

文官制度

Journal of Civil Service

第十七卷第一期・中華民國一一四年五月 Vol. 17, No.1 May 2025

(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：龔癸藝（代理）

主編：郭昱瑩

副主編：莊文忠

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）

吳怡融（世新大學）

呂育誠（國立臺北大學）

林淑馨（國立臺北大學）

莊文忠（國立中正大學）

彭滄雯（國立中山大學）

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）

吳鯤魯（銘傳大學）

李宗勳（中央警察大學）

張瓊玲（臺灣警察專科學校）

郭昱瑩（國立臺灣大學）

彭錦鵬（國立臺灣大學）

楊永年（國立成功大學）

（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 114 年 5 月 31 日

國內零售：新台幣 120 元，全年 240 元，每年 5、11 月出版。

郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則規定，委託金融機構、其他機關或法人代收，其已掣據予繳款人者，得免掣發收據，考試院自 94 年 5 月 1 日起已不另掣發收據，請自行保管郵政劃撥收據備查。）

戶名：文官制度期刊社

網址：<https://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389

ISSN：2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

文官制度

目次

中華民國一一四年五月 第十七卷第一期（原考銓季刊）

主編的話·····	郭昱瑩 /	I
特邀專論——財政收支劃分法修正之省思·····	徐仁輝 /	1
公部門導入目標與關鍵成果（OKR）之預期價值與挑戰初探： 以科技發展計畫為例·····	徐明莉、莊文忠 /	25
探究協力創新下公共服務沙盒之運作： 以交通部嘜嘜共乘計畫為例·····	徐瑜涓、張鎧如 /	57
建構公私協力關係中保障公共性之途徑： 以新北市國民運動中心為例·····	張繼中 /	93
書評——地方財政健康的衡量與監督·····	郭乃菱 /	133
《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.17, No.1

May 2025

CONTENTS

Editor's Note	Yu-Ying Kuo	I
Invited Essay—Reflections on Revision of Act Governing the Allocation of Government Revenues and Expenditures	Jen-Hui Hsu	1
A Preliminary Study on the Expected Value and Challenges of Introducing Objectives and Key Results (OKR) into the Public Sector: A Case Study of Science and Technology Development Plans	Ming-Li Hsu, Wen-Jong Juang	25
Exploring Public Service Sandbox in the Context of Collaborative Innovation: A Case Study of the BUBU Car-Sharing Program by the Ministry of Transportation and Communications	Yu-Chuan Hsu, Kaiju Chang	57
Ensuring Publicness in the Public-Private Partnership: A Case Study of National Sports Center in New Taipei City	Ji-Zhong Zhang	93
Book Review—Conceptual and Empirical Approaches to Assess Local Fiscal Health.....	Nai-Ling Kuo	133

主編的話

2024 年 12 月 20 日立法院院會三讀通過財政收支劃分法（下稱財劃法）修正案，擴大中央統籌分配稅款的總額，並重新調整中央與地方的財政資源分配方式。行政院認為有窒礙難行之處，移請立法院覆議，2025 年 3 月 12 日立法院針對財劃法修正的覆議案進行表決，否決覆議案。根據行政院依 2025 年預算所做的試算，修法前中央分配給地方的統籌稅款為 4,676 億元，修法後將提高至 8,429 億元，中央須額外釋出 3,753 億元財源。

1999 年因應憲法修正與省政府功能調整（即「精省」），原屬省政府的財政資源與行政職權轉由中央政府承擔，中央與地方的財源分配比例也隨之由原本的 60% 對 40%，調整為 75% 對 25%，中央政府掌握更多財政資源。隨著地方制度的演變，六都相繼改制成立後，已由「2 都 21 縣市」演變成「6 都 16 縣市」，直轄市在統籌稅款中的分配比例從 43% 大幅提升至 61%，相對壓縮了其他縣市的財政空間，而錢、權下放，實現地方自治與財政分權，一直是過去 25 年來各界持續倡議的方向。

此次財劃法修正的重點，主要集中在統籌分配稅款的總額與分配機制。在中央對地方的「垂直分配」方面，新法提升了所得稅的分配比例，從原本的 10% 提高至 11%；營業稅的部分則由 40% 大幅調升至 100%；此外，土地增值稅將全數歸由地方政府收取，這些調整有助於增加整體統籌分配稅款的規模。至於地方政府間的「水平分配」，新法則統一了直轄市與縣市之間的分配標準。修法後，直轄市與縣市將共同分配 90.5% 的統籌分配稅款，改變原先直轄市分得 61.76%、縣市僅分得 24% 的舊制，並明定離島三縣市合計保留 2.5% 的分配比例。

因應財劃法修正，特邀專論〈財政收支劃分法修正之省思〉邀請世新大學行政管理學系徐仁輝講座教授撰寫。專論指出我國中央政府支出在各級政府總支出中所占比重，大致與 OECD 國家平均相當；相較之下，此一比重高於聯邦制國家的平均，但明顯低於單一制國家的平均。我國地方政府的稅課收入占其歲入比重低於

OECD 平均，但若加計中央統籌分配稅款後，則高於 OECD 平均，顯示目前統籌分配款的規模大致足夠，似無擴增必要。從地方財政結構來看，直轄市政府自籌稅課收入占其歲入超過三成，顯示其具一定的財政自主性；反觀縣市政府，其自籌稅課收入僅占歲入的一成多，對中央補助款的依賴程度高。就補助款收入占歲入比重而言，直轄市約為二成，縣市則超過一半，顯見縣市政府在財政自主性與財政努力方面仍有強化空間。此次財劃法修正後，中央政府可自由運用的收入將僅占各級政府收入總額的約 50%，顯示我國財政分權的進程已邁入新階段。而 2025 年三分之二的地方政府，僅靠統籌稅款即足以支應其一半以上的支出，可見統籌稅款已成為地方政府主要的財源之一，惟此可能降低地方政府的財政努力。為健全地方政府財政管理，本文建議從三方面著手：一、建立財政自我負責的制度；二、積極拓展財源、強化財政努力；三、落實廉能治理，以提升整體財政效能。

本期共刊登三篇論文，第一篇論文〈公部門導入目標與關鍵成果（OKR）之預期價值與挑戰初探：以科技發展計畫為例〉係由國立東華大學公共行政學系徐明莉助理教授與國立中正大學政治學系莊文忠教授共同發表。近年 OKR 逐漸成為企業績效管理的重要工具，包含 Intel、Google、LinkedIn 及 X 等大型跨國企業皆導入此制度。相較之下，政府部門長期仰賴關鍵績效指標（KPI），時常遭批評難以有效反映組織運作成效與計畫成果，因此，公部門也開始探索導入 OKR 作為績效管理新途徑，科技部（現為「國家科學及技術委員會」）自 2021 年起將 OKR 納入施政目標設定，冀望藉此提升公共資源的運用效益。然而，OKR 是否能順利應用於公部門？其與現行公部門績效管理的理念與作法有何差異？導入 OKR 對於公部門的績效管理產生哪些價值？又會面臨哪些挑戰？為深入探討上述問題，本篇以科技發展計畫為研究個案，訪談對我國科技政策深入理解，且參與科技計畫審查之專家與學者，研究發現，OKR 導入可為科技發展計畫帶來三項正面效益：一，促使管理重點由傳統的監督與考核機制，轉向目標設定與關鍵成果的落實；二，強化「以終為始」的思維模式，提升目標追蹤與成果調整的彈性與精準度；三，有助於建構一個鼓勵創新與容許試錯的組織文化。然而，導入 OKR 實務中亦面臨若干挑戰，像是：目標設定不夠明確或缺乏挑戰性、關鍵成果的佐證資料不足或質化成果難以驗證、組織內部縱向與橫向溝通連結不足，以及計畫承辦人與審查專家對 OKR 認知與理解程度落差等問題。

第二篇論文〈探究協力創新下公共服務沙盒之運作：以交通部嘜嘜共乘計畫為例〉，係由國立政治大學公共行政學系徐瑜涓碩士與國立政治大學公共行政學系張鎧如副教授共同發表。本研究以 Sørensen 與 Torfing 所提出的協力創新模型為理論基礎，結合公共服務沙盒的概念，選擇交通部推動之「嘜嘜共乘計畫」作為研究個案，探討協力創新在公共服務場域中的應用與挑戰。透過深度訪談在地鄉鎮 11 位受訪者，就其執行該計畫的實務經驗與觀察，深入瞭解嘜嘜共乘計畫所面臨的協力創新阻礙、影響其治理效能的關鍵因素，以及公共服務沙盒對於緩解相關困境的具體做法與影響。研究指出，嘜嘜共乘計畫作為一項具實驗性質的政策試行，旨在推動「在地人服務在地人」的共享運輸模式，然在初期階段即遭遇現行法規與制度的限制。為突破此一困境，計畫採行公共服務沙盒機制，導入更具彈性的法律與監管架構，並嘗試建立涵蓋多方利害關係人的合作生態系統，盤點在地量能與資源，以及分析市場條件，作為治理調整的依據。研究建議公共服務沙盒在推動過程中若能具備下列要素，對於協力創新成效具有關鍵影響：建立明確的法規適用範圍與彈性空間、由中介機構進行治理並促進跨部門與利害關係人協調、爭取政策領導者的支持、深化與在地組織的合作與共識形成、發掘與運用在地人力資源，以及多元籌措資金的能力。此外，與偏重市場效率與金融穩定的金融監理沙盒不同，公共服務沙盒更重視政策問題的解決與公共利益的實現，因此，其成功推動須依賴政策支持與地方社會網絡之間的緊密連結。公共服務沙盒的導入不僅有助於緩解協力創新過程中遭遇的制度性障礙，也有助於推動法規環境的調整與改革；同時，對於組織間合作障礙、組織內部流程限制、以及參與者角色認同等問題亦具正向作用。

第三篇論文〈建構公私協力關係中保障公共性之途徑：以新北市國民運動中心為例〉，係由國立臺北大學公共行政暨政策學系張繼中博士生發表。我國的公私協力模式得益於促進民間參與公共建設法的推動，該法的實施使得公私協力的應用範圍大為拓展。然而，儘管關於公私協力的文獻眾多，並且普遍認為公共性是其關鍵特徵之一，然公共性本身卻是一個相當抽象的概念，且缺乏一致性的定義，在長期以來文獻忽視公私協力公共性問題的背景，作者關心：公私協力關係中涉及的公共性目的是什麼？在公私協力的運作過程中，有哪些有效的手段可以確保公共性的實現？本篇選擇新北市國民運動中心作為研究個案，探討公私協力的公共性目的，作者訪談新北市體育處專員以及來自新莊、樹林、三鶯、新五泰、林口、土城、新

店等七個運動中心的八位受訪者。研究結果顯示，法律規範與契約的設計、回應利害關係人的需求與行為、以及確保與組織願景與使命相符等三種方式，均可作為保障公私協力公共性的有效手段。此外，公私協力過程中，透過舉辦公益活動可達到推廣與宣傳的效果，並同時提升整體的商業利益。未來倘希望進一步保障公私協力中的公共性，應在法律規範和契約設計中明確規定賞罰機制，並積極創造私部門保障公共性的正面誘因。

本期書評〈地方財政健康的衡量與監督〉由國立臺灣大學公共事務研究所及政治學系郭乃菱副教授就 Maher, Park, McDonald III 與 Deller 於 2023 年所著之《地方財政健康的探討—美國地方政府模型》（*Understanding Municipal Fiscal Health: A Model for Local Governments in the USA*）一書撰寫。本書旨在為美國地方政府提供評估財政健康狀況的模型，藉由文獻回顧，構建了地方財政的開放系統模型（open systems model），強調地方財政既受環境因素的影響，同時也會反過來影響環境。與過去多著重於地理、人口、統計數據的研究或實務做法不同，本書更注重社會經濟狀況、制度環境、外部壓力以及內部結構對地方財政狀況的綜合影響。在這一開放系統模型中，重視環境因素（模型中的「投入面」）如何影響地方財政的結構與決策（模型中的「產出面」），並最終決定財政健康（模型中的「結果面」）的衡量與評估。地方政府所處的環境是影響財政健康的重要投入因素，這些因素驅動地方政府的財政決策，而這些決策的產出反映出地方政府的財政健康與財政壓力。然而，此模型固然強調了環境投入在地方財政中的重要性，但卻忽略公平或鄰近地方政府的外部性等系絡因素也可能影響地方政府所做的財政決策。在衡量地方財政結果時，雖然綜合指數有助於進行比較，但它可能忽視財務問題的細節；而單一的財務指標能夠凸顯某一特定面向，卻難以全面呈現地方財政的整體狀況。在美國，各地方政府雖然採用符合自身情境的客製化評估方法，但由於缺乏統一標準，這使得不同地區之間的財務狀況難以進行有效比較，也不利於政策學習。

我國早有學者關注地方財政問題，指出地方財源不足、自治程度過低等問題，但針對地方財政狀況的衡量研究仍較為缺乏。歐美的經驗指出持續追蹤與監測財政狀況至為重要。就此次財劃法修法而言，最主要的影響是將部分國家稅收從中央移轉至地方。支持者認為，相較於過去「中央集權又集錢」的情況，這一改變有助於實現財政分權；而反對者則認為，這筆意外之財的增加並未真正促使地方政府進行

財政努力，無法達成實質的財政分權。雙方的觀點尚待時間檢驗，但毫無疑問的是，如何加強地方政府的財政自我負責，並強化對地方財政健康的監督，是當前亟需關注的議題。郭教授特別指出韌性概念融入地方政府財政健康的評估框架，可以幫助評估地方政府抵禦衝擊並恢復財務穩定的能力，從而彌補單純關注財政壓力所帶來的侷限。本書提供一個全面且開放的財政健康評估系統，若能將其與我國的社會、經濟、文化及政治背景相結合，必將對我國地方財政健康的評估與監督發揮功能。

本期《文官制度》能順利出刊，特別要感謝各篇作者貢獻可貴的研究成果。審稿學者專家費心評閱，惠賜建設性意見，提升論文品質，居功厥偉。前任主編黃東益教授、社務顧問、編輯委員、本刊發行人、社長以及考試院編研中心同仁們多方面投入與協助，使本刊能維持嚴謹出版品質，衷心感謝。

文官制度

主編 郭昱瑩

財政收支劃分法修正之省思

徐仁輝^a

《摘要》

2024 年底立法院三讀修正通過財政收支劃分法，行政院於今（2025）年二月提出覆議，但立法院議決仍維持原案。本研究發現目前我國中央政府支出占各級政府支出比重，與所有 OECD 國家的平均數相近；但高於聯邦制國家的平均數，而又較單一制國家的平均數低甚多，可見我國強調的均權體制與聯邦制或單一制皆有差異。本研究亦發現我國地方政府稅課收入占其歲入比重，小於 OECD 國家的平均數；但加上中央統籌分配稅款則高於 OECD 國家的平均數，意謂著目前的統籌款規模似乎不需過度擴大。直轄市政府歲入超過三成係其自籌的稅課收入，縣市政府自籌的稅課收入僅占其歲入的一成多；至於補助款收入占歲入比，直轄市政府占比約為二成；在縣市政府則超過歲入的一半，突顯縣市政府的財政自主性與財政努力皆有待加強。此次修法的影響是中央政府可自用的收入，占各級政府收入比重將僅剩約 50%，顯示我國似已進入財政分權的時代。而今年度有三之二的地方政府分得的統籌稅款足以支應其一半的歲出，可見統籌分配稅款將是地方政府未來最主要的歲入來源，此亦可能降低其財政努力的意

^a 世新大學行政管理學系講座教授，e-mail：jhhsu@mail.shu.edu.tw。

願。本文建議健全地方政府理財應：建立財政自我負責的制度、加強開源的財政努力、以及落實廉政治理。

[關鍵詞]：財政收支劃分法、財政聯邦主義、財政分權、中央統籌分配稅、補助款

壹、前言

去（2024）年 12 月 20 日立法院三讀修正「財政收支劃分法」（以下簡稱財劃法）；大幅增加地方政府可分配的財源，試圖解決中央與地方財政的「垂直分配不均」問題。修法重點在於擴大中央統籌分配稅款的來源，將營業稅收入由原 40% 的分成改為 100%，所得稅收入由原 10% 的分成增為 11%。又為減緩直轄市與縣市政府財政的「水平分配不均」現象，新的分配方式將直轄市與縣市，不再按以往分成兩個不同集團分配，而是站在同一水平依新公式分配。同時為避免中央政府因稅收減少，而連帶減少補助款，三讀條文新增，中央政府給予地方政府之一般性補助款項金額，不得少於修正施行前一年度的預算編列數。

此次修法在行政院未提出修正版本的情況下，在野的國民黨與民眾黨聯合，以優勢多數通過修正案。據推估今（2025）年度中央政府將釋出 3,753 億元給地方政府，對中央財政造成不小的衝擊；行政部門認定該修正案窒礙難行，乃於今年 2 月提出覆議案，經總統同意後，移請立法院覆議。立法院則於 3 月 12 日院會否決覆議案，維持原案。

過去二十餘年，歷經陳水扁、馬英九、蔡英文三任總統，行政部門皆曾因應政經環境變遷需要與地方政府的要求，先後研擬不同版本的財劃法修正案。然而皆因該法的修正，對於各級政府言，似乎是「零和的遊戲」；各個政府對於統籌分配稅款的規模與分配方式各持己見，僵持不下難有共識，因此只有繼續沿用舊制。變通方式則是採取中央移轉支付的作法，如每年度以鉅額的補助款移轉給地方政府；過度的依賴補助款對地方財政自主性不利（徐仁輝，2024）。

又以審計部審定的 2022 年度地方政府決算數顯示，直轄市與縣市地方政府歲出為 1 兆 3,050 億餘元，自籌的稅課收入與其他收入等財源僅為 5,592 億餘元，占歲出比為 42.8%。統籌分配稅款與補助款等非自籌財源占比超過一半，其中補助款更高達 4,602 億餘元，占歲出比為 35.3%，即地方政府超過三成的歲出依賴中央政府補助；地方政府如此高比重的歲出依靠補助款，自然普遍喊窮，殷切期待財劃法的修正。

本文首先整理有關財政收支劃分的理論文獻，其次回顧我國財劃法之重要內容修正過程；再其次比較國際與我國各級政府財政收支數據，藉以觀察我國中央與地方收支結構占比是否異常。並比較直轄市與縣市政府歲入來源的差異，與探討地方政府財政困窘的原因；最後分析此次修法對各級政府財政的影響，以及提出健全地方政府理財的建議。

貳、財政收支劃分理論

有關各級政府間財政收支劃分的理論，文獻有許多的探討，茲重點整理如次：

一、財政聯邦主義

財政聯邦主義（fiscal federalism）係一種有關中央與地方各層級政府間財政收支劃分的安排；亦即係針對政府間支出與收入分配的制度；因為各級政府有其應負責的職能，財政收入自應適當的分配以支應其支出，以確保各級政府有足夠財政資源提供公共財與服務，滿足轄區居民的需求（Oates, 1999）。

Musgrave 與 Musgrave（1989）提出政府的經濟功能有資源配置、所得重分配、與穩定經濟三項；屬全國性的資源配置宜由中央政府負責，屬地方性的資源配置則由地方政府提供。有關所得重分配與社會保險性質上屬全國性的，則由中央政府主政；屬地方性的社會救助，可由地方政府辦理；至於穩定經濟功能，因涉及國家整體的財政與貨幣政策，且影響層面屬全國性，自然宜由中央政府主導。

公共財的效益若普及區域廣，屬全國性公共財，由中央政府提供，如國防、機場、港口、國道、水庫等。效益若僅限於地方的，為滿足地方居民需求與偏好的差異，自應由地方政府負責，如國民教育、公園、垃圾處理、市區道路等。若地方政

府公共財具有外溢效果，就資源配置效率言，則需要上級政府的介入與協調。否則可能造成具外部利益的公共財提供不足，具外部成本的公共財則可能過量提供。傳統財政聯邦主義假設地方官員提供公共財的決策皆係為了最大化地區福利；如果出現外溢效果現象，則透過上級政府的補助款來協調。

二代財政聯邦主義（Oates, 2008; Weingast, 2009）不認為地方政府在提供公共財與服務上皆係為了地方公共利益；同時也不認為上級政府的補助是完全為了內化外溢效果。新的理論藉由博弈理論（game theory）探討財政分權下財政危機出現的原因，希望透過制度設計來防止地方政府不負責任的財政行為（Tanzi, 2008）。並利用公共選擇理論（public choice）探討在多層級政府體制下的政治決策，在地方權力協調與地方偏好反應之間如何取捨，提供更嚴謹的理論架構（徐仁輝，2011）。

二、收支劃分原則

各層級政府的職能劃分與資源分配應具對稱性；就職能劃分言，公共財或服務的影響及於全國且具流動性者，如社會保險歸中央政府主政；影響範圍小且具固定性者，如地方建設歸地方政府負責。因此財源分配也應相對稱，稅源遍及全國具有流動性者，如所得稅屬於國稅，稅源固定於地區且不具流動性者，如財產稅屬於地方稅。

從行政效率角度來劃分稅收，則是那一級政府徵收租稅的行政效率較高，那種租稅收入就該歸該級政府（Musgrave & Musgrave, 1989）；如所得稅因所得來源來自全國各地，地方政府難以徵收，自然應由中央政府徵收，屬於國稅。至於房屋稅與地價稅等，由地方政府徵收較有效率，屬於地方稅。至於部分租稅在各地方可能出現高度的稅收不均現象，例如營業行為雖分散於各地方，但由總公司報繳的加值型營業稅，為避免稅收集中於報繳的地方政府，必須由中央政府徵收，再統籌分配給地方。

又由於地區經濟發展程度不同，城鄉差異影響地區財政資源多寡；在財政均等化原則下，為確保各地方居民皆擁有一定品質數量的公共財與服務，如國民教育、社會治安、水電基本設施、市區道路等；同時亦為均衡區域發展，上級政府的補助款確實有其存在的必要性（Musgrave & Musgrave, 1989）。

三、財政分權

主張財政集權或分權各有其理由，財政集權支持者認為可以提供大規模的公共財與劃一的公共服務，同時又具規模經濟的效益，賦稅制度與稅率亦可有全國一致的決策；至於地區外溢效果可以透過補助款方式解決（徐仁輝等人，2024）。

主張財政分權（fiscal decentralization）者則認為分權可以提升地方居民偏好與政府服務的契合度，讓公共財提供的資源配置更有效率（徐仁輝等人，2024）。因為中央政府不易獲得地方不同的偏好資訊，因此無法為不同地方量身打造不同的公共財或服務；中央政府為不同地區提供不同水準的公共財或服務，在政治上亦屬不可行（孫克難，2023）。是故地方分權是有其必要的，因為一致性且相同水準公共財的提供，不考慮地區偏好差異，對於整體福利是不利的。

公共選擇學派主張財政分權的理由除了可以更有效率配置公共資源外，另一個理由是認為可以抑制政府預算的過度成長。因為財政分權讓地方公民對公共財的成本與效益，產生權利與義務關聯的對等感覺，因此會更在乎政府預算成長與賦稅的負擔，亦即減少財政幻覺（fiscal illusion），對政府預算的成長產生抑制效果（徐仁輝等人，2024）。

財政分權還可以促進創新服務，增進地方的競爭。如 Tiebout（1956）的「用腳投票」模型，假定人們擁有充分關於公共服務與稅務負擔的資訊，在多個具有競爭性的轄區間，可以自由遷徙，依其個人或家庭偏好，接受地方公共財服務，同時盡租稅負擔義務。如此以腳投票的方式選擇地方政府，可以激發地方官員的創新服務，增加彼此的競爭性，提升整體的服務品質。

參、我國財政收支劃分法重要內容的變革

我國各級政府財政收支的劃分，主要的依據為財劃法。該法自 1951 年制定實施迄今，已超過 70 年；連同這次的修正，共經過 11 次修正，前一次修正是在精省虛級化（簡稱精省）後的 1999 年初。茲詳細檢視歷次的修法過程，將其重要內容的修正，簡述如次：

一、政府財政分級

1951年6月13日總統令公布實施財政收支劃分法；該法第三條將政府財政收支系統劃分為：中央、省及省直轄市、縣市及相當於縣市的局等三級制，鄉鎮財政包括在縣財政內。1999年修正通過的財劃法，將政府財政收支分成：中央、直轄市、縣市、鄉鎮及縣轄市等四級制。同年通過「地方制度法」規定，直轄市、縣市、鄉鎮市應分配的國稅、直轄市及縣市稅，以及收入與支出，依財劃法辦理。

1981年的修法取消所得稅與貨物稅的分成，全部劃歸為中央政府收入，使得財政主導權由省政府回歸中央政府；1999年修法將原屬省府及省轄市的營業稅，劃歸中央為國稅，省政府統籌分配稅款亦併入中央統籌分配稅款。精省產生政府行政結構的重大改變，原屬省府的收支與債務均移轉至中央政府。

二、收入與支出的劃分

財劃法第二章規定的政府財政收入，包括稅課收入、獨占及專賣收入、工程受益費收入、罰款及賠償收入、規費收入、信託管理收入、財產收入、營業盈餘、捐獻贈與、補助及協助收入、公債與賒借收入以及其他收入等；其中稅課收入的各種稅目的歸屬，皆有明確的劃分屬於那一級政府。

財劃法第三章對於各級政府支出的劃分，僅做原則性的規範：即由那一級政府立法執行者，屬於該級政府支出。政府各項職能如行政、教育、財政、經濟、環保、社區發展、社會福利等皆為各級政府共同的支出事項。由於各級政府皆可有相同的職能支出，在行政職權上易致權責不分；導致特定事項究應由中央或地方負擔，以及究竟屬於委辦或補助，屢有爭議（徐仁輝，2016）。

三、稅目的歸屬

1951年的財劃法規定，國稅包括所得稅、遺產稅、印花稅、關稅、貨物稅、鹽稅、礦區稅；1955年修正增列證券交易稅，1973年修正遺產稅為遺產及贈與稅。1999年修正的財劃法，國稅包括：所得稅、遺產及贈與稅、關稅、營業稅、貨物稅、菸酒稅、證券交易稅、期貨交易稅、礦區稅。

至於地方稅方面，1951 年的財劃法規定，直轄市及縣市稅包括：土地稅（含對地價、土地增值之稅及田賦）、營業稅、特產稅、契稅、屠宰稅、使用牌照稅、筵席及娛樂稅、其他特別稅課。1999 年修正的財劃法規定，直轄市及縣（市）稅包括：土地稅（含地價稅、田賦、土地增值稅）、房屋稅、使用牌照稅、契稅、印花稅、娛樂稅、特別稅課。

四、統籌分配稅款

1954 年修正財劃法，建立省統籌分配稅款機制，並對土地稅及營業稅有分成規定，1965 年增列使用牌照稅。1967 年修正的臺灣省地方自治綱領，建立縣統籌分配稅款；1981 年修正的財劃法，設置中央統籌配稅款的規定。

1999 年修正的財劃法規定，所得稅與貨物稅的 10%，營業稅的 40% 作為中央統籌分配稅款。並規定以透明化及公式化原則分配之；而受分配地方政府就分得部分，應列為當年度稅課收入。此次修法將原 100% 屬直轄市與省政府收入的營業稅，其中的 60% 收入歸屬國庫，埋下爾後多年來的統籌分配稅款爭議焦點（徐仁輝，2002，2009）

五、補助款

1951 年制定的財劃法規定，中央為謀求省與省間經濟平衡發展，對於貧瘠的省予以補助。1965 年修正規定，為各省市執行憲法第 109 條有關事務，其經費不足時，經立法院決議，由國庫補助。

1999 年修正的財劃法第 30 條規定，中央為謀全國的經濟平衡發展，得酌予補助地方政府。但以下列事項為限：（1）計畫效益涵蓋面廣，並且具有整體性的計畫項目。（2）跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）的建設計畫。（3）具有示範性作用的重大建設計畫。（4）因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理的事項。第 30 條的規定主要限定在計畫型補助；至於一般性補助款，則係依據地方制度法第 69 條規定，對於財力較差的地方政府應酌予補助。

肆、中央與地方政府收支比重分析

一、各級政府支出比重的國際分析

一國各級政府收支的結構，深受其政體的影響；如屬單一制國家，收支有相當高的比重在中央政府；如屬聯邦制國家，則聯邦政府與州郡縣市等地方政府的收支比重較相當。例如單一制的英國，近年來中央政府占各級政府收支比重接近八成，地方政府收支占比僅二成餘。聯邦制的美國，近年來來大致上各級政府收支占比為：聯邦政府約 50%、州政府約 20%、郡縣市等地方政府約 30%。

表 1 為 2019 年 OECD 國家各級政府支出的比重分析，聯邦制國家平均數：中央政府占比約為五成（49.4%），州與郡縣地方政府占比約為五成（51.6%）。單一制國家平均數：中央政府占比超過七成（73.7%），地方政府占比小於三成（26.3%）。全數 OECD 國家平均數為：中央政府約為六成（59.8%），地方政府約為四成（40.2%）。

表 1

2019 年 OECD 國家各級政府支出占比（%）

國家	中央政府支出佔比	地方政府支出佔比
聯邦制國家平均數	49.4	51.6
加拿大	24.1	75.9
德國	52.0	48.0
美國	51.9	48.1
單一制國家平均數	73.7	26.3
法國	79.9	20.1
日本	60.7	39.3
南韓	54.8	45.2
英國	77.2	22.8
全體 OECD37 (WA) 國家平均數	59.8	40.2

資料來源：修改自“地方政府歲出檢討與調整對策”，林恭正，2023。載於陳綠蔚、徐仁輝（編），**我國地方政府財政問題對策研究**（頁 83）。財團法人中技社。

二、我國各級政府收支比重分析

（一）我國的政治體制

我國憲法第十章規定中央、省與縣各級政府權限事項，並列舉各種中央立法事項；憲法第 111 條明定：「如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致性質者屬於中央，有全省一致性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣」。此條文保障省縣二級政府的地方自治權限，即在一定範圍內擁有的立法與行政權；可見我國實施所謂的中央與地方政府均權主義。

1999 年制定的地方制度法第二條規定省為行政院派出機關，非地方自治團體。自此中華民國在臺灣的地方自治團體分為直轄市、縣（市）、鄉（鎮市）。自治團體依據該法辦理「自治事項」，同時執行上級政府委辦事項；紀俊臣（2003）稱此為具有聯邦制度性質的地方自治。

（二）我國各級政府淨收支占比的演變

表 2 列舉 1956 年以來，部分年度各級政府淨收支比重。以各級政府收入的占比分析，從 1961 年度開始到 1990 年代，中央政府收入占比，各年度皆約六成，直轄市與縣市地方政府占比約四成；2000 年以後因為精省，各年度中央政府收入占比皆超過七成，直轄市與縣市地方政府則不足三成。至於各級政府支出占比，2000 年度以前中央政府支出占各級政府支出比，各年度皆約在五成五左右，直轄市與縣市地方政府占比，各年度皆約四成五左右；2000 年度以後因為精省，中央占比提高各年度約為六成五左右，地方政府支出占比各年度約三成五左右。

近五年度中央政府收入決算數占各級政府收入決算比平均數為 72%，支出決算占比平均數為 61%；收入大於支出部分，中央政府係每年以四千億元左右的補助款（含一般性與計畫型補助）名義，移轉給地方政府支出，這些移轉款項其主導決定權仍在中央政府（林全，1999），影響地方政府的財政自主性。

比較表 1 與表 2，我國中央政府支出比重（以近 5 年的平均數 61% 做比較），較表 1 的聯邦制國家的平均數（2019 年的 49.4%）高出許多，顯示我國與聯邦制國家的體制仍有差異。而較單一制國家的平均數（73.7%），則又低出甚多，亦與單

一制國家的體制不同。反而是與全體 37 個 OECD 國家的平均數（59.8%）較接近（徐仁輝，2024）。

表 2

我國各級政府部分年度淨收支占比（%）

年度	中央政府收入	直轄市政府收入	縣市政府收入	中央政府支出	直轄市政府支出	縣市政府支出
1956	53.7	26.5	19.8	55.5	19.4	25.1
1961	61.2	21.6	17.2	61.2	13.8	25.0
1971	64.3	22.8	12.9	63.1	19.3	17.6
1981	62.2	26.4	11.4	55.1	28.3	16.6
1991	60.5	28.0	11.5	54.2	28.9	16.9
1999 下半年及 2000	73.5	10.5	16.0	66.1	10.7	23.2
2001	74.7	9.0	16.3	65.2	10.4	24.4
2011	72.5	17.7	9.8	59.6	24.5	15.9
2015	71.3	21.2	7.5	61.1	26.1	12.8
2021	72.0	20.5	7.5	60.7	25.9	13.4
2022	73.5	19.4	7.1	62.8	24.3	12.9
2023	74.0	19.2	6.8	65.9	22.0	12.1
2024	74.9	18.4	6.7	64.0	23.3	12.7

註：1.本表包括總預算、追加減預算與特別預算，並扣除各級政府間補助或協助重複收支數。1999 年度（含）以前收入含公債賒借收入，支出含債務還本。

2.中央政府 1999 年下半年及 2000 年度（含）以後含省府。直轄市政府 1999 年度以前資料含省府，2011 年度為五直轄市，2015 年度後為六都。2023 與 2024 年為預算數。

資料來源：整理修改自“113 年度中央政府總預算”，行政院主計總處，2024，
https://www.dgbas.gov.tw/News_Content.aspx?n=3625&s=232850

伍、地方政府財源與負擔分析

一、OECD 國家地方政府歲入來源比重分析

表 3 為 OECD 國家地方政府歲入來源比重分析；聯邦制國家平均數為：稅課收入占歲入比為 37.0%，補助款收入為 46.4%，其他收入為 16.6%。理論上在聯邦制國

家，地方政府稅課收入占歲入比應較高，補助款占比應較低，如表內美國、加拿大、德國；但如奧地利與比利時等國，即使是屬於聯邦制國家，地方政府主要歲入來源卻是聯邦政府的補助。

單一制國家平均數：稅課收入占歲入比為 44.1%，補助款收入為 51.8%，其他收入為 4.1%。理論上單一制國家，地方政府稅課收入占歲入比應較低，中央政府的補助款占比應較高，如表內英國、韓國、土耳其等國；但如法國與日本等國，即使是屬於單一制國家，地方政府主要歲入來源卻是稅課收入，中央政府補助款收入比重較低。。

OECD 的 37 個國家平均數：稅課收入占地方政府歲入比為 44.3%，補助款收入為 37.6%，其他收入為 18.1%。此數據顯示地方稅課收入占歲入比超過四成，而超過三分之一的財源仍須仰賴上級政府的補助。

表 3

2019 年 OECD 國家地方政府歲入來源比重分析 (%)

國家	稅課收入	補助款收入	其他
聯邦制國家平均	37.0	46.4	16.6
美國	51.6	22.5	25.9
德國	57.0	26.6	16.4
加拿大	52.6	26.5	20.9
奧地利	11.5	72.9	15.6
比利時	26.9	56.6	16.5
單一制國家平均	44.1	51.8	4.1
英國	18.7	64.1	17.2
法國	52.2	30.8	17.0
日本	49.0	41.8	9.2
韓國	30.7	60.6	8.7
土耳其	10.5	74.2	13.3
OECD 國家平均	44.3	37.6	18.1

資料來源：整理自“地方政府歲入檢討與調整對策”，李顯峰，2023。載於陳綠蔚、徐仁輝（編），**我國地方政府財政問題對策研究**（頁 58）。財團法人中技社。

二、我國地方政府歲入來源比重分析

我國地方政府歲入主要來源有稅課收入（地方稅）、統籌分配稅款、中央政府補助款；從表 4 審計部審定的決算資料可以發現，近五年度（2018-2022 年）平均數，稅課收入占歲入比為 31.2%，統籌分配稅款占比為 22.5%，兩者合計為 53.7%；至於補助款占比則高達 32.9%，為最大宗收入來源。

表 4 與表 3 比較，我國地方稅課收入占歲入比（31.2%）小於 OECD 國家的平均數（無論是聯邦制、單一制、或全體國家）。然因統籌分配稅可以歸屬為地方政府的自有稅課財源，地方稅課收入加上統籌分配稅款後占歲入比則達到 53.7%，高於 OECD 國家的平均數（44.3%）甚多；此似乎意謂財劃法的修正不宜過度擴大統籌分配稅款規模。至於補助款占歲入比 32.9%，與全體 OECD 平均數（37.6%）接近，可見補助款對各國政府言，在縮小地方財政差異與均衡區域發展皆有其正面的存在價值。

表 4

我國地方政府歲入主要來源比重（億元，%）

年度	稅課收入	稅課收入占比	統籌分配稅款	統籌分配稅款占比	稅課加上統籌款	補助收入	補助款占比
2018	3,585	32.8	2,589	23.7	56.5	3,267	29.9
2019	3,722	32.6	2,600	22.8	55.4	3,662	32.1
2020	3,851	31.8	2,533	20.9	52.7	4,081	33.7
2021	3,935	30.6	2,700	21.0	51.6	4,454	34.6
2022	3,821	28.3	3,279	24.3	52.6	4,602	34.2
平均	3,782	31.2	2,740	22.5	53.7	4,013	32.9

資料來源：整理自“財務審核結果年報”，審計部，2024，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-107.php?Lang=zh-tw>

三、直轄市與縣市政府歲入來源差異的比較

表 5 與表 6 分開比較直轄市政府與縣市政府近五年度歲入主要來源比重；可以了解它們之間財政資源的差異。其中稅課收入占比：直轄市為 38.4%，縣市為 16.3；統籌分配稅款占比：直轄市為 23.2%，縣市為 21.3%；補助款占比：直轄市為

22.2，縣市為 55.1%。這些數據顯示：

- (一) 直轄市的最大宗收入來源係其稅課收入（占歲入比 38.4%），縣市政府的稅課收入偏低僅占其歲入的 16.3%；說明縣市政府在稅課收入的財政努力上仍有加強的空間。
- (二) 統籌分配稅款占比，直轄市略高於縣市政府，此次修法將過去直轄市與縣市政府放在不同群體分配的方式，改為放在同一水平分配，應有助於統籌款的公平分配。
- (三) 補助款收入占比在縣市超過歲入的一半，說明縣市政府對中央補助款的依賴程度；直轄市政府占比僅為 22.2%，可見直轄市的財政條件優於縣市政府甚多。

表 5

直轄市政府歲入主要來源比重（億元，%）

年度	稅課收入	稅課收入占比	統籌分配稅款	統籌分配稅款占比	稅課加上統籌款	補助收入	補助款占比
2018	2,968	40.1	1,775	24.0	64.1	1,455	19.6
2019	3,098	40.7	1,816	23.9	64.6	1,537	20.2
2020	3,193	38.7	1,761	21.4	60.1	1,925	23.3
2021	3,275	37.6	1,902	21.8	59.4	2,085	23.9
2022	3,184	35.0	2,256	24.8	59.8	2,195	24.1
平均	3,144	38.4	1,902	23.2	61.6	1,839	22.2

資料來源：整理修改自“財務審核結果年報”，審計部，2024，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-107.php>

表 6

縣市政府歲入主要來源比重（億元，%）

年度	稅課收入	稅課收入占比	統籌分配稅款	統籌分配稅款占比	稅課加上統籌款	補助收入	補助款占比
2018	617	17.6	814	23.2	40.8	1,812	51.6
2019	624	16.4	784	20.6	37.0	2,125	55.8
2020	658	17.1	772	20.0	37.1	2,156	55.9
2021	660	15.9	798	19.3	35.2	2,369	57.2
2022	637	14.6	1,022	23.4	38.0	2,407	55.0
平均	639	16.3	838	21.3	37.6	2,174	55.1

資料來源：整理修改自“財務審核結果年報”，審計部，2024，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-107.php>

直轄市與縣市政府的自籌財源係指該政府課徵的地方稅課收入，加上非稅課收入（如規費、罰賠款、事業收入、財產收入、其他收入等）；至於非自籌財源則是中央統籌分配的稅款加上補助款，非自籌財源無論是統籌稅款或補助款，即使有公式分配，最終的決定權，部分仍掌握在中央政府。從自籌財源占歲入比可以反映該地方政府的財政自主能力與財政努力程度；表 7 顯示，近五年度平均直轄市政府的自籌財源占歲入比為 54.6%，縣市政府僅有 23.6%。可以說明縣市政府財政自主性不足以及財政努力有待加強。

表 7

直轄市與縣市政府自籌與非自籌財源比重（%）

年度	直轄市自籌財源	直轄市非自籌財源	縣市自籌財源	縣市非自籌財源
2018	56.4	43.6	25.3	74.7
2019	55.9	44.1	23.6	76.4
2020	55.3	44.7	24.1	75.9
2021	54.3	45.7	23.6	76.4
2022	51.1	48.9	21.6	78.4
平均	54.6	45.6	23.6	76.4

註：自籌財源為稅課收入與其他收入；非自籌財源為統籌分配稅款與補助款。

資料來源：整理修改自“財務審核結果年報”，審計部，2024，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-107.php>

四、地方政府財政負擔分析

縣市政府雖轄區人口與業務量皆較少，但因各縣市政府皆有相同的功能與業務，相互比較效仿，經常不考慮規模經濟與效率。亦即「麻雀雖小五臟俱全」，該有的組織架構與人事編制仍皆齊全（徐仁輝，2016）。

表 8 為 2022 年度各直轄市與縣市政府人事費支出占其自籌財源比重分析，超過二倍（200%）的縣市有：澎湖縣、臺東縣、連江縣、花蓮縣、嘉義縣、南投縣等 6 個縣；100% 到 200% 的有：彰化縣、屏東縣、苗栗縣、嘉義市、雲林縣、宜蘭縣、基隆市、臺南市、新竹縣、高雄市等 10 個縣市；低於 100% 的有：臺中市、金門縣、新竹市、新北市、臺北市、桃園市等 6 個縣市。從這些數據可看出各縣市

政府人事費支出的沉重壓力，特別是澎湖縣為自籌財源的 5.37 倍，臺東縣為 3.55 倍。全臺可以靠自籌財源支應人事費支出者僅臺北市等 6 個縣市。

表 8

人事費占直轄市與縣市政府自籌財源比

人事費占該政府自籌財源比 (%)	政府
>200%	澎湖縣 (537.7%)，臺東縣 (355.0%)，連江縣，花蓮縣，嘉義縣，南投縣
100%---200%	彰化縣，屏東縣，苗栗縣，嘉義市，雲林縣，宜蘭縣，基隆市，臺南市，新竹縣，高雄市
<100%	臺中市，金門縣，新竹市，新北市，臺北市，桃園市

註：所有直轄市與縣市政府，2022 年度人事費支出為 553 億餘元，自籌收入為 559 億餘元，占比為 99.0%。

資料來源：整理自“民國 111 年度直轄市及縣市地方決算審核結果年報”，審計部，2022，<https://www.audit.gov.tw/p/405-1000-9378,c107.php?Lang=zh-tw>

陸、此次財劃法修正的影響

財劃法此次修正的重點在於擴大中央統籌分配稅款的規模，主要是將營業稅收入全數作為統籌款財源，另多提 1% 的所得稅收入。據行政部門推估 2025 年度統籌分配稅款金額將從原先的 4,676 億元，增為 8,429 億元，增幅 80.3%。¹ 茲分析對各級政府歲入結構，以及對地方政府 2025 年度歲出財源籌措的影響如次：

一、對各級政府收入的影響

依據 2025 年度中央政府總預算案，中央政府原先占各級政府收入比重為 66.7%，修法後降為 58.8%（如表 9 所示），減少 7.9%。中央政府收入尚需補助地方政府的一般性補助（已編有 2,501 億元預算），約占各級政府歲入規模的 5.3%。

¹ 參閱林仕祥（2024）。財劃法過關！為何恐衝擊 1200 億勞保撥補計畫？遠見，12 月 23 日（2025 年 3 月 1 日，取自 <https://www.gvm.com.tw/article/118016>）。

扣除一般性補助，修法後中央政府可自用的收入占比將僅剩 53.5%；可謂財政分權的時代似已因修法正式來臨。

表 9

修法前後各級政府歲入結構比（2025 年度，億元，%）

政府	修法前金額	修法前占比	修法後金額	修法後占比	修法前後比較
中央政府	31,534	66.7	27,781	58.8	-7.9
直轄市政府	10,127	21.4	11,846	25.1	+3.7
縣市政府 (含鄉鎮市)	5,623	11.9	7,579	16.0	+4.1
合計	47,284	100.0	47,206	100.0	--

資料來源：修改計算自“114 年度中央政府總預算案”，行政院主計總處，2025，
https://www.dgbas.gov.tw/News_Content.aspx?n=3625&s=233556

二、統籌分配稅款對地方政府歲出的貢獻

各地方政府 2025 年度總預算皆已獲得各地方議會審議通過，財劃法修正如經總統公布後，各地方政府分得的統籌分配稅款將按新的分配額度入庫。各地方政府今年度的歲入勢必大幅增加，惟歲出已經議會立法通過；除非再辦理追加預算，否則不得因超收有預算外的支出。

表 10 列出各直轄市與縣市修法後獲分配的統籌分配稅款占其 2025 年度歲出比，可以發現不少縣市占比甚高，如超過 100% 的有臺東縣，新竹市亦高達 98.3%。占比超過 50%，即統籌稅款足以支應一半歲出的縣市，在 22 縣市中高達 14 個。占比最低的是桃園市為 36.1%，亦有超過三分之一的歲出。此種現象顯示，統籌分配稅款將是未來地方政府最主要的歲入來源；然而過高比重的歲入來源依賴統籌分配稅款，是否會降低地方政府開拓自籌財源的財政努力意願，值得關切。

表 10

直轄市與縣市政府修法後統籌分配稅占歲出比（2025 年度，億元，%）

政府	歲出	統籌分配稅款	統籌款增加數	統籌分配稅/歲出
臺北市	2,021	1,113	416	55.1
新北市	2,225	917	347	41.2
桃園市	1,709	617	259	36.1
臺中市	1,517	708	262	46.7
臺南市	1,247	485	163	38.9
高雄市	1,937	745	245	38.5
基隆市	273	133	75	48.7
新竹市	298	293	210	98.3
新竹縣	470	253	185	53.8
苗栗縣	277	217	137	78.3
彰化縣	779	331	181	42.5
南投縣	333	230	138	69.1
雲林縣	306	258	149	84.3
嘉義市	203	111	69	54.7
嘉義縣	348	201	120	57.8
屏東縣	582	257	134	44.2
臺東縣	170	196	134	115.3
花蓮縣	332	232	161	69.9
宜蘭縣	308	190	128	61.7
澎湖縣	133	82	49	61.5
金門縣	159	88	61	55.3
連江縣	53	33	26	62.3

資料來源：本研究整理。

柒、結論與建議

在地方意識抬頭之際，財政集權的治理方式已較少獲得民眾支持；愈來愈多支持者主張財政分權的治理；讓政府能更有彈性的提供公共財與服務，以滿足地區居民不同的偏好與需求。

各級政府的收入與支出仍應有較明確的劃分，並兼顧對稱性；同時由於地區經濟發展與財政資源的差異，中央統籌分配稅款與補助款皆有存在的必要性；以保障各地區居民受到相同品質的公共服務，同時均衡區域發展。

1999 年修正的財劃法確定國稅與地方稅目；國稅稅源豐沛且具穩定成長性；地方稅則較缺乏彈性或不具成長性。近年來我國中央政府收入占各級政府收入比約為七成，支出占比約為六成；收入大於支出的一成，每年係以高額的補助款，移轉給地方政府支出。我國中央政府支出占各級政府支出比，與全體 OECD 國家平均數接近；但較聯邦制國家的平均數為高，而較單一制國家平均數又低出甚多，顯示我國強調的均權體制，與聯邦制或單一制國家的體制皆有差異。

我國地方政府的稅課收入占其歲入比，小於 OECD 國家的平均數；但加上統籌分配稅款後占歲入比，則高於 OECD 國家的平均數；此似意謂著統籌分配稅款的規模亦不宜過度擴大，以免影響地方政府的財政努力意願。比較直轄市與縣市政府歲入來源的差異，發現直轄市的最大宗收入來源係其自籌的稅課收入；而縣市政府的稅課收入偏低，僅占其歲入的一成多，說明其財政自主性與財政努力皆有待加強。

至於補助款收入占歲入比，與 OECD 國家的平均數相近，可見補助款在任何國家皆有其存在的價值。直轄市政府補助款占其歲入比約為二成；在縣市政府則超過歲入的一半。直轄市政府有超過一半的歲入可以靠自籌財源，縣市政府的自籌財源占歲入比僅有二成餘；此顯示縣市政府財政條件較差以及財政努力不足。

此次財劃法的修正，中央政府收入占各級政府收入比，從原先的七成，減少至不到六成；再扣掉補助地方的一般性補助，中央政府可自用的收入占各級政府收入比，將僅剩約五成，可謂財政分權的現象已相當明顯。

地方政府因獲分配的統籌分配稅款增加，未來年度直轄市與縣市政府總預算，勢必擴編。本（2025）年度大多數的直轄市與縣市獲分配統籌分配稅款占其歲出比預計超過五成；此意謂地方政府未來將更為依賴統籌分配稅，亦可能降低其自籌財源的財政努力。

綜合以上的檢討，本文針對健全地方政府理財，提出建議意見如次：

一、建立財政自我負責制度

地方政府因獲分配的統籌分配稅款增加，預算規模必將隨之成長；此代表的是地方首長與官員的職掌與責任加重。此時地方政府更應建立起自我負責的理財觀念與制度；組織與人事不應隨意擴增，同時養成節流習慣，避免支出浮濫。對於各項資本支出計畫項目，皆應重視成本與效益的分析；審慎用於淨效益高的項目。民眾對於候選人的選舉支票亦應理性面對，選出負責任一心為地區福祉奉獻的地方首長與代表。

二、加強開源的財政努力

過去地方政府缺乏開源的誘因，資金不足時即伸手向中央要求補助；未來無法再過度依賴中央補助款。地方政府勢必要加強自籌財源的努力，特別是地方稅課收入，如適時提高地價稅的公告地價或房屋稅的課稅現值，以及依「地方稅法通則」開徵特別稅、臨時稅課或附加稅課等。至於規費、罰賠款、使用費或受益費等皆應適時地加強徵收，公有財產的充分利用、以及公有企業經營效率的提高等，亦是可以努力的方向。

三、落實廉政治理

隨著財政資源的下放與預算規模的成長，各種財務流弊可能應運而生，如工程綁標、採購內定、帳務不清、挪用資金等。未來地方政府應更重視廉政治理，如加強政風人員的職責，以及要求所有公職人員確實遵守公務人員廉政倫理規範。財務有關的預算、會計、財務、採購等法規的遵守務必強化。各項廉政工作如行政透明化、資訊公開、財產申報、利益迴避等皆應落實。

參考文獻

行政院主計總處（2024）。**113 年度中央政府總預算**。2025 年 3 月 1 日，取自 https://www.dgbas.gov.tw/News_Content.aspx?n=3625&s=232850

- 行政院主計總處 (2025)。114 年度中央政府總預算。2025 年 3 月 1 日，取自 https://www.dgbas.gov.tw/News_Content.aspx?n=3625&s=233556
- 行政院主計總處 (2025)。中央政府總預算及附屬單位預算。2025 年 3 月 1 日，取自 https://www.dgbas.gov.tw/cp.aspx?n=3623&s=1208#Anchor_11333
- 李顯峰 (2023)。地方政府歲入檢討與調整對策。載於陳綠蔚、徐仁輝 (編)，**我國地方政府財政問題對策研究** (頁 57-80)。財團法人中技社。
- 林全 (1999)。統籌分配稅款與補助款的檢討與對策。載於孫克難 (編)，**政府財政問題之檢討與對策** (頁 93-105)。中華經濟研究院。
- 林恭正 (2023)。地方政府歲出檢討與調整對策。載於陳綠蔚、徐仁輝 (編)，**我國地方政府財政問題對策研究** (頁 81-100)。財團法人中技社。
- 紀俊臣 (2003)。臺北市與中央關係之研究。臺北市府研究發展考核委員會。
- 徐仁輝 (2002)。統籌分配稅款爭議探究：如何合理規劃統籌分配稅款。**主計月刊**，(559)，54-60。
- 徐仁輝 (2009)。稅收分成與地方財政。**財稅研究**，41 (2)，28-47。
- 徐仁輝 (2011)。二代財政聯邦主義帶給我們的啟示—為五都成立後的地方財政建言。**當代財政**，(9)，29-34。
- 徐仁輝 (2016)。財政收支與地方自治。載於王業立 (編)，**臺灣民主之反思與前瞻** (頁 317-344)。臺灣民主基金會。
- 徐仁輝 (2024)。中央財政問題與改進策略探討。載於陳綠蔚、徐仁輝 (編)，**我國中央財政問題與稅制優化研究** (頁 37-59)。財團法人中技社。
- 徐仁輝、楊業承、洪綾君、蔡馨芳 (2024)。**財政學** (再版)。元照。
- 孫克難 (2023)。我國財政收支劃分的檢討與改進。載於陳綠蔚、徐仁輝 (編)，**我國地方政府財政問題對策研究** (頁 27-56)。財團法人中技社。
- 審計部 (2022)。民國 111 年度直轄市及縣市地方決算審核結果年報。2025 年 3 月 1 日，取自 <https://www.audit.gov.tw/p/405-1000-9378,c107.php?Lang=zh-tw>
- 審計部 (2024)。財務審核結果年報。2025 年 3 月 1 日，取自 <https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-107.php>
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice* (5th ed.). McGri-Hill.

- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Oates, W. E. (2008). On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions. *National Tax Journal*, 61(2), 313-334.
- Tanzi, V. (2008). The future of fiscal federalism. *European Journal of Political Economy*, 24(3), 705-712.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Weingast, B. R. (2009). Second generalization fiscal federalism: The implication of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293.

Reflections on Revision of Act Governing the Allocation of Government Revenues and Expenditures

Jen-Hui Hsu^a

Abstract

In late 2024, the Legislative Yuan passed amendments to the Act Governing the Allocation of Government Revenues and Expenditures. In February 2025, the Executive Yuan proposed a reconsideration, but the Legislative Yuan voted to maintain the 2024 revision. This article finds that the proportion of expenditures by Taiwan's central government is closer to the average of all OECD countries. It is higher than the average for federal countries, indicating that Taiwan's system of equitable rights differs from that of federal states. In contrast, it is significantly lower than the average for unitary states, highlighting the differences with their systems as well. The article also finds that tax revenue of local governments in Taiwan accounts for a smaller proportion of their annual revenue compared to the OECD average. However, when including centrally coordinated tax allocations, it exceeds the OECD average. For municipalities, over 30% of their revenue comes from self-generated tax revenue, while county and city governments have a lower self-generated tax revenue, only accounting for a little over 10% of their total revenue. Regarding the proportion of subsidy income in total revenue, special municipalities account for about 20%, while county and city governments

^a Chair Professor, Department of Public Policy & Management, Shih Hsin University, e-mail: jhhsu@mail.shu.edu.tw.

exceed half of their revenue, highlighting their reliance on central government subsidies. The impact of the amendments is that revenue the central government can use will decrease to 50% of the total revenue of all levels of government, indicating that Taiwan is officially entering an era of local (fiscal) decentralization. Two-thirds of local governments this year received a share of the centrally coordinated tax allocations that is sufficient to cover half of their annual expenditures. The centrally coordinated tax allocations become the primary source of income for local governments, reducing the need for their efforts to generate their own financial resources. This article suggests that future financial management for local governments should establish a system of fiscal self-responsibility, enhance efforts to increase revenue, and emphasize integrity governance.

Keywords: Act Governing the Allocation of Government Revenues and Expenditures, fiscal federalism, fiscal decentralization, centrally coordinated tax allocation, subsidy

公部門導入目標與關鍵成果（OKR） 之預期價值與挑戰初探： 以科技發展計畫為例*

徐明莉^a、莊文忠^b

《摘要》

近年來，企業興起導入目標與關鍵成果（Objectives and Key Results, OKR）工具，包括 Intel、Google、Linkedin、X 等跨國大型企業都已採用。由於政府過去慣用的關鍵績效指標常被批評，難以顯示組織或計畫的成效，因此，公部門亦開始思考嘗試導入新興的 OKR 作為績效管理工具，例如：科技部（現已改制為「國家科學及技術委員會」）於 2021 年將 OKR 納入施政目標，期望提升公共資源運用效益。由此引發本文的研究興趣：此一由私部門所發展和應用的績效管理工具能否順利導入公部門？與公部門現行的績效管理思維和作法有何不同？對公部門績效管理帶來什麼價值？公部門在推動過程可能遭遇的挑戰為何？

本研究選擇科技發展計畫為個案，採用深度訪談法，訪談熟悉我

投稿日期：民國 113 年 4 月 23 日。

* 本論文之發表於 2023 年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨「一甲子公共行政學發展的回顧與延伸—持續催化臺灣公共治理的實務與研究」國際學術研討會，台北：國立政治大學公共行政學學系。本文作者感謝匿名審查人提供寶貴的修正意見，惟一切文責由本文作者自負。

^a 國立東華大學公共行政學系助理教授，e-mail: mingli2023@gms.ndhu.edu.tw。

^b 國立中正大學政治學系教授（通訊作者），e-mail: wenjong@ccu.edu.tw。

國科技政策及參與科技計畫審查的專家學者，分析 OKR 導入過程中的經驗與觀察。本研究發現 OKR 可為科技發展計畫帶來的預期價值：第一，促使管理重心由傳統管考轉向目標設定及關鍵成果實現；第二，培養「以終為始」的目標管理思維，強化目標追蹤與成果調整機制；第三，營造鼓勵創新的容錯文化。在導入過程亦面臨挑戰，包括：目標設定不夠明確或具挑戰性、關鍵成果佐證資料不足或質化成果難以驗證、縱橫向溝通與連結性不足，以及計畫承辦人員與審查專家對 OKR 認知落差等問題。整體而言，OKR 雖具提升公部門績效管理效能的潛力，但其推動仍需克服組織認知與實務操作上的多重挑戰。

[關鍵詞]：政府績效管理、目標與關鍵成果、科技發展計畫、關鍵績效指標

壹、前言

新公共管理（New Public Management, NPM）以師法企業、引入市場機制與各項管理技術為核心，為公部門管理注入新思維，其中，績效管理在公部門的發展與應用，主要是希望透過績效指標的設定、測量與評估，建立追求結果導向的政府，以提升課責、回應和公共服務品質。雖然目前公部門常用的績效管理工具並不少，諸如關鍵事件技術（Critical Incidents Technique, CIT）、目標管理（Management by Objectives, MBO）、關鍵績效指標（Key Performance Indicators, KPI）、平衡計分卡（Balanced Scorecard, BSC）與策略地圖（Strategy Map, SM）等。不過，近年來，企業興起導入目標與關鍵成果（Objectives and Key Results, OKR）這套管理工具，包括 Intel、Google、Linkedin、Twitter 等跨國大型企業都採用，也吸引了公部門的關注與採用。

在新公共管理的浪潮下，我國行政院各部會雖早已引進企業界常用的管理工具—KPI，不過，**商業周刊**曾連續 5 年邀請 10 多位專家，逐項檢視公部門應用這套管理工具是否「不 K」：目標不關鍵（key）；「不 P」：衡量方式無法產生實效

（performance）；「不 I」：達標數值（indicator）太低或灌水。果不其然，政府過去慣用的 KPI 被批評常出現既不 K、又不 P、也不 I 的情形（胡龍騰，2017）¹。是以，行政院國家發展委員會在 2018 年針對**商業周刊**的政府 KPI 盤點結果，邀集各部會進行檢討與調整，討論政府部門可以嘗試導入新興的 OKR 作為績效管理工具，因相較於 KPI 著重結果與考核，OKR 則重在創新、挑戰，同時，OKR 強調定期檢視進行中的工作，以確保組織朝正確方向前進，讓組織更具隨機應變的能力。²

在此背景下，科技部 2021 年度施政計畫中陳述施政目標之一為：「為有效運用及分配科技研發經費，落實政府科技政策，增進國家科技實力，持續規劃精進審議作業機制，導入 OKR 管理概念，並促使各計畫主辦機關確實達成計畫目標，俾使科技計畫執行時能發揮槓桿作用，帶動並提升機關整體施政效能、促進科技資源有效運用，以達精進政府科技計畫審議機制，促使科技預算發揮最大綜效。」³另外，桃園市長張善政在 2023 年亦表示，希望市政府能導入其自身在 Google 任職時所接觸的 OKR，要求首長與同仁重視關鍵成果，不再只是關注冷冰冰的數字，藉此打造「新桃園模式」⁴。顯見 OKR 這套管理工具已漸受到中央與地方政府的重視。

有論者指出，OKR 的基本邏輯在於界定組織和團隊的目標，同時確認每項目標的關鍵成果，此一簡潔明瞭的框架為組織推動重點計畫、促進溝通上下協作與落實執行提供理想工具，因此深受科技公司與新創企業的青睞（Doerr, 2018; Santos & Silva Bastos, 2021）。公部門率先在科技發展計畫的層級導入 OKR 管理概念，即是希望透過導入此一概念，使各部會在計畫的規劃過程中，聚焦於具體的目標與關鍵成果；在審議階段，計畫書的結構能突顯計畫的價值性，從而有效地分配科技資源與預算。然而，任何制度的移植與學習均非易事，除了公、私部門有其本質上的差

¹ 參閱田習如（2015）。政府荒謬 KPI 全揭露。**商業周刊**，5 月 20 日（2023 年 8 月 1 日取自：<https://www.businessweekly.com.tw/business/indep/25331>）。

² 參閱管嫻媛、侯良儒（2019）。衛福部登榜首，勞動部、財政部吊車尾…2019 年度政府跨部會完整 KPI 評比全揭露。**商業周刊**，5 月 29 日（2023 年 8 月 1 日，取自：<https://www.businessweekly.com.tw/focus/blog/25886>）。

³ 為因應國際科技趨勢及擘劃國家未來科技發展策略，行政院啟動科技部組織調整，於 2022 年 7 月將科技部由縱向執行部會轉型為橫向協調整合之「國家科學及技術委員會」。

⁴ 參閱蔡依珍（2023）。柯 P 導入 KPI 被罵翻 張善政改用這招打造「新桃園模式」。**中時新聞網**，2 月 25 日（2023 年 8 月 1 日，取自：<https://is.gd/78BOpe>）。

異外，組織在導入新制度的過程中更需要克服種種障礙，才能獲致預期的目標，進而複製與擴散到同一部門內的其他組織。

換言之，雖然我國政府在由國家科學及技術委員會（簡稱「國科會」）所主導的科技發展計畫中，從 2021 年起有系統導入 OKR，然本研究檢閱現有文獻發現，此一由私部門所發展和應用的績效管理工具能否順利導入公部門？與公部門現行的績效管理思維和作法有何不同？對公部門績效管理帶來什麼價值？公部門在推動過程可能遭遇的挑戰為何？目前尚少有研究深入探討相關議題。因此，本研究擬以科技發展計畫為研究個案，透過深度訪談法，訪問熟悉我國科技發展政策與參與審查科技計畫的專家學者，深入探究我國科技發展計畫導入 OKR 的價值及挑戰。

本文除了前言以外，其他章節安排如下：第貳節透過文獻檢閱說明 OKR 的內涵與特性、公部門導入 OKR 可能面臨的挑戰，以及 OKR 的相關研究成果；第參節說明本研究的研究設計及資料蒐集過程；第肆節針對本研究所蒐集的訪談資料進行分析與討論，最後一節綜整研究發現及提出相關建議。

貳、相關文獻檢閱

一、OKR 的意涵與特色

一直以來，績效管理為組織管理的重要課題，也是企業內部管理的核心之一，但績效管理必須要追求創新，尤其是當企業盲目地將績效考核等同於績效管理時，每年上演的考績大戰，常讓員工備感壓力；且長期依賴由上而下的績效指標已漸無法提高員工的績效，反而更容易讓管理變得僵化，導致執行時容易產生盲點。是以，員工在建立績效導向的基本觀念後，更應選擇更有效且創新的自主管理方式，以達成個人與組織的績效目標（柯一青、林雨君，2020，頁 131），由 Intel 公司創始人 Andy Grove 開發的 OKR，在任職期間將 OKR 引入 Intel，經由 John Doerr 引進到 Google 而發揚光大，後來陸續在 Facebook、LinkedIn 等科技產業廣泛地運用，成為私部門的新管理工具（杜爾，2019），且在 John Doerr 所撰寫 **OKR 做最重要的事**（*Measure What Matters: How Google, Bono, and the Gates Foundation Rock the World with OKRs*）一書的宣傳下，促進 OKR 在績效管理領域甚受重視。

在管理實務上，隨著 OKR 的出現，此一新工具越來越受大型企業歡迎和先後採用（Thinyan et al., 2022, p. 176），也凸顯公部門運用既有績效衡量工具可能存在缺陷。舉例言之，KPI 在指標設計方面，一般會採用由邏輯模型（Logic Mode）所衍生的投入、過程、產出、結果、影響等階段作為系統性架構（莊文忠，2008；Hatry, 2006; Poister, 2003），雖然在此一模型中係以「結果型」指標最能顯現機關施政的執行效益，但現今政府機關較多選定屬於「過程型」或「產出型」指標，如舉辦活動場次、計畫執行進度等，主要原因有二：一方面，各機關的業務具有特殊性與專業性，施政目標多元且分歧，甚至有彼此相衝突的價值與目標，例如：公平與效率、經濟與環保之間的平衡，不像民間企業單純以利潤為主要衡量標準，不易以「結果型」指標作為衡量依據；另一方面，「結果型」指標的訂定有其難度，究其原因在於有些政策成果不見得可以在當年度實現，需待推動一段時間後，才能評估其執行效益，及其對社會、經濟及文化等各層面的影響（杜紫軍，2015，頁 5）。

基本上，OKR 是一個目標設定架構，幫助公司建立目標，並搭配達成實現每個目標之可衡量的關鍵結果，其主要用於達成三個目標：在整個組織內傳達期望的結果、專注於需要改進的最重要領域項目，並為組織提供有價值的結果。在概念上，OKR 有不同意涵，如 Niven 和 Lamorte（2016）將 OKR 定義為一套嚴密的思考框架，能確保員工緊密合作，把精力凝聚在可衡量的貢獻上，協助組織成長；Hao 和 Yu-Ling（2018）將 OKR 視為一種批判性思維和持續紀律的方法，旨在確保員工共同努力，專注於可衡量的貢獻。然整體言之，誠如 Doerr 表示，OKR 是「一套管理方法，有助確保組織聚焦，集中處理整體組織裡重要的議題」（杜爾，2019，頁 17）。OKR 期望組織能聚焦在兩件事情上，即「目標」（O）和「關鍵成果」（KR），藉此回答兩項主要問題：一是「我們期望達成什麼？」，即目標為何之 What 問題，二是「我們要如何達成？如何追蹤達成目標的進度？」，即要如何獲致關鍵成果之 How 問題（胡龍騰，2019；Thinyan et al., 2022）。

Doerr 也指出，OKR 具備四項核心要素：（1）專注投入優先要務：高績效組織能集中精力在重要工作上，也非常清楚哪些事情不重要；（2）契合與連結，造就團隊合作：在 OKR 的透明運作機制下，從執行長到基層員工，所有人的目標都是公開共享的，每個人可以將自己的目標，連結公司的營運計畫，辨明相互之間的依賴關係，並且與其他團隊協作；（3）追蹤課責：OKR 靠數據驅動，並自我定期檢

查、客觀評價和持續再評估，當關鍵結果即將失敗，將採行補救行動，讓進度回歸正軌，必要時也可修改內容，或是以新項目取代；（4）激發潛能，成就突破：OKR 目標設定方式讓員工挑戰自我極限，滿足自我實現的需求，高度信任及檢討制度的建立，讓員工在一定範圍內不斷嘗試，利於產生創新的想法和做法（杜爾，2019，頁 28-29）。綜而觀之，OKR 的初衷是由下而上討論出真正要做的事，當所有人都有共識，就能把精力聚焦在最重要的任務上，集中注意力、做好時間管理，便能使工作更順遂和達成設定之整體目標。

胡龍騰（2019）針對 KPI、SM/BSC、OKR 進行比較，如表 1 所示，可藉此凸顯 OKR 的特色，分述如下（胡龍騰，2019；蘇彩足，2020）：（1）固定週期設定與檢視：每季設定和檢視目標及關鍵成果，以適應快速變遷的環境；（2）量少而聚焦：每季設定 3-5 個目標，每個目標下有 2-4 個關鍵成果，強調具體成果；（3）由上而下與由下而上目標設定：先設定組織整體的 OKR，再由各部門及個人依此設定自己的 OKR，確保目標連結；（4）KR 設定具體明確：KR 需可量化、具挑戰性，並與目標有因果關係，重視產出導向；（5）持續向前邁進的旅程：強調過程與漸進式推進，將關鍵成果視為階段性目標，穩步達成最終目標；（6）即時回饋與公開透明：定期檢視進度，主管提供回饋，並公開每人的 OKR 內容；（7）與考績、獎金脫鉤：OKR 與績效考核分開，強調管理功能而非單純管考；（8）保持彈性：根據實際情況調整 KR 或 OKR，確保目標設定的靈活性；（9）季度與年度 OKR 並行：可設定年度 OKR，並逐季檢視與滾動調整；（10）打破迷思的評價觀點：KR 可分為決心達成型與理想遠大型，後者需有挑戰性，評分需反映其難度。

表 1

KPI、SM/BSC、OKR 的比較

	KPI	SM/BSC	OKR
內涵	績效追蹤與考核工具	策略績效管理工具	目標管理工具
訂定方式	由上而下	由上而下+由下而上	由上而下+由下而上
期望取向	結果導向	結果導向	產出導向
週期	較長，半年或一年	較長，半年或一年	短，以每季為原則
動態性	較為線性 （期初→年底）或 （期初→年中→年底）	較為線性 （期初→年底）或 （期初→年中→年底）	動態檢視與調整
彈性	較低	較低	高
本質	回溯性考核	策略路徑+回溯考核	滾動前進
與考績之關聯	與考核或獎金結合	與考核或獎金結合	與考核及獎金脫鉤
回饋	得到回饋的時間 較為落後	得到回饋的時間 較為落後	即時回饋

資料來源：“政府績效管理與 OKR 應用之可行性”，胡龍騰，2019，主計月刊，（766），頁 50。

Beaussart (2021) 有系統整理 OKR 設定的重要議題，在目標設定方面：（1）組織應將資源投入到能為組織帶來價值的目標上，即追求能夠創造價值的目標；（2）目標應具有激勵性，讓員工為組織帶來高績效；（3）目標應具有挑戰性但可實現，以促進組織內部的合作，提高員工的積極性和信任度，但過度具挑戰性的目標可能導致員工產生不道德行為，甚至會損害員工的自我效能；（4）某種程度自下而上的目標設定可以促進公司內部的垂直協調並提高績效。在關鍵成果方面：（1）關鍵結果應為追蹤目標進度的具體量化測量，客觀的量化數據是追蹤設定目標進展的最佳方式；（2）關鍵成果應具有挑戰性但可以實現，以提高員工的積極性和績效，但將關鍵成果訂定太高同樣可能導致員工的不良行為；（3）關鍵結果應能驅動正確的行為，包括對員工的期望，以避免不良行為；（4）允許員工能夠參與設定與目標相關的關鍵結果。

此外，在策略或績效管理中，有論者常討論 KPI 和 OKR 之間有何區別？KPI 和 OKR 哪個更好？兩者間能否共存？但這些問題沒有簡單而直接的答案，因為每種方法都有其優缺點，完全取決於組織的複雜性和整體策略規劃。在兩者差異方面，比

起 KPI 的由上而下思維，以指令的方式分配績效，強調數字成果與效率，OKR 更重視制定執行目標的過程，強調團隊自主性以及組織透明以達成關鍵成果（Niven & Lamorte, 2016）。再者，在許多組織中，KPI 和 OKR 可能共存，因為它們可以在整體策略績效管理系統中相互補充，OKR 有助於鼓勵確定優先目標、重點和行動，且兩者的結合可將組織正在管理的行動和試圖實現目標之間連結起來。若組織具有遠大的夢想或鼓舞人心的目標，必須採用 OKR 帶領組織實現此一目標，KPI 則是衡量正在進行中的流程或活動的成效、產出、數量或質量（Thinyan et al., 2022, pp. 176-178）。

由此可知，OKR 的本質並非要考核單位、團隊或員工，而是隨時提醒每一個人，當前與未來的重要任務，亦即 KPI 與 OKR 其實並不衝突，只要不把 OKR 視為一種績效評估的工具，組織可以同時實施這兩套管理系統，且 OKR 還能適度彌補 KPI 的缺陷，因 KPI 強調在時限內完成待辦事項，再依據評分標準給予適當賞罰，某種程度上確實能激發及提升工作效率，然組織內部若有多個 KPI，就有可能產生「有些事大家都不想做」的狀況，甚至這些 KPI 早已背離組織願景，但員工為求分數，會對無評分標準的項目敷衍了事。相對地，OKR 要求目標與關鍵結果必須高度吻合，聚焦好的目標，發想到底有哪些事情，讓整個部門願意一起努力、前進，而非拚命達成績效（柯一青、林雨君，2020，頁 131）。

二、公部門導入 OKR 的挑戰

基本上，任何一套管理工具的開發與應用，都有其設定的目標（goals）、標的（target）和脈絡（context）。一般稱 OKR 是績效管理工具，但本質上應是目標管理工具，當設定「O」和「KR」陸續達成時，組織的績效得以隨之展現（胡龍騰，2019），而這項私部門的管理工具導入公部門可能面臨什麼挑戰，以下歸納幾位學者的看法。

在公部門應用 OKR 的討論方面，有學者認為目前尚無定論，且國內亦較少實務和實證經驗，主要原因在於 OKR 誕生於高科技產業的內生特質，在專案導向團隊中的適用性，遠高於其他一般行政機關或是負責例行業務的單位，亦即負有專案推動責任的機關或單位，或是同仁被授予業務執行空間較大、自主性較高的組織與

單位（如研究機構、規劃單位、創意或宣傳單位等），應較為適用這項工具（胡龍騰，2019；蘇彩足，2020）。

在公部門環境的成熟度方面，目前我國公務機關推動 OKR 的環境似乎尚未成熟，可能原因是真正落實 OKR 和發揮其效益，必須讓員工有更多的實質參與，以及允許各個工作團隊有機動調整 OKR 的彈性，但在官僚體系內落實這兩項前提條件的交易成本相對較高。換言之，要將參與協作的文化，融入官僚體系的層級節制架構當中，讓各層級人員都能充分參與目標和關鍵結果的設定，其時間成本必然十分高昂，且要維持機動調整 OKR 的彈性空間，更是官僚組織的一大挑戰（蘇彩足，2020）。

在公部門的文化與心態的衝突方面，OKR 的實施過程必須公開透明，且成效表現卻又和賞罰脫鉤不相連結，此與我國重視公共課責的行政文化扞格不入，因公務體系中「有功無賞，打破要賠」的組織文化根深蒂固，OKR 鼓勵員工提出理想遠大型的目標，以爭取介於力所能及和夢寐以求之間的成就，且在這個挑戰自我的過程中，OKR 容許失敗，鼓勵員工從中學習成長，這種包容失敗的 OKR 文化與「打破要賠」的公務文化有所衝突，可能造成員工在心態上對 OKR 產生排斥感（蘇彩足 2020，頁 140-141）。

在 OKR 的四項核心要素導入公部門的挑戰方面，王隆運（2021，頁 11-16）表示，科層官僚實際上落實 OKR 四項核心要素上各有其挑戰。首先，在「專注投入優先要務」難題方面，OKR 的最大貢獻就是專注力，即做對的事比把事情做對更重要，但公共服務目標本質模糊，難以專注於特定目標，造成推行 OKR 的困難。其次，在「契合連結，造就團隊合作」難題方面，官僚體制內部的工作慣例化使得非例行業務的 KR 難以設定，且基層官僚專注於日常業務，難以兼顧團隊合作。第三，在「追蹤當責」難題方面，基層官僚的工作表現難以量化評估，缺乏市場機制的反饋，過度追求量化結果可能妨礙服務品質。例如：為提高服務速度，反而提供不夠完整的資訊給民眾。最後，在「激發潛能」難題方面，不與薪酬掛鈎的 OKR 難以激勵公務員，失敗會影響考績，缺乏有效的誘因機制鼓勵員工接受挑戰，且 OKR 應用於公部門有個明顯矛盾，公務體制本身就不太相信人之主動自律，以防弊為優先，此與 OKR 對人的期許信任形成強烈對比。

整體而言，OKR 作為一種目標管理工具在公部門的導入面臨多重挑戰，包括：

文化適應性、實施過程的透明性、工作目標的專注性及員工激勵機制的缺失，這些挑戰需要進一步的實證研究與實務經驗，以提出可能的解決方案。

三、OKR 的相關應用研究

衡量組織績效對於確保組織的生存能力和持續發展至為重要，可以顯示實際績效與預期績效之間的差距，並提出改進建議，期能完全實現預期結果。由於 OKR 是一個相對新興且實務導向的管理議題，因此，在檢閱相關文獻時發現，相關學術研究相對較少，經過統整歸納後，可以大致將其分為私部門與公部門導入 OKR 的應用研究。

在私部門方面，Wang 等人（2023）探討國營企業導入 OKR 績效評估實施情形與問題，研究結果顯示 OKR 評估的優點和缺點並存，對國營企業來說，不應該盲目追逐 OKR 績效評估方法，應考量本身的行業特性、業務領域、團隊結構等。對於擬引入 OKR 評估方法的組織而言，必須進行先期研究，深入分析適用 OKR 的考核方法，並擬定科學的 OKR 執行策略，以充分發揮 OKR 評估的優勢，促進國營企業整體績效的提升。另作者們亦提及企業導入 OKR 的指導方針，當企業目標確定後，需要在不同層次進行分解，從部門到員工層級，每個員工需有明確的任務目標作為引導，且目標設定要有挑戰性，員工需付出努力才能實現，若目標不具挑戰性，就不利於激發員工的工作潛力。在決定企業目標後，需制定與每個目標有密切關聯及可衡量性的關鍵成果，數量不宜過多，如此一來，關鍵成果的實現也意味著目標的實現；此外，這些關鍵成果的擬定需要公開透明，並得到員工充分認可，這更有利於員工為實現關鍵成果而持續努力。

Chotiganta（2020）探討泰國的私部門員工對於 KPI 與 OKR 的看法，並提出適合泰國企業文化之績效評估方法的建議。該研究訪問人力資源主管與高階員工的看法，其結果顯示 KPI 和 OKR 的優缺點不同，適合不同類型能力的員工，且要瞭解員工接受績效評估的意願。換言之，若從目標設定來看，KPI 和 OKR 之間也有差異，KPI 的優點是績效評估花費的資源和時間較少，但若目標過於嚴格，KPI 就不適合高潛力員工；OKR 的優點是對員工開創開放參與的文化，提高員工對目標與關鍵成果的參與度，但缺點是需花費大量的資源和時間指導員工與主管設定正確的目

標，在輕鬆的工作文化氣氛中，員工傾向設定簡單的目標。

在公部門方面，陳奕豪（2022，頁 133-134）指出，由於警察組織結構及任務特性，面對快速變化的總體環境，過往沿用 KPI 之適切性已遭挑戰，希望導入 OKR 的內涵與做法，能為警察機關帶來正面助益及方法參考。此研究以警察組織所屬員警為研究對象進行問卷調查，將 OKR 的核心精髓歸納為願景領導、心理賦權、工作投入、知識分享及決策參與等 5 項變數，藉此瞭解變數間關聯程度及受訪者對各變數間認知差異。該研究發現這 5 項變數之間具有密切關聯性及連動性，受訪者對各變數內涵認知多持肯定態度，且因公部門的科層化等特性，成員常有多一事不如少一事心態，成員心態偏屬消極，內在激勵驅動力較為薄弱，此一研究亦證實願景領導能有效改善保守組織氛圍與成員心態。整體而言，該研究認為 OKR 導入警察組織為可行作法，對組織、團隊與個人層面皆能受益。

柯一青與林雨君（2020）以臺灣北部某直轄市採聯合模式經營的醫院為個案，並以該院工務室負責工程管理的營繕管理股為例，優先進行 OKR 的訓練與實作，透過每一季進行 OKR 之檢討，顯示經過 OKR 實作後，執行力與工作效率有明顯改善，也讓員工清楚統一努力的方向，且執行過程中的檢討與溝通也增加團隊向心力。不過，兩位作者亦強調，管理者應注意員工在執行 OKR 的態度，訂定過於保守或過度困難的目標都對自主管理沒有幫助。

綜言之，OKR 目前仍主要在私部門廣泛應用，而針對公部門導入 OKR 的文獻仍相對稀少，主要集中在可行性探討、原則建立及試點實施，顯示出該議題持續發展的潛力。另一方面，目前的研究多聚焦於 OKR 在組織層面的應用，尚未深入探討部門、個人及計畫層面的導入。基此，本研究希望填補現有文獻在計畫層面導入 OKR 的缺漏，透過探討我國公部門在近幾年推動科技發展計畫時應用 OKR 的過程與經驗，期望能夠累積相關知識，為未來的政策學習提供參考。

參、研究設計與資料蒐集

在全球致力於追求創新經濟的趨勢下，科技預算投入對國家整體發展具有舉足輕重的地位，各國政府莫不爭相加入科技研發，並搭配相應管理制度，透過科學知識累積、技術創新與擴散，進而改善社會發展、提升國民福祉與創造國家競爭力。

有鑑於一國的科技發展從政策規劃、議題篩選、資源分配、計畫審議與管考，乃至於跨部會協力關係，以及與民間團體合作關係等，都深切影響國家科技永續發展的成敗（郭耀煌、許華欣，2017，頁 8）。因之，如前文所言，我國科技發展計畫近幾年已系統化地導入 OKR 的管理思維，希望促使各計畫主辦機關確實達成計畫目標，以達精進科技計畫審議機制，讓科技預算發揮最大綜效。因此，本研究選擇以科技發展計畫為例，探討公部門導入 OKR 管理工具的原因、過程、價值與挑戰。

本研究主要透過文獻分析法與深度訪談法進行資料蒐集與分析。在文獻分析方面，主要是蒐集政府部門有關 OKR 的說明會簡報、審議手冊資料或智庫相關研究報告；在深度訪問方面，本研究設定之受訪對象係以熟悉科技計畫運作的專家為主，由於國內同時熟悉 OKR 之學理與實務的專家學者仍不多，故兼採立意抽樣與滾雪球抽樣方式進行，委請受訪對象推薦適合人選，執行時間為 2023 年 7 月至 8 月，後續於 2024 年 10 月初至 10 月中旬增補受訪對象，以提高樣本代表性及意見多樣度。本研究先後以電話或 email 邀請共 18 位學者專家、1 位財團法人國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心（下稱科政中心）的主管與 3 位科政中心負責 OKR 培力訓練的研究人員，但有部分受邀對象基於議題敏感性或推動期程尚短而婉拒受訪，最終順利完成訪談人數共計 7 位，如表 2 所列，本研究依研究旨趣所設計之訪問提綱參見附錄。

表 2

受訪者的基本資訊與訪談日期

訪問時間	受訪者基本背景 ⁵	受訪者編碼
2023/7/14 11:00~12:30	科技政策專家	A
2023/7/22 10:00~11:30	科技政策諮詢專家室專家	B
2023/8/8 14:00~15:30	科技政策諮詢專家室專家	C
2023/8/21 10:00~11:30	科技政策諮詢專家室專家	D
2024/10/10 19:30~20:30	科技政策諮詢專家室專家	E
2024/10/14 14:00~15:30	科技政策專家	F
2024/10/20 14:30~15:10	科技政策諮詢專家室專家	G

資料來源：本研究整理。

肆、實證分析與討論

本研究透過文獻檢閱和深度訪談蒐集和整理我國公部門科技發展計畫當前推動 OKR 的次級和一手資料，以下分為科技發展計畫導入 OKR 的預期價值與可能挑戰二大面向進行實務陳述與理論對話。⁶

⁵ 目前科技政策諮詢專家室的專家群分成生衛醫農群組、工程戰略群組、資通訊群組、社政與文化群組，每個群組下有 1 位召集人、2 位共同召集人、數名領域專家，有些專家若寫出屬於哪一群組，其身分容易被識別，因此，本研究一律統稱科技政策諮詢專家室專家。

⁶ 本研究的訪談結果顯示，大多數受訪專家著重於討論挑戰性部分，這主要是因為自 2021 年開始導入 OKR 至科技計畫的過程中，作為一項新工具導入，難免面臨較多挑戰，因此對於價值性的探討相對較少著墨；另外，因本研究的受訪對象主要是科技計畫的審議專家，並非從事規劃或實際執行計畫的團隊成員，因此專家們所表達的價值大多是基於科技計畫導入 OKR 預期可能帶來價值，甚至有些受訪者是以期許的口吻指出，導入此一管理工具所欲達成的價值取向，而非科技計畫在導入 OKR 後已達到的實際價值，實務上可能仍有不小的努力空間，故本研究以「預期價值」稱之，避免和事實有所出入。

一、科技發展計畫導入 OKR 的預期價值

如文獻討論中所指出，OKR 具備四大核心要素，包括：專注優先事項、團隊合作與連結、追蹤與課責、激發潛能與創新突破（杜爾，2019，頁 28-29）；胡龍騰（2019）亦具體歸納 OKR 的特色包含：固定週期設定和檢視、量少而聚焦、由上而下+由下而上的目標設定、KR 設定須具體明確、與考績、獎金脫鉤等。本研究藉由實證研究檢視科技計畫導入 OKR 是否具備上述的核心要素或特色，以瞭解公部門導入 OKR 預期達成的價值為何。

（一）嘗試改變公部門績效管理的思維：從重視管考轉為聚焦目標設定及實現目標之關鍵成果，以強調計畫的效益

過去科技計畫審查機制規定須設立 KPI 作為計畫執行是否達成績效的判斷工具，同時也設定 KPI 清單供部會規劃參考，但部會擬定科技計畫選擇的 KPI，常發生不 K、不 P、不 I 的現象，難以讓民眾對政府成果有感（羅愛雁等人，2022，頁 2）。受訪者 A 亦深有同感地表示：「過去政府提科技計畫，當然希望計畫能不能完成一些什麼，在管考上面最常用的就是 KPI，KPI 會產生一個問題就是就不 K、不 P、不 I。」，箇中主要原因是，以往科技計畫撰寫的 KPI 多為投入（input）或產出（output）指標，如舉辦會議經費、辦理活動次數、參與訓練人次等，這些都是計畫最容易達成的績效指標，但並未呈現計畫真正可達成之效益，如受訪者 A、E 所言：

「KPI 可能是比較偏向於計畫執行的工作，以往有一些科技計畫會寫最終要促成多少案子或舉辦多少場次的會議等，如果成果的呈現就是舉辦一場會議，重點應是透過這樣的會議有什麼成效？或是有一些科研計畫中會寫促成多少研發聯盟，但研發聯盟基本上只是一個手段，應是透過研發聯盟要形成更好的創新效益。」（受訪者 A）

「當我們在看績效報告的內容時，其實大概都是 input 跟 output 型的成果，就是說這個計畫花了多少錢、辦了多少活動、有多少人來。基本上沒辦法進到 outcome 或是 impact 這個層次的效益，就是看不出來

到底這個計畫真正改變了什麼。」（受訪者 E）

由此可知，真正能顯示科技計畫的績效指標應該是效益面向，也就是結果與影響指標，前者是指計畫所生產之財貨與勞務，對改變標的對象之行為或影響目標市場之生態的程度；後者是計畫執行對社會、經濟、環境等所造成長期且顯著的影響程度。對此，受訪者指出：

「在科技計畫裡面，比較期待看到像 outcome，所謂 outcome 就是計畫整個受影響人的回應或反應是什麼？當初在設計 KPI 的時候，大家都只偏重在投入或過程面，實際做完的事情是什麼，比較不會去考慮到 outcome 的事情。」（受訪者 B）

科技計畫導入 OKR 的預期價值，主要是改變計畫規劃與管考的思維，以前只專注 KPI 的達成，著重投入與過程的考核，因此，大多是選擇容易達成的績效指標，如投入、產外型指標，不會去檢視目標是否達成，致使在計畫審查階段也不易掌握計畫可以帶來什麼效益或影響，而現在轉向導入 OKR 時，大家會先思考計畫的目標，接下來要做什麼事情才能達成目標，關鍵成果的設定也會偏向結果或影響型指標。受訪者的意見如下：

「OKR 的目的其實最重要是釐清整個科技計畫花這麼多錢，到底要做些什麼，只要看每個計畫有哪些 key result 就很好去瞭解這一些計畫完成的事情，看 KPI 本來應該是可以看得出來，可是因為 KPI 已經變成是一個 check point，就看不出來，所以才改成 OKR。我們今天強調 key result，那我就比較會在意，最後到底執行上有沒有達成這個 key result，就是說它對計畫執行的價值效應的確會帶來 impact」（受訪者 A）。

「導入 OKR 以後大家會比較清楚，可能需要把終點先定義清楚，然後分階段把 milestone 劃分清楚。但是這裡還有一個比較細的東西，就是順便把 endpoint 最終要影響的那個族群 identify 出來，希望他們改變」（受訪者 B）。

相關報告也指出，過去在科技綱要計畫書中常出現的問題包含：KPI 與計畫目

標存在落差，KPI 的達成不代表計畫目標達成；由於計畫目標太抽象，計畫考核又以 KPI 為準，執行單位僅追求 KPI 是否完成，未回頭確認計畫目標是否達成；執行者未參與策略規劃，執行時無法掌握策略原意。⁷本研究透過訪談亦發現，傳統的 KPI 管理工具未能真正彰顯科技計畫的效益，只是淪為管考工具，因此「科技計畫的 KPI 需要找一個東西來替代它，科技計畫管理上想到的概念就是 OKR，但在談論 OKR 時，比較重要的事情是 objectives，這也是多數科技計畫沒有處理好這一件事情，特別是在科技綱要計畫時大部分目標都訂的很差。」（受訪者 B）

此外，由於 KPI 的數值達成並不必然意味著計畫成功，因此在評估計畫成效時，應考慮是否達成預定目標，這也是科技計畫導入 OKR 的重要原因之一，誠如受訪者 F 所言：「指標達成是否就表示這個計畫做的好？好像也沒有絕對關係，其實這一點長期以來不只是國科會一直在詢問自己，就是指標達成到底距離我們原先一開始設定的計畫目標，是不是越來越近了？」由此可知，OKR 就是協助提案機關在撰寫科技綱要計畫時，能更全面地審視計畫目標，並設定與目標相對應的關鍵成果，以瞭解該計畫產生的真正效益。

（二）型塑「以終為始」的目標管理思維：結合 OKR、里程碑（milestone）與最終目標（end point），以發揮逐步追蹤目標達成度與調整關鍵成果的功能

目前科技綱要計畫結合 OKR、里程碑與最終效益，如表 3 所示。首先，設定計畫全程總目標（end point），即說明計畫全程完成後應達成什麼最終目標；其次，在政策連結上說明此計畫與行政院重大政策間的關聯，具體說明計畫推動欲實現哪項政策的哪項策略；第三，里程碑以年度為單位填寫，年度可依實際計畫期程調整，第一年度的年度目標與關鍵成果將由諮委／專家進行追蹤管考，其餘年度規劃內容僅供諮委／專家參考，未來可再調整。

⁷ 參閱國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心（2022）。**科技計畫導入 OKR 概念說明簡報**（2025 年 4 月 26 日，取自 https://www.tarm.org.tw/archive/file/MjAyMUI_suezp_acg_its_OaJi_WGiu_8iOWil_WNsO_8iS44MTM1MTQyMjI=.pdf）。

表 3

2025 年科技綱要計畫書的表格

計畫全程總目標（end point）					
全程總目標					
與重點政策方案之連結說明					
政策連結					
里程碑（milestone）					
年度	第一 年 民_年	第二 年 民_年	第三 年 民_年	第四 年 民_年	...
年度目標	1. 2. 3. ...				
預期關鍵成果	1-1 1-2 2-1				
年度目標達成情形 （重大效益）					
計畫屬性 （依計畫主要/次要推動 重點填寫，總計不超過 三項）	A.組織維運/類業務、B.資通訊建設、C.人才培育、 D.基礎研究、E.產業技術研發、F.產業服務與應用、 G.環境永續與社會發展 主要推動重點： 次要推動重點：				

資料來源：114 年度政府科技發展計畫概算編製暨審議作業手冊（頁 36），國科會，2023，
<https://gstp.stpi.narl.org.tw/#do>。⁸

申言之，目前科技政策諮詢專家室針對納管重點政策計畫改採「Endpoint 和 Milestone」和 OKR 的績效評估工具，透過前者強調應設立具體可衡量的全程總目標與年度目標，再透過後者設定與目標相關、數量精簡、關鍵的成果指標，以期能確切地衡量計畫目標達成情形，進而瞭解計畫價值（羅愛雁等人，2022，頁 2）。有受訪者具體提出三者結合的價值如下：

⁸ 114 年度政府科技發展計畫概算編製暨審議作業手冊中，有詳細提及科技發展計畫中的目標與關鍵成果的撰寫指引。

「引用 OKR 有兩個很重要的目的，希望所有的科技計畫，特別是綱要計畫，將目標講清楚一點，搭配 OKR 的同時，有一個概念叫做 endpoint，這個概念就很重要，就是把 endpoint 的概念講出來，因為它會變成對應到 objective 這件事情。然後 endpoint 還對應到另外一個概念叫 milestone，在這種情況下，每一期計畫就會有一個比較具體的 objective，可以發現到 endpoint、milestone，milestone 是透過計畫來達成的，所以計畫達成的時候，它就會有一個具體需要達成的 objective。」（受訪者 B）

科技綱要計畫結合 OKR、里程碑與最終效益的價值是聚焦目標、強調工作項目的推進，讓執行團隊以有方向、有進度的方式達成目標，即是設定計畫的總目標後，接續設定每個年度的 OKR，objective 即為計畫想要達成的某種目標，key result 就是通往計畫目標的途徑，同時可以設定多個關鍵結果讓整個組織一起往目標前進，因每年度都有 OKR，就可以逐步追蹤目標達成情形，誠如受訪者所言：

「OKR 以目標往前推，可以提供自己以及外界的評審，檢視以往目標達成的情況，OKR 必須要搭配一些重要里程碑的規劃，這種制度才能夠比較有效的運作。假設有一個科研計畫 5 年後最終要促成獨角獸，獨角獸明確的目標達到產值 10 億美元，我們從這裡往回推，至少可以預期在計畫結案的時候，可能會有 2-3 家輔導的新創業者，估計它可能已經有達到 1 億美元，我們會期待它未來 5 年後會有爆發性的成長，我覺得這個就是一個里程碑或 check point。」（受訪者 D）

（三）期待建立勇於追求創新的「容錯文化」：定期檢視和修正目標和關鍵成果，以漸進方式實現最終目標

科技發展雖可帶來許多創新的應用，但前瞻性的科技計畫面對的是高度不確定的環境，某項技術的重大突破甚至可能帶動整個產業生態的重組，或是造成過去所累積的研發成果失去應用價值，面對瞬息萬變的未來，若要鼓勵執行團隊提出計畫願景，便應創造一種在面對創新嘗試失敗時，不是以追究失敗負責對象為首要，而是能夠汲取經驗和持續學習的組織文化，才能為取得下一階段的成功奠定基礎。對

此，有多位受訪專家不約而同地指出，過去科技計畫用 KPI 進行績效管考時，多數計畫並不容易存在失敗的風險，但是改由設定各年度 OKR 時，可能就會發現每年度的 OKR 不一定可以達成，一方面科技政策諮詢專家室可以即時發現重大政策性計畫執行不佳的情形，並提供計畫執行修正的建議，若四年期計畫最後仍未達成計畫的總目標，就可斟酌停止下一期的提案；二方面計畫執行團隊可以省思並進行滾動式工作項目的修正，以邁向達成最後計畫的總目標（受訪者 B、D、F、G）。

由此可知，OKR 具有鼓勵執行團隊大膽創新和小心推進的作用，定期檢視目標和關鍵成果的達成情形，並做必要的修正與調整，採漸進而非冒進的方式完成總目標。誠如胡龍騰（2019）所指出，OKR 雖然強調要衡量關鍵結果，但它仍然非常重視過程，特別是重視漸進式的推動過程。要言之，OKR 符合漸進主義的精神，主張分階段向總目標推進；它將總目標視為指南方向，將關鍵結果視為階段性目標或各階段的里程碑，完成一個階段的關鍵結果後，再設定下個階段的目標和關鍵結果，持續不斷向總目標穩健邁進。

二、科技發展計畫導入 OKR 的挑戰

從上述討論可知，公部門導入 OKR 有其價值存在，雖實際上可能尚未完全實現，但這是值得期待的，也是多位受訪科技專家的心聲。不過，目前各部會在推動 OKR 的過程也存在一些挑戰，究其原因在於，OKR 強調上下雙向溝通，即計畫目標從上至下分解，而關鍵結果可以由執行團隊由下而上設想如何執行才達成目標，然後團隊或上下級之間再充分討論決定，但有些計畫並未落實此一過程。值得說明的是，KR 不應與活動或任務混淆，亦即 KR 不應簡單地列出組織為實現目標而將開展的活動，而應重點關注因這些活動而將實現的具體成果（Doerr, 2018）。Wodtke（2016）也特別強調，關鍵成果應具有挑戰性和可實現性，設定過於簡單的 KR，不會推動組織充分發揮其潛力，而設定過於具有挑戰性的 KR，則可能會導致動力不足和倦怠，因之，執行團隊如何在兩者之間找到適當的平衡，對 OKR 架構的成功推動極為重要。

換言之，理論上，OKR 的設定應是由上而下與由下而上並軌進行，不過，在實務上，公部門的科技發展計畫導入 OKR 的過程，仍有一些待克服的挑戰，如下所分析與討論。

（一）目標設定未具明確性、不具挑戰性

一般來說，計畫都會運用 SMART 原則設定明確目標，特別是目標應符合清楚明確的（Specific），不應有模糊空間，但實際上有些部會所提之科技計畫的目標是屬於行政院層級，且不夠明確與具體，造成關鍵成果不易撰寫，如受訪者 A 表示：「objective 訂得越上位，key result 就越難寫，objective 應要具體，如促進經濟發展這樣的 objective 幾乎沒有用，因為這個東西是行政院層級，它不是計畫層級，今天會產生 objective 與 key result 無法 match，是因為目標這個太虛無縹渺，就無法訂出關鍵成果。」

另一方面，文獻指出 OKR 應具備挑戰性，才能促進組織內部合作，提高員工積極性和信任（杜爾，2019；蘇彩足，2020；Beaussart, 2021），但多位受訪者表示，科技計畫書的 OKR 常不具挑戰性，通常執行團隊都挑選自己能力所及的 OKR，因為他們仍擔心計畫成效不彰或有失敗風險，因而受到管考單位的課責，尤其是擔心來自會計和審計單位的課責，以致於關鍵成果的撰寫上仍停留在 KPI 的傳統寫法，未能改變由過去重視「任務導向」轉為強調「價值導向」的成果。誠如受訪者 D 指出：「大部分的科研計畫真正還沒有達到落實 OKR 的精神，一方面是有些訊息不見得科研團隊都充分地理解，另一方面是科研團隊也怕形成的挑戰跟失敗的風險，很多設定的目標往往是以他們可以達成的角度去推論，所以就有一些的問題產生。」

（二）關鍵成果未能提供佐證資料與質化成果不易驗證

受訪者 E、F、G 均提到，目前科技計畫的 KR 撰寫仍難以脫離 KPI 的窠臼，如此便很難得知計畫真正可以達成的效益，科技計畫的撰寫如何從傳統的 KPI 轉換成 KR，仍有需要努力的空間，誠如受訪者 E 所言：「例如要舉辦時裝週活動，常見的 KR 就是寫有幾個廠商來，有幾個國外訪客來，可是這些東西基本上就是 KPI……不是說 KPI 不好，是不知道這個 KPI 到底做了要幹什麼，或者很多計畫都寫舉辦幾場座談會，座談會辦完以後，人也來了，KPI 達到，可是這個關鍵成果可能是要透過座談會去蒐集民眾的意見，知道利害關係人有什麼不同想法，從 KPI 走到 KR 這個過程，我覺得是各自表述的階段」。

另一個常見問題是計畫所設定的關鍵成果無法讓人民有感，這可能與上述提及 KR 的設定仍無法跳脫 KPI 既有框架有關，例如偏向舉辦活動場次或參與人數，此類型指標雖容易達成，但是這種成果會造成人民對計畫的成效無感。誠如受訪者 C 所言：「我們說數位政府計畫，其實就是需要整個政府的所有資料，都能夠數位化管理，這計畫 OKR 很重要的一點是，這些數位政府的資料庫所促成的服務，就是能夠說明達到的服務效果，如何讓人民有感。」再者，也可能是計畫團隊未能瞭解利害關係人的需求，以致於訂定不受重視的關鍵成果，這可能也是科技計畫主管機關為何會要求，具一定規模或特定屬性之計畫（如社會發展、或重大技術發展／推動），應在事前規劃階段即與社會大眾或產業界溝通討論，瞭解其需求或參與意願，以得知計畫推動可能產生的預期成果與影響。⁹

有受訪者則具體指出，關鍵成果撰寫不好可能有多重原因，除了撰寫計畫者真的不會寫，或是有些計畫屬性的關鍵成果無法具體呈現外，因部會的科技計畫大多是由法人承接執行，不敢將關鍵成果寫得太具挑戰性，以免最後無法通過驗收，歸根究底還是回到政府計畫仍是不允許失敗。誠如受訪者 F 所直言：

「科技計畫如果是要具有高困難度的挑戰性計畫，其實理論上是應該要允許失敗。嘗試 10 次、20 次，有一個關鍵性的突破，目的就達到了。……就是說回到計畫寫的很差的事情，基本上就沒有掌握 SMART 原則，它即使是質性的指標，理論上也應該是可以被評斷或被量測。我們看到就是那種很抽象的，譬如提升學術研發能量，聽起來好像是可以當作這個所謂的 key result，但如何衡量呢？假設要看文化影響力，什麼叫影響力？這不可能由審查委員告訴他，因為執行者如果自己都不知道的話，外部的委員怎樣去跟他講說你其實可以做什麼呢？這就是牽涉到計畫執行者願不願意花心思去深入地探討或研析有哪些可能的選項」。

有受訪者亦指出，關鍵成果如「創造國際接單及衍生效益 5 億元」、「增加產值 1.5 億元，促進投資 0.5 億元」等，計畫應說明這些數字的計算方式，也就是為何

⁹ 參閱國科會（2021）。111 年綱要計畫撰寫說明會簡報（2025 年 3 月 15 日，取自：<https://gstp.stpi.narl.org.tw/publicDoc/297eafb477633cf4017765ca30920bae/download>）。

要設定這些金額為關鍵成果應有資料佐證，但多數科技計畫卻未能提供佐證資料（受訪者 D），難以知道達成此數值所呈現的績效良窳。

此外，科技計畫應該容許設計質、量化並呈的關鍵成果，主要是因為有些科技計畫的效益無法數字化，例如：社會或文化影響效益等質性指標（受訪者 A、F），不過，由於質性指標偏向是描述性難以得知具體成效，有受訪者建議可以透過委託第三方事後調查評估；但也有受訪者認為關鍵成果以採取量化指標為主，可以比較不同年度指標值的差異，瞭解計畫呈現的績效。如受訪者 B 指出：

「在 KR 的設定上，現實大家都還是比較傾向用量化，用質化這件事情就會涉及到 O 這件事情是怎麼看待的。把 O 講出來的時候，KR 怎麼去 match 到它，要用什麼質化的方式來處理，這個就涉及到對 objective 的描述，跟後來有沒有第三方團隊來認證，當初計畫書描述與實際狀況是否符合當初設定之目標的狀況。在描述的時候，沒有量化的，所以其實就很難證明結果。」（受訪者 B）

（三）目標與關鍵成果的設定未落實縱向與橫向溝通，且連結性薄弱

根據 Doerr 表示，在 OKR 的透明運作機制下，從執行長到基層員工，所有人的目標都是公開共享的，以及某種程度採自下而上的目標設定可以促進公司內部的垂直協調並提高績效（Beaussart, 2021）。由此可知，科技計畫的目標與關鍵成果，應該是團隊共同討論後設定，才能在計畫中撰寫出好的目標與關鍵成果，但受訪者 F、G 提及在實際運作過程中，計畫撰寫人常常對政策目標理解有限，通常是事後被告知，這使得目標的形成不是 OKR 所預期的，更常見的是由上而下的指示，導致計畫目標可能流於形式，缺乏對關鍵成果的真正理解，尤其是由法人撰寫科技計畫時，會根據自身需求將能做的項目納入，這有助於申請政府經費。受訪者的意見如下：

「計畫撰寫者不見得能夠非常理解政策的目標在哪裡，往往是事後被告知的，所以這個目標的形成並不是像我們原來講的 OKR，它可能是團隊要經過討論之後，由下而上去凝聚共識，絕大部分都是由上而下，告訴你我要做一個什麼政策性的東西，你就要想辦法把它生出

來，這可能導致計畫的目標撰寫流於形式，且沒有真正理解關鍵成果，特別是若交由法人撰寫科技計畫時，法人會依據自己的需求，不免會把自己能做的、想做的，放在科技計畫裡當作一個執行項目，這樣子也有利於日後向政府部門申請或爭取相關的經費，實務上，我覺得 O 跟 KR 之間的連結，到現在還有蠻大的一個進步空間」。（受訪者 F）

有些機關在缺乏跨部門協調的情況下，各自提出類似的計畫，導致出現相似的目标和關鍵成果，如受訪者 G 就認為：「應該要有一個更宏觀的人去看說我這個單位的 objective 是什麼，總共 total 的 KR 有哪些，哪一些放在那個計畫，而不是好像各提各的，然後甚至我們看到這一個部會中不同的司在做類似的事情，彼此沒有互相協調，因為類似的計畫可能剛好被同一個 reviewer 審到，可以看到同一個單位好像都在做重複的事情，很明顯沒有協調的機制。」

在科技計畫書中也會出現目標與關鍵成果連結性薄弱的情況，關鍵成果主要是以目標為起點進行撰寫，若兩者之間具有關聯性，OKR 就能幫助更全面地審視目標，並瞭解該目標與正在進行的工作之間有什麼關聯，但審查人常發現計畫中的目標與關鍵成果無法對應，顯示撰寫科技計畫的承辦人沒有能力或經驗找出如何達成計畫目標的關鍵成果，也不清楚 OKR 與 milestone 之間的邏輯關係。受訪者舉例說明如下：

「例如某計畫就是先訂一個 objective，協助進入企業到數位轉型之後，可以改善營收、增加創造就業，這是它訂的第一個目標；第二個目標是希望能夠讓一些業者增加出口。這兩個目標從經濟發展的角度來看，其實都還不錯，但設計關鍵成果的時候，如何能夠對應到這兩個目標？這是一個經濟邏輯的討論跟分析，那實際上在規劃的人，不見得有這個能力或經驗去瞭解如何達到此目標…理想上就是每一個計畫應該做一個魚骨圖分析，說明說我要達到那個 objective、milestone 的時候，需要做哪些必要的工作？然後檢討必要工作的成功關鍵因素是什麼？這個時候才會有 key results 這件事情，可能大家都沒有把這些邏輯講的很清楚，所以變成 objective 與 key results 之間還是有很大

的落差。」（受訪者 B）。

（四）科技計畫導入 OKR 培力過程的挑戰

為了使各部會撰寫科技綱要計畫承辦人員可以快速瞭解 OKR 的概念，國科會、科技政策諮詢專家室、科政中心均有邀請專家學者進行說明會，各部會也會自行邀請外部專家辦理 OKR 的培力課程（受訪者 A、B、C、F）。但 OKR 的機制導入科技計畫，承辦人員需要時間重新學習，並非一蹴可幾，如受訪者 D 即表示，雖然國科會有進行培力計畫，但是各部會的承辦人員在實際撰寫科技計畫時是否都能符合 OKR 的方向，仍有待觀察，甚至不同部會的承辦人員對於 OKR 的認知可能也有所不同，目前都還在從做中學習（learning by doing）的過程中。

此外，除了承辦人員外，因科技計畫的審議委員來自不同的領域，如學術界或企業界，他們對於 OKR 的理解程度存有差異，雖然經過教育訓練後，審議委員較能瞭解此一概念的真正內涵，但在計畫審查開始之前舉行共識會議仍然至關重要，因為這可以確保所有委員都能達成對 OKR 取得一致的理解。但儘管如此，仍有受訪者不諱言地指出，委員們依然需要透過多次計畫審閱才能累積經驗，真正深入領會和掌握 OKR 的核心內涵（受訪者 G）。

伍、結論

無論是公部門或私部門，每一個組織的資源都是有限的，如何將這些資源做最有效的配置運用，績效管理工具的運用與回饋扮演極為重要的角色，OKR 作為改進 MBO、KPI、BSC 和 SM 等績效管理工具的一種嘗試，為管理者和員工提供更多動力。OKR 雖然沒有深厚的理論基礎，學術界有關此一工具的研究文獻仍不多見，但在實務上卻是非常實用的管理工具，涉及設定、溝通和監控組織中的目標和重要結果，深獲許多跨國的大型企業所採用。我國政府部門有關 OKR 的導入，目前比較有系統運用此一管理工具為科技發展計畫，本研究希望通過學理與實務層面的探討，瞭解 OKR 導入帶來的價值和挑戰，補充學術界對公部門導入 OKR 議題的研究不足，實務操作經驗也可供其他行政機關參考。

本研究透過深度訪談發現，科技發展計畫引入 OKR 的預期價值在於傳統的 KPI

往往無法真實反映計畫成效，而 OKR 能夠使計畫更加專注於結果和影響，提高對計畫實際效益的重視；同時導入以終為始的思維，幫助科技計畫的提案單位集中挑選最重要的計畫目標，並透過明確的目標和可衡量的成果，可以確保做到正確的事情，以及找到把事情做好的方法（杜紫軍，2015；施能傑，2010）；更重要的是，希望藉此建立一種以科技創新為核心的計畫文化，鼓勵團隊培養容錯精神，並定期檢視目標，同時靈活調整關鍵成果以適應變化。要言之，科技計畫期望透過導入 OKR，一方面強調重要發展目標，有助於政府更有效地配置科技資源，確保資源使用的效率提高；另一方面，借助 OKR 可以對科技計畫進行定期追蹤，如果發現關鍵結果未達標，能及時採取補救措施，這種動態的管理方式有助於提升計畫的執行力，符合 OKR 動態檢視與調整關鍵成果的特點。

雖是如此，本研究亦發現，科技發展計畫在實際引入 OKR 的過程中，仍面臨許多挑戰，特別是 OKR 導入科技計畫至今才 3 年，加上其本質上作為私部門管理工具，在公部門的應用中必然有待克服的轉化的難題，歸結言之，科技計畫導入 OKR 面臨的挑戰包括：目標設定的不夠明確和不具挑戰性、關鍵成果設定與 KPI 混淆、上下級之間溝通不暢及跨部門協調不足、以及培力過程中的學習挑戰。值得注意的是，OKR 特點之一是上下互動的目標設定，藉此來促成團隊合作，但在科技發展計畫中尚難以實現這一特點，原因可能是公部門要讓各層級人員充分參與目標和關鍵結果的設定，時間成本十分高昂。此外，科技發展計畫在目標設定中還遭遇挑戰性不足的問題，肇因於組織文化中深植的「有功無賞，打破要賠」觀念，想要透過 OKR 鼓勵員工提出遠大目標變得非常困難。

綜合本文的研究發現，針對我國科技計畫成功導入 OKR 這套管理工具，本研究提出以下幾點政策建議方向：

1. 科技計畫相關人員應充分掌握 OKR 的精神與原則：科技綱要計畫中希望導入新的 OKR 管理工具，期待提案機關可以先釐清及掌握計畫的目標，再搭配具體的目標管理機制，使目標與關鍵結果之間具有關聯性，因之，除了辦理培力課程或說明會讓各部會計畫撰寫人員瞭解 OKR 的精神與內涵外，包括科技計畫的主管機關、各部會首長及審議委員等，亦應充分溝通導入 OKR 的重要性與必要性，並取得一致的理解。
2. 建立容忍失敗和保持彈性的組織文化：科技計畫過去用 KPI 進行績效管考，

不易出現失敗的風險，但改採設定具挑戰性目標的 OKR 時，可能會發現每年度的 OKR 不一定有達成，這不見得是壞事，因 OKR 的特色之一即是保持彈性，亦即當組織或團隊發現某項 KR 或某些 KR 已經全部完成，或是遭遇重大困難導致預期進度必須調整，或是某項 O 已不再合乎時宜和需要時，組織便可依據實際情況進行檢討和滾動調整，確保目標設定的靈活與彈性。

3. 行政院各部會宜建立部會內與跨部會的溝通協調機制：各部會雖有明確的業務分工，但在執行國家科技政策時可能出現各自提出類似的計畫，尤其是同一部會的不同單位，這會導致這些計畫出現相似的目標和關鍵成果，若同時執行也會造成有限資源的浪費。因之，部會之間在進行科技計畫提案前，應有相互溝通協調的管道，甚至同一部會內部應由更高層級的主管從部會的高度檢視各個計畫的目標和關鍵成果，並在各個計畫之間做適度的區隔和整合，避免等到計畫審查時才被審查委員發現和糾正，浪費時間和徒增成本。
4. 落實科技計畫的 OKR 管理與追蹤機制：雖然 OKR 強調與績效考核脫鉤，但不代表僅重視計畫目標與關鍵成果的訂定，而輕忽關鍵成果的達成程度以及如實達成之關鍵成果與目標間的關聯性。因之，科技計畫管考機關及各部會應蒐集各項計畫執行過程與結果的資料庫，此一作法具有三重效益：一是避免承辦人員將預算執行率視為計畫目標達成程度；二是作為滾動式修正計畫之目標與關鍵成果的重要依據；三是相關佐證資料可以作為與社會大眾溝通的依據，使人民對科技政策的執行成效有更清晰的理解和信任。

在本文的研究限制方面，由於本研究主要訪談對象為熟悉科技計畫審議流程的專家，未能涵蓋各部會中負責第一線規劃或執行科技計畫的團隊，因此在全面掌握科技計畫導入 OKR 可能帶來之實際價值與挑戰方面仍有不足，尤其是這些受訪專家的觀點主要集中於審議層面，其所表達的價值更多反映 OKR 可能帶來的預期效益，而非 OKR 實際上已經產生的真實價值，這構成了本研究的一項重要侷限。因此，建議未來研究能夠進一步深入訪談負責第一線規劃或執行科技計畫的相關人員，以更全面地瞭解科技計畫導入 OKR 帶來的實際價值與執行過程的挑戰，使研究結果更能貼近及反映真實情境。另外，由於 OKR 的運用層次可以包含機關、團隊或個人，本研究是以科技計畫的層次探討，未來可從機關層次探討導入 OKR 的可行性評估，甚至思索將此套作法導入一般行政機關的可能性。

參考文獻

- 王隆運（2021）。給公部門執行 OKR 的備忘錄：科層官僚實踐 OKR 做最重要的事之挑戰。**T&D 飛訊**，（282），1-20。
- 杜紫軍（2015）。國家發展績效管理新思維：以成果面取代投入面。**國土及公共治理季刊**，3（3），3-6。
- 杜爾（Doerr, J.）（2019）。**OKR：做最重要的事**（許瑞宋譯）。天下文化。（原著出版於 2018）
- 施能傑（2010）。**建立行政機關團體績效評比機制之研究**。考試院。
- 柯一青、林雨君（2020）。聯合醫院組織架構下工務單位運用 OKR（Objectives and Key Results）提升執行力之研究。**先進工程學刊**，15（3），129-139。
- 胡龍騰（2017）。政府績效管理指標設計：如何既 K、且 P、又 I。**國土及公共治理季刊**，5（3），68-79。
- 胡龍騰（2019）。政府績效管理與 OKR 應用之可行性。**主計月刊**，（766），44-50。
- 郭耀煌、許華欣（2017）。科技計畫管理機制之研析。**國土及公共治理季刊**，5（3），8-19。
- 陳奕豪（2022）。**目標與關鍵成果（OKR）導入警察組織之可行性研究**〔未出版之碩士論文〕。實踐大學。
- 莊文忠（2008）。績效衡量與指標設計：方法論上的討論。**公共行政學報**，（29），61-91。
- 國家科學及技術委員會〔國科會〕（2023）。**114 年度政府科技發展計畫概算編製暨審議作業手冊**。<https://gstp.stpi.narl.org.tw/#do>
- 羅愛雁、張雅雯、陳嫻竹、李宜憲（2022）。**我國科技發展計畫七大計畫屬性關鍵成果撰寫範例與應用**。財團法人國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心。
- 蘇彩足（2020）。衡量重要之事：谷歌、波諾和蓋茲基金會如何以 OKR 震撼世界。**文官制度季刊**，12（3），131-143。
- Beaussart, A. (2021). *Elements leading to successful implementations of Objectives and Key*

- Results (OKR) goal-setting systems*. Louvain School of Management, Université catholique de Louvain, 2021. Prom.: Vanderborcht, Vincent.
- Chotiganta, P. (2020). *The study of KPI and OKR in the employees' performance evaluation in Thai context* [thematic paper]. Mahidol University. <https://archive.cm.mahidol.ac.th/bitstream/123456789/3852/1/TP%20EM.016%202020.pdf>
- Doerr, J. E. (2018). *Measure what matters: How Google, Bono, and the Gates Foundation rock the world with OKRs*. Portfolio/Penguin.
- Hao, Z. H. O. U., & Yu-Ling, H. E. (2018). Comparative study of OKR and KPI. *DEStech Transactions on Economics Business and Management*.
- Hatry, H. P. (2006). *Performance measurement: Getting results* (2nd ed.). The Urban Institute Press.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. (1996). Using the balanced scorecard as a strategic management system. *Harvard Business Review*, 74, 75-85.
- Niven, P. R., & Lamorte, B. (2016). *Objectives and Key Results: Driving focus, alignment, and engagement with OKRs*. Wiley.
- Poister, T. H. (2003). *Measuring performance in public and nonprofit organizations*. Jossey-Bass.
- Santos, M. J., & Silva Bastos, C. (2021). The adoption of sustainable development goals by large Portuguese companies. *Social Responsibility Journal*, 17(8), 1079-1099.
- Thinyan, K. T. A., Ghawji, H., Shehri, A. A., & Aramco S. (2022). What are OKRs and KPIs and can they coexist within an organization? *International Journal of Innovative Science and Research Technology*, 7(8), 176-179.
- Wang, X., Su, M., & Sun, X. (2023). Research on implementation strategy of objectives and key results assessment in state-owned enterprises. In N. Akhtar, A. K. Draman, & M. F. Abdollah (Eds.), *Proceedings of the 2023 3rd International Conference on Public Management and Intelligent Society (PMIS 2023)* (pp. 718-723). Atlantis Press.
- Wodtke, C. (2016). *Introduction to OKRs*. O'Reilly.

附錄：訪談題綱

- (1) 政府績效管理工具很多元，有關鍵績效指標（KPI）、平衡計分卡（BSC）、策略地圖（SM）、目標與關鍵成果（OKR）等，為何科技計畫會選用導入 OKR 的工具？您認為有哪些考量的原因？
- (2) 概念上，OKR 是由目標和關鍵成果所組成？就您的參與經驗來看，政府部門推動科技計畫的目標是如何形成的？又這些目標轉化成關鍵成果時遭遇到哪些難題？
- (3) 科技計畫從 110 年開始導入 OKR 至今，您認為在導入過程中的關鍵因素有哪些？主管部會進行了哪些宣導與培力的工作？其宣傳與培力的成效如何？
- (4) 不同於傳統的 KPI，您認為科技計畫導入 OKR 後產生的價值或效益為何？
- (5) 由於 OKR 主要是應用於私部門的管理工具，在導入政府部門科技計畫中可能遇到的挑戰有哪些？有沒有需要修正的地方？

A Preliminary Study on the Expected Value and Challenges of Introducing Objectives and Key Results (OKR) into the Public Sector: A Case Study of Science and Technology Development Plans

Ming-Li Hsu^a, Wen-Jong Juang^b

Abstract

In recent years, companies have increasingly introduced Objectives and Key Results (OKR) tools, with multinational corporations such as Intel, Google, LinkedIn, and Twitter (now renamed X) having adopted it. Because the key performance indicators used by the government in the past have often been criticized for being difficult to show the effectiveness of organizations or programs, the public sector has also begun to consider introducing OKR as a performance management tool. For example, the Ministry of Science and Technology (now renamed the National Science and Technology Commission) made OKR one of its policy objectives in 2021, hoping to improve the efficiency of public resource utilization. This has sparked

^a Assistant professor, Department of Public Administration, National Dong Hwa University, email: mingli2023@gms.ndhu.edu.tw.

^b Professor, Department and Graduate Institute of Political Science, National Chung Cheng University, email: wenjong@ccu.edu.tw. (corresponding author)

research interest of this paper: Can this performance management tool developed and applied by the private sector be successfully brought into the public sector? How is it different from the current performance management thinking and practices of the public sector? What expected value does it bring to public sector performance management? What challenges may the public sector encounter in the promotion process?

This study selected science and technology development plans as a case study. We adopted the in-depth interview method to interview experts and scholars who have participated in the review of science and technology plans and are familiar with Taiwan's science and technology policies. The authors then analyzed the experience and observations during the introduction of OKR. This study found that the expected value that OKR can bring to the science and technology development plan is: First, it will direct the management focus from traditional management and examination to goal setting and key results realization; second, it will cultivate the goal management thinking of “starting with the end in mind,” and strengthen the goal tracking and results adjustment mechanism; third, it helps build a culture that encourages innovation and tolerates failure. However, there are also challenges in the introduction process, including unclear or challenging goal setting, insufficient supporting information for key results or difficulty in verifying qualitative results, insufficient vertical and horizontal communication and connectivity, and the gap between the project organizers and the review experts in the understanding of OKR. Overall, although OKR has the potential to improve the effectiveness of performance management in the public sector, its promotion still needs to overcome multiple challenges in organizational cognition and practical operation.

Keywords: government performance management, Objectives and Key Results (OKR), science and technology development plans, key performance indicators

探究協力創新下公共服務沙盒之運作： 以交通部嘜嘜共乘計畫為例

徐瑜涓^a、張鎧如^b

《摘要》

本研究以 Sørensen 與 Torfing (2011) 協力創新模型作為基礎，結合公共服務沙盒的概念，並參考 Jenik 和 Lauer (2017) 所提出的沙盒治理要件，選定交通部的嘜嘜共乘計畫作為協力創新的研究個案，透過深度訪談了解各地執行計畫的鄉鎮經驗，蒐集質性資料進行分析，進一步探討嘜嘜共乘計畫面臨的協力創新阻礙，影響嘜嘜共乘計畫的公共服務沙盒治理因素，以及導入公共服務沙盒緩解協力創新阻礙的做法以及影響。研究發現，嘜嘜共乘計畫是一項實驗性質的試辦計畫，因欲採用在地人服務在地人的模式，而於協力創新初期面臨法規制度阻礙，故嘗試採用公共服務沙盒試圖突破困境。經由給予彈性法律與監管框架、建立利害關係人生態系統、盤點量能與資源和市場條件等面向的討論，發現建立明確的法規、透過中介機構治理沙盒並與各方溝通協調、獲取各領導者支持、與在地合作並貼近在地組織的理念與取得共識、挖掘在地人力與爭取多元資金皆是重要關鍵。此外，有別於著重市場條件的金融監理沙盒，公共利益指向的公共服務沙盒更強調於政策困境的解決，因此沙盒建置與推動上也需獲得政策支持與透過當地社會網絡的緊密連結。藉由採用公共服務沙盒，有助於緩

投稿日期：民國 113 年 8 月 23 日。

^a 國立政治大學公共行政學系碩士，e-mail: y109256005@gmail.com。

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

解協力創新過程中面臨的制度阻礙，並有促進與推動相關法規修正的效果，同時亦有利於緩解面臨的各項組織間阻礙、組織本身阻礙、以及身分阻礙。最終，本研究針對未來政策沙盒實務運作與規劃提出建議，並指出未來研究應更廣泛地探討公共服務沙盒的應用。

[關鍵詞]：公共服務沙盒、試驗政策、協力創新、協力創新阻礙、嘆嘆
共乘計畫

壹、前言

如何避免政策設計成為黑盒子的產物，且能依據客觀且完整的實證資料制定政策，成為近期公共行政學界積極關注的焦點（莊文忠，2017）。在民主深化與治理的發展浪潮下，政府政策推動的正當性來源已不再單純依賴執政者或立法者的主觀想法，反而取決政府機構在政策設計過程中能否確實進行內容及成效的客觀評估，並且運用審議、透明與開放的方式，讓民眾能信服政策帶來之益處。此想法凸顯「循證政策」（evidence-based public policy）的重要性，強調政策設計過程中必須放下政策設計者的主觀判斷或意識型態，透過評估資料的分析應用，降低政策失靈的可能性（莊文忠，2017；陳敦源等人，2021）。同時，在尋求有效且合法的問題解決方案時，可嘗試採用「試驗政策」（pilot policy）模式，跳脫過往複製既有政策的設計模式，來實現過往無法想像的解決方案（Thabane et al., 2010）。在此思維下，近年各國政府興起「行為實驗」（behavioral experimentation）或「政策實驗室」（policy lab）的政策設計改革浪潮，公部門逐漸重視政策執行前的「試辦」或是「實驗」，在實際擴大運行前測試政策可行性以及非預期成效等變數，此模式亦視作為「概念驗證」（proof of concept，以下簡稱 POC）¹之體現。不同樣態的政

¹ 參閱陳敦源（2021年10月6日）。公共行政該向實證科學（positive science）轉向嗎？。Facebook 社團貓空論壇（2022年7月25日，取自 https://www.facebook.com/groups/904664722925337/?locale=zh_TW）。

策工具諸如像是生活實驗室、監理沙盒、先導工廠及測試平台陸續被應用於不同的場域背景之中（Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2018）。

此外，隨著當代社會問題與挑戰日趨龐雜與艱辛，公部門除了運用專業能力規劃各種創新問題的解決方案外，與不同行動者間的合作也成為問題解決的重要手段。協力強調參與者間의分享互動與共識的達成，共同解決過於複雜且無法由單一組織獨自解決的問題（Agranoff & McGuire, 2003）。然而經由協力推動創新政策的過程難以避免遭遇各式阻礙，如專業技術的可行性、與既有制度或社會文化的衝突等，如何突破或化解這些阻礙便成為協力創新能否成功的關鍵，而公共服務沙盒的出現成為可能的助力，有利緩解推動過程所面臨的難題。

為因應偏鄉地區公車往來班次不多以及部分區域大客車無法駛入等問題，交通部於 2018 年開始推動「嘜嘜共乘」計畫，² 透過政策試驗的方式，提出創新解決方案以改善偏鄉運輸的困境。該計畫在偏鄉地區實施沙盒試驗，發展出在地人服務在地人的共享運輸模式，透過政府、科技公司、非營利組織，與在地居民之間的協力，整合在地的交通需求並善用科技平台的建置，發展當地交通的媒合服務網絡，最終成功促進相關法規修正（周諺鴻等人，2023），解決原本偏鄉交通的難題。³ 過去試驗計畫往往面臨試驗結束即終止的困境，與之不同的是，嘜嘜共乘計畫各示範點近期也陸續轉型為常態型計畫，在延續此概念的精神下，成功讓試驗成果陸續擴散並實施於偏鄉區域以改善當地交通困境。⁴ 鑑於該計畫為少見成功落地轉型的協力創新個案，後續亦榮獲資訊科技研究及顧問機構 Gartner 公司 2021 年數位政府服務創新獎，⁵ 因此選定作為本研究的個案，以進一步了解運用沙盒試驗突破協力

² 參閱嘜嘜共乘計畫官方網站（2022 年 5 月 30 日，取自 <https://www.bubumotc.net/WebPage/PublicWebModule/pagBubumotc.aspx>）。

³ 參閱科技顧問室（2023）。交通部在地多元車輛共享運輸服務推動成果。交通部，8 月 28 日（2024 年 10 月 31 日，取自 https://www.motc.gov.tw/ch/app/news_list/view?module=news&id=14&serno=291613ea-d9ac-4261-aed7-cc48068c2657）。

⁴ 參閱花孟璟、鄭瑋奇（2023）。花蓮富里鄉嘜嘜共乘 半年載逾 8000 人次。自由時報，7 月 9 日（2024 年 10 月 31 日，取自 <https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1592916>）。

⁵ 參閱汪淑芬（2021）。交通部推嘜嘜共乘 獲政府服務創新亞太區首獎。中央社，11 月 25 日（2024 年 10 月 31 日，取自 <https://www.cna.com.tw/news/ahel/202111250215.aspx>）。

創新困境的推動模式。

綜上，本研究嘗試從「交通部嘜嘜共乘計畫」探討不同政策行動者如何在協力創新的基礎下透過公共服務沙盒試驗來推動政策，並作為未來政府在相關政策制定與設計上之參考。本研究主要研究問題如下：（1）嘜嘜共乘計畫協力創新過程存在哪些阻礙？（2）影響嘜嘜共乘計畫的公共服務沙盒治理因素為何？（3）嘜嘜共乘計畫如何藉由公共服務沙盒緩解協力創新阻礙？

貳、文獻檢閱

一、公共服務沙盒（public service sandbox）之概念與建置

「沙盒」（sand box）一詞源於心理學，指涉建立一個安全且可控制環境，讓孩子能夠盡情遊戲並表達內心想法的場所（Mannay et al., 2017），此後逐漸延伸成一個實驗空間，指讓科學家或政策制定者能在環境中進行實驗、測試，甚至是模擬計畫，並據此分析資料證據與可行性，近年被廣泛運用於金融監管及科技發展等領域（Huang et al., 2021）。Jenik 與 Duff（2020）認為沙盒制度著重於發掘新興的產品、科技、或是商業模式的可行性，並作為觀察使用成果的一種政策工具，其所產出的證據可以協助管制者排除創新的擔憂與影響，進而促使有益無害的產品成功上架。因此，沙盒乃是一種界於開放與管制間的政策工具，在其他管制政策堵塞創新的同時另闢新徑，在管制下開放實驗讓管制的鬆綁不會造成不可承受的公共危害，也提供參與者安全的創新實驗空間（陳敦源等人，2021；Zetzsche et al., 2017）。此外，Rosemberg 等人（2020）強調沙盒是一種政策工具，可以在受控的環境中對創新進行小規模、即時的測試。范晏儒（2018）則認為透過沙盒機制，參與業者在與政府主管機關密切互動的過程中，可以暫時享有相關法律與責任的赦免權，藉以了解實驗過程面臨的法規與技術問題，以作為主管機關未來修訂法律或制定政策的依據與方向。

「世界銀行扶貧協商小組」（Consultative Group to Assist the Poor，以下簡稱CGAP）則認為沙盒的建置並非尋找問題的解決方案，而是回應真實社會的實際需求。因此，建置沙盒應注意以下要點（Jenik & Lauer, 2017）：

- (一) 法律與監管框架 (legal and regulatory framework)：不同的法規與操作模式將影響實際沙盒的呈現狀況，像是監管機構本身治理沙盒的能力、沙盒自身的靈活性（例如：監管機構是否具備裁量與赦免權），以及沙盒的效用（例如：沙盒的運行在具有高度規範性與複雜性的國家可能更為有效），而這些因素皆可能成為阻礙創新之發展（陳怡蓁，2021）。
- (二) 利害關係人生態系統 (stakeholder ecosystem)：利害關係人生態系統包含所有在沙盒機制建立與執行過程可能受影響的團體或角色，由於大多數的沙盒都是由單一機構所建立，而非多個監管機構合作，因此在利害關係人生態系統中，若發生一個區域存在多個運行沙盒的情況，則必須透過建立聯合委員會等方式彼此協調與合作，進一步減輕監管機構帶來的阻礙，因而此面向強調參與機構間的合作程度（McCallum & Aziakpono, 2023）。
- (三) 量能與資源 (capacity and resources)：此面向關注運行沙盒所需要具備的量能與資源，像是人力與資金。因此監管機構也需要考慮在資源缺乏的情況下選擇使用低成本的替代方案，或是轉而去制定一個讓創新業者與監管機構間順暢且有效的溝通機制來解決問題，Zetzsche 等人（2017）也指出面臨密集更迭的沙盒機制倚賴更多人力資源的投入，而這也左右該沙盒後續的影響程度。
- (四) 市場條件 (market conditions)：政府機構必須評估市場的運行條件來決定是否建立沙盒，像是市場創新的質量、競爭水平以及市場的基礎設施的發展等因素。
- (五) 政策重點 (policy priorities)：政策重點必須體現上述四點因素，並經由利害關係人的討論與協商，以建立與設計合適個案的沙盒運行機制（林佩瑩，2018；陳怡蓁，2021；Jenik & Lauer, 2017）。

除了上述因素，McCallum 與 Aziakpono（2023）進一步透過回顧文獻指出，若欲有效運用沙盒機制來進行金融科技業的監理，應額外考量微觀因素，如公司的管理能力、創新技術，以及宏觀因素，如政府相關政策方向、金融科技體系發展、資通訊基礎建設等。

若將沙盒的應用與服務延伸至公共服務政策之中，即稱公共服務沙盒。也就是在政府設計的框架下，提供一個可控制的環境，讓新科技、產品與政策，可以在政

府這個管理者的監控下進行實驗（郭耀煌，2021）。陳敦源等人（2021）將公共服務泛指所有與政府法令、行為與施政效果有關的一切活動，並將沙盒的類型區分為數位與非數位。其中公共服務數位沙盒包含所有存在應用資通訊科技產生創新變革的公共服務法令、組織或是制度等應用範圍，非數位的公共服務沙盒則泛指資通訊科技改革之外的應用類型。基此，本研究將公共服務沙盒界定為一種政策工具，在一個可控的環境場域中，希望提供參與政策試驗的政府機關、業者和利害關係人暫時享有法律與責任的赦免權，以利其能於政策試驗的測試過程中，密切互動了解政策可能存在的法規與技術問題，最終得以將結果作為政府未來修訂法律或促進各項政策之指引。

二、協力創新的概念、推動與阻礙

「協力創新」（collaborative innovation）可被理解為利用以多元組織和個人為基礎的創新資產去發現、發展和實施組織內與外的想法（Eggers & Singh, 2009）。Nambisan（2008, p. 11）將協力創新定義為「公部門創新和解決問題的協力方法，它依賴於外部網絡（包括公民、非營利組織、民營企業之網絡）和社區的資源及創造力來擴大或增強創新速度以及創新成果的範圍和質量」。因此，創新過程是開放的，從創新週期最初階段開始，組織本身、其他組織、私部門企業、第三部門，以及公民參與者都會被納入其中（Bommert, 2010）。Torfing（2019）則指出，多方的協力は公部門創新的關鍵驅動力，協力傾向將不同的想法整合至解決方案中，選擇最有希望的解決方案「原型」（prototypes）來進行測試，透過共同實施新的解決方案來達到共享並傳播創新理念。換言之，協力創新乃是利用公部門與外部網絡等不同群體彼此的差異，在基於信任的對話與意願能力的基礎下建立共識，共同產生創新的解決方案（Nambisan, 2008; Torfing, 2019），而這樣的創新產出可以是政策、組織以及服務等層面（黃建實，2020；Sørensen & Torfing, 2011; Torfing, 2016）。近期國內研究中，謝儲鍵（2022）便以協力創新為基礎，結合領導、網絡、話語權等網絡治理概念，探討地方如何因應空汙困境。因此，本研究將協力創新定義為，一種由公部門與外部網絡行動者，基於彼此的差異，在信任的基礎下進行對話，並在衡量彼此意願及能力下建立共識，共同產生創新的解決方案進行試驗的過程，以達

到創新概念的實施與傳播。

依據 Sørensen 與 Torfing (2011)、Torfing (2016) 提出的理論架構，協力創新主要可區分為三大部分，包含協力互動的背景條件、協力互動的制度場域以及協力互動的成果（黃建實，2020）。其中協力互動的制度場域中包含了「協力創新過程」和「驅動因素與阻礙」兩大構面。驅動協力創新產生的因素眾多，例如問題解決的急迫性、建立一個共同的基本規則以及參與者之間的資源依賴關係，都將有利於協力創新的啟動（Torfing, 2013）。協力創新的阻礙則可能包含文化阻礙（如拘泥法律條文、零錯誤文化與家長式主義）、制度阻礙（如政治與行政間的嚴重隔閡）、組織之間的阻礙（如穀倉效應、本位主義、群體盲思）、組織本身的阻礙（如不看重創新、欠缺開發促進協力創新的流程），以及身分（如關鍵利害關係人因其身分而不支持協力創新）所產生的阻礙（Sørensen & Torfing, 2011; Torfing, 2016）。而過往協力相關研究結果亦指出，缺乏法規調適、合作的機會與空間（林淑馨，2018），或是行動者之間過往欠佳的協力經驗、面臨權力不對等的情形、缺乏互信基礎、成本利益分配不確定等因素，都可能導致行動者抗拒參與協力過程（Ansell & Gash, 2008; Torfing, 2019）。至於協力互動的行動場域中，特定的互動機會與限制，則可能影響行動者投入協力創新過程的程度。過程中行動者有無「賦權參與」、「變革式的共同學習」，以及「共同所有權」，皆為影響公部門創新的重要因素（黃建實，2020）。

近期國內實務研究也曾就協力創新推動與阻礙因素進行討論，楊彩柔（2020）以資料英雄計畫探討政府資料協力創新應用，發現協力創新過程往往面臨參與者間溝通成本高、資料品質不佳、外部參與者的質疑及政府承辦角色定位模糊等困境，而當協力能獲得高層領導的支持、組織內部人員的配合以及機關擁有數據資料之權限，在互動場域中發揮不同領域人員之專長、凝聚團隊使命感並倚賴專案顧問的經驗與轉譯，將能有效凝聚不同行動者解決問題。陳虹琇（2021）則以臺北與桃園智慧城市治理下自駕巴士專案的協力態樣探討影響協力創新的關鍵因素，其研究發現首長的支持、政府場域的建置、產業資源與經費是否充足、法規調適是否完善及其他協力參與者的態度將會影響協力創新的推動與執行。詹樟棠（2022）藉由挑選方案型社福計畫的社會住宅進行研究，發現影響協力創新成敗的關鍵因素包含本位主義、參與人員的經驗與態度、領導者的支持、建立信任及共同目標。張仁馨

(2023) 則藉由國內外公民科技協作的案例發現，地方政府進行公私協力創新的困難在於不易取得首長的支持。由此可見，在我國系絡下，影響協力創新是否得以順暢運行的關鍵，有賴機關組織中高層領導的支持、團隊的高度凝聚與協調，以及法規與資源的掌握配置。這些國內研究盤點了驅動或是阻礙協力創新的因素，研究成果一方面呼應了 Sørensen 與 Torfing (2011)、Torfing (2016) 過往研究提出的協力創新阻礙類型，另一方面也凸顯緩解這些阻礙對於協力創新的重要性。

綜此，本研究採用 Sørensen 與 Torfing (2011)、Torfing (2016) 的協力阻礙觀點，並進一步將其提出的五項阻礙，融合前述提及的國內外相關研究（林淑馨，2018；張仁馨，2023；陳虹琇，2021；楊彩柔，2020；詹樟棠，2022；Ansell & Gash, 2008; Torfing, 2019），做出以下的界定：文化阻礙意指不利創新的組織或社會氛圍；制度阻礙指涉現行國家制度或正式法令不利合作與創新；組織間阻礙意指組織之間缺乏交流與溝通、難以建立或欠缺對等互惠互信的基礎導致的阻礙；組織本身阻礙意指組織本身不重視創新、欠缺有利開發鼓勵創新的程序或是相關人力物力財力等資源進而阻礙協力創新；身分相關阻礙則指出關鍵利害關係人礙於身分或立場而不支持協力創新所形成的阻礙。

三、公共服務沙盒的協力創新

政府部門近年來越來越積極地透過自身創造解決方案來推動政策與公共服務的創新，透過政府內部進行直接地政策設計、實驗和實施活動，應對這些創新的不確定性和挑戰（Karo & Kattel, 2018）。Torfing 等人（2020）以「天堂裡的蛇」來形容協力創新下，不同觀點的想法、知識與形式之間的衝突破壞與學習發展的過程。協力創新首要關注協力與創新之間的內部關係，當參與者間的背景、教育與價值觀點相似時，協力將會蓬勃且順暢的發展，倘若參與者間具備不同經歷、觀點及想法，亦可透過互補和擾動，促使創新被激發，進而創造性的解決問題（Torfing, 2019）。此外，欲促進公部門網絡創新需仰賴一種特定類型的後設治理，而這種創新的後設治理策略必須涵蓋不同背景和觀點的參與者他們所共同擁有的創新資產，並透過鼓勵聯合開發和測試新的大膽解決方案來將成功的創新成果傳播給更多受惠的群眾（Sørensen & Torfing, 2017）。因此，協力與創新之間存在一條緊張且衝突的

關係線，倚賴制度設計和領導力的結合來有效的將兩者適時調配，以解決問題並收穫協力創新的成果（Torfing et al., 2020）。

面臨如此緊張與衝突的關係，公共服務沙盒機制的出現，剛好給予協力關係適當的合作空間，並排除法規的限制。Bardaji 與 Reig（2020）認為沙盒機制的建置，開啟一種新的公私合作形式，由公部門開放一個測試區域，與企業和消費者進行合作。謝采蓉（2023）從行政學與新公共管理的角度切入探討金融監理沙盒研究，發現仰賴傳統行政監理機關的人力、物力及財力已不能滿足全面性的監理需求，而藉由採用具公私協力特質的沙盒機制將有利於因應金融科技快速發展的社會。此外，沙盒作為結合迭代創新及協力的監理途徑，也促使參與者在政策制定與法規調適的過程，結合實驗與容錯的觀念，藉由小規模的試誤，形成有效的方法與途徑（黃勁敏，2020）。

本研究認為公部門在實施概念創新的協力過程中，存在一種試驗循環的過程，透過反覆的修正與滾動式調整，促成公共服務的創新。基此，本研究將噗噗共乘計畫視為協力創新之個案進行探究，不同於過往研究多聚焦在挖掘或歸納協力創新的優缺點或影響協力創新因素，本研究透過探討此個案採用公共服務沙盒過程中，公共服務沙盒的治理因素，以及分析沙盒如何緩解協力創新過程中面臨的各項阻礙。

參、研究架構、方法與資料蒐集

一、個案說明

聯合報系願景工程於 2018 年在報導“體檢行的正義”⁶ 之中以一張老婦人蹲坐於南迴公路等待公車的照片，引起熱烈討論。有別於都市頻繁更迭的公車班次，偏鄉一小時一班的公車，交通的不便性也彰顯長者被忽視的就醫與移動需求。過去政府雖透過大量的投入補貼，但時常受限於定班、定點、定線的行駛限制，致使公共運輸的使用成效不佳。此外，偏鄉交通因面臨市場失靈、政府失靈與服務失靈的窘

⁶ 參閱侯俐安、尤聰光、潘欣中（2018）。體檢行的正義。聯合報，5月28日（2024年3月25日，取自 https://sdgs.udn.com/sdgs/story/12118/3166903?from=udn_ch1010_menu_main_cate）。

境，縱使政府有意解決但仍因不了解民眾真實的需求，產生「有出車，無載客」狀況（侯俐安、侯勝宗，2021）。鑑此，不乏部會針對特定群體提供的專車補貼服務，像是衛生福利部提供的長照巴士或復康專車，以及教育部的就學交通補貼，然而也因存在特定身分資格限制，無法滿足偏鄉一般民眾的需求，偏鄉所面對的交通困境長久以來無法有效解決。

盤點臺灣偏鄉交通推動的政策，從2016年起交通部開始藉由「需求反應式公共運輸服務」（Demand Responsive Transit System，以下簡稱DRTS）⁷此一概念陸續推動幸福巴士、幸福小黃等政策，希望滿足基本民行需求並改善傳統公車營運效能，幸福巴士、幸福小黃及傳統客運之差異詳見附錄表1。從實際運作上可以發現，幸福巴士以各鄉鎮市公所作為營運主體，透過各公所了解偏鄉需求後，提出行車路線，並採取固定及預約班次兩種方式營運。但由於多數民眾仍習慣搭乘固定班次，且預約班次需同時有4人預約才可以發車，導致使用頻率極低。一方面，對偏鄉居民來說，交通的限制與不便利性，致使其就學、就醫與就養的需求無法被滿足，這也是當地居民高度仰賴公共交通運輸服務的原因。另一方面，偏鄉地區礙於地處狹隘、偏僻且多行駛不易，從商業的角度來看這樣的服務缺乏規模，因此願意駛入提供服務的市場參與者稀少且意願低迷（浦忠成，2021）。

面對前述困境，政府意識到需要尋求新的解方，交通部於2018年「花東智慧交通便捷輔導經營計畫」（即嘖嘖共乘計畫），導入「共享機制」及「公民合作」的概念，以「用在地人服務在地人」為宗旨發展共乘機制，推動花東地區的偏鄉部落試辦多元車輛的共享服務。該計畫導入科技平台結合在地資源，強調在地服務模式，由交通部委外顧問公司派駐輔導專員至偏鄉場域，透過蹲點了解實際乘車需求，並尋求在地單位舉薦適切人選擔任司機，輔導其取得職業駕駛執照，加入共享運輸服務的團隊進行載客服務，逐漸推動鬆綁相關的法規。近年，基於嘖嘖共乘於各試辦點已發展成熟運作機制，也成功修正汽車運輸業管理規則，該計畫已完成階

⁷ 需求反應式公共運輸服務：是一種以使用者導向出發，以設計符合當地需求的彈性運輸服務。有別於傳統公車按表發車且以既定路線行駛的模式，透過事前預約及彈性調整路線，以符合在地真實需求，進而提升公共運輸的使用效率。參閱天下整合傳播部（2021）。幸福巴士 實現「行」的正義。微笑台灣。7月26日（2024年2月18日，取自 <https://smiletaiwan.cw.com.tw/article/4624>）。

段性目標，因此交通部將原屬試驗性質之嘍嘍共乘計畫轉型為常態型公共運輸計畫－幸福巴士 2.0（周諺鴻等人，2021；周諺鴻等人，2023），持續完善偏鄉居民的交通需求。⁸ 計畫初期於臺東縣延平鄉、花蓮縣萬榮鄉與花蓮縣卓溪鄉三處作為沙盒試辦場域進行服務模式驗證，試驗期間已累積六個鄉鎮加入，以下列舉其中三處沙盒之服務及運作模式，參見表 1。

表 1

在地多元車輛共享服務（嘍嘍共乘計畫）試辦模式

試辦地區	臺東縣延平鄉	花蓮縣萬榮鄉	花蓮縣卓溪鄉
服務時段	每日5:30至21:00	平日8:00至17:00	彈性作業
服務模式	1. 媒合中心聘用在地兼職專員（以部落婦女為主）* 2. 當地協會成員或輔導隊扮演監督管理角色 3. 整合需求單位，協助預約訂單並派車		
預約模式	乘車前一日 專線與Line預約	乘車前3小時 專線與Line預約	乘車前一日 專線與Line預約
車輛媒合順序	公車-在地DRTS-計程車- 營業車-公務車-公益車輛- 居民自用車	公車-營業車-公務車-單 位組織車輛-居民自用車	公車-計程車-公務車-社 福巴士-單位租織車輛-居 民自用車
補貼方式	搭乘免費 以里程計算補助	搭乘免費 以趟次計算補助	搭乘免費 以里程計算補助

註：*卓溪鄉為虛擬媒合中心，由公所與輔導團隊共同督導、營運。

資料來源：整理自**花東地區智慧交通輔導及研究發展計畫**（編號：MOTC-STAO-106-03），周諺鴻等人，2018，交通部。**需求反應式公共運輸服務（DRTS）補貼制度檢討**（編號：MOTC-IOT-110-MBA019），陳其華、白宇姘、吳招億、張贊育，2022，交通部運輸研究所。

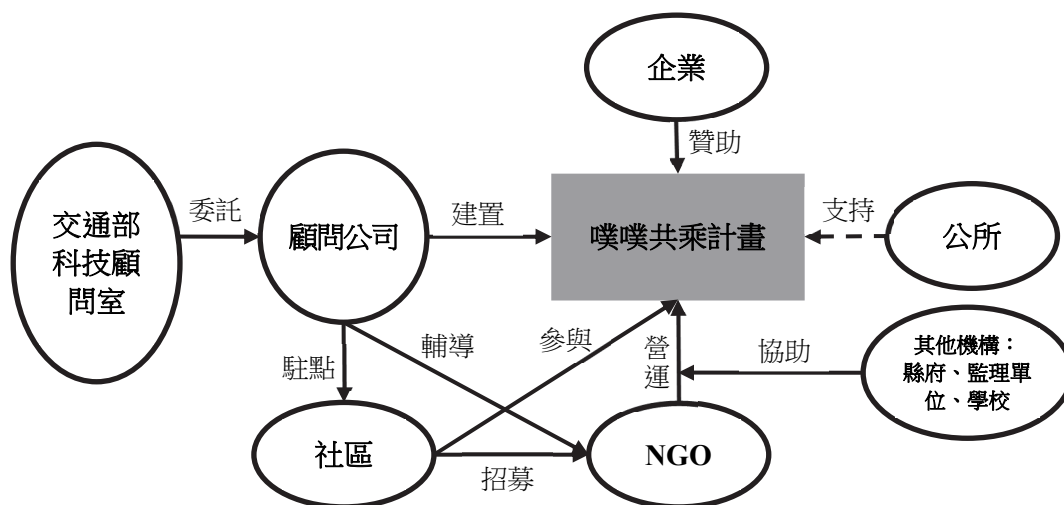
進一步解析嘍嘍共乘計畫各利害關係人彼此互動與協力模式，圖 1 顯示參與計畫的行動者包含中央與地方政府、企業、非營利組織及社區居民。政府包含交通部的科技顧問室負責計畫的草擬與推進、公路總局及地方監理所協助職業駕駛執照與汽車牌照的換發輔導、地方縣政府則支持計畫程序推動與初審、鄉公所鏈結在地的資源並扮演公信力的角色；企業角色則包含顧問公司扮演政府與地方單位間的溝通

⁸ 參閱林紫馨（2023）。服務偏鄉民眾 交通部續推幸福巴士 2.0。大紀元，8 月 28 日（2024 年 10 月 31 日，取自 <https://www.epochtimes.com/b5/23/8/28/n14062727.htm>）。

橋樑並輔佐地方團體、民間企業則基於社會責任支持與提供計畫的營運所需的經費資源；非營利組織主要扮演計畫的營運主體，負責執行計畫媒合與招募相關人員並與在地居民溝通。此外，計畫關鍵參與人物為在地社區居民，使用者角度提供反饋並同時扮演著計畫運行主體的司機及媒合人員。由於部分非營利組織運作尚未成熟且缺乏公信力，因此公所的參與及支持程度也影響計畫的推動。當非營利組織成熟度不足時，公所的角色則轉為推動計畫的主體，並同時漸進輔佐非營利組織，以確保計畫的順暢。

圖 1

嘖嘖共乘計畫參與者協力關係



← - - 公所支持程度依不同地區略有差異

資料來源：本研究自行繪製。

針對嘖嘖共乘計畫實行成果，從制度面來看，成功修正汽車運輸業管理規則，並設定三階段的運行機制，從結果面來看，計畫凝聚了在地的社會網絡、累積厚實資本，並減緩偏鄉交通與就學、教養上的需求困境，作為一個良好的公共服務沙盒範本。後續觀察計畫實施與運作狀況，截至 2024 年 2 月，六個示範點在延續嘖嘖共乘的精神下陸續轉型常態型計畫－幸福巴士 2.0，⁹ 轉型時間點詳見附錄表 2。

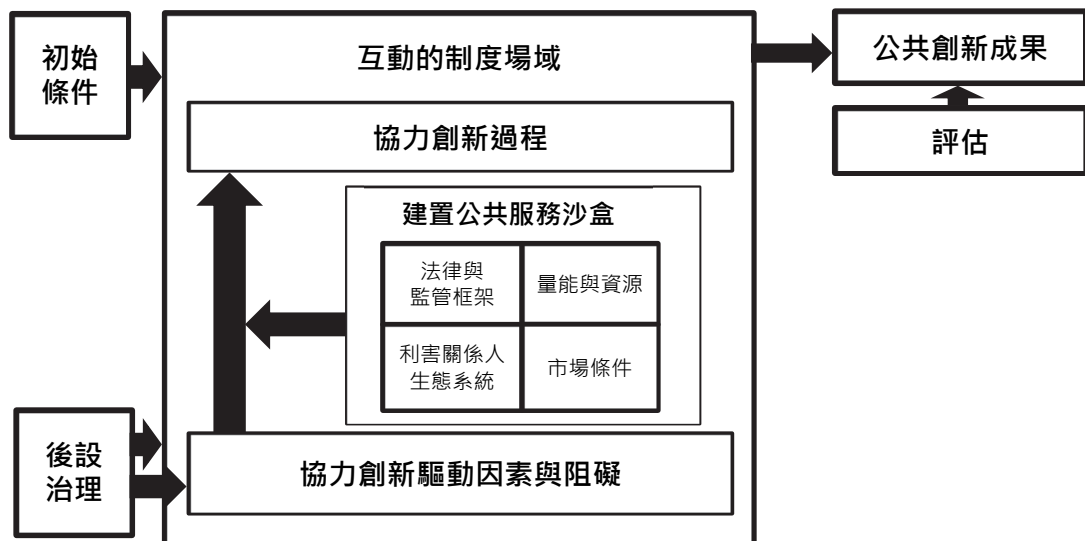
⁹ 參閱陳心瑜（2023）。偏鄉運輸整合 王國材：續推幸福巴士 2.0。自由時報，8 月 28 日（2024 年 8 月 22 日，取自 <https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/4409599>）。

二、研究架構

本研究參考 Sørensen 與 Torfing（2011）協力創新模型提出研究架構，將研究焦點著重於模型中互動的制度場域，探究嘍嘍共乘計畫協力創新過程存在哪些協力創新阻礙，並加入公共服務沙盒概念，藉由 Jenik 與 Lauer（2017）提出的四大沙盒治理面向，探討影響嘍嘍共乘計畫的公共服務沙盒治理因素，以及如何藉由沙盒緩解協力創新過程阻礙，綜整上述說明發展本次研究架構如圖 2。

圖 2

協力創新下公共服務沙盒推動架構



資料來源：修改自 “Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector,” by E. Sørensen, & J. Torfing, 2011, *Administration & Society*, 43(8), p.859.協力創新模型。

三、研究方法與資料蒐集

本研究採個案研究法，以交通部的嘍嘍共乘計畫作為主要研究範疇，藉由深度訪談並以圖 2 之研究架構為基礎，蒐集質性資料進行分析。訪談對象的挑選上，本研究藉由嘍嘍共乘官方網站與文件資料，以及相關的新聞雜誌報導，尋找適切的受

訪者，例如中央與地方政府的主責機關、非政府組織之參與者。最初以立意抽樣的方式進行約訪，後續透過滾雪球的方式，由受訪者推薦合適的受訪人選。在地方政府上，基於各地區實施與操作模式有些許差異，故選擇三處隸屬於不同縣市的地方公所，訪談公所人員與其合作的非營利組織員工，藉以了解在地協力運行狀況，受訪者名單參見附錄表 3。訪談大綱主要聚焦受訪者對於嘖嘖共乘計畫採用公共服務沙盒的看法與經驗，訪談題綱與研究架構對應表如附錄表 4。

本研究於 2022 年 10 月 17 日至同年 11 月 22 日之間，總共訪談 11 位受訪者。其中，4 位來自於中央與地方交通主管機關及其幕僚單位；2 位來自推動嘖嘖共乘計畫的顧問公司；3 位來自不同縣市執行嘖嘖共乘計畫之鄉公所；2 位分別來自參與嘖嘖共乘計畫的地方非營利組織團體。另礙於天災與疫情，研究資料蒐集的過程除採取實地面對面訪談，亦透過線上軟體進行視訊訪談，其中一位受訪者則以書面資料的方式回覆其個人經驗。每次訪談時間約 1 至 1.5 小時。基於研究倫理規範，訪談開始前先簡要與受訪者說明研究目的與訪談方式，受訪者簽署訪談同意書後才正式進行訪談。訪談過程以錄音記錄，並將相關影音檔案繕打成逐字稿進行後續的編碼與分析，後續資料分析上皆採用匿名的方式呈現，並妥善保管訪談資料確保受訪者的權益。

肆、資料分析與討論

一、嘖嘖共乘計畫協力創新過程中的阻礙

(一) 直接阻礙：制度阻礙—缺乏制度及受法規限制的白牌車載客

過去政府為了改善偏鄉交通的運輸困境推動各項措施，在透過補助提供公共運輸的前提下，卻發現政策運作的成效並不如預期。因此，嘖嘖共乘計畫最初的宗旨即是希望打破過往的補貼模式，轉而從地方出發，透過與在地合作改善偏鄉交通困境。基此，交通部委託顧問公司，擇定了幾個偏鄉地區開始逐步培養自有的營運模式來解決交通供給不足的窘況。經由初期需求調查的過程發現，偏鄉交通長期存在白牌車載客的問題，大眾多對於白牌車載客的印象不佳，從法律的角度來看，其也是一種不合法的行動，誠如受訪者 G1、C1 表示：

偏鄉一直存在所謂的白牌車問題，以前是政府的制度，法律來講是要消滅白牌車。我坦白講，他是我們要去克服的對象。…他們真的就是在地一個互相合作的模式，只是它存在是自然形成的沒有制度保障，所以從政府的角度來看，就是希望把它標準化。（G1）

這種偏鄉行之有年的行為，大家都習慣，因為沒公車、沒計程車，左鄰右舍就是互相幫忙，甚至有些就是我給你一點微薄的費用貼補油資，那有些人就開始做起這種生意了，他開始變成是一個遊戲規則。（C1）

這種行之有年的載客模式已然在地方扎根，卻沒有一個明確的規範確立這樣的運作模式，對於嘍嘍共乘計畫來說，若需要尋找與地方合作的機會改善交通問題，便可以從此著手進一步發展，然而首要面臨的困境即是相關法規的缺漏，由於這樣的互動模式對於當時的背景來說並非適法也缺乏運作規範，因此也影響整個協力創新的推動。

現有的法律裡面套用上去的時候，可能就很多事情不方便去做，我們可能要一個運輸行業才能經營這樣的服務，所謂運輸行業就會受到一些強制性的規定，他要一定程度的駕駛人、車輛、設備、機具，甚至一系列很嚴格的會計追蹤等等。（G1）

我們在推動這個計畫的時候會先點到為什麼這個事情做不下去，日本曾經做過什麼？歐洲曾經做過什麼？所以大家就開始反思，是不是目前國內的公路法或者汽車運輸業管理規則有一些的束縛。（C1）

（二）間接阻礙：組織間阻礙、組織本身阻礙及身分阻礙—欠缺合作經驗與溝通落差、在地人力難尋、以及主事者決策權力不足

除了前述提及的阻礙，嘍嘍共乘計畫在協力創新初期也面臨一些狀況，致使運作過程並非如此順遂。舉例來說，政策執行單位因欠缺在地組織的合作經驗而面臨組織間阻礙，在計畫初期需派駐人員進行田調，來選擇適切的非營利組織，加上不同組織對於計畫想法的落差，使得協力關係無法建立需重新尋找合作對象。

我們當初真的是臨門一腳了，然後就差一個他們不營利，因為他們就非營利，可是協會就可以呀，他們去做就可以啦。（T3）

此外，組織間的溝通難題反覆上演，因為計畫實施地多為偏鄉部落，對於用詞的理解及習慣的溝通模式上時常產生落差，因而在缺乏有效溝通的情況下也致使組織間的阻礙加深，受訪者指出：

這個地方曾經讓我們讓我覺得說：哇，這個好像跟他們外星人對話很辛苦的。（N1）

嘍嘍共乘計畫強調在地人服務在地人，但協力過程中仍會發現欲尋找適切的在地合作對象並不容易（T1、N1）。尤其在地居民最初面對計畫採取保守觀望的態度，計程車業者則對加入計畫所產生的團體規範限制感到遲疑，受訪者指出：

他們也會想到說，會不會考上執照的時候又在協會這邊工作就變成好像受限，他可能不是可以隨性的來幫忙。（N1）

加上在地人需要花費大量的時間進行培訓，當面臨疫情或突發狀況產生時，服務可能因為人力不足而中斷，此些狀況皆是嘍嘍共乘計畫面對的難題，在缺乏人力資源的情況下組織本身的阻礙也逐漸加深影響協力創新的推動。

身分上的阻礙更是影響政策及計畫的推動，當主事者握有的權力越多，政策推行也會越順暢（C1、N2）。反之，當主事者缺乏決策權或是職階不足以推動時，政策計畫往往就會停滯無法往前。受訪者指出：

當時因為受限於當時我只是〔某政府單位〕的角色，所以我沒有辦法去進行制度性的改變，所以我可以去實驗，但實驗完了就結束，結束就關掉，然後又回到原點。（G1）

二、公共服務沙盒緩解協力創新阻礙的作法與影響

基於嘍嘍共乘計畫前述所面臨的協力創新困境，公共服務沙盒提供機會暫時跳脫法規的束縛，以促進協力創新的發展。因此，交通部委託顧問公司開始於花東地區執行偏鄉部落試辦多元車輛的共享服務，從選定特定區域蹲點進行需求調查開始，逐步於各區域採用公共服務沙盒試辦嘍嘍共乘計畫（C2）。本研究進一步根據

Jenik 和 Lauer (2017) 提出的建置沙盒的治理因素，分析訪談資料，探討影響嘜嘜共乘計畫的公共服務沙盒治理因素，以及嘜嘜共乘計畫如何透過公共服務沙盒機制緩解協力創新阻礙。

(一) 給予彈性的法律與監管框架，緩解組織間阻礙與制度阻礙

1. 沙盒的治理－由中介組織統籌

首先，若要執行沙盒必須先確認究竟是誰來統籌及指揮整個沙盒試驗的運作，嘜嘜共乘計畫藉由派駐顧問公司作為連結政府端與地方執行端的中介角色，來溝通與規劃嘜嘜共乘計畫的沙盒運作模式。受訪者表示顧問角色的出現乃是計畫的引線人，除了與政策制定端具備政策內容的共識並嘗試發掘在地需求外（G1、G3），也確實協助執行端梳理繁瑣的行政流程（N2、N3、G3），並且作為調和協力行動者之間溝通阻礙之管道（T1）。受訪者 N2 指出：

我覺得我們各自可能要麼就是一根針、要麼就是一條線，但是他們就是穿針引線的這個人。

此外，由於計畫實施地點位居於偏鄉原民地區，地方上習慣的語言模式及用詞致使地方與政府間的溝通並非順暢，形成組織間的阻礙，而藉由中介組織的參與及協調，緩解了這樣的執行痛點。受訪者 N1 表示：

也許是我們自己不太習慣，或者是不太理解，或者了解那個公部門的對話的那個模式。

專員就駐點在我們的這個協會裡面跟公部門的溝通，所以基本上比較困難的溝通協調部分，通常在專員這邊就幫我們處理很多的問題。

2. 沙盒的靈活性－開關法規框架下的彈性空間

由於地方上的白牌車載客缺乏相關的法規依據，過往被認定為非法的狀況，在此基礎下，該計畫透過導入公共服務沙盒機制，相比其他一般政策，具備更多彈性與開放的空間，能在原本的場域中逐步發展其內涵與框架。受訪者 N2 指出：

嘜嘜計畫它很多東西是沒有，就是沒有一個規矩、沒有一個方圓的，

要慢慢從現有的法規上去延伸出新的東西，看就是現有的法規有哪些是被框架住，是不是要打破這個框架，然後去設立新的東西更符合在地。

中央政府在執行嘍嘍共乘計畫的過程中給予執行端適度的彈性空間，去調整整個流程，而此也與執行該計畫的中央單位角色有所關聯，受訪者 G1 表示，正因為推動計畫的主責機關有別於過往，具顧問性質並強調科技的創新發展，所以相比單純的研究單位可能缺乏執行權力或是過往傳統的執行機關須承擔較多政策壓力，計畫執行的機關具備更多政策失敗的彈性空間，面對創新的態度也更加開放。

如果今天去認知到這個事情就是該存在、該被解決，那我當然要找到一個空間去想辦法去做嘛。(G1)

我當時跟大家講說我去做沙盒成功了，我把所有模式移轉給你；失敗，我也不怕，因為基本上有個沙盒的保障，就是允許讓我去實驗。(G1)

換句話說，透過沙盒，提供試驗計畫開放及彈性的試驗場域，使其免於協力創新過程面臨現行法規禁制的執行困境，獲取暫時的法律豁免權，因而緩解制度阻礙。以此個案來說，計畫推動的宗旨即是希望以在地人服務在地人，然而在地人往往面臨缺乏汽車職業駕駛執照、駕駛的車輛是自用車或白牌車等問題，因此藉由公共服務沙盒提供彈性的空間，得以暫時跳脫法規束縛。試驗期間有關單位也持續輔導在地有意願擔任司機的居民，考取職業駕駛執照，確保駕駛者資格符合相關法規。另外，因試辦期間不收取相關費用，因此在此條件下並無違反白牌車載客的問題，同時也可以階段性去驗證讓團體或人民在特定條件下可以提供載客服務的可行性。

應該說嘍嘍共乘因為現在是白牌車，它等於是因為試辦嘛沒有收費，所以白牌車用我們一般自用小客車的牌照，如果變成幸福巴士 1.0 或 2.0，它的牌照就要換成綠底白字，上面會印那個市區汽車客運業，業別會不同。(G3)

試營運的這個階段，是不是就會有一些法規上面的問題，比如說他試

營運階段已經在載客，但其實他是沒有職業駕照的。（N2）

因為有些人他會開可是他就是沒有職業駕照。所以你要去輔導他就是考過為止。（G3）

3. 沙盒的效用－解決現行交通法規的困境

嘍嘍共乘計畫緣起於長期的駐點調查及過往屢屢失敗的偏鄉交通政策經驗，在調查的背景了解到當地在面對這樣一個供需不平的交通困境所發展出的生態機制（G1、C1），該協力困境面臨法規限制的衝突，而沙盒作為試驗工具過往主要以提供法規試驗空間作為法規修正的依據，諸如像是金融監理沙盒，因此在這樣的困境下，嘍嘍共乘計畫選擇使用公共服務沙盒作為法規試驗的機制，希望藉由試驗來給予協力創新一個具合法性的解方。據此，在本次個案中也透過以下兩種解決方針來緩解其所面臨的制度阻礙：

（1）建立服務運行機制

從各區域推動的困境可以發現，地方上的計程車業者對於開放地方居民載客持反對立場，因此為了防止競業問題與法規鬆綁的反對聲量，機制設定必須考量利害關係。因此，該計畫藉由發展出公告三部曲，劃定嘍嘍共乘計畫可能影響的產業範圍，包含客運、計程車等，依序詢問服務意願後，在既得利益不受影響的範圍下，讓多元車輛可以進入沙盒中提供服務（G1、C1），而這樣的設定也回應前述地方計程車業者之間的角色與反抗。受訪者 C1 表示：

所謂三部曲就是先公告運輸業者你要不要進來？不要進來的時候，我來問一下有沒有類似的計程車要進來？不進來的話，那我來問問鄉公所要不要進？如果這三階段都沒有，大概就確立了這個場域不會有既有的既得利益會受影響，這時候你就可以讓自用車或者是多元車輛進來。

（2）推動交通運輸法規修正

嘍嘍共乘計畫藉由前述的運作機制開始試驗，並促進汽車運輸業管理規則之法規修正（第 44 條之 2 到第 44 條之 4），開放市區汽車客運之偏遠路線，公告無業者有意願時，公路主管機關得輔導當地社會團體或個人成立市區汽車客運業經營並

詳訂偏遠路線者，得以其行駛班車提供貨運服務。面對這樣的遊戲規則，受訪者（G1）也表示既不會讓既有的計程車或是公車業者受到損害，因為這些路線本來就是他們沒有意願服務的區段，也能緩解這些偏鄉路線的需求。此外，有鑑於貨運運輸業者同樣對於這樣的偏遠路線經營的意願不高，因此 110 年 11 月 24 日汽車運輸業管理規則也新增第 44 條之 5，規範前述第 44 條之 2 所定之市區汽車客運之偏遠路線者得以在行駛載客的期間同時提供貨運的服務，亦即「客貨共載」，讓整個偏鄉客、貨運輸的困境加以得到改善。

（二）建立利害關係人生態系統，緩解身分阻礙及組織間阻礙

1. 獲主導的聯合機構各領導者支持

過往研究提及協力創新過程中可能面臨身分阻礙，例如缺乏領導者支持及利害關係人的權益分配不均的問題，本研究發現嘜嘜共乘計畫成功推動的關鍵之一即是主導的聯合機構各領導者的支持程度。除了需要獲得中央部會的主管認同外，計畫的幕後推手若能具一定的影響力，則有助於計畫執行（C1）。此外，地方首長的支持程度同樣影響計畫執行的效果，當在地首長了解計畫的理念並認同時，有助提升地方機關參與計畫的意願，以及提供協助的幅度多寡，促使計畫推動更加順暢（T2、T3）。尤其，受訪者 G1 分享過去推動政策的經驗，當主事者缺乏實權，容易致使試驗計畫試驗完畢便結束；而 C1、C2 也提及試驗計畫之所以能夠快速推動，部會的支持以及對於沙盒試驗的理解很重要，誠如 C1 所說：

說實在這種所謂的監理沙盒都是高度要看這個政府的機關首長交付的主管，這個主管機關、部長、次長願不願意做。

2. 與在地合作，貼近在地組織的理念取得共識

執行嘜嘜共乘計畫仰賴地方是否具備高度熱忱與奉獻精神的在地非營利組織及地方公所加入，承接起整個計畫執行與輔佐的角色（C1）。因此，在地公所與非營利組織的態度與投入程度將影響計畫的推動，此也是為何嘜嘜共乘計畫推動前會先至各地進行需求調查，盤點與了解在地的真實狀況及地方組織的參與意願。此外受訪者指出，影響合作程度的關鍵仍是在地是否對計畫產生認同感與共識（T2、G1）。計畫的成功將促使地方鄉鎮的政策成果被看見，也吸引其他鄉鎮的參訪，提

升在地的榮譽感，致使高層機關部會對計畫的態度轉向認同與支持。正因該計畫選自地方非營利組織及居民加入，與地方關係緊密連結，因此大幅降低原本協力創新常因欠缺合作經驗或者信任面臨的組織間阻礙。

由此可見，基於該計畫的公共服務沙盒建置立基於組織之間的高度合作及主管機關的肯認和支持，因此能有效因應與緩解協力創新過程可能面臨的組織間阻礙及身分阻礙。

（三）盤點量能與資源，緩解組織本身阻礙

1. 挖掘在地人力與爭取多元資金

嘍嘍共乘計畫在地運行最重要的三項資源，分別為參與計畫的「人」（包含媒合專員與司機）、提供載送的「車」，和支持計畫的「預算」。其中，除了車輛定期修繕更新外，司機須能在協力期間提供穩定的載客服務（G3），若調度不來將引發服務中斷的情形（T2）。此外，預算是影響計畫推動的關鍵，目前的金流是否足夠維持計畫，鄉鎮是否有意願且有這樣的金流可以協助支持，皆可能左右計畫的執行（G3、T1）。以人力資源來看，嘍嘍共乘計畫透過在地人服務在地人的理念，人力上無論是司機、媒合專員或是執行的非營利組織皆是以在地的既有人力為主；資金資源上，受訪者 G4 表示，除了既有的政府計畫經費外，各大企業民間集團的支持與贊助，都是計畫得以營運的資金來源關鍵。

2. 跨域鏈結與當地學校與社福機構合作，開發資源

嘍嘍共乘計畫的獨特之處，在於找來一群社工專業的非營利組織成員作為媒合者（C1），擔任計畫執行的第一線，融入社區與居民進行溝通互動（G3）。其中，（N1）即表示與學校合作，也同時緩解當地國小廢校的窘況。另外，部分區域將社工的方法與理念帶入（N2），與在地的福利機構合作，提供以顧客需求為導向的服務。受訪者 N2 指出：

比如跟司機之間可能要有個[別]督[導]，或者是跟乘客之間。

由於沙盒乃具試驗性質，計畫的經費補助及資源募集保有彈性空間，因此在本個案中執行單位得以較容易地募集到所需的人力、經費及資源，進而解決過去政府協力創新計畫因隸屬於常態型計畫受限於特定規則，而難以募集經費及人力資源之

組織本身阻礙。

(四) 檢視市場條件，開啟協力創新契機

1. 市場基礎設施的發展－地理位處偏鄉與運輸涵蓋率低

該計畫推動區域多位於偏鄉山區部落，因路線崎嶇一般交通難以駛入（T2）。此外，參與計畫的區域中居民多以「散居」為其特色（N1、T2），這主要是因為點與點之間的距離太過遙遠，彼此間距離一、兩公里以上，也顯示一般公路運輸行駛路線難以覆蓋，因此計畫提出的彈性載送服務反而更能滿足在地需求。此外，交通政策的擬定通常以運輸涵蓋率作為指引（G4、N2、C2），受訪者 N2 提及當地的十三個村落中就有部分村落是完全沒有大眾交通運輸的站點，顯見計畫實施區域原本的交通運輸涵蓋率相當低，也突顯地方的迫切需求。

2. 低度競爭力

有別於傳統沙盒強調產品須具備高度競爭力，在嘖嘖共乘計畫下沙盒的出現反而是在一個低度競爭力的背景下發展。由於偏鄉地處偏僻營運成本高，在商業考量下幾乎並沒有任何一家業者、車行願意進入市場，甚至連大眾交通運輸的提供都甚微，班次明顯不足，因而在市場競爭力高度缺乏的狀況下，產出這樣的一個計畫。

由上述可見，有別於傳統沙盒強調市場需要具備高度的創新質量，以及試驗的產品需要具備競爭力並有良好的市場基礎設施，以支持沙盒的運作，公共服務沙盒似乎更強調公共問題的解決，因此市場條件有別於傳統，反而是針對無法滿足的社會需求與政策痛點、困境做為出發點來創建沙盒。因此，公共服務沙盒的使用反其道而行，將協力創新的阻礙痛點轉化成創建的契機。

(五) 緩解制度阻礙與組織間阻礙的其他關鍵因素

1. 政策背景支持

嘖嘖共乘計畫得以啟動的關鍵，乃是 ITS 計畫的支持，¹⁰ 以及社會大眾對於偏

¹⁰ 智慧運輸系統（Intelligent Transportation System，以下簡稱 ITS）發展建設計畫為交通部於 2015 年提出的智慧運輸計畫，透過整合先進資通訊技術於交通基礎設施及車輛設備，提升交通安全與順暢、增進民眾交通機動性並降低交通運輸所帶來之環境衝擊。

鄉議題高度重視的背景。當對的時間點出現，與計畫有關的條件、調查都已經完備後，促使政策流、政治流與問題流匯聚，計畫隨之展開，由此可見，本次個案的沙盒基於政策關係人的支持而免於面臨協力創新過程制度阻礙中的政治與行政隔閡困境。受訪者指出：

剛好原本的政策就是推了好長一段時間好像一直推不起來，所以當你
在這個 timing 裡面有一群對的人集結，然後又透過所謂監理沙盒的概念來做，這時候就迎刃而解。(C1)

2. 當地社會網絡連結緊密

相較都市，偏鄉居民礙於文化、地理及語言等條件背景相似社會網絡連結更加強烈，尤其在地組織對於居民的背景與個性具一定認識，像是選定在地司機成為合適的夥伴時更加突顯(C2、T3、N1、N2)。基於此，嘍嘍共乘計畫推動的宗旨即是透過和在地組織合作並連結地方社福機構連結(T3)，同時尋找認同計畫的居民(C1)，共同推動與運行計畫。而此也彰顯出，利害關係人間具備高度的信任及高度凝聚力，有利於緩解協力創新可能面臨組織間的阻礙。

因為利吉、富源很特別，就是他們是講臺語，我們是講布農族語。有時候就很困難，所以我們行駛那邊的駕駛，他們都是可以講臺語的。…各村至少要有一個當地的司機來去服務當地部落的運輸交通的需要。(N1)

三、綜合討論

本研究以 Sørensen 與 Torfing (2011) 協力創新模型為基礎，結合 Jenik 和 Lauer (2017) 所提出的沙盒治理要件，於協力創新過程中增補了「建置公共服務沙盒」此面向，以嘍嘍共乘計畫做為研究個案，探討導入公共服務沙盒緩解協力創新阻礙的做法。研究發現，嘍嘍共乘計畫希望藉由在地人提供載客服務改善偏鄉交通長期供給缺乏的問題，然而以在地人為主的服務首當其衝的困境就是合法性的問題，無論是在地居民並非職業司機缺乏職業駕駛執照，加上駕駛的車輛多為自用車，種種法律上的限制致使協力創新過程受阻。因此，該個案採用了公共服務沙盒此一政策

工具來因應與解決前述困境，此為本研究的重要發現之一。

然而，除面臨前述制度上的首要阻礙外，該計畫同時也面臨欠缺合作經驗與溝通落差的組織間阻礙、在地人力難尋的組織本身阻礙、以及主事者決策權力不足的身分阻礙。透過分析訪談資料得知，嘖嘖共乘計畫後續之所以能成功，建置沙盒緩解前述提及的協力治理阻礙起了關鍵作用。透過建置公共服務沙盒，給予彈性的法律與監管框架，提供試驗空間讓當地多元車輛暫時跳脫法規束縛，緩解制度阻礙，並且考量在地利害關係網絡，建立服務運行機制，讓多元車輛可以進入沙盒中提供服務並開始試驗，最後促進汽車運輸業管理規則之法規修正，並且讓嘖嘖共乘計畫的精神延續，後續轉型常態型計畫－幸福巴士 2.0。同時，藉由委託顧問公司作為中介機構，除了治理沙盒外，亦扮演與在地原鄉地區居民溝通協調的角色，緩解了組織間的阻礙。此外，本研究也發現沙盒的靈活性有賴於主責機關本身組織的定位與態度，當主責機關對於創新較具開放、包容的態度時，除了對於試驗失敗的容錯度高，也較勇於接受挑戰。

建立利害關係人生態系統上，研究發現，在參與主導的聯合機構中，獲取各領導者的支持，影響沙盒建置的順暢程度，當領導者對於該計畫的支持態度明確、積極時，沙盒建置也就更加順暢。此外，參與者間具備緊密的合作也影響沙盒運作的進行，這也是為何嘖嘖共乘計畫於藉由初期的探勘調查，積極的尋覓高度有意願參與的組織成員，顯見沙盒建置前盤點潛在的利害關係人的重要性，也有助緩解組織間阻礙以及身分阻礙。

量能與資源面向上，研究發現人力資源乃是影響公共服務沙盒運作的重要關鍵，除了講求人力的充沛外，參與人員所具備的協調與管理能力乃是重點。該計畫透過挖掘在地人力與爭取多元資金，找尋資源緩解組織本身阻礙。市場機制乃是強調市場是否存在創新、競爭水平，及基礎設施的發展 (Jenik & Lauer, 2017)，然而與傳統上常見的金融沙盒有所不同的是，公共服務沙盒在提供公共服務的前提下，更強調公共問題的解決，因此市場條件有別於傳統，反而是針對當前無法滿足的社會需求與政策痛點做為出發點來創建沙盒，開啟協力創新契機，此乃本研究的重要發現之二。

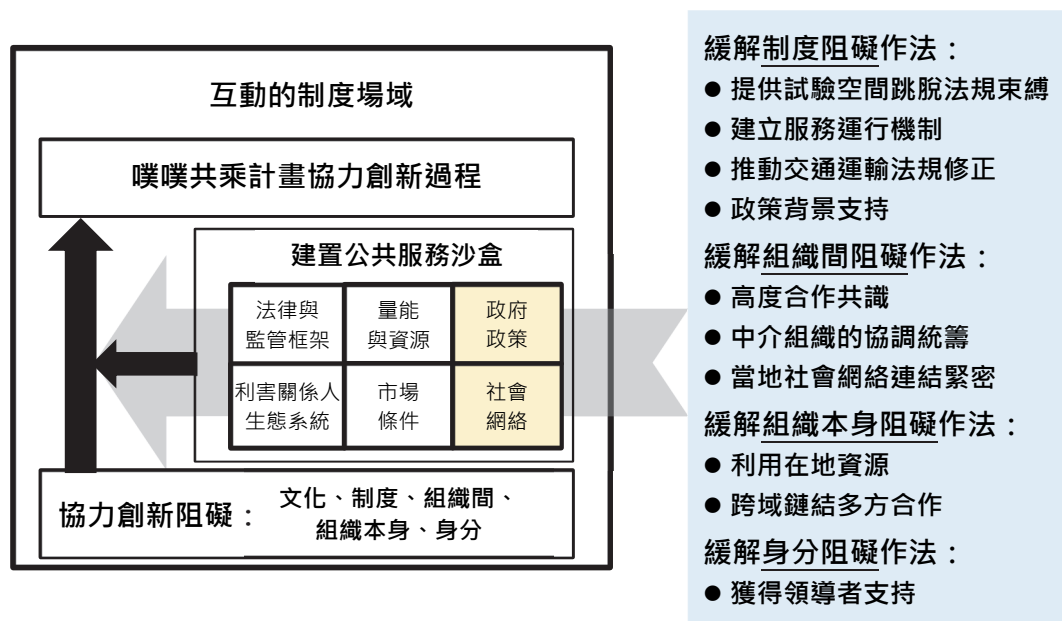
前述研究發現除呼應 Jenik 和 Lauer (2017) 的理論架構外，本研究亦發現嘖嘖共乘計畫其實是在政府政策的強力支持下方得以運行，顯見國家政策的支持對於公

共服務沙盒的建置與維持具重要影響性，這與 McCallum 與 Aziakpono (2023) 提出將政府政策的影響力視為宏觀條件下沙盒治理要點的論點吻合。本研究另增一項影響要件，為當地社會網絡的族群與文化背景。基於嘍嘍共乘計畫的案例中，偏鄉本身為原住民部落或是特有族群的關係，人群關係緊密，若在沙盒中加入在地元素或納為參與者，則有助地方積極參與，進而利於沙盒的推動。前述兩項新增的沙盒治理條件，有助緩解制度阻礙與組織間阻礙，亦為本研究的理論貢獻。

整體而言，本研究認為協力創新模型導入公共服務沙盒，可做為有效緩解協力創新阻礙的機制，進一步提升協力創新理論模型的完整性，此為本研究的另一項理論貢獻。綜上所言，依據訪談分析結果修正既有研究架構後所描繪之研究成果如圖 3。

圖 3

嘍嘍共乘計畫下公共服務沙盒的建置因素與緩解協力創新阻礙的做法



資料來源：本研究自行繪製。

伍、結論與建議

本研究以 Sørensen 與 Torfing (2011) 協力創新模型作為基礎，結合公共服務沙盒的概念，並參考 Jenik 和 Lauer (2017) 所提出的沙盒治理要件，選定交通部的嘜嘜共乘計畫作為協力創新的研究個案，透過深度訪談了解各地執行計畫的鄉鎮經驗，蒐集質性資料進行分析，進一步探討嘜嘜共乘計畫面臨的協力創新阻礙，影響嘜嘜共乘計畫的公共服務沙盒治理因素，以及導入公共服務沙盒緩解協力創新阻礙的做法以及影響。針對研究問題一，研究發現嘜嘜共乘計畫欲藉由在地人服務在地人模式推動協力創新時面臨法規制度上的限制與挑戰，產生制度阻礙，因而嘗試採用公共服務沙盒試圖突破困境。經由給予彈性法律與監管框架、建立利害關係人生態系統、盤點量能與資源和市場條件等面向的討論，發現建立明確的法規、透過中介機構治理沙盒並與各方溝通協調、獲取各領導者支持、與在地合作並貼近在地組織的理念與取得共識、挖掘在地人力與爭取多元資金皆是重要關鍵。此外，有別商業市場，公共利益指向的政策沙盒更強調於政策困境的解決，其市場機制的要件源於特定的待解需求，而本研究也呼應過往研究提出政策支持是沙盒治理的宏觀面要素，並納入社會網絡因素做為新增的沙盒治理要素，來回應研究問題二。最後，針對研究問題三，嘜嘜共乘計畫藉由公共服務沙盒的建置，在政策背景有力的支持下提供協力創新個案試驗空間，並在試驗過程中建置適切的運行機制，來推動相關法規的修正，對於面臨制度阻礙的協力創新議題有實質的緩解效果；此外，藉由中介組織的協調、組織間的合作共識、與當地社會緊密連結、獲得領導者支持及在地資源利用，有助緩解組織間、組織本身及身分等不同類型的協力阻礙。

本研究之理論與實務貢獻，學理上藉由討論公共服務沙盒成立的背景與運作的內涵，了解建置公共服務沙盒應關注的要點，同時研究結合協力創新與公共服務沙盒兩大觀點，增補協力創新理論架構，並進一步探討因應與緩解協力阻礙的可能做法，此乃是過去研究較少提及卻是協力創新應被重視的環節；實務上透過探討此成功個案，進一步認識我國採用公共服務沙盒推動政策背景與執行過程，有助其他中央與地方政府機關學習與理解公共服務沙盒機制此概念，並藉此促進公共政策或服務的創新，跨越可能面臨的協力創新阻礙。

基於前述討論，本研究針對偏鄉共乘計畫的政策規劃與實務運作，提出幾項建議供參。首先，政策規劃建議方面，過去政府不乏推出各項偏鄉交通計畫，但往往推行之後黯淡收場，其原因可能與行政部門的保守心態或缺乏動機嘗試創新有關。因此，未來政策規劃上建議成立創新試驗保護機制，給予行政部門推動創新政策時容錯免責的空間。另外，政策推動的過程也應關注各部會政策之間的串聯，嘍嘍共乘計畫並不僅只是一項交通政策，背後牽連的是不同政府部門，因此政策規劃上，須妥善與其他部會合作並在多元政策上相互整合，方能確保政策的順利推動執行，此有賴後續更多討論。最後，鑑於行政部門常被形容存在嚴重的本位主義，因此計畫轉型前後之交接與傳承，如何確保移交過程能順利轉接，讓政策的目標能達成，成果持續累積，對於公部門來說亦是重要課題。實務運作方面，本研究建議偏鄉共乘計畫應考量不同類型使用者的特性與需求，客製化服務設計，並確保服務對象能維持參與意願，避免因服務不連貫或是學習成本提高致使參與終止。此外，基於非營利組織常存在資源及量能不足的窘況，組織承接能力的培養將是計畫推動成敗的關鍵。另外，建議考量涵蓋更多共乘應用的可能性，讓共乘不僅侷限於載送服務，而是透過共乘形成當地的社會網絡平台，強化地方上不同組織之間的整合與資訊的串連。

關於研究限制與未來課題的部分，縱使研究者已藉由訪談資料的分析與歸納，嘗試涵納不同受訪者的觀點，但研究分析成果仍受限於受訪者主觀經驗影響，故於資料蒐集上存在限制。此外，礙於疫情、地震、颱風等災情頻傳，致使當地交通受阻，此種情況顯見偏鄉交通運輸亟待改善的重要性，因此部分受訪採用線上視訊的方式進行，無法親臨現場面對面的實際踏查。本研究著重在計畫採用沙盒推動協力創新之過程以及所面臨的各類阻礙，因此訪談對象以設計與執行政策端為主，未來研究上可以含納使用者端的想法，補強各面向參與者的意見。最後，鑑於公共服務沙盒的機制與應用目前尚未廣泛，未來研究應納入更多有關不同部會局處，以及不同類型個案對於公共服務沙盒使用之比較，將相關的經驗加以歸納與整理，針對公共服務沙盒進行更為全面性討論。

參考文獻

- 周諺鴻、周宏儒、林幸加、涂仁維、劉建邦（2021）。偏鄉共享運輸付費機制與資源整合推動方向。**都市交通**，110年多元創新運輸服務特刊，67-85。
- 周諺鴻、周宏儒、蘇翊筑、王穆衡、李霞、彭久晏（2023）。偏鄉共享運輸服務及客貨共載機制推動實務。**社區發展季刊**，（182），78-93。
- 周諺鴻、胡以琴、周宏儒、陳怡如、黃惠珮、王佳祺、林恩德、褚志鵬、陳正杰、呂明穎（2018）。**花東地區智慧交通輔導及研究發展計畫**（編號：MOTC-STAO-106-03）。交通部。
- 林佩瑩（2018）。創新實驗機制及法制環境優化之探討。**科技法律透析**，30（11），33-52。
- 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。
- 侯俐安、侯勝宗（2021）。體檢行的正義：聯合報系願景工程與大學如何翻轉偏鄉的移動困境。**都市交通**，110年多元創新運輸服務特刊，1-29。
- 范晏儒（2018）。何謂「監理沙盒」？。資訊工業策進會科技法律研究所。2022年5月23日，取自 <https://stli.iii.org.tw/article-detail.aspx?no=67&tp=5&d=8091>
- 浦忠成（2021）。交通部公路總局積極補助各地方政府辦理幸福巴士及幸福小黃等需求反應式公共運輸服務，改善偏鄉民行不便問題，惟部分路線營運規劃未符偏鄉民眾需求，相關部會間之補助資源亦未有效整合等情案之調查報告（編號：110交調0021）。監察院，10月18日。網址 <https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=17629>
- 張仁馨（2023）。公民科技社群在地方公私協力創新過程中的不同面向與角色—以 **Code for America** 和 **In Visible Cities** 為例〔未出版之碩士論文〕。國立臺灣大學。
- 莊文忠（2017）。循證的政策制定與資料分析：挑戰與前瞻。**文官制度季刊**，10（2），1-20。
- 郭耀煌（2021）。政府數位轉型勢在必行。**國家人力資源論壇**，（6）。

https://www.exam.gov.tw/NHRF/News_EpaperContent.aspx?n=3778&s=43128&type=90F64A99047355A7

- 陳其華、白宇姮、吳招億、張贊育（2022）。需求反應式公共運輸服務（DRTS）補貼制度檢討（編號：MOTC-IOT-110-MBA019）。交通部運輸研究所。
- 陳怡蓁（2021）。臺灣智慧醫療發展與監理沙盒機制之研究〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。
- 陳虹琇（2021）。臺北、桃園智慧城市協力創新之研究—以自駕巴士為個案〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。
- 陳敦源、廖洲棚、張濱璿、黃心怡、陳郁函（2021）。公共服務數位沙盒實驗機制之預評估（編號：NDC-MIS-109-003）。國家發展委員會。
- 黃勁敏（2020）。金融科技發展與創新之監理問題與挑戰—以我國監理沙盒制度為中心〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。
- 黃建實（2020）。協力治理如何使得公部門創新？。公共行政學報，（58），149-156。
- 楊彩柔（2020）。政府資料之協力式創新一以資料英雄計畫為例〔未出版之碩士論文〕。國立臺灣大學。
- 詹幃棠（2022）。探討社會住宅引進社福服務的協力互動過程與影響因素〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。
- 謝采蓉（2023）。從新公共管理理論論我國金融科技監理架構之調適——以金融監理沙盒為中心〔未出版之碩士論文〕。國立臺灣大學。
- 謝儲鍵（2022）。從協力創新析探社區空氣污染治理之發展。人文社會科學研究，16（2），97-127。
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- Bardaji, L. & Reig, M. (2020). *Regulatory sandboxes: innovative public-private partnerships to advance technology*. Do Better, June 5. <https://dobetter.esade.edu/en/sandboxes>
- Bommert, B. (2010). Collaborative innovation in the public sector. *International Public*

- Management Review*, 11(1), 15-33.
- Eggers, W. D. & Singh, K. S. (2009). *The public innovator's playbook: Nurturing bold ideas in government*. Ash Institute, Harvard Kennedy School.
- Huang, H., Chang, P.-H., B., Liao, Z.-P., C., & Chen, D.-Y. (2021). *A matter of risk management: The effects of the innovation sandboxes on citizens' risk perceptions* [Conference presentation]. DG. O'21: The 22nd Annual International Conference on Digital Government Research, June 9-11, New York.
- Jenik, I., & Duff, S. (2020). *How to build a regulatory sandbox: A practical guide for policy makers*. Consultative Group to Assist the Poor.
- Jenik, I., & Lauer, K. (2017). *Regulatory sandboxes and financial inclusion*. Consultative Group to Assist the Poor.
- Karo, E., & Kattel, R. (2018). Innovation and the state: Towards an evolutionary theory of policy capacity. In X. Wu, M. Howlett & M. Ramesh (Eds.), *Policy capacity and governance* (pp. 123-150). Palgrave Macmillan Cham.
- Mannay, D., Staples, E., & Edwards, V. (2017). Visual methodologies, sand and psychoanalysis: employing creative participatory techniques to explore the educational experiences of mature students and children in care. *Visual Studies*, 32(4), 345-358.
- McCallum, W., & Aziakpono, M. J. (2023). Regulatory sandbox for FinTech regulation: Do the conditions for effective adoption exist in South Africa? *Development Southern Africa*, 40(5), 1100-1116.
- Nambisan, S. (2008). *Transforming government through collaborative innovation*. IBM Center for the Business of Government.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2018). *OECD science, technology and innovation Outlook 2018*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2018-en
- Rosemberg, C., Potau, X., Leistner, S., Dijkstal, F., Vinnik, A., Tiriduzzi, C., Daved, A., & Blind, K. (2020). *Regulatory sandboxes and innovation testbeds: A look at international experience and lessons for Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2017). Metagoverning collaborative innovation in governance

- networks. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 826-839.
- Thabane, L., Ma, J., Chu, R., Cheng, J., Ismaila, A., Rios, L. P., Robson, R., Thabane, M., Giangregorio, L., & Goldsmith, C. H. (2010). A tutorial on pilot studies: the what, why and how. *BMC Medical Research Methodology*, 10(1), 1-10.
- Torfiing, J. (2013). Collaborative innovation in the public sector. In S. P. Osborne & L. Brown (Eds.), *Handbook of innovation in public services* (pp. 301-316). Edward Elgar Publishing.
- Torfiing, J. (2016). *Collaborative Innovation in the Public Sector*. Georgetown University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1h64pfm>
- Torfiing, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review*, 21(1), 1-11.
- Torfiing, J., Cristofoli, D., Gloor, P. A., Meijer, A. J., & Trivellato, B. (2020). Taming the snake in paradise: combining institutional design and leadership to enhance collaborative innovation. *Policy and Society*, 39(4), 592-616.
- Zetzsche, D. A., Buckley, R. P., Barberis, J. N., & Arner, D. W. (2017). Regulating a revolution: From regulatory sandboxes to smart regulation. *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*, 23(1), 31-105.

附錄

表 1

幸福巴士、幸福小黃與傳統公車分析一覽表

種類 項目	幸福巴士	幸福小黃	傳統公車
營運班次	預約機制 固定班次	預約機制 固定班次	固定班次
營運路線	彈性路線 固定路線	彈性路線 固定路線	固定路線
營運車輛	甲/乙類大客車（中型 巴士）、小型車	計程車	甲/乙類大客車
營運主體	鄉鎮公所、客運業者、 其他運輸業者、當地 社會團體及個人	計程車業者	客運業者
行經路線	可通行禁行甲/乙類 大型車路段	可通行禁行甲/乙類 大型車路段	無法通行禁行甲/乙類 大型車路段
優勢分析	營運主體多元，透過彈性預約機制提供符合偏鄉特性之運輸服務，且以小型車營運可降低營運成本及符合道路條件。	透過彈性預約機制提供符合偏鄉特性之運輸服務，且以計程車營運可降低營運成本及符合道路條件。	定班定線的方式，確保使用者可以在明確特定的時間地點確保搭乘，而不受臨時需求而無法獲取服務的窘況。
劣勢分析	服務受特殊意外或狀況中斷的可能性高，加上預約班次需同時有 4 人預約才可以發車，對於地方民眾使用門檻過高。	偏鄉地區交通不便區域司機加入誘因不足，可能致使服務中斷。對於計程車業者載運成本也較高。	偏鄉地區運輸需求低且分散，且受限於道路條件，不利於傳統公車營運；另傳統客運在偏鄉無調度場站，營運較無效率且成本較高。

資料來源：修改自交通部公路總局積極補助各地方政府辦理幸福巴士及幸福小黃等需求反應式公共運輸服務，改善偏鄉民行不便問題，惟部分路線營運規劃未符偏鄉民眾需求，相關部會間之補助資源亦未有效整合等情案之調查報告（編號：110 交調 0021）（頁 16-17），浦忠成，2021，監察院，<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=17629>

表 2

噗噗共乘計畫轉型幸福巴士 2.0 釐整

	啟動時間	轉型時間	備註
花蓮富里鄉	2020 年 12 月	2021 年 11 月	
花蓮卓溪鄉	2019 年 05 月	2022 年 09 月	
花蓮萬榮鄉	2019 年 03 月	2023 年 05 月	2023 年 12 月面臨路權爭議
臺東延平鄉	2018 年 11 月	2021 年 12 月	共同轉型
臺東卑南鄉	2021 年 12 月	2021 年 12 月	
新竹尖石鄉	2020 年 12 月	2023 年 09 月	

資料來源：本研究整理。

表 3

本研究受訪者名單

編碼	訪談對象	位階	訪談日期	訪談方式
G1	交通部科技顧問室	高階	2022/11/09	面訪
G2	交通部科技顧問室	承辦	2022/11/09	信件
G3	乙縣政府	承辦	2022/10/28	面訪
G4	交通部公路局（監理）	承辦	2022/11/22	視訊
C1	鼎漢科技顧問公司	高階	2022/10/17	面訪
C2	鼎漢科技顧問公司	承辦	2022/11/16	視訊
T1	甲縣 a 鄉公所	高階	2022/11/01	視訊
T2	乙縣 b 鄉公所	中階	2022/11/11	面訪
T3	丙縣 c 鄉公所	承辦	2022/11/05	視訊
N1	甲縣非營利組織 ¹¹	承辦	2022/11/02	視訊
N2	乙縣非營利組織 ¹²	承辦	2022/10/31	視訊

資料來源：本研究整理。

¹¹ 該非營利組織主要關注於原住民關懷事務為主。

¹² 該非營利組織主要關注於地方社區事務為主。

表 4

訪談題綱與研究架構對應表

構面	訪談問題	
協力創新過程 驅動因素與阻礙	請您簡單描貴單位推動個案的過程為何？是否面臨過矛盾或困境？其如何解決？	
法律與監管框架	貴單位推動個案過程中存在那些法規或程序上面的限制？	
建置 公共 服務 沙盒	利害關係人生態系統	貴單位推動個案過程中，有那些利害關係人對推動結果扮演重要角色？原因為何？
	能力與資源	貴單位能順利推動個案最重要的關鍵因素為何？參與者需要具備那些能力與資源？
	市場條件	您認為貴單位能促成本次個案協力之重要市場條件與背景為何？有哪些不可或缺的條件與要素？
公共創新成果	您對於本次協力創新結果有何看法與建議？是否達到貴單位之預期？未來有何精進方向？	

資料來源：本研究整理。

Exploring Public Service Sandbox in the Context of Collaborative Innovation: A Case Study of the BUBU Car-Sharing Program by the Ministry of Transportation and Communications

Yu-Chuan Hsu^a, Kaiju Chang^b

Abstract

This study explores the operation of public service sandboxes within collaborative innovation contexts by integrating Sørensen and Torfing's (2011) collaborative innovation model with the concept of public service sandboxes and applying sandbox governance factors proposed by Jenik and Lauer (2017). The BUBU Car Sharing Program under the Taiwan Ministry of Transportation is selected as the research case. This study utilizes in-depth interviews to collect qualitative data from township experiences and conduct an analysis. The findings show that this pilot program, designed through a "local services for local people" model, faced challenges in the early stage of collaborative innovation due to regulatory constraints. Public service sandboxes were introduced as a strategic approach to deal with these barriers. The research highlights several key factors for successful sandbox

^a Master, Department of Public Administration, National Chengchi University. e-mail: y109256005@gmail.com.

^b Associate Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University. e-mail: kchang@nccu.edu.tw.

implementation: building precise regulations, involving the intermediary organization for management and coordination, securing strong leadership support, working with the community, and ensuring adequate resource allocation. Unlike financial regulatory sandboxes that prioritize market conditions, public service sandboxes focus on resolving policy challenges. This requires robust support from government policy and local social networks for effective implementation. The findings demonstrate that public service sandboxes help mitigate institutional, inter-organizational, organizational, and identity barriers in collaborative innovation processes and contribute to facilitating regulatory amendments. Finally, the study offers practical recommendations for future policy sandbox implementation and underscores the need for broader exploration of public service sandbox applications in subsequent research.

Keywords: public service sandbox, pilot policy, collaborative innovation, barriers to collaborative innovation, BUBU Car Sharing program

建構公私協力關係中保障公共性之途徑： 以新北市國民運動中心為例*

張繼中^a

《摘要》

我國公私協力受惠於促進民間參與公共建設法的通過，讓公私協力的應用範圍相當廣泛。然而，儘管公私協力的相關文獻眾多，並認為公共性為公私協力的重要特質甚至是基本要件，但是公共性屬於抽象的概念，加上其沒有一致的定義，導致過去文獻少有相關研究。因此，在文獻長期忽略公私協力公共性的情況下，不禁使筆者好奇公私協力關係中涉及的公共性目的為何？在公私協力關係的運作過程中可確保公私協力公共性的手段有哪些？本文將以新北市國民運動中心為例來分析公私協力的公共性目的，並建構出未來在推行公私協力時可保障公共性的途徑。

本研究發現法律規範與契約、回應利害關係人的期待與行為及符合組織願景與使命等三種方式，可作為保障公私協力公共性的手段。除此之外，本研究亦發現公私協力的過程，或許可透過公益活動達成推廣及宣傳效果，提升整體的商業利益。作者認為未來若欲進一步保障公私協

投稿日期：民國 113 年 4 月 2 日。

* 本文初稿曾經發表於 2022 年 5 月 27 日至 28 日由臺灣公共行政與公共事務系所聯合會（TASPAA）、中國文化大學行政管理學系主辦的「2022 年臺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『邁向 2030：永續公共治理的發展與實踐』」，作者感謝評論人給予的建議，以及兩位匿名審查人和編委會就本文所提供的精闢指正與建議。當然，本文若有錯誤或不妥之處，仍由作者自行負責。

^a 國立臺北大學公共行政暨政策學系博士生，e-mail: cl480313@gmail.com。

力的公共性，在公私協力的法律規範與契約中應賞罰分明，積極創造私部門保障公共性的正面誘因。

[關鍵詞]：公私協力、公共性、促進民間參與公共建設法、公共利益、國民運動中心

壹、緒論

公私協力的概念在新公共管理（New Public Management）的時代背景下逐漸廣受各國政府運用，從歐洲公私協力夥伴關係專業知識中心（European PPP Expertise Centre, 以下簡稱 EPEC）的統計數據可以發現，歐盟會員國於 1990-2020 年間，公私協力夥伴關係的計畫數共為 1,913 件，¹計畫的總值高達 4,032 億歐元（EPEC, 2022），儘管每年計畫數平均約為 65 件，數量看似不多，但計畫所創造的價值仍相當驚人，由此可見公私協力所帶來的財政效益。

而我國公私協力的發展在 2000 年制定促進民間參與公共建設法（以下簡稱促參法）後，擴大民間參與的範圍，私部門開始嘗試與公部門進行合作，使得以公私協力方式運作的個案數不斷增加。我國從 2002 年至 2022 年為止所累積的簽約案件數高達 1,981 件，透過促進民間參與公共建設的運作，目前已為政府減去超過 1.9 兆的財政支出，並增加約 1.2 兆的財政收入（財政部推動促參司，2024），由此可見我國公私協力的蓬勃發展。

然而，就學術上而言，從文獻中可以發現許多學者不約而同地呼籲公共性為公私協力的重要特質甚至是要件，在公私協力的執行過程中，必須保障公共性及公共利益的達成（方世杰、李慶芳，2016；李宗勳，2004；李柏諭，2011；林淑馨，2009；周信輝、蔡志豪，2016；陳金哲，2012；劉憶如等人，2000；Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011; van den Hurk & Hueskes, 2017; Wettenhall, 2003），或者是認為對

¹ EPEC 所蒐集的資訊僅包括使用設計－興建－融資－維持（design-build-finance-maintain, DBFM）、設計－興建－融資－營運（design-build-finance-operate, DBFO）或特許方式簽約的公共設施及服務。

公共性的監督不足將成為公私協力的困境（李宗勳，2004，頁 63）。但實際上回顧我國公私協力的相關文獻，卻無以公私協力的公共性或公共利益為主題的研究，顯示對於公私協力的公共性及公共利益之瞭解仍未充足。由此可見，公私協力的公共性確實有值得討論之處。

儘管許多學者不斷強調公共性、公共利益對公私協力的重要性，但是相關討論卻付之闕如，原因在於公共性及公共利益屬於抽象和不確定的法律概念，加上其沒有一致的定義，導致在研究設計中不易進行概念化及操作化（全鍾燮〔Jun, J.-S.〕，1986/1997，頁 418；萊文〔Levine〕，1993/2007，頁 315；Pesch, 2008, p. 187）。另一方面，公私協力包括不同類型，每個類型公私部門參與的程度及業務範圍並不相同，每個領域的公共建設或公共服務的目的亦不全然相同，導致現有文獻難以對公私協力涉及的公共性深入研究。

然而，國外卻已有學者完成相關研究，dos Reis 與 Gomes（2023）研究發現資訊共享、利害關係人導向、風險治理及公私部門能力等四個主題在公私協力過程中運作的越好，則越能夠增強公私協力所創造出的公共價值。Reynaers（2014）則從文獻中選擇課責性、回應性、透明、責任、品質等作為公私協力的公共價值，透過深度訪談發現透明度、責任及品質某部分的確為公私協力所創造的公共價值。但是整體而言，其實很難直接認定公私協力對於公共價值是促進還是阻礙，原因在於公私協力經歷的階段多元，且單一公共價值涵蓋多個面向，不同面向可能有不同的結果，故難以判定是否促進或阻礙單一公共價值。

綜上所述，本文關注的議題為公私協力的公共性。首先，本文將能彌補國內文獻的不足，回應過去學者應重視公私協力公共性的呼籲。其次，本文選擇以我國公私協力類型當中運作較為單純的 OT 類型之國民運動中心為個案，避免因公私協力的階段多元而難以認定公私協力的公共性（Reynaers, 2014）。最後則是對於所選取的個案執行深度訪談，蒐集實證資料驗證公私協力的營運階段確保行為者達成公共性的手段有哪些，彌補國外研究中少有蒐集實證資料進行驗證的缺口（dos Reis & Gomes, 2023; Reynaers, 2014, p. 41）。

值得注意的是，國內外文獻夾雜公共性、公共利益、公益及公共價值等詞彙，但其所屬的意義及指涉的範圍是否相同需探究前後文之內容，若欲對這些抽象概念做出嚴格區分並不可能也沒有必要（陳恩儀，1997，頁 155-156）。因此，本文後

續將採原文用詞將這些詞彙交互使用，雖用字不同，但其所指涉的概念是相同的。

如前所述，公私協力在臺灣的應用範圍相當廣泛，其所提供的設施或服務已與民眾的生活息息相關，加上前述許多學者皆提及公共性在公私協力的重要性，運作過程中公私部門雙方若未能重視公共利益，甚至缺乏積極的監督，則原先應保障的社會福祉或弱勢族群權益將反而受到侵害。如華山及松山文創園區便曾因商業設施進駐比率過高，影響到文創產業的發展而出現爭議（柯于璋，2020）。國民運動中心也曾因為身心障礙者入場之相關規定，影響身心障礙者的設施使用權，而遭外界質疑有歧視之疑慮。²

公私協力的運作的確協助政府減少財政支出並增加國家收入，但是公私協力不能僅強調「商業性」，應該同樣重視公私協力中涉及的「公共性」，因此，在我國長期忽略公私協力公共性的情況下，本文的第一個研究問題希望瞭解公私協力關係中涉及的公共性目的為何？第二個研究問題則是希望找出公私協力關係中可保障公共性的手段有哪些？

為回答上述研究問題，本文的研究方法包括文獻分析法及個案研究法，首先筆者將整理國內外與公私協力及公共性、公共利益相關之文獻，釐清公私協力中所涉及的公共性目的。接續則說明本文選取國民運動中心為個案的理由、個案簡介、研究方法與研究設計。再者對新北市國民運動中心（下稱運動中心）相關人員的訪談資料進行分析，瞭解與運動中心相關的公益行為及其執行公益行為的原因，歸納出確保公私協力公共性的可能手段，彌補過去文獻中對公共性討論的不足。最後，敘述本文的結論與建議，並提出本文的研究限制。

貳、文獻檢閱

一、公私協力的意涵與目的

（一）意涵

公私協力在我國的發展雖然已相當普遍，現今公私協力之意涵已不僅僅是公部

² 參閱中央社（2016）。**運動中心 5 大歧視 立委為身障者請命**，5月26日（2024年1月28日，取自 <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20160526003442-260509?chdtv>）。

門與私部門共同從事某項事務的概念，還象徵著新的社會經營價值觀的建立（林淑馨，2005，頁 2）。公私部門的資源分享為其重要的概念之一，藉由雙方資源的整合及互補協助彼此達成目標（方世杰、李慶芳，2016，頁 7-8；李宗勳，2004，頁 52；曾冠球，2011，頁 83；Jamali, 2004, p. 419）。Hodge 與 Greve（2007, p. 547）則提出公私協力關係與傳統契約外包型態不同之處就在於其為持續性、長期性的關係。而從協力的成果觀點，Klijn 與 Teisman（2003, p. 138）指出公私協力關係的建立在於雙方意識到協力所帶來的利益將超越所需付出的成本，因此最重要的是額外價值的產生。Jamali（2004, p. 419）、Brinkerhoff 與 Brinkerhoff（2011, p. 3）也提到公私協力關係應結合雙方的資源、專業及優勢以產生一加一大於二的綜效（synergy）成果。換言之，公私協力的運作是一個長期性且持續的夥伴關係，過程中公私部門應達成資源的共享，藉此創造出單一行為者無法達成的成果。

（二）目的

觀諸國內外推動公私協力的相關經驗，無論其採取哪一種公私協力型態，其所預期達成的目的，約可統整如下：

1. 降低政府財政困境

公私協力於 1980 年代快速竄起的原因為政府面臨財政困境，加上人民需求不斷增加，政府需要透過公私協力開闢民間資金，除了解決政府負擔外，同時也緩和國家財政赤字上升（李宗勳，2004，頁 52；林淑馨，2005，頁 2；陳敦源、張世杰，2010，頁 30；劉憶如等人，2000，頁 11；Jamali, 2004, p. 414），正因為各國皆預算有限，透過公私協力夥伴關係使得政府可運用民間資金，不必透過舉債等方式增加國庫之負擔，在財務籌措上更為便利（王穆衡等人，2009，頁 88）。此種方式，讓政府可以運用類似於信用卡的消費模式，更能降低政府預算的壓力（van den Hurk & Hueskes, 2017, p. 786），並且可擴展公共服務提供的項目及範圍（林淑馨，2005，頁 7-8；English, 2006, p. 251; Jamali, 2004, p. 414），藉此使得政府能將有限的預算用於其他具政策優先性的項目中，可以更有效的運用國庫裡的每一分錢並創造出其價值（Bunch, 2012, p. 36; Hodge & Greve, 2007, p. 548; Jamali, 2004, p. 414）。以我國而言，負責推行我國公私協力運作的促參司也明確指出，為減輕我國財政負

擔，將民間參與公共建設列為重要的施政方向。因此，在政府財政困難的情況下，若欲滿足民眾需求，公部門推動公私協力結合民間資金提供公共設施及服務將會是未來我國持續發展的趨勢。

2. 提升服務效率及服務品質

由於行政部門受到傳統官僚體系層級節制的影響，加上行政人員必須依法行政造成行政程序過於僵化，在公共服務及公共建設的提供上相較於私部門而言較無效率，其所對應的處置方式便是藉由政府與私部門或第三部門間建立各類協力合作關係以期改善此一處境。

若能引進民間部門的特性以及企業性的思維，協助政府提供公共建設或公共服務或許能避免流於繁雜的行政程序，並且可以動員更多公部門以外之資源，讓公共建設或公共服務的運作更有彈性，如此便可提升效率去處理許多複雜的公共事務問題且即時回應民眾需求，民眾可因為雙方的協力而獲得數量更多且品質更佳的公共服務及公共建設（方世杰、李慶芳，2016，頁 8；吳英明，1996，頁 1；李宗勳，2004，頁 52；李柏諭，2011，頁 44-45；林淑馨，2005，頁 7-8，2009，頁 2；陳敦源、張世杰，2010，頁 34；Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011, p. 5, 12; English, 2006, p. 250; Jamali, 2004, p. 414; van den Hurk & Hueskes, 2017, p. 786）。我國推動公私協力的主要法規促參法第一條亦指出「為提升公共服務水準，加速社會經濟發展，促進民間參與公共建設，特制定本法。」由此可明確看出該法之立法目的即希望藉由公私協力提升我國公共服務的服務品質。

3. 整合社會資源以解決社會問題

根據 Klijn 與 Teisman（2003, p. 146）的看法，其認為公私協力夥伴關係可在許多行為者之間分配彼此所擁有的知識、技術與資源，藉此協助政府解決社會問題。換言之，公部門透過公私協力整合公私部門的資源彌補原先雙方功能的不足，進而協助公部門解決社會問題，達成社會總體資源的有效配置（李宗勳，2004，頁 49、61；林淑馨，2005，頁 2）。許耿銘、林淑娟（2015）的研究則發現，當公私部門共同投入環境犯罪防治，可透過資訊及資源的交換，並依據自身專業與優勢進行分工，藉由相互資源的投入與整合，改善過去環境犯罪猖獗的問題。故當社會問題呈現高度複雜化，許多問題無法僅依賴公部門本身解決，或是交由公部門解決必須耗

費巨大的成本，跨部門的合作就變成主要的解決機制（李柏諭，2011，頁 44；曾冠球，2010，頁 86）。就此而言，公私協力的運作並非單純希望在財務上降低財政負擔，公部門亦期待透過引進民間部門的資源，協助解決棘手的社會問題。

4. 增進公共利益

公私協力所提供的公共設施與服務皆與民眾息息相關，學者也曾呼籲一個成功的公私協力夥伴關係不能犧牲公共利益，因此在運作過程中仍需觀察公共利益是否有所提升（邢志航，2018，頁 31；劉憶如等人，2000，頁 42），由於公部門在公私協力的過程中大多扮演監督者的角色，故能避免民間企業過度追求利潤而淪為營利型組織忽視公共性（林淑馨，2005，頁 9-10）。如巴基斯坦的郊區在非營利組織與地方政府透過環保團體的倡議及公民意見的聚集，成功讓皮革製造商增設了污水處理廠，降低廢水污染的情形（Lund-Thomsen, 2009, p. 74）。美國亦透過公私協力夥伴關係發展老年人口就地老化（Aging in place），由政府、企業與非營利組織共同參與，提供營養諮詢、休閒娛樂、醫療服務甚至是屋內裝修等服務，讓老年人口能夠舒適、安全且獨立的生活於自身所希望居住的家庭與社區（Hodgson, 2022, pp. 94-99）。從前述案例顯示出公私協力只要運作得當，便可增進社會的公共利益。故筆者認為研究公私協力過程中確保公共性的手段可彌補過去文獻中對公共性討論的不足，並做為未來促進我國公私協力公共性之參考。

二、公共性的意涵

公共性在公共行政領域是個基本的概念，因為其牽涉到公部門組織中獨一無二的特質（Minet al., 2020, p. 381）。全鍾燮（〔Jun, J.-S.〕，1986/1997）認為因公部門需負責社會發展及達成社會目標，故會涉及特定利益的分配或是重分配，並且相較企業管理，公部門的處事方式較需顧及倫理、公道、正義等問題。然而，公共性的範圍相當廣泛並且抽象，筆者檢閱相關文獻發現，主要可從公共行政、政治學及法學的角度觀察公共性的意涵。

（一）公共行政

公共行政發展至今最常被提及的治理模式包括傳統公共行政（Traditional Public

Administration)、新公共管理及新公共服務(New Public Service)，三者對於公共利益的概念皆有不同的看法。傳統公共行政認為政治家負責制定決策，行政人員則是基於官僚體制依法行政，忠實地執行政治家最終決定的政策(Hughes, 2018, p. 43)。因此，傳統公共行政下的公共利益概念為「公共利益由政治過程決定，並且透過立法部門制定法律，讓行政人員得依法執行」(Denhardt & Denhardt, 2000, p. 554)。新公共管理則是受到新古典經濟學及公共選擇理論的影響，假定人的行為是理性自利的，故新公共管理認為公共利益即為「個人利益的總和」(Denhardt & Denhardt, 2000, p. 554)。新公共服務則強調應重視公民及公共利益，藉由公民的相互接觸以表達共同價值觀而形成公共利益的集體意識。因此，新公共服務對於公共利益的概念為「共同價值觀的對話之結果」(Denhardt & Denhardt, 2000, p. 554)。

而其他公共行政的相關文獻，亦有試圖對公共性及公共利益進行更為精確的定義。Bozeman(2007, p. 12)對公共利益的定義採規範型的觀點，認為公共利益是一種理想，是在特定背景下最有利於被視為「公共」的社會集體之長期生存和福祉的結果。不過Bozeman的定義與大多數公共利益理論的情況一樣，並沒有對「公共」做出明確的劃分。至於國內學者則主要針對公共性進行討論，孫煒(2012, 頁506)認為公共性是指公私部門的界線逐漸模糊後，受政治權威影響的組織或個人，仍應以追求公益、平等、正義、信任等公共價值為行動的前提。林淑馨(2000)則將公共性以微觀及宏觀的方式區分，微觀的公共性主要從公共服務使用者的角度切入，宏觀的公共性則是以全體國民利益的角度出發，會隨著時代背景的不同而有所改變，必須取決於當下時空環境全體國民所關心的事物。

整體而言，對於公共性的討論並無法聚合且詳細的表達出公共利益的核心要旨。主要原因在於公共利益的模糊性，導致公共利益產生多種版本，個別作者所使用的概念並不一致。其次，模糊性也使得公共利益難以衡量，而無法系統性地考量行為與公共利益之間的關聯。公共利益對公共政策和治理至關重要，但對於公共利益的完整定義，卻鮮有共識(Bozeman, 2007, p. 84; Hughes, 2018, p. 44)。因此有學者認為，與其對公共利益加以清楚的界定，不如透過反面列舉的方式，更能顯示出公共利益的意義(全鍾燮[Jun, J.-S.]，1986/1997，頁418；林鍾沂，2018，頁592)。如全鍾燮提出公共性的核心概念為共同、社會性的利益必須被優先納入考量，此種利益將超越個別團體的特定利益，行政人員可透過虛無假設的方式，以共

同利益為核心做出決策（全鍾燮〔Jun, J.-S.〕，1986/1997，頁 435-440）。³

除了相關學術文獻盡可能地從各個角度試圖擬定公共性的定義之外，美國公共行政學會（American Society for Public Administration, 以下簡稱 ASPA）專門為公共行政領域人員所制定的專業倫理守則（Code of Ethics）也提及，ASPA 的會員應增進整體共同利益，將現今及長期的社會利益納入考慮，並且公共利益應優先於個人的利益及組織的忠誠，強調為公眾提供服務而不是個人（ASPA, 2013）。

（二）政治學

政治學領域同樣認為公共利益難以適當的定義及評估（萊文〔Levine〕，1993/2007，頁 315）。海沃德（〔Heywood〕，2007/2009）將公共利益定義為由普遍或集體的共同利益所組成。許國賢（2011）的看法與海沃德相近認為公共利益是指長期而言，能使社會成員（無論是現在或未來）普遍受益的共同利益或福祉。萊文則是認為公共利益屬於共同的福祉並攸關大眾的權益（萊文〔Levine〕，1993/2007，頁 315）、Lippmann 則將公共利益定義為當人們具備無私、仁慈的性格且經理性思考後會做出的選擇（引自萊文〔Levine〕，1993/2007，頁 315）。而評估公共利益的方式，則是主要聚焦於功利主義及正義論的觀點，Bentham 的功利主義以行為的結果評斷行動的價值，當政府的行為增加共同體利益的趨勢大於減少共同體利益時，則該行為就可說是符合效用原則（引自 Shafritz & Hyde, 2017, p. 29）。因此，功利主義將公共利益視為每個成員所獲得利益的總和，應最大程度的滿足社會整體的共同偏好（周繼祥，2005，頁 523；許國賢，2011，頁 5-6），Rawls 則主張差異原則，認為除非社會中的不公平分配可有利於社會底層的弱勢者，否則所有的社會價值都應該平等分配（引自周繼祥，2005，頁 523；許國賢，2011，頁 12），從 Bentham 及 Rawls 兩種差異甚大的論點，便可看出每個人對於公共利益的不同解讀。

另外，政治學領域還有三個不同的觀點試圖界定公共利益。首先，若是為社會謀求集體利益、收入源自稅收、受惠於國家經費補助的組織，可視為是公共的組

³ 其所提出決策時應考慮的判別標準包括(1)公民權(2)倫理與道德標準(3)民主過程(4)專業知識(5)非預期結果(6)共同利益(7)民意(8)開放性（全鍾燮〔Jun, J.-S.〕，1986/1997，頁 435-440）。

織，由於公共組織是為了提升集體利益，故其作為可屬於公共利益的範疇。其次，社會契約論的觀點認為國家是公民犧牲一部分權力而成立，故必須依照全體公民的利益行事，所以將國家的行動代表著普遍良善或公共利益（海沃德〔Heywood〕，2007/2009，頁 138-139）。第三，審議式民主的概念則強調公共審議，唯有讓所有利害關係人在訊息充分的情況下參與討論，並以理性、無私的方式做出集體決定，在各種公民利益或組織利益之間達成共識，才能將焦點置於公共利益（王業立編，2017，頁 111-113；周繼祥，2005，頁 483-484）。Dewey 提出之務實的公共價值方法與審議式民主很類似，同樣認為追求公共利益就是需要讓公眾進行辯論和審議，從而以更具包容性的角度來確定公民中最廣泛共享的利益（引自 Bozeman, 2007, p. 101, 105）。

（三）法學

公共利益在法學領域特別是公法學當中是非常重要的概念，因為國家及其他公權力主體的行為皆應維護公共利益，才具有正當性及合法性，在現代法治國家裡，國家任務之一就是在法律制定過程中考量公共利益，並以此做為指導行政機關執行法律的標準，藉此達成公共利益目的的實現（陳恩儀，1997，頁 154；陳清秀，2006，頁 138；程明修，1999，頁 85；Shafritz & Hyde, 2017, p. 103）。特別是行政為實現國家目的之一切國家作用，所謂的國家目的即為公共利益或公共福祉，追求公益可謂是行政的一項重要特徵，因此行政機關之作為需受公共利益所支配（吳庚、盛子龍，2017，頁 60；翁岳生，2006，頁 11），由此可見公共利益在法學領域的重要性。

李惠宗（2015，頁 121）認為通常透過「經驗邏輯」上，足以使抽象之一般大眾獲得反射利益，⁴不問是經濟上或精神上之利益，皆屬於公共利益。吳庚與盛子龍（2017，頁 60）則認為法律上所稱之公益，並非抽象的屬於統治團體或其中某一群人之利益，更非執政者、立法者或官僚體系本身之利益，亦非政治社會中各成員利益之總和，而是各個成員之事實上利益，經由複雜交互影響過程所形成的理想整合狀態。另外，亦有學者針對公共利益進行更細部的區分，陳慈陽（2005，頁 136-

⁴ 反射利益指可有可無的利益狀態，若幸運獲得屬於額外的利益，未獲得也不會有太大影響（李惠宗，2015，頁 121）。

138) 認為公共利益可分為一般公益及特殊公益，一般公益是指國家或其他公共團體統一之整體利益，特殊公益則為不特定人之公益。除此之外，有學者認為公共利益有不同層次的區別，可分為獨立於政治之外，先於立法者存在的公共價值，稱之為絕對的重要公益；而透過立法者的設定才具有重要性的公共價值則為相對的重要公益，絕對的重要公益應優先於相對的重要公益（陳恩儀，1997，頁 175）。

公共利益若從字面上解釋，則可解釋為公共的利益，其不確定之處在於利益為何？公共為何？前者是屬於價值判斷的問題，因為利益的形成及價值的多寡會受到當時社會客觀事實及國家法秩序的價值概念所左右，所以公益內容的保障必須隨著國家的發展及當時的社會情形而有所變動（陳恩儀，1997，頁 160；陳新民，2002，頁 129、134-136、171）。後者則是屬於利益主體範圍的問題（陳恩儀，1997，頁 156；陳新民，2002，頁 134），Klein 對此則提出形成公益的價值必須符合兩種條件之一，首先為「量最廣」，指受益人的數量要多，其次則為「質最高」，觀察此一公益對受益人生活需要的強度而定，因此國家對於弱勢族群的照顧雖不符合量最多但卻隱含質最高的精神，所以可形成公益（引自陳恩儀，1997，頁 161）。

而現今民主社會所實行的法律特別是憲法，代表著國家的基本價值，並且是經過民主方式，從不同的利益團體與代表國家公益之機關彼此妥協與協商所得出，甚至是經過全體社會的公開討論形成的共識，因此國家忠實執行憲法及法律可說是實現公益的主要手段（吳庚、盛子龍，2017，頁 60；翁岳生，2006，頁 11；陳慈陽，2005，頁 139）。

總結三個領域對公共利益的看法，公共行政領域認為公共性、公共利益是屬於全體社會的利益，優先於個人或者是特定團體的利益，但是公共利益卻無一致的判斷標準，即使應用全鍾燮的判斷標準，公共性仍存在相當程度的模糊性。至於政治學的觀點，同樣認為公共利益為集體、全體社會的利益，必須撇除個人利益，因此需要決策者無私、理性的思考，甚至是採共識決方能達成公共利益。儘管有另一種觀點認為公共組織或國家的行為應可認定為公共利益，但在現實情況下，組織內成員可能因個人私利或受外在環境因素的影響，其行為未必符合公共利益。最後法學領域則強調公共利益並非屬於統治者或單一個人或群體的利益，亦不能單純僅視為個人利益的加總，而是需從整體社會的觀點判斷公共利益。除此之外還提出公共利

益並非恆久不變，其屬於主觀的價值判斷，因此會隨著外在社會環境的變化而改變，並且公共利益有層次之分，可再區分為絕對與相對或者是一般與特定的公共利益。

由前述內容可見，公共利益屬於集體、整體社會的利益，且由於涉及主觀的價值判斷，公共利益並非絕對、永久不變，將會受到當下的時空環境所影響。因此，本文針對公共性並無法給予明確的定義，後續討論公私協力涉及的公共性時，則是依據本研究個案的性質與公私部門受訪者的主觀判斷來辨別公私協力所涉及的公共性。

三、保障公私協力公共利益的手段

儘管公私協力的公共性及公共利益的定義仍未達成共識，不過筆者從公共行政、政治學及法學領域文獻對於公共性的觀點或者是公私協力過去研究的成果，彙整出三個確保公私協力公共性的手段，其意涵及詳細的推論以下分述之：

（一）法律規範及契約

法學領域的觀點認為國家的任務之一就是透過法律規範的制定及執行達成實現公共利益之目的（陳恩儀，1997，頁 154；程明修，1999，頁 85），原因在於法律規範的內容將會隱含公共利益（Bozeman & Moulton, 2011, pp. i363-i364），故國家的行為若能依照法律規範則可符合公共利益，以維持其存在的正當性及合法性（陳清秀，2006，頁 138）。當法律經過立法院三讀通過並經總統公布時，對外即具有強制力，因此在公私協力時，公私部門為避免因違反法律而受懲罰，將會遵守法律規範，使得其行為能夠達成法律隱含的公共利益。

除此之外，公共性屬於公共行政的特質之一，檢視公共行政領域中對公私協力的討論發現，公部門屬於有能力建立規則、扮演監督並能控制賞罰的一方，其可對於私部門的營運事項訂定相關的規範，而公部門在進行公私協力時必須考量公共性，因此在制定契約時會預想預期的效果，並且在契約中設定標準並加入缺失與違約的規範與罰則，若是私部門未能達到規範中公共利益的要求，公部門輕則可令其限期改善，重則得取消其營運許可或解除契約。私部門受限於簽訂契約所產生的履約義務，因此需要重視契約內的公共利益（Min et al., 2020; Reynaers, 2014）

本研究個案所涉及的法律規範及契約主要為促參法及雙方簽訂的營運管理契約，另外還包括其他與運動中心使用者相關之身心障礙者權益保障法、老人福利法及兒童及少年福利與權益保障法等保障特殊族群運動權利之相關法律。

（二）回應利害關係人的期待與行為

政治學領域中審議式民主的概念認為當利害關係人擁有完整的資訊進行充分的討論，並且透過理性的方式在各種群體或組織利益之間的協調達成共識，所做出的決定才能算是符合公共利益（王業立編，2017，頁 111-113；周繼祥，2005，頁 483-484）。因此，儘管公私協力的過程中，公部門與私部門為主要的行為者，但是仍不能忽略公私協力身處於開放的外在環境之中，其運作過程可能必須回應或符合外部各種利害關係人的要求與行為（Min et al., 2020）。Bozeman 與 Moulton（2011, pp. i363-i364）認為組織在其所處環境容易因為政治或經濟的外部力量改變組織的管理行為，而對公共利益產生影響。曾冠球（2011）的研究發現在權力制衡的情況下，立法部門將能對公部門就公私協力的運作施加壓力，使得公部門加強對民間部門的監督，更加要求公共利益的達成。Lund-Thomsen（2009）與 Hodgson（2022）則皆發現利益團體可以透過對外的倡議讓更多民眾瞭解利害關係人的想法，進而引起公私協力行為者的重視。曾冠球與黃玉龍（2016）的研究則顯示民間部門的競爭者可能將個案運作冠上「特權」、「圖利」的標籤，以此形成輿論而對公私部門施加壓力，逼迫其調整協力運作模式。

從過去相關文獻的研究結果顯示公私協力的外部利害關係人包括立法部門、利益團體及民間部門的競爭者。除此之外，公私協力提供之公共服務及公共建設最具直接關係的使用者同樣屬於外部利害關係人的一部分。若公私部門未能回應利害關係人的要求時，利害關係人會以不同的方式持續對公私部門施加壓力，而影響公私協力的運作，因此迫使公私部門雙方必須回應並滿足利害關係人的期待。

綜上所述，筆者認為本研究個案涉及的利害關係人包括立法部門、利益團體、民間部門的競爭者及使用者。特別是使用者的部分，運動中心興建前曾對鄰近居民進行可行性分析，結果顯示居民期待運動中心能多舉辦藝文表演、社區聯誼、及親子活動（泰達運動顧問有限公司，2017；郭恆成建築師事務所，2012）。惟這些活動雖然有益於社區居民聯絡情感而可屬公益行為，但並非運動中心的主要業務，故

筆者可從後續對於運動中心的訪談內容中觀察運動中心是否舉辦此類活動以回應利害關係人的期待。

（三）符合組織願景與使命

公私協力的參與者主體可從字義上區分為公部門及私部門兩方，私部門包含企業與第三部門的非營利組織。而公共行政領域對公共性的定義之一為公私部門的界線逐漸模糊後，受政治權威影響的組織或個人，仍應以追求公益、平等、正義、信任等公共價值為行動的前提（孫煒，2012，頁 506）。因此，無論是非營利組織或者是企業，只要是以追求公共價值為行動指引的組織，皆可算是具備公共性。

Min 等人（2020）的研究就認為當一個組織持續地強調公共價值和社區利益，並且在長期規劃中將公共目的納入考慮，則組織成員就能「看到」和「感受到」這些安排背後的價值，從而導致他們更有可能追求公共價值的創造。實證結果也發現在組織使命中強調公共價值與社區利益的組織所經營的醫院，更有可能重視公共價值，因此組織願景與使命對於確保公共價值成果至關重要。而非營利組織由於本身的組織願景與使命便具備公益性，和公部門一樣追求公益目標的實現，因此在公私協力的過程中會較為關注公共利益（林淑馨，2012，頁 92；Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011, p. 5）。

不僅僅是非營利組織，即使對於營利組織來說，它們也有可能將公共價值觀內化至組織當中，這可能會影響組織成員的行為（Min et al., 2020）。就一般企業而言，儘管其組織目標與願景是希望使用最低的成本產生最大的營收以達成利潤極大化的終極目標（曼昆〔Mankiw〕，2012/2014，頁 194-195）。但是隨著全球對環境及社會的重視日漸增加，各國開始重視企業社會責任（Corporate Social Responsibility, CSR），要求企業將社會和環境議題納入其業務運作以及與利害關係人的互動中，希望企業能實現經濟、環境與社會之間的平衡，並同時滿足股東和利害關係人的期望。⁵

⁵ CSR 相關內容可參閱 United Nations Industrial Development Organization (n.d). *What is CSR?* (Retrieved February 22, 2024, from <https://www.unido.org/our-focus/advancing-economic-competitiveness/competitive-trade-capacities-and-corporate-responsibility/corporate-social-responsibility-market-integration/what-csr>).

由此可知，當公部門的協力夥伴是在組織願景與使命中強調公益性的非營利組織，或者是強調企業社會責任的企業，私部門的組織願景與使命將會成為組織在公私協力運作過程中的行為或決策指引，而會注重於公共利益的提升。而在本個案中筆者可透過後續的訪談內容檢視民間部門參與運動中心營運之動機，以觀察其在營運過程中有無受到組織本身的文化、願景、使命所影響，而強調組織的作為應符合公共利益。

參、研究對象與資料蒐集方法

本文欲探究在公私協力關係中如何確保公共利益，並進一步說明為何這些手段可以保障公共利益。有鑑於過去公私協力的相關文獻對於公共利益的討論較為不足，故較適合透過質性研究途徑瞭解現象或行為背後的意涵（潘淑滿，2022，頁 26）。在研究方法上，本文選擇透過個案研究法，其較適合用於回答「如何」及「為何」的研究問題，且組織的行動與背景脈絡息息相關，若欲瞭解組織本身或其行為的公共性，就必須先瞭解其所處的背景脈絡（林淑馨，2010，頁 287；潘淑滿，2022，頁 253；Moulton, 2009, p. 890）。

筆者選擇國民運動中心為本文個案，主要原因與國民運動中心的規劃與興建目的的相關。國民運動中心的發展主要源自我國民眾認為國內運動設施及場館不足，影響國民參與運動的興趣、頻率及固定參與的習慣（陳鴻雁、謝邦昌，2003，頁 392）。因此，為增加國民規律運動的習慣，同時保障公民運動權及多元文化的弱勢族群運動需求，而逐步改善我國的運動硬體設施（教育部體育署，2020）。政府前後共編列 116 億元作為補助地方政府興建國民運動中心之經費，在中央政策的推動與經費補助下，目前已完工啟用的國民運動中心已達到 61 座。為避免場館維護對地方政府財政及人力造成沉重負擔，故教育部體育署建議採用 OT（Operate-Transfer）方式營運（教育部體育署，2014），將國民運動中心交由委外廠商營運，藉由民間業者的創新及行銷能力提升經營效率，地方政府則負責履約管理，肩負督導之權責。

本文的抽樣方式主要採強度抽樣，選擇具有較高資訊密度和強度的個案進行研究，目的是尋找可以為研究問題提供豐富資訊的個案，而能對於公私協力關係中確

保公共性的途徑有更深入的了解（陳向明，2002，頁 141-142）。依據前述發展背景，本文選擇國民運動中心為個案的理由在於：首先，教育部體育署明文指出應以公私協力的委外經營（OT）模式營運，有助於本文聚焦於公私協力的營運階段，觀察營運過程中涉及的公共性及可確保公共性達成的手段。其次，國民運動中心之興建目的包含保障公民運動權及多元文化的弱勢族群運動需求之公益目的，故能協助筆者從國民運動中心的營運過程建構出未來相同類型運動設施營運時可保障公共性的手段。最後，由於我國運動中心共有 61 座，因此筆者將研究範圍限縮至新北市運動中心，因為新北市的運動中心有 16 間，數量為全台最多，加上自從 2012 年新莊運動中心啟用後，新北市的運動中心已發展超過十年，共交由 8 個不同的營運者進行管理，其中包括 2 個非營利組織，中國青年救國團及臺灣基督教青年協會（YMCA），還有 6 間民間企業如頂尖運動行銷股份有限公司、桑斯伯國際有限公司、遠東鐵櫃鋼鐵集團、長佳機電股份有限公司、世順國際有限公司及展昭國際企業股份有限公司。因此，由於運動中心僅涉及公私協力的營運階段，可彌補 Reynaers（2014）認為公私協力階段多元將難以認定公共性的問題，且興建目的涵蓋本文關注的公共性目的，加上所屬的營運廠商異質性較多元並且具有一定時間的營運經驗之下，故能提供本研究較為多元的觀點及豐富的資訊進行後續的分析。

為從個案中獲取充足的資訊進行後續的分析，筆者將採用菁英訪談法，由於組織內的菁英對於組織的運作管理有較深刻的瞭解，能提供深入且有意義的資料（林淑馨，2010，頁 235）。筆者以運動中心營運部門的主管人員為訪談對象，其在垂直層級上，必須與執行長甚至總公司進行營運現狀的會報；在水平層級上也必須掌控其他各部門營運狀況，故能提供筆者最完整的資訊。公部門訪談對象，則鎖定與各運動中心營運廠商在委託營運契約上有最為密切接觸的新北市體育處，其必須對於營運廠商的經營與管理負起監督之責，故最能瞭解各運動中心的營運現況。

由於公私部門在協力時扮演的角色不同，因此在訪談提綱的設計並不相同。公部門為新北市運動中心的主管機關，故訪談內容偏重於整體新北市運動中心的促參運作，特別是與營運契約和履約監督相關之內容。私部門則為運動中心的營運者，公私協力的公共性主要來自私部門的營運行為，主要詢問與營運相關事項以及運動中心曾舉辦的公益活動，詳細訪談提綱請參照附錄一。

本文實際訪談對象的基本資料詳見附錄二，在公部門方面，成功訪談一位對 16

間國民運動中心營運現況相當熟悉的新北市體育處專員。私部門則訪談包括新莊、樹林、三鶯、新五泰、林口、土城、新店等 7 間新北市運動中心的 8 位受訪者，其中由非營利組織所營運的運動中心有 3 間，企業營運的則有 4 間，並且所訪談的對象主要為經理級以上，最高層級更是到執行長。然而，由於公部門僅成功訪談一位人員，故公部門的訪談資料偏向是對於私部門訪談的補充，以便與私部門的訪談內容進行交互驗證，後續的分析主要是以私部門的訪談內容為主。儘管如此，整體而言仍提供筆者相當豐富的一手資料。

肆、公私協力中確保公共性的手段

綜合前述從文獻歸納出之確保公私協力公共性的手段，筆者透過深度訪談運動中心相關人員，瞭解運動中心現有的公益行為，並進一步瞭解各類公益行為背後的動機，以觀察未來我國在執行公私協力的過程中可透過哪些方法落實公共性。

一、法律規範與契約

(一) 法律規範

1. 弱勢族群依法規享有優惠

國民運動中心的興建目的是希望能培養國民的運動習慣，除鄰近居民之外，也應讓較無能力負擔場館設施費用的弱勢族群，同樣享有運動的機會。故運動中心對於兒童及長者依據兒童及少年福利與權益保障法第 33 條第 3 項、老人福利法第 25 條給予價格優惠，而對於身心障礙者，則是依身心障礙者權益保障法第 59 條給予價格優惠，若未確實履行則可依同法第 104-1 條規定予以警告，甚至罰鍰及公告事業單位及負責人姓名。

2. 運動場所符合法規之無障礙空間設計

在運動中心的硬體設施部分，受訪者表示相關法令規定充足，如身心障礙者權益保障法第 57 條第 2 項便要求公共建築物針對其通道、出入口、樓梯、電梯、停車場等必要處設置無障礙設備及設施，否則將無法核發使用執照或對外開放使用。故

運動中心在興建之初便是依照法律規範所興建，符合無障礙空間的要求，營運廠商主要負責營運、管理及維護營運資產，因此其實很難就建築物本身的設計進行太大的調整（B1、B2、B3、B4、B5、B7、B8）。

我們對這個身心障礙…法令規定裡面你的一些設施就必須是友善的環境，比如說浴室、廁所、泳池還有那個健身中心這些地方…。（B4）

（二）運動中心委託營運管理契約

1. 開放公益時段免費供特定民眾使用

在委託營運管理契約的部分，規定運動中心需有免費的公益時段提供 65 歲以上長者及低收入戶身分民眾使用，公益時段的開放時間為周一至周日上午八點至十點及周一至周五的下午兩點至四點（寒、暑假、例假日、國定假日下午不開放）（G1、B4）。

公益時段…可能早上 8-10 點，下午 2-4 點，65 歲以上老人進去就是游泳池然後體適能免費，這個就是我們直接在契約下明定的。（G1）

公益時段他除了提供給老年人，另外他也提供給所謂的低收入戶…。
（B4）

2. 部分營業收入需回饋市府辦理公益活動與培育人才

根據委託營運管理契約的規定，私部門必須提撥每年預估營業額的 3% 作為辦理新北市運動推廣、公益活動、行銷推廣等費用，另外每年預估營業額的 1% 則用以培育新北市各級學校之運動人才。這兩筆費用皆屬於私部門每年的固定支出（B1、B3、B4、B5、B7、B8）。

…就是我們會有 3% 的公益回饋，…然後還有 1% 的運動優秀人才的補助。（B1）

3. 舉辦固定時數的免費公益課程

另外，市府在委託營運管理契約上亦要求私部門每年必須舉辦固定時數的公益課程，主要依運動中心所處的區域，考量其交通便利性與區域人口數設定應達成之

參與人次，藉此保障民眾能因運動中心的興建而受惠（G1、B4）。

公益課程其實沒有限定時段，但是我們有限定他場次，主要可能一年要辦理幾小時，那他們就是針對說比如說 100 小時好了，那他們就針對 100 小時去規劃公益課程。（G1）

除對一般民眾開設的公益課程之外，2015 年 9 月開始，市府要求各運動中心需加入「週二樂齡日」計畫，固定為銀髮族設計專屬免費運動課程及健康講座，⁶並且同樣在委託營運管理契約中規定各運動中心應達成的標準，截至目前為止，市府推行週二樂齡日每年公益運動課程的平均開課數達 1,700 班次，參與的樂齡人口達 32,700 人，總服務人數更已超過 200,000 人（G1、B1、B2）。⁷

長者就是我們樂齡日，我們每周二的早上可能 9 點到 10 點這一個小時就是讓一些長者就是來報名上課，一次報名是兩個月為一期，就每個禮拜二固定來這邊上可能瑜珈，桌球、羽球場他們也可以自己使用這樣。（B2）

4. 採平價收費標準以達推廣運動之目的

為符合運動中心推廣全民運動的目的，各項場館設施的費用主要是由市府訂定並規範於委託營運管理契約中，營運廠商對於價格只有部分微調的空間，藉此保障市民能夠以合理的價格享受一定品質的服務（G1、B1、B2、B7、B8）。

運動中心算是公益設施…我們主要就是要回饋市民…盡量不會去隨意地再去調高他的收費，…收費標準其實都要報給我們的市府同意。（G1）

體育處基本上會訂一個價錢給我們，但我們就是在那個價格的範圍以內…我們不能超過這個價錢，我們可以低不能高…。（B2）

⁶ 參閱郭顏慧（2015），《新北市》週二樂齡日 8 運動中心推免費課程。自由時報，9 月 2 日（2021 年 8 月 24 日，取自 <https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/911999>）。

⁷ 參閱新北市政府施政成果網（2023 年 2 月 15 日，取自 <https://wedid.ntpc.gov.tw/happiness/detail/QP9z2z3OdrDp>）。

從前述內容可以發現在委託營運管理契約內，有許多公益相關的條款需要私部門履行，並且公益條款的執行標準皆有清楚的訂定（G1、B3、B4）。

（公益）就是契約規範，契約都會有規範固定的節、時數還是時段，他們就是基本標準達到就可以了。（G1）

…這個就是配合…合約裡面的這個公益的精神嘛！那當然我們照合約要辦一些所謂的公益活動或課程…。（B4）

私部門必須如期完成這些公益條款，否則將無法通過公部門每年定期進行的績效評鑑，而影響到契約到期後的優先續約權，特別是公益條款的完成度是公部門在評鑑過程中最重視的項目之一，因此私部門會願意配合契約內的公益條款（G1、B1、B4、B5、B7）。

（評鑑）主要還是契約面有的東西，可能契約面裡面有講說可能固定每年要做多少公益時段、公益課程…。（G1）

…這種評鑑的方法，他是比較著重在你這個場館這個年度，你合約裡面關於公益的履行的狀況…。（B5）

…然後如果我們在第一約的前面四年，有一年考核沒過就沒辦法取得第二約的優先續約權…。（B1）

除此之外，在雙方的委託營運管理契約中更有履約缺失及違約的相關規定，若私部門未能完成前述公益條款事項，公部門可依約登記缺失，並且要求私部門限期改善，若屆期未改善者，公部門可按日裁罰一萬元之懲罰性違約金至私部門改善之日。如情節重大更是能以違約方式處理，除可按日裁罰五萬元懲罰性違約金至改善之日外，當累積的裁罰金額過多時，公部門甚至能逕行終止契約。不過受訪者表示一般而言並不希望雙方撕破臉，因此多半會遵守契約規範。

…逼不得已我相信甲方也不會啟動的條款，就是提前終止合約…因為我今天一旦啟動到我被提前解約代表撕破臉，我再也不要跟你玩這個東西（運動中心）了…那我相信以業者的角度而言，都不會想走到這一步…。（B3）

二、回應利害關係人的期待與行為

（一）辦理社區性活動，回應居民的期望

運動中心興建之前，新北市政府就曾對鄰近居民進行可行性分析，調查發現鄰近民眾希望運動中心成立後多舉辦藝文表演、社區聯誼及親子活動。儘管這些活動並非運動中心的主要業務，但從受訪者的回應發現私部門仍會在節慶時協助鄰里長舉辦活動，進行社區的安全或宣導。另外還會舉辦社區型運動競賽及改造運動場地舉行簡單的趣味競賽，成為社區舉辦聯誼活動的地點，讓居民之間能夠聯繫情感（B1、B6、B7、B8）。

…我們一年都會有兩三場的活動…像類似闖關，我們有去年就是搬一個大氣墊來，然後那個氣墊是有一些關卡的，然後就是你要通過那整個氣墊之後，我們來計算秒數。（B1）

…我們有辦所謂的里長盃，譬如說里長盃的撞球賽，那今年的話我們要辦的是射擊，就是其實有點回饋。（B6）

甚至我們也舉辦社區的一些像聖誕節的活動…合作的模式大概是提供場地…那總是會吸引到各類的民眾來參加…那他們就願意後續的繼續參與這樣的服務…里長做一些社區的一些安全或者是消防或者是一些宣導，我們就配合…。 （B7）

（二）立法部門的外在監督，迫使公私部門調整公益回饋金使用模式

前述有提及委託營運契約內有規定 3% 公益回饋金及 1% 的體育人才培育基金，此類回饋金起初是由私部門自行擬定回饋計畫，但由於過去曾因回饋金的核銷名目與明細不一致產生爭議，引發市議員質疑回饋金若無法落實，是否會影響公共利益。⁸因此，市府在接受市議員的質詢後，為確保回饋金的合理用途，並讓款項運用公開透明，最終改變回饋金使用模式，轉而統一管理兩筆費用，以避免公共利益

⁸ 參閱莊琇閔（2011），黃平洋：運動中心「回饋」自己喝咖啡。聯合報，5月31日，B1版。

遭受侵害的風險（B4、B7）。

…市府方面有接觸到民意代表在議會的質詢覺得說，萬一營運單位沒有辦法落實去執行的時候，是不是這一方面就會跳票…就影響到他的政策…就請營運單位把原本預估要做為運動推廣以及優秀選手培育的這些經費直接提列出來…交給體育處。（B7）

（三）民間部門的競爭促使公益回饋的金額提升

當運動中心準備選擇營運對象時，有意參與的私部門必須於投標時決定每年欲投入的公益回饋金額，此筆款項屬於私部門自行提出的項目，招標文件中並未對金額有所限制，僅列為評選的眾多標準之一。從受訪者的回應也顯示私部門會考量競爭對手的數量與能力而提高回饋金的數額，希望在招標時取得優勢（B4、B5、B8）。由此可見，私部門其實是受到競爭者的影響，而提升額外辦理公益活動的預算，進而讓運動中心可舉辦更多公益活動，確保更多民眾得以受惠。

這個另外就是有一個所謂的額外承諾，你 OT 廠商自己提出來說我在一年的裡面我要多少預算，我是額外的辦理一些甚麼公益活動，那這個就大家就不見得是一樣的，他也沒規定你一定要多少。這個當初在競標的時候就會提出來了，那基本上你提的越高那當然是更有利嘛！（B4）

…因為這就是跟投標的一些條件有關係…應該說這（自提回饋）就是所有眾多條件的其中一項…。（B8）

三、符合組織願景與使命

除前述法律規範與契約及回應利害關係人的期待之外，組織願景與使命同樣能確保運動中心公共性的達成。受訪者的回應表示，運動中心所舉辦的公益活動，並沒有特別多元，大多仍是依循委託營運契約中規定的項目，但在量的方面，公益活動的時數與參與人次經常是超出契約規範的標準，甚至達到標準的兩倍以上（B3、B7、B8）。

我們還是扣著市政府希望我們做的事情，只是我們堂數辦得比較多啦！…然後他會規範甚麼項目…就在這個項目之下去多做。（B3）

你那個（契約）上面看到的是 5,280 個小時，那我們執行了 11,161 個小時，也就是執行率是達到 211.38%…就是說除了政府他規定要求的項目，我們一定都會做到，我們還會多做很多的…。（B7）

我們如果%數比的話，…大概我們都做到 120% 左右…我們其實每年都是超過的。（B8）

不管是企業還是非營利組織，願意額外花費成本多舉辦公益活動的運動中心經營者皆提到，原因在於這些公益行為與自身組織的文化與理念相符合，因此最終所呈現的數據，並非僅是為了符合契約規範的目標而已，組織在執行這些公益行為時，同樣也是為了實現自己的組織目標。

其實我們老闆他本身就是體育出來的體育人…他希望可以自己的力量來做類似像回饋社會責任的一些事情。（B3）

從 B3 的訪談內容提到領導者有著回饋社會責任的想法，實際觀察其組織的經營理念則是「開發具有運動、休閒、健康且有助提升人類生活品質之產品與服務」，可見組織有著為人類生活品質及為社會著想的理念。因此，在運動中心的營運過程中，該組織與政府合作設置樂活健康中心，專門為銀髮族打造安心的運動環境及合適的器材設備，滿足長者的運動需求。

…其實我講白，那個地方（樂活健康中心）就是在賠錢，但其實我們就是想說…能不能給一個長者安心無虞的運動環境跟器材設備…所以那時候我們老闆才決定說那不如就試試看…。（B3）

至於 B7 本身的組織使命則為「團結青年同道、發揚基督精神、培養健全人格、建立美滿社會。」因此在運動中心營運的過程中，也積極與相關的地方型組織結合，照顧社區內的弱勢家庭，並且透過舉辦這些公益活動落實組織社區服務及讓社會更加美好的理念。

…跟睦鄰基金會我們做對社區一些比較弱勢的小朋友的關懷…這附近也有一個靈糧堂教會…或者是一些比較弱勢的孩童的輔導…。（B7）

…透過這些服務，我們落實了透過政府的公有場館，我們落實了我們社區服務的一個機構的使命…我們透過這些服務，我們也培養了很多的年輕人。所以這個與我們的經營的目標是吻合的，所以我們為甚麼我們願意自動自發？因為這本來就是我們的使命的一部分。（B7）

B8的組織願景則定位為「以公益為主的服務型社會企業」，持續推動教育、公益、服務、健康四大志業。正因組織的理念與願景與教育性及公益性有關，而使得於經營運動中心時，願意積極聯繫其他需要幫助的非營利組織提供協助，並且執行超出契約規範的公共服務時數與場次。

…本身我們本身比較偏向教育跟公益性的這種團體的組織，所以這樣子的文化會也是讓我們決定會想要多做一些甚麼…。（B8）

…我們有跟世界展望會還有家扶我們都有合作…像在暑假我們會做一些營隊的活動…就是我們這個籃球營，我們25個小朋友好了，那我們就提供5個免費的名額給比較弱勢的…（小朋友）。（B8）

伍、分析與討論

公私協力的目的除降低政府財政負擔及提升服務品質和效率之外，還包含整合社會資源解決社會問題與增進公共利益等公共性目的，故公私協力的過程必須關注如何能確保公共性的達成。從訪談資料發現，運動中心確保公私協力公共性的手段包括法律規範與契約、回應利害關係人的期待與行為及符合組織願景與使命。另外，筆者透過訪談內容還發現公益行為若能結合運動中心的服務，或許能創造出公私協力理想中的雙贏局面。筆者接續將就訪談資料與文獻檢閱內容，說明本文的研究發現。

一、「強制力」為確保公私協力公共性的關鍵

過去對於公共性的討論，有學者認為法律規範的內容會隱含公共利益（Bozeman & Moulton, 2011, pp. i363-i364），故只要公部門忠實的執行法律，便能

達成實現公共利益的目的（程明修，1999，頁 85）。而在公私協力關係中，公部門屬於有能力建立規則、扮演監督角色並控制賞罰的一方，所以在其制定的契約內文中亦會規定私部門應完成的公益事項（Min et al., 2020; Reynaers, 2014），以確保公私協力的公共性。從受訪者的回應發現，在運動中心的營運過程中確實會因為法律規範及契約的拘束，而重視公共利益，如「…符合法規的規範…」（B8）、「…法規本來就規範要那麼多…」（B5）、「…這是合約裡面要求的…」（B1）、「…照合約要辦一些公益活動或課程…」（B4），可見運動中心的營運者非常重視法律規範與契約所規定的內容。

事實上，不只是運動中心，其他公私協力關係皆會簽訂契約，規定雙方的權利義務，加上立法院制定的法律規範，本就需要全國人民共同遵守，再加上法律規範與契約皆有高度的拘束力，因此在公私協力關係中，法律規範與契約可說是保障公私協力公共性的最重要手段。特別是法律規範具有可預見性，私部門參與公私協力前，可參考促參法及其他法律相關規定，初步瞭解自身的權利義務。就契約而言，公開招標時，公部門亦會提供委託營運管理契約草案讓有意參與的私部門詳閱其內容。換言之，當參與者瞭解相關規定後，仍願意參與公私協力的運作，即代表其同意後續營運所需履行的權利義務，部分受訪者（G1、B3、B4）在提及法律規範與契約對公益行為的要求時，也表明由於相關要求早已事先訂定，實際履約時自然沒有立場抱怨。其次，無論是法律規範或契約皆在公佈或簽約後具有強制力，若未能遵守法律規範與契約的要求，公部門可依規定要求私部門改善，情節嚴重者可連續處以罰鍰或違約金，甚至能提前終止雙方的協力關係，對私部門後續若欲持續承接公部門標案而言，將產生重大的負面影響。私部門受限於法律規範與契約的強制力，同時為避免自身的利益受損，而會依照法律規範與契約的要求確保公私協力的公共性。

二、確保公私協力公共性的手段之間存有互補性

雖然本文認為法律規範與契約為確保公私協力公共性的最重要手段，但是在實際運作的過程中可能會發現其仍有缺陷，特別是公私部門雙方所簽訂的契約經常是不完全的（曾冠球，2019b，頁 62-63；Koppenjan, 2005, p. 141）。公私部門在訂約時受限於各自的有限理性，欲透過精確的文字來概括履約階段可能產生的問題並不

容易，特別是當契約期限較長，更容易因為外在環境的變化而導致原先草擬的條款有不足之處（曾冠球，2019b，頁 60-61）。在公私協力的履約過程中，契約的不完全性將會使得公私部門在面臨契約規範模糊或是定義不明的問題時，給予公私部門各自解釋契約的空間，導致雙方在釐清責任歸屬時，對於問題的前因後果產生不同主張，而在協力關係中產生爭議（柯于璋，2020，頁 59；曾冠球，2019a，頁 83-84，2019b，頁 61；Brown et al., 2006, p. 326）。

有鑑於契約的不完整性，筆者認為僅透過法律規範與契約作為確保公私協力公共性的手段有所不足，還需要從外部透過利害關係人的期待與行為以及從組織內部的組織願景與使命去補充法律規範與契約的不完整性。由於公私協力的運作處於開放式的動態環境當中，從先前文獻發現外部利害關係人的干預將會影響公私協力的運作，因此透過外部利害關係人能夠要求公私協力的行為者重視公共利益。從受訪者的回應顯示使用者、立法部門及私部門競爭者的要求或行為，同樣可確保運動中心的公共性。首先，若未能滿足使用者的要求而使其不滿，無論對公部門或私部門皆容易形成公關危機，公部門主管或首長必須承擔相關責任，私部門也可能面臨企業形象不佳且影響運動中心的營運效益。其次，立法部門在權力分立的情況下，可對行政部門進行質詢，故公部門為避免受到立法部門的責難，將遵循民意代表的要求，提升對公共利益的重視。最後，私部門之間為參與公私協力將會互相競爭，而公部門將公共性納入評選條件，將可因為私部門相互競爭的結果，而提升公私協力所達成的公共性。因此，本文的訪談結果證實公私部門雙方的確會因為回應利害關係人的要求和行為而更重視公私協力的公共性。

除透過外部利害關係人之外，本研究發現還能藉由組織內部的願景與使命讓私部門能自主的重視公共利益，當組織本身即重視公共價值，對於契約上的公益條款就不會如此斤斤計較，甚至會主動執行額外的公益項目。此一手段之所以特別強調私部門的組織願景與使命原因在於以握有行政權的公部門而言，追求公益本就是行政的重要特徵（翁岳生，2006，頁 11）。而參與公私協力的私部門可能為非營利組織或企業，一般而言，由於非營利組織本身便具有公益使命，所以會比一般企業更重視公共性（林淑馨，2012，頁 92；Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011, p. 5）。然而，就企業而言，近年蓬勃發展的企業社會責任（CSR）、企業永續發展（ESG）及永續發展目標（SDGs）等概念經常作為評估企業營運的指標，導致企業在追求盈餘

之外，亦逐漸關注其社會責任，而同樣願意重視公共性。近期的研究也發現，當參與協力的私部門為非營利組織，或者是組織願景與使命中有特地強調公共價值的組織，在協力過程較會注重於提升公共利益（Min et al., 2020, pp. 386-387）。本文的訪談結果亦證實前述的研究發現，若運動中心的營運者其組織願景與使命包括社會責任（B3）或公益使命（B5、B6、B7、B8），其會認為執行公益行為屬於實現組織使命的一部分，因此會願意主動增加辦理公益活動及講座的次數。由此可見，未來在推動公私協力運作選擇協力對象時，無論是非營利組織還是企業，公部門可選擇其願景與使命包括公部門欲確保之公共利益的組織，使其得以在公私協力過程中同時實現自身組織願景與使命，以此確保公私協力的公共性。

三、公共利益與商業利益能否兼顧？

綜觀過去公私協力的相關文獻，公私協力夥伴關係經常受到財務因素主導，忽略其創造社會價值的機會（陳金哲，2012，頁 146；劉憶如等人，2000，頁 42-44；Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011, p. 2; van den Hurk & Hueskes, 2017, p. 785; Wettenhall, 2003, p. 94）。而且公私協力的過程中公共利益與商業利益之間的權衡問題，確實是私部門參與協力時會面臨到的挑戰（李柏諭，2011，頁 66）。因此，從文獻觀點而言，在公私協力的過程要同時兼顧公共利益與商業利益相當困難。

但是，筆者分析訪談結果卻發現部分受訪者指出其執行公益行為背後的原因是希望藉此提升組織的商業利益，亦即在執行公益的過程中，達成刺激運動中心消費的目的（B1、B2、B3、B8）。具體而言，私部門會將公益活動的癌症篩檢參與憑證轉換為運動中心課程的折價券，或者是藉由舉辦免費公益課程利用體驗行銷（Experiential Marketing）⁹的概念，提升民眾消費意願，還能順便達成契約要求的公共性。換句話說，本研究發現私部門舉辦公益活動，一方面能滿足公部門契約對公益事項的要求，另一方面則可作為推廣及宣傳運動中心的手段。私部門將公益活動結合促銷優惠，吸引民眾消費以增加運動中心的收益，由此證明在公私協力的營

⁹ Schmitt（1999）提出體驗行銷認為人是理性與情感兼具的生物，在購買產品或服務時，除了理性考量實際的功能和效用之外，有時候仍會因為使用產品或服務時的感受，影響其購買意願。

運中公共利益與商業利益並非完全無法共存。

陸、結語

為彌補公私協力領域中對公共性討論不足的現況，筆者整合目前文獻，發現法律規範與契約、回應利害關係人的期待與行為及符合組織願景與使命等三種方法能確保公私協力的公共性。筆者選擇新北市運動中心為研究個案，透過深度訪談瞭解運動中心的公益行為，藉由文獻與實證資料的分析，歸納出我國公私協力運作中，可確保公私協力公共性的手段，並觀察到公共利益與商業利益並非全然互斥，從此等研究發現，本研究提出以下建議。

在實務面的政策建議部分，首先，公私協力的法律規範與契約應賞罰分明，積極創造私部門保障公共性的正面誘因。本研究發現在公私協力運作過程中，法律規範與契約為確保公共性的主要手段，特別是公私部門雙方簽訂的委託營運管理契約。契約內文包括私部門應完成的公益事項以及私部門在履約過程中發生缺失或違約的處理方式與相關罰則，因而對私部門產生拘束力，迫使私部門必須遵守契約內的公共性規定。值得注意的是，透過法律規範與契約的拘束力要求私部門確保公共性僅是相對消極的方法，儘管私部門未遵守規範與契約將受到裁罰，但實際上在契約管理的過程中，公部門卻可能基於許多不同原因而未能開罰（曾冠球，2019a）。因此，就保障公私協力的公共性而言，筆者認為應同時從積極面著手，針對私部門額外執行的公益行為，公部門應適時給予正向誘因的獎勵，鼓勵其持續提升公共利益。如有受訪者曾提到其年度辦理的公益課程時數及參與人次皆超出契約規定（B3、B7、B8），這些額外執行的公益行為，同樣增加全體社會的公共利益，故筆者認為可依其額外執行公益行為的比例，在委託營運管理契約中提供正面的誘因，如年度評鑑酌予加分、營運權利金減免，甚至進行公開表揚，透過賞罰分明的方式，強化私部門額外執行公益行為的動力。

其次，在本文的研究個案中，公共利益與商業利益並未如過去文獻所示有相互衝突的情形，甚至私部門舉辦活動促進公共利益的同時還能提升自身營運的收入。換句話說，本個案證實公私協力的過程中，若是個案或附屬設施可創造商業價值，私部門若能將公益活動與自身事業進行結合，在達成公共利益的同時提升自身的商

業利益，或許能藉此達到公私協力原先預期的雙贏成果。

因此，後續公私協力的運作，若希望公共利益與商業利益得以共存，就私部門而言，應發揮其行銷的專業能力與特有的彈性及創新思維，思考如何讓契約規範的公益事項能達成對外推廣及宣傳的效果，藉此提升營運可得的效益。就公部門而言，其進行公私協力的主要目的之一就是希望提升公共利益，因此，公部門也應適時給予私部門達成公共性的誘因。如本文受訪者就提及當公部門收取的權利金增加，私部門為考量成本，自然無法提升服務品質及額外執行公益活動（B4、B7、B8），故若是公部門能夠在權利金部分釋出善意，或者是讓私部門能夠將權利金的部分金額用於舉行公益活動，或許有助於私部門藉由公益活動吸引民眾的消費，讓私部門在增加收益的同時，確保公私協力的公共性，達成真正雙贏的局面。

而後續研究建議部分，本研究雖發現三種能確保公私協力公共性的手段，但卻並未討論三個手段之間的交互作用關係。特別是公私協力案件皆會涉及相關的法律規範並且簽訂契約，而法律規範與契約的內容卻僅屬於最基本的公共性要求，若能同時透過回應利害關係人的期待與行為及符合組織願景與使命將提升公私部門雙方對於公共利益的重視，則更有可能提升公私協力達成的公共性。以本研究為例，對於營運者每年應固定達成的公益活動時數要求，不僅僅只透過法律規範與契約達成，若營運者本身組織願景與使命涉及公共價值，則在達成組織使命的驅使下將會舉辦超出契約規定時數的公益活動，而增加公私協力的公共性。因此，後續研究者或許能以這三種手段為基礎，觀察不同手段之間的交互運用是否能強化公共性的達成，而使得該公私協力個案有較高的公共性。

最後，本研究仍存有研究限制，故所得出之研究發現與結論仍不宜過度推論。首先，本文的實證訪談資料主要來自於運動中心的營運者，儘管訪談對象原先包括公部門人員，不過因當時正值疫情高峰期業務繁忙，僅成功訪談一位公部門人員，故本文相對較缺乏公部門的觀點。其次，本文對於何種行為屬於運動中心的公共性，主要由受訪者的主觀判斷，並且輔以契約規範中的公益條款而定。公共性及公共利益最受批評之處即在於其模糊性和每個人所採用的概念並不同，因此筆者並無法確保私部門所認定的公共性與公部門或者使用者認定的公共性是否一致。再者，儘管本文發現組織內部的願景與使命能讓私部門自主的重視公共利益，但訪談資料僅來自於私部門單方面的說法，並不能因此忽視私部門追求營利的特性，同時組織

使命與組織行為之間的關聯仍受許多因素影響，故此一研究發現在後續研究的應用上應特別留意。

參考文獻

- 方世杰、李慶芳（2016）。公私部門夥伴關係之特質、整合型研究架構與研究方向。《**組織與管理**》，9（2），1-29。
- 王千文、陳敦源（2012）。形式上還是實質上的「公私協力」：全民健康保險總額支付制度個案分析。《**公共行政學報**》，（42），99-137。
- 王業立（編）（2017）。《**政治學**（二版）》。晶典文化。
- 王穆衡、陳其華、張世龍（2009）。《**民間參與公共建設制度之探討**》。交通部運輸研究所。
- 全鍾燮（Jun, J. S.）（1997）。《**公共行政：設計與問題解決**（黃曙曜譯）》。五南。（原著出版於1986）
- 吳庚、盛子龍（2017）。《**行政法之理論與實用**（增訂十五版）》。三民。
- 吳英明（1993）。公私部門協力關係和「公民參與」之探討。《**中國政治評論**》，2（3），1-14。
- 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。
- 李宗勳（2004）。公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程。《**公共行政學報**》，（12），41-77。
- 李柏諭（2011）。跨部門治理的理論與實踐：以蓮潭國際文教會館的委外經驗為例。《**公共行政學報**》，（40），41-76。
- 李惠宗（2015）。《**憲法要義**（七版）》。元照。
- 邢志航（2018）。公私協力開發觀光遊憩設施獎勵民間財務投資（PFI）與協商機制之研究。《**物業管理學報**》，9（2），31-46。
- 林淑馨（2000）。從學理來探討公益性和企業性問題—以日本的民營化為例。《**中國行政評論**》，9（4），111-132。
- 林淑馨（2005）。日本型公私協力之析探：以第三部門與 PFI 為例。《**公共行政學**

- 報，（16），1-31。
- 林淑馨（2009）。日本公私協力推動經驗之研究：北海道與志木市的個案分析。公共行政學報，（32），33-67。
- 林淑馨（2010）。質性研究：理論與實務，巨流。
- 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）。日本地方政府促進非營利組織協力之理想與現實。政治科學論叢，（51），91-128。
- 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。
- 林鍾沂（2018）。行政學（增訂二版）。三民。
- 周信輝、蔡志豪（2016）。價值基礎策略觀點之公私部門夥伴關係的價值共創：以文創產業之駁二藝術特區為例。組織與管理，9（2），31-71。
- 周繼祥（2005）。政治學：21 世紀的觀點。威仕曼。
- 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（2012）。民主治理中準政府組織的公共性與課責性：對於我國捐助之財團法人轉型的啟示。人文及社會科學集刊，24（4），497-528。
- 海沃德（Heywood, A）（2009）。政治學新論（楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆譯）。韋伯文化。（原著出版於 2007）
- 泰達運動顧問有限公司（2017）。新北市政府體育處新店國民運動中心委託民間營運管理（OT）案可行性分析報告書。新北市政府體育處。
- 翁岳生（2006）。行政的概念與種類。載於翁岳生（編），行政法（三版，頁 1-29）。元照。
- 財政部推動促參司（2024）。民間參與公共建設已簽約案件效益表，3 月。2024 年 4 月 1 日，取自 <https://ppp.mof.gov.tw/WWW/ref.aspx?mid=484EC4C909412F3A&oid=0708E7C43B44541D>
- 教育部體育署（2014）。國民運動中心規劃參考準則，3 月。2023 年 6 月 3 日，取自 <https://www.sa.gov.tw/PageContent?n=2416>

- 教育部體育署（2020）。**前瞻基礎建設—城鄉建設充實全民運動環境計畫**，8月。2023年6月3日，取自 <https://www.sa.gov.tw/PageContent?n=4612>
- 曼昆（Mankiw, N. G.）（2014）**經濟學**（王銘正譯）。新加坡商聖智學習亞洲私人有限公司。（原著出版於2012）。
- 張鎧如（2018）。初探我國地方政府從事災害防救組織協力之動機：理論與實務的比較。**公共行政學報**，（54），79-125。
- 許耿銘、林淑娟（2015）。公私協力推動環境犯罪防治之研究—大台南環檢警結盟之個案分析。**中國行政評論**，21（2），75-105。
- 許國賢（2011）。民主生活與公共利益：一個預備性的考察。**行政暨政策學報**，（53），1-24。
- 郭恆成建築師事務所（2012）。**板橋、中和及土城區國民運動中心新建工程委託規劃設計、監造暨促參可行性評估技術服務案（OT）可行性評估報告書**。新北市政府體育處。
- 陳向明（2002）。**社會科學質的研究**。五南。
- 陳金哲（2012）。契約委外與都市政治：台南市立醫院第三期委外經營為例。**政治科學論叢**，（53），121-161。
- 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），111-145。
- 陳恩儀（1997）。論行政法上之公益原則。載於城仲模（編），**行政法之一般法律原則（二）**（頁151-189）。三民。
- 陳清秀（2006）。行政法的法源。載於翁岳生（編），**行政法**（三版，頁95-144）。元照。
- 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。
- 陳慈陽（2005）。**行政法總論：基本原理、行政程序及行政行為**。陳慈陽。
- 陳新民（2002）。**憲法基本權利之基本理論（上）**（五版）。元照。
- 陳鴻雁、謝邦昌（2003）。**我國國民運動意識之調查研究**（編號：Ncpfs-All-091-002）。行政院體育委員會。
- 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 (2019a)。契約課責的弔詭：政府處理履約績效不佳廠商之多重考量。《東吳政治學報》，37 (1)，55-114。
- 曾冠球 (2019b)。不完全契約與夥伴關係—促進民間參與公共建設個案之研究。《臺灣民主季刊》，16 (3)，59-112。
- 曾冠球、黃玉龍 (2016)。公共服務模式之興替：以西門商圈街道家具治理為例。《東吳政治學報》，34 (1)，155-208。
- 萊文 (Levine, H. M.) (2007)。《政治學：議題與爭辯》(王業立、郭應哲、林佳龍譯)。韋伯文化。(原著出版於 1993)
- 程明修 (1999)。從行政法之觀點論行政之公共性。載於城仲模 (編)，《行政法之一般法律原則 (一)》(頁 79-115)。三民。
- 詹立煒 (2019)。公私合夥的衝突與管理—促參法制度性爭議案例解析。《中國行政評論》，25 (3)，24-51。
- 潘淑滿 (2022)。《質性研究：理論與應用》(二版)。心理出版社。
- 劉憶如、王文宇、黃玉霖 (2000)。《BOT 三贏策略》。商鼎。
- American Society for Public Administration [ASPA]. (2013). *Practices to promote the ASPA code of ethics*. American Society for Public Administration. Retrieved May 30, 2023, from <https://www.aspanet.org/ASPA/ASPA/Code-of-Ethics/Code-of-Ethics.aspx?hkey=5b8f046b-dcbd-416d-87cd-0b8fcfacb5e7>
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.
- Bozeman, B., & Moulton, S. (2011). Integrative publicness: A framework for public management strategy and performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), i363-i380.
- Brinkerhoff, D. W., & Brinkerhoff, J. M. (2011). Public-private partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance. *Public Administration and Development*, 31(1), 2-14.
- Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2006). Managing public service contracts:

- Aligning values, institutions, and markets. *Public Administration Review*, 66(3), 323-331.
- Bunch, B. (2012). Preserving the public interest in highway public-private partnerships: A case study of the state of Texas. *Public Budgeting & Finance*, 32(1), 36-57.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- dos Reis, C. J. O., & Gomes, R. C. (2023). Public value creation and appropriation mechanisms in public-private partnerships: How does it play a role? *Public Administration*, 101(2), 693-715.
- English, L. M. (2006). Public private partnerships in Australia an overview of their nature, purpose, incidence and oversight. *The University of New South Wales Law Journal*, 29(3), 250-262.
- European PPP Expertise Centre [EPEC]. (2022). *EPEC Data Portal*. Retrieved May 30, 2023, from <https://data.eib.org/epec/sector/Recreation%20and%20Culture>
- Hodge, G. A., & Greve, C. (2007). Public-private partnerships: An international performance review. *Public Administration Review*, 67(3), 545-558.
- Hodgson, N. A. (2022). Aging in place: The role of public-private partnerships. In O. S. Mitchell (Ed.), *New models for managing longevity risk: Public-private partnerships* (pp. 91-104). Oxford University Press.
- Hughes, O. E. (2018). *Public management and administration: An introduction*. (5th ed.). Palgrave Macmillan.
- Jamali, D. (2004). Success and failure mechanisms of public private partnerships (PPPs) in developing countries: Insights from the Lebanese context. *The International Journal of Public Sector Management*, 17(5), 414-430.
- Klijn, E.-H., & Teisman, G. R. (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnerships: An analysis of dutch cases. *Public Money & Management*, 23(3), 137-147.
- 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.
- Lund-Thomsen, P. (2009). Assessing the impact of public-private partnerships in the Global South: The case of the Kasur tanneries pollution control project. *Journal of Business Ethics*, 90, 57-78.

- Min, N., Lee, K.-H., & Yang, K. (2020). Multidimensional publicness and collaboration for community benefits: The case of U.S. hospitals. *Public Administration Review*, 80(3), 381-390.
- Moulton, S. (2009). Putting together the publicness puzzle: A framework for realized publicness. *Public Administration Review*, 69(5), 889-900.
- Pesch, U. (2008). The publicness of public administration. *Administration & Society*, 40(2), 170-193.
- Reynaers, A. M. (2014). Public values in public-private partnerships. *Public Administration Review*, 74(1), 41-50.
- Schmitt, B. (1999). Experiential marketing. *Journal of Marketing Management*, 15(1-3), 53-67.
- Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (2017). *Classics of public administration* (8th ed.). Cengage Learning.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66(S1), 20-32.
- van den Hurk, M., & Hueskes, M. (2017). Beyond the financial logic: Realizing valuable outcomes in public-private partnerships in Flanders and Ontario. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(5), 784-808.
- Wettenhall, R. (2003). The rhetoric and reality of public-private partnerships. *Public Organization Review*, 3(1), 77-107.

附錄一 訪談提綱

訪談對象	題號	題目
公部門	1	請問公部門在招標階段時，面對非營利組織及企業兩種不同類型的投標者參與國民運動中心營運的競標有甚麼看法？
	2	想請問就貴單位與營運者的互動而言，非營利組織的營運者及企業的營運者，兩者在公私協力實際履約時有甚麼差異？
	3	請問目前公部門在聯合督導評估委員會的績效管理考核上，有沒有在什麼方面遇到困難？後續如何解決所面臨的困難？
訪談對象	題號	題目
私部門	1	請問貴公司決定投入國民運動中心營運的原因為何？
	2	請問貴公司除了公益時段及公益課程的實施之外，還有其他有關回饋公益相關的活動或措施嗎？而這些契約規範之外的公益相關活動與措施引進的動機為何？
	3	請問貴組織舉行這些未訂於契約規範內的公益相關活動與措施的原因為何？

附錄二 訪談對象基本資料表

受訪者代號	職稱	日期	訪談方式
G1	專員	2021/04/13	電訪
B1	經理	2021/04/13	面訪
B2	副理	2021/04/13	面訪
B3	經理	2021/04/20	面訪
B4	執行長	2021/04/22	面訪
B5	執行長	2021/05/05	面訪
B6	經理	2021/05/05	面訪
B7	執行長	2021/05/06	面訪
B8	經理	2021/09/08	面訪

資料來源：筆者自行整理。

Ensuring Publicness in the Public-Private Partnership: A Case Study of National Sports Center in New Taipei City

Ji-Zhong Zhang^a

Abstract

Taiwanese public-private partnership (PPP) has benefited from the legislation of a law that encourages extensive application of public-private partnership. Relevant literature abounds with research on public-private partnership, and publicness is considered as an important characteristic or even a basic requirement of public-private partnership, but publicness is an ambiguous concept and has no clear definition, an issue that has rarely been dealt with. Since our country has neglected the publicness of public-private partnership for a long time, the author can't help but wonder what is the public purpose of public-private partnership? What are the means to ensure the publicness of public-private partnership in the process of its implementation? This article takes the National Sports Center in New Taipei City as an example to analyze the public purpose of public-private partnership and seek a way to ensure publicness when promoting public-private partnership in the future.

This study finds that legal norms, responding to the expectations and requirements of stakeholders and conforming to the vision and mission of the organization, can be used as means to protect the publicness of public-private partnership. In addition, this study finds that in the process of public-private

^a Ph.D. student, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.
e-mail: cl480313@gmail.com.

partnership, it may be possible to enhance the overall commercial interests through the promotional and publicity effects of public welfare activities. The author believes that if we want to further protect the publicness of public-private partnership in the future, we should clearly distinguish rewards and punishments in the legal norms of public-private partnership, and actively create positive incentives for the private sector to protect publicness.

Keywords: public-private-partnership, publicness, public interest, collaboration, public value

地方財政健康的衡量與監督

郭乃菱^a

書 名：*Understanding Municipal Fiscal Health: A Model for Local Governments in the USA*

《地方財政健康的探討—美國地方政府模型》

作 者：Craig S. Maher, Sungho Park, Bruce D. McDonald III, Steven C. Deller

出版年：2023 年

出版社：Routledge

頁 數：350

壹、前言

我國於 2024 年 12 月 20 日三讀通過「財政收支劃分法」（以下簡稱「財劃法」）的修正案，這次的修正案為自 1999 年以後的首次修正，因為修正條文牽涉多、影響層面廣大，受到各界廣泛的重視。此次修法的主要影響，是將全國稅收的一部分由中央移轉至地方，擴大地方收入占全國收入的占比。支持修法的一方認為，相較於過去我國普遍存在「中央集權又集錢」的現象，修法後應更能落實財政分權。而反對的一方則認為這樣的修法僅是地方政府有了一筆意外之財（windfall），無助於加強地方對財政的自我負責，未能促進真正的財政分權。雙方的說法或許還需一段時間才得以驗證，但加強地方財政自我負責、強化地方財政健

^a 國立臺灣大學公共事務研究所及政治學系副教授，e-mail: nailing@ntu.edu.tw。

康的監督，¹ 卻是刻不容緩的。

政府之財政狀況有許多的定義，最廣義的定義是政府能為其支付義務（obligations）提供即時財源的程度，若政府有能力及時支付這些義務，並且不會因此而犧牲其他服務的提供，則可以稱為財政狀況佳（Levine, 1978）；反之，若政府無法在合理的稅率下維繫現有的服務，則財政狀況差（Lin & Raman, 1998）。地方政府的財政狀況也可解釋為政府財政的健康程度，而實證上「財政健康度」也是衡量施政狀況的一個最廣義的複合指標。

不過在實務上並沒有對於財政健康衡量方式的共識，不同面向衡量也具有不同的目的與意義，正如 Anderson（2012）所說，每一個指標背後都有隱含著政策議程，當這個指標具有某種實質上的意義時，聰明的決策者知道如何選擇以對自己有利。即使不同的面相有不同的焦點，但衡量財政狀況的重要性卻是不言而喻的，它能提醒地方政府自身所具備的財政條件，而這是地方政府建立財政健康的關鍵（Clark, 2015）。更具體地說，地方政府之所以必須隨時監督地方財政健康狀況，是為了在財政陷入困境之前，預作防範、恢復財政穩定度（Kloha et al., 2005, p. 238）。若以委託代理理論的架構詮釋地方民眾與地方政府之間的關係，那麼維持財政穩健以利於實現對民眾的承諾，這也是地方政府的義務（Berman, 2015）。

本文所要介紹的，是 2023 年由 Maher、Park、McDonald 與 Deller 所著，Routledge 出版的 *Understanding Municipal Fiscal Health: A Model for Local Governments in the USA* 一書。此書整理過去有關地方財政狀況之衡量的文獻，梳理出一個全面性可以探究地方財政健康的架構，由於它所建構的模型不僅有實務上的價值，也富含學理，甫一出版便引起各界重視，學者們分別由不同的面向介紹與評論此書，例如 Gorina (2023)、Johnson (2024)、Leiser (2023) 與 Muley (2024)。對應著我國此次「財劃法」修正後，地方政府將有更多的自有財源，本文也期望能藉由介紹此書，引起學界、實務界與政府對地方財政健康的更加關切。

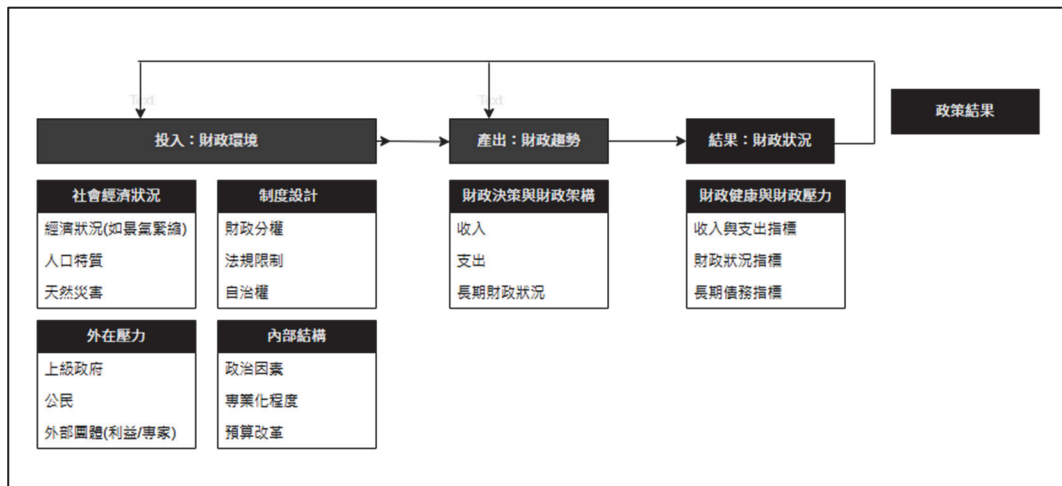
¹ 一般國內習慣用法為財政健全，然本文所介紹的書籍以診斷、評估地方財政為核心概念，相對於診斷，翻譯為「財政健康」較為貼切。

貳、書籍簡介

本書旨在為美國地方政府提供一個可以用來評估財政健康狀況的架構，作者們透過文獻梳理，建立一個地方財政的開放系統模型（open systems model），強調地方財政受環境影響但同時也影響環境。與過去的研究或實務做法較側重地理人口、統計數據的鑽研不同，他同時著重社會經濟情況、制度環境因素、外在壓力與內在結構對地方財政狀況的影響。在這個開放系統模型下，作者展示著環境因素（模型中的投入面）如何轉化為財政結構和決策（模型中的產出面），乃至最終影響了財政健康（模型中的結果面）的衡量與評估。正如下圖所展示的關聯圖，而本書的章節編排也與此模型一致。

圖 1

財政評估的開放系統模型



資料來源：Understanding Municipal Fiscal Health: A Model for Local Governments in the USA (p.13), by C. S. Maher, S. Park, B. D. McDonald III, & S. C. Deller, 2023, Routledge.

一、投入面

在開放系統理論下，作者辨識出影響地方政府財政決策與結構的四個關鍵因素：社會經濟狀況、制度環境、外在壓力與內部結構為主要構成要素。

首先，社會經濟條件涵蓋人口與經濟因素，例如人口老化程度、當地產業組成……等等。理解這些社經背景有助於將財政決策置於合理脈絡中分析。其次，制度環境係指形塑人們行為的正式與非正式法規，例如稅收與支出限制（TELs）、政策、習慣，或社會規範，這在在都會影響財政決策的回應方式。第三，外在壓力來自地方政府外部的參與者與團體，例如公民、利益團體、專業人員，以及上級政府。這些外部行動者傳遞其政治與社會偏好，進而支持或制約地方政府的政策選擇。其中最關鍵的可能是上級政府透過資源分配或政策設定等方式，在直接與間接層面塑造地方財政行為，如推動私有化、指定補助用途等。最後，內部結構涵蓋地方政府內部的政治與行政制度、專業能力、資源配置與組織文化，例如地方治理架構、財政制度、自治權與政府形式等。這些因素不僅為財政運作提供基礎，也決定外部輸入如何被解讀與回應，屬於系統中的轉換機制或所謂的「黑盒子」。

二、產出面

第三章探討地方政府的財政決策—地方政府財政系統的產出，將前一章所討論的環境投入轉化為預期的財政成果。研究顯示，地方政府的支出模式與結構因多重投入因素而各有差異。在分析了美國地方政府的支出模式後，作者指出支出的增長可歸因於若干因素，包括需求門檻（與人口規模及成本結構相關）以及居民的政治意識形態；收入方面，由於大多數的地方政府有預算平衡的壓力，收入趨勢與支出趨勢密切呼應。這種收入增長可從「需求—能力」觀點解釋：隨著支出需求提升且地方經濟基礎擴張，政府需尋求更高的收入來源。而在財源方面，儘管財產稅歷來是地方政府的主要財源，但其在總收入中的相對比重仍呈現出一定幅度的波動。另一個現實是，當現有財源不足以滿足短期或長期的公共服務需求時，地方政府往往會訴諸舉債融資。本章除了描述整體趨勢之外，亦比較了不同人口規模與地理區域之間的財政表現差異，並以漸進主義、預算最大化、間斷平衡、政府巨靈模型以及收入限制與多元化等理論觀點作為分析基礎。

三、結果面

第四到六章著重在地方政府財政結果的衡量指標。首先，學界對「財政健康」

的定義及其衡量方式迄今仍無共識，而作者在梳理文獻後發現財政健康的核心概念隨著時代的演變有所改變。早期的衡量偏重會計與預算觀點，強調政府提供或擴充公共服務的能力；後期則轉而重視地方政府所面臨的經濟條件與財力。不過因為缺乏對財政健康的操作型定義，各地方政府仍使用各種不同的指標與衡量方式。作者在此章中也介紹了當前較普遍使用的財政健康評估系統或指標，包括 1980 至 1990 年代國際城市/郡管理協會（International City/County Management Association, ICMA）發展的「財務趨勢監測系統」（Financial Trend Monitoring System, FTMS）、Brown（1993）提出的「十分檢驗法」（10-point test）、Wang 等人（2007）的「償付能力測試」。後續實證研究發現，Brown（1993）和 Wang 等人（2007）所採用的綜合指數評估方法無法充分反映財政狀況的細微變化；而相較之下，收入、支出、營運成果及長期債務結構等具體財務指標與地方政府實際面臨的財政壓力有更為密切的關聯。最後，作者指出雖然地方政府財政健康的衡量方式尚無定論，但目前的共識傾向於特別關注財務流動性（即償付短期債務的能力），至於具體選取哪些財務指標則須視分析目的與目標受眾而定。

第五章探討地方政府財政壓力的衡量概念，財政壓力可定義為地方政府無法履行財務義務或面臨無法履行義務的高風險之狀態，它不但是財政健康惡化到極端程度的表現，更可能對地方政府的運作產生重大影響，包括削弱公共服務的供給、引發民眾的不安，甚至迫使州政府採取複雜的介入措施，因此美國府際關係委員（Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR）將財政壓力視為一種財政緊急狀態（ACIR, 1973）。財政壓力可能肇因於內部財務失衡的累積，也可能源自外部環境的劇烈衝擊（如 COVID-19、2008 全球金融危機）。財政壓力較財政健康更著重於短期財務狀況，即地方政府當前是否擁有足夠的即時收入來滿足支出需求。雖然財政壓力示警非常重要，但當前亦未有一套普遍使用的財政壓力指標，除了學界之外，實務上政府也會因應各自不同的著重點發展出自身的監測工具來追蹤轄內地方政府的財政狀況，以便能及早介入以緩解過度的財政壓力。

第六章以美國政府財政官員協會（Government Finance Officers Association, GFOA）1996 年至 2016 年所蒐集的財政指標資料，分析地方政府財政狀況的長期趨勢與不同特徵下的差異。由 29 項財政指標縮減到 10 項短期與中期指標（Maher et al., p.127, 表 6.9）進行探討，涵蓋收入、支出、餘額與債務等面向。結果顯示，美

國地方政府的人均財政收入與支出呈現穩定上升趨勢，多數短中期指標未出現劇烈波動，反映地方政府日常財政運作在該期間內逐步擴張且相對穩健。然而，不同地區與不同人口規模的地方政府在財政指標上存在顯著差異。例如，都市化程度高、人口眾多的地方政府，其人均支出與收入往往高於偏遠小型地方政府，而各區域在收入來源多元性與支出需求方面也展現出不同特徵。為提供實務參考，作者進一步列示各項指標的四分位數分布，這些四分位數範圍為財政管理者提供了指標的典型上下限，可用以判斷個別政府的指標表現屬於正常範圍或偏離一般水準。

四、政策回應面

第七章講述地方政府如何回應其財政壓力，在此書的架構下，這是地方政府在衡量財政健康後對其狀況的一個反饋迴路，地方官員可以藉此學習更好地管理財務資源。作者以內布拉斯加州（State of Nebraska）雪梨市（City of Sidney）的案例為起點，說明在經濟發展與人口變動背景下地方財政的挑戰。理論上，本章引用了 Wildavsky 的漸進主義（incrementalism）預算理論以及 Levine（1978）對資源短缺情境下因應策略的研究作為分析框架。綜合而言漸進主義所反映的預算增減適用於財政平穩的時期，但倘若地方政府陷入資源匱乏或財政壓力增加的情境時，漸進式調整不再足以應對危機，地方傾向考慮非常規或激進的調整措施，例如減少支出、增加收入、重新規劃債務以及尋求外部援助等幾種類型。亦即，預算決策的性質會隨財政環境改變，財政壓力會使預算決策變得無法預期。

第八章闡述地方政府財政壓力的成因與州政府在其中所扮演的關鍵角色。地方政府的財政困境往往不是單一因素造成，而是多重環境因素交互影響的結果，包括全域經濟景氣變動、人口結構轉變、產業興衰、以及上級政府政策等。當地方政府面臨財政惡化時，所在州政府的作為常成為左右局勢的關鍵反饋力量。州政府不僅制定影響地方財源的法律（如稅收上限、補助制度），也在地方政府發生嚴重財政困難時，決定是否以及如何介入協助或監管。各州在處理地方政府財政危機（特別是破產問題）方面的法律差異極大，例如有 21 州的法律禁止地方政府申請破產，其餘的州則有程度不一的破產申請條件，這種法律限制的差別也隱含了地方政府在財政陷入窘境時的應對和談判籌碼將因州而異。此外，各州政府也採取其他方式影響

或介入地方的財政問題—州政府可以提供補助或緊急援助以減輕地方政府的財政壓力，也可能設立監管與監測機制，對地方政府的財務進行情勢追蹤，及早發現風險並給予技術協助；也有些州並不會介入或處理地方的財政問題，留給市場決定。因此，作者暗示著州政府是地方出現財政問題時的最後屏障或最後一道保障。

本書最後五章，應用前述的開放系統架構，對五個城市（Flint, Michigan; Wichita, Kansas; North Lauderdale, Florida; Havelock, North Carolina; Commerce, California）進行關於財政健康的深入個案研究，展示了不同類型和地理位置的地方政府，如何受到各種環境因素和法律的影響，如何應對其獨特的財政狀況。這些案例研究為理解美國地方政府的財政健康和壓力的複雜性提供了分析的範例，及其所隱含的政策價值。

參、回饋與省思

一、對本書內容的回饋

本書所提供的財政健康評估架構，以開放系統的模型作為基礎，認為地方政府所處的環境為財政健康程度的投入因素，這些因素將導致地方政府的財政決策，視為財政健康的產出，最終將展現在地方政府的財政健康或財政壓力之結果，而地方政府及其上級政府則採取政策行動作為反饋迴路。然而，在投入面上較為強調環境輸入的重要性，卻忽略如公平或鄰近地方政府的外部性等系絡因素也可能影響地方政府所做的財政決策。在地方財政結果的衡量上，目前各種衡量工具皆有其優缺點，採用綜合指數進行評估雖便於比較，卻可能忽略財務問題的細節，而單一財務指標可凸顯某一面向，但難以呈現全局；美國現況上，各地方政府採用客製化的評估方法雖符合自身情境，卻缺乏統一標準，不利於不同地區間財務狀況的比較與政策學習。而這些優缺點及相關的政策建議，在本書中未明確給予指示。除此之外，現今在公共治理上所強調的韌性（resilience）的觀念其實亦可融入地方政府的財政健康評估中，例如「財政韌性」概念的應用可以協助評估地方政府抵禦衝擊並恢復財務穩定的能力，以彌補僅關注財政壓力的侷限，在本書中卻並未將之納入財政結果的衡量之中，僅就當前文獻整理歸納出財政健康與財政壓力兩類指標，顯然不足。

在分析地方政府對財政狀況的回應時，作者們簡單地劃分「漸進式」與「非漸進」兩種因應不同財政狀況的模式，但實證研究指出，地方政府對財政壓力的反應往往不是單一路線，而是同時運用多種策略。Warner 等人（2021）發現多數地方政府面對財政緊縮時，同時採取裁減支出、增加收入以及延期支出等措施的組合，以在維持服務與平衡預算之間取得務實折衷，這種「務實的市政主義」（pragmatic municipalism）可以視為一種混合性的財政策略。過往也有學者認為，有的地方政府會以預算參與等方式，與民眾協商折衷的方式，以度過財政調整的過渡期（Elling et al., 2014）。由上述兩例便可知此書在政策回應的分析上亦有所不足。

最後，本書暗示著上級政府（即州政府）可能是地方財政困窘時的最後一道防線，但實際上上級政府也可能是地方財政困窘的催生者，例如我國過去常有「中央請客，地方買單」的全國一致性政策的疑慮。而當上級政府介入地方財政行動時，是否也損害到財政分權、地方自治的本質？這些議題，本書皆未能觸及。

二、本書給予我國的省思

相較於美國對於地方財政狀況的關注始於 1970 年代（Gorina et al., 2018），我國雖然早有學者提出包括地方財源不足、自治程度過低的擔憂，但針對「地方財政狀況」之衡量的研究文獻僅有 Ho 與 Huang（2014）一文根據 Kleine 等人（2003）的財政健康指標，建立台灣縣（市）政府 1984-2010 年的財政健康分數；以及（姚名鴻等人，2019）以現金償付能力、預算償付能力、長期償付能力及公共服務償付能力四個面向、12 指標，評估我國 2001 至 2010 年間，直轄市及縣（市）政府的整體財政狀況，並分析影響財政狀況良莠的因素。與其他先進國家相較，我國起步甚晚且研究量較少，然歐美經驗告訴我們，追蹤並監測財政狀況是重要的。我國當前研究的缺乏，除了難以與當前國外的財政研究對話之外，在實務上，也難以在地方政府可能面臨財政困窘時，預先提出警訊。

我國地方財政有歲入結構不夠多元、乃至不夠穩定的缺點（劉志宏、郭乃菱，2012），而地方政府向來缺乏透過裁量權提高稅收的動力，Kuo 與 So（2013）的實證研究指出，若有其他的選擇（如獲得上級更多的府際移轉），我國地方政府傾向維持原有的稅收制度而非採行稅收努力的相應策略。另一方面，對於支出卻也沒有刪減的意圖，少有的主動刪減需有「天時、地利、人和」，例如該支出計畫是由前

任地方首長推動、並且不獲民眾支持（Kuo, 2012）。因此，長期以來地方政府面臨人不敷出的窘境，十分仰賴中央補助款或統籌分配稅款。由此可見此次「財劃法」修正並未改變地方財政的本質，主因在於雖然地方政府的稅收增加，但並非自籌稅收增加一意即，這並不是租稅努力的結果。因此，若沒有妥善的監督工具予以應用，不免令人擔心是否會造成資源的浪費、或者資源配置的不效率。

基於我國地方財政的現況本文建議藉由此次修法後、中央與地方的財政結構重組的現在，增強對地方財政的管理與監控，如此方能使此次的修法有著改革的意義。而本書恰好提供一個全面、且開放的評估系統，只要將其與我國的社會、經濟、文化、政治背景結合，便能發揮更好的效果。

參考文獻

- 姚名鴻、林恭正、黃崇哲、蘇建榮（2019）。衡量我國地方政府財務狀況及其影響因素之分析。*應用經濟論叢*，（105），123-173。https://doi.org/10.3966/054696002019060105004
- 劉志宏、郭乃菱（2012）。歲入多元化與歲入穩定之研究：台灣地方財政之實證分析。*行政暨政策學報*，（54），83-120。
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations [ACIR] (1973). *City financial emergencies: The intergovernmental dimension*. ACIR.
- Anderson, J. E. (2012). State tax rankings: What do they and don't they tell us? *National Tax Journal*, 65(4), 985-1010.
- Berman, D. (2015). *Local government and the states: Autonomy, politics and policy*. Routledge.
- Brown, K. W. (1993). The 10-point test of financial condition: Toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities. *Government Finance Review*, 9, 21-26.
- Clark, B. Y. (2015). Evaluating the validity and reliability of the financial condition index for local governments. *Public Budgeting & Finance*, 35(2), 66-88. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/pbaf.12063
- Elling, R., Krawczyk, K., & Carr, J. (2014). What should we do? Public attitudes about how local government officials should confront fiscal stress. *Local Government Studies*, 40(3), 380-402.

- Gorina, E. (2023). Understanding municipal fiscal health: A model for local governments in the USA. *Public Administration Review*, 83(6), 1855-1856. <https://doi.org/10.1111/puar.13729>
- Gorina, E., Maher, C., & Joffe, M. (2018). Local fiscal distress: Measurement and prediction. *Public Budgeting & Finance*, 38(1), 72-94. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12165>
- Ho, Y.-H., & Huang, C.-J. (2014). Monitoring the fiscal health of Taiwan's local government: Application of the 10-point scale of fiscal distress. *International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic and Management Engineering*, 8(7), 2193-2198.
- Johnson, C. (2024). Understanding municipal financial health: A model for local governments in the USA. *Public Finance Journal*, 1(2), 168-170.
- Kleine, R., Kloha, P., & Weissert, C. S. (2003). Monitoring local government fiscal health: Michigan's new 10-point scale of fiscal distress. *Government Finance Review*, 19(3), 18-24.
- Kloha, P., Weissert, C. S., & Kleine, R. (2005). Someone to watch over me: State monitoring of local fiscal conditions. *The American Review of Public Administration*, 35(3), 236-255. <https://doi.org/10.1177/0275074005277435>
- Kuo, N. L. (2012). Citizen dissatisfaction leads to budget cuts, or not: A case study of a local Taiwanese government. *Australian Journal of Public Administration*, 71(2), 159-166.
- Kuo, N. L., & So, B. W. Y. (2013). Pursuing revenue autonomy or playing politics? Fiscal behaviour of local governments in Taiwan. *Australian Journal of Public Administration*, 72(3), 330-343.
- Leiser, S. (2023). Book review: Of understanding municipal fiscal health: A model for local governments in the USA. *Public Finance and Management*, 22(2), 183-187. <https://doi.org/10.37808/pfm.22.2.4>
- Levine, C. H. (1978). Organizational decline and cutback management. *Public Administration Review*, 38(4), 316-325.
- Lin, W., & Raman, K. (1998). The housing value-relevance of governmental accounting information. *Journal of Accounting and Public Policy*, 17(2), 91-118.
- Maher, C. S., Park, S., McDonald III, B. D., & Deller, S. C. (2023). *Understanding municipal fiscal health: A model for local governments in the USA*. Routledge.

- Muley, H. (2024). Book review: Understanding municipal fiscal health: A model for local governments in the USA. *Teaching Public Administration*, 42(2), 269-271. <https://doi.org/10.1177/01447394231204687>
- Wang, X., Dennis, L., & Tu, Y. S. (2007). Measuring financial condition: A study of U.S. states. *Public Budgeting & Finance*, 27(2), 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2007.00872.x>
- Warner, M. E., Aldag, A. M., & Kim, Y. (2021). Pragmatic municipalism: US local government responses to fiscal stress. *Public Administration Review*, 81(3), 389-398.

《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 2 期，出版日期 114 年 11 月。

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

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

《文官制度》投稿須知

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

一、論文格式

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

二、書評格式

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

三、審查程序

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

四、版權事宜

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

五、稿件交寄

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

《文官制度》論文審查作業規定

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

《文官制度》論文審查綜合意見對照表

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

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

四、「修改後再審」之處理方式：

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

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

五、兩位審查人意見分別為「修改後再審」、「不同意推薦刊登」時，由編輯委員

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

六、「第三人審查」之處理方式：

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

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

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

論文撰寫體例

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

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

壹、來稿需包括下列要項

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

貳、正文格式

一、分節標題方式

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

二、引語用例

- （一）直接引語，用冒號（：）時
【格式】中文加單引號「」，英文加雙引號“ ”

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

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

(二) 直接引語，不用冒號（：）時

【格式】 中文用單引號「」，英文用雙引號“”

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

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

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】 不用引號，中文字體改為標楷體，左右縮排

【範例】 福山說：

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

As Kant says:

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

(四) 引語中復有引語，或特殊引用時

【格式】 中文單引號「」在外，雙引號『』在內

英文雙引號“”在外，單引號‘’在內

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

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

三、附加原文專有名詞用例

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

(一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

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

(二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

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

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

四、文獻引用

(一) 文中引用方式

【格式】(作者, 年代, 頁別)

【範例】(蕭武桐、黃新福, 1999, 頁 350)

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

(陳敦源, 2012; 蕭乃沂, 2013)

(Luskin, 2000; Riker, 1980)

(教育部國民及前學前教育署〔國教署〕, 2020)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者(年代, 頁別)

【範例】蕭武桐、黃新福(1999, 頁 350)

Argyris 與 Schon 認為(1978, pp. 20-26)

Fisher(1978, 1985, 1999)

教育部國民及前學前教育署(國教署, 2020)

(三) 引用翻譯、再版文獻

【格式 1】（原作者名，原著出版年/譯本出版年）

【範例 1】（佛斯〔Vos〕、戴頓〔Dryden〕，1994/1997）

【格式 2】原作者名（原著出版年/譯本出版年）

【範例 2】佛斯〔Vos〕、戴頓〔Dryden〕（1994/1997）

無原著作者中文譯名時請自行翻譯。

【格式 3】（作者，原著出版年/再版出版年）

【範例 3】（吳定，2003/2017）

【格式 4】作者（原著出版年/再版出版年）

【範例 4】Freud（1923/1961）

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

（五）作者為機構或團體，第一次引用時需寫出全稱，第二次以後引用可用簡稱。

（六）若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註。

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角。

【範例】致使個人無法達到應有的績效水準。⁴

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

五、圖表用例

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

【格式 1】**圖編號**

圖名稱

【範例 1】**圖 2**

組織創造力的互動理論模型

Figure 3

Changed in Work Attitude as a Function of Day and Time

【格式 2】表編號

表名稱

【範例 2】表 1

各類變項之操作化與測量

Table 6

*Numbers of Children With and Without Proof of Parental
Citizenship*

- (二) 標題說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。
- (三) 每一圖表的大小以不超過一頁為原則，如超過時，須在後圖表號之後註明 (continued) / (續)，但無須重現標題，如：Table 1 (continued) 或表 4 (續)。
- (四) 若引用他人之圖表，需於下方註明清楚資料來源，置左編排：

【格式 1】資料來源：“文章名稱”，作者，年代，**期刊名稱**，卷（期），頁別。

【範例 1】資料來源：“網路成癮”，吳清山、林天祐，2001，**教育資料與研究**，（42），頁 111。

【格式 2】資料來源：“Article Title,” by A. A. Author, Year, *Journal Title*, Vol. xx (No. xx), p. x.

【範例 2】資料來源：“Relationship of Personal–Social Variables to Belief in Paternalism in Parent Caregiving Situations,” by V. G. Cicirelli, 1990, *Psychology and Aging*, 5(3), p. 436.

【格式 3】資料來源：**書名**（頁別），作者，年代，出版商。

【範例 3】資料來源：**初等教育**（頁 23-24），吳清山，1998，五南。

【格式 4】資料來源：*Book Title* (p. x), A. A. Author, Year, Publisher.

【範例 4】資料來源：*The Functions of the Executive* (p. 26), by C. I. Barnard, 1971, Harvard University Press.

- (五) 圖表下方可視需要加以註解，註解須置左對齊並於句末加上句號。中文稿件以「註：」表示；英文稿件以「Note.」表示（Note. 為斜體）。

六、數字用例

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

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

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

【範例 1】星期一

【範例 2】幾十萬分之一

【範例 3】二百多人

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

【範例 1】事務管理規則共 415 條條文

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

七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】行政學

A Theory of Justice

(二) 刊名

【範例】公共行政學報

Public Administration Review

(三) 篇名

【範例】“社會資本、政策資源與政府績效”

“Social Problems and the Quality of Life”

參、參考文獻用例

參考文獻之排列，先列中文文獻，以作者姓氏筆劃依次排列，再列西文文獻，以英文字母順序依次排列。

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

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

一、專書

【格式 1】作者（年代）。書名（版別）。出版商。

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

【範例 1.2】考選部（編）（1995）。中華民國考選統計。考選部。

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

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

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

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

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

專書如為電子書，有穩定的網址，可在出版商名稱後加上網址連結；專書如有

DOI，可加上包含 URL 的 DOI 網址連結。

二、期刊論文

【格式 1】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷（期），頁別。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

期刊論文若未使用卷號或期號，請於參考文獻中省略缺少的部分。

三、專書論文

【格式 1】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。出版商。

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

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

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

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

四、研討會論文

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

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

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

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

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

五、研究計畫

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

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

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

(編號：1032001INER047)。行政院原子能委員會。

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

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

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

【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