動機調節效果的討論（吳宗憲、許耿銘，2014；陳敦源等人，2019；董祥開、柳嘉蕙，2020；謝向婷，2017）。而根據前述文獻發現分發方式及報考類科可能是影響轉調傾向的主要因素，而此影響效果也許會受到個人內在特質的調節。故本研究在分析架構中，希望探究公共服務動機會如何調節分發方式、報考類科影響轉調傾向的過程。在分發方式或報考類科所導致之被分發工作與個人特質相契合的前提下，若公務人員本身具

備高度公共服務的意願及使命感，是否可能因為在現機關環境下能夠發揮自我潛能、及獲得工作滿足感，因此而降低其轉調傾向。如同前述文獻，在個人－工作／組織契合度無法獲得滿足的情況下，公共服務動機高的公務人員，可能因此而降低努力意願、離職傾向提升。反之，當公務人員面對高度個人－工作／組織契合度的職位時，公共服務動機高者，其離職傾向則可能因此而有所減緩。有鑑於此，本研究據以推論，提出以下假設：

$H_{3-1}$ ：「公共服務動機」會負向強化「分發方式」對「轉調傾向」的影響。

$H_{3-2}$ ：「公共服務動機」會負向強化「報考類科」對「轉調傾向」的影響。

## 參、研究設計

### 一、研究架構與假設

本研究發現初任公務人員可能因為不同的分發方式與報考類科，對轉調傾向產生不同的看法，而公共服務動機亦可能作為居中調節的角色。故本研究以年資 10 年以內的資淺公務人員為分析對象。自變項為「分發方式（國考成績分發、受訓成績分發）」、「報考類科（綜合職組、財務職組、法務職組、經建職組、衛環職組）」；依變項為「轉調傾向」；調節變項為「公共服務動機」。再者，公務人員的離職傾向會受到性別、年齡、學歷、年資、機關性質等因素的影響（盧偉斯、楊惠茹，2014；Liu, Liu, & Hu, 2010; Jung, 2014）。而志願序亦可能影響分發滿意度及轉調傾向（董祥開、高于涵，2020）。本研究已選擇年資 10 年以下的公務人員進行分析，故年資不納入討論。基此，控制變項為「性別、年齡、學歷、官等、職務性質、入公職管道、志願序」，以此為基礎確立研究架構及假設（如圖 3）。

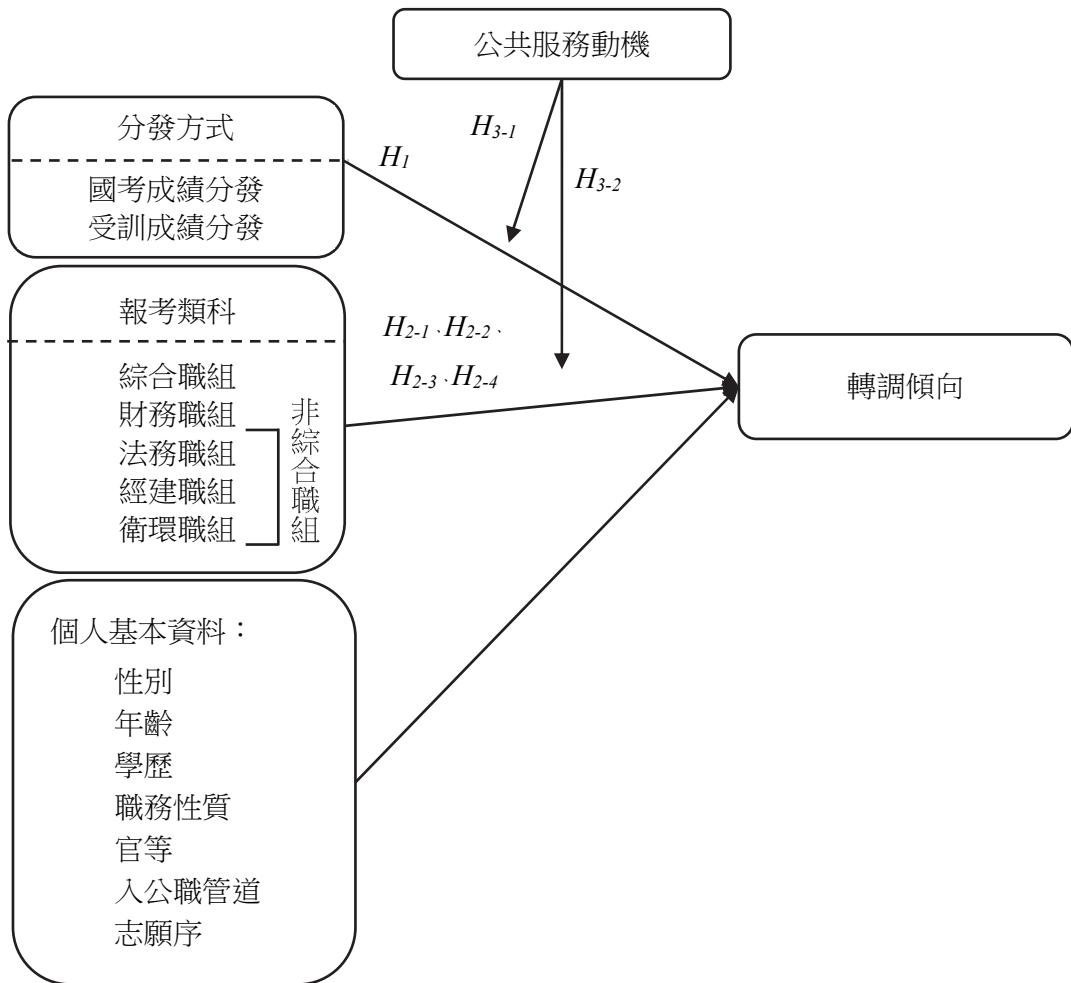


圖 3：研究架構圖

資料來源：本研究自行繪製。

## 二、研究方法

本研究分析資料源自於「臺灣政經傳播研究中心」2020 年文官定群追蹤調查（黃紀、張卿卿，2020）。該調查計畫之研究母體為行政院及所屬機關之「常任文官」，排除公營事業、公立學校、衛生醫療機構、交通單位、法官、警察、聘用、約僱和雇員等人員。正式問卷藉由 Email 信箱寄送網路問卷給受訪者自行作答後回覆。從 2020 年 6 月 1 日起開始調查，至 2020 年 8 月 31 日正式收案，最終成功回收樣本 1,300 份。本研究為探討資淺公務人員初任公職考試時的分發狀況及轉調情

形，挑選公部門「年資小於 10 年（含）」的樣本，並排除欲分析變項之遺漏值，實際分析樣本數為 648 份。為判別回收樣本是否足以準確代表母體結構，本研究根據「性別」與「分發方式」檢定分析樣本代表性，發現回收問卷在國考成績分發的部分人數較多、但在受訓成績分發的部分人數較少 ( $p < .05$ )。為使推論結果更符合實際現況，本研究採事後分層加權法，其分析樣本數及權重如表 4 所示。

表 4：樣本結構及權重

2020 年行政院及所屬機關			實際回收比例			權重
分發方式	性別	人數	比例	人數	比例	
國考成績	男	26,689	47.14%	230	35.49%	1.33
	女	23,090	40.79%	400	61.73%	0.66
受訓成績	男	4,211	7.44%	11	1.70%	4.38
	女	2,622	4.63%	7	1.08%	4.29
總計		56,612	100.00%	648	100.00%	

資料來源：本研究自行整理。

### 三、資料變項概念化及操作化

#### （一）分發方式

本研究欲測量受訪者於初任考試時，是藉由何種成績進行分發，如表 5。

表 5：分發方式操作化

變項	題目內容與題數	選項	資料型態	來源
分發方式	1. 請問您當初被分發到第一份職務是根據下列何種成績？	1. 國考成績 2. 受訓成績 3. 國考成績加上受訓成績 4. 其他成績 5. 非根據考試成績分發	類別變項	自行設計

資料來源：本研究自行整理。

## (二) 報考類科

本研究欲測量受訪者於初任考試時報考何種類科，請受訪者填答，如表 6。

表 6：報考類科操作化

變項	題目內容與題數	回答	資料型態	來源
報考類科	1. 請問您第一次錄取國家考試時所報考的類科？	自行填答	類別變項	自行設計

資料來源：本研究自行整理。

## (三) 公共服務動機

Perry (1996) 發展的公共服務動機問卷雖已廣泛應用於不同國家的研究，但也引發不少質疑。Kim (2009) 重新釐清其核心概念及操作化定義，嘗試納入儒家元素，建立 4 個構面共 12 題的量表，並以韓國公務人員作為研究對象。經驗證性因素分析及二階驗證式因子分析結果顯示，此量表適合用來檢測韓國公務人員。後續有學者採用 Kim (2009) 的量表進行研究，皆驗證出良好的信效度（陳重安、許成委，2016；董祥開、柳嘉蕙，2020；蔡富丞，2018）。有鑑於此，本研究考量東西文化及政治性質差異，採用 Kim (2009) 的問卷，以李克特 6 點量表衡量，如表 7。經因素分析發現，KMO 值為 .91，再經信度分析得到 Cronbach's  $\alpha$  為 .93，說明這些題項有效且可信。故在後續分析時，將 12 個題項加總平均進行重新編碼。

表 7：公共服務動機操作化

變項	構面	題目內容與題數	資料型態	來源
公共服務動機	政策制定關注	1. 我對有益於國家社會的公共計畫深感興趣	順序變項	Kim (2009)
		2. 看到他人能從公共計畫中受益能帶給我相當大的滿足感		
		3. 與他人分享自己對政策的觀點對我而言是極有吸引力的事情		
	公共利益承諾	4. 我認為公共服務是一種公民責任		
		5. 有意義的公共服務對我很重要		
		6. 為公共利益奮鬥是我的職責		
	同情心	7. 當我看到弱勢的人受害總是感到於心不忍		
		8. 我經常提醒自己，人們總是互相依賴的		
		9. 當看到人們的悲慘或痛苦時我會感到難過		
	自我犧牲	10. 對人民、社會做出貢獻，比我個人的生涯發展更有意義		
		11. 只要我認為對大眾有利，我願意冒著失去陞遷機會的風險去爭取		
		12. 我認為大我之責任當在小我之前		

資料來源：本研究自行整理。

#### （四）轉調傾向

政府部門內部人事不穩、公務人員頻繁流動的原因可能為分發到的工作與錄取者本身的期待不相符，其中包括不適應工作環境、無法滿足升遷與發展等，以至於公務人員離開原機關的比例有逐年增加的趨勢（如表 2 所示）。故本研究參照並修改楊戊龍、邱冠智（2015）有關考試及格人員流動情形之「流動念頭及流動後的滿意度」之間項，測量受訪者於初任考試時，分發工作後的轉調傾向，以李克特 6 點量表衡量，如表 8。

表 8：轉調傾向操作化

變項	題目內容與題數	資料型態	來源
轉調傾向	1. 在限制轉調期限內（Ex：高普考 3 年、特考 6 年），我曾一直非常想離開當時的工作	順序變項	楊戊龍、邱冠智（2015）

資料來源：本研究自行整理。

## 肆、資料分析

### 一、樣本特性

表 9 呈現本研究分析樣本之組成分布。在「性別」方面，男性共 241 人（37.19%），女性共 407 人（62.81%），大多數樣本為女性。在「年齡」方面，以 30—39 歲的樣本占最多數，共 435 人（67.13%）；其次為 20—29 歲的樣本，共 111 人（17.13%）；最少的樣本為 50 歲以上的公務人員，僅有 15 人（2.31%）。在「學歷」的分布狀況上，大學畢業的學士占超過半數的比例，共 422 人（65.12%）；其次為碩士學歷，共 213 人（32.87%）；具博士學位的樣本最少，僅有 1 人（0.15%）。在「官等」方面，委任共 219 人（33.80%），薦任共 429 人（66.20%），薦任樣本多於委任。在「職務性質」方面，九成以上的樣本皆為非主管職，共 589 人（90.90%），而有擔任主管職者僅 59 人（9.10%）。在「公部門年資」方面，以 2 年以上 3 年以下的樣本最多，共 115 人（17.75%）；最少的樣本為 1 年以下的公務人員，僅 18 人（2.78%）。在「入公職管道」方面，大多數受訪者皆透過高考入公職，共 285 人（43.98%）；其次為透過特考入公職的樣本，共 195 人（30.09%）；透過初考入公職的樣本最少，僅有 75 人（11.57%）。最後，在「志願序」方面，錄取排名以前 5 名居多，共 360 人（55.56%）；其次為 6—10 名，共 99 人（15.28%）；最少的是 36—40 名的樣本，僅有 9 人（1.39%）。

表 9：分析樣本個人背景次數分配表

人口變項	類別	次數	百分比
性別	男性	241	37.19%
	女性	407	62.81%
年齡	20-29 歲	111	17.13%
	30-39 歲	435	67.13%
	40-49 歲	87	13.43%
	50 歲以上	15	2.31%
學歷	高中、職（含）以下	3	0.46%
	專科	9	1.39%
	學士	422	65.12%
	碩士	213	32.87%
	博士	1	0.15%
官等	委任	219	33.80%
	薦任	429	66.20%
職務性質	非主管	589	90.90%
	主管	59	9.10%
公部門年資	1 年以下（含）	18	2.78%
	1 年以上 2 年以下（含）	30	4.63%
	2 年以上 3 年以下（含）	115	17.75%
	3 年以上 4 年以下（含）	84	12.96%
	4 年以上 5 年以下（含）	91	14.04%
	5 年以上 6 年以下（含）	75	11.57%
	6 年以上 7 年以下（含）	90	13.89%
	7 年以上 8 年以下（含）	48	7.41%
	8 年以上 9 年以下（含）	61	9.41%
	9 年以上 10 年以下（含）	36	5.56%
入公職管道	高等考試	285	43.98%
	普通考試	93	14.35%
	初等考試	75	11.57%
	特種考試	195	30.09%
志願序	前 5 名	360	55.56%
	第 6-10 名	99	15.28%
	第 11-15 名	41	6.33%
	第 16-20 名	29	4.48%
	第 21-25 名	10	1.54%
	第 26-30 名	13	2.01%
	第 31-35 名	12	1.85%
	第 36-40 名	9	1.39%
	第 41-50 名	10	1.54%
	51 名以上	65	10.03%

n=648

資料來源：本研究自行整理。

## 二、各變項敘述統計

### (一) 分發方式

表 10 呈現分發方式的分布狀況，絕大多數的公務人員皆為國考成績分發，共 630 人（97.22%）；以受訓成績分發的公務人員最少，僅 3 人（0.46%）。本研究在後續分析時將合併計算「受訓成績」、「國考成績加受訓成績」，重新編碼為一個變數。由上述數據可看出，我國公務人員考試幾乎全部皆根據「國考成績」來篩選人力，考生於錄取後填寫志願，按照分數高低分發至各單位；僅有極少數特種考試係根據「受訓成績（結合國考成績或單純以受訓成績）」進行分發。

表 10：「分發方式」次數分配表

題目	選項	次數	百分比
請問您當初被分發到第一份職務是根據下列何種成績？	國考成績	630	97.22%
	受訓成績	3	0.46%
	國考成績加上受訓成績	15	2.31%

資料來源：本研究自行整理。

### (二) 報考類科

有鑑於各個行政職門中的類科相當多元，於受訪者回覆中有些類科的人數為零。故本研究在報考類科的測量上，僅根據部分有受訪者回覆之類科進行分析。從表 11 可知，在報考類科變項上，錄取綜合職組的公務人員最多，占了行政職門中過半數的比例，有 476 人（73.46%）；其次依序為財務職組 73 人（11.27%）、經建職組 65 人（10.03%）、法務職組 28 人（4.32%）；衛環職組的受訪者最少，僅 6 人（0.93%）。

表 11：「報考類科」次數分配表

題目	分類職組	選項	次數	百分比
		綜合行政	271	41.82%
	綜合職組	社勞行政	63	9.72%
476 (73.46%)		文教行政	31	4.78%
		人事行政	111	17.13%
	財務職組	財稅金融	36	5.56%
請問您第一次錄取 國家考試時所報考 的類科？	73 (11.27%)	會計審計統計	37	5.71%
	法務職組	廉政	24	3.70%
28 (4.32%)		法制	4	0.62%
	經建職組	經建行政	35	5.40%
65 (10.03%)		交通行政	6	0.93%
		地政	24	3.70%
	衛環職組	衛生行政	4	0.62%
6 (0.93%)		環保行政	2	0.31%

資料來源：本研究自行整理。

### (三) 轉調傾向

在轉調傾向的測量上，其平均值為 3.80，略高於李克特 6 點量表的中間值 (3.50)，如表 12。代表就整體而言，多數公務人員對於「在尚未解除限制轉調期限時，就已經有想要轉換至其他機關的想法」之論述同意程度偏高。推論初任公務人員的跨機關流動性呈現偏高的現象。

表 12：「轉調傾向」敘述統計

	觀察值	最小值	最大值	平均值	標準差
在限制轉調期限內，(ex：高普考 3 年、特考 6 年)，我曾一直非常想離開當時的工作	648	1	6	3.80	1.57

資料來源：本研究自行整理。

#### (四) 公共服務動機

在公共服務動機的測量上，以「我經常提醒自己，人們總是互相依賴的」為最高（4.62），其次為「當我看到弱勢的人受害總是感到於心不忍」（4.52），而以「我認為大我之責任當在小我之前」為最低（3.44）。整體來說，公共服務動機的12個評估面向上，僅有一項論述低於中間值（3.50），且整體公共服務動機的平均值為4.08，如表13。也就是說，大部分受訪者在公共服務動機的描述上，是偏向「同意」的。就整體而言，公共服務動機呈現普遍偏高的現象。

表13：「公共服務動機」敘述統計

	觀察值	最小值	最大值	平均值	標準差
我對有益於國家社會的公共計畫深感興趣		4.01	1.09		
看到他人能從公共計畫中受益能帶給我相當大的滿足感		4.18	1.07		
與他人分享自己對政策的觀點對我而言是極有吸引力的事情		3.90	1.13		
有意義的公共服務對我很重要		4.29	0.96		
我認為公共服務是一種公民責任		4.22	1.05		
為公共利益奮鬥是我的職責	648	1	6	3.90	1.08
當我看到弱勢的人受害總是感到於心不忍		4.52	0.92		
當看到人們的悲慘或痛苦時我會感到難過		4.41	0.92		
我經常提醒自己，人們總是互相依賴的		4.62	0.86		
只要我認為對大眾有利，我願意冒著失去陞遷機會的風險去爭取		3.84	1.13		
我認為大我之責任當在小我之前		3.44	1.19		
對人民、社會做出貢獻，比我個人的生涯發展更有意義		3.60	1.11		
整體公共服務動機（12題加總平均）	648	1	6	4.08	0.79

資料來源：本研究自行整理。

### 三、研究分析

#### (一) 分發方式、報考類科對轉調傾向的影響

本研究的依變項為「轉調傾向」，以李克特 6 點量表測量，屬於順序變項（ordinal variable），因此在多變量分析時採取「順序邏輯迴歸模型」（Ordered Logit Regression Model）進行因果關係驗證。本研究將年齡、學歷、入公職管道、以及報考類科編碼成虛擬變項。首先是年齡，區分為「29 歲以下」、「30-39 歲」、「40 歲以上」三組，並以「29 歲以下」為基礎投入迴歸模型；其次是學歷，區分為「大學及以下」、「研究所以上」兩組，並以「研究所以上」為基礎投入迴歸模型；第三為入公職管道，以「特考」為基礎投入迴歸模型。最後是報考類科，以「綜合職組」為基礎投入迴歸模型。本研究主要自變項為「分發方式」及「報考類科」，整體模型檢定值達顯著水準，結果顯示模型中所有自變項能夠解釋 8.34% 的轉調傾向。其中分發方式、報考類科，以及人口變項中的年齡、學歷、職務性質、入公職管道、及志願序，對於轉調傾向有顯著影響，其餘變項對於轉調傾向則無顯著影響（請參照表 14）。

整體來說，分發方式 ( $\beta=-0.67, p<.01$ ) 及報考類科 ( $\beta=-0.84, p<.01$ ) 對轉調傾向皆呈現顯著的負向影響。藉由受訓成績分發的公務人員，其轉調傾向低於國考成績分發。而報考非綜合職組的公務人員，其轉調傾向亦比綜合職組的公務人員來得低，故本研究  $H_1, H_2$  皆成立。而在報考類科中，財務職組 ( $\beta=-0.61, p<.05$ )、法務職組 ( $\beta=-1.08, p<.01$ )、衛環職組 ( $\beta=-1.73, p<.01$ ) 均負向影響轉調傾向，而其中以衛環職組對綜合職組的影響最大；而經建職組則無顯著不同 ( $\beta=0.06, p>.10$ )。意即，財務職組、法務職組、衛環職組的受訪者，其轉調傾向均低於綜合職組，故本研究  $H_{2-1}, H_{2-2}, H_{2-4}$  成立。而經建職組的受訪者，其轉調傾向與綜合職組相比則無差異，故  $H_{2-3}$  不成立。

在人口變項中，30-39 歲的公務人員，其轉調傾向低於 29 歲以下 ( $\beta=-0.34, p<.10$ )。大學及以下學歷的公務人員亦低於研究所以上 ( $\beta=-0.27, p<.10$ )。主管的轉調傾向比非主管來得低 ( $\beta=-0.44, p<.10$ )。透過高考 ( $\beta=-0.44, p<.05$ )、普考 ( $\beta=-0.63, p<.01$ )、初考 ( $\beta=-0.85, p<.01$ ) 入公職的受訪者，其轉調傾向皆低

於特考，而其中以初考對特考的影響最大。最後，被分發到的職缺若為志願序排名越靠後的工作，其轉調傾向越高 ( $\beta=0.07$ ,  $p<.01$ )。

表 14：「分發方式、報考類科—轉調傾向」順序邏輯迴歸模型表

研究變項	轉調傾向
分發方式（對照組：國考成績分發）	-0.67*** (0.22)
報考類科（對照組：綜合職組）	-0.84*** (0.19)
財務職組對綜合職組	-0.61** (0.24)
法務職組對綜合職組	-1.08*** (0.31)
經建職組對綜合職組	0.06 (0.23)
衛環職組對綜合職組	-1.73*** (0.75)
<b>基本人口變項</b>	
性別（對照組：男性）	0.16 (0.14)
30-39 歲對 29 歲以下	-0.34* (0.21)
40 歲以上對 29 歲以下	-0.03 (0.26)
學歷（對照組：研究所以上）	-0.27* (0.16)
官等（對照組：委任）	-0.07 (0.22)
主管職（對照組：非主管）	-0.44* (0.25)
高考對特考	-0.44** (0.19)
普考對特考	-0.63*** (0.24)
初考對特考	-0.85*** (0.28)
志願序	0.07*** (0.02)
Pseudo $R^2$	8.34%
n	648

註：括號內數值為標準誤；入公職管道變項比較組：特考；年齡變項比較組：29 歲以下；報考類科變項比較組：綜合職組

註： $*p<.10$ ,  $**p<.05$ ,  $***p<.01$

資料來源：本研究自行整理。

## (二) 公共服務動機作為調節變項的影響

為避免將不同交互作用項置入同一模型會相互干擾，故本研究分別將分發方式、報考類科當作自變項投入「階層多元迴歸模型」（Hierarchical Multiple Regression Model）進行分析。為避免分析調節效果的過程中產生多元共線性（multicollinearity）的爭議，本研究一開始先標準化自變項及調節變項，並根據標準化之 z 分數計算出交互作用項。若交互作用項呈現顯著，則參考蔡松純、鄭伯壠、周麗芳、姜定宇與鄭弘岳（2009）之做法，依據調節變項之中位數將受訪者分為高分組及低分組，再根據未標準化迴歸方程式，繪製出交互作用圖。

### 1. 分發方式與公共服務動機的交互作用

從表 15 模型 3 中發現，解釋力為 4% ( $F=3.21, p<.01$ )。其中，呈現顯著影響的變項分別為「入公職管道」、「志願序」、「分發方式」、以及「公共服務動機」。首先，無論是藉由高考 ( $\beta=-0.11, p<.05$ )；普考 ( $\beta=-0.11, p<.05$ )；或初考 ( $\beta=-0.13, p<.01$ ) 入公職的公務人員，其轉調傾向均低於特考。而被分發到的職缺若屬排名越靠後的工作，其轉調傾向越高 ( $\beta=0.11, p<.01$ )。再者，藉由受訓成績分發之錄取者，其轉調傾向比國考成績分發來得低 ( $\beta=-0.12, p<.01$ )。最後，「公共服務動機」與轉調傾向的關係呈現負向 ( $\beta=-0.10, p<.05$ )。意即，公共服務動機程度越高，轉調傾向越低。但在調節效果中發現，公共服務動機對分發方式與轉調傾向之間的關係中，並無調節作用 ( $\beta=-0.02, p>.10$ )。即代表分發方式與轉調傾向的關係不受到公共服務動機變化的因素影響，故本研究  $H_{3-1}$  不成立。

表 15：「分發方式—公共服務動機」交互作用階層迴歸模型表

研究變項	依變項		轉調傾向		模型 3
	模型 1	模型 2	模型 2	模型 3	
<b>控制變項</b>					
性別（對照組：男性）	0.04 (0.13)	0.04 (0.13)	0.03 (0.13)		
30-39 歲對 29 歲以下	-0.08 (0.18)	-0.06 (0.18)	-0.06 (0.18)		
40 歲以上對 29 歲以下	0.00 (0.23)	0.02 (0.23)	0.03 (0.23)		
學歷（對照組：研究所以上）	-0.07* (0.14)	-0.06 (0.14)	-0.07 (0.14)		
官等（對照組：委任）	-0.05 (0.19)	-0.05 (0.19)	-0.04 (0.19)		
主管職（對照組：非主管）	-0.06 (0.22)	-0.05 (0.21)	-0.05 (0.22)		
高考對特考	-0.10** (0.17)	-0.12** (0.17)	-0.11** (0.17)		
普考對特考	-0.12** (0.21)	-0.11** (0.21)	-0.11** (0.21)		
初考對特考	-0.12** (0.25)	-0.14*** (0.25)	-0.13*** (0.25)		
志願序	0.11*** (0.02)	0.11*** (0.02)	0.11*** (0.02)		
<b>自變項</b>					
分發方式（對照組：國考成績）		-0.13*** (0.06)	-0.12*** (0.06)		
公共服務動機			-0.10** (0.06)		
<b>交互項作用</b>					
分發方式*公共服務動機			-0.02 (0.07)		
R <sup>2</sup>	0.04	0.05	0.06		
Adj-R <sup>2</sup>	0.02	0.04	0.04		
△R <sup>2</sup>	0.04	0.02	0.01		
F 值	2.37***	3.22***	3.21***		
n		648			

註：括號內數值為標準誤；年齡變項比較組：29 歲以下；入公職管道變項比較組：特考

註： $*p < .10$ ， $**p < .05$ ， $***p < .01$

資料來源：本研究自行整理。

## 2. 報考類科與公共服務動機的交互作用

從表 16 模型 3 來看，解釋力為 8% ( $F=5.11$ ,  $p<.01$ )。其中，呈現顯著影響的變項分別為「年齡」、「學歷」、「入公職管道」、「志願序」、「報考類科」、「公共服務動機」、以及「報考類科與公共服務動機之交互作用項」。首先，30-39

歲的公務人員，其轉調傾向低於 29 歲以下 ( $\beta=-0.09, p<.10$ )。大學及以下學歷的公務人員亦低於研究所以上 ( $\beta=-0.07, p<.10$ )。而入公職管道、志願序、公共服務動機之分析結果與「分發方式－公共服務動機」交互作用階層迴歸模型結果相似，無太大的差異。再者，報考非綜合職組的受訪者，其轉調傾向低於綜合職組的公務人員 ( $\beta=-0.17, p<.01$ )。

表 16：「報考類科－公共服務動機」交互作用階層迴歸模型表

研究變項	依變項 轉調傾向		
	模型 1	模型 2	模型 3
<u>控制變項</u>			
性別（對照組：男性）	0.04 (0.13)	0.05 (0.12)	0.04 (0.12)
30-39 歲對 29 歲以下	-0.08 (0.18)	-0.10** (0.18)	-0.09* (0.18)
40 歲以上對 29 歲以下	0.00 (0.23)	-0.03 (0.23)	-0.01 (0.22)
學歷（對照組：研究所以上）	-0.07* (0.14)	-0.07* (0.14)	-0.07* (0.13)
官等（對照組：委任）	-0.05 (0.19)	-0.02 (0.19)	-0.02 (0.18)
主管職（對照組：非主管）	-0.06 (0.22)	-0.05 (0.21)	-0.04 (0.21)
高考對特考	-0.10** (0.17)	-0.11** (0.16)	-0.10* (0.16)
普考對特考	-0.12** (0.21)	-0.13*** (0.21)	-0.12*** (0.21)
初考對特考	-0.12** (0.25)	-0.12*** (0.24)	-0.11** (0.24)
志願序	0.11*** (0.02)	0.11*** (0.02)	0.10** (0.02)
<u>自變項</u>			
報考類科（對照組：綜合職組）		-0.16*** (0.06)	-0.17*** (0.06)
公共服務動機			-0.10** (0.06)
<u>交互項作用</u>			
報考類科*公共服務動機			-0.15*** (0.06)
R <sup>2</sup>	0.04	0.06	0.09
Adj-R <sup>2</sup>	0.02	0.05	0.08
△R <sup>2</sup>	0.04	0.03	0.03
F 值	2.37***	3.78***	5.11***
n		648	

註：括號內數值為標準誤；年齡變項比較組：29 歲以下；入公職管道變項比較組：特考

註： $*p<.10$ ,  $**p<.05$ ,  $***p<.01$

資料來源：本研究自行整理。

而在調節作用中，「報考類科對公共服務動機交互作用項」呈現負向的調節效果 ( $\beta=-0.15$ ,  $p<.01$ )。本研究進一步檢視交互作用圖（如圖 4），在報考綜合職組的情況下，具備高度公共服務動機的受訪者，其轉調傾向會高於公共服務動機低的人；若改處於非綜合職組，高公共服務動機的人，其轉調傾向反而會低於低公共服務動機者。此外，從「公共服務動機較高組」、「公共服務動機較低組」的斜率來看，無論是對於公共服務動機高 ( $\beta=-0.48$ ,  $p<.01$ )，或是公共服務動機低 ( $\beta=-0.26$ ,  $p<.01$ ) 的人而言，報考類科對轉調傾向均有非常顯著負向的解釋力，說明報考非綜合職組的受訪者，其轉調傾向明顯低於綜合職組。換言之，「公共服務動機」越高，報考類科與轉調傾向的負向關係越強；「公共服務動機」越低，報考類科與轉調傾向的負向關係越弱。基此，「公共服務動機」具有增加「報考類科」對「轉調傾向」的負向影響效果，故本研究  $H_{3-2}$  成立。

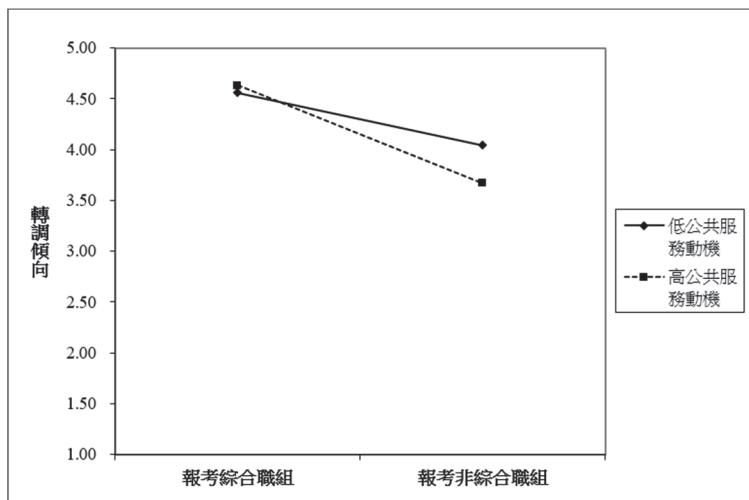


圖 4：公共服務動機對報考類科與轉調傾向的調節效果

資料來源：本研究自行繪製。

## 伍、研究結論與建議

根據前述分析結果，有採納受訓成績作為分發準則的錄取者，其轉調傾向低於單純藉由國考成績分發進入政府單位的錄取者。而關於報考類科對公務人員轉調傾

向的驗證結果為報考非綜合職組的公務人員，其轉調傾向顯著低於報考綜合職組的公務人員。其中財務職組、法務職組、及衛環職組的公務人員之轉調傾向均低於綜合職組的公務人員；但與經建職組相比則沒有顯著差異。此外，在分發方式、報考類科與轉調傾向的迴歸模型中，「入公職管道」及「志願序」均達顯著水準。其中，無論是藉由高考、普考或初考入公職的公務人員，其轉調傾向皆低於特考。而錄取的職缺若係屬志願序排名靠後之工作，轉調傾向則會提升。最後，在上述相關變項的影響過程中，「公共服務動機」會負向加強「報考類科」對「轉調傾向」的影響效果。本章將針對上述所有假設驗證的結果詳細討論。本研究的資料分析與假設驗證後之成果如表 17 所示。

表 17：研究假設驗證結果表

研究假設	驗證結果
$H_1$ ：依受訓成績分發（結合受訓成績或單純以受訓成績）的公務人員，其轉調傾向會比依國考成績分發的公務人員來得低	成立
$H_2$ ：非綜合職組的公務人員，其轉調傾向會比綜合職組的公務人員來得低	成立
$H_{2-1}$ ：財務職組的公務人員，其轉調傾向會比綜合職組的公務人員來得低	成立
$H_{2-2}$ ：法務職組的公務人員，其轉調傾向會比綜合職組的公務人員來得低	成立
$H_{2-3}$ ：經建職組的公務人員，其轉調傾向會比綜合職組的公務人員來得低	不成立（未顯著）
$H_{2-4}$ ：衛環職組的公務人員，其轉調傾向會比綜合職組的公務人員來得低	成立
$H_{3-1}$ ：公共服務動機會負向強化分發方式對轉調傾向的影響	不成立（未顯著）
$H_{3-2}$ ：公共服務動機會負向強化報考類科對轉調傾向的影響	成立

資料來源：本研究自行整理。

## 一、研究發現與討論

綜合前述分析，「分發方式」、「報考類科」對轉調傾向有不同程度的影響力；而「公共服務動機」亦產生調節的作用。此外，「入公職管道」及「志願序」對於轉調傾向的影響力同樣不可小覷。以下分述討論：

### (一) 特考相對於其他入公職管道，轉調傾向較高

由文獻檢閱中得知，分發方式可分為國考成績分發和受訓成績分發兩大類，其中，高考、普考及初考均依據國考成績分發，而特考則部分為國考成績分發，部分為受訓成績分發。由此推論，藉由高、普、初等考試進入公職的公務人員，其轉調傾向應該會比藉由特考進入公職的公務人員來得高。然而，從前述所有迴歸模型中皆可發現，不論是藉由「高考」、「普考」、「初考」入公職者，其轉調傾向皆低於特考。本研究推論：入公職管道對於轉調傾向的影響可能主要源自於考試種類，分發方式的影響較小。從表 9 中入公職管道的次數分配來看，有 195 人（約 30.09%）的受訪者係透過特考進入公職，占所有受訪者中第二多的比例，而其中九成以上皆藉由地方特考進入政府部門。根據上述數據，由於地方特考的錄取方式係依考生選擇的分發區辦理，以地方政府機關為主要的分發單位，在機關層級上相對於中央機關來說較低。而「升遷機會的困難與否」可能對於絕大多數錄取者來說都極其重要。有鑑於此，初任公務人員可能希望藉由轉換至其他機關，以利於職涯發展的程度可能相對於透過高普考入公職的錄取者而言來得更高。

### (二) 被分發的工作屬於志願序靠後的錄取者，轉調傾向較高

在前述所有迴歸模型中可以發現，「志願序」與轉調傾向呈現正向顯著影響。亦即，被分發的職務若屬於志願序排名越靠後的工作，公務人員的轉調傾向越高。有鑑於現行分發制度普遍係以國考成績高低作為志願序排名的優先順序，錄取者在填寫志願的過程中，通常係藉由行政院人事行政總處提供的任用計畫彙總表，或其他特殊管道，包括：致電聯繫開缺機關、網際網路搜尋資訊（如：補習班討論區、PTT 公務人員版、Dcard 國考版）、或個人人脈（如：學校教師、在相關機關工作之親朋好友）等，以取得未來可能被分發到的機關之相關資訊。故本研究推論：錄

取者在已經初步瞭解職缺訊息的前提下，國考成績越高即表示可能越有機會可以分發到自己想要的工作，於錄取報到後產生轉調念頭的程度可能較低。反之，對於排名靠後的錄取者而言，由於無法事先預估自己可能會被分發到哪個機關單位、哪個工作職位，在正式報到後才發現不滿意現職工作的可能性較高，以至於無論是另尋轉調他職、或重新再報考國家考試的程度亦可能因此而有所提升。

### （三）藉由受訓成績分發的錄取者，轉調傾向低於國考成績分發

在驗證  $H_1$  的過程中發現，有採納受訓成績分發的錄取者，其轉調傾向顯著低於藉由國考成績作為分發依據的錄取者，此結果與本研究之假設相符。由此推論，若在考選分發制度上僅單純透過國考成績分發，錄取者通常根據任用計畫彙總表提供的相關資訊進行志願選填，缺乏其他更進一步瞭解未來任職機關及工作職位的管道，導致初任公務人員直到正式報到前，可能都不知道實際被分發到的機關性質、或工作內容是否適合自己。假若等到分發結束、錄取者實際於機關報到後，才發現職位的需求與個人的能力特質無法取得平衡，也需等到限制轉調期限解除後才能申請轉調。但在這 3 年、或 6 年機關強制綁定的過程中，其實消耗的不僅僅是初任公務人員的工作熱忱、更是在工作上的執行力，也就是所謂的工作績效。在一個自己不合適、不滿意的工作崗位上，人員在工作上最多做到的就是盡職盡責、按部就班，所做的可能只是達到工作所需的基本要求。在此情況下，人員可能會在工作上缺少創造力、及個人自我價值的發揮。綜上所述，初任公務人員在現職工作上無法獲得工作滿足感、對目前的工作亦不具任何吸引力的前提下，對於透過轉調可能帶來的工作轉換及預期吸引力就會使得轉調傾向大幅提升。

### （四）綜合職組、經建職組的錄取者，轉調傾向較高

報考財務職組、法務職組及衛環職組的公務人員，其轉調傾向比綜合職組來得低，與預期結果相符。本研究推論：由於綜合職組的業務性質較模糊、人員所需的專業能力亦不太明確，其涉及的業務相當廣泛，可能產生博而不精的情況，容易使得個人特質與被分發到的工作不契合、落差過大的問題。更甚者，多數綜合職組的錄取者於任職報到前，可能都無法確定自己在未來職位上會遇到什麼樣的工作內容、難以學以致用。

除此之外，本研究根據研究結果亦發現，錄取衛環職組的初任公務人員，其轉調傾向於不同報考類科影響轉調傾向的分析中呈現最低的現象。本研究推論：衛環職組的初任公務人員轉調傾向低係源於絕大多數錄取者普遍皆具備技術類科的專業實務背景（如：理工類科、公共衛生相關類科等等）。錄取衛環職組的初任公務人員其所學、所擁有的知識、所受的訓練能夠實際應用於工作崗位上，職務內容亦與自身專業相吻合。在此情況下，錄取者入公職後可能因為不滿意、不適合被分發職位而產生的轉調傾向普遍偏低。

而跟本研究之假設不同的是，經建職組與綜合職組相比則無顯著差異，且其迴歸係數為正向（如表 14），表示經建職組的錄取者，其轉調傾向比綜合職組來得高。此結果與彭錦鵬（2009）分析 2008 年高考三級錄取者之教育背景的研究發現有所不同。原先作者發現財務職組、經建職組及法務職組的錄取者大多源於較密切相關的科系，經專業科目考試的篩選，人員與工作的契合度較高，理想情況下轉調傾向應該較低。而經前述實證分析後發現其結果有些出入。本研究推論：錄取綜合職組的類科中，以綜合行政、人事行政為主。此兩種類科在政府部門中傾向於內部幕僚的角色，其業務性質較單純。反之，經建職組的複雜性則體現在工作方面、與外界的關係方面，尤其是地政類科。再者，經建職組所涉及的職務相當廣泛，包含金融經濟（如：貿易發展、招商、協助中小企業發展等）；土地管理（如：勘查土地使用情形、測量土地、土地租賃等）；都市計畫（如：都更、違建處理等）；工業行政（如：管理工業區、科學園區等）；道路、交通、捷運、觀光、水利、景觀、土木、電機等相關工程。基此，初任公務人員可能擔憂在工作上所需接觸的業務太過複雜，導致其轉調傾向在行政職門中位居第一。

## （五）公共服務動機負向強化報考類科對轉調傾向的影響

經前述實證分析發現，公共服務動機越高，會加強報考類科對轉調傾向的負向影響效果。本研究推論：若具備高度公共服務動機，可能會讓公務人員因為有較高的工作熱忱及服務意願，反而在面對因為「綜合職組」的職位定位模糊不清、且業務性質相當繁雜的情況下，容易導致考用不一、人員難以學以致用的情形，致使其相較於其他職組的公務人員而言有更高的轉調傾向。反之，若在報考「非綜合職組」的情況下，由於個人與工作的契合度可能相對較高，此時具備高度公共服務動

機的公務人員，其轉調傾向的下降幅度尤為明顯，甚至是低於公共服務動機低的公務人員。也就是說，若已知報考類科會對轉調傾向造成影響，當公共服務動機程度越高時，初任公務人員會更傾向於滿足非綜合職組的工作。

若將公共服務動機視為一種在執行工作業務上的內在回饋機制來看，在報考非綜合職組的情況下，公共服務動機高的公務人員比公共服務動機低的公務人員，會有較低的轉調傾向。這個結果可能產生的意義為：一個人的身心狀態其實是有限的，即便公務人員本身具有相當高度為公共事務付出的意願，但此情況的前提應該是需要建立在初任公務人員在任職報到前，需要明確自己被分發到的業務內容，且工作性質應該與自身特質相契合的基礎之上。若考試類科本身定位相當模糊，其分發機關及工作內容可能非常廣泛及多元，無法事先有一定程度的預測及認識。那麼在此情況下，初任公務人員可能會因此而進入一個「低契合度－低熟悉度」的工作崗位上，因為個人對於組織環境、及業務性質的不契合、不明確，政府機關內部人事不穩、人員流動的情況可能會越趨嚴重。相反的，若個人與工作職務本身具有高度契合，當然其轉調傾向則會顯著降低。

## 二、研究建議

本研究依據研究發現提出三點國考制度上可行的改善建議，以作為未來考選部在改進分發方式、報考類科之參考依據。建議分述如下：

### （一）對國家考試分發制度及分發方式之建議

現行分發制度面臨的最大問題為大多數國家考試僅單純依據國考成績分發，只有很少一部分的特種考試，才有採納受訓成績作為分發的決策依據。本研究建議：

（1）擴大受訓成績分發的模式，如我國調查局特考、國安局特考。考生統一於國考成績及格後先進行受訓，就其專業知識、人格特質、及品性道德進行考核。受訓期滿且成績及格後，再按照受訓成績進行分發，不僅能解決現有訓練形式化、流於程序之爭議，更有助於篩選受訓人員擔任公職之適任性、提升用人機關之品質。

（2）嘗試將考試與實習結合，如德國。第一試及格後即分發至用人機關實習，不同等級的考試有不同的實習年限。實習期滿成績及格者才能參加第二試考試，主要著重於專業能力之測驗，最後及格者才能分發任用（蔡宗珍，2017），作為真正取

得公務人員身分前應具備的實務經驗。（3）試辦彈性的用人制度，授權用人機關自行辦理考選事宜，如美國、英國。從「公告缺額較少」或性質較特殊之「技術類科」優先試辦。讓用人機關有權根據工作特殊需求，採取特殊考試方法，最大程度地聘請最合適的考生進入政府機關。

## （二）對國家考試報考類科之建議

本研究探討的第二個焦點為報考類科與轉調傾向的影響關係。就目前報考類科而言，以經建職組、綜合職組的公務人員表現出最高的轉調傾向。此兩種職組的職務範圍及業務性質相當廣泛且模糊。本研究建議在考選制度上應採取多元考選方式，不僅單純透過筆試，可以增加面試、書審、人格測驗、適性測驗等等。例如中國公務人員考試就採取筆試及面試；而日本公務人員考試更分為筆試、面試、適性測驗、及人格測驗等四種項目。除了多元考試方法之外，用人機關亦可因地制宜，隨著服務地區、機關性質之差異，設計不同的考試題型。此做法的目的在於測驗考生是否具有足夠適應職位的專業能力及未來發展的潛力，同時也讓用人機關與考生雙方更瞭解彼此，亦對該職位之業務性質有更進一步的認知。

## （三）加強關注初任公務人員之工作適應性問題

高度的公共服務動機對於公務機關來說並非全然益處，在綜合職組的情況下，其轉調傾向反而大幅度上升，甚至是超過低公共服務動機者。基此，本研究建議政府機關及公務人員應妥善運用職場資源，如：行政院人事行政總處採行的「員工協助方案」（Employee Assistance Programs, EAP）。就個人工作而言，協助項目包括工作及組織適應性、身心靈對於組織變革之自我調節、工作與生活平衡、職涯發展及規劃等（行政院人事行政總處，2017）。從單位主管的角度來說，除了應該加強關注初任公務人員，尤其是這些具有高度公共服務動機者在組織內的工作適任性程度，並適時調整業務內容外，更應廣泛宣導並推廣員工協助方案，促使人員在面對不適應工作的情形時，願意尋求機關內部資源的協助，使其能在契合的工作崗位上為公眾提供服務，達到穩定機關內部人事之目的。

### 三、研究限制與後續研究建議

此部分主要著重於闡述在分析及討論我國公職考試類科及分發制度的歷程中發現到的一些侷限，並嘗試針對這些限制提出後續研究建議，以供後續對於本研究相關議題有興趣之研究者作為參考依據，以期提高研究價值。

#### (一) 擴大報考類科之研究對象

本研究在分析對象上，主要優先選擇行政職門的受訪者，其考量因素為：與行政職門相比，技術職門的公務人員之畢業科系與業務工作具密切關聯的比例較高，普遍歷經相當的專業訓練後才參加國家考試。故未能將所學融會貫通於工作上，而引發的轉調傾向相對來說可能較低。然本研究受限於時間與研究量能，無法於本次研究中同時顧及多種不同職系的受訪者。建議未來或可再進一步擴大研究對象，著眼於有區別性的技術職門之公務人員進行問卷調查或個別訪談，並交叉比較行政與技術職門的差別。再者，前述分析發現綜合職組及經建職組的轉調傾向呈現較高的現象，故本研究建議未來可細分進行驗證。例如：綜合職組劃分為綜合行政、文教行政、人事行政、社勞行政等；而經建職組劃分為經建行政、交通行政、地政等，以比較不同類科的公務人員對轉調傾向的看法。

#### (二) 訪談分發方式之研究對象

本研究在驗證公共服務動機作為調節變項的效果時發現，公共服務動機對於分發方式及轉調傾向的過程不具調節效果。話雖如此，在調節效果分析的模型中顯示，即使未達統計上的差異意涵，但交互作用項的係數方向依舊符合預期。本研究推論，雖我國採用國考成績作為分發依據的比例本就過高，然而在本次的分析樣本中，藉由受訓成績分發的人數委實過少，僅不到 3% 的比例，其比例差異相當懸殊，也可能因此而造成調節效果無法呈現。縱然在分析時進一步計算權重，希冀更加吻合母體狀況。但加權僅能使抽樣結果更貼近現況，並不能改變樣本本質。值得一提的是，即使國考成績、受訓成績兩種分發方式在抽樣比例上有所落差，但在前述的量化分析結果中仍然發現，藉由不同分發方式進入政府單位的錄取者，對於轉調傾向的看法的確有所不同（以受訓成績分發者較低）。此結果表示，分發方式對

於轉調傾向的影響效果非常大。此問題有其嚴重性、應更加受到重視。有鑑於此，本研究建議未來也許可著重於訪談不同分發方式的公務人員，詢問受訪者對於公共服務動機及轉調傾向的看法，以便於進一步瞭解分發方式與轉調傾向的關聯性是否確實會受到不同公共服務動機程度的影響。

### （三）持續優化理論架構

本研究發現影響公務人員轉調傾向的因素眾多，其對於轉調傾向的看法亦相當複雜。本研究嘗試從外部的工作適任性（如分發方式、報考類科）、及內部的心理特質（如公共服務動機）來檢驗轉調傾向，提出可能的關聯架構。但是否能真正表示這四個變項之間的關聯性，仍有待討論與證實。其次，公務人員離開工作崗位的層次亦有所區別，包括：離開公部門、離開現職機關、離開現職單位、離開現職。本研究在此次分析上僅著重於離開現職機關的討論。第三，本研究在分析上係挑選公部門「年資小於 10 年（含）」的受訪者進行討論，然表 4 呈現之母體參數為「整體行政院及所屬機關」之人數，其母體比例與本研究分析對象間有些落差，權重可能無法反映母體的真實比例。不過由於目前官方數據並未提供在各年資的情況下，不同性別與分發方式的人數與比例，的確有其限制性。故僅能以整體人數作為母體依據。最後，本研究中迴歸模型的解釋力偏低，僅不到 10% 的比例，顯示本研究納入的自變數和控制變數無法充分解釋依變數的變異量，模型並不理想。

有鑑於此，本研究認為未來在修正架構及變項操作化上，或可進一步檢視公務人員在不同層次上的離職傾向，用以更深入地推論其影響效果。除此之外，未來或可在實務上進一步釐清影響公務人員轉調傾向的因素，可能還有其他本研究尚未考慮到的變項。若能在實務及理論的基礎下，嘗試納入更多的討論變項，持續精進架構的關聯性，將有助於提升模型的解釋力。

## 參考文獻

- 石堂歷（2012）。文官公共服務動機、工作滿意與工作績效之研究—臺中市政府公務員之實證調查。國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系碩士論文，未出版，彰化。
- 史美強、陳秋政（2012）。公務人員考試錄取人員不占缺訓練制度之研究。公務人員保障暨培訓委員會委託研究，未出版。
- 行政院人事行政總處（2017）。公務機關推動員工協助方案 2.0 參考手冊。臺北市：行政院人事行政總處。
- 李俊達（2020）。公共服務動機析論：兼論後年改時代提升公共服務動機之策略。  
**文官制度季刊**，12（2），57-87。
- 吳宗憲（2012）。台南市政府文官公共服務動機與工作滿意、工作努力意願之實證研究—以個人／組織配適度作為調節變項。**公共行政學報**，43，91-126。
- 吳宗憲、許耿銘（2014）。組織變革對員工之影響—以公共服務動機為調節變項。  
**T&D 飛訊**，196，1-29。
- 吳宗憲、黃浩瑋（2014）。促參承辦人工作動機和團隊關係對其工作態度的影響研究。**行政暨政策學報**，58，87-120。
- 施能傑（2010）。職能理論對國家考試制度設計的啟示，**國家菁英季刊**，6（3），17-35。
- 張四明、詹靜芬（2016）。公務人員職組職系及公務人員考試類科之檢討研究。考試院委託研究，未出版。
- 張涵榆（2014）。公務人員考試類科、應試科目與職能適配性之研究—以【一般行政職系】為例。國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 曹瓊文（2012）。行政機關員工公共服務動機與情緒勞務之研究：以新北市中和區公所為例。淡江大學公共行政學系公共政策碩士在職專班碩士論文，未出版，新北。
- 陳重安、許成委（2016）。公共服務動機：回顧、反思與未來方向。**公共行政學報**，51，69-96。

陳敦源、吳舜文、陳揚中、王光旭（2019）。從工作要求資源模式檢視公共衛生護理人員職業倦怠因素：以公共服務動機為調節變數。**臺灣公共衛生雜誌**，38（5），478-497。

游子正、董祥開（2020）。公務人員「單位離職傾向」之影響因素分析。**文官制度季刊**，12（3），45-86。

彭錦鵬（2009）。考選制度的觀念革新—以簡併考試類科及考試及格人員地方歷練為例。**國家菁英季刊**，5（1），49-67。

黃東益、陳秋政、謝俊義（2014）。**高普考試錄取人員實施未占缺訓練可行方式之研究**。公務人員保障暨培訓委員會委託研究，未出版。

黃奕禎（2018）。**公共服務動機及薪資滿意度對離職傾向之影響－以臺北市消防人員為例**。國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文，未出版，臺北。

黃紀、張卿卿（2019）。「台灣政經傳播研究」多年期研究規劃：2018 年文官定群追蹤網路調查資料，2022 年 5 月 8 日，取自：

<https://tigcr.nccu.edu.tw/tw/survey/2-tgbs2018?type=0>。

黃紀、張卿卿（2020）。「台灣政經傳播研究」多年期研究規劃：2020 年文官定群追蹤網路調查資料，2021 年 6 月 18 日，取自：

<https://tigcr.nccu.edu.tw/tw/survey/9-tgbs2020>。

黃朝盟、嚴秀娟（2018）。公共行政教育是否造就出更好的公務人員？準公務人員的工作信心與公共服務動機。**文官制度季刊**，10（3），55-84。

楊戊龍（2010）。從職能評估角度談考試方式及應試科目設計：以高考三級及三等地方特考一般民政類科為例。**國家菁英季刊**，6（3），37-55。

楊戊龍、邱冠智（2015）。高普初等考試考用配合分析。**人事月刊**，357，15-22。

董祥開、高子涵（2020）。雙盲約會？國考分發制度下的工作契合與分發滿意度研究。**國家菁英季刊**，13（1），21-51。

董祥開、柳嘉蕙（2020）。情緒智力對工作滿意度之影響：公共服務動機的中介效果與調節效果。**文官制度季刊**，12（1），51-92。

熊忠勇（2010）。從職能評估角度談考試方式及應試科目設計—以高考三級及三等特考一般行政類科為例。**國家菁英季刊**，6（3），75-90。

劉力仁（2019 年 12 月 5 日）。銓敘部統計 107 年公務員離職率低於 1%。自由時報

- 電子報，2022年5月8日，取自：  
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2999859>。
- 劉祥得、許立一（2019）。公務員社會支持、公共服務動機影響工作倦怠、離職意願之因果模式分析。**空大行政學報**，33，1-20。
- 蔡秀涓（2010）。從職能評估角度談考試方式及應試科目設計—以高考三級及三等特考人事行政類科為例。**國家菁英季刊**，6（3），57-74。
- 蔡宗珍（2017）。**德國公務人員考選制度、法律考試與醫藥考試制度考察報告**。考選部公務出國報告，未出版。
- 蔡松純、鄭伯壠、周麗芳、姜定宇、鄭弘岳（2009）。領導者上下關係認定與部屬利社會行為：權力距離之調節效果。**中華心理學刊**，51（1），121-138。
- 蔡富丞（2018）。**年金改革後－吸引考生報考公職考試之因素研究**。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，新北。
- 盧偉斯、楊惠茹（2014）。工作倦怠、工作滿足感與調職傾向關係之研究。**警學叢刊**，44（5），129-146。
- 謝向婷（2017）。**公部門職業選擇：以公共服務動機做為調節變項**。國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文，未出版，臺北。
- 蘇偉業（2018）。我國政府內部人力市場行為之初探：個人利益與組織利益之權衡。**文官制度季刊**，10（1），21-58。
- Alonso, P., & Lewis, G. B. (2001). Public service motivation and job performance: Evidence from the federal sector. *The American Review of Public Administration*, 31(4), 363-380.
- Jung, C. S. (2014). Why are goals important in the public sector? Exploring the benefits of goal clarity for reducing turnover intention. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 209-234.
- Kim, S. (2009). Revising Perry's measurement scale of public service motivation. *The American Review of Public Administration*, 39(2), 149-163.
- Leisink, P., & Steijn, B. (2009). Public service motivation and job performance of public sector employees in the Netherlands. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 35-52.
- Liu, B., Liu, J., & Hu, J. (2010). Person-organization fit, job satisfaction, and turnover

- intention: An empirical study in the Chinese public sector. *Social Behavior and Personality An International Journal*, 38(5), 615-626.
- Naff, K. C., & Crum, J. (1999). Working for America: Does public service motivation make a difference? *Review of Public Personnel Administration*, 19(4), 5-16.
- Rainey, H. G. (1982). Reward preferences among public and private managers: In search of the service ethic. *The American Review of Public Administration*, 16(4), 288-302.
- Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22.
- Perry, J. L., Hondeghem, A., & Wise, L. R. (2010). Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public Administration Review*, 70(5), 681-690.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.
- Schneider, B. (1987). The people make the place. *Personnel Psychology*, 40(3), 437-453.
- Spencer, L. M., & Spencer, S. M. (1993). *Competence at work: Models for superior performance*. New York: John Wiley & Sons.
- Taylor, J. (2008). Organizational influences, public service motivation and work outcomes: An Australian study. *International Public Management Journal*, 11(1), 67-88.

# The Effects of Job Placement Methods and Examination Category on Transfer Intention of Junior Civil Servants: Using Public Service Motivation as a Moderator

Yu-Han Kao<sup>a</sup>, Hsiang-Kai Dong<sup>b</sup>

## Abstract

Civil service examinations have been held in Taiwan for more than 60 years. So far, the principle of fair, just, and open employment has always been adhered to, winning the trust of the public and candidates as well. The examinations have become an important way for government agencies to select and employ staff members. However, the current examination and selection system is generally insufficient to achieve a corresponding balance between the positions and job requirements of government agencies and the abilities and characteristics of individuals. As far as the core value of examination and selection is concerned, there seems to be an imbalance, which may lead to unstable staffing within organizations and high turnover rates. Therefore, this study aims to explore the impacts of civil servants'

---

<sup>a</sup> Master of Arts, Department of Public Administration, National Chengchi University,  
e-mail: kitty851130@gmail.com.

<sup>b</sup> Associate Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University,  
e-mail: hkdong@nccu.edu.tw.

“distribution methods” and “category of national examinations” on their “transfer intention”, and to explore the moderating effect of “public service motivation”.

The data source of this study was the “2020 Taiwan Government Bureaucrats Survey – Panel Study” by Taiwan Institute for Governance and Communication Research, and the main research subjects were incumbent civil servants with less than 10 years of service experience in civil service agencies. After screening out the variables that conformed to the topic of this study and excluding missing values, the number of samples included in the analysis was 648. The results showed that if civil servants were distributed according to the training scores, their transfer intention would be significantly lower compared with distribution according to the national civil service examination scores. Besides, the occupational groups with the highest transfer intention were civil servants who applied for the economic planning and development occupational groups and general occupational groups. Finally, in the process of category of national examinations influencing the transfer intention, public service motivation had a significant negative moderating effect. In other words, the higher their public service motivation, the more it will negatively strengthen the influence of category of national examinations on their transfer intention. Based on the above research findings, a discussion was conducted and practical suggestions related to the national civil service examination system were put forward.

**Keywords:** transfer intention of junior civil servants, distribution methods, category of national examinations, public service motivation



# 地方政府產業發展能力的挑戰 與優化對策

戴元峰<sup>a</sup>、田玉珏<sup>b</sup>

## 《摘要》

中央政府制定國家發展戰略，推動產業創新政策、發展重點產業，其中有效達成目標的關鍵之一是在於地方政府有能力配合推動地方產業發展。為瞭解 22 個縣市地方政府的產業發展能力，本研究採取探索性研究，探討：地方政府推動產業發展和哪些能力相關？我國地方政府推動產業發展在能力施展上遇到哪些挑戰？有哪些可優化對策？檢視文獻後，本研究整合策略能力、靈活應變能力、資源與管理能力，及政策能力作為地方政府產業發展能力分析架構，透過 22 個縣市中具產業發展推動實務經驗的領導官員的深度訪談資料分析，詳細檢視四種能力在實際過程中遇到的各種挑戰和有效施展的對策。從研究發現來看，優化這些能力有助於地方產業發展的推動，但是地方政府若要有效獨力推動複雜的產業發展工作不易，許多的對策需要中央和外部專家學者的支持，過程中靈活運用各種模式與策略來和內部、外部各方行動者之間互動、協調與合作。中央能夠重視地方的意見或需求，強化溝通鏈結與共同參與，有助於國家重大產業政策的推動成效。未來可針對個別縣市展開個案調查，具體研究不同能力之間的關

---

投稿日期：111 年 1 月 17 日。

<sup>a</sup> 國家實驗研究院科技政策與資訊中心研究員兼副主任，e-mail: edison101@gmail.com。

<sup>b</sup> 世新大學行政管理學系博士，e-mail: yctien520@gmail.com。

聯情況，也可在四種能力構成的分析架構基礎上，制訂地方政府產業發展能力的評估工具。本研究分析的結果，可提供中央與地方在產業政策推動、文官培訓、府際合作、政策溝通的參考。

[關鍵詞]：產業發展能力、策略能力、靈活應變能力、資源與管理能力、政策能力

## 壹、前言

國家要有效促進產業發展，不僅仰賴中央政府的支持與企業的努力，地方政府也具有關鍵角色，地方政府如果越有能力銜接中央的產業發展政策，則國家整體的產業發展能量越能得到提升。國家經濟的成長與永續發展是許多國家的重要議程，2015 年 9 月 25 日聯合國（United Nations, UN）舉行永續發展峰會（Sustainable Development Summit），會議發表的綜合報告強調「實現永續發展目標的許多投資將在地方層級以下進行，並由地方當局領導」，可見地方政府在實現各項發展目標的關鍵作用也為國際所認可。我國於 1997 年修改憲法將省虛級化後，中央與地方政府之間的各項事務直接相互聯繫與解決，地方政府地位提升（詹中原、承立平、黃朝盟，2000）。2010 年「產業創新條例」通過以後，各縣市政府得訂定產業發展策略，各中央目的事業主管機關得提供獎勵或補助（劉一郎，2012）。2014 年 6 都形成後，地方政府的影響力更加提升，包括資源配置到轄區內的產業發展與基礎建設，讓中央政府不得不重視地方政府的角色（戴元峰、謝忠安，2017），縣市合併，讓都會治理、跨域治理議題在府際的關係中更為重要（江大樹、張力亞，2016；呂育誠，2011）。

產業發展具複雜性，過程中有其規律、週期、路徑，影響因素來自組織或區域的內部與外部，區域產業的生產、創新、移動、生產要素配置、結構與改變，這些都是產業發展研究與政策的重要議題，而政府在產業發展過程中的角色和介入方式，也受到極大關注。為避免政府失靈（government failure）（McKean, 1965）或

功能失調（dysfunction）（De Jong, 2016），並且有效發揮作用，成功實施各種措施，解決產業發展的問題或達到預期績效等，能力是重要關鍵。Sen（1979）提出的能力途徑（capability approach），以「有價值的功能」和「成就」涵蓋人們好的存在、作為與活動，用於評估個人幸福、社會制度安排、政策設計和社會變革（Robeyns, 2005）。公共行政或管理領域有許多文獻與能力研究有關，例如將個人能力列為影響公部門公務人員工作績效因素之一（張鎧如、陳敦源、簡鈺肆、李仲彬，2015），對地方政府的能力研究則大多聚焦在治理能力，包括治理能力概念探究（劉坤億，2003）、攸關治理成敗的縣市首長領導力實證探討（江大樹、張力亞，2009）、以都會公共運輸個案探討都會治理能力（李長晏，2017），以及建立地方治理能力的評估、評鑑指標，並提出評估制度的設計或建立輔導機制，評估的面向分為人力資源、財政管理、結果導向、跨域管理（朱景鵬、朱鎮明、魯炳炎，2004），或是將公務人力資源、財務管理列為內部管理構面，經濟、社會、教育等列為業務績效構面（左峻德、黃兆仁，2007）。其他如行政能力、管理能力、政策能力、公共服務能力等，也常見於文獻中。但除了治理能力與產業發展有關（朱鎮明，2010；范淑敏、周志龍，2008；張振松、許聰鑫、莊閔越，2015），是否還有其它能力影響地方政府在產業發展中的功能運作，相關文獻甚少探討。

近年來我國推動地方創生政策、前瞻基礎建設計畫、5+2 產業創新計畫和六核心戰略產業，這些重大政策分給各部會執行，衍生出各項計畫或方案，其中一部分涉及對地方產業的直接或間接支持，除了委由法人、學研機構、民間企業或團體辦理，在地方落實推動，部分由地方政府提案向部會爭取補助來執行。中央在規劃產業發展政策時，地方政府和議會的推動也是成功的因素之一（劉明德、徐玉珍，2012），地方政府作為地方行政機關與產業發展的主要推動者，對其能力應有更全面的探討。國外研究大多聚焦在國家層次的產業領域或經濟發展的能力，關注地方政府層次的不多，可供參考的完整分析架構闕如，這些能力的實務研究以及對府際溝通意義的討論甚少。為彌補學術研究缺口一窺政府實務運作的挑戰，並且以具體分析結果作為證據強化府際進行產業政策溝通的品質，能在實務上供中央與地方政府在產業政策推動、文官培訓、府際合作、政策溝通上參考，本研究採取探索性研究，探討三個問題：地方政府推動產業發展和哪些能力相關？我國地方政府推動產業發展在能力施展上遇到哪些挑戰？有哪些可優化對策？透過對文獻中與經濟或產

業發展有關的能力概念進行分析，本研究提出一個能力分析框架，然後以 22 個縣市產經發相關局處具推動產業發展實務經驗的主管級官員的深度訪結果進行資料分析。這些主要掌理工、商、農產業的相關局處鑲嵌在各縣市地方政府的組織結構中，是公部門與地方產業聯繫的樞紐，因此從這些局處推動產業發展時遇到的問題所反映出的能力挑戰，以及得出哪些對策可讓這些能力有更好的展現，對促進地方產業發展是必要的。

以下的結構首先是文獻探討，概述什麼是地方產業與產業發展因素，接著檢視不同的能力定義與內涵，提出地方政府推動產業發展的能力分析架構；其次敘述深度訪談的資料蒐集與分析方法；訪談的發現分成兩部分說明，先以 22 縣市政府推動產業發展的挑戰呈現各個能力在施展過程中遇到的問題，再以優化地方產業發展能力的對策說明各個能力如何表現得更好或提升；最後總結本研究的結果與建議。

## 貳、文獻探討

### 一、地方產業、產業發展因素

「產業」一詞有不同的定義，廣泛而言為國民經濟的各行各業，<sup>1</sup> 依據不同概念有不同的分類單位。<sup>2</sup>「企業」主要指獨立的營利性組織，產業是生產「同一產品」的廠商集合（陳正倉、林惠玲、陳忠榮、莊春發，2016：11）。所有的產業都分布在不同地方行政區內，我國行政區包括 6 個直轄市及 16 個縣（市），各縣市有不同的產業數量與結構，構成各地方產業的內容與特色，分布的樣態常使用產業聚落分析來描繪（吳濟華、李亭林、陳協勝、何柏正，2012；陳嘉茹、林勁宏，2020）。

---

<sup>1</sup> 根據行政院主計總處訂定的《行業標準分類》說明，產業亦稱行業，由各種行業組成，包括從事生產各種有形物品與提供各種服務的經濟活動在內。

<sup>2</sup> 依據《中華民國行業標準分類》總說明，有四種不同的分類概念：1. 以事業單位（Establishment）亦稱工作場所為分類基礎；2. 以工作單位（Operational Unit）為分類基礎；3. 以技術單位（Technical Unit）為分類基礎；4. 以企業單位（Enterprise）為分類基礎。

產業發展主要研究產業結構演變（Syrquin, 1988）、區域分工與產業發展定位（Venables, 1996）、不同發展階段或生命週期變化（Klepper, 1997），以及區位間的流動（Ellison & Glaeser, 1999）。雖然不同經濟學派對於政府是否介入市場經濟以及如何介入有不同立場與主張，實務上，政府會依經濟發展程度，採取各種管制或鼓勵措施，也會適時提供廠商必要的協助，以因應國內外經濟環境的變化。隨著新興先進科技帶動經濟和社會結構發生巨大變化，許多國家不僅以全球格局制定國家整體層次的產業戰略，也關注地方經濟發展和區域競爭力的推動。

影響產業發展的因素，除了資本、人力資源、土地等生產要素投入，還包括創新驅動因素。產業或創業生態系強調整體環境中各項因素的相互關聯，包含價值鏈運作過程中的所有參與者：新創企業、公司、學研機構、服務提供者、政府等，提供產業或新創企業所需的人力資本、資金、技術、聚落、政策、文化、創新、市場等支持（Mason & Brown, 2014; Washington CORE, 2017）。

地方政府可先瞭解哪些產業具潛在利基，並對轄區內產業做定位，及計算成長效果，找出發展的關鍵因素（吳濟華、柯志昌，2013），界定發展方向、擬訂產業策略，透過支持性政策與執行、成立專責機關或單位，及提供資金來促進所轄區域的產業發展。地方產業類型廣泛，管理或服務工作涉及不同局處業務，依22個縣市制定的組織自治條例而定，主要掌理工、商、農產業經濟發展的局處名稱不一致，局處以下二級機關的科、組劃分和業務職掌也依各自需求設立（詳見附錄一）。

## 二、能力觀點、定義與內涵

聯合國產業發展組織（United Nations Industrial Development Organization, UNIDO）在2022年產業發展預測報告中，提出COVID-19疫情過後協助產業復甦的措施，其中長期綱要包括加強政府能力（UNIDO, 2021），藉由支持產業政策設計與實施及機構／體制的能力建立，促進包容性和永續性產業發展。地方政府的能力是政策、策略或計劃的能力（Azfar, Kähkönen, Lanyi, Meagher, & Rutherford, 1999）。根據地方政府在產業發展中的角色、經濟或產業發展與能力的關係、地方政府與能力的關係等面向，本研究界定策略能力、靈活應變能力、資源與管理能力及政策能力等四種能力觀點與產業發展成功推動最相關。以下分別闡述這些能力的定義與內涵。

## (一) 策略能力：引導朝向環境中的定位或目標的行動

策略攸關組織的競爭力或區域與國家經濟發展目標的達成，策略能力讓組織能夠採取策略行動（Lenz, 1980）。競爭策略根據外部環境和特定的外部力量的資訊收集與分析，確定較佳的定位後行動（Porter, 2008）。產業環境因素與組織的策略能力相互作用，影響策略類型的選擇（Desarbo, Di Benedetto, Song, & Sinha, 2005）。政府施政若能有效整合遠景塑造、資源配置與環境建構等策略施政布局，可增強國家競爭力（柯承恩、戴元峰，2011）；地方的產業策略若能建立在地方的優勢基礎上及有效利用資源發展關鍵產業，可發揮地方經濟潛力，帶動整個地方成長（Rosenfeld, 1995），尤其在高度競爭的產業發展政策上更是關鍵能力。在全球化、科技創新與能源轉型的挑戰下，許多國家制定各種產業發展策略，例如我國推動「5+2」產業創新計畫與地方創生計畫、日本制定「產業聚落政策」、歐盟提出「歐洲2020策略」等。若能將策略與政策制定結合，有助於確定適當的框架和經濟模式，設計有效的產業政策（Humbert, 1994）。

公部門可運用策略工具、進行策略管理來發展產業合作夥伴之間的關係、與公眾良好互動、提供公共服務（Joyce, 2004），實現公共價值（Alford & Greve, 2017）。但並非所有的公共組織都適合應用策略管理，Hansen 與 Ferlie（2016）認為取決於三個特定條件：行政的自治程度、以績效為基礎的預算、類似市場的競爭，策略的需求來自組織面對外部的競爭，以及競爭環境帶來的機會和挑戰，對於層級節制、中央集權、命令控制的傳統官僚組織而言，不具策略的運作空間。

## (二) 靈活應變能力：調適與創新的機理

動態能力是任務導向型創新政策的關鍵（Kattel & Takala, 2021）。內部環境與外部環境充滿變化，難以完全預測，因此策略也要能不斷適應和應對動態環境，這需要組織具有靈活與動態的能力，因此組織的靈活性成為重要的策略資產（Volberda & Rutges, 1999）。面對快速的經濟、政治與社會變遷時，政府也需要調整革新（顧忠華，1996）。動態能力探討組織如何改變其現有的操作能力，如何透過改變影響績效（Biesenthal, Gudergan, & Ambrosini, 2019），如何在擾動的環境中做出明智的決策和管理（Pavlou & El Sawy, 2011），可視為組織的「一階」（first-order）功能，透過重新配置調整「零階」（zero-order）的常態操作功能，調整改變組織的策

略、資源或管理運作，不斷適應和應對動態環境。這樣的組織具有靈活敏捷特性，能夠學習與創新（Winter, 2003）。動態的策略觀點，讓組織能透過定位的改變進行策略創新，保持競爭力和永續成長（Kodama, 2018）。

公部門若要發展出新的策略，需要知道如何增進與管理動態能力（Pablo, Reay, Dewald, & Casebeer, 2007; Piening, 2013），透過創新改變，讓體制結構、組織與個人朝向彈性靈活發展（林水波、陳志瑋，2000）。為尋找新一代的創新政策，應對重大社會挑戰，亟需具備公部門動態能力的概念和實踐（Kattel & Mazzucato, 2018）。動態能力透過學習機制而建立，根據實踐中的各種經驗不斷學習而發展。Teece（2007）提出感知機會與威脅、掌握機會，以及管理與重新部署（reconfiguring）三種過程。越來越多的研究探討動態能力的持續和學習與創新之間關聯。動態能力與權變理論觀點<sup>3</sup>相近，可視為「新」權變理論（Neo-contingency theory），強調管理和環境皆朝向調適的動態過程（Medcof, 2000）。由於「動態」在詞義上可能與活動或行動混淆，因此稱為「靈活應變能力」更能表達其內涵。

在地區發展過程中，相關行動者共同參與創新、形成網絡與進行制度變革展現的整體能力，是地區的互動動態能力，這些連結、網絡、集體學習過程，支持人們之間的溝通交流、知識擴散，以及人力移動與資本流動的新觀念（Iammarino, Rodríguez-Pose, & Storper, 2017; Von Tunzelmann, Günther, Wilde, & Jindra, 2010）。具有這些特徵的地區，能夠朝向創新策略新路徑，創造地方活絡增長的新態勢。

### （三）資源與管理能力：機關內部有效運作的關鍵

以組織為範圍的能力不同於形成人力資本的個人職能，是具體顯現在組織人員之間活動的關係和樣態，因此是集體層次的能力（Tomer, 1998）。公部門機關作為行政組織，重大議題包括發展、協力、績效等（彭錦鵬，2013），無論是行政學或公共管理學知識，核心即是在於強化公部門組織的運作，能夠善盡國家發展的各項職責。一個政府部門能調動組織各種因素，有效執行各項活動和程序而達到績效，即是有能力的組織，但是這樣的概念過於廣泛，並且會隨組織成立的使命、規模和

<sup>3</sup> 權變理論認為，沒有一種最佳的組織或領導方式，某些情況下有效的組織風格在另一些情況下可能不會成功，取決於各種內部、外部約束（Fiedler, 1964; Galbraith, 1973）。

封閉、半開放或開放程度而有不同。

從組織內部觀點來看，一般分成資源和運作管理兩個部分。Rouse 與 Daellenbach (2002) 指出，組織內部對資源的獲取、合併、轉換等運作形成組織的知識、慣例、關係結構、文化等社會-技術過程，這些決定能力和核心競爭力。與每個組織職能相關的管理實踐能力將決定組織的能力範圍 (Gieske, van Buuren, & Bekkers, 2016)。資源與管理是公部門行政能力和管理能力的基本要素，Painter 與 Pierre (2005: 2) 將行政能力定義為「政府管理其人力和物力以實現其目標的能力」。Ingraham、Joyce 與 Donahue (2003) 等人定義公部門的管理能力為「政府調集、開發、指導和控制其財務、人力、物力與資訊資源的能力」，領導力可增強管理體系功效 (Andrews & Boyne, 2010)，文官人力資源體系則有助於政府治理能力強化，提升政府競爭力 (施能傑，2006)。

國家將部分權力由中央移轉給地方，讓地方官員可進行當地資源分配，影響發展成果，並以此為基礎予以獎勵。為扮演好地方行政機關角色，履行職責，需要獨特的專業知識、技術、職能，及不同的結構和組織安排 (Clark, Huxley, & Mountford, 2010: 13)，能夠部署物質與財政資源，進行長期計劃和對績效進行監控 (Caiden, 1973)，做好基本管理工作，成為有能力承擔產業發展任務、促進經濟繁榮的組織。

#### (四) 政策能力：合理的政策規劃與有效執行

政府通過政策產出公共產品或服務，是公部門重要的能力之一。公共政策是政府機關為解決某項公共問題或滿足某項公眾需求的相關活動 (吳定，2013)，透過系統性的各項作為來面對問題、處理問題 (黃朝盟、黃東益、郭昱瑩，2018：107)。地方政府依據總統治國理念及行政院施政方針訂定各項產業發展施政計畫，需要具備政策能力以做出合理的規劃並有效執行。政策能力有不同的定義，Wu、Ramesh 與 Howlett (2015) 提出一個基本框架來建立全面的政策能力定義，包含三個重點，一是涵蓋所有的政策流程，包括議程設定、規劃、決策，執行和評估；二是認識到政府以外的許多組織都參與了政策制定過程並影響政府本身的執行能力；三是不同層次的資源與能力交互作用。連結不同層次不同領域的政策利害關係人來達到政策目標是政策過程重要的行動。

促進產業發展之政策是帶動區域或國家發展的重要基礎，隨著區域產業創新受到關注，政策能力也漸受注意。根據經驗研究指出，政策能力包括正式能力和治理能力，有助於政策措施在促進區域產業新路徑發展發揮重要作用（Martin & Martin, 2017）。歐盟採用「政府和其他公共行動者計劃、制定、實施和評估有目的的集體問題解決方案的能力」作為政策能力定義，進行 9 個歐盟地區產業政策能力的個案研究與比較，提供歐洲製造業未來計畫參考（Eurofound, 2017）。

### 三、小結

綜合上述文獻後，本研究認為可從組織的內部與外部之區分與關聯、輸入輸出過程、行動者之間相互作用與發展，以及系統適應不同環境或隨時間改變等特徵，將這四種能力觀點整合，形成一個分析框架（如圖 1）。

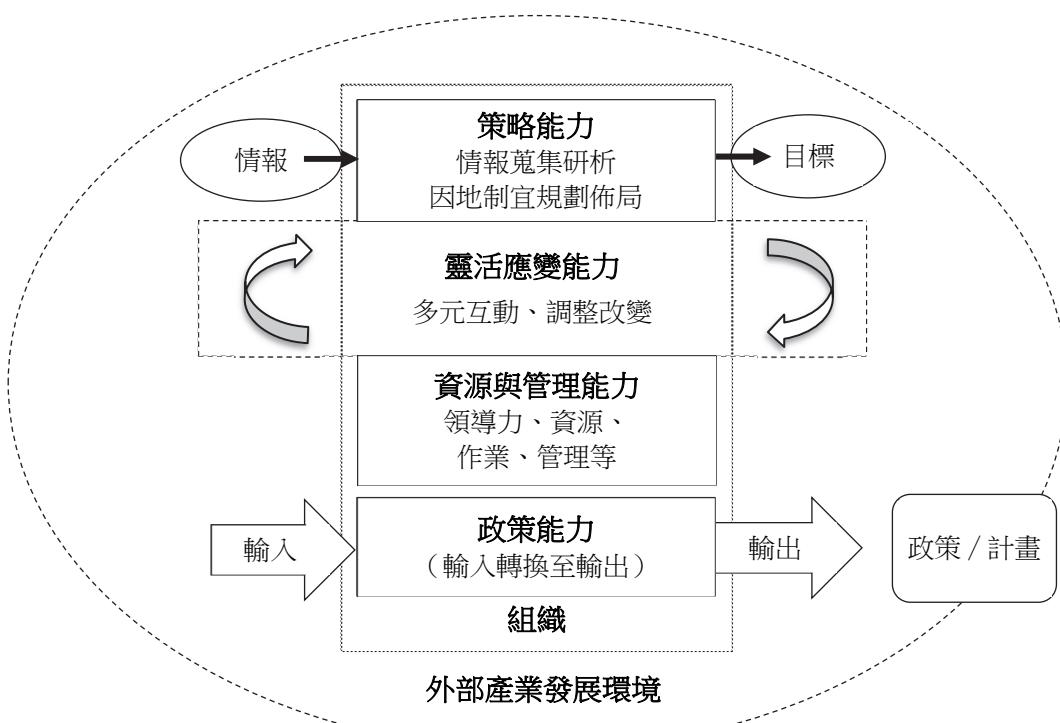


圖 1：產業發展能力分析架構

資料來源：本研究繪製。

四種能力透過組織施展，發揮不同的作用，決定地方產業的發展結果：

- (一) 策略能力：組織能透過情報蒐集與研析，衡量優勢與弱勢發展條件後，進行因地制宜的規劃和佈局，以實現目標。
- (二) 靈活應變能力：組織經由感知與學習，一是能夠展開多元樣態的互動，與多方行動者為產業發展及創新共同協力，二是能夠調整改變，更新原有的策略或管理運作。
- (三) 資源與管理能力：維持地方主責產業發展的組織內部常態運作，反映在可運用的資源及功能運作、管理活動與領導力等要素上；並作為支持其他能力的基礎。
- (四) 政策能力：組織能夠經由輸入到輸出間的一系列轉換過程，提供公共產品或服務產出，通常以明確的產業發展政策或計畫來解決某項與產業發展相關的共同問題或滿足某項公眾需求。

## 參、研究方法

為瞭解四種不同能力在我國地方政府產業發展過程中遇到的挑戰，以及可優化這些能力的對策，本研究以 2018 年經濟部工業局之「產業發展調研及政策建議」研究計畫的訪談資料進行二手資料分析。該訪談以我國 22 個縣市具產業發展推動實務經驗的主管級官員為對象進行深度訪談，採用較開放的半結構方式，讓受訪者充分表達推動產業發展的經驗與看法。計畫研究人員曾實際參與中央與地方政府之府際合作工作，因此地方的產經發相關局處主管或主管級官員多表示願意受訪及提供資訊，而府際合作過程中累積的許多現場觀察，加上對 22 個縣市背景資料的掌握，在訪談互動時可提高受訪者客觀真誠回答問題的程度，增加研究的信度。

本研究的訪談資料來自兩個階段。第一階段該計畫研擬訪談大綱並多次召開研究會議，邀請多位專家學者對訪談問題進行檢視與修正，再經由預訪微調題目文字後，正式展開訪談。第二階段是本研究初步分析第一階段訪談結果得出四種不同能力對產業發展工作的意義後，為釐清部分內容，因此另外進行第二階段的補訪（訪談大綱參見附錄二）。兩個階段的訪談題目與各能力的關係對應如表 1 所示。

表 1：各能力項目與訪談題目對照表

	能力項目	第一階段訪談大綱(A) 訪談題目	第二階段訪談大綱(B) 訪談題目
1	策略能力	A1, A7	B1
2	靈活應變能力	A3, A4, A5	B2
3	資源與管理能力	A6, A7	B3
4	政策能力	A2, A7	B4

資料來源：本研究整理。

第一階段訪談自 107 年 5 月至 107 年 8 月，共完成 22 個縣市的訪談。12 個縣市的受訪者為 1 位，10 個縣市 2 位以上。主要受訪者為局處主管或副主管的有 17 個縣市，其餘 5 個縣市為主管。第二階段補訪自 107 年 10 月至 107 年 11 月，僅就補訪需求訪談其中 9 位。受訪者單位職稱與訪談日期參見表 2。

表 2：受訪者名單與日期

縣市	局處單位	代碼 <sup>2</sup>	訪談對象職稱	第一階段 訪談日期	第二階段 訪談日期 <sup>4</sup>
嘉義縣	經濟發展處	A1	副主管	5 月	10 月
		A2	主管		
桃園市	經濟發展局	B1	主管	5 月	10 月
彰化縣	建設處 <sup>1</sup>	C1	主管	5 月	
雲林縣	建設處	D1	主管	5 月	
基隆市	產業發展處	E1	主管	5 月	10 月
新竹縣	國際產業發展處	F1	主管	6 月	10 月
新竹市	產業發展處	G1	主管	6 月	
		G2	主管		
南投縣	建設處	H1	主管	6 月	
苗栗縣	工商發展處	I1	副主管	6 月	
		I2	主管		
臺北市	產業發展局	J1	副主管	6 月	11 月
屏東縣	城鄉發展處	K1	主管	6 月	10 月
		K2	主管		

縣市	局處單位	代碼 <sup>2</sup>	訪談對象職稱	第一階段 訪談日期	第二階段 訪談日期 <sup>4</sup>
臺東縣	財政及經濟發展處	L1	主管	6月	
嘉義市	建設處	M1	副主管	6月	
		M2	主管		
臺南市	經濟發展局	N1	主管	7月	10月
花蓮縣	觀光處	O1	主管	7月	
新北市	經濟發展局	P1	主管	7月	11月
金門縣	建設處	Q1	副主管	7月	
澎湖縣	建設處	R1	主管	7月	
		R2	(縣府)副首長 <sup>3</sup>		
連江縣	產業發展處	S1	主管	7月	
臺中市	經濟發展局	T1	主管	8月	10月
宜蘭縣	工商旅遊處	U1	主管	8月	
高雄市	經濟發展局	V1	主管	8月	

資料來源：本研究整理。

說明：<sup>1</sup> 彰化縣因主管工商商業的經濟暨綠能發展處訪談時間無法配合，故由建設處代訪。

<sup>2</sup> 代碼依第一次訪談日期先後順序編列。

<sup>3</sup> 澎湖縣政府副首長特別參與訪談，說明取得澎湖海島嘉年華活動舉辦的過程，以及對地方產業發展的意義。

<sup>4</sup> 第二階段訪談為補訪性質，僅重點訪談部分受訪者。

本研究以訪談錄音轉成的逐字稿資料，採用主題分析法進行編碼與分析，研究人員反覆閱讀訪談內容，並和文獻資料對照，進行編碼分類，尋找與研究問題相關的意義或共同主題，並用適當的語詞來表示這些共同主題的意義（高淑清，2001；Braun & Clarke, 2006），得出最終結果後進行報告撰寫。

## 肆、22 縣市政府產業發展能力的挑戰

地方政府推動產業發展的各項能力若無法在組織內部與外部的各種具體要素上充分發揮作用，將難以成功實現發展目標。以下從外而內的情境，依序說明各項能力遇到的挑戰或問題現況。

## 一、缺少策略能力難以回應產業環境的機會與挑戰

產業發展環境的優勢或弱勢根據縣市的自然與基礎環境，及產業結構與規模而定，自然與基礎環境包括地理位置、各類型用地面積、天然資源、人口、水、電、交通、產業聚落等，是影響廠商投資時進行區位選擇的重要考量。優勢者與弱勢者目標不同，策略的選擇與規劃有所不同，但同樣考驗策略能力。

### (一) 產業環境優勢縣市的策略議題

產業環境相對較優的縣市，包括直轄市、科技重鎮新竹縣市、西部大縣等，交通便利，基礎設施較完善，產業類型多元，聚落明顯，工商家數多，廠商或企業進駐的意願高，在策略上，面對持續擴大廠商家數規模，以及激勵創新改變產業結構二大議題。若要持續擴大規模，引進更多業者進駐設廠或設公司，面臨能否強化現有的產業環境，提供符合廠商需求條件的問題；若要激勵創新，面臨是否有足夠的能量驅動產業結構改變來形成創新格局。

要吸引更多廠商落地，離不開五缺問題的解決，首先因為優勢縣市的發展較好，產業用地取得更加不易，其次也不可忽視缺工問題。臺商回流想要返鄉投資，常找不到適合的工業用地，即使有便宜可用的土地，若交通不便利，也未必會是廠商的選擇。工商家數雖多，但是在大部分仍是傳統產業的情況下，需要規劃讓這些產業升級轉型，也需要提供新創企業孵育的空間，能否爭取到和中央的 5+2 產業創新計畫與數位經濟對接的機會將是重要關鍵。

「環境最大問題就是…地不夠。」（受訪者 T1）

「當然希望群聚啊，不希望跑這麼遠…」（受訪者 G2）

「目前所開出的職缺都遠多於實際來求才的職缺…缺工問題的確存在。」（受訪者 D1）

「產業、製造業的部份怎樣去協助他們做一些智慧化。」（受訪者 P1）

### (二) 產業環境弱勢縣市的策略議題

產業環境處於弱勢的縣市，苗栗縣與嘉義縣等地處在大都市的夾縫中，廠商關

注低，花東及離島縣市交通較不便利，轄區內多以農漁牧業和觀光業為主，工業家數更少，產業多屬於中小企業。地方產品因缺少工廠登記證而不易對外行銷，只好找外縣市工廠代工，讓機會外流。離島四面環海，漁業曾經興盛，但隨著大環境改變，漁村逐漸沒落，農漁產品製造加工業也日漸面臨轉型挑戰。

「中小企都談不上…」（受訪者 S1）

「產業是很初級的…」（受訪者 L1）

「漁業沒落之後造船業也就沒落了。」（受訪者 R2）

這些縣市的發展相對受限，需要找到振衰起敝、活化地方的策略。然而不少地方工業不具規模，就業機會少，造成年輕人口外流，讓產業發展條件更加不利。

「都是一些傳統產業，而服務業的收入很低，留不住人才。」（受訪者 O1）

### （三）產業環境情報調查不完整

地方政府的產業情報力有限，將難以充分落實調查、資訊蒐集與研析工作，而調查的項目與資料如果不夠完整，難以降低政府決策烏雲，容易影響推估的準確性，繼而影響計畫的執行，例如臺灣中小企業約占全體企業 98%，地方眾多小微商家，這些企業或商家的設立、歇業變動，及各家雇用員工的變化等，不易盤點。

「比較難有這種動態的資料…相關資料會不夠完整。」（受訪者 B1）

各地方政府皆定期蒐集與公布縣市統計資料，產經發局處也都逐月逐年整理與公布相關統計報表，但是這些資料的即時性、精確性不一定符合策略規劃所需，也缺少整合研析。員工收集處理資料的專業不足，難產出具參考價值的結果。

「其實有很多資料可以做，但缺少一個比較整合性的。」（受訪者 A1）

「我們自己同仁做問卷調查通常也不得要領，或是花了時間調查，結果東西都沒有用…」（受訪者 A2）

## 二、應變能力遲滯不利跨機關溝通鏈結的多元變化

利害關係人的治理是產業政策推動過程重要的議題，包括中央部會與地方政府局處之間的垂直關係、地方政府之間的水平關係，還有產官學研之間的互動，這些

不同的關係有不同的型態，構成複雜的多元溝通鏈結情境，如果無彈性的制度、協調不暢、忽視需求，會阻礙產業發展工作的推動，不利共同參與創新。

### （一）協調動能不足抑阻中央地方的府際關係

地方與中央之間沒有密切鏈結的問題長久存在，中央若忽視與地方的政策溝通與協調，府際之間缺少合作與共識，可能出現政策銜接困難。

「其實地方也有自己的想法要推動，有時候很難跟中央做緊密串連…中央要推的政策不見得地方也有辦法做配合」（受訪者 P1）。

「可不可以跟地方對接？否則是中央在喊，有些縣市想甩就甩，不甩的不甩。

其實中央政策沒有地方配合還是不行」（受訪者 F1）。

府際關係未能協調，一方面是地方對中央的政策不瞭解，另一方面，中央對地方的需求及地方政府的想法不瞭解。

「像最近的 AI、科技部的 AI 計畫…就不知道我們是什麼定位？」（受訪者 J1）

「不接地氣，這個在什麼場合最明顯，在參加中央的區委會、都委會、環評會。」（受訪者 C1）

不少產業發展法規環境與基礎建設能量多屬於中央權限，但是面臨地方企業的卻是地方政府。企業投資面臨五缺問題，地方站在第一線處理，但中央未必清楚地方的實際情況與需求，加上溝通交流機制不足，問題難以獲得根本解決。雖然設有正式的交流機制，但不一定能發揮實質效果。經濟部或是中央主管機關辦理的大型研討會，通常是共通問題的探討或學習，難以充分回應個別縣市的問題。

「很多都不是地方政府可以處理，必須由中央來調配。」（受訪者 C1）

「開完會之後也是不了了之。」（受訪者 P1）

「都是通識課程…原則性的…比較沒有點到邊，沒有切中我們想要的地方。」  
（受訪者 A2）

### （二）轄區利益優先思維阻礙地方政府之間的跨域合作關係

縣市的跨域合作面臨個別利益與共同利益之間的衝突，合作與競爭之間存在張

力。根據跨域治理概念，跨政府機關的合作能有效促進政策目標達成，但是從實際經驗來看，地方政府之間的合作尚未進入長期穩定模式，合作的區域範圍仍處在變動中，例如北北基與北臺八縣市、高高屏變高屏後來加上臺南與澎湖。雖然肯定跨縣市合作可集合大家力量，但多個縣市表示跨縣市之間合作的項目或機會不多，尤其產業的發展往往存在競爭關係，不僅是私有企業之間，縣市之間也存在競爭，增加合作困難，因此多數時候還是專注自己縣市的事務。

「每個人都想發展他自己的特色，都想要招更多商，如果再整個餅一樣大的話，我招商一定招到別人的。」（受訪者 P1）

「大概交通比較需要…產業合作比較難。」（受訪者 J1）

不同縣市有各自的預算，若涉及經費提撥問題，更要受到來自民意代表的質疑甚至否決，影響跨域合作的進行，例如麥寮港是否轉型一事，雲林縣希望麥寮港可以變成工商綜合港，但臺中立委反對。在維護轄區利益的前提下，有待地方政府繼續尋找可能的跨域合作契機。

「反對最力的是臺中立委，因為環評委員認為如果麥寮港坐大以後，臺中港會萎縮掉。」（受訪者 D1）

### （三）單一產官學研互動型態不適合多元地方生態

不同縣市的產業與學研機構的結構和規模不同，研發能量有很大的差異，若中央只採取一種模式運用至地方，難以因應在地產業的多樣化型態與需求。22 個縣市大致可分成三種類型來說明。對東部或離島等縣市而言，縣內較少學研機構，研發能量較為不足，例如臺東只有一所大學，雖有育成中心和研發中心，但設備不足，只能做簡單研發；西部縣市的產業類型較為多樣，轄區內或周邊有較多的產學研機構，帶來較多鏈結與合作機會；6 個直轄市的大專院校和研究機構數量相對較多，產官學研之間累積長期互動的經驗與能量。

中央在地方直接推動許多計畫，大多採用外包給法人的方式來執行，越過地方政府，忽略地方政府在促進產官學研協力合作方面扮演的重要角色。法人如果對地方不夠瞭解，又沒有地方政府協助，執行的效果可能不如預期。

「有落差，無法接地氣，法人按 KPI 執行，但許多細節是 KPI 沒想到的狀況。」（受訪者 A1）

### 三、不完備的資源與管理能力侷限作業與服務品質

各縣市產經發相關局處除了辦理例行業務，還包括提供廠商或企業服務。如果領導力未能發揮作用、不瞭解廠商需求，加上現有的預算與人力資源限制，將影響內部行政作業和對廠商的服務。

#### （一）未能掌握領導力在產業發展過程的核心作用

縣市首長的態度對產業發展方向具決定作用，如果縣市首長的政策主軸不明確，就難以帶動產業發展；不瞭解廠商、不解決產業的問題，產業施政績效就難以達成。地方產業發展的相關工作涉及多個局處的業務，縣市首長如果無法管理內部官僚體系，不處理跨局處之間的協調，各項業務就可能產生衝突。局處主管若無法適時發揮領導作用，也難以帶動局處人員完成任務。

「因為首長一定要落實他的政見。」（受訪者 M1）

「一個地方的上位計畫，沒辦法把主軸拉出來，沒辦法拉出來的時候我們方向就不知道怎麼走。」（受訪者 M1）

「各局處有各自的業務，有各自堅持的地方，有時候業務之間會互相扞格。」（受訪者 G1）

#### （二）未瞭解廠商需求提供完善產業服務

產業發展的工作複雜，若不瞭解廠商需求，就難以落實產業服務與扶植工作。廠商從投資選地、申請設廠到生產營運，歷經多個行政程序，涉及多個局處業務，例如山坡地要問農業處、建照要問建管處等，而市場變動快速，廠商對時效性非常重視，繁瑣的流程、分散的服務和無效率的行政，降低廠商對地方政府服務水準的評價。

「產業界缺的是時效性，包含從申請過程到設廠，希望地方政府協助。」（受訪者 F1）

### (三) 受限於難以全面滿足的預算與人力資源

資源的供給與分配歷來是各領域的棘手問題，對預算或人力資源的看法大多會在各縣市的訪談中出現。在預算有限情況下，如果縣市首長不重視產業發展政績，可能造成排擠效應。不同業務功能之間往往彼此競逐，加上人事費等法定支出占有一定比例，也常擠壓產業發展經費。地方自有財源普遍不足，能夠投入產業發展的預算也就相對有限，雖爭取到中央補助計畫，通常仍得編列配合款，有時會影響到原已編定的項目，或配合款比例過高，增加地方政府財政負擔。

「不是說教科文預算要占多少嗎？…結果科技最少，科技是我們經發局，結果都在教育跟文化…那些花下去不會有產值產生，有產值才會有稅收進來。」  
(受訪者 N1)

「要發展這些高科技的，很多時候有沒有相對應的資源。」(受訪者 P1)

直轄市的正式人力編制較多，但產業類型廣泛、廠商數多，加上產業變化快速，有時感到難以負荷產業的需求。其他縣市業務總量雖然較少，但各科要負擔的業務範圍可能更龐雜，加上人力編制少，影響業務效率。

「有些事情沒有辦法真的很深入，特別是產業這種變化那麼快」(受訪者 J1)。

「這些業務都在我這科，就這幾個人而已，沒辦法去想很多事情，能做的就只是行政服務而已」(受訪者 K2)。

人力有限，影響提案的品質，也影響後續採購、招標，以及外包品質監督。在總額限制下，若要透過機關內部增補人力，未必能夠透過跨職系的流動來獲得。

「看總額不準，還要看職系。因為我們公務人員有職系編定，教育行政不能轉我們，我們也不能做教育。」(受訪者 F1)

地方人才為增加升遷的機會，通常會爭取往中央流動，或是在瞭解公部門的運作後轉到民間企業。雖然可透過約聘僱或臨時人員等非正式人力來處理業務，但這些人的專業能力、相關知識大多無法與正式人力相提並論。

## 四、既有政策能力難以因應科技劇變與治理挑戰

地方政府進行各項計畫的規劃、執行與評估時，實際遇到的問題反映出政策能力需要提升。近年來與新科技相關的產業快速崛起，政策的腳步如何跟上新形態產業，備受關注。

### (一) 政策能力問題檢視

中央多以計畫補助方式協助地方，地方政府若不具政策專業，就不易獲得中央資源挹注。若申請時程緊迫，加上規劃經驗不成熟，提出的計畫往往較為粗糙，連帶影響後續的執行與成效。局處內人員的政策知識與經驗不足是基本癥結，產業政策的規劃有時忽略可行性、回應性。

「不管是本職學能或以前學的或經驗，都沒有辦法負荷這些政策或是整個思維。」（受訪者 L1）

「為何產業界都覺得訂出來的政策都是在辦公室想出來的，有沒有想過實務上是否可行，或是產業需要的？」（受訪者 N1）

許多工作或計畫委外，但往往不易落實掌握這些外包案件的成果，遑論追蹤其後續效益。雖有管考制度，該有的流程都有做，然而時間往往都花在填表格。

「不管外包給法人或是學校研究機構單位，沒有仔細去 follow 他的成果，我們會 loss 掉，不知道他做什麼。」（受訪者 V1）

「就程序上都有做，但對於計畫績效的提升好像沒有幫助。」（受訪者 S1）

受限於組織法規與預算，產經發局處多只能辦理例行業務和兩三年期的補助型計畫，導致政策缺少連續性，難以長期規劃，專業團隊或顧問在案子結束後離開，培養出的合作默契中斷。

「每次新的團隊進來要再謀合、認識、信任，信任度就越來越被消耗掉。」  
(受訪者 G1)

## （二）創新科技產業的政策挑戰

地方政府公務人力對了解變動快速的創新科技有挑戰。中央推動產業創新計畫與數位經濟發展方案，但是地方對產業創新的定義和範圍不完全瞭解。地方政府也認識到傳統製造業面臨市場競爭壓力，但如何協助產業升級轉型、中央能否提供政策上的支持，無法充分掌握。

「包括 5+N 這個 N 現在到底到哪裡，數位經濟是產業嗎？…所以政策有共識形成嗎？」（受訪者 N1）

「製造業未來 5 到 10 年若還是傳統方式，可能會在國際競爭力不再占優勢。」  
(受訪者 F1)

隨著創新科技與不同產業結合，產業類型的界線逐漸模糊，所需的支持與過去不同，對產業發展既是挑戰，也是契機。雖然推動創新科技產業發展逐漸成為各個地方政府努力的主軸，但在各推各的政策情況下，若缺少整合，對產業的未來發展將難以形成綜效。

「智慧城市各縣市都在做，很多都有重複。」（受訪者 V1）

「尤其是那種前瞻先進的產業，工業局在推，縣市政府也在推，怎麼協調？」  
(受訪者 V1)

## 五、地方產業發展能力的優化對策

地方產業發展過程中能力的落差或不完備會帶來各種挑戰，可採取「一階」觀點，透過靈活應變來調整改變，並尋求優化<sup>4</sup>，在給定的限制條件下，選擇可讓能力變得更好、更有效獲得結果的最可行、最合適的應對策略或措施。因此本研究亦從

---

<sup>4</sup> 優化（optimization），或譯為最佳化 / 最適化，從不同定義來看（可參考 [igi-global.com/dictionary](http://igi-global.com/dictionary)），廣泛解釋為使事物盡可能完善或有效的過程，或最佳、最有效地利用情境或資源的行為，通常是從一組可能的選項找出最佳解決方案。綜合而言：使某事（如設計、系統或決策）盡可能完美、實用或有效的行為、過程或方法。運籌學 / 作業研究，是以優化為核心的學科。

訪談結果中，綜合整理出成功運作的各項能力在產業發展實際經驗中的表現，或是可行的調整改變對策。

## 一、因地制宜重視情報蒐集研析的策略能力

不同縣市根據轄區條件與特色而選擇發展目標與行動。要制訂適合地方的策略，應重視情報蒐集研析工作。

### (一) 因地制宜採取不同發展策略

#### 1. 優勢縣市厚實既有條件開創新機會

具優勢的縣市在擴大廠商家數規模的策略目標方面，持續營造更良好的環境、充實現有條件是基本工作，以吸引更多廠商投資及留住既有優質廠商。五缺問題中，土地不足較棘手，可透過都市計畫的手段，或重新檢視公有地，予以活化利用，也可結合國營企業及民間企業等單位，進行土地整體性的、有規劃性的開發。設置產業專區，可減少廠商區位選擇的成本。有時交給市場機制較能有效解決用地取得問題。為避免受到過時法規的限制，需要法規變革、鬆綁。

「民間還是會想辦法去找，透過市場機制活化。」（受訪者 J1）

「土地審議機制跟審查機制，需要做一個大變革。」（受訪者 F1）

「做 deregulation，把它從輕工業區轉型為科技產業園區。」（受訪者 J1）

「在既有的工業區上，有些容積獎勵。」（受訪者 G1）

面對製造業與農業缺工問題，可先開放一定比例的外籍勞工，再隨著產業活絡發展，逐年減少，也可參考澳洲開放外國人打工度假的模式，從產業的概念，開放農業外勞來臺，解決農業缺工問題。

在激勵創新改變產業結構的策略目標方面，地方政府可利用優勢掌握與中央的 5+2 產業創新計畫和數位經濟對接的機會，爭取重點產業落地，更加提升地方競爭力。目前桃園市有亞洲・矽谷，智慧機械與國防航太集中在臺中市，臺南市與彰化縣為綠能主要據點。彰化縣具有推動綠能產業的條件，因此爭取到離岸風機開發，不僅創造風機業者與地方業者形成產業鏈、與大學進行人才培育合作的機會，繼而帶動更好的發展，吸引國際大廠投資進駐。

「google 選在彰濱設廠，主要原因就是因為彰化外海未來是很重要的離岸風機發電廠，包括綠電或是一般電價都比國外便宜」（受訪者 D1）。

高雄市在中油五輕關廠之後推動輕材料研發中心，因此朝向循環經濟；新竹縣利用縣內科技業的物聯網與大數據技術朝向智慧製造，並規劃以智慧園區資源輔導中小學，進行程式設計或是創意課程培訓；宜蘭縣朝向新農業發展，導入大數據於整個農業過程。臺北市在知識型產業密集的條件基礎上，持續強化資通訊產業生態並重點發展新興科技。臺南市的醫藥、生物產業基礎良好，生技醫療前景亦可期。

## 2. 弱勢縣市運用周邊潛力特色行銷

弱勢縣市以活化、振興地方為策略目標。位在產業聚落周邊的縣市首先可利用產業外溢的機會，提供更便利優惠的條件積極吸引廠商進駐。例如苗栗縣隨著竹科逐漸飽和，陸續有企業進駐設廠。嘉義縣近年來持續改善交通與基礎設施，強化與臺中市精密機械社群連通，協助廠商人力媒合，提供獎勵投資優惠，因而逐漸吸引廠商進駐，增加轄區內民眾就業機會。

花東與離島縣市大多是農漁牧業和觀光業，因此找出地方產品和旅遊特色，創造新的價值，並強化行銷，有機會帶動地方發展。把一級在地農漁牧等物產，透過二級工廠加工到與三級觀光服務業結合，使之更精緻化或轉型，逐漸成為趨勢。與大型企業合作，對推展地方特色產品也有很大助益。改變觀念，從消極禁止到積極進行海洋生態資源保護，衍生出不同的產業型態，例如海島生態特色成為觀光吸引力，

「摩斯漢堡的米漢堡是用鹿野的米…魚排也用臺東成功的魚排…」（受訪者 L1）

「我們做成最美的神話之島，從梅花鹿，到藍眼淚、國家濕地…整個生態連線。」（受訪者 S1）

運用數位科技境外行銷與多元支付，藉以增加遊客量。結合景點特色，建立獨特的旅遊體驗，整個地方的相關產業都將受益。例如臺東市結合民間活力，透過創新的熱氣球、衝浪等觀光旅遊活動，增加民眾就業機會，也讓地方的光榮感、幸福感大幅提升。澎湖縣爭取到舉辦世界最美麗海灣嘉年華暨組織世界年會，藉倡導氣

候變遷、環境保護議題帶動地方經濟發展。地方有了發展機會，年輕人就會開始回流，出現新的創業模式。

「年輕人回來了，想法就很多，所以看到不一樣的計畫。」（受訪者 L1）

## （二）重視產業環境情報資訊蒐集與研析

為制定適合各縣市的產業發展策略目標和計劃，並定期檢討調整，地方政府有必要重視調查、資訊蒐集與研析的情報力，以證據為基礎來進行策略規劃。各地方政府皆定期蒐集與公布縣市統計資料，產經發相關局處也都逐月或逐年整理並公布相關統計報表，若能進一步統整、研析，萃取數據的意義，有助於策略決策參考。有縣市表示因瞭解中央運作模式，所以可將分析結果做為向中央提案爭取預算的實證依據。

「請法人收集問題、產生題目，再向中央爭取預算、計畫，由下而上處理。」  
(受訪者 A1)

宜蘭縣委託電子時報，規劃運用人工智慧物聯網（AIOT）建置地方情報平台，不但進行產業資訊情報的分享，也提供地方產業發展重要的支持。

「希望藉由這樣的平台將資料引進來…產業的發展跟人才培訓都會在我們的平台建置起來。」（受訪者 U1）

臺北市辦理新創協力網絡計畫，透過服務團隊強化資訊蒐集及研析，並建置專屬網站發布產經動態分析，協助掌握產業未來發展趨勢、策略規劃及政策方針的擬定。

「一方面依照我們的主題，他們做一些研究、survey 或蒐集資料，一方面透過核心顧問的方式跟外部產業辦理會議，過程中除了蒐集產業界問題，瞭解產業的趨勢之外，也幫助我們內部同仁去瞭解產業。」（受訪者 J1）

## 二、合作樣態多元共同靈活應變的能力

在產業發展的治理過程中，府際關係、跨域合作、產官學研之間以多元互動樣態來適應協調、共同創新，也是屬於靈活應變能力展現的場域。

## (一) 地方政府的能動性與府際關係調整

中央與地方在體制結構框架中互動，中央由上而下，以補助款與行政支持協助地方推動產業政策，地方政府若能由下而上施展其能動性（agency），更有機會爭取中央的資源挹注與合作。例如臺北市在訪談中表示是地方主動尋找、對接中央資源，桃園市表示虎頭山有 1.5 億的建設經費是來自於積極爭取，從什麼都沒有到爭取到前瞻計畫城鄉園區預算，後來成為國發會亞洲・矽谷計畫的基地。臺中市強調地方主動參與和後續交流，讓中央更瞭解地方的發展狀況，因此獲得越來越多的補助。雲林縣表示因為極力爭取，所以獲得中央全額補助臺西綠能專區。

雖然府際之間有正式的協調機制，但進行重大的產業相關政策規劃時，中央需要真正重視地方的意見或需求，以利整合和後續推動階段的配合與支持。加強雙向溝通，相互瞭解看法，形成共識，強化共同參與，可讓府際互動更為順暢。

「想想看可以跟地方做怎樣的討論或是結合的可能性。」（受訪者 J1）

「中央自己在想的時候可以先徵求我們的意見…來說明他們的想法是什麼。」  
(受訪者 V1)

中央可將地方政府視為發展夥伴，藉由其對在地業者的熟悉，深入瞭解地方產業的詳實情況，還可協助中央與產業串聯。

「比方說他們（法人機構）要辦一些活動，可以跟在地 local 的部份率先鏈結…因為我們比較在地性，比較瞭解產業的需求。」（受訪者 M1）

中央提供給地方的政策資訊要充分透明與公開，尤其是審查機制和規則，以減少資訊不對稱帶來的施政阻礙。此外，將不同的補助管道與資源資訊整合在一個平台，並提供一目了然的目錄，可便利地方政府爭取補助，以及運用這些資訊作為與廠商互動的媒介，提供可信的訊息。

## (二) 地方政府之間的合作試探尋找共同價值

在尚未進入長期穩定模式前，不同縣市之間可透過不同項目進行合作試探，若能發現共同價值、有利彼此的運作方式，跨縣市合作的可能性就越高。地方政府可利用區域合作平台，解決複雜相關的公共問題，提供整合的公共財貨或服務。目前

產業發展跨域合作的具體成果獲得肯定的案例如中彰投苗線上區域平台，共同提供用地服務、產業交流，南投縣認為在此平台基礎上，縣市間可進一步展開更多實體合作，共同發展。國家級的重大活動願意輪流舉辦並且相互支援，可培養縣市之間的合作文化，建立跨域互動的基礎。縣市首長的支持與縣市首長之間的互動情況，是跨域關係能否順利形成的關鍵。若能找出縣市之間可行的共商協議治理模式，有助於跨域合作的進行。

「這些平台能發揮比較大的功能大概是集合大家的力量，發出共同的心聲。也就是同樣的議題可能在好幾個縣市大家一樣面臨到，一起來向中央反映。」  
(受訪者 II)

「不管是找地、找人，還有產業交流、用地的需求，我們可以用那個平台區交流。」(受訪者 H1)

「比如說當初爭取燈會，其他縣市說，好，我們全力支持你，我也不跟你搶這個。」(受訪者 K2)

### (三) 因應地方生態帶動產業創新的產官學研多元互動

地方的產業創新發展，若能連結相關行動者，依地方生態形成不同網絡，進行多元互動，以及相互協調的溝通、學習、擴散知識與人力交流，有助於形成創新新路徑。22 個縣市的產業環境、數量與研發能量不同，創新互動與協調的模式大致可分成三類說明。對東部或離島等縣市而言，縣內較少學研機構，研發能量較為不足，因此策略做法主要是引入外部的研究能量提供協助。例如臺東縣請經濟研究院協助產業盤整分析和研擬推動方向，並請有經驗的顧問公司或研究單位協助前瞻建設的研究計畫。連江縣透過臺北醫學院協助生技產品發展，以及藉助上市上櫃公司開拓特產品市場，也與工業局、經濟部八大財團法人共同合作地方特產品產業化。宜蘭縣委託電子時報研究宜蘭縣長期產業發展定位。花蓮縣政府與經濟部工業局、中華電信公司、遠東集團合作，發展智慧觀光強化導客，以及每年辦理競爭力論壇，委託學界辦理，邀請業界、專家學者參與，「在論壇裡提供看法，這個都非常有用」(受訪者 O1)。

西部一般縣市的產業類型較多樣，轄區內或周邊有較多的產學研機構，地方政府如果掌握鏈結的契機，建立互動機制和合作文化，將可為產業發展開拓出新領

域。例如新竹縣成立「大新竹產業策略聯盟」，結合產官學研，凝聚共識，催生國際 AI 智慧園區，向中央申請前瞻計畫，獲得經濟部補助，示範區未來將導入清大自強基金會、科技部在清大設的智慧製造中心、交大的智慧服務中心，產業進駐後也將進行產學合作。雲林縣藉由達德離岸風機計畫契機，組成產官學平台會議，匯集工業協進會廠商、漁會、縣內三所科技大學，爭取水下工程或後續維運工作等機會，帶動在地產業發展。

「因為離岸風力的建構需要非常多人員，所以學校可以扮演育才的部分。…包括剛剛說的那些水下工程、人力資源等計畫都希望可以留給我們…我們也主動協助達德這邊跟台塑重工有合作計畫。」（受訪者 D1）。

嘉義市以「嘉義產業創新研發中心」為領頭羊，串聯 19 個院校成立產學聯盟小組，提供雲嘉南地區的農業、生技業諮詢輔導，以及協助與各院校的學研能量對接。

「在這個產學聯盟裡面建立了一個機制，就是請各大專院校提供每個學校的能量…每當嘉創中心收到業者的諮詢輔導，就會很清楚的知道，哪個學校可能有關，比方說是齒輪加工部分，就技轉過去。」（受訪者 M1）。

6 個直轄市轄區內的大專院校和研究機構數量相對較多，產官學研之間累積長期互動經驗，各種合作較為成熟、緊密，地方政府的功能因此是在這樣的基礎上，持續強化產官學研的網絡，發揮協調作用讓這些能量更有效施展。以臺北市而言，主要推動的是較具高附加價值或知識型產業，產官學研之間已有各種型態的合作，而為推動生技產業，市府建立交流機制，促進產官學研互動，也與科技部、中央研究院成立跨域平台。新北市產業從傳統工業逐漸轉型，市府與學校、工研院合作組成智慧製造服務團，服務中小企業，不同領域專家學家參與其中，並開始跨各種不同領域，包括智慧商業跟智慧零售。工研院在高雄市成立南臺灣跨領域科技研究中心，與政府單位及學術單位合作在實務上協助產業，中油五輕關廠之後，推動輕材料研發中心。

「把大學研究資源跟官方或法人機構，像金屬中心或工研院、中山大學、臺大、成大都找來，而且是以實務導向而非研究導向」（受訪者 V1）。

臺中市近年來重視研究法人對企業的協助，包括引入商發院設分院、辦公室，媒合 AI 學院，加上工研院機械所跟次級中心從中興新村搬到臺中，增加在地許多創新能量。臺南市透過技術導入、市場開拓、品牌建立三項策略，協助轄區內創新研發成果成為商品化，並整合學界、法人，產業界成立產學聯盟，促進產官學研緊密連結，不僅解決產業界問題，也能形成集體發聲的力量，為地方產業發展爭取更多機會與資源。

「市府協助的角色是幫這聯盟籌組起來…聯盟法人化的話講話就有聲音…那時候我們籌組生技聯盟，就是向衛福部去反應，後來衛福部包括工業局要廢除 GMP 也都是找聯盟代表去談。」（受訪者 N1）

### 三、善用領導力、增進服務及協調的資源與管理能力

為讓組織內部的資源與管理能力良好運作，領導力要能發揮核心作用，行政上善盡職責提高服務品質，人力與預算供給的問題可透過替代方案、和中央協調來解決。

#### （一）發揮領導力核心作用

##### 1. 縣市首長瞭解廠商或企業的需求

從顧客導向的公共服務角度而言，瞭解廠商或企業的需求，有助於產業發展政策的規劃與推動。民選縣市首長能否在合法的範圍內與廠商互動，瞭解不同行業廠商或企業對地方產業發展的需求，協助解決困難，是對外的主要工作，可運用其權力，進行企業參訪、座談，以及建立地方政府與產業間網絡關係。不同縣市的首長和民間廠商或企業互動的風格不同，可從互動的頻率來看出。

「市長下鄉的頻率也相當頻繁…業者遇到困難透過這種市長參訪活動來反應來解決。」（受訪者 B1）

##### 2. 縣市首長處理跨局處的協調

產業發展工作常涉及不同局處，廠商從建廠到營運涉及各單位，例如地政局管理產業聚落的土地撥用，建管科審查設廠的消防設備，而排水設施要先取得水利會

同意。藉由跨局處的協調機制，可化解局處間分工模糊或意見歧異問題，如果縣市長或副市長重視和親自參與，並採取開放討論的決策風格，以及作出明確裁示，更可促進局處合作。也可透過非例行性方式協調與整合跨局處間的不同意見，甚至更具策略地成立專案團隊來增加溝通頻率、突破本位限制。

「有什麼問題就在那個場合裡面提出來討論，這樣合作自然就沒問題。」（受訪者 E1）

「透過議題設定，打破局處之間的群組，一再的操兵…給他一個任務，透過這任務從各局處挑選人，大家才會慢慢打破局處之間的本質。」（受訪者 T1）

### 3. 縣市首長向中央爭取預算與為地方產業發聲

具民意基礎的民選縣市首長，為滿足地方發展需求而向中央爭取預算資源，若態度越積極、配合度越高，獲得中央財源挹注的機會也就越大，有利於地方產業發展願景與目標的達成。此外，基於地方選民的託付，也必須扮演地方產業與中央間的溝通橋樑，除了協助中央宣導各項產業政策外，也可將地方需求反應給中央相關權管單位，為地方產業發聲。

「我們市長上任之後，爭取大概將近一百億的預算…絕對有很大的幫助。」  
（受訪者 G1）

「當初縣長聽到一些問題，所以我們南投縣先開了第一槍，反對一例一休，後來整個去修法。」（受訪者 H1）

### 4. 局處主管的協調整合與溝通能力

由於受訪者大多是局處主管或副主管，因此訪談時較無直接對局處主管領導力表達看法，但仍可觀察到幾項特點。首先是協調整合能力，尤其是產業園區或專區、工業區的成立，牽涉到土地取得或解編的法規與經費、土地所有權人同意、產業進駐類型與條件等，執行過程有許多的裁量問題和協調溝通由局處主管來處理。

「有時候業務之間會互相扞格，所以溝通上怎麼樣去化解…很多時候你需要親自說明，說明你的難處。」（受訪者 G1）

產經發局處主管面臨的溝通情境還包括促成各方行動者建立鏈結、面對議會中

議員的質疑、對不實資訊的即時澄清。有受訪者提到服務型政府主管除了服務熱忱，也應具備溝通能力。

「現在是服務型政府，那個溝通都是要雙向的，面對很多不實資訊我們要即時澄清，還有很多都是資訊落差。」（受訪者 T1）

## （二）瞭解廠商需求建置服務平台提高服務品質

公部門內部的操作與管理反映在許多的行政工作上，其中提供產業完善的服务，是產經發局處的基本職責。為提高服務品質，地方政府可運用各種方式與廠商鏈結，瞭解與回應其需求。正式的做法可辦理定期或不定期的說明會、座談會等，透過會議對話討論，廠商可直接表達需求或意見，地方政府可說明政策法規或實施辦法，回應意見。也可採取一對一洽談方式與廠商溝通，運用調查法瞭解產業界需求，或透過非正式的聯誼方式。

「我們也做了一個調查，調查範圍包括臺灣其他重要生技園區或生技聚落的廠商，瞭解他們需求的空間。」（受訪者 J1）

「一些像是要推動新闢工業區也可以多聽聽業界意見。」（受訪者 D1）

廠商之間會成立社群團體進行合作或結盟，例如廠協會、工協會、商業會等組織，地方政府可透過廠商團體的活動或定期會議宣導政策與聽取意見，藉助聯盟的影響力來推動政策。

「我們要跟產業合作就會先跟協會合作，因為他們有組織，有組織的話，理事長跟理事決議的事項會員比較會遵守，會員之間本身的約束會比我們政府的政策快多了。」（受訪者 O1）

各縣市產經發局處多已設立單一窗口提供廠商整合服務，類似的有招商平台、馬上辦招商中心、一站式服務等，提供快速便利的行政服務。設立專責單位可提供更專業的服務，例如臺北市設創業服務辦公室，新北市設投資障礙排除行動小組、智慧製造服務團，臺中市設經發諮詢委員會。政府應用資訊科技強化公共服務逐漸成為趨勢。桃園市、臺中市與臺南市在訪談中表示，運用社群軟體 LINE 有助於與產業界充分溝通聯絡、即時交流，是有效溝通、形成共識的服務工具。

「只要有問題，例如假設前兩天發生地震，就在群組裡詢問產業界是否有受損，馬上就得到回應，或是市長說我們要推智慧城市，各位聯盟會員有什麼想法？大家就把意見丟出來。認為確實可行的，我們就會納為政策或是專案計畫項目的參考。」（受訪者 N1）

### （三）替代方案及協調解決人力與預算供給

面對人力不足帶來的業務負擔，部分地方政府希望中央能派已接受過訓練的專人，尤其是可與 5+N 產業政策對接的專業人才來協助，或建議中央可從補助計畫撥一部分預算委由地方代辦，依據重點產業獨特性和縣市安排來彈性補充所需人力。若經費充足，地方政府也可透過委外方式處理業務。有受訪者建議可運用所謂的回饋金，成立產發基金，「作為全市的產業政策的研究跟輔導」（受訪者 G1），例如傳統產業的提昇計畫通常不易獲得太多資源，可透過產發基金把產業帶起來。

地方政府的財源除自籌款外，來自中央的撥款是推動各項工作的重要基礎。然而地方接受補助多需編列相對配合款支應，但各縣市財政狀況不同，申請補助計畫的能力也不同，因此希望獲知中央如何配置資源的清楚資訊，尤其是產業創新和前瞻基礎建設的補助原則和標準。此外，中央在規劃重大產業政策時，若能與地方政府共同討論，瞭解如何與地方結合，並進行協調，可避免大家重複做相同的事情，「讓資源有更好的配置」（受訪者 J1）。

## 四、強化政策專業回應產業趨勢脈動的政策能力

產業面對快速發展的新科技和不斷變動的市場，地方政府也要能夠不斷感知內外環境變化，持續學習以提昇政策專業能力，讓政府的政策能回應產業創新升級轉型的未來趨勢。

### （一）交流學習與培訓機制

為提昇產業創新政策專業，有效解決問題，受訪者建議中央辦理交流學習活動，促進縣市間交換經驗與知識、實地參訪成功案例。根據過去的經驗，中央各局處司可辦理專業相關的宣導、講習、訓練、會議等。

「舉辦全國工業行政或商業行政會議，除了透過會議處理各項事宜與協調，也辦理課程、講習、觀摩，進行工廠管理輔導法、工業區開發等專業知識的研討學習等。」（受訪者 A1）

政策能力的提昇也可透過中央的公務人力培訓機制，提供組織學習、經驗觀摩、自我成長等課程，增加產經發局處人員的政策規劃與執行之核心能力。

「產業部門裡面，人力教育訓練其實也是需要中央多一些的協助。」（受訪者 C1）

為了與其他行政職能專業的政策能力區分，培訓單位首先應界定地方政府產業發展相關業務人員應具備的核心政策能力有哪些，才能配置適合的師資與課程、辦理必要的培訓。

## （二）外部專家與團隊的支持

許多縣市感到局處內人員的政策專業知識與經驗不足，若要透過組織內部來加強，成效可能不佳，認為較可行的策略是與外部專業知識對話，建立專家諮詢機制，學研機構也可提供許多政策專業協助。若是成立不久的產經發局處，更會覺得外部支持的重要性。

「很多專案計畫都仰賴請這些學術界的專家學者提供相關協助或是提供意見。」（受訪者 C1）

「我們之前沒有這樣的經驗，是新的單位，所以很多事情請經濟部的長官或這些顧問公司來協助我們。」（受訪者 L1）

專業團隊長期陪伴協助，可讓地方產業政策更完善，專業團隊不僅可提供不同的政策思維，對中央的政策方向也較為瞭解，因此能提供更有效的支持，做出政策亮點，地方政府與大專院校和研究機構建立政策上的合作關係，有助於強化政策能力。

「桃園市、臺南市跟臺中市都有一個長期陪伴的團隊在幫忙產業規劃、產業研擬，還有去做企業的陪伴。」（受訪者 K2）

「希望這個團隊可以藉由接觸廠商之後，瞭解本縣的產業。法人跟中央的關係

比較密切，希望他們可以幫我們看看中央現在推的方案是什麼，這邊的產業能不能跟他鏈結過來。」（受訪者 K2）

「企業都有所謂業師的概念…包括我把所有的錢找來，把所有的人組成顧問團，然後做企業、地方創生之類的，整個產業政策擬定。」（受訪者 G1）

### （三）科技創新與產業升級轉型的政策規劃

隨著科技創新帶來的智慧化發展，包括人工智慧、物聯網、大數據等，及其他新興科技，引領產業界重大變革。地方政府要能夠回應產業新趨勢，提供政策支持，協助傳統製造業如機械、電子零組件等轉型為數位製造，配套政策包括人才培育、企業教育訓練等。

「如何配合中央的臺灣 AI 行動計畫，如何利用物聯網與大數據和智慧製造，這部分是未來我們要推動的重點。」（受訪者 F1）

「我們最近跟亞馬遜 AWS 合作，成立聯合創新中心，也積極培養相關雲端產業人才…可能會跟一些學校合作，也會開課，協助企業去做這塊。」（受訪者 P1）

科技的創新提供新創產業誕生的契機，地方政府可成立新創團隊，打造新創產業孵化的平台。這種以新科技服務為導向的新創企業，對土地空間的需求有別於製造業。

「透過這個平台，透過技術晶圓投資，可以研發、診斷看看公司，相對衍生出的產業就不下百種，有些可能會寫 APP，有些智慧監控、智慧交通，類似這種創意就會激盪出來。」（受訪者 F1）

「新一代的軟體產業人員不需要這麼大的土地，他們需要的是辦公空間。」（受訪者 G1）

地方政府可透過智慧園區，提供初創企業創業空間以及大廠進駐，促進彼此的連結與合作，營造創新生態。為鼓勵新創產業，可對產業創新投資，或給予研發獎勵補助、青年創業融資，協助新創產業透過不同管道取得創業資金。

「讓有創意、有很好 know how 與想法但沒有資本與研發經費的青年作為創新

基地，另外是產業進駐的大廠，例如說智邦、群聯，未來要做智慧研發的，在我們園區激盪想法跟合作。」（受訪者 F1）

「推薦創櫃版這些辦法…讓這些新創產業可以取得相關資源。」（受訪者 G1）

隨著 5+N 產業創新與數位經濟逐漸展開，建構合適的基礎建設與法規環境十分重要。地方政府如果能夠協助提供創新應用所需的試驗及示範場域，就能爭取到更好的發展機會，例如亞洲・矽谷計畫選擇在桃園高鐵特區設立創新研發中心，綠能科技產業在臺南歸仁區設立沙崙智慧綠能科學城，除了可更強化中央與地方的共同合作關係，也讓地方政府面對創新科技發展引發的新議題，因而激勵地方政府持續提昇政策能力，規劃與執行更完善的創新政策。

「智慧城市專案辦公室有 organize 一個 project，是屬於實驗場域計畫。產業界可以來提案…我們要能夠有一些公共服務可以讓他們去做 test」（受訪者 J1）。

「以亞洲・矽谷來看，很多東西需要有一個可以去應用的場域…(物聯網)要有一個驗證的平台…地方政府要有空間讓你裝一顆這個智慧路燈讓你測試看看…會有智慧交通、智慧醫療、智慧建築…」（受訪者 B1）

## 五、小結

面對地方政府推動產業發展遇到的挑戰或問題現況，本研究也從訪談中得出的結果符合（圖一）產業發展能力分析架構所陳述，有助於地方政府的產業發展有更好表現的對策，相關內容綜合摘要如表 3 所示。策略能力有助於地方政府朝向環境中的定位或目標的行動，以回應產業環境的機會與挑戰，為能夠提出更有效的產業發展策略，可朝因地制宜與做好情報蒐集研析工作兩個方向予以優化。靈活應變能力影響調適與創新，有利跨機關溝通鏈結的多元變化，優化對策方向包括府際關係調整、跨域合作試探、產官學研多元互動。資源與管理能力是地方政府機關內部有效運作的關鍵，可善用領導力、提高行政服務品質以及資源的替代方案與協調三個方向進行優化。政策能力有助於地方政府能合理的政策規劃與有效執行，優化對策主要有強化政策專業、回應產業趨勢脈動兩個方向。

表 3：四種能力優化對策摘要表

	能力項目	優化對策方向	工作項目
一	策略能力	因地制宜	1. 優勢縣市：厚實既有條件擴大廠商家數規模、爭取重點產業落地激勵創新 2. 弱勢縣市：運用周邊潛力與特色行銷以活化地方
		重視情報蒐集研析	1. 以證據為基礎的策略與提案 2. 建置地方情報平台 3. 由服務團隊協助資訊蒐集研析與專網
二	靈活應變能力	府際關係調整	1. 地方由下而上施展能動性 2. 真正重視地方的意見或需求 3. 雙向溝通形成共識 4. 將地方政府視為發展夥伴 5. 建立補助管道與資源資訊整合平台
		跨域合作試探	1. 利用區域合作平台 2. 國家級重大活動輪流舉辦與支援 3. 縣市首長支持與縣市首長之間關係建立 4. 找出可行的共商協議治理模式
		產官學研多元互動	1. 東部或離島縣市引入外部研究能量提供協助 2. 西部一般縣市建立互動機制和合作文化 3. 直轄市持續強化產官學研網絡發揮協調作用
三	資源與管理能力	善用領導力	1. 瞭解廠商或企業的需求 2. 處理跨局處協調並採取開放討論的決策風格 3. 向中央爭取預算與為地方產業發聲 4. 局處主管的裁量處理與協調溝通
		提高行政服務品質	1. 運用不同方式與廠商鏈結 2. 廠商直接需求或意見表達 3. 透過廠商團體的聯盟影響力來推動政策 4. 設立單一窗口提供整合服務 5. 設立專責單位提供專業服務 6. 善用社群軟體
		資源的替代方案與協調	1. 從補助計畫撥部分預算彈性補充所需人力 2. 經費充足可委外處理 3. 運用回饋金成立產發基金 4. 獲知中央計畫補助原則和標準的清楚資訊 5. 重大政策規劃共同討論與協調
四	政策能力	強化政策專業	1. 中央辦理縣市間交流學習活動 2. 中央公務人力培訓機制提供相關課程 3. 與外部專業知識對話及建立專家諮詢機制 4. 專業團隊長期陪伴協助
		回應產業趨勢脈動	1. 協助傳統製造轉型：人才培育與教育訓練 2. 配合中央的 AI 行動計畫 3. 成立新創團隊 4. 打造新創產業孵化的平台 5. 營造創新生態 6. 幫助新創產業取得創業資金 6. 提供創新應用所需的試驗或示範場域

資料來源：本研究整理。

## 陸、結論與建議

地方政府是否有能力成功推動地方產業發展，影響中央產業創新政策、重點產業發展、地方創生等政策目標的有效達成。本研究以策略能力、靈活應變能力、資源與管理能力、政策能力共同構成地方政府產業發展能力，從 22 縣市產經發局處的經驗探討四種能力在實際過程中遇到的挑戰和有效施展的對策。從研究發現來看，優化這些能力有助於地方產業發展的推動，但是地方政府雖然是自治團體，若要有效獨力推動複雜的產業發展工作不易，許多的優化對策需要中央和外部各界利害關係人的支持，過程中靈活運用各種模式與策略和內部、外部各方行動者之間互動、協調與合作，讓這些能力發揮更好的作用。中央除了提供地方政府資源來共同推動各項產業創新經濟政策外，也能重視地方產官學研各界的意見或需求，強化政策溝通與共同參與，並提供負責政府產業發展推動的文官人員培訓，提昇其能力，將有助於國家重大產業政策的推動成效，實現國家產業發展成果。

本研究提出的地方政府產業發展能力分析架構，可應用於實務經驗的研究與認識，其中四種能力相互關聯，在組織內部與外部不同情境發揮作用，共同形成產業發展績效結果。未來可針對個別縣市展開個案調查，更詳細探討不同能力之間的系統性互動，以及在此分析架構基礎上，制訂地方政府產業發展能力的評估工具，並檢驗能力與實際績效結果之間的關聯，讓產業發展能力的評估更具可靠性。此外，也有必要透過長期歷程調查來認識與掌握產業發展能力的調適變化趨勢和規律。

無法迴避地，本文因為議題本身的複雜性、資料的不足而有許多限制，包含產業發展能力尚未見學界普遍討論，缺少明確、嚴謹的理論基礎，對四種能力之間的差異與關係猶待釐清與解釋，用於作為證據的經驗來自有限受訪者的敘述，對這些能力概念內涵的解釋與支持仍需充分辯證與檢驗。親至 22 個縣市地方政府相關局處進行訪談的操作有許多困難，包括成本限制、往復溝通過程，以及縣市資訊蒐集認識工作等。雖然訪談所蒐集到的資料難謂周全，但提供許多與本研究問題相關的實務資訊。訪談也讓產業發展工作主管級官員有機會說明與檢視自身能力狀態，有助於後續能力優化發展。

## 參考文獻

- 左峻德、黃兆仁（2007）。**地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究**。行政院研究發展考核委員會委託研究報告，未出版。
- 江大樹、張力亞（2009）。縣市長的領導力與地方治理：一個標竿學習的實證研究。**臺灣民主季刊**，6（2），61-125。
- 江大樹、張力亞（2016）。**地方治理：變革、創新與實踐**。臺北：元照。
- 朱景鵬、朱鎮明、魯炳炎（2004）。**地方政府治理能力評估模式建構之研究**。臺北：行政院研究發展考委員會。
- 朱鎮明（2010）。競爭型計畫與地方治理能力之提升。**T&D 飛訊**，89，1-30。
- 李長晏（2017）。**都會治理**。臺北：元照。
- 吳定（2013）。**公共政策辭典**（4版）。臺北：五南。
- 吳濟華、李亭林、陳協勝、何柏正（2012）。**產業群聚與區域創新：聚集經濟理論與實證**。臺北：前程文化。
- 吳濟華、柯志昌（2013）。高雄市發展成為區域產業營運總部策略研究。**城市學學刊**，4（1），1-43。
- 呂育誠（2011）。都會治理與府際合作概念的界定與應用。**研習論壇**，123，26-39。
- 林水波、陳志瑋（2000）。彈性化政府的設計與評估。**人文及社會科學集刊**，12（2），237-280。
- 施能傑（2006）。文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點。**東吳政治學報**，22，1-46。
- 柯承恩、戴元峰（2011）。論遠景思維與國家「前瞻治理」。**國會月刊**，39（1），23-39。
- 范淑敏、周志龍（2008）。臺灣的地方發展策略：治理與網絡化。**都市與計劃**，35（2），99-122。
- 高淑清（2001）。在美華人留學生太太的生活世界：詮釋與反思。**本土心理學研究**，16，225-285。

張振松、許聰鑫、莊閔越（2015）。開啟多贏局面！地方產業共創價值模式。**產業管理評論**，8（1），9-23。

張鎧如、陳敦源、簡鈺肆、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。

陳正倉、林惠玲、陳忠榮、莊春發（2016）。**產業經濟學：理論與實際**（3版）。臺北：雙葉。

陳嘉茹、林勁宏（2020）。**2020臺灣產業群聚發展地圖**。新竹：工業技術研究院產業科技國際策略發展所。

彭錦鵬（2013）。行政組織與文官制度研究之十年回顧。載於吳玉山、林繼文、冷則剛（編），**政治學的回顧與前瞻**（273-287）。臺北：五南。

黃朝盟、黃東益、郭昱瑩（2018）。**行政學**。臺北：東華。

詹中原、承立平、黃朝盟（2000）。**臺灣省政府功能業務與組織調整初步效益評估**（初版）。臺北：行政院研究發展考核委員會。

劉一郎（2012）。地方政府產業發展政策工具探討。**產業評析**。2020年12月8日，取自

<https://www.mirdc.org.tw/FileDownLoad/IndustryNews/201261316365058.pdf>。

劉坤億（2003）。地方治理與地方政府角色職能的轉變。**空大行政學報**，13，233-267。

劉明德、徐玉珍（2012）。臺灣亟需有遠見的再生能源政策與做法—德國經驗的啟示。**公共行政學報**，43，127-150。

戴元峰、謝忠安（2017）。區域產業發展之契機—中央與地方政府際合作的創新模式。**國會季刊**，45（2），40-63。

顧忠華（1996）。社會變遷下政府角色的調整。**研考雙月刊**，20（6），16-21。

Alford, J., & Greve, C. (2017). Strategy in the public and private sectors: Similarities, differences and changes. *Administrative Sciences*, 7(4), 1-17.

Andrews, R., & Boyne, G. A. (2010). Capacity, leadership, and organizational performance: Testing the black box model of public management. *Public Administration Review*, 70(3), 443-454.

Azfar, O., Kähkönen, S., Lanyi, A., Meagher, P., & Rutherford D. (1999). *Decentralization, governance and public services: The impact of institutional arrangements*. IRIS

- Working paper No. 255. College Park, MD: IRIS Center, University of Maryland.
- Biesenthal, C., Gudergan, S., & Ambrosini, V. (2019). The role of ostensive and performative routine aspects in dynamic capability deployment at different organizational levels. *Long Range Planning*, 52(3), 350-365.
- Braun, V., & Clarke V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Caiden, G. E. (1973). Development, administrative capacity and administrative reform. *International Review of Administrative Sciences*, 39(4), 327-344.
- Clark, G., Huxley, J., & Mountford D. (2010). *Organising local economic development: The role of development agencies and companies, local economic and employment development (LEED)*. Paris: OECD Publishing.
- De Jong, J. (2016). *Dealing with dysfunction: Innovative problem solving in the public sector*. Washington: Brookings Institution Press.
- Desarbo, W. S., Di Benedetto, C. A., Song, M., & Sinha, I. (2005). Revisiting the Miles and Snow strategic framework: Uncovering interrelationships between strategic types, capabilities, environmental uncertainty, and firm performance. *Strategic Management Journal*, 26(1), 47-74.
- Ellison G., & Glaeser E. L. (1999). The geographic concentration of industry: Does natural advantage explain agglomeration? *The American Economic Review*, 89(2), 311-316.
- Eurofound (2017). *Developing regional industrial policy capacity*. Luxembourg: Office of the European Union.
- Fiedler, F. E. (1964). A contingency model of leadership effectiveness. In L. Berkowitz (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology* (Vol. 1, pp. 149-190). New York: Academic Press.
- Galbraith, J. R. (1973). *Designing complex organizations*. MA: Addison-Wesley.
- Gieske, H., van Buuren A., & Bekkers, V. (2016). Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment. *The Innovation Journal*, 21(1), 1-25.
- Hansen, J. R., & Ferlie, E. (2016). Applying strategic management theories in public sector organizations: Developing a typology. *Public Management Review*, 18(1), 1-19.
- Humbert, M. (1994). Strategic industrial policies in a global industrial system. *Review of International Political Economy*, 1(3), 445-463.
- Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2017). *Why regional development*

- matters for Europe's economic future.* Working papers of the Directorate General for Regional and Urban Policy. Brussels: European Commission.
- Ingraham, P. W., Joyce, P. G., & Donahue, A. K. (2003). *Government performance: Why management matters.* Baltimore, MA: Johns Hopkins University.
- Joyce, P. (2004). Public sector strategic management: The changes required. *Strategic Change*, 13(3), 107-110.
- Kattel, R., & Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 787-801.
- Kattel, R., & Takala, V. (2021). *Dynamic capabilities in the public sector: The case of the UK's government digital service.* Working paper series of UCL Institute for Innovation and Public Purpose. London: UCL.
- Klepper, S. (1997). Industry life cycles. *Industrial and Corporate Change*, 6(1), 145-182.
- Kodama, M. (2018). *Sustainable growth through strategic innovation: Driving congruence in capabilities.* Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Lenz, R. T. (1980). Strategic capability: A concept and framework for analysis. *Academy of Management Review*, 5(2), 225-234.
- Martin, H., & Martin, R. (2017). Policy capacities for new regional industrial path development—The case of new media and biogas in southern Sweden. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(3), 518-536.
- Mason, C., & Brown, R. C. (2014). Entrepreneurial ecosystems and growth oriented entrepreneurship. *Final report to OECD, Paris*, 30(1), 77-102.
- McKean, R. N. (1965). The unseen hand in government. *The American Economic Review*, 55(3), 496-506.
- Medcof, J. W. (2000). *Dynamic capabilities: A Neo-contingency theory?* Working paper No. 96, Management of Innovation and New Technology Research Centre, Michael G. DeGroote School of Business. Canada: Hamilton.
- Pablo, A. L., Reay, T., Dewald, J. R., & Casebeer, A. L. (2007). Identifying, enabling and managing dynamic capabilities in the public sector. *Journal of management studies*, 44(5), 687-708.
- Painter, M., & Pierre, J. (Eds.) (2005). *Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives.* New York : Palgrave Macmillan.
- Pavlou, P. A., & El Sawy, O. A. (2011). Understanding the elusive black box of dynamic capabilities. *Decision Sciences*, 42(1), 239-273.

- Piening, E. P. (2013). Dynamic capabilities in public organizations: A literature review and research agenda. *Public Management Review*, 15(2), 209-245.
- Porter, M. E. (2008). *On competition*. Boston, MA: Harvard Business Press.
- Robeyns, I. (2005). The capability approach: A theoretical survey. *Journal of Human Development*, 6(1), 93-117.
- Rosenfeld, S. A. (1995). *Industrial-strength strategies: Regional business clusters and public policy*. Washington, DC: Aspen Institute.
- Rouse, M. J., & Daellenbach, U. S. (2002). More thinking on research methods for the resource-based perspective. *Strategic Management Journal*, 23(10), 963-967.
- Sen, A. (1979). Equality of what? The Tanner lecture on human values, delivered at Stanford University, (May 22), Stanford.
- Syrquin, M. (1988). Patterns of structural change. In H. Chenery & T. N. Srinivasan (Eds.), *Handbook of Development Economics* (Vol. 1, pp. 203-273), UK: Elsevier.
- Teece, D. J. (2007). Explicating dynamic capabilities: The nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic Management Journal*, 28(13), 1319-1350.
- Tomer, J. F. (1998). Organizational capital and joining-up: linking the individual to the organization and to society. *Human Relations*, 51(6), 825-846.
- United Nations Industrial Development Organization [UNIDO] (2021). *Industrial development report 2022: The future of industrialization in a post-pandemic world*. Vienna: UNIDO.
- Venables, A. J. (1996). Equilibrium locations of vertically linked industries. *International Economic Review*, 37(2), 341-359.
- Volberda, H. W., & Rutges, A. (1999). FARSYS: A knowledge-based system for managing strategic change. *Decision Support Systems*, 26(2), 99-123.
- Von Tunzelmann, N., Günther, J., Wilde, K., & Jindra, B. (2010). Interactive Dynamic Capabilities and Regenerating the East German Innovation System. *Contributions to Political Economy*, 29(1), 87-110.
- Washington CORE (2017). *Entrepreneurial ecosystems and their service of women entrepreneurs*. Research report for The National Women's Business Council. Washington, DC.
- Winter, S. G. (2003). Understanding dynamic capabilities. *Strategic Management Journal*, 24(10), 991-995.

Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171.

## 附錄一、22 縣市產經發主要局處名稱與二級機關編制情況

縣市	局處名稱	二級機關（科、處）
臺北市	產業發展局	綜合企劃科、工商服務科、公用事業科、農業發展科、科技產業服務中心、市場處、商業處、動物保護處
新北市	經濟發展局	工商企劃科、招商科、工商登記科、公司登記科、工業發展科、商業發展科、綠色產業科、市場處
桃園市	經濟發展局	綜合企劃科、招商科、商業發展科、工業行政科、公用事業科、市場科、開發管理科、商業行政科
臺中市	經濟發展局	工業科、商業科、商業及青年發展科、市場管理科、公用事業科、工商登記科
臺南市	經濟發展局	工商行政科、商業科、產業發展科、工業區科、投資商務科、能源科、市場處
高雄市	經濟發展局	產業服務科、工業輔導科、商業行政科、公用事業科、招商處、市場管理處
基隆市	產業發展處	工商管理科、市場及商業發展科、工業發展科、青年及綜合規劃科、農漁管理科、大地及農漁工程科、海洋及農漁發展科、動物保護防疫所
新竹市	產業發展處	工商科、市場管理科、農林畜牧科、漁業科、生態保育科
新竹縣	國際產業發展處	工商發展科、經貿事務科、都市設計審議科、城鄉發展科、公用事業科
苗栗縣	工商發展處	建築管理科、使用管理科、工商科、都市計畫科、公用事業科、產業發展科
彰化縣	經濟暨綠能發展處	更新發展科、建築管理科、使用管理科、城鄉計畫科
南投縣	建設處	工商管理科、都市計畫科、城鄉發展科、建築管理科、營繕工程科、產業發展科
雲林縣	建設處	工商發展科、工商行政科、建築管理科、使用管理及國宅科
嘉義縣	經濟發展處	工商管理科、城鄉規劃科、建築管理科、開發科、產業發展科
嘉義市	建設處	工商科、市場管理科、農林畜牧科、公園管理科
屏東縣	城鄉發展處	工商科、建築管理科、城鄉規劃科、都市計畫科、公安使用科
宜蘭縣	工商旅遊處	工商科、遊憩規劃科、觀光行銷科、遊憩管理科
花蓮縣	觀光處	觀光產業科、觀光行銷科、觀光企劃科、工業管理科、商業管理科、資訊科
臺東縣	財政及經濟發展處	工商管理科、產業發展科、財產管理及開發科、菸酒管理科、財務管理科、庫款支付科
澎湖縣	建設處	工商發展科、城鄉發展科、建築管理科
金門縣	建設處	工商發展科、農林科、漁牧科、都市計畫科、建築管理科、城鄉發展科
連江縣	產業發展處	產業科、工商科、農林科、漁牧科

## 附錄二、區域產業發展需求調查及產業政策研究（產業 發展能力）深度訪談大綱

### 一、第一階段訪談大綱（A）

- A1. 貴機關目前推動的重點產業計畫有哪些初步成果？有哪些計畫或方案是貴府的施政推動重點？
- A2. 貴機關目前執行的重點產業政策在規劃過程是否納入企業意見參與？透過哪些方式讓企業參與？目前這些政策（提供的產業支持與服務）是否符合企業需求？
- A3. 貴機關推動的產業計畫中，中央是否已經回應與支持？具體支持的做法有哪些？已進入的執行階段，請您介紹。
- A4. 貴機關在（本期）問卷肆之二回答最需要與中央政府進行鏈結溝通的項目為：\_\_\_\_\_，是否請詳細說明為什麼最需要對這些項目進行鏈結溝通？

**二、請問 貴機關目前最需要與中央政府進行鏈結溝通的項目有哪些？（可複選）**

- 1. 5+N 產業政策方向與策略的說明與認識
- 2. 產業發展政策的共識形成
- 3. 產業發展各項需求的表達與對話
- 4. 重點產業政策發展的知識與經驗交流
- 5. 重點產業政策業務專責人員的溝通聯繫
- 6. 重點產業發展資源分配的協調
- 7. 重點產業發展法規與制度鬆綁建議的對話
- 8. 重點產業發展資訊的交流共享
- 9. 區域重點產業合作的協調整合
- 10. 重點產業政策人力的跨機關借調支援
- 11. 其他（\_\_\_\_\_）

- A5. 貴機關在（本期）問卷肆之三回答有參與的中央地方鏈結溝通機制或活動為：\_\_\_\_\_，認為其中\_\_\_\_\_項目對於縣市重點產業政策規劃與執行不是非常有幫助，是否請詳細說明？對於目前的鏈結機制有哪些進一步的強

化建議？

三、請問 貴機關目前是否有參與下列機制或活動？根據參與經驗，這些機制或活動是否有助於所屬縣市重點產業政策規劃與執行？

項 目	參與狀況與評估（以 0~10 分來評估，0 分表示非常沒有幫助，10 分表示非常有幫助）	
中央政策主管會報（聯席會議）	<input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 有，幫助程度：_____分
中央層級跨縣市區域合作協調會議	<input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 有，幫助程度：_____分
中央補助計畫資源整合線上平台	<input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 有，幫助程度：_____分
中央到地方舉行的個別縣市政策座談	<input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 有，幫助程度：_____分
區域產業高峰論壇	<input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 有，幫助程度：_____分
區域合作（治理）平台	<input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 有，幫助程度：_____分
中央與地方之間人力交流	<input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 有，幫助程度：_____分
地方政府局處間人力交流	<input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 有，幫助程度：_____分
產官學團隊	<input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 有，幫助程度：_____分
通過專案辦公室進行業務溝通	<input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 有，幫助程度：_____分
共同辦理產業發展相關培力活動	<input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 有，幫助程度：_____分
地方政府成立政策諮詢委員會或組織	<input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 有，幫助程度：_____分
其他：_____	<input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 有，幫助程度：_____分

A6. 貴機關目前推動重點產業發展相關政策時，有哪些項目有其他局處的合作？能否請您舉例說明與其他局處合作推動的情況？

A7. 貴機關進行重點產業相關政策各項活動時，問卷參之一回答前三項較弱勢的條件為：\_\_\_\_\_，是否請詳細說明這些弱勢項目目前的情況，對於重點產業相關政策過程的運作有哪些不利影響？有哪些辦法可以強化這些條件？

請問 貴機關在進行產業政策規劃方案/專案/計畫的各階段活動時，  
有哪些優勢條件和弱勢條件？

編號	條 件 項 目
1	人力編制
2	預算編列
3	組織分工與權責劃分
4	產業政策規劃經驗的累積
5	政策規劃作業
6	資訊科技應用
7	策略研擬能力
8	首長態度
9	主管領導能力
10	人員工作動機
11	機關內人員之間的溝通交流與資訊共享
12	跨機關之間的溝通與鏈結能力
13	組織績效管理
14	當地產業環境(條件)
15	其他：_____

(一) 目前最具優勢的前三項條件？請填寫編號，依優勢程度由高至低排序【例如：(8)、(5)、(9)】 ①\_\_\_\_\_、②\_\_\_\_\_、③\_\_\_\_\_

(二) 目前較弱勢的前三項條件？請填寫編號，依弱勢程度由高至低排序【例如：(6)、(3)、(7)】 ①\_\_\_\_\_、②\_\_\_\_\_、③\_\_\_\_\_

A8. 除了剛才提到的以外，貴機關推動重點產業政策還遇到哪些困難或障礙，可否進一步說明主要的困難或障礙？以及是否研擬相關對策？有哪些需要中央機關來協助？

## 二、第二階段補訪大綱（B）

- B1. 您在上次在訪談中提到\_\_\_\_\_（策略能力方面的問題/看法/建議），能否請您進一步說明？
- B2. 您在上次在訪談中提到\_\_\_\_\_（靈活應變力方面的問題/看法/建議），能否請您進一步說明？
- B3. 您在上次在訪談中提到\_\_\_\_\_（資源與管理能力方面的問題/看法/建議），能否請您進一步說明？
- B4. 您在上次在訪談中提到\_\_\_\_\_（政策能力方面的問題/看法/建議），能否請您進一步說明？

# Challenges and Optimization Strategies of Industrial Development Capabilities for Local Governments

Yuan-Fung Dai<sup>a</sup>, Yu-Chueh Tien<sup>b</sup>

## Abstract

The central government formulates national development strategies, promotes industrial innovation policies, and develops critical industries. The key to effectively achieving goals is the local governments' capabilities to promote the development of local industries. This study adopts exploratory research to investigate the practical experience of local governments in promoting industrial development. The research questions include: What kind of capabilities are related to the promotion of industrial development by local governments? What challenges did local governments face in developing such capabilities? Which strategies can optimize them? Based on the literature, the author proposes that strategic capability, dynamic capability, resources and management capability, and policy capability constitute the industrial development capability of local governments. The semi-structured in-depth interview method was used to interview local officials with practical experience. This research finds that optimizing these capabilities can help drive local industry development. However, it is not easy for local governments to effectively promote complex industrial development alone.

---

<sup>a</sup> Paper correspondent: Research Fellow & Deputy Director General, Science & Technology Policy Research and Information Center, National Applied Research Laboratories.

<sup>b</sup> Ph.D., Public Policy and Management, Shih Hsin University.

Many efforts require the support of the central government and external experts and scholars, and various models and strategies are used flexibly to interact, coordinate, and cooperate with internal and external actors. When the central government can pay attention to local opinions or needs, strengthening linkages, and joint participation, it will help promote critical national industrial policies. In the future, case studies can be used to explore the relationship between different capabilities, and based on the four capabilities, the capabilities evaluation and development tools can be made. The analysis results can provide reference to the central and local governments in industrial policy promotion, civil service training, intergovernmental cooperation, and policy communication.

**Keywords:** industrial development capability, strategic capability, dynamic capability, resource and management capability, policy capability



# 客家孤島語言傳承與周邊族群： 以宜蘭大南澳濱海客家為例\*

王保鍵<sup>a</sup>

## 《摘要》

客家委員會依客家基本法指定 70 個鄉（鎮、市、區）為「客家文化重點發展區」，並為「客語通行語地區」。惟「非客家文化重點發展區」內存有客家人高度聚居之「村（里）」，周邊環繞閩南人或原住民等，呈現客家族群孤立於其他族群人口群聚區域之「客家孤島」。「客家孤島」約略可分為「單村式」及「複村式」兩種態樣，宜蘭大南澳為「單村式客家孤島」。本文以文獻分析法，運用 Berry 涵化理論，探討宜蘭大南澳之濱海客家孤島的形成與發展，獲致的研究發現為：（1）客家人移居大南澳後，形成「客家孤島」，再因族群產業之變化，發展出「半漁半農」（依海營生）的海洋客家文化，產生獨特的「濱海客家孤島」。（2）大南澳濱海客家孤島之客語保存，受到周邊族群的較大社會影響，呈現嚴峻的代際傳承危機，亟需國家政策介入。基於上開研究發現，本文建議應儘速通過客家語言發展法（草案），以客家語言發展法（草案）第 4 條所定「客語為通行語第三

---

投稿日期：111 年 3 月 25 日。

\* 本文為作者執行國家科學及技術委員會專題研究計畫（MOST 111-2410-H-008-036-MY2）部分成果。作者衷心感謝二位匿名審查人的寶貴意見。

<sup>a</sup> 國立中央大學客家語文暨社會科學學系教授，兼客家學院語言平等及政策研究中心主任。  
e-mail: paochien@cc.ncu.edu.tw。

類地區」（村／里），作為推動「客家孤島」發展之引擎。

[關鍵詞]：客家文化重點發展區、客家孤島、濱海客家文化、客語

## 壹、前言

為加強客家語言、文化與文化產業之傳承及發揚，政府得依客家基本法第 4 條第 1 項及客家文化重點發展區鄉（鎮、市、區）公告作業要點第 2 點規定，公告客家人口達三分之一以上之鄉（鎮、市、區）為「客家文化重點發展區」。客家委員會依上開規定，所公告的 70 個「客家文化重點發展區」，多為傳統客家聚落，約略形成「三大客家帶」，包含：（1）桃園市、新竹縣（市）、苗栗縣、臺中市之客家文化重點發展區所形成的「北部客家帶」；（2）高雄市、屏東縣之客家文化重點發展區所形成的「南部客家帶」（六堆）；（3）花蓮縣、臺東縣之客家文化重點發展區所形成的「東部客家帶」。基本上，「客家文化重點發展區」已然成為政府推動客家政策之核心場域；如客家委員會成立「客庄 369 專案辦公室」，推動北部浪漫臺三線、南部靚靚六堆、東部幸福臺九線等計畫。

然而，在上開傳統客家帶外，在臺灣客家族群發展及遷徙變遷中，於「非」客家文化重點發展區，存有孤立於其他族群人口群聚區域，以散村形式存在之客家聚落，而形成「客家孤島」（孤島型客家聚落），如宜蘭「大南澳地區」<sup>1</sup> 之南強里與朝陽里。事實上，位於宜蘭縣最南端的蘇澳鎮，擁有三處漁港，由北而南分別為南方澳漁港、粉鳥林漁港（東澳里）、南澳漁港。<sup>2</sup> 南澳漁港位於朝陽里，當地人

---

<sup>1</sup> 行政院農業委員會以 2016 年 12 月 27 日農輔字第 1050023546 號公告劃定「宜蘭縣大南澳休閒農業區」，其範圍含蘇澳鎮朝陽段、南強段、南溪段、腦寮段、新澳段及南澳鄉碧侯段、南澳一段、南澳二段、武塔段等地號（即蘇澳鎮南強、朝陽里，及南澳鄉南澳、碧侯村），總面積為 453.64 公頃。

<sup>2</sup> 按地方人士說法，早期有許多野鴿在「粉鳥林漁港」棲息，閩南語稱「鴿子」為「粉鳥」，因而得名。依行政院農業委員會 2020 年 5 月 12 日農授漁字第 1091314889A 號公告「漁港類別及名稱一覽表」，南方澳漁港為「第一類漁港」，粉鳥林漁港與南澳漁港為

亦稱「朝陽漁港」，因有許多客家人聚居，讓南澳漁港具有客家漁港的特徵，使得南強里與朝陽里非僅有「客家孤島」元素，尚擁有「海洋客家」的特色。按臺灣的客家漁港有二，一為桃園新屋永安漁港，位於北部客家帶，周邊族群多為客家人；另一為南澳漁港，周邊族群為閩南人及原住民，成為「客家孤島」，搭配「海洋客家」元素，使得南強里與朝陽里此一「濱海客家孤島」，深具獨特性。

當前客家研究及客家政策，多關注於傳統三大客家帶研究，較少觸及「非客家文化重點發展區」之「客家孤島」，「客家孤島」實為客家政策及客家研究鏽隙（research gap）。本文屬先導型研究（pilot study），以文獻分析法，運用涵化理論（acculturation theory），檢視國外語言少數群體孤島政策實作，就大南澳濱海客家孤島為研究場域，探討：（1）濱海客家孤島如何形成與發展？（2）濱海客家孤島之客語保存情況為何？及其與周邊族群關係為何？

## 貳、理論分析

按族群（ethnic）和區域／地方（place）兩者間有密切關聯，且兩者間可彼此相互定義；芝加哥社會學派（Chicago School of Sociology）早在 1920 年代就已注意到族群存續（persistence of ethnicity）及族群孤島現象（phenomenon of ethnic enclaves）而進行探討（Zucchi, 2007）。以下僅就族群孤島（ethnic enclaves／ethnic islands）<sup>3</sup> 的概念、Berry 的涵化理論、族群孤島的政策實作等，加以討論。

---

「第二類漁港」。而桃園市永安漁港為「第二類漁港」。依漁港法第 5 條及第 6 條規定，第二類漁港之漁港區域，漁港之規劃、建設，由直轄市、縣（市）主管機關訂定漁港計畫公告施行。宜蘭縣政府依上開規定，於 2019 年 6 月 14 日府農漁字第 1080005030B 號公告「南澳漁港區域及漁港計畫（變更）」；上開計畫指出，南澳漁港使用者多為當地從事定置網漁業之船隻停泊，漁港屬性為「鄉里漁港」（宜蘭縣政府，2019：4）。

<sup>3</sup> 族群孤島之英文使用，概有使用 *ethnic enclaves* 者，如 Zucchi (2007)；或使用 *ethnic islands* 者，如 Takaki (1994)；或使用 *ethnic ghetto* 者，如 Ward (1982) 等。惟 *ethnic ghetto* 常與破舊地區（rundown areas）或收入較低的非裔美國人（low-income African Americans）相連，而帶有負面意涵（Barford, 2016）。

## 一、族群孤島之概念

族群孤島的概念，可謂承襲 Kenneth Wilson 與 Alejandro Portes 關於古巴人在邁阿密的移民聚落（immigrant enclave）研究（Wilson & Portes, 1980）。許多懷抱美國夢的移民，在美國發展的歷程中，數個世代集居於一地，形成多元的族群孤島，如威斯康辛州（Wisconsin）具有自治體地位的 Westby（挪威裔聚落）。<sup>4</sup>

族群孤島，係指在特定地理區域（geographical area），某一族群在空間上聚居（spatially clustered），且在社會、經濟上與周邊多數族群不同；通常族群孤島本身為高族群密度（high ethnic density），周邊區域則為低族群密集（lower ethnic concentrations）（Lim, Yi, De La Cruz, & Trinh-Shevrin, 2017; Qadeer, Agrawal, & Lovell, 2010）。意即，族群孤島，可描述為某一族群聚居於某一區域，周邊環繞其他族群，在族群識別、語言使用、宗教信仰、文化軌跡等，與周邊族群相異。例如，臺灣的外省族群聚居之「眷村」，其語言、文化、飲食，甚至可能政治取向等，<sup>5</sup> 與周邊族群相異，而為「外省族群孤島」。

如進一步將「族群原鄉」（ethnic homeland）納入討論，族群孤島則可指涉一個國家內的少數族群在其主要聚居地區（族群原鄉）以外，存有散村式的族群聚落，散村周邊居住著不同族群。例如，英國格拉斯哥（Glasgow）的蓋爾語（Gaelic）使用者，或加拿大安大略（Ontario）的法語使用者（Francophone）。在臺灣，原住民、客家人、外省人為少數族群，就「族群原鄉／族群孤島」以觀，山地鄉為原住民原鄉，都會區原住民族部落（如新北市三鶯部落、桃園市崁津部落等）為原住民族孤島；三大客家帶（客家文化重點發展區）為客家人原鄉，非客家文化重點發展區的客家村或客家里（如新北市三峽區五寮里、宜蘭縣蘇澳鎮南強里

---

<sup>4</sup> Westby 為挪威人（Norwegian）聚落，約莫在 1896 年形成村莊，到了 1920 年發展為城市（City of Westby, 2016）。Westby 訂有自治規章（City Ordinances），依 Westby 自治規章第 2-1-1 條規定，Westby 以市長／議會制（Mayor-Council form of government）運作。

<sup>5</sup> 二次大戰結束後，隨著國民政府來臺的大批軍民，政府為安置軍人及其眷屬，在全臺各地設置「眷村」。以「眷村」方式存在的「外省族群孤島」，其政治文化、投票行為，具有相當程度的一致性，而有「鐵票」之稱；在部分選區，眷村鐵票出現與周邊群體明顯相異的選票分佈，成為「政治孤島」。

與朝陽里）為客家孤島；至於外省族群，則為散村的族群孤島，並無大範圍聚居的原鄉。

此外，國家法律或政策對族群孤島的形成與發展，可能扮演相當的功能；如美國移民及國籍法（Immigration and Naturalization Act of 1965，或稱 McCarran-Walter Act）所帶來湧入美國的移民，並集居於特定區域，形成族群孤島。又如臺灣由政府興建分配之眷村，<sup>6</sup> 亦可說是政府政策所形塑的「外省族群孤島」。

## 二、族群孤島與周邊族群的互動策略

關於不同族群之間的互動，學界已發展出諸多的理論，諸如，族群接觸理論（ethnic contact theory）、族群競爭理論（ethnic competition theory）、涵化理論等（Allport, 1979; Berry, 1997; Tolsma, Lubbers, & Coenders, 2008）。基於客家孤島與周邊族群的人口數上差異，本文以涵化理論作為後續討論基礎。

基本上，解釋兩種文化長期接觸的互動過程，常運用涵化（acculturation）與同化（assimilation）兩個概念。在人類學研究，同化與涵化雖常交替使用，惟若使用同化概念，旨在解釋少數群體併入大社會的關係；而使用涵化概念，則在說明少數群體的文化特徵，及其對周邊文化因反應所生的變遷（芮逸夫編，1989：122）。Teske 與 Nelson (1974) 認為涵化與同化兩者是獨立、不同的過程，涵化是雙向（two-way/both directions），同化為單向（unidirectional）；若族群孤島本身有意與周邊大群體（host group）同化，即為朝向大群體的單向同化。涵化則說明兩個不同族群透過持續性的接觸、交流，並在雙向的直接影響下，互相修正雙方特質並達成某種平衡狀態的調適過程（蔡振州、吳毓瑩，2011）。

涵化理論的研究以 John Berry 為代表。Berry 指出，涵化研究關心人們如何涵化（how do people acculturate）、人們的適應能力（how well do people adapt）、涵化與適應能力關係（what is the relationship between how they acculturate and how well

<sup>6</sup> 為加速更新國軍老舊眷村，保存眷村文化，1996 年制定國軍老舊眷村改建條例，並於 1997 年訂定國軍老舊眷村改建基金收支保管及運用辦法。依國軍老舊眷村改建條例第 3 條第 1 項規定，國軍老舊眷村，係指於 1980 年 12 月 31 日以前興建完成之軍眷住宅。眷村除國軍軍眷外，尚有警察眷屬住宅，如臺南市南區警察新村。

they adapt) 等三個基本議題 (Berry, 2010)。Berry 的涵化理論指出，族群文化群體 (ethnocultural groups) 成員於處理自身文化與周邊群體的更大社會 (larger society) 時，在保有傳統文化與認同 (maintenance of heritage culture and identity)、與其他群體關係 (relationships sought among groups) 兩個構面交錯下，出現整合 (integration)、同化 (assimilation)、分離 (separation)、邊緣 (marginalization) 等四種策略；<sup>7</sup> 至於周邊群體的更大社會則可採多元文化主義 (multiculturalism)、大熔爐 (melting-pot)、隔離 (segregation)、排除 (exclusion) 等四種策略 (Berry, 2010; Berry, Poortinga, Segall, & Dasen, 1992: 278)。

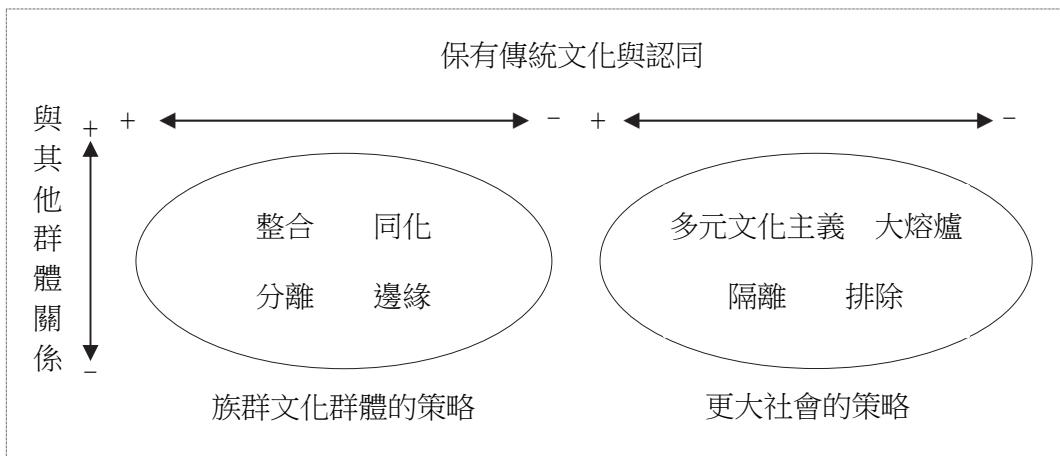


圖 1：族群與周邊群體更大社會之跨文化策略

資料來源：Berry (2010: 98)。

關於 Berry 涵化理論的兩個構面，進一步說明：（1）「保有傳統文化與認同」構面，重視文化維持 (cultural maintenance)，關注於文化認同和特徵在多大程度上被認為是重要的，並努力維護它們；（2）「與其他群體關係」構面，重視接觸及參與 (contact and participation)，關注於他們應該在多大程度上參與其他文化群

<sup>7</sup> 整合，指個人在原生文化與更大社會的文化間取得衡平 (harmonious relationship)；同化，指個人不再保有原生文化認同，而接受並認同更大社會的文化 (host culture)；分離，指個人保有原生文化，並避免參與更大社會的文化；邊緣，指個人不再保有原生文化，並拒絕參與更大社會的文化 (Jackson, 2020)。

體，或留在自己的群體（Berry, 1997）。至於對於涵化理論的疑慮，則為「文化維持與文化接觸關係目前仍未臻明確」，或「涵化理論策略屬於變項為中心（variable-centered）的概念，在效度方面可能存有問題」等議題（隋龍、Botelho, 2022）。

### 三、族群孤島之政策實作

公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）第 27 條將少數群體分為族群、宗教、語言三類，在民族或族群、宗教和語言上屬於少數群體者權利宣言（Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities）則增加民族少數群體（national minorities），將少數群體劃分為四類。本文謹就加拿大、英國之語言少數群體，探討政府如何維護族群孤島的語言，並檢視臺灣原住民族的政策實作，藉以作為客家孤島之參照。<sup>8</sup>

#### （一）加拿大法語孤島

從較大尺度來看，北美洲的主要人口為英語言使用者（Aanglophone），但在加拿大魁北克（Quebec）、美國路易斯安納州（Louisiana），聚居有許多法語使用者，形成「法語孤島」。魁北克、路易斯安納州，不但居民多使用法語，而且實施「雙元法律體系」（bijuralism）。<sup>9</sup> 加拿大聯邦政府以 1982 年憲法（Constitution

---

<sup>8</sup> 宗教少數群體成員聚居所形成的族群孤島，阿米希人（Amish）或許是一個例子。北美洲的阿米希人約略有 330,270 人，主要在俄亥俄州（Ohio）、賓夕法尼亞州（Pennsylvania）、印第安納州（Indiana）；約莫半數的阿米希人聚落（Amish settlements）僅有一個教會區（only a single church district）（Young Center for Anabaptist and Pietist Studies, 2018）。

<sup>9</sup> 雙元法律體系，指由普通法（English common law）及大陸法（French civil law）共同構成之法律體系。路易斯安納州曾為法國殖民地，實施大陸法，美國購得路易斯安納州，因聯邦憲法第 10 條修正案（tenth amendment），各州保留其立法權，路易斯安納州保留大陸法，與聯邦政府的英美法共存（Department of Justice Canada, 2018）。在加拿大，魁北克採大陸法系，其他 9 個省及 3 個特區採普通法系；聯邦法律同時尊重兩種法系（Department of Justice Canada, 2017）。

Act 1982) 第 16 條至第 22 條（定英語及法語為雙語官方語言，並賦予相關語言權利）及第 23 條（少數群體語言教育權）為基礎，推動「雙語語言政策」(bilingualism)，定英語、法語為官方語言。

英語及法語雖皆為加拿大之官方語言，但全國使用英語為官方語言比例(75.4%)，遠高於使用法語為官方語言(22.8%)者(Office of the Commissioner of Official Languages [OCOL], 2020)。按法語使用人口最多者為魁北克，其次為安大略；魁北克為推動法語為該省的官方語言，於 1977 年制定法語憲章(Charter of the French Language)。法語憲章第 1 條明定法語為魁北克官方語言，確立法語特殊地位，施行有別於聯邦政府之語言政策。為建構法語之語言景觀，法語憲章規定公共標示、標語、商業廣告必須使用法語(第 58 條第 1 項)，而在法語顯著標示情況下，可並列其他語言(第 58 條第 2 項)。<sup>10</sup> 1999 年，蒙特利爾(Montreal)的某商店招牌因英文與法文字體大小一樣，法語未有顯著標示而招致裁罰；案經司法救濟，高等法院(Superior Court Of Québec)認為魁北克屬被英語包圍的法語孤島(Quebec's unique geographical situation as an enclave of French speakers on an English-speaking continent) (Edwards, 2004: 73)。

相對於魁北克多數居民為法語使用者，相鄰的安大略則以英語使用者為多數、法語使用者為少數。為保障法語使用者的語言權利，安大略於 1986 年制定法語服務法(French Language Services Act)。法語服務法定有法語指定(designation)機制，於族群孤島(ethnic enclaves)或雙語區(bilingual district)提供法語服務，以鼓勵法語使用者積極參與省級公共事務，並傳承法語(Boberg, 2010: 4; Mackey, 2010: 68)。法語服務法之法語指定機制，包含「法語指定區」(designated area)<sup>11</sup> 及「法語指定機構」(designated agency)兩個部分：法語指定區明列於法語服務法之附表，法語指定機構則規範於法語服務法第 8 條至第 10 條。

---

<sup>10</sup> 依法語憲章顯著標示適用辦法(Regulation Defining the Scope of the Expression “Markedly Predominant” for the Purposes of the Charter of the French Language)第 2 條規定，法語與其他語言在同一標誌內，法語字體須為其他語言之兩倍大。

<sup>11</sup> 「法語指定區」，係指特定區域之法語人口達該區域總人口百分之十，或特定城市之法語使用人口達 5,000 人者；安大略現有 26 個法語指定區，80% 的法語人口住在法語指定區內(Cartwright, 1998: 283; Ontario Ministry of Francophone Affairs, 2022)。

關於安大略法語指定機制之實作，可舉一司法判決來說明。蒙特福特醫院（Hôpital Montfort）為安大略東部的教學醫院，位於 Ottawa-Carleton region 之法語指定區，亦為法語指定機構，以法語提供醫療服務及專業訓練。安大略衛生重組委員會（Ontario Health Services Restructuring Committee）於 1997 年建議關閉蒙特福特醫院，經過居民抗爭，衛生重組委員會修正決定，改將蒙特福特醫院轉型為門診醫療機構，醫院提起司法救濟，案經安大略上訴法院（Court of Appeal for Ontario）於 2001 年 12 月 7 日作出判決（*Lalonde v. Ontario [Commission de restructuration des services de santé]*, No. C33807）指出，蒙特福特醫院為法語指定區內之法語指定機構，亦是安大略省唯一以法語提供醫療及訓練的醫院，具有增強安大略法語少數群體之語文化、教育的憲法功能，並駁回關閉醫院的決定（王保鍵，2022：180-181）。上開司法判決，矯正行政部門的作為，對於法語孤島之語言保存，具有重要功能。

## （二）英國蓋爾語孤島

依英國 2011 年人口普查資料顯示，蘇格蘭（Scotland）總人口數為 5,295,000 人，英語使用者為 93%、蘇格蘭語使用者約佔 28%（150 萬人），蓋爾語使用者僅為 1%（59,000 人）；如就家庭語言使用情況，英語為 93%、蘇格蘭語為 1%、波蘭語（Polish）為 1%、蘇格蘭蓋爾語為 0.5%（National Records of Scotland, 2012a; National Records of Scotland, 2012b）。而在蘇格蘭語、蓋爾語兩種少數群體語言中，蘇格蘭議會（Scottish Parliament）優先選擇蓋爾語，進行立法保障，於 2005 年制定蓋爾語（蘇格蘭）法（Gaelic Language [Scotland] Act 2005）。<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> 蘇格蘭蓋爾語在蘇格蘭已被使用超過 1500 年，原為蘇格蘭地區優勢語言，但在馬爾科姆三世（Malcolm III Ceannmòr, 1054-1096）統治下，蘇格蘭蓋爾語逐漸在宮廷失去優勢地位，到大衛一世（David I, 1124-1153），蘇格蘭語已漸成為低地區（Scottish Lowlands）之優勢語言；至中世紀晚期，蘇格蘭蓋爾語已退守至高地（Highlands）及赫布里底（Hebrides）（British Broadcasting Corporation [BBC], 2014）。蘇格蘭國會（Scots Parliament）在 1494 年至 1698 年間，通過許多法案來推廣英語，並限制蘇格蘭蓋爾語的使用，如艾奧納法（Statutes of Iona 1699/ 1616）等（BBC, 2014; Vacca, 2013）。至 1707 年英格蘭國會、蘇格蘭國會分別通過與蘇格蘭合併法（Union with Scotland Act 1706）、與英格蘭合併法（Union with England Act 1707），兩者合併，政府部門使用之語言，由英語取代蘇格蘭語（王保鍵，2022：207）。

目前蓋爾語使用者比例（蓋爾語使用者佔該地人口比例）較高者，依序為西島（Eilean Siar）的 52%、高地（Highlands）的 5%、阿蓋爾-比特（Argyll & Bute）的 4%（National Records of Scotland, 2012b），其中西島是英國唯一以蓋爾語命名的地方自治團體。<sup>13</sup>

蓋爾語使用者主要居住在高地及離島（Islands）地區，但隨著許多蓋爾語使用者遷居都會區，使得格拉斯哥（Glasgow）及愛丁堡（Edinburgh）出現蓋爾語孤島（Dunbar, 2005; Scottish Government, 2017）。<sup>14</sup> 而為推動都會區蓋爾語之復振，格拉斯哥市政府（Glasgow City Council）採取多元政策工具，諸如發布 5 年期的「蓋爾語計劃」（Gaelic Language Plan 2018-2022）、路標及公共空間雙語標識（bilingual Gaelic and English logo）、蓋爾語政府出版品（council publications）、中小學以蓋爾語為教學語言（Gaelic Medium Education）等（Hilley, 2022; Paterson, 2022）。

### （三）臺灣原住民族孤島

依原住民族工作權保障法第 5 條第 4 項、原住民族基本法第 2 條第 3 款規定，「原住民族地區」係指原住民傳統居住，具有原住民族歷史淵源及文化特色，經中央原住民族主管機關報請行政院核定之地區。<sup>15</sup> 為落實原住民族工作權保障法有關

---

<sup>13</sup> 蓋爾語使用者聚居比例最高的西島，係由許多島嶼所組成的離島，Comhairle nan Eilean Siar 為蓋爾語，英語為 Western Isles（或 Outer Hebrides），是 Na h-Eileanan an Iar 地區之地方政府（BBC, 2012）。

<sup>14</sup> 在格拉斯哥之蓋爾語孤島，可從蓋爾語為教學語言學校之設置地來觀察；依「2023 年至 2028 年蓋爾語計劃草案」（Draft Gaelic Language Plan 2023-2028）指出，在蘇格蘭地區，接受蓋爾語為教學語言之人數，格拉斯哥為第三多（最多為高地，次多為西島），目前已在 Anderston、Pollok、Knightswood 等地公立學校，提供蓋爾語為教學語言教育，預計 2024 年於 Calton 再開設一所提供蓋爾語為教學語言之學校（Glasgow City Council, 2022: 10）。

<sup>15</sup> 行政院 2000 年 11 月 1 日第 2707 次會議通過原住民族工作權保障法（草案）立法說明指出，本法所稱原住民地區，係參照原住民族發展法（草案）第 3 條，而行政院 2000 年 10 月 25 日第 2706 次會議通過原住民族發展法（草案）立法說明指出：「過去劃編山地鄉及指定平地原住民鄉（鎮、市），其主要考量在於原住民族居住區域，本條爰配合憲法增修條文保障多元文化精神，增列與原住民族歷史淵源及文化特色作為定義原住民族地區之條件，至於具體地區，則由中央主管機關報請行政院核定，以昭慎重」。

「原住民族地區」條文之規定，原住民族委員會擬具「原住民地區」具體範圍，以2002年1月23日臺原民企字第9101402號函報行政院。原住民族委員會上開函文，以「省法規措施明定，行諸多年」、「原住民族傳統居住，並具原住民族歷史淵源及文化特色」、「反映民意需求，行政可行性高」等三個理由，就55個既存的原住民鄉（鎮、市）規劃為原住民地區之具體範圍，案經行政院2002年4月16日以院臺疆字0910017300號函同意在案。行政院核定之「原住民族地區」，包括24個山地鄉、6個直轄市山地原住民區、25個平地原住民鄉（鎮、市），共55個鄉（鎮、市、區）；上開55個「原住民族地區」可謂為原住民族之「族群原鄉」。

政府推動原住民族事務之政策工具，雖主要實施於原住民族地區，但亦顧及非原住民地區。第一，在原住民族地區，依原住民族語言發展法第14條至第16條，及原住民族地方通行語及傳統名稱標示設置原則規定，實施地方通行語。第二，在非原住民族地區，依原住民族語言發展法第5條，暨原住民族語言推廣人員設置辦法第2條及第5條第2項規定，於原住民人口1,500人以上之非原住民族地區鄉（鎮、市、區）公所，設置專職原住民族語言推廣人員。又依原住民族基本法第28條規定，政府對於居住原住民族地區外之原住民，應對其健康、安居、融資、就學、就養、就業、就醫及社會適應等事項給予保障及協助。

此外，都會區的地方政府亦會運用自治法規，建構原住民族的語言、文化復振機制。例如，轄區內無原住民族原鄉（原住民族地區）的臺北市，定有臺北市原住民族文化保存發展自治條例。或如桃園市原住民族發展及保障自治條例第23條，關於都市原住民聚落（都市地區原住民於一定區域內，為維持其傳統文化及規範共同生活形成之聚落）之協助。

事實上，由於原住民持續向都會區遷徙，致使都市原住民族人數急速增加，原住民族委員會早已注意到「原住民族孤島」議題。例如，依原住民族委員會2021年5月修正的都市原住民族發展方案（2018年至2022年）指出，都市外圍的原住民族聚落，因基礎設施不足或位於行水區域，除牴觸土地及建管等法規外，尚有飲用水、衛生、公共安全問題，如何顧及原住民族傳統文化習俗、教育及語言文化等，而為相應措施，實為一難題（原住民族委員會，2021：7）。國家法律或地方自治團體的自治條例，對於原住民族的保障，雖不侷限於原住民族孤島，散居都市各地的原住民亦可適用；但相關法律或自治條例所建構的制度性機制，對原住民族孤島

之發展，扮演重要的助力。<sup>16</sup>

綜上，運用 Berry 的涵化理論，可以觀察到加拿大法語孤島、英國蓋爾語孤島，面對周邊英語群體的更大社會，採取「整合」的策略，周邊英語群體則採「多元文化主義」的策略，政府的政策作為促使法語孤島、蓋爾語孤島在保有自身傳統文化與認同，與英語群體接觸及參與的關係間，取得平衡。相對地，臺灣原住民族孤島（特別是都市邊緣的原住民部落），面對周邊漢人的更大社會，似乎出現「分離」的傾向；而周邊漢人社會受過去漢蕃隔離及同化政策影響，所滋生對原住民族之不公平對待，雖因國家法律介入，獲得某種程度矯正，但迄今仍存有微歧視（microaggression）議題。至於客家孤島面對周邊族群的更大社會，如何保存客家語言（語言是文化的載體與靈魂），<sup>17</sup> 並與周邊更大社會進行互動？本文將以 Berry 的涵化理論為指引，運用文獻分析法，探討濱海客家孤島語言保存、與周邊族群互動等課題。

## 參、濱海客家孤島之形成與發展

近年來，客家委員會積極打造「海洋客家文化」，認定桃園新屋具有海洋客家文化的特質，桃園永安漁港為客家漁港（客家委員會，2021）<sup>18</sup>，並補助桃園市政

---

<sup>16</sup> 國家法律對於原住民之地位認可，並建構政策工具，是推動「原住民族孤島」發展的重要重要基石。愛努人（Ainu）主要居住在北海道（Hokkaido），日本政府為深化愛努人文化之保存，於 2019 年制定愛奴政策推動法（Act on Promoting Measures to Realize a Society in Which the Pride of the Ainu People Is Respected），以取代舊法（Act on the Promotion of Ainu Culture and Dissemination and Enlightenment of Knowledge About Ainu Tradition, etc），並承認愛努人為原住民族（Library of Congress , 2019）。

<sup>17</sup> 臺灣推動族群母語政策，常以「母語斷、文化滅」或「語言是文化的載體與靈魂」為論述（行政院，2021），「客家語言發展法草案總說明」並指出，客語是振興客家文化的關鍵，亦是客家族群發展的重要命脈。事實上，19 世紀，英國在威爾斯，為推廣英語，禁止學生使用威爾斯語，實施在學生身上掛「禁說威爾斯語」（Welsh Not／Welsh Stick）牌子；臺灣的客語（包含閩南語及原住民族語）也曾受到國語運動影響，有著類似的經驗，對客語傳承造成衝擊。

<sup>18</sup> 客家委員會在其官網指出「永安漁港是全臺唯一的客家漁港客家委員會」（客家委員會，2021）。然而，除永安漁港外，本文所探討的南澳漁港，亦屬客家漁港。

府建置「永安海螺文化體驗園區」，將「海客文化藝術季」列入客庄十二大節慶活動，積極形塑桃園新屋的「海洋客家文化」。然而，除永安漁港外，宜蘭「南澳漁港」亦有許多客家裔漁民，亦屬客家漁港。有別於永安漁港位在桃園、新竹的濱海客家帶（觀音、新屋、新豐），南澳漁港所在的朝陽里，與相鄰的南強里，則為「客家孤島」，其客家文化發展，未受客家委員會重視，其客語傳承，則受周邊族群影響，出現「隱形化」。

## 一、客家孤島：關注「非」客家文化重點發展區之「村（里）」

依《地方制度法》第 3 條所定行政區劃，客家孤島存有「鄉鎮市區」、「村里」兩個層次。客家人為臺灣的少數族群，就縣（市）範圍來看，客家人聚居在某一鄉或相連的兩個鄉，周邊的鄉（鎮）為其他族群，成為「客家孤島」；如雲林縣崙背鄉，或南投縣國姓鄉與水里鄉。惟因上開「客家孤島」（鄉），已由客家委員會公告為「客家文化重點發展區」，政策機制已介入推動客語復振。<sup>19</sup> 意即，為營造客語之使用環境，以「客家文化重點發展區」為基礎，2018 年修正客家基本法，建構「客語為通行語地區」機制：（1）客家人口達二分之一以上之直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）為「客語為主要通行語地區」；（2）客家人口達三分之一以上未達二分之一之鄉（鎮、市、區）為「客語為通行語之一地區」。依前開規定，客家委員會已公告國姓鄉為「客語為主要通行語地區」，崙背鄉與水里鄉為「客語為通行語之一地區」。

當前客家委員會客家政策及客語復振，以「客家文化重點發展區」為主要場域；惟「客家文化重點發展區」係以鄉（鎮、市、區）為範圍，實作上，可能出現特定鄉（鎮、市、區）客家人口比例未達三分之一，屬於「非客家文化重點發展區」，但該鄉（鎮、市、區）內特定「村／里」之客家人高度聚居。此類「『非』

<sup>19</sup> 依客家基本法第 4 條第 1 項規定，客家人口達三分之一以上之鄉（鎮、市、區），應以客語為通行語之一，並由客家委員會將其列為客家文化重點發展區，加強客家語言、文化、文化產業之傳承及發揚。客家委員會依客家文化重點發展區鄉（鎮、市、區）公告作業要點規定，已進行三次的客家文化重點發展區之公告：第一次為 2010 年 4 月 26 日、第二次為 2011 年 2 月 25 日、第三次為 2017 年 2 月 24 日；目前計有 70 個客家文化重點發展區（鄉、鎮、市、區）。

客家文化重點發展區」內之客家人聚居的「客家村或里」，周邊為其他族群聚居，客家族群孤立於其他族群人口群聚區域，亦為「客家孤島」。此類「客家孤島」（村／里），未納入客家文化重點發展區，缺乏政策資源，實屬客家政策的缺角。

本文所關注的「客家孤島」為：「非」客家文化重點發展區之「村（里）」，約略可分為「單村式」及「複村式」兩種態樣。「單村式客家孤島」為單一村（里）內客家人口群聚，但周邊族群為其他族群者，如南投縣魚池鄉的「五城村」、新北市三峽區的「五寮里」等。「複村式客家孤島」為相連接的數村（里）內客家人口群聚，但周邊族群為其他族群者，如彰化縣的「源成七界」<sup>20</sup>、宜蘭縣蘇澳鎮「南強里與朝陽里」等。

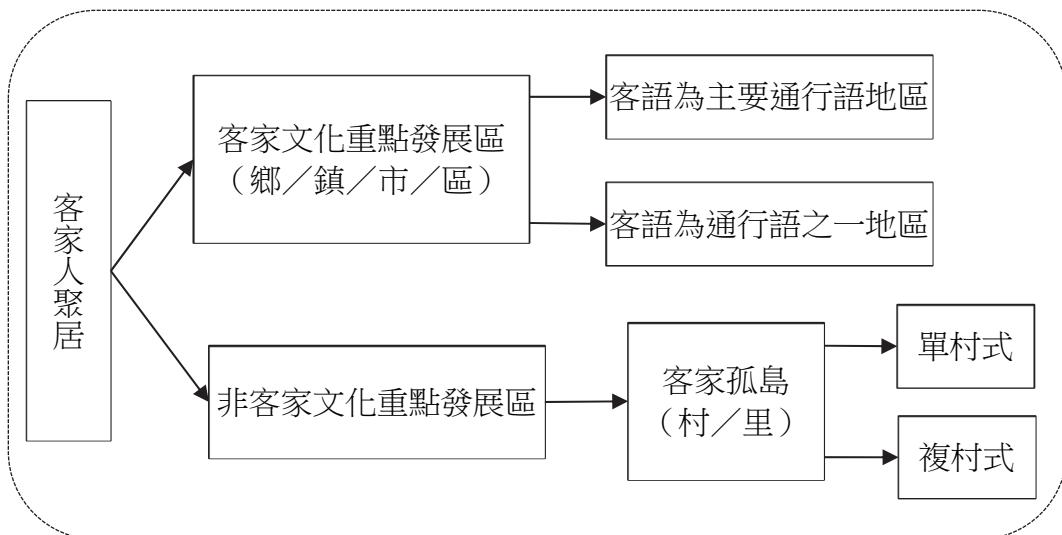


圖 2：客家孤島（村或里）

資料來源：本研究自行整理。

<sup>20</sup> 日治時期，政府獎勵民間開墾農地，日人愛久澤直哉於 1902 年設立「三五公司」，並由臺灣總督府協助收購深耕堡及二林下堡廣共七個地段（七界）的二千多公頃農地，成立「源成農場」，而桃竹苗客家人到「源成農場」工作，並落地生根（張聰秋，2015）。源成七界（丈八斗段、漏瑤段、後厝段、犁頭厝段、五庄段、面前厝段、大湖厝段）為今日的二林鎮的西斗里、原斗里、復豐里、東華里、後厝里、東興里、興華里，及竹塘鄉的五庄村、小西村、民靖村，暨埤頭鄉的大湖村等 11 個村（里）（徐富美，2020）。事實上，源成農場最初開墾時，以日本內地人移住為主，但因開墾成績不佳，日人紛紛離開，遂改召募北部新竹州桃、竹、苗一帶客家人的移住；因招墾條件不錯，且此地土質、外在環境優於客家人原居住地，致使臺籍佃農不斷增加，成為源成農場勞動主力（何鳳嬌，2021）。

整體而言，「客家孤島」之形成，約略受到「歷史發展」、「地理環境」、「族群人口分布」、「語言使用差異」等因素影響。意即，在移民政策導引，及移民者本身的移民動機交錯下，產生客家人二次移民；而二次移民的客家人，並因連鎖移民（chain migration）理論之群聚效應，在某些「非」客家文化重點發展區之「村（里）」，產生群聚，客家人孤立於周邊的閩南人、原住民，惟尚能保有客語的使用、保存客家文化，形成「客家孤島」。

## 二、東部客家人二次移民

國際移民組織（International Organization for Migration, IOM）對移民之定義為：人們基於各種原因離開其住所（usual residence），無論是國內移動或跨越國境，暫時或永久（IOM, 2019: 132）。<sup>21</sup> 而在移民議題研究上，各學門對於移民課題有著不同的關懷視野，而發展出不同面向的移民理論。<sup>22</sup>

過往解釋客家人在臺灣內部的「客家二次移民」，特別是日治時期的二次移民，多從經濟角度來解釋，以製作樟腦或製糖之經濟性驅力來說明客家人之遷徙，如丘昌泰（2012）、黃紹恆（2012: 9）、潘繼道（2008）等。

然而，東部客人的二次移民，非僅單純之經濟性驅力，尚涉及國家政策之變遷。對於移民議題之研究，政治學者關心「移民政策對於移民現象是否有決定性的

<sup>21</sup> 歐洲理事會（Council of Europe）指出，移民的方式，可依據多種因素加以區分，諸如動機、法律規範、停留時間等；一般來說，可分為暫時勞工移民（temporary labor migrants）、高技術及商業移民（highly skilled and business migrants）、非法移民（irregular/undocumented/unauthorized migrants）、被迫移民（forced migrants）、家庭移民（family members）、回流移民（return migrants）等類型（Council of Europe, 2022）。

<sup>22</sup> 經濟學門，略有推拉理論（push-pull theory）、新古典經濟平衡理論（neo-classical economic equilibrium theory）、移民新經濟理論（new economics of migration）、雙重勞動市場理論（dual-labor market theory）或勞動市場分割理論（segmented labor market theory）、不平等與革命理論（two inequalities combined with three revolutions）；社會學門，概有移民網絡理論（migration network theory）、跨國移民理論（transnational migration theory）；政治學門，則為全球化理論（globalization theory）、世界體系理論（word-system theory）、新現實主義（neorealism）、新自由主義（neoliberalism）等（張維容，2021；詹中原，2016；Martin, 2013）。

影響」、「移民政策如何影響移民流量」、「移民政策是哪些因素交互作用之產物」等議題（盧倩儀，2006）。移民政策形塑移民模式（immigration policy shapes immigration patterns），並對一國的人口、文化、經濟、政治產生重大影響（Meyers, 2000）。<sup>23</sup>

清朝治理臺灣，原將臺灣東部視為化外之地（番地），以「土牛溝」<sup>24</sup> 劃分漢人、原住民族間界線，實施「封山禁墾」政策；嗣後，因牡丹社事件<sup>25</sup> 及其後的外力侵擾，<sup>26</sup> 促使清朝改採「開山撫番」政策，力圖將後山的「化外番地」盡收版圖，以宣示大清帝國的領土主權，並斷絕外國的覬覦（洪健榮，2011）。意即，牡丹社事件促使清朝廢除近兩百年「封山禁墾」政策，改採「開山撫番」政策，進行交通建設，開闢「北路」，清朝政府力量進入大南澳，並引領漢人墾殖大南澳。<sup>27</sup> 到了日治時期，客家人進一步的大量移民臺灣東部，一方面受到日本臺灣總督府實

---

<sup>23</sup> 移民政策之制定，主要受到社會經濟利益（socioeconomic interests）、外交政策及利益（foreign policy and diplomatic interests）、國家機構潛在利益衝突（state institutions' potentially conflicting interests）、國際規範對國家決策影響（impact of international norms on national policy-making）等 4 個因素所影響（Natter, 2018）。

<sup>24</sup> 1721 年，朱一貴事件爆發，次年，閩浙總督覺羅滿保遂施行封山劃界政策，並自南而北立石 54 處，以確立番界；自雍正初年至乾隆年間，清朝多次劃定「生番界址」，有時並立石開溝，形成所謂的「土牛溝」；1745 年，福建布政使高山更提出「使生番在內、漢民在外，熟番間隔於其中」的族群統治政策（林玉茹、畏冬，2012）。

<sup>25</sup> 1874 年牡丹社事件為清朝治理臺灣政策重要轉折點，以牡丹社事件為分界點，清朝治臺劃分為兩階段，第一階段（前期）採取消極保守態度，係「為防臺而治臺，非為理臺而治臺」，以「渡臺禁令」為代表；第二階段（後期）受牡丹社事件衝擊，治臺思維由內部治安轉向國防安全，建構臺灣整體海防（林玉茹、李毓中，2004：76-79）。

<sup>26</sup> 如 1868 年，發生英人荷恩（James Horn）、德人美利士（James Milisch）之大南澳拓墾事件，清朝政府力量逐漸進入大南澳（廖英杰，2013）。

<sup>27</sup> 「開山撫番」政策是晚清臺灣官員推動的自強運動之重要一環；船政大臣沈葆楨來臺督辦海防，鑒於牡丹社事件係因生番未曾歸化所引起，乃推動開山撫番政策，希望將番地納入官方版圖，避免日本與他國再次藉口番地無主而滋生爭端；對沈葆楨來說，想要開闢山區必須先招撫生番，而要招撫生番必須先暢通山區道路（林文凱，2014）。基於宜蘭到花蓮間受原住民阻隔，無陸路相通，必須走海路，1874 年，清朝先後指派臺灣兵備道夏獻綸、福建陸路提督羅大春主責，開闢「北路」（施添福，1999），現今在南強里震安宮旁仍可見「羅大春開路紀念碑」。

施移民政策影響，<sup>28</sup> 另一方面則因開採樟腦之經濟性誘因。<sup>29</sup>

又客家人移居至東部，於特定地區出現群聚性之現象，可運用「連鎖移民」理論來解釋。「連鎖移民」理論，重視移民者與既有移民的社會關係（social relationships with previous migrants）所獲得資訊及支持（Eurenus, 2020），形成「既有移民帶來新移民」的族群聚居效果。依「連鎖移民」理論，第一批客家人來到大南澳從事製腦，獲得經濟收益，資訊傳回客家原鄉，促使更多客家原鄉客家人移居至大南澳，形成客家孤島。當客家人在客家孤島之人數日增，經濟力量穩固，便會為客家原鄉所帶來的宗教信仰，集資購地，建立宮廟；而此宮廟不但是客家孤島的宗教信仰中心，而且是客家孤島的社會網絡重要節點，如朝陽里的「天后宮」。<sup>30</sup>

### 三、海洋客家文化

客家人因開採樟腦而移居大南澳，在製腦產業沒落後，如何因應生活條件的改變，在當地發展出「海洋客家文化」？

<sup>28</sup> 1916 年，日本為強化山地的警備及改善蘇澳、花蓮間交通，興建蘇花臨海道路；1923 年，羅東郡役所辦理移民事務，徵選家世清白人民，每人繳交移民組合券，每一口 20 圓，作為開墾的公費，並依不同原住地編成宜蘭、羅東、蘇澳、南方澳、海岸、淡水、新竹等組，每組約 10 戶左右；這些移民在大南澳地區從事伐木、製樟腦、捕魚、農作（稻、蔗）等（彭瑞金，2013：66）。

<sup>29</sup> 為發展製腦產業，1903 年，日人小松楠彌、波江野吉太郎、平井雄介合資，於大南澳成立「臺灣製腦合名會社」，進行私人之樟腦提煉、製造事業，並積極向官方申請設置隘勇線；「大南澳隘勇線」於 1908 年間完成，為該會社之製腦事業，提供安全之保護（彭瑞金，2013：14）。負責開採樟腦的人稱為「腦丁」，這是個難度極高的技術工作，要能分辨本樟、芳樟、油樟、陰陽樟等 7 種樟樹的味道，才能取得製腦執照（腦丁牌）；因為客家人居於近山地區，開採樟腦有地利之便，加上腦丁收入較高，早期社會封閉，親朋好友會互通消息，介紹同鄉一起工作（陳怡如，2021：27-28）。除了製腦產業外，日本政府亦積極發展農業；1930 年，在大南澳成立「大南澳拓殖製糖公司」，1934 年間更組為「大南澳拓殖株式會社」，經營砂糖製造、土地開墾、蔗農貸款等多種事業，與大南澳地區移民生活緊密相關（彭瑞金，2013：19）。

<sup>30</sup> 1924 年，臺灣總督府推動大南澳移民計畫，將整個未開發的大南澳區域劃分為 7 組 4 大區域（其中一組為新竹組），當時移民集居之聚落，便在今日朝陽里天后宮附近（彭瑞金，2013：251）。

## (一) 客家人營生方式之轉變：客家漁民

客家與「山」有著密切關聯，「近山客家」成為客家人的重要外顯印象。羅肇錦（2008：21-22）指出，閩西、粵東、贛南，以前的住民稱「活聶」「山哈」，意即「住在山上的人」，後來從這一帶往外遷徙的客家人，也都住在山區為多，如漳州客家人住南靖、平和、詔安、雲霄是山區，臺灣客家人住桃竹苗丘陵地，而發展出「逢山必有客，逢客必住山」之語諺。因客家人多居住於山區，致使客家宗教信仰是山中衍生出來的信仰、客家婦女勞動勤儉是山中謀生磨練出來、客家山歌或故事都是山中出來（羅肇錦，2019）。

近山的客家人，因其製作樟腦技能，日治時期從新竹移居至大南澳，從事製腦產業。但隨著樟腦原料短缺、石化工業興起，製腦產業沒落，居住於朝陽里的客家人因應生活條件的變化，尋求謀生之道，轉型為客家漁民，成為臺灣少數以討海為生的客家人（邱彥貴等人，2006：343）。例如，本身為漁民的朝陽里里長李順義，於接受客家電視臺訪問時表示：我是第三代，我爸爸也是抓魚的，我的阿公是開墾史的時候來的，他來大南澳做樟腦油（陳沿佐、徐榮駿，2019）。<sup>31</sup>

關於客家人如何開始捕魚，可能係以閩南裔漁民為師，學習捕魚技術，如邱彥貴等人（2006：343）；或為了生計而不得不轉型，如葉碧珠等人（2005）。<sup>32</sup>就客家人從閩南人學習捕魚技術而言，進一步思考：在資源貧乏的東部，為何未發生閩客衝突？擁有捕魚技術的閩南人，為何願將捕魚技能分享給客家人？可能的解釋有二種，第一，從原漢關係來解釋：在大南澳開發過程中，漢人（客家人及閩南人）進入原住民地域，因「原住民／漢人」<sup>33</sup>的文化差異最大，且清領、日治時期的大南澳，原住民人數及力量較大，或許促使同為漢人的客家人、閩南人能共同合作，共同抵禦原住民。第二，從漁業資源及海岸區位來解釋：大南澳的濱海區有豐

<sup>31</sup> 李順義目前身兼里長及天后宮主任委員，曾任朝陽社區發展協會第一屆理事長（現為執行長）、蘇澳區漁會理事等職；李順義的阿公李宗是新竹關西的客家人、阿婆吳灶妹是蘇澳人（葉碧珠等人，2005）。

<sup>32</sup> 葉碧珠等人（2005）對黎萬隨的深度訪談中述及：黎萬隨的祖父為新竹關西人，到大南澳焗腦，從腦丁變成腦長；其父親於1926年出生，原本是靠焗腦維生，腦業蕭條後，為了生計才套著泳圈下海捕抓魚苗，轉型為漁民，靠海為生。

<sup>33</sup> 王甫昌（2002）指出，就「本省人／外省人」、「原住民／漢人」、「閩南人／客家人」之「文化差異」，所有背景民眾都認為「原住民／漢人」文化差異最大。

富的漁產，以往當地漁船係藉助粉鳥林漁港靠岸，或藉助朝陽海岸以舢舨搶灘登陸（文化部，2022），可能因漁業資源豐富而降低了閩客間的競爭衝突性，加上朝陽海岸為客家人聚居，漁獲上岸後必須經過客家人聚落。

事實上，清朝及日治時期，許多客家人因製作樟腦而移居，在製腦產業沒落後，善用當地生活條件，發展出新的族群產業，並繼續居住於該地，持續維持「客家孤島」者，除本文所探討「濱海客家孤島」外，尚存有「近山客家孤島」之例，如新北市三峽區「五寮里」<sup>34</sup>、南投縣魚池鄉「五城村」<sup>35</sup>。

## （二）海洋客家文化之觀察

按海洋文化的產生與發展乃在於「人」與「海」之關聯與互動所構成的，是指人類的涉海活動，及其在海洋活動中所創造出的物質財富與精神財富的總和（邱文彥，2019：14）；海洋文化涉及海洋精神、海洋生活、宗教信仰、文學藝術、典章制度等面向（邱文彥，2019：16-20）。在法律規範上，依海洋基本法第 10 條立法說明指出，海洋文化是依海為生之國民，與海洋互動過程中所發展出之意識型態、社會組織及生活方式。<sup>36</sup> 復依海洋基本法第 15 條第 1 項規定，政府應於本法施行後一年內發布國家海洋政策白皮書；依上開規定，行政院 2020 年 6 月 4 日第 3705

<sup>34</sup> 五寮里位於新北市三峽區通往桃園復興鄉的臺七乙線 7.5 公里處，因早期有許多從桃竹苗為製作樟腦移墾而定居下來的客家人，使得五寮逐漸形成客家人聚集的村落，客家人數高達 6 成以上（林欣漢，2021）。五寮的地名由來，與「腦寮」之設置有關（廖倫光，2012：33），現今的五寮派出所，在漢人入墾之初即為防番的「隘寮」用地（廖倫光，2012：50）。五寮的客家移民，最早係因為製作樟腦而入墾，而為了外送腦油，因而有「揩腦油」的揩腦古道，並將土地公信仰帶入，而有為數頗多的「焗腦伯公」（廖倫光，2012：87-90）。新北市政府客家事務局於 2021 年至 2022 年，投入 320 萬元預算，執行「打造北北基客家第一庄：新北五寮山客再現駐地計畫」。

<sup>35</sup> 南投縣魚池鄉共有 13 村，其中的五城村位於水里鄉往日月潭的 131 線道上，近千名的村民，約有 80% 為客家人，係早年由苗栗、桃園等移居，從事製造樟腦、木業等工作；五城村裡除處處可見伯公廟外，尚有客家移民帶來的義民信仰（德龍宮）（客家電視，2010；陳信仁，2013）。

<sup>36</sup> 本文援引海洋基本法草案為行政院 2019 年 5 月 1 日院臺交字第 1080173618 號函請立法院審議的版本。另海洋基本法草案第 10 條立法說明指出，海洋文化資產，指具有歷史、藝術、科學等文化價值之海洋相關有形及無形文化資產，並以傳統用海智慧作為例示，具體內涵即包括海洋知識、民俗禮儀與節慶、傳統漁具、漁法、船舶及航海技術等。

次會議通過海洋委員會陳報「國家海洋政策白皮書」。依「國家海洋政策白皮書」指出，海洋文化包含與海洋有關的人口移動、族群社會、宗教信仰、文教表現、經濟活動及傳統工藝表現等面向（海洋委員會，2020：70）。<sup>37</sup>

一般對客家族群的印象，多聚居在山陵地；然而，濱海的客家人因應環境而產生相應的生活方式，發展出「依海營生」的海洋客家文化。周錦宏對「濱海客家」的界說為：為適應自然環境以農漁方式營生所孕育出客家聚落獨特的漁業文化（行政院客家委員會，2011：10）。大南澳的海洋客家的概念，可從「經濟活動」、「宗教信仰」、「傳統習俗」等，加以觀察。

第一，就「經濟活動」而言，在清朝的開山撫番政策，及日本臺灣總督府的移民政策引導下，新竹的客家人為從事製腦工作，遷徙至宜蘭大南澳，隨著樟腦產業式微，部分客家人從事務農、部分客家人從事捕魚，形成「半漁半農」（依海營生）的濱海客家經濟活動與生活方式。在農業，發展出有機稻米、南瓜、辣椒等作物；在漁業，則有出海捕魚及水產養殖場。例如，蘇澳地區農會南澳辦事處（農產品銷售中心）、樸豔辣椒美食文創館、南澳漁港搶魚、南澳白蝦生態養殖場等，觀光客常到訪之地，彰顯出濱海客家依海營生的經濟活動。

第二，就「宗教信仰」來看，三山國王、義民爺普遍被認為是客家人的主要宗教信仰；惟媽祖亦為客家人重要信仰，如中壢區仁海宮、苗栗市天后宮、頭份市永貞宮、銅鑼鄉天后宮等。朝陽里的宗教信仰中心為「天后宮」，該廟最先供奉者（天上聖母令旗）徐阿紅，及推動建廟的戴雪輝、古清、葉清等，皆為客家人，彰顯客家人以宗教信仰（建廟）祈求上天庇佑，並以自身努力而在此落地生根的奮鬥歷程（邱彥貴等人，2006：345-346）。<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> 依海洋基本法所建構的族群海洋權益，略有：（1）保障各族群海洋權益（第 3 條），（2）保障與傳承原住民族傳統用海文化及權益（第 10 條第 1 項），（3）保障原有海域使用者權益（第 13 條）。就上開規定以觀，海洋基本法關注於原住民族之海洋權益，但未排除其他族群的海洋權益。

<sup>38</sup> 一般來說，為庇佑漁民，媽祖廟多建於面海方向；但天后宮卻是「坐北朝南」（大海位於宮廟宇的東方），在地居民說法為：係為了祈求媽祖庇佑從事製樟腦的客家人之故（參閱朝陽社區發展協會。大南澳天后宮，2022 年 2 月 27 日，取自：<https://jhaoyang.weebly.com/26397385252622340670.html>）。另在南強里的「蔗埔」地區，當地人的宗教信仰中心為「鎮南宮」，主祀為關聖帝君，陪祀有三山國王、伯公（福德正神）等。

第三，就「傳統習俗」來看，農曆 1 月 16 日（元宵節過後）掃墓（掛紙）、農曆 1 月 20 日「天穿日」等傳統習俗，為客家族群所特有。大南澳地區的客家人，有些尚保有上開傳統習俗，如葉碧珠等人（2005）對周順妹的深度訪談資料。

簡言之，從臺灣北部客家帶移居至大南澳的客家人，在樟腦產業式微後，在「依山濱海」地理環境及周邊其他族群環繞下，發展出「半漁半農」（依海營生）的生活方式，並還能保有客家人的宗教信仰、傳統習俗，使得此地成為獨具特色的「濱海客家孤島」。

## 肆、濱海客家孤島語言傳承與周邊族群

Berry 涵化理論的兩個構面為「保有傳統文化與認同」、「與其他群體關係」（圖 1），本文以客家孤島客語傳承、客家人與周邊族群互動之探討，反饋涵化理論的兩個構面。

### 一、客家孤島之語言傳承

依聯合國教科文組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）《語言活力與瀕危語言》（Language Vitality and Endangerment）建構 9 項的語言活力評估要素（major evaluative factors of language vitality），第一項為代際語言傳承（intergenerational language transmission），第二項為使用語言的人數（absolute number of speakers）（UNESCO, 2003: 7-9）。行政院以上開「代際語言傳承」為論證基礎，認為「目前多種國家語言發生嚴重的世代斷層，面臨傳承危機，年輕一代的國人已逐漸不能完整或流利使用其族群或所屬群體慣用的語言」，於 2022 年 5 月 12 日第 3802 次會議通過「推動國家語言整體發展方案」，預計 5 年投入逾新台幣 300 億元，推動國家語言傳承、復振及發展（行政院，2022；賴于榛，2022）。

至於客家孤島，除客語的「代際語言傳承」危機外，尚有「使用語言的人數」議題。按聯合國教科文組織《語言活力與瀕危語言》關於「使用語言的絕對人口」要素指出：使用人數少的語言社群，容易被周遭族群所吞沒，失去其語言及文化

(UNESCO, 2003: 8-9)。意即，非客家文化重點發展區之濱海客家孤島，因受周遭族群語言（閩南語或原住民族語）影響，年輕一代客家人之客語使用，出現「隱形化」現象，客語代際傳承及使用頻率、場域之危機，更形嚴峻。<sup>39</sup>

基於客家原鄉之人口數量較多、族群區域範圍較廣、族群密度較高，<sup>40</sup> 客家委員會的語言政策自然關注於客家原鄉：公告「客家文化重點發展區」，並於客家文化重點發展區實施「客語為通行語」，訂定客語為通行語實施辦法積極實現客語為學習語言、接近使用公共服務、傳播資源等語言權利。<sup>41</sup> 客家原鄉的客語環境本來就較佳，並獲得政府政策資源挹注；惟客語活力危機嚴峻的濱海客家孤島，以往一直為客家政策所忽略。迄客家委員會於 2021 年 7 月 26 日預告客家語言發展法（草案），開始注意到客家孤島議題，建構「客語為通行語第三類地區」（村／里）機制。意即，客家基本法第 4 條以「客家文化重點發展區」（鄉、鎮、市、區）為「客語為通行語地區」，忽略「非客家文化重點發展區」之「客家孤島」（村、里）；惟客家語言發展法（草案）第 4 條第 1 項第 3 款所創設客語為通行語之「第

<sup>39</sup> 繼「105 年度全國客家人口暨語言基礎資料調查研究」後，客家委員會於 2022 年 3 月 31 日公布「110 年度全國客家人口暨語言基礎資料調查研究」，調查結果呈現「客家人口增加，但客語聽說能力下降」之兩極化趨勢。意即，2021 年的全國客家人口推估約 466.9 萬人，約占全國人口 19.8%，較 2016 年的人口暨語言調查增加 13.2 萬人，比率增加 0.5%；但客家民眾整體客語聽說能力則較 2016 年下滑（2016 年聽的能力 64.3%、2021 年聽的能力 56.4%，2016 年說的能力 46.8%、2021 年說的能力 38.3%），下滑的比率以「非」客家文化重點發展區下降幅度明顯較大，顯示「非」客家文化重點發展區的客語遭受嚴重衝擊，需要刻不容緩的被挽救（典通股份有限公司，2022）。面對客語聽說能力逐年下降之趨勢，客家委員會提出三個政策解決方案：（1）「加強客語聲望行銷」，即建立客語友善環境、提升客語聲望；（2）「擴大學校客語教育」，即推動沉浸式教學及客語結合 12 年國教校訂課程；（3）「加強客語社區活力」，即在客庄或客家人口眾多的地方，增加使用客語的比例（客家委員會，2022a）。

<sup>40</sup> 依客家委員會 105 年度全國客家人口暨語言基礎資料調查研究數據資料顯示，在全國層次，客家人口比例為 19.3%（客家人口總數 453.7 萬人），為少數族群；但在客家原鄉的客家人口比例（新竹縣為 73.6%、苗栗縣為 64.3%）較高，為當地多數族群（典通股份有限公司，2017：2-3）。

<sup>41</sup> 依客家基本法第 4 條、第 8 條第 2 項、第 9 條第 2 項、第 12 條第 1 項前段，及客語為通行語實施辦法規定，人民以客語作為學習語言、接近使用公共服務等權利，係優先實現於「客家文化重點發展區」。

三類地區」，實可作為「濱海客家孤島」之客語復振、傳承的重要工具。<sup>42</sup>

事實上，誠如客家委員會「110 年度全國客家人口暨語言基礎資料調查研究」結果顯示，「非」客家文化重點發展區之客語傳承危機，極為嚴峻。然而，「非」客家文化重點發展區之客家人，明顯散居，高度「隱形化」，「客家人在哪裡」實為政府於「非客家文化重點發展區」推動客家政策之困境。故從「非客家文化重點發展區」之客家人聚居的「客家孤島」為中心，推動客語傳承與復振之措施，實為一個重要切入點。

又大南澳濱海客家孤島之客家發展，民間力量扮演了相當的驅力，例如，宜蘭縣蘇澳鎮朝陽社區發展協會（客家社團）<sup>43</sup> 與茶籽堂（民間企業）共同合作，推動「苦茶油復興計畫」之地方創生，以契作苦茶樹方式，促使荒廢農地再耕作。就此而言，若欲深化濱海客家孤島之客家語言文化之保存，除政府政策介入外，更應激發客家社會活力，厚植民間力量，透過營造有利於公私協力（public-private partnership）的支持環境，並建構有利於客家社區發展的公共治理支持體系，以實現 Berry 涵化理論之「保有傳統文化與認同」構面。事實上，客家語言發展法（草案）已納入公私協力機制，運用經費補助、輔導民間成立客語夥伴團及客語角落等方式，以促進客語傳承。<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> 依客家語言發展法（草案）第 4 條規定，以客語為通行語地區，其分類為，（1）「第一類地區」：即以「客語為主要通行語地區」（客家人口比例達二分之一）為主；（2）「第二類地區」：第一類地區以外之客家文化重點發展區（客家人口達三分之一以上未達二分之一）；（3）「第三類地區」：第一類地區及第二類地區以外，傳統上為客家人聚居，經中央主管機關公告之村（里）。客家語言發展法（草案）第 4 條立法說明指出，考量第一類、第二類地區以外之村（里）層級行政區，尚有客家人口比率例逾二分之一之情形，與第一類地區同為傳統客家聚居地域，為避免該地區客語使用優勢被周邊其他族群強勢語言所稀釋，爰定明「第三類地區」，以周延客語社區之建構及客語發展工作之進行（客家委員會，2021）。

<sup>43</sup> 蘇澳鎮公所於 2020 年 11 月在南強社區活動中心前舉辦「2020 蘇澳鎮山海客家文化節」，本活動並由宜蘭縣大南澳客屬文化推動協會、宜蘭縣蘇澳鎮朝陽社區發展協會、宜蘭縣蘇澳鎮南強社區發展協會等三個社團為協辦單位。

<sup>44</sup> 客家語言發展法（草案）第 12 條第 1 項規定，第一類及第三類地區營業場所達一定規模以上者，地方主管機關應依前條第一項規定，分階段輔導其主動使用客語，績效良好者，並得予以獎勵。同法草案第 35 條第 1 項規定，中央主管機關應編列經費，推動並鼓勵民間參與客語之語言聲望行銷。同法草案第 42 條第 1 項規定，中央主管機關應協助地方主管機關於第一類至第三類地區，積極推動客語社區營造。

## 二、客家人與周邊族群互動

按「大南澳地區」，包含宜蘭縣蘇澳鎮的南強里、朝陽里，<sup>45</sup>及南澳鄉（山地鄉）的南澳村、碧候村，兩鄉（鎮）間以「臺九線」（蘇花公路）為分界。<sup>46</sup>大南澳行政區劃，分屬蘇澳鎮、南澳鄉，可謂是沿用日治時期漢蕃隔離政策所形成區域空間（文化部，2022），臺九線西側（南澳鄉）為泰雅族，臺九線東側（蘇澳鎮）為漢人。

大南澳「濱海客家孤島」，指涉蘇澳鎮的南強里與朝陽里，周邊族群為原住民（南澳鄉）、閩南人（蘇澳鎮東澳里）。在地理空間上，濱海客家孤島（南強里與朝陽里）東望太平洋、北鄰東澳里、西接南澳鄉、南臨南澳鄉，因地理上區隔，遠離蘇澳市區。<sup>47</sup> 南強里以觀光商業及農業為主，與外界的交流較頻繁（鐵路局南澳車站位於南強里）；朝陽里以漁業及農業為主，主要聚落緊鄰海岸，呈現自我隔離印象（陳國璋、李玉芬、韋煙灶，1996）。關於客家人與周邊族群互動，可從客家人與原住民族、客家人與閩南族群兩個面向，加以觀察。

---

<sup>45</sup> 現今蘇澳鎮，則可劃分為「新馬」、「蘇澳市區」、「南方澳」、「東南澳」等4個次分區，其中東南澳區包含東澳、南強、朝陽等三個里（宜蘭縣蘇澳鎮公所，2019：5）。東澳、南強、朝陽等三個里（由北而南），亦為蘇澳鎮民代表選舉的第1選區。又蘇澳鎮民代表選舉，劃分為4個選區，第1選區為東南澳次分區、第2選區為南方澳次分區、第3選區為蘇澳市區次分區、第4選區為新馬次分區。

<sup>46</sup> 「大東澳地區」的蘇澳鎮東澳里與南澳鄉東岳村，兩村（里）以臺九線為分界，呈現過往漢番界線的歷史遺緒，但如今兩村（里）已為共同生活圈；如兩村（里）的兒童都就讀南澳鄉東澳國小。以臺九線為兩鄉（鎮）界線，偶爾會出現機關（構）名實相異的有趣情況；例如，中華郵政宜蘭第23支局，雖以「蘇澳東澳路郵局」為名，但實際上位於南澳鄉蘇花路3段171號；據地方人士表示，第23支局早期位於蘇花公路東澳里一側，後來才搬遷至蘇花公路東岳村一側。

<sup>47</sup> 在里行政區上，東澳里雖與南強里、朝陽里相接；惟在地理上，從東澳里（大東澳地區）至南強里、朝陽里（大南澳地區）需翻山越嶺，並行經長達1267公尺的穿山隧道（新澳隧道）。以閩南人為主的蘇澳鎮、以原住民為主的南澳鄉之族群分布，及地理上的區隔，形塑出大南澳客家人的「客家孤島」獨特性。又南強里、朝陽里雖劃歸為蘇澳鎮，但因地理區隔，有些公共服務係由南澳鄉公所提供；如南澳鄉免費接駁車在朝陽里的南澳漁港、南澳農場設有停靠站。

第一，就客家人與原住民族關係而言，南澳鄉為山地鄉，以「實質平等」（substantive equality）理論所發展出「優惠性差別待遇」（affirmative action/positive action）之積極性平權概念，國家制度對於原住民有較優惠的保障措施，而「山地原住民行政區」（山地鄉）的制度性保障措施更優於「平地原住民行政區」。在大南澳濱海客家孤島，周邊的原住民的優惠性措施，似外溢至客家聚落，而產生族群互動的政策爭議。例如，蘇澳鎮蓬萊國小的入學議題：蓬萊國小位在蘇澳鎮客家人聚居地，因鄰近山地鄉（南澳鄉），許多原住民學生進入蓬萊國小及其附幼就讀；<sup>48</sup> 又原住民學生持續增加，依原住民族教育法第4條第1項第5款及第34條第4項規定，蘇澳鎮蓬萊國小已被列為「原住民重點學校」，並由原住民出任校長。

第二，就客家人與閩南族群關係以觀，客家人聚居在朝陽里、南強里，蘇澳鎮以閩南人居多，南澳鄉以原住民為主，朝陽里及南強里成為「客家孤島」。南強里與朝陽里的客家人，呈現「使用客閩雙語客家人」、「使用閩南語的客家人」的差異。按臺灣西部沿海的客家文化重點發展區，多數居民為閩南人，客家人與閩南人接觸、通婚，常產生「客家閩南化」之「福佬客」（或稱客底／hagdai）現象，客家語言被周遭更大社會的閩南語所同化；例如苗栗縣的後龍鎮、通宵鎮、苑裡鎮等。<sup>49</sup> 然而，在大南澳「濱海客家孤島」，客語流失雖為整體趨勢，但仍有相當多的年長客家人能使用客語，特別是朝陽里的「海岸社區」。或許是因「海岸社區」之地理位置較為邊陲，<sup>50</sup> 與周邊族群的較大社會之互動較少，反而使得客語保存情

<sup>48</sup> 宜蘭縣蘇澳鎮蓬萊國小位於南強里南澳路，比鄰臺九線，與南澳鄉公所相距百餘公尺，步行約莫2分鐘。依幼兒教育及照顧法第7條第4項及幼兒教育及照顧法施行細則第4條規定，原住民學生可優先入學；而南澳鄉許多原住民家長，認為國小附幼教學品質較好，可銜接國小學程，因此未將孩子送到南澳鄉的鄉立幼兒園，反而送到蓬萊國小附設幼兒園就讀，使得南強里、朝陽里的非原住民學童，因招生額滿無法入學，須改至蘇澳鎮市區就讀其他國小附幼或私立幼兒園（游明金，2013）。

<sup>49</sup> Stuart Hall 以「新族群性」（new ethnicities）的概念，來描述第二代、第三代英國黑人（Black British）的混合身份認同（hybrid identities）（Parker and Song，2006）。似可運用新族群性概念，探索跨族裔通婚的客家人子女之族群身份認同，及其如何「保有傳統文化與認同」等之相關議題。

<sup>50</sup> 「海岸社區」為蘇澳鎮最南端，受南澳南溪阻隔，對外交通，主要以海岸大橋為主，或繞行較遠至蘇花公路的澳尾橋。又海岸社區的「天祝宮」以立姿形象呈現的媽祖，頗有名聲，但地方傳統信仰中心為「協天廟」（奉祀關聖帝君）。

況略佳。

綜上，以 Berry 涵化理論為指引<sup>1</sup>，就客語保存，大南澳濱海客家孤島似呈現由「整合」向「同化」發展趨勢，若無國家政策介入，客語恐將更加嚴重地流失。從語言地理學（linguistic geography）角度，從臺九線走向西部海岸的地理區位，在商業活動及外界交流上，展現「由強而弱」的趨勢；但在客語保存上，卻出現「由弱而強」的傾向，陳國璋等人（1996）對閩南語研究也呈現類似的趨勢。<sup>51</sup> 為保存客家語言，參照加拿大法語孤島、英國蓋爾語孤島之政策實作經驗，實應儘速通過客家語言發展法（草案），於濱海客家孤島實施客語為通行語「第三類地區」。

## 伍、結論

客家委員會依客家基本法指定 70 個「客家文化重點發展區」（鄉、鎮、市、區），成為推動客家政策的主要場域，並以「客家文化重點發展區」作為「客語為通行語地區」（包含客語為主要通行語地區、客語為通行語之一地區兩類）。然而，「非客家文化重點發展區」內存有客家人高度聚居之「村／里」，周邊環繞閩南人或原住民等，客家族群孤立於其他族群人口群聚區域，成為「客家孤島」。

「客家孤島」約略可分為「單村式」及「複村式」兩種態樣，大南澳（南強里及朝陽里）為「複村式客家孤島」。「客家孤島」不但是客家政策待補強之處，而且是客家研究的罅隙。本文以文獻分析法，運用 Berry 涵化理論，檢視加拿大法語孤島、英國蓋爾語孤島、臺灣原住民孤島之政策實作，探討宜蘭大南澳「濱海客家孤島」的形成與發展，獲致的研究發現為：（1）客家人移居大南澳後，因族群產業之變化，發展出「半漁半農」（依海營生）的海洋客家文化，使得大南澳成為濱海客家孤島。（2）大南澳濱海客家孤島之客語保存，受到周邊族群的較大社會影響，呈現嚴峻的代際傳承危機，若無國家政策介入，客語恐將嚴重流失。

基於上開研究發現，考量國家法律、政策之介入干預，有利於客家孤島之客語

---

<sup>51</sup> 南強里與朝陽里所使用的閩南語大致偏向漳州腔，閩南語使用腔調上差異，頗符合語言地理學理論，與外界交流頻繁的南強里語言變異情形，超過較為邊陲的朝陽里，外來語言的侵入是沿著交通線由近而遠的擴散（陳國璋等人，1996）。

復振，本文建議應及早通過客家語言發展法（草案）。以客家語言發展法（草案）第 4 條所定「客語為通行語第三類地區」（村／里）<sup>52</sup>，作為推動「客家孤島」發展之制度性機制。又本文雖已指認數個客家孤島，惟可能仍存有其他客家孤島，尚待發掘。為全面掌握現存的客家孤島，及各個客家孤島的客語活力、使用客語腔調、客家文化資源等，本文建議主管機關應進行「客家孤島基礎資料調查」。

此外，客家人在向外遷徙歷程，進入閩南人社群，逐漸在地化，客語日益流失，成為具有客家血緣，卻使用流利的閩南語的「福佬客」（客底）。客家委員會近年來推動「客底文化發展試辦計畫」，嘗試在客底聚落，<sup>53</sup>灌注客家意識，讓客底居民以多重認同取代單一認同。本文欣見客家委員會關注於客家文化重點發展區以外之客底聚落，但客底聚落已甚難聽聞客語，居民多以閩南語溝通，客語復振有其挑戰性。相對地，客家孤島聚落的年長居民，尚能使用流利客語，但年輕客家人的客語流失嚴重，亟需政策工具介入，以促進客語的代際傳承，本文建議：（1）依客家基本法第 12 條第 1 項規定，優先在客家孤島之幼兒園、小學，推動客語為教學語言，以利友善客語環境之營造；（2）以地方創生之政策工具，繁榮客家孤島之產業，創造就業機會，吸引客家青年返回客家孤島，以利客語的代際傳承。

<sup>52</sup> 客家委員會於 2021 年 12 月 6 日、13 日、15 日召開「客家委員會客語發展法（草案）跨部會會議」，與會的內政部代表指出：村（里）係地方政府任務編組，變動性較大，第三類地區之公告，建議再考量。惟依地方制度法第 3 條第 3 項規定，村（里）為「編組」，與中央行政機關組織基準法第 28 條的「任務編組」，兩者性質有別。又依臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例第 3 條規定，里、鄰區域界線，依下列原則劃分之：（1）路、街、巷、弄、通道、樓層、溝、河川之中心線；（2）山脈之分水線及丘阜之頂點；（3）永久性之關隘、堤塘、橋樑及其他堅固建築物之界線。臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例第 5 條規定，里之劃分、調整，由區公所擬訂，附圖說三份，由臺北市政府民政局審核後，陳報市政府轉送臺北市議會審議通過後發布實施。事實上，各地方自治團體對於村（里）編組及區域調整，多有類似規定，如桃園市里鄰編組及區域調整自治條例第 5 條、第 9 條，或宜蘭縣各鄉（鎮、市）村（里）區域調整暨村（里）鄰編組自治條例第 3 條、第 6 條。基於村（里）具有地方制度法的法定地位，且村（里）編組及區域調整的程序已臻完備，本文建議仍應以村（里）為「客語為通行語第三類地區」。

<sup>53</sup> 客底聚落約略有：宜蘭縣冬山鄉阿兼城（大興村、東城村）、彰化縣員林市、雲林縣大埤鄉、嘉義縣溪口鄉、臺南市白河區、屏東縣車城鄉等（客家委員會，2022b）。

## 參考文獻

- 文化部（2022）。南澳朝陽漁港。國家文化記憶庫。2022年2月14日，取自：  
[https://memory.culture.tw/Home/Detail?Id=282791&IndexCode=Culture\\_Place](https://memory.culture.tw/Home/Detail?Id=282791&IndexCode=Culture_Place)。
- 王甫昌（2002）。族群接觸機會？還是族群競爭？本省閩南人族群意識內涵與地區差異模式之解釋。**臺灣社會學**，4，11-74。
- 王保鍵（2022）。少數群體語言權利：加拿大、英國、臺灣語言政策之比較。臺北市：五南。
- 丘昌泰（2012）。臺灣客家的過去與現在。**臺北市終身學習網通訊**，57，2-12。
- 行政院（2021）。蘇揆：語言是文化的載體與靈魂，持續加強推動國家語言保護與發展。2022年6月3日，取自：<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/c8553ba8-d0e1-4d2c-861d-89deb692c39b>。
- 行政院（2022）。推動國家語言整體發展方案。2022年5月30日，取自：  
<https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/b3ce03a0-8771-4bc9-967d-9c5226d2594d>。
- 行政院客家委員會（2011）。**桃園客家海曆人：新屋漁村展風貌**。臺北市：行政院客家委員會。
- 何鳳嬌（2021）。源成農場的糖業經營與農民爭議（1910-1944）。**臺灣文獻**，72（2），1-56。
- 典通股份有限公司（2017）。105 年度全國客家人口暨語言基礎資料調查研究。客家委員會委託調查研究報告，未出版。
- 典通股份有限公司（2022）。110 年度全國客家人口暨語言基礎資料調查研究。客家委員會委託調查研究報告，未出版。
- 宜蘭縣政府（2019）。南澳漁港區域及漁港計畫，2022年3月13日，取自：  
[https://fisheries.e-land.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=E7686ADFAB0239B0&sms=7F2002FB2D1D4FE7&s=95695F8BFCAE575F](https://fisheries.e-land.gov.tw/News_Content.aspx?n=E7686ADFAB0239B0&sms=7F2002FB2D1D4FE7&s=95695F8BFCAE575F)。
- 宜蘭縣蘇澳鎮公所（2019）。蘇澳地方創生計畫，2022年2月27日，取自：  
<https://ws.e-land.gov.tw/001/2015yilan/235/refile/10954/205867/%E5%AE%9C>

%E8%98%AD%E7%B8%A3%E8%98%87%E6%BE%B3%E9%8E%AE%E5%9C%B0%E6%96%B9%E5%89%B5%E7%94%9F%E8%A8%88%E7%95%AB%E6%9B%B8%20.pdf。

林文凱（2014）。晚清臺灣開山撫番事業新探：兼論十九世紀臺灣史的延續與轉型。**漢學研究**，32（2），139-174。

林玉茹、李毓中（2004）。**戰後臺灣的歷史學研究：1945-2000 第七冊：臺灣史**。臺北市：行政院國家科學委員會。

林玉茹、畏冬（2012）。林爽文事件前的臺灣邊區圖像：以乾隆49年臺灣番界紫線圖為中心。**臺灣史研究**，19（3），47-94。

林欣漢（2021年7月23日）。推動地方創生，三峽五寮客家庄9月將成立駐地工作站。**自由時報**，2022年2月19日，取自：

<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3613560>。

芮逸夫（編）（1989）。**雲五社會科學大辭典（第十冊）人類學**。臺北市：臺灣商務。

邱文彥（2019）。**海洋文化政策概念形成研究**。國家海洋研究院委託研究報告（NAMR-108-007），未出版。

邱彥貴、廖英杰、林怡靚、彭名珮、吳中杰、蔡心茹、廖正雄（2006）。**發現客家：宜蘭地區客家移民的研究**。臺北市：國史館臺灣文獻館。

客家委員會（2021）。走進藝術賞夕陽海景，客家海岸村風光無限好，2022年3月1日，取自：

<https://www.hakka.gov.tw/Content/Content?NodeID=34&PageID=45100>。

客家委員會（2022a）。2021年全國客家人口暨語言基礎資料調查發表，客語聽說能力下降，楊長鎮：加強推動客語復振，2022年4月3日，取自：

<https://www.hakka.gov.tw/Content/Content?NodeID=34&PageID=45419>。

客家委員會（2022b）。客委會推動客底文化發展計畫，歡迎具有客底身分之民眾踴躍參與，2022年11月10日，取自：

<https://www.hakka.gov.tw/Content/Content?NodeID=34&PageID=45827>。

客家電視（2010年11月9日）。客家新聞雜誌198集 打造客家生態村，2022年3月2日，取自：<https://www.youtube.com/watch?v=O2hjC5tvLV0>。

- 洪健榮（2011）。清代臺灣方志中的「西學」論述。**臺灣文獻**，62（2），105-143。
- 施添福（1999）。開山與築路：晚清臺灣東西部越嶺道路的歷史地理考察。**師大地理研究報告**，30，65-99。
- 原住民族委員會（2021）。都市原住民族發展方案（107年-111年），2022年5月29日，取自：<https://www.cip.gov.tw/zh-tw/news/data-list/F6F47C22D1435F95/0C3331F0EBD318C23AF357BBB2D65ECD-info.html>。
- 徐富美（2020）。彰化源成七界客家語言分布地圖製作（I）：二林鎮。客家委員會補助大學校院客家學術研究計畫成果報告，未出版。
- 海洋委員會（2020）。**國家海洋政策白皮書・2020**。高雄市：海洋委員會。
- 張維容（2021）。國際移民之理論、成因、類型與影響。載於柯爾瑞（編），**移民政策與移民情勢**（頁 1-35）。臺北市：五南。
- 張聰秋（2015 年 3 月 3 日）。彰化源成七界好客，傳統活動慶天穿。**自由時報**，2022 年 2 月 18 日，取自：<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/859381>。
- 陳怡如（2021）。古道開闢客庄經濟之路：一窺臺灣樟腦王國的黃金年代。**桃園客家季刊**，26，26-29。
- 陳沿佐、徐榮駿（2019年5月14日）。大南澳朝陽社區多客移民，溯源日據時代。**客家電視台**，2022年2月18日，取自  
<https://n.yam.com/Article/20190514179643>。
- 陳信仁（2013年4月3日）。魚池五城村，客家公園啟用。**自由時報**，2022年2月18日，取自：<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/667305>。
- 陳國璋、李玉芬、韋煙灶（1996）。宜蘭地區閩南語使用情況調查報告。**師大地理研究報告**，26，117-138。
- 游明金（2013年7月10日）。原童搶入蓬萊國小附幼，宜縣議員促增班。**自由時報**，2022年2月19日，取自：  
<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/695356>。
- 彭瑞金（2013）。**蘇澳鎮志**。宜蘭縣：宜蘭縣蘇澳鎮公所。
- 隋龍、Botelho, F. (2022)。以 Berry 涵化模型探討澳門菲律賓移民之涵化模式和適應結果。**中華心理學刊**，64（1），91-110。

- 黃紹恆（2012）。族群關係與產業發展（三之二）：日治中期（至 1930 年代為止）臺灣客家族群與樟腦業之研究。客家委員會獎助客家學術研究計畫成果報告，未出版。
- 葉碧珠、林怡靚、龍秀蘭、王秀玲、葉嘉惠、范振楓（2005）。朝陽客屬之我識我見。**宜蘭文獻雜誌**，71／72，190-224。
- 詹中原（2016）。全球移民與人力資源管理：外國人應國家考試制度探討。**國家菁英季刊**，12（1），3-18。
- 廖英杰（2013）。大南澳平原涉外關係之緣起。**臺灣學通訊**，75，18-19。
- 廖倫光（2012）。**五寮客家的山林拓墾故事：打造北北基客家第一庄**。新北市：新北市客家事務局。
- 潘繼道（2008）。漫談東臺灣客家移民史。**臺灣學通訊**，17，2-3。
- 蔡振州、吳毓瑩（2011）。以涵化策略詮釋族群多元文化的另一種可能方向。**教育與多元文化研究**，5，1-39。
- 盧倩儀（2006）。政治學與移民理論。**台灣政治學刊**，10（2），209-261。
- 賴于榛（2022 年 5 月 12 日）。國家語言發展方案，3 領域推廣 5 年投入逾 300 億。  
中央社，2022 年 5 月 30 日，取自：  
<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202205120178.aspx>。
- 羅肇錦（2008）。以「祭國父文」反襯中山先生與客家運動的破與立。載於張維安、徐正光、羅烈師（編），**多元族群與客家：臺灣客家運動 20 年**（頁 11-34）。新竹市：臺灣客家研究學會。
- 羅肇錦（2019）。客家的舌尖，2022 年 2 月 28 日，取自：  
<https://nclfile.ncl.edu.tw/files/201907/5951b0c3-3210-450c-b691-4ac2c3b00daf.pdf>。
- Allport, G. (1979). *The nature of prejudice*. New York: Basic Books.
- Barford, V. (2016, January 15). Is the word “ghetto” racist? **BBC**. Retrieved May 29, 2022, from: <https://www.bbc.com/news/magazine-35296993>.
- Berry, J. W. (1997). Immigration, acculturation, and adaptation. *Applied Psychology: An International Review*, 46(1), 5-34.
- Berry, J. W. (2010). Intercultural relations and acculturation in the Pacific region. *Journal of Pacific Rim Psychology*, 4(2), 95-102.
- Berry, J. W., Poortinga, Y. H., Segall, M. H., & Dasen, P. R. (1992). *Cross-cultural*

- psychology: Research and applications*. New York: Cambridge University Press.
- Boberg, C. (2010). The English language in Canada: Status, history and comparative analysis. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- British Broadcasting Corporation [BBC] (2012). Comhairle nan Eilean Siar - Western Isles Council. **BBC**, Retrieved June 1, 2022, from:  
<https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-17526799>.
- British Broadcasting Corporation [BBC] (2014). Scots Gaelic. **BBC**, Retrieved May 29, 2022, from: [http://www.bbc.co.uk/voices/multilingual/scots\\_gaelic\\_history.shtml](http://www.bbc.co.uk/voices/multilingual/scots_gaelic_history.shtml).
- Cartwright, D. (1998). French-language service in Ontario: A policy of “Overly Prudent Gradualism”? In T. K. Ricento & B. Burnaby (Eds.), *Language and politics in the United States and Canada: Myths and realities* (pp. 273-300). New York: Routledge.
- City of Westby (2016). About us. Retrieved May 30, 2022, from:  
<https://www.cityofwestby.org/about-us>.
- Council of Europe (2022). Migration. Retrieved February 19, 2022, from:  
<https://www.coe.int/en/web/compass/migration>.
- Department of Justice Canada (2017). First Nations in Canada. Retrieved May 30, 2022, from: <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1307460755710/1536862806124>.
- Department of Justice Canada (2018). Some thoughts on bijuralism in Canada and the world. Retrieved May 28, 2022, from:  
<https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/harmonization/hfl-hlf/b2-f2/bf2d.html>.
- Dunbar, Robert (2005). *The challenges of a small language: Gaelic in Scotland, with a note on Gaelic in Canada*. presented at the conference Debating Language Policies in Canada and Europe, University of Ottawa (Ontario), March 31- April 2.
- Edwards, V. (2004). Multilingualism in the English-speaking world: Pedigree of nations. Malden, MA: Blackwell.
- Eurenius, A. (2020). A family affair: Evidence of chain migration during the mass emigration from the county of Halland in Sweden to the United States in the 1890s. *Population Studies*, 74(1), 103-118.
- Glasgow City Council (2022). Draft Gaelic Language Plan 2023 to 2028. Retrieved May 27, 2022, from: <https://www.glasgow.gov.uk/CHtpHandler.ashx?id=57005&p=0>.
- Hilley, S. (2022, March 4). Glasgow street signs to be replaced with Gaelic translation when they are due for renewal. *Glasgowlive*, Retrieved May 28, 2022, from:

- <https://www.glasgowlive.co.uk/news/glasgow-news/glasgow-street-signs-replaced-gaelic-23291514>.
- International Organization for Migration [IOM]. (2019). *Glossary on migration*. Switzerland: International Organization for Migration.
- Jackson, J. (2020). Introducing language and intercultural communication (2<sup>nd</sup> Ed). New York: Routledge.
- Library of Congress (2019). Japan: New Ainu Law becomes effective. Retrieved June 4, 2022, from: <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2019-08-05/japan-new-ainu-law-becomes-effective/>.
- Lim, S., Yi, S. S., De La Cruz, N. L., & Trinh-Shevrin, C. (2017). Defining ethnic enclave and its associations with self-reported health outcomes among Asian American adults in New York City. *J Immigr Minor Health*, 19, 138-146.
- Mackey, W. F. (2010). Comparing language policies. In M. A. Morris (Ed.), *Canadian language policies in comparative perspective* (pp. 67-119). Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press.
- Martin, P. (2013). The global challenge of managing migration. *Population Bulletin*, 68(2), 1-16.
- Meyers, E. (2000). Theories of international immigration policy: A comparative analysis. *The International Migration Review*, 34(4), 1245-1282.
- National Records of Scotland (2012a). Ethnicity, identity, language and religion. Retrieved June 1, 2022, from:  
<https://www.scotlandscensus.gov.uk/ethnicity-identity-language-and-religion>.
- National Records of Scotland (2012b). Census 2011: Population estimates for Scotland. Retrieved June 2, 2022, from: <https://www.nrscotland.gov.uk/news/2012/census-2011-population-estimates-for-scotland>.
- Natter, K. (2018). Rethinking immigration policy theory beyond “Western liberal democracies”. *Comparative Migration Studies*, 6(4).  
<https://doi.org/10.1186/s40878-018-0071-9>.
- Office of the Commissioner of Official Languages [OCOL] (2020). Fast figures on Canada’s official languages (2016). Retrieved May 31, 2022, from:  
<https://www.clo-ocol.gc.ca/en/statistics/canada>.
- Ontario Ministry of Francophone Affairs (2022). Government services in French. Retrieved May 28, 2022, from: <https://www.ontario.ca/page/government-services-french>.

- Parker, David and Song, Miri. (2006). New Ethnicities Online: Reflexive Racialisation and the Internet. *The Sociological Review*, 54(3): 575-594.
- Paterson, S. (2022, February 24). Plan to make Glasgow the most Gaelic city in the world. *Glasgowtimes*. Retrieved May 28, 2022, from: <https://www.glasgowtimes.co.uk/news/19946513.plan-make-glasgow-gaelic-city-world/>
- Qadeer, M. A., Agrawal, S. K., & Lovell, A. (2010). Evolution of ethnic enclaves in the Toronto Metropolitan Area, 2001-2006. *Journal of International Migration and Integration*, 11, 315-339.
- Scottish Government (2017). Scottish Government Gaelic Language Plan 2016-2021. Retrieved May 30, 2022, from: <https://www.gov.scot/publications/scottish-government-gaelic-language-plan-2016-2021/pages/4/>.
- Takaki, R. (1994). Ethnic islands: The emergence of urban Chinese America. New York: Chelsea House.
- Teske, R. H. C., & Nelson, B. H. (1974). Acculturation and assimilation: A clarification. *American Ethnologist*, 1(2), 351-367.
- Tolsma, J., Lubbers, M., & Coenders, M. (2008). Ethnic competition and opposition to ethnic intermarriage in the Netherlands: A multi-level approach. *European Sociological Review*, 24(2), 215-230.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [UNESCO] (2003). Language Vitality and Endangerment. Retrieved May 30, 2022, from: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183699>.
- Vacca, A. (2013). Protection of minority languages in the UK Public Administration: A comparative study of Wales and Scotland. *Revista de Llengua i Dret*, 60(1), 50-90.
- Ward, D. (1982). The ethnic ghetto in the United States: Past and present. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 7(3), 257-275.
- Wilson, K. L., & Portes, A. (1980). Immigrant enclaves: An analysis of the labor market experiences of Cubans in Miami. *American Journal of Sociology*, 86(2), 295-319.
- Young Center for Anabaptist and Pietist Studies (2018). Amish population profile 2018. Retrieved June 4, 2022, from: [https://groups.etown.edu/amishstudies/statistics/amish-population-profile-2018/?doing\\_wp\\_cron=1654437152.7839560508728027343750](https://groups.etown.edu/amishstudies/statistics/amish-population-profile-2018/?doing_wp_cron=1654437152.7839560508728027343750).
- Zucchi, J. (2007). *A History of Ethnic Enclaves in Canada*. Ottawa, CA: Canadian Historical Association.

# Language Transmission of Hakka Ethnic Enclaves and Neighbouring Groups: The Example of Marine Hakka in Danan'ao, Yilan

Pao-Chien Wang<sup>a</sup>

## Abstract

The Hakka Affairs Council has designated 70 townships (cities/districts) as “major Hakka cultural areas” and “regional language areas”. In some villages of the “non-major Hakka cultural areas”, the Hakka people are highly concentrated geographically and surrounded by Minnan or aboriginal people. These villages are called the “Hakka ethnic enclaves”. The Hakka ethnic enclaves could be divided into two types -- “single village” and “complex village”. Danan’ao is classified as “complex village of Hakka ethnic enclave”. This essay employs the research method of literature review, as well as Berry’s model of acculturation, to explore the shape and development of the marina Hakka ethnic enclave in Danan’ao, Yilan. The essay finds that (1) Hakka migrants have transformed Danan’ao into a Hakka ethnic enclave. As the ethnic industry changed, the Hakka people developed the living model of “half fishing and half agriculture” (living depending on the sea). Danan’ao becomes marina Hakka ethnic enclave. (2) Influenced by larger society of the

---

<sup>a</sup> Professor, Department of Hakka Language and Social Sciences, National Central University. Director, Center for Language Equity and Policy, College of Hakka Studies, National Central University. e-mail: paochien@cc.ncu.edu.tw.

host ethnic Minnan, the Hakka language maintenance faces a serious crisis of intergenerational language transmission in Danan'ao. Without the intervention of government policy, the Hakka language may be irrevocably lost. Based on the above findings, the essay suggests that the government should approve the “draft Hakka Language Development Act” and designate the type 3 Hakka regional language areas (villages), which could promote the growing of the Hakka ethnic enclaves.

**Keywords:** major Hakka cultural areas, Hakka ethnic enclaves, marine Hakka culture, Hakka language

## 書評

# 從需求評估的角度看國家選才

林俞君<sup>a</sup>

---

書名：*Case Studies in Needs Assessment*《需求評估之個案研究》

編者：Darlene F. Russ-Eft, Catherine M. Sleezer

出版年：2020

出版社：SAGE

頁數：288 頁

---

《需求評估之個案研究》（*Case Studies in Needs Assessment*）出版於 2020 年。這本書是一本文章合輯，兩位主編分別是美國奧瑞岡大學教育學院名譽教授 Dr. Darlene F. Russ-Eft，與前賓州大學教授、現任實務工作者 Dr. Catherine M. Sleezer（員工訓練與績效改善專家）。全書的作者群皆是資深教育或人資領域的學者或實務工作者。本書的特點在於透過不同領域組織的需求評估的實例，提供正在探討如何操作需求評估的實務工作者與學術研究者，一個實務上能依循的操作指引。本書除了第一章作為緒論，為全書引言之外，其餘 20 個章節共分為五大主題：（1）知識與技能分析（knowledge and skills assessments）；（2）工作與任務分析（job and task analysis）；（3）職能分析（competency assessments）；（4）策略分析（strategic assessments）；（5）複雜需求評估（complex needs assessment）（Russ-Eft & Sleezer, 2020）。本書適合人力資源管理者作為訓練、發展、績效改善，以及組織發展等圍繞在與需求評估相關的組織管理議題、相關知識與實做的科普書籍或初學教材。

---

<sup>a</sup> 臺北大學公共行政暨政策學系助理教授，e-mail: yuchun@mail.ntpu.edu.tw。

本書以需求評估的內含為主軸，搭配不同類型組織的實際操作案例進行講解，是與坊間類似書籍最為不同的地方。過去需求評估相關主題的書籍，多半以需求評估的學術模型與方法（Altschuld & Kumar, 2010），或是需求評估實務上的操作手冊為主軸（Gupta, 1999; Royse, Staton-Tindall, Badger, & Webster, 2009），或是以單一領域個案的需求評估作為主體（尤其以護理或醫學、教育訓練領域等最為常見）。透過不同組織在不同面向上的需求評估的個案介紹，能讓目前需求評估尚未普遍的組織領域，更有設計與操作需求評估的想像空間。這也是本文認為本書的價值所在。

除了本書作為一本需求評估的工具書的實務價值之外，本文試圖將此書介紹至公共行政領域，當然有希望公共行政學界的用人策略更為重視需求評估的目的；尤其在未來國家考試的改革上，希望更能具備人力需求導向的思考。

從需求評估的角度來看國家選才，個人認為是一個看似離經叛道、但未來不得不面對的話題。離經叛道的原因在於從需求評估的角度思考，目前國家考試的選才邏輯幾乎是被完全顛覆。因為國考雖然同樣以挑選適任者為目標，但對於挑選適任者的手段與方法很理所當然地認定可透過考試的方式判斷，然而單以考試分發作為選才的途徑，已經被許多的實證資料證實除了職能的效度缺乏之外，尚有機關與人員配適的雙盲問題（董祥開、高于涵，2020）。而這些問題，隨著政府治理環境的變遷與複雜程度增加，對於職能的精準掌握以及人力資源策略性發展的需求同樣增加，過往看似理所當然的人才篩選策略會受到愈來愈多的挑戰。本文希望，透過對於 Russ-Eft 與 Sleezer 的介紹，提供未來的考選改革一些新的想法與啟發。

Russ-Eft 與 Sleezer (2020) 從需求評估的五大主題進行討論，本文認為，與國家考試、國家選才最為相關的應該是第一、第二與第五主題。然而不論是哪一種主題的需求評估，皆共享同樣的需求評估思維邏輯。以下本文先從 Russ-Eft 與 Sleezer (2020) 對需求評估的定義與主要內涵著手，再從前述較為相關的四個主題，探討需求評估可為國家選才借鏡的部分。

需求評估，顧名思義是找到要達成目標的條件缺口，並予以補足。需求評估必須透過實證資料個案蒐集進行診斷，並且透過合作、協商進而辨識、理解學習的需求，並確定未來的行動（Russ-Eft & Sleezer, 2020）。換言之，需求評估是透過與對象的實地互動，瞭解目標缺口，並依此擬定學習與行動計畫的過程。所謂的需求大

致可以分為四大類：規範需求（由該領域的專家定義）、感知性需求（由經歷需求的人看到）、表達性需求（來自尋求服務的人）和相對性需求（一個地理區域的需求和資源與另一個地理區域的需求和資源相比較）（Russ-Eft & Sleezer, 2020）。需求評估適用的範圍很廣，舉凡培訓、教育、人力資源、組織發展、社區發展，甚至政策評估，都可以依項目發展的需要，診斷出不同組成種類的學習和績效的問題，例如：個人、團隊、單位，甚至是組織、組織間的團體、社區、國家、國際活動。

需求評估雖然可以在不同層級、不同對象之間操作，然而一個需求評估專案的成立，卻需要明確劃定分析的範圍，例如是針對特定組織，或是特定單位。需求評估的對象確立之後，必須依照以下流程完成評估（Russ-Eft & Sleezer, 2020）：

- (1) 比較當前條件和期望條件。
- (2) 確定問題或機會。
- (3) 弄清造成當前狀況的行為和機制。
- (4) 確定哪些行為和機制可以被改變以產生期望條件。
- (5) 制定解決策略。
- (6) 建立對行動的支持。

這六個步驟可以套用在任何主題下的需求評估。舉例來說，第一主題探討的是「知識與技能」的需求評估，Russ-Eft 與 Sleezer (2020) 書中其中一個案例，探討的是在資訊科技時代某個非營利的交響樂團志工在知識與技能上的需求評估。在這個個案中主要的問題便是「這些樂團志工需要知道/會什麼」、「目前這些交響樂團已經知道/會什麼」，以及「兩者之間的落差是什麼」？在這個需求評估中，人力資源專家採取了訪談法與問卷調查法進行了五階段的調查分析。包含了事前的評估與個案瞭解、評估設計、評估調查的執行、資料分析，以及最後的溝通與報導分析結果。

第二主題探討的是「工作分析」的需求評估。工作分析的內涵比「知識與技能」的需求評估更為廣泛，其包含在特定職位中員工必須負責的主要任務、執行任務所需要的職能（包含知識、技術、能力）（knowledge, skills and abilities, KSAs），以及與工作和職務角色有關的工具、技術、環境、人際、團隊需求等。在工作分析這個主題中，其中一個探討的個案是美國聯邦政府的大型機關，主要的業務是健康照護與福利，其中包含藍領與白領階層共六百多名員工的工作分析。在

這個案例中，專案負責團隊先將六百多個工作職位分為 55 個工作群（job families），並開始規劃工作分析該如何進行。第二步驟，負責團隊開始以工作群為單位，蒐集與工作有關的背景資訊，用以描述這些職位的工作內涵，以及應該達到的職責與水準，並將這些職位的描述與美國職業資訊網站（O\*NET）職業連繫起來，並定義需要的職能（KSAs）以及獲得這些職能的途徑。最後提出能確保品質控制的途徑（Russ-Eft & Sleezer, 2020）。

第三步驟是將這些分析的結果以研討會的形式辦理審定工作坊（validation workshop），邀請專家針對分析結果進行審查、更新和驗證這些職位的說明。專家可以對角色簡介的任何內容提出修改建議，包括增加新的資訊和刪除或編輯現有資訊。完成後，便是進入第四步驟的確定內容，並且記錄、推行（Russ-Eft & Sleezer, 2020）。

可以感覺得到第二主題「工作分析」相較於第一主題「知識與技能分析」更為複雜，且需要更多的人力與流程的投入。然而兩者的操作邏輯與資料蒐集的方法是類似的，皆是使用訪談搭配問卷，或專家座談的形式，探討實際的需要與填補需求缺口的策略。

第五個主題是複雜需求評估。顧名思義，複雜需求評估的範圍可以說是包含了其他主題的需求評估，例如先進行工作分析，並依此建立了職能模型，並開發了評估專案，以確定個人應具備的知識、技能和能力，以成功地履行其職責。換言之，這樣的需求評估是將知識與技能分析、工作分析、職能分析綜合起來，全面性的討論特定組織人力資源發展策略（Russ-Eft & Sleezer, 2020）。

本文無意多說明各種分析的操作細節，但有兩點心得希望能和讀者們分享：

第一，需求評估的主題可大可小，可單一可複合，但是必須具體：

需求評估的邏輯很單純，找到組織各種需要的缺口，並想辦法補足。只是這個尋找缺口、設計解決辦法的方式，需要透過有效度的方式進行，例如找到關鍵的員工或足夠具有代表性的員工進行訪談或問卷調查，並依照需求評估決定調查的範圍大小，確認是否不同類別、層級員工的意見都未遺漏。換言之，需求評估像是執行一個問題導向的專案，問題範圍可大可小，關鍵在於問題本身是否明確。從國家選才的角度來看，國考是否有明確的選才目的，例如針對哪個機關、哪些職位，這些機關、職位有需要什麼樣的人才？這些人才應該有哪些能力與特質？這些問題，必

須成為考試設計的具體根據。

第二，需求評估的對象必須明確，分析單位在一開始就必需要掌握。

除了問題必須明確，需求評估的對象也必需要明確。書中幾個個案都有非常明確的範圍；有的針對一個樂團，有的針對一個大型的政府組織，也有的針對訓練機構的課程架構。雖然範圍大小不一，但是非常明確，而且需求評估的對象與結果要適用的範圍是完全一致的。這恐怕是國家考試的選才最需要參考需求評估邏輯的部分。目前國家考試其中一個明顯的問題，就是我們希望透過「總體」（國家）層次人才篩選，解決「個體」（用人機關）的人力需求問題。即便在「總體」層次有依照職系劃分，各有不同的考科，但是職系和職位、職系和用人機關仍有範圍以及分析單位的差異，其契合度與問題的針對性不足。其次，筆試的設計在人力需求的職能表現上，屬於「知識」類的職能；先不談其他技能與態度方面的職能無法檢驗，這些考科考的知識類職能，是如何決定的？是否符合該職系對「知識與技能」的需求？是否曾經評估這些考科在人才篩選上的效度？且回到用人機關實際的用人經驗評估？

國家考試的改革是龐大且困難的議題。從需求評估的角度思考，明確定義需求的內涵以及對象，是解決人才需求缺口的關鍵。若國考的改革困難，似乎可以從比較單純的需求評估範圍開始思考，例如知識與技能的需求評估，對應到國家考試應該就是考科的需求評估。再進一步便是納入用人機關的實際用人需求，並想辦法突破以國家為單位卻期望解決個別用人機關的人才甄補問題的思考模式。

## 參考文獻

董祥開、高于涵（2020）。雙盲約會？國考分發制度下的工作契合與分發滿意度研究。*國家菁英季刊*，13（1），21-51。

Altschuld, J. W., & Kumar, D. D. (2010). *Needs assessment: An overview*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Gupta, K. (1999). *A practical guide to needs assessment*. San Francisco, CA: Jossey-Bass/Pfeiffer.

Royse, D., Staton-Tindall, M., Badger, K., & Webster, J. M. (2009). *Needs assessment*. New York, NY: Oxford University Press.

Russ-Eft, D. F., & Sleezer, C. M. (Eds.). (2020). *Case studies in needs assessment*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

## 《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 15 卷第 1 期，出版日期 112 年 5 月。

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

歡迎各界踴躍投稿，稿件 1 式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「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](mailto: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](mailto:jcs@exam.gov.tw)。

# 《文官制度》論文審查作業規定

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

二、綜合匿名審查人評審意見如下表：

《文官制度》論文審查綜合意見對照表

綜合意見		甲 審 查 人 意 見			
		推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	不同意推薦刊登
乙 審 查 人 意 見	推薦刊登	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

茲為統一格式，本刊預定自 112 年起，採用公共事務領域期刊協同格式為論文撰寫體例，上開體例將俟台灣公共行政與公共事務系所聯合會（TASPA）確定後，公告於本刊網站（<https://www.exam.gov.tw/News.aspx?n=620&sms=9323>），來稿論文請注意相關公告，屆時敬請遵循採用。

## 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。（摘要應涵蓋研究之間題、目的、方法與結果）。
- (三) 中、英文關鍵詞各 3~5 個，對照分別列於中英文摘要之下。

### 三、第三頁

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

### 四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

## 貳、正文格式

### 一、分節標題方式

- (一) 中文標題以「壹、 一、 (一) 1.(1) a. (a)」為序。
- (二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

### 二、引語用例

- (一) 直接引語，用冒號（：）時
  - 【格式】中文加單引號「 ’」，英文加雙引號“ ”
- (二) 直接引語，不用冒號（：）時
  - 【格式】中文用單引號「 ’」，英文用雙引號“ ”
- (三) 直接引語，但另起一段
  - 【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排
- (四) 引語中復有引語，或特殊引用時
  - 【格式】中文單引號「 ’」在外，雙引號『 』在內；英文雙引號“ ”  
在外，單引號‘ ’在內

### 三、附加原文專有名詞用例

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

- (一) 一般用語
  - 【格式】括弧、小寫、正體
- (二) 專有名詞
  - 【格式】括弧、首字大寫、正體

### 四、註釋用例

- (一) 文中註明出處的註釋
  - 【格式】(作者，年代：頁數)
  - 【範例】(陳敦源，2009：121)  
(蔡秀涓、施能傑，1996：40)

(Hunter, 1947: 96-97)

(Boland & Fowler, 2000: 431-435)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者（年代：頁數）

【範例】陳敦源（2009：121）

蔡秀涓與施能傑（1996：40）

Hunter (1947: 96-97)

Boland and Fowler (2000: 431-435)

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

(四) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註。

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角。

## 五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

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

(四) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(五) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(六) 表的寫法

【格式】表編號 標題

## 六、數字用例

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

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

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

【範例】星期二；幾十萬分之一；三百多人。

## 七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】《行政學》

《正義論》(A Theory of Justice, 1971)

(二) 刊名

【範例】《公共行政學報》

*Public Administration Review*

(三) 篇名

【範例】〈社會資本、政策資源與政府績效〉

〈新公共服務：服務而非導航〉(The New Public Service: Serving Rather Than Steering)

“Social Problems and the Quality of Life”

## 參、參考文獻用例

### 一、專書

【格式】作者(年代)。書名(版別)。出版地點：出版商。

【範例】江明修(2009)。公民社會：理論與實踐。臺北：智勝。

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

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

### 二、期刊論文

【格式】作者(年代)。文章名稱。期刊名稱，卷(期)，頁別。

【範例】呂育誠（2014）。員額評鑑對政府人事管理與人力運用影響之研究。

文官制度季刊，6（1），55-79。

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

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

### 三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），**書名**（頁碼）。地點：出版商。

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

### 四、研討會論文

【格式】作者（年代）。**論文名稱**。研討會名稱（月日），舉行地點。

【範例】蔡秀涓、施能傑（2007）。契約性公務人力績效表現辯證、釐清與政策方向：行政院暨所屬機關管理者觀點。2007 TASPAAC 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