

文官制度

Journal of Civil Service

第十五卷第二期・中華民國一一二年十一月 Vol. 15, No.2 Nov. 2023
(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度)

發行人：劉建忻
社長：張秋元
主編：黃東益
副主編：郭昱瑩
社務顧問：江明修（國立政治大學）
 邱志淳（世新大學）
 張四明（國立臺北大學）
 陳敦源（國立政治大學）
 （按姓氏筆劃排列）
 李長晏（國立中興大學）
 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）
 余致力（僑光科技大學）
 呂育誠（國立臺北大學）
 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）
 蘇彩足（國立臺灣大學）
 （按姓氏筆劃排列）
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 112 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：<https://www.exam.gov.tw>
GPN：2009800389 ISSN：2073-9214

文官制度

目次

中華民國一一二年一十月 第十五卷第二期（原考銓季刊）

主編的話.....	黃東益 / I
特邀專論——評分者效應對口試評分公平性影響問題之探討.....	余民寧 / 1
我國國民年金制度的現況與挑戰.....	申育誠 / 21
家庭照顧假的日韓比較與政策啟示.....	許雲翔 / 55
誰來服務比較安心？原住民族地區的民眾對公務員特質偏好的 實證分析.....	陳文學 / 83
地方議會分配政治網絡分析：以南投縣第 17 與 18 屆議員提案為例	簡子文、林晏生、張浩也、孫同文 / 121
書評——公部門的員工心聲、人力資源管理與領導力： 多層次的工作福祉.....	陳文學 / 159
《文官制度》稿約.....	/ 169
《文官制度》投稿須知.....	/ 171
《文官制度》論文審查作業規定.....	/ 173
《文官制度》論文撰寫體例.....	/ 175

Journal of Civil Service

Vol.15, No.2

Nov. 2023

CONTENTS

Editor's Note	Tong-Yi Huang	I
Invited Essay—A Study on the Influence of Rater Effect on the Fairness of Oral Examination Scoring.....	Min-Ning Yu	1
The Current Situation and Challenges of National Pension System in Taiwan	Yu-Cheng Sheng	21
Comparison of Family Leave Legislation between Japan and Korea and Its Implications.....	Yun-Hsiang Hsu	55
Whose Services Put People at Ease? An Analysis of Public Preferences for Demographic Characteristics of Civil Servants in Indigenous Regions.....	Wen-Hsueh Chen	83
Social Network Analysis of Distributive Politics in Local Councils: An Example of the 17th and 18th Nantou County Council	Tzu-Wen Chien, Yen-Sheng Lin, Hao-Yeh Chang, Tung-Wen Sun	121
Book Review—Workers' Voice, HRM Practice, and Leadership in the Public Sector: Multidimensional Well-Being at Work	Wen-Hsueh Chen	159

主編的話

優質的人力資源是公部門治理效能的磐石，人力素質的良窳則在於政府是否能夠建立「選才、育才、用才、留才」等人力資源管理的健全體制。以上人力資源個別的管理體制與運作不僅有其重要性，而且彼此之間環環相扣。如未能拔擢優秀人才，將造成育才與用才的困擾，而留才也缺乏正當性。同樣地，如未能有效育才、用才、與留才，選才也將徒勞無功。本期特邀專論探討選才議題，聚焦在口試評量機制的改革，透過測量模型與計算公式，解決結構化口試評量中可能出現的評分者效應之干擾，有其理論及實務重要性。本期四篇研究論文中，前兩篇分別討論年金制度以及家庭照顧假及相關法規，透過質化方法，解析現有制度法規的問題，並透過參考國際重大組織制定的規範、其他國家的法制內容，研擬更合適、可行的建議；後兩篇分別討論民眾對於公務員特質的偏好以及地方議會的網絡，透過量化方法分析，一是採用問卷與電話民調，二是運用網絡分析法進行計算與統計分析，得出對地方公務員和地方議會議員更清晰的認識，為地方公務人力管理以及地方治理的研究增添新的參考數據。本期論文主題扣緊我國當前公共治理以及人力資源實務議題，內容豐富，方法多元。本期書評探討較少被關注的基層公務人員福祉課題，以及基層管理者如何與公務同仁建立良善的互動關係，值得細讀。

本期特邀專論“評分者效應對口試評分公平性影響問題之探討”特別邀請到國立政治大學教育學院余民寧特聘教授兼院長撰寫。本專論基於考選部實施結構化口試評量中面臨如何「盡量減少評分者效應的影響」之問題，提出一套資料分析策略，以「多面向模型」（MFM）對口試委員評分資料的各面向因素之估計值（包含考生的能力值、口試問題的難度值、評審評分嚴苛/寬鬆程度值及閾難度值等）予以客觀分析，並建議將現行的評分尺規給分機制改成僅打等第制或次序性資料編碼的分數，作為配套措施，以改善評分公平性，提高評分精確性。「正視評分者效應存在的事實」一節，詳列影響口試評分的相關因素，並說明「評分者效應」是來自評

審評分嚴苛度不一，對評分成績造成不同影響效果的現象，評分者效應分成 12 種類型。「評分者效應該如何處理—MFM 模型的應用」一節，以評分嚴苛度因素為例，首先解說在二元計分資料下的原始 MFM 測量模型公式；其次說明如果遇到評審的評分嚴苛度與試題的難度產生交互作用的情況，公式如何處理；如果是在多元計分資料的評分情境，改採用哪些模型作為評分公式。「評分尺規應用的修改建議」一節，指出口試委員以等第或類別分數給分，在資料編碼上較能符合 MFM 模型背後的客觀測量特性與演算法邏輯。本文精確運用理論，並針對當前考選問題，提出具體建議，有其重要的實務價值，值得權責機關評估參考。

本期共刊登四篇學術論文，前兩篇是有關制度法規的議題。第一篇論文“我國國民年金制度的現況與挑戰”係由國立政治大學外文中心申育誠兼任助理教授發表。本研究一是以文件分析法，爬梳國保相關文獻，探討國保的現況與問題分析，二是以臺灣永續發展目標 SDGs 檢視，並勾勒出我國國民年金制度圖像，提出對我國年金制度改革之研究建議。文獻首先探討國保制度相關問題，接著爬梳國保財務規劃相關議題，指出國保主要有老年年金給付、基礎年金及制度設計問題，及領取的年金給付是否能夠支應老年基本經濟生活；此外，以年金體系圖解說國民年金制度，並概述永久所得說、人生過程儲蓄說、人力折舊概念、延期工資概念等年金保險的相關理論基礎及大數法則。「國保的現況與問題」一節，分別從被保險人人數、國保財務情況、國保與勞保銜接的問題點、SDGs 與國民年金保險來論述。「我國年金制度改革之相關挑戰」一節，從單位組織面、制度規劃面、年金財務面、年金納保面及年金給付面，說明國民年金實務面的問題及建立基礎年金的可行性。結論指出，國民年金改革的可行性方案，在於提高民眾納保意願，解決繳費率及各個社會保險間年資通算複雜、年金給付過低的問題。最後提出三項解決方案：維持現狀、擴大國保的涵蓋率，及社會保險制輔以稅收制建立基礎年金。

第二篇論文“家庭照顧假的日韓比較與政策啟示”，係由國立中央大學法律與政府研究所許雲翔教授發表。本研究認為我國雖有家庭照顧假相關立法，但是落在性別平等工作法中，不同於其他國家規範在勞動法及社會安全法規，而且有使用率不高、多數無薪、公私部門員工保障差異、家庭照顧懲罰等問題，為提供法制調整參考，因此選擇日本及韓國進行比較。前言簡介國際勞工組織的相關規範外，也簡

明列示我國與美、英、德、法、瑞典、日、韓等國的家庭照顧假。在「我國家庭照顧假的制度背景與問題」一節中，除闡述面臨的政策問題，也列出目前立法修正的提案，包括：參考日本育兒、介護休業法之制度；參酌生理假之規範模式；參酌公務人員請假之規範模式；擴充請假事由；參考育嬰留停制度，類比公務人員侍親假。接下來探討日本的「育兒・介護休業法」，然後探討與我國同樣規範於性別工作平等法制中的韓國法制。研究發現為：短期、彈性休假規定回應勞動者家庭照顧臨時需求；育兒照顧制度的完整性；家庭照顧制度的假期彈性；被照顧者定義的調整。最後提出建議：結合育兒及照顧設計專法、增列家庭照顧假給付、增列家庭照顧假事由、增加家庭照顧假彈性、擴充長期照顧喘息服務，以及鼓勵男性申請家庭照顧假。

第三篇論文“誰來服務比較安心？原住民族地區的民眾對公務員特質偏好的實證分析”，係由國立暨南國際大學公共行政與政策學系陳文學副教授發表。本研究基於代表性官僚理論，以 55 個原住民族地區為研究範圍，調查民眾對於公務員特質的偏好。文獻探討代表性官僚概念及相關研究，並回顧民眾偏好與官僚代表性的相關研究成果，進而提出研究假設。問卷於 2021 年 1 月 12 日至 1 月 20 日委由專業民調公司進行電話隨機調查，有效樣本為 385 份。依變數為「對公務員的族群偏好」，包括性別、年齡、戶籍地與族群別等四項特質，自變數包括族群別、社會接觸、族群成見、客觀環境，此外納入性別、年齡、教育程度與每月所得作為控制變數，並運用多項式羅吉斯迴歸探討民眾偏好原住民族或漢人公務員之影響因素。統計結果分成四部分來說明：敘述統計（分成民眾對公務員的特質偏好、自變數與控制變數的敘述統計）；性別、年齡與族群別的特質一致性分析；民眾對公務員族群偏好的多項式羅吉斯迴歸；民眾特質與公務員戶籍地偏好的交叉分析。結論敘述 6 項研究發現，並指出戶籍地是民眾最為關切的特質。最後說明理論與實務意涵為：代表性官僚研究應重視公務員的戶籍地特質、特質一致性促成代表性官僚理論的系統反饋，及促進原住民族地區公務員的在地性與機關多元化管理。

第四篇論文“地方議會分配政治網絡分析：以南投縣第 17 與 18 屆議員提案為例”，係由國立暨南國際大學公共行政與政策學系簡子文博士生、國立暨南國際大學公共行政與政策學系林晏生碩士、國立暨南國際大學公共行政與政策學系張浩也

碩士與國立暨南國際大學公共行政與政策學系孫同文特聘教授共同發表。本研究透過地方議會的提案分析，為地方層級的分配政治引入更多的實證探討。將議員提案一連署關係視為一種分配政策網絡的情況下，探尋地方議員分配政治提案所隱含的權力圖像，以及傳統國會分配政治的影響因素（選區、政黨、資深、選戰競爭度等）是否在地方提案網絡背後，牽動著不同權力互動。分析單元為南投縣議員17屆與18屆的建設、工程類提案，編碼後進行資料分析，以選區、政黨、議員資深度與選戰競爭程度視為自變項，並將程度中心性、中介中心性與接近中心性視為依變項，然而相關假設經統計分析均未獲得驗證，結果以描述性統計及整體網絡分析來說明。結論指出議員資深度與政黨因素、選區與選戰競爭程度是本研究所發現到的地方議員分配政治提案網絡的權力圖像，結論也對雙變項分析後均未有顯著效果進行討論，包括以提案進行分配政治研究的限制、國會分配政治影響因素能否適切解釋地方議會政治權力運作尚待更多證據加以論證。

本期書評“公部門的員工心聲、人力資源管理與領導力：多層次的工作福祉”由國立暨南國際大學公共行政與政策學系陳文學副教授，針對 Cvenkel 於 2020 年所著之公部門的員工心聲、人力資源管理與領導力：多層次的工作福祉 (*Workers' Voice, HRM Practice, and Leadership in the Public Sector: Multidimensional Well-Being at Work*) 一書撰寫。本書評首先指出公務人員的辭職已成為國內公務人力資源管理的新興研究課題，此書可提供國內重新思考基層公務人員的福祉課題，以及基層管理者如何與公務同仁建立良善的互動關係。書評分成兩大部分，首先是內容簡介，包括背景與內容重點的說明。此書以英國地方政府為例，發展全觀性的工作福祉典範並運用於政策或組織管理之中，促進員工工作生活和基層管理者的領導力。本書共十二章，分為二個部分。內容涵蓋四項重點：1. 多層次探討員工福祉、2. 凸顯 NPM 對地方政府人力資源管理的挑戰、3. 改變第一線管理者的管理作法，是促進員工工作福祉的重要關鍵、4. 提出員工觀點的多層次福祉模型。其中多層次福祉模型顯示，在員工工作實際情況與福祉期待下，第一線管理者應以信任、透明、開放等原則，推動員工導向的管理模式，傾聽員工心聲、回應員工需求與培力員工的工作能力，並注意組織內部促進因素和阻礙因素。在反思部分，指出此書對我國公務人力資源管理實務有兩點啟示：一是差異化的福祉設計與管理互動；二是亦應考量第

一線管理者的工作福祉。

本期**文官制度**能順利出刊，特別要感謝作者們貢獻可貴的研究成果。審稿先進百忙中費心審閱，不吝提供作者建設性意見，提升論文品質，功不可沒。社務顧問、編輯委員、本刊發行人、社長、考試院編研中心同仁們多方面的協助，使本刊能維持一貫的出版水準，在此一併致謝。

文官制度
主編 黃東益

特邀專論

評分者效應對口試評分公平性影響 問題之探討

余民寧^a

《摘要》

口試在甄選人員的應用上已行之多年，歷年相關的研究報告亦多支持採行「結構化口試」的可行性與效用性。但在推行「結構化口試」的措施時，諸多可能干擾口試評分公平性之因素中，多數均可透過標準作業流程來加以排除或改善，唯獨其中一項「評分者效應」，很難從標準作業流程程序中加以排除或控制。因此，本文對此提出一個採行「多面向模型」（many-facet model, MFM）計分的應用建議，以客觀分析口試委員評分資料的各面向因素之估計值—含：考生的能力值、口試問題的難度值、及評審評分嚴苛/寬鬆程度值。根據過去相關文獻記載，應用 MFM 模型於此類涉及評分者效應的資料分析上，不僅可增進對考生能力值的精確估計，也可以提高整體資料分析的信度值，並得以促進口試評分更具公正性、公平性與正確性。為落實 MFM 模型能應用於爾後口試評分資料的分析，本文亦建議現成的口試評分表的評分方式必須做改變，從連續型資料屬性的等距性尺規評分（如：在 50-59 分的成績區間內評出一個分數）改變成離散型資料屬性的次序性尺規評分（如：僅將成績評定成優、佳、普通、差等四個等

^a 國立政治大學教育學院特聘教授兼院長，e-mail: mnyu@nccu.edu.tw。

第），以期降低「評分者效應」對口試評分公平性之干擾影響。

[關鍵詞]：評分者效應、結構化口試、多面向模型、評分公平性、評分嚴苛/寬鬆程度

壹、前言

口試（oral exam）或口頭評量（oral assessment）在學校的教學評量、升學的甄試入學、就業甄試的面談，乃至國家考試的公務人員考試裡，均被廣泛使用已是不爭的事實，且有愈來愈受到重視的趨勢（余民寧，2022a；胡悅倫，2008；胡悅倫、余民寧，2009；胡悅倫等人，2008；胡悅倫等人，2009；彭錦鵬，2010；Bunting, 2007; Popham, 2008）。

針對口試或口頭評量該如何進行的問題，經過學者們多年的努力，已逐漸建構出一套口試評量方法學的架構，那就是企圖在口試的內容、實施程序與評分策略上，建立起一套共同遵守的「標準作業流程」（余民寧，2022a；余民寧等人，2011；胡悅倫等人，2010；胡悅倫等人，2009；Dixon et al., 2002）。此流程大致包括四大步驟：（一）職能分析、（二）口試問題的擬定、（三）定錨評量、及（四）口試評量訓練；通常，只要嚴格遵守此四大步驟流程所實施的口試評量，即能做到「結構化口試（structured oral exam）」的精髓（呂秋萍，2005；林文銘，2005；胡悅倫，2008；陳淑慧，2006；Arthur, 2005; Campion et al., 1997; Dipboye, 1994, 2005; Taylor & O'Driscoll, 1995），且能大幅提高口試評量的效度至 .35 ~ .62 之間（Campion et al., 1997; Huffcutt & Arthur, 1994; Marchese & Muchinsky, 1993; McDaniel et al., 1994）。這就是為什麼口試評量必須嚴格遵守「標準作業流程」的原因所在，其重要性與價值性，自是不言可喻。

就此標準作業流程來進行檢討與反思國內的國家考試作法，學者們對此提出不少的建言與反省聲音（王成基，2004；吳復新，2000，2007；余民寧，2013，2022b；彭錦鵬，2010）。相對的，考選部亦為此舉辦多次的口試方法技術研討會，進行相關考選方法與技術的精進與改良（考選部，2004，2005，2006），並制

訂個別口試與集體口試的參考手冊（考選部，2003；余民寧等人，2011；胡悅倫等人，2010）；至今，相關的考選法規已日趨完備（考選部，2012）。其中，如以「口試規則」為例來看，從 2000 年制定發布至今，歷經 2002 年、2012 年、2015 年、2016 年的 4 次修訂，及 2019 年的再次修訂，如今已成為國家考試非常完備的口試實施辦法的依據。

然而，在此考選部已實施結構化口試評量，改善並提昇口試評量的信度與效度之際，仍有許多可以繼續精益求精之處（余民寧，2013）。本文的目的，即是針對其中一項檢討建言：「盡量減少評分者效應的影響」做深入的探討，企盼透過學術研究的心得成果，繼續提供可以改善評分公平性，提高評分精確性的建議做法。

貳、正視評分者效應存在的事實

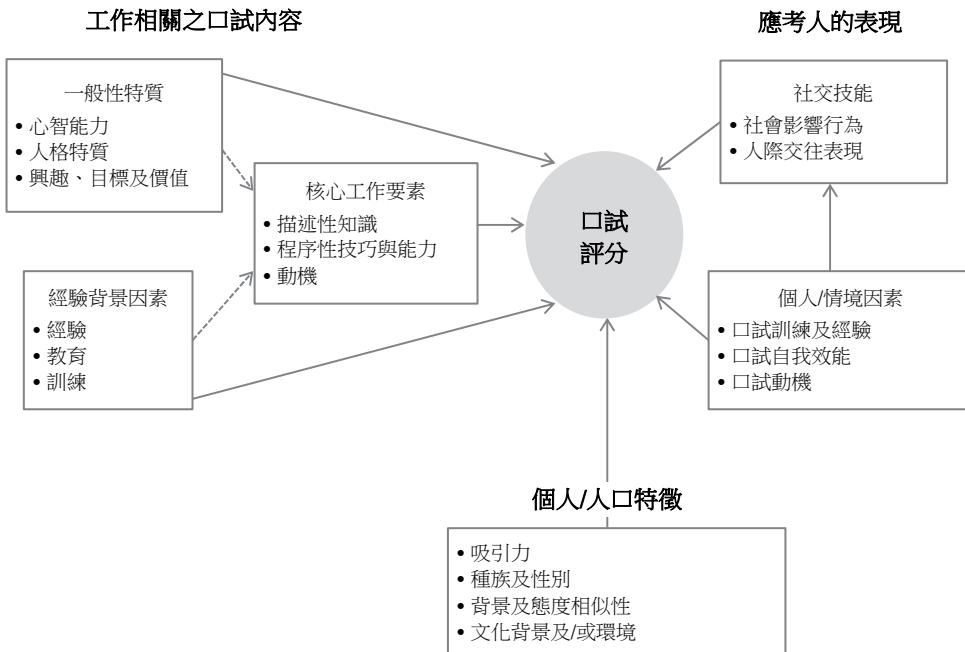
無可諱言的，即使在口試評量確實已嚴格遵守「標準作業流程」之下，要盡力做到評分公平、公正、客觀的程度，仍屬不易的事，其中的干擾因素之一，即是我們無法全面遏止「評分者效應」對口試評分的不確定影響。但是，我們可以逐漸透過學術研究的瞭解，找出到底有哪些可能產生影響的因素，然後在未來的口試評量訓練中，將這些因素納入訓練的課程範圍裡，並且在未來進行口試的評分歷程中，設法將這些干擾因素平衡掉、排除掉或控制住，以將評分者效應對評分的不確定影響，降低到最小的程度。

一般而言，口試情境中的各種干擾因素，從人員（口試委員及應考人）、評分方式（分析性評分或整體性評分）、口試情境（燈光、噪音、空調、場務布置）、突發狀況（地震、颱風、火警、各種演習）、到各種干擾因素之間的交互作用等，都可能影響口試評分的公正客觀性。例如，Huffcutt (2011, p. 63) 及 Huffcutt 等人 (2001) 曾回顧過去的文獻，綜合提出一個影響口試評分的相關因素概念圖，如圖 1 所示。他指出在影響口試委員評分的相關因素裡，主要可以分為三個層面：與工作相關的口試內容（如：該工作專業知識）、應考人的表現（如：應考人印象管理策略）、應考人個人在人口統計學上的特徵（如：應考人的外表吸引力）。這些因素綜合起來，會讓口試委員產生主觀意識的偏好，讓口試委員在評分時，傾向於針對與自己內在或外在特質相似的應考人產生好感（即類我效應〔similar-to-me

effect])，因而做出給予與自己特質相似（如：同性別、同畢業學校、同價值觀、同理念、同嗜好、同意識形態等）的應考人較高之得分；而給予明顯與自己特質不相似（如：不同性別、不同畢業學校、不同價值觀、不同理念、不同嗜好、不同意識形態等）的應考人較低之得分。因此，這種評分者效應確實存在於口試評分當中，它是一項不爭的事實，也是一項值得重視與研究的評分議題（Farrokhi & Esfandiari, 2011; O'Brien & Rothstein, 2011; Sears & Rowe, 2003; Thorburn & Collins, 2006; Touchie et al., 2010; Tsai et al., 2012）。

圖 1

影響口試評分的相關因素模式圖



註：影響口試評分的因素，包括與工作相關之口試內容（含應考人的一般性特質及經驗背景因素，同時也會透過核心工作要素發揮影響力）、應考人的表現（含應考人的社交技能與個人/情境因素）、與應考人個人/人口特徵等。

資料來源：修改自“An Empirical Review of the Employment Interview Construct Literature,” by A. I. Huffcutt, 2011, *International Journal of Selection and Assessment*, 19(1), p.63.

其實，在測驗與評量學術領域中或教科書裡，即指出舉凡涉及到需要以「人」來當作「評審」（*raters or markers*），才能給予公正裁判並評分的評量情境，諸如學校的許多實作評量（*performance assessment*）（例如：口試、寫作、面試甄選、創造力測驗等）、藝文活動表演比賽（例如：歌唱比賽、美勞作品競賽、書法比賽、音樂表演賽等）、運動競賽等（例如：跳水、體操、各種球類比賽等），評分者效應的影響力是不容忽視的既存現象（余民寧，2020；Thorburna & Collins, 2006; Wind, 2019）。

這種仰賴評審的主觀判斷所取得的評分資料，當只有唯一的評審時，評定分數並無所謂評分寬嚴不一的存在問題，但當評審人數兩位（或超過兩位）以上時，評審之間一定會產生評分嚴苛度（*rating harshness/lenience*）差異的問題：有些評審是好好先生，他的評分一致性地寬鬆，他針對任何一位應考人的口試表現都一律給於評定高分（例如：所打的分數至少是 80 分起跳）；而有些評審是自律甚嚴的人，他的評分則一致性地嚴苛，他針對任何一位應考人的口試表現都一律給於評定低分（例如：所打的分數至多是 80 分為止）；但還有一些評審的評分較不穩定，他可能對某些應考人的口試表現（即類我效應較高者）給於評定高分（例如：得分最低者打高於 80 分以上），而對某些應考人的口試表現（即類我效應較低者）給於評定低分（例如：得分最高者只打到 80 分）。當考選（試）主辦單位無法事先知道每一位應考人的實際表現，也無法事先知道每一位評審的評分是否都是公平一致的情況下，任由隨機配對來組合應考人與評審的情境下，評審的評分嚴苛度問題一定會對參賽者（即應考人）的評分成績產生嚴重的判斷偏誤（*judgement error*）現象，因而令人質疑比賽（或口試）評分的公平性與公正性。所以，這個「評審的評分判斷公平與否」的潛在問題，一直是測驗與評量學界所關注研究的焦點之一。因此，這種來自評審評分嚴苛度不一，對評分成績造成不同影響效果的現象，便統稱為「評分者效應」（*rater effects*）（余民寧，2020；Wind, 2019; Wolfe, 2004）。

Myford 與 Wolfe (2003)、Wolfe (2004) 在評閱與歸納文獻後，將評分者效應分成 12 種類型：1. 嚴苛/寬鬆效果（*severity/leniency effect*）、2. 月暈效果（*halo effect*）、3. 趨中效果（*central tendency effect*）、4. 侷限效果（*restriction-of-range effect*）、5. 錯誤評分效果（*inaccuracy effect*）、6. 邏輯偏誤效果（*logical error effect*）、7. 對比效果（*contrast effect*）、8. 評分者偏誤、信念、態度及人格特質的

影響效果（influences of rater biases, beliefs, attitudes, and personality characteristics effect）、9. 評分者與被評者之背景特質的影響效果（influences of rater/rate background characteristics effect）、10. 鄰近誤差效果（proximity error effect）、11. 新近/初始誤差效果（recency/primacy error effect）及 12. 次序效果（order effect）；其中，以嚴苛/寬鬆效果、月暈效果、趨中效果、侷限效果等，是最常被提出來進行探究和測量的評分者效應（Erguvan & Dunya, 2020; Myford & Wolfe, 2003; Wolfe, 2004; Yeşilçınar & Şata, 2021）。因此，底下所述即以嚴苛/寬鬆效果為例，深入探討當我們碰到這種會影響評分公平性、公正性、客觀性的棘手問題時，又該如何處理較好。

參、評分者效應該如何處理—MFM 模型的應用

評分嚴苛度因素所反應的事實，即是「某種外在因素影響到某試題難度參數估計，或是與該試題難度產生交互作用」的一種現象，因而會干擾（可能會提升或降低）試題難度參數的估計，如果研究者不去面對處理此問題，這種測驗（或評量）結果的評分將會是不精準的（inaccurate）。也就是說，這個「面向」因素（即評分嚴苛度）不僅會干擾某些評量題目的難度估計值（即可能造成高估或低估），進而影響應考人在該評量題目上表現的評分結果。這對講求評分公平公正的競賽或評比活動而言，將會是無法被接受的「判斷偏差」（judgment bias）事件。

對此問題，Linacre（1989, 1991）提出一個測量模型—稱作「多面向模型」（many-facet model, MFM），即建立在原本的 Rasch 測量模型中，多新增一個「面向參數」（facet parameter），以用來作為衡量「評分者效應」的估計之用。這個用在二元計分（dichotomous or binary scoring）資料下的原始 MFM 測量模型公式，可以表示如下：

$$P(X_i = 1|\theta_n) = \frac{\exp(\theta_n - (b_i + \rho_m))}{1 + \exp(\theta_n - (b_i + \rho_m))} \quad (\text{公式 1})$$

其中， θ_n 為應考人 n 的能力值參數（ability parameter）， b_i 為試題 i 的難度參數（difficulty parameter），而 ρ_m 則為評審 m 的評分嚴苛/寬鬆度參數（rating

harshness/leniency parameter）。（公式 1）所示的整體涵義即為：具有能力值為 θ 的應考人 n ，他在一道具有難度值為 b 的試題 i 上，且在第 m 名評審評分嚴苛度為 ρ 的評分情境下，答對該試題 i 的機率值。

在通常的評分情境下，多半是假設每位評審對所有應考人在所有試題上的評分嚴苛度都是保持一致的。換句話說，如果某位評審屬於評分較嚴苛的人時，則他會一致性地對所有應考人在所有試題上的表現均一律地評分嚴苛，因此，他所評定的分數會提高試題的難度參數，而讓應考人在試題上的表現較傾向獲得低分或答對機率較低；而另一位評審若屬於是評分較寬鬆的人時，則他會一致性地對所有應考人在所有試題上的表現均一律地評分寬鬆，因此，他所評定的分數會降低試題的難度參數，而讓應考人在試題上的表現較容易獲得高分或答對機率較高。所以，（公式 1）是最適合在考量評分者效應影響下，用來計算口試得分的一個最基礎、最陽春的評分公式而已。因此，每當我們將（公式 1）實際應用到口試評分情境裡，我們便是在考量評分者效應（即 ρ_m ）及試題難度（即 b_i ）的條件下，估計出每位應考人應該獲得的口試能力值（即 θ_n ）。所以，每當口試評分結束後，我們一共可以獲得 N 位應考人的口試能力估計值、 M 位評審的評分嚴苛度估計值，以及 I 道試題的難度估計值。

另一種情況，則是當我們碰到較複雜、較麻煩的口試情境，此時，評審的評分較不穩定，評審的評分會根據不同的試題難度給予不同的評分（如：遇到較容易的試題，給予較高的評分，或遇到較困難的試題，給予較低的評分）。在這種情況下，即稱作評審的評分嚴苛度與試題的難度產生交互作用，此時，我們就必須把如此的交互作用效果（interaction effect），一併考量在（公式 1）裡，而將（公式 1）擴增成為（公式 2），如下所示：

$$P(X_i = 1|\theta_n) = \frac{\exp(\theta_n - (b_i + \rho_m + \gamma_{im}))}{1 + \exp(\theta_n - (b_i + \rho_m + \gamma_{im}))} \quad (\text{公式 2})$$

其中，（公式 2）裡的 γ_{im} 即為評審 m 的評分嚴苛度與試題 i 的難度所產生的交互作用效果參數，它的作用即是用來調整試題 i 的難度與評審 m 的平均評分嚴苛度的一個校正項；其餘符號的涵義則與（公式 1）相同。通常，當 γ_{im} 出現在評分結果時，即表示評分結果出現嚴重的偏差情形，不僅會干擾到評審評分嚴苛度值的估

計，也會干擾到試題難度值的估計，甚至間接影響到應考人能力值的估計。這種情形，即表示該試題出現了「差異試題功能」（differential item functioning, DIF）。當這種差異試題功能現象出現時，即表示該場考試評量對應考人能力值的估計是不準確、不公平的，若不加以人為妥適處理，該場考試結果是不可信的（Holland & Wainer, 1993; Osterlind & Everson, 2009）。在口試評分的實際情境（謝名娟，2017）下，通常評審所打的分數不是僅分成「對/錯」或「通過/不通過」這種二元計分的結果，而是評定為等第制或次序性的評分（ordinal scoring）結果，此時，評審所評定的分數通常為「優異」、「良好」、「普通」、「尚可」、「拙劣」等 k 個等第類別或次序性分數（如：1、2、3、4、5 分或 5、4、3、2、1 分不等），也就是測驗評量學界所指稱的多元計分（polytomous scoring）資料。因此，在多元計分資料的評分情境下，（公式1）及（公式2）通常會改採適用於多元計分資料下的另類 Rasch 測量模型來取代—無論是採用「評定量尺模型」（rating scale model, RSM）（Andrich, 1978）或「部份計分模型」（partial credit model, PCM）（Masters, 1982）均可。若此，我們則可採用對數勝算比值（log-odds ratio）的表徵概念形式，來重新表達（公式1）的涵義內容為（公式3）或（公式4），如下所示：

$$\log \left(\frac{P_{nimj}}{P_{nim(j-1)}} \right) = \theta_n - b_i - \rho_m - \delta_j \quad (\text{公式3})$$

$$\log \left(\frac{P_{nimj}}{P_{nim(j-1)}} \right) = \theta_n - b_i - \rho_m - \lambda_{ij} \quad (\text{公式4})$$

（公式3）是指口試評分在使用 RSM 公式的估計下，其涵義即為應考人 n 且在評審 m 的評分嚴苛度下，在試題 i 上獲得（被評定為） j 分（或類別）而非 $j-1$ 分（或類別）的對數勝算比值，可由等號右邊的各個參數來表示；其中， δ_j 即為被評定為第 j 類別 ($j=0,1,2,\dots,k-1$) 得分的閾參數值（threshold parameter），且所有試題均共享同一組閾參數值（共有 $k-1$ 個閾參數值）。若以白話來解釋， δ_j 即是指從第 $j-1$ 評定類別跨到第 j 評定類別之間的門檻困難度值。（公式3）中其餘符號的涵義，則與（公式1）相同。

而（公式4）則是指口試評分在使用 PCM 公式的估計下，其涵義即為應考人 n 且在評審 m 的評分嚴苛度下，在試題 i 上獲得（被評定為） j 分（或類別）而非 $j-1$

分（或類別）的對數勝算比值，可由等號右邊的各個參數來表示；其中， λ_{ij} 即為試題 i 中被評定為第 j 類別 ($j=0,1,2,\dots,k-1$) 得分的閾參數值，且各個試題的閾參數值各不相同（共有 $I^*(k-1)$ 個閾參數值）。若以白話來解釋， λ_{ij} 即是指試題 i 中從第 $j-1$ 評定類別跨到第 j 評定類別的門檻困難度值。（公式 4）中其餘符號的涵義，則與（公式 1）相同。

無論是採用公式 3 或公式 4，都是適合應用在當前採用多元計分方式下各種實作評量結果的評分公式，當然也包括口試評量在內。若採用 RSM 或 PCM 為主的 MFM 模型來作為未來口試評分資料的分析公式時，一般而言，國外已有許多現成的電腦程式（如：CONQUEST、RUMM、WINSTEPS、FACETS 等）可供參考使用，並且國內心理計量學或測驗領域的專家學者人數眾多，亦可加入協助分析的行列，以及負責資料分析結果的事後解讀工作。

綜合上述，無論在二元計分資料情況下或在多元計分資料情況下，影響應考人 n 在試題 i 上被評審 m 評定為 j 分而不是 $j-1$ 分的機率值（或得分），是受到應考人的能力值、試題的難度值、評審的評分嚴苛度值及閾（門檻）難度值等參數，所共同管控、決定的。過去許多國內外的相關文獻（謝名娟，2020；Gordon et al., 2021；Kermad & Bogorevich, 2022；Kogan et al., 2023；Wang & Long, 2022）均指出，使用 MFM 模型來分析口試評分情境下的資料，不僅可以增進對應考人能力值的估計精準度，也可以提高整體資料分析的信度值，更可以促進評分結果變得更具公正性、公平性與正確性。

肆、評分尺規應用的修改建議

若未來國家考試或其他類似考試承辦單位的口試評分，擬欲採用 MFM 模型來進行口試評分的話，筆者認為考選部或其他考試承辦單位仍必須採取一些配套措施來配合，才能落實具備客觀測量（objective measurement）特色的 Rasch 測量模型於口試評分中。例如，現行的「口試規則」第 5 條規定，個別口試及集體口試之評分項目及配分如下，整理如表 1 所示：

- 一、儀態（包括禮貌、態度、舉止、應對）二十分。
- 二、溝通能力（包括傾聽與表達能力）二十分。

三、人格特質（包括嚴謹性、情緒穩定性、開放性、和善性等）二十分。

四、才識（包括志趣、問題判斷、分析、專業知識、專業技術與經驗）二十分。

五、應變能力（包括理解、反應能力）二十分。

表1
個別口試及集體口試評分表

項 目	配 分	評 分
儀態 (包括禮貌、態度、舉止、應對)	20分	
溝通能力 (包括傾聽與表達能力)	20分	
人格特質 (包括嚴謹性、情緒穩定性、開放性、和善性等)	20分	
才識 (包括志趣、問題判斷、分析、專業知識、專業技術與經驗)	20分	
應變能力 (包括理解、反應能力)	20分	
合計	100分	
評語：		
備註：	<p>一、每一應考人之口試成績，以該組口試委員評分總和之平均數為實得成績。 二、口試成績未滿六十分者，應加註理由。 三、口試成績未滿六十分者，總成績雖達錄取標準，仍不予錄取。</p>	

口試委員

簽章

註：引自口試規則 (<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCODE=R0030044>) 。

而為了讓口試委員在打分數時，有一個更具體的評分指引，考選部甚至也會列舉出如表 2 所示假想的評分尺規（scoring rubrics）範例，以作為更進一步規範上述評分事項內的評分指引。例如，外語口試規則第 6 條規定，分別規定外語個別口試之評分項目及配分；茲以外語導遊人員第二試口試評分表為例，擬定一份假想的評分尺規說明如下（如表 2 所示）。在此份假想的評分尺規範例中，每位口試委員在評分時，即可針對三項評定指標（即外語表達能力、語音與語調、及才識見解氣度等），各評定出應考人外語口語表達的「優」、「佳」、「普通」、「差」等程度，並在相對應得分範圍內的一個分數，評定出一個具體分數；例如，在「外語表達能力」項目下，口試委員可以打出：「59-54」、「53-48」、「47-36」、「35 以下」等分數，在「語音與語調」項目下，口試委員可以打出：「19-18」、「17-16」、「15-12」、「11 以下」等分數，而在「才識見解氣度」項目下，口試委員則可以打出：「19-18」、「17-16」、「15-12」、「11 以下」等分數。最後，再把這三項評定指標分數加總，即為應考人的口試分數。

然而，若根據表 2 所示的評分尺規來進行評分的話，其實，評審是很難打出一個具體又精確的分數的；也就是說，落在同一個等第裡的應考人表現，其實還可以再細分成某個區間段落，可以有多種分數評定的差別。例如，同樣在外語表達能力指標上表現屬於「優」等的應考人表現，他可能獲得 59、58、57、56、55、或 54 分不等的得分。但是，評審真的能區辨出給 59 分與給 58 分的應考人表現之間的差別嗎？其實很難！人類大腦在做這種精細的給分判斷時，其實是不具效能的，不僅是判斷的誤差大，且又很難下決定；充其量，我們只能粗略地判斷出別類別與類別之間的異同，而無法再進一步精細判斷出類別內的細微差別。這也就是說，口試評分的計分方式以帶有次序性尺規的離散資料（ordinal scale / discrete data）類型來編碼，遠勝過於以等距性尺規的連續資料（interval scale / continuous data）類型的編碼為宜。這不僅較符合人類大腦的判斷給分邏輯，也更能適合應用 MFM 模型來進行資料分析。

對此，筆者提出一個針對現行評分尺規應用的建議：那就是在評分時，只要求口試委員針對各項評分指標項目打出一個「優」、「佳」、「普通」、「差」等四個等第或 4、3、2、1 等四個類別分數（即當作次序性變項資料編碼），而不需要精細地打出一個具體的百分制分數（即當作連續性變項資料編碼）即可。如此的評分

方式，口試委員不僅較容易正確判斷出應考人表現之間的優劣、等第間的差別，資料編碼也較能符合 MFM 模型背後的客觀測量特性與演算法邏輯，正好是一舉兩得。考選單位只要收集每位口試委員對每位應考人在每一口試問題上的評分等第分數（如：4、3、2、1 分，分別代表「優」、「佳」、「普通」、「差」四個等第），再套用諸如 CONQUEST 等電腦程式，選用如公式 3 或公式 4 的估計模型，即可估計出每位應考人的能力值(θ)；同時，電腦程式也可以估計出每位口試委員的評分嚴苛度值(ρ)、口試評分項目的困難度值(b)，以及不同等第之間能否被跨越的門檻值(δ_j 或 λ_{ij})。接著，再將每位應考人的能力值(θ)排序或排名次後，考選單位即可根據預擬錄取的人數，決定錄取前幾個名額即可。

表 2

假想的外語導遊人員第二試口試評分尺規

評分項目、配分及量表			優	佳	普通	差
外語表達能力	60 分	聽力	能完全正確理解對方表達的語言內容及意涵	尚能正確理解對方表達的語言內容及意涵	能正確理解對方表達的語言內容，但偶而無法掌握意涵	完全無法正確理解對方表達的語言內容及意涵
		表達	簡潔、流暢、有條理	尚屬簡潔、流暢、有條理	能簡潔、流暢、有條理，但偶而出現模糊混亂情形	總是出現模糊混亂情形
		文法	完全正確無誤	尚稱正確，偶有錯誤	正確與錯誤情形相當	完全錯誤
		辭彙	用詞妥適而豐富	尚屬用詞妥適、豐富	用詞雖屬妥適但無法加以變化	完全不適當
		內容	完全切中主題	尚能切中主題	有時未能切中主題	完全不能切中主題
		建議給分	59-54	53-48	47-36	35 以下
語音與語調	20 分	發音	準確清楚	尚稱準確清楚	偶有錯誤或模糊情形	完全錯誤或模糊
		語調	音量、速度、頻率一直維持適當	音量、速度、頻率尚能維持適當	音量、速度、頻率偶而出現過或不及現象	音量、速度、頻率總是出現過或不及現象
		建議給分	19-18	17-16	15-12	11 以下

表 2 (續)

評分項目、配分及量表		優	佳	普通	差
才識見解氣度 20 分	分析	分析事理時，總是脈絡清楚，思考周延，快速掌握問題關鍵	分析事理時，脈絡清楚，思考周延，可掌握問題關鍵	分析事理時，脈絡尚稱清楚周延，尚可掌握問題關鍵	分析事理時，脈絡混亂偏頗，無法掌握問題關鍵
	專業才識	總是以專門知識的觀點作為立論的依據，以展現專業優點	常以專門知識的觀點作為立論的依據，以展現專業優點	有時以專門知識的觀點作為立論的依據，以展現專業優點	未以專門知識的觀點作為立論的依據，以展現專業優點
	問題判斷	始終以理性分析利弊得失後，才判斷及選擇可行的策略或方案	常以理性分析利弊得失後，才判斷及選擇可行的策略或方案	有時以理性分析利弊得失後，才判斷及選擇可行的策略或方案	未以理性分析利弊得失後，才判斷及選擇可行的策略或方案
	態度	對談態度積極，且過程中一直保持情緒穩定	對談態度積極，但過程中偶而出現焦躁情緒	對談態度尚稱積極，但過程中偶而出現焦躁情緒	對談態度顯得消極，且過程中始終出現焦躁情緒
	建議給分	19-18	17-16	15-12	11 以下

資料來源：作者自行整理。

此外，若能彈性調整各項評分指標的占比，而不是以法令規範方式將其限制固定（如目前口試規則即是限制各項指標的得分均占比相同），開放各項評分指標的占比可以根據不同口試種類、不同考試的重要性、不同職能分析所強調重點評分指標的不同，再來給予考前臨時性的調整和決定的話（如表 2 假想的外語導遊人員第二試口試評分尺規所示），這不僅能使口試規則的運用更具有彈性、靈活性，也讓口試評分更能反應出口試成績在各類科考試中所占的重要性。

五、結論

口試評量在文官制度的建置中，扮演著一個相當重要的篩選角色。因為它能夠綜合評估考生的多方面能力，符合各種不同文官職務需求，同時並提供一種公平和透明的評估機制。尤其在當今的國家考試中，我們所實施的是嚴謹的結構化口試，這是一種非常有助於選拔出最符合職位需求的優秀文官，確保公共行政推動的專業和效能的評估方法。然而，即使在嚴格遵守實施結構化口試的標準作業流程下，評

分者效應對口試委員的評分影響，仍然是一件無法避免且不容小覷的干擾事件。

因此，針對此評分者效應問題，筆者根據實作評量方法學的研究成果，建議採用一套兼具客觀測量特性與符合數理邏輯演算法的資料分析策略，以徹底解決口試評分資料的估算問題，降低評分者效應對應考人口試能力表現的干擾，並增進口試評量的信度與效度。這套資料分析策略，即是應用 Rasch 測量模型家族中的 MFM 模型於口試評分資料的分析上。

多面向模型可以採用二元計分資料的陽春 Rasch 模型，或採用多元計分資料的 RSM 模型或 PCM 模型皆可，端看口試評量所設定的給分編碼（score coding）機制而定。為了搭配這種測量模型的應用，筆者也同步建議考選部現行的評分尺規給分機制，宜改成僅打等第制或次序性資料編碼的分數，而不是打百分制的連續性資料編碼的分數。如此一來，在此給分編碼機制的配套措施下，配合 MFM 模型於資料分析的應用，便可徹底解決評分者效應對口試評分公平性的干擾問題，還原口試評量在文官制度建置中所扮演角色的重要性與價值性。

參考文獻

- 王成基（2004）。加強公務人員考試口試功能之研究。考選部。
- 考選部（2003）。國家考試口試參考手冊報告。考選部。
- 考選部（2004）。考選研究系列 10—國家考試口試技術研討會會議實錄。考選部。
- 考選部（2005）。國家考試口試制度檢討報告。考選部。
- 考選部（2006）。九十五年度考選制度研討會—國家考試口試方法與技術研討會會議實錄。考選部。
- 考選部（2012）。考選法規彙編。考選部。
- 呂秋萍（2005）。國中教師甄選口試決策歷程之研究--以結構方程模式檢驗〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。
- 吳復新（2000）。面談的問題及其改進之道：兼評高考一級口試改革方案。空大行政學報，（10），27-67。
- 吳復新（2007）。國家考試口試方法技術檢討與改進之研究。空大行政學報，（18），1-24。

- 余民寧（2013）。口試在國家考試應用之再檢討與改進。**國家菁英季刊**，**9**（2），87-107。
- 余民寧（2020）。量表編製與發展—Rasch 測量模型的應用。心理。
- 余民寧（2022a）。教育測驗與評量：成就測驗與教學評量（第四版）。心理。
- 余民寧（2022b）。有筆試就好了，為何還需要口試？**國家人力資源論壇**，（23）。https://www.exam.gov.tw/NHRF/News_EpaperContent.aspx?n=3778&s=46157&type=D080DDED9DA55705。
- 余民寧、謝進昌、林顯達、陳柏霖、許嘉家、湯雅芬（2011）。**國家考試集體口試參考手冊（含集體口試範例光碟）**（專題研究案結案報告）。考選部。
- 林文銘（2005）。陸軍指職軍官甄選制度之研究-以情境口試建構為例〔未出版之碩士論文〕。玄奘大學。
- 胡悅倫（2008）。結構化教師甄試口試之初步調查。**教育與心理研究**，**31**（1），65-96。
- 胡悅倫、余民寧（2009）。中學教師甄選口試題目圖像及其教育理念之研究。**教育與心理研究**，**32**（1），29-56。
- 胡悅倫、陳世芬、呂秋萍（2008）。教師甄選面試結構化問卷之編制。**測驗學刊**，**55**（1），185-212。
- 胡悅倫、陳世芬、莊俊儒、楊念湘、洪雅琪（2010）。**國家考試口試參考手冊**。考選部。
- 胡悅倫、陳皎眉、洪光宗（2009）。國家考試口試之命題與評分。**國家菁英季刊**，**5**（4），35-56。
- 陳淑慧（2006）。在低結構化口試情境下應試者人格特質與口試結果之關係--從五大人格、自我監控、自我效能談起〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。
- 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。
- 謝名娟（2017）。誰是好的演講者？以多層面 Rasch 來分析校長三分鐘即席演講的能力。**教育心理學報**，**48**（4），551-566。
- 謝名娟（2020）。從多層面 Rasch 模式來檢視不同的評分者等化連結設計對參數估計的影響。**教育心理學報**，**52**（2），415-436。

- Andrich, D. (1978). A rating scale formulation for ordered response categories. *Psychometrika*, 43(4), 561-573.
- Arthur, D. (2005). *Recruiting, interviewing, selecting & orienting new employees* (4th ed.). Amacom Books.
- Bunting, S. (2007). *The interviewer's handbook: Successful interviewing techniques for the workplace*. Kogan Page.
- Campion, M. A., Palmer, D. K., & Campion, J. E. (1997). A review of structure in the selection interview. *Personnel Psychology*, 50(3), 655-702.
- Dipboye, R. L. (1994). Structured and unstructured selection interviews: Beyond the job-fit model. In G. R. Ferris (Ed.), *Research in personnel and human resources management*, Vol.12 (pp. 79-123). JAI Press.
- Dipboye, R. L. (2005). The selection/recruitment interview: Core processes and contexts. In A. Evers, N. Anderson, & O. Voskuijl (Eds.), *The Blackwell handbook of personnel selection* (pp. 119-142). Blackwell.
- Dixon, M., Wang, S., Calvin, J., Dineen, B., & Tomlinson, E. (2002). The panel interview: A review of empirical research and guidelines for practice. *Public Personnel Management*, 31(3), 397-428.
- Erguvan, I. D., & Dunya, B. A. (2020). Analyzing rater severity in a freshman composition course using many facet Rasch measurement. *Language Testing in Asia*, 10(1), 1-20.
- Farrokhi, F., & Esfandiari, R. (2011). A many-facet Rasch model to detect halo effect in three types of raters. *Theory and Practice in Language Studies*, 1(11), 1531-1540.
- Gordon, R. A., Peng, F., Curby, T. W., & Zinsser, K. M. (2021). An introduction to the many-facet Rasch model as a method to improve observational quality measures with an application to measuring the teaching of emotion skills. *Early Childhood Research Quarterly*, 55, 149-164.
- Holland, P. W., & Wainer, H. (Eds.). (1993). *Differential item functioning*. Lawrence Erlbaum Associates.
- Huffcutt, A. I. (2011). An empirical review of the employment interview construct literature. *International Journal of Selection and Assessment*, 19(1), 62-81.
- Huffcutt, A. I., & Arthur, W. (1994). Hunter and Hunter (1984) revisited: Interview validity for entry-level jobs. *Journal of Applied Psychology*, 79(2), 184-190.
- Huffcutt, A. I., Conway, J. M., Roth, P. L., & Stone, N. J. (2001). Identification and meta-

- analytic assessment of psychological constructs measured in employment interviews. *Journal of Applied Psychology*, 86(5), 897-913.
- Kermad, A., & Bogorevich, V. (2022). Using statistical transformation methods to explore speech perception scale lengths. *Language Teaching Research Quarterly*, 29, 65-91.
- Kogan, J. R., Dine, C. J., Conforti, L. N., & Holmboe, E. S. (2023). Can rater training improve the quality and accuracy of workplace-based assessment narrative comments and entrustment ratings? A randomized controlled trial. *Academic Medicine*, 98(2), 237-247.
- Linacre, J. M. (1989). *Many-facet Rasch measurement*. MESA Press.
- Linacre, J. M. (1991). *A user's guide to FACETS*. Facets.com.
- Marchese, M. C., & Muchinsky, P. M. (1993). The validity of the employment interviews: A meta-analysis. *International Journal of Selection and Assessment*, 1(1), 18-26.
- Masters, G. N. (1982). A Rasch model for partial credit scoring. *Psychometrika*, 47(2), 149-174.
- McDaniel, M. A., Whetzel, D. L., Schmidt, F. L., & Maurer, S. D. (1994). The validity of employment interviews: A comprehensive review and meta-analysis. *Journal of Applied Psychology*, 79(4), 599-616.
- Myford, C. M., & Wolfe, E. W. (2003). Detecting and measuring rater effects using many-facet Rasch measurement: Part I. *Journal of Applied Measurement*, 4(4), 386-422.
- O'Brien, J., & Rothstein, M. G. (2011). Leniency: Hidden threat to large-scale, interview-based selection systems. *Military Psychology*, 23(6), 601-615.
- Osterlind, S. J., & Everson, H. T. (2009). *Differential item functioning*. Sage.
- Popham, W. J. (2008). *Classroom assessment: What teachers need to know* (5th ed.). Pearson.
- Sears, G., & Rowe, P. (2003). A personality-based similar-to-me effect in the employment interview: Conscientiousness, affect-versus competence-mediated interpretations, and the role of job relevance. *Canadian Journal of Behavioural Science*, 35(1), 13-24.
- Taylor, P. J., & O'Driscoll, M. P. (1995). *Structured employment interviewing*. Gower.
- Thorburna, M., & Collins, D. (2006). Accuracy and authenticity of oral and written assessments in high-stakes school examinations. *The Curriculum Journal*, 17(1), 3-25.

- Touchie, C., Humphrey-Murto, S., Ainslie, M., Myers, K., & Wood, T. J. (2010). Two models of raters in a structured oral examination: Does it make a difference? *Advanced Health Science Education, 15*(1), 97-108.
- Tsai, W. C., Huang, T. C., & Yu, H. H. (2012). Investigating the unique predictability and boundary conditions of applicant physical attractiveness and non-verbal behaviours on interviewer evaluations in job interviews. *Journal of Occupational and Organizational Psychology, 85*(1), 60-79.
- Wang, J., & Long, H. (2022). Reexamining subjective creativity assessments in science tasks: An application of the rater-mediated assessment framework and many-facet Rasch model. *Psychology of Aesthetics, Creativity, and the Arts*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1037/aca0000470>
- Wind, S. A. (2019). Examining the impacts of rater effects in performance assessments. *Applied Psychological Measurement, 43*(2), 159-171.
- Wolfe, E. W. (2004). Identifying rater effects using latent trait models. *Psychology Science, 46*, 35-51.
- Yeşilçınar, S., & Şata, M. (2021). Examining rater biases of peer assessors in different assessment environments. *International Journal of Psychology and Educational Studies, 8*(4), 136-151.

A Study on the Influence of Rater Effect on the Fairness of Oral Examination Scoring

Min-Ning Yu^a

Abstract

Oral examinations have been used in selecting personnel for many years, and relevant research reports over the years have also supported the feasibility and effectiveness of adopting “structured oral examinations.” When implementing “structured oral examination” measures, most of the many factors that may interfere with the fairness of oral examination scoring can be eliminated or improved through standard operating procedures. Only one of them -- the “rater effect” -- is difficult to exclude or control from standard operating procedures. This article puts forward a suggestion for the application of “many-facet model” (MFM) scoring to objectively analyze the estimated values of various factors in the oral examination committee scoring data, including the examinee abilities, the difficulties of the oral exam questions, and the severity/lenient parameters of the raters’ grading. According to relevant literature, applying the MFM model to such data analysis involving rater effects can not only improve the accurate estimation of examinee abilities, but also improve the reliabilities of the overall data analysis, and promote more accurate scoring of oral exams to achieve impartiality, fairness, and correctness. In order to ensure that the MFM model

^a Distinguished Professor, Dean of College of Education, National Chengchi University, e-mail: mnnyu@nccu.edu.tw.

can be applied to the analysis of subsequent oral examination score data, this article also suggests that the scoring method of the ready-made oral examination score sheet be changed from an interval scale score (continuous data attribute) (e.g., assign a score within the score range of 50-59 points) into an ordinal scale score of discrete data attributes (e.g., only evaluate the score into excellent, good, average, and poor grades), in order to reduce the interference of the “rater effect” on the fairness of oral examination scoring.

Keywords: rater effect, structured oral examinations, many-facet model, grading fairness, grading severity/lenient parameter

我國國民年金制度的現況與挑戰

申育誠^a

《摘要》

我國國民年金保險係社會保險，對於我國實施基礎年金制度扮演非常重要的角色。因此，本文研究目的，包括 1. 以文件分析法，爬梳國保相關文獻，探討國保的現況與問題分析；2. 以「臺灣永續發展目標 SDGs」檢視，並勾勒出我國年金制度圖像，提出對我國年金制度改革之研究建議。

本研究發現我國國民年金具國家主義色彩，其實務核心問題，包括國保的人口群若往其他職域性社會保險流動的情況若明顯，則會影響國保財務安定、且國保財務之現有中央應負擔款項財源第一順位財源公彩盈餘，仍無法解決中央應負擔款項財源不足之問題、國保與勞保調整月投保金額時點不同、年金孤兒，以及年資給付率差異問題。

另為符合國際潮流趨勢以及確保平等原則，我國國民年金應擴大「大數法則」的理論基礎，提升繳費率，並大量增加投保對象，使其所有國民承接的風險趨一致，才能獲得危險平均化的作用，以兼顧財務永續發展，確保財務健全。

[關鍵詞]：大數法則、老年年金給付、社會保險、基礎年金、國民年金
保險

投稿日期：民國 112 年 1 月 1 日。

^a 國立政治大學外文中心兼任助理教授，e-mail: syckimo_pccu@yahoo.co.jp。

壹、前言

經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）將年金制度分類為第一層的防止老年貧窮的基礎年金制度、第二層附屬於第一層基礎年金的職業年金制度，第三層屬於個人型自願年金制度，其中第一層基礎年金部分，目的在於確保所有退休金領取者的最低基本生活保障水平，並透過普遍、基本且統一的費率設計退休金，並讓所有公民適用於社會保障體系的規定範圍（Lannoo et al., 2014）。

其次，世界銀行曾提出「多層次老年經濟安全保障制度」，第零層係指「普及式或資產調查」之社會救助；第一層「強制性公共年金（社會保險老年給付）」係強調社會連帶責任及風險分擔精神；第二層係指「強制性職業退休金制度」，主要為雇主提供退休金；第三層係指「自願性商業保險」，由個人自願購買商業保險；第四層係指「非正式之家庭支持系統」（如圖 1）。基此，第一層「強制性公共年金」的風險分擔精神係採大量增加投保對象，讓所有國民承接一致的風險。所以，本文以讓所有國民都加入社會保險體系的「大數法則」（Law of Large Numbers），討論年金制度整合的最合適方式為重要的研究課題。

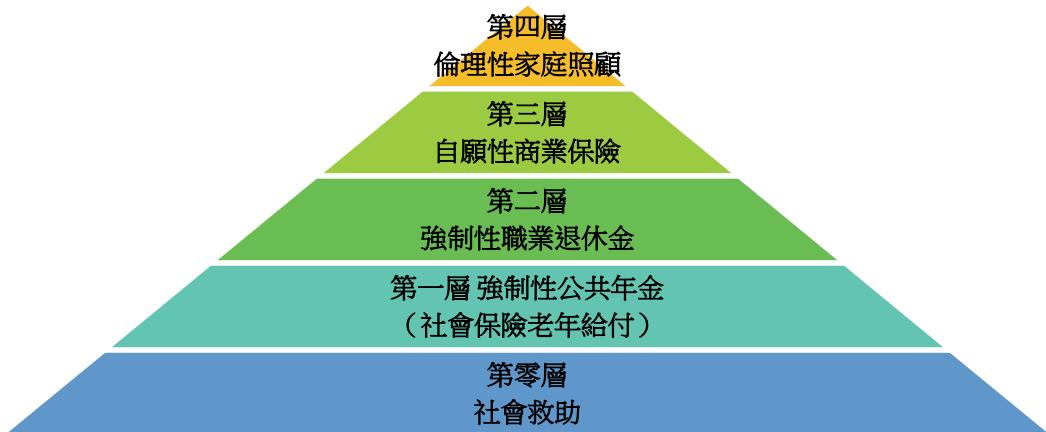
然而，回顧我國 1990 年代以後，我國的年金改革重點在制度建構、整合以及轉型（劉侑學、呂建德，2014，頁 250）。例如我國的國民年金法從 2007 年經總統制定，並公布全文 59 條之後，至今已實施長達 14 年，此為因應我國人口老化之高齡化社會來臨、老年經濟安全體系不完備及津貼給付標準不一，導致政府財政負擔沉重。因此，我國的國民年金保險（下稱國保）現況與問題？有哪些不足之處？在此一問題意識之探討下，對日後年金制度改革的政策參考具有重要的貢獻。

基此，本文主要以「大數法則」的理論架構為主，兼論 OECD 與世界銀行提及多層次年金制度的第一層架構之基礎年金來探討我國實施基礎年金之可行性方案以外，特別是探討勞保以及國保的年金給付制度型態，進一步透過文件分析，理解我國國民年金制度的實務議題，以補足國民年金相關研究的主要缺口，並理解國民年金實施至今的實務相關問題以及影響。本文的研究方法主要是以文獻分析國保政策，並以勞工保險局提供業務統計報表，整理出我國近年國民年金制度的現況以及

相關議題。

圖 1

多層次老年經濟安全保障示意圖



資料來源：*Old-age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform* (p. 10), by R. Holzmann, R. Hinz, H. von Gersdorff, I. Gill, G. Impavido, A. R. Musalem, R. Palacios, D. Robolino, M. Rutkowski, A. Schwarz, Y. Sin, & K. Subbarao, 2005, The World Bank Press.

綜上，本文研究目的整理如下：

- 一、以文件分析法，爬梳國保相關文獻，探討國保的現況與問題分析。
- 二、以「臺灣永續發展目標 SDGs」檢視並勾勒出我國年金制度所建構基礎年金圖像，提出對我國年金制度改革之研究建議。

貳、國民年金政策的文獻回顧

有關文獻回顧部分，探討內容分為二大部份，第一部分探討國保制度相關問題；第二部分爬梳國保財務規劃相關議題。

一、探討國保制度相關問題

在 1980 年代初期我國政府開始進行一連串的社會福利改革，包括社會救助、老年福利、勞動基準以及青少年福利等，特別是 1990 年代老人社會安全保障變成很突

出的政策議題（Lin, 2005, pp. 182-185）。以下則針對（一）國保制度規劃沿革、（二）國保制度相關研究，分別論述之：

（一）國保制度規劃沿革

若回顧 1991 年全面改選國會，憲法學者鼓吹社會權入憲開始，以及老年年金成為選舉的議題，因為財政問題而引發各界對於老人津貼的質疑，促使國民年金議題再次受到矚目（王方，2000，頁 95），最早於 1992 年 2 月初開始於老人福利法相關草案增訂老年年金制度，並繼續研修老人福利法外，內政部曾向行政院提出「研究規劃年金制度，使老者無懼」之相關建議（白秀雄，1994，頁 7）。乃至於 1993 年起由內政部著手研議國民年金制度實施之可能性以及轉交行政院經濟建設委員會（國家發展委員會前身，下稱經建會）規劃，宣導所規劃的國民年金制度（黃玲玲、林萬億，2000，頁 18-19）。1994 年 3 月行政院核定經建會成立「年金制度專案小組」，規劃年金制度相關審議工作，並於 1995 年 4 月完成「國保制度整合規劃報告」，而後於 1996 年 12 月「國家發展會議」研議「跨世紀國家建設計畫」，並設定「規劃國民年金制度」為應該辦理事項以外，1996 年 11 月該專案小組分為「國民年金制度規劃指導小組」以及「國民年金制度規劃工作小組」，該小組完成相關規劃工作後並提報行政院，惟歷經九二一大地震之後，該小組建議行政院將開辦目標延緩（董安琪等人，2001，頁 37）。期間歷經 2000 年政黨輪替之後，政府便針對國民年金制度是否採行社會保險制等進行政策論述。然而，推動國民年金的立法過程主要由以經濟發展為主體的經建會主導的情況下，影響政策制訂與形成等（唐文慧、葉書毓，2006，頁 100-101）。

爾後 2006 年 7 月 27 至 28 日行政院召開「臺灣經濟永續發展會議」，並依據共識意見，確立將現行各項分歧之津貼整合以外，設計可行銜接方式，並與其他社會體系結合；2007 年制定國民年金法，將未獲相關社會保險老年給付之我國國民納入，使得我國老年經濟社會安全保障體系更臻完善（立法院國會圖書館，2021），並自 2008 年 10 月 1 日起以「社會保險」方式辦理國民年金。

（二）國保制度相關研究

國民年金沒有達到「自助繳費、強制納保、大數法則、精算成本、危險分攤、

規避風險、最低保障與社會適當性」等社會保險的目的，成為經濟弱勢人口互相取暖的年金制度（王順民，2009，頁 63），抑或是可稱為讓社會弱勢族群能夠享有社會保險的年金給付權利，達到實踐「弱勢者優先原則（affirmative action）」，特別是針對經濟弱勢的被保險人而言，因為需要年金給付，以維持基本經濟安全，所以國保制度的運作穩健，甚為重要（陳琇惠，2018，頁 38）。其中的弱勢者優先原則係屬政府積極對於弱勢族群或者是受害團體所進行的相關平權行動。除此之外，政府更要承擔財務風險（吳明儒，2009，頁 39）。例如，國保採階梯式費率，調整至上限 12%，而超過此期間，歸零之後的責任準備金，政府將會負擔最後給付責任，影響落實財務責任，以及國民年金永續發展（鄭文輝、鄭清霞，2009，頁 18），又如投保 40 年的所得替代率為 52%，計算基礎為基本工資而不如社會救助的生活扶助水準，間接促使民眾不願意參加國保（林志鴻，2009，頁 85），進而影響民眾繳納保費意願。

然而，我國 2013 年的社會保險費讓中產階級減少外，並增加下層階級人數，以及未能透過社會保險制度改善所得分配情況，進而擴大貧富差距（洪明皇、劉豐岱，2018，頁 35）。尤其是國民年金被保險人轉入其他社會保險（如公教保），則年資無法併計，意謂年金體系的年資可攜性設計，具有問題（傅從喜等人，2019，頁 186）。另外，國民年金採取「柔性加保」，造成風險集中、危險發生率超過事實發生率的情況下，形成「逆選擇」風險，以及等到事故發生後才補繳年金保費以及申請年金給付，使得延緩繳納保費的期限形成現金流短缺的情況（陳琇惠，2015，頁 196），以及被保險人多以家庭主婦為主，多數弱勢被保險人依靠國家進行補貼保費的情況，造成被保險人對於國家單方面恩給制的期待，不易繳納保險費（劉宜君、陳啟清，2013，頁 102）。特別是，家庭經濟狀況不佳（例如，失業等因素）以及無法滿足老年經濟生活，只以微薄年金給付及通貨膨脹疑慮，降低被保險人繳納保費之意願（張淑卿，2019）。尤其是年金保費的繳費率低落，也會影響國保的財務機制。

此外，我國正面臨高齡化人口結構快速變化下，國保的「隨收隨付（pay as you go）」的社會保險制度已經難以在既定的規劃下持續運作（周國端，2005，頁 61）。因此，國保制度勢必要進行整體的規劃以及設計。

可知，補繳的制度設計使得愈多民眾在接近繳費期限時再繳納保費，或者是弱

勢民眾繳不起保費的情況，將使得弱勢更為弱勢，因此國保制度的規劃以及設計對於保障國民的年金權利尚待精進以及強化。

另外，老年年金制度的基本原則包括：（一）強制性的風險分攤，以及讓風險小或者是支付能力高的民眾分攤風險；（二）維持基本的生活水準；（三）重視中長期財務均衡原則，特別是設計維持基本經濟生活水準的社會保險，讓民眾無論有無子女的奉養，而能提供老年財務支援（楊靜利，1995，頁 103-115）。尤其是國民年金的經濟保障有限，所以需要再有第二層以及第三層經濟保障支應（陳綾珊，2000，頁 69）。惟終身年金（life annuity）實質上減少在保障個人來自於在死亡之前的消耗自身財產的長壽風險，同時透過每個月固定的年金給付，而提供一定的生活水準（Lee et al., 2019, p. 171）。

另依據行政院主計總處於 2020 年 8 月所公布之消費者物價指數成長率觀之，2009 年至 2019 年每一年消費者物價指數年增率約為 -0.87% 至 1.93%，平均每一年消費者物價指數成長率為 0.83%，2019 年消費者物價指數成長率則僅 0.56%。由此可知，國民年金法規定各項年金給付金額，以物價指數的調整機制方面，是否可以達到最低年金給付，以妥適保障老年基本經濟生活，有待加以檢證。尤其是國保與勞工保險建立與物價指數互相連動的年金自動調整機制，並非每年進行調整，而設定從請領年度的當年度開始計算消費者物價指數累計變動至 5% 進行調整，此種並非以年度為單位進行調整方式，會造成年金領取者短期間年金給付的些許損失以及增加年金給付計算及行政複雜程度（傅從喜等人，2016，頁 98-99）。特別是，財務永續的結果，是在考慮穩定性的長期價值時，還必須要注意永久性的公共年金規劃以及外部環境（Yoshida, 2018, p. 412）。

針對於此，1990 年代末期，國民年金制度設計及規劃主要由經濟官僚設計分立式的年金體系架構，其中國民年金制度的選擇，則限縮在分立式年金體系，尤其是 2008 年的國民年金法修正案，更加強化年金體系的分立制（葉崇揚、陳盈方，2013，頁 75）。例如，國保針對弱勢族群的補貼特性，逐漸形成以低收入戶以及中低收入戶和身心障礙者為主要的特殊權利團體（黃志隆，2017，頁 212）。此乃是為達到各個階級平衡，而強力推動某種特定政策路徑（McCarthy, 2017, p. 190）。另為解決國民年金為「弱弱互保（弱勢者相互取暖）」的批判以外，解決方法為擴大被保險人範圍，並且設立全民納保的「基礎年金」，保障民眾的基本生活需求，

並設立強制國民參加方式的基礎年金制度，有其必要性（王正，1999，頁 62；沈富雄，2000，頁 67；林志鴻，2009，頁 85；詹火生，2009，頁 12）。

另外一方面，基礎年金係保障國民基本的經濟生活，強調基本生活的共同性，以及年金給付金額有限和複雜的給付條件，將會增加行政成本（楊靜利，1998，頁 508）。在建構社會安全制度部分，最重要的是須整合社會保險、社會救助以及普及性津貼制度，惟目前制度各自發展、資源重疊，並亟待改善其缺失（陳琇惠，2009b，頁 100）。例如，為提高保險費收繳率，國保之保費收繳制度應比照健保制度建立「大國民年金制度」，將原勞保、軍公保以及農保等職域保險之被保險人納入國保（蔡育嘉，2016，頁 55）。因此，各類保險內容須整合到單一體制的國保制度，而行政組織之間的協調則非常重要（吳明儒、張菁芬，1999，頁 87）。因此，未來國保組織制度的整體規劃與設計有其必要性。

二、爬梳國保財務規劃相關議題

國保係在確保未能於其他職域性社會保險獲得適足基本保障之（年滿 25 歲未滿 65 歲）國民，於老年、生育及身心障礙或者是死亡時之年金給付（一次金或者是年金給付），以照顧其經濟生活安定，形成「弱勢者互保」為主的社會保險制度，亦失去風險分擔意義，以及年金制度制定過程所面臨之否決點之多元特性，形成不穩定的年金制度變遷（吳玉琴，2009，頁 56；施世駿、葉羽曼，2011，頁 75）。

相關論文認為，強調世代互助的國民年金制度將會面臨高齡化社會的衝擊，仍須達到世界銀行所揭示的「適足性（adequate）、可負擔性（affordable）、永續性（sustainable）以及健全性（robust）」，尤其是國民年金需要健全且長期的財務管理機制、自動調整機制等進行分析（陳琇惠，2007，2010），以及被保險人人數逐年下降並與勞保互為消長以外，保費收繳率低，以及具有性別和年齡的差異，並對於人口老化日趨嚴重的情況下，國民年金給付人數的增加，強化潛在的政府財政壓力，以及給付水準及項目保障仍不足等（陳琇惠，2013，頁 119，2022，頁 2；賴兩陽，2013，頁 156-157；謝明瑞，2004，頁 103）。

然而，國保的目的在於降低貧窮以及保障，並維持老後最低的經濟生活（王正、鄭清霞，2007，頁 68）。國民年金一旦建立則會可能像全民健保制度，面臨保費補助以及年金給付的龐大政府財政負擔（蔡吉源，2007，頁 81）。另外，有學者

提出檢視財務穩健性，以及從財政觀點模擬政府財政負擔，並強調年金的永續經營（許振明等人，2001，頁 67-90）。若考量國民年金制度的穩定性，仍以營業稅加徵附加捐的方式為主，其他財源收入則為輔助性的財源收入，以取得健全的財源（劉玉蘭，1998，頁 44）。因此，國民年金制度的財源對於國保的實施具有重大影響。若根據勞動部勞工保險局 110 年委託辦理「國民年金保險費率精算及財務評估」報告指出，本期報告依照各項精算假設的影響性及前後期精算報告的差異性進行前後比較，將本期報告的折現利率與基金報酬率從 3.5% 調整提高至 3.75%，相較於前期報告高，精算負債與最適保險費率相對降低，隨著基金報酬率的提高將延緩基金用罄年度及未來 40 年財務缺口；另外，在被保險人人口數部分，假設新進人口數的減少、以及歷年被保險人人數逐年減少，與 COVID-19 疫情導致被保險人戶籍遷出國外，而暫時退出國保等其他因素影響，推估未來被保險人人口數較前一期的精算報告結果同年度低，另外，因保險費收繳比率的下降，導致所推估之未來保險費收入較前一期精算報告的同年度相比較低。然而，未來保險給付會隨之減少的同時，國保基金財務之影響會互相抵消的結果，對於國保基金的期末餘額或者是現金流量影響不大（張智凱等人，2022，頁 81）。由此可知，該精算報告透過調整折現利率以及基金報酬率的精算假設前提下，並設定被保險人人數的減少，同時也會因為年金給付的減少，對於國保基金的財務影響不大。

另外，學者建議將社會津貼之老農津貼合併納入國民年金制度體系，減少政府財務負擔（李宜儒等人，2012，頁 69-70）。因此，調整年金給付和稅收可以彌補長期的社會保障赤字（Yoshida, 2018, p. 404）。尤其是，伴隨平均餘命延長，且出生率持續下降，這會對整個社會體系造成重大威脅，而需要更多資源挹注年金，且如果被保險人人數不斷減少，社會安全體系可能會出現嚴重的財政問題（Krieger, 2005, p.173）。例如，因為我國人口結構轉變，各個社會保險退休基金的保費收入將會減少，反之年金給付會快速增加，所以目前面臨年金改革最大挑戰為世代不均、收入面的精算平衡以及控制給付面為重要課題（王儼玲等人，2019，頁 161）。

其次，由於各項津貼等適用對象的資格放寬，給付標準調高，使得非繳費式的年金給付成為國民年金建構時的阻力因素之一（傅從喜，2007，頁 57）。但有學者認為國保對於社會津貼具有整合的功能，以及和其他社會保險相比較，則具有補充

性功能（鍾秉正，2012，頁 268）。尤其是我國的國保、各項職域性社會保險以及私有商業保險日漸成熟以外，與世界銀行的退休金分層觀念尚稱一致的情況下，未來應以多元化退休金商品滿足各種族群需求，以及提供基本保障和減少老年貧窮化問題（鄭竹君，2015，頁 67-68）。特別是，未來社會保障成長需求可能會影響高齡者的貧窮率（Martin & Weaver, 2005, p. 10）。

另一方面，由於最低基本保障的年金提供最後所得保障防線的功能，導致降低勞工提繳年金基金的誘因，也是規劃國民年金制度時所重視的議題（傅從喜，2007，頁 57）。特別是老年基本年金（old-age pension）對鞏固社會保障權利和尊嚴以及高齡者的財產是很合理以及具有持續性，尤其沒有進行資產調查的普及性年金更有利於老年人的尊嚴，因為資產調查的缺點在於帶給老年人社會恥辱以及未涵蓋更需要幫助的人，因此更傷害其尊嚴（Shahid, 2014, pp. 469-470）。特別是當人們考慮自己的預期壽命時，便會導致他們不太可能選擇年金（Robinson & Comerford, 2020, p. 759）。

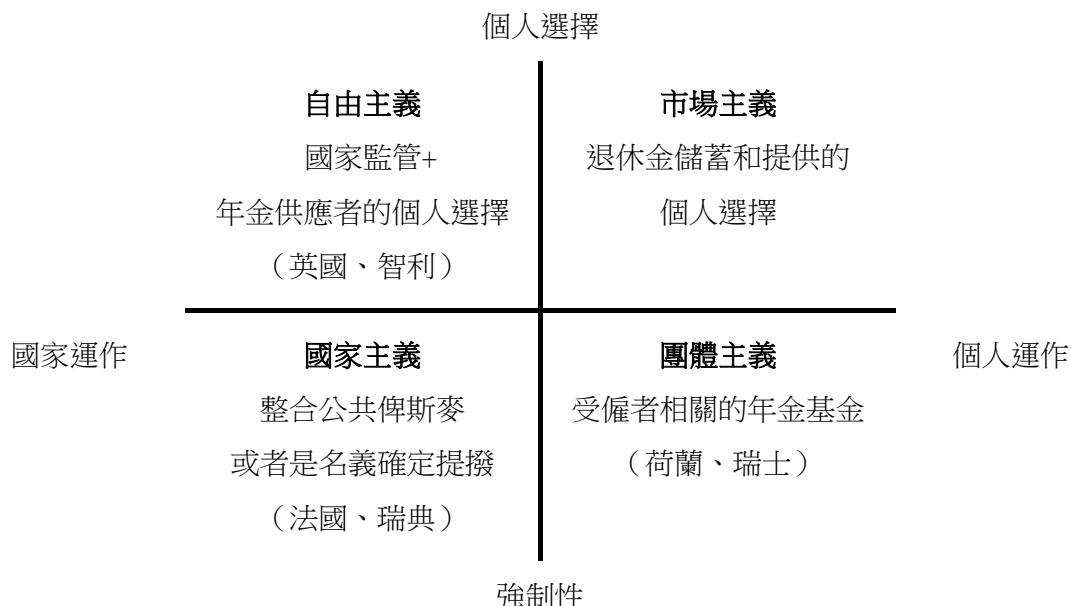
但是，國民年金與其他勞工和公教年金給付的保障水準，無實質上具有共同水準的保障年金給付，造成無就業者和其他職業別之間的年金差別待遇，形成年金給付階層化的現象（陳琇惠，2009a，頁 24），以及政府在社會保險上，難以發揮所得重分配的功能，並違反社會公平正義（詹火生，2020，頁 10）。但是，社會保險則能夠針對長壽風險，特別是，年金制度能夠確保被保險人在退休後能夠有收入，以維持生活（Bloom & McKinnon, 2013, p. 17）。此外，有學者從政治制度論的觀點分析國民年金制度，提出因為多元化政治和社會力量影響下的國民年金政策，產生政策的不連續、政治空轉的民主困境（施世駿、葉羽曼，2011，頁 48），以及我國在制訂國民年金政策的過程中也出現學習國際經驗的情況，以及受到福利國家全球化風潮的影響（周怡君，2004，頁 95），亦有其他研究對象是以跨國比較為研究對象（申育誠，2020；吳明儒、張菁芬，1999；陳琇惠，2020, 2022；傅從喜，2007；楊靜利，1998；葉崇揚，2018；鄭竹君，2015）。

針對上述相關研究，國保主要有包括老年年金給付、基礎年金以及制度設計問題，尤其是民眾加入國保之後所領取的年金給付是否能夠支應老年基本經濟生活，為本文的重要研究課題。

三、年金體系

我國的社會保險逐漸邁向以全民為納保對象以外，本質上以個人和以社會投資促進生產的模式，而為自己個人負責的價值觀念（陳昱名，2014，頁 179）。社會保險係指個人若發生特定的保險事故，而無關個人的財富或收入如何，都可以獲得年金給付，主要是要求社會上的每個人都參加，以防範各種經濟風險以外，財務方面，社會保險通常是自籌資金，並存入特定基金進行特定目的運作（Ghilarducci, 2008, pp. 169, 339）。特別是，對年金制度進行評估時，要考慮它們以有效且透明的方式運作，年金被廣泛視為社會保險制度的要件之一，具有個人儲蓄和保險的功能（Hinz, 2012, p. 49）。因此，關於年金體系的架構圖可以整理如圖 2：

圖 2
年金體系圖



資料來源：*The Future of Multi-pillar Pensions* (p. 396), by L. Bovenberg, C. van Ewijk & E. Westerhout (Eds.), 2012, Cambridge University Press.

由圖 2 可知，強制性的年金體系包括，由國家運作之國家主義（具有公共俾斯麥或者是名義確定提撥色彩）及由個人運作之團體主義（含受僱者相關的年金基金），面臨解決逆選擇（Adverse Selection），及財政分攤風險的問題，而當年金體系有更多消費者主權色彩時，則是以個人選擇為導向的自由主義（含國家監管及具有年金供應者的個人選擇色彩），以及由個人運作及選擇市場主義係強調儲蓄退休金以及個人選擇為導向（Bovenberg & van Ewijk, 2012, p. 417）。簡言之，本文透過上開的年金體系圖分析可知，國民年金係屬強制性社會保險，較偏向由國家運作以及具有強制性功能，以確保國民的老年基本經濟安全。

除此之外，根據年金體系圖進行延伸，社會保險的老年年金理論基礎，主要分為兩個消費理論，包括「永久所得說（The Permanent Income Hypothesis）」、「人生過程儲蓄說（The Life-Cycle Hypothesis of Saving）」以及三個退休金概念，包括，「商業權宜概念（The Business Expediency Concept）」、「人力折舊概念（The Human Depreciation Concept）」、「延期工資概念（The Deferred Wage Concept）」，基於上述理論而提出「適當生活維持說（Adequate Living-maintenance Hypothesis）」的論點（柯木興，1997，頁 138-145）。特別是，國保的特性係建立在大數法則上，以下則將年金保險的相關理論基礎及大數法則，彙整如下所示（柯木興，1997，頁 139-143，150-151）：

（一）永久所得說

一個勞工在其所得能力達到高峰時，他將了解未來期間到達退休年齡後勢必退出勞動市場而喪失其正規所得。故必須考慮調整其現有消費，但不必調整其未來消費水準至其退休所得水準。

（二）人生過程儲蓄說

消費者做長期的儲蓄與消費決定時，通常會將其終身所得適當分配到每一期去消費和儲蓄，使其終身總效用達到極大化，他認為個人的終身消費乃呈水平狀態，雖然無意謀圖終身的儲蓄，但却希望能在勞動期間累積足夠儲蓄，以分配於終身的消費，俾其退休後能維持一定的消費水準，因此導致儲蓄增加。

(三) 商業權宜概念

雇主對退休金的給與，乃取決於商業上競爭與人事管理上的需要。旨在認定雇主為提高生產力及利潤，理應負責保護勞工退休後的生活安全，亦即基於一種商業權宜的概念。

(四) 人力折舊概念

將員工的人力價值比喻如廠房或機械的成本一般，廠房或機械既因長期損耗而須折舊，則長期僱用員工亦因退休後賺取所得能力喪失，而須由雇主給予相當於充分折舊的退休金。

(五) 延期工資概念

勞工對現金工資增加與退休金制度二者間具有選擇權，若選擇後者時，則視退休金給付為雇主支付勞工的一種延期工資。顯然，此一概念已將退休金給付視為工資袋的一部分，而工資袋實包含現金工資及員工福利津貼兩大部分。

(六) 大數法則

大量增加投保對象，其所承接的風險將趨一致，也才能獲得危險平均化的作用，讓大數法則發揮效用。尤其是對於特定危險所招致的損害，分散於整體分別負擔，達到損失互相分攤的目的。但是，大數法則仍有保費偏低的問題。

綜上，年金保險雖具有上述的理論基礎，但是，國保係屬第一層「強制性公共年金」制度，較符合上述風險分擔及危險平均化的「大數法則」精神，並強調藉由讓所有國民承接一致的風險，發揮其社會保險精神。除此之外，國保為社會保險，並採強制性的方式收取保費外，形成保障老年基本經濟生活的基本保護，並以職業年金（勞工保險）為主的第二層保護，以構成雙層的經濟生活保障，為其重要的理論基礎。特別是，社會保險設立之主要目的係為讓投保對象所承接的風險趨一致，因此，本文則以「大數法則」的理論架構為主，討論年金制度整合的最適方式，並兼論 OECD 國家及世界銀行提及多層次年金制度所設計第一層架構之基礎年金概念，應用於我國基礎年金的設計，探討我國實施基礎年金的可能性，以下則先針對國保的現況問題以及勞保之間的銜接問題，進行論述。

參、國保的現況與問題

國民年金法第 1 條規定，「為確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年、生育及發生身心障礙時之基本經濟安全，並謀其適屬生活之安定，特制定本法。」因此，國民年金法的實施現況是否能夠符合國民年金法第 1 條的立法意旨呢？以及國保與職業年金（勞工保險）的銜接情況，又如何構成雙層的經濟生活保障？因此，本節從，一、被保險人人數、二、國保財務情況、三、國保與勞保銜接的問題點、四、SDGs 與國民年金保險，分別論述之。

一、被保險人人數

國保被保險人人數於 2002 年至 2021 年各保險之被保險人人數，除「勞工保險」持續增加外，「國民年金保險」呈現逐年下降趨勢，被保險人人數由 2002 年的約 372 萬餘人下降至 2021 年之 291 萬餘人（國家發展委員會，2022）。當時國保制度設計時，設想國民年金被保險人多屬尚未加入其他社會職域保險之未就業民眾的設立理念相符。藉由「大數法則」，可發揮社會保險自助互助精神，共同解決老年經濟問題。由此可知，隨著國保開辦時間越長，因為職業轉換等因素，形成勞動力人口增加，國保被保險人人數減少的現象。然而，在目前我國已經日益深化的非典型就業情況，社會保險制未必會有利，以及產生足夠的保障（李易駿，2005，頁 743）。尤其是國保開辦之後，被保險人有減少趨勢，且因為保險費收繳率不高，其被保險人和實際繳納保費的人數減少，影響國保保險費的穩定收入（蔡育嘉，2016，頁 53-54）。例如，國保的人口群往其他社會保險流動的情況明顯，亦影響國保的財務安定。

二、國保財務情況

國民年金規劃時應注重財務穩定，以及政府具有能夠財政負擔的能力以外，並定期進行精算保險費率，健全保險財務（王榮璋等人，2007，頁 35）。尤其是透明以及安全似乎符合精算的合理性，以及透過社會保障的「自我維持」功能

(Yoshida, 2018, p. 413)。

另外一方面，國民年金給付人口數會隨著人口高齡化的影響，則保險基金的潛在財務壓力不可以輕忽（賴兩陽，2013）。其中重要的是透過基金管理考量財政的完善性和自身資源精算的合理性遠勝過依靠一般收益的計畫（Yoshida, 2018, p. 410）。然而，國保基金的投資績效部分，2011 年為-3.66%，乃至於 2019 年的收益率為 12.03%，可知，國保基金的投資績效從 2008 年國民年金開辦以來，僅有 2011 年、2015 年、2018 年，以及 2022 年的收益率呈現負成長（如表 1）以外，其他投資收益皆為正成長。

表 1

國保基金歷年各項投資運用及收益概況表

年度	收益數（億元）	收益率（%）
2008	2.14	2.39
2009	8.11	1.52
2010	28.36	3.74
2011	-36.09	-3.66
2012	59.55	5.06
2013	61.14	4.06
2014	106.47	6.05
2015	-9.58	-0.45
2016	99.47	4.26
2017	212.21	8.04
2018	-68.5	-2.28
2019	389.58	12.03
2020	319.38	8.76
2021	404.16	9.88
2022	-289.88	-6.38

資料來源：“國民年金保險基金財務運用及概況”，衛生福利部國民年金監理委員會，2023
(<https://dep.mohw.gov.tw/npsc/cp-3950-41124-118.html>)。

綜上所述，依國民年金法第 47 條規定，中央應負擔國民年金款項財源依序為：

(1) 公益彩券盈餘、(2) 調增營業稅徵收率 1% 及 (3) 公務預算。可知，從國

保財務制度可以知道財務來源包括，公務預算、保費收入、公彩盈餘以及基金收益等所構成的財源體制，以維持國保財務均衡。現有中央應負擔款項財源第一順位財源公彩盈餘，惟財源仍僅有公彩盈餘，無法解決中央應負擔款項財源不足問題。除此之外，國保基金的財務部分，第一、目前若是維持 9.5% 之不足額提撥之保險費率，預估將於 138 年用盡國保基金；第二、繳交保險費的被保險人人數比率下降，則會形成現金流量不足，以及未足額提撥之費率水準，將會使財務缺口逐年擴大；第三、人口老化以及新進人口數的問題，未來會造成保險費現金流量減少，而無法支應每一年所增加的請領年金人口數與支付年金給付之金額（張智凱等人，2022，頁 III）。由此可知，依照目前最新精算報告的結論中建議，若是維持 9.5% 之不足額提撥之保險費率前提假設下，國保基金將會用罄以外，若加上被保險人人數下降會影響國保財務安定，並且對於政府因為保費現金流量減少，未來無法支應逐年擴大的年金人口以及年金給付。

三、國保與勞保銜接的課題

國保屬於年金制度第一層的強制性社會保險，而勞工保險屬於第二層的職業性社會保險，當民眾失業時則會納入國保，雖然在社會保險的年資可以銜接，但是因為社會保險的性質不同，分別屬於強制性社會保險以及職業性社會保險，也產生年金給付或者是所得替代率的矛盾以及衝突，更不利於兩者銜接，而兩者更需標準一致化，特別是背後的政策考量係為配合勞保年金制度於 2009 年 1 月 1 日實施後，有勞保年資 15 年以上被保險人，即可領取持續性的年金給付，俾利與國保年資銜接。若依照保險費負擔比例，勞保年金部分，政府僅負擔 10%；而國民年金部分，政府負擔 40%，所以國保較勞保年金強調「自助互助」的社會保險精神，亦並非「弱弱互保」的社會保險，而係因為透過稅收為財源的國家負擔保險費的分式。另相較於勞工保險的保費負擔比例，係依照被保險人的職業別而有所差異，特別是「無一定僱主之職業工人」被保險人的相關類別，由政府補助 40% 以及被保險人自行負擔 60%。

由此可知，國保的納保對象係為無工作的民眾設立；勞保條例之年金新制則是為勞工設立。不同的年金制度，則因為涵蓋對象不同，而有極大差異。其共通點係屬確定給付（defined benefit）制（羅紀琼，2015，頁 45）。又國保採「按月給付」

方式，且年金給付之額度會隨著生活水準進行調整，保障財產權之問題必將更複雜化（鍾秉正，2003）。其次，國保針對未就業的弱勢民眾有特別考量，並參考勞保制度設計，尤其是勞保年金與國民年金的老年給付部份，對於一次性給付或者是年金給付制度間的規範，勞保年金比國民年金的年金給付金額較高，以及國民年金與勞保年金於減額年金以及展延年金的實施具有差異，係為民眾參加國民年金的誘因減少的因素之一，促使民眾轉往加入勞保年金，會對國民年金的財務營運造成影響；勞工保險與國保雖然可以進行年資併計，分開計算以及同時請領，但在年金給付以及保險費率等項目，產生競合的關係，深化各個社會保險之間被保險人保險給付的相對剝奪感，例如國保的最低基礎保障金額優於勞工保險老年給付最低基礎保障金額以外，勞保年金的「失能」年金以及國民年金的「身心障礙」年金，在本質上皆屬於意外風險發生時之年金給付，卻因名詞定義不同，而有不同解釋，則會影響勞保年金以及國民年金在年資銜接以及併計時名詞定義混淆的相關問題，有礙各個社會保險年金化之整合，針對國保與勞保銜接的問題點，分述如下：

（一）國保與勞保調整月投保金額時點

勞保年金與國民年金對於保費計算方式不同，對於被保險人所產生的保費計算方式各有不同，缺少各個社會保險之間的統一保費計算公式以及保險費率的計算機制，又如等待期的制度設計，可以預防道德風險。但是，國保和勞工保險對於等待期的設計不同，致使讓民眾以為只要有繳費年資就可以領取國民年金老年年金給付的簡單觀念，不易形成民眾等待且預期的心理，最後則會對於因為國保年金給付低的預期心理，間接影響被保險人繳費的心理因素，不利社會保險制度的發展。

因此，國民年金在年金給付部分，須設置一定的年金限制，以確保基本老年年金的年金給付，才可以真正的流向中低收入戶之高齡者為主的家庭（蔡彥涓，2019，頁 86-87）。尤其是，勞保基本工資之計算從 2007 年自 7 月 1 日起實施，並調整基本工資為每個月 1 萬 7,280 元，提高至 2021 年 1 月 1 日每個月基本工資為 2 萬 4,000 元，反觀國保 2008 年至 2014 年期間為 1 萬 7,280 元月投保金額（比照勞工保險的投保薪資分級表的第一級），2015 年 1 月之後維持在 1 萬 8,282 元，並於 2023 年 1 月起調整至 19,761 元。可知，國保並非依不同所得訂定不同之月投保金額以外，調整月投保金額時並無與勞保同步調整。

（二）國保與勞保銜接時的「年金孤兒」

2011 年 6 月 13 日立法院三讀通過修正國民年金法第 31 條規定，在實務上有部分退休軍公教人員所領受之退休金金額偏少（立法院國會圖書館，2011），而放寬退休「軍公教」身分人員如為領取一次性退休（職、伍）金且未辦理其他優惠存款或「未領取軍人保險退伍給付、公教人員保險養老給付」或「所領取社會保險一次性老年年金給付總額，從被保險人年滿 65 歲之當月起，以 3,000 元按月累計達原領取年金給付之總額」後，即可領取 A 式老年基本保證年金，導致國保被保險人可以領取 A 式老年基本保證年金的領取時間點不同以外，亦未對勞保進行相同對待。

另勞保老年給付係以被保險人終身繳納保費與未來可領取現金給付現值（以三年期定存利率調整）計算，舊制係繳 1 元領 3.7 元，新制係繳 1 元領 8.3 元至 9.6 元，而此種相對偏高之投資報酬使得制度無永續性（羅紀琼，2013）。國保開辦之後，年齡層高的族群的本益比（本益比係投資學理論，計算公式係所繳納保費除以年金給付得到的數字）愈大，但隨著開辦時間的拉長，而越年輕的人口群的本益比也會下降（周麗芳，2000，頁 127）。針對於此，有關社會保險給付部分，於國民年金法第 30 條第 1 項第 2 款規定，保險費的計算方式依月投保金額乘以保險年資，再乘以 1.3% 所得之數額計算（亦即 B 式老年年金給付）。假設以加保國民年金 40 年計算之累計繳納保費總額為 56 萬 9,280 元（1,186 元 *12 月 *40 年），政府則負擔總金額為 37 萬 9,200 元（790 元 *12 月 *40 年），被保險人於 65 歲之後按照 B 式老年年金給付計算，每月可領取 1 萬 275 元，預計於 4 年 6 個月後，就能回本。因此，尚未考慮利率情況下的本益比為 4 年 6 個月。若以內政部所公告 2019 年國人的平均壽命為 80.9 歲，其中男性 77.7 歲、女性 84.2 歲（內政部，2020a），及以我國 2020 年的生命表為例，因為國保的被保險人以女性占多數，所以於 65 歲時點的平均餘命為 22.07 年，老年年金給付合計 250 萬 9,848 元（9,507 元 *12 月 *22 年）（內政部，2020b），更不利於年金制度的財務永續發展以外，每個月領取約 9,507 元的年金給付是否能夠維持老年基本經濟生活部分，若依據行政院主計總處的 108 年家庭收支調查報告指出，依照可支配所得按戶數第一等分位組之 65 歲級以上的消費支出為 35 萬 4,513 元（中華民國統計資訊網，2019）。

（三）國保老年給付問題

我國於2017年由行政院年金改革辦公室揭示，年金改革包括，健全年金財務，確保老年經濟生活，以及兼顧各個職業別之間的平衡，增進實現世代間互相協助（行政院年金改革辦公室，2020）。特別是，擁有年輕人口的經濟體-臺灣也在整體上具有較大世代間流動的影響（Kuhn & Prettner, 2017, p. 146）。

然而，我國年金制度主要分為第一層社會保險、第二層職業性退休金以及第三層的個人保障（如儲蓄或者是商業保險）方式，在第一層的部分，企業主以及勞工參加勞工保險；公教人員則參加公教人員保險；農民加入農民健康保險；軍人則參加軍人保險；然而，並非加入職域性社會保險者則加入國保，其國保屬於「強制型」社會保險，與其他職域性社會保險的「強制型」社會保險定位不同，皆屬於第一層的社會保險，制度內涵不同，而同列為第一層強制性社會保險以外，國民年金法第30條規定，係以權利以及義務對等原則規定，國保A式老年年金係為避免國保年資過少的情況，並依年資計算給付金額及政府以公務預算提供3,772元之基本保障金額。特別是，基於社會保險權利以及義務對等的原則下，國保被保險人只要有年資，仍可領取B式老年年金給付，且B式年資給付率1.3%較A式的年資給付率0.65%為高，但是年資給付率分為A式以及B式的通算方式過於複雜，致使民眾不易理解以外，年資給付率仍低於勞保的1.55%，國保與勞保兩者的年資給付率有所差異，易讓民眾以為勞保優於國保的情況。

四、SDGs與國民年金保險

有關國際間問題部分，為因應社會平權及減少貧富差距等問題，聯合國（United Nations, 2023）公布「2030永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）」包括，17項核心目標，邁向永續發展；國內部份，我國政府為照顧老年基本經濟安全，採強制納保的年金體系，所以本文透過該核心指標檢視國民年金保險的主要內涵，分述如表2。

表 2
SDGs 與國民年金

項目	次項目	國民年 金法
<u>SDGs 目標 1</u> 消除各地一切形式的貧窮	1.3 依各個國家的國情實施合適的全民的社會保障制度和措施，包含在社會底層的人民，並至 2030 年能夠涵蓋大範圍的貧窮以及弱勢族群。 1.5 至 2030 年，提升貧窮以及弱勢族群的韌性與災後的復原能力，並減少遭受極端氣候、經濟、以及社會和環境衝擊的災害	第 12 條 保費補助
<u>SDGs 目標 5</u> 實現性別平等，並賦予婦女權力	5.1 終結對所有婦女與女童的各種形式歧視。	第 32 條之 1 生育給付
<u>SDGs 目標 10</u> 減少國內及國家間的不平等	10.2 2030 年之前，增強並促進所有人的社會、經濟以及政治包容性，並無論其年齡、性別、身心障礙、種族、族群、族裔、宗教、經濟或有其他任何區別。 10.3 確保機會平等以及減少不平等現象，包括消除歧視的相關法律、政策及實務作法，並推動妥適的立法、政策與行動。	第 4 章 老年給付 身心障礙給付 喪葬給付 遺屬年金給付
<u>SDGs 目標 16</u> 促進和平多元的社會，確保司法平等，建立具公信力且廣納民意的體系	16.7 確保各個層級的決策皆能夠回應民意、並兼容各方意見，且具備參與和代表性。 16.b 促進並落實無歧視的法律與政策，並實現永續發展。	第 5 條 中央主管機關為監督本保險業務及審議保險爭議事項，由有關政府機關代表、被保險人代表及專家各占三分之一為原則，以合議制方式監理之。

資料來源：整理自“Progress towards the Sustainable Development Goals: Towards a Rescue Plan for People and Planet” by United Nations, 2023 (<https://reurl.cc/1erpXY>).

如表 2 所示，SDGs 目標 1、5、10、16 檢視國民年金法可知，第 1 條的立法意旨符合目標 1 消除形式的貧窮的規定；第 32 條之 1 的生育給付規定符合目標 5 實現婦女權力；第四章（年金給付），保險事故給付種類符合目標 10；第 5 條規定有關

保險業務及審議保險爭議事項，由被保險人代表及專家和政府機關代表，以合議制方式監理的情況，符合目標 16 促進和平多元的社會，廣納民意的體系規定。綜上所述，SDGs 與國民年金具有密切關係，並為永續社會發展外，特別是提供年金給付等項目，以提供民眾基本經濟生活保障。

綜上，本節歸納出我國國保的現況以及核心問題主要內容包括，（一）國保的人口群若往其他社會保險流動的情況明顯，亦會影響國保財務安定、（二）國保財務情況現有中央應負擔款項財源第一順位財源公彩盈餘，目前仍無法解決中央應負擔款項財源不足問題、（三）國保與勞保調整月投保金額時點不同、國保與勞保銜接時的「年金孤兒」、國保與勞保兩者的年資給付率有所差異。

肆、我國年金制度改革之相關挑戰

婦女新知基金會於 2017 年 1 月 23 日曾提出聲明，對於年金改革積極發起各界民眾連署，並持續要求我國政府建立以「稅收制」基礎年金制度，然而，基礎年金制度的設立為保障全民納保的基本年金體系，因此，調高營利事業所得稅、遺產稅以及贈與稅，以實施採用稅收制的基礎年金制度甚為重要（婦女新知基金會，未註明）。此一論點亦具有優先採用的價值。但是，若改革稅制建立基礎年金，則會增加企業的負擔比率，將會使得企業家反彈的力道也會更大，更不利年金制度改革。特別是，年金改革須具備整合性的策略以及具廣泛視角的政策思維（劉侑學、呂建德，2014，頁 254）。因此，以下則以目前國民年金實務面的問題及建立基礎年金的可行性部分，針對一、單位組織面、二、制度規劃面、三、年金財務面、四、年金納保面、五、年金給付面，分別說明：

一、單位組織面

為提升國民年金的業務發展，成立單一主管機關（國民年金局）管理勞工保險局的國民年金相關業務，解決主管機關、監理機關以及執行機關間無隸屬關係所產生的單位組織問題（陳琇惠等人，2012，頁 124）。然而，目前國保基金投資運用業務則委由勞動部勞動基金運用局辦理，惟建立基礎年金係涉及跨部會的業務，更有待將各個社會保險的基金及業務整合，以避免國保基金單獨成立，藉此提升行政

效率。例如，比對被保險人個資之後，主動撥付符合老年年金給付者的年金給付，則無須透過勞保局每月月底針對次月「屆齡 65 歲並符合年金給付資格者」寄送通知函以及申請書，將簡化相關社會保險、所得以及社會津貼的各項資料勾稽和比對作業流程，以減少因為申請制所帶來的行政經費負擔。

二、制度規劃面

目前我國係採職業分立原則辦理保險，使得財務以及制度互相獨立，導致民眾在跨職域保險時有相關權益受到影響，例如，若於 2008 年 10 月 1 日以後至 2023 年 9 月 30 日前領取相關社會保險老年給付之年資合計達 15 年且曾經一次領取勞工保險等相關社會保險的給付總額達 50 萬元以上，則無法加入國保。另外，國保與勞工保險的財務各自獨立，並未有給付標準一致的情況，亦有「年金孤兒」的情況產生，產生整個制度設計的問題。

三、年金財務面

根據勞保局 2018 年財務精算報告，勞工保險 50 年期間未提存潛藏負債已增加至 9.11 兆元，破產年限由 2015 年精算的 2027 年，提前至 2026 年為止（賴于榛、陳素玲，2021）。所以勞保已經在財務收支平衡上產生相關問題，惟目前若將我國財務各自獨立的社會保險，參考日本基礎年金模式，進行各個社會保險之財政融通，亦可能維持年金財源的安定性。

除此之外，若我國國保年金差額的部分逐年增加，對於我國的國民年金制度財源會形成影響以外，例如，每二個月都要寄送繳款單給被保險人的數量，須高達約三、四百萬張（黃淑英等人，2019，頁 56），每年都要支付龐大的郵電費用約一億元（勞動部勞工保險局，2020）。

四、年金納保面

社會保險具有風險分攤的效果以及功能，以目前一般被保險人每月自付保險費 = $19,761 \times 10\% \times 60\% = 1,186$ 元，若是實施基礎年金則將會導致原本受雇者或者是雇主之被保險人除了要支付原本勞工保險的普通事故保險費的 20%，則必須要額外增

加基礎年金部分的保險費，會造成勞工以及雇主的經濟負擔。抑或是借鏡日本年金制度模式，由勞保的受僱者直接從薪水繳納保費協助配偶繳納保費的方式，以保障家庭主婦（夫）的老年基本經濟安全。

五、年金給付面

以 2020 年 12 月國保被保險人人數合計 310 萬 5,983 人（衛生福利部社會保險司，2021），於同年中央政府預估應繳納之保險費為 160 億 8,942 萬 4,000 元；於 2020 年 12 月的 25 歲至 64 歲的國民人口數合計為 1,416 萬 1,216 人（內政部，2021）。因此，若成立基礎年金之後，將所有 25 歲至 64 歲的國民擴大納保，若依照目前的人口比例計算推估中央政府應該負擔的保費支出是 25 歲至 64 歲的國民人口數（1,416 萬 1,216 人）除以國保被保險人人數（310 萬 5,983 人），將會成長 4.6 倍的保費支出，亦可能導致政府的負債增加，不利於政府的財政平衡。

簡言之，若以國保和勞保的性質不同，國保被保險人僅有第一層的國民年金保障，若能比照勞保將月投保金額分級制，以及增加第二層的退休金制度，以提高加入自身年金給付金額，增加國民繳納國保保險費的誘因及優惠措施，俾利解決國保單一性金額分級所產生年金給付過低的情況。

伍、結論與建議

本文透過研究我國國民年金改革的可行性方案，除提高民眾納保意願以外，解決繳費率，以及各個社會保險間年資通算複雜、年金給付過低的問題。特別是，年金制度的類型為分立制，即是依照各個勞動人口類型各自辦理；單一且整合性的基礎年金制係指在各個勞動年金底下，建立使受雇勞工可以同時享有基礎和附加的雙重年金保障，並讓未就業者等對象能夠享有基礎年金給付，此種年金制度較符合我國現況、理論分析以及世界潮流（白秀雄，1994，頁 8）。基此，本文以文件分析法，爬梳國保相關文獻，歸納出我國國保的現況以及核心問題主要內容包括，國保的人口群若往其他職域性社會保險流動的情況若明顯，則會影響國保財務安定、且國保財務之現有中央應負擔款項財源第一順位財源公彩盈餘，仍無法解決中央應負擔款項財源不足之間題、國保與勞保調整月投保金額時點不同、年金孤兒，以及年

資給付率差異問題。又國民年金為強制性社會保險，並為 Bovenberg 和 van Ewijk (2012) 所提出國家運作之「國家主義」。另外，SDGs 與國民年金具有密切關係，特別是年金給付項目部分，包括生育給付、老年給付、身心障礙給付、喪葬給付、遺屬年金給付。本文的研究貢獻在於，為解決現行國民年金實務上的問題，針對我國（一）被保險人人數下降、中央應負擔款項財源不足、（二）年金孤兒問題、國保及勞保的年資給付率差異等相關議題，輔以多層次老年經濟安全保障架構及大數法則的理論根據，試提出（一）方案一：維持現狀、（二）方案二：擴大國保的涵蓋率，以及（三）方案三：社會保險制輔以稅收制建立基礎年金，試具體分述如下：

一、方案一：維持現狀

透過各個社會保險「制度分立」以及「內涵整合」方式，具體內容則依照各自主責法規辦理，並維持各個社會保險制度的運作，在現有的年金制度上進行規劃以及調整。另外，就永續目標檢視目前保費補助項目部分，對於國保依照各類身分被保險人的保險費補助（40%~100%）的成效有待進一步的檢視及觀察，以及須重視提升繳費率等問題。該方案之優點在於維持目前年金制度的穩定性，但缺點在於尚無法解決目前國保實務上的問題等。

二、方案二：擴大國保的涵蓋率

透過年金改革或者是成立單一主管機關（國民年金局），整合各職域性社會保險的費率，以及設定最低年金給付的樓地板，以國保之年資給付率 1.3% 為基礎，與其他社會保險的年資給付率採取一致性，以提升老年年金給付，保障國民老年基本經濟生活。藉此透過 OECD 及世界銀行所提出的基礎年金制度，落實第一層強制性公共年金的理論依據，並擴大數法則的理論基礎，讓每一個人繳納保費並都有年金可以領取，避免產生年金孤兒問題，以及解決各個社會保險之間年資給付率差異等實務問題。該方案之優點在於解決年金孤兒的問題，並改善各個被保險人之間對於自身年金給付與他人不同的相對剝奪感，且建立各個社會保險間之年資銜接機制，強化年資可攜性，有助於提升民眾對於政府的信任感。但缺點在於各個職域性

社會保險的整合複雜，且被保險人態樣（退保及加保因素等）多元，年資可攜性及併計等行政作業需耗費相當的人力成本及行政費用。

三、方案三：社會保險制輔以稅收制建立基礎年金

若參考日本提高消費稅（value-added tax）（2019 年 10 月時從 8% 調漲至 10%）方式，則透過調高我國加值型營業稅稅收的方式挹注政府財源，健全年金財務以外，並參考 OECD 及世界銀行所提出的多層次老年經濟安全保障轉型為社會保險制與稅收制混合的第一層基礎年金制度，透過年金改革及由國家發展委員會共同審視國保及各個社會保險相關實務問題，重新設計年金制度及規劃改革內容，逐步讓年資給付率、年金給付內容趨於一致，並將各個職域性社會保險整合之後，讓年金基金財政融通，藉以緩解其他年金制度的財務危機，如勞保基金的財務問題，以達年金制度永續發展。因此，該方案的優點在於調升稅率，以挹注年金財政，避免年金制度破產危機。然而，其缺點在於調升稅率的稅制改革議題，難以凝聚社會共識，且易受到政治力的影響。

綜言上述，以上三種方案各有其優缺點，但為符合國際潮流趨勢以及確保相關年金給付平等原則，應該併同思考方案二以及方案三的優點，滾動性檢視目前年金制度的缺點，檢討我國國民年金應擴大「大數法則」的理論基礎，並參考日本政府針對一定所得的欠費者採取強制執行的罰則，例如強制執行、財產徵收的方式，以大量增加投保對象，提升繳費率，俾符合大數法則的理論基礎，使全體國民所承接的風險趨於一致，才能發揮危險平均化的作用，以達大數法則理論可能應用之價值。

綜上，為提供我國年金制度可能之應用價值，須透過年金改革解決各職域性社會保險分立的情況，循序漸進地滾動式檢討方式，達到各個職域性社會保險整合的機制，並改善退休後的年金給付水準，但在財源部分仍須配合稅制改革，使得年金財務達到平衡，以妥適建立完善年金制度；至未來國保是否與其他社會保險（如農保）等整合，以解決各個社會保險的差異、財務問題，皆會影響年金制度的規劃與設計方向，因此從其他因素或者是其他面向進行分析將作為本文後續研究的重要課題。

參考文獻

- 中華民國統計資訊網（2019）。平均每戶可支配所得及消費支出依可支配所得按戶數五等分位分及經濟戶長性別、年齡組別、教育程度別分。2021 年 12 月 25 日，取自 https://www.stat.gov.tw/News_Content.aspx?n=3908&s=210988
- 內政部（2020a）。**109 年第 32 週內政統計通報（108 年國人平均壽命達 80.9 歲，再創新高）**。2021 年 10 月 25 日，取自 <https://www.moi.gov.tw/cp.aspx?n=11692>
- 內政部（2020b）。臺灣地區簡易生命表。2021 年 10 月 25 日，取自 <https://reurl.cc/9VgyKx>
- 內政部（2021）。現住人口按五歲年齡組分。2021 年 10 月 25 日，取自 <https://reurl.cc/1erz6G>
- 王正（1999）。國民年金財務機制之觀察與反思。*社區發展季刊*，（88），56-67。
- 王方（2000）。國民年金之發展與影響：政治社會學的觀點。*社區發展季刊*，（91），94-107。
- 王正、鄭清霞（2007）。降低貧窮與國民年金。*社區發展季刊*，（116），50-74。
- 王順民（2009）。從國民年金保險、長期照護保險到其它—關於老人經濟安全保障課題的延伸性思考〔論文發表〕。國民年金的時代意義與未來挑戰研討會，3 月 27 日，嘉義。
- 王榮璋、黃淑芬、高珮瑾（2007）。台灣需要的國民年金制度。*社區發展季刊*，（116），28-49。
- 王儼玲、黃泓智、陳彥志、鄭惠恒（2019）。臺灣年金制度改革的財務影響與世代不均問題。*臺大管理論叢*，29（2），139-172。
- 申育誠（2020）。**新・日本年金制度**。翰蘆。
- 立法院國會圖書館（2011）。**國民年金法**。2021 年 10 月 25 日，取自 <https://reurl.cc/rLNXm1>
- 立法院國會圖書館（2021）。**國民年金法**。2021 年 10 月 4 日，取自 <https://npl.ly.gov.tw/do/www/FileViewer?id=8758>

- 白秀雄（1994）。我國國民年金制度建構之探討。研考雙月刊，18（1），4-9。
- 行政院年金改革辦公室（2020）。年金改革十大重點。2021年10月25日，取自，
<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=836A736BF70F644B&s=2A7DC944969C2D09>
- 吳玉琴（2009）。弱勢互保下國民年金面對的課題〔論文發表〕。國民年金的時代意義與未來挑戰研討會，3月27日，嘉義。
- 吳明儒（2009）。台灣國民年金初體驗：公民社會的觀點〔論文發表〕。國民年金的時代意義與未來挑戰研討會，3月27日，嘉義。
- 吳明儒、張菁芬（1999）。私有化或多元主義？—台灣與英國年金制度改革的比較分析。社會政策與社會工作學刊，3（2），37-100。
- 李宜儒、陳國樑、黃勢璋（2012）。老農津貼年金化與政府財政負擔。當代財政，（24），44-70。
- 李易駿（2005）。台灣地區國民年金規劃之探討：新社會風險觀點的初步分析。人文及社會科學集刊，17（4），715-760。
- 沈富雄（2000）。建構完整的社會安全體系—沈富雄版國民年金。社區發展季刊，（91），63-70。
- 周怡君（2004）。台灣的政治變化與社會政策發展—以全民健保與國民年金規劃為例。育達學院學報，（7），79-98。
- 周國端（2005）。台灣社會保險制度之實證研究—財富重分配效果分析。臺大管理論叢，15（2），43-70。
- 周麗芳（2000）。國民年金的成本效益分析。社區發展季刊，（91），119-127。
- 林志鴻（2009）。德國年金保險制度改革經驗對我國年金保險發展的借鑑〔論文發表〕。國民年金的時代意義與未來挑戰研討會，3月27日，嘉義。
- 施世駿、葉羽曼（2011）。政治民主化與社會政策：探索政治制度對臺灣年金制度建構的影響。臺大社會工作學刊，（23），47-91。
- 柯木興（1997）。社會保險。三民書局。
- 洪明皇、劉豐岱（2018）。公共政策對中產階級的影響：臺灣、韓國與日本。社會政策與社會工作學刊，22（2），1-48。
- 唐文慧、葉書毓（2006）。國民年金及勞退新制立法過程之比較：政體中心的觀

- 點。研究台灣，（1），59-107。
- 許振明、周麗芳、何金巡、林建甫（2001）。國民年金與政府財政負擔。臺灣經濟預測與政策，31（2），67-90。
- 國家發展委員會（2022）。歷年社會保險被保險人人數。2022年11月21日，取自 https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=77D91211B4B77AF7
- 婦女新知基金會（未註明）。婦女新知基金會回應外界對基礎年金之提問 Q&A。2021年10月25日，取自 <https://reurl.cc/ZXYMYg>
- 張淑卿（2019）。國民年金繳交保費政策宣導之探討。立法院。2022年10月4日，取自 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=190575>
- 張智凱、余清祥、陶宏麟（2022）。「國民年金保險費率精算及財務評估」報告。勞動部勞工保險局。<https://www.bli.gov.tw/0107476.html>
- 陳昱名（2014）。臺灣與新加坡報紙之福利論述再現比較：以國民年金法與終身入息計畫為例。新聞學研究，（121），167-201。
- 陳琇惠（2007）。台灣國民年金制度規劃的發展與挑戰——項艱鉅社會工程的構築。社區發展季刊，（116），85-97。
- 陳琇惠（2009a）。國民年金經營之道—永不停止的改革〔論文發表〕。國民年金的時代意義與未來挑戰研討會，3月27日，嘉義。
- 陳琇惠（2009b）。臺灣「社會安全權」實踐與省思—ILO社會安全最低標準公約的啓迪。人文社會科學研究，3（4），85-107。
- 陳琇惠（2010）。風險社會下台灣國民年金制度未來發展策略方向。社區發展季刊，（132），404-417。
- 陳琇惠（2013）。建構國民年金保險監理指標之研究。社會政策與社會工作學刊，17（2），109-156。
- 陳琇惠（2015）。國民年金保險被保險人時間序列之預測研究。社會政策與社會工作學刊，19（1），187-242。
- 陳琇惠（2018）。建立國民年金保險監測機制之研究。臺灣社會福利學刊，14（2），33-70。
- 陳琇惠（2020）。臺灣年金制度與OECD國家之比較初探：以OECD年金指標為基準。社會政策與社會工作學刊，24（2），43-93。

- 陳琇惠（2022）。轉化或重構：國民年金保險制度調整之研究。**臺灣社會福利學刊**，18（2），1-43。
- 陳琇惠、傅從喜、鄭清霞、鄭文輝（2012）。我國國民年金保險監理模式的探討。**聯合勸募論壇**，1（1），105-130。
- 陳綾珊（2000）。國民年金制度之實施對老年經濟生活保障之探討。**德明學報**，（16），63-70。
- 傅從喜（2007）。從轉型國家與開發中國家年金改革經驗論臺灣年金體系的建構。**臺灣社會福利學刊**，5（2），31-66。
- 傅從喜、施世駿、林宏陽、張秋蘭（2016）。已開發國家年金自動調整機制之發展與變革。**臺大社會工作學刊**，（33），89-128。
- 傅從喜、施世駿、林宏陽（2019）。我國社會安全年金制度可攜性分析。**臺大管理論叢**，29（2），173-199。
- 勞動部勞工保險局（2020）。預算、決算書、會計月報及會計制度。2021年10月25日，取自 <https://www.bli.gov.tw/0013024.html>
- 黃志隆（2017）。臺灣年金改革基礎的重構：新社會公民地位之社會平等觀點。**社會政策與社會工作學刊**，21（1），197-236。
- 黃玲玲、林萬億（2000）。論我國國民年金制度的規劃。**社區發展季刊**，（91），16-29。
- 黃淑英、詹火生、羅五湖、商東福、姚惠文（2019）。揚帆出航 國民年金保險正式上路。載於商東福（編），**國民年保險十週年—完整社會保險拼圖一**（頁39-68）。衛生福利部。
- 楊靜利（1995）。國民年金規劃構想與費率預估－人口結構、勞動參與及財務處理因素之考量。**人文及社會科學集刊**，7（1），101-121。
- 楊靜利（1998）。晚近公共年金制度之改革與借鑑。**人文及社會科學集刊**，10（3），477-514。
- 葉崇揚、陳盈方（2013）。民主、資本主義與年金體系的發展：臺灣經驗的分析。**人文及社會科學集刊**，25（1），45-86。
- 葉崇揚（2018）。年金自由化？—日本企業年金體系的制度變遷。**人文及社會科學集刊**，30（3），349-393。

- 董安琪、江豐富、劉克智（2001）。國民年金永續經營財務決策初探。**臺灣經濟預測與政策**，31（2），35-66。
- 詹火生（2009）。**國民年金的時代意義與未來挑戰**〔論文發表〕。國民年金的時代意義與未來挑戰研討會，3月27日，嘉義。
- 詹火生（2020）。**臺灣社會安全制度的現況與挑戰**〔論文發表〕。2020年社會福利論壇-社會安全網之強化及整合策略研討會，11月6日，臺北。
- 劉玉蘭（1998）。國民年金制度的規劃。**經濟前瞻**，（59），42-46。
- 劉侑學、呂建德（2014）。世代互助還是個人自助？年金政策的未來。載於王宏仁（編），**巷仔口社會學**（頁249-255）。大家出版社。
- 劉宜君、陳啟清（2013）。國民年金政策執行之研究－福利治理的觀點。**臺灣社會福利學刊**，11（1），69-111。
- 蔡吉源（2007）。妥善規劃國民年金制度降低財政負擔。**社區發展季刊**，（116），75-84。
- 蔡彥涓（2019）。中低收入老人家庭的決策行為--國民年金與戶內資源分配。**臺灣經濟預測與政策**，50（1），43-95。
- 蔡育嘉（2016）。我國國民年金保險費收繳情形之研析。**主計月刊**，（727），52-56。
- 衛生福利部社會保險司（2021）。**國民年金被保險人人數統計表及給付核付人數統計表**。2021年10月25日，取自 <https://dep.mohw.gov.tw/DOSI/cp-3413-40273-102.html>
- 衛生福利部國民年金監理委員會（2023）。**國民年金保險基金財務運用及概況**。2023年03月24日，取自 <https://dep.mohw.gov.tw/npse/cp-3950-41124-118.html>
- 鄭文輝、鄭清霞（2009）。**國民年金保險財務健全之探討**〔論文發表〕。國民年金的時代意義與未來挑戰研討會，3月27日，嘉義。
- 鄭竹君（2015）。短視個體、所得重分配與退休金制度。**財稅研究**，44（3），54-70。
- 賴于榛、陳素玲（2021）。勞保破產時間緊迫 勞部還在蒐集修法意見 專家：不能再拖。**聯合報**，3月5日，A1。
- 賴兩陽（2013）。最後一哩路迢迢：我國國民年金制度的實施問題與對策。**社區發**

- 展季刊，（144），152-160。
- 謝明瑞（2004）。國民年金制度之比較。華人經濟研究，2（1），86-105。
- 鍾秉正（2003）。年金財產權之憲法保障－從司法院大法官會議釋字 434 號解釋出發。中正大學法學集刊，（10），99-148。
- 鍾秉正（2012）。社會保險法論（修訂二版）。三民。
- 羅紀琼（2013）。勞工保險老年給付的投資報酬探討。臺灣經濟預測與政策，44（1），1-25。
- 羅紀琼（2015）。勞工保險老年給付的分配效果探討。臺灣經濟預測與政策，46（1），43-74。
- Bloom, D. E., & McKinnon, R. (2013). The design and implementation of public pension systems in developing countries: Issues and options. *IZA Policy Paper*, (59), 1-24.
- Bovenberg, L., & van Ewijk, C. (2012). The future of multi-pillar pension systems. In L. Bovenberg, C. van Ewijk & E. Westerhout (Eds.), *The future of multi-pillar pensions* (pp. 373-418). Cambridge University Press.
- Ghilarducci, T. (2008). *When I'm sixty-four: The plot against pensions and the plan to save them*. Princeton University Press.
- Hinz, R. (2012). The World Bank's pension policy framework and the Dutch pension system: A paradigm for the multi-pillar design? In L. Bovenberg, C. van Ewijk, & E. Westerhout (Eds.), *The future of multi-pillar pensions* (pp. 46-89). Cambridge University Press.
- Holzmann, R., Hinz, R., von Gersdorff, H., Gill, I., Impavido, G., Musalem, A. R., Palacios, R., Robolino, D., Rutkowski, M., Schwarz, A., Sin, Y., & Subbarao, K. (2005). *Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform*. The World Bank Press.
- Krieger, T. (2005). *Public pensions and immigration: A public choice approach*. Edward Elgar Publishing.
- Kuhn, M., & Prettner, K. (2017). Population age structure and consumption growth: Evidence from National Transfer Accounts. *Journal of population economics*, 31(1), 135-153.
- Lannoo, K., Barslund, M., Chmelar, A., & von Werder, M. (2014). Directorate-general for internal policies policy department a: Economic and scientific policy. Retrieved

- October 19, 2021, from <https://reurl.cc/o0OqDQ>
- Lee, S.-Y., Chou, K.-L., Chan, W.-S., & van Kippersluis, H. (2019). Consumer preferences and demand for annuities: Evidence from Hong Kong. *Journal of Aging & Social Policy*, 31(2), 170-188.
- Lin, C.-W. (2005). Pension reform in Taiwan: The old and the new politics of welfare. In G. Bonoli & T. Shinkawa (Eds.), *Ageing and pension reform around the World: Evidence from eleven countries* (pp. 182-207). Edward Elgar Publishing.
- Martin, P. P., & Weaver, D. A. (2005). Social security: A program and policy history. *Social Security Bulletin*, 66(1), 1-15.
- McCarthy, M. A. (2017). *Dismantling solidarity: Capitalist politics and American pensions since the New Deal*. Cornell University Press.
- Robinson, J., & Comerford, D. A. (2020). The effect on annuities preference of prompts to consider life expectancy: Evidence from a UK quota sample. *Economica*, 87(347), 747-762.
- Shahid, A. (2014). Ageing with dignity: Old-age pension schemes from the perspective of the right to social security under ICESCR, *Human Rights Review*, 15(4), 455-471.
- United Nations (2023). *Progress towards the sustainable development Goals: Towards a rescue plan for people and planet*. Retrieved May 18, 2023, from <https://reurl.cc/1erpXy>
- Yoshida, K. (2018). The stability of social security in the United States: The need for a durable institutional design. *Journal of Social Policy*, 47(2), 397-415.

The Current Situation and Challenges of National Pension System in Taiwan

Yu-Cheng Sheng^a

Abstract

The national pension system in Taiwan is a social insurance which plays a very important role in the implementation of the basic annuity system. This paper seeks to discuss the pension system's current situation and problems, review Taiwan's Sustainable Development Goals (SDGs) and give a picture of the basic annuity as part of the pension system, before putting forward research proposals for the reform of pension system in Taiwan.

This study found that the national pension system in Taiwan is tinged with nationalism, and one of its practical problems is that the population of the national insurance group moves to other professional social insurance. If it is obvious, it will affect the financial stability of the national insurance. Another problem is that the assumed share of funding by the central competent authority is the first financial source of the public welfare lottery surplus, which cannot solve the central government's problem of insufficient financial resources for the burden. A third problem is the different timing of the adjustment of the monthly insurance amount between the National Insurance and the Labor Insurance, annuity orphans, and the difference in the yearly accrual rate.

^a Adjunct assistant professor of National Chengchi University Foreign Language Center, e-mail: syckimo_pccu@yahoo.co.jp.

In addition, in order to conform to the international trend and ensure the principle of equality, the national pension system should expand the theoretical basis of the “law of large numbers”, increase the payment rate, and increase the number of the insured so that the risks assumed by all citizens tend to be the same, so as to obtain an average risk, taking into account financial sustainability, to ensure financial integrity.

Keywords: law of large numbers, old-age pension payment, social insurance, basic pension, national pension insurance

家庭照顧假的日韓比較與政策啟示*

許雲翔^a

《摘要》

隨著女性教育機會普及，女性勞動參率增加，雙薪家庭也同比例上升。然而受到傳統性別角色影響，進入勞動市場的婦女仍須負擔家庭照顧責任。而當家庭成員遭遇醫療或其他緊急情況發生時，為了因應此種壓力，許多雙薪家庭中的一位通常被迫辭去工作，退出勞動市場，在高齡化社會的趨勢下此種抉擇更為常見。如何兼顧工作與家庭，不僅是員工的問題，也是企業主的管理問題，需要政府介入提供協助。本研究選擇與我國相近之日本及韓國進行比較，分析家庭照顧假及家庭照顧留職停薪之成立背景，提出可參考之法令內容方案及政策建議，建立支持性職場，避免女性因照顧而退出勞動，並促進性別工作平權。

[關鍵詞]：有薪家庭照顧假、家庭工作生活平衡、女性勞動參與

投稿日期：民國 112 年 9 月 1 日。

* 本研究承蒙勞動部勞動及職業安全衛生研究所 108 年研究計畫 DOL-108-0008 經費支持，謹此敬表謝忱。

^a 國立中央大學法律與政府研究所教授，e-mail: yhhsu@cc.ncu.edu.tw。

壹、前言

隨著女性教育機會普及，女性勞動參率增加，如何在再生產及職場角色間取得平衡即成為重要課題。國際勞工組織（International Labour Organization, 以下簡稱 ILO）於 1919 年通過第 3 號母性保護公約，從女性產前後身心健康出發，規範女性在產後六週內不得工作、產前得離開工作並得領有津貼享有醫療照護，後續擴展至第 4 號女性夜間工作公約，均為建立在母性而進行的保護措施。時隔接近百年後，國際勞工組織於 2000 年重申第 183 號母性保護公約，各會員國國內法化於勞動法規、社會安全法或家庭法中，規範與生育相關的產假及親職假（Addati et al., 2014）。這些法制均為一種基於性別的生理考量，而在就業平等原則上的例外處理，藉由差別待遇讓女性可以在生產或產後期間兼顧家庭與工作。

儘管如此，受到傳統性別角色影響，女性較男性承擔更多的家庭照顧責任，造成前述保護法制仍有不足之處。進入勞動市場的婦女除了照顧小孩，也被期待照顧年老家人，而當遭遇醫療或其他緊急情況時，通常被迫辭去工作退出勞動市場。在市場難以提供解決方案，無法讓企業、員工及其家庭成員有較好安排時，家庭照顧假入法或許是不得不然的選擇。以美國為例，其在 1993 年通過家庭與醫療假法（Family and Medical Leave Act），提供全職工作者因家庭緊急醫療事故，得享假期或以留職停薪方式暫時離開工作照顧家庭。進一步的，歐盟於 2019 年提出第 1158 號有關家庭工作生活平衡指令，將家庭照顧所需的彈性工作安排亦納入規範。

但就為數甚多的雙薪家庭而言，問題不在於有沒有產假或家庭照顧假的保護性規範，而是缺乏假期間的經濟來源。復因諸多家庭照顧假法案內容過於妥協企業利益，設定許多申請條件，諸如排除小型企業適用、無給假等法制設計，讓勞工的工作與家庭兩難問題，並未因進步立法得到解決（鄭麗嬌，1999）。根據調查，四分之一美國職場婦女在產假兩週內即重返工作，主要原因即是經濟壓力，顯見假期間經濟支持的重要性。再考量女性原即承擔比男性為多的無給家庭照顧（unpaid family care），約為男性的三倍（The Organization for Economic Cooperation and Development[OECD], 2019），若不能以有給假作為誘因，讓男性也願意接受家庭照顧工作，實對職場女性相對不利；這些問題亦出現在我國家庭照顧假之上，同樣有

使用率不高、多數無薪、公私部門員工保障差異、家庭照顧懲罰等問題（詳見後文）。本研究選擇日本與韓國作為立法參考國家，在個案國家選擇上，德國、美國及北歐國家確實是學者間引介的重要參考對象，然而一方面部分國家照顧假有社會保險作為給付基礎；另方面，美國家庭假法制適用對象為聯邦政府員工，私部門僅為建議參考適用。日本與韓國在性別立法的設計下與我國接近，三國於立法時均有將雇主營運納入考量；2019 年我国家庭照顧假修法草案，更是直接援引日本制度（見後文所引 2019 年 4 月 24 日院總第 1542 號委員提案第 23253 號），然未能獲致共識。日本的特點在於結合育兒與介護（照顧）立法，韓國則與我國相同，將照顧假規範於性別平等法規中（如表 1），基於此，本文在過去的修法基礎上，進一步補充未來應予以參酌考量之處。

表 1

各国家庭照顧假一覽

國家	法案或 法條內容	請假事由 及假別	對象	給付
我國	性別平等工作法 ¹ 第 20 條	醫療或其他重大事故	家庭成員	無
美國	2015 年家庭與 醫療假法	1. 新生兒出生和照顧 2. 安置領養兒童 3. 照顧健康狀況嚴重的直系親屬 4. 員工嚴重健康狀況而無法工 作，必須申請醫療假 5. 配偶、兒子、女兒或父母是現 役軍人或即將徵召入伍的軍人 發生緊急情況	新生兒、領養 兒童、直系親 屬（配偶、子 女或父母）、 員工本身、軍 人眷屬	無
英國	1996 年就業權 利法	配偶、伴侶、子女、孫子女、父 母或其他依賴您照顧的人面臨緊 急情況，包含疾病、生產、照護 安排中斷及孩子上學期間發生事 故	配偶、伴侶、 子女、孫子 女、父母或其 他依賴您照顧 的人	無

¹ 本法原為「性別工作平等法」，名稱已於 2023 年 8 月 16 日修正為「性別平等工作法」，文內亦配合修正。

表1（續）

國家	法案或法條內容	請假事由及假別	對象	給付
德國	2012 年家庭照顧時間假法	同居親屬有照顧之需求	同居親屬	搭配照顧津貼之保險給付項目及（提供貸款）薪資部分為向聯邦家庭和公民責任辦公室貸款，復職後需償還
法國	2010 年勞動法「家庭連結照顧假」及「照顧假」	患有危及生命的疾病，或處於嚴重且無法治癒的疾病晚期或末期，假期用來照顧殘疾者或情況嚴重失去自主能力者	直系尊卑血親跟兄弟姊妹之外，共同居住者跟醫療代理人	有（安寧照顧每日津貼）
瑞典	育嬰假法下父母縮短正常工作時間	六種形式育嬰假，包含縮短正常工作時間的形式，直到孩子滿八歲為止	子女	有（兒童照顧福利津貼）
日本	育兒、介護休業法	1. 育兒休業及育兒休假 2. 勞基法照顧假 3. 介護休假	子女、家人	有（僱用保險），但無提供育兒休假及介護休假相關給付
韓國	男女僱用性別工作平等法及工作 · 家庭兩立支援相關法律第 22 條之二及 19 條	1. 家族照顧留職 2. 家族照顧休假制度 3. 育兒留職	子女、家人	無

資料來源：本研究整理。

貳、我國家庭照顧假的制度背景與問題

一、制度背景與內容

自國際勞工組織提出產假及母性保護公約以來，會員國將公約條文轉以國內勞動法方式，實現保障女性勞動者的精神。然此種保護性規範仍在迎合性別角色的需要，並非意圖改變家庭照顧的性別分工（陳昭如，2017）。其結果是在性別角色無

法有所改變下，反可能因保護性規範加深雇主既有性別印象，成為女性職場的障礙。因而性別角色解套的方式必須將家庭照顧責任由個人或家庭，轉移至社會與國家，讓女性跳脫傳統「家庭照顧者角色」，由政府提出完整的家庭照顧福利立法及政策，補足女性因參與勞動而留下的家庭照顧缺口（陳貞蘭，2003）。基於此，我國開始檢討女性的工作權益，最後促成性別平等工作法修正通過，並將家庭照顧假予以立法。

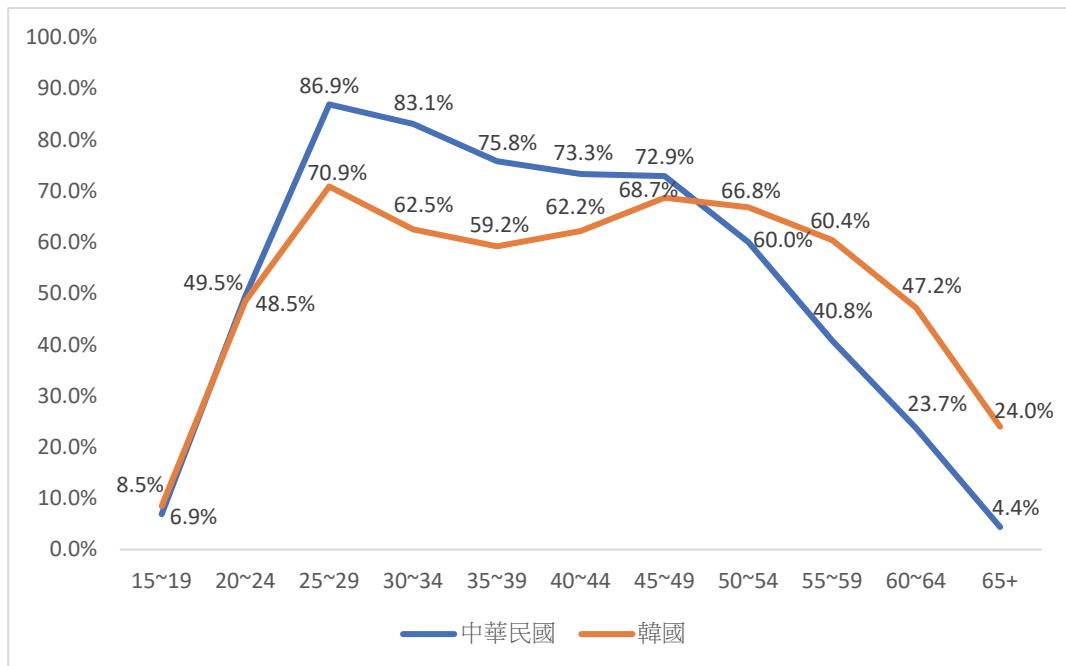
我國家庭照顧假規範與其他國家不同之處，在於後者主要規範在勞動法及社會安全法規，而我國係落於性別工作平等法，僅有韓國與我國相同（詳後各國介紹）。該法自施行至今已屆滿 17 年，期間經過 2 次修正，將適用範圍逐漸擴大到全部事業單位，讓勞工在遇有家庭成員需要預防接種、發生嚴重之疾病或其他重大事故時，而必須親自照料該家庭成員時，都能受到保障。然觀諸勞動部 2019 年「僱用管理就業平等概況調查」關於家庭照顧假申請者的統計數據，過去一年企業內曾提出申請照顧假的比例相當有限，僅有 9.5% 的受訪企業；其中企業員工女性提出者（3.9 次）為男性提出者（1.8 人次）的兩倍，申請端反映相當程度的性別差異（勞動部，2020）。而根據中華民國家庭照顧者關懷總會（2017）的調查，我國勞動者若需對家中成員進行家庭照顧，期間平均長達 9.9 年，亦多依循傳統性別分工由女性提供照顧。在職場未能提供支持性措施的結果下，相當高比例的職業婦女需長時間在工作及家庭兩地奔波，最後選擇退出勞動市場。實證研究亦發現，對於因生育而做出離職選擇的婦女，身負家庭成員照顧責任者，再重回職場的可能性明顯偏低（薛承泰，2000）。

我們可以發現，台灣婦女就業明顯受到家庭生命週期的影響，家庭經濟理性的考量重於婦女個人薪資效益的考量，亦即婦女若是薪資低於僱用家事勞動者（不分本國或外國籍）所需支付的成本，相當容易做出「不如離開職場，退回家庭接起照顧工作」的選擇。而一旦婦女在職涯的起始階段即做出此種選擇，重返職場的可能性相當低。若與韓國婦女勞動參與率進行各年齡組別的比較（如圖 3），亦可看出家庭生命週期對我國婦女就業的影響。兩國在 20 至 24 歲年齡組別之前的勞參率幾乎一致，有著同樣的女性高教育年限的社會經濟背景，25 至 29 歲之後的年齡組別也同樣有因婚育退出勞動市場的狀況，但我國婦女勞參率自此一路向下，而韓國則在 35 至 39 歲年齡組後開始回升。亦即該國有相當高的婦女再就業比例，相對來

說，我國婦女只要一選擇退出勞動市場，即很難重返就業。

圖 1

2019 年我國與韓國婦女就業率按年齡組別



資料來源：整理自“勞動統計圖表彙編”，行政院國家發展委員會，2021
(<https://reurl.cc/9RN5Aa>)。

基於此，如何在既有的家庭照顧假法制進行調整，提高企業誘因設計留才措施，或以社會保險提供「有給」假期，使其個人薪資效益高於家庭經濟理性，避免婦女在職涯初始階段即因家庭照顧而離職，實乃當務之急，此亦為性別平等工作法的部分立法意旨。性別平等工作法第二十條主要立法內容如下：

(一) 請假事由

受僱者於其家庭成員預防接種、發生嚴重之疾病或其他重大事故須親自照顧時，得請家庭照顧假。

(二) 假期計算

家庭照顧假日數併入事假計算，全年以七日為限。

(三) 薪資給付

家庭照顧假薪資之計算，依各該事假規定辦理。依勞工請假規則規定，勞工請事假一年內合計不得超過十四日，事假期間不給工資。

(四) 禁止不利益對待

雇主不得因受僱者請家庭照顧假而視為缺勤而影響其全勤獎金、考績，此為事假與家庭照顧假不同之處。

原則上，我國家庭照顧假併入事假計算，薪資計算依各該事假規定辦理，事實上多為無給，與 1993 年美國家庭與醫療假法案相近，將家庭照顧假作為一種符合資格員工的請求權（得請家庭照顧假），若雇主核可則比照事假，同樣沒有要求雇主給付休假期間薪資。

二、相關問題與修法方向

我國家庭照顧假是以事假的形式為之，儘管雇主對於性別平等工作法的假別並無法准駁，受調查時多數雇主同意申請，少數則讓勞工用其他假別處理緊急事故。儘管如此，實際上有勞工申請此一假別的事業單位比例偏低。連帶的，實務上家庭照顧假之爭議相對較少，如表 2，² 歷年均為個位數，自 2002 年後累計 25 件申訴案，其中只有 12 件進入行政機關的評議程序，亦多是涉及請假後的爭議。代表性個案為勞動部 105 年勞動法訴字第 1050006467 號訴願決定書，主管機關對於重大事故、嚴重疾病等認定，需要有醫療機構提供評估的客觀佐證，仍是較為採較高、嚴格的認定標準，而使請假資格較為限縮，³ 此與英國就業法庭只要員工提出即具備合理性的見解亦有出入。研究整理出下列目前家庭照顧假所面臨的問題，並按時間序列（從最近到最久）列出修法版本：

² 性別工作平等申訴相關程序及統計參見性別工作平等申訴審議處理辦法。

³ 本案係勞方為照顧母親而請家庭照顧假，雇主拒絕，勞方申請家庭照顧假，其結果為主管機關為判斷勞方是否符合請假要件，親自訪談勞方母親之醫生，依醫生之說明判斷並無實際請假、照護需求，而最後認定雇主並無違法，訴願決定書提出「病患未失去生活自理能力且無開刀住院急迫性」作為判斷理由。

表 2

性別工作平等申訴案件-按申訴類別分

	2015 年		2016 年		2017 年		2018 年		2019 年 (1-6 月)		2002 年 3 月 累計	
	申訴	評議	申訴	評議	申訴	評議	申訴	評議	申訴	評議	申訴	評議
工作平等措施 (總數)	90	(39)	119	(54)	135	(84)	118	(66)	49	(17)	948	(506)
生理假	8	(3)	14	(5)	19	(10)	16	(12)	4	(1)	98	(53)
產假	19	(7)	16	(7)	26	(18)	21	(10)	7	(4)	298	(183)
產檢假	3	—	1	(1)	8	(2)	5	(3)	4	(1)	21	(7)
安胎休養請假	14	(5)	20	(13)	22	(10)	17	(6)	8	(1)	107	(45)
陪產假	3	(1)	10	(3)	2	(5)	3	—	—	—	33	(13)
育嬰留職停薪	37	(18)	45	(22)	40	(27)	43	(18)	16	(6)	274	(137)
育嬰留職復職	12	(7)	14	(5)	23	(16)	23	(15)	7	(3)	142	(73)
哺乳時間	—	—	3	(1)	—	(1)	2	(2)	3	(1)	13	(6)
育兒減少工時或 調整工時	1	—	1	—	—	(1)	2	(1)	2	(1)	9	(3)
家庭照顧假	2	(1)	2	(1)	8	(5)	2	(1)	5	(2)	25	(12)
托兒設施或措施	—	—	2	—	2	(1)	—	—	—	—	4	(1)

資料來源：整理自性別工作平等申訴案件統計，行政院性別平等會，2018
(<https://reurl.cc/z6RWG0>)。

(一) 政策問題

1. 家庭照顧假使用率不高且多數為無薪

從勞動部「107 年僱用管理就業平等概況」調查報告結果觀之，儘管雇主同意員工申請（或有提供）家庭照顧假者的比例有 78.1%（較 2017 年增加），實際提出申請的員工僅有 9.4%，其中多數為無給假（64.4%，較 2017 年增加 4%），只有 11.3% 薪資照給（較 2017 年減少 4.2%），且多數為女性申請（較 2017 年增加 1.5%）。如此低的家庭照顧假實際申請比例，關鍵在於企業態度及現行家庭照顧假主要仍為無給（陳姍臻，2017）。

2. 家庭照顧假申請在公私部門及企業規模間有所差異

公部門及較大型公司相較而言，同意員工申請的比例較高（如表 3），或與採取配套管理措施，包括育嬰留職停薪、臨時看護人力、彈性上班、輪調、縮短工作週數、上班地點特別安排與提供在家工作機會等等，而無法在人力或財務上負擔的中小型企業，相形之下難以與提供留才措施，福利條件相對優渥的大型企業競爭人才，而中小型企業員工，其家庭更是難以期待得到同等支持，結果在企業與員工間造成機會不均（disparity）。

表 3

我國事業單位同意申請家庭照顧假情形

單位：家，%

項目別	樣本數	總計 (%)	會同意 員工申請	平均同意 申請日數 (日)		最近是否 有員工申請 有
				最近一年 沒有員工 申請	不會同意 員工申請	
員工規模						
29 人以下	1,484	100.0	76.4	6.8	6.6	
30~99 人	689	100.0	89.9	6.9	20.5	
100~249 人	587	100.0	96.3	6.9	44.5	
250 人以上	458	100.0	100.0	7.0	77.7	
組織型態						
民營	2,742	100.0	77.6	6.8	8.8	
公營	476	100.0	100.0	7.0	31.1	
項目別	會同意員工申請					
	最近一 年有員 工申請	提出申請者人數 / 性別			最近一年 沒有員工 申請	不會同意 員工申請
總計	9.5	5.1	1.8	3.9	3.8	68.9
行業別						
農、林、漁、牧業	5.9	3.0	1.8	3.1	1.0	84.3
礦業及土石採取業	12.3	3.2	4.9	6.8	0.5	60.5
製造業	10.0	6.2	2.6	3.1	4.3	65.0
電力及燃氣供應業	30.1	6.9	7.4	4.1	18.6	55.4
						14.6

表 3 (續)

項目別	會同意員工申請					不會同意 員工申請	
	最近一 年有員 工申請	提出申請者人數 / 性別					
		平均申請 人數(人)	僅有 男性	僅有 女性	男女性 員工都有 申請		
用水供應及污染整治業	5.6	3.1	0.3	1.0	4.3	77.0	17.4
營建工程業	4.9	2.8	1.0	1.3	2.6	62.5	32.6
批發及零售業	8.0	2.1	1.6	3.4	3.0	70.8	21.2
運輸及倉儲業	6.4	15.8	0.9	1.0	4.5	81.7	12.0
住宿及餐飲業	6.7	2.5	1.9	4.1	0.7	69.2	24.1
出版、影音製作、傳播及 資通訊服務業	26.5	9.6	4.3	5.3	17.0	63.5	10.0
金融及保險業	13.0	21.0	5.2	0.2	7.5	79.8	7.3
不動產業	1.7	6.7	0.3	0.5	0.9	77.6	20.7
專業、科學及技術服務業	9.1	6.0	2.3	5.1	1.7	77.5	13.4
支援服務業	8.7	5.6	1.0	5.3	2.5	64.9	26.4
公共行政及國防；強制 性社會安全	31.2	7.6	1.3	12.7	17.3	68.8	--
教育業	26.4	5.2	-	12.8	13.6	71.2	2.3
醫療保健及社會工作服務 業	12.3	7.3	0.3	10.3	1.7	73.1	14.6
藝術、娛樂及休閒服務業	22.0	2.7	4.2	11.0	6.9	65.6	12.4
其他服務業	10.9	1.8	0.1	9.9	0.9	62.1	27.0

資料來源：修改自 108 年僱用管理就業平等概況調查及工作場所就業平等概況調查報告（頁 72-75），勞動部，2020 (<https://statdb.mol.gov.tw/html/svy08/0824report.pdf>)。

3. 家庭照顧懲罰 (family penalty) 問題

家庭照顧者即便能取得雇主的支持，短暫離開職場照顧家人，但在職場發展及薪資成長上還是受到懲罰。也就是說，此種保護性規範並沒有改變家庭照顧的性別分工，其結果是在性別角色無法有所改變下，反可能因保護性規範加深雇主既有性別印象，如表 3 同意女性申請為多數，認為請照顧假的女性對工作不夠投入，反而成為女性職場的障礙。

4. 產假、育嬰留職停薪等與家庭相關假期使用或流用問題

儘管產假、育嬰留停等為與家庭照顧假立法目的不同，期間也不同，企業在員工管理層面，持續面臨既有與家庭成員相關假期是否可整合運用的問題。對企業而言，包含生理假、產假、陪產假、育嬰留職停薪、家庭照顧假等假期，分別規範在性別平等工作法第 14 條至第 16 條、第 20 條、性別工作平等法施行細則第 7 條、勞動基準法第 50 條，若能彼此流用或可增加管理彈性。而就女性勞動者來說，若能在不同假別間流用，可以擴大勞動者的時間自主性，更可能平衡工作和照顧責任。

5. 長期照顧法制整合問題

家庭照顧假的需求若能在長期照顧體制的支持下，或許特定需求就不必然由家庭成員來提供，也就不需以請假的方式進行，女性勞動者即不會面臨前述的家庭照顧懲罰。然而過去長期照顧法制（包含長照 1.0 及 2.0）除考量了喘息服務外，並沒有全盤思考提供照顧者的需求，而照顧人力供給的不足，更是難以實現喘息服務。

（二）立法修正回應

1. 參考日本育兒、介護休業法之制度（2019 年 4 月 24 日院總第 1542 號委員提案第 23253 號）

此提案針對「與長期照顧法制整合問題」問題，日本針對受僱者其需要照顧的親屬因受傷、疾病或出現身體上乃至於精神上障礙而需要兩周以上經常性照顧的狀態，受僱者可分三次申請總計 93 日的介護休業（詳如下文日本部分的討論）。立委提出之草案條文為「受僱者任職滿 6 個月後，於發生下列事由須親自照顧連續 2 週以上時，得申請照顧留職停薪，期間至照顧事由消滅為止，受僱者可分 3 次申請總計 93 日之照顧留職停薪：一、本人或配偶之直系血親尊親屬年滿 65 歲以上或重大傷病須侍奉。二、配偶或子女重大傷病須照護。」次數、天數均與日本相同，受僱者負擔之社會保險費則由政府編列預算，與育嬰留停制度不同。

2. 參酌生理假之規範模式（2018 年 11 月 7 日院總第 1542 號委員提案第 22463 號）

此提案針對「家庭相關假期使用或流用問題」及「多數為停薪」問題，家庭照

顧假，薪資照給，全年以 3 日為限，其他家庭照顧假請假日數併入事假計算。

3. 參酌公務人員請假之規範模式（2017 年 11 月 22 日院總第 1542 號委員提案第 21364 號）

此提案針對「多數為停薪」問題，基於平衡勞工、公務員之請假權益，因公務人員請假規則規定有薪事假為 5 日，而家庭照顧假併入事假算後，則其中 5 日家庭照顧假為有薪，2 日無薪。故立委提出之草案版本為「請假日數併入事假計算，全年以 7 日為限。家庭照顧假薪資之計算，其中 5 日，薪資照給，其餘 2 日依各該事假規定辦理」。

4. 擴充請假事由（2017 年 5 月 17 日院總第 1542 號委員提案第 20842 號）

此提案直接針對「家庭照顧假使用率偏低」問題，以在原有家庭照顧假請假事由中增列如增加天然災害停止上課、學校家長日，作為請假事由。

5. 參考育嬰留停制度，類比公務人員侍親假（2017 年 3 月 15 日院總第 1542 號委員提案第 20314 號）

此提案針對「家庭照顧懲罰」問題，規劃侍親照護留職停薪，2 周以上，最長二年，事由為本人或配偶之直系血親尊親屬 65 歲以上或重大傷病須侍奉，或配偶或子女傷病需照顧。社會保險費也是參考育嬰留停制度，雇主免於繳納社會保險費，勞工負擔部分應予繳納，且可遞延繳納。

三、國際組織適法建議

（一）國際勞工組織女性勞工身心健康指引

隨著國際勞工組織在 2011 年提出女性勞工身心健康指引後，家庭與工作平衡（work-life balance）、性別主流（gender mainstreaming）等方向規劃家庭照顧相關法制，已成為國際趨勢（ILO, 2011, 2016）。OECD 等國際組織亦主張兩性在家庭照顧上若能更為平權，愈能發揮女性勞動的潛能，經濟將更能發展（Woetzel et al., 2015）。各會員國國內立法上，亦逐漸走出生殖保護的母性思維，朝較具性別平權意義的有薪家庭照顧假（paid family leave），或至少是家庭照顧無給假（unpaid

family leave) 發展。不過，過往母性保護原則所發展出的規範仍為各國在家庭照顧上的基本法制架構，在此基礎上，擴展「家庭照顧」及「有給假」的相關規範，如勞動法增列法定假期，或社會安全法增列家人病危撫養，財務上則或以社會保險（如美國的六州及德國），或以津貼給付（如法國的家人病危撫養津貼）作為支付休假者薪資的基礎。

從國際勞工組織的角度來看，若能有效設計工作時間安排法制，將容許男性和女性勞動者按照家庭責任安排，此亦為「工作未來」宣言鼓勵各會員國讓勞動者對工作時間擁有更大的選擇權和控制權的主要考量。將給勞動者帶來健康和幸福，改善個人和公司表現。根據公司的工作需求，政府、雇主和勞動者投入共同設計工作時間，讓勞動者有機會彈性安排工作時間。為了解決問題，政府、雇主和勞動者也需要在生產效率改進方面提供支持，以便勞動者能夠維持或增加所得，同時最大限度地縮短工作時間。在具體安排和工作時間方面，按照公司提高靈活性的需要，給予勞動者更大選擇以平衡工作和個人生活，並保障最短工作時間。

（二）歐盟家庭工作生活平衡指令

為保障勞動者家庭照顧假及彈性工作安排的權利，歐盟於 2019 年通過 1158 號家庭工作生活平衡指令，指令第三條第 F 款直接與遠距工作相關，其定義所謂彈性工時（flexible working arrangements），主要之內容為利用遠距工作方式（remote working arrangements）、引進彈性工作班表以及縮短工作時間等。⁴ 指令主要保障事項如下：

1. 陪產假（paternity leave）

在生育之後，父親至少需要有 10 天的照顧假，其給付至少要等同於有給病假專法或特別立法保障家事勞動者權益。

⁴ 原文為「flexible working arrangements' means the possibility for workers to adjust their working patterns, including through the use of remote working arrangements, flexible working schedules, or reduced working hours.」

2. 育嬰假 (parental leave)

至少保障 2 個月的親職假，並不得在父母間移轉使用，給付水準則由會員國決定。

3. 家庭照顧假 (carers' leave)

勞動者為照顧或支持家屬，得享有每年 5 天的照顧假。

4. 彈性工作安排請求權 (right to request flexible working arrangements)

針對家有 8 歲以下兒童的勞動者，得有彈性工作請求權。

參、日本家庭照顧假法制

自立法目的與思維觀之，日本之「育兒・介護休業法」係為了「透過對於勞工進行育兒及家庭照護之支援等相關措施，以促進為育兒或家庭照護之勞工得繼續受僱或再就業之機會，使勞工得以兼顧職業生涯及家庭生活」，以支援勞工之工作與生活平衡為目的，因而將育兒與介護（長期照護）需求予以整合（如表 4）。此立法系自 1992 年「育兒休業法」修正，歷經 2001 年、2004 年，再至 2009 年修正時，乃新增許多規定，包含育兒期間短時間勤務以及免除超過約定工作時間外工作、促進父親取得育兒休業的策略、小孩看護制度的擴充、新設因為介護的短期休假制度。最新 2017 年修正版本制度保障變得更加充實，考量因為小孩不能去保育園而被迫退職的男女，甚至是讓邊工作邊育兒的男女勞動者，能有一個便於取得育兒休業的就業環境，增設在子女沒有去保育所的時候，育兒休業可以最多延長到子女 2 歲。另外，創設了對雇主的努力義務：針對預定生育的勞動者負有使其週知育兒休業制度的義務、對一邊工作一邊育兒的工作者有提供容易利用的以育兒為目的之休假制度之義務。與我國相較，育兒休業與育嬰留職停薪相同，而育兒休假（子女看護假）、介護休假與家庭看護假同，不同之處在於日本有針對家人設計的留職停薪（介護休業），該國法制簡述如下：

一、育兒

(一) 育兒休業

實施育兒休業之前間，原則上是在子女出生之日起到 1 歲前。在子女到達 1 歲時，有下列情形者，可延長至 1 歲 6 個月：1. 在子女滿 1 歲前，勞動者本人或配偶正在進行育兒休業，且 2. 希望進入保育園但無法進入之情形；有前述情況時，可再從 1 歲 6 個月延長至 2 歲。如果父母同時獲得育兒休業者，則可將取得育兒休業的期間延長到子女到達 1 歲 2 個月之前，但不論是勞工或其配偶各自最長的休業期間皆為 1 年。

在對象部分，勞工為了養育未滿 1 歲之子女而為之長時間之休業，子女在此處除了和勞動者之間存在法律上親子關係（含收養）外，還包括處於為了結成特殊養子女關係的試驗性養育期間、被委託在法律關係上的養父母處的兒童等。除不定期勞動者能夠申請育兒休業外，若定期勞動者在同一雇主處繼續工作滿 1 年以上，且在子女滿 1 歲 6 個月前並未有明顯契約期滿或是更新的情況下亦可申請。此外，可透過勞資協議排除未滿一定工時要件之勞動者。

在申請提出部分，照顧 1 歲前小孩之育兒休業，勞動者原則上需在希望休業開始之日前一個月提出；照顧到 1 歲 6 個月子女之育兒休業，需在預定開始育兒休業之日（1 歲生日）前二周提出。照顧到 2 歲子女之育兒休業開始予定日（滿 1 歲 6 個月之翌日）前二周提出。育兒休業之提出，雇主不能以事業繁忙等經營上或非合理的理由拒絕，就雇主方而言，勞動者有不能育兒休業之合理的理由為：1. 明顯於提出育兒休業後 1 年內僱用關係終了者；2. 一周約定工作天在二日以下者。

(二) 育兒休假（子女看護假）

為了照顧生病，受傷的子女或為了預防子女疾病，該法另行在日本勞基法 39 條之年次有給休假日外，訂定子女看護假。看護假被定位為，當子女生病或受傷時能夠簡單取得，讓勞動者能繼續工作且兼顧育兒。「為了預防疾病」指的是子女之健康檢查或預防接種，預防接種不限於預防接種法上之接種，其他種類之接種（流感等等）也包含在內。

提出子女看護休假的時候，必需向雇主表明下列事項：1. 勞動者的姓名；2. 接受照顧的子女之姓名、出生年月日；3. 看護休假取得之年月日；4. 因子女受傷或疾病或預防疾病而需要子女看護休假照顧之事實。因需要子女看護休假多為緊急情況，因此可以當天以電話口頭提出申請，事後再繳交書面即可。雇主並可以要求勞動者提出關於照顧子女受傷、生病或預防疾病等必要之書面證明，但是應考量提出書面證明是否造成勞動者過重之負擔。雇主原則上對於勞動者提出子女看護休假之申請，不得拒絕。

除日僱勞動者外，每一名就讀小學前之子女，其父母可向雇主在 1 年度提出 5 日為限之子女看護假（如有 2 名子女則增加為 10 日）。另外，若經勞資協議訂定，雇主得拒絕下列勞動者之申請：1. 未受該僱主持續僱用滿 6 個月之勞動者；2. 一周內之工作天數在 2 天以下者。

二、介護（照護）

（一）介護休業

「介護休業」指男女勞動者為了照顧家族中有受傷、疾病或肉體與精神上之障礙且有 2 周以上長時間照顧的需求狀態之對象，而為之長時間休假。「家族」範圍包含勞動者之配偶（包含事實上婚姻關係者）、父母及子女（包含祖父母、兄弟姊妹、孫子）、配偶的父母。針對同一位需照護之家族對象最多可以提出 3 次介護休業，並且可以連續介護休業。該照護對象家族已接受合計達 93 日之照護時，不可再針對該照護對象申請介護休業。提出時，需以書面提供雇主下列資訊：提出之年月日、勞動者的姓名、對象家族之姓名及與勞動者之關係、對象家族之需照護狀態、希望休業開始及希望休業終了之日、到目前為止該對象家族接受介護休業之日數。雇主並可以要求勞動者提供證明受照護之對象家族之需照護狀態之書面證明。

提出介護休業之申請係勞動者一定期間內之勞務給付義務消滅之意思表示。符合要件的介護休業申請者，其勞動給付義務消滅，雇主不得以業務繁忙或經營上之理由妨礙勞動者之休業。定期僱用勞動者，在提出申請時，該當下列情形者，可以為介護休業：1. 同一雇主繼續僱用 1 年以上；2. 預定開始之日起算 93 日後，再經過 6 個月的期間內勞動契約未有明顯終止或更新者。此外，勞資協議可以訂定一定之

勞動者不得為介護休業。

勞動者需在預定開始介護休業日前 2 周提出，不問理由皆可在介護休業期間內將時間延長 1 次，但需在原預定結束之日前 2 周提出。雇主不得拒絕勞動者符合要件之介護休業申請。但是，若勞資協議有協議，則雇主可拒絕以下勞動者之其介護休業之申請：1. 未受該雇主持續僱用滿 1 年者；2. 有合理的理由認為不得為介護休業者。所謂「有合理的理由認為不能為介護休業者」指有下列情形：僱傭關係很明顯在提出申請後 93 日內終止之勞動者、1 周內工作天數在 2 日以下者。勞動者可在介護休業開始前日，撤回提出之申請。但是針對同一位需照護家族連續 2 次撤回者，雇主可以拒絕其提出之介護休業。

而在介護休業期間有下列情形者，即終止介護休業：1. 不再照護受介護休業之對象家族；2. 進行介護休業之勞動者，開始產前產後休業、育兒休業或是新的介護休業。所謂「不再照護受介護休業之對象家族」具體指下列情況：1. 對象家族死亡者；2. 離婚、婚姻取消等與對象家族間之親屬關係消滅；3. 勞動者有受傷、生病等無法照顧需照護家族之情形。

（二）介護休假

介護休假被定位為照顧需照護之家族，讓勞動者能繼續工作且兼顧照護責任。所謂「需照護之家族」指勞動者之配偶（包含事實上婚姻關係者）、父母及子女（包含祖父母、兄弟姊妹、孫子）、配偶的父母，有受傷、疾病或肉體與精神上之障礙且有 2 周以上長時間照顧需求之狀態者。當勞動者有需照護或照顧之家族時，可以向雇主提出 1 年度 5 日為限；以 1 日或半日為單位（若是有 2 人以上需照護之家族，則為 10 日）之介護休假。申請照護休假時，需向雇主提供下列資訊：1. 勞動者的姓名；2. 對象的姓名及和勞動者的關係；3. 照護休假開始之年月日；4. 對象家族的需照護狀態事實，若不能以書面提出，則可以用口頭提出。雇主對於勞動者之申請，可以要求以書面提供：1. 對象的姓名及和勞動者的關係；2. 對象的姓名及和勞動者的關係；3. 對象的需照護狀態事實，但是應考量提出書面證明是否造成勞工過重之負擔。

雇主原則上對於勞工照護休假之申請，不得拒絕。除日僱勞動者除外；另外，若經勞資協議訂定，雇主得拒絕下列勞動者之申請：1. 未受該雇主連續僱用滿 6 個

月者；2. 一周內之工作天數在 2 天以下者。

表 4

日本育兒與介護下照顧法制

類別	育兒	介護
法源	育兒、介護休業法	
假別	育兒休業	介護休業
	子女出生之日起到 1 歲前。在子女到達 1 歲時，有下列情形者，可延長至 1 歲 6 個月：1. 在子女滿 1 歲前，勞動者本人或配偶正在進行育兒休業，且 2. 希望進入保育園但無法進入之情形；有前述情況時，可再從 1 歲 6 個月延長至 2 歲	勞動者為了照顧家族中有受傷、疾病或肉體與精神上之障礙且有 2 周以上長時間照顧的需求狀態之對象，而為之長時間休假，合計達 93 日
	育兒休假 (子女看護假)	介護休假
	為了照顧生病、受傷的子女或為了預防子女疾病，訂定子女看護假	勞動者有需照護或照顧之家族時，可以向雇主提出 1 年度 5 日為限；以 1 日或半日為單位（若是有 2 人以上需照護之家族，則為 10 日）之介護休假

資料來源：作者整理。

肆、韓國家庭照顧假法制

韓國的家庭照顧假制度與我國相同，主要規範於性別工作平等法制，相關規範為男女僱用性別工作平等法及工作・家庭兩立支援相關法律，⁵ 育兒部分規範於同法中，其內相關工時縮短規定，後續亦將適用對象擴及其他家人。勞工申請家庭照顧假條件規範於第 22 條之 2，原則雇主應同意，例外拒絕條件規範於同條之 2 第 1

⁵ 原文：남녀고용평등과일・가정양립지원에관한법률 簡稱男女僱用性別工作平等法
남녀고용평등법

款（例外拒絕），假期類型及拒絕條件如下：

一、家族照顧留職⁶

當受僱者以父母、配偶、子女、或配偶的父母（以下稱「家族」）罹患疾病、發生事故或因年老為由，申請留職停薪以照顧之時（以下稱「家族照顧留職」），事業主需予以允許，法律依據為男女僱用性別工作平等法第 22 條之 2（勞動者的家族照顧等支援）。惟當無法僱用替代人力時，或導致正常事業營運上重大困難時等事宜不在此限，⁷ 其拒絕條件如下：

1. 勞工任職不到一年。
2. 除了申請家庭照顧假的勞工外，需要照顧的家庭父母，子女和配偶可以照顧家人。
3. 雇主已向就服中心登記求才代理人，並試圖僱用替代人力超過 14 天，但未能替代勞動力。但是，若雇主在沒有正當理由的情況下拒絕僱用超過兩次則不在此列。
4. 如果勞工的家庭照顧假申請對商業營運造成嚴重困難，雇主並提出證明。

在事業主依據前項規定不允許家族照顧留職時，勞動部得考慮僱用效果等予以支援，包含臨時人力補充及財務補助。⁸

家族照顧留職期間以一年最長 90 天為上限，可分次使用。分次使用時，每次的期間需 30 天以上。⁹ 事業主不得以家族照顧留職為由，解僱該當勞動者或惡化勞動條件等不利的處置。¹⁰ 家族照顧留職原則上為留職停薪，但如果勞資雙方有依團體協約或就業規則等另外規定則不在此限。家族照顧留職期間計入年資。惟不計入「勞動基準法」第 2 條第 1 項第 6 號的平均薪資計算期間。¹¹ 事業主需努力提供所

⁶ 原文：가족돌봄휴직

⁷ 於 2012. 2. 1 修正

⁸ 於 2010. 6. 4., 2012. 2. 1. 修正

⁹ 於 2012. 2. 1. 新設

¹⁰ 於 2012. 2. 1. 新設

¹¹ 於 2012. 2. 1. 新設

雇勞動者必要的心理諮詢服務，以協助其得以健康地兼顧職場和家庭。¹²

而在考量三代家庭的條件下，家族照顧留職於2019年也做出修正，通過僱用保險法部分修正案等6項法案，內容包括擴大可使用家族照顧留職制度的家族範圍由現行的父母、配偶、子女、配偶的父母擴大至祖父母以及孫子女（第22條之2第1項、第2項），此項修正是為了讓祖孫家庭也能利用此制度。

二、家族照顧休假制度¹³

由於家人照顧需求不盡然在事前可以預期，更多的是突發性事件，需要具有彈性的短期假期，而上述中男女僱用性別工作平等法規定的「家族照顧留職」，最長可申請時間為90天，但一次最少需連續使用30天以上，因此受僱者基本上無法以天為單位申請。因而在僱用保險法進行部分修正，並於2019年3月22日在韓國國會「環境勞動委員會」會議通過，新設「家族照顧休假制度」，並於2019年8月1號在法制司法委員會通過，改調整男女僱用平等法，並於2020年1月1號開始施行。

制度目的在於提供受僱者因家人罹患疾病、發生事故或年老等導致突發需要照護時申請，以1天為單位，一年最多可請10天，並且合併入既有的「家族照護留職制度」規定的90天計算，也就是兩項休假合計，一年可請90天。並且新增「養育子女」為申請的事由。¹⁴ 綜上所述，家族照顧休假制度目的在於提供受僱者因家人罹患疾病、發生事故、年老等導致突發需要照護或養育子女時，可使用以日單位來申請的短期休假。

三、育兒

(一) 育兒留職停薪

依男女僱用性別工作平等法第19條規定，當受僱者向事業主以需養育滿8歲以

¹² 於2012.2.1.修正

¹³ 原文：가족돌봄휴가제도

¹⁴ 第22條之2第2項、第4項、第5項、第6項

下或小學 2 年級以下的子女（包含領養子女）為由，申請留職時，事業主需允許之，育兒留職期間以 1 年以內為限。事業主不得以育兒留職為由，予以解僱或其他不利的待遇，育兒留職期間不得解僱該受僱者。惟無法繼續經營事業時，不在此限。育兒留職結束後，事業主需將該受僱者復職到與留職前薪資水準相同的職務。又，第二項的育兒留職期間計入年資。

（二）育兒工時縮短制度

育兒工時縮短制度是以未滿八歲或小學二年級以下的父母為對象，如果父母沒有使用育兒留職，可以此制度代替使用。縮短工時為每天平均 1 小時，工時縮短後，每週工時的上限由 30 小時配合調整為 35 小時，週工作天內不限次數使用，惟最小使用期間單位為 3 個月。¹⁵ 每週工時上限可以調高的用意在於勞動者的工時縮短時，需相對賦予雇主不受原有的每週工時限制，如我國的週工時為 40 小時，方能增加雇主給假的意願。惟如果雇主有下列情事得拒絕之：1. 不可能採用替代人力；2. 導致事業營運發生重大困難；3. 其他總統令規定之事由時，雇主得以拒絕。

而於 2019 年的修正案通過後，育兒留職未使用期間可與工時縮短制度使用期間合計。因此，依據育兒工時縮短制度的留職期間從現行的一年最多可延長為 2 年。換言之，在育兒工時縮短制度下保障基本 1 年的工時縮短，並可加入育兒留職未使用的期間，最長 2 年。

配合前項家族照顧休假制度修正，2019 年韓國政府亦放寬工時縮減的適用對象擴大為照顧家族、本人生病或遭遇事故、本人為了準備學業，或是 55 歲以上為了準備退休的情形也能申請縮短工時（新增第 22 條第 3 項及第 4 項）。條文規定，家族照顧等縮短工時制度之使用期間為一年，縮短工時之限度為每週 15 至 30 小時。

伍、結論與建議

高齡化社會下，勞動者需在工作與家庭照顧的需求間取得平衡。照顧責任主由民法家屬間互負扶養義務而生，¹⁶ 雖有順位規範，多係由家中女性承擔幼兒、老人

¹⁵ 修正第 19 條之 2 第 3 項及第 4 項，第 19 條之 4。

¹⁶ 參見民法第 1114 至 1121 條。

與病患照顧或家務工作。此一責任往往使女性在職場與家庭間疲於奔命，也就是說，女性勞動者在性別角色下同時承受雙邊壓力。家庭假期相關法制即是為平衡勞動者工作與家庭生活需求所設，其中包含具集體公益性的假別，如針對兒童的育嬰留職停薪，針對配偶的產假與陪產假，亦有個人及臨時屬性的假別，如事病假、生理假及特別休假。其中家庭照顧假是針對家中兒童、老年與生病家人的照顧需求，規範於工作平等法，雇主不具准駁權即是因具備集體公益性；但在實務上係採取事假形式進行，復又兼具單次單天請假的彈性，亦容易讓雇主認為勞工個人可能濫用，因而衍生准假與否的相關爭議。研究比較日本及韓國家庭照顧假法制，發現如下：

一、短期、彈性休假規定回應勞動者家庭照顧臨時需求

雖然日本與韓國在家庭照顧假的設計不同，前者以育兒介護專法，後者則以工作平等法，兩者均在制度中有短期及彈性規定，可以 1 日或半日休假方式，或甚至以縮減工時 1 小時的方式，讓勞動者可以處理家庭照顧所面臨的臨時需求。韓國與我國相近，從性別平權面向將家庭照顧假納入性別工作平等法工作立法，與其他國家如法國由社會安全，瑞典由社會保險，或德國與長期照顧保險切入有明顯差異。而日本、韓國與我國的家庭照顧法制共同處在於均考量到雇主營運所需，採用低度保障的方式設計家庭照顧假，從勞工處理緊急事務的角度設定，即不給薪且併入事假計算，不增加雇主額外的負擔。

二、育兒照顧制度的完整性

日本的家庭照顧假規範在育兒、介護休業法中，該法針對育嬰留職停薪及家庭照顧假進行規範，透過支持勞工照顧孩童與家庭成員的方式，協助勞工平衡工作與家庭，並促進經濟社會之發展，其中有就業保險給付（育兒休業）的部分，亦有長期照顧保險給付（介護休業）的部分，在相當程度上已與長期照顧法制整合。

對照日本與育兒、照護相關之休假制度，我國在性別平等工作法中亦有產假、產檢假、陪產假、安胎假、育嬰留職停薪、彈性工時以及家庭照顧假，此外亦可運用特別休假與事假。若先自育兒相關的措施來比較，臺灣在休假期間上得於子女滿

3 歲以前，申請最長 2 年的育嬰留職停薪，高於日本的 1 年；所得替代程度上可申請育嬰留職停薪當月起前 6 個月平均月投保薪資 80% 之津貼，並就每一子女最長受領 6 個月，略高於日本（休假開始時日薪 \times 給付日數 \times 67%。但育嬰假開始後 6 個月調整為 50%）。

三、家庭照顧制度的假期彈性

另就工時的部分，不論是育兒或照護，於日本勞動者得向雇主申請約定工作時間外勞動限制、法定工作時間外勞動限制、深夜工作禁止；另亦有約定工作時間縮減等選擇性措施義務（縮減約定工時之措施、彈性工時制、未變更 1 日約定工時之出勤時間提前或推遲、保育設施之設立營運）之多樣化法定規範措施供勞資雙方選擇運用，以達成企業維持人力運用並兼顧勞工育兒、照護不停職之需求，使勞工無須因育兒或照護暫時中斷其職涯。反之，臺灣相關規範中，僅有性別平等工作法第 19 條規定「受僱於僱用 30 人以上雇主之受僱者，為撫育未滿 3 歲子女，得向雇主請求為下列二款事項之一：一、每天減少工作時間 1 小時；減少之工作時間，不得請求報酬。二、調整工作時間」，並無其他彈性工時之規範。然若同樣依據上述調查，有 2 成左右的女性未回歸原職工作，係因有彈性工作的需求（包含想從事工時較短或較彈性的工作、轉換離家近的工作、想從事工作責任較輕的工作）。

此外，雖我國在育兒上有多種假別，然在照護的部分僅有 7 天的家庭照護假、事假以及特別休假可運用；又 7 天家庭照護假需併入事假計算，一年度僅能有 14 天之事假。是以，即便加上特休最長 30 日計算，亦僅有 44 日，低於日本 93 日之介護休業。是否得以對應從家族有緊急照護需求至就醫、陪伴、找尋照護人員到安定的期間，不無疑義。

四、被照顧者定義的調整

研究發現，韓國家庭照顧法制的「被照顧者」逐步放寬，在 2019 年後擴大可使用家族照顧留職制度的家族範圍由現行的父母、配偶、子女、配偶的父母擴大至祖父母以及孫子女，而工時縮減更擴大為照顧家族、本人生病或遭遇事故、本人為了準備學業，或是 55 歲以上為了準備退休的情形也能申請。日本亦將對象適用於勞動

者之配偶（包含事實上婚姻關係者）、父母及子女（包含祖父母、兄弟姊妹、孫子）、配偶的父母，有受傷、疾病或肉體與精神上之障礙且有 2 周以上長時間照顧需求之狀態者，此與高齡化社會的進程密切相關。

在整理家庭照顧假兩國法制，並在我國過去修法版本的基礎上，研究提出下列建議：

（一）結合育兒及照顧設計專法

臺灣有關育兒、照護相關之休假制度則係規範於性別平等工作法之第四章促進平等工作措施，僅有 12 條條文，且觀該法之立法目的係「為保障性別工作權之平等，貫徹憲法消除性別歧視、促進性別地位實質平等之精神」，以消除職場上性別歧視與促進性別平等地位為主。因此，建議我國或於未來可朝向訂立專法，以提升「工作與生活平衡」理念於法規範體系中之階層地位，以確實落實保障、促進勞工得以兼顧其職業生涯及家庭生活。其中可考量日本法制雇主義務之設計，針對預定期生育的勞動者負有使其週知育兒休業制度的義務、對一邊工作一邊育兒的工作者有提供容易利用的以育兒為目的之休假制度之義務等。

（二）增列家庭照顧假給付

以我國現行家庭照顧假法制而言，是否得以對應勞工緊急照護需求至就醫、陪伴、找尋照護人員到安定的期間，不無疑義。我國雖有多種假別，然在照護的部分僅有 7 天的家庭照護假、事假以及特別休假可運用；又 7 天家庭照護假需併入事假計算，一年度僅能有 14 天之事假，低於日本 93 日之介護休業。然此部分的家庭或家族照顧需求與長期照顧體系有較高的連動，建議目前原有家庭照顧假不需要做太大更動，在微調目前法規制度下，再另外去建立其他輔助有特殊長期照顧需求的員工，並考量結合長照制度提供給付，可比照日本介護法規範由就業保險支應，雇主的接受度也會比較高。

（三）增列家庭照顧假事由

檢視我國性別工作平等法之第四章促進平等工作措施立法意旨係「為保障性別工作權之平等，貫徹憲法消除性別歧視、促進性別地位實質平等之精神」，以消除

職場上性別歧視與促進性別平等地位為主，基於此，可參考日本與韓國休假事由，增列照顧家族、本人生病或遭遇事故、甚或學業及準備退休，讓勞工更能在緊急照顧與職場工作間進行平衡。

（四）增加家庭照顧假彈性

僅管性別工作平等法第 19 條規定「受僱於僱用 30 人以上雇主之受僱者，為撫育未滿 3 歲子女，得向雇主請求為下列二款事項之一：一、每天減少工作時間 1 小時；減少之工作時間，不得請求報酬。二、調整工作時間」，雇主依法不得拒絕，然實際提出者甚少。建議可以參考韓國法制增加休假彈性，原本規定使用工時縮短制度必須每天平均工時超過 2 小時的制度也修正為每天平均 1 小時即可，亦即可以間隔、區塊（前多後少）或減少工作時數方式來規劃家庭照顧假，不必然以全日休假或留職停薪方式進行。

（五）擴充長期照顧喘息服務

在家庭照顧者這一端，長期照顧服務法於 2017 年施行後，已將喘息服務（家庭照顧者支持服務）入法，現行已為法定服務項目，目前喘息服務為衛生福利部長照給付及支付制度之補助項目，經費由長照基金支應。而在另一端的外籍看護工，為提供休假權益保障，外籍家庭看護工家庭之擴大服務計畫亦以喘息服務方式進行，目前係以專案辦理，財源部分係由就安基金與長照基金各補助一半，建議應常態化以減少勞工在照顧者休假期間需親自照顧家人的壓力，中期調整為既定政策，編列公務預算支應。

（六）鼓勵男性申請家庭照顧假

以目前性別平等工作法育嬰留職停薪制度多為女性申請，未來能以獎勵性別平等工作法的角度發展，例如：獎勵男性申請等方式激勵性別衡平的作法，或如製作鼓勵男性申請育嬰假之文宣，應可讓我國性別平等工作法的理念得到進一步落實。

參考文獻

- 中華民國家庭照顧者關懷總會（2017）。長照 2.0 成與敗，「照顧不離職」行不行？日本學者分享安倍內閣「零介護離職」對策 93 天照顧假及推動友善企業措施。2019 年 3 月 14 日，取自 <https://www.familycare.org.tw/news/11107>
- 行政院性別平等會（2018）。性別工作平等申訴案件統計。<https://reurl.cc/z6RWG0>
- 行政院國家發展委員會（2021）。勞動統計圖表彙編。<https://reurl.cc/9RN5Aa>
- 陳姍臻（2017）。臺灣家庭照顧假之研究〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。
- 陳昭如（2017）。從義務到權利：論母性保護制度的轉向與重構。載於許宗力（編），**追尋社會國：社會正義之理論與制度實踐**（頁 219-291）。國立臺灣大學出版中心。
- 陳貞蘭（2003）。兩性工作平等法中社會給付規定之研究〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。
- 勞動部（2020）。**108 年僱用管理就業平等概況調查及工作場所就業平等概況調查報告**，3 月。<https://statdb.mol.gov.tw/html/svy08/0824report.pdf>
- 鄭麗嬌（1999）。美國「家庭與醫療假法」（FMLA）政策形成過程之研究。政治科學論叢，（11），265-294。
- 薛承泰（2000）。臺灣地區已婚婦女再就業時機的初步分析。人口學刊，（21），77-99。
- Addati, L., Cassirer, N., & Gilchrist, K. (2014). *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world*. International Labour Office.
- International Labour Organization (2011). *Work-life balance*, November. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_163642.pdf
- International Labour Organization (2016). *Women at work: Trend in 2016*. International Labour Office.
- The Organization for Economic Cooperation and Development (2019). *Social institution & gender index*. <https://doi.org/10.1787/dev-data-en>
- Woetzel, J., Madgavkar, A., Ellingrud, K., Labaye, E., Devillard, S., Kutcher, E., Manyika,

J., Dobbs, R., & Krishnan, M. (2015). *The power of parity: How advance women's equality can add \$12 trillion to global growth*. McKinsey Global Institute

Comparison of Family Leave Legislation between Japan and Korea and Its Implications

Yun-Hsiang Hsu^a

Abstract

With the women's educational opportunities increasing in recent years, the rate of women's labor participation has increased, and the proportion of double-income families has also increased. However, affected by traditional gender roles, women entering the labor market still have to bear family care responsibilities. In response to such pressures, one of the members of double-income families is often forced to quit their jobs and withdraw from the labor market when family members encounter medical or other emergencies. This choice is more common in the aging society. The balance of work and family is not only a problem for employees, but also a management problem for business owners. It requires government involvement to provide assistance. This study compares the paid and unpaid family leave regulations of Taiwan, Japan, Korea. The research suggests policy recommendations for a decree to establish a supportive workplace that promotes equal rights of gender and keeps women from withdrawing from work because of their traditional role as care providers.

Keywords: paid family leave, work life balance, female labor participation

^a Professor, Institute of Law and Government, National Central University, e-mail: yhhsu@cc.ncu.edu.tw.

誰來服務比較安心？原住民族地區的 民眾對公務員特質偏好的實證分析*

陳文學^a

《摘要》

本文基於代表性官僚理論，以 55 個原住民族地區為研究範圍，藉由電話調查蒐集民眾對公務員的特質偏好，進而以族群別偏好為依變數，運用多項式羅吉斯迴歸探討民眾偏好原住民族或漢人公務員之影響因素。本文所調查的原住民族地區民眾包含原住民族與漢人身分的民眾。本文發現，第一，民眾對公務員的性別、年齡、戶籍地與族群別存在不同程度的偏好，民眾尤其重視公務員的戶籍地特質。第二，女性民眾會偏好女性公務員、民眾會偏好同戶籍地的公務員、原住民偏好原住民族公務員，證明民眾與公務員特質一致性的研究假設。除此之外，民眾所處的客觀環境與社會接觸等兩個變數，也影響了民眾對公務員的族群偏好。最後，本文提出這些研究發現對代表性官僚理論之意涵，同時也對原住民族地區的公務人力管理提出實務建議。

[關鍵詞]：代表性官僚、民眾偏好、人口特質、原住民族地區、社會接觸

投稿日期：民國 112 年 8 月 4 日。

* 作者衷心感謝兩位匿名審查人與編輯委員會提供的寶貴審查意見，惟文責仍由作者自負。本文初稿發表於台灣公共行政與公共事務系所聯合會、中央警察大學警政管理學院主辦「2021 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會」，作者感謝研討會評論人葉俊麟博士的精闢評論與提醒，同時亦向當天給予指教的先進們致謝。

^a 國立暨南國際大學公共行政與政策學系副教授，e-mail: wenhsueh0827@gmail.com。

壹、前言

提升民眾對公務員的服務滿意度，強化民眾對政府的信任感，是公共行政理論與實務發展的重要課題之一。然而，過往的媒體報導中，偶有民眾投訴公務員在服務時冷言冷語、態度惡劣、推卸責任；甚至有民意代表以戲謔的口吻，嘲諷公務員見上司瞇眼、見下級冷眼、見困難傻眼（謝武雄，2016；廖志晃，2017）。這些負面報導無形中挑戰著文官體系的專業性與回應性，卻也讓吾人持續反省文官甄補過程中的不足或應予精進之處。

代表性官僚理論（representative bureaucracy theory）認為欲提升政府的回應性，首要之務在於文官組成本身應具備多元性（Peters, 2013, p. 21）。亦即，藉由組成多元人口特質的文官體系才具有回應民眾需求的基本職能，從而提升組織績效。這樣的論點獲得許多實證研究的支持，且多元人口特質則因各國脈絡不一，而有其關注之人口特質，主要包括性別、年齡、族群（種族）、階級與宗教等特質。回到臺灣的系絡來看，在性別主流化與多族群文化的影響下，性別與族群是兩項不能忽略的文官組成特質，當前亦有多項公務人力政策促使文官體系更具多元性。

然而，這些文官多元特質組成的思維多是理論上的推行，在當前民主行政下，忽略民眾對此議題的看法及偏好。在國內，若以全國為範圍，透過民意調查探詢民眾對文官特質的偏好雖是可行，但因民眾不易接觸不同族群的文官，所以僅能詢問民眾對文官的性別或年齡偏好，而難以讓民眾進行族群別的偏好選擇。是此，在研究範圍上，由於 55 個原住民地區的基層公所中，有較多的原住民族公務員（陳文學，2013a），而這些地區的民眾亦具有性別與族群等多元特性，所以本文選擇以 55 個原住民族地區作為研究範圍。¹

爰此，本文基於代表性官僚理論，以 55 個原住民族地區為研究範圍，藉由電話調查蒐集民眾對於公務員特質的偏好；進而運用多項式羅吉斯迴歸分析（multiple

¹ 根據原住民族基本法，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。目前原住民族地區共計 30 個山地鄉（區）及 25 個平地原住民鄉（鎮、市）（原住民族委員會，2020）。

logistic regression analysis），探討民眾偏好公務員特質之影響因素。² 具體言之，本文的研究問題為：對民眾而言，當他們被服務時，是否對於公務員的特質有所偏好呢？如果有，民眾會比較偏好讓何種特質的公務員所服務呢？是男性或女性公務員呢？是年紀輕或是年紀大的公務員呢？如果公務員是自己鄉鎮的人會比較好嗎？而民眾會特別偏好某些族群的公務員嗎？另外，影響民眾對公務員特質偏好的因素除了民眾自身的特質一致性之外，還有其他影響因素嗎？在性別、年齡、戶籍地與族群別等四類偏好中，由於本文以原住民族地區為研究範圍，且國內外代表性官僚研究中也十分重視族群別的探討，因此影響民眾對公務員特質偏好的探討上，選擇以族群偏好為依變數進行多變量統計分析。經由本文的探討，除可填補民眾對文官特質偏好的研究缺口外，對於公務人力資源管理實務變革亦有參考的意義。

在文章的安排上，首先，闡述代表性官僚理論與研究，並回顧民眾偏好與官僚代表性的相關研究成果，進而提出本文之研究假設。其次為研究設計，說明本文資料蒐集過程、變數操作化與統計模型。復次為實證分析，透過敘述統計、交叉分析與多項式羅吉斯迴歸，探究民眾偏好公務員之影響因素。最後則是研究發現與討論。

貳、文獻探討

一、代表性官僚概念及相關研究

為強化政府的民主象徵性及回應性，代表性官僚強調官僚組成應充分代表社會群體，才能使行政服務與決策更貼近民眾的心聲。代表性官僚的奠基者 Kingsley 認為官僚若要具備回應性，就必須從官僚本身進行思考，亦即文官體系應包含不同人口特質，以呈現政府運作的正當性，並依其特質經驗發揮代表所屬群體的功能

² 概念上，「公務員」與「公務人員」不同，前者根據刑法第 10 條第 2 項與公務員服務法第 24 條，凡依法從事公務及受有俸給之人員；後者屬狹義公務員概念，乃依據公務人員任用法第 9 條第 1 項，經考試及格與銓敘升等合格的人員。由於本文旨在了解民眾的偏好，而民眾到政府機關洽公辦事，可能接觸到考試及格且列有官職等的公務人員，也有可能是依規定雇用的約僱人員。由於民眾不易判斷服務他的是否是公務人員，因此本文採用「公務員」一詞；同時也較符合民眾通曉的身分名詞（顏秀慧，2012，頁 16）。

(Kingsley, 1944, p. 185)。代表性官僚理論除具倡議性外，亦可藉以檢視政府實存政策及行動背後的潛在因素 (Dolan & Rosenbloom, 2003, p. xi)。

隨著代表性官僚的觀點提出後，許多研究者持續充實其內涵。Mosher 在 *Democracy and the Public Service* 一書中指出：代議政治與官僚組織下的民主政體，因為層層代理與授權，使其距離直接民主有三步之遙，因此文官體系必須具備代表民眾的功能，才能讓決策得以回應民眾的需求 (Mosher, 1982, pp. 4-5)。進而，Mosher 將官僚代表性進行類型化，分為消極代表性 (passive representativeness) 與積極代表性 (active representativeness)。前者為官僚組成應反映社會不同群體的特質，使政府具備源於社會團體的民主形式性；後者強調文官依照他們所屬群體，積極反應該群體民眾的心聲及需求，使政府具備官僚回應的實質性 (Mosher, 1982, pp. 14-15)。另外，Krislov (1974) 認為美國兩黨政治下可能逐漸朝向菁英政治，而忽略民眾的多元需求，乃主張政府應讓廣泛的社會群體於行政或政治職位中，皆有發言人或公務員，以增進整體政府的代表功能。因此，代表性官僚是以穩固民主政治為目標，並鑑於行政、立法與司法三權間可能的制衡空窗期，以及民選代表問政偏好與能力限制條件下，遂而強調從官僚本身賦予代表民眾的功能，盼文官體系的多元性能有助於政府的民主象徵及回應力 (陳文學，2020，頁 19)。

Terry 擔任 *Public Administration Review* 主編時，將代表性官僚視為公共行政研究的重要途徑 (Terry, 2005)；而 Frederickson 等人在 *The Public Administration Theory Primer* 一書中將代表性官僚納入官僚政治理論的一環，並認為代表性官僚理論最能回應民主行政的核心問題，亦即官僚的層級性與權威性的本質下，如何調和平等 (egalitarian) 與民主無效率的價值 (Frederickson et al., 2012, p. 60)。在國外，代表性官僚已有豐碩的實證成果，這些研究者受到 Mosher 的消極代表與積極代表的影響，蒐集不同案例資料，分析相同特質的文官與個人所經歷的社會化經驗的關連性、文官的組成與社會人口組成的關連性、某群體文官對該群體民眾有利服務或政策之間的關連性、某群體文官對政策產出或績效影響等，反覆檢證代表性官僚的基本論調 (Bradbury & Kellough, 2007; Burns, 1980; Dolan, 2000; Garbosky & Rosenbloom, 1975; Meier & Stewart, 1992; Selden et al., 1998; Thompson, 1976)。

近年來，國外代表性官僚研究不論在概念或方法仍有新的研究產出，譬如在概念上，早期代表性官僚的論述指出，當政府組成愈具消極代表性，則政府本身也就

具有代表人民的象徵意涵（Mosher, 1982）。近來，有研究者於消極代表性與積極代表性之外，提出「象徵代表性」（symbolic representation），而象徵代表性即是民眾在機關消極代表性的影響下，順而改變民眾的順服行為以及對機關的觀感，譬如黑人民眾遇到跟黑人警察臨檢時，也會更認同其執法的正當性（Headley et al., 2021）。另外，在方法上，Ding 等人（2021）採用高階後設迴歸模型（advanced meta-regression model），分析 80 筆量化代表性官僚的研究成果發現：愈著重性別或族群變數與愈著重基層人員代表性的研究，則代表性官僚與績效間，愈會呈現正向關係（Ding et al., 2021）。³ 這些研究顯示代表性官僚理論開展至今雖有八十年之久，但在公共行政研究中仍是一個具有發展潛力的研究途徑。

回到國內，代表性官僚的研究也有相當數量的累積。有研究者基於代表性官僚理論或是運用消極代表的測量方法，探討我國公務人力的性別、族群與身心障礙者的代表性，並倡議公務員考試、任用以及陞遷制度之變革方向。譬如顏秋來（1986）運用行政院人事行政局的人事資料庫，發現女性公務員的比例僅有 23.3%；賴維堯（1996）與施能傑（1996）的研究發現高階文官發現女性比例偏低，且族群別（省籍）、政黨認同、社會階層、教育程度也呈現不同比例。余致力（2007）分析行政院暨所屬各機關的職員資料發現，衛生署、青輔會與公平會是所有機關中女性職員比例較高的機關，而體委會、消保會與蒙藏會的女性主管消極代表性是較高的機關。另外，翁興利與陳文學（2008）探討原住民族消極代表性發現，全國的原住民呈現不足代表，其中阿美與太魯閣兩族的代表程度尤其為低。呂育誠與陳文學（2011）評估身心障礙公務員的消極代表性則發現，身心障礙公務員也呈現不足代表的現象。施能傑（2016）重新檢視臺灣的性別代表性，發現行政機關的整體女性消極代表性雖已超過日本、韓國和德國等國家，不過各機關的女性公務員比例分布並不平均，部分機關可能存在性別工作隔離現象，另外女性高階文官的比例依舊偏低。

近來，國內研究更擴展至新住民、Z 世代與大學背景等人口特質，豐富代表性官僚的研究面向。例如陳文學（2020）將研究對象擴及至新住民，對於當前新住民人口增加的趨勢，提出文官體系納入新住民之策略建議；蔡秀涓（2021）則運用代

³ 附帶一提，Sievert（2023）以德國民眾對於共同參與受刑人重返社會措施（prisoner rehabilitation initiatives）以及難民融合為例，運用實驗設計法，設計不同情境與不同性別比例管理者的圖片，讓民眾回答合產意願（willingness to coproduce）。然而，分析後卻發現性別象徵代表性並未顯著影響民眾的合產意願。

表性官僚來比較不同世代公務員與高普考報考人的占比；施能傑（2021a）分析公務員的大學學歷來源發現，公立大學略高於私立大學，而官等上，數所傳統公立大學（如臺大、中興與政大）在簡任官的占比尤其為高，凸顯文官組成的家庭社會背景與公私大學來源的偏差現象。

此外，在影響消極代表性的因素方面，陳文學（2013a）以原住民族地區之公所為分析單位，發現首長的族群別與原民人口比例，顯著影響機關的原住民族消極代表性。在積極代表性方面，陳文學（2013b）以公務人員為分析單位，探討原住民族地區公所的人員發現，不論是態度上或是行為上，原住民族公務員比漢人公務員皆有較高的原住民族積極代表性。最後，值得一提的是，對於積極代表性的提升，孫煒（2010）認為應重視族群代表性機關的職能提升，像是原民會或客委會不僅承載臺灣社會少數族群的期望，同時也發揮代表性官僚的象徵性、政策執行等功能，甚而在跨部會業務中，擔任統籌與協調的角色。

儘管這些研究成果強化代表性官僚理論的內涵與實務應用性，但是從民眾的角度來看，民眾真的會偏好公務員與自己的特質一致嗎？如果會，才可進一步探討民眾是否認為相同特質的公務員，在服務時會比較細心，或是決策時會對相同特質的群體多些關心。爰此，本文從民眾的角度切入，探究民眾對於公務員特質的偏好及其影響因素。

二、民眾偏好與官僚組成

政府對民意的探詢是民主行政的核心要素，亦是實踐官僚回應性與責任性的基礎（陳敦源，2019，頁 164-167）。概念上，民意即是民眾對於政策議題的集體關懷、意見表達以及偏好方向和強度之綜合（陳義彥、蔡家泓，2020，頁 4-6；Yeric & Todd, 1983, p. 4）。⁴ 國內有關民眾對於公共議題偏好的研究相當多，且散佈於不同學科或政策研究當中。根據以往研究顯示，不同特質的民眾對於公共議題或行政

⁴ 就社會心理學而言，偏好（preferences）與期待（expectations）此二概念仍有不同，前者是個人的願望或目標的反映，以及對某些事物或議題的喜好程度；後者則是個人根據過去的經驗，而認為某些事物或議題在未來應予重視的程度（Schul & Benbenishty, 1985, pp. 345-347）。本研究探討民眾比較喜歡公務人員具備何種特質，而其喜歡的依據並非基於過去經驗，而是來自於其直觀或價值。

運作存有不同的偏好與需求，例如在醫療衛生領域，葉婉榆等人（2012）分析花蓮縣偏遠與非偏遠地區的民眾醫療需求發現，偏遠地區民眾最需要眼科與巡迴醫療服務，而非偏遠地區民眾則希望能增加家庭醫學科以及降低醫療自付費用。尤有進者，陳瑞文等人（2013）探討新北市民眾的醫療需求顯示，女性需要更多的社區義診服務、年齡較大的民眾需要外科或婦科，教育程度較高的民眾則偏好有更多的醫療相關講座，以促進生活健康。

然而，影響民眾對政策產生不同偏好的原因為何呢？陳文學與羅清俊（2012）發現隨著民眾的教育程度、家庭總所得、平等價值觀、政黨認同、貧富差距認知與公民意識等因素不同，民眾對於重分配政策亦展現不同的偏好程度。另外，張鐙文等人（2020）探討民眾對核電政策的偏好研究更指出，政策偏好的形成原因相當複雜，而民眾對議題的了解與對政府的信任等，都影響民眾對核電政策的偏好。當政府面對民眾不同的政策偏好時，通常會參照並調整政策作為與財政預算，以回應民眾需求及議題關注度（Wlezien, 1995）。誠如蔡佳泓與俞振華（2011）指出，民眾對於環保議題的偏好愈高時，地方政府的環保支出也愈高。相對地，倘若政府在規劃階段忽略民意時，會使政策執行不如預期，例如劉士豪等人（2010）檢視電子化政府入口網站的服務落差發現，網站管理者未能掌握民眾的使用需求，造成民眾使用入口網站的頻率低。同樣地，林子倫與徐幸瑜（2017）檢討澎湖低碳島的政策成效也發現，推動過程忽略居民的生活習性，使政策執行阻礙重重。

民眾除了會表達公共議題或政策的偏好外，對於提供他們公共服務的公務員，可能也有人口特質或職能上的偏好。在代表性官僚研究中，Thielemann 與 Stewart (1996) 從民眾需求的角度，認為消極代表不僅是象徵意義，更攸關公共服務能否具體落實。他們指出以往代表性官僚研究多著重於政策供給面的思考，並假定藉由人事政策（如弱勢優先方案）的推動，增進組織成員多元性，將有利於提升組織績效。然而，這樣的假定忽略了民眾對官僚的特質，可能存有某種程度上的需求，甚而影響民眾對公共服務的使用意願。於是，他們以美國德州達拉斯市愛滋病患者為研究對象，探討何種特質的公務員較能讓愛滋病患者接受病症的追蹤服務。具言之，由於愛滋病患者需長期接受社工與醫療體系的追蹤治療，但也因為沒有強制性，使得追蹤成效端賴於患者是否願意被追蹤。為此，Thielemann 與 Stewart 從代表性官僚的理論出發，探究愛滋病患者偏好追蹤他們的公務員應具備何種特質。經分析發現：第一，在族群別方面，患者多偏好服務人員與他們的族群相同，譬如有一

60.9% 的白人患者希望服務人員是白人、75% 黑人患者希望是黑人、79.6% 拉丁裔患者希望是拉丁裔。第二，不論是性傾向或是性別，同樣也呈現患者對服務人員特質一致性的偏好，譬如有 78.5% 的同性戀患者偏好服務人員也是同性戀、有 63% 的異性戀患者希望是異性戀；另外，有 85.4% 的女性患者希望服務人員是女性，而 74.5% 的男性患者則希望服務人員是男性。顯然，民眾對公務員的特質確實有偏好，這不僅強化官僚組成特質的重要性，更是促使民眾願意接受公共服務的關鍵之一。

在國內，吉珮琪與陳文學（2016）延續 Thielemann 與 Stewart 的民眾需求研究途徑，以卑南族為研究對象，探討卑南族人對於公務員的職能需求。他們以部落別作為配額抽樣的基礎，蒐集不同卑南部落的族人問卷，發現卑南族人偏好服務他們的公務員應優先具備「文化知能」與「人際互動技能」兩項職能。前者的文化知能是指具備了解卑南族祭儀、集會所制度，並能體認族群文化差異的素養；後者的人際互動技能則是擁有跨域連結、同理心與溝通協調能力。在他們的研究中，也一併探詢卑南族人對於公務員具卑南族身分以及部落居住經驗的偏好。分析發現卑南族人對這兩項雖然有偏好，但相較於其他職能，並非優先偏好的職能項目。儘管如此，他們的研究仍點出：原住民族對於服務他們的公務員存有不同的職能需求，若將這些職能對照考試院 2009 年函頒廉政、忠誠、專業、效能與關懷等五項核心價值，意味著原住民族地區的公務員應優先著重專業與關懷的價值及職能養成。

三、研究假設

基於前述文獻探討，性別、年齡與族群別都代表性官僚所關注的人口特質。⁵

⁵ 不論是人類學、社會學或政治學，「族群」都是核心關切的課題。在台灣，約於 1980 年代開始有研究者使用族群這個詞彙（王甫昌，2003，頁 3）。一般而言，族群是有共同來源、祖先、文化或語言，而自認或他認所構成的社群（community），因此，族群認同（ethnic identity）有其本質性、相對性、差異性，以及想像性等特點；而在嚴謹定義上，「族群」與強調體質外表基因的「種族」或是強調國家建立的「民族」仍有不同（王甫昌，2003，頁 10-20；施正鋒，1998，頁 2-3）。在台灣，族群的分類通常會依研究脈絡而有不同，主要的分法有：原/漢二分、原/本省/外省三分、原/閩南/客家/外省四分，以及原/閩南/客家/外省/新住民五分（王甫昌，2003，頁 56-57；夏曉鶯，2018，頁 312-313）。本文有關民眾對於公務員的族群別偏好上，採用原/漢二分的分類方式，而二分作法也符合當前行政院國情介紹中的人民分類方式（行政院，2023）。

除了這三項特質外，施能傑（2021b）關於國家考試分發任職者的背景分析發現：地方特考及格錄取者的戶籍地與分發區在部分縣市呈現一致性。這啟發本文決定額外納入戶籍地這項人口特質進行探討。⁶因此，本文一併探究性別、年齡、戶籍地與族群別等四項人口特質。然而，本文好奇的是：學理上，性別、年齡、戶籍地與族群別都是重要的人口特質，但對民眾來說，公務員的性別、年齡、戶籍地與族群別特質都同等重要嗎？再者，各特質（如性別）之中，民眾偏好的類別（如男性/女性）也有不同嗎？對此，本文提出研究假設如下：

假設 1：民眾對於公務員的性別、年齡、戶籍地、族群別等四類特質，會展現不同的偏好程度。

假設 2：民眾對於公務員各特質當中的類別，有不同的偏好程度。

假設 2-1：民眾對於不同性別的公務員，有不同的偏好程度。

假設 2-2：民眾對於不同年齡的公務員，有不同的偏好程度。

假設 2-3：民眾對於不同戶籍地的公務員，有不同的偏好程度。

假設 2-4：民眾對於不同族群別的公務員，有不同的偏好程度。

其次，依據 Thielemann 與 Stewart（1996）的發現，民眾偏好給跟他們特質相同的公務員服務。再者，古珮琪與陳文學（2016）的研究雖略微呈現卑南族人偏好卑南族公務員服務他們，但偏好一致性並不高；不過由於他們的研究設計採非隨機的配額抽樣，並無法推論至整體，因此族群別一致性的假定尚待檢證。依循這些研究，民眾對公務員的特質偏好是否會呈現性別、年齡、戶籍地與族群別的一致性呢？對此，本文提出研究假設為：

假設 3：民眾會依照他們本身的性別、年齡、戶籍地與族群別，而偏好給相同特質的公務員服務。

⁶ 概念上，戶籍地與居住地（或稱常住地）雖不同，但根據廖培珊等人（2018，頁 12）的調查分析，在鄉（鎮、市、區）層級上，仍有八成民眾的戶籍地與常住地是一致的。再者，戶籍法所規範的戶籍登記及其衍伸的人口統計，是最為基本的公務登記資料。而施能傑（2021b）的研究亦採用戶籍地作為分析新進公務人員的特質。因此，本文將戶籍地特質納入探討範圍。

復次，由葉婉榆等人（2012）的研究可知，民眾所處的客觀環境不同，他們的政策偏好亦有不同。換句話說，民眾所處的客觀環境可能影響他們對公務員特質的偏好。由於性別、年齡與戶籍地的特質所對應的客觀環境變數不易確認，而當族群別分為原住民與漢人兩類時，正可藉由其所在地的原漢人口數或人口比例進行檢證。因此本文選擇對族群別偏好進行分析，並提出假設為：

假設4：民眾所處的客觀環境不同，對公務員的原漢族群別有不同偏好程度。

除此之外，社會學的研究中指出，民眾對某些群體的偏好選擇，會和民眾跟這些群體的社會接觸與族群成見有關。例如伊慶春與章英華（2006）研究民眾對娶外籍與大陸媳婦的態度發現，當民眾有實際接觸外籍或大陸籍新娘時，他們愈能接受娶外籍或大陸籍媳婦；相對地，當民眾對外籍或大陸新娘有成見時，他們愈無法接受娶外籍或大陸籍媳婦。無獨有偶地，在社會接觸方面，楊開煌與劉祥得（2011）探討民眾對大陸的態度也發現，民眾與大陸人的接觸頻率愈高時，對大陸的態度也會比較好；另外，族群成見部分，陳志柔與于德林（2005）也發現，民眾對大陸新娘或東南亞新娘有成見時，愈反對給予大陸新娘或東南亞新娘公民權。是此，若將這些研究成果類比至本文對族群別的特質上，即可提出社會接觸與族群成見的研究假設為：

假設5：愈常接觸原住民（漢人）的民眾，愈偏好原住民（漢人）公務員。

假設6：對原住民（漢人）有成見的民眾，愈不偏好原住民（漢人）公務員。

參、研究設計

就研究範圍而言，理想上，若能以全國為範圍對民眾進行隨機抽樣，調查結果將可推論至全國民眾對公務員特質之偏好。然而，2020 年 12 月的內政統計顯示，全國總人口為 2,356 萬 1,236 人，其中原住民人口為 57 萬 6,792 人，僅占全國總人口的 2.45%（內政部，2021）。換言之，若進行全國性的電話調查應該很難隨機抽到原住民樣本。即便有原住民樣本，樣本數一定不多，而無法充分檢證本文所欲探討之研究問題。爰此，本文退而求其次，選擇以原民人口較多的原住民族地區為研究範圍，進行電話調查。

依據 2002 年行政院核定之原住民族地區，合計有 55 個鄉（鎮、市），分布於臺北縣、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、臺中縣、南投縣、嘉義縣、高雄縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、宜蘭縣等 12 個縣。惟隨 2010 年後，臺北縣、高雄縣市、臺中縣市與桃園縣陸續升格改制，並且在地方制度法的修正下，原屬這些縣市的山地原住民鄉亦隨之改為山地原住民區。因此，當前的原住民族地區仍與 2002 年行政院核定範圍相同，而直轄市山地原住民區仍屬地方自治團體，可選舉區長與區民代表。在人口統計上，55 個原住民族鄉（鎮、市、區）總人口為 75 萬 3,297 人，而原住民人口有 29 萬 8,189 人，約佔總人口數的 40% 左右（內政部，2021；原住民族委員會，2020）。

本文設計「民眾對公務員特質偏好之問卷調查」，於 2021 年 1 月 12 日至 1 月 20 日，以 55 個原住民族地區 20 歲以上的民眾為母體，委由專業民調公司進行電話隨機調查。有效樣本為 385 份，在 95% 的信賴水準下，抽樣誤差為 $\pm 5\%$ 。為使樣本符合 55 個原住民族地區之人口特性，本文運用多重反覆加權法（raking），針對性別、年齡、居住區域與族群別等四個變數進行加權；經加權後，通過卡方適合度檢定，樣本與母體無顯著差異（請參見附錄 1），而後續即以加權進行統計分析。⁷

本文探詢民眾對公務員的性別、年齡、戶籍地與族群別等四項特質的偏好程度。問卷設計的開頭語情境為：「您去政府機關辦事時，會遇到很多公務員。如果公務員都是有熱忱且專業的，您會偏好哪種特質的公務員來服務您，您會比較安心。」之後，再詢問民眾對各項特質的偏好。⁸ 在性別部分，詢問男性或是女性的公務員，會讓您比較安心？答項有三類，包含男性、女性與都可以。在年齡部分，詢問年紀輕或是年紀大的公務員，會讓您比較安心？答項為年紀輕、年紀大與都可以，附帶一提，年紀大是以 40 歲以上為準。在戶籍地部分，詢問與受訪者同一鄉鎮的公務員會不會比較安心？答項為會、不會、都可以。在族群別部分，詢問閩南人、客家人、外省籍或是原住民的公務員，會讓您比較安心？答項為閩南人、客家

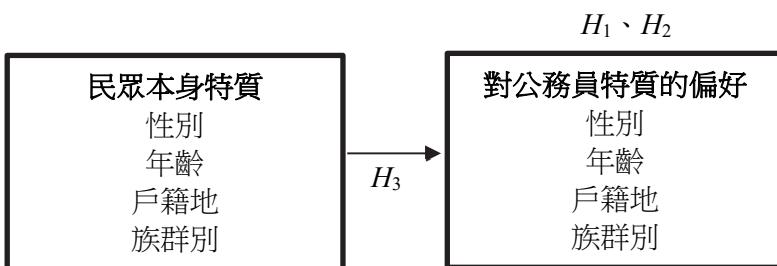
⁷ 2020 年 12 月，55 個原住民族鄉（鎮、市、區）總人口為 75 萬 3,297 人，而附錄 1 的母體總人數為 62 萬 4,384 人，原因在於民調對象僅針對 20 歲以上的民眾進行調查。

⁸ 換言之，本文探詢的是：當民眾有服務需求時，他們會偏好給何種特質的公務員服務？而這樣的問法，也隱含著民眾預期何種特質的公務員，會提供他們更安心的服務過程或是更好的服務品質。

人、外省籍、原住民與都可以。本文在族群別係採原/漢二分的作法，同時亦考量受訪者回答偏好客家人與外省籍公務員的樣本數較少，因而將閩南人、客家人與外省籍聚合為漢人。⁹ 因此，後續分析時，該變數的類型僅有三類，即原住民族、漢人與都可以。

基本上，透過這四個題目的敘述統計可作為假設 1 與假設 2 檢證的基礎，亦即分析民眾對公務員這四種特質之間，是否有不同程度的偏好（即假設 1）；以及分析民眾對各特質當中的類別，所呈現的不同偏好程度（即假設 2）。進而，本文再以交叉分析探討「民眾本身特質」與「對公務員特質的偏好」是否呈現一致性，以檢證假設 3。

圖 1
研究架構 1



資料來源：本研究。

⁹ 在原始資料中，民眾對公務員的族群偏好的回答結果為：偏好閩南人公務員的民眾有 41 人、偏好客家公務員的民眾有 18 人、偏好外省公務員的民眾有 2 人、偏好原住民族公務員的民眾有 73 人、認為都可以的民眾有 251 人。由於回答「偏好客家公務員的民眾」與「偏好外省籍公務員的民眾」的樣本數較少，因而將偏好閩南人公務員的民眾、偏好客家公務員的民眾、偏好外省公務員的民眾等三群人，聚合為「偏好漢人公務員的民眾」共計 61 份（結果可參見表 2）。聚合為原/漢二分的作法符合學界與行政院對台灣族群分類的作法（王甫昌，2003；行政院，2023），不過由於採用原/漢二分聚合，也簡化閩南偏好、客家偏好與外省偏好的內在差異性，是本文後續分析的限制之一。除此之外，本次調查當中，當民眾回答自己是原住民族時，並未進一步設計追問題，追問民眾所屬原住民族是哪一個原住民族。因此，本文所蒐集的資料無法針對各原住民族的民眾進行分析。為此，對各原住民族有興趣的未來研究者，或可優先針對原住民人口數較多且屬單一族群的鄉鎮進行調查（如霧台鄉的魯凱族、阿里山鄉的鄒族、蘭嶼鄉的達悟族），析探原住民族的民眾會不會偏好自己族的公務員，作為未來原住民族公務人力考用制度變革之參考。

其次，有關民眾對公務員的族群偏好的實證模型方面，依變數為「對公務員的族群偏好」，包含原住民族、漢人與都可以三類。由於依變數屬於三項以上的類別變數，因此本文採用多項式羅吉斯迴歸分析，探討民眾對公務員族群偏好的影響因素。本文多項式羅吉斯迴歸模型如下：

$$Y_i = \alpha_j + \beta_{1i}(\text{族群別}) + \beta_{2i}(\text{社會接觸}) + \beta_{3i}(\text{族群成見}) + \beta_{4i}(\text{區域別}) + \beta_{5i}(\text{原鄉類別}) \\ + \beta_{6i}(\text{原住民人口數}) + \beta_{7i}(\text{原住民人口比例}) + \beta_{8i}(\text{性別}) + \beta_{9i}(\text{年齡}) \\ + \beta_{10i}(\text{教育程度}) + \beta_{11i}(\text{每月所得}) + \varepsilon_i$$

Y_i 為依變數，亦即民眾偏好公務員的族群別，而該變數共有「偏好原住民族公務員」、「偏好漢人公務員」以及「都可以」等三類，在分析時則以「都可以」作為參照組。

第一個自變數的族群別。原始資料係詢問受訪者，目前臺灣有閩南人、客家人、外省籍、原住民、新住民五大族群，您認為您屬於哪一個族群？本文將閩南人、客家人與外省籍聚合為漢人；另外，受訪者當中，有 1 份回答新住民、5 份回答臺灣人、10 份為拒答，為了聚焦本文所關注的原/漢二分族群別，本文決定排除這 16 份樣本。

第二個與第三個自變數為社會接觸與族群成見。本文參考陳志柔與于德林（2005）以及伊慶春與章英華（2006）關於社會接觸與族群成見的測量方法。社會接觸的測量方式為：原始資料係詢問受訪者，您比較常聯絡或接觸的親友，是「閩南人」、「客家人」、「外省籍」或是「原住民」？答項除這四類族群外，還加上「都差不多」此一答項，使答項足以窮盡。而本文比照前述族群別的作法，將其聚合為原住民族、漢人、差不多等三類。另外，成見是對某群體普遍存有的正反態度，而民眾對不同族群通婚的贊成與否程度，能適度呈現民眾對這些族群的成見程度（陳志柔、于德林，2005，頁 109；伊慶春、章英華，2006，頁 210）。¹⁰ 因此本文對於族群成見的測量方式為：詢問受訪者，如果您的親友要找結婚對象，您會

¹⁰ 這些文獻中，族群成見係以贊成通婚與否作為測量方式，因而本文沿用此一本土性研究的測量方式。惟本文認為，未來若有公共行政相關研究欲以族群成見作為分析官僚行為之變數時，由於調查對象為公務人員，就必須重新思考該變數的適切性與測量方式。

建議他最好不要找「閩南人」、「客家人」、「外省籍」或是「原住民」？答項除這四類族群外，同樣有「都沒差」的答項。本文一樣將其聚合為原住民族、漢人與都沒差等三類。

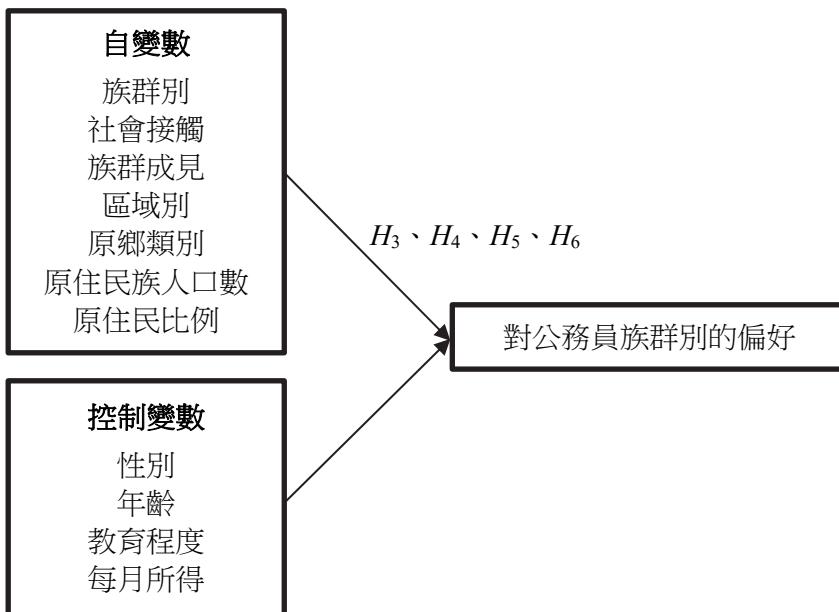
有關客觀環境變數方面，由於民眾對公務員的族群偏好可能因其所在客觀環境不同而不同。過去，有許多代表性官僚研究發現，環境因素會影響文官的消極與積極代表性，例如 Kellough (1990, p. 563) 發現當機關所在區域的拉丁裔人口數愈多時，機關拉丁裔員工的消極代表性也愈高。而 Dresang (1974, pp. 1612-1613) 指出非洲尚比亞 Bemba 族掌握多數的政治與行政職位，但以 Bemba 為多的北方省區並未獲得超額的財政資源，反倒是各省人口數的多寡才是關鍵。另外，Pitts (2007) 認為環境資源與環境限制等外部環境是影響德州學區教育績效的因素之一。儘管這些研究係以文官為焦點，而與本文著重民眾偏好為焦點略有不同，但仍可藉以類比用來檢證影響民眾偏好的因素。由於本文以原住民族地區為研究範圍，因此，本文納入區域別、原鄉類別、原住民族人口數與原住民比例等四項環境變數，觀察民眾在不同客觀環境下對公務員的族群偏好是否有差異。在區域別方面，詢問受訪者所在地的區域，而本文將新北市、桃園市、宜蘭縣、新竹縣之原住民族地區歸為北部地區；將台中市、苗栗縣、南投縣歸為中部地區；將嘉義縣、高雄市、屏東縣歸為南部地區；其餘的台東縣與花蓮縣則是東部地區。在原鄉類別方面，則將受訪者所在地的原鄉依照地方制度法的分類，區分為山地鄉與平地鄉。在原住民族人口數方面，為受訪者所在的鄉（鎮、市、區）的原住民人口數。在原住民比例方面，則是受訪者所在鄉（鎮、市、區）的原住民佔該鄉（鎮、市、區）總人口的比例。

最後，本文納入性別、年齡、教育程度與每月所得作為控制變數。性別分為男性、女性。年齡的原始資料分為 20-29 歲、30-39 歲、40-49 歲、50-59 歲、60 歲以上等六類，而本文將其聚合為未滿 40 歲、40-59 歲、60 歲以上三類。教育程度的原始資料分為國小及以下、國初中、高中職、大學/專科、碩士及以上等五類，本文將其聚合為國中以下、高中職、大學以上三類。每月所得的原始資料分為未滿 23,800 元、23,800-未滿 3 萬元、3 萬-未滿 4 萬元、……、10 萬元以上、沒有收入等，而本文將答項聚合為未滿 3 萬、3-5 萬、6 萬元以上等三類。

有關民眾對公務員的族群偏好的分析架構，彙整如圖 2 所示。此部分透過多項式羅吉斯迴歸分析，除可再次檢證假設 3 當中的族群特質一致性之外，也分析假設 4、假設 5 與假設 6 成立與否。

圖 2

研究架構 2



資料來源：本研究。

表 1

變數定義

變數名稱	變數定義	參照組
依變數		
偏好公務員的族群別	原住民族、漢人、都可以	都可以
自變數		
族群別	原住民族、漢人	漢人
社會接觸	原住民族、漢人、都差不多	都差不多
族群成見	原住民族、漢人、都沒差	都沒差
區域別	北部、中部、南部、東部	東部
原鄉類別	山地、平地	平地
原住民族人口數	所處鄉鎮之原住民族人口數	
原住民比例	所處鄉鎮之原住民佔總人口比例	
控制變數		
性別	男性、女性	女性
年齡	未滿 40 歲、40-59 歲、60 歲以上	60 歲以上
教育程度	國中以下、高中職、大學以上	大學以上
每月所得	未滿 3 萬、3-5 萬、6 萬元以上	6 萬元以上

資料來源：本研究。

肆、實證分析

一、敘述統計

(一) 民眾對公務員的特質偏好

表2為民眾對公務員特質偏好的敘述統計。¹¹首先，有29.4%的民眾對公務員的性別表達出偏好；有45.6%的民眾對公務員的年齡表達出偏好；有61.5%的民眾對公務員的戶籍地表達偏好；¹²有35.0%的民眾對公務員的族群別表達出偏好。顯然，民眾對於公務員的四類特質呈現不同的偏好程度，而戶籍地又是這四類特質中最為重視的特質。

就各特質當中的類別來看，對性別有偏好的民眾中，有26.1%的民眾偏好女性公務員來服務他們。在年齡部分，民眾偏好年紀大的比例高於年紀輕的比例。在戶籍同鄉鎮部分，有61.5%的民眾偏好服務他們的公務員最好跟他們是同一鄉鎮的人。在族群別部分，有19.1%的民眾偏好原住民公務員，另外有15.9%的民眾希望給漢人公務員服務。這意味著住在原住民族地區且願意表達偏好的民眾中，多數較希望公務員具備女性、年紀大、同鄉鎮、原住民身分等特質；另外，該區域的民眾也十分偏好同戶籍的公務員，也連帶回應假設3的戶籍地一致性。

¹¹ 從偏好表達的角度來看，當一個人的答項選擇「都可以」，表示僅有回答，但未呈現特定偏好，本文將其視為「無偏好」。誠然，本文在問卷設計之初，以「對性別偏好」為例，原始答項僅有偏好男性與偏好女性，意圖使受訪者二選一。但經前測後，發現二選一會使民眾難以直覺回答。因而，加上「都可以」此一答項，一方面符合問卷答項的窮盡性；另一方面，也能符合民眾回答的真實性。

¹² 由於戶籍地變數主要詢問受訪者，讓同一鄉鎮的公務員服務會不會比較安心？答項為會、不會、都可以，因此在偏好呈現上，僅呈現表達「會」的人數比例。

表 2

民眾對公務員特質偏好之敘述統計

變數	次數	百分比
對性別偏好	男性	13
	女性	100
	都可以	272
對年齡偏好	年紀輕	59
	年紀大	117
	都可以	209
對戶籍同鄉鎮偏好	會	237
	不會	26
	都可以	122
對族群偏好	原住民族	73
	漢人	61
	都可以	251

資料來源：本研究。

(二) 自變數與控制變數的敘述統計

表 3 為自變數與控制變數的統計結果。在自變數方面，族群別以漢人居多，約有 60%，而原住民族則有 40%；社會接觸部分，50% 的受訪者較常接觸的親友為漢人、32% 為原住民族，其餘則是都差不多；族群成見部分，75% 的受訪者並未有明顯的族群成見，而有 15% 對原住民族有成見、10% 對漢人有成見。在客觀環境部分，居住於東部地區的比例較高，達 71%，而其他三個區域約 10% 左右；原鄉類別部分，有近 69% 所處的鄉鎮為原住民平地鄉，另有 31% 則居住在原住民山地鄉；有關受訪者所處鄉鎮之原住民人口數，最小值為 159 人（獅潭鄉）、最大值為 22,218 人（台東市），平均值為 8,722 人；而受訪者所處鄉鎮之原住民人口比例，最小值為 0.02（關西鎮）、最大值為 1.00（泰武鄉），平均值為 0.43。

在控制變數方面，樣本的男性與女性比例各約 50%；年齡以 40-59 歲較多（約 38%），但未滿 40 歲與 60 歲以上的也各自有三成左右；教育程度以大學以上的比例較高（約 45%），而國中以下的比例較低；每月所得以未滿 3 萬元的比例較高，約為 55%，而每月所得 6 萬元以上的比例較低，約 12%。

表3

自變數與控制變數的敘述統計

變數		次數	百分比		
自變數					
族群別	原住民族	150	40.50		
	漢人	219	59.50		
社會接觸	原住民族	121	31.50		
	漢人	191	49.70		
族群成見	都差不多	72	18.80		
	原住民族	57	14.80		
區域別	漢人	41	10.70		
	都沒差	286	74.60		
區域別	北部	37	9.50		
	中部	39	10.20		
	南部	35	9.00		
原鄉類別	東部	275	71.40		
	山地	119	30.90		
原鄉類別	平地	266	69.10		
控制變數					
性別	男性	195	50.80		
	女性	190	49.20		
年齡	未滿 40 歲	126	32.80		
	40-59 歲	146	37.90		
	60 歲以上	113	29.30		
教育程度	國中以下	91	23.80		
	高中職	120	31.30		
	大學以上	172	44.80		
每月所得	未滿 3 萬	209	54.70		
	3-5 萬	129	33.80		
	6 萬元以上	44	11.50		
變數	最小值	最大值	平均數	標準差	樣本數
原住民族人口數	159	22218	8722.09	7124.75	385
原住民比例	0.02	1.00	0.43	0.32	385

註：總樣本數為 385 份，惟族群別部分有 16 個樣本回答為新住民、臺灣人或拒答，本文將這些樣本予以排除，因此族群別的原漢總次數為 369。教育程度與每月所得等兩個變數的加總未達 385 份，同樣為排除拒答樣本的結果。

資料來源：本研究。

二、性別、年齡與族群別的特質一致性分析

前述已證明戶籍地一致性的現象，然而，民眾同樣會依他們本身的性別、年齡與族群別而偏好相同特質的公務員嗎？表 4 的性別交叉分析顯示性別與對公務員的性別偏好達統計上的顯著差異，經次母體檢定發現女性民眾確實會顯著偏好女性公務員，而男性的民眾則對公務員的性別沒有特別的偏好。在年齡的交叉部分，民眾的年齡變數與對公務員年齡偏好之間並未達統計上的顯著性。再從族群別的交叉分析來看，民眾的族群別與對公務員族群別的偏好達顯著性。基本上，具原住民顯著偏好原住民族公務人員，而漢人則顯著偏好漢人公務人員或是都可以。這些分析結果相當程度證明性別一致性與族群一致性的現象，不過年齡一致性的假設並未成立。

表 4
性別、年齡與族群一致性的交叉分析

		對公務員性別的偏好			總和	卡方檢定
		男性	女性	都可以		
性別						
男性	次數	9	32	154	195	卡方值=20.64 P<0.01
	百分比	4.6	16.4	79.0	100.0	
	調整後殘差	1.7	-4.4	3.6		
女性	次數	3	68	118	189	
	百分比	1.6	36.0	62.4	100.0	
	調整後殘差	-1.7	4.4	-3.6		
		對公務員年齡的偏好			總和	卡方檢定
		年紀輕	年紀大	都可以		
年齡						
未滿 40 歲	次數	23	37	66	126	卡方值=4.11 P>0.1
	百分比	18.3	29.4	52.4	100.0	
	調整後殘差	1.1	-0.3	-0.6		
40-59 歲	次數	25	45	76	146	
	百分比	17.1	30.8	52.1	100.0	
	調整後殘差	0.7	0.2	-0.7		
60 歲以上	次數	11	34	67	112	
	百分比	9.8	30.4	59.8	100.0	
	調整後殘差	-1.9	0.0	1.4		

表 4 (續)

族群	對公務員族群的偏好			總和	卡方檢定
	原住民族	漢	都可以		
原住民族	次數	71	1	78	150
	百分比	47.3	0.7	52.0	100.0
	調整後殘差	11.0	-6.7	-4.0	卡方值=140.41 P<0.01
漢	次數	2	59	158	219
	百分比	0.9	26.9	72.1	100.0
	調整後殘差	-11.0	6.7	4.0	

資料來源：本研究。

三、民眾對公務員族群偏好的多項式羅吉斯迴歸

由於 SPSS 統計軟體的多項式羅吉斯迴歸並未提供自變數的多元共線性診斷，但仍可利用線性迴歸的自變數分析，檢測多元共線性（王濟川、郭志剛，2003，頁238）。於是，本文在進行多項式羅吉斯迴歸前，先借用線性迴歸模型檢測各自變數的多元共線性，檢測結果顯示各自變數之 VIF 皆在 10 以下，未具有多元共線性。因此，本文不刪除原訂之自變數，進一步藉由多項式羅吉斯迴歸，分析民眾對公務員的族群偏好。在分析結果的呈現上，由於迴歸係數僅能解釋自變數對依變數的方向與顯著性，為方便理解自變數的影響，本文選擇以勝算比（odds ratio）說明分析結果。

表 5 為民眾對公務員族群偏好的多項式羅吉斯迴歸分析結果。首先，該模型通過概似比檢定，顯示模型整體的配適度良好；另外，Pseudo R^2 為 0.68。其次，在檢定上，當依變數的參照組為「都可以」的情況下，族群別、社會接觸、族群成見、居住區域與原住民族人口數等五個主要變數，達統計顯著性。這組迴歸分析結果需分成兩部分說明。

第一行為「偏好原住民族公務員」與「參照組」的分析結果。原住民會比漢人更偏好原住民族公務員，勝算比達 41.43 倍，也就是原住民偏好原民公務員的比率是漢人偏好原民公務員比率的 41.43 倍。為了簡要理解勝算比的意涵，本文以原始資料且僅考量「原/漢」與「偏好原民公務員/偏好參照組「都可以」」為例說明勝

表 5

民眾對公務員的族群偏好之多項式羅吉斯迴歸

自變數	參照組為「都可以」	
	原住民族	漢人
截距	-9.14**	-3.6***
族群別	原住民族 3.72*** (41.43)	漢人 -2.70** (0.07)
參照組	漢人	
社會接觸	原住民族 3.51*** (33.36)	2.24 (9.41)
	漢人 -1.39 (0.25)	2.75*** (15.59)
參照組	都差不多	
族群成見	原住民族 4.91*** (135.19)	1.37*** (3.92)
	漢人 3.88*** (48.41)	1.61*** (5.00)
參照組	都沒差	
居住區域	北部地區 -2.53** (0.08)	0.75 (2.12)
	中部地區 1.39 (4.00)	0.67 (1.96)
	南部地區 1.02 (2.78)	0.24 (1.27)
參照組	東部地區	
鄉鎮類型	山地 1.30 (2.78)	-1.39 (0.25)
參照組	平地	
原住民族人口數	0.00* (1.00)	0.00 (1.00)
原漢比例	-2.56 (0.08)	2.49* (12.05)
性別	男 1.28** (3.63)	-0.41 (0.67)
參照組	女	
年齡	未滿 40 歲 -1.67* (0.19)	-0.39 (0.48)
	40-59 歲 -0.98 (0.17)	-0.54 (0.23)
參照組	60 歲以上	
教育程度	國中以下 -0.89 (0.41)	-0.80 (0.45)
	高中職 -1.21* (0.30)	-0.63 (0.53)
參照組	大學以上	
每月所得	未滿 3 萬 4.36 (77.83)	-0.14 (0.87)
	3-5 萬 4.47 (86.99)	-0.40 (0.67)
參照組	6 萬元以上	
概似比檢定		309.8***
Pseudo R ²		0.68
有效樣本數		364

註：1. *表示 $p<0.1$ 、**表示 $p<0.05$ 、***表示 $p<0.01$ 。2. 括號內表示勝算比。3. Pseudo R²採用 Nagelkerke R²。

資料來源：本研究。

算比的概念。在原始資料中，原民偏好原民公務員有 71 人、原民偏好「都可以」有 78 人，合計 149 人，因此原民偏好原民公務員的勝算為 $(71/149) / (78/149)$ 等於 0.91；而漢人偏好原民公務員有 2 人、漢人偏好「都可以」有 158 人，合計 160 人，所以漢人偏好原民公務員的勝算為 $(2/160) / (158/160)$ 等於 0.01。而原民相較於漢人選擇原民公務員的勝算比即是 $0.91/0.01$ 等於 91，也就是「原民選擇原民公務員的比率」是「漢人選擇原民公務員比率」的 91 倍。本文採用多項式羅吉斯迴歸，考量的變數較多且估算方式更為複雜，而統計分析結果為 41.43 倍。

社會接觸方面，較常接觸原住民且偏好原民公務員的人，是較常接觸親友為原漢差不多且偏好原民公務員的 33.36 倍。族群成見方面，相較於那些對族群別沒有偏好的民眾（也就是參照組「都可以」），即便民眾對原住民族或對漢人有成見，依然會顯著偏好讓原住民族公務員服務。居住區域為北部地區的民眾是東部地區民眾的 0.08 倍，反之，東部地區是北部地區的 12.5 倍（1 除以 0.08）。而當民眾所處鄉鎮的原住民族人口數愈多時，他們也會愈偏好原住民族公務員。除了這些變數外，性別、年齡與教育程度等三項控制變數亦達到統計顯著性。

第二行為「偏好漢人公務員」與「參照組」的分析結果。在依變數參照組為「都可以」的情況下，族群別、社會接觸與族群成見以及原漢比例等自變數，顯著影響民眾偏好漢人公務員。在族群別部分，原住民偏好漢人公務員是漢人偏好漢人公務員的 0.07 倍，亦即漢人偏好給漢人公務員服務是原住民偏好給漢人公務員服務的 14.29 倍（1 除以 0.07）。在社會接觸部分，較常接觸漢人的民眾而偏好漢人公務員，是較常接觸親友為差不多且偏好漢人公務員的 15.59 倍。在族群成見部分，相較於沒有特別偏好公務員族群別的人（即依變數的參照組），對原住民族與漢人有成見的民眾，都會偏好讓漢人公務員服務。原漢比例部分，當民眾所處鄉鎮的原民人口比例愈高時，會更偏好漢人公務員。

四、民眾特質與公務員戶籍地偏好的交叉分析¹³

誠如本節第一部份敘述統計顯示，有多達 61.5% 的民眾偏好公務員的戶籍地與其相同（即表 2）。儘管本文並未以這戶籍地變數為依變數，進行多變量統計的研究設計，但本文仍嘗試以民眾的性別、年齡與族群別對其進行交叉分析，初探何種特質的民眾會對公務員的戶籍地產生偏好。表 6 分析顯示，性別與年齡對公務員戶籍地的偏好，未達統計顯著性；不過，族群變數與戶籍偏好之間則具統計顯著性。就次母體檢定而言，原住民身分的民眾比漢人民眾更顯著偏好戶籍地相同的公務員，即原住民的 71.3% 顯著高於漢人的 55.9%；而在戶籍偏好都可以的情況下，漢人則顯著高於原住民，即漢人的 35.5% 高於原住民的 24.0%。

表 6
民眾對公務員的戶籍地偏好的交叉分析

		對公務員戶籍地的偏好			總和	卡方檢定
		會	不會	都可以		
性別						
男性	次數	123	13	59	195	卡方值=0.46 P>0.1
	百分比	63.1	6.7	30.3	100.0	
	調整後殘差	0.7	-0.1	-0.6		
女性	次數	113	13	63	189	卡方值=3.90 P>0.1
	百分比	59.8	6.9	33.3	100.0	
	調整後殘差	-0.7	0.1	0.6		
年齡						
未滿 40 歲	次數	75	7	44	126	卡方值=3.90 P>0.1
	百分比	59.5	5.6	34.9	100.0	
	調整後殘差	-0.5	-0.7	0.9		

¹³ 本文於多項式羅吉斯迴歸的研究設計係以族群偏好為依變數，若未來研究者對性別偏好、年齡偏好或戶籍地偏好有興趣，研究設計時應重新考量影響民眾對這些特質偏好的因素。譬如在性別偏好上，民眾本身的性別平等意識可能是影響因素之一，惟該假設是否能夠提出，需有相關理論或研究成果之支持。於此，本文發現民眾偏好戶籍地特質的比例較高，作者在有限的統計資料下，額外進行交叉分析，盼提供更多的訊息，引發未來研究者對戶籍地特質的重視。

表 6 (續)

		對公務員戶籍地的偏好			總和	卡方檢定
		會	不會	都可以		
40-59 歲	次數	87	14	45	146	
	百分比	59.6	9.6	30.8	100.0	
	調整後殘差	-0.5	1.7	-0.4		
60 歲以上	次數	74	5	34	113	
	百分比	65.5	4.4	30.1	100	
	調整後殘差	1.1	-1.2	-0.5		
族群						
原住民族	次數	107	7	36	150	
	百分比	71.3	4.7	24.0	100.0	
	調整後殘差	3.0	-1.5	-2.3		卡方值=9.21 P<0.01
漢	次數	123	19	78	220	
	百分比	55.9	8.6	35.5	100.0	
	調整後殘差	-3.0	1.5	2.3		

資料來源：本研究。

五、結論

一、研究發現

原住民族地區的民眾對於公務員的特質會有偏好嗎？本文透過電話調查，蒐集 55 個原住民族地區的民眾問卷後發現：第一，該地區的民眾對公務員的性別、年齡、戶籍地與族群別存在不同程度的服務偏好，研究假設 1 成立。這四項特質當中，民眾尤其重視公務員的戶籍地特質（61.5%），其餘三項的偏好度則依序為年齡、族群別與性別。而民眾最重視公務員的戶籍地，也強化了施能傑（2021b）分析國家考試錄取者的戶籍地與分發區的重要性。

第二，原住民族地區的民眾對於公務員四項特質的類別，有不同程度的偏好，研究假設 2 成立。亦即，該地區的民眾對公務員的偏好展現上，女性、年紀大、同戶籍地與具原住民族身分的公務人員，是偏好比例相對較高的類別。過去的國內研究中，並沒有專門探討此課題的研究，這也是本文的重要發現。

第三，原住民族地區的民眾會依據他們的性別、戶籍地與族群別，而呈現不同特質類別的偏好，但年齡變數則未如此；換言之，研究假設 3 部分成立。進言之，女性民眾偏好女性公務員、民眾會偏好同鄉鎮戶籍地的公務員、原住民族身分的民眾偏好原住民族身分的公務員。這些特質一致性的分析結果也印證 Thielemann 與 Stewart (1996) 的研究發現。

第四，民眾所處的客觀環境不同，也會有不同族群別公務員的偏好，假設 4 成立。本文發現居住在東部地區的民眾會比居住在北部地區的民眾，更偏好原住民族公務員。另外，當民眾所在地的原住民人口比例愈高時，反而會較偏好漢人公務員。誠然，對於原住民人口比例與偏好選擇的結果並不訝異，因為傅仰止 (2001) 研究發現原住民對於原住民的財富或勤惰評價都低於漢人，而東部原住民對原住民的勤惰評價更比西部原住民為低，而由於東部地區的原住民人口比例較高，使得弱勢（少數）族群會更矮化自己的族群位階。因此，本文以 55 個原住民族地區為研究範圍，當民眾處於原民人口比例愈高的區域時，會愈偏好漢人公務員，或許就是社會互動頻繁接觸下，造成原漢族群位階意識，連帶影響民眾對公務員族群別偏好的結果。而這個發現也呼應陳文學 (2013a) 發現的原住民人口比例愈高的鄉鎮，公所的原住民族消極代表程度愈低的現象。

第五，民眾本身與原住民或漢人的接觸不同時，會影響他們對公務員具備原住民族或漢人身分的偏好也不同，假設 5 成立。也就是說，不論民眾自身是何種族群別，只要他們常接觸的是原住民，就會更偏好公務員也具原住民族身分；同樣地，若他們常接觸的是漢人，也會比較偏好漢人身分的公務員。這個結果印證了社會接觸與偏好選擇的關連性，並回應伊慶春與章英華 (2006) 、楊開煌與劉祥得 (2011) 的研究結果。

第六，當民眾對原住民或漢人表達族群成見時，卻依然表態偏好原住民族或漢人身分的公務員，研究假設 6 未成立。誠實地說，這個現象確實困擾作者，在資料有限下亦不易解釋。但從統計分析結果來看，對原漢皆有成見的人，都對依變數相較於參照組「都可以」的情況下，皆顯著偏好原住民族與漢人公務員（參照組為「都沒差」）。這表示願意表態族群成見的人，也連帶願意表達他們對公務員族群別特質的偏好；也意味著 55 個原住民族地區的民眾日常族群互動過程是十分交疊且複雜的。

最後，本文發現公務員的性別、年齡、戶籍地與族群別等四項特質中，戶籍地是民眾最為關切的特質。因此，本文利用這筆資料分析發現：原住民顯著偏好公務員的戶籍地特質。這顯示原住民認為公務員若具備在地生活經驗，較能了解原住民需求。

二、理論與實務意涵

(一) 代表性官僚研究應重視公務員的戶籍地特質

代表性官僚的研究者通常會參照國外所關心的人口特質，或依照研究者的研究旨趣及其認知的情境脈絡，而選擇某些人口特質變數進行研究。在國內，性別與族群別是最常被探討的兩項人口特質，直至近年，在世代差異與高等教育影響下，才又增加年齡與畢業學校兩項特質之研究（蔡秀涓，2021；施能傑，2021a）。學理上，代表性官僚的理論假定為：特質相同的人在相似的社會化經驗下，會有相近的信仰、價值觀與態度認知；若文官整體的特質組成上與社會人口相近，能有助於提升政府的回應性。然而，究竟哪些人口特質必須被關注？一直以來多是由上而下的選擇，卻少民眾意見的探詢。若代表性官僚研究忽略民眾的意見，則代表性官僚所宣稱的回應性，俾將有所不足。本文分析發現性別、年齡、族群別與戶籍地都是民眾關注的文官特質，但又以戶籍地這項人口特質最被民眾所重視。基本上，性別、年齡與族群別都屬於本質較難變動的人口特質，而戶籍地則可透過遷徙改變，提供代表性官僚理論更為寬廣的研究與實務應用空間。更明確地說，戶籍地所隱含的居住事實與人群互動經驗，更能直接反映地方民眾的需求與心聲，是國內未來研究應關注的特質。

(二) 特質一致性促成代表性官僚理論的系統反饋

本文發現原住民族地區中，女性的民眾會偏好女性公務員，而原住民的民眾會偏好原住民族公務員。民眾偏好特質一致性的證成，讓消極代表與積極代表的連結成為「系統反饋」。具體來說，過去陳文學（2013b）發現原住民族公務人員會有較高的原住民族積極代表性，但他並無法說明消極代表與積極代表能否「持續產生關連」。而民眾偏好文官特質的一致性成立後，在以個人為分析單位下，提供消極

代表與積極代表連結的系統動力。亦即，原住民偏好原住民族公務員，而原住民族公務員基於相似的價值、認知與經驗，在服務或決策時也會因而嘉惠與回應原民群體，順而反饋讓原住民認為原住民族公務員的服務比較好，而更加偏好原住民族公務員。此一思維下，原住民族地區的機關提供公共服務時，若能設計民眾與公務員特質一致性的服務配置，將可促使代表性官僚的回應性得以持續；換句話說，特質一致性的服務配置就會是原住民族地區的機關提升服務品質時可以關注的一項領先指標（leading indicator）。¹⁴

基本上，代表性官僚理論從規範論述、實證分析，以至實務發展，累積非常豐碩的研究成果。代表性官僚與其他公共行政的理論一樣，都是描述、解釋、預測與作為實務參考的理論。但必須一提的是，政策實務所涉及的規劃、決策與執行受到多方因素的影響，因此政策實務須有更多元面向的思考，而代表性官僚的思維僅是面向之一。儘管陳文學（2013b）與本文的研究發現共同串起代表性官僚的系統回饋性。然而，在真實的服務中，仍可能產生若干原住民族公務員未站在原住民立場，或未積極替原住民爭取權益的現象，而使系統回饋出現斷鏈的問題。本文建議未來研究能蒐集這類現象所對應的政策或行政案例，運用量化或質化方法，分析本土脈絡下消極代表與積極代表的中介因素。

（三）促進原住民族地區公務員的在地性與機關多元化管理

本文以 55 個原住民族地區為研究範圍，研究成果對該區的政府機關隱含兩項實務意涵。其一，根據施能傑（2021b，頁 21）探討地方特考分發區與分發者戶籍地的分析結果，花東分發區中僅有三成分發者的戶籍地是花蓮縣與臺東縣。這表示，當地方特考的限制轉調期滿之後，可能有為數不少的公務員會離開花東地區，對花東地區機關的人事穩定形成挑戰。由於花東地區除了綠島鄉之外，其餘 28 個鄉（鎮、市）皆是原住民族地區，所以這種現象存在於其他 27 個原住民族地區的可能性應該不低。本文表 2 發現原住民族地區有 61.5% 民眾偏好戶籍地相同的公務員，因此公務員當中經考試及格且列有官職等的公務人員，該如何讓非戶籍的新進公務人員願意在限制轉調期內，將戶籍遷至該地，增進工作與生活的連結，是原住民族

¹⁴ 有關領先指標的概念與說明，建議參閱羅清俊（2020，頁 257-260）。

地區機關的人力資源管理者值得探究的實務課題。譬如設計兼具管制與誘因思維的政策配套，以戶籍遷移為目標，搭配檢討山地鄉與平地鄉地域加給合理性，或提供人員休閒、托育與長者照護等相關福利措施，以達戶籍遷徙的留才效果。¹⁵

其二，本文發現原住民族地區的民眾對於公務員的特質偏好呈現多樣性，並且從社會接觸與族群成見的變數中，更顯示族群互動的複雜度。面對人口結構的多元化，機關應推動多元化管理與包融性職場（inclusive environment），讓公務員於日常業務中培養對不同群體的尊重、關懷與同理心（熊忠勇，1998；林文燦，2020），而原住民族地區的政府機關有其優先規劃與推動之必要性，亦是未來值得開展的公務人力創新實務。對此，國外已有許多實務案例或可作為基本參照，例如澳洲公共服務委員會（Australian Public Service Commission）的多元化職場（diversity workforce）實務指引，就建議管理者以對話的方式詢問員工發揮最佳的績效所需的支待，並提供多元化議題的諮詢管道與員工共學活動等（Australian Public Service Commission, 2022）。

參考文獻

- 內政部（2021）。內政統計月報—中華民國一〇九年十二月，2月。<https://www.moi.gov.tw/cl.aspx?n=10501>
- 王甫昌（2003）。當代台灣社會的族群想像。群學。
- 王濟川、郭志剛（2003）。**Logistic 迴歸模型：方法及應用**。五南。
- 古珮琪、陳文學（2016）。以原住民為服務對象之公務員核心職能探討：民眾需求觀點。**台灣原住民族研究學報**，6（4），1-21。
- 伊慶春、章英華（2006）。對娶外籍與大陸媳婦的態度：社會接觸的重要性。**台灣社會學**，（12），191-232。

¹⁵ 根據「各機關學校公教員工地域加給表」，原住民族地區中，30 個山地鄉人員可支給地域加給，而 25 個平地鄉機關則無。近年來，雖有部分縣市採行「各機關學校員工地域加給合理化調整方案」，使部分縣市人員加給得有彈性適用（林錦慧、史春美，2022），但山地鄉與平地鄉之間的加給仍有若干差距，例如山地鄉的金峰鄉公所與平地鄉太麻里鄉公所距離僅 6.5 公里，但其地域加給卻有相當數額的差距。

- 行政院（2023）。**國情簡介：人民**，3月28日。<https://www.ey.gov.tw/state/99B2E89521FC31E1/2820610c-e97f-4d33-aa1e-e7b15222e45a>
- 余致力（2007）。性別差異對公共行政管理者任用之影響：代表性文官體系的理論省思與實證探索。《國家菁英季刊》，3（4），61-84。
- 呂育誠、陳文學（2011）。從代表性官僚概念論身心障礙人員考試改進。《國家菁英季刊》，7（1），97-119。
- 林子倫、徐幸瑜（2017）。建構以在地民眾需求為導向的低碳城市—澎湖低碳島之經驗分析。《國土及公共治理季刊》，5（2），18-31。
- 林文燦（2020）。轉型中公共人力資源管理的重要議題。載於詹中原、林文燦、呂育誠（編），《公共人力資源管理：理論與實務》（頁471-511）。五南。
- 林錦慧、史春美（2022）。地域加給合理化調整方案實施現況之探討。《國家人力資源論壇》，（22）。https://www.exam.gov.tw/NHRF/News_EpaperContent.aspx?n=3778&s=45914&type=DED5DAB0D6C7BED6
- 施正鋒（1998）。族群與民族主義：集體認同的政治分析。前衛。
- 施能傑（1996）。我國文官甄補政策的回顧與檢討。《國立政治大學學報》，（73），111-144。
- 施能傑（2016）。政府部門女性公務員的代表性分析。《台灣政治學刊》，20（1），169-227。
- 施能傑（2021a）。公務員的大學畢業學校圖像。《東吳政治學報》，39（1），57-102。
- 施能傑（2021b）。新進世代文官樣貌：2016-2020 國家考試分發任職者的背景分析。《國家菁英季刊》，14（3），1-35。
- 原住民族委員會（2020）。行政院 91 年 4 月 16 日院臺疆字第 0910017300 號函同意核定「原住民地區」包括 55 個鄉（鎮、市），4 月 9 日。<https://www.cip.gov.tw/zh-tw/news/data-list/C6DFB32460630CF4/0C3331F0EBD318C213147655B37A59D5-info.html>
- 夏曉鵠（2018）。解構新自由主義全球化下的「第五大族群—新住民」論述。載於黃應貴（編），《族群、國家治理、與新秩序的建構：新自由主義全球化下的族群性》（頁311-353）。群學。

- 孫煒（2010）。設置族群型代表性行政機關的理論論證。*台灣政治學刊*，14（1），105-158。
- 翁興利、陳文學（2008）。我國原住民文官之研究：消極代表性官僚的測量。*國家菁英季刊*，4（1），1-18。
- 張鐙文、黃東益、李仲彬（2020）。解構影響臺灣民眾核電政策偏好之關鍵因素：一個整合性架構的初探。*公共行政學報*，（58），頁 1-54。
- 陳文學（2013a）。影響原住民族消極代表性的因素：以原住民族地區鄉（鎮、市、區）公所為例。*文官制度季刊*，5（1），85-115。
- 陳文學（2013b）。原住民族公務員會比較關心原住民嗎？臺灣原住民族積極代表性的實證分析。*行政暨政策學報*，（57），129-172。
- 陳文學（2020）。邁向新住民代表性官僚：問題與對策的初探。*國家菁英季刊*，13（2），15-31。
- 陳文學、羅清俊（2012）。影響臺灣民眾重分配政策偏好的因素。*人文及社會科學集刊*，24（3），367-397。
- 陳志柔、于德林（2005）。臺灣民眾對外來配偶移民政策的態度。*台灣社會學*，（10），95-148。
- 陳敦源（2019）。民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和（三版）。五南。
- 陳瑞文、黃秀英、王育群、林秋芬（2013）。新北市民眾醫療需求之探討。*新臺北護理期刊*，15（1），49-55。
- 陳義彥、蔡家泓（2020）。民意與民意調查。載於陳陸輝（編），*民意調查*（五版，頁 2-30）。五南。
- 傅仰止（2001）。台灣東部原住民的原漢位階意識。*台灣社會學刊*，（26），105-162。
- 楊開煌、劉祥得（2011）。社會接觸及政治態度影響臺灣民眾對大陸印象、認知、政策評估之分析。*遠景基金會季刊*，12（3），45-94。
- 葉婉榆、陳志聖、鄒欣縈、劉宜華、吳柏樺、曹雅琪、呂佳容（2012）。花蓮縣偏遠與非偏遠地區民眾對於基層醫療保健服務的使用與需求之比較。*台灣公共衛生雜誌*，31（4），371-387。
- 廖志晃（2017）。公務員遭投訴 3 次 林明溱：考慮調職。*中國時報*，5 月 15 日。

- https://www.chinatimes.com/newspapers/20170515000401-260503?chdtv
廖培珊、蕭錦炎、楊雅惠（2018）。以大型抽樣調查評估戶籍人口與常住人口之可能差異。*人口學刊*，（57），1-39。
- 熊忠勇（1998）。多元化管理初探。*人事管理*，35（7），17-22。
- 劉士豪、宋餘俠、廖秀莉、劉靖敏（2010）。我的 e 政府還是你的 e 政府？－以服務落差觀點檢視電子化政府入口網之服務品質。*管理評論*，29（1），19-34。
- 蔡秀涓（2021）。臺灣新世代公務人力甄補與考選：理論與策略。*國家菁英季刊*，14（3），37-66。
- 蔡佳泓、俞振華（2011）。地方政府如何回應民意？以 2006-2007 年為例。*台灣政治學刊*，15（1），73-136。
- 賴維堯（1996）。高級文官生涯特徵：我國與歐美日比較研究。載於彭錦鵬（編），*文官體制之比較研究*（頁 115-149）。中央研究院歐美研究所。
- 謝武雄（2016）。民代怨公務員辦事推拖拉 鄭文燦：單一窗口負責。*自由時報*，10月 28 日。<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1870201>
- 顏秀慧（2012）。淺論公務員定義。*綠基會通訊*，（28），16-18。
- 顏秋來（1986）。我國高級文官甄補之研究〔未出版之博士論文〕，國立政治大學。
- 羅清俊（2020）。*公共政策：現象觀察與實務操作*（二版）。揚智文化。
- Australian Public Service Commission (2022). *Supporting a diverse workforce through change: Practical tips for Human Resource Practitioners*. Retrieved September 7, 2023, from <https://www.apsc.gov.au/working-aps/diversity-and-inclusion/resources/support-diverse-workforce-change>
- Bradbury, M. D., & Kellough, J. E. (2007). Representative bureaucracy: Exploring the potential for active representation in local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 697-714.
- Burns, J. B. (1980). “Representative bureaucracy” and the senior civil service in Hong Kong. *Hong Kong Journal of Public Administration*, 2(1), 2-20.
- Ding, F., Lu, J., & Riccucci, N. M. (2021). How bureaucratic representation affects public organizational performance: A meta-analysis. *Public Administration Review*, 81(6),

- 1003-1018.
- Dolan, J. (2000). The senior executive service: Gender, attitudes, and representative bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(3), 513-530.
- Dolan, J., & Rosenbloom, D. H. (2003). *Representative bureaucracy: Classic readings and continuing controversies* (1st ed.). M. E. Sharpe.
- Dresang, D. L. (1974). Ethnic politics, representative bureaucracy and development administration: The Zambian case. *The American Political Science Review*, 68(4), 1605-1617.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. J. (2012). *The public administration theory primer* (2nd ed.). Westview.
- Garbosky, P. N., & Rosenbloom D. H. (1975). Racial and ethnic integration in the federal service. *Social Science Quarterly*, 56(1), 71-84.
- Headley, A. M., Wright, J. E., & Meier, K. J. (2021). Bureaucracy, democracy, and race: The limits of symbolic representation. *Public Administration Review*, 81(6), 1033-1043.
- Kellough J. E. (1990). Integration in the public workplace: Determinants of minority and female employment in federal agencies. *Public Administration Review*, 50(5), 557-566.
- Kingsley, J. D. (1944). *Representative bureaucracy: An interpretation of the British civil service*. Antioch.
- Krislov, S. (1974). *Representative bureaucracy*. Prentice Hall.
- Meier, K. J., & Stewart, Jr. J. (1992). The impact of representative bureaucracies: educational systems and public policies. *American Review of Public Administration*, 22(3), 157-171.
- Mosher, F. C. (1982). *Democracy and the public service* (2nd ed.). Oxford University.
- Peters, B. G. (2013). Representative bureaucracy in the United States. In P. von Maravić, B. G. Peters, & E. Schröter (Eds.), *Representative bureaucracy in action: Country profiles from the Americas, Europe, Africa and Asia* (pp. 21-34). Edward Elgar.
- Pitts, D. W. (2007). Representative bureaucracy, ethnicity, and public schools: Examining the link between representation and performance. *Administration & Society*, 39(4), 497-526.
- Schul, Y., & Benbenishty, R. (1985). Preferences, expectations, and behaviours in

- interpersonal interaction. *European Journal of Social Psychology*, 15(3), 345-352.
- Selden, S. C., Brudney, J. L., & Kellough, J. E. (1998). Bureaucracy as a representative institution: Toward a reconciliation of bureaucratic government and democratic theory. *American Journal of Political Science*, 42(3), 719-744.
- Sievert, M. (2023). The limited impact of reference groups' symbolic gender representation on willingness to coproduce. *Public Administration Review*, 83(3), 587-602.
- Terry, L. D. (2005). Reflections and assessment: Public administration review, 2000-05. *Public Administration Review*, 65(6), 643-645.
- Thielemann , G. S., & Stewart Jr., J. (1996). A demand-side perspective on the importance of representative bureaucracy: AIDS, ethnicity, gender, and sexual orientation. *Public Administration Review*, 56(2), 168-173.
- Thompson, F. J. (1976). Minority groups in public bureaucracies: are passive and active representation linked? *Administration & Society*, 8(2), 201-226.
- Wlezien, C. (1995). The public as thermostat: Dynamics of preferences for spending. *American Journal of Political Science*, 39(4), 981-1000.
- Yeric, J. L., & Todd, J. R. (1983). *Public opinion: The visible politics*. F. E. Peacock.

附錄 1
樣本適合度檢定

性別

性別	母體		樣本（加權前）		樣本（加權後）	
	人數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
男	319,559	51.2%	168	43.6%	195	50.8%
女	304,825	48.8%	217	56.4%	190	49.2%
合計	624,384	100.0%	385	100.0%	385	100.0%
χ^2 檢定			$\chi^2=8.768$ df=1 $p<0.05$		$\chi^2=0.043$ df=1 $p>0.05$	

年齡

年齡	母體		樣本（加權前）		樣本（加權後）	
	人數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
20-29 歲	104,256	16.7%	17	4.4%	63	16.5%
30-39 歲	101,463	16.3%	30	7.8%	63	16.3%
40-49 歲	112,944	18.1%	50	13.0%	72	18.6%
50-59 歲	121,929	19.5%	80	20.8%	74	19.3%
60 歲以上	183,792	29.4%	208	54.0%	113	29.3%
合計	624,384	100.0%	385	100.0%	385	100.0%
χ^2 檢定			$\chi^2=136.666$ df=4 $p<0.05$		$\chi^2=0.128$ df=4 $p>0.05$	

說明：「未回答」在進行樣本檢定時予以扣除。

居住區域

原鄉地區	母體		樣本（加權前）		樣本（加權後）	
	人數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
北部原民地區	58,498	9.4%	36	9.4%	37	9.5%
中部原民地區	64,309	10.3%	40	10.4%	39	10.2%
南部原民地區	55,081	8.8%	34	8.8%	35	9.0%
東部原民地區	446,496	71.5%	275	71.4%	275	71.4%
合計	624,384	100.0%	385	100.0%	385	100.0%

χ^2 檢定	$\chi^2=0.004$ df=3 $p>0.05$	$\chi^2=0.067$ df=3 $p>0.05$
-------------	------------------------------------	------------------------------------

說明：「未回答」在進行樣本檢定時予以扣除。

原漢人口數

人口數	母體		樣本（加權前）		樣本（加權後）	
	人數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
原住民族人口數	232,288	37.2%	78	20.5%	141	37.2%
漢人口數	392,096	62.8%	302	79.5%	239	62.8%
合計	624,384	100.0%	380	100.0%	380	100.0%

χ^2 檢定	$\chi^2=45.235$ df=1 $p<0.05$	$\chi^2=0.002$ df=1 $p>0.05$
-------------	-------------------------------------	------------------------------------

說明：「新住民」與「不知道/拒答」在進行樣本檢定時予以扣除。

Whose Services Put People at Ease? An Analysis of Public Preferences for Demographic Characteristics of Civil Servants in Indigenous Regions

Wen-Hsueh Chen^a

Abstract

Based on the theory of representative bureaucracy, this study looks into 55 indigenous regions. Through a telephone survey, it collects public preferences for the demographic characteristics of civil servants. Furthermore, taking ethnicity preferences as the dependent variable, the study uses multinomial logistic regression analysis to investigate the influence of public preferences for indigenous or Han civil servants. The survey respondents include both indigenous people and the Han people. The study finds that, firstly, there are different public preferences for the gender, age, household, and ethnicity of civil servants. The public particularly emphasizes the place of household registration of civil servants. Secondly, female respondents tend to prefer female civil servants, the public prefer civil servants from the same townships (cities, and districts), and indigenous people prefer indigenous civil servants. These findings demonstrate the consistency of preferences between the public and civil servants. In addition, the objective environment and social contact also influence the public preferences for civil servant characteristics.

^a Associate Professor, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University, Taiwan. e-mail: wenhsueh0827@gmail.com.

Finally, the study presents the implications of these research findings for the representative bureaucracy theory, while offering some suggestions for public human resources management in indigenous regions.

Keywords: representative bureaucracy, public preferences, demographic characteristics, indigenous region, social contact

地方議會分配政治網絡分析： 以南投縣第17與18屆議員提案為例*

簡子文^a、林晏生^b、張浩也^c、孫同文^d

《摘要》

分配政治的權力圖像為何？是國會研究的一個重要缺口，然地方議會的分配政治研究則更是鳳毛麟角。究竟影響國會分配政治的因素是否能適切解釋地方議會權力運作？仍待進一步探討。基此，本研究以選區、政黨、資深與選戰競爭程度等因子，檢視地方議會分配政治提案的權力運作網絡。

經檢證，前述因素均無法有效預測分配政治提案網絡中心性。透過網絡分析，政黨與資深度是影響南投縣議會分配政治權力圖像的重要因子；選區與選戰競爭程度的影響程度雖然依稀可見但並不明顯。

就實務意涵言，欲提升提案影響力，就必須獲得藍營資深與他黨資淺議員更多的滾木機會，共同推動有利選民的特殊利益。公共管理者應正視分配政治可能帶來的分配失衡疑慮，並輔以調節行動中和

投稿日期：民國 112 年 1 月 31 日。

* 本文初稿曾宣讀於中國政治學會「2022年會暨全球政經脫鉤趨勢下的公共治理、國際關係與風險分散策略」國際學術研討會，感謝評論人詹中原教授的寶貴建議；作者衷心感謝兩位匿名審查人之修正意見，惟一切文責仍由作者自負。

^a 國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士生，e-mail: victor39009@gmail.com。

^b 國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士。

^c 國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士。

^d 國立暨南國際大學公共行政與政策學系特聘教授，e-mail: twsun@ncnu.edu.tw。

之。

就理論意涵言，國會分配政治影響因素無法有效預測地方議會提案網絡中心性的原因，與提案並非實際利益分配結果不無關係，然中心性指標仍極可能與議員身處的選區實際利益具有潛在關聯。由此，透由中心性指標進一步延伸連結實質政策利益分配結果，可作為未來研究方法上之突破。第二，地方議會之權力運作有著更為深層的影響因素，能否以國會因素延伸討論，有待後續研究進一步考量地方更為深層的社會互動後釐清。

[關鍵詞]：地方議會、分配政治、社會網絡分析、提案、連署

壹、前言

民意代理人如何在政策過程中發揮回應選民的功能，進而影響行政資源分配？是政治學領域中經常被探究的議題之一（羅清俊，2001，2009；Lowi, 1964; Rundquist & Griffith, 1976）。分配政治（*distributive politics*）即是以權力關係為基礎，觀察國家資源分配的重要理論。其關心的主要議題是，以連任為目標的國會議員是否會藉由所處的權力位置將醃肉帶回家（bring home the bacon）（羅清俊，1998，頁 576-579；羅清俊、謝瑩蒔，2008，頁 3）？要之，分配政治的研究焦點在於探討議員如何透過權力的運作，為自身選區帶回更多的經濟利益？

傳統分配政治研究取向，可區分為「模型性研究」與「實證性研究」二大流派（羅清俊，1998，頁 578-579）：前者主要以國會制度與內部規範、及委員會的運作規則做為演繹基礎，據以推論分配政策的過程或結果。後者則可再進一步區分為「政策結果」與「政策過程」研究二類。政策結果的研究慣以國會內部的制度性質為自變數（諸如國會議員資深度、黨派屬性等），並從政府的分配性政策中，蒐集該政策在各選區的款項支出分布情形等資料為依變數；進而利用統計分析二者間關係。政策過程研究則以分配政策法案的審議過程，或是法案投票結果所呈現的特

質，作為主要的分析焦點。遺憾的是，這些途徑均無法細緻勾勒分配政治的「權力圖像」（王光旭，2015，頁 91-99）。此一缺口正好可以由社會網絡分析予以彌縫。

觀察國內研究，國會分配政治研究已經積累豐富成果（江豐富等人，2004；邱師儀，2013；湯國斌，2015；羅清俊，2000b；羅清俊、張皖萍，2008；羅清俊、詹富堯，2012）。無獨有偶，越來越多的證據均指出，地方議會也同樣存在強烈地分配政治傾向（王宏文等人，2018，頁 165-168；洪鴻智，2007，頁 111-118；蔡育軒等人，2007，頁 112-118）。然而，地方層級的分配政治研究卻仍有很大的充實空間（王宏文等人，2018，頁 167）。基此，本研究期能透過地方議會的提案分析，為地方層級的分配政治引入更多的實證探討，並透過社會網絡分析呈現地方議會的權力圖像。

社會網絡分析是一種圖像化個體權力互動關係的研究方法（王光旭，2015，頁 91-99）。與傳統分配政治研究不同，社會網絡分析乃由結構分析角度解構政治系統中的權力分布（Lazer, 2011, p. 61-63）。身處社會網絡的個人之所以擁有權力，主要是因為與他者存在關連，可以透過關係影響或控制他人（Lazer, 2011, p. 62）。顯見，社會網絡分析主要藉基於權力主體間的「關係」與「位置」以界定權力關係。

就議員而言，提案是議員問政行為當中，行使權力的重要途徑（包正豪，2009，頁 97-101）。若觀察地方議會的議事規則，議員的提案要納入議程討論，必先須獲得其他議員的支持連署才能成案，例如南投縣議會議事規則第 8 條指出，議員提案，應有二人以上之連署；縣規章之提案，應有議員六人以上之連署。¹ 由此可見，議員間若產生頻密的共同提案或連署關係，即可能從中萃取出某種隱含的權力網絡結構。是以，地方議員的提案分析便成為分配政策過程中，足以具象化分配政治權力圖像的理想素材。由多元提案關係形成的網絡體現了相當的分配政治行為（邵軒磊、黃詩淳，2017，頁 475-477）。

誠然，不是所有提案都屬於分配政治，但是地方建設案與工程案卻是典型的分配政策。因為提案內容最具有「實質利益」特性，議員爭取這些利益最容易令民眾

¹ 參閱南投縣議會議事規則（2019 年 12 月 16 日修正發布）（112 年 6 月 26 日，取自 <https://reurl.cc/VRrKd6>）。

感到受惠，當然爭取連任的機會也就隨之增加，具有相當的肉桶意味。

據此，若將議員提案—連署關係視為一種分配政策網絡，本文主要問題便是探尋地方議員分配政治提案的隱含權力圖像為何？此外，影響傳統分配政治研究的多元因子（例如選區、政黨、資深、選戰競爭度等）（羅清俊，1998，頁 589-590，2000b，頁 9-12；羅清俊、張皖萍，2008，頁 66-67），是否在地方提案網絡背後，牽動著不同權力互動呢？² 亦是本研究的另一重點。值得說明的是，分配政治的提案網絡，並未成為事實上的政策執行，因此本文實際上並未觸及「誰獲得醃肉？」之探討。然而，為回答前述問題，本文僅透過社會網絡分析，檢視傳統國會分配政治影響因素是否對地方議員社會網絡中心性帶來影響；並捕捉議員在具有分配政策特質的提案網絡關係中，所呈現的權力網絡面貌；除了具象化地方分配政治圖像外，本文輔以四種網絡指標分析，深入描繪地方議會分配政治提案的權力互動變化。

本文的主要貢獻在於，透過分配政治因素與社會網絡各種中心性的連結、評估與探討，一方面以不同的分析視角切入分配政治議題，勾勒權力外貌，二方面則讓未來的分配政治研究可加以申證，例如檢證各種中心性與實質利益分配間的關係。

本文特別選定以南投縣議員 17 屆與 18 屆提案作為分析單元之理由，在於筆者因地緣關係對於南投縣議員有較多接觸，更由於熟識該縣 17 屆與 18 屆議員助理，較能近便理解地方議會生態，並掌握議員間互動關係之脈絡，應能更為貼近描繪地方網絡互動的實務運作。

本文首先回顧分配政治的意涵與影響議員肉桶政治行為的可能因素，由此引出觀察地方分配政治網絡的可能方向。接著，針對社會網絡如何透過「中心性」、「E-I 指數」（External-Internal Index, E-I Index）、「核心-邊緣」及「強連結關係」等分析，勾勒地方議員提案的網絡特性實施論述。研究設計部分，則說明網絡分析

² 傳統上，諸如選區、政黨、資歷、選戰競爭度等因素，是解釋國會分配政治研究的重要因素，然而，這些因素是否也足以影響地方議會分配政治運作？目前似乎仍未有進一步的研究探討。誠然，國會與地方議會的權力運作方式可能因為選舉制度、地方特殊的政治權力運作而有相當程度之差異，這些差異亦可能影響檢證結果。然而，在沒有進一步驗證之前，並無法確知這些因素運用於地方議會的解釋效果為何，考量目前並無更多地方議會分配政治影響因素的文獻引導下，本文以傳統國會因素做為指引，進一步檢視其對於地方議會權力互動的影響程度，作為初步嘗試。

方法的編碼、操作。最後則是本文的研究發現與建議。

貳、文獻探討：分配政治與網絡關係

研究指出，分配政治即是一種互惠互利的肉桶政治（王宏文等人，2018，頁 168-173），也就是議員彼此之間「你先幫我抓抓背，然後我再幫你抓」（scratch my back and I'll scratch yours）（Tsekouras et al., 2022, p.1）。互惠關係中，又面臨議員間的權力不對稱（黃信達，2011，頁 125-128）。是以，分配政治的互惠與權力互動鑲嵌於議事系絡中，具有社會結構（陳世榮，2013，頁 128-142）特性。由此，議員間的提案互惠或者權力互動，是一種網絡關係中的相鄰者依賴，這些依賴關係很可能受到相同選區、政黨、個人背景等因素進而形成不同程度的資源互賴，並進一步影響到議員在提案網絡中所處的位置。處於不同位置的議員彼此連署或共同提案的結果，則共同滾木推動分配政策議案得以通過執行。過去的研究通常假設議員在不同的影響因素下（例如選區、政黨…等），會有較多的機會掌握分配性利益回饋自身選區，卻忽略了議員仍必須透過其所鑲嵌的網絡才能發揮影響力，進而左右分配性政策形成。基此，分配政治的影響因子與利益分配的結果之間，存在的網絡關係甚為重要。

一、分配政治的意涵

「分配政治」一詞始於分配政策研究的開山祖師 Lowi (1964, pp. 689-691)，他長期觀察美國政府的政策制定過程之後，將公共政策類型，區分為「分配」（distribution）、「重分配」（redistribution）與「管制」（regulation）政策三類。其中以分配政策最具政治性格（羅清俊，1998，頁 575-576）。原因在於，分配的政策過程中，政策利益可以多次分割與分配，且不會造成政策利害關係人間嚴重的利益衝突（Lowi, 1964, pp. 690-691）。正因如此，才可能有滾木立法（logrolling）的可能性，因為不涉及彼此利益的零和賽局，議員可以選擇合作（連署）的方式，彼此互相協助。

就選民立場來看，成本分散，利益集中的分配政策最受到選區選民與利益團體

的青睞（羅清俊、張旼萍，2008，頁 49-59）。原因在於分配政策的特殊利益是由特定區域的選民所享用，而成本則由一般大眾承擔（羅清俊、郭益玟，2012，頁 5）。基此，地方議員爭取對於地方的各種基礎設施建設、公共工程之類的案件，可能是回應選民最有效也最實質的途徑。區域性的工程與建設中，例如道路、橋梁、灌溉排水、水井工程及社區設施綠美化工程等等，³ 實具有強烈的特殊性利益色彩。⁴ 當議員提議某區域的道路橋梁需要鋪平或修繕時，最大的受益者乃是附近居民，而成本則是分散到了全縣居民當中。研究指出，特殊利益的提案可視為民意代表追求肉桶利益強度的測度儀（羅清俊、詹富堯，2012，頁 4-8）。就南投縣議會而言，以工程、建設的特殊性利益提案數量最多，提案內容也最具實質利益性質。因為公共建設資金挹注至選區，選民最能感受民代為選區所付出的努力。相對於象徵性利益提案往往因為不容易達到具體可見的效果，傾向於宣示性質，民眾難以深切感受到受惠，例如提倡性別平等或族群融合的法案即屬此類（羅清俊、詹富堯，2012，頁 10；羅清俊、郭益玟，2012，頁 6-9；羅清俊、謝瑩蒔，2008，頁 11-12）。

然而，任何政策在合議制的議會當中必須符合多數決原則。代表選區狹隘地方利益的議員在大部分的情況下很難形成過半數的決策聯盟，這些議員究竟應如何解決這個困境？最常見的途徑是與代表其他不同選區利益的議員交換條件。基於「互利互惠」的原則，這次你投我一票支持我的選區利益，下一次我投你一票協助你獲得選區利益。此即學者俗稱的滾木立法或是肉桶立法（pork barrelling）的決策型態（羅清俊，2004，頁 153）。

二、分配政治的影響因素

分配政治行為並非美國的專利。實證研究發現，臺灣的政策過程也充斥著類似現象（王靜儀、傅恆德，2007；江豐富等人，2004；羅清俊，2004；羅清俊、張旼

³ 參閱南投縣議員地方建議案件執行要點（2018 年 12 月 27 日修正發布）（2023 年 6 月 26 日，取自 <https://reurl.cc/OElldZA>）。

⁴ 特殊性利益係指「利益集中於少數區域或團體，而成本分散於全體民眾」的利益；相關研究請參見羅清俊與謝瑩蒔（2008）及羅清俊與廖健良（2009）。

萍，2008）。本研究主要探討南投縣議員分配政治的提案網絡，雖非立法議題，但其中的滾木意涵極其相似。地方議員為了讓極具分配政策性質的建設、工程性提案能夠通過，就不得不與其他議員相互尋求支持。然而，若論及影響分配政治的可能因素，大抵不脫離選區、政黨、議員資深程度以及選戰競爭程度等因素（王靜儀、傅恆德，2007；邱師儀，2013；羅清俊，1997）。

（一）選區

1960 年代以來，政治學者便把選區視為分配政治的主要影響因素，他們發現某些特定選區所獲得的政策利益總是比其他選區還多（羅清俊，1997，頁 45-55）。研究指出，議員權力越大，其所屬選區就越能獲得相較於其他選區更多的利益（李思婷，2022，頁 33-38）。議員因為爭取連任的自利動機，會極力爭取政策利益滿足選民需求，以利在下次選舉中獲得更多選票（羅清俊，1997，頁 47）。面對龐大的選舉連任壓力，將利益留在選區便成為議員衡量行動策略的重要因素（Mayhew, 1974, pp. 18-20）。

國內相關研究例如盛杏溪（2005）指出選區利益往往能制約民意代表的立法決策。陳世榮（2019）則透過國土計畫法案提案網絡研究發現，選區的地方利益較能驅動民意代表的集體行動。按照此一邏輯，在議員的提案上同一選區的議員較容易形成網絡一同為選區爭取利益。

（二）政黨

許多學者將政黨視為分配政治的主要影響因素之一（Baron, 1990; Evans, 2004; Rohde, 1994; Owens & Wade, 1984）。這一點若從議會的合議性質來看，其實並不難理解。理論上，任何政黨只要能掌握半數席次，則能掌握不同法案的通過。在這種情形下，多數黨的議員在分配政策的獲利上會較少數黨成員佔優勢。羅清俊（2004）也發現國內立法委員在審議分配政策法案或是預算時，政黨的影響力遠遠超過常設委員會的影響力。

（三）議員資深程度

特殊利益分配很有可能受到議員資深程度的影響，資深程度代表議員對於議事規則的熟稔以及影響力的累積。一般而言，選區所選出來的民意代表如果資深程度

越高則該選區獲得超額肉桶預算的機會就越大（Strom, 1975, pp. 732-735）。因為愈資深的國會議員，他們在議會所累積的影響力也愈大，與行政機關互動的技巧也愈好，因此獲得超額補助款利益的機會也愈大。而 Stratmann (2013) 及 Engstrom 與 Vanberg (2010, pp. 980-981) 的研究也同樣發現到資深程度較高的議員比較容易獲得超額的補助款利益。不同的是，Stratmann 除了觀察到資深程度愈高的國會議員獲得較多的補助款利益之外，他同時利用統計分析模型證實，國會議員獲得愈多超額補助款確實能增加他們在下一屆選舉的得票率。國內的相關研究如羅清俊（1997，頁 62-68）觀察臺灣 1988 至 1995 年間的環境保護款分配，發現省議員的資深程度影響了補助款的分配情形；於後續的研究則發現議員（立法委員或是省議員）的資深程度以及議員的黨籍（國民黨）對於所屬選區（縣市）獲取超額補助款有明顯且正向的影響（羅清俊，2000a，頁 219-223，2000b，頁 24-31；羅清俊、萬榮水，1999，頁 146-147）。因此，民意代表越資深，爭取肉桶的機會越大（Rundquist et al., 1996, pp. 273-275; Stroup, 1998, pp. 251-252）。這些實證研究的結果，是否同樣適用於縣市地方議會，值得進一步觀察。

（四）選戰競爭程度

諸多實證研究發現，選區內選舉競爭程度會影響議員爭取分配利益的誘因（Ames, 1995, pp. 337-341; Bickers & Stein, 1996, pp. 1322-1324）。尤其是那些以些微差距獲勝的國會議員，會更積極地為選區爭取利益討好選民，抬高自己在下屆選舉的優勢。Bickers 與 Stein (1996) 的研究指出，在前一次的選舉中，選舉脆弱性（electoral vulnerable）較高的國會議員，因為擔心未來選舉會落選，所以確實會傾向為選區爭取較多的補助款計畫，而選民也會透過選票支持來獎勵這些為選區爭取貢獻的民意代表。

從上述眾多的分配政治影響因素來看，分配政政治研究相當注重行動者本身的條件與能力，例如選戰競爭程度越高的議員，其連任的壓力越大，因此越有可能產生肉桶政治行為。然而議員本身的條件與能力再好，若非處於網絡中的重要節點（node），則可能無法進一步與其他議員發生互惠或權力互動關係，進而為選區爭取更多的政策利益。過去的分配政治研究，往往是透過預算分配的結果檢證特殊利益的分配情形，可能忽略了分配政治影響因素與利益分配結果之間，往往還需要議

員之間透過網絡彼此連結起來，才能順利滾動法案執行，達到利益分配。

三、分配政治提案網絡的構成與分析

社會網絡分析方法（social network analysis, SNA）的運用範圍相當廣泛，諸如社會學、人類學、管理學、傳播學等研究領域均不乏其運用痕跡（王光旭，2015，頁 68-69）。

整體觀察，國內的研究較常運用的網絡分析方法有中心性（度）、核心—邊緣以及強連結分析等（王光旭，2013；王光旭、熊瑞梅，2014；王光旭等人，2021；史美強、王光旭，2008；邱英浩等人，2020；邵軒磊、黃詩淳，2017；陳定銘等人，2016）；另較少運用的 E-I 指數由於可用於分析內、外團體的聯結程度，有助於理解地方議會次網絡的聯結向度，本研究亦採用之。

（一）中心性分析

由 Freeman (1979) 所提出的中心性概念可進一步區分為程度中心性（degree centrality）、中介中心性（betweenness centrality）及接近中心性（closeness centrality）。程度中心性主要量測行動者在網絡中的控制範圍。程度中心愈高，代表該行動者在網絡中，與越多行動者有關係（陳世榮，2013，頁 165-166）。這也表示該行動者有較高的非正式影響力（Krackhardt & Hanson, 1993），能獲得的網絡支持也越多。基此，就議員的提案關係而言，程度中心數值越高，則代表著該議員的提案將越容易獲得網絡中其他多數議員的連署支持。基此，本研究綜合分配政治的影響因素與程度中心性的內涵，發展以下假設：

- H_1 ：不同選區議員的網絡程度中心性具有顯著差異。
- H_2 ：不同政黨議員的網絡程度中心性具有顯著差異。
- H_3 ：資深/資淺議員的網絡程度中心性具有顯著差異。
- H_4 ：議員的選戰競爭程度與網絡程度中心性具有正向關係。

中介中心性指標，是用來衡量網絡中的各節點，也就是各別行動者，作為網絡結構中的媒介的程度高低。若中介中心指數越高，則表示該行動者扮演著較高強度的中介角色。網絡中的成員若要彼此溝通或構聯，需要倚靠此一橋樑作為中繼轉介。中介中心性高的行動者，具有控制或調節訊息傳遞的主動權，進而影響不同群

體間的互動，甚至能夠刻意阻斷資訊或資源的傳遞輸送。相對來說，中介性高的行動者，相較於其他行動者將掌握更多的機會，影響決策的產出（王光旭、熊瑞梅，2014，頁 31-51；Borgatti et al., 2009, pp. 893-894）。進而，在分配政治的提案當中，中介性越高的議員，將可能是提案或連署網絡最為寬廣的議員，這一類的議員縱橫於不同提案與連署之間，作為滾木提案的重要媒介，透過此網路位置，該議員很可能從中獲取最大的肉桶利益。綜合以上分配政治影響因素與中介中心性的討論，本研究發展以下假設：

- H_5 ：不同選區議員的網絡中介中心性具有顯著差異。
- H_6 ：不同政黨議員的網絡中介中心性具有顯著差異。
- H_7 ：資深/資淺議員的網絡中介中心性具有顯著差異。
- H_8 ：議員的選戰競爭程度與網絡中介中心性具有正向關係。

程度中心性考慮的是行動者的直接連結程度，中介中心性考量的是節點間的連結便捷性與效率程度，接近中心性則聚焦於網絡節點彼此間的距離（陳世榮，2013，頁 171-180）。接近中心性指數代表的是某一行動者與其他行動者的路徑距離或可達距離，當數值越小，則表示該行動者能夠比其他行動者更快速度的與其他行動者連結並影響他人（邱英浩等人，2020，頁 194）。此外，當行動者之間在網絡中的距離較為接近時，則代表二者之間有著較為緊密的合作與互惠關係（王光旭，2013，頁 48-51）。也就是說，當議員間彼此的網絡距離越接近，就越可能在網絡中發揮影響力，進而影響分配政策的結果，因此，綜合以上分配政治影響因素與接近心性的討論，本研究發展以下假設：

- H_9 ：不同選區議員的網絡接近中心性具有顯著差異。
- H_{10} ：不同政黨議員的網絡接近中心性具有顯著差異。
- H_{11} ：資深/資淺議員的網絡接近中心性具有顯著差異。
- H_{12} ：議員的選戰競爭程度與網絡接近中心性具有正向關係。

（二）E-I 指數

E-I 指數（External-Internal Index, E-I Index），常用於測量網絡中的次團體聯結程度，觀察指標可區分為團體間關係（External Links, EL）與團體內關係（Internal

Links, IL) (榮泰生, 2013, 頁 123)。本研究將不同類別的議員進行分類後（例如政黨、資深程度與選區），透過 E-I 指數分析不同次系統究竟是對內的提案/連署強度較強？對外的互動關係較密切？抑或是無明顯的內、外關係？網絡分析的多數指標聚焦於次群體與個體的互動是否密切，透過 E-I 指數可以檢視當次群體內部關係不密切時，是否有更多關係存在於團體外的聯繫互動，進而可能突破既有的理論觀察視角。

(三) 核心—邊緣分析

核心—邊緣分析是辨識區塊模型的分析技巧，不同區塊將網絡位居共同結構位置的行動者舉集在一起。進一步言，核心—邊緣分析是一種尋求高、低密度連線行動者的分析方式，可以濾集網絡中具有高密度聯繫的行動者（核心），並區辨低度聯繫的行動者（邊緣）（陳世榮，2013，頁 300-303）。換言之，核心行動者就是分配政治網絡中提案/連署關係較強的議員。本研究透過核心—邊緣分析將複雜的整體網絡關係聚焦，並輔以分配政治因素歸納 17、18 屆的核心行動者所具有的共同特質，進而描述隱藏於複雜網絡背後的深層的結構。

(四) 強連結關係

強連結關係所指的是一種高強度的聯結關係（榮泰生，2013，頁 101-102）。也就是說，若要檢視網絡中最為緊密又最為核心的網絡關係，就必須從合作網絡中找尋強連帶合作的次級團體（史美強、王光旭，2008，頁 58-60）。就議員的提案網絡而言，本研究欲檢視地方肉桶提案網絡中的核心關係，則可以透過剔除網絡中的微弱共同提案與連署關係，僅萃取強力的連帶關係。透過關係萃取，可以分別觀察是否在相同選區、政黨、資深程度以及選戰競爭程度間，有著一定程度的強連帶關係，進而描述地方議員在不同影響因素下所形成的核心提案網絡樣態。

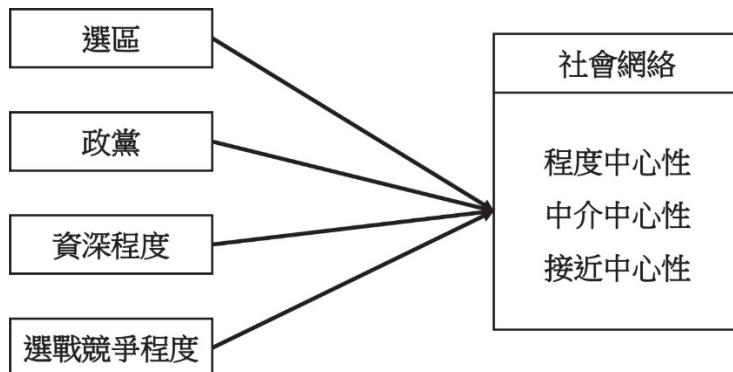
參、研究設計

一、研究架構

綜合前述，可發現地方議員在處於不同系絡因素下，可能存在不同網絡中心

性、強連結關係以及網絡結構。議員面對連任壓力時，往往須透過網絡關係影響其他行動者，共同爭取分配政策利益。基此，本研究首先透過 4 個影響分配政治的重要因素與 3 個社會網絡中心性實施雙變數分析（研究架構如圖 1），檢視國會分配政治重要影響因素對地方議會所展現的影響力；接著，透過提案/連署網絡圖捕捉南投縣議會地方分配政治網絡圖像；最後，透過社會網絡中心性、E-I 指數、核心邊緣與強連結等網絡指標，深入描繪權力互動之消長。

圖 1
研究架構



資料來源：本研究繪製。

二、研究方法

本研究分析單位為提案，首先針對南投縣議會公報第 17、18 屆提案議員之選區、選區規模、政黨、資深程度實施內容分析，另針對勝選幅度分別計算相關指標。接著，運用網絡分析法計算整體提案網絡之中心性數值並實施雙變數分析；此外，運用 NetDraw 繪製分配政治網絡圖，進一步分析提案網絡特質（中心性、E-I 指數、核心—邊緣與強連結關係等分析）。本研究網絡分析採整體網絡⁵，網絡抽樣方

⁵ 社會網絡分析的類型可分為個體網、區域網與整體網三類。個體網指涉的是以一個個體為中心及與之直接相連的個體所構成的網絡；區域網則是個體網與另一個個體網結合起來的區域網絡；整體網則是一個群體內部所有成員涉及的網絡關係。本研究以南投縣議會 17、18 屆總體的工程、建設類提案關係為研究主體，與整體網絡較為契合。

式採全網絡法（陳世榮，2013，頁 27）⁶，針對 17、18 屆所有的建設、工程類提案實施分析。

資料蒐集部分，本研究所需要的議員提案內容全文，均載於「南投縣議會公報」，能夠滿足研究需求，且易於取得。資料登入方式，乃依南投縣第 17 屆、18 屆議會公報列為「工務類」與「建設類」之提案即納入分析樣本。工務類提案內容例如「建請協助魚池鄉中潭公路（中油加油站旁）道路路面改善工程案」；建設類提案內容則如「建請協助於魚池鄉日月村設立加油站及郵局，以解決村民及遊客車輛加油和辦理儲匯兌郵寄的長年不便」。相關變項之概念、操作定義與編碼如下表 1：

表 1
各變項操作定義與編碼表

網絡關係	以各議員作為「節點」，在同一筆提案中，「提案人與連署人」以及「提案人與共同提案人」具有相互「關係」，不同的提案與連署之間，所構成彼此交錯的關係，便形成提案網絡關係。	第 17、18 屆議員之間的提案/連署互動關係，會分別呈現 38×38 與 37×37 （議員）的一模多值矩陣。次數計算原則為累計制，每一次提案/連署關係計 1 分。
屆別	區分 17 屆與 18 屆。	編碼 1、2。
選區	南投縣轄內共 8 個選區，第 6 至 8 選區均為原住民選區，且各選區內僅一員，編碼為同一選區。	編碼 1-6。
政黨	區分國民黨、民進黨、與其他黨（親名黨、新黨、時代力量、民眾黨）等 3 類。	編碼 0-2。
議員資深程度	連任議員視為資深，反則為資淺。	資淺編 0，資深編 1。
選戰競爭程度	勝選幅度：以各選區之「族普基數」作為分母，議員之得票數為分子。此變數的意義為：議員在選舉中尋求連任的投票數，為該選區當選基數的幾倍？如果數值越大，代表議員選戰競爭程度越低。	族普基數（Droop Quota）：將選舉的有效票總數（V），除以選區應選名額加 1 ($N+1$)，所得的商數再加 1 作為當選基數（Q），故其公式為 $Q = (V / (N+1)) + 1$ （王業立，2001：22）

資料來源：本研究整理。

⁶ 全網絡法意指網絡分析資料涉及網絡中每一位行動者所有連結訊息，因此需要對行動者母體之連結實施普查（陳世榮，2013），本研究資料來源為南投縣議會公報，能夠蒐集所有提案網絡的關係資料。

肆、資料分析

本研究分別將南投縣議會17、18屆議員選區、政黨、議員資深程度與選戰競爭程度視為自變項，並將程度中心性、中介中心性與接近中心性視為依變項，經t檢定、ANOVA與Pearson相關分析後未達顯著水準($p > .05$)（表2），幾無法有效

表2

研究假設驗證對照表

研究假設	結果	屆期	方法	檢驗值
H_1 ：不同選區議員的網絡程度中心性具有顯著差異。	X X	17 18	ANOVA	$F = .816, p = .548 > .05$ $F = 1.995, p = .107 > .05$
H_2 ：不同政黨議員的網絡程度中心性具有顯著差異。	X X	17 18	ANOVA	$F = .168, p = .846 > .05$ $F = .285, p = .754 > .05$
H_3 ：資深/資淺議員的網絡程度中心性具有顯著差異。	X X	17 18	t檢定	$F = .201, p = .657 > .05$ $F = .075, p = .786 > .05$
H_4 ：議員選戰競爭程度與網絡程度中心性具有正向關係。	X X	17 18	相關	Pearson 相關= .137, p= .411 > .05 Pearson 相關= .164, p= .332 > .05
H_5 ：不同選區議員的網絡中介中心性具有顯著差異。	X X	17 18	ANOVA	$F = .517, p = .761 > .05$ $F = .797, p = .560 > .05$
H_6 ：不同政黨議員的網絡中介中心性具有顯著差異。	X X	17 18	ANOVA	$F = .406, p = .669 > .05$ $F = .612, p = .548 > .05$
H_7 ：資深/資淺議員的網絡中介中心性具有顯著差異。	X X	17 18	t檢定	$F = 2.247, p = .143 > .05$ $F = 1.919, p = .175 > .05$
H_8 ：議員選戰競爭程度與網絡中介中心性具有正向關係。	X X	17 18	相關	Pearson 相關= .042, p= .803 > .05 Pearson 相關= .077, p= .652 > .05
H_9 ：不同選區議員的網絡接近中心性具有顯著差異。	X X	17 18	ANOVA	$F = .589, p = .708 > .05$ $F = 2.589, p = .074 > .05$
H_{10} ：不同政黨議員的網絡接近中心性具有顯著差異。	X X	17 18	ANOVA	$F = .565, p = .574 > .05$ $F = .333, p = .719 > .05$
H_{11} ：資深/資淺議員的網絡接近中心性具有顯著差異。	X X	17 18	t檢定	$F = 1.663, p = .205 > .05$ $F = .11, p = .742 > .05$
H_{12} ：議員選戰競爭程度與網絡接近中心性具有正向關係。	X X	17 18	相關	Pearson 相關= .478, p= .102 > .05 Pearson 相關= .157, p= .354 > .05

資料來源：本研究整理。

解釋南投縣議會的提案/連署網絡。這意味著二種可能，首先，將過去國會分配政治所考量的因素，尚無法直接移植並解釋南投地方分配政治提案網絡關係，至於其它地方環境系絡是否也是如此情況，仍需進一步釐清。第二，過去分配政治實證研究多以各選區的利益分配情形（例如經費分配情形）或以法案投票結果為依變項，然本文係以網絡中心性為依變項，在設計上或有不同，未必能獲致相同結論。無論如何，二者均有待後續的研究提出檢證。就本研究而言，顯然後者的可能性較高，是以，本文接下來在捕獲南投縣議會分配政治提案權力圖像後，將進一步以中心性分析、E-I 指數、核心邊緣與強連結等網絡分析方法申述之。

一、描述性統計及整體網絡分析

第 17 屆議員提案/連署次數最大為 58，最小為 0。可能的提案/連署關係數為 1,406 (38 X 37)，實際提案/連署關係數為 692，網絡密度為 0.492，標準差為 3.283。18 屆議員提案/連署最大次數為 40，最小為 0。可能的提案/連署關係為 1,332 (37 X 36)，實際提案/連署關係為 833，網絡密度高達 0.625，標準差 2.723。可推論 18 屆議員較 17 屆議員有著更為緊密的提案/連署關係（如表 3）。

表 3

南投縣議會第 17、18 屆議員分配政治網絡描述性統計分析表

	17 屆	18 屆
網絡密度	0.492	0.625
標準差	3.283	2.723
MAX 提案/連署次數	58	40
MIN 提案/連署次數	0	0
實際提案/連署關係數	692	833
可能的提案/連署關係數	1406	1332

資料來源：本研究整理。

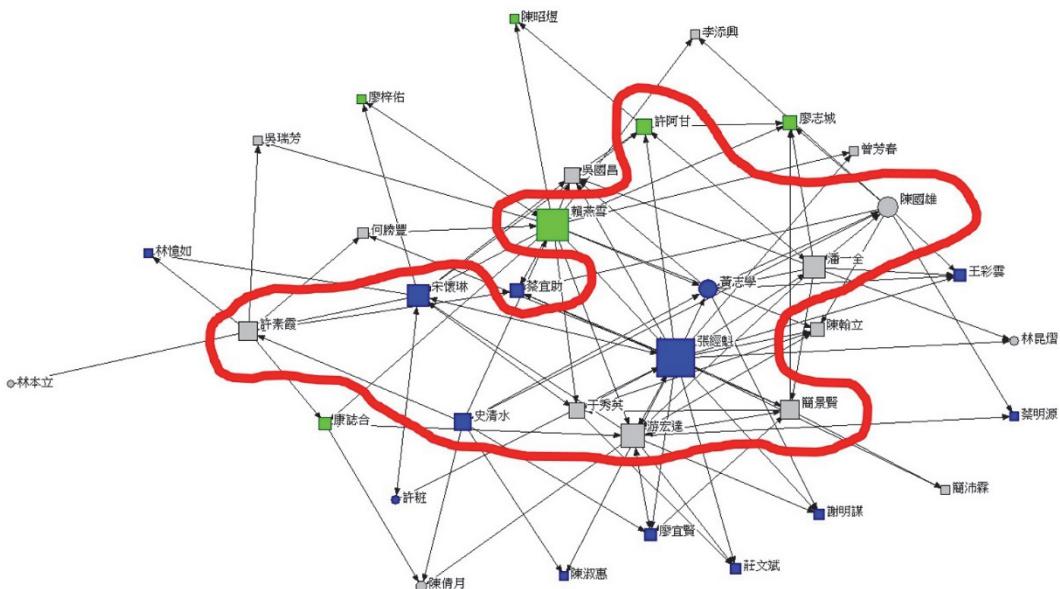
觀察南投縣議會 17、18 屆的提案/連署網絡圖（圖 2、3、4、5）。可發現 17 屆的提案/連署較為鬆散（圖 2），18 屆的提案/連署合作網絡則相對密切（圖 4），此

與前述的網絡密度分析結果一致。

若以 17 屆議會個別來看，就政黨與議員資深程度而言（圖 2），國民黨占 4 位（33%）；民進黨占 2 位（17%）；其他黨占 6 位（50%）。顯然，其他黨與國民黨議員把持了分配政治提案網絡的核心。就資深程度言，藍營 4 位議員中有 3 位資深（張經魁、史清水、宋懷琳）；綠營 2 位議員均屬資深（賴燕雪、許阿甘）；其他黨籍 6 位議員有 5 位資深（潘一全、簡景賢、游宏達、于秀英、許素霞）也就是說深具影響力的 12 位議員中僅 2 位資淺議員，資深占比達 83.3%。

圖 2

南投縣第 17 屆議員分配政治提案/連署網絡圖-政黨、資深與中心度⁷



資料來源：本研究繪製。

就選區與選戰競爭程度來說（圖 3），1 選區占 4 位（33%）、2 選區占 2 位（17%）、4 選區 1 位（8%）、5 選區 3 位（25%）、6 選區 2 位（17%），因此選

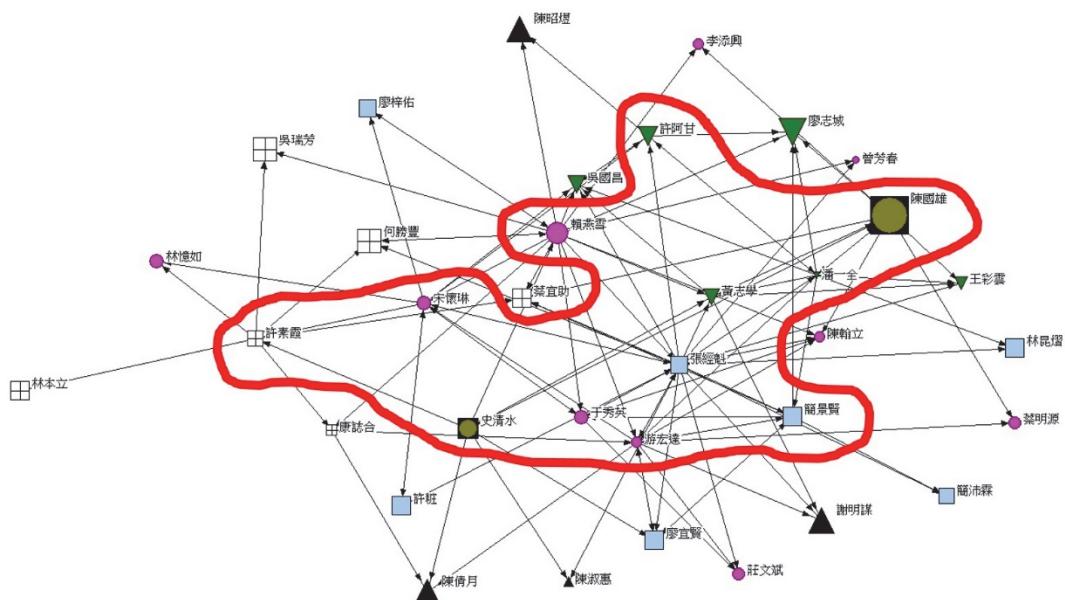
⁷ 圖中顏色代表黨派，藍色為國民黨、綠色為民進黨、灰色為其他黨；外型代表資歷，方形代表資深、圓形代表資淺；圖形大小則代表了這些縣市在合作網絡中的影響力，若圖形愈大，則影響力愈大；反之亦然（以下均同）。

區提案連署關係以第 1 選區最為密切。以選戰競爭程度來看，⁸ 高選戰競爭程度的潘一全議員以及低選戰競爭程度的陳國雄議員，均能在網絡核心佔有一席之地，可見選戰競爭較為激烈的議員並未因此形成密切的提案連署關係。

綜合上述分析，17 屆議會以議員資深度與政黨為主要影響分配政治網絡的重要因子，選區與選戰競爭程度影響不大，而資深議員之間共同滾木是 17 屆議會分配政治提案/連署網絡的重要特質。

圖 3

南投縣第 17 屆議員分配政治提案/連署網絡圖-選區與選戰競爭程度⁹



資料來源：本研究繪製。

以 18 屆的分配政治權力圖像而言。首先，最為核心的提案網絡由藍營（50%）與其他黨議員（37.5%）佔據，綠營僅有一位議員位居核心位置（12.5%）。位居核心的 8 位議員中資深與資淺議員概處於 4：4 的均衡態勢（圖 4）。就選區而言則明

⁸ 17 屆議員勝選幅度指標最高：2677，最低：247，平均值：779，標準差：414。

⁹ 圖中外型代表選區，圓形為 1 選區、方形為 2 選區、正三角形為 3 選區、箱型為 4 選區、倒三角形為 5 選區，方形內含圓形為 6 選區；若圖形愈大，則選戰競爭程度越小；反之亦然（以下均同）。

顯由 1 選區為主（62.5%）、2 選區次之（25%），共佔據網絡核心位置（87.5%）（圖 5），可發現部分同選區議員在 18 屆議會中有較為密切的提案連署；就選戰競爭程度而言¹⁰，勝選幅度較高的議員如廖文賢（勝選幅度：2268）、史清水（勝選幅度：2311），幾乎位居於網絡邊陲地帶，可推論二位議員因為有較大的勝選優勢因此並不積極於投入分配政治的提案網絡；另一方面，勝選優勢較低的石慶龍議員（勝選幅度：101）與黃文君議員（勝選幅度：180）卻沒有發現較為密切的提案連署關係；可見勝選幅度似乎較無法解釋 18 屆議會的網絡特性。

綜合以上分析，政黨與選區因素較能呈現 18 屆的分配政治網絡特性，議員資深程度因為有資淺議員的崛起而沒有像 17 屆表現得如此強烈，勝選幅度持續呈現「局部有效但整體偏低」的解釋力。因此，藍營資深與他黨議員資淺、第 1 與第 2 選區聯合構成的折衝網絡是 18 屆議會分配政治提案連署網絡的主要特徵。

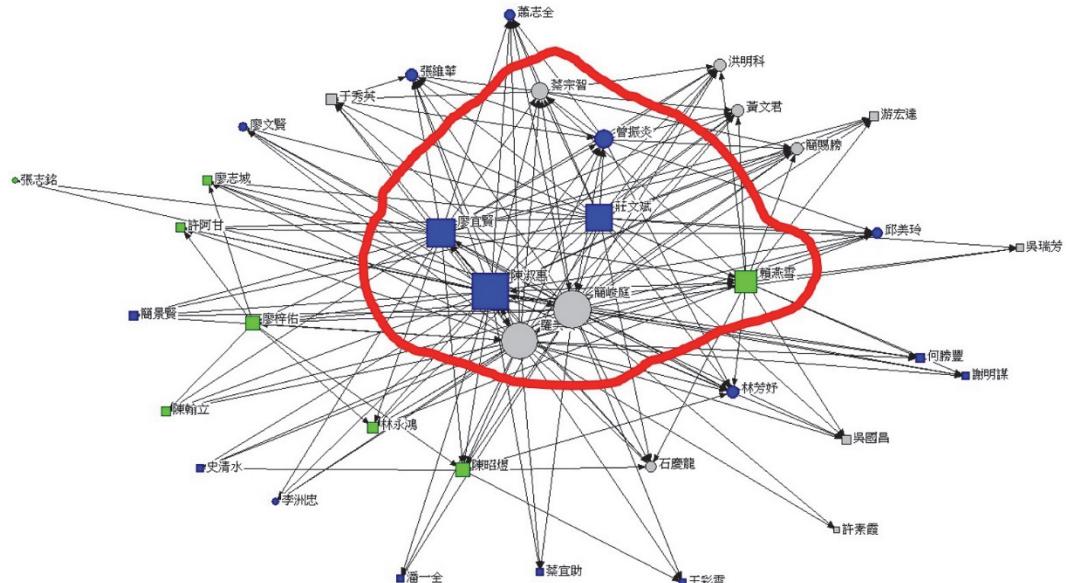
整體來說，就 17 屆到 18 屆的變化，可發現四個重要趨勢。首先，二屆的分配政治權力核心幾乎充斥著藍營與其他黨議員（17 屆 83.3%；18 屆 87.5%），因此政黨可謂是南投地方議會分配政治網絡最為重要的影響因子，惟此處的政黨因素並不像國會研究強調的「相同政黨議員間相互抓背」這般強烈，反而是不同政黨間的互動連署較同政黨間的連結更為密切。第二，資淺議員的整體影響力崛起。從整體圖像來看，18 屆的提案/連署網絡不再像 17 屆是資深議員合作的專屬舞台（17 屆資淺 17%；18 屆資淺 50%），資淺議員有著更為積極的互動網絡進而發揮不容忽視的影響力。第三，第 1 選區議員在二屆議會中持續呈現較強的提案連署網絡關係，而其他選區似乎沒有如此明顯的趨勢，顯見選區雖具有一定程度的影響，卻不是非常明顯；最後，選戰競爭優勢較低的議員對於分配政治的提案網絡並無明顯積極的連署關係，因此他們爭取連任的途徑可能受到其他因素所牽動。

欲進一步瞭解提案/連署網絡關係的細部構成，則須仰賴更進一步分析。接下來分別以權力—影響力分析、E-I 指數、核心—邊緣分析以及強連結關係等實施探討。

¹⁰ 18 屆議員勝選幅度指標最高：2311，最低：101，平均值：861，標準差：472。

圖 4

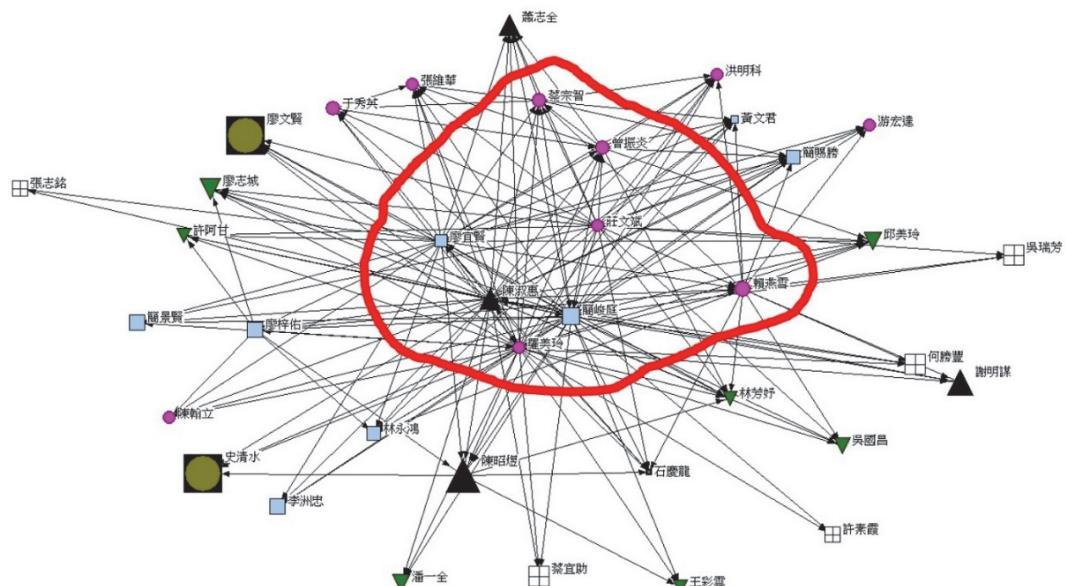
南投縣第 18 屆議員分配政治提案/連署網絡圖-政黨、資深與中心度



資料來源：本研究繪製。

圖 5

南投縣第 18 屆議員分配政治提案/連署網絡圖-選區與選戰競爭程度



資料來源：本研究繪製。

(一) 權力—影響力分析

網絡中心性分析的主要目的，在測量南投縣議會分配政治的提案/連署網絡中，權力—影響力分布情形。通常在論及政策網絡的議題時，最為關心的主題通常是誰有足夠的影響力與權力，得以支配政策的產出（王光旭，2008，頁 151-153）？

針對南投縣議會提案/連署關係網絡中，誰掌握較多的訊息流通？較能控制與取得資源？是則需透過網絡中心性分析數值加以判斷。本文列出各網絡中心性的前 10 名議員（表 4、5）據以分析，就 17 屆議員各項中心性分析來看，最為顯著的重要的特性是「資深議員」有較高的提案/連署網絡中心性；再者，國民黨以及其他黨的

表 4

南投縣議會第 17 屆中心性 TOP10 議員

Top10 Degree Centrality	Top10 Betweenness Centrality	Top10 Closeness Centrality
張經魁 (2、國、深、693)	張經魁 (2、國、深、693)	張經魁 (2、國、深、693)
賴燕雪 (1、民、深、940)	賴燕雪 (1、民、深、940)	賴燕雪 (1、民、深、940)
游宏達 (1、他、深、474)	游宏達 (1、他、深、474)	游宏達 (1、他、深、474)
宋懷琳 (1、國、深、595)	宋懷琳 (1、國、深、595)	宋懷琳 (1、國、深、595)
潘一全 (5、他、深、247)	許素霞 (4、他、深、672)	黃志學 (5、國、淺、623)
陳國雄 (6、他、淺、1,587)	史清水 (6、國、深、835)	蔡宜助 (4、國、深、783)
簡景賢 (2、他、深、779)	陳國雄 (6、他、淺、1,587)	潘一全 (5、他、深、247)
許素霞 (4、他、深、672)	潘一全 (5、他、深、247)	于秀英 (1、他、深、590)
黃志學 (5、國、淺、623)	蔡宜助 (4、國、深、783)	吳國昌 (5、他、深、693)
史清水 (6、國、深、835)	黃志學 (5、國、淺、623)	簡景賢 (2、他、深、779)

資料來源：本研究整理。

表 5

南投縣議會第 18 屆中心性 TOP10 議員

Top10 Degree Centrality	Top10 Betweenness Centrality	Top10 Closeness Centrality
簡峻庭 (2、他、淺、820)	簡峻庭 (2、他、淺、820)	簡峻庭 (2、他、淺、820)
羅美玲 (1、他、淺、553)	羅美玲 (1、他、淺、553)	羅美玲 (1、他、淺、553)
陳淑惠 (3、國、深、1,085)	陳淑惠 (3、國、深、1,085)	陳淑惠 (3、國、深、1,085)
廖宜賢 (2、國、深、575)	廖宜賢 (2、國、深、575)	廖宜賢 (2、國、深、575)
莊文斌 (1、國、深、498)	莊文斌 (1、國、深、498)	莊文斌 (1、國、深、498)
賴燕雪 (1、民、深、799)	賴燕雪 (1、民、深、799)	賴燕雪 (1、民、深、799)
曾振炎 (1、國、淺、626)	陳昭煜 (2、民、深、1,984)	曾振炎 (1、國、淺、626)
蔡宗智 (1、他、淺、614)	曾振炎 (1、國、淺、626)	蔡宗智 (1、他、淺、614)
廖梓佑 (2、民、深、779)	蔡宗智 (1、他、淺、614)	廖梓佑 (2、民、深、779)
陳昭煜 (3、民、深、1,984)	廖梓佑 (2、民、深、779)	陳昭煜 (3、民、深、1,984)

資料來源：本研究整理。

議員佔據了網絡的重要位置，進而掌握了較大的提案/連署支配能力。其中，分配政治提案網絡影響力前 10 名的議員中，國民黨與其他黨的議員即佔了將近 90%，雙方勢力概為 5：5 波的均衡態勢，民進黨似乎對於整體提案/連署網絡沒有過多的支配權力。整體而言，張經魁（2、國、深、693）¹¹、賴燕雪（1、民、深、940）、游宏達（1、他、深、474）與宋懷琳（1、國、深、595）是 17 屆分配政治提案連署網絡最具影響力的議員。

就 18 屆議員各項中心性分析來看，則可發現原本的均衡態勢受到新任的資淺議員所突破，進而形成新的提案連署格局，基本上國民黨的提案網絡仍由資深議員所

¹¹ 括弧內代表意義依序為（選區、政黨、資深程度、勝選幅度）（以下均同）。

主導，而其他黨的議員提案連署網絡於第 18 屆始轉由資淺議員具有較大的影響力與資源的支配能力。此外，無論 17 屆或 18 屆，民進黨仍是少數議員對於分配政治提案的影響與支配能力較為突出。雖然 18 屆中，民進黨的其他資深議員（例如廖梓佑、陳昭煜）開始有提案/連署的助攻趨勢，整體民進黨的提案/連署勢力稍微上升但仍無法居於核心。最後，整體觀察 17、18 屆選區與選戰競爭程度，除了第 1 選區議員的影響力較高之外，選舉競爭程度並無明顯特徵。

（二）E-I 指數分析

E-I 指數主要用於測量第 17、18 屆議員分別在政黨、資歷與選區等變項之下，是否存在著更為密切的內部關係或外部關係。數值越接近 0，表示沒有明顯派系；越接近於 1，則表示群內與群外的關係較密切；越接近 -1 則代表關係有內部集中的趨勢，派系可能發生在群體之內（榮泰生，2013，頁 123）。

就選區而言，17 屆各選區向內聚合成為提案/連署聯盟的趨勢較不明顯，對外關係則以 3 選區與 6 選區積極向外尋求提案/連署的合作互動關係，分別達到 100% 與 75%，18 屆則是 3、4、5、6 選區對外關係較高（表 6）。整體而言，南投縣議會 17、18 屆議員並不傾向聯合自身選區的議員爭取更多的分配政治提案，而是以對外互動關係較為密切。

就政黨而言，其他黨的 E-I 指數在 17 屆與 18 屆間存在明顯差異。相較於 17 屆（21%），其他黨在 18 屆有著更高的比率（-56.3%）尋求內在關係。換言之，18 屆的他黨議員較 17 屆形成對內關係明顯較強。

就資深程度言，17 屆的資深議員較 18 屆的資深議員間有著較強的內部連結（72.1%），也就是說 17 屆資深議員間的提案網絡較為密切，彼此相互向內聚合形成派系。17 屆資淺議員對外的關係相當高，有 84% 傾向於對外連結，這說明了 17 屆的資淺議員可能傾向對外爭取結盟以取更多的分配政治提案。

表 6

南投縣議會第 17、18 屆議員分配政治網絡 E-I 指數分析表

	屆期	17 屆	18 屆
選區	1 選區 名間鄉、南投市	0.082	0.248
	2 選區 中寮鄉、草屯鎮	0.317	0.446
	3 選區 水里鄉、魚池鄉、信義鄉與集集鎮	1.000	0.774
	4 選區 鹿谷鄉、竹山鎮	0.130	1.000
	5 選區 國姓鄉、仁愛鄉與埔里鎮	0.077	1.000
	6 選區 平地、山地原住民	0.750	1.000
政黨	國民黨	0.123	0.150
	民進黨	0.333	0.303
	其他黨	0.210	-0.563
資深 程度	資淺	0.840	0.079
	資深	-0.721	-0.068

資料來源：本研究整理。

(三) 核心—邊緣分析

核心邊陲分析能夠將共同出現（co-occurring）的行動者聚為共同類別，並將彼此之間的聯繫程度區分為緊密或鬆散，緊密的連結成為核心（core），鬆散的連結則為邊緣（periphery）（榮泰生，2013，頁 173）。透過核心—邊緣分析，可透析 17 屆與 18 屆議員在分配政治的提案網絡深層核心特質與轉變。

經核心—邊緣分析（表 7），以選區來說，17 屆以第 1、2 選區明顯較其他選區位居提案網絡核心、18 屆則顯然以第 1 選區主導核心；就政黨言，核心位置的影響力以國民黨最大，其他黨次之，民進黨居末；就資深程度言，17 屆 12 位核心議員中有 10 位資深議員，明顯以資深議員為主，18 屆雖然資深、資淺議員各半，惟資

表 7

南投縣議會第 17、18 屆議員分配政治網絡核心—邊緣分析表

	17 屆	18 屆
核心	張經魁 (2、國、深、693) 賴燕雪 (1、民、深、940) 游宏達 (1、他、深、474) 宋懷琳 (1、國、深、595) 潘一全 (5、他、深、247) 陳國雄 (6、他、淺、1,587) 簡景賢 (2、他、深、779) 黃志學 (2、國、淺、623) 史清水 (6、國、深、835) 許素霞 (4、國、深、672)	簡峻庭 (2、他、淺、820) 羅美玲 (1、他、淺、553) 陳淑惠 (3、國、深、1,085) 廖宜賢 (2、國、深、575) 莊文斌 (1、國、深、498) 賴燕雪 (1、民、深、799) 曾振炎 (1、國、淺、626) 蔡宗智 (1、他、淺、614)
	于秀英 (1、他、深、590) 許阿甘 (5、民、深、756)	
	陳翰立 (1、他、深、441) 莊文斌 (1、國、深、505) 李添興 (1、他、深、437) 曾芳春 (1、他、深、343) 林億如 (1、國、深、576) 蔡明源 (1、國、深、529) 廖梓佑 (2、民、深、742) 林昆熠 (2、他、淺、790) 許 粧 (2、國、淺、811) 簡沛霖 (2、他、深、661)	簡賜勝 (2、他、淺、689) 洪明科 (1、他、淺、555) 于秀英 (1、他、深、627) 陳翰立 (1、民、深、587) 游宏達 (1、他、深、569) 張維華 (1、國、淺、545) 李洲忠 (2、國、淺、765) 廖梓佑 (2、民、深、779) 簡景賢 (2、國、深、735)
	廖宜賢 (2、國、深、766) 陳淑惠 (3、國、深、392) 謝明謀 (3、國、深、1,036) 陳昭煜 (3、民、深、1,029) 蕭志全 (3、國、淺、1,145) 陳倩月 (3、他、淺、1,077) 何勝豐 (4、他、深、961) 吳瑞芳 (4、他、深、996) 蔡宜助 (4、國、深、783) 林本立 (4、他、淺、804) 王彩雲 (5、國、深、530) 廖志城 (5、民、深、1,116) 黃志學 (5、國、淺、623) 吳國昌 (5、他、深、693) 林永鴻 (2、他、深、2,677) 康誌合 (4、民、深、447) 李增全 (5、國、深、506)	謝明謀 (3、國、深、1,378) 陳昭煜 (3、民、深、1,984) 蕭志全 (3、國、淺、1,145) 何勝豐 (4、國、深、1,105) 吳瑞芳 (4、他、深、1,054) 蔡宜助 (4、國、深、1,055) 許素霞 (4、他、深、817) 張志銘 (4、民、淺、793) 林芳好 (5、國、淺、652) 王彩雲 (5、國、深、701) 潘一全 (5、國、深、839) 許阿甘 (5、民、深、688) 廖志城 (5、民、深、1,059) 邱美玲 (5、國、淺、836) 吳國昌 (5、他、深、787) 石慶龍 (6、他、淺、101) 史清水 (6、國、深、2,311) 廖文賢 (6、國、淺、2267) 林永鴻 (2、民、深、659)
邊緣	陳翰立 (1、他、深、441) 莊文斌 (1、國、深、505) 李添興 (1、他、深、437) 曾芳春 (1、他、深、343) 林億如 (1、國、深、576) 蔡明源 (1、國、深、529) 廖梓佑 (2、民、深、742) 林昆熠 (2、他、淺、790) 許 粧 (2、國、淺、811) 簡沛霖 (2、他、深、661)	簡賜勝 (2、他、淺、689) 洪明科 (1、他、淺、555) 于秀英 (1、他、深、627) 陳翰立 (1、民、深、587) 游宏達 (1、他、深、569) 張維華 (1、國、淺、545) 李洲忠 (2、國、淺、765) 廖梓佑 (2、民、深、779) 簡景賢 (2、國、深、735)
	廖宜賢 (2、國、深、766) 陳淑惠 (3、國、深、392) 謝明謀 (3、國、深、1,036) 陳昭煜 (3、民、深、1,029) 蕭志全 (3、國、淺、1,145) 陳倩月 (3、他、淺、1,077) 何勝豐 (4、他、深、961) 吳瑞芳 (4、他、深、996) 蔡宜助 (4、國、深、783) 林本立 (4、他、淺、804) 王彩雲 (5、國、深、530) 廖志城 (5、民、深、1,116) 黃志學 (5、國、淺、623) 吳國昌 (5、他、深、693) 林永鴻 (2、他、深、2,677) 康誌合 (4、民、深、447) 李增全 (5、國、深、506)	謝明謀 (3、國、深、1,378) 陳昭煜 (3、民、深、1,984) 蕭志全 (3、國、淺、1,145) 何勝豐 (4、國、深、1,105) 吳瑞芳 (4、他、深、1,054) 蔡宜助 (4、國、深、1,055) 許素霞 (4、他、深、817) 張志銘 (4、民、淺、793) 林芳好 (5、國、淺、652) 王彩雲 (5、國、深、701) 潘一全 (5、國、深、839) 許阿甘 (5、民、深、688) 廖志城 (5、民、深、1,059) 邱美玲 (5、國、淺、836) 吳國昌 (5、他、深、787) 石慶龍 (6、他、淺、101) 史清水 (6、國、深、2,311) 廖文賢 (6、國、淺、2267) 林永鴻 (2、民、深、659)

資料來源：本研究整理。

淺議員相較於 17 屆則更能掌握提案核心位置。二屆對比之下，18 屆資淺議員較有優勢，態勢漸佳；就選舉競爭程度來看，並未發現勝選幅度較低議員佔據核心提案圈的明顯趨勢。

綜上所述，17 屆的核心提案網絡是由國民黨資深議員所組成，18 屆的提網絡核心中，國民黨政黨優勢的受到其他黨資淺議員所挑戰，進而在分配政治的提案的影響力開始下降，始有鬆動的跡象。此外，選區整體以第 1 選區對於提案網絡的影響力最高。

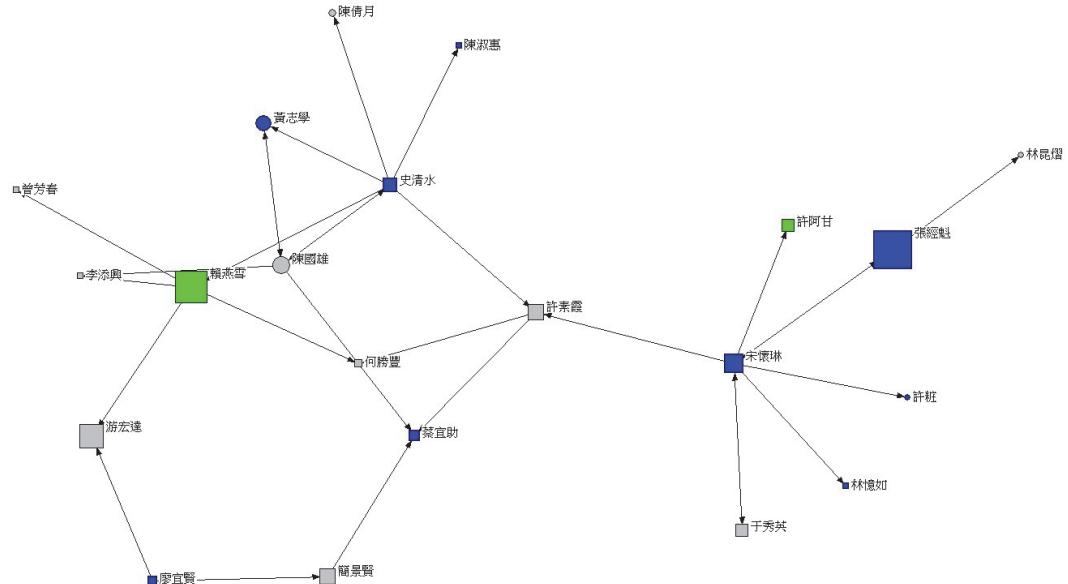
（四）強連結關係

強連結關係可以透析出南投縣議會分配政治提案網絡中的次團體（圖 6、7）。與前述各項分析雷同，選區與選戰競爭程度幾無明顯的強連結集中趨勢。惟仍可發現 17 屆議會的強聯盟關係仍然以議員的資深程度為主要影響因素，21 位議員中有 16 位為資深議員（76.2%）、5 位資淺議員（23.8%）；其次為政黨因素，10 位其他黨（47.6%）、9 位國民黨（42.9%）、2 位民進黨（9.5%）。值得注意的是 17 屆的強連結關係呈現一個有趣現象（圖 6），就是藍營的宋懷琳與許清水之間並沒有強連結關係，而是各自與其他黨立委許素霞（無黨籍）形成強連結，因此史清水與宋懷琳議員間形成結構洞。類似的結構洞也出現在蔡宜助與宋懷琳議員之間。依照 Ahuja (2000, pp.426-428) 的見解，當行為者所處的位置結構洞越多，則代表他比其他行為者能以較低的人際成本掌握更多的訊息與資源，因此其建立人際網絡的優勢就也就隨之增高。基此，許素霞議員正好處於宋懷琳、蔡宜助與史清水三位藍營議員間的結構洞位置。顯見，她雖然是無黨籍議員，卻比藍營議員更能效率地處理藍營議員間的提案/連署網絡，進而提升自己在分配政治提案網絡中的影響力。

就 18 屆的強連結關係而言，首先在第一選區有較為明顯的合作關係（圖 9）。接著，可明顯發現羅美玲、陳淑惠與賴燕雪議員是位處於結構洞較多的重要位置（圖 8）。但與 17 屆類似的現象是，這 3 位議員所尋求的分配政治網絡關係都並非單從選區、政黨、資深程度或選戰競爭程度作單方面考量，而是除了自身政黨的互助合作外，同時也借助不同黨籍的議員形成提案/連署網絡，因而有效對分配政治提案產生一定的影響力。依照史美強、王光旭（2008，頁 63-65）的看法，強連結關係是為了萃取人際網絡中更為緊密且深層的合作關係。綜觀 17 屆與 18 屆的強連結關係，不論國民黨或其他黨議員，除了本身黨的互助合作外，同時也借助不同黨籍

圖 6

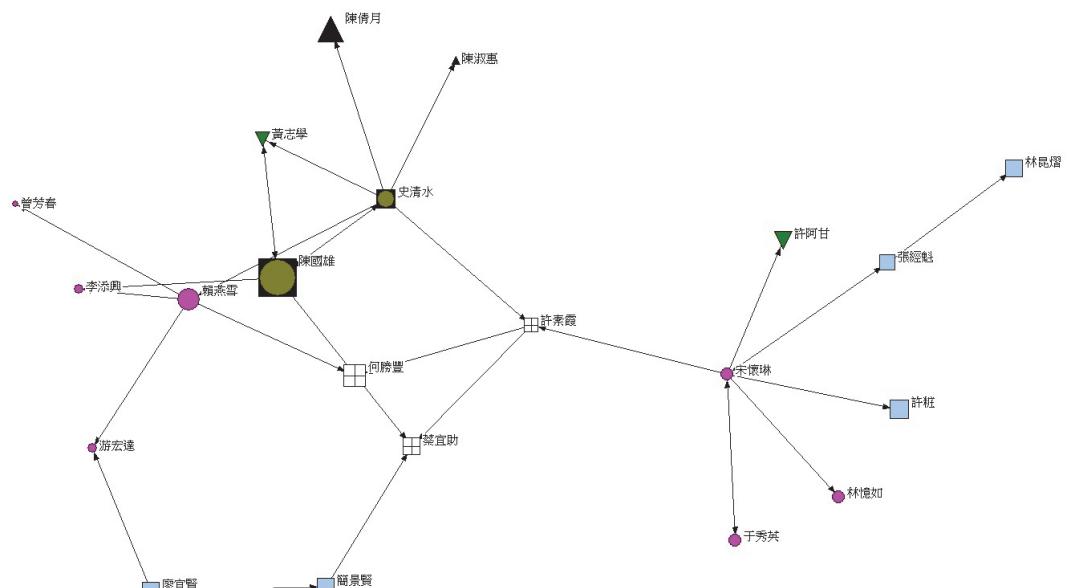
南投縣第 17 屆議員強連結關係圖-政黨、資深與中心度



資料來源：本研究繪製。

圖 7

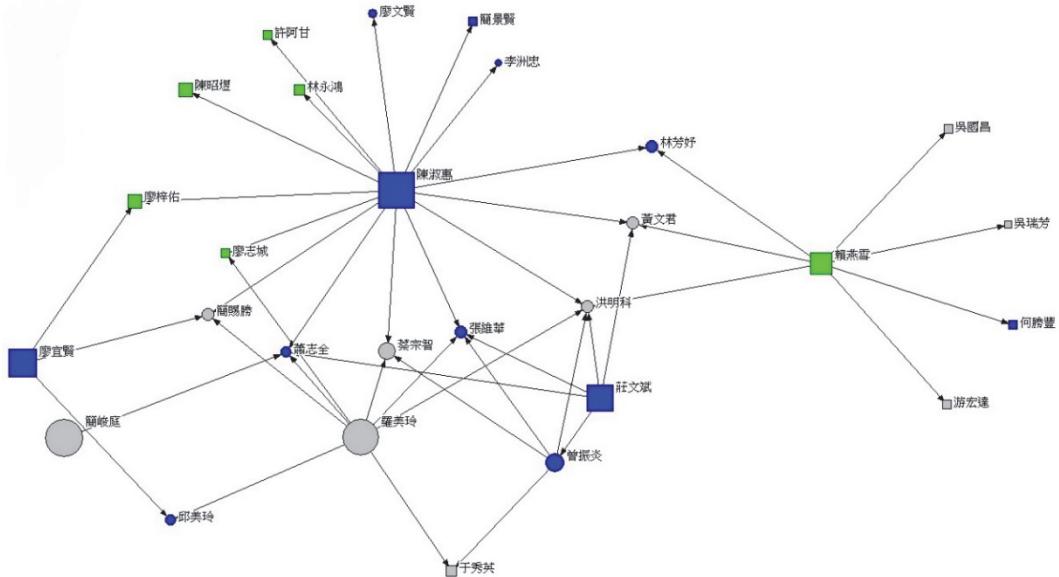
南投縣第 17 屆議員強連結關係圖-選區與選戰競爭程度



資料來源：本研究繪製。

圖 8

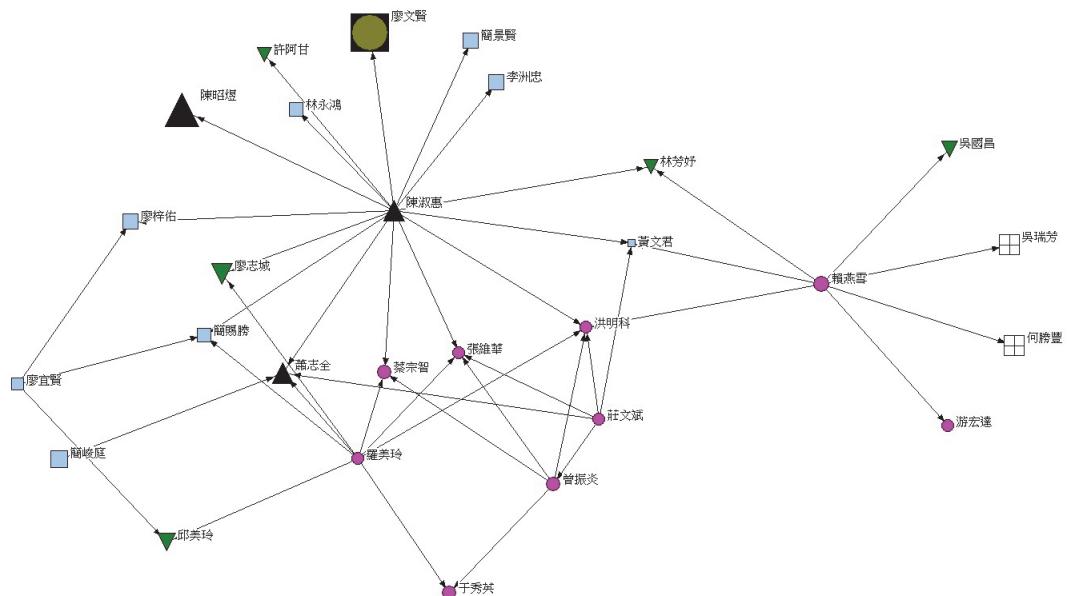
南投縣第 18 屆議員強連結關係圖-政黨、資深與中心度



資料來源：本研究繪製。

圖 9

南投縣第 18 屆議員強連結關係圖-選區與選戰競爭程度



資料來源：本研究繪製。

的議員形成提案/連署網絡，因而有效對分配政治提案產生一定的影響力。這些緊密的強連結關係正可突顯地方分配政治網絡關係的多元與複雜。

伍、結論、討論與建議

一、結論

本研究首先檢閱過去國會分配政治研究的重要影響因素，繼以選區、政黨、資深程度與選戰競爭度等因素為自變項，網絡中心性為依變項，相關假設經統計分析均未獲得驗證。惟透過中心性、E-I 指數、核心—邊緣以及強連結關係等網絡分析，發現南投縣議會第 17、18 屆議員分配政治提案網絡的權力圖像如下：

（一）議員資深程度與政黨因素

資深議員對於 17 屆議會分配政治提案具有高度影響力，除了國民黨資深議員彼此的連署/提案網絡具有高影響力之外，其他黨的資深議員為了提高影響力，也紛紛合作提案/連署以利自己的提案得以順利通過，因此產生與國民黨議員相當程度的提案影響力。惟資歷因素於 18 屆提案網絡中已逐漸被稀釋，原因在於 18 屆有許多的新進議員透過彼此的提案/連署互助，突破了原本穩固的資深提案/連署關係網絡。此外，政黨也影響著地方分配政治的權力運作，17 屆原則上以國民黨為分配政治網絡核心，隨著 18 屆有著較多的新任議員獲選，一方面讓原本的分配政治提案的權力分配圖像產生重組，讓原本藍營議員所佔據的核心位置受到影響。二方面其他黨的新任議員為了在新一輪的提案中尋求表現，彼此間有著更為緊密的互助合作關係，這樣的關係似乎取代了 17 屆其他黨資深議員間的提案網絡，繼而成為影響議會分配政治提案的另一股勢力。

（二）選區與選戰競爭程度

整體而言，除了第 1 選區持續有著較強的連結互動之外，餘 5 個選區議員並沒有明顯對內相互提案/連署的跡象。分析結果顯示，選舉競爭程度較高的議員之間並沒有相互提案連署的集中趨勢，而選舉競爭程度較低的議員在議會的分配政治網絡

中明顯處於邊陲地位，提案連署情形並不積極。總括而言，選區因素與選戰競爭程度在地方分配政治提案連署網絡的影響程度雖然依稀可見但並不明顯。

二、討論與建議

歸納本研究結果有二，首先，透過選區、政黨、議員資深程度與選戰競爭程度，分別與程度、中介與接近中心性實施雙變項分析後均未有顯著效果。這可能與社會網絡本身仍處於提案階段而並非真正意義上的利益分配結果有關，此即稀釋了前述 4 項因素的解釋效果。因此，國會分配政治影響因素能否適切解釋地方議會政治權力運作，仍需要更多的證據加以論證。

然而，這些因素所形成的地方分配政治權力圖像為何？本文透過後續權力—影響力、E-I 指數、核心—邊緣以即強連接分析後，發現南投縣地方議會分配政治的權力圖像以政黨、資深程度較能於特殊性利益的提案中獲得較大影響力，選區與選戰競爭度影響則屬薄弱。此外，17 屆的資深議員之間有較為密切的提案網絡關係（以國民黨為最），18 屆則是新任的他黨議員形成密切的連署關係。曾有研究表明，新任民意代表由於獲得支持的基礎尚未穩固，會積極尋求更多的支持（王靖興，2009，頁 121-123；盛杏湲，1999，頁 103-104），因而有著更為密切的提案連署關係以回饋選民。因此，南投縣 17 屆與 18 屆議員的提案/連署互動，先後呈現了過去研究的二種趨勢。

就實務意涵而言，由於過去政黨形成的提案/連署影響力正在被稀釋，新任的其他黨議員與資深的藍營議員形成 18 屆議會分配政治提案網絡核心。因此，若議員想在新一輪的提案連署當中獲得更多的提案影響力，就必須獲得藍營資深與他黨資淺議員更多的滾木機會，共同推動有利選民的特殊利益。

值得進一步關注的是，面對分配政治可能帶來的分配不均現象，公共管理者究竟應扮演何種角色？此議題迄今並未見有太多文獻探討。本文認為，由於分配政治本身強烈的政治性格，使得議員為求取連任而產生將選區內公民視為私民的疑慮。因此，公共管理者即是要矯治此種私民現象。也就是說，公共管理者應正視分配政治可能帶來的分配失衡疑慮，進而從政策利益的整體分布觀察是否有此現象，並輔以相關「調節」行動（例如宏觀調控施政預算至乏人問津之區域）中和之，應能符

合利益分配上的正義原則。

就理論意涵而言，以國會分配政治因素觀察地方議會的權力圖像，是否能適配的解釋地方議會的權力運作面貌？尚需要更多的證據基礎始能進一步推論。原因在於，本文所討論的分配政治提案與實際利益分配，具有實質上的差異，無法等同視之。然而，透過不同的網絡分析工具仍可發現，政黨、資歷與中心性指標仍具有一定關聯。因此，中心性指標仍極可能對議員身處的選區實際利益具有潛在影響。由此，運用網絡中心性進一步與政策利益分配結果實施分析，應可作為未來研究方法上之創新。

再者，探討地方議會分配政治實際運作時，仍需注意地方政治的特質。過去的研究顯示，地方政治考量的因素相當複雜多元，而且相當關注「人際與社會網絡的動員」（蔡育軒等人，2007，頁 102-106）。Bosco (1992, pp. 157-158) 的研究告訴我們地方研究須重視原級關係，例如家庭、同儕的影響。Cooper 等人 (2005, pp. 206-208) 則認為個人關係是派系中十分重要的影響因素。這種社會人情的網絡運作，可能來自於更為深層的社會互動，例如同班同學、拜把兄弟、鄰居玩伴…等，並且在特定政治人物之間促成持續性的交往互動（丁仁方，2019，頁 141-143），這些深層關係並不容易由提案連署的網絡資料中析出，而須仰賴更進一步的探討，例如訪談位居影響力中心的議員或與其貼近的助理，進而深究更為貼近地方的權力風貌與影響因子。據熟悉南投地方議會生態的議員助理指出，「有些議員雖然表面上是無黨籍，但其實是藍底的，反之有些議員原本是無黨籍參選，後來即披上綠營的戰袍參選」、「18 屆的新任議員之間有些是屬於兄弟會的…」、「有些議員單靠地方勢力就幾乎當選」等，本研究中的 E-I 分析也呼應了這個趨勢，依據 E-I 指數指出，選區、政黨、與資深程度都有向外結盟的趨勢；強連結分析結果也告訴我們最強的連結關係有超越政黨、資深與選區的現象。以上均顯示地方議會之權力運作有著更為深層的影響因素，能否以國會架構為探討，有待後續的研究深入釐清。

此外，縣市議員具有「小型工程分配款」的指定運用權力，這些款項可運用於服務特定選民（盛杏溪，1999，頁 94），也就是俗稱的綁樁（丁仁方，2019，頁 142），這些特殊的選區服務可能更為影響地方議員是否連任（李思婷，2022，頁 55-56），也就稀釋了分配政治提案網絡的緊密程度，因為議員未必要透過提案連署才能把豬肉帶回家鄉，也可以透過小型工程來分配豬肉。更甚者，有些極為特殊的

案例也可能稀釋了議員在議會積極尋求提案連署的動機，例如 2021¹²、2022¹³ 相繼發生的賄選案，當議員毋須透過積極問政即可獲選，因此也就沒有進一步尋求滾木，推動分配政治提案的動機存在。

綜上而論，本研究提供以下建議供後續研究參考。首先，本研究將所有的分配政治提案網絡納入，若進一步濾集「提案者將利益帶回選區」的提案網絡實施分析，則可更貼近地方的分配政治提案網絡；此作法可能會導致樣本數過少而無法分析，因此納入更多屆期的提案綜合分析，應可彌補提案量數不足。再者，納入縣市議員建議款作為網絡中心性之依變項，應能更為掌握地方政治權力分配；最後，輔以深度訪談方式，握地方議會提案連署網絡的構成因子，並與傳統的分配政治研究做比較，或能更為全面掌握地方議會的權力運作情形。

參考文獻

- 丁仁方（2019）。探索台灣地方政治運作的基本特性。*臺灣民主季刊*，16（1），141-154。
- 王光旭（2008）。政策網絡的行動體系分析：以臺中工業區聯外道路案為例。*政治科學論叢*，（37），151-210。
- 王光旭（2013）。社會網絡分析在公共政策權力途徑上應用之初探：以全民健保的重要政策事件為例。*行政暨政策學報*，（57），37-90。
- 王光旭（2015）。社會網絡分析在公共行政領域研究的應用。*調查研究-方法與應用*，（34），67-134。
- 王光旭、葉謹寧、劉宜君、陳敦源、林昭吟（2021）。全民健康保險委員會決策參與影響因素之探析：社會網絡分析的觀點。*行政暨政策學報*，（72），67-114。
- 王光旭、熊瑞梅（2014）。運用網絡分析探討政策掮客在政策過程中的角色：以解

¹² 參閱 TVBS 新聞（2021）。南投「賄選、收賄」連環爆 光一個選區「遞補 3 次議員」。8 月 13 日。2023 年 6 月 26 日，取自 <https://reurl.cc/Gx9EX3>。

¹³ 參閱江良誠（2022）。南投 6 名議員遭檢方提當選無效之訴 第 2 選區占一半。聯合新聞網。12 月 31 日。2023 年 6 月 26 日，取自 <https://udn.com/news/story/7321/6877857>。

- 嚴前後台中市都市發展為分析案例。調查研究-方法與應用，（31），31-88。
- 王宏文、柯昀伶、孫寧（2018）。地方派系的資源配置策略：以嘉義縣社區營造資源為例的個案研究。人文及社會科學集刊，30（2），163-205。
- 王業立（2001）。比較選舉制度。五南。
- 王靖興（2009）。立法委員的立法問政與選區服務之分析：2000 年政黨輪替前後的持續與變遷。台灣政治學刊，13（2），113-169。
- 王靜儀、傅恆德（2007）。派系政治下之府會關係 台中縣的個案研究（一九五一至二〇〇五）。政治科學論叢，（34），45-71。
- 包正豪（2009）。原住民籍立法委員的代表取向與問政行為：1993-2008 之法律提案內容分析。選舉研究，16（1），95-131。
- 史美強、王光旭（2008）。台灣府際財政治理的競合關係：一個網絡分析的實證研究。公共行政學報，（28），39-83。
- 江豐富、董安琪、劉克智（2004）。立法院老人議題的質詢趨勢與模式。臺灣經濟預測與政策，34（2），1-29。
- 李思婷（2022）。固樁或擴張？市議員地方建設建議事項的運用策略。選舉研究，29（1），31-67。
- 邱英浩、劉陳傳、洪瑞陽（2020）。以社會網絡分析法探討治理網絡的權力關係與互動模式—以基隆市兩案例為例。都市與計劃，47（3），189-218。
- 邱師儀（2013）。立法院委員會運作與資訊立法模式：以「下水道建設」之立法議題為例。東吳政治學報，31（4），71-159。
- 邵軒磊、黃詩淳（2017）。立法委員法律提案與其網絡特性研究。電子商務研究，15（4），473-494。
- 洪鴻智（2007）。自然災害後政府重建資源分配之決策因素分析：以 921 地震為例。公共行政學報，（23），95-124。
- 盛杏湲（1999）。立法問政與選區服務：第三屆立法委員代表行為的探討。選舉研究，6（2），89-120。
- 盛杏湲（2005）。選區代表與集體代表：立法委員的代表角色。東吳政治學報，（21），1-40。

- 陳世榮（2013）。社會網絡分析方法：**UCINET** 的應用。巨流。
- 陳世榮（2019）。國土計畫相關法案的提案連署網絡分析。**台灣政治學刊**，**23**（2），87-143。
- 陳定銘、陳彥蓉、李逸婷（2016）。南投桃米生態村發展之社會資本與社會網絡分析。**戶外遊憩研究**，**29**（3），1-42。
- 湯國斌（2015）。所得分配、執政黨派與社會福利支出。**德明學報**，**39**（1），27-39。
- 黃信達（2011）。台中縣市合併升格後地方派系與政黨關係初探。**政治與政策**，**1**（2），91-140。
- 榮泰生（2013）。**UCINET 在社會網絡分析（SNA）之應用**。五南。
- 蔡育軒、陳怡君、王業立（2007）。社區發展協會、選舉動員與地方政治。**東吳政治學報**，**25**（4），93-135。
- 羅清俊（1997）。分配政治在台灣地區的初探：台灣省政府環境保護補助款分配之分析。**中國行政評論**，**6**（2），43-72。
- 羅清俊（1998）。分配政策研究的發展與應用。**人文及社會科學集刊**，**10**（4），575-609。
- 羅清俊（2000a）。政策利益分配的型態：最小獲勝聯盟？還是通通有獎？**政治科學論叢**，（13），201-232。
- 羅清俊（2000b）。猜猜看誰把醃肉帶回家了：補助款利益在縣市分配的分析。**人文及社會科學集刊**，**12**（1），1-45。
- 羅清俊（2001）。**台灣分配政治**。前衛。
- 羅清俊（2004）。分配政策與預算制定之政治分析。**政治科學論叢**，（21），149-188。
- 羅清俊（2009）。**重新檢視台灣分配政策與政治**。揚智。
- 羅清俊、張婉萍（2008）。立法委員分配政治行為分析：選區企業與立法委員企業背景的影響。**政治科學論叢**，（35），47-94。
- 羅清俊、郭益玟（2012）。管制政策的分配政治特質：台灣環境保護訴願決定的實證分析。**行政暨政策學報**，（54），1-40。
- 羅清俊、萬榮水（1999）。選舉與補助款的分配：綁樁？還是平衡地方財政？**選舉**

研究，6（2），121-161。

羅清俊、詹富堯（2012）。立法委員特殊利益提案與中央政府計畫型補助款的分配：從民國94年至98年之資料探析。公共行政學報，(42)，1-31。

羅清俊、廖健良（2009）。選制改變前選區規模對立委分配政策提案行爲的影響。台灣政治學刊，13（1），3-53。

羅清俊、謝瑩蒔（2008）。選區規模與立法委員分配政策提案的關聯性研究：第三、四屆立法院的分析。行政暨政策學報，(46)，1-48。

Ahuja, G. (2000). Collaboration networks, structural holes, and innovation: A longitudinal study. *Administrative Science Quarterly*, 45(3), 425-455.

Ames, B. (1995). Electoral rules, constituency pressure, and pork barrel: Bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, 57(2), 324-343.

Baron, D. P. (1990). Distributive policies and the persistence of Amtrak. *The Journal of Politics*, 52(3), 883-913.

Bickers, K. N., & Stein, R. M. (1996). The electoral dynamics of the federal pork barrel. *American Journal of Political Science*, 40(4), 1300-1326.

Borgatti, S. P., Mehra, A., Brass, D. J., & Labianca, G. (2009). Network analysis in the social sciences. *Science*, 323(5916), 892-895.

Bosco, J. (1992). Taiwan factions: Guanxi, patronage, and the state in local politics. *Ethnology*, 31(2), 157-183.

Cooper, C. A., Nownes, A. J., & Roberts, S. (2005). Perceptions of power: Interest groups in local politics. *State and Local Government Review*, 37(3), 206-216.

Engstrom, E. J., & Vanberg, G. (2010). Assessing the allocation of pork: Evidence from congressional earmarks. *American Politics Research*, 38(6), 959-985.

Evans, D. (2004). *Greasing the wheels: Using pork barrel projects to build majority coalitions in Congress*. Cambridge University Press.

Freeman, L. C. (1979). Centrality in social networks conceptual clarification. *Social Networks*, 1(3), 215-239.

Krackhardt, D., & Hanson, J. R. (1993) Informal networks: The company behind the chart. *Harvard Business Review*, (July-August), 104-111.

Lazer, D. (2011). Networks in political science: Back to the future. *PS: Political Science and Politics*, 44(1), 61-68.

Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case-studies, and political theory.

- World Politics, 16(4), 677-715.
- Mayhew, D. R. (1974). *Congress: The electoral connection*. Yale University Press.
- Owens, J. R., & Wade, L. L. (1984). Federal spending in congressional districts. *Western Political Quarterly*, 37(3), 404-432.
- Rohde, D. W. (1994). Parties and committees in the house: Member motivations, issues, and institutional arrangements. *Legislative Studies Quarterly*, 19(3), 341-359.
- Rundquist B. S., & Griffith, D. E. (1976). An interrupted time-series test of the distributive theory of military policy-making. *The Western Political Quarterly*, 29(4), 620-626.
- Rundquist, B., Lee, J.-H., & Rhee, J. (1996). The distributive politics of Cold War defense spending: Some state level evidence. *Legislative Studies Quarterly*, 21(2), 265-281.
- Stratmann, T. (2013). The effects of earmarks on the likelihood of reelection. *European Journal of Political Economy*, 32, 341-355.
- Strom, G. S. (1975). Congressional policy making: A test of a theory. *Journal of Politics*, 37(3), 711-735.
- Stroup, M. D. (1998). Some evidence of congressional political in DOD personnel allocations. *Public Choice*, 94(3/4), 241-254.
- Tsekouras, D., Li, T., & Benbasat, I. (2022). Scratch my back and I'll scratch yours: The impact of user effort and recommendation agent effort on perceived recommendation agent quality. *Information & Management*, 59(1), 1-15.

Social Network Analysis of Distributive Politics in Local Councils: An Example of the 17th and 18th Nantou County Council

Tzu-Wen Chien^a, Yen-Sheng Lin^b, Hao-Yeh Chang^c,
Tung-Wen Sun^d

Abstract

How does power project itself in distributive politics? Few studies on this topic have been done in the research of Taiwan's Legislature, and even fewer on the distribution politics of local councils. Could the factors that affect the distributive politics of the national parliament properly explain the power operation of local councils? It remains to be further explored. Therefore, this study examines the power operation network of local councils in distributing political proposals based on constituencies, political parties, seniority of parliamentarians, and degree of competition in election campaigns, which are important factors that affect the parliament's distribution politics.

First, it is found through statistical verification that none of these factors can effectively explain the relationship between proposals in local distribution

^a Ph.D. student, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University, e-mail: victor39009@gmail.com.

^b Master, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University.

^c Master, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University.

^d Distinguished Professor, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University, e-mail: twsun@ncnu.edu.tw.

politics. Second, through network analysis, factors such as the seniority of political parties and parliamentarians are important factors that affect the power images of distribution politics in Nantou County Council. Although senior councilors occupied the core positions in the 17th and 18th Council, as the main senior councilors changed their political careers and new councilors rose up, junior councilors began to play another important role in the distribution of political proposal networks in the 18th Council. In terms of electoral districts and electoral competition, some electoral districts continue to have strong connections and interactions. Councilors with less electoral competition are obviously in a marginal position in the distribution political network of the local council, and are less active in putting forth joint legislative proposals. On the whole, the degree of influence of constituency factors and the degree of competition in the election campaign on the local distribution of political proposals and the network of joint signatures for legislative proposals is vaguely visible but not obvious.

As far as the practical implications are concerned, in order to further gain more influence in the new round of joint proposals, it is necessary to obtain more opportunities for senior councilors of KMT and junior councilors of other parties to jointly promote special interests that are beneficial to voters. Public managers should face up to the misgivings of distributional imbalance that may be brought about by distributional politics, and take regulatory actions to minimize the potential imbalance.

In terms of theoretical implications, the factors that have influenced distributive politics of parliament in the past cannot properly explain the power operation of local councils. The power operation of local councils has deeper influence factors, which cannot be regarded as the same as that of parliament. It needs to be clarified after further research considers the deeper social interaction in the local councils.

Keywords: local council, distributive politics, social network analysis, proposal of bills, petition

書評

公部門的員工心聲、人力資源管理 與領導力：多層次的工作福祉

陳文學^a

書名：*Workers' Voice, HRM Practice, and Leadership in the Public Sector:*

Multidimensional Well-Being at Work

《公部門的員工心聲、人力資源管理與領導力：多層次的工作福祉》

作者：Nicole Cvenkel

出版年：2020

出版社：Routledge

頁數：313 頁

前言

近年來，公務人員辭職已成為國內公務人力資源管理的新興研究課題。根據銓敘部統計，全國約 29 萬的在職公務人員中，2019 年有 1,994 人辦理辭職登記，占銓敘審定人數的 0.7%，至 2022 年辭職登記人數增加至 2,496 人，占銓敘審定人數的 0.86%，公務人員辭職呈現逐年略增的趨勢（銓敘部，2023）。與此同時，該報告也指出，辭職原因主要為另有他就或興趣不和等個人因素（約 86% 至 88%）；相

^a 國立暨南國際大學公共行政與政策學系副教授，e-mail: wenhsueh0827@gmail.com。

對地，因工作、訓練發展、組織管理或待遇福利而辭職的比例較少。¹ 然而，公務人員會毅然辭職應然是多重因素相互影響後的考量。

對於公務人員辭職或異動現象，游子正與董祥開（2020）發現公共服務動機、工作耗竭、工作滿意度、工作公平性是影響公務人員決定單位離職的因素。另外，黃一峯與陳建志（2021）和黃煥榮（2021）從世代觀點出發，認為年紀輕與高學歷的公務人員不僅有更多的職場選擇空間，亦有不同的工作價值觀，因此薪資雖有保障但壓力也不小的公務職場，未能如往常地留住人才。更進一步來看，公務人員決定辭職也與管理者的管理作為有關。譬如劉祥得與許立一（2019）指出管理者愈能提供員工支持與自主性（autonomy），愈可減少員工的離職意願；再者，邱忠民（2008）也發現公務人員偏好能尊重、信任與授權員工的管理者，在此一領導風格之下，人員的離職意願也會愈低。誠然，公務人員是公務體系運作的根本，當人員過於頻繁地流動，不僅會影響機關業務賡續，也會耗費機關投入的人力資源管理成本。是此，如何減緩公務人員辭職，以及發展「員工導向」的公務人力福祉機制，頗值得吾人予以關注。

本文介紹 Cvenkel 於 2020 年出版公部門的員工心聲、人力資源管理與領導力：多层次的工作福祉，提供國內重新思考基層公務人員的福祉課題，以及基層管理者如何與公務同仁建立良善的互動關係。這本書的作者 Cvenkel 為英國羅漢普頓大學人力資源管理與組織行為博士，研究專長為員工取向的人力資源管理、工作生活品質、基層組織領導力與工作幸福感。她的現職是加拿大 My Work & Well-Being 顧問公司的執行長，該公司主要協助公私部門與原住民族組織，發展以人為本的職場環境。本文於下說明本書的背景與研究重點。

內容簡介

一、本書背景

Cvenkel 撰寫本書的理論與實務背景為：第一，過去有關員工的生活品質與工

¹ 媒體報導亦指出初考及格的基層人員有一成左右會選擇辭職，甚有地方政府一年內有 300 人決定辭職（陳俊華，2022；李定宇，2023）。

作福祉的研究指出員工對工作呈現不滿意或想逃離的現象，而公部門的員工尤甚於私部門的員工。英國在新公共管理（New Public Management, NPM）思潮下，著重組織效率與人力精簡，但政府機關員工的業務量卻也不斷增加，因此為求績效達成，組織中存在著霸凌和同酬不同工的組織氣氛。人力資源管理理論認為員工福祉對留才有其重要性，但在 NPM 的運作理念下，提升員工福祉不僅會受到政治、媒體與民意的公共監督，機關本身亦視其為浪費資源的舉措。

第二，根據英國人力資源發展協會（Chartered Institute of Personnel and Development, 以下簡稱 CIPD）2019 年的調查報告，壓力是員工短期或長期缺勤的主要原因，這種現象在公部門比在私部門更為普遍，而且員工感到焦慮或沮喪的比例更呈現成長的趨勢。員工健康不佳所造成的缺勤問題也影響組織績效，譬如 2007 年英國就導致三千五百萬個工作天的流失，這些員工請假缺勤的成本，粗估多達 120 億英鎊。2020 年時的損失推計甚至多達 210 億英鎊；公部門員工平均一年約缺勤 9.3 天，亦高於私部門和非營利部門（Astutis, 2017; CIPD, 2019）。當組織缺乏管理時，生病應休假卻必須工作的出勤主義（presenteeism），以及匯集加班補時或全年特休的時間去額外從事其他工作的休假主義（leaveism），員工紊亂的工作與生活更是平日工作的壓力源之一（Hesketh et al., 2014）。

有鑑於此，Cvenkel 以英國地方政府為例，探討員工福祉如何並存於新公共管理的運作理念之中，目的在突破以往員工福祉研究，發展全觀性的工作福祉典範並運用於政策或組織管理之中，促進員工工作生活和基層管理者的領導力。本書共有十二章，分為二個部分：第一部份探討人力資源管理、新公共管理與福祉研究議題，內容包括四章，第一章探討公部門職場健康與福祉的研究背景和理論框架；第二章回顧 NPM 背景下的相關研究及其對於員工福祉與雇用關係的影響；第三章說明高承諾人力資源管理（high commitment human resource management）、社會交易理論與高績效組織的相關文獻；第四章回顧工作福祉相關研究，並提出涵蓋個人、群體與組織層面的全觀性的工作福祉模型。

第二部分探討員工心聲（workers' voice）下的人力資源管理實務、第一線管理者領導力與工作福祉，內容包含八章，分別是第五章說明福祉研究的方法論，並透過第一人稱的書寫方式讓讀者了解研究過程；第六章，運用訪談資料，讓讀者了解公部門員工的工作生活。第七章探討預算限制與組織目標提高下，公部門如何面對

員工福祉議題。第八章與第九章分別從第一線管理與高階管理者的角度探討他們與員工福祉的關係。第十章分析員工的工作生活品質對於健康福祉與績效的影響。第十一章探討員工對於人力資源管理作法的評價。第十二章綜合管理者與員工意見，重新梳理福祉的重要性。第十三章探究高階管理者與員工對於第一線管理者促進員工福祉的看法。第十四章總結本書對地方政府、公部門員工、決策者、組織領導者與人力資源管理研究者的意涵，並提出 2016 年英國脫歐後的政經變動對公部門員工福祉之倡議，仍存有潛在影響，需要持續觀察與研究。

二、內容重點

本書內容相當豐富，囿於篇幅，本文歸納四項重點，包括：1. 多層次探討員工福祉、2. 凸顯 NPM 對地方政府人力資源管理的挑戰、3. 改變第一線管理者的管理作法，是促進員工工作福祉的重要關鍵、4. 提出員工觀點的多層次福祉模型。

（一）多層次探討員工福祉

在研究架構上，本書探討人力資源管理作法、工作生活、工作福祉的三者關係。本書所關注的員工福祉非僅關注個人的生理、心理或社會支持，而認為應以更寬廣的角度思考員工福祉，亦即包括工作與生活平衡、健康管理、員工支持（如員工協助方案、財務規劃或戒菸方案）、保險措施以及與工作相關的福祉等。在高承諾的人力資源管理（high commitment HRM）思維下，為了提升員工的組織承諾與工作績效，雇主有遵守心理契約的責任，保障員工福祉。此外，對於人力資源管理措施與工作福祉的關係，作者從員工、第一線管理者與高階管理者的三種不同角度分析他們對於工作福祉的看法。

（二）凸顯 NPM 對地方政府人力資源管理的挑戰

本書以 2005 至 2007 年英國大曼徹斯特都會區（Greater Manchester）內的某一行政區（borough）為例。該行政區位於大曼徹斯特都會區南部，緊鄰柴郡（Cheshire），人口約 28.5 萬，是英國貧富差距第七大的地區。基本上，英國這段時期為新工黨（New Labour）主政，新工黨強調工作健康與安全，並提倡公平就業機會、信任的職場文化以及多元化工時。話雖如此，但公部門在 NPM 思維與預算限制下，員工福祉並未獲得顯著的改善；而地方政府面對中央政府績效評比，無不

致力發展各種新的工作措施，譬如共享辦公桌（hot-desking）或居家辦公（home working），尋求能夠兼具符合 NPM 效率導向與員工健康的作法。因此，面對內外多重困境，地方政府必須發展出各種折衷或創新方案，挑戰地方政府的治理效能。

（三）改變第一線管理者的管理作法，是促進員工工作福祉的重要關鍵

一般而言，第一線管理者除了指揮監督員工外，也會參與選才、育才、留才等人力資源管理活動。因此，第一線管理者的領導力會影響員工的態度、行為、出勤情況和績效表現。本書蒐集員工對第一線管理者的意見發現：其一，當管理者缺乏領導或迴避責任，會使員工對管理者產生不信任和猜疑。此時，組織會形成「怪罪文化（blame culture）」，連帶影響員工心生恐懼且不願進行團隊合作，從而影響整體績效。其二，當員工認為工作缺乏有形或無形的獎賞時，他們的專注力與熱情也會減少，進而降低員工的組織承諾。其三，當員工與管理者之間溝通不良時，員工無法從管理者身上獲得工作建議，員工的工作福祉也會降低。因此，第一線管理者面對員工時，若能多付出一些時間傾聽員工與支持員工的自主性，塑造開放溝通的組織氣氛，將可提升員工的工作福祉與組織績效。

（四）提出員工觀點的多層次福祉模型

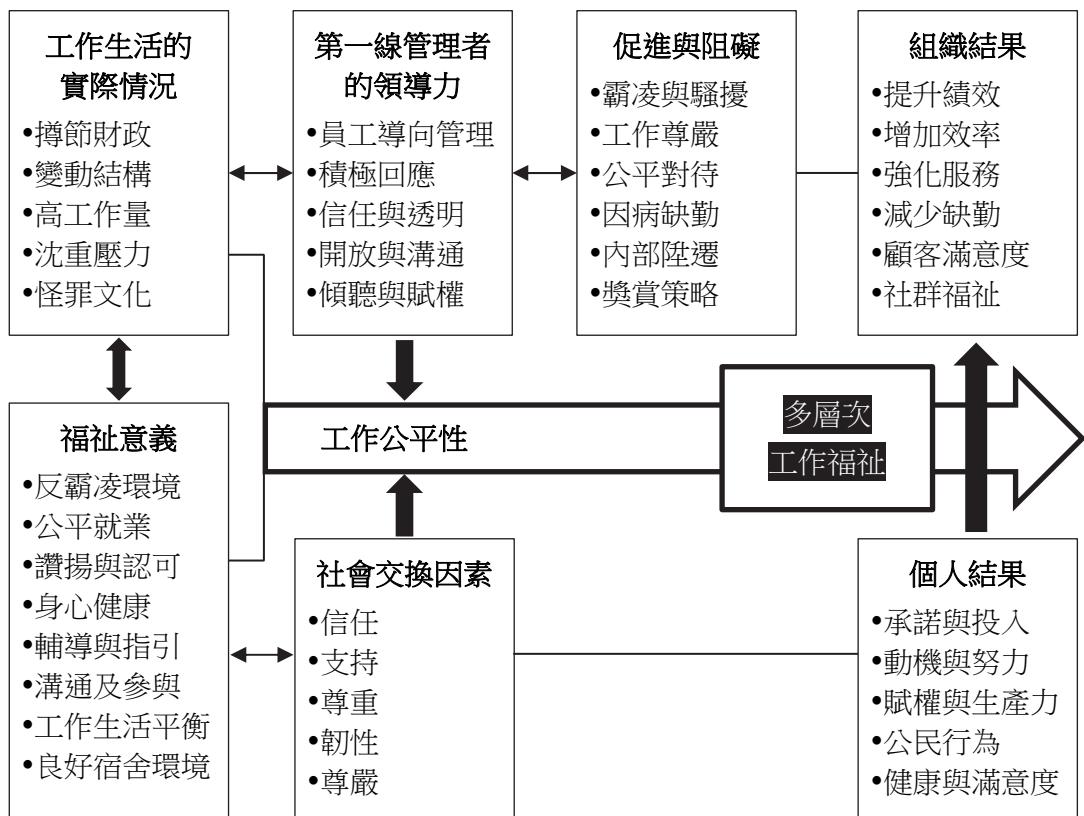
在 NPM 的環境中，第一線管理者與員工之間的信任不足，導致員工工作時面臨孤立無援，以及無法有效推展跨部門合作；此一惡性循環下，不僅阻礙員工的主動性，也限制員工的創新能力。Cvenkel 認為地方政府要打破此一僵局，必須重新思考第一線管理者的領導，重視員工的心聲，並採取各種改善員工工作福祉的人力資源管理措施。

本書之中，Cvenkel 提出員工觀點的多層次福祉模型（如圖 1），首先，工作生活的實際情況具有脈絡特殊性與複雜性，不論是組織撙節財政、易變動的組織結構、員工沈重的工作量與工作壓力，以及組織的怪罪文化都深深影響著員工的工作福祉。其次，員工期待的工作福祉不僅是福利津貼，更包含反霸凌與公平就業的職場環境、管理者的讚揚認可與輔導指引，以及促進員工工作與生活平衡的職場環境。復次，在員工工作實際情況與福祉期待下，第一線管理者應以信任、透明、開放等原則，推動員工導向的管理模式，傾聽員工心聲、回應員工需求與培力員工的工作能力。此外，第一線管理者也需要注意組織內部影響員工福祉的促進因素（如

公平對待、內部陞遷、獎賞策略）與阻礙因素（如霸凌、騷擾與因病缺勤的情況）。當員工與管理者之間能相互信任，員工就會積極回報，展現更高的組織承諾、組織公民行為、身心健康度以及工作滿意度；進而，讓組織整體的運作結果，不僅能減少人員缺勤現象，也可促進高績效、高效率與高品質的組織服務。

圖 1

員工觀點的多層次福祉模型



註：本文僅擷取原模型各構面的部分內容。

資料來源：*Workers' Voice, HRM Practice, and Leadership in the Public Sector: Multidimensional Well-Being at Work* (p. 298), by N. Cvenkel, 2020, Routledge.

反思

基本上，本書核心立論在於員工認為第一線管理者是影響員工福祉的重要行動者，而強化第一線管理者的「員工觀點」管理實務，方可提升員工的工作福祉與組

織績效。本文認為此一思維對我國公務人力資源管理實務有兩點啟示：其一，基層公所差異化的福祉設計與管理互動；其二，亦應考量第一線管理者的工作福祉。

一、差異化的地方公務人力福祉設計

本書以英國大曼徹斯特都會區內的區政府為例，雖然英國的政府機關用人係由機關自行辦理考選（呂育誠，2009，頁 43），與我國公務人員考用制度不盡相同，但本書強調地方治理事務的差異性頗值得重視。在國內，受到地方選舉與地方制度法的相互影響下，各層級的地方政府無不竭力推動公共服務，創造更佳的服務品質。全台 368 個鄉鎮市區公所中，有 200 個左右的鄉鎮市與山地區公所有民選首長以及自主的人事權和財政權。這些基層公所雖可藉由考用制度甄補人力，卻也面臨限制轉調期滿後的人員異動與業務賡續的問題，從而影響首長的地方治理效能。是此，本文認為基層公所的留才除了依循全國一致性的福利制度外，似可授權用人機關彈性規劃或執行員工福祉措施，譬如差異化的員工協助方案或人員加給補助措施。除此之外，對財政資源有限的公所而言，本書強調透過管理互動來型塑良善的員工福祉環境，亦是公所首長與單位主管應予重視的思維作法。

二、機關亦應重視第一線管理者的福祉

一般而言，科長、課長或股長是政府機關中的第一線管理者，其日常工作除了文稿審核、預算編列及會議參與外，最主要的就是人員的勤惰管理、考核與獎懲（黃一峯，2017）；而這一層管理者不單是第一線管理者，更是機關的中階管理者，扮演承上啟下的中介角色。換言之，第一線管理者一方面要將高階管理者的決策目標透過各項業務的執行予以落實；另一方面也要領導與管理部屬，並向上反應第一線員工的執行困境與挑戰。因此，本書從員工的角度出發，主張第一線管理者應發展「員工觀點」的管理模式固然重要，但也不能忽略第一線管理者所面臨的管理情境。

就國內的實務運作而言，第一線管理者多由符合職等條件的專員升任，或是工作績效優異的科員升任。在初任主管人員時，通常面臨本身業務驟增以及如何有效管理人員與分配工作的問題。本書指出第一線管理者應積極回應員工的問題，並塑

造開放、透明與信任的組織環境，但究實而論，第一線管理者的領導力仍需有高層（或資深）管理者的知識傳承，以及公務人力資源管理體系的培訓支持。是此，本文認為各機關似可導入知識管理的思維，發展所屬單位的「最佳管理實務」（如突發事件的資料蒐集、工作與生活的平衡），而公務人力培訓機關亦可透過案例分享、個案研討或最佳實務工作坊等教學作法，從而強化初任主管人員的管理職能，減少他們調適與摸索管理的壓力。

參考文獻

- 呂育誠（2009）。人事一條鞭制度與地方自治人事自主權關係之研究（期末報告修正版）（編號：PG9806-0317）。行政院人事行政局。<https://www.dgpa.gov.tw/uploads/dgpa/files/201703/655968e7-8e6c-4432-9992-6e2885418d49.pdf>
- 李定宇（2023）。新北公務員離職多 各式難耐全揭密「不忍了！」。聯合新聞網，8月25日。<https://udn.com/news/story/7323/7393387>
- 邱忠民（2008）。行政核心價值及首長領導型態對地方公務人員離職流動傾向之影響研究—以臺南縣政府為例。《臺南學報》，（34），780-790。
- 陳俊華（2022）。銓敘部：公務員初考及格任職後 約1成人員離職。中央通訊社，12月22日。<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202212220243.aspx>
- 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。
- 黃一峯（2017）。主管儲訓課程及評鑑模組建構之研究：以地方政府八等課長為例。《文官制度季刊》，9（1），1-23。
- 黃一峯、陳建志（2021）。世代差異與留才策略：工作價值觀點的探討。《國家菁英季刊》，14（3），67-82。
- 黃煥榮（2021）。世代交替，抑或世代合作？公務體系世代多樣性的管理策略。《國家菁英季刊》，14（3），83-104。
- 銓敘部（2023）。辭職原因調查。2023年10月1日，取自 <https://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1404&Page=6802&Index=3>
- 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。

- Astutis (2017). *Workplace absence costs UK economy £18bn*, March. <https://www.astutis.com/astutis-hub/news/workplace-absence-costs-uk-economy>
- Chartered Institute of Personnel and Development (2019). *Health and well-being at work*, April. https://www.cipd.org/globalassets/media/comms/news/ihealth-and-well-being-at-work-2019.v1_tcm18-55881.pdf
- Cvenkel, N. (2020). *Workers' voice, HRM practice, and leadership in the public sector: Multidimensional well-being at work*. Routledge.
- Hesketh, I., Cooper, C. L., & Ivy, J. (2014). Leaveism and work-life integration: The thinning blue line? *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 9(2), 183-194.

《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 16 卷第 1 期，出版日期 113 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。本刊聯絡電話：(02)82366245，傳真：(02)82366246，有關撰寫注意事項，請參考《文官制度》投稿須知及《文官制度》論文撰寫體例。

《文官制度》投稿須知

《文官制度》由考試院出版，110 年起改為半年刊，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓退撫行政法制等相關論文及書評，均歡迎賜稿。

一、論文格式

- (一) 中文文稿以 20,000 字為限，英文文稿以 10,000 字為限，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明論文題目、作者姓名與身分證字號、服務機關與職稱、聯絡地址與電話、電子郵件等相關資料；另為處理稿費相關事宜，並請提供本人金融機構帳號名稱及代碼。
- (三) 稿件順序：**文稿第 2 頁起請勿書寫作者姓名**，第 2 頁為論文中、英文題目，中、英文摘要及中、英文關鍵詞，第 3 頁起為正文，正文後為參考文獻及附錄。
- (四) 論文格式請參考「《文官制度》論文撰寫體例」撰寫。

二、書評格式

- (一) 以近 3 年國內外新著作為主，字數 3,000 字至 5,000 字，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，中文請用「細明體」12 號字體，英文請用“Times New Roman”12 號字體，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明評論著作名稱、著作作者姓名、著作出版年、作者姓名與身分證字號、服務機關與職稱、聯絡地址與電話、電子郵件等相關資料；另為處理稿費相關事宜，並請提供本人金融機構帳號名稱及代碼。

三、審查程序

- (一) 除書評採內部審稿外，所有投稿均須依《文官制度》論文審查作業規定進行審查，審查時間約需 2 至 3 個月，編輯委員會保留刪改文稿書寫格式及文字之權。
- (二) 為便於匿名審查作業，**正文中請勿出現足以辨識作者身分之資訊**。

四、版權事宜

- (一) 文稿以未曾 在其他刊物或書籍發表者為限，其內容並不得違反著作權法及其他相關法令；違反者由作者自行負責。
- (二) 本刊不接受一稿二投；來稿如欲另投他處，請先撤稿。
- (三) 列名文稿作者皆應同意經本刊刊登後，其著作權（含實體與電子 Word 檔格式）即讓予本刊，但作者仍保有本著作未來自行集結出版、教學等個人使用之權利。
- (四) 凡本刊刊登之論文及書評，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權專屬授權予本刊，未經本刊同意，請勿轉載。
- (五) 著作人投稿本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館或其他資料庫業者，將本論文及書評納入資料庫進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為；並得為符合各資料庫之系統需求，酌作格式之修改。
- (六) 依照國際學術慣例，曾在國內外學術會議上宣讀的論文，視為未曾發表，歡迎修改後投稿。
- (七) 投稿經刊登後，除依行政院規定致贈稿酬外，另奉贈該期 2 本。

五、稿件交寄

- (一) 本刊隨時接受稿件，除符合當期主題之稿件外，按通過採用先後順序刊登。
- (二) 來稿一式二份請寄「臺北市文山區試院路一號，考試院《文官制度》編輯委員會」收，或以電子郵件寄至：jcs@exam.gov.tw。

《文官制度》論文審查作業規定

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

二、綜合匿名審查人評審意見如下表：

《文官制度》論文審查綜合意見對照表

綜合意見		甲 審 查 人 意 見			
		推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	不同意推薦刊登
乙 審 查 人 意 見	推薦刊登	推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後再審	修改後再審	修改後再審	修改後再審	編輯委員會決定
	不同意推薦刊登	送第三人審查	送第三人審查	編輯委員會決定	不同意推薦刊登

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

四、「修改後再審」之處理方式：

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

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

五、兩位審查人意見分別為「修改後再審」、「不同意推薦刊登」時，由編輯委員

會參考不同意推薦刊登之實質審查意見後，決定不同意推薦刊登或改送其他人且視為第二位審查意見。

六、「第三人審查」之處理方式：

(一) 審查人審查結果差距過大，例如甲審查人勾選「不同意推薦刊登」，乙審查人勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」，則將審查意見及論文先送交作者修改，俟修改完畢後，送第三人丙審查。

(二) 第三審查人應就第一點所定四項情形選擇其一，勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」時，該論文即視同獲得二審查人（乙及丙）評選通過，同意推薦刊登；若勾選「修改後再審」，則依第四點規定辦理；勾選「不同意推薦刊登」，該論文視同被二審查人（甲及丙）拒絕，本刊不予刊登，退回原作者。

七、每一審查人（包括第三審查人）就同一篇論文只有兩次審查機會。再審結果只有「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」兩種選擇，是否另送第三人審查以及第三人審查結果之處理，均比照第四點、第六點規定辦理。審查過程至多到第三審查人審查時終止。

論文撰寫體例

本刊自 **112** 年起，加入公共事務領域期刊格式協同，修訂撰寫體例，敬請遵循採用。

中文文稿請遵循採用本格式，英文文稿請遵循美國心理學會出版手冊：論文寫作格式第七版（Publication Manual of the American Psychological Association, 7th Edition）。

壹、來稿需包括下列要項

- 一、題目：中英文兼備。
- 二、作者：姓名、服務機關與職稱（中英文兼備）。
- 三、摘要：中文文稿，中文摘要（500 字以內）在前，英文摘要（300 字以內）在末；英文文稿，英文摘要在前，中文摘要在末。
- 四、關鍵詞：中英文各五個，對照分別列於中英文摘要之下。
- 五、正文：請以 12 號字體撰寫，中文請用「新細明體」，英文請用“Times New Roman”字體，請編頁碼。
- 六、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“ ”

【範例】 Wamsley 特別指出：「公共行政人員可以創造能夠產生深思熟慮的制度，教育我們何者可為、何者不可為，並且啟發公民關切公共抉擇所需付出之代價（trade-off）的問題。」

As Raban stated: “The trial did not seal the myth of the Krays; rather, it broke it down into a long rehearsal of sordid facts.”

(二) 直接引語，不用冒號（：）時

【格式】 中文用單引號「 」，英文用雙引號“ ”

【範例】 授能就是「突破官僚體制」（breaking through bureaucracy）的一種方式

He told Republican congressional leaders that “I will not be the first president of the United States to lose a war.”

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】 不用引號，中文字體改為標楷體，左右縮排

【範例】 福山說：

自從冷戰結束之後，各種大規模制度的同化現象形成一幅幅諷刺的畫面，其中之一就是現在全世界的人們甚至比以往更加意識到文化差異的現象。

As Kant says:

This consciousness may often be only faint, so that we do not connect it with the act itself, that is, not in any direct manner with the generation of the representation, but only with the outcome.

(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

【範例】 Green 和 Hubbell 指出：「治理一詞意指『在政治系絡當中的行政』，以及將行政的能力導向『盡可能最廣泛的公共利益』。」

So, “He would just talk calmly and rationally to a panel of psychiatrists, ‘and everyone would think we were the ones who were crazy’.”

三、附加原文專有名詞用例

中文稿引用外國的機構名稱、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

【範例】當團體規模愈來愈大時，只享權利不盡義務的「搭便車者」
(free rider) 將會愈來愈嚴重

(二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

【範例 1】「美國公共行政學會」(the American Society for Public Administration)於 2002 年 3 月 23 日至 26 日假美國鳳凰城 (Phoenix) 所舉行的第 63 屆全國年會

【範例 2】世界衛生組織 (World Health Organization, 以下簡稱 WHO)

四、文獻引用

(一) 文中引用方式

【格式】(作者，年代，頁別)

【範例】(蕭武桐、黃新福, 1999, 頁 350)

(Argyris & Schon, 1978, pp. 20-26)

(陳敦源, 2012；蕭乃沂, 2013)

(Luskin, 2000; Riker, 1980)

(教育部國民及前學前教育署〔國教署〕, 2020)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者(年代，頁別)

【範例】蕭武桐、黃新福(1999, 頁 350)

Argyris 與 Schon 認為(1978, pp. 20-26)

Fisher (1978, 1985, 1999)

教育部國民及前學前教育署(國教署, 2020)

(三) 引用翻譯、再版文獻

【格式 1】（原作者名，原著出版年/譯本出版年）

【範例 1】（佛斯〔Vos〕、戴頓〔Dryden〕，1994/1997）

【格式 2】原作者名（原著出版年/譯本出版年）

【範例 2】佛斯〔Vos〕、戴頓〔Dryden〕（1994/1997）

無原著作者中文譯名時請自行翻譯。

【格式 3】（作者，原著出版年/再版出版年）

【範例 3】（吳定，2003/2017）

【格式 4】作者（原著出版年/再版出版年）

【範例 4】Freud (1923/1961)

(四) 作者為三人及三人以上時，僅列出第一位作者後加「等人」（*et al.*），除非會產生歧義時，例如兩筆相同年份的文獻，首位作者姓氏相同，甚至第二、三位作者相同時，才須列出其他合著作者。

(五) 作者為機構或團體，第一次引用時需寫出全稱，第二次以後引用可用簡稱。

(六) 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。

【範例】致使個人無法達到應有的績效水準。⁴

It was significantly higher in Germany than in the U.S.²

五、圖表用例

(一) 圖表編號、名稱統一標示於圖表上方，置左編排。編號以阿拉伯數字並用粗體表示，名稱列於次行，英文名稱以斜體標示，名稱末不須加句號。圖表與本文前後空一行，以清楚呈現。

【格式 1】**圖編號**

圖名稱

【範例 1】**圖 2**

組織創造力的互動理論模型

Figure 3

Changed in Work Attitude as a Function of Day and Time

【格式 2】表編號

表名稱

【範例 2】表 1

各類變項之操作化與測量

Table 6

Numbers of Children With and Without Proof of Parental Citizenship

- (二) 標題說明需清楚，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，須在後圖表號之後註明 (continued) / (續)，但無須重現標題，如：Table 1 (continued) 或表 4 (續)。
- (四) 若引用他人之圖表，需於下方註明清楚資料來源，置左編排：
- 【格式 1】** 資料來源：“文章名稱”，作者，年代，**期刊名稱**，卷（期），頁別。
- 【範例 1】** 資料來源：“網路成癮”，吳清山、林天祐，2001，**教育資料與研究**，(42)，頁 111。
- 【格式 2】** 資料來源：“Article Title,” by A. A. Author, Year, *Journal Title*, Vol. xx (No. xx), p. x.
- 【範例 2】** 資料來源：“Relationship of Personal–Social Variables to Belief in Paternalism in Parent Caregiving Situations,” by V. G. Cicirelli, 1990, *Psychology and Aging*, 5(3), p. 436.
- 【格式 3】** 資料來源：書名（頁別），作者，年代，出版商。
- 【範例 3】** 資料來源：**初等教育**（頁 23-24），吳清山，1998，五南。
- 【格式 4】** 資料來源：*Book Title* (p. x), A. A. Author, Year, Publisher.
- 【範例 4】** 資料來源：*The Functions of the Executive* (p. 26), by C. I. Barnard, 1971, Harvard University Press.
- (五) 圖表下方可視需要加以註解，註解須置左對齊並於句末加上句號。中文稿件以「註：」表示；英文稿件以「Note.」表示（*Note.*為斜體）。

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、編號、發文字號、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】問卷總計發出 2,000 份，成功回收 935 份，扣除無效問卷 13 份後，有效樣本數為 922 份，有效問卷回收率為 46.1%

(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 1】星期一

【範例 2】幾十萬分之一

【範例 3】二百多人

(三) 數字用語屬法規條項款目、編章節款目之統計數據者，以及引敘或摘述法規條文內容時，使用阿拉伯數字。

【範例 1】事務管理規則共 415 條條文

【範例 2】依兒童福利法第 44 條規定：「違反第 2 條第 2 項規定者，處新臺幣 1 千元以上 3 萬元以下罰鍰。」

七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】行政學

A Theory of Justice

(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”

“Social Problems and the Quality of Life”

參、參考文獻用例

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。

姓名英譯寫法，作者名包含連字號「-」，連字號後名字字首為大寫，則需保留作者姓、連字號與連字號前、後名稱首字大寫字母，如「Ta-Ming Lee」寫為「Lee, T.-M.」；若連字號後為小寫，僅需保留作者姓及連字號前首字大寫字母，如「Muss-ling Wang」則寫為「Wang, M.」。

中文之標點符號為全形，英文之標點符號為半形。參考文獻如有穩定的網址（URL）或者有 DOI，可於最後加上連結。DOI 須包含 URL 的網址連結。提供網址連結應確認是否存在；連結冗長複雜，可使用縮短連結。連結後請勿加上句點，以避免干擾。

一、專書

【格式 1】作者（年代）。書名（版別）。出版商。

【範例 1.1】黃東益（2013）。從價值差異到夥伴關係：政務官事務官的互動管理。五南。

【範例 1.2】考選部（編）（1995）。中華民國考選統計。考選部。

【格式 2】Author, A. A. (Year). *Book title* (2nd ed.). Publisher.

【範例 2.1】Simon, H. A. (1976). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization* (3rd ed.). Free Press.

【範例 2.2】Whyte, W. F. (Ed.). (1991). *Participatory action research*. Sage Publications.

【格式 3】Author, A. A., Author, B. B., & Author, C. C. (Year). *Book title* (2nd ed.). Publisher. <https://xxx>

【範例 3】Svendsen, S., & Løber, L. (2020). *The big picture/Academic writing: The onehour guide* (3rd digital ed.). Hans Reitzel Forlag. <https://thebigpicture-academicwriting.digi.hansreitzel.dk/>

專書如為電子書，有穩定的網址，可在出版商名稱後加上網址連結；專書如有

DOI，可加上包含 URL 的 DOI 網址連結。

二、期刊論文

【格式 1】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷（期），頁別。

【範例 1.1】施能傑（2022）。升簡任官等訓練的績效評估：投資效益性和平等就業機會。*東吳政治學報*，39（3），1-39。

【範例 1.2】吳瓊恩（2002）。公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補關係及其政治理論的基礎。*公共行政學報*，（3），173-220。

【格式 2】Author, A. A. (Year). Article title. *Journal Title*, Vol. xx (No. xx), xx-xx.

【範例 2.1】Sun, B.-C. (1998). Estimates of burnout in public agencies: Worldwide, how many employees have which degrees of burnout, and with what consequences? *Public Administration Review*, 58(1), 59-65.

【範例 2.2】McAdam, R., Reid, R., & Saulters, R. (2002). Sustaining quality in the UK public sector. *International Journal of Quality and Reliability Management*, 19(5), 581-595.

【範例 2.3】Barber, B. R. (2001). Which democracy for which technology? *International Journal of Communications Law and Policy*, 6(winter). <http://web.mit.edu/m-i-t/articles/barber.html>

【格式 3】Author, A. A. (Year). Article title. *Journal Title*. <https://xxx> (預刊文章)

【範例 3.1】O'Toole, L. J., & Meier, K. J. (2014). Public management, context, and performance: In quest of a more general theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*. <https://bit.ly/3CKYL0e>

【範例 3.2】Van Ledebur, S. C. (2007). Optimizing knowledge transfer by new employees in companies. *Knowledge Management Research & Practice*. <https://doi.org/10.1057/palgrave.kmrp.8500141>

期刊論文若未使用卷號或期號，請於參考文獻中省略缺少的部分。

三、專書論文

【格式 1】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。出版商。

【範例 1】莊文忠、陳俊明、胡龍騰、余致力（2011）。廉政認知與民主治理。載於余致力（編），*廉政與治理*（頁 29-59）。智勝。

【格式 2】Author, A. A. (1993). Article title. In B. B. Editor (Ed.), *Book title* (pp. xx-xx). Publisher.

【範例 2】Patton, A. (2007). Collaborative emergency management. In W. L. Waugh & K. J. Tierney (Eds.), *Emergency management: Principles and practice for local government* (2nd ed., pp. 71-85). International City/County Management Association.

文章如有穩定的網址或 DOI，可在出版商名稱後加上包含 URL 的網址連結。

四、研討會論文

【格式 1】作者（年）。論文名稱〔演示形式〕。研討會名稱，舉辦月日，舉行地點。

【範例 1】林俞君、陳敦源（2018）。有這麼嚴重嗎？論方法上的同源誤差對解釋台灣公務考績因素的影響〔論文發表〕。2018 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會，6 月 2-3 日，台北。

【格式 2】Author, A. A. (Year). *Paper title* [Conference presentation]. Conference Name, Month date, Location. <https://xxxxx>

【範例 2】Evans, A. C., Jr., Garbarino, J., Bocanegra, E., Kinscherff, R. T., & Márquez-Greene, N. (2019). *Gun violence: An event on the power of community* [Conference presentation]. APA 2019 Convention, August 8-11, Chicago, IL, United States. <https://convention.apa.org/2019-video>

1. 在論文名稱後的方括弧中描述演示形式，例如〔論文發表〕、〔壁報發表〕、〔主題演講〕、[Conference session]、[Paper presentation]、[Poster session]、[Keynote address]等，可依實際演示形式彈性描述。
2. 如有穩定的網址，可於最後附上。

五、研究計畫

【格式 1】作者/機構（年代）。報告名稱（編號：xx）。部門名稱/出版單位。

【範例 1.1】蘇偉業（2017）。我國文官政策之跨國政策學習研究（編號：MOST 106-2410-H004-101）。行政院科技部。

【範例 1.2】黃東益（2014）。放射性廢棄物最終處置民眾關心議題蒐集與分析

(編號：1032001INER047)。行政院原子能委員會。

【格式 2】Author, A. A./ Name of Group. (Year). *Report title* (Report No. xxx). Publisher. <https://xxxxx>

【範例 2.1】Broadhurst, R. G., & Maller, R. A. (1991). *Sex offending and recidivism* (Tech. Report No. 3). University of Western Australia, Crime Research Centre.

【範例 2.2】Stuster, J., Adolf, J., Byrne, V., & Greene, M. (2018). *Human exploration of Mars: Preliminary lists of crew tasks* (Report No. NASA/CR-2018-220043). National Aeronautics and Space Administration. <https://ntrs.nasa.gov/api/citations/20190001401/downloads/20190001401.pdf>

1. 計畫如有編號，請標註於計畫名稱後括號內；無則免提供。
2. 如有網址連結，可於最後附上。

六、學位論文

【格式 1】作者（年代）。論文名稱〔未出版之博士/碩士論文〕。○○大學。

【範例 1】盧偉斯（1996）。組織學習的理論性探究〔未出版之博士論文〕。國立政治大學。

【格式 2】Author, A. A. (Year). *Title of dissertation or thesis* [Unpublished doctoral dissertation / master's thesis]. Name of Institution.

【範例 2】Johnson, M. (1990). *Classification, markets and the state: Constructing the ethnic division of labor in Taiwan* [Unpublished doctoral dissertation]. University of Chicago.

七、譯著

【格式 1】原作者中文譯名（原作者名）（譯本出版年代）。譯本書名（譯者名譯；版別）。譯本出版社。（原著出版之年代）

【範例 1】佛斯（Vos, J.）、「戴頓（Dryden, G.）」（1997）。學習革命（林麗寬譯）。中國生產力中心。（原著出版於 1994）

【格式 2】Author, A. A. (Year). *Book title* (B. B. Translator, Trans.; x ed.). Publisher. (Original work published year)

【範例 2】Piaget, J., & Inhelder, B. (1969). *The psychology of the child* (H. Weaver,

Trans.; 2nd ed.). Basic Books. (Original work published 1966)

無原作者中文譯名時請自行翻譯，如作者的姓名在學術界已有慣用翻譯，請採用通行的譯名。

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 1】記者或作者（年）。文章名稱。報刊名稱，刊登月日，版次。

【範例 1】陳孝平（2007）。還在「小看」深綠力量。聯合報，3 月 7 日，A15。

【格式 2】記者或作者（年）。文章名稱。報刊名稱，刊登月日。網址 <https://xxxxx>

【範例 2】黃菁菁（2013）。「人間動物園」辱台原民，NHK 判賠。中時電子報，11 月 30 日。<http://www.chinatimes.com/newspapers/20131130000355-260102>

【格式 3】Author, A. A. (Year). Article title. *Newspaper Title*, Month date, p. xx.

【範例 3】Harlan, C. (2013). North Korea vows to restart shuttered nuclear reactor that can make bomb-grade plutonium. *The Washington Post*, April 2, A1, A4.

【格式 4】Author, A. A. (Year). Article title. *Newspaper Title*, Month date. <https://xxxxx>

【範例 4】Carey, B. (2019). Can we get better at forgetting? *The New York Times*, March 22. <https://www.nytimes.com/2019/03/22/health/memory-forgetting-psychology.html>

1. 報章文獻若無可用的版次或頁碼，引用時則以報紙的標題結尾。

2. 電子報請附上完整網址連結。

九、網路電子化資料

【格式 1】作者/機構（發表年）。資料名稱。網站名稱，發表月日。網址 <https://xxxxx>

【範例 1】考選部（2018）。106 年考選統計年報，5 月。https://wwwc.moex.gov.tw/main/content/wfrmContentLink.aspx?menu_id=268

【格式 2】Author, A. A. (Year). *Title of work*. Website Name, Month date. <https://xxxxx>

【範例 2】Schaeffer, K. (2021). *What we know about online learning and the homework gap amid the pandemic*. Pew Research Center, October 1. <https://pewrsr.ch/>

3sjIIIf

【格式 3】作者/機構（未註明）。資料名稱。網站名稱。檢索日期年月日，取自
<https://xxxxx>

【格式 4】Author, A. A./ Name of Group. (n.d.). *Title of work*. Website Name. Month date. Retrieved Month date, Year, from <https://xxxxx>

【範例 4】U.S. Census Bureau. (n.d.). *U.S. and world population clock*. U.S. Department of Commerce. Retrieved January 9, 2020, from <https://www.census.gov/popclock/>

1. 如果網頁資料有明確的發表時間，請盡可能提供具體日期；如無清楚的標示時間，則中文寫（未註明），英文寫（n.d.）。
2. 作者和網站名稱相同時，可省略網站名稱以避免重複。
3. 若網頁資料持續更新，會隨著檢索日不同而異，例如線上詞典、人口資料等，才須加註確切檢索日期。

十、其他

（一）一作者有多項參考文獻時，請依年代先後順序排列。

（二）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