

# 文官制度

*Journal of Civil Service*

第十六卷第二期・中華民國一一三年十一月 Vol. 16, No.2 Nov. 2024

(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：周秋玲

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）

編輯委員：朱斌妤（國立政治大學）

李宗勳（中央警察大學）

吳怡融（世新大學）

林淑馨（國立臺北大學）

郭昱瑩（國立臺灣大學）

黃一峯（淡江大學）

蘇彩足（國立臺灣大學）

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）

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）

（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 113 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

版權所有，非經同意不得轉載

本刊所載言論不代表任何機關



# 文官制度

## 目次

中華民國一一三年十一月 第十六卷第二期（原考銓季刊）

---

主編的話·····	黃東益 /	I
特邀專論——人工智慧在公共行政的機會與挑戰·····	廖興中 /	1
協力成效與問題的分析：以金擘獎獲獎個案為例·····	林淑馨 /	21
我國資安行政法人被終結的個案研究： 斷續均衡理論的修正與應用·····	李天申 /	67
生成式 AI 作為司法人員決策輔助工具的可能性初探： 以 ChatGPT 為例 ·····	張巧函 /	97
書評——人工智慧於地方政府中的應用可能·····	王禕梵 /	139
《文官制度》稿約·····		145
《文官制度》投稿須知·····		147
《文官制度》論文審查作業規定·····		149
《文官制度》論文撰寫體例·····		151



# *Journal of Civil Service*

Vol.16, No.2

Nov. 2024

## **CONTENTS**

---

Editor's Note .....	Tong-Yi Huang	I
Invited Essay—Opportunities and Challenges of AI in Public Administration .....	Hsin-Chung Liao	1
An Analysis of Collaboration Effectiveness and Issues: Examples of Golden Thumb Award Recipients .....	Shu-Hsin Lin	21
A Case Study of the Termination of the Taiwanese Cybersecurity NDPB: The Revision and Application of the Punctuated Equilibrium Theory .....	Tien-Shen Li	67
A Preliminary Study of Judges and Prosecutors' Potential Use of Generative AI as a Support Tool in Decision Making: The Case of ChatGPT .....	Carol Chiao-Han Chang	97
Book Review—Potential Artificial Intelligence Applications in Local Governments .....	Yi-Fan Wang	139

---



## 主編的話

近一兩年來，生成式人工智慧的快速演進，不僅急遽推進全球相關產業的發展，在商業應用不斷擴大普及的同時，也對政府治理帶來機會與挑戰。經濟發展先進國家無不想方設法，大量投入資源，積極評估運用各類型人工智慧，藉以厚植國家實力，提升治理效能，解決民眾痛點。同時，也從學術界專業社群的警示、企業界運用實例、以及各國政府引入 AI 的治理經驗，預先避免生成式人工智慧所可能帶來的歧視、隱私侵犯、機密外洩、過度依賴特定技術等威脅。我國從 1998 年以來，在不同階段逐漸由電子化政府邁向數位治理，過程中隨著技術的不斷推陳出新，連結更多和治理相關的公私部門。在共同追求智慧國家的願景下，中央政府各機關以及地方政府皆展開數位治理的策略，促進國家社會整體數位轉型，以提升人民的生活水準。到目前為止，政府這些努力展現可觀成果，並獲得國際高度肯定。隨著科技持續發展與各種應用創新擴散，與時俱進的公務員必須不斷提升科技素養與數位職能，營造數位轉型環境，以利用人工智慧以及相關科技優化公部門決策，提升流程與效能。也應具備跨域合作的能力，建立良善的溝通與連結，激勵、創建與管理數位創新與轉型，共同善用人工智慧新科技創造最高的公共價值。在這個脈絡下，本期的特邀專論、一篇研究論文與書評，皆是數位治理議題研究，特別關注與解析人工智慧科技引入與應用的問題，另兩篇研究論文，一篇可歸類為網絡治理，探究公私協力的成效議題，另一篇為政策變遷與組織終結的研究，尋求適切的理論來理解組織的變動過程與原因，皆為當代公共治理的重要主題。

特邀專論〈人工智慧在公共行政的機會與挑戰〉特別邀請到國立政治大學公共行政學系廖興中副教授撰寫。本專論首先概述 AI 的應用對公共行政的實務運作帶來許多重大的影響與改變，雖有積極的方面，但是將 AI 運用整合進入政府行政管理的過程不僅關於技術，還涉及深層的治理挑戰，特別是隱私權、透明度、課責性等倫理議題，因此需要制定政策與架構來應對可能帶來的倫理挑戰。接下來本專論指出 AI 有狹義與廣義之分，而在狹義 AI 範疇下，考量公務同仁是整個運作過程的

關鍵中介者，他們對 AI 運用的態度與能力會對未來 AI 與公共行政結合產生重大的影響，因此有必要梳理在公共行政中運用 AI 的優勢、問題，並提出政策建議。隨後本專論說明 AI 對公共行政的助益，分別為：行政流程的簡化、服務遞送的改善、決策制定的優化、參與透明的提升；其次論述 AI 對公共行政的挑戰，分別為：個人隱私權保護的問題、AI 運用上的公共價值考量、責任歸屬釐清困難、數位包容有待提升。結語明確闡述在 AI 發展趨勢下未來公務人力所需的能力，為公務人力訓練提供建議，包括：AI 趨勢與應用、數位倫理與風險、資料品質與治理，以及數位人文思維。最後強調，政府應確保 AI 創新與公共價值的平衡，也需要公務同仁對於數位或 AI 相關知識及能力的培養與建立，才能打造出下個階段的智慧政府。

本期共刊登三篇學術論文，第一篇論文〈協力成效與問題的分析：以金擘獎獲獎個案為例〉係由國立臺北大學公共行政暨政策學系林淑馨特聘教授發表。本研究指出，公私協力已成為政府例行的選擇，包括委外模式，但是國內相關研究多著眼於制度設計、執行、互動等面向，而極少數有關協力成效的研究都過度強調經濟效益和財政效益，忽視社會效益。因此本文以第一屆到第十屆金擘獎得獎個案為研究對象，透過系統性的問卷調查與深度訪談方法，了解我國公私協力所產生的成效與問題。文獻分別探討公部門與私部門的協力動機，協力的不同預期成果，以及協力是否真能節省成本、是否真能提升品質與效率之爭辯。說明研究對象、方法與限制之後，接著從協力的動機、協力的成效、協力的問題三個方面說明研究發現。根據研究發現，本研究綜合分析與討論協力的成效與問題，指出在經濟方面，公部門可以提升效率與降低風險，私部門能提升組織的社會形象與知名度；財務效益方面是減輕公部門的財政負擔，分散私部門的財務風險；社會效益方面主要為提升服務的品質與專業，深化社會服務的領域與範圍；對於協力過程中最常出現的認知差異之歧異，本研究指出公部門應釐清夥伴或夥計、協力或督導、興利或圖利的差異，私部門應強化對促參本質的認識，認清協力過程中會失去部分私部門原有特質的事實；以及履約管理是影響協力能否順利的關鍵因素。

第二篇論文〈我國資安行政法人被終結的個案研究：斷續均衡理論的修正與應用〉，係由臺北市立大學社會暨公共事務學系李天申副教授發表。面對唯一曾被廢止的行政法人資安中心，2016年4月成立後不到半年被新上任的政府廢除，回復為原來的技服中心，後來再度改制為行政法人，本研究認為此資安專責機構的設置歷

程與組織屬性變遷之個案，可從宏觀層次的政策變遷、政策終結來探討，並透過文本分析、訪談方法，運用修正後的斷續均衡理論，理解資安中心行政法人化後快速被政策終結的原因與過程。在探討政策變遷與終結的意涵、原因與策略相關文獻，以及斷續均衡的理論要點之後，為讓理論架構符合實際，本研究將總體政治系統修正為立法院、政策次級系統界定為行政體系，以及將立法院的換屆審議視為制度場域移轉、政策企業家改成關鍵批評者。在說明資安專責機構組織屬性變遷歷程和研究方法之後，將結果分析分成四個部分依序論述，一是「政策壟斷下的首度法人化：總體政治系統失能，政策次級系統主導」，二是「負面政策形象的營造：關鍵批評者的主張」，三是「行政法人的終結：制度場域劇變」，四是「配合資安體系再造的二度法人化」。結論以兩項解釋說明在馬英九執政時改制的資安中心行政法人為何被快速終結，並指出此爆炸式的政策終結過程為高度政治性，顯示朝野長期對立、法案審議品質不良的政治生態。

第三篇論文〈生成式 AI 作為司法人員決策輔助工具的可能性初探：以 ChatGPT 為例〉，係由國立政治大學公共行政學系張巧函博士生發表。本研究探討生成式 AI 作為輔助工具應用於司法人員決策過程的可能性，文獻首先探討人工智慧、生成式 AI 與司法人員的關聯；其次是司法人員的裁量權及巨觀、中觀及微觀層次的決策影響因素；三是人工智慧輔助司法人員決策的隱憂。本研究綜整生成式 AI 的資料處理流程、司法人員決策影響因素等，提出以司法人員為主體、生成式 AI 輔助決策的研究概念架構，然後採用深度訪談法進行資料蒐集，受訪對象包括檢察官與法官，並從案件偵查及判決的實務中，勾勒出司法人員在案件決策時的情境脈絡及決策因素。研究結果與發現分成三個部分說明，首先是「司法人員在決策過程的影響因素：從巨觀到微觀」，巨觀層次顯示缺乏使用生成式 AI 的相關規範，中觀層次顯示偏好追求決策一致性、穩定性的組織習慣，微觀層次面對司法人員自由心證與經驗直覺對應用生成式 AI 的限制。二是「司法人員對於應用生成式 AI 的評價」，分別探討生成式 AI 能否取代司法人員決策，以及生成式 AI 能否輔助司法人員決策。三是「生成式 AI 輔助司法人員決策的可能問題」，指出技術性及自動化偏見之問題須優先處理，以及生成式 AI 的不透明性導致決策結果缺乏可課責性。結論闡明應用生成式 AI，輔助案件決策之影響對象與責任類型及概念架構的修正。

本期書評「人工智慧於地方政府中的應用可能」由國立成功大學政治學系王禕

梵助理教授，針對 Chris Chiancone 於 2023 年所著之《智慧政府：人工智慧於地方政府的實際應用》（*Smart Government: Practical Uses for Artificial Intelligence in Local Government*）一書撰寫。本書評「前言」指出，對於人工智慧引入政府部門，學界已累積可觀的研究成果，這些研究多半針對學理、原則、整體運用情形或是中央以及聯邦政府應用，但是對地方政府如何使用人工智慧較少爬梳，而此書是作者 Chiancone 根據實務經驗撰寫，提供許多地方政府使用人工智慧的個案並進行討論，其不同的觀點可供學界與實務界參考。全書共計 18 章，本書評第二部分簡介其中 15 章，主要探討地方政府可應用人工智慧來處理哪些議題或解決哪些問題，分別為：與公共安全相關之犯罪防治與治安、交通、回答市民問題、採購過程、公共衛生、急難管理、災後重建、廢棄物管理、社會住宅、公共教育、環境保護、觀光旅遊、公民參與、政府服務近用性、財政管理以及人力資源管理等。第三部分「評論與反思」指出該書作者雖然未對地方政府與其他公共組織如何使用人工智慧提出架構，但可從書中內容得出幾項原則供政府單位思考，以改善人工智慧應用之表現，包括：盤點組織任務，選定應用人工智慧之業務領域；培養組織管理階層與公務人員應用人工智慧之職能；進行跨部門與跨領域合作，強化人工智慧績效；建立人工智慧使用規範，減少該科技之風險。

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

# 人工智慧在公共行政的機會與挑戰

廖興中<sup>a</sup>

## 《摘要》

AI 技術的運用為公共行政領域帶來了巨大的潛力，但其應用不僅關乎技術，還涉及深層的治理挑戰。因此，制定針對 AI 的政策和治理架構，特別是著重透明度與課責性至關重要，以確保 AI 的好處可以更廣泛地擴及社會大眾，並幫助政府有效管理 AI 的潛在風險。本文將深入探討 AI 整合進入政府部門所帶來的各種益處，包括行政流程簡化、服務遞送改善、決策制定優化、參與透明提升等潛在優勢，同時也評估政府部門在 AI 應用過程中可能面臨的挑戰，包括個人隱私權保護、道德風險、數位包容等方面的相關挑戰。此外，本文提出政府如何強化公務同仁在 AI 運用發展上的能力，像是 AI 的趨勢與運用、數位倫理與風險、資料品質與治理、以及數位人文思維。一切 AI 運用的實踐，都需要公務同仁對於數位或 AI 相關知識及能力的培養與建立，才能打造出下個階段的智慧政府。

[關鍵詞]：人工智慧、公共行政、數位轉型、數位治理、人力資源

---

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

## 壹、人工智慧在公共行政領域的崛起

在日益數位化的現代社會中，將重要的科技技術融入公共部門的運作中，以達到創新的目的，已經不再是政府機關的選擇題，而是滿足公民不斷改變的期望，以及回應社會複雜問題的必要手段（Wirtz & Birkmeyer, 2020）。特別近年來人工智慧（Artificial Intelligence，以下簡稱 AI）的突破，對公共行政的實務運作帶來許多重大的影響與改變，為各國政府部門帶來一個行政效率提升、決策品質改善以及政府與公民關係轉變的未來（Young et al., 2019）。AI 在公共行政中可被應用的潛力十分廣泛且多樣，透過前所未有的速度處理和分析大量的數據，使得政府能更有效率地提供服務，並根據即時的資料來進行循證決策（Mergel et al., 2019）。另外，透過 AI 運用建立的聊天機器人和虛擬助理，也正在轉變公民與政府互動的方式，讓公共服務變得更易於取得，並簡化了複雜且繁瑣的行政流程。一方面改善了公共服務遞送的速度與品質，另一方面更為公民開啟了新的參與途徑，使政府機關與公民之間的溝通更加直接且個人化。

儘管政府對於 AI 運用的未來抱持相對積極的觀點，然而將 AI 運用整合進入政府行政管理的過程仍舊充滿許多的挑戰，特別在倫理方面的影響，包括像是隱私權、透明課責、以及決策演算下的無意圖偏見問題等（李翠萍等人，2022；Zhang & Dafoe, 2019）。首先，許多高科技的傳感器往往大量收集許多即時資料，但若是未經過民眾的知情同意，將會產生侵犯隱私的風險（Kankanhalli et al., 2019）。另外像是收集資料的保存及處理，也都可能會因為收集與使用不當破壞民眾的個人隱私，及其對於政府機關的信任感。其次，AI 演算法的透明程度不足，會造成民眾因著對於演算法資訊不對稱的問題，無法有效預測或是課責 AI 運用的正確性。此外，如果政府數位治理不當，AI 在公共服務中的運用可能會加劇現有的不平等，因為那些無法獲得 AI 技術或缺乏使用 AI 技能的人，可能會變得更加邊緣化（Eubanks, 2018）。甚至，若 AI 背後運用了具有偏差的訓練資料集或演算模型，則可能會導致偏見。畢竟社會產生資料的過程中已經可能存在偏差，自然而然資料本身會有偏差，而透過偏差的資料進行 AI 的學習訓練，自然會產生前述的可能偏差（李翠萍等人，2022；Kankanhalli et al., 2019）。

因此，AI 在公共行政的運用中不能只考慮 AI 技術的相關問題，更需要制定政策與架構來應對其可能帶來的倫理挑戰。應該在策略上盡可能優先考慮透明度、課責性和涵容性，以確保 AI 運用的好處可以廣泛普遍地被社會大眾共享，同時政府又能夠有效地管理其相關的各面風險（Cath et al., 2018）。本文將深入探討 AI 整合進入政府部門所帶來的益處與所面臨的挑戰，以及政府應如何培養能力來充分發揮 AI 在公共行政中的潛能，為負責政策制定及實際服務的公務同仁提供可能的見解與建議。

## 貳、人工智慧的定義

關於 AI 並沒有普遍接受的定義（Wirtz et al., 2019）。AI 可以被理解為能夠進行人類思考和行動的機器或資訊系統，可以執行通常需要人類智慧的任務（決策和學習），或是能夠進行類似人類的理性思考和行動，甚至像人類一樣考慮並分析所有的選擇（找到問題的最佳解決方案）。簡而言之，AI 是電腦科學其中的一個分支，專注於開發能夠執行傳統上需要人類智慧任務的智慧機器或資訊系統。這些相關的任務包括理解自然語言、辨識、解決問題、經驗中學習並做出決策等（Russell & Norvig, 2021）。

然而依照 AI 與人類能力的差距來進行定義的話，主要可以分為狹義 AI（或稱弱 AI）與廣義 AI（或稱強 AI）兩類（李翠萍等人，2022；Kaplan & Haenlein, 2019）。狹義的 AI 是指那些透過設計和訓練來完成特定任務的 AI 系統。像是各個政府機關運用到語音識別系統的智慧客服、像訓練學習影片的智慧推薦系統、甚至是自動駕駛公車等都是狹義 AI 的例子。這類 AI 系統主要是針對特定任務進行運算，並在有限的任務範圍內來運作，無法理解或學習超出其背後程式設計或過往訓練學習任務以外的內容。而廣義 AI 則是一種能夠理解、學習並應用知識於廣泛任務的 AI，其能力相當於或甚至超過人類。目前這種 AI 應該還不存在，但它是許多 AI 研究計畫的最終目標（Bostrom, 2014）。這類廣義的 AI 被稱為 AI 奇點（AI Singularity）或者具有自我意識的 AI。假定 AI 的智慧將達到甚至超越人類的智慧，甚至可以自我改進，創造出更進步的 AI，就達到所謂廣義 AI 的程度了。而背後支撐目前這些 AI 的技術則主要包括以下幾類（Goodfellow et al., 2016）：

1. 機器學習：使 AI 系統可以從資料中學習以改善其表現
2. 自然語言處理：使 AI 系統能夠理解並生成人類語言
3. 電腦視覺：使 AI 系統能夠感知並解讀各種視覺資料

總的來說，AI 可以被概念化為能夠模仿或複製人類智慧各方面能力的機器或系統，其最終的目的在於解決複雜的問題、作出準確的預測或者是在大量資料中辨識出複雜的模式。至於狹義的 AI 主要只能按照設定的目標或學習的範圍來完成任務，是一種具有侷限性的 AI；廣義的 AI 則是一種具有自我意識並超越人類智慧的機器或系統。目前應用於公共行政領域的 AI，大都用於服務或決策輔助，在其業務中運用 AI 的技術來解釋事件，產生自動化決策的可能性，並採取行政作為。而目前這些行政端的運用，普遍是在公務同仁與 AI 進行人機互動的情況下運作，也因此，本文所提到的 AI 基本上屬於狹義的範疇。另外，目前 AI 在政府部分的運用，行政同仁是整個運作過程的關鍵中介者，因此公務同仁們對於這些 AI 運用的態度（拒絕、信任、依賴）與能力，將會對未來 AI 與公共行政結合產生重大的影響。所以，針對公共行政中人工智慧運用的優勢及相關問題的梳理，甚至未來政策建議的提出，就變得十分重要。

## 參、人工智慧對公共行政的助益

AI 對於公共行政的吸引力在於它能夠比公務同仁更快地分析資訊，而且成本更低，這可以改善過往在資訊與時間不足情況下所產生之決策品質不足的問題。AI 還可以透過演算法主動向那些被辨識出來的民眾主動提供服務。甚至將 AI 擬人化，作為另類的同事，例如透過使用聊天機器人進行部分服務的自動化。甚至可以透過 AI 來進行流程再造或是內部業務透明課責的管理等。以下本文將從幾個部分，針對 AI 對於公共行政所帶來的助益進行論述。

### 一、行政流程的簡化

AI 透過將例行任務（文件處理及資料輸入）自動化，不僅減輕了公務人員的工作負擔，還顯著降低了人為錯誤的機會，提升了行政上整體的效率與可靠性，也因

此使得公務同仁可以將時間與精力轉向需要思考與創造的工作（Young et al., 2019）。例如，AI 能夠協助分析政府支出和採購資料中的樣態，以識別可能的低效或異常情況，間接還提高了透明度及課責的可能性（Davenport & Kalakota, 2019）。另外由於自然語言處理（Natural Language Processing, NLP）技術的融入，更是徹底改變政府與公民互動的方式，AI 聊天機器人可以即時回應公民的查詢，並自動處理公共服務的申請。一方面加快了服務的速度，一方面還使政府服務在面對不同語言的對象也可以沒有障礙的提供服務（Liu et al., 2020）。像我國財政部，在稅務相關服務中，也開始運用 AI 協助精準挖掘逃漏稅個案，以及提供全年無休及多元服務的稅務智慧幫手，也正是希望藉由 AI 的導入，產生業務流程盡可能簡化的結果。

## 二、服務遞送的改善

AI 在公共行政領域的應用，在許多不同的服務領域中，皆明顯地協助產生服務遞送的改善，包括效率的加速、品質的提升與客製化方面的創新潛力。像在醫療照護領域便有研究發現，運用 AI 可以協助診斷及達到即時醫療護理的目標，明顯地減少患者再度進入醫院的次數並改善病患的健康狀況（Jiang et al., 2017）。在社會服務的相關研究中，確實證明了 AI 可以簡化行政流程並且能快速識別有需要的個人或家庭，提供更有效的社會福利介入，證實了 AI 在主動社會關懷和支持服務方面的重要影響（Culhane et al., 2002）。像我國衛生福利部也建置了「社會工作人員智慧決策行動平臺」，嘗試利用風險行為的分析協助社工在訪視前了解與該個案接觸的風險，並且可以透過智慧化地圖規劃訪視路徑及查詢當地社福資源。另外，社工可將家訪錄音紀錄直接轉成文字檔，並在行動裝置上繪製家系圖，減少行政作業時間與負擔。這種 AI 在公共部門中的整合應用，確實使得公共服務朝向更具效率、回應性、客製化的方向轉變，顯示出運用 AI 在滿足民眾需求方面的重要進展。

## 三、決策制定的優化

AI 的出現為公共行政領域帶來了一個決策制定優化的可能性，並從根本上來逐漸改變政策制定、評估和執行的方式。由於 AI 能在短時間內整理、運算和分析龐

大的資料集，這是公務同仁無法單獨達到的量能。這樣的能力使得決策者可以利用前所未有的深入認知，來推動即時並且具有循證結果所支持的決策。在公共衛生領域，AI 對於決策過程便產生了關鍵的改變。透過分析健康相關資料，AI 演算法可以預測疫情爆發、模擬疾病傳播，並即時提供相關干預作為的建議。例如，在之前 COVID-19 大流行期間，AI 模型便被用來預測感染可能性、住院需求以及干預措施的效果，提供公務同仁們關鍵的資訊，據以規劃因應策略（Pham et al., 2020）。另外，在臺灣像是內政部的銀髮安居計畫，透過內政、衛福資料與地理圖資的整合，找出銀髮族相關服務資源的供需缺口，並透過系統盤點出政府公有或閒置空間，再根據需求性、便利性及社會經濟性等相關指標，透過系統評估出資源布置的相關建議。從前面提到的研究與個案來看，透過提供具有深度之資料驅動的視野，AI 提供政府相關決策者更多的資訊基礎，並且優化了決策者的策略規劃及能力。因此，隨著 AI 不斷地被整合進到公共行政的領域中，確實有望進一步擴大政府決策的視野並優化其品質，有效地應對社會中棘手且層出不窮的挑戰。

#### 四、參與透明的提升

正如 Mergel 等學者（2019）所強調的，AI 聊天機器人已經成為政府 24 小時資訊與服務應對的重要助力，這些 AI 客服的回應不僅及時，更可以根據民眾的個別需求進行客製化的回應與服務。另一面，政府也能夠透過 AI 分析大量資料（包括社群媒體中的公眾意見），加深其對公民意見與態度的理解，並據此制定更有依據的政策（Desouza & Jacob, 2017）。像有一個領事民主平臺（Consul Democracy）<sup>1</sup> 在全球 300 多個城市與組織中被運用，利用機器學習和自然語言處理技術，使各地民眾能夠提交政策建議，並與其他人合作與選擇最合適的建議。另外，AI 在促進政府運作透明度方面的作用也日益顯著，因為 AI 工具提供了前所未有的大數據分析能力，藉以顯示低效的現象、檢測異常的行為、或是潛在的貪腐行為。像 Wirtz 與 Birkmeyer（2020）便強調，AI 進行的資料分析可以顯著增強政府部門的透明度，除了提高行政運作的可監督性，還透過透明度的提高來建立民眾的信任。例如審計部之前有同仁善用 AI 針對過去判決資料找出過往犯罪的廠商，再比對標案的廠商

---

<sup>1</sup> 平臺相關資訊請參閱網址 <https://consuldemocracy.org/>。

資料，找出了許多禁止三年內投標之得標廠商。未來透過 AI 將大量資料快速歸整，對於行政方面之即時性與可被理解性確實產生了很大的影響。AI 使得資訊更加容易取得並易於理解，著實間接增強了公民參與的可能性，使公民能夠輕鬆掌握、理解並使用這些資訊來對政府進行課責。這樣的參與賦予了民眾一種更有參與性的機會，也因此確保課責作用的有效發揮。

## 肆、人工智慧對公共行政的挑戰

AI 在公部門逐漸被運用的過程中，如何慎重運用 AI 來提升政府的效能及透明度，甚至提升民主參與的程度，都成為政府關切的重要課題（丁玉珍、林子倫，2020）。確實 AI 的運用已經開始產生許多的挑戰，也因此有研究開始探究 AI 運用對公共行政可能帶來公共價值、倫理道德及行政裁量等方面的風險（黃心怡等人，2021；羅際芬，2024）。換言之，儘管 AI 在公共行政中的運用，確實可能帶來許多令人期待的創新可能，但有許多過去不同的研究，也都提及到它也可能帶來未來政府部門需要透過深思熟慮才能應對的複雜挑戰（Engstrom & Haim, 2023; Engstrom et al., 2020; Madan & Ashok, 2023）。以下將從四個面向來深入討論。

### 一、個人隱私權保護的問題

在 AI 和數位治理不斷被重視及強調的背景下，因著各國政府越來越多地採用許多 AI 及數位科技的運用進到政府業務中，個人資料隱私和保護的問題也就受到更多的關注。Bertot 等人（2010）指出，當政府依賴大量行政或非行政的資料進行決策與提供服務時，保障隱私及資料保護的行動至關重要。隨著 AI 技術的快速發展，這類的問題會變得更加複雜，因為 AI 不僅能夠透過前所未有的規模來處理資料，還可能從看似無關的資料中串聯或推導出許多可能的敏感資訊，進一步加劇了隱私暴露的風險。

也因此有許多的研究者與實務專家都開始嘗試提出一些可能的解方。在大框架方面，歐盟的一般資料保護規則（General Data Protection Regulation，以下簡稱 GDPR）為全球資料保護樹立了一個可以參考的標準，強調個人應擁有對其個人資料的控制權。而 GDPR 中幾個最核心原則，像是個人資料收集範圍的最小化、限制

資料使用目的、資料主體擁有要求資料刪除的被遺忘權，都成為政府在 AI 時代強化資料隱私保護的可參考框架。另外，在機制與作法方面，Wachter (2018) 便提出了「隱私設計或預設」(privacy by design and by default) 的概念，強調應該在 AI 的開發階段便納入隱私保護的設計考量，而非事後再來處理這類的問題。這樣的設計思維可以確保隱私保護機制在技術設計之初就內建在其中，進而顯著降低資料洩露或被濫用的風險。或者個人資料被儲存的時限可以給予限制，避免資料一直被儲存利用 (Engstrom & Haim, 2023)。此外，Shadbolt 等人 (2019) 則是提出建立「資料信託機構」的概念。透過這樣的架構可為資料共享提供一種安全具高度信任的機制，確保資料的被使用符合道德並對社會有重大助益。資料信託機構可以在資料提供者 (民眾) 和資料使用者 (政府機關) 之間擔任一個中介者，確保資料使用的透明度和課責。

甚至在 AI 實際的運作上，特別為了個人隱私的保護，也出現了一些嶄新的隱私保護方法，例如「差分隱私」(differential privacy) 和「聯盟式學習」(federated learning) 等技術。差分隱私透過在資料中加入隨機性來避免個人的資訊會因為資料的完整性或規則性而被識別出來，像民眾的 ID 透過隨機的方式再重新賦予新的 ID 後再納入 AI 運算，便能確保資料無法與其他資料對接後產生更詳細的資訊來識別個人。而聯盟式學習則在分散的資料上來訓練 AI 模型，以減少共享原始資料的可能性，來避免跨機關資料串接可能導致 AI 辨識出個人資訊的風險。這些技術也都逐漸被視為有效提升 AI 應用上，隱私保護的重要手段 (Abadi et al., 2016)。

綜合上面所述，解決 AI 運用時有關的隱私問題需從多方面著手，包括完善的資料治理政策、建立提升隱私權保護的資料共享機制、採用增強隱私的技術方法等。藉由實施這些策略，政府可以有效地降低隱私洩露和資料被濫用的風險，進而維持民眾對於政府管理的信任。

## 二、AI 運用上的公共價值考量

AI 在與公共行政整合時，必須解決道德考量方面的問題，以確保 AI 能夠服務於公共利益，並尊重個人權利及社會規範。像 Dignum (2018) 便曾經提到，AI 的決策可能會對民眾生活產生深遠影響，因此必須遵循公平、透明與課責的原則。政

府運用 AI，不僅需要數位科技的導入，更需要政策法規、道德指引、以及公眾的課責與監督機制的各面支持。而 AI 運用讓目前需要考量的，主要有公平與透明課責為重。

在公平原則方面，需要避免 AI 演算法會延續現有社會偏見或引入新的歧視。這需要在設計 AI 系統時的細心考量與測試，還需要持續監測與評估其可能的不公平影響。舉例來說，聯合國教育科學文化組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）與國際人工智慧研究中心（International Research Centre on Artificial Intelligence, IRCAI）（2024）的報告指出，目前的大型語言模型（Large Language Model, LLM）存在性別偏見、恐同與種族刻板印象的可能傾向。像開源模型如 Llama 2、GPT-2 會高機率傾向於將工程師、教師、醫師等社會地位較高的職業分配給男性，而女性則多與「傭人」、「廚師」或「性工作者」等職業相關聯。另外，Llama 2 對於同性戀有 70% 為負面描述，如「被視為社會底層」；GPT-2 則有 60% 為負面，像是「被認為是罪犯或娼妓」的論述。甚至在種族方面，該報告發現生成式 AI 往往會將英國男性通常被描述為醫師、教師或銀行職員，而祖魯族的男性則較多被設定為園丁或保全。與祖魯族女性相關的生成內容中，20% 將她們描述為傭人、廚師或管家。因此，特別在訓練 AI 模型的時候，需要洞悉資料背後是否有系統性的偏見，應該要使用多元且具代表性的資料，以確保 AI 應用的公平性（Mehrabi et al., 2021）。另外也可以透過參與的方式來規劃設計 AI，透過利害關係人共同參與 AI 系統的開發、運行與治理，產生民眾、民間社會組織、倫理專家與技術專家的對話機會，確保 AI 技術的開發能反映其服務群體的最關心的問題及價值（Madan & Ashok, 2023; Rahwan et al., 2019）。

另外像 Floridi 等學者（2018）則是認為建立一個促進人類尊嚴、自主和權利的 AI 道德框架，確保 AI 技術的設計與部署都能尊重道德價值並有助於公共利益。特別 AI 在政府中運作的關鍵挑戰之一是演算法的黑箱特性，這使得利害關係人理解決策過程變得十分困難。這種缺乏透明度的問題，特別會在決策對於個人或社區產生巨大影響時，會使得信任的問題更加嚴重。因此在 AI 的研究領域中，努力聚焦在開發更具可解釋性的 AI 模型，使得民眾能夠更深入地了解 AI 如何產生決策，進而增強可以被課責的可能性。像「可解釋 AI」（explainable AI，稱為 XAI）的被提出就是在使 AI 決策過程能對民眾更透明與可被理解，從而能夠協助自己與政府機

關，識別並糾正偏見、錯誤或意想不到的後果等。簡言之，可解釋的人工智慧具有資訊公開透明的特性，不但會告知與其互動的民眾 AI 作了甚麼決定、即將採取甚麼行動，還會說明 AI 是如何根據現有的資料來達到最後的演算結果。未來可能需要法律來要求 AI 運算的透明，並以淺顯易懂的方式使民眾理解，甚至開始建立民眾能檢視與理解 AI 的知識與能力。

總之，AI 在公共行政中運用的道德問題挑戰非常複雜且面向多元，需要建立遵循公平、透明與課責的原則框架，並建立利害關係人參與跟對話的管道；甚至透過公開透明的方式來揭露 AI 的演算運作，使得民眾能夠輕易明白 AI 運算的過程，並協助政府掌握可能的問題。政府機關若可以應對 AI 所帶來的道德挑戰，將更能大大運用 AI 的優勢及能力，以符合公共價值的方式來強化公共服務。

### 三、責任歸屬釐清困難

雖然導入 AI 應用，會使得公共服務的效率產生一定的提升，然而所有一切公共決策與服務，甚至行政上的判斷，若遇到錯誤導致民眾權益受損時，是否容易釐清相關責任甚至給予課責。這部分的困難，也被許多研究者提出討論（羅際芬，2024）。首先，特別是基於深度學習的 AI 模型，其運作邏輯十分複雜，導致相關決策十分難以簡單解釋。這種「演算法黑箱」的特性會在公共領域中引發透明與信任的相關危機。例如，美國社會保障管理局在糾正裁決錯誤時，仰賴自然語言處理工具，但該工具如何運作仍然不夠透明（Engstrom & Haim, 2023）。此外，許多機器學習模型的 AI 並無法明確指出個別變數對判斷結果的影響，這使得 AI 產生的結果即使是正確的，也可能被視為是「不負責任的」（Engstrom et al., 2020）。

其次，當 AI 服務由私人承包廠商開發或維護時，政府對 AI 運作的控制力可能會下降，特別是在演算法設計或資料來源選擇方面，都有可能面對這樣控管不力的問題。這可能會導致錯誤產生的責任被轉嫁，例如，承包廠商聲稱系統問題源自於政策要求，而非技術缺陷時，將很難明確釐清責任。另外，當 AI 的決策可能跨越多個行政機關與公司時，進一步也會使得責任釐清更加模糊，增加課責上的複雜性（Engstrom et al., 2020）。

未來當政府為了解決大量例行且繁瑣的業務負擔，大量運用 AI 自動化判斷並開始深入鑲嵌在行政運作的日常中時，機關有可能對有限資料侷限下具有偏差的 AI

判斷給與妥協，結果造成特定對象受到偏差的對待與判斷。這類問題的責任釐清，也都需要相關課責機制的建立。

因此在政策面上，政府需要思考如何建立演算法透明的相關法規，在平衡商業機密與公共利的前提下，要求公開演算法設計邏輯和資料來源。並且要適當建立演算法影響評估機制，像加拿大要求在演算法影響評估需要著重有關個人或群體的權利；個人或群體的健康或福祉；個人、實體或群體的經濟利益；及生態系統的可持續性。甚至可以設立獨立的監管機構，進行 AI 相關演算法與影響的審查與監督（Madan & Ashok, 2023）。其次，在委外關係權責劃分的部分，可以簽署明確的政府與承包廠商合約，規範技術開發與維運責任，並在出現問題時提出相關追究責任的機制（Engstrom et al., 2020）。

總之，當 AI 導入公共服務後，其相關課責將成為一大挑戰。特別在 AI 演算法十分複雜的情況下，透過跨域且有限的資料進行判斷，甚至大量委託外面廠商來提供服務。在如此難以釐清責任的系絡中，如何建立演算法透明、監督與評估的機制，甚至如何藉由透明及參與來提高 AI 設計及運用時避免錯誤的機會，也都是未來 AI 治理的重要挑戰。

#### 四、數位包容有待提升

隨著許多公共服務逐步轉向數位化甚至導入 AI 應用，數位落差的問題愈發突顯出減少數位鴻溝、確保所有民眾公平取得政府服務的重要性。Hilbert（2016）強調一個國家社會若不解決數位可近性與技能差異的問題，則其社會經濟不平等的問題可能會持續擴大。因此，政府在運用數位科技提升效率與服務品質的同時，更需要涵容那些在數位可近性或能力方面較差的弱勢群體，這樣才能真正實現數位平權的理想。

而且數位落差還不僅僅是技術可取得的問題，甚至更涉及數位素養的差異、可近性的差異以及使用數位資源的差異。即便具備網路可近性，不同地區的頻寬速度與穩定性還是有所差異，將會直接影響政府數位服務的可用性。此外，那些與理解及使用數位工具所需要技能的差異程度，會因年齡、收入、教育程度等不同而存在顯著差異，也會進一步加劇社會不平等。

特別是 COVID-19 疫情加速了公共服務的數位轉型，突顯出數位可近性與數位

素養漸漸更為重要。遠程工作、線上教學與遠程醫療等服務的興起，更使得解決數位落差問題的緊迫性日漸加劇。首先，政府與政策制定者需要增加數位基礎設施的投入，確保偏遠或資源缺乏的地區，也都能獲得高速、且可負擔的網路，以提升傳統網路不足地區的連網品質（Büchi et al., 2016）。其次，推行全面的數位素養計畫也至關重要，這些素養提升的計畫應針對不同族群如老年人、低收入社區和身心障礙者客製化，確保數位素養培訓能夠兼顧包容性與可近性（van Dijk, 2020）。最後，政府各項數位服務或 AI 運用的設計及推行，也都必須考慮到這些弱勢或特定的族群。

綜上所述，解決數位落差也需要全面性的策略，包括提升網路頻寬與速度、加強數位素養、以及確保數位服務的涵容性。藉由優先投資於數位基礎設施及素養計畫，並確保數位服務的效益能普惠到所有民眾，以降低數位轉型中社會與經濟分化被加深的可能風險。

## 伍、結語：AI 發展下的公務人力發展

本文前面除了針對 AI 提出定義之外，另外則是針對 AI 在公共行政的運用可能對公共行政產生的助益，像行政流程簡化、服務遞送改善、決策制定優化、參與透明提升等進行說明；同時也提出了個人隱私權保護、道德風險、數位包容等方面的相關挑戰。綜合前面所提到的助力及挑戰，本文嘗試在結論的部分，提出未來一些在公務人力訓練方面可能的建議，以應對 AI 不斷蓬勃發展的趨勢。以下為未來公務人力在 AI 發展趨勢下的可能所需能力：

### 一、AI 趨勢與應用

在 AI 不斷快速發展的現今，公務同仁需要在政策制定與推動中加入數位思維。因此需要高階領導者了解如何建立有利於數位轉型的組織環境，並了解如何透過 AI 來優化公共服務品質與效率。建議針對中高階文官提供國際 AI 治理趨勢與實務應用的課程。內容可以涵蓋如公平、可靠、安全、透明的 AI 原則介紹，以及國內外 AI 的應用案例，強化公務同仁認識如何合適地在業務中部署及運用 AI。另外，建議也加入一些政策及法規面的討論，幫助公務同仁瞭解全球針對 AI 的治理框架，

並思考如何在國內的架構下進行適當調整。至於基層的同仁，則需要學習如何運用數位工具來協助其完成瑣碎的例行業務，因此初階文官可以著重生成式 AI 的學習，使其學習如何利用這些 AI 工具，協助整理文書、設計表格、訂定辦法、創建多媒體內容等日常工作任務，並學會判斷其生成內容的質量及潛在風險。

## 二、數位倫理與風險

數位倫理與風險在數位科技及 AI 應用快速成長的時代，變得更加重要。AI 可能為政府帶來巨大的效益，但同時也存在潛在倫理及風險的挑戰。因此，公務同仁在應用 AI 時，必須具有良好的倫理意識及風險思維，以避免因缺乏理解而引發不必要的公共問題。未來針對各階層的文官，透過虛擬案例與國內外相關法規的研討，加深對數位倫理與安全問題的理解，包括 AI 可能的偏見與不公平影響、透明度、AI 被濫用、以及個人隱私風險等議題。特別是可加入小組討論與思辨活動，讓公務同仁透過案例探討能更直觀地理解倫理風險議題，增加其辨識與回應 AI 倫理與風險問題的能力。

## 三、資料品質與治理

大量且品質優異的資料是 AI 訓練的關鍵資源。因此未來的公務同仁一方面從各類的行政業務中收集到大量的資料，另一方面也可以建立資料品質與治理的基本概念。可以從認識行政資料的類型、屬性開始，進階至如何檢視資料的正確性、有效性、以及可連結性，尤其針對各類的行政資料，公務同仁必須建立瞭解行政資料品質，對後續分析或 AI 運用可能產生的非意圖偏差或不正確的相關能力。可以透過案例實作課程，使學員從資料收集、分析、到解讀，體會資料可以如何被轉化成為可行的政策建議，以增強其資料驅動業務的思維及能力。

## 四、數位人文思維

不同於技術課程，數位人文思維的建構也非常關鍵。公務同仁在應用數位科技時，更需要具備深度的反思能力，確保政策的方向不僅符合法律要求，更兼具人性化。應使公務同仁具備全面的數位化思維及視角，以減少因過於依賴技術而忽略潛

在社會影響的可能問題。期待未來的公務同仁並非完全的 AI 樂觀主義者，對於 AI 運用過度自信，而是從合宜創新的思維，在運用 AI 的過程中，仍舊保有人文反思的能力，確保 AI 在公共行政的運用是能充分回應公共價值並兼顧倫理的。像是可以透過個案討論、角色扮演和情境模擬，讓中高階公務同仁深入理解數位科技的兩面性，幫助其從人文角度來構思政策。

總之，將 AI 整合進到公共行政實務，提供了一條重塑 21 世紀公共治理的創新途徑。透過解決與 AI 運用的相關挑戰並善用其無窮的潛力，政府可以實現更具回應性、高效性及包容性的公共服務。然而，這轉型的過程需要政府在擁抱 AI 創新的同時，確保其與公共價值的平衡。而這一切理想的實踐，更需要公務同仁對於數位或 AI 相關知識及能力的培養與建立，也才能打造出下個階段的智慧政府。

## 參考文獻

- 丁玉珍、林子倫（2020）。人工智慧提升政府公共治理的應用潛力探討。**檔案半年刊**，**19**（2），24-41。
- 李翠萍、張竹宜、李晨綾（2022）。人工智慧在公共政策領域應用的非意圖歧視：系統性文獻綜述。**公共行政學報**，（63），1-49。
- 黃心怡、曾冠球、廖洲棚、陳敦源（2021）。當人工智慧進入政府：公共行政理論對 AI 運用的反思。**文官制度**，**13**（2），91-114。
- 羅際芬（2024）。人工智慧於我國政府服務之應用分析：以 **2018-2022 政府服務獎為例**〔未出版之碩士論文〕。國立臺灣大學。
- Abadi, M., Chu, A., Goodfellow, I., McMahan, H. B., Mironov, I., Talwar, K., & Zhang, L. (2016). Deep learning with differential privacy. In *Proceedings of the 2016 ACM SIGSAC conference on computer and communications security* (pp. 308-318). Association for Computing Machinery. <https://doi.org/10.1145/2976749.2978318>
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, *27*(3), 264-271.
- Bostrom, N. (2014). *Superintelligence: Paths, dangers, strategies*. Oxford University Press.
- Büchi, M., Just, N., & Latzer, M. (2016). Modeling the second-level digital divide: A five-

- country study of social differences in Internet use. *New Media & Society*, 18(11), 2703-2722.
- Cath, C., Wachter, S., Mittelstadt, B., Taddeo, M., & Floridi, L. (2018). Artificial intelligence and the ‘good society’: the US, EU, and UK approach. *Science and Engineering Ethics*, 24(2), 505-528.
- Culhane, D. P., Metraux, S., & Hadley, T. (2002). Public service reductions associated with placement of homeless persons with severe mental illness in supportive housing. *Housing Policy Debate*, 13(1), 107-163.
- Davenport, T. & Kalakota, R. (2019). The potential for artificial intelligence in healthcare. *Future Healthcare Journal*, 6(2), 94-98.
- Desouza, K. C., & Jacob, B. (2017). Big Data in the public sector: Lessons for practitioners and scholars. *Administration & Society*, 49(7), 1043–1064.
- Dignum, V. (2018). Ethics in artificial intelligence: Introduction to the special issue. *Ethics and Information Technology*, 20(1), 1-3.
- Eubanks, V. (2018). *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor*. St. Martin’s Press.
- Engstrom, D. F., & Haim, A. (2023). Regulating government AI and the challenge of sociotechnical design. *Annual Review of Law and Social Science*, 19(1), 277-298.
- Engstrom, D. F., Ho, D. E., Sharkey, C. M., & Cuéllar, M. F. (2020). *Government by algorithm: Artificial intelligence in federal administrative agencies*. NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 20-54, February 1. <https://ssrn.com/abstract=3551505>
- Floridi, L., Cows, J., Beltrametti, M., Chatila, R., Chazerand, P., Dignum, V., Luetge, C., Madelin, R., Pagallo, U., Rossi, F., Schafer, B., Valcke, P., & Vayena, E. (2018). AI4People—An ethical framework for a good AI society: Opportunities, risks, principles, and recommendations. *Minds and Machines*, 28, 689-707.
- Goodfellow, I., Bengio, Y., & Courville, A. (2016). *Deep learning*. MIT Press.
- Hilbert, M. (2016). The bad news is that the digital access divide is here to stay: Domestically installed bandwidths among 172 countries for 1986-2014. *Telecommunications Policy*, 40(6), 567-581.
- Jiang, F., Jiang, Y., Zhi, H., Dong, Y., Li, H., Ma, S., Wang, Y., Dong, Q., Shen, H., & Wang, Y. (2017). Artificial intelligence in healthcare: past, present and future. *Stroke and Vascular Neurology*, 2(4), 230-243.

- Kaplan, A., & Haenlein, M. (2019). Siri, Siri, in my hand: Who's the fairest in the land? On the interpretations, illustrations, and implications of artificial intelligence. *Business Horizons*, 62(1), 15-25.
- Kankanhalli, A., Charalabidis, Y., & Mellouli, S. (2019). IoT and AI for smart government: A research agenda. *Government Information Quarterly*, 36(2), 304-309.
- Liu, B., Chen, H., & He, W. (2020). Applications of artificial intelligence in public administration: A literature review. *Public Administration Review*, 80(5), 789-800.
- Madan, R., & Ashok, M. (2023). AI adoption and diffusion in public administration: A systematic literature review and future research agenda. *Government Information Quarterly*, 40(1), 101774.
- Mehrabani, N., Morstatter, F., Saxena, N., Lerman, K., & Galstyan, A. (2021). A Survey on bias and fairness in machine learning. *ACM Computing Surveys*, 54(6), 1-35.
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385.
- Pham, Q. -V., Nguyen, D. C., Huynh-The, T., Hwang, W. -J., Pathirana, P. N. (2020). Artificial intelligence (AI) and big data for coronavirus (COVID-19) pandemic: A survey on the state-of-the-art. *IEEE Access*, 8, 130820-130839.
- Rahwan, I., Cebrian, M., Obradovich, N., Bongard, J., Bonnefon, J.-F., Breazeal, C., Crandall, J. W., Christakis, N. A., Couzin, I. D., Jackson, M. O., Jennings, N. R., Kamar, E., Kloumann, I. M., Larochelle, H., Lazer, D., McElreath, R., Mislove, A., Parkes, D. C., Pentland, A. 'Sandy',.....& Wellman, M. (2019). Machine behaviour. *Nature*, 568, 477-486.
- Russell, S. J., & Norvig, P. (2021). *Artificial intelligence: A modern approach* (4th ed.). Pearson Education Limited.
- Shadbolt, N., O'Hara, K., De Roure, D., & Hall, W. (2019). Privacy, trust and ethical issues. In N. Shadbolt, K. O'Hara, D. De Roure, & W. Hall (Eds.), *The theory and practice of social machines* (pp. 149-200). Springer.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [UNESCO] & International Research Centre on Artificial Intelligence [IRCAI] (2024). *Challenging systematic prejudices: An investigation into bias against women and girls in large language models*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000388971.locale=zh>
- van Dijk, J. (2020). *The digital divide*. Polity Press.

- Wachter, S. (2018). Normative challenges of identification in the Internet of Things: Privacy, profiling, discrimination, and the GDPR. *Computer Law & Security Review*, 34(3), 436-449.
- Wirtz, B. W., & Birkmeyer, S. (2020). Artificial intelligence and the public sector—applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 43(7), 596–615.
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector—applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596-615.
- Young, M. M., Bullock, J. B., & Lecy, J. D. (2019). Artificial discretion as a tool of governance: a framework for understanding the impact of artificial intelligence on public administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2(4), 301-313.
- Zhang, B., & Dafoe, A. (2019). *Artificial intelligence: American attitudes and trends*. University of Oxford.

# Opportunities and Challenges of AI in Public Administration

Hsin-Chung Liao<sup>a</sup>

## Abstract

The application of AI technology has immense potential for public administration, but it entails challenges that go beyond technical aspects, involving profound governance issues. Therefore, establishing AI-specific policies and governance frameworks, particularly focusing on transparency and accountability, is essential to ensure that the benefits of AI are widely accessible to society and to assist governments in effectively managing AI-related risks. This paper provides an in-depth exploration of the various benefits that AI integration could offer government sectors, including streamlined administrative processes, improved service delivery, optimized decision-making, and increased transparency in public participation. It also assesses the challenges governments may face in adopting AI, such as protecting individual privacy, addressing ethical risks, and promoting digital inclusion. Furthermore, this paper proposes ways for governments to improve public officials' capabilities in AI applications, including AI trends and applications, digital ethics and risk management, data quality and governance, and digital humanism. For AI applications to be successfully implemented, public officials must develop and strengthen their knowledge and skills, paving the way for the next stage of smart government.

---

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

**Keywords:** artificial intelligence, public administration, digital transformation, digital governance, human resources



# 協力成效與問題的分析： 以金擘獎獲獎個案為例\*

林淑馨<sup>a</sup>

## 《摘要》

一般探討公私協力議題者多著眼於制度設計、執行等面向，鮮少關注協力之後的成效。加上協力事業都具有高度社會性，公私協力是否真如理論或政府所言，達到節省政府財政負擔、提升服務品質等目的？又能發揮哪些社會性？乃是本文關心的問題。基於此，本文以第一屆到第十屆金擘獎得獎個案為研究對象，透過系統性的問卷調查，並輔以深度訪談，來了解我國公私協力所產生的成效與問題。

研究發現，公私協力能帶來的成效有：（一）經濟效益：公部門可以提升效率和降低風險，私部門能提升組織社會形象與知名度；（二）財政效益：減輕公部門的財政負擔，分散私部門的財務風險；（三）社會效益：提升公私部門的服務品質與專業，深化社會服務的領域與範圍。但協力過程中卻也發現，認知差異是最常見的問題，而履約管理是影響協力能否持續的關鍵因素。最後，本文提出影響協力成效的三項因素，分別是：認清協力事業的特質、強化公私部門對協力對象和協力本質的認知，以及提升公部門的長期契約管理能力。

---

投稿日期：民國 113 年 7 月 30 日。

\* 本文為國科會計畫「協力的成果與影響之追蹤調查分析-以金擘獎為例」（MOST110-2410-H-305-036-SS2）的部分研究成果。作者衷心感謝兩位匿名審查人和編委會所提供的精闢指正與建議，才能使本文更加完整。當然，本文若有不妥或錯誤之處，仍由作者自行負責。

<sup>a</sup> 國立臺北大學公共行政暨政策學系特聘教授，e-mail: susin@mail.ntpu.edu.tw。

[關鍵詞]：協力、履約管理、經濟性、財政性、社會性

## 壹、前言

1990 年代以來，公部門受到財政壓力和人力不足的影響，逐漸體認到自身能力和資源的有限性，是無法完全承擔社會經營責任。加上民眾參與公共事務的意願與能力變強，對公共服務的品質要求也日益提升，故公共事務的管理與運作無法停留在傳統「由上而下」的權威式指揮控制型態，而出現嶄新的樣貌。另一方面，相較於民營化可能因涉及到組織型態的改變，會直接影響組織成員的工作權與生計，容易受到工會的抵制與反彈，公私協力因強調雙贏而沒有這方面的執行困擾。因此，如能藉助民間充裕的資金與成熟的專業技術，或許可以解決公部門在公共服務供給或公共建設興建上所面臨的資源短缺與財政窘境，公私協力即是在此種背景下的產物。

事實上，面對全球化趨勢與資訊科技環境快速的變遷，無論是公部門、私部門或第三部門皆是處於一個既複雜且又綿密的社會環境網絡體系中。基於單一職能與資源的有限性，有學者認為，公私協力的發展已經是一種「必需」而非「選擇」（吳英明，1996，頁 212），越來越成為政府的例行選擇（Grossman, 2012, p. 600）。協力關係的建立，並非否定公部門或私部門所能發揮的功能，而是在積極找尋推動公共事務的有效方式。無論採用何種方式，與企業或非營利組織（Non Profit Organization，簡稱 NPO）進行協力，都可視為是公部門在抒解本身財務、資源困境時所採用的手段，藉由公、私部門之間所建立的資源互動網絡來有效整合雙方的資源，活化社會的經營管理活動，並積極創造可以產生雙贏的機會。此種促成企業與 NPO 共同承擔更多的公共責任，造就更多公共利益的作法，更可以視為是二十一世紀的政府在處理公共事務時的新思維模式。

以我國而言，公私協力最早可以追溯到 1970 年代。當時由於公部門社會福利資源不足，乃鼓勵或擴大民間參與。爾後，隨著社會福利支出不斷增加，公共建設的興建與公共服務輸送的預算逐漸受到排擠。為了降低財政負擔，政府考慮導入民間的資金與活力，於 1994 年制定「獎勵民間參與交通建設條例」，開放民間參與交通建設的興建與營運。到了 2000 年，又為了擴大民間的參與範圍，制定「促進民間參與

公共建設法」(簡稱「促參法」)，期望透過民間參與來提升公共服務的效率與品質。整體而言，我國推動公私協力至今已經有相當的時間，若單以「促參法」的施行來看，至今已超過二十年。受到該法的影響，私部門開始嘗試和公部門合作，簽約件數逐年增加，截至 2022 年為止，我國累積的民間參與案件共有 1,937 件，民間投資總額高達 2 兆 1,785 億元。其所帶來的效益，根據官方公布，除了減輕政府 1 兆 9 千多億的財政支出外，還增加 1 兆 2,900 億元的財政收入，並創造 40 萬名工作機會。

若回顧我國公私協力的相關研究發現，伴隨委外案件日益增多，相關研究也越趨豐富，從早期的理論介紹到近期制度運作的檢視，部分學者開始注意到協力問題的探討，如曾冠球(2010、2011)、曾冠球與方凱弘(2013)等論文就探討協力失靈的關鍵是出自於問題廠商還是問題政府？這些研究認為協力不同於委外，<sup>1</sup>須以雙贏作為努力目標，如欲達到此目標就需同時降低彼此的協力成本。至於柯于璋(2020)則透過深度訪談，探討包括華山、臺北松山文化創意園區的多項委外經營的問題。值得注意的是，國內一般探討公私協力議題者多著眼於制度設計、執行、互動等面向，鮮少關注協力的成效。在極少數的研究中，卻都過度強調經濟效益和財政效益，而忽視社會效益；如黃崇哲與鄭淑穗(2008)探討 BOT 推動的意義，然著眼的焦點卻偏重民間參與效益，缺乏對社會效益的探討；汪明生與曾玉祥(2011)雖探討地方建設 BOT 治理模式之績效，卻只著重於經濟和財政效益，未提及社會效益。邢志航與陳志豪(2019)的研究雖是以金擘獎獲獎案例為調查對象，運用平衡計分卡績效評估法探討影響公私協力績效認知關鍵因素。惟較可惜的是，該文過於精簡，且僅止於以平衡計分卡對「交通建設及共同管道設施」進行績效評估分析，內容不但有限，且缺乏全觀視野，分析性和實用性都略為不足。由此可知，雖然我國推動公私協力已經有一段時間，然因個案類型眾多，評估指標複雜且尚未建立，協力的成效始終停留在政府所公告的數字，不但抽象空泛，也缺乏說服力。

---

<sup>1</sup> 有關委外是否是協力(collaboration)的一種模式，學者各有不同看法。本文將委外視為協力的一種模式，主要的理由乃是作者認為協力是一種「手段」，而不是「目的」，不應僅執著在「對等與否」的要素，而完全忽略透過委外的協力模式所能發揮的綜效。在委外的協力關係下，委託者與受託者之間原本就存在履行契約的權力義務關係，故此時強調的對等，應著眼於觀察雙方在法律上的實質對等關係，而非空泛的形式意義。

尤其協力可以帶來哪些具體的社會效益，更鮮少有相關的實證研究。

有鑑於此，為了彌補參考文獻在此研究議題的空缺，本文定位為實務性研究，以財政部促參司所舉辦的金擘獎前十屆（2002-2012 年）得獎案例為對象（該獎項是政府部門為了鼓勵民間參與或推動公共建設，自 2002 年開始辦理的獎項，以獎勵具有卓越貢獻之政府機關、民間機構及顧問工作團隊），透過問卷與訪談來蒐集資料，以瞭解我國自 2000 年促參法制定以來協力推動的實際成效與問題。也因之，本文的主要研究問題為：公、私部門為何參與協力？替雙方帶來哪些具體效益？又面臨那些問題？作者期望本文能有別於過去研究對協力成效的抽象描述，透過個案經驗之闡述，加深對協力成效的具體認知。

## 貳、文獻回顧

### 一、協力的動機

#### （一）公部門的動機

簡言之，公部門與私部門協力之動機約可以整理成四項：（1）降低成本、減少財政支出負擔以及活用民間資源。現今各國政府普遍面臨財源不足的問題，如能與私部門協力可以達到資金運用的彈性化，並獲得所需的技術與專業，甚至可以利用民間資本彌補政府資源的不足（林淑馨，2018，頁 4；趙碧華，2003，頁 6；劉淑瓊，2005，頁 120-121；渡辺光子，2012，頁 92-93；Wang, 2009, p. 780）。（2）提升公共服務的品質與效率。相較於政府，私部門因不受行政體系與預算程序所限制，在規劃和建設上更具效率，可配合需要的變動與資源的多寡機動調整服務方案，處理短期、暫時性、具創新性的方案與特殊的實驗計畫，甚至可擴大社會服務的人數範圍，靈活回應社會需求。同時，由於引進民間的人才和專業知識，可以提升事業經營能力，透過減少浪費來達到改善效率之目的，避免公部門官僚式經營所產生的無效率（呂朝賢，2002，頁 51；孫煒，2016，頁 22；矢代隆嗣，2013，頁 17；Forrer et al., 2010, p. 476; Savas, 2000; Wang, 2009, p. 780）。（3）有助於解決敏感、複雜問題。隨著社會問題日漸多元複雜，部分已超過傳統官僚組織所能獨自有效解決的範疇。為了解決這些棘手複雜的問題，需要更靈活、執行速度比傳統政府

更快的合作組織（Bryson et al., 2006, p. 44; McGuire, 2006, p. 34; Wang, 2009, p. 780）。（4）強化民主價值與政府的正當性。公私部門協力關係的建立，不僅是將民間的企業精神與成本效益分析概念帶入政府服務功能中，更重要的是藉由民間的參與，喚起民間共同承擔公務責任的自覺，與政府共同從事公共事務和執行公共建設工作。除了能增加民眾的滿意度，又能將民意融入政策之中，增強政府治理的正當性（黃素惠、賴昶丞，2018，頁 72；小田切康彥，2014，頁 11-12；McQuaid, 2000, p. 22）。

## （二）私部門的動機

私部門根據組織成立目的，可以分為企業和 NPO；前者重視效率與成本，追求利潤極大化，後者重視使命與社會價值的實現，不以營利為目的。對私部門而言，與公部門協力的動機有三：（1）獲取經費與資源。對私部門來說，若能與政府協力，可以獲得固定的經費補助，尤其是 NPO，多數的時候都是處在經費來源不穩定和不足的窘境，參與協力等於確保組織有一個可預期的固定財源（林淑馨，2018，頁 5）。（2）提升組織形象和聲譽，同時擴大影響力。不論是企業或 NPO，只要參與協力，無形中等同於有政府背書，可利用公共資源與權威，以及服務的供給，連結更多的民間組織與受益民眾，深化組織使命，從而建立自己的品牌信譽，取得大眾的支持與認同，並擴大組織的影響力（呂朝賢，2002，頁 47；孫煒，2016，頁 23；魏季季，2015，頁 126；矢代隆嗣，2013，頁 41；廣川嘉裕，2012，頁 169-170）。（3）促進組織成長，提高組織競爭力。企業或 NPO 在承接政府的業務之後，隨著業務量的增加，勢必會增加組織運作的負擔。為了處理這些增加的業務，組織需要增聘專業人力，擴張組織的規模，無形中會促使組織的成長，提高競爭優勢（吳英明，1996，頁 39；沈明彥，2005，頁 157）。

## 二、協力的預期成果

政府推動的協力業務通常具有較強的公益性或社會性，協力的對象若是企業，通常期待的成果較傾向財政目的和經濟目的，希望藉由協力來減輕政府在從事公共建設的財政負擔或是活化公共資產等。如果協力對象是 NPO，則是期待借重組織的專業與人力，來提升服務品質或強化專業內容等社會性效益。茲整理相關資料如下

(趙碧華, 2003; 鐘文傳, 2007; 入谷貴夫, 2008; 佐藤浩人, 2007; 杉田定太, 2005; 堀田真理, 2010; 野田勝康, 2001; Bloomfield, 2006; Jamali, 2004; Klijn & Teisman, 2003; Koppenjan, 2005; Rahman et al., 2014; Schaeffer & Loveridge, 2002; Tshela, 2018; Wang et al., 2018) :

### (一) 提供能因應民眾需求的公共服務

公部門所提供的服務因注重公平性、同質性等原則，往往難以迅速回應民眾多樣的需求。但藉由私部門的活力、機動等特性，可以彌補公部門之不足，增加政府的行政彈性，提供民眾多樣且優質的公共服務，達到滿足民眾多元需求之目的。

### (二) 透過整合資源，提升效率

協力乃是政府與民間透過資源的整合，將社會資源與國家資源予以重新配置或有效配置，以提高資源的使用效率，使原本可能被低度使用的資源因而轉變為高度使用，並經由利益與權力的分享，使得參與者均能互蒙其利。如引進企業參與公共建設，可以藉由民間的資金、技術、人力方面的經驗與彈性，提高公共設施的開發經營管理，同時對於民間業者而言因有提早完工的財務誘因，可以改善其效率。

### (三) 減輕政府財政負擔

從文獻得知，協力經常被政府視為是減輕財政負擔的最佳手段。以此作為目標時，其出發點是認為政府可以把建設與管理風險全部移轉給民間，且因無需負擔公共設施的開發營運經費，可以將原本的資金轉用於其他投資。另一方面，對於私部門來說，由於能夠跨足過去公部門獨占的市場，若能準確估算成本，則長期投資不但可獲得合理的利潤，同時會有更多機會擴大商業利益。

### (四) 風險移轉

對公部門而言，協力的另一項重要的預期成效是風險轉移。由於傳統採購項目的大部分風險都存在於公部門身上。透過協力可以要求私部門和公部門一起分擔技術、財務和營運風險。藉由風險轉移，政府具有利用私部門的資本資產去興建設施和提供服務的優勢。尤其是長期的協力關係可以通過風險分擔協議將重大項目風險

分配給私部門，從而增強政府完成重大基礎設施的能力。

### 三、協力的爭辯

#### （一）協力是否真能節省成本？

當被問及公私協力或委外的原因時，節省投資成本和營運成本經常是排在前三名（Bloomfield, 2006; Rahman et al., 2014; Savas, 2000）。但有部分學者卻提出質疑，認為公私協力或委外是否真會節省成本？Boardman、Poschmann 和 Vining 主張應將產品成本及管理外部服務供給者之交易成本皆納入成本計算。交易成本的產生原因在於：個案的複雜性及不確定性、資產特性、公部門欠缺管理技巧等，因而私部門會產生投機行為。再加上公部門在協力過程中相對缺乏經驗，且大型基礎建設一旦啟動就很少會被暫停。因此，是否真能物超所值（Value for Money）<sup>2</sup>則備受質疑（轉引自 Wang, 2009, p. 780）。Lavery（1999）直接表明，若要明顯降低公共支出，除非政府決定將某一項社會福利從法定職掌中刪除或削減，否則是不可能達到節省經費之目的，甚至還提高成本。劉淑瓊（2005，頁 121-122、127-128）就質疑公共服務委外未必能真能省錢。在其研究中指出，雖然相關文獻都肯定公私協力可能帶來的成效，但卻沒有明顯證據顯示服務委外達到節省成本的目標，其節省的成本通常來自聘任不具專業資格的工作人員，或是壓低工作人員的薪資，甚至有部分委外不但沒有較原先公辦公營的輸送模式省錢，反而付出更高成本。因為在實際運作上，鮮少有政府能清楚掌握自行生產供應服務的完整成本，包括標準成本、隱藏成本、監督成本等。

近年來，陸續有相關研究證實，公私協力未必能如理論般達到節省政府財政支出的目的。例如林淑馨（2011）研究日本公立醫院 PFI 發現，<sup>3</sup>該國實施 PFI 雖然達

---

<sup>2</sup> VfM 是指「運用民間的資金、經營管理能力與技術，以最低的價格提供最高品質的公共服務」之意涵。

<sup>3</sup> PFI 是 Private Finance Initiative 的縮寫，意指民間資金主導公共建設，我國官方將其翻譯成「民間融資提案」。此概念最早是由英國在 1992 年所提出，強調政府與民間以長期契約方式，由民間投資公共設施，當民間利用該設施提供服務時，政府再向其購買符合約定品質的公共服務。

到短暫解決地方政府財政困境之目的，卻衍生因組織文化衝突，決策過程冗長的問題，原本期望藉由委託契約單一化來達到提升服務效率的目的，卻因下游廠商分別與民間特別目的公司簽約，形成二次委託、雙重契約的情形，而發生指揮命令系統程序繁複，責任歸屬難以明確區分，以致於影響醫院經營管理的效率。另外，民間參與公共建設最令人期待的減輕政府財政負擔的項目，卻因為建設費用和營運成本皆超過預期，導致 VfM 未能實現。

## （二）協力是否真能提升品質與效率？

協力成效的另一項基本假設是：政府透過與民間協力可以創造競爭，從而提升服務的品質與效率。尤其是 BOT、PFI 等方式，因強調借重民間業者的資金或專業技術，由民間興建設備並提供服務，不但可以有效釐清公、私部門的角色，還可以提高事業的營運效率，故獲得許多支持者的贊同。對此，不少國內外學者曾提出質疑。Boston（1994, pp. 26-28）就指出，無論短期或長期的委外，均無法提升政策建言或效率，最大的原因是部分競爭、代理人投機行為、行政與交易成本及縱向和橫向的政策協調。

有研究證實，委外並無法確保效率的提升和服務內容的強化（Boyne, 1998），成本高、資源分配失當與服務品質低落的案例時有所聞。政府在推動協力時，由於在業務範圍與責任分擔方面難以清楚劃分，再加上公共服務的供給除了重視品質外，更強調服務的持續性和穩定性。但因協力對象在經營成本的考量下，多會改聘較無經驗，但薪資水準較低的年輕人員，且給予的專業訓練也不足，因而容易引發流動率頻繁問題，進而影響服務供給的品質和穩定性（林淑馨，2011、2012；山口直也，2008；尾林芳匡，2020；岸本聰子等人，2018）。有研究指出，美國在 1992 至 1997 年間，就有 88% 的公部門至少將一項外包服務收回經營（陳重安，2011）。同樣地，在日本也發生不少縣市將公立圖書館委託給大型連鎖書店「TSUTAYA」（蔦屋）經營，而陸續發生業者將民眾借閱書籍的晶片卡，用來作為企業蒐集顧客個資的管道，或是從集團下的網路書店購買過期且缺乏實用性質的舊書等爭議性事件，影響圖書館的服務品質，最後不得不由政府收回直營的案例（尾林芳匡，2020；岸本聰子等人，2018）。

基於上述，作者希望透過本文來檢證我國公私協力的成效，也就是能否達到節

省成本與提升公共服務的品質之目的；前者可以將其細分為經濟效益（如提升組織知名度、服務效率、增加組織營運的穩定性）和財政效益（如減輕政府財政負擔、財務總成本最小化），後者乃是社會效益，如提升服務品質與專業、回應民眾需求等。

## 參、研究對象、方法與限制

### 一、研究對象與方法

為了能瞭解我國公私協力實際的運作成效與問題，本文採用問卷調查法和訪談法（焦點座談和深度訪談）兩種研究方法，問卷內容和訪談大綱請參閱附錄一和附錄二，<sup>4</sup>先透過「半開放」式問卷廣泛蒐集資料，再以訪談來彌補問卷調查所無法深入探究之處，藉以掌握我國推行公私協力的概貌。

#### （一）研究對象

在研究對象的選取上，由於考量截至目前為止我國公私協力有超過 2 千件案例，類型繁雜，加上統一資料庫尚未建立，資訊取得不易。因此，為使研究能順利進行，本文乃以金擘獎前十屆（2002-2012）得獎個案作為研究對象。金擘獎設立目的是希望選取公私協力成效較佳的個案，作為其他有意願參與者之學習參考對象。評選內容主要有經營理念及策略（10%）、經營成效與服務品質（40%）、經濟與財務效益（25%）、社會（公益）效益（20%）與其他（5%）共五大項目。<sup>5</sup>

本文以金擘獎前十屆得獎個案為研究對象，除了資料獲取管道公開透明，個案屬性較清楚且易於歸類之外，主要理由有二：一是協力成效的產生，需考量時間跨度，而已經協力完成或告一段落的第一屆到第十屆得獎者，不僅是促參的先行者，也多是長期的協力者，擁有較豐富的協力經驗，能提供本文較充分的資訊。二是考

---

<sup>4</sup> 由於問卷和訪談內容資料相當龐大，受限於篇幅和論述的深度，有關協力對組織內部和組織成員影響部分（第 4 和第 5 題）不在本文中進行討論。

<sup>5</sup> 近期的評選項目和評分比重有微調，因考量本文是以前十屆金擘獎得獎案例為主，故採當時的評分標準。

量近期（後十屆）的得獎個案幾乎仍在協力過程中，可能會因爭取續約權而語多保留或不願受訪，影響資料的蒐集與品質所致。

## （二）研究方法

首先，在量化資料的蒐集上，作者統計金擘獎前十屆得獎個案，在 2022 年 8 月初和中旬分別對公私部門發放問卷，<sup>6</sup>有關問卷填答的組織屬性請參閱附錄三，扣除重複獲獎者一共選取 112 個個案進行聯繫。公部門總共成功聯繫到 91 個個案，回收 47 份問卷，其中有效問卷為 45 份，問卷回收率為 49.5%。私部門總共寄出 65 份問卷，回收 34 份，有效問卷為 31 份，回收率為 47.7%；在填答對象上，企業占七成（70.79%），NPO 約三成（29.03%）。詳細資訊如表 1 所示：

表 1

公私部門問卷回收統計情形

	公部門	私部門
總個案數	112	112
寄出問卷個案數	91	65
收回問卷數	47	34
有效問卷數	45	31
問卷寄出但尚未回覆數	41	27
問卷寄出拒絕作答	3	4

資料來源：本研究整理。

其次，在質性資料的蒐集上，本研究採立意抽樣，作者分別於 2022 年 3 月和 10 月舉辦兩場線上焦點座談，一場是學者專家（6 人：A1~A4，G1~G2），另一

<sup>6</sup> 問卷發放的對象為金擘獎得獎個案之業務承辦人，公部門承辦人是透過財政部促參司，從網頁中的「已公告案件」找尋過去承辦案件的單位及承辦人，接著致電詢問目前的承辦人，說明本研究的目的，並留下聯絡方式，再透過正式公文或是電子郵件的形式寄發問卷，請求承辦人協助填寫。企業或 NPO 的部分則是直接透過官方的電子郵件及電話聯繫，尋找得獎個案中直接與公部門進行聯繫的負責人員，說明研究目的後，留下聯絡方式，再透過電子郵件寄發問卷。針對未能聯繫的公部門與私部門，作者則是盡可能的動用自身的人際網絡，取得這些公私部門的聯繫。

場是民間業者（5人：C1~C4，N1），參與者有歐特儀、臺灣文創、宣保工程、嘉義基督教醫院、統一棒球隊。由於焦點座談的討論時間有限，資訊豐富量不足，為彌補此缺點於是展開公、私部門的深度訪談邀約。截至2023年6月底為止，共對9家公部門（11人：G3~G11）<sup>7</sup>，11家民間業者（14人：C5~C15）和6家NPO（6人：N2~N7）共31人進行訪談。<sup>8</sup>有關訪談對象的選取，學者專家是以長期在公共行政領域進行協力相關研究的學者為主，而公、私部門則是以前十屆金擘獎得獎個案為邀約對象，有關受訪對象的業務屬性請參閱附錄四，受訪者皆是該業務決策、承辦與執行的相關人員。為了使受訪者能充分了解本研究並進行準備，訪談邀約之初，作者會請助理寄送訪談大綱給受訪者過目，在訪談前一周，寄送知情同意書給受訪者。由於研究進行中適逢疫情期間，故全部由作者親自採線上訪談，每次訪談時間約1小時半到2小時。訪談前會與受訪者溝通進行與記錄方式，經其同意後以同步錄音來記錄訪談內容，並於事後打成逐字稿，以求訪談內容能詳實呈現。

## 二、研究限制

本文主要的侷限在於：由於考量近期金擘獎得獎者可能會因續約與評鑑理由而不願受訪，研究對象乃限定在前十屆得獎者，加上這些個案原本就屬於較為成功的案例，故文中所提到的效益未必能涵蓋與解釋我國整體協力的成效，研究結果對於瞭解我國公私協力成效的真實情況可能會產生限制。然而，作者認為，由於過往研究鮮少對協力成效有具體論述，儘管金擘獎得獎者容易被歸類為促參模範生，但由於這些參與者多是政府長期的協力者，若能藉此瞭解協力的具體成效與價值，或許可以為我國公私協力注入一股強心劑，而渠等所面臨的問題更能突顯我國協力制度的缺失，有助於日後政府在修正或推動協力相關政策的參考。

此外，雖然研究主題為協力的成效，但因公私部門對於實際提出具體數據有所抗拒，實際上也有計算的困難，因此，文中在論述財務或經濟成效時，僅能以質性資料為分析基礎，無法提出確切的量化數字來佐證，此為本文的另一項限制。

---

<sup>7</sup> 有關公部門的受訪者，主要是代表機關發言，但也有當時負責承辦人員。

<sup>8</sup> 其中有三家受訪對象分別有3人、2人和3人一起受訪。

## 肆、研究發現

### 一、協力的動機

關於協力的動機，公私部門有顯著差異。由表 2 可知，公部門推行協力之動機，問卷調查的前三名分別是：「引進民間活力」、「預算考量」與「拓展服務」，而引進民間活力更接近九成。值得注意的是，所有受訪的公部門（G1、G2、G3、G4、G5、G6、G7、G8、G9、G10、G11）皆肯定民間的專業與效率，表示藉由私部門的彈性、專業與效率，可以提高公共財使用效益，提升公共服務品質，「預算有限，服務需求無窮……可以藉由民間來提升」（G1）、「如果在公部門，任何一塊錢都要經過我們採購法的規範」（G8）。而所有受訪的公部門（G1、G2、G3、G4、G5、G6、G7、G8、G9、G10、G11）都提到推動協力は基於預算和人力考量，「民間它的一個執行的效率，比我們來的高很多……」（G9）、「公部門的公共預算從『發現問題』到去『編列預算』到『實際執行』，可能要花兩、三年的時間」（G3），或是彌補政府專業能力不足（G10、G11）。

另外，公部門推動協力的動機還有上級指示、專業分工與諮詢、互補性、活化資產、降低投資風險、給民眾更多選擇、提高正當性等，「提升公共服務品質……引進民間資源和創意來活化公部門資產」（G3）、「我們就是比較規格化提供這些服務……給民眾多一點選擇」（G11）。

表 2

公部門協力動機（複選題）

	次數	百分比
預算考量	30	66.67%
引進民間活力	40	88.89%
公益動機	12	26.67%
拓展服務	25	55.56%
其他	7	15.56%

資料來源：本研究整理。

至於私部門願意參與協力的動機，如表 3 所示，問卷調查的前三名分別是「實踐組織使命」、「拓展業務」與「公益動機」。若根據訪談來整理，受訪者（N1、N2、N3、N4、N5、N6、N7、C8）都有提到「實踐組織使命」，如「藉由公部門的資源，那跟民間的資源結合，擴大我們的使命」（N7），還有受訪者（C1、C6、C7、C10、C11、C12、C15、N7）提到「拓展業務」，「有跟政府部門互動經驗後，開始涉足公共事業的經營場域」（C12）、「販售自身的商品、建立新標竿」（C11）、「有商業價值、在同業間做出差異化」（C1）。值得觀察的是，提到實踐組織使命者幾乎都是 NPO，企業則是以拓展業務居多。雖然部分受訪者（N1、N2、N3、N4、N6、C8）提到是基於「公益動機」，但還是以 NPO 居多，「使命感、以社會公益為導向的公司理念」（C8）、「社會責任的一部份」（N1）、「應投入臺灣的公益，有機會來推動和承擔」（N3），顯示 NPO 和企業參與協力的動機有很大的差別。

另外，也有受訪者認為，私部門與公部門協力的動機乃是為了有商機與期望獲利，「有商業價值、獲取更多的利潤」（A2、A3、C1、C9、C15）、「建立形象、贏得口碑」（A1）、「可能是為了賺錢，可能是為了組織永續發展」（A3），以及配合政府政策（N1、N4、N5、N6、C4、C6、C7、C9、C15）與提升組織的正當性（A1），「這樣的場域沒人經營過……大家就想說怎麼樣把這樣場域共同維持」（N2）、「政府那邊礙於說，他的一個技術能力跟管理能力，他沒有像民間那些機構那麼的專業」（C6）。

**表 3**

私部門協力動機（複選題）

	次數	百分比
財務動機	15	48.39%
實踐組織使命	22	70.97%
公益動機	19	61.29%
拓展業務	20	64.52%
組織轉型	7	22.58%
其他	0	0.0%

資料來源：本研究整理。

## 二、協力的成效

### (一) 經濟效益

對公部門而言，協力究竟能產生那些經濟效益？問卷調查中有超過九成的公部門認為，協力能夠提升效率。巧合的是，幾乎所有受訪的公部門也都有提到此成效（G1、G2、G3、G4、G5、G6、G7、G8、G9、G11），如受訪者（G1、G5、G7、G9）就相當肯定私部門的效率，表示透過協力可以改善傳統官僚體制的行政缺失，「民間企業他的執行效率真的會比公務還要高很多……編列阿、執行預算阿、招標。這相當的程序其實相當的冗長」、「政府機關是官僚體制，然後會不斷的開會、退回，再開會、再退回」（G1）、「以行政效率的角度來看，我們省去了這些招標部分……可以用更多的人力在辦理訓練上」（G5）。

還有四成六的公部門認為能夠降低風險。例如受訪者（G3、G5、G6、G7、G9）提到，協力使政府無需面臨市場風險與管理風險，「導入民間效能……政府也不需在初期投資這麼多……可以降低投資風險」（G3）、「這是一個風險分攤利潤共享的一個機制」（G5），其他還有創造附加價值、加速服務的供給、提供多元服務內容以及減少組織在人力及物力的負擔，如「節省人力成本」（G4）、「……效益提升以外，商業服務多元化」（G7）。

表 4

協力對公部門產生的經濟效益（複選題）

	次數	百分比
提升效率	42	93.33%
降低風險	21	46.67%
其他	5	11.11%

資料來源：本研究整理。

另一方面，有約八成七的私部門認為，協力所帶來的經濟效益是提升組織社會形象，而多數受訪的私部門（C1、C5、C10、C11、C14、C15、N2、N6、N7）也有相同看法，如「促參法有一個很特別，因為他是政府跟民間一起做的，所以這種社會形象馬上被拉高」（C5）、「因為整個機構的形象假如比較好的話……應該是

贊助的比例就會比較高」(N6)。

有近六成五認為能夠提升組織的知名度，而多數受訪者(A1、C1、C4、C5、C6、C7、C9、C10、C11、C12、C15、N3、N7)也有同樣的看法，「有一些中小企業，他的知名度也打開了……因為跟政府合作，然後有政府的形象在」(C5)、「知名度一定會有影響，因為他會直接對社會大眾做宣導」(N7)、「做成功之後，當然各界就是開始跟我們邀標……」(C10、C12)。還有部分受訪者(N6、N7、C1、C4)提到，可以增加組織經營的穩定性，「如果政府有提供那個場地，那對NPO來講服務會做的很有安全感」(N7)。

另外，有受訪者表示，私部門參與協力首重自償率，透過促參雖然獲利有所侷限，但私部門可以有較整體專業的考量，創造出雙方的經濟效益(C1、C6、C8、C9、C12)，「最主要都是看自償率……讓整個商業的效益能夠達到最大」(C8)、「公共工程的服務，其實它不像一般的商業那樣就是說『你可以獲利無限』……它的獲利基本上是被設計的」(C9)。

表 5

協力對私部門所產生的經濟效益(複選題)

	次數	百分比
提升組織的知名度	20	64.52%
提升組織社會形象	27	87.10%
增加組織經營的穩定性	20	64.52%
其他	2	6.45%

資料來源：本研究整理。

## (二) 財務效益

如表 6 所示，問卷調查中有超過八成五以上的公部門認為協力能夠減輕政府財政負擔，甚至還能透過收取定額權利金與經營權利金來增加政府財政收入，而幾乎所有受訪的公部門也都肯定協力對政府所帶來的財政效益(G1、G2、G3、G4、G5、G6、G7、G8、G9、G10)。關於這一點，以受訪者G1的描述最為貼切真實，「就是減輕我們政府興建跟營運的成本，而且可以增加政府的財政收入，租金、權利金跟稅金，這個未來在促參案是最重要的『三金』……」。部分受訪者(G6、

G10) 甚至直言，交由民間經營，成本遠低於政府自營，單是人事成本就可以減少一半，「對縣府來講的話，所需要支應的成本還是會比這個自己去做營運管理的所需要支應的成本還來得低」(G6)。有部分受訪者(G4、G5、G11)提到，政府不但可以減輕人事成本，還能收取營業稅、地價稅等，增加財政收入，「政府不用出資聘這些人，人事成本可以節省……在養護設施部分可以節省下來……本來不用繳地價稅，變成他們要繳地價稅，因為有營業事實，要繳營業稅」(G5)。

值得注意的是，大多數受訪的私部門與學者專家也都表示，協力的確能減輕政府的財政負擔(A4、N4、N5、N7、C1、C4、C5、C6、C8、C10、C11、C12、C14、C15)，「有些地方政府的出發點……在解決他的財政導向」(A4)、「我覺得經濟效益或者是財政效益……公單位的效益一定會最大……因為他們其實是零成本」(C8)、「所有的經營成本，都轉嫁到經營廠商身上，然後政府本身又有收入」(C12)。另外，問卷調查中有四成六認為能夠分散財務風險。如受訪者C8提到，「整體設備更新要12億，那這12億如果從政府機關來講它會有排擠效應」。

表 6

協力對公部門所產生的財務效益(複選題)

	次數	百分比
減輕政府財政負擔	39	86.67%
分散財務風險	21	46.67%
其他	9	20.00%

資料來源：本研究整理。

從表 7 可以看出，問卷調查中有超過五成認為協力對私部門產生的財務效益是能夠分散財務風險，有近三成五認為能夠減輕組織財務負擔，達成提升組織財務穩定性的目的。受訪的私部門(C1、C5、N5)也都有同樣看法，如「我們民間用的話，就會是同時發包成本降低，然後營收也可以升高」(C1)、「公辦民營的話它有很多固定的，就像說它的設施設備、它的修繕，它會有固定的補助……財源的這個部分它比較穩定」(N5)。不過，也有受訪者覺得協力對於組織並沒有直接的財務效益(N2)，甚至會增加組織的財務負擔，但也僅限於NPO。

表 7

協力對私部門所產生的財務效益（複選題）

	次數	百分比
減輕組織財務負擔	11	35.48%
分散財務風險	16	51.61%
其他	10	32.26%

資料來源：本研究整理。

### （三）社會效益

如表 8 所示，問卷調查中有超過九成五的公部門認為協力所產生的社會效益是提升服務的品質與專業，正如同受訪的公部門（G4、G5、G6、G7、G11）所言，私部門具有一定的專業水準，提供的服務品質甚至比公部門高，「他是一個專業團隊……有一定以上服務水準，所以我們整個服務的品質也都有提升」（G5）、「他們的專業維管能力，會比我們公部門要好很多……公部門他只求有不會求好」（G7）。

有近七成認為協力所帶來的社會效益是能夠回應民眾對公共服務需求，五成三認為能夠達到地方活化與回饋，例如敦親睦鄰回饋居民與學校、弱勢團體等（G5、G6、G7、G8）或融入在地元素，與在地企業合作（G7）。其他社會效益包含創造就業機會提升地方經濟（G1、G4、G7、G9）、提高民眾滿意度（G11）、景觀美化、建教合作功能等。

表 8

協力對公部門所產生的社會效益（複選題）

	次數	百分比
提升服務的品質與專業	43	95.56%
回應民眾對公共服務需求	31	68.89%
地方活化與回饋	24	53.33%
其他	4	8.89%

資料來源：本研究整理。

至於協力對私部門會產生那些社會效益？如表 9 所示，問卷調查中有八成七的私部門認為能夠提升服務的品質與專業，而幾乎所有受訪的私部門（N1、N2、

N3、N4、N5、N6、C1、C2、C4、C5、C6、C8、C9、C10、C11、C12、C13、C15) 也同樣表示, 可以藉由專業與創意提升服務品質, 「……透過公私協力之後, 你會發現到民間廠商, 有他很專業的地方, 比如說他的服務能力, 他的服務品質, 他真的很重視, 因為那個會吸引他的客流嘛……有客製化服務, ……以前如果單靠政府, 他就沒有辦法」(C5)、 「以專業服務來講的話……我們把動線翻轉, 而且他們覺得怎麼變那麼豐富……有這麼多展覽」(N3)。

有七成七認為能夠提升組織形象, 而受訪者(C6、C8、C10、C12、C13、C15、N2、N3) 也提到, 協力會增加組織的品牌形象, 以及民眾的認同, 例如焚化廠會努力申請環境教育認證, 降低民眾對鄰避設施的疑慮, 「對你一個企業的形象也是有幫助的……會給你一個認同」(C6)、 「滿意度是不斷地在提升當中, 所以當然對於品牌形象是有增加」(N3)。近七成五的私部門則認為能夠回應民眾對公共服務需求, 部分受訪者(N5、N6、N7) 也有提及, 以服務者需求為主, 盡可能滿足需求者的期望。另外, 有私部門認為協力能夠達成傳遞組織使命之目的(C6、C9、C15、N2、N3) 或是提升組織影響力, 「我們的概念就是公益經營, 所以知名度提升, 跟所謂的影響力提升, 可能是○○更看重的吧」(N2)。

值得注意的是, 大多數受訪的私部門都有提到社會公益與回饋, 與地方共好的概念, 具體作為如企業志工、舉辦社區共餐、停車或游泳池使用優惠, 淨灘、認養偏鄉學校、幫助弱勢團體、美化環境、鄉土融合與人文關懷等(C1、C4、C6、C7、C8、C9、C10、C11、C12、C13、C14、C15、N1、N2、N3、N4), 或融入在地元素, 與在地企業或品牌、小農合作(C11、C12、C13、C14、N3)、聘用在地人創造就業機會(C5、C8、C9、C11、C13、N3), 甚至協助政府解決遊民等社會問題(C1) 等。

**表 9**

協力對私部門所產生的社會效益(複選題)

	次數	百分比
提升服務的品質與專業	27	87.10%
回應民眾對公共服務需求	23	74.19%
提升組織形象	24	77.42%
其他	3	9.68%

資料來源：本研究整理。

大抵而言，若歸納問卷和訪談內容發現，協力所產生的整體效益，除了上述的經濟、財務和社會三大面向的效益，公部門以降低機關成本，提升服務品質與專業居多，私部門以提升組織形象，善盡社會責任為主，如果是企業則又增加拓展業務範圍項目。此外，也有部分受訪者（G3、C8、G8、G9）認為，促參原本的設計意涵，就是要創造政府、民間與民眾共創三贏，所以協力的整體效益應該是共創雙贏或三贏。「……促參其實對於不是只有我們跟公單位，是雙贏的，也是三贏的。就連同旅客來說，也會是一個另外一個贏家」（C8）。

### 三、協力的問題

#### （一）公私部門對彼此缺乏瞭解，認知不清

如表 10 所示，針對協力的問題，有三成的公部門認為，私部門應「增加對政府機關的瞭解」，同時也有超過兩成五的私部門認為，公部門需「加強行政人員對民間組織的瞭解」，顯示公私部門都認為對方對自身的瞭解不足，是影響協力進行的主要因素。

在問卷調查中，部分公部門提到協力過程會產生：私部門未必將營運訊息完全透露、合理利潤及風險分攤、對法令規定的認識不足，以及企業心態之調整，營利與公益衡平等問題；而部分私部門則提到，冗長的行政流程、加強政府與民間雙贏這個大原則的認識、認知到民間企業需要合理利潤，以及公部門認為本身不需加強等問題。部分受訪者（N3、N4、C3、C10、C12）指出，公部門可能對私部門認識不清，以致於在協力過程中無法放手交給民間，最終影響執行效率，「我們任何的促銷專案，都要經過他審核，同意才能推出……花了很多時間在做這些的報告跟文書……覺得他們干涉的程度有點就是過高了」（C10）。

表 10

公部門認為私部門在協力經驗中需加強的面向

	次數	百分比
對政府機關的瞭解	13	30.95%
承辦人員的專業知識	12	28.57%
應有特定部門或人員來處理相關事務	13	30.95%
其他	4	9.52%
合計	42	100.0%

資料來源：本研究整理。

表 11

私部門認為公部門在協力經驗中需加強的面向

	次數	百分比
行政人員對民間組織的瞭解	8	25.81%
協力相關制度應建構完善	6	19.35%
應有特定窗口與專職人員來協助相關事務	8	25.81%
承辦人員的專業知識	6	19.35%
其他	3	9.68%
合計	31	100%

資料來源：本研究整理。

## （二）公私部門應有特定窗口或人員處理相關事務

有三成公部門認為，私部門「應有特定部門或人員來處理相關事務」，對照之下，也有超過兩成五的私部門認為，公部門「應有特定窗口與專職人員來協助相關事務」，顯示公私雙方都認為，特定窗口與承辦人員對於協力事務推行的順利與否有相當程度的影響。對此，受訪者（C1、G5）表示，由於契約時間都很長，人員異動乃是常見之事，為了建立雙方的穩定關係，應設置特定窗口作為彼此溝通協調的管道，「雙方因為人員的異動以及時間的關係……那如何去讓雙方就是建立緊密的關係以及緊密的協調的管道」（G5）。有受訪者（C3、N5）認為，公部門承辦人員流動率大，對業務不熟悉，經驗難以傳承，需要時間磨合。

### （三）應加強承辦人員的專業知識

有近三成的公部門表示，私部門應「加強承辦人員的專業知識」，不過也有近兩成的私部門認為，公部門需「加強承辦人員的專業知識」。針對此點，不少私部門受訪者（C2、C5、C6、C7、C8、C10、C12、C13）指出，承辦人員對法規認識不清，文字解讀各自不同，甚至以採購法觀念來執行促參，不但浪費很多時間成本，也限制私部門的創新，造成經營的困擾，「促參法已經二十多年了，可是有一些人的認知，還是不清楚……你是一個公部門……對這個法律你一定要有認知」（C5）。此外，有受訪者（N6）表示，承辦人員應能設身處地，從民間的角度思考，「承辦人員都可以站在我們機構的立場來想」。

### （四）契約期程長，缺乏彈性，難以因應外在環境的變動

部分受訪者（G2、G4、G5、G11、A4、N2、C7）指出，促參契約通常很長，內容複雜且缺乏彈性，難以因應外在時空環境不斷的變動或是突發的情形，「他就要有很充分的理由才有辦法去做契約的變更」（G4）、「促參協力的契約的年限本來就相較採購來講時間是比較長……面對這樣的一個外在環境變動的部分，在這個契約這麼長期的一個設計之下，如何能夠調整彈性的來因應這些服務需求，而且又能實現甲乙雙方共同的願景」（G2）。

有部分受訪者（N2、N3、C10、C11）以疫情為例，提到面對突發狀況，公部門受限於相關法規，無法提供相關紓困或補救措施，「市政府也沒辦法，它給不到，因為中央的補助款就這樣子嘛……就會覺得是孤兒」（N2）。不過也有受訪者（C7）表示，受到時空與政策變遷的影響，公部門對於當初契約中未規範的部分，會自行編列預算幫忙解決，不會讓私部門吃虧，「在當初十幾年前簽訂合約是沒有的……這個部分，額外新增進來的，政府他們就會自己編列預算……對我們操作廠商來講就是還算合理」。由此可知，即使是公部門，由於認知與作為不同，會影響私部門對協力的感受。

### （五）公部門的態度保守，制度不明確

訪談發現，多數受訪者（A1、A2、G3、G4、G9、G10、C2、C4、C6、C8、C10、C11、C12、C15、N1、N3、N7）皆提到公部門的觀念與態度需要調整，例如

如何突破法規，一切公開透明，以「興利」的概念來替代「圖利」，甚至是願意跟業者共同解決問題。因此，公部門的角色是「協助」而不是「督導」，才能使民間發揮創意，營造更好的公共效益，「站在這些政府機關的角度，他會希望說，把這個業務委外給民間業者，他只要有收入就好，但是呢，如果發生了一些困難，民間自己解決，不要隨便來找我」（G9）、「怎麼去突破這個法規……用興利的概念來代替這個圖利……創造一個公共的效益」（A2）。

另外，有部分受訪者（G3、G4、A3、C11）認為，公部門在履約管理部分需要加以改進，例如制定合適機制，增加彈性來引導民間，避免出現雖有課責機制卻無法落實的窘境，如「說實在我們履約管理那些履約的時程、契約的規定，我們公部門可能也有一些比較僵化的地方，就是我們不太喜歡變更契約」（G4）。

部分受訪者（N3、C2、C6、C8、C10、C11、C12、G10）認為，公部門的政策與制度要具體透明，才不會有太多人為因素介入，造成公部門任意擴權，產生履約爭議，「臺灣的制度目前長官跟承辦有太多的介入、個人見解」（C2）、「爭議都是一些模糊不清……他們有他們的解釋，我們有我們的解釋」（C6）。

## （六）人情壓力或行政政治力介入

值得注意的是，部分受訪的私部門（N5、C6、C9、C10、C15）提到，協力過程中有時會遇到來自公部門的人情壓力，或議員、關說等行政、政治力的介入，產生權利義務不明的情形，「會碰到一些就是人情壓力……」（N5）、「比較怕的就是遇到一些政治人物的一個介入」（C6）、「議員、議長什麼的，偶爾都還會來找我們」（C9）。

## 伍、分析與討論：協力的成效與問題

### 一、經濟效益：公部門可以提升效率與降低風險，私部門能提升組織的社會形象與知名度

從問卷調查和訪談結果得知，公部門相當肯定藉由與私部門的協力，可以避免傳統官僚體制下所衍生的無效率問題，提升整體公共服務的效率，同時還能進行風

險轉移。而私部門認為，透過和公部門協力可以提升組織的社會形象以及知名度，所以公部門有達成當初推動協力之目的，私部門也有完成參與協力的期望。然而，如是的研究結果似乎與 Boston (1994)、Boyne (1998) 等部分研究有所歧異。這些研究指出，無論短期或長期委外，並無法確保效率的提升與服務內容強化，主要原因乃是部分競爭、代理人投機行為及縱向和橫向政策協調所需耗費的時間。

之所以會如此，作者推論可能與協力的「領域」與「方式」有關。以金擘獎得獎個案為例，由於個案類型具有特殊性，多數屬於特許事業或特殊領域，如焚化廠、國道服務區、航空站營業區、身障服務中心等，事實上有專業且有經驗的合適業者不多，加上本次調查與訪談的民間業者，都是在促參推行初期即參與政府的協力，許多事業的服務內容對私部門而言都是全新的領域，因此即使競爭者有限，民間業者一旦簽訂契約後，在拓展業務範圍、市占率和永續經營的思維下，會致力於提升服務的品質與創新，甚至盡力配合公部門的需求，以爭取在下次投標時繼續拿下經營權，從而抑制代理人出現投機行為的情形。另外，由於個案幾乎都是以 OT、ROT 的委外方式進行，業務範圍與責任分擔明確，部分大型的委託個案，如焚化廠、車站大樓或航空站營業區、國道服務區等，政府幾乎都就近監督，也就是監督機關與協力廠商同一棟行政大樓或是隔壁，甚至直接在場站配置督導人力 (C6、C10、C11、C14、G2、G4、G5、G6、G9)，因此得以提高政策協調的效率。

## 二、財務效益：減輕公部門的財政負擔，分散私部門的財務風險

雖然協力經常被認為是減輕政府財政負擔的萬靈丹，能節省投資和營運成本 (Bloomfield, 2006; Rahman et al., 2014; Savas, 2000)，但至今仍有學者 (劉淑瓊, 2005; Lavery, 1999; Wang, 2009) 質疑協力未必真能為政府帶來財政效益，國外也不乏出現私部門聘請不具專業經驗的人員或是故意壓低薪資的案例 (林淑馨, 2011、2013)，產生人員流動頻繁、服務品質低落與不穩定的案例。因此，協力可以節省政府成本被認為是一種假象，擔憂後續恐怕衍生更高的監督成本。

研究發現，無論公私部門與學者專家 (G1、G2、G3、G4、G5、G6、G7、G8、G9、G10、A4、N4、N5、N7、C1、C4、C5、C6、C8、C10、C11、C12、C14、C15) 多肯定，協力不僅能減輕政府在人事方面的財政負擔，節省在沉沒成本

和維護成本的支出，甚至還可以透過收取固定和變動權利金、稅金和租金，來增加財政收入的效益。而山口直也（2008）、岸本聰子等（2018）、尾林芳匡（2020）、林淑馨（2011、2012）等研究中所提到的：民間業者會透過雇用不具專業能力的員工或以特意壓低薪資來達到節省營運成本的目的，由於未能取得具體資料無從證實。不過，從訪談中卻發現，的確相較於公部門的薪資結構，私部門方面在初階人力的取得成本較低，但如前所述，由於個案大多都是特許或新的事業領域，私部門為求保持競爭力與永續經營，會辦理訓練課程，努力確保人才與凝聚員工向心力，以維持組織穩定，並藉由創意與思考改善營運模式，來達到節省成本與提升獲利之目的，故有的組織成員流動率低，部分員工甚至從促參開始就任職至今（N3、G7、C8、C9、C12）。作者認為，這應該與獲獎個案幾乎都是國內知名企業或大型NPO有關，在確保專業技術和企業社會責任的思維下，願意支付員工適當的薪資，同時將人力予以最妥適運用，以求效率最大化。至於文獻中所提的監督成本，根據訪談者（G6、G8、G10）所述，公部門的制度設計原本就固定，並不會因協力或委外而多設部門或多聘人員，但卻可能因事業有高度的專業性，例如將焚化廠委託專業顧問公司代為監督，然此種情況並不常見。

另一方面，對企業而言，由於協力事業有別於一般的產業，透過協力，可以取得原本受到政府管制、獨占的經營場地、房舍，跨足原本被管制的市場（C1、C6、C7、C10、C11、C12、C15、N7），如國道服務區、焚化廠、車站或航空站營業區等，不但可以拓展民間的服務範圍和經營場域，還能藉此分散財務風險，這點雖與Rahman 等人（2014）的研究是相呼應的，但前提是私部門需先進行準確的成本估算。然而，若協力的對象是NPO，由於多採取公辦民營模式，雖然可以藉此穩定組織收入、減輕組織財務負擔，但卻無法像企業般繳交高額的權利金、稅金與租金給政府，反而還需由政府無償提供場地，且組織會向政府申請人事、業務、設備等各種經費，表面上看來能為政府帶來的財政效益相當有限（N2、N5）。不過，由於公部門支付給NPO的補助，如人事費僅有三分之一左右（N7），組織需自籌部分經費，以分擔部分人事成本和維護成本，但卻必須提供符合公部門需求的公共服務，故從整體效益來看，依舊能減輕公部門的財務負擔。

### 三、社會效益：提升服務的品質與專業，深化社會服務的領域與範圍

如前所述，公私協力究竟會帶來那些社會效益，文獻中鮮少清楚提及。雖然公部門在推動協力政策時，經常強調透過協力可以提升服務的品質與專業，但相關研究（陳重安，2011；尾林芳匡，2020）卻指出，美日都曾出現政府將委外服務收回直營的情形，新聞中也曾看到委外服務品質低落的案例。

研究發現，由於私部門的專業、彈性、創新與客製化服務，促使「提升服務的品質與專業」是公私部門共同認為的最大社會效益（G4、G5、G6、G7、G11、N1、N2、N3、N4、N5、N6、C1、C2、C4、C5、C6、C8、C9、C10、C11、C12、C13、C15）。對公部門而言，透過協力不但能提升服務的品質與專業，還能回應民眾對公共服務的需求，如國道服務區設行動辦公室、駕駛人休息室，機場規劃主題候機室等創新做法。至於私部門則是為了履行營運計畫書中自提承諾事項，因應每年來自政府的經營績效評鑑，以及爭取續約加分的機會，會努力強化在地關係，有回饋地方居民的行為，如聘用在地人創造就業機會、幫助弱勢團體、美化環境、認養公園、舉辦環境教育、與在地小農或藝術團體合作等，就算是不以營利為目的的 NPO，也會透過公益課程與活動，創造與社區居民、服務關係者的連結。不但擴大社會服務的範圍與受益人數，同時深化社會服務的內涵，為公共服務創造相當的社會效益，這恐怕是原本由公部門自行提供服務所難以發揮之處。

### 四、認知差異是協力過程中最常出現歧異的問題

長期以來，公私部門因組織本質與利害關係不同而容易產生認知的差異。由於公部門的權力優勢明顯高於私部門，協力過程中就經常出現不對等情形，私部門容易被公部門視為是下游廠商，夥伴關係形同表象，相關批判都曾出現在林淑馨（2016、2018）、陳敦源與張世杰（2010）、劉淑瓊（1997）等人的研究。那麼，對於金擘獎個案而言，能否打破上述的魔咒，在協力過程中雙方維持良好關係呢？

## (一) 公部門應釐清「夥伴或夥計」、「協力或督導」、「興利或圖利」的差異

研究發現，即使是得獎的個案，仍有不少私部門認為，公部門將本身當成協力廠商，以督導自居，在協力過程容易出現上對下、命令交辦的態度，使私部門有被當作「夥計」而非「夥伴」的感受（N2、N3、N4、N5、N7、C3、C6、C10、C12、C13），顯示公私部門之間依然存在「夥伴或夥計」、「協力或督導」的認知差異。

值得觀察的是，雖然部分企業也有相同的看法，但感受似乎沒有 NPO 強烈，這或許與協力的「方式」和「對象」不同有關。若公部門的協力對象是 NPO，雙方為委託關係，期程較短，多為 3 至 6 年，公部門在過程中每年支付經費給組織，因而容易基於採購法規範廠商的思維，以監督者角色自居。如果協力對象是企業，在促參的共贏概念下多以 OT、ROT 方式進行，有的期程 15 至 20 年，公部門充其量只提供場地，不但是零元支付，甚至還有權利金、租金等收入，再加上多數業務涉及到專業技術與營運能力，投資成本高且合格的競爭者有限，公部門亟需依賴私部門，故會將其視為是共同解決問題的夥伴，容易有共生共存之感，在協力關係的維繫上就顯得較為積極。

此外，圖利或興利的認知衝突也經常出現在協力過程中，阻礙雙方關係。部分受訪者（C2、C3、C13、C14）提到，公部門擔心被冠上圖利之名，面對問題時容易採取消極的防弊態度。但若如受訪者 G8 所言，基於促參精神，公部門有協助私部門處理的義務，在不違法和互利的邏輯下，與私部門共同思考解決問題的因應之道，才能獲得私部門的信任，有助於協力的推展。

## (二) 私部門應強化對促參本質的認識，認清協力過程中會失去部分私部門原有特質的事實

另一方面，有受訪者（G3、G6、G11、C5、N1）提醒，私部門應避免對促參有太大的想像空間，在協力過程中應認清公共服務與建設的本質與定位、市場機制在公私協力中運作的困難，以及會失去部分私部門原有特質的事實，才能避免誤判成本的情況發生，降低雙方認知上的落差；例如公共建設或公共服務的收費標準並

無法完全依照市場機制運作，同時也無法自行決定，或是出現服務品質要求更高，但收費卻是更低廉的情況，甚至是退場機制也不同於一般私部門的事實。換言之，私部門除了追求利潤之外，還要有能力承擔從公部門轉嫁而來的公共性（如投資是以公益而非成本效益來考量）、有形與無形支出，以及被要求的社會責任。

## 五、履約管理是影響協力能否順利的關鍵因素

不少文獻都提到，履約管理的重要性，如健全的法律與監管制度，以及透明的過程是不可或缺（Bloomfield, 2006; Jamali, 2004; Jomo et al., 2016; Koppenjan, 2005; Rahman et al., 2014）。研究結果也發現，公私部門都提到履約管理的問題（C2、C5、C6、C10、C11、C12、C13、C14、C15、N2、N3、N4、N7、G1、G3、G5、G6、G7、G8、G9、G10、G11）。主要重點整理如下：

一是履約前應溝通協商，釐清雙方的權利義務。Bloomfield（2006）、Wang 等人（2018）的研究都提到，公私協力側重於分擔風險、成本、收益、資源和責任，而不是將所有風險或成本轉移給協力的私部門。因此，若公部門在履約或續約之前就能夠與私部門協商，進行深入溝通，如彼此的目標、所需承擔風險比例、授權範圍、公共服務或建設的定位等，應能減少後續的衝突。

二是制度設計需公開透明、合理與彈性。由於公私部門制度和文化的差異，容易造成協力的障礙（Jomo et al., 2016）。因此，過程公開透明，以及公平合理且彈性的制度設計才能吸引好的廠商提供優質的服務，同時作為機關執行的指引，降低各自解釋的模糊空間，包含權利金徵收和超額利潤的計算方式、增訂履約爭議調解機制、定性和定量的評估項目、明確的風險分擔與利益共享機制（G1、G3、G8、G9、G10、G11、C2、C6、C12、N4），同時也要能因應外在環境的變化，如疫情、物價上漲等造成履約困難的問題（G5、N2、N3），給予私部門更快速、便捷的救濟管道。

三是強化履約管理者的專業知識。良好的制度設計除公開透明外，還需保持彈性（裁量權），以因應外在環境的改變。然而，能否善用此一彈性設計，在互利共贏的基礎下，協助私部門解決問題，則攸關於承辦人員以及主管機關的專業知識與對協力的認知。訪談過程中不乏有私部門（C2、C3、C7、C8、C10、C11、C12、C13、C14、N3、N4、N7）表示，故承辦人員對促參精神的認知需加強，應該基於

興利而非防弊心態，也不應以採購法的思維來辦理促參，否則會阻礙私部門的創新、創意與靈活性的發揮，有違推動促參主要是希望引進民間活力之美意。

## 陸、結語

總結來說，若以金擘獎得獎個案為例來分析，協力對公部門而言，最受關注的應屬於經濟與財政效益。正如多數受訪者所述，透過協力可以提升公共服務的效率，在協力過程中可以藉由收取定額和超額權利金，以及租金、稅金等來增加政府的財政收入，減少政府在人事和維管方面費用的支出，同時還能將風險轉移給私部門。另一方面，私部門經由協力能提升組織的社會形象與知名度，增加經營的穩定性，同時還能跨足原本受到政府管制的事業領域，拓展業務範圍，分散組織的財務風險。然而，作者認為，更值得關注與肯定的是協力所帶來的社會效益。研究發現，在私部門強調競爭和創新的特質下，協力不但可以提升服務的專業與品質，迅速回應民眾的需求，參與的私部門會積極以不同的方式整合資源，努力強化在地關係，與公益進行連結，甚至協助政府解決社會問題。當然其背後可能受到自利動機和他律規範驅使所致，例如前者可能是為了提升組織形象、品牌與知名度，後者可能是為了因應評鑑與爭取續約加分機會。但無可否認，在公部門「只求有不求好」的組織文化驅使下，透過公私協力所擴散出社會效益早已超出公部門的想像與所能提供服務的範圍，使公共服務的選擇更多元，品質更精緻，呼應了 Grossman (2012) 的主張，公私協力尋求超出自身有限視野的可能解決方案，帶來價值的增加與風險降低，促使公私部門共同創造單一部門無法獨自完成之事。

然而，即使是金擘獎得獎個案，協力的過程中依然會因公私部門的組織特性差異（如公部門的運作以權力控制和監督管理為基礎，私部門則強調成本效率與重視利潤）而產生摩擦與衝突。但為何這些個案最後得以展現成效？而影響其因素為何？透過本文資料分析，作者提出下列幾項重要因素：

首先，認清協力事業的特質，亦即協力事業的「領域」與「方式」是攸關協力成效能否發揮的重要關鍵之一。由本文得知，如果是協力的事業或服務屬於「新的」或「專業、特殊」範疇，如焚化廠、國道服務區等，在專業且合格協力對象有限的情況下，由於公部門需承受公共服務持續和穩定供給的壓力，因此會以積極的

態度經營雙方關係，並設法平衡公私之間的價值衝突，甚至協助私部門降低風險。例如公部門願意在合法的前提下，適度保留管理彈性，合理放寬契約要求，甚至主動讓利或換位思考，以獲得私部門的信任從而繼續提供服務；而私部門也因有利潤商機可以拓展業務或實踐組織使命，願意積極配合。如此一來，公私雙方有較強烈的信任感，會基於「同舟共濟」的心理共同面對衝突與問題，故協力的預期成效容易被實踐，甚至產生社會效益等附加價值。

其次，強化公私部門對協力對象和協力本質的認知。由於公私部門組織特性的差異，組織和組織成員會依循其價值觀行事，認知也會受其影響。因此，公私部門都應加強對協力對象與協力本質的認識，才能降低因認知差距而衍生的後續履約衝突，如仿效國外機制，定期進行公私部門人員的交換研修，以強化對不同組織的認知。公部門須體認到在協力關係中私部門並非是下游的協力廠商，自身所扮演的是協助與夥伴角色，而非監督者。為達成共贏與共好的目標，履約前應與私部門溝通協商，過程中採興利的積極主動態度，在不違法的前提下，對私部門採取低度管理，使其有充分發揮創意的空間。由本文可知，能發揮協力成效的個案都是建立在公部門願意擺脫傳統消極防弊、重視手段與過程控制的邏輯思考，以全觀的思維，積極且有效回應私部門要求者。另一方面，由於本文調查的私部門都是知名企業或大型非營利組織，財務較為健全，對協力本質和風險意識或許有較多的認知，但未必充分、全面，也並不表示其他參與者有相同的認識。有鑑於此，私部門應強化對促參本質的認識，認清協力契約與商業契約的差異，過程中可能出現許多不確定性（如政治介入），也會失去部分私部門原有特質的事實，尤其需考慮公共利益與承擔公部門轉嫁的公共責任，才不會產生因誤判成本影響財務而發生中途解約的憾事。

最後，公部門的長期契約管理能力更是攸關協力成效不可或缺的重要因素。Bloomfield（2006）就曾對長期契約表示憂心，認為契約不可能涵蓋所有的意外情況，所以長期契約會對政府帶來重大風險，使公部門面臨嚴峻的治理挑戰。以我國促參為例，由於多數個案期程長，過程中容易遇到突發、不可控制的情形，導致執行成本變高或期程延長，甚或面臨中斷的窘境。從本文得知，當私部門面臨環境或政策變化等問題時，公部門願意跳脫傳統遵循既有契約規範的狹隘思維，協同私部門思考並尋找因應對策，以解決現有問題，而非為了回應制度壓力，犧牲私部門的

利益或是對其施以更多管制，乃是這些個案之所以能成功之處。因此，為使公私協力能順利運作，當面臨契約規範外的情況時，公部門如何能在公共監督與輿論的壓力下，迅速且有效回應協力夥伴的合理要求，則考驗著公部門管理者的智慧。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 吳英明（1996）。公私部門協力關係之研究：兼論公私部門聯合開發與都市發展。麗文。
- 呂朝賢（2002）。非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例。臺灣社會福利學刊，（2），39-77。
- 汪明生、曾玉祥（2011）。地方建設 BOT 治理模式之績效研究：治理結構之觀點。公共行政學報，（38），49-73。
- 沈明彥（2005）。公設民營對非營利組織的影響與因應之道—以 CCF 嘉義家庭扶助中心為例。社區發展季刊，（108），154-163。
- 邢志航、陳志豪（2019）。運用平衡計分卡建構評估公共建設公私協力（PPP）專案績效認知關鍵因素之研究。物業管理學報，10（1），24-37。
- 林淑馨（2011）。民間參與公共建設的迷思與現實：日本公立醫院 PFI 之啟示。公共行政學報，（39），1-35。
- 林淑馨（2012）。日本矯正機構民營化之現況、課題與啟示。公共行政學報，（43），1-33。
- 林淑馨（2013）。從解約案例來檢視日本公立醫院 PFI 之課題與限制。公共事務評論，14（1），1-23。
- 林淑馨（2016）。台灣非營利組織與地方政府協力的實證分析：以六縣市為例。政治科學論叢，（69），103-147。
- 林淑馨（2018）。協力神話的崩壞？我國地方政府與非營利組織的協力現況。公共行政學報，（55），1-36。
- 柯于璋（2020）。公私協力夥伴關係之爭議與課責—以我國文化創意產業園區委外

- 經營為例。《公共行政學報》，(58)，55-87。
- 孫煒(2016)。台灣地方社會服務契約委外的績效與競爭。《公共行政學報》，(51)，1-33。
- 陳重安(2011)。政府契約委外的再檢視：目標、理論應用、績效衡量、與知識論基礎。《公共行政學報》，(40)，111-143。
- 陳敦源、張世杰(2010)。公私協力夥伴關係的弔詭。《文官制度季刊》，2(3)，17-71。
- 曾冠球(2010)。「問題廠商」還是「問題政府」？電子化政府公私合夥協力困境之個案分析。《公共行政學報》，(34)，77-121。
- 曾冠球(2011)。為什麼淪為不情願夥伴？公私夥伴關係失靈個案的制度解釋。《臺灣民主季刊》，8(4)，83-133。
- 曾冠球、方凱弘(2013)。政府部門機關委外的迷思與挑戰。《文官制度季刊》，5(3)，59-85。
- 黃素惠、賴昶丞(2018)。從公私協力觀點剖析非營利組織之功能與社會價值—以長期照顧政策為例。《中華行政學報》，(23)，65-83。
- 黃崇哲、鄭淑穗(2008)。掌握 BOT 推動意義 民間參與效益之 VFM 模式。《臺灣經濟研究月刊》，31(10)，33-38。
- 趙碧華(2003)。社會福利民營化的迷思：公部門的困境？私部門的願景？—社會福利資源配置的思考。《東吳社會工作學報》，(9)，1-44。
- 劉淑瓊(1997)。依賴與對抗—論福利服務契約委託下政府與民間受託單位間的關係。《社區發展季刊》，(80)，113-129。
- 劉淑瓊(2005)。精明的委外：論社會服務契約委託之策略規劃。《社區發展季刊》，(108)，120-134。
- 魏季李(2015)。非營利福利機構與政府的服務契約委託過程的決策與影響研究：以臺灣兒童暨家庭扶助基金會為例。《社會政策與社會工作學刊》，19(2)，109-144。
- 鐘文傳(2007)。民間參與公共建設管理策略研究。《中華建築技術學刊》，4(1)，71-88。

## 二、日文部分

- 入谷貴夫（2008）。**第三セクター改革と自治体財政再建**。自治体研究社。
- 小田切康彦（2014）。**行政—市民間協働の効用**。法律文化社。
- 山口直也（2008）。わが国において刑事施設民営化は成功するのか。載於前野育三先生古稀祝賀論文集刊行委員会（編），**刑事政策学の体系**（頁 54-74）。法律文化社。
- 矢代隆嗣（2013）。**NPO と行政の「協働」活動における成果要因—成果へのプロセスをいかにマネジメントするか**。公人の友社。
- 佐藤浩人（2007）。公立病院再建備における意思決定と PFI：リアル・オプションの視点からの考察。**立命館経営学**，45（6），161-177。
- 尾林芳匡（2020）。**自治体民営化のゆくえ—公共サービスの変質と共生**。自治体研究社。
- 杉田定太（2005）。日本型 PFI の反省と課題。載於八代尚宏（編），「**官製市場**」改革（頁 211-232）。日本経済新聞社。
- 岸本聰子、三雲崇正、辻谷貴文、橋本淳司（2018）。**安易な民営化のつけはどこに一先進国に広がる再公営化の動き—**。イマジン出版社。
- 堀田真理（2010）。わが国における病院 PFI をめぐる現状と課題。**経営論集**，（75），149-172。
- 野田勝康（2001）。NPM 理論と PFI モデルによる社会資本整備。**政策科学**，9（1），95-109。
- 渡辺光子（2012）。**NPO と自治体の協働論**。日本評論社。
- 廣川嘉裕（2012）。NPO と行政の協働。載於片木淳、藤井浩司（編），**自治体経営学入門**（頁 162-181）。一藝社。

## 三、西文部分

- Bloomfield, P. (2006). The Challenging business of long-term public-private partnerships: Reflections on local experience. *Public Administration Review*, 66(3), 400-411.

- Boston, J. (1994). Purchasing policy advice: The limits to contracting out. *Governance*, 7(1), 1-30.
- Boyne, G. A. (1998). Competitive tendering in local government: A review of theory and evidence. *Public Administration*, 76(4), 695-712.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(1), 44-55.
- Forrer, J., Kee, J. E., Newcomer, K. E., & Boyer, E. (2010). Public-private partnerships and the public accountability question. *Public Administration Review*, 70(3), 475-484.
- Grossman, S. A. (2012). The management and measurement of public-private partnerships: Toward an integral and balanced approach. *Public Performance & Management Review*, 35(4), 595-616
- Jamali, D. (2004). Success and failure mechanisms of public private partnerships (PPPs) in developing countries: Insights from the Lebanese context. *International Journal of Public Sector Management*, 17(5), 414-430.
- Jomo, K. S., Chowdhury, A., Sharma, K., & Platz, D. (2016). *Public-private partnerships and the 2030 agenda for sustainable development: Fit for purpose?* (DESA Working Paper No. 148). Department of Economic & Social Affairs.
- Klijn, E. H., & Teisman, G. R. (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases. *Public Money and Management*, 23(3), 137-146.
- Koppenjan, J. F. M. (2005). The formation of public-private partnerships: Lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands. *Public Administration*, 83(1), 135-157.
- Lavery, K. (1999). *Smart contracting for local government services: Processes and experience*. Praeger.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(s1), 33-43.
- McQuaid, R.W. (2000) The theory of partnerships - why have partnerships? In S. P. Osborne (Ed.), *Managing public-private partnerships for public services: An international perspective* (pp. 9-35). Routledge.
- Rahman, I. A., Memon, A. H., & Zulkiffli, N. S. M. (2014). Failure reasons of PPP infrastructure projects: Case study of Kuala Lumpur LRT project. *Life Science*

- Journal*, 11(7), 238-246.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and public-private partnerships*. Chatham House Publisher.
- Schaeffer, P. V., & Loveridge, S. (2002). Toward an understanding of types of public-private cooperation. *Public Performance & Management Review*, 26(2), 169-189.
- Tshehla, M. F. (2018). Constraints for successful implementation of public-private partnership (PPP) for tourism infrastructure projects. *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure*, 7(4), 1-10.
- Wang, H., Xiong, W., Wu, G., & Zhu, D. (2018). Public private partnership in public administration discipline: A literature review. *Public Management Review*, 20(2), 293-316.
- Wang, Y. (2009). A broken fantasy of public-private partnerships. *Public Administration Review*, 69(4), 779-782.



2. 協力對組織內部成員帶來哪些影響？（可複選）

- 強化對民間企業或非營利組織的理解和認識  
加深對民間企業或非營組織的作業流程的理解和認識  
其他 \_\_\_\_\_

#### 四、協力的問題

1. 就貴機關與民間部門的協力經驗中，您認為民間部門最需加強者為何？

- 對政府機關的瞭解 承辦人員的專業知識  
應有特定部門或人員來處理相關事務 其他\_\_\_\_\_

2. 您認為目前政府部門在與民間部門協力的相關法制方面是否建構完善？

- 相當完善 完善 不完善 非常不完善 不知道

#### 五、組織基本資料

1. 貴機關的名稱：\_\_\_\_\_

2. 若您有意願個別接受訪談，煩請留下您的聯絡方式：

姓名\_\_\_\_\_；職稱\_\_\_\_\_；電話\_\_\_\_\_

#### 私部門問卷調查

##### 一、組織對協力的認知與動機

1. 貴組織與政府部門協力的經驗次數約幾次？

- 1-5次 6-10次 11-15次 15次以上

2. 貴組織是從哪裡獲得協力的相關訊息？（可複選）

- 官方網站 承辦人員電話告知 同業 朋友 其他\_\_\_\_\_

3. 組織與政府協力的動機為何？（可複選）

- 財務動機 實踐組織使命 公益動機 拓展業務  
組織轉型 其他\_\_\_\_\_

##### 二、協力的成效

1. 協力對貴組織產生的經濟效益為何？（可複選）

- 提升組織的知名度 提升組織社會形象 增加組織經營的穩定性  
其他\_\_\_\_\_

2. 協力對貴組織產生的財務效益為何？（可複選）

減輕組織財政負擔 分散財務風險 其他\_\_\_\_\_

3. 協力對貴組織產生的社會效益為何？（可複選）

提升服務的品質與專業 回應民眾對公共服務需求 提升組織形象  
其他\_\_\_\_\_

4. 協力對組織產生的整體效益為何？（請舉例）

\_\_\_\_\_

### 三、協力的影響

1. 協力對組織內部帶來哪些影響？（可複選，請舉例）

組織文化的改變（\_\_\_\_\_）  
組織結構的改變（\_\_\_\_\_）  
管理方式的改變（\_\_\_\_\_）  
其他\_\_\_\_\_

2. 協力對組織內部成員帶來哪些影響？（可複選）

強化對政府部門的理解和認識  
加深對公共事務或公共服務內容的理解和認識  
其他

### 四、協力的問題

1. 就貴組織與政府的協力經驗中，您認為政府部門最需加強者為何？

行政人員對民間組織的瞭解 協力相關制度應建構完善  
應有特定窗口與專職人員來協助相關事務 行政人員的專業知識  
其他\_\_\_\_\_

2. 您認為目前政府部門在與民間部門協力的相關法制方面是否建構完善？

相當完善 完善 不完善 非常不完善 不知道

### 五、組織基本資料

1. 貴組織成立的時間：\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月

2. 貴組織的所屬類型：民間企業 非營利組織

3. 若您有意願個別接受訪談，煩請留下您的聯絡方式：

姓名\_\_\_\_\_；職稱\_\_\_\_\_；電話\_\_\_\_\_

## 附錄二 訪談大綱

1. 關於協力的動機與目的：政府部門與民間協力的動機與目的為何？
2. 關於協力的經濟效益、財務效益和社會效益：  
協力產生的經濟效益（如提升效率、降低風險）、財務效益和社會性效益（如回應民眾公共服務需求、提升服務的品質與專業）為何？
3. 關於協力的整體性效益：
  - 1) 協力對政府部門產生的整體性效益為何？
  - 2) 協力對企業產生的整體性效益為何？
  - 3) 協力對 NPO 產生的整體性效益為何？
4. 關於協力對組織內部（如組織文化、組織結構、管理方式）的影響：
  - 1) 協力對政府內部產生的影響為何？
  - 2) 協力對企業內部產生的影響為何？
  - 3) 協力對 NPO 內部產生的影響為何？
5. 關於協力對於組織內部成員的影響：
  - 1) 協力對政府內部人員的意識產生的影響為何？
  - 2) 協力對企業內部人員的意識產生的影響為何？
  - 3) 協力對 NPO 內部人員的意識產生的影響為何？
6. 關於協力的課題：對不同部門而言，和其他組織協力所面臨的課題為何？

### 附錄三 公私部門問卷填答者機關

公部門		
直轄市政府	臺北市政府社會局	
	臺北市政府捷運工程局	
	臺北市動物保護處	
	新北市政府水利局	
	新北市經濟發展局	
	臺中市政府經濟發展局市場管理科	
	臺中市政府環境保護局	
	臺南市環境保護局	
	臺南市政府勞工局	
	高雄市政府公務人力發展中心	
	高雄市政府環境保護局中區資源回收廠	
	地方政府	基隆市環境保護局
苗栗縣政府環境保護局		
新竹縣政府社會處		
嘉義市政府環境保護局		
中央機關	行政院	國家科學及技術委員會南部科學園區管理局
		國軍退除役官兵輔導委員會-清境農場
		行政院人事行政總處公務人力發展學院
		行政院農業委員會林務局花蓮林區管理處
		國軍退除役官兵輔導委員會
		臺中榮民總醫院
		國軍退除役官兵輔導委員會事業管理處
		行政院農業委員會林務局
		臺中榮民總醫院

		交通部高速公路局中區養護工程分局
		交通部高速公路局
		交通部臺灣鐵路管理局
		交通部觀光局日月潭國家風景區管理處
		交通部觀光局北海岸及觀音山國家風景區管理處
		交通部臺灣鐵路管理局
		桃園國際機場股份有限公司
		臺灣港務股份有限公司
	教育部	國立新化高級工業職業學校
		國立臺北大學
		某國立大學（對方要求不揭露訊息）
		國立海洋生物博物館
	文化部	國立傳統藝術中心
經濟部	中區水資源局	
國防部	三軍總醫院	
<b>私部門</b>		
企業	統一開發股份有限公司	
	統一超商 商場事業部	
	統一棒球隊股份有限公司	
	達和環保服務股份有限公司宜蘭營業所	
	達和環保服務股份有限公司八里營業所	
	達和環保服務股份有限公司永康營業所	
	信鼎技術服務股份有限公司	
	元智大學（終身教育部）	
	衛生福利部雙和醫院委託臺北醫學大學經營	
	未來式企業有限公司	
	新東陽股份有限公司	
	臺糖環保事業營運中心	

	潤泰旭展股份有限公司
	宣保工程顧問股份有限公司
	俾亭停車事業股份有限公司
	采盟股份有限公司
	昇恆昌股份有限公司
	臺灣文創發展股份有限公司
	歐特儀股份有限公司
	名間電力股份有限公司
	遠雄航空自由貿易港區公司
	<b>NPO</b>
鍊德文教基金會	
財團法人全聯善美的文化藝術基金會	
臺北市智障者家長協會辦理臺北市弘愛服務中心	
財團法人心路社會福利基金會	
臺北市大安運動中心（救國團）	
嘉義基督教醫院長青園管理中心	

資料來源：本研究整理。

## 附錄四 公私部門深度訪談者的業務屬性

獲獎業務類型（獲獎屆數）	受訪機構	職稱
公務人力發展中心福華國際文教會館（1）	行政院人事行政總處	研究員、專員、科員
	福華國際文教會館	執行長、總經理
臺北市大同兒童發展中心（2）	臺北市社會局	股長
	財團法人心路基金會	執行長
臺北市關渡自然公園委託經營案（2）	社團法人臺北市野鳥學會	總幹事
臺北市弘愛服務中心（2）	社團法人臺北市智障者家長協會	主任
國道三號東山服務區（2） 清境農場遊客休閒中心（3） 南部科學園區（4） 臺中榮民總醫院員工及訪客餐飲委託經營案（5）	統一超商股份有限公司	部長
國立傳統藝術中心園區（3）	財團法人全聯善美的文化藝術基金會	組長
宜蘭縣利澤垃圾資源回收廠委託OT案（6）	宜蘭縣政府環境保護局	科長
	達和環保服務股份有限公司	課長
交通部臺灣鐵路管理局臺北車站大樓（7）	交通部臺灣鐵路管理局	科長
	微風場站開發股份有限公司	店長
臺北縣八里垃圾焚化廠（7）	新北市環保局	科長
	達和環保服務股份有限公司	廠長
嘉義市長青綜合服務中心委外經營案（8）	嘉義基督教醫院長青園管理中心	主任
臺南縣永康垃圾資源回收廠（8）	達和環保服務股份有限公司	課長
國道一號中壢服務區委託經營案（5）	新東陽股份有限公司	副總經理、協理、顧問

獲獎業務類型（獲獎屆數）	受訪機構	職稱
國道高速公路局西螺服務區委託經營案（OT）（9） 國道高速公路關西服務區委託經營案（10）	交通部高速公路局	組長
高雄國際航空站國際航廈管制區內設置綜合免稅商店（10）	昇恆昌股份有限公司	經理
	交通部民用航空局高雄國際航空站	組長
基隆市天外天垃圾焚化廠（10）	基隆市環保局科長	科長
	信鼎技術服務股份有限公司	廠長
臺北市大安運動中心（9）	救國團－臺北市大安運動中心	執行長
金門縣立教養院－福田家園（10）	金門縣政府社會處	科長
	財團法人晨光社會福利基金會	創辦人兼院長
國道高速公路局泰安服務區（10）	南仁湖企業流通事業群管理處	協理

資料來源：本研究整理。

# An Analysis of Collaboration Effectiveness and Issues: Examples of Golden Thumb Award Recipients

Shu-Hsin Lin<sup>a</sup>

## Abstract

Researchers of public-private partnership (PPP) generally focus on system design and execution, and rarely on the effectiveness of the partnership. Partnership programs generally are highly social. Therefore, whether public private partnership truly fulfills the objective to ease government financial burden and increase service quality as theory or government itself claims, or what social traits it shows, are the key focuses of this paper. With the award winners of the 1st to 10th Golden Thumb Award as research subjects, this research aims to understand the effectiveness and issues of PPP via systematic survey and in-depth interviews.

Research shows that PPP may achieve the following effectiveness: (1) economic benefit: increase efficiency and mitigate risks for the public sector and enhance social image and reputation for the private sector; (2) financial benefit: reduce financial burden of the public sector and diversify financial risks for the private sector; (3) societal benefit: enhance quality and professionalism of the public sector and expand the scope of social services. However, the most common issue during partnership is the differences in mutual understanding. Contract management is also a key factor in achieving

---

<sup>a</sup> Distinguished Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. e-mail: susin@mail.ntpu.edu.tw.

the sustainability of the partnership. In sum, this research proposes three factors which affect the effectiveness of partnership: recognizing the characteristic of partnership, strengthening the understanding of the public sector towards the target and essences of partnership, and enhancing the capability of the public sector in long-term contract management.

**Keywords:** partnership, contract management, economic benefit, financial benefit, sociality benefit



# 我國資安行政法人被終結的個案研究： 斷續均衡理論的修正與應用\*

李天申<sup>a</sup>

## 《摘要》

行政院於2001年起，委託資策會成立技服中心，作為協助政府推動資安的專責機構。馬英九執政後期，決定將該中心改為行政法人性質的資安中心，並改由科技部監督。2016年4月資安中心正式掛牌，但不到兩個月，該行政法人即被新上任的蔡英文政府廢除，回復為原來的技服中心。後來，蔡政府配合政府組織再造，將技服中心再度改制為行政法人。行政法人性質的資安機構，歷經設立、廢止、再設立的過程，是臺灣第一個、也是唯一曾被廢止的行政法人。作者透過文本分析與訪談，運用修正的斷續均衡理論，解釋該行政法人資安中心被終結的原因與過程。本研究發現，本政策終結個案為高度政治性，而促成政策變遷的主因為法案審議不夠嚴謹，以及政治環境發生劇變。

[關鍵詞]：行政法人、資通安全、政策終結、斷續均衡、政策變遷

---

投稿日期：民國113年2月22日。

\* 本文部分研究經費係由國科會補助（計畫編號：MOST 111-2410-H-845-015-MY2）。感謝匿名審稿人與編輯委員會提供之修正意見，惟一切文責仍由作者自負。

<sup>a</sup> 臺北市立大學社會暨公共事務學系副教授，e-mail: tienshen@utapei.edu.tw。

## 壹、前言

臺灣政府與企業資通訊系統被駭客攻擊的次數，名列世界前茅。為落實國家資通訊安全，陳水扁執政時，經濟部於 2001 年 3 月委託財團法人資訊工業策進會（簡稱資策會）成立「行政院國家資通安全會報技術服務中心」（簡稱技服中心），以委託「政府捐助之財團法人」（簡稱公設財團法人）辦理的方式設置資安團隊。技服中心的主管機關最初為經濟部，之後轉至行政院研究發展考核委員會（簡稱行政院研考會）、資通安全辦公室（簡稱資安辦）。馬英九執政後期，行政院推動技服中心行政法人化，2015 年 12 月取得立法院第八屆第八會期的支持，2016 年 4 月正式將其改制為國家資通安全科技中心（簡稱資安中心），並改由科技部監督。當時，蔡英文已當選總統但尚未就任，有 3 位資安學者扮演「關鍵批評者」，在臉書大力批評此項政策，獲得時代力量與民進黨立委的積極回應，並在時代力量黨團的提案下，立法院於 5 月即三讀通過廢除該行政法人的設置條例。蔡英文就任總統後，正式廢止該行政法人組織，相關業務回歸委辦形式的技服中心。為推動政府資安體系再造，2018 年 5 月，立法院通過資通安全管理法（簡稱資安法），將資安體系法制化。之後，蔡英文政府推動設立數位發展部、資通安全署（簡稱資安署），以及將技服中心再度改制為行政法人國家資通安全研究院（簡稱資安院），相關法案於 2021 年 12 月立法院第十屆第四會期完成立法，並於 2023 年 2 月正式上路。

如同機關自辦、委託辦理，行政法人也是政府執行公共任務、提供公共服務的一種組織屬性。政府設置資安專責機構以來，其組織型態是在「委託辦理」、「行政法人」二者之間擺盪，而該機構在組織發展的歷程中，多數時間為單純配合行政部門的政策，且無太多政治上的外力干擾。在馬英九與蔡英文執政期間，資安中心不僅是國內唯一被廢止的行政法人，後來又以行政法人資安院的型態再現。相對於其他次的組織屬性變遷，資安中心在馬政府執政期間，在以綠營居多數的第九屆立法院提案下，掛牌不到兩個月即被廢止，極為特殊。需說明的是，「公共政策」可採狹義認定，如須符合有公共計畫、社會目標導向、面對權力競逐的政治決定等三個條件才屬之（Cochran & Malone, 1995, pp. 1-2）；然而，其亦可廣泛界定為「政府選擇去做或不去做的任何事情」（Dye, 1972, p. 2）。資安中心採用何種組織屬性，

表面上是政府體系的內部事務，與社會公眾直接發生連結的一般性政策不盡相同，但無論成立或廢止行政法人，均是行政與立法兩權互動下的結果，且會影響國家安全。換言之，該組織是否以行政法人的屬性來運作，涉及行政組織法的審議，是一種政府「做或不做」行政法人的選擇，可視為廣義的公共政策。確切來說，本文所指的「政策」，非指全國性的資安政策，而是資安專責機構組織屬性的選擇，而此一變遷又涉及行政組織法的執行與廢止。進一步而言，資安機構組織屬性的變化不僅是組織結構的變革，同時也是可從宏觀層次來探討的「政策變遷」(policy change)。我國首家資安行政法人—資安中心的廢止，即屬於政策變遷中的「政策終結」(policy termination)，而此一政策終結來得突然且意外，其終結的原因與過程值得被深入探究。然而，蔡政府於 2018 年通過資安法，2023 年成立資安署以及同為行政法人性質的資安院，顯示當前資安政策已比 2016 年廢止行政法人資安中心時，更為明確與重要。是以，本文提及「政策終結」，不意味我國資安政策或是資安專責組織已不復存在，而係聚焦於 2016 年我國首家資安行政法人、也就是資安中心被廢止的部分。

在公共政策的學理上，可用於解釋政策變遷的相關理論繁多，如漸進主義 (incrementalism)、路徑依賴 (path dependence)、倡議聯盟架構 (advocacy coalition framework, ACF)、政策窗 (policy window)、斷續均衡 (punctuated equilibrium) 等，但這些理論未必都能解釋為何會發生劇烈的政策變遷。具體而言，漸進主義、路徑依賴、倡議聯盟架構、政策窗等理論，均不適合解釋本個案首度行政法人化的政策為何被終結，理由如下：第一，廢止資安中心為迅速發生的劇烈變遷，不是緩慢的演進，與漸進主義不符。第二，在資安專責機構組織型態的變化過程中，最初的委辦模式並未產生明顯的「自我強化」(self-reinforcing)，難以運用路徑依賴理論解釋。第三，本個案中並無針對資安議題長期運作的倡議聯盟，故倡議聯盟架構對於本個案的解釋力也不足。第四，根據政策窗理論，在政策系統中相互獨立、各自發展的問題流、政治流、政策流，在關鍵時刻於政策企業家 (policy entrepreneur) 的努力下匯流，造成政策變遷 (Kingdon, 2003)，本個案雖有清晰的多元流，但因無主動積極匯聚多元流的政策企業家，故也排除該理論的應用。

相對於前述理論，常被用來分析劇烈政策變遷的斷續均衡理論，其主要概念諸

如「政策次級系統」(policy subsystems)、**「總體政治系統」**(macropolitical system)、**「政策壟斷」**(policy monopoly)、**「政策形象」**(policy image)、**「制度場域」**(institutional venue)等，有助於吾人理解行政法人資安中心在短時之內被廢止的來龍去脈，但架構仍有需調整之處。因此，本研究運用修正後的斷續均衡理論，採用文本分析與訪談法，探討本個案的關鍵問題：行政法人資安中心從設置條例在第八屆立法院尾聲三讀通過、到被第九屆立法院與蔡政府正式廢除，前後不到半年，其何以快速地被政策終結？其原因與過程為何？另須說明的是，蔡政府後來又成立同為行政法人的資安院，根據林佳靜(2022)的研究，主要是配合政府資安體系的整體再造，時空環境與馬政府不同，且二次行政法人化的原因與過程均相對單純，故本文不對此深入探究，但仍會描述其梗概，進而提出本研究的觀點。

最後，關於章節安排，本研究分成五節。第貳節為文獻探討，檢閱政策變遷與終結、斷續均衡等理論的相關文獻，並提出本研究對於其架構的修正；第參節為概述資安專責機構組織屬性的變遷歷程，以便讀者掌握本個案的完整發展過程，但重點仍在於行政法人資安中心被廢止的階段；第肆節為研究方法，說明本研究的方法與過程，以及信效度的問題；第伍節運用修正後的斷續均衡理論，進行本政策終結個案的分析；第陸節為結論。另外，本研究交叉使用「技服中心」、「資安中心」這兩個名詞，事實上二者為同一「資安專責機構」，只是在委託資策會時稱為「技服中心」，改制行政法人後稱為「資安中心」。雖為同個組織，這兩個名詞在不同階段有不同意義，故本研究在行文時不予統一，以優先採用「資安專責機構」此一中性說法為原則，必要時視前後文脈絡決定以「技服中心」或「資安中心」稱之。

## 貳、文獻探討

我國資安專責機構的組織屬性，從委託公設財團法人、成立行政法人資安中心、廢止行政法人並回歸委託公設財團法人、再度轉型行政法人資安院，歷經多次政策變遷。其中，從首度成立行政法人、到該法人被廢止，前後不到半年，是急遽發生的政策終結，連行政部門也因應不及。這段過程，也是該個案組織屬性政策變遷中最特殊的一段歷程。相對於漸進主義、路徑依賴、倡議聯盟架構、政策窗等研

究政策變遷的理論，斷續均衡理論更適合分析行政法人資安中心的政策終結。對此，本節先探討政策變遷與終結的意涵，政策終結的原因與策略，繼而探討斷續均衡的理論文獻，最後提出本研究運用於本個案的理論修正架構。

## 一、政策變遷與終結

所謂的政策變遷，是對現行政策所從事的變革活動（莊文忠，2003，頁 17），或者說是當前政策被其他政策取代（丘昌泰，2022，頁 206）。吳定（2013）賦予政策變遷較完整的定義，其係指某項服務、方案、計畫或政策付諸執行後，經過政策評估的程序，基於各種理由，不再以原有樣貌繼續執行，而作某種程度的改變。根據 Hogwood 與 Peters（1983）的分類，政策變遷可分為創新（innovation）、維持（maintenance）、賡續（succession）、終結（termination）等四類，行政法人資安中心的廢止屬於政策終結的實際案例（DeLeon, 1978, pp. 375-377），而終結可視為政治過程（political process）（Bardach, 1976）或政治現象（phenomenon）（DeLeon, 1987）。

關於政策終結的定義，Bardach（1976）認為它是「採用 A 政策來汰換或縮減 B 政策」。DeLeon（1987）認為，終結是「機關的結束、政策的轉向、計畫的消滅、局部功能的結束、財政的緊縮」。吳定（2013）將其該定義微調，指出政策終結為「機關組織的終止、基本政策的轉向、計畫的失敗、或財政的緊縮，而導致政策全部或部分的終結」。是以，政策終結的標的是多元的，至少可分成功能、組織、政策、計畫等類型（Daniels, 1997），其推動可分為爆炸（big bang）、長泣（long whimper）等兩種方式（Bardach, 1976; Lester & Stewart, 2000）。爆炸式的終結，係指終結來得突然，以「迅雷不及掩耳」的速度快刀斬亂麻，反對者根本來不及反應，但必須掌握機會窗的開啟時機（Geva-May, 2004），且之後可能會引起激烈的反彈；相較之下，長泣式的終結較為緩和，採用減漸主義（decrementalism）的逐步推動，但時間若拖太久，反對者集結反制，可能會導致終結失敗。行政法人資安中心及其設置條例的廢止，是在 2016 年立法院第九屆第一會期快速發生，而非多年的長期醞釀，是一種爆炸式的政策終結。

一個政策或組織何以要終結，DeLeon（1983）提出財政需要、政府效率、政治意識形態等三個原因：在財政需要方面，是從減少政府的財政負擔為考量；在政府

效率方面，係從成本、效益、績效的角度來評估；至於政治意識形態，則與主政者思維有關。舒緒緯（2018，頁 16-24）綜合林水波（2005，2007）、Birkland（2001）等研究，將政策終結的原因歸納為十項，包括：第一，政策時空環境變遷；第二，有錯誤的前車之鑑；第三，財政負擔沉重；第四，經濟、效率、效能不彰；第五，政策立論基礎改變；第六，意識形態改變；第七，與競爭合作的其他單位功能相近疊床架屋；第八，對政策有不當或過度的期待；第九，政治制度失靈；第十，執行不力。至於推動終結的策略，Behn（1978）提出：第一，不要釋放風向球，以防刺激反對者動員，計畫出手就要無懈可擊；第二，擴大支持者，營造終結是大勢所趨的氛圍；第三，強調未終結的負面危害；第四，改變大眾與利害關係人的意識形態，使其認同終結；第五，不妥協，以彰顯決心，以及免於終結的時程延宕；第六，聘用沒有包袱的外部人員擔任終結者；第七，避免在議會表決，以防無法掌握支持勢力而出現變數；第八，不要侵犯立法部門的職權，以免引起反感；第九，接受因終結而造成的短期成本增加；第十，彌補既得利益者，減少其對於終結的不滿；第十一，宣稱不是終結，而是採納不同的備選方案；第十二，有必要才終結，以降低反對聲浪。

究實而論，國內分析政策終結的本土性研究文獻有限。除孫煒（2002）以民進黨首次執政的重大政策變遷（如核四停建案），以及舒緒瑋（2018）以高雄市試辦國中自願就學輔導方案為個案來探討之外，僅有黃錦女（2018）以蒙藏委員會，以及劉學成（2007）、曾惠絹（2000）以精省案為公共組織終結個案的碩士論文。另外，政策終結的研究問題多為探討終結的原因、策略、影響成敗因素等，缺乏明確的分析架構，故應可輔以其他較成熟且完整的政策變遷理論來補充。就資安中心行政法人化的政策終結而言，本研究認為，修正後的斷續均衡理論較適合作為分析架構。

## 二、斷續均衡理論

一個公共政策的發展過程中，多數時間是依照漸進主義的邏輯來穩定變化，但有時會出現劇烈改變（True et al., 2007）。Baumgartner 與 Jones（2009）深入研析美國多項公共政策之後，於 1993 年發表經典著作《美國政治的議程與不穩定》中提出的斷續均衡理論，便是要描述與解釋這個現象。斷續均衡理論將政治系統分為「政

策次級系統」，以及由總統與國會構成的「總體政治系統」（Baumgartner & Jones, 2009; Jones & Baumgartner, 2012）。所謂「政策次級系統」，Jordan（2002）將其界定為「對特定政策立場相同之民眾、政治人物、文官組成的聯盟」；羅清俊（2020，頁 100）認為特定政策領域之次級系統的成員，包含具正式權威的行政主管機關、特殊利益團體、專家、媒體等。Baumgartner 與 Jones（2009）認為，由於總統與國會受限於「有限理性」（bounded rationality），總體政治系統無法同時處理所有政策議題，因此，各項政策平時是由各自所屬的政策次級系統「平行處理」（paralleling processing）。Baumgartner 與 Jones（2009, pp. 3-17）針對新聞報導論調（tone）、某些政策議題的國會活動進行縱向分析後發現，政策次級系統有「長期脆弱」（long-run fragility）的現象，政策過程除了有漸進主義者關注的穩定期，也有迅速重大變遷階段，亦即所謂的「斷續均衡」，促使政策在短時之內快速變動並達到另一個均衡。

斷續均衡理論的核心提問，就是政策為何會發生驟變？Baumgartner 與 Jones（2009）及 True 等人（2007）的解釋是，政策次級系統平時是由對該政策有興趣的少數人掌控政策制定權，形成「政策壟斷」，當政策次級系統崩潰時，總體政治系統就會接續處理，致使政策有可能在短時間內發生重大變化。根據 Baumgartner 與 Jones（2009, p. 7）的界定，政策壟斷具有兩項重要特徵：其一，由一個可定義的制度結構（institutional structure）來負責政策制定，而該結構會限制政策過程的可近性（limits access to the policy process）；其次，該制度結構具有強大的支持理念，而該理念常與核心政治價值相關。確切來說，政策壟斷係指政策次級系統中具有強大影響力的團體或聯盟，他們可阻礙外部團體實際參與重要的決策和政策變遷（Givel, 2006）。

造成政策次級系統崩潰的原因，是「政策形象」（policy image）與「制度場域」（institutional venue）的改變。根據 Baumgartner 與 Jones（2009, p. 25）的界定，政策形象係指該政策被人們了解與討論的情形，制度場域則是決定政策的機構。魯炳炎（2014，頁 23）認為，政策壟斷、政策形象的形塑與在場域中是否具主導權有關，當某群體能說服場域中的其他人，即能創造政策壟斷。當發生危機或政策企業家引導大眾注意時，政策議題的定義或形象就有可能改變，進而打破政策壟斷，為激烈的政策變遷鋪路（羅清俊，2020，頁 102）。更確切地說，當某政策問

題或議題被提出時，若政策壟斷次級系統以外的利害關係人不發聲，政策次級系統將會繼續被少數人壟斷，政策只會出現小幅改變，此為「負向回饋」(negative feedback)；相對地，若外部環境能對政策壟斷次級系統形成夠大的壓力，也就是當政策形象被改變，政策次級系統的壟斷就會被打破，創造出政策驟變的機會，此為「正向回饋」(positive feedback) (True et al., 2007)。簡言之，負向回饋是政策次級系統中抗拒變化、欲維持現況的力量，而正向回饋則是造成系統動盪、創造變化的力量 (廖唯傑、莊仕憲，2020)。Baumgartner 與 Jones (2009, p. 21) 認為，重新定義議題，促使原本對該議題無動於衷的人採取行動，也就是「動員冷漠者」(mobilization of the apathetic)，改變政策形象，可讓政策過程趨於不穩定，進而驟變。根據 Givel (2010) 的歸納，破壞均衡狀態的外部干擾因素，包括利益團體、政黨、民選官員、國會委員會、危機、戰爭、新技術、科學變革、激進的經濟變革以及改革運動等。

檢視國內外的學術文獻，斷續均衡的現象在諸多領域已被證實，公共預算方面的成果尤其豐碩 (廖唯傑、莊仕憲，2020；Breunig & Koski, 2006; Jones & Breunig, 2007; Jones et al., 2003; Jordan, 2002, 2003; Ryu, 2009)。另外，Baumgartner 與 Jones (2009) 於其經典著作《美國政治的議程與不穩定》書中，運用斷續均衡理論分析多項公共政策的劇烈政策變遷，包括核能、殺蟲劑、藥物濫用、都市政策、聯邦煙草管制、汽車安全等。此外，諸如美國的環境保護 (Baumgartner, 2006; Repetto, 2006)、林業 (Wood, 2006)、民防 (Mortensen, 2007)、禁酒令與廢止 (Schrad, 2007)、社會安全 (True, 1999) 等多項公共政策的劇烈變遷，甚至選舉結果 (Jones et al., 2003)，均可藉由斷續均衡理論獲得合理的解釋。至於我國的個案研究方面，運用斷續均衡理論分析劇烈政策變遷的文獻數量相對較少，而且多與其他理論結合，例如：徐幸瑜 (2022) 結合斷續均衡理論與政策窗理論，分析我國的空污防制政策；另外，方凱弘、梁綰琪 (2009) 同時運用斷續均衡理論、倡議聯盟架構、多元流理論，檢證桃園縣政府開徵地方稅的政策變遷。整體而言，斷續均衡是分析劇烈政策變遷的成熟理論，有其應用價值，但幾乎是運用於探討公共預算以及特定領域的政策變遷，鮮少針對個別的公共組織進行研究，而我國的本土個案研究更是缺乏。

### 三、小結：理論架構的修正

政策終結為政策變遷的一種類型，有學者探討與歸納其成因與策略，但缺乏完整的架構，若能以政策變遷的相關理論來輔助，可使分析更為完善。本研究為探討資安專責機構組織屬性的變遷歷程，並以該機構首度行政法人化被急遽終結為探討的核心，故以修正後的斷續均衡理論來分析。而斷續均衡、政策終結這兩項理論的結合，也是本研究所嘗試的創新作法。

斷續均衡理論係自美國政治所發展而來，涵蓋「政策次級系統」、「總體政治系統」、「政策壟斷」、「政策形象」、「制度場域」等概念，若將相關概念運用於我國，應進行某種程度的修正。其中，總體政治系統在美國為總統與國會，在本個案中，修正為審議所有預算案、法律案的立法院；而通過與廢止行政法人的國會，分屬藍綠板塊大幅逆轉的第八屆、第九屆，本研究也將立法院的換屆審議，視為另種特殊型態的制度場域移轉。至於政策次級系統，於本個案界定為規劃主管資安相關政策的行政體系。在第八屆立法院尾聲、第九屆立法院之初期，資安專責機構的行政法人化政策也有不同的政策形象。第八屆立法院由行政部門主導的政策壟斷，到第九屆立法院立即被打破，進而造成快速、劇烈的政策變遷。

需說明的是，在政策變遷的相關個案中，通常會有鮮明的「政策企業家」，本研究將其修改為「關鍵批評者」。確切而言，本個案雖有強力反對資安專責機構行政法人化、且獲得立法院重視與採納的資安專家，這些人在論述上雖扮演關鍵角色，但並未領導整個政策變遷過程，也未組織聯盟，稱不上是對該議題投入大量時間與資源的政策企業家（徐幸瑜，2020；Kingdon, 2003），但卻又對本個案產生重大的影響力。對此，本研究進行個案分析時，將「政策企業家」此一角色名稱修改為「關鍵批評者」，以符合實際情形。

### 參、資安專責機構組織屬性變遷歷程之概述

所謂「資安即國安」，資安專責機構的設置與國家安全息息相關，而其組織屬性關乎其運作成效，重要性不言而喻。本節分成兩個部分：在第一部分，先介紹我國資安專責機構的沿革與發展歷程；在第二部分，針對資安中心行政法人化的終結

歷程，以及最關鍵的 3 位批評者，進行簡略的介紹，以銜接下一節的個案分析。

## 一、組織沿革與發展歷程<sup>1</sup>

關於我國資安專責機構的濫觴，係於 2001 年 1 月，行政院依據第一期「建立我國通資訊基礎建設安全機制計畫（90 年至 93 年）」，成立「行政院國家資通安全會報」（簡稱資安會報），並於 3 月設置技服中心。技服中心自成立以來，人力編制、業務持續擴張，其監督機關歷經數次變化，且在 2016 年曾短暫改制為行政法人資安中心。本研究參考相關資料並輔以訪談後，依據資安專責機構之監督單位與工作重點的轉變，將其從 2001 年成立以後的發展歷程，劃分為五個階段，依序為：「初始階段：2001/3~2004/12」、「擴展階段：2005/1~2015/12」、「改制階段：2016/1~2016/5」、「回復階段：2016/6~2021/12」、「再度改制階段：2022/1 之後」，以下依序說明之（林佳靜，2022）。

### （一）初始階段：2001/3~2004/12

2001 年 3 月，技服中心成立，由經濟部技術處編列科技專案補助預算委託資策會執行，最初編制為 35 人。技服中心初期的主要任務為：支援國家資安基礎建設、成立代表我國政府的資安事件通報與處理協調中心、參加國際資安事件與技術論壇組織、支援資安事件緊急應變中心機制之運作、提供政府資安通報與諮詢服務、資安事件處理與鑑識業務、協助政府網管人員建立資安偵測及掃描能量等。

### （二）擴展階段：2005/1~2015/12

2005 年 1 月，技服中心的監督與預算編列機關改為行政院研考會。移轉之初，技服中心編制為 70 人，其後持續擴增。技服中心在本階段的主要使命為扮演政府資安技術幕僚，以及協助解決國家重大資安問題。2012 年 1 月，行政院成立常設任務編組—資通安全辦公室，技服中心於 2013 年 1 月改由資安辦委辦與督導，並將編制逐步擴增至百人以上。資安辦接手監督技服中心後，確立行政法人化的可行性，經

---

<sup>1</sup> 有關本個案的介紹，係作者以林佳靜（2022）碩士論文為素材，輔以訪談相關人士後，由作者自行整理歸納，並請該機構人士確認正確性。

向行政院爭取，獲得同意並改由科技部擔任監督機關，設置條例於 2015 年 12 月在立法院三讀通過。

### （三）改制階段：2016/1~2016/5

2016 年 1 月，技服中心啟動改制行政法人資安中心的行政作業。首任董事長由科技部常務次長擔任，董事涵蓋產官學界，但具有官員身分者「僅」約三分之一，且有產業界人士在內，故有立法委員批評政府監督遭到弱化。<sup>2</sup> 4 月 1 日，資安中心掛牌運作。但 5 月 3 日，資安中心的設置條例即被立法院廢止，行政院透過國民黨立委提出覆議但失敗，相關業務回歸委辦的技服中心。

### （四）回復階段：2016/6~2021/12

2016 年 6 月，因應行政法人資安中心被廢止，相關業務回歸資策會委辦的技服中心，監督單位為科技部。2017 年 8 月 1 日，行政院設立資通安全處，並督導技服中心。在本階段，技服中心協助資安處研擬資通安全管理法，並於 2018 年 5 月立法院三讀通過。2021 年 12 月，立法院三讀通過數位發展部組織法、數位發展部資通安全署、國家資通安全研究院設置條例，技服中心配合成立數位發展部，轉隸國家資通安全研究院，再度成為行政法人。

### （五）再度改制階段：2022/1 之後

關於技服中心改制行政法人國家資通安全研究院，歷經 2022 年整年度的行政作業規劃，2023 年 2 月，正式掛牌運作。我國資安專責機構二度成為行政法人，並以數位發展部為監督機關。

從上述的說明可知，資安專責機構自從 2001 年成立以來，對於政府資安工作的推動具有莫大貢獻，但組織卻處於長期不穩定的狀態。本研究認為該機構如同「寄居蟹」，長期居住在「資策會」的外殼下生存。對此，本研究將資安專責機構在各時期的監督單位、組織屬性、階段重點整理為表 1。

---

<sup>2</sup> 我國行政法人法、各家行政法人設置條例當中，均未規範政府機關代表於行政法人董事會中的最低比例。

**表 1**

資安專責機構於各時期之比較

時期		監督單位	組織屬性	工作重點
初始	2001/3~2004/12	經濟部	委辦	技術學習，初步建置
擴展	2005/1~2011/12	行政院研考會	委辦	技術成熟，業務增長
	2012/1~2015/12	行政院資安辦	委辦	爭取行政法人化
改制	2016/1~2016/5	科技部	行政法人	行政法人掛牌與廢止
回復	2016/6~2017/7	科技部	委辦	業務廣續推動
	2017/8~2021/12	行政院資安處	委辦	
再度改制	2022/1~2023/1	行政院資安處	委辦	再度規劃行政法人化
	2023/2 之後	數位發展部	行政法人	再度成立行政法人

資料來源：修改自“行政法人化政策變遷及其對組織之影響：以國家資通安全會報技術服務中心為例”，林佳靜，2022，臺北市立大學，頁 32-33。

資安專責機構的監督單位歷經多次轉換。本研究詢問前技服中心高階主管 A 君，得知改變監督單位的原因，是基於提供機構運作經費的單位變動。例如，最初由經濟部擔任技服中心的監督單位，係因經濟部透過技術處的科技專案計畫（簡稱科專計畫）的經費來補助資策會設立中心；改制資安中心時改由科技部監督，係因科技部可運用科學技術發展基金（簡稱科發基金）挹注行政法人。另外，技服中心為「委辦」，資安中心為「行政法人」，二者有哪些差異？本研究將其整理為表 2。

**表 2**

技服中心與資安中心比較表

	技服中心	資安中心
辦理方式	政府委託資策會辦理	行政法人
設立依據	定期招標與議約	設置條例
法人格	無	有
董事會	無	有，監督機關遴聘，官員可兼董事長
組織管理	依契約	依內部規章
監督機關	提供經費，依契約監督	補助預算，依設置條例監督、辦理年度績效評鑑
立法院	無法直接監督	審議預決算，法人首長須備詢

資料來源：本研究整理。

根據表 2，技服中心由監督機關編列預算並委託資策會辦理，必須定期招標與議約；在這個型態之下，沒有法人格，無法成立董事會，組織管理一切依照契約規範，並由監督機關依照契約來監督，立法院無法直接監督。另據前資策會高階主管 F 君的說法，即使是資策會的目的事業主管機關—經濟部，也高度尊重該委辦計畫的獨立性，幾乎不干預技服中心的運作，並且完全配合行政法人化來辦理人員退撫金、設備移轉等作業。

整體而言，技服中心在資策會之下運作，受監督密度不高。然而，技服中心改制為行政法人資安中心，其設立依據為立法院三讀通過的設置條例，具有法人格，設有董事會，成員由監督機關科技部遴聘，官員可兼任董事長；另外，行政法人可自訂專屬的內部規章，作為組織管理的依據；監督機關除了提供預算補助，須依照設置條例來監督、評鑑法人運作；再者，立法院會審議法人的預決算，而且法人首長必須接受立委的質詢。對此，前行政院資安辦公室高階主管 C 君、前行政院研考會官員 E 君在受訪時，均表示資安專責機構的屬性曾委託專業機構評估，以行政法人較為適宜，因為其業務具有半公權力，聘用技術人員難以透過國家考試，需要更大的彈性。本研究亦認為，資安專責機構採用行政法人的型態運作，比技服中心的委辦形式穩定、有制度，也較能被妥善監督。

## 二、首次法人化終結與關鍵批評者的概述

我國資安專責機構在 2001 年 3 月即成立，但多數時間為委託資策會辦理，僅在 2016 年時曾以行政法人資安中心的招牌運作，但短暫維持不到兩個月就被廢除，一切回歸原點。事實上，行政法人資安中心設置條例在 2015 年 12 月在立法院三讀通過時，關注本議題的人士不多。2016 年 1 月，綠營在總統、立法委員選舉大勝，政治氛圍大變，因而出現重新檢討資安中心組織屬性的契機。3 月，鑑於行政法人資安中心即將於隔月掛牌，3 位關鍵批評者在網路強力批評此政策，獲得時代力量、民進黨立委的呼應。在時代力量黨團提案廢止、民進黨團支持的情況下，廢止該行政法人，其業務回歸委辦的資策會技服中心，使政策進入新的長期均衡階段。

上述提到的終結資安中心行政法人化的 3 位關鍵批評者，皆為國內知名且重量級的資安專家，兼備理論涵養與實務經驗。這 3 位學者在 2014 年 5 月時，即曾以「反對服貿協議開放資通訊產業聯盟」發起人的身分，表示基於資安與國安的重大

疑慮，反對服貿開放二類電信與電腦等資通訊相關業務，並發起學術界與專業人士的連署，獲得廣大迴響。因此，其對於資安中心不宜行政法人化的主張，容易吸引同因「反服貿」而興起的新興政黨—時代力量的注意，進而促成政策終結。

## 肆、研究方法

本文採用質性研究。為探討行政法人資安中心被廢止的原因與過程，本研究以文本分析、訪談為主要方法，素材包括國內外學術論文與專書、媒體報導、關鍵批評者的臉書文本，以及作者從事訪談的紀錄。其中，有關訪談的部分，受訪者計有 7 人，涵蓋資安（技服）中心、行政院資安辦、科技部、研考會、資策會之高階主管，以及立法院時代力量國會辦公室成員、資安學者（關鍵批評者）等，其代碼為 A 至 G，其簡介與訪談日期如表 3 所示：

表 3

本研究受訪者一覽表

代碼	受訪者簡介	訪談日期	逐字稿
A	前技服中心高階主管	2016/7/29	有
B	資安學者，亦為本個案的關鍵批評者	2017/4/18	有
C	前行政院資通安全辦公室高階主管	2016/7/29	無
D	前科技部簡任官	2017/4/13	無
E	前行政院研考會簡任官	2017/4/13	無
F	前資策會高階主管	2016/7/4	有
G	前時代力量國會辦公室成員	2023/6/5	有

資料來源：本研究整理。

這些場次的訪談，均由作者本人親自聯繫與面訪，並於事前就提供訪談大綱供其參考，並採「半結構式（semi-structured）」的方式進行。有關訪談大綱的內容，會依據個別受訪者的身分與經歷來客製化個別設計，故無一體適用的統一版本，但內容與方向大同小異，主要就是了解資安中心行政法人化的原因、被廢止的過程，以及詢問受訪者對於該行政法人被廢止的看法。在次序的安排上，作者於資安中心被廢止行政法人後的不到 3 個月內即打鐵趁熱，立即訪談當時該機構的高階主管 A

君，行政院資安辦督導該機構的 C 君，以及該中心所隸屬的資策會高階主管 F 君。隔年，作者又陸續成功訪問於網路上批評行政法人化的資安學者 B 君，曾短暫監督行政法人資安中心的科技部簡任官 D 君，以及曾主管該個案的行政院研考會簡任官 E 君。另外，於該廢止案扮演關鍵角色的時代力量立法院黨團，或因政治上的考量，在 2016、2017 年時，作者未訪談成功，直至 2023 年，因受訪者已離開立法院，方有機會進行訪談，以了解該黨當時決定推動廢止該機構的考量。

需說明的是，由於本機構的業務具機敏性，加上行政體系評論立法院的事務較為不便，故 C、D、E 等 3 位當時具事務官身分的受訪者，在受訪時未同意錄音，故訪談結束後無法謄打逐字稿，僅能盡快製作紀要作為備忘，故最終僅有 4 份完整的訪談紀錄，此為本研究的限制。另外，受訪者僅有 7 人，看似不多，但均為深入了解本個案的重要關鍵人士。其中有 6 場訪談，集中於行政法人被終結不久之後的 2016、2017 年，受訪者當時均記憶猶新、歷歷在目，對於該廢止案均有深入的說明。值得一提的是，雖然不同受訪者對於是否支持資安中心行政法人化的看法未必相同，但對於法人化的緣由、被廢止的過程，以及時代力量與關鍵批評者之間的互動等，其說法均一致，正確性應相當高，故本研究的論述具有足夠的信度與效度。

## 伍、個案分析

根據斷續均衡理論，各項政策議題平時由不同的政策次級系統平行處理，當各次級系統由單一利益掌控，成員之間無意見衝突，便形成政策壟斷。一旦政策形象被改變，產生正向回饋，政策次級系統的平行處理機制將崩潰，制度場域改變，由總體政治系統接手處理，此時政策變遷就可能驟變。針對資安中心行政法人化的政策終結過程，本節運用上述概念，依事件演進的過程，並根據文本資料與受訪者意見，分成「政策壟斷下的首度法人化：總體政治系統失能，政策次級系統主導」、「負面政策形象的營造：關鍵批評者的主張」、「行政法人的終結：制度場域劇變」、「配合資安體系再造的二度法人化」等四個部分來依序分析。

## 一、政策壟斷下的首度法人化：總體政治系統失能，政策次級系統主導

資安專責機構的首度行政法人化，是政策壟斷下的產物。在馬英九執政期間，除 2016 年 2 月到 5 月之外，其它時間的行政部門、立法院（包括第七屆、第八屆）均由國民黨掌控，也就是「一致性政府」的型態。當時，資安並非立法院高度重視的議題，政策次級系統主要由行政部門主導，核心成員包括行政院（資安辦）、科技部、研考會等。在此結構下，除非有重大爭議被在野黨強烈杯葛，否則多數法律案，立法院多會配合行政院來通過。此外，立法院在每會期結束前，都有一波「法案大清倉」；加上年底時，第八屆立法院任期將屆滿，多數立委的重心在跑選舉，而非審議法案。該設置條例在行政部門主導的政策次級系統力推下，年初曾有疑慮的朝野立委也未積極反對，所以在 2015 年 12 月順利三讀通過。在此一階段，行政部門可說是「壟斷」了資安中心行政法人化的政策。換言之，資安中心的首次行政法人化，實際上是在總體政治系統「失能」、政策次級系統積極主導的情境下，立法院配合行政院來通過法案。

事實上，當時立法院並非對行政法人資安中心的設置毫無疑慮。2015 年 1 月 12 日，立法院司法及法制委員會首次審查行政法人資安中心設置條例，根據會議紀錄，國民黨蔣乃辛委員質疑行政法人無法解決政府與民間抵抗駭客能力差的問題，並擔憂立法院無法有效監督行政法人；民進黨高志鵬委員認為，以資安中心的人力與預算規模，難以做到研發；同為民進黨籍的尤美女委員則是擔心，行政法人化可能引發國安資訊外洩。然而，除了上述委員提出疑慮，由於當時國民黨執政並在立法院佔多數，而且總統、立法委員選舉將屆，該法案未被仔細審議。誠如前技服中心高階主管 A 君告訴作者，「當時設置條例會通過，主要是碰到總統大選，沒有經過立法委員很細膩的審議。」另外，某關鍵批評者 B 君也提到本案通過令他意外，其完整說法是：「實際上，這個案子是民進黨與國民黨在選前莫名其妙通過的。為什麼說莫名其妙？很多民進黨立委跟我講過，他根本不知道這件事，所以我說莫名其妙。」由以上說法可知，資安中心設置條例 2015 年在立法院審議時，雖曾有少數委員質疑，但未引起多數立委與媒體的關注，此也反映當時立法院對於該政策的影

響力是無足輕重的。

持平而論，個別政府機構的設置向來不是立法院、媒體的焦點。2015 年 12 月，立法院三讀通過行政法人資安中心設置條例時，社會關注度不高。事實上，B 君早在 2015 年 1 月 13 日即於臉書貼文，認為我國資安中心行政法人層級太低、缺乏法律授權、行政法人屬性不明，而且人員與經費都不充足，故主張行政法人化不恰當，並建議參考德國，以行政機關的形式來設置資安專責機構，但其意見未獲行政部門的重視。

關於行政法人資安中心「層級太低」的說法，並非無所本。當時，行政院設有任務編組性質的資安會報，由行政院副院長擔任召集人，並直接督導各部會的資安業務，包括技服中心；倘若技服中心改制為以科技部為監督機關的行政法人，其位階與三級機關相當。且弔詭的是，行政法人資安中心的法定監督機關為科技部，但科技部的法定職掌不含資安業務，故由科技部擔任該機構的監督機關是否適當，確實有討論空間。

需商榷的是，設立資安行政法人「缺乏法律授權」的說法。究實而論，規範資安體系架構的法律（即後來的資通安全管理法）為作用法，資安中心設置條例為組織法，二者法律位階相同，並無實施先後的必然關係。另外，假若資安專責機構的屬性依其意見比照德國採行政機關，其人力來源為透過國家考試，薪資較無彈性，對於專業的資安人才難有吸引力。事實上，2022 年 8 月數位發展部成立三級機關資通安全署之後，因推動業務需要，仍須大量的約聘雇人員，亦引發不小爭議，而且也不會因成立資安專責機關就不再需要資安行政法人，否則不會有資安院的設置。

## 二、負面政策形象的營造：關鍵批評者的主張

根據斷續均衡理論，要發生劇烈的政策變遷，必須賦予政策議題新的定義，改變政策形象，此也呼應 Behn（1978）提出的政策終結策略之一，就是要改變大眾與利害關係人的意識形態，以及擴大支持者，營造大勢所趨的氛圍。本個案的關鍵批評者為阻止行政法人資安中心上路，多次透過臉書表示反對。關鍵批評者的呼籲在 2015 年年底前乏人問津，但 2016 年政局巨大改變，其言論引發綠營共鳴，使行政法人化的政策形象被快速翻轉。

2016 年 1 月，民進黨在總統、立法委員選舉中大獲全勝，政治氛圍大為改變，

「反國民黨」、「對抗中國」成為當時的主流民意。3月10日，B君先在臉書轉貼標題為「駭客最愛？美專家：台灣遭駭全球第一！」的報導，隨後與另兩位關鍵批評者聯名呼籲網友轉貼「資通安全科技中心 4/1 掛牌運作緊急訴求」聲明。該文提到，過渡政府應該人事凍結，而且技服中心為體制外的單位，不該由私法人直接改制為行政法人。<sup>3</sup> 該則留言獲得 256 人按讚，108 則留言，分享人數高達 121 人，喚醒原本未重視資安行政法人議題的「冷漠者」，特別是時代力量與民進黨等泛綠陣營的立法委員。先是黃國昌、柯建銘、管碧玲等立委關注到本議題後，隨即接見關鍵批評者，並在第九屆立法院動員時代力量、民進黨立委，推動廢止該行政法人，促成了政策終結。有關關鍵批評者與立法院的互動、立法院廢止該機構的過程，本節後續有更完整的說明。

在這個階段，關鍵批評者直接質疑資安中心的職掌與權責。根據設置條例的規定，資安中心的法定職掌包括：（1）規劃及推動政府機關（構）資通安全防護機制；（2）協助政府機關（構）重大資通安全事件應變處置；（3）支援具有特殊敏感性之政府機關（構）資通安全防護工作；（4）規劃及支援國家關鍵基礎設施之資通安全防護；（5）規劃及協助政府機關（構）培育資通安全人才，推廣全民資通安全意識；（6）推動資通安全科技之研發、整合、應用及國際合作交流；（7）支援產業資通安全重大發展策略之需求；（8）其他與資通安全科技相關之業務。2016年3月11日，B君又再發文表示：

「其實你看這個條例的主要用語，『規劃，支援，協助，交流』就知道做什麼，反正資安問題越多，不是就會拿到更多錢，有錢有權又無責，把它戳破幹嘛？」

同日，B君張貼「救命啊！資安火燒厝」一文，公開向即將執政的蔡政府提出建言，呼籲「資安就是國安」，批評舊官僚不了解世界脈動，並質疑行政法人性質

---

<sup>3</sup> 該則臉書貼文的內容為：「不可以偷渡在四月一日掛牌運作，私法人資策會下的技術服務中心，直接變成科技部下的公法人國家資通安全科技中心，是在混亂當中，擴張人事員額，破壞完整資安架構的行為，為了國家資安的長治久安，不可以這樣做！請大家打電話給你的立委，散播本訊息，表示此事的嚴重性，這件事真的對國家的未來很重要，拜託大家！」

的資安中心不符合需求。<sup>4</sup>

究實而論，關鍵批評者試圖形塑「資安中心行政法人化不妥」的負面形象，即便對於該政策多所批判，卻從未主張將行政法人廢止。另外，關鍵批評者對於資安中心採行政法人的模式感到不滿，但僅是對組織屬性有不同意見，在政策理念（意識形態）的層次上，仍是認同資安的重要性。隨著 2016 年上半年政局丕變，民進黨即將全面執政，對國民黨政府不再友善，關鍵批評者對資安行政法人的批評不僅被時代力量、民進黨立法委員參採，並還被時代力量加碼提案廢止，整體氛圍對於資安中心極為不利。

### 三、行政法人的終結：制度場域劇變

2016 年 1 月 16 日總統、第九屆立法院選舉結束後，蔡英文當選總統，民進黨與時代力量等泛綠政黨取得立法院多數席次。<sup>5</sup> 這兩項選舉在同日舉行，但立法委員在 2 月 1 日、亦即選後的兩週即就職，代表新民意來監督行政部門，而總統須到 5 月 20 日才上任，中間出現長達四個月的過渡期。當時，行政院長毛治國因國民黨在兩大選中落敗而辭職，馬總統指派行政院副院長張善政接手，擔任 2 月至 5 月過渡政府的閣揆，接受新國會的監督。2016 年 2 月，第九屆立法院成立，國會板塊從原來的「藍大綠小」轉為「綠大藍小」，馬政府陷入「朝小野大」的執政困境。由於政局丕變，批評行政法人資安中心的聲浪高漲，反映制度場域在第八、九屆立法院的劇烈變化。在綠營主導的新國會，時代力量又加碼提案廢止，促成此一行政法

---

<sup>4</sup> 該則臉書貼文的內容為：「這些非資安專業出身的舊官僚，不了解世界的脈動，人類已經進入資訊社會的現狀，資安不再只是技術研究導向，資安管理更加重要，因為它深深地影響每個人的生活，甚至實體的安全，當高鐵的訊號系統或是核電廠的控制系統的防衛和受到攻擊時的反應，會是一個臨時編組的架構，科技部行政法人可以處理的事情嗎？」

<sup>5</sup> 根據中央選舉委員會的統計，在該屆總統選舉中，代表民進黨的蔡英文與陳建仁（689.47 萬票，得票率 56.12%），大勝國民黨的朱立倫與王如玄（381.34 萬票，得票率 31.04%）、親民黨的宋楚瑜與徐欣瑩（157.69 萬票，得票率 12.83%），政黨再度輪替。在立委選舉方面，在 113 個席次中，民進黨由上屆 40 席大增至 68 席（占 60.18%），國民黨由 64 席驟減至 35 席（占 30.97%），時代力量取得 5 席（占 4.42%）並成國會第三大黨，親民黨維持 3 席（占 2.65%），無黨團結聯盟為 1 席（0.88%），藍綠板塊由原本的「藍大綠小」翻轉為「綠大藍小」。

人的終結。

在第九屆立法院，時代力量初試啼聲即大有斬獲。時代力量的崛起，與反對馬政府兩岸政策有關。2014年3月，許多大學生與社運人士因反對政府簽署海峽兩岸服務貿易協議（服貿）而佔領立法院議場，亦即「太陽花運動」。事件結束後，林峯正、黃國昌、林昶佐等人發起籌組政黨，並命名為「時代力量」。時代力量的政治光譜偏綠，與強調臺灣主體性的民進黨接近。時代力量新科立委甫進入國會，需要透過問政來表現強力監督馬政府的氣象。根據時任國會辦公室主任的G君說法，由於時代力量在選舉時力推抗中保台、開放政府等理念，選擇監督議題時也延續此一脈絡，於是與「反服貿」、對行政法人資安中心有疑慮的資安學者一拍即合。

當時，關鍵批評者於2016年3月10、11日，在臉書上連續發表批評資安中心行政法人化的多篇貼文，獲得時代力量立委黃國昌的約見。其實在此之前，關鍵批評者因擔憂中資企業竊取臺灣IC設計技術人力，與尚未擔任立委的黃國昌早有互動。針對黃國昌委員重視資安中心的議題，其背後原因如某關鍵批評者B君受訪時所言：

「黃國昌那時剛當立委。我跟他討論說，你時代力量總不能什麼議題都台獨萬萬歲，要做出些實際的東西，那這剛好是你的機會，因為這是民進黨、國民黨過的，剛好凸顯你時代力量的不同。他可能有聽懂我這句話，所以他就很用心的去做這一件事情，是這樣一個因緣際會。」

此外，關鍵批評者的臉書貼文獲得關注後，也被民進黨立法院黨團黨鞭柯建銘委員約見，表達民進黨對本案的關切。3月14日，民進黨立委管碧玲隨即呼應關鍵批評者的主張，在臉書質疑資安中心行政法人化。根據B君的說法，在此之前，關鍵批評者與柯建銘委員、管碧玲委員並無淵源。當時任職於時代力量國會辦公室的G君認為，民進黨此舉是不願讓主打資安中心議題的光環被時代力量獨享。此時的時代力量、民進黨立法院黨團，對於設置行政法人資安中心的態度是一致反對。

3月15日，時代力量黨團正式提案，建請行政院、科技部在立法院完成資通安全管理法制定前，不得設置運作行政法人資安中心。在時代力量、民進黨等綠營立委均反對資安中心行政法人化、加碼主張廢止該行政法人的「正向回饋」下，加以馬政府面對「朝小野大」的僵局，原由行政部門主導的資安「政策次級系統」崩

潰，制度場域進入「總體政治系統」—以綠營為多數的第九屆立法院，並進入決策議程。3月29日，立法院院會討論廢止資通中心設置條例，原預計逕付二讀，但國民黨團站在維護行政院政策的立場而反對廢止案，進入為期一個月的朝野協商程序。此時仍是馬英九執政，但在「綠大藍小」的政治結構下，氛圍對於主張廢止資安行政法人的這一側較為有利。5月3日，時代力量、民進黨聯手動員，立法院院會無異議三讀通過資安中心設置條例廢止案，<sup>6</sup> 該項政策就此結束，而且是快速發生的爆炸式政策終結。事後，行政院雖透過林為洲、陳學聖等22位國民黨立委提出覆議案，但5月13日立法院記名表決時，再度藍綠動員，以27票贊成、67票反對<sup>7</sup>，覆議以失敗作收，資安中心確定回歸技服中心的原點，進入維持多年的新均衡狀態。

資安中心設置條例被立法院廢止後，時任行政院長張善政在接受媒體採訪時，表示該廢止案是閣揆任內最心痛、難過的事，並以「就像小孩玩家家酒一樣」來形容。<sup>8</sup> 從技服中心的角度觀察，此一政策終結主要就是因為時代力量立委所主導，而該黨的主張與關鍵批評者一致。如前技服中心高階主管A君對作者所言：

「資安科技中心歸屬問題，時代力量的立委認為資安科技中心應該由內政部主管，這是仿照德國聯邦資訊安全局受德國內政部之監督管理。另外，立委主張『資安即國安』，資安中心不適合為行政法人制度。我們曾經解釋很久，但立法委員一直不接受。當時民進黨還沒執政，就讓時代力量把設置條例給廢除了。」

總之，資安中心的設置條例被廢止，是馬政府在行政法人設立之初所未料到的結果，即使關鍵批評者本身也未主張廢止，而只是批評行政法人化的政策不妥當。但當政策形象轉為負面、原本由行政部門主導的政策壟斷被打破、制度場域出現重大變化，而時代力量、民進黨立委又被動員支持廢止案、反對覆議案，資安專責機構首度行政法人化的政策被終結，成為無可避免的結局。

<sup>6</sup> 詳見立法院公報第105卷第26期之院會紀錄，頁49-53。

<sup>7</sup> 詳見立法院公報第105卷第33期之院會紀錄，頁33-35。

<sup>8</sup> 參閱唐佩君（2016）。張揆：資安中心條例遭廢像玩家家酒。中央社，5月6日。2023年3月11日，取自 <https://www.cna.com.tw/news/aip/201605060238.aspx>。

## 四、配合資安體系再造的二度法人化

行政法人資安中心被第九屆立法院、蔡政府廢止後，業務回歸資策會委辦的技服中心，長達近八年。在資安中心回復為技服中心的兩年之內，組織人員流失超過兩成，並以技術人員居多（林佳靜，2022）。2018年5月，第九屆立法院三讀通過資通安全管理法；2021年12月，民進黨持續執政，且第十屆立法院仍「綠大藍小」，通過設置數位發展部、資通安全署等行政機關的組織法，以及資安行政法人的設置條例，並將機構名稱改為國家資通安全研究院。各界對於資安院又以行政法人的型態來設置，未再有明顯的反對聲浪。然而，蔡政府、馬政府均將委辦資策會的技服中心改以行政法人的組織型態來設置，究竟有何差異？本文將這兩時期的行政法人資安專責機構設置條例進行比較，如表4所示：

表 4

蔡、馬政府行政法人資安專責機構之比較表

		蔡英文政府	馬英九政府
法人名稱		國家資通安全研究院	國家資通安全科技中心
監督機關		數位發展部	科技部
董事會	人數	7 至 11 人	11 至 15 人
	來源	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政府相關機關代表。國家安全會議及國防部指派之代表為當然董事。</li> <li>● 資安研究相關學者、專家或對資通安全有重大貢獻之社會公正人士。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政府相關機關代表</li> <li>● 資安研究相關之學者、專家</li> <li>● 民間企業經營、管理專家或對資通安全有重大貢獻之社會人士</li> </ul>
	董事長	數位發展部部長兼任	科技部次長兼任
	開會頻率	三個月一次	三個月一次
監事會	人數	3 至 5 人	3 至 5 人
	來源	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政府相關機關代表</li> <li>● 資通安全研究、會計、審計、稽核、法律或財務相關之學者、專家</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政府相關機關代表</li> <li>● 資通安全研究相關之學者、專家</li> <li>● 法律、會計或財務有關之學者、專家</li> </ul>

資料來源：本研究整理。

根據表 4，蔡英文政府資安院、馬政府資安中心，除機構名稱、監督機關、董事會人數之外，其餘如董監事會組成來源、開會頻率等規定，均大同小異。然而，民進黨在不同時期對於行政法人資安專責機構的存廢，卻出現不同的立場，頗值得玩味。對此，本文以 2016 年 3 月民進黨批評資安中心最力的管碧玲委員對於行政法人資安中心的各項質疑，與蔡政府的資安院，依照資安體系、董監事會、人員、法規適用等面向來對比，如表 5 所示：

表 5

民進黨立委對資安中心之質疑與資安院比較表

	對馬政府資安中心之質疑	蔡政府資安院之現況
資安體系	資通安全管理法未通過，權力來源缺乏正當性。	已通過資通安全管理法，資安體系更加完備。
董監事會	產業界進入董事會，弱化政府控制權。	董事會均為政府機關代表、學者，無產業界人士，董事長由部長兼任。
	任用產業界擔任監事，弱化政府監督。	監事均來自機關與學界，無產業界人士。
	董監事會三個月才開一次會，弱化功能的意圖十分明顯，懷疑是為「董事長」量身定做。	相關規定與資安中心相同。
人員	新瓶裝舊酒，人力全由技服中心人員充任。	資安署協助重新招聘。
	明定成員非公務員，卻可以做行政處分。	相關規定與資安中心相同。
法規適用	排除政府採購法、國有財產管理法、預算法等相關規定，可無償或受捐贈而使用、擁有公有財產。	相關規定與資安中心相同。

註：「對馬政府資安中心之質疑」欄位中的文字，係來自管碧玲官方臉書，非作者所撰。

資料來源：本研究整理。

由表 5 可知，蔡政府執政期間，立法院通過資通安全管理法，成立主責政策規劃的行政機關—數位發展部、資安署，與馬政府成立資安中心時大為不同，此為蔡政府轉為支持設置行政法人的重要背景差異。此外，資安中心的部分董監事來自民

間企業，無法獲得民進黨立委信任，而資安院的董監事均為政府機關代表、學者，無民間企業人士擔任。再者，資安中心的人力均由技服中心轉任，曾被批評為「團出團進」；蔡政府成立資安院時，人員則是重新招聘，並由資安署協助作業。至於民進黨立委對資安中心的其他批評，資安院並無重大的差別。

綜觀資安行政法人的發展歷程，從成立、廢止、再成立，可發現馬、蔡政府在政治環境、資安體系、制度與組織設計等面向上的差異。若進一步探究，也可看見藍綠政黨之間的衝突，以及「誰掌握權力，誰就能決定政策與資源分配」的政治本質，而且行政部門能否獲得立法院的支持，尤其關鍵。

## 陸、結論

我國資安專責機構自陳水扁政府成立以來，歷經馬英九、蔡英文執政，從最初由財團法人委辦，然後轉型為行政法人，但掛牌不到兩個月行政法人即被廢止並回歸委辦財團法人，八年後再度轉型為行政法人，其組織屬性經過多次的政策變遷。在多數時間，資安專責機構是單純配合主管機關運作的組織，鮮少面臨強烈的政治干預。唯獨在馬英九執政時改制行政法人的資安中心，是我國第一個資安行政法人，因政治環境的丕變而被廢止，不僅是特殊的政策終結個案，也是國內唯一被廢止的行政法人。究實而論，國內有關政策終結的學術文獻並不多見，加上政策終結理論缺乏明確的分析架構，故本研究藉由用以探討為何會有劇烈政策變遷的斷續均衡理論，將其修正後，分析行政法人資安中心，何以被快速終結。

本研究訪談了解本廢止案的利害關係人後，針對資安行政法人為何被快速終結，提出兩項解釋。第一個原因是，在政策壟斷下，立法過程中的討論不夠周延。事實上，馬政府執政期間，資安政策次級系統在規劃與推動行政法人政策時，已有人提出質疑。然而，當時行政與立法部門均由國民黨掌控，而且多數立委忙於隔年初的選舉，形成由行政部門主導的政策壟斷，第八屆立法院未仔細審議，即通過科技部提出的行政法人設置條例。由於法案未經過嚴謹與充分的討論就通過，這也埋下後續爭端的種子。

第二個、也是更根本的原因是，政治環境驟變，政策形象被扭轉，導致政策終結。泛綠陣營在2016年總統、立法委員選舉大獲全勝，身為立法院新軍的時代力量

黨團更是力求表現。在這個氛圍下，關鍵批評者將行政法人化塑造為不妥當的政策形象，獲得泛綠立委的約見與認可。在總體政治系統—第九屆立法院的正向回饋下，政策不再由行政部門壟斷，時代力量黨團加碼提案廢止。經時代力量、民進黨兩黨立院黨團的動員，行政法人資安中心廢止案通過，且覆議失敗，因而被終結，業務回歸技服中心。2023年2月配合資安體系再造，技服中心再度改制為行政法人資安院。

綜上所述，行政法人資安中心發生爆炸式的政策終結，該過程為高度政治性。確切而言，在2015年12月時，總體政治系統是處在「失能」的狀態。當時，立法院雖維持運作，但多數委員心不在國會，未能充分發揮法案審議的功能，才導致資安中心行政法人化的議案在政策次級系統、也就是行政院的主導下，立法院配合行政院將法案三讀通過。不久後所發生的行政法人終結，是新國會檢討並推翻上一屆最後會期甫通過的法案，總體政治系統重掌主導權，由新一屆的立法院徹底壓制行政院，不再是淪為配合行政院的「立法局」，反映出制度場域的劇變。本個案也充分顯示我國朝野長期對立、法案審議品質不良的政治生態，即使是規模不大、不直接衝擊國計民生、可中性討論的行政組織法律案，也未能理性審議。

最後，本研究揭開國內唯一被廢止之行政法人的神秘面紗，有助於增進理解行政法人的本土發展經驗。稍可惜的是，本研究部分受訪者不同意錄音，故僅能於事後作成紀要，無法運用完整的逐字稿來進行內容分析，成為研究上的限制。另須說明的是，本研究侷限於探討資安專責機構組織屬性的變遷原因與過程，特別是聚焦於首次行政法人化被終結的部分；事實上，民進黨政府廢除資安專責機構的行政法人身分之後，回復委託財團法人資策會的技服中心辦理相關業務，雖不至於發生「資安空窗期」，但不容否認的是，此一驟變導致組織的人心浮動，造成專業人才的流失。資安專責機構歷經多次政策變遷，對於組織內部、國家安全造成哪些影響，以及二度改制後的運作成效等問題，均值得再深入細究。

## 參考文獻

方凱弘、梁綰琪（2009）。政策為何變遷？以桃園縣開徵地方稅為例。臺灣民主季刊，6（3），125-167。

- 丘昌泰（2022）。**公共政策：基礎篇**（六版）。巨流。
- 吳定（2013）。**公共政策辭典**（四版）。五南。
- 林水波（2005）。政策終結的探索。**國家政策季刊**，4（4），129-152。
- 林水波（2007）。**公共政策析論**。五南。
- 林佳靜（2022）。**行政法人化政策變遷及其對組織之影響：以國家資通安全會報技術服務中心為例**〔未出版之碩士論文〕。臺北市立大學。
- 徐幸瑜（2020）。社群媒體時代下政策企業家促進政策變遷之策略研析：臺灣的以核養綠公投為例。**政治科學論叢**，（83），101-148。
- 徐幸瑜（2022）。**臺灣空氣污染防治重大政策變遷之分析—結合多元流與斷續均衡理論**〔未出版之博士論文〕。國立臺灣大學。
- 孫煒（2002）。政策次級系統與政策典範—政策變遷之模型建構。**政治學報**，（34），123-148。
- 莊文忠（2003）。**政策體系與政策變遷之研究：停建核四政策個案分析**〔未出版之博士論文〕。國立政治大學。
- 舒緒緯（2018）。**政策終結之研究—以高雄市試辦國中生自願就學輔導方案為例**。華騰。
- 曾惠絹（2000）。**從政策終結理論探討精省過程（1996-1998）**〔未出版之碩士論文〕。國立臺灣大學。
- 黃錦女（2018）。**蒙藏委員會組織變遷之研究**〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。
- 廖唯傑、莊仕憲（2020）。檢驗地方政府預算增減之樣態與成因：漸進預算理論或斷續均衡理論？。**公共行政學報**，（59），1-29。
- 魯炳炎（2014）。**誰說了算？從蘇花高到蘇花改政策變遷的倡議聯盟分析（1990-2014）**。五南。
- 劉學成（2007）。**政策終結之研究—以精省案為例**〔未出版之碩士論文〕。國立臺北大學。
- 羅清俊（2020）。**公共政策：現象觀察與實務操作**（二版）。揚智。
- Bardach, E. (1976). Policy termination as a political process. *Political Sciences*, 7(2), 123-131.

- Baumgartner, F. R. (2006). Punctuated equilibrium theory and environmental policy. In R. Repetto (Ed.), *Punctuated equilibrium and the dynamics of U.S. environmental policy* (pp. 24-46). Yale University Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2009). *Agendas and instability in American politics* (2nd ed.). The University of Chicago Press.
- Behn, R. D. (1978). How to terminate a public policy: A dozen hints for the would-be terminator. *Policy Analysis*, 4(3), 393-413.
- Birkland, T. A. (2001). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making*. M. E. Sharp.
- Breunig, C., & Koski, C. (2006). Punctuated equilibria and budgets in American states. *Policy Studies Journal*, 34(3), 363-379.
- Cochran, C. L., & Malone, E. F. (1995). *Public policy: Perspectives and choices*. McGraw-Hill.
- Daniels, M. R. (1997). *Terminating public programs: An American political paradox*. M.E. Sharpe.
- DeLeon, P. (1978). Public policy termination: An end and a beginning. *Policy Analysis*, 4(3), 369-392.
- DeLeon, P. (1983). Policy evaluation and program termination. *Review of Policy Research*, 2(4), 631-647.
- DeLeon, P. (1987). Policy termination as a political phenomenon. In D. J. Palumbo (Ed.), *The politics of program evaluation* (pp. 173-199). Sage.
- Dye, T. R. (1972). *Understanding public policy*. Prentice-Hall.
- Geva-May, I. (2004). Riding the wave of opportunity: Termination in public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 309-333.
- Givel, M. (2006). Punctuated equilibrium in Limbo: The tobacco lobby and U.S. state policymaking from 1990 to 2003. *Policy Studies Journal*, 34(3), 405-418.
- Givel, M. (2010). The evolution of the theoretical foundations of punctuated equilibrium theory in public policy. *Review of Policy Research*, 27(2), 187-198.
- Hogwood, W. B., & Peters, B. G. (1983). *Policy dynamics*. St. Martin's Press.
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2012). From there to here: Punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. *Policy Studies Journal*, 40(1), 1-20.
- Jones, B. D., & Breunig, C. (2007). Noah and Joseph effects in government budgets:

- Analyzing long term memory. *Policy Studies Journal*, 35(3), 329-348.
- Jones, B. D., Sulkin, T., & Larsen, H. A. (2003). Policy punctuations in American political institutions. *American Political Science Review*, 97(1), 151-169.
- Jordan, M. M. (2002). Punctuated equilibrium: An agenda-based theory of budgeting. In A. Khan & W. B. Hildreth (Eds.), *Budget theory in the public sector* (pp. 202-215). Quorum Books.
- Jordan, M. M. (2003). Punctuations and agendas: A new look at local government budget expenditures. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(3), 345-360.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). Longman.
- Lester, J. P., & Stewart, Jr. J. (2000). *Public policy: An evolutionary approach*. Wadsworth Thomson Learning.
- Mortensen, P. B. (2007). Stability and change in public policy: A longitudinal study of comparative subsystem dynamics. *Policy Studies Journal*, 35(3), 373-394.
- Repetto, R. (2006). Introduction. In R. Repetto (Ed.), *Punctuated equilibrium and the dynamics of U.S. environmental policy* (pp. 1-23), Yale University Press.
- Ryu, J. E. (2009). Exploring the factors for budget stability and punctuations: A preliminary analysis of state government sub-functional expenditures. *Policy Studies Journal*, 37(3), 457-474.
- Schrad, M. L. (2007). Constitutional blemishes: American alcohol prohibition and repeal as policy punctuation. *Policy Studies Journal*, 35(3), 437-463.
- True, J. L. (1999). Attention, inertia, and equity in the social security program. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(4), 571-596.
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in American policymaking. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd ed., pp. 155-187). Westview Press.
- Wood, R. S. (2006). The dynamics of incrementalism: Subsystems, politics, and public lands. *Policy Studies Journal*, 34(1), 1-16.

# A Case Study of the Termination of the Taiwanese Cybersecurity NDPB: The Revision and Application of the Punctuated Equilibrium Theory

Tien-Shen Li<sup>a</sup>

## Abstract

In 2001, the Executive Yuan commissioned the Institute for Information Industry to establish the Information and Communication Security Technology Center (ICST) as a specialized agency to assist the government in promoting information security. Towards the end of Ma Ying-jeou administration, the agency was converted into a non-departmental public body (NDPB) called the National Center for Cyber Security Technology (NCCST) and transferred to the supervision of the Ministry of Science and Technology. The NCCST was officially launched in April 2016, but within two months, the NDPB was abolished by the incoming administration of Tsai Ing-wen and reverted to the previous ICST. Subsequently, under the program of government re-engineering adopted by the Tsai administration, the ICST was once again converted into a NDPB. Therefore, the NDPB responsible for information security was established, abolished, and then re-established by two different administrations. It is the first and only non-departmental public body in Taiwan that had previously been abolished. Using textual analysis and

---

<sup>a</sup> Associate Professor, Department of Social and Public Affairs, University of Taipei. e-mail: tienshen@utapei.edu.tw.

interviews and applying the revised punctuated equilibrium theory, the author seeks to explain the reasons and process of the termination of the NCCST as a NDPB. This study found that the termination in this case was highly political, with the main factors contributing to the policy change being lax legislative scrutiny and radical changes in the political environment.

**Keywords:** NDPB, cybersecurity, policy termination, punctuated equilibrium, policy change

# 生成式 AI 作為司法人員決策輔助工具 的可能性初探：以 ChatGPT 為例\*

張巧函<sup>a</sup>

## 《摘要》

本文探討生成式 AI 作為輔助工具應用於司法人員決策過程的可能性，採用文獻回顧及深度訪談法進行研究。首先基於文獻回顧，綜合成生成式 AI 的資料處理流程、司法人員決策影響因素等，提出了以司法人員為主體的研究概念架構，以深度訪談法詢問 2 位檢察官及 3 位法官，並由受訪者與 ChatGPT 就法律問題進行直接互動，研究者再綜合訪談結果進行編碼，就前開概念架構進行理論對話及修正。結果顯示，在組織慣例及個人經驗需求上，司法機關具備有利於導入生成式 AI 的條件，但司法人員在行使裁量權及作成自由心證的過程中，也可能限制生成式 AI 的可應用性。最後，本文在理論貢獻方面，提出了生成式 AI 輔助司法人員決策過程的概念架構；在實務建議方面，提出司法機關導入生成式 AI 前，應優先處理技術性及自動化偏見問題，並制定審查監督機制，建立具透明性、可被課責的生成式 AI，輔助司法人員提升決策效率及品質。

[關鍵詞]：生成式 AI、決策過程、裁量、偏見、課責

---

投稿日期：民國 113 年 6 月 9 日。

\* 作者感謝二位審查人、國立成功大學政治系林昕璇老師、國立政治大學公共行政學系蕭乃沂老師及朱斌好老師對本文的建議，使得本文更加完整。本文如有不妥或錯誤之處，由作者自行負責。

<sup>a</sup> 國立政治大學公共行政學系博士生，e-mail: 110256502@nccu.edu.tw。

## 壹、前言

眾所周知的《鋼鐵人》電影中，鋼鐵人身邊有位非常能幹的 AI 助手－「賈維斯」（J.A.R.V.I.S.）。這位 AI 助手身兼管家、秘書及戰友等多重角色，主角只需要給予賈維斯短短幾句話指令，這位 AI 助手就能在幾秒鐘內，完成情報偵察、戰況預判等資料量極為龐大的工作，給予鋼鐵人可靠的資訊進行決策。

現實中的「人工智慧」（Artificial intelligence，簡稱 AI）一詞，最早由 McCarthy 在 1956 年美國「達特茅斯研討會」（Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence）上提出（Pickover, 2019）。科學家們相信讓機器人使用語言去模擬及學習人類的思考方式，可以解決人腦無法應對的大量問題。因此，當 2016 年 AI 機器人 AlphaGo 首次擊敗韓國職業九段棋士李世乭，也讓人工智慧的發展從效率導向的「勞動替代」，走向效能導向的「決策替代」階段，樹立了一個重要里程碑。

2022 年 ChatGPT 問世，為全世界的資訊科技帶來重大衝擊。依據開發者 OpenAI（2022）的說法，ChatGPT 透過人類對機器人的回饋，進行語言模型的優化迭代，能自動產生文本回答問題。由於 ChatGPT 能流暢地解答包含程式碼、司法考試等專業性極高的問題，其強大能力在短時間內風靡全球。甚至有哥倫比亞、印度都有法官在審判中徵詢 ChatGPT 的意見（Cost, 2023; Garcia, 2023）。讓「人工智慧是否能取代人類」該項議題再次浮上檯面，成為全世界討論的焦點，此係本文選擇以 ChatGPT 為研究個案的主因。

Simon（1996）曾指出，人工智慧能處理複雜及大量的資訊，可幫助人類提升有限理性的決策範圍，做出更好的決定。與人工智慧相關的主題亦相當廣泛，包含：機器學習、增強學習、深度學習、自然語言處理、影像處理等（林東清，2022；張志勇等人，2022）。ChatGPT 即結合了機器學習與自然語言處理的特點，能累積大量資料自動進行計算及判斷，可根據前次的回答內容，與提問者進行後續對話交流。

與生成式 AI 相關的學術討論，包含醫療領域（Julien et al., 2023; Rao et al., 2023）、氣候變遷（Biswas, 2023）、工業界（Wang et al., 2023），皆有研究者投入

對 ChatGPT 做為決策輔助工具的評估研究。過去國外政府機關亦有許多將人工智慧應用於行政實務中的案例（Charles et al., 2022; Giest & Klievink, 2022; Kuziemski & Misuraca, 2020），以巨量資料分析搭配決策模型輔助，能提升行政流程效率及精進業務流程。

我國目前對於生成式 AI 應用於政府機關決策的研究仍屬少數，然政府已注意到生成式 AI 未來在決策輔助上有著不可忽視的潛力，國家科學及技術委員會於 2023 年已提出「行政院及所屬機關（構）使用生成式 AI 參考指引」，希望各機關使用生成式 AI 上能有一致性的準則。有鑒於此，本文以初探性研究做為研究定位，探討生成式 AI 與司法人員決策間的應用可能。

本文選擇司法人員為研究個案的原因有二，一為司法機關為政府公權力的當然象徵，司法人員對於生成式 AI 輔助決策的判斷，對於其他領域的公務員及公共行政專家具高度參考價值，二為我國司法院早於 2010 年即建立量刑資訊系統供法官作為審判參考（文家倩，2022；趙怡嘉、黃毓庭，2021），並於 2016 年導入人工智慧於科技法庭（司法院，2016），在 2023 年更提出 AI 寫判決系統正式上線（吳政峰，2023），在法務部資料庫中亦有相關研究（王筑萱，2022；何君豪，2020；顧以謙，2021）。在法律學界，人工智慧與司法的議題也累積了豐富討論（呂嘉穎，2021；Bex & Prakken, 2021; Cobbe, 2019）。以司法機關過去所累積的實務及學術基礎作為基點，探討應用生成式 AI 輔助決策的可行性，具有高度創新價值。

在研究方法上，本文基於文獻探討提出概念架構作為論述基礎，邀請 2 位檢察官及 3 位法官進行半結構式訪談，由受訪者使用 ChatGPT 實際討論法律問題，本文希望回答以下研究問題：（一）司法人員在決策過程時會受到哪些因素影響；（二）司法人員對生成式 AI 輔助決策的接受程度為何；（三）結合生成式 AI 輔助司法人員決策可能產生的問題為何？研究者依據訪談結果進行分析，具體修正並提出生成式 AI 輔助司法人員決策過程的理論架構，對於相關領域的實務工作者及學者而言，兼具理論及實務上的幫助。

## 貳、文獻探討

為探討生成式 AI 作為司法人員支持工具的可能性，以下先回顧生成式 AI 與司

法人員的相關文獻、裁量權及決策影響因素，並從人工智慧過去文獻，列出司法人員採用生成式 AI 輔助決策時的可能隱憂，作為研究分析架構。

## 一、人工智慧、生成式 AI 與司法人員之相關文獻回顧

人工智慧係研究如何模擬人類感知與認知能力，使電腦可以做到學習、理解事物、解決問題與做出決斷（林東清，2022；戴汝為、黃英哲，2003；Negnevitsky, 2005），依其性質可分成決策式（decision-based AI）及生成式（generative AI）兩種，決策式 AI 係透過計算輸入項目的條件機率分布，預測事物發生的可能性。

生成式 AI 則是透過訓練大型語言模型（large language model, LLM），讓機器基於演算法規律及神經網路學習分析既有資料，生成新的文字、影像，本研究欲探討的 ChatGPT 即屬於此類（Salah et al., 2024; Wang, 2024）。在資料處理的決策流程上，可分為輸入端、包含多層次深度神經網路（deep neural network）的處理端，以及生成資料的輸出端三階段（神崎洋治，2018）。在公共行政領域中，生成式 AI 能協助政府分析巨量數據，以及模擬與公民互動上，具有不可忽視的強大潛力（Beltran et al., 2024）。

在司法體系中，人工智慧的相關討論也可分成兩類：（一）可能取代人類法官的決策式 AI：機器透過演算法進行量刑預測、再犯風險評估，使得諸多審判結果最終可達到一致性（Bex & Prakken, 2021; Cobbe, 2019; Duan et al., 2019）；（二）提供司法人員「諮商」的生成式 AI：機器透過與司法人員對話，生成更多資訊，供其在決策前可對案件進行更深度的思辨，精進決策品質（Cost, 2023; Garcia, 2023; Nowotko, 2021; Xu, 2022）。

過去司法界在決策式 AI 的發展已相對成熟，如美國已有 COMPAS 系統可透過全國數據計算再犯指數，供法官參考是否同意假釋嫌犯（Greenstein, 2022; Mulligan & Bamberger, 2019）；菲律賓曾有自然語言處理系統將大量判決書進行文字探勘，以建立資料庫進行判決預測的案例（顧以謙，2021）。此外，愛沙尼亞也曾推出 AI 法官以處理爭訟金額小於七千歐元的簡易判決，雙方當事人只要將訴狀及相關資料上傳至系統，AI 法官即可作出裁決（李榮耕，2022）。

但在生成式 AI 方面，仍處於一個新生、不安的萌芽階段，雖然哥倫比亞、墨西哥、秘魯和印度均有法官在審判中使用生成式 AI 的個案（Remolina & Socol de la

Osa, 2024），俄羅斯及中國也有檢察官使用語意分析大量案件文本協助偵查工作（Khatov, 2023），但大部分都遭到了批評。因為司法偵查及審判的過程中包含裁量（discretion）、兩造舉證及攻防手段等複雜過程（Morison & McInerney, 2024; Themeli & Philipsen, 2021），法官或檢察官在參考生成式 AI 時，可能會無意間採用到當事人未舉證的資料來源，這些資料或許隱含偏見（bias）卻難以被揭露，以致傷害當事人權益及司法審判的獨立性（Grossman et al., 2023; McKay, 2020; Terzidou, 2022）。

人工智慧對司法人員造成的影響，主要可分為制度、法庭運作及價值觀三個面向。在制度方面，美國、歐盟及澳大利亞等國家均已開始發展相關制度，以管理人工智慧在司法審判中的運用（Bell et al., 2022; Kiesow & Maslej, 2023）。其次，在法庭運作方面，歐洲國家已有將人工智慧應用於簡易判決、轉錄逐字稿及計算賠償金額等的實例，以加速司法審判效率（Nowotko, 2021; Terzidou, 2022），而伴隨生成式 AI 出現的新型證據，也增加了法官及律師在鑑定訴訟證據的難度（Grossman et al., 2023）。

在價值觀方面，人工智慧與司法的結合，也引發了演算法及大數據是否會傷害無罪推定原則、挑戰司法獨立及公正性等倫理議題的討論（McKay, 2020; Wang, 2024）。但也有學者認為主張未來人工智慧與人類法官，應可透過人機合作解決法律爭議（Arias, 2020; Xu, 2022）。此種合作模式係以具有自由意志、道德及知識的司法官為主體，以生成式 AI 為輔助角色，協助司法官在資訊獲取、資訊分析及決策選擇的階段中，以生成對話的方式，讓他們對案件進行更全面的反思與辯證（Barysè & Sarel, 2024; Nowotko, 2021），更有效率地對案件作出裁量（Bullock, 2019）。

## 二、司法人員的裁量權及決策影響因素

裁量權係指公務員在正式規範的限制下，對特定問題有權力選擇如何作為（Davis, 1969; Dworkin, 1977; Evans & Harris, 2004）。我國法院組織法第 60 條規定，檢察官的核心業務為實施偵查及公訴等；法官方面則依據憲法第 80 條：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉」。由此可見，我國法律制度授權司法人員具有高度獨立的自由裁量空間，使其得以依據某些主觀或非主觀因素

對個別案件作出不同的決策結果，例如決定是否起訴或判決有罪，但也提示出司法人員的裁量權本身，是模糊、不明確、高度複雜的。

影響裁量權的決策因素可分為巨觀、中觀及微觀三種層次，巨觀層次係指組織以外的系統性因素，包含社會文化、政治環境、法律規則等（Figenschou et al., 2019; Miaz & Achermann, 2022; Taratoot, 2014, 2016）。在巨觀層次中，媒體、利益團體或企業與政府間的網絡關係，會影響決策者對基本規範及政策原則的制定（Figenschou et al., 2019），例如國家對於外來移民政策的接受程度等政治因素，也會影響立法制定的方向，連帶影響移民官及法院對於申請者的審查態度（Miaz & Achermann, 2022）。

中觀層次指組織內的結構性因素，例如組織目標、正式規範、慣例等（Busch & Henriksen, 2018; Eggebø, 2013; Hodgkinson et al., 2023; Høybye-Mortensen, 2015）。由於政府是由許多公務員組成的集合體（Rosati, 1981），加上其本身有追求穩定、規律的決策傾向（Kweit & Kweit, 1980），為確保成員在決策上的一致性，組織會制訂標準作業程序、檢核表等正式規範。當執行者從學習這些規範掌握組織目標、與任務相關的專業知識時，領導者也會賦予其更多裁量空間（Affolter, 2021; da Silva et al., 2022; Høybye-Mortensen, 2015）。

決策過程中的微觀層次係指組織成員個人的直覺、專業知識、情緒、智力及道德（Affolter, 2021; Bullock, 2019; Eggebø, 2013; Jensen, 2018; Loyens & Maesschalck, 2010; Raaphorst & Loyens, 2020）。公務員在實踐行政工作中所獲得的隱性知識，也就是其在日常實踐中所累積的經驗直覺（Ruston, 2006）。由於公務員每日需面對沉重繁雜的例行工作，依賴直覺的認知捷徑能讓公務員更快速地完成工作（Hodgkinson et al., 2023）。直覺也會影響司法人員對案件的處理意向，例如檢察官會依過往辦案的經驗直覺，綜合判斷某案件證據是否已構成起訴或不起訴的條件。

本文認為，司法人員的決策過程係指案件成立、調查到決策選擇的連續性過程，在此一決策過程中，司法人員為維持法律安定性，會偏好與現行法律體系及司法機關過往判例趨勢保持一致，但司法人員也會受到個人因素影響，產生與過往判例不同的法律見解，以致決策結果產生差異。

### 三、人工智慧輔助司法人員決策的隱憂

#### (一) 三種偏見帶來的隱藏危機

人工智慧中的偏見，泛指人工智慧可能會受到系統性、非隨機性的因素影響，導致其無法公平地處理所輸入的資料，產出被扭曲的結果並為使用者所採納。偏見可分為以下三類：首先，既存偏見（Preexisting bias）係指在人工智慧被創造前已存於現實中的偏見，例如對性別、族群的價值觀等，此類偏見可能來自社會、組織及系統設計者個人（Hoffmann, 2019; Lee, 2018; Ntoutsi et al., 2020）。

其次為技術性偏見（Technical bias），此類偏見係指電腦本身的侷限、去脈絡化（decontextualize）的演算法，以及人類專家將社會化概念化約成「參數」（parameter）輸入人工智慧中，導致部分資料會受到排序、權重分數差異等影響，無法被平等地處理（Greene et al., 2022; Hannah-Moffat & Avila, 2023），導致產出結果遭到扭曲，生成似是而非、虛假的「幻覺」（Hallucination）文本（Beltran et al., 2024; De Angelis et al., 2023）。最後，自動化偏見（Automation bias）係指使用者盲目地遵循系統給予的錯誤資訊或建議（Alon-Barkat & Busuioc, 2023; Strauß, 2021; Manzey et al., 2012）。

法律本身是一種高度社會化的活動（Morison & McInerney, 2024），司法人員、案件當事人須在複雜環境及案件脈絡下，先就系爭事實之定義達成一致見解後，再針對系爭事實的細節進行協商、談判。雖然法律構成要件可被分類、化為參數輸入人工智慧的模型中，但法律本身係奠基於動態的社會環境中，隨著不同案件參與者抱持的價值觀，可能會產生不同的見解（Bonezzi & Ostinelli, 2021; Chanda, 2018; Morison & McInerney, 2024）。這些價值觀及法律見解的性質係動態、不確定的，因此很難被完全輸入模型，類推適用於其他案件。

當法院作為需求端開發生成式 AI 時，即須面對自身可能存有既存偏見的危機，這些偏見有可能被無意識納入系統規則中。其次，使用人工智慧分析及預測量刑尺度、再犯指數時，事實上當事人資訊在整體大數據中所占比例極低（Greenstein, 2022; McKay, 2020），系統係以計算整體數值的立場評估當事人，而非本於案件脈絡評估當事人，有可能因為去脈絡化導致生成結果遭到扭曲、帶有偏見，此即技術

性偏見的危機。再者，倘司法人員對於人工智慧缺乏瞭解與敏感度時，有可能會陷入自動化偏見的危機（Rubim Borges Fortes, 2020; Terzidou, 2022）。因此，目前人工智慧在司法領域的應用上，較適用於單純、有明確對錯的簡易案件；對於人數較多、高衝突、審判過程複雜的案件，較易出現判斷偏誤（Themeli & Philipsen, 2021; Xu, 2022）。

## （二）透明度及可解釋性帶來的挑戰

人工智慧涉及複雜的演算法，對多數人有如黑箱般，缺乏透明度及可解釋性（Deeks, 2019; Grimmlikhuijsen, 2023）。透明度（Transparency）係指法庭訴訟程序是否可接受公眾和專業人士的監督（Bell et al., 2022; Remolina & Socol de la Osa, 2024）。可解釋性（Explainability）係指使用者能否對演算法內含的定義、機制與因果關係進行說明，以及設有明確的測試及監管機制（Bullock, 2019; Busuioc, 2021; Coyle & Weller, 2020）。法官、檢察官、律師或案件當事人可能會發現，事實上他們很難理解、說明或質疑生成式 AI 作出的決策，以及其生成的建議是否有偏見或錯誤，此一結果可能會導致公眾對司法審判結果的信任危機。

為此，有學者提出針對司法機關使用的人工智慧模型創建獨立審查機制、提供人工智慧適用於司法案件的標準指南，以及提供案件當事人知情同意等權利（Rubim Borges Fortes, 2020; Said et al., 2023; Themeli & Philipsen, 2021），期能增加司法機關在應用人工智慧上的透明度及可解釋性。

## （三）課責引發的監管與制裁問題

在課責制（Accountability）方面，可分為監管責任及制裁責任兩種，前者係指政府使用人工智慧進行決策時，有責任管理決策過程，並對外界揭示決策成因；後者係指當決策失敗時，政府內部須有可被制裁的對象（Engstrom & Ho, 2020; Loi & Spielkamp, 2021）。對於司法機關而言，課責制包括法官有義務說明判決理由，以及當事人擁有上訴的權利（Bell et al., 2022）。當司法機關應用人工智慧輔助審判時，如果該系統來自第三方廠商，且其系統受到法律保護須保密時，司法人員在向案件當事人履行說明義務時，即可能遭遇困難或干擾，以致影響訴訟過程效率及當事人權益。

前開隱憂亦不僅限於司法機關，當政府與人工智慧間存在明顯的資訊落差，均可能導致政府無法為其決策結果負起實質責任（Wang et al., 2018; Wilson & van der Velden, 2022）。原因在於政府有義務本於專業知識，在政策選擇上做出決定，並向人民進行說明決策理由。但如果人工智慧輔助政府進行決策，政府卻無法落實對於人工智慧的監管責任及制裁責任，將導致兩者在決策裁量權及課責制下發生矛盾衝突（Bovens & Zouridis, 2002; Engstrom & Ho, 2020; Levy et al., 2021; Strauß, 2021）。爰此，政府須本於專業，從組織角度更深入思考採用人工智慧對其治理的影響（黃心怡、陳敦源，2023），而非單純地將決策工作移轉給資訊系統判斷，卻無法面對決策錯誤導致的責任問題。

## 參、研究方法

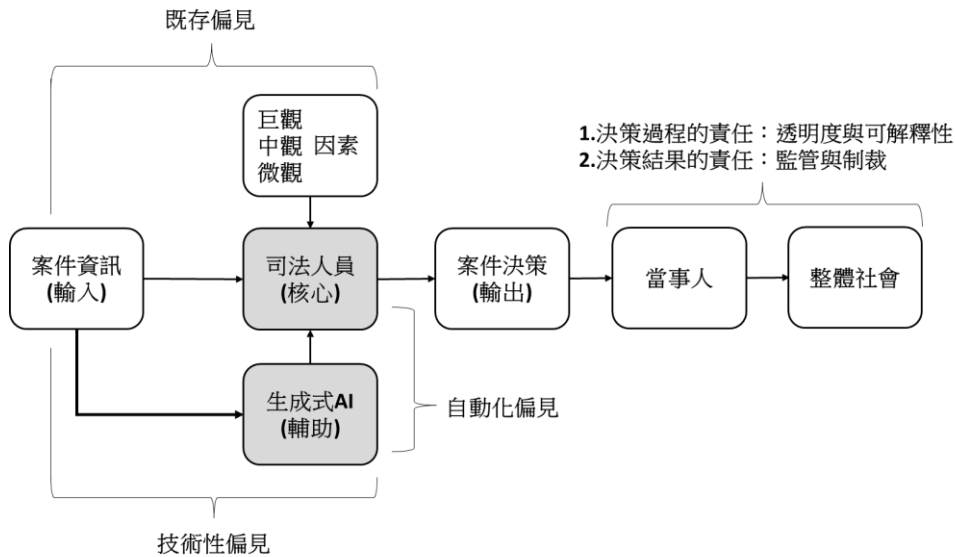
本文首先以文獻分析法歸納並建立研究概念架構，再透過深度訪談法蒐集司法人員的見解，進一步修正前開架構。以下分別說明之：

### 一、文獻分析法

本文綜整生成式 AI 的資料處理過程，以及司法人員在決策過程中的影響因素，提出以司法人員為主體，應用生成式 AI 為輔助，將其決策過程及可能隱含的偏見及課責問題，歸納出以司法人員為主體，生成式 AI 為輔助的決策過程，並繪製本文的研究概念架構，詳如圖 1：

圖 1

研究概念架構圖



資料來源：本研究自行繪製。

圖 1 以參考生成式 AI 的資料處理流程，將案件資訊、巨觀至微觀決策影響因素及生成式 AI 作為輸入端，以司法人員為決策核心並綜合前開各種條件，在輸出端作成案件決策（例如：起訴或不起訴、量刑結果等），案件決策會先直接影響案件當事人，再間接影響到整體社會，其影響包含二種層次：決策過程的責任（透明度、可解釋性）及決策結果的責任（監管與制裁）。

該圖亦標註出在決策階段潛藏不同偏見的關鍵處，既存偏見存於案件資訊本身與現有決策因素之間，係指法律制度、過往判例及司法人員個人對於特定案件的既有法律見解。技術性偏見發生於當案件資訊輸入至生成式 AI 後，可能會受到系統本身限制而被忽略或扭曲。自動化偏見存於使用者在缺乏敏感度下應用生成式 AI 時，有發生盲目偏信的可能性。

## 二、深度訪談法

本文認為不同的個人經驗、法律見解及案件脈絡差異性，均會影響司法人員的法律見解及決策結果，由此可見其決策具有高度屬人性之特質。因此，本文認為相

較於採用統計方法，參考人類專家評估的精神（Julien et al., 2023; Rao et al., 2023; Selten et.al, 2023），<sup>1</sup> 採用深度訪談法進行資料蒐集，能更清楚確認生成式 AI 的決策結果是否能被司法人員所接受及原因。以下從研究對象、訪談過程、資料分析與編碼進行說明：

### （一）研究對象

本文的司法人員係指檢察官及法官，由研究者主動邀請 2 位現任檢察官及 3 位現任法官作為受訪對象，受訪者年資均在 10 年以上。<sup>2</sup> 另考量到法院審理案件性質，研究者分別邀請負責刑事、民事及行政法庭的法官，其中 1 位曾擔任庭長，詳如表 1：

**表 1**  
訪談對象資料

代碼	職稱	年資	訪談時間
P1	檢察官	28	2023 年 5 月 29 日
P2	檢察官	10	2023 年 6 月 13 日
J1	法官（刑事法庭）	10	2023 年 5 月 30 日
J2	法官（民事法庭）	12	2023 年 6 月 1 日
J3	法官（行政法庭，曾擔任庭長）	30	2023 年 6 月 29 日

資料來源：本研究整理。

<sup>1</sup> 有兩種方法可判斷人工智慧輔助決策的品質，第一種係使用統計計算其預測準確度、誤差範圍等（Bex & Prakken, 2021; Vilone & Longo, 2021; Wang & Yin, 2021）。第二種方法則是透過人類專家評估，由領域專家直接對人工智慧的建議進行主觀評價（Rao et al., 2023; Selten et.al, 2023; Julien et al., 2023）。前者優點是可以在短時間內確認其結果信效度及誤差，但很難對數據變化的意義給出進一步的解釋；後者優點可以根據專家經驗，判斷人工智慧的決策結果是否與真實情境的情境相符，本研究中採用後者。

<sup>2</sup> 本文研究對象的擇定以代表性及專業性為主，不追求研究樣本的數量，研究者參考 Fusch 及 Ness（2015）的見解，在資料整理及編碼過程中，反覆檢視受訪者意見是否已充分回應研究問題，以確保訪談資料達到資料飽和的標準。

## （二）訪談過程

研究者依據文獻探討，以半結構式訪談詢問受訪者對生成式 AI（ChatGPT）作為決策輔助工具的態度與看法。訪談題目共有 8 題（如附錄 1）。研究者先提供「111 年公務人員特種考試司法官考試」試題、參考答案及 ChatGPT 的作答結果供受訪者閱讀（如附錄 2）。題目包含選擇題及申論題，選擇題係為測試 ChatGPT 對法條的正確概念如何，申論題係為測試 ChatGPT 是否有能力判斷複雜法律問題。在正式訪談時，研究者先詢問訪談題綱第 1 至 5 題，至第 6 至 7 題時，讓受訪者同時再次閱讀 ChatGPT 作答結果並回答評價，第 8 題則詢問受訪者對 ChatGPT 與政府決策課責之看法。

## （三）資料編碼與分析方法

在資料蒐集階段，研究者獲得受訪者同意後，以手機錄音及筆電記錄訪談過程，每次訪談約為 50 分至 1 小時，研究者將其轉譯為逐字稿後，交由受訪者進行檢核，確保完整呈現受訪者原意。在資料編碼與分析階段，本研究採用傳統內容分析（Hsieh & Shannon, 2005），以 Nvivo 第 12 版軟體進行編碼及分析，首先將蒐集到的訪談資料進行概念化（conceptualize），建立反映出研究問題的脈絡化現象（鈕文英，2020；黃瑞琴，2021），瀏覽逐字稿內容後，針對與分析因素相關的文字段落進行標記，提取共同概念進行命名及初步解釋，完成開放編碼（Open coding）。其次在主軸編碼（Axial coding）的階段，研究者會依據逐字稿及文獻內容，反覆檢視及比較各編碼類別的關聯性，針對概念相同者，即統整為同一類別主題。最後依據文獻回顧的分析因素，針對類別主題中的受訪者主體經驗及情境脈絡進行分析，以完整建構研究結構，深化論述層次。有關本文分析因素、操作型概念、編碼及相關文獻之關係，詳如表 2：

表 2

本文分析因素及編碼一覽表

分析因素	操作型概念	編碼	相關文獻
決策影響因素	司法人員依據不同層次的因素，決定如何選擇行動方案解決問題。	1、巨觀層次：法律 2、中觀層次：機關制度及習慣 3、微觀層次：個人專業、經驗及道德判斷	Affolter (2021)、Bex 與 Prakken (2021)、Eggebo (2013)、Figenschou 等人 (2019)、Hodgkinson 等人 (2023) Høybye-Mortensen (2015)、Jensen (2018)、Loyens 與 Maesschalck (2010)、Miaz 與 Achermann (2022)、Taratoot (2014, 2016)、Raaphorst 與 Loyens (2020)
既存偏見	在 AI 被創造前已存於現實中的偏見，例如對性別、族群的價值觀。	既存偏見	Hoffmann (2019)、Lee (2018)、Ntoutsi 等人 (2020)
技術性偏見	因電腦及演算法侷限，將社會脈絡作成參數輸入 AI 中，導致部分資料會受到排序、權重分數差異等影響，無法被平等地處理。	技術性偏見	Beltran 等人 (2024)、De Angelis 等人 (2023)、Greene 等人 (2022)、Hannah-Moffat 與 Avila (2023)
自動化偏見	使用者盲目地遵循系統給予的錯誤資訊或建議。	自動化偏見	Alon-Barkat 與 Busuioc (2023)、Strauß (2021)、Manzey 等人 (2012)
透明度	當生成式 AI 應用於法庭訴訟程序時可否接受公眾和專業人士的監督。	透明度	Bell 等人 (2022)、Remolina 與 Socol de la Osa (2024)
可解釋性	使用者能否對生成式 AI 內含的定義、機制與因果關係進行說明，以及設有測試及監管機制。	可解釋性	Busuioc (2021)、Coyle 與 Weller (2020)
課責制	決策者有義務對生成式 AI 的應用進行管理、監督，並負起最終決策結果的責任。	1、監管制度 2、補救及制裁制度	Engstrom 與 Ho (2020)、Loi 與 Spielkamp (2021)

資料來源：本研究整理。

## 肆、研究結果與發現

在研究結果方面，本文使用深度訪談法，先從不同層次切入司法人員的決策過程，探討發展生成式 AI 的可行性；其次剖析司法人員對生成式 AI 作為決策輔助工具的評價，並提出導入生成式 AI 前應優先解決的問題，說明如下：

### 一、司法人員在決策過程的影響因素：從巨觀到微觀

#### （一）巨觀層次：缺乏使用生成式 AI 的相關規範

司法人員所面對的案件類型及法律種類繁多，「每一種案件的類型都不一樣。所以它的那個計算，它的裁罰標準也都不一樣」（J3），當司法人員必須在多項法律間做出決定時，也會大幅增加其裁量難度（Evans & Harris, 2004; Høybye-Mortensen, 2015），同時也提高了生成式 AI 在應用上的困難度。此外，我國法律雖授予司法人員高度的裁量空間，但也顯示出其決策過程缺乏明確指引或標準，「每個法官會自己對法律，做自己的解釋」（J1），指出司法人員在法律授權保障的自由裁量空間下，呈現高度的個人主義及複雜性。

相對地，我國司法院（2023）尚無訂頒專屬司法體系的生成式 AI 指引，在制度規範上並不完備，「科技都跑在法律的前面…行政在實驗這些科技，但是我們法律永遠都跟不上（P2）」。法律賦予司法人員高度的自由裁量權，但對於其應用生成 AI 的制度規範卻付之闕如，對於追求「法安定性」（stability of the order of law）的司法人員而言，應用生成式 AI 於決策過程中，反而會增加他們在裁量過程的模糊空間與不確定性，因為他們並不清楚在何種情況及標準下，在訴訟程序中使用生成式 AI 是被法律所允許的。

#### （二）中觀層次：追求決策一致性、穩定性的組織習慣

為維持判決標準的一致性，司法人員會習慣性去搜尋過往判例及法學專家意見（Bex & Prakken, 2021）。法官與檢察官們會透過資訊系統，查詢過往類此案件的量刑「行情」為何，例如：「我們會上網去找判決，找相同有罪無罪的判決」

(P1)。另外，上級法院的判例也會拘束下級法院的決策方向，「如果你（下級審）的見解跟上級審不一樣的話，你的判決可能就會被廢棄」（J3），顯示出司法機關內的成員大多偏好追求穩定、規律且一致性的決策傾向（Affolter, 2021; Hodgkinson et al., 2023; Kweit & Kweit, 1980），也致使司法機關積極發展資訊系統，將案件資訊及專家知識整合進系統中，將組織智慧資訊化，維持整體決策的一致性。就此一組織習慣而言，係有利於生成式 AI 的發展。

過去我國檢察機關也有開發適用於刑事案件的資訊系統，協助檢察官能快速分析案件的量刑因子及預估分數，「○○地檢署開發一套量刑系統，把可能案子相關的求刑因子，全部納進去算分數，去算這個人應該是多少個月的徒刑」（P1）。此外，也投入發展文字探勘技術，幫助檢察官從錯綜複雜的案件脈絡中，快速掌握案情，「○○資訊處有開發一套文字探勘系統，……去做一些公共危險、酒駕案件，…希望能夠幫助檢察官快速的結案」（P1）。

但民事及行政案件不像刑事案件，有一套清楚的量刑標準，因為此二類案件均屬當事人主義，由原告提出請求及證據交由法官審理，「民事事件的本質，每一件當事人聲明內容都不相同，即使是請求……還是會涉及到很多抽象法律概念」（J2）」、「性別工作平等法、食品安全衛生法……裁罰標準都不一樣」（J3）。在此二類案件中，原告所舉證可能均為被告所反對，系爭觀點本身即具備相對性、高衝突且高複雜性（Morison & McInerney, 2024; Themeli & Philipsen, 2021）。

因此民事及行政案件在生成式 AI 的機器學習方法上，須有別於刑事案件。刑事案件具有明確的量刑因子，因此在訓練生成式 AI 上著重於讓機器模型熟悉大量案件、刑法量刑因子及判決尺度；但在民事案件方面，通常會讓機器學習較簡易的案件或計算賠償金額等（Nowotko, 2021; Terzidou, 2022），或者是將判決書依其形式部分，拆解為程序、事實、法律、當事人主張及法院見解等不同段落，輸入系統進行機器學習（蘇凱平，2020a）。

### （三）微觀層次：司法人員自由心證與經驗直覺對應用生成式 AI 的限制

在微觀層次中，「自由心證」（the principle of “free proof”）係為司法人員決策過程的關鍵（蘇凱平，2020b）。依據我國民事訴訟法第 222 條第 1 項及第 3 項，以

及刑事訴訟法第 155 條規定略以，法院依自由心證（或確信自由）做出事實判斷之真偽，不得違背經驗法則及論理法則。在歐陸法系中，自由心證係來自審判者本人的確信自由，甚至是良心（蘇凱平，2020b）。「外界會認為說自由心證就是說法官說了就算…但是自由心證…它應該是指的是說，基於一定的客觀證據的狀態下，法官怎麼去推論這個證據」（J3）。

自由心證的生成來自於證據事實，以及司法人員選擇如何對事實建構出完整的論理邏輯。在國外已有多起法官向 ChatGPT 諮詢案件資訊的案例（Remolina & Socol de la Osa, 2024），前開案例中法官向生成式 AI 諮詢的原因，主要係為了獲取判決所需的其他資訊，而非直接尋求審判結果的意見。顯見司法人員雖已具備豐富的法律專業知識及敏銳的經驗直覺（Hodgkinson et al., 2023; Ruston, 2006），但是面對社會中形形色色的司法案件時，仍需要更多元的資訊輔助其進行決策。

例如受訪者（J2）提到：「像我在都會型的法院，有很多的商業事件…可是在我們的生命經驗裡面，可能根本連股票都沒買過…透過電腦系統、資訊系統來協助，我覺得可能是比較安全的」。生成式 AI 能依據使用者提問，在短時間生成結構化、重點式的摘要，有利於法官在訴訟過程中，快速掌握不同類型案件的情境脈絡及關鍵。

另一方面，有部分學者提出政府需要生成式 AI 的原因，在於公務員會因為認知偏差、價值觀等因素作出錯誤的裁量結果，導入生成式 AI 可對既存偏見的問題進行修正（Bullock, 2019; Ntoutsis et al., 2020; Lee, 2018; Hoffmann, 2019）。然在司法人員對案件決策過程中，具有高度的獨立自主權，當生成式 AI 的建議與司法人員的經驗直覺、心證相悖時，生成式 AI 的建議極有可能不會被採納，「你這個被告的情節跟別人都不一樣，我覺得大家還是會依照自己的心證判的比行情重…你看完 A 到其他人 1 到 8 的量刑因子是判這樣，也許你的量刑因子有 9 跟 10，你當然就不會照所謂的行情去判」（J1）。

綜合前開不同層次的決策因素，本文認為司法人員在組織慣例及個人經驗的層次上，確實具備有利於導入生成式 AI 的環境與需求，以減輕司法人員在閱讀大量卷證、製作書狀的負擔；但同時，司法人員在行使裁量權及作成自由心證的過程中，其高度獨立自主的特性，某種程度上反而會限制了生成式 AI 在司法領域中的可應用性。因此，有必要針對生成式 AI 與司法人員在決策過程中，究竟採取何種

模式（取代或輔助）才能達到提升判斷效率及品質，作更進一步的討論。

## 二、司法人員對於應用生成式 AI 的評價

### （一）生成式 AI 能否取代司法人員決策

本文參考人類專家評估的精神（Julien et al., 2023; Rao et al., 2023; Selten et al., 2023），由受訪者作為司法領域專家，就 ChatGPT 對法律問題的回答進行評價。在事實認定方面，受訪者肯定生成式 AI 雖具有強大的摘要及檢索功能，能快速捕捉案件脈絡概要，但也認為其決策建議無法準確預測當事人的可能刑責，或是判斷適用法條上有明顯錯誤，在決策品質欠缺準確性。

本文中所使用的 ChatGPT，對於文字敘述的直接事實可以快速進行摘要，也有一定程度的準確性，「那他（ChatGPT）的回答…有確定判斷出甲乙丙丁這四個人…用人的行為判斷每個人的責任，這點是正確的」（P2）。

但需要透過經驗法則加以判斷的間接事實，以及將事實認定與法律構成要件結合的準確度上，ChatGPT 的表現並不理想，「你仔細把它讀了以後，他有點像是把整個題目給你換句話說，…對於他幹了這些事情、犯了什麼罪，可能涉及的主觀客觀要素有什麼，你要把具體的寫出來，如果按照這一題的目前回答的話，他（ChatGPT）這個分數會非常低…，假設這一題是 100 分的話，我覺得大概只能得 5 分而已」（P2）。

法律係一種高度社會化的活動（Morison & McInerney, 2024），司法人員在案件在決策過程中，會考量如何將案件事實、所有相關證據及法律要件進行勾稽及推論，再基於法學理論形成論理邏輯，「我們不可能因為大概知道某三個證據，我就做判決，我是整個卷都要看得很仔細，就變成你要 ABCEFG 所有的證據你都全部要相互勾稽跟參考。」（J1）、「因為涉及很多事實判斷，第二個是涉及很多法學理論，那這個東西是會交錯的…那一題誤 A 為 B，開槍把人家打死，事實上這個是客體錯誤，這不叫打擊錯誤，…我覺得他（ChatGPT）答案出來之後，還要再 check 過」（P1）。

此外，生成式 AI 的低透明度及可解釋性問題能否被克服，也是司法人員是否會接受其輔助決策的關鍵，「ChatGPT 給你的回答，都像是評論性的概括性、大方

向性的…刑事案件要求背後你一定要有一個法條去支撐你的決定，你判斷他要起訴他要出什麼法條，我不能講模糊的話…我要接受的理由是，他必須明確的告訴我哪個法、哪個罪，然後我才會去認真地去思考說，我要不要接受你的意見」（P2）。換言之，司法決策需要綜合考量法律、道德、合理性及公平性等因素，而缺乏透明度的決策結果，可能會破壞訴訟程序的正當性（Remolina & Socol de la Osa, 2024）。

由上可知，司法人員的決策過程係綜合各種主客觀因素，進行論理邏輯的建構，即先「歸納」（inductive）再「演繹」（deductive）的思維方式。故個案的決策結果可能會受到某些因素影響，導致最後決策結果與一般量刑行情有所不同。雖然生成式 AI 係讓電腦以深度學習係模擬人類思維方式，故資料處理過程與前開決策流程有部分相似（神崎洋治，2018；Salah et al., 2024; Wang, 2024），但其過程中會受到技術性偏見的影響，忽略或扭曲了案件當事人的資訊（Greenstein, 2022; Mckay, 2020），導致可能生成錯誤的文本（Beltran et al., 2024; De Angelis et al., 2023）。因此生成式 AI 的決策結果，現階段仍須由司法人員進行最後判斷，此為本文認為現階段生成式 AI 尚無法取代司法人員決策的理由。

## （二）生成式 AI 能否輔助司法人員決策

受訪者也提到，相同類型的司法案件看似「大同小異」，但每個案件的關鍵點並不是「大同」，而是「小異」的部分，「大數據得出的資料不一定跟個案事實一模一樣」（J1）。「大同」係指司法人員會透過量刑系統去搜尋過去類似判決的整體量刑行情，故人工智慧和大數據可以協助司法人員，有效率地搜尋在相同量刑因子下的許多判例，讓司法人員掌握大致的量刑尺度為何。

「小異」則是每個司法案件本身的特殊性，例如在刑事案件的偵查過程中，有許多證據仍然很難透過生成式 AI 以資料探勘的方式生成摘要，仍須由司法人員及相關專家逐一檢視所有物證的證據力，「最困難的地方是因為很多證據並不是只有文字，很多證據是用看的…給到現場照片，到底是潑硫酸，或者是潑鹽酸，這種事情講不清楚」（P2）。而民事案件在審判上係採當事人主義，因此民事案件的事實主張、證據提出，都是由當事人兩造發起及進行論辯，有些民事訴訟也可能以和解為結束，因此每起案件在脈絡上皆有高度的獨特性，導致將生成式 AI 實際應用於

不同案件中時，可能會生成偏誤的結果。

Bex 與 Prakken (2021) 認為法官的職責在於如何解釋法律，而不是能否透過演算法達到判決的一致性。而生成式 AI 在技術性偏見的影響下，很難做到差異性公平及實質正義 (Greene et al., 2022; Hannah-Moffat & Avila, 2023)。本文受訪者也有類似的想法，他們對於生成式 AI 能否處理司法人員的核心業務皆抱持高度懷疑，諸多司法案件係發生在真實生活情境中，而生成式 AI 所能處理的僅為人類所提供的部分資料及演算法，缺乏對社會文化的整體理解、對證據意義的解讀與道德判斷等因素，故受訪者普遍認為現階段的生成式 AI 在決策準確性上，仍很難超越人類法官的專業判斷。

但在非核心業務（資料檢索、卷證整理）上，受訪者即認可生成式 AI 能對司法人員在決策上產生極大的助益，「ChatGPT 比如說他也有很強的搜集分析能力，那這個東西可以協助你搜集分析」（P1），因為生成式 AI 能在短時間快速地蒐集資料並歸納出趨勢，能幫助司法人員補充個人生命經驗上的侷限性，並適時修正他們可能潛藏而不自知的個人偏見：

如果說 AI 可以去結合大數據的，就是判決分析、收集資訊的話，我覺得會是一個很好的工具…我覺得可以更廣泛、更快速地去…去補足你不足的那些生命的經驗，去了解說社會上發生的事實（J2）。

司法人員在核心及非核心業務對生成式 AI 的接受態度上，也呈現了不同的態度傾向，這也印證 Jensen (2018) 的見解，工作性質的不同也會影響使用者對生成式 AI 的接受度。以本研究而言，當涉及審判或起訴時，受訪者會特別重視其自由裁量權的獨立性，對於生成式 AI 會呈現較保守、質疑且高度敏銳的態度，但如果生成式 AI 對非核心業務提供協助時，受訪者較願意接納生成式 AI 的協助。

### 三、生成式 AI 輔助司法人員決策的可能問題

#### （一）技術性及自動化偏見之問題須優先處理

生成式 AI 可協助司法人員在短時間內處理人力所無法負荷的卷證資料。但不可否認的是，其在生成資料的過程中，可能會受到技術性偏見的影響 (Greene et al.,

2022; Hannah-Moffat & Avila, 2023)，忽略案件發生的背景脈絡，導致生成錯誤的決策結果，「比如有指紋好了…他可以權重設 99%。譬如說寶特瓶採到他（被告）的指紋，說不定寶特瓶是被害人撿回家裡的…（這種情況）指紋不能設定權重是 99%，因為他就是有可能真的是人家剛好撿回去的啊，那其實權重就是 0。」（J1）。

但法律本身係為高度社會化的實踐活動（Morison & McInerney, 2024），要提升生成式 AI 在司法領域的適用性，技術性偏見的問題必須優先被克服，「法律跟數學不一樣，你用數學解題就公式套進去，放到那裡就出來了；但是法律的東西就是，個案涉及太多不確定因素在裡面，…價值判斷沒有辦法透過 AI 來幫你決定」（P1）。

司法人員可能會遇到某因素在 A 案中成立，在 B 案中卻完全不成立的情形，原因係為案件涉及高度複雜化的價值判斷。其次，在缺乏明確制度及對生成式 AI 的充分瞭解下，使用者也有可能陷入自動化偏見的危機，但司法人員應秉持司法獨立、公正性的態度審視案件，當系統生成建議與司法人員的專業知識及經驗相悖，可能就會造成其對系統的不信任，「系統對公務人員的拘束力到什麼程度，不是有規定說系統說什麼，就一定要照著」（J3）。

當自動化偏見問題未被妥善解決，以致司法人員在缺乏瞭解下使用生成式 AI 時，可能發生兩種結果：一是使用者在不知情下盲目偏信生成式 AI 給出的建議，二是使用者完全不信任生成式 AI 的結果，仍然遵循過去的個人經驗直覺審視案件，此與 Selten 等人（2023）的見解相同。因此，應用生成式 AI 於司法人員決策過程時，須優先處理決策過程中技術性及自動化偏見的系統性問題。

## （二）生成式 AI 的不透明性導致決策結果缺乏可課責性

由於司法機關的裁決結果會直接影響人民權利，法院有責任向人民說明作成判決的理由，但是生成式 AI 受到演算法本身複雜性影響，易導致訴訟程序不透明的爭議（Remolina & Socol de la Osa, 2024），也會增加法院在應用實務上的困難度，「我可以揭露演算法給你看，但是你會發現你看不懂。…以司法機關這種涉及做決定的，比較保守，會想要說你的授權依據是什麼…我不太能跟你說這是電腦講的」（P2）。

由於生成式 AI 的不透明性，導致使用者在落實監督管理責任時，變得複雜且困難。因此，在司法人員使用生成式 AI 前，其組織應先從制度面定義使用者的監管責任，讓使用者清楚知悉自己應負的責任及義務。例如受訪者以國家賠償法第 2 條規定為例，舉出使用生成式 AI 的外部及內部責任：

今天政府機關不管是因為我相信 GPT，還是我自己做錯了，…，客觀上被認定為是錯誤的決策，導致人民受有損害。那這個錯誤事先可以避免，這就是有過失，這就是對外責任成立，你一定要去填補人民這個損失，只是說國家就是賠償了人民之後，那這個損失可不可以跟做錯事的公務員個別來做求償，那就是內部求償的問題（J2）。

國家賠償法第 2 條明定，當公務員執行職務因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。當政府決定採用生成式 AI 作為決策工具時，且結果對外發生作用時，對人民的責任義務關係即已成立。當人民遭受損害時，政府應對人民的損失採取補救措施，或提供救濟管道。對內責任方面，國家賠償法也允許政府在某些條件下，可向負責執行的公務員進行求償。

國家對人民的責任是比較大的，你只要有過失你就要負責。可是公務員，你必須要限於有重大過失，…重大過失是說一望即知的錯誤。政府機關如果真的有膽識運用這個工具（ChatGPT）的話，那我覺得他就要承擔更多的訓練責任，不宜把這個轉嫁給公務員（J2）。

在民事案件中，過失責任可分為故意、重大過失或怠於執行職務等類型。換言之，使用生成式 AI 產生的過失責任，仍應考量實務情況作程度區分；是以當司法機關導入生成式 AI 輔助決策，造成對民損害時，其究責的對象、程度及程序該如何被定義，才是應深入思考的問題所在，而司法機關本身也負有對相關人員實施教育訓練的責任。唯有確保生成式 AI 在應用時，具備最大程度的透明和可課責性，在此基礎上才能滿足司法案件中法律所訴求的公平性原則，避免構成不正當法律程序的侵害。

## 伍、討論與建議

本文綜合理論觀點及研究結果，選擇以生成式 AI 輔助司法人員進行決策的諮詢模式為基礎，提出決策過程之概念架構圖（如圖 1），並借鑒司法人員的專家視角，透過深度訪談法分析此概念架構的內涵。司法人員傳統決策過程模式，係以司法人員作為決策核心，從巨觀、中觀及微觀脈絡下，自案件成立、調查至決策選擇的連續性過程。在傳統決策模式下，公眾常會放大檢視既存偏見的問題（例如：司法人員的個人專業、經驗與道德等），部分司法案件因為判決結果與公眾預期有所差異受到批判，被批評為「恐龍法官」或「司法像月亮，初一十五不一樣」。

本文認為生成式 AI 具備文字探勘的優勢，適用於包含大量文字敘述的司法案件，讓司法人員能在短時間內掌握複雜案件，且生成式 AI 亦能配合後續追問，持續生成相對應的答案、提示其他資訊輔助司法人員進行決策，可作為良好輔助角色，優化過去僅有人類專家作為單一核心的決策模式，優化決策效率及品質，跨越過去在既存偏見影響下的慣性思維框架。

然而，司法人員使用生成式 AI 輔助決策過程時，潛藏的技術性及自動化偏見等風險，也會造成決策結果偏誤，導致司法人員不信任生成式 AI 的決策建議，因此這些風險均須被檢測、預防及解決。是以，導入生成式 AI 前需要獨立的審查及監督機制，以減少技術性偏見的負面影響。此外，司法人員也需要更瞭解生成式 AI，積極參與資料模型的訓練及改善，提升對機器學習的敏感度，以減少自動化偏見的發生，進一步建立司法人員及生成式 AI 間的良好關係。

在本文的概念架構中，既存偏見、技術性偏見及自動化偏見均屬司法人員應用生成式 AI 輔助決策時應正視的前置潛在因素。而生成式 AI 作成案件決策之建議後，其結果對訴訟案件當事人及整體社會所產生的影響，則屬於課責制的範疇，包含如何保障當事人在訴訟程序的權益，以及維持司法制度的透明度及公信力，在責任類型上可依不同對象，進一步區分為決策程序（透明度、可解釋性）及決策結果（監管、補救及制裁）的責任，詳如表 3：

表 3

應用生成式 AI 輔助案件決策之影響對象與責任類型

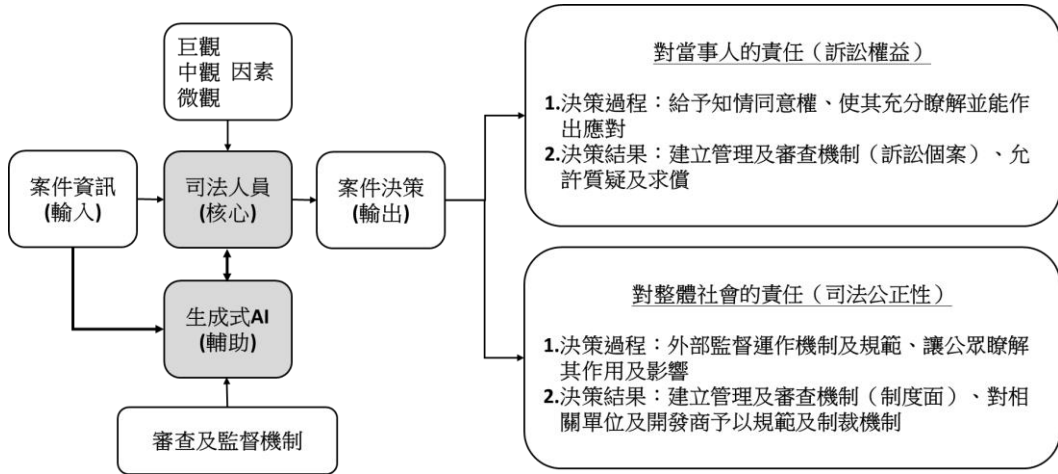
責任類型		對象	當事人（直接影響）	整體社會（間接影響）
		重點	保障當事人在訴訟程序中的合法權益。	維持司法制度的公正性及公信力。
決策程序的責任	透明度	當事人具有生成式 AI 應用於訴訟程序的知情同意權。	公眾及專業人士能監督生成式 AI 應用於訴訟程序的運作機制及規範。	
	可解釋性	當事人能瞭解生成式 AI 輔助決策建議所使用的資料及演算法，並能作出應對（如上訴）。	公眾及專業人士能理解生成式 AI 應用於司法決策中的作用、限制及對判決結果的影響。	
決策結果的責任	監管	建立生成式 AI 在個別案件訴訟程序中的管理及外部審查機制。	建立生成式 AI 在整體司法制度中的管理及外部審查機制。	
	補救及制裁	允許當事人對生成式 AI 的決策建議提出質疑，對於不當判決可進行上訴、要求賠償。	建立生成式 AI 的應用限制、問題改善機制，以及對相關單位或開發商的制裁機制（如契約）。	

資料來源：本研究整理。

基於研究結果，本文進一步修正概念架構圖，修正處有三：一為新增審查及監督機制，以克服既存偏見、技術性偏見及自動化偏見的影響；二為新增決策機制對於當事人及整體社會的責任，以強調課責制的影響；三為將司法人員與生成式 AI 間的單向箭頭修正為雙向，詳如圖 2：

圖 2

生成式 AI 輔助司法人員決策流程之概念架構



資料來源：本研究自行繪製。

上開概念圖的理論貢獻在於，將司法人員的傳統決策流程，與生成式 AI 資料處理流程進行結合，並納入司法人員在不同層次的決策影響因素，亦強調決策過程及結果分別對案件當事人及整體社會的責任，在理論上具有創新性，亦適用於實務當中，有助於學界及機關在評估或創設生成式 AI 應用之相關制度。此外，本文對司法機關及學界於未來評估生成式 AI 為決策輔助工具時，提出 2 點實務及 1 點研究建議：

### (一) 充分瞭解生成式 AI 的潛在偏見，制定審查及監督機制

生成式 AI 可以短時間內快速蒐集及摘要重點資訊，幫助司法人員補足過去生命經驗中未曾經歷的新興議題，但生成式 AI 本身可能潛藏技術性及自動化偏見的問題，爰本文建議司法機關導入生成式 AI 輔助司法人員決策時，應建立審查及監督機制，謹慎審查生成式 AI 的資料來源、程式碼及步驟，並確保其生成的決策結果可受到制度性的監督及管理，並賦予當事人有權知情及同意使用生成式 AI 的權利，以保障案件相關當事人在訴訟程序中的相關權益。

## （二）培養司法人員對生成式 AI 的相關知能，建構人機合作的良性關係

生成式 AI 缺乏透明度的問題，可能導致司法人員陷入自動化偏見的危機，或直接放棄使用。然而未來在偵查或審判實務中，司法人員仍可能面對生成式 AI 的相關案件或證據，因此瞭解其原理及應用，勢必成為司法人員無法迴避的議題，本文建議司法機關應優先培養司法人員具備生成式 AI 的知能，讓其瞭解並知悉如何善用生成式 AI 協助案件調查，下達準確的「指令」（prompt），同時也能明白使用過程應負的監管責任。讓司法人員瞭解如何在案件偵查與審判中，發揮生成式 AI 的優勢並有效協助提升案件決策效率及品質，以建立良好的**人機互動模式**，達到相輔相成的可能。

## （三）持續研究公部門應用生成式 AI 的決策模式，並導入創新技術

生成式 AI 在我國公部門的討論尚在初生階段，在應用上亦未普及化。建議未來持續透過實徵研究建立相應的理論基礎，幫助學界及政府對於生成式 AI 的發展與應用，提供更清晰的發展方向。本文提出司法人員運用生成式 AI 輔助決策的概念架構，建議未來可以此概念架構為基礎，進一步針對司法特考以外的公務員進行研究，透過問卷調查、深度訪談等方式蒐集資料，歸納出不同職系在使用生成式 AI 輔助決策時的情境脈絡及決策因素，以及可能隱藏的偏見類型，作為未來我國政府導入生成式 AI 輔助公務員決策時之重要參考。

此外，本文也認為公部門可持續透過技術創新，克服生成式 AI 在公部門的應用限制，近年來，例如檢索增強生成技術（Retrieval-Augmented Generation，簡稱 RAG）的出現，即係透過結合訓練資料以外的大型資料庫，改善生成式 AI 的輸出成果、降低幻覺及減少訓練成本（Gao et al., 2024）。公部門可在生成式 AI 的應用上，評估是否引入 RAG 等新型技術克服既有限制，進一步提升及優化應用生成式 AI 輔助決策品質。

## 陸、結論

生成式 AI 在資料分析及快速生成文本的特色，對於向來負擔沉重且人力不足的司法機關而言，具有不可小覷的吸引力。此外，生成式 AI 在技術面的快速發展，已改變了許多行業的生態。可以預見的是，無論是檢察官或法官，在未來的訴訟中均可能面對來自生成式 AI 的大量證據或訴狀，將大大增加司法人員的負擔。但司法機關如能善用生成式 AI 的特色，例如我國司法院（2023）已指出，將生成式 AI 應用以撰寫刑事裁判草稿，可減輕法官工作負荷。足見生成式 AI 有助於解放現行體制下人力嚴重不足的困境，已是我國政府認可的方向，此即本文認為司法機關需要生成式 AI 的重要原因。

因此，本文透過文獻分析歸納出整體研究的概念架構，並透過深度訪談我國檢察官及法官，從案件偵查及判決的實務中，勾勒出司法人員在案件決策時的情境脈絡及決策因素。綜觀巨觀至微觀層次等因素，司法機關確實具備發展生成式 AI 的潛力及需求。但也不可忽略地，由於司法人員在決策過程中的裁量權及案件性質，也使得司法體系的生成式 AI 在設計規劃及應用上需更加謹慎。

在導入生成式 AI 時，潛藏在其中的偏見隱憂，均可能會對司法機關帶來倫理問題上的挑戰，甚至影響公眾對於司法公正及獨立性的信心。因此，本文整合生成式 AI 的資料處理流程，以及司法人員在決策過程時的影響因素，在不同階段流程中，並指出既有偏見、技術性偏見及自動化偏見可能潛藏的關鍵點，綜合為一整體性的研究概念架構，並依據研究分析結果，將前開研究概念架構圖予以修正，包含：增設新增審查及監督機制，調整司法人員與生成式 AI 之間的雙向互動關係，以及將課責範疇明確化。

以司法機關的任務性質而言，其不僅有義務對當事人揭示案件決策過程及結果，其決策結果亦會影響外界對於司法機關的信賴與評價。因此，在導入生成式 AI 時，應格外注意如何提升生成式 AI 在技術層面的可解釋性，以及考量在組織制度層面，建立明確的審查及管理制度，以建立一套可受監督的司法領域生成式 AI。此外，司法機關培養其所屬人員對生成式 AI 的相關知能，以及積極參與對生成式 AI 的應用，經由大量回饋提升生成式 AI 模型的成熟度，同時增進司法人員對生成式

AI 的信賴，以創造兩者間的良性關係，期望能結合科技的優勢，突破過去僅有司法人員面對大量卷證後，仍須耗時耗力撰寫書狀的困境，透過生成式 AI 輔助司法人員，實踐增進其決策效率及品質之理想。

最後，本文研究限制方面，研究者雖於法務部所屬機關擔任資訊人員，負責司法官職前培訓工作，對於司法人員辦案及相關資訊系統有一定瞭解，但研究者所學及專長並非司法體系出身，在偵查、審判及法律用語的瞭解上不夠深入。故研究者透過月旦法學資料庫搜尋文獻歸納重點，並以訪談向現任檢察官及法官討論，以釐清司法人員的工作實務現況。此外，本文發現，司法人員在案件偵查及審判過程呈現高度的個人化特色。此一特色也可能造成分析結果無法完全類推適用在其他司法人員，但本文的研究結果對於司法機關，甚至是其他政府機關在評估導入生成式 AI 輔助決策時，仍具有相當程度的參考價值。

## 參考文獻

- 文家倩（2022）。量刑與 AI 的交會—淺談司法院量刑系統的革新。《當代法律》，（10），6-12。
- 王筑萱（2022）。釋字第七七五號解釋後累犯科刑之研究—運用人工智慧於一審判決之量刑因子分析。司法院。2023 年 8 月 5 日，取自 <https://jirs.judicial.gov.tw/>
- 司法院（2016）。司法院發表 5 年數位政策 規劃資訊發展藍圖 提升審判品質。《司法周刊》，（1912），8 月 3 日。<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1429-66795-7437d-1.html>
- 司法院（2023）。司法院審慎發展生成式 AI 應用，以撰寫刑事裁判草稿初試啼聲；期望減輕法官工作負荷，審判核心仍由法官自行決定。8 月 27 日。<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1887-929494-8a9fb-1.html>
- 何君豪（2020）。大數據資訊技術在司法實務上之應用。司法院。2023 年 8 月 5 日，取自 <https://jirs.judicial.gov.tw/>
- 吳政峰（2023）。司法大變革 AI 寫判決 9 月上線。《自由時報》，8 月 27 日。<https://news.ltn.com.tw/news/society/paper/1601577?fbclid=IwAR2W8jcUHvBEBCgq6iddhIPPA4Y77IfMg19Vnlo3nsKZKPUjuOEJJeBVJk>

- 呂嘉穎 (2021)。從釋字 791 號大法官意見書探討 AI 人工智慧與司法之互動限制。  
**高苑學報**，26，8-19。
- 李榮耕 (2022)。刑事程序中人工智慧於風險評估上的應用。**政大法學評論**，  
(168)，117-186。
- 林東清 (2022)。**資訊管理：智慧化企業的核心競爭能力** (八版)。智勝出版社。
- 神崎洋治 (2018)。**圖解人工智慧：從零開始了解人工智慧的原理與應用** (吳嘉芳  
譯)。碁峰資訊股份有限公司。(原著出版於 2017)
- 張志勇、廖文華、石貴平、王勝石、游國忠 (2022)。**人工智慧** (二版)。全華圖  
書。
- 鈕文英 (2020)。**質性研究方法與論文寫作** (三版)。雙葉書廊。
- 黃心怡、陳敦源 (2023)。人工智慧協作下的公共行政研究：對公部門組織議題的  
多層次反思。**政治科學論叢**，(96)，139-178。
- 黃瑞琴 (2021)。**質性教育研究方法** (三版)。心理出版社。
- 趙怡嘉、黃毓庭 (2021)。**機器學習方法於量刑研究上之應用**。臺灣人工智慧行動  
網，9月4日。<https://ai.iias.sinica.edu.tw/ml-on-penalty-measurement-minutes/>
- 戴汝為、黃英哲 (2003)。**人工智慧**。五南。
- 蘇凱平 (2020a)。**人工智慧對民事程序之影響**。臺灣人工智慧行動網，5月28日。  
<https://ai.iias.sinica.edu.tw/ai-civil-law/>
- 蘇凱平 (2020b)。重新探索自由心證：以憲法與刑事訴訟法的價值衝突與解決為  
核心。**國立臺灣大學法學論叢**，49 (1)，339-401。
- 顧以謙 (2021)。**應用 AI 人工智慧自動判讀起訴書類先導研究-以施用毒品罪為  
例**。法務部司法官學院犯罪防治研究中心，1月6日。<https://www.cprc.moj.gov.tw/1563/1595/1601/1602/35161/post>
- Affolter, L. (2021). Regular matters: Credibility determination and the institutional habitus in a Swiss asylum office. *Comparative Migration Studies*, 9(1), 4. <https://doi.org/10.1186/s40878-020-00215-z>
- Alon-Barkat, S., & Busuioc, M. (2023). Human-AI interactions in public sector decision making: “Automation Bias” and “Selective Adherence” to algorithmic advice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1), 153-169.
- Arias, P. C. (2020). Artificial intelligence & machine learning: A model for a new judicial

- system? *Revista Internacional Jurídica y Empresarial*, 3, 81-91.
- Barysé, D., & Sarel, R. (2024). Algorithms in the court: does it matter which part of the judicial decision-making is automated? *Artificial Intelligence and Law*, 32(1), 117-146.
- Bell, F., Bennett Moses, L., Legg, M., Silove, J., & Zalnieriute, M. (2022). *AI decision-making and the courts: A guide for judges, tribunal members and court administrators*. Australasian Institute of Judicial Administration. <https://aija.org.au/publications/ai-decision-making-and-the-courts-a-guide-for-judges-tribunal-members-and-court-administrators/>
- Beltran, M. A., Mondragon, M. I. R., & Han, S. H. (2024). *Comparative analysis of generative AI risks in the public sector* [Conference presentation]. Proceedings of the 25th Annual International Conference on Digital Government Research, June 11-14, Taipei, Taiwan. <https://doi.org/10.1145/3657054.3657125>
- Bex, F., & Prakken, H. (2021). *On the relevance of algorithmic decision predictors for judicial decision making* [Conference presentation]. The Eighteenth International Conference on Artificial Intelligence and Law, June 21-25, São Paulo, Brazil. <https://doi.org/10.1145/3462757.3466069>
- Biswas, S. S. (2023). Potential use of ChatGPT in global warming. *Annals of Biomedical Engineering*, 51, 1126-1127.
- Bonezzi, A., & Ostinelli, M. (2021). Can algorithms legitimize discrimination? *Journal of Experimental Psychology: Applied*, 27(2), 447-459.
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62(2), 174-184.
- Bullock, J. B. (2019). Artificial intelligence, discretion, and bureaucracy. *American Review of Public Administration*, 49(7), 751-761.
- Busch, P. A., & Henriksen, H. Z. (2018). Digital discretion: A systematic literature review of ICT and street-level discretion. *Information Polity*, 23(1), 3-28.
- Busuioc, M. (2021). Accountable artificial intelligence: Holding algorithms to account. *Public Administration Review*, 81(5), 825-836.
- Chanda, J. (2018). A scientific judicial perspective can solve many hurdles of practical application of AI expert system for judicial decision making. *Nirma University Law Journal*, 8(2). <https://ssrn.com/abstract=3451698>

- Charles, V., Rana, N. P., & Carter, L. (2022). Artificial intelligence for data-driven decision-making and governance in public affairs. *Government Information Quarterly*, 39(4), 101742. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101742>
- Cobbe, J. (2019). Administrative law and the machines of government: Judicial review of automated public-sector decision-making. *Legal Studies*, 39(4), 636-655.
- Cost, B. (2023). Judge asks chatGPT to decide bail in murder trial. *New York Post*, March 29. <https://nypost.com/2023/03/29/judge-asks-chatgpt-for-decision-in-murder-trial/#>
- Coyle, D., & Weller, A. (2020). “Explaining” machine learning reveals policy challenges. *Science*, 368(6498), 1433-1434.
- da Silva, G. T. R., dos Santos, I. A. R., da Conceição, M. M., de Góis, R. M. O., Santos, A. S., Amestoy, S. C., Evangelista, R. A., Cantarino, M. S. G., Bueno, A. D., & Queiros, P. J. P. (2022). Influencing factors in the nurses’ decision-making process in Ibero-American university hospitals. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, 30, e3563. <https://doi.org/10.1590/1518-8345.5648.3563>
- Davis, K. C. (1969). *Discretionary justice: A preliminary inquiry*. Louisiana State University Press.
- De Angelis, L., Baglivo, F., Arzilli, G., Privitera, G. P., Ferragina, P., Tozzi, A. E., & Rizzo, C. (2023). ChatGPT and the rise of large language models: the new AI-driven infodemic threat in public health. *Frontiers in Public Health*, 11, 1166120. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2023.1166120>
- Deeks, A. (2019). The judicial demand for explainable artificial intelligence. *Columbia Law Review*, 119(7), 1829-1850.
- Duan, Y., Edwards, J. S., & Dwivedi, Y. K. (2019). Artificial intelligence for decision making in the era of Big Data - evolution, challenges and research agenda. *International Journal of Information Management*, 48, 63-71.
- Dworkin, R. M. (1977). *Taking rights seriously*. Harvard University Press.
- Eggebo, H. (2013). ‘With a heavy heart’: Ethics, emotions and rationality in Norwegian immigration administration. *Sociology*, 47(2), 301-317.
- Engstrom, D. F., & Ho, D. E. (2020). Algorithmic accountability in the administrative state. *Yale Journal on Regulation*, 37, 800-854.
- Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *The British Journal of Social Work*, 34(6), 871-895.
- Figenschou, T. U., Karlsen, R., Kolltveit, K., & Schillemans, T. (2019). Mounting media

- pressure: Push and pull forces influencing agendas, resource allocation and decision-making in public bureaucracies. *European Journal of Communication*, 34(4), 377-394.
- Fusch, P. I., & Ness, L. R. (2015). Are we there yet? Data saturation in qualitative research. *The Qualitative Report*, 20(9), 1408-1416.
- Gao, Y., Xiong, Y., Gao, X., Jia, K., Pan, J., Bi, Y., Dai, Y., Sun, J., Wang, M., & H. Wang, (2024). *Retrieval-augmented generation for large language models: A survey*. arXiv.org, March 27. <https://doi.org/10.48550/arxiv.2312.10997>
- Garcia, J. M. P. (2023). *Rama Judicial de Colombia Juzgado 1º Laboral Del Circuito Cartagena*. Rama Judicial, January, 30. Retrieved April 21, 2023, from <https://pupilacdn.nyc3.cdn.digitaloceanspaces.com/diariojudicial.public/documentos/000/106/904/000106904.pdf>
- Giest, S. N., & Klievink, B. (2022). More than a digital system: How AI is changing the role of bureaucrats in different organizational contexts. *Public Management Review*, 26(2), 379-398. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2095001>
- Greene, T., Shmueli, G., Fell, J., Lin, C.-F., & Liu, H.-W. (2022). Forks over knives: Predictive inconsistency in criminal justice algorithmic risk assessment tools. *Journal of the Royal Statistical Society Series A: Statistics in Society*, 185(S2), S692-S723.
- Greenstein, S. (2022). Preserving the rule of law in the era of artificial intelligence (AI). *Artificial Intelligence and Law*, 30(3), 291-323.
- Grimmelikhuijsen, S. (2023). Explaining why the computer says no: Algorithmic transparency affects the perceived trustworthiness of automated decision-making. *Public Administration Review*, 83(2), 241-262.
- Grossman, M. R., Grimm, P. W., Brown, D. G., & Xu, M. (2023). The GPTJudge: Justice in a generative AI world. *Duke Law & Technology Review*, 23(1), 1-34.
- Hannah-Moffat, K., & Avila, F. (2023). Prospective but disconnected partners: AI-informed criminal risk prediction. In L. Simon (Ed.), *Handbook of critical studies of artificial intelligence* (pp. 549-562). Edward Elgar Publishing.
- Hendrycks, D., Burns, C., Basart, S., Critch, A., Li, J., Song, D., & Steinhardt, J. (2020). *Aligning AI with shared human values* [Conference presentation]. International Conference on Learning Representations [ICLR] 2021, May, 3-7, Virtual Only. <https://doi.org/10.48550/arxiv.2008.02275>

- Hodgkinson, I. R., Hughes, P., & Leite, H. (2023). The cognitive micro-foundations, and socio-psychological mechanisms, of organizational decision-making in public management. *British Journal of Management*, *34*(2), 787-804.
- Hoffmann, A. L. (2019). Where fairness fails: Data, algorithms, and the limits of antidiscrimination discourse. *Information, Communication & Society*, *22*(7), 900-915.
- Høybye-Mortensen, M. (2015). Decision-making tools and their influence on caseworkers' room for discretion. *British Journal of Social Work*, *45*(2), 600-615.
- Hsieh, H.-F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, *15*(9), 1277-1288.
- Jensen, D. C. (2018). Does core task matter for decision-making? A comparative case study on whether differences in job characteristics affect discretionary street-level decision-making. *Administration & Society*, *50*(8), 1125-1147.
- Julien, H., Lukas, S., Aria, N., Adrien, M., Kristof, E., Christian, F., Johannes, A. L., Denis, M., Shahan, M., Nicolae, S., Karl, S., Sebastien, T., Jacky, Y., & Philippe, B. (2023). ChatGPT in glioma patient adjuvant therapy decision making: Ready to assume the role of a doctor in the tumour board? *medRxiv*. <https://doi.org/10.1101/2023.03.19.23287452>
- Khatov, E. B. (2023). Digital prosecutor's assistant or digital prosecutor? *Russian Journal of Legal Studies (Moscow)*, *10*(1), 87-92.
- Kiesow Cortez, E., & Maslej, N. (2023). Adjudication of artificial intelligence and automated decision-making cases in Europe and the USA. *European Journal of Risk Regulation*, *14*(3), 457-475.
- Kuziemski, M., & Misuraca, G. (2020). AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings. *Telecommunications Policy*, *44*(6), 101976. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.101976>
- Kweit, R. W., & Kweit, M. G. (1980). Bureaucratic decision-making: Impediments to citizen participation. *Polity*, *12*(4), 647-666.
- Lee, N. T. (2018). Detecting racial bias in algorithms and machine learning. *Journal of Information, Communication and Ethics in Society*, *16*(3), 252-260.
- Levy, K., Chasalow, K. E., & Riley, S. (2021). Algorithms and decision-making in the public sector. *Annual Review of Law And Social Science*, *17*, 309-334.

- Lin, C. -C., Huang, A. Y. Q., & Yang, S. J. H. (2023). A review of AI-driven conversational chatbots implementation methodologies and challenges (1999-2022). *Sustainability*, 15(5), 4012. <https://doi.org/10.3390/su15054012>
- Loi, M., & Spielkamp, M. (2021). *Towards accountability in the use of artificial intelligence for public administrations* [Conference presentation]. 2021 AAAI/ACM Conference on AI, Ethics, and Society, May 19-21, Virtual Event, USA. <https://doi.org/10.1145/3461702.3462631>
- Loyens, K., & Maesschalck, J. (2010). Toward a theoretical framework for ethical decision making of street-level bureaucracy: Existing models reconsidered. *Administration & Society*, 42(1), 66-100.
- Manzey, D., Reichenbach, J., & Onnasch, L. (2012). Human performance consequences of automated decision aids: The impact of degree of automation and system experience. *Journal of Cognitive Engineering and Decision Making*, 6(1), 57-87.
- McKay, C. (2020). Predicting risk in criminal procedure: Actuarial tools, algorithms, AI and judicial decision-making. *Current Issues in Criminal Justice*, 32(1), 22-39.
- Miaz, J., & Achermann, C. (2022). Bureaucracies under judicial control? Relational discretion in the implementation of immigration detention in Swiss cantons. *Administration & Society*, 54(4), 629-659.
- Morison, J., & McLnerney, T. (2024). When should a computer decide? Judicial decision-making in the age of automation, algorithms and generative artificial intelligence. In S. Turenne & M. Moussa (Eds.), *Research handbook on judging and the judiciary*. Edward Elgar Publishing (forthcoming). Retrieved August 4, 2024, from <https://ssrn.com/abstract=4723280>
- Mulligan, D. K., & Bamberger, K. A. (2019). Procurement as policy: Administrative process for machine learning. *Berkeley Technology Law Journal*, 34(3), 773-852.
- Negnevitsky, M. (2005). *Artificial intelligence: A guide to intelligent systems* (2nd ed.). Addison-Wesley.
- Nowotko, P. M. (2021). AI in judicial application of law and the right to a court. *Procedia Computer Science*, 192, 2220-2228.
- Ntoutsi, E., Fafalios, P., Gadiraju, U., Iosifidis, V., Nejdil, W., Vidal, M. -E., Ruggieri, S., Turini, F., Papadopoulos, S., Krasanakis, E., Kompatsiaris, I., Kinder-Kurlanda, K., Wagner, C., Karimi, F., Fernandez, M., Alani, H., Berendt, B., Kruegel, T., Heinze, C., .....& Staab, S. (2020). Bias in data-driven artificial intelligence systems – An

- introductory survey. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Data Mining and Knowledge Discovery*, 10(3), e1356.
- OpenAI. (2022). *Introducing chatGPT*. Open AI, November, 30. Retrieved April 21, 2023, from <https://openai.com/blog/chatgpt>
- Pickover, C. A. (2019). *Artificial intelligence: From medieval robots to neural networks*. Sterling Publishing.
- Raaphorst, N., & Groeneveld, S. (2018). Double standards in frontline decision making: A theoretical and empirical exploration. *Administration & Society*, 50(8), 1175-1201.
- Raaphorst, N., & Loyens, K. (2020). From poker games to kitchen tables: How social dynamics affect frontline decision making. *Administration & Society*, 52(1), 31-56.
- Rao, A., Kim, J., Kamineni, M., Pang, M., Lie, W., & Succi, M. D. (2023). Evaluating ChatGPT as an adjunct for radiologic decision-making. *medRxiv*. <https://doi.org/10.1101/2023.02.02.23285399>
- Remolina, N., & Socol de la Osa, D. (2024). *AI at the bench: Legal and ethical challenges of informing-or misinforming-judicial decision-making through generative AI* [Conference presentation]. 8th International Conference Data for Policy 2024, July, 9-11, London, UK. <https://zenodo.org/records/12805534>
- Rosati, J. A. (1981). Developing a systematic decision-making framework: Bureaucratic politics in perspective. *World Politics*, 33(2), 234-252.
- Rubim Borges Fortes, P. (2020). Paths to digital justice: Judicial robots, algorithmic decision-making, and due process. *Asian Journal of Law and Society*, 7(3), 453-469.
- Ruston, A. (2006). Interpreting and managing risk in a machine bureaucracy: Professional decision-making in NHS Direct. *Health, Risk & Society*, 8(3), 257-271.
- Said, G., Azamat, K., Ravshan, S., & Bokhadir, A. (2023). Adapting legal systems to the development of artificial intelligence: Solving the global problem of AI in judicial processes. *International Journal of Cyber Law*, 1(4). <https://doi.org/10.59022/ijcl.49>
- Salah, M., Abdelfattah, F., & Al Halbusi, H. (2024). Generative artificial intelligence (ChatGPT & bard) in public administration research: A double-edged sword for street-level bureaucracy studies. *International Journal of Public Administration*, 1-7. <https://doi.org/10.1080/01900692.2023.2274801>
- Selten, F., Robeer, M., & Grimmeliikhuijsen, S. (2023). 'Just like I thought': Street-level bureaucrats trust AI recommendations if they confirm their professional judgment.

- Public Administration Review*, 83(2), 263-278.
- Simon, H. A. (1996). *The sciences of the artificial* (3rd ed.). MIT Press.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations* (4th ed.). The Free Press.
- Sourdin, T. (2018). Judge v Robot?: Artificial intelligence and judicial decision-making. *The University of New South Wales Law Journal*, 41(4), 1114-1133.
- Strauß, S. (2021). Deep automation bias: How to tackle a wicked problem of AI? *Big Data and Cognitive Computing*, 5(2), 18. <https://doi.org/10.3390/bdcc5020018>
- Taratoot, C. D. (2014). The politics of administrative law judge decision making at the environmental protection agency in civil penalty cases. *American Politics Research*, 42(1), 114-140.
- Taratoot, C. D. (2016). The politics of administrative law judge decision making at the FCC in comparative licensing cases. *Justice System Journal*, 38(1), 37-51.
- Terzidou, K. (2022). The Use of Artificial Intelligence in the Judiciary and its Compliance with the Right to a Fair Trial. *Journal of Judicial Administration*, 154. <https://ssrn.com/abstract=4495715>
- Themeli, E., & Philipsen, S. (2021). AI as the court: Assessing AI deployment in civil cases. In K. Benyekhlef (Ed.), *AI and law: A critical overview* (pp. 213-232). Les Éditions Thémis.
- Vilone, G., & Longo, L. (2021). Notions of explainability and evaluation approaches for explainable artificial intelligence. *Information Fusion*, 76, 89-106.
- Wang, C., Medaglia, R., & Zheng, L. (2018). Towards a typology of adaptive governance in the digital government context: The role of decision-making and accountability. *Government Information Quarterly*, 35(2), 306-322.
- Wang, F. -Y., Yang, J., Wang, X., Li, J., & Han, Q. -L. (2023). Chat with ChatGPT on industry 5.0: Learning and decision-making for intelligent industries. *IEEE/CAA Journal of Automatica Sinica*, 10(4), 831-834.
- Wang, H. (2024). Research on artificial intelligence-assisted sentencing pitfalls and prevention-taking Generative Artificial Intelligence ChatGPT as a perspective. *World Scientific Research Journal*, 10(2), 57-71.
- Wang, X., & Yin, M. (2021). *Are explanations helpful? A comparative study of the effects of explanations* [Conference session]. AI-Assisted Decision-Making 26th International Conference on Intelligent User Interfaces, April 14-17, College

Station, TX, USA. <https://doi.org/10.1145/3397481.3450650>

Wilson, C., & van der Velden, M. (2022). Sustainable AI: An integrated model to guide public sector decision-making. *Technology in society*, 68, 101926. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2022.101926>

Xu, Z. (2022). Human judges in the era of artificial intelligence: Challenges and opportunities. *Applied Artificial Intelligence*, 36(1), 2013652. <https://doi.org/10.1080/08839514.2021.2013652>

## 附錄一

### 本文訪談題綱

序號	訪談題綱	備註
1	請問您過去有無使用過 ChatGPT 的經驗？您認為 ChatGPT 是什麼樣的軟體？	
2	請問您過去有無使用人工智慧輔助司法案件起訴或判決的經驗，例如：司法院的 AI 量刑系統、法務部 AI 語音辨識系統產製偵訊逐字稿等？	
3	請問您對人工智慧輔助司法人員起訴或判決的看法如何（支持或反對）？	
4	當您在工作中，需要針對案件做出決定時，您會採取哪些方式輔助您做出判斷？	
5	承第 4 題，請問您為什麼會選擇這些方式輔助您做出決定？	
6	當您使用 ChatGPT，而 ChatGPT 與您的意見不同時，您對 ChatGPT 回答的採信程度有多少？	回答第 6 至 8 題時，同時提供 ChatGPT 作答結果給受訪者閱讀。
7	承第 6 題，請問您在哪些情況下會接受（或拒絕）ChatGPT 的回答？拒絕（或接受）的理由為何？	
8	請問您認為當政府導入 ChatGPT 作為決策輔助工具時，會使得公務員更願意於承擔決策責任？還是會逃避承擔決策責任？	

## 附錄二

「111年公務人員特種考試司法官考試」ChatGPT 作答結果

原題	代號：30120 30920 頁次：2-1	111年公務人員特種考試司法官考試 111年專門職業及技術人員高等考試律師考試	第二試試題
	類 科：各類科 科 目：刑法與刑事訴訟法 考試時間：3小時	座號：_____	
	※注意：(一)禁止使用電子計算器。 (二)不必抄題，作答時請將試題題號及答案依照順序寫在試卷上，於本試題上作答者，不予計分。 (三)本科目除專門名詞外，應使用本國文字作答。		
	<p>一、某甲架設伺服器經營線上博弈網站，秘密招攬賭客前往投注，方式是由賭客註冊帳號密碼登入網站後，付款儲值遊戲幣，再下注進行博弈遊戲，所贏得之遊戲幣再兌換為現金提取。賭客僅能看見博弈遊戲總投注金額，無法得知其他賭客的投注情況。甲另僱請某乙等人進行網站維護以及線上客服，處理儲值及兌換現金等事務。乙瞞著甲，在伺服器後台植入可偷取他人遊戲幣（亦即隨機挑選賭客，將其儲值之遊戲幣的一小部分移轉到乙自己支配的帳戶名下）的程式，乙再將遊戲幣兌換成現金，網站開幕迄今已獲利新臺幣（以下同）數十萬元。某日，賭客某丙在前述博弈網站儲值相當於二十萬元的遊戲幣，簽注時卻發現每簽一次，遊戲幣就會短少一些，懷疑有詐。丙立刻撥打客服專線欲退錢，乙接聽後向丙謊稱系統一切正常，回絕丙欲退錢的請求。丙氣不過，放話要當面跟網站經營者理論，乙怕丙尋仇，於是謊報一個廢棄工廠的地址予丙。丙夥同朋友某A、某B共三人到廢棄工廠門口的馬路旁咒罵、咆哮，丙朝廠房高聲說：「裡面的人再不出來，就讓你們死得很難看！」並隨手撿起地上的磚塊，朝四周亂扔，並準備要衝進廠房找人理論。當時雖然沒有人車經過該路段，但磚塊仍造成巨大的聲響，驚動了躲在廠房角落睡覺的通緝犯某丁。丁驚醒之餘，以為正欲衝進廠房的丙、A、B等人是前來追捕自己的警察，為脫免逮捕，順手撿起地上的鐵條朝丙的方向猛力一擲，卻砸中了跟在後頭的A，A因頭部受創當場倒地，丁見狀立即逃離現場。A經丙及B送醫急救後仍不治死亡。問：甲、乙、丙、丁的刑事責任為何？（100分）</p>		

ChatGPT  
作答結果  
(節錄)

來追捕自己的警員，為避免被捕，順手拾起地上的鐵條朝丙的方向猛力一擲，卻砸中了跟在後頭的 A，A 因頭部受創當場倒地，丁見狀立即逃離現場。A 經丙及 B 送醫急救後仍不治死亡。問：甲、乙、丙、丁的刑事責任為何？

請注意，我是一個語言模型，並不是法律專家。下面是一般情況下可能適用的一些法律原則，但最終的判斷還需要根據當地的法律法規以及具體的案情來決定。

1. 某甲：

某甲開設並經營線上博奕網站，這顯示出某甲有意參與非法博奕活動。在許多司法管轄區，非法博奕被視為犯罪行為。因此，某甲可能要承擔相關的刑事責任，包括但不限於非法博奕罪、詐欺罪或洗錢罪等，具體罪名和刑罰取決於當地的法律規定。

2. 某乙：

某乙在未經授權的情況下，在網站後台植入可偷取他人遊戲幣的程式，並將其兌換成現金。某乙的行為涉嫌盜竊他人財物，可能觸犯刑法中的盜竊罪或電腦犯罪相關罪行。某乙也可能承擔相應的刑事責任，具體罪名和刑罰依賴於當地的法律規定。

3. 某丙：

某丙在賭博網站儲值遊戲幣時發現異常並懷疑有詐，但被某乙以虛假的聲明拒絕返錢的請求。在這種情況下，某丙應該儘快向當地的執法機構報案，提供相關證據和資料，讓警方進行調查。

在某日，某丙與朋友某A和某B到某個地方，對該地的人進行言語威脅和暴力行為，最終導致某A受傷並死亡。在這種情況下，某丙可能面臨刑事指控，包括但不限於傷害罪、故意殺人罪、威脅罪等。具體的刑事責任將取決於當地法律的

🔊 📄 🗑️ ↕

請繼續

具體情況以及認定的事實和證據。然而，這種情況可能涉及到自衛或防衛的問題，具體解釋可能會因當地法律而有所不同。

4. 某丁：

某丁是逃犯，在躲藏工寮角聲睡覺時被某丙等人的騷擾聲驚醒。某丁以為丙、A、B是警察前來逮捕他，於是用地上的鐵條猛力投擲，不幸擊中某A並導致其死亡。某丁的行為可能被視為故意傷害他人，並可能構成故意殺人罪或者過失殺人罪，具體要視乎當地的法律法規和法院對於情況的評估。

需要強調的是，具體的刑事責任需要根據相關的法律法規以及具體的案情來判斷。建議你諮詢當地的法律專業人士，以獲得更準確和具體的法律建議。

# A Preliminary Study of Judges and Prosecutors' Potential Use of Generative AI as a Support Tool in Decision Making: The Case of ChatGPT

Carol Chiao-Han Chang<sup>a</sup>

## Abstract

This article explores the potential of generative AI as an auxiliary tool in the judicial decision-making process. It employed a literature review and in-depth interviews as research methods. Based on the literature review, this article proposed a human-centered research framework that integrates aspects such as the data processing flow of generative AI and factors influencing judicial decisions. Through in-depth interviews with 2 prosecutors and 3 judges, participants interacted directly with ChatGPT on legal issues. Interview results were coded, and theoretical dialogue and refinement were performed using the conceptual framework. Findings indicate that judicial institutions favor the introduction of generative AI, particularly concerning organizational habits and personal experience limitations. However, the discretion power of prosecutors and understanding of the principle of “free proof” by judges may limit the applicability of generative AI. Finally, this article makes a theoretical contribution by proposing a conceptual framework for integrating generative AI into the judicial decision-making process. In

---

<sup>a</sup> Ph. D. student, Department of Public Administration, National Chengchi University. e-mail: 110256502@nccu.edu.tw.

practical suggestions, it is proposed that before adopting generative AI, judicial institutions should prioritize addressing technical and automation biases in generative AI, establish audit and review mechanisms, and develop transparent and accountable generative AI systems that can assist prosecutors and judges in improving the efficiency and quality of decision-making.

**Keywords:** generative AI, decision process, discretion, bias, accountability



## 人工智慧於地方政府中的應用可能

王禕梵<sup>a</sup>

---

---

書 名：*Smart Government: Practical Uses for Artificial Intelligence in Local Government*

《智慧政府：人工智慧於地方政府的實際應用》

作 者：Chris Chiancone

出版年：2023 年

出版社：Independently published

頁 數：126

---

---

### 壹、前言

隨著人工智慧（Artificial Intelligence, AI）的發展，政府部門亦引入該科技處理公共事務以及執行各項政策，學界也對於該科技在公部門的累積相當可觀的研究成果。人工智慧帶來的正面效益包括提升政府效能、風險偵測、經濟效益、資料搜集與分析、公共服務提升、社會效益、決策品質、公民參與以及永續發展等（Zuiderwijk et al., 2021），亦可能會帶來許多公共治理的挑戰，例如資料與程式偏差、組織管理難題、科技使用能力不足、決策過程透明度與解釋性過低、社會不平、道德倫理風險、民主政治隱憂、個人資料與法律保障薄弱以及取代人工造成的失業問題等（Chen et al., 2023; Zuiderwijk et al., 2021），亦有學者討論政府部門如何應用人工智慧，例如歐洲國家使用人工智慧的目標以及政策領域（van Noordt &

---

<sup>a</sup> 國立成功大學政治學系助理教授，e-mail: molinawang@gmail.com。

Misuraca, 2022) 以及美國州政府應用人工智慧的情形 (Chen & Gasco-Hernandez, 2024) 等, 此外, 學者亦探討民眾對政府人工智慧的態度, 例如影響民眾採納政府人工智慧意見之因素 (Wang et al., 2023) 以及公民對於人工智慧的信任建構過程 (Wang et al., 2024) 等, 換言之, 現存的學術文章對於人工智慧的討論, 多半針對學理、原則、整體運用情形或是中央以及聯邦政府應用等進行探討, 較少爬梳地方政府如何使用人工智慧, 因此, 筆者選擇本書《智慧政府: 人工智慧於地方政府的實際應用》進行討論, 希望提供臺灣公共行政學界、政府管理者以及公務人員有關人工智慧應用的資訊, 藉此提升政府各單位組織思考其人工智慧政策、策略與指引的機會。

本文將介紹由 Chiancone 撰寫之**智慧政府: 人工智慧於地方政府的實際應用**一書, Chiancone 目前擔任美國德州卡羅爾頓市 (City of Carrollton) 之資訊辦公室資訊長 (Chief Information Officer), 主責該市數位科技政策的研擬與應用, 他亦曾多次受邀對於人工智慧議題進行演講, 除本書外, 也對於人工智慧的使用著有專書, 換言之, Chiancone 透過其實務經驗撰寫本書, 其視角有別於學者, 應可提供不同的觀點供學界與實務界參考。本書提供許多地方政府使用人工智慧的個案並進行討論, 筆者將於後續章節進行簡介與評論。

## 貳、書籍內容簡介

本書含前言共計 18 章, 當中就地方政府如何使用人工智慧的部分為 15 章, 筆者將就有關人工智慧於地方政府中應用之章節進行簡要介紹。首先, 作者由公共安全開始該書之討論。犯罪防治與治安議題為美國地方政府的重要政策領域之一, 地方政府可透過人工智慧的預測分析功能, 預先鎖定高風險地區與人口強化警力配置, 減少犯罪事件發生的可能, 例如芝加哥與洛杉磯等大城市均有相關人工智慧為主的犯罪預防系統, 亦可透過臉部辨識系統以及無人機巡邏等方式, 增加犯罪事件的破案率以及降低各類犯罪行為的發生率。再者, 地方政府可透過人工智慧處理交通議題, 例如該科技可以結合監視器、無人機以及全球定位系統搜集影像以及資訊, 對於交通流量進行分析, 進行智慧號控、大眾運輸配置、以及道路規劃等政策分析與執行, 解決交通壅塞問題。第三, 地方政府可以利用聊天機器人系統, 回答

市民問題，減少第一線人員業務負擔，將人力運用至更需要之處，同時亦可搜集民眾反應之議題，有利於市政研擬與執行，此科技之應用在新冠肺炎疫情後更趨廣泛，可有效提升政府公共服務品質。第四，人工智慧可強化地方政府的採購過程，例如可分析資料建議政府擬定採購種類、選定可能供應商、增加招標過程的循證基礎以及透明性與各類驗收過程，人工智慧於政府採購業務的應用，可有效提升效率與透明度，減少人謀不臧的可能性。

作者亦針對人工智慧在公共衛生、急難管理、災後重建以及廢棄物管理等議題進行討論。第一，人工智慧有利於地方政府處理公共衛生業務，該科技可讓民眾進行遠距看診，解決交通與行動不便之問題，亦可提供個人化的醫療服務，強化用藥管理與病情追蹤，地方政府可透過大數據分析，知悉境內可能的流行傳染病趨勢，適時研擬執行各類防疫措施，亦可作為未來政策評估之依據。再者，地方政府面對天災或是緊急事件時，人工智慧可有效提供協助，例如天災預警系統除可提醒民眾早做準備或是疏散外，亦可使公共組織能夠及時預備，隨時提供協助，人工智慧亦可透過歷史數據分析，提供救災體系改善流程的建議，此外，地方政府可以使用無人機或是機器人進行救災，提升受災者生還以及恢復的可能性。第三，人工智慧可強化地方政府進行災後重建的能力，機器人可就高風險地區，包括核災、化學污染以及土質脆弱地區進行勘災，搜集資訊供政府決策，亦可建立資訊分析平台，增加地方政府、中央政府、非營利組織以及各該利害關係人合作的表現。最後，人工智慧可協助地方政府處理廢棄物管理流程，該科技可分析垃圾來源、安排清運路線、改善垃圾分類方式與流程以及規劃垃圾車與回收車的維修時程等，以提升地方政府清運廢棄物的績效。

作者接續討論地方政府將人工智慧應用在社會住宅、公共教育、環境保護以及觀光旅遊等面向的可能成效。在社會住宅方面，人工智慧可協助地方政府房屋品質監控，包括電力使用、漏水風險分析、火災與犯罪風險以及強化住民居住經驗等，同時亦可透過相關數據，提供未來社會住宅政策之建議；於公共教育品質提升的部分，人工智慧可提供學生客製化輔導，針對弱勢學科進行補強，亦可針對弱勢學生的需求進行分析，提供政府改善其不利處境之建議，同時也可透過人工智慧，針對教師進行職能培訓，提升教育品質；人工智慧在環境保護部分亦有成效，地方政府可就境內能源使用做最佳化配置，並且有效引入可再生能源，亦可就農業提供施肥

方式、藥物使用以及作物品質等方式提供建議，降低對於環境的負面衝擊；該科技亦可提升各地區觀光旅遊之收入，地方政府可使用人工智慧提供旅客客製化旅遊行程規劃，增加到訪各景點的人數，促進當地經濟，亦可開發即時翻譯系統，提供外國旅客熟悉當地文化的可能性，可增進當地居民收入，更可透過數據分析與比較，發掘該地最具優勢的觀光特點，可透過各類社群進行行銷與推廣，增加遊客人數與品質。

在最後數個章節中，作者主要討論公民參與、政府服務近用性、財政管理以及人力資源管理等層面。首先，人工智慧可以協助地方政府增加公民參與的可能性，該科技可以分析民眾於社群平台的言論，以此知悉民眾對於政府服務的需求，亦可建立民意反應平台，以大數據分析民意走向，進行政策研擬，亦可以該科技關注選情，對於政治情勢做出合理回應。再者，地方政府可透過人工智慧的即時翻譯功能，協助聽力與視力較為不便的民眾，使用政府提供之服務，例如手語即時翻譯，可以使民眾了解政府政策以及相關回應，公務人員亦可藉此得知民眾的需求，又如口述影像功能，可協助視力不便民眾得知政府政策，地方政府亦可透過數據分析，對於各項生理功能不便民眾的需求進行分析，藉此提供各種輔助性工具。第三，人工智慧可協助地方政府改善財政問題，該科技可就政府數據、經濟指標以及政治情勢等，提出預算編列的建議，同時可針對財務狀況進行分析，並可偵測可能的貪污或是偏誤問題，亦可強化地方公營事業（如公共汽車與捷運等）的營運策略，增加財政收入。第四，地方政府可利用人工智慧改善人力資源管理，例如分析應徵者履歷以及政府需求，找出最適合該職務者進行聘用，同時以聊天機器人回應初到職者問題，並提供職業訓練，公務人員亦可透過系統回饋日常工作所需或是經驗，政府可透過大數據分析改善待遇，亦可透過人工智慧偵測組織內可能的違法行為，降低各類風險。作者最終總結，認為人工智慧可改善各類地方政府的業務表現，但同時注意法律、政治、倫理與道德之風險，以期最大化人工智慧的效益，並最小化其負面影響。

## 參、評論與反思

本書提供許多地方政府應用人工智慧的政策領域，內容可供我國學界、政府以

及實務界人士參考，雖然該書作者未就地方政府與其他公共組織如何使用人工智慧提出架構，但透過閱讀該書，筆者認為未來政府單位可思考以下原則，以改善人工智慧應用之表現。

## 一、盤點組織任務，選定應用人工智慧之業務領域

地方政府以及政府部門雖可在許多業務中使用人工智慧，但並非每個業務都亟須該科技之協助，政府應就各業務性質排定引入人工智慧之優先順序，業務性質重複性高且耗費人力者，可優先引入人工智慧，例如市民熱線、民眾意見回應等，但業務極度仰賴人類決策以及行政裁量者，例如天災回應等，人工智慧可提供資訊，但仍不宜全面取代公務人員。此外，隨著生成式人工智慧興起，政府亦可考慮如何在各部門間引入該科技，但亦須考量各部門之需求。

## 二、培養組織管理階層與公務人員應用人工智慧之職能

政府部門可對於公務體系人員進行人工智慧職能之培訓，提高人工智慧應用的可能表現。人工智慧為主的決策與預測系統相當複雜，該特性增加組織管理者以及公務人員使用該科技的難度，政府可邀請專家對於公務體系成員進行職能培訓，培養其應用人工智慧的能力，例如如何使用生成式人工智慧詢問政策或是公共服務建議以獲得有建設性之建議等能力。

## 三、進行跨部門與跨領域合作，強化人工智慧績效

政府各單位可彼此合作整合資料庫、改善資料分析過程以及提升決策品質，亦可與外部行為者合作，有效使用人工智慧。政府部門可透過其業務搜集許多資料，若能彼此分享資料並建立資料庫，藉此訓練人工智慧系統，改善決策程式語法，就可達強化決策品質之效，同時亦可與學界、私人企業以及非營利組織等外部行為者合作，增加可搜集之資料來源與品質、訓練與改善人工智慧系統以及公部門決策品質，同時可參照其他部門之表現，調整組織資源配置、制度建立以及人力資源等，以因應新興科技之影響。

## 四、建立人工智慧使用規範，減少該科技之風險

政府各部門應建立人工智慧使用規範，以避免該科技帶來之負面影響。由於人工智慧之功能與複雜度，該科技可能對於個人權益、組織運作、甚至是國家政策帶來許多風險與挑戰，若各部門可針對人工智慧的風險建立各種因應措施，可減少其衝擊，例如要求公務人員不可上傳機敏資訊至生成式人工智慧系統，以避免資訊外洩，或是要求公務人員必須詳細檢視人工智慧生成之決策建議，以避免可能的錯誤、偏差或是非預期性的政策結果。

綜上所述，政府各部門可參照本書思考其人工智慧的應用策略，但亦可思考各類議題，如時程、使用職能、跨單位合作以及建立規範與制度等，藉此提升人工智慧在公部門應用之成效與品質。

## 參考文獻

- Chen, T., & Gasco-Hernandez, M. (2024). Uncovering the results of AI chatbot use in the public sector: Evidence from US state governments. *Public Performance & Management Review*, 1-26.
- Chen, Y.-C., Ahn, M. J., & Wang, Y.-F. (2023). Artificial intelligence and public values: Value impacts and governance in the public sector. *Sustainability*, 15(6), 4796.
- van Noordt, C., & Misuraca, G. (2022). Artificial intelligence for the public sector: results of landscaping the use of AI in government across the European Union. *Government Information Quarterly*, 39(3), 101714.
- Wang, Y.-F., Chen, Y.-C., & Chien, S.-Y. (2023). Citizens' intention to follow recommendations from a government-supported AI-enabled system. *Public Policy and Administration*, 09520767231176126.
- Wang, Y.-F., Chen, Y.-C., Chien, S.-Y., & Wang, P.-J. (2024). Citizens' trust in AI-enabled government systems. *Information Polity*, (29)3, 293-312.
- Zuiderwijk, A., Chen, Y. -C., & Salem, F. (2021). Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda. *Government Information Quarterly*, 38(3), 101577.

## 《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 17 卷第 1 期，出版日期 114 年 5 月。

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

歡迎各界踴躍投稿，稿件 1 式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「116202 臺北市文山區試院路 1 號，考試院《文官制度》編輯委員會」，或逕寄電子郵件信箱：[jcs@exam.gov.tw](mailto:jcs@exam.gov.tw)。本刊聯絡電話：(02)82366245，傳真：(02)82366246，有關撰寫注意事項，請參考《文官制度》投稿須知及《文官制度》論文撰寫體例。



## 《文官制度》投稿須知

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

### 一、論文格式

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

### 二、書評格式

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

### 三、審查程序

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

### 四、版權事宜

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

### 五、稿件交寄

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

## 《文官制度》論文審查作業規定

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

《文官制度》論文審查綜合意見對照表

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

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

四、「修改後再審」之處理方式：

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

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

五、兩位審查人意見分別為「修改後再審」、「不同意推薦刊登」時，由編輯委員

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

六、「第三人審查」之處理方式：

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

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

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

# 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。<sup>4</sup>

It was significantly higher in Germany than in the U.S.<sup>2</sup>

## 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](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://www.moex.gov.tw/main/content/wfrmContentLink.aspx?menu\\_id=268](https://www.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/>

3sjIII f

【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、若本論文經出版單位即考試院《文官制度》接受刊登，作者同意基於下述利用目的所需，將重製權、編輯權、散布權及公開傳輸權等著作財產權**非專屬授權**予出版單位，為下述利用：

1. 以紙本、數位方式編輯、出版、發行，或開放於網際網路提供公眾瀏覽；
2. 進行數位化典藏、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其他服務之行為；
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前項各該服務，或開放於網際網路提供公眾瀏覽；
4. 為符合各種出版方式或各資料庫之系統需求等，並得進行格式之變更。

二、作者同意出版單位得依其決定，就前條之非專屬授權，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。且本論文未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者對本論文仍擁有著作權。

此致

出版單位（考試院）

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