

# 文官制度

*Journal of Civil Service*

第十七卷第二期・中華民國一一四年十一月 Vol. 17, No.2 Nov. 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：吳美紅

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 11 月 30 日

國內零售：新台幣 120 元，全年 240 元，每年 5、11 月出版。

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

戶名：文官制度期刊社

網址：<https://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389 ISSN：2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載  
本刊所載言論不代表任何機關



# 文官制度

## 目次

中華民國一〇四年十一月 第十七卷第二期 (原考銓季刊)

主編的話	郭昱瑩 / I
特邀專論——公益揭弊者保護法解讀、評論與風險	楊戍龍 / 1
新制度主義三大學派的比較與整合：	
以勞動派遣制度為個案的分析	呂季蓉、林淑芬、陳敦源 / 29
公共服務「動機」之應用與實踐：職能理論的觀點	李俊達 / 75
民眾的政府貪腐程度認知對分階段考試態度的影響：	
以信任用人機關程度作為中介變數	
楊采妮、周宇芊、胡芷萍、謝智偉 / 99	
書評——歐洲公益揭弊者保護新法	李仲軒 / 127
《文官制度》稿約	/ 133
《文官制度》投稿須知	/ 135
《文官制度》論文審查作業規定	/ 137
《文官制度》論文撰寫體例	/ 139



# *Journal of Civil Service*

Vol.17, No.2

Nov. 2025

## **CONTENTS**

---

Editor's Note .....	Yu-Ying Kuo	I
Public Interest Whistleblower Protection Act: Interpretation, Review, and Risks.....	Wulung Yang	1
Integration and Comparison of the Three New Institutionalisms: A Case Study of the Dispatched Employment .....	Chi-Jung Lu, Shu-Fen Lin, Don-yun Chen	29
Application and Practice of Public Service Motivation: Perspective from Competency Theory .....	Chun-Ta Lee	75
Impact of Perceived Bureaucratic Corruptibility on Citizen Attitudes Toward Phased Civil Service Exams: Mediating Role of Trust in Hiring Agencies .....	Tsai-Ni Yang, Yu-Chien Chou, Chih-Ping Hu, Chih-Wei Hsieh	99
Book Review—Europe's New Whistleblowing Laws.....	Chung-Hsien Lee	127

---



## 主編的話

因應《公益揭弊者保護法》之施行，特邀專論〈公益揭弊者保護法解讀、評論與風險〉邀請國立高雄大學政治法律學系楊戊龍教授撰寫。專論指出以「適當的人員」將「弊案（妨礙公益或不法資訊）」向「適當的組織或人員」進行「適當的揭發」，並獲得「適當的保護」之概念架構，作為分析與評論《公益揭弊者保護法》的基礎。該法兼顧揭弊者、弊案、受理機關、程序與舉證標準、保護措施、救濟途徑及問責機制等核心構面，體現出相對完整且具可操作性的制度設計。法律名稱冠以「公益」，不僅提升立法之正當性，亦強化揭弊行為之道德正當性與社會價值。然而，該法對「揭弊者」與「弊案」的界定，存在「法定揭弊者／弊案」與「事實揭弊者／弊案」之落差，使部分基於誠信與公共利益揭發不法者，可能游離於法律保護之外。從而本文主張，即使揭弊焦點限於廣義公部門組織，凡對不法情事具有合理事實相信，並依程序向主管機關揭發或檢舉之行為人，均應視為受保護之揭弊者。再者，本法在制度設計上提供多元揭弊管道與多層次保護措施，具有積極意義，然其條文結構繁複、語言艱澀，形成一般民眾理解與適用上的障礙，影響法制的可近性與實效性。於實務運作層面，亦存執行困難與資源限制之問題。故本文建議，應強化揭弊者風險意識與法律教育，同時檢討現行法條之可讀性與程序可行性，以期完善揭弊保護體系，促進公共利益之實現。

本期共刊登三篇論文，第一篇論文〈新制度主義三大學派的比較與整合：以勞動派遣制度為個案的分析〉，係由國立政治大學公共行政學系呂季蓉博士、國立政治大學行政管理碩士學程林淑芬碩士與國立政治大學公共行政學系陳敦源教授共同發表。受《中央政府機關總員額法》限制，政府面對業務日益擴張的挑戰，往往必須依賴非典型人力以維持行政運作，其中，具高度彈性且財政負擔相對較低的勞動派遣人力，原被視為可取代約聘僱人員的高效率方案。然而，在派遣人力大量運用之際，政策卻急遽轉向，實施「派遣歸零」並改採臨時及承攬人力，顯示政策變遷方向出乎預期。本研究以中央政府勞動派遣制度之變遷為個案，結合理性選擇制度

主義、社會學制度主義與歷史制度主義三大新制度主義觀點，進行比較與整合分析。研究結果顯示，歷史制度主義對詮釋此一制度變遷的解釋力最強，但理性選擇與社會學制度主義仍具重要輔助作用，三者難以相互取代。因此，在制度理論與實務對話時，應採取整合性視角，兼顧不同理論取向的洞見。此外，研究亦發現新制度主義所重視的「行動者互動」在本案例中扮演關鍵角色。政治行動者間的權力關係與策略互動，直接影響了勞動派遣制度的中止。未來探討政府人力管理制度變遷時，應更加關注政治行動者之間的互動過程與策略反應，以避免政策轉折對政府人力資源運作造成太大影響。

第二篇論文〈公共服務「動機」之應用與實踐：職能理論的觀點〉係由臺北市立大學社會暨公共事務學系李俊達教授發表。自 1990 年公共服務動機（Public Service Motivation, PSM）概念正式提出以來，已成為公共行政學界乃至跨領域研究的重要議題，PSM 的研究不僅停留於規範性的理論討論，更逐漸轉向實證分析，並被期待發展為實務上的人力資源管理工具。職能則是評估員工具備之潛在核心特質的指標，這些特質不僅影響其在職場中的行為與未來職務的表現，也可用以預測工作績效。職能的構面涵蓋技能與知識等外顯層面，亦包括自我概念、個人特質與動機等內隱層面，而職能理論正為 PSM 的實務應用提供了理論框架。具體而言，PSM 可分為理性、規範與情感三類動機，皆屬於內隱性職能。組織應透過工作分析明確界定各職位所需的職能要素，並檢視其與 PSM 的契合度。掌握 PSM 的本質後，公部門可更有效地進行人員甄選，以確保錄用具有高度公共服務動機的個體。人格測驗能夠揭示個人動機背後的心理特質，因而成為評估應試者 PSM 表現的有力工具，常見的評估方法包括傳記資料評分、行為導向面試及內隱社會認知測驗等，皆有助於深入了解應試者的內在特質。最後，除甄補高 PSM 人才外，公部門更應營造支持性與激勵性的工作環境，以維持並強化現有成員的公共服務動機。

第三篇論文〈民眾的政府貪腐程度認知對分階段考試態度的影響：以信任用人機關程度作為中介變數〉，係由國立臺灣大學政治學系楊采妮、周宇芊、胡芷萍三位同學以及香港城市大學公共及國際事務學系謝智偉副教授共同發表。現行公務人員考選制度以單一知識性筆試為主，長期以來因缺乏考選效度而備受批評，促使改革呼聲不斷。然而，改革進展緩慢，部分研究認為原因在於社會大眾重視形式公平，因而對制度變革抱持保留態度。然而，此一觀點仍缺乏直接的實證支持。為補

此不足，本文以問卷調查方式探討民眾對研議中「分階段考試制度」的態度及其影響因素。調查對象為 18 歲以上臺灣民眾，問卷設於 SurveyCake 平台，並委託學術問卷代發公司隨機發送予符合資格的受訪者，最終回收 645 份有效問卷。研究採用 PROCESS Macro for SPSS 進行中介分析，以「政府貪腐程度認知」為自變數、「對用人機關的信任程度」為中介變數、「對分階段考試的態度」為依變數。結果顯示，受訪者整體對分階段考試持正向態度，並未如部分論述所指的普遍排斥改革。同時，分析結果指出，用人機關信任度完全中介政府貪腐認知對分階段考試態度的影響：民眾對政府貪腐的認知越高，其對用人機關的信任越低，進而降低對分階段考試的支持。結果顯示，改革能否推動，關鍵在於制度設計是否能夠強化民眾對用人機關的信任。

本期書評〈歐洲公益揭弊者保護新法〉由國立臺灣大學公共事務研究所及政治學系李仲軒助理教授撰寫，就歐洲公益揭弊者保護新法進行討論，從法政策學的觀點而言，法制度之形成並非僅止於將既定政策或外來法例進行成文法化的轉譯，而須透過細緻的體系整合與制度彌縫，涵蓋垂直與水平層面的法體系融貫。此觀點揭示立法並非法制建構的終點，而是持續進行的制度工程，其後續法體系的修補與協調尤為關鍵。Gerdemann《歐洲公益揭弊者保護新法》一書並非單純的法律條文彙編或對特定法案的評述，而是在理解歐盟歷史性《揭弊者保護指令》之複雜轉化與體系化過程上，提供具有理論深度與實務價值的重要參考，出版時機可謂適切且具啟發性。

就我國系絡而言，李教授對該書的評論並非旨在促進歐盟《揭弊者保護指令》之直接移植，因為即便在歐盟內部，各會員國亦須依本國法制與社會脈絡進行調適。本書之價值，在於促使我們反思：立法僅為法制化歷程的起點或階段性成果，整體法制度之建構仍需透過多方協作與持續努力，其複雜性與挑戰性絕不亞於立法程序本身。我國《公益揭弊者保護法》雖已於 2025 年 7 月 22 日正式施行，但除《揭弊者保護委員會設置辦法》外，施行細則等相關子法尚未公告；與資訊法制及其他相關規範、法院判決先例之銜接與整合，亦有待進一步完善。此外，各行政機關內部作業規範及私部門內部制度能否貫徹立法精神，仍有觀察空間。值得注意的是，針對揭弊法適用範圍所未涵蓋之一般私部門，法務部已宣示採取「行政立法雙軌並行」策略，持續推動行政院揭弊者保護專案，透過行政指導與柔性規範，輔導

企業建立內部揭弊保護制度，以在降低衝擊的前提下，逐步深化公益揭弊者保護體系。整體而言，公益揭弊法制能否產生實質影響，有賴各方持續投入與制度整合之深化，若無此長期而系統性的努力，則相關法制建構恐難臻於完善。

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。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

## 公益揭弊者保護法解讀、評論與風險

楊戍龍<sup>a</sup>

### 《摘要》

本文從「適當的人員」將「弊案（妨礙公益的資訊 / 不法資訊）」，向「適當的組織 / 人員」為「適當的揭發」，則受到「適當的保護」這個架構，解讀及評論公益揭弊者保護法。這部立法關照到揭弊者、弊案、受理機關、程序與舉證標準、保護、救濟、問責等核心構面，是一部相對完整、可操作的制度設計。法律名稱冠以「公益」，提升這部法律的正當性及揭弊者的道德高度。然因為「揭弊者」與「弊案」的定義，存在「法定揭弊者、弊案」與「事實揭弊者、弊案」的落差，使部分基於誠信與公共利益揭發不法者，仍可能游離於法律保護之外。本文認為，即使聚焦在泛公部門組織弊案，凡對不法情事有事實可資之合理相信，並依法定程序向受理機關揭發 / 檢舉之任何人，均屬受保護之揭弊者。立法提供多元的揭弊管道及多重的保護措施，非常值得肯定。但法條結構層層嵌套，對一般人形成語言壁壘，可近性偏低。在實踐面，亦有心餘力絀之處，想要揭弊的人士，要有風險管控的意識。

[關鍵詞]：公益、揭弊、揭弊者、保護、風險

---

<sup>a</sup> 國立高雄大學政治法律學系教授，e-mail: lyricyang@nuk.edu.tw。

## 壹、前言

「公益揭弊者保護法」於 2025 年 1 月 22 日公布，同年 7 月 22 日施行，標誌著我國在公部門廉政治理與揭弊者保護上邁出重要一步。立法目的明確指出，本法旨在「為維護公共利益，有效發現、防止、追究重大不法行為，並保障公部門、國營事業及受政府控制之事業、團體或機構揭弊者之權益……揭弊者之揭弊程序及保護……其他法律之規定更有利於揭弊者之保護者，從其規定」（§1）。

法律名稱納入「公益」概念，不僅提升了整部法制的正當性與揭弊行為的道德高度，也中和了社會上對揭弊者「打小報告」、「報馬仔」、「抓耙仔」等負面印象，值得讚許。其次，立法者將受政府控制而不受文官法令、政府採購法等規範，且國會監督相對薄弱之受政府控制的事業、團體或機構納入適用範圍，讓陽光得以照入龐大泛公部門體系中較不顯眼的角落，顯示立法者睿智。

基於過往對他國公益揭發法制之研究沉澱及我國立法的倡議，本文依「適當的人員」將「弊案（妨礙公益的資訊 / 不法資訊）」，向「適當的組織 / 人員」為「適當的揭發」，則受到「適當的保護」，或簡言之，「適格的揭發（qualified disclosure）受到保護」之架構（楊戊龍，2014，2023；楊戊龍、李淑如，2019）<sup>1</sup>，對此新法加以解讀與評論。

在「解讀」部分，本文旨在梳理繁冗曲折的法條規定，並於文中附註條號（如 §1），以便讀者查核原文；在「評論」部分，則著重於指出立法內容中之不協調與實務疑義，不多做學理鋪陳。此外，鑒於揭弊行動往往伴隨職涯、人身與財產風險，而徒法不足以自行，公益揭弊亦未必能獲得好的回應，本文亦提醒意圖揭弊之

---

<sup>1</sup> 此一分析架構承自 2009 年澳洲昆士蘭州廉政與不法行為調查委員會（Queensland Crime and Misconduct Commission）、行政監察官（Queensland Ombudsman）及公共服務委員會（Queensland Government Public Service Commission）文獻所解釋之揭弊保護制度邏輯脈絡。「適格的揭發」（qualified disclosure）受到保護之概念，最早取自英國「公益揭發法」（Public Interest Disclosure Act 1998）第 43B 條（Disclosures qualifying for protection）之規定，該條確立了判斷揭發行為是否受保護之基準（Queensland Crime and Misconduct Commission, Queensland Ombudsman, & Queensland Government Public Service Commission, 2009）。

組織內外人員，要有揭弊風險管理意識。

## 貳、解讀

### 一、適當的行為人

立法將「揭弊者」區分為兩大類，即「公部門揭弊者」與「國營事業、受政府控制之事業、團體或機構揭弊者」（§5.1）。依條文規定，揭弊者之定義係由五項構成要件組成，分別為「行為人」、「弊案」、「舉證標準」、「具名」及「受理機關」。就「行為人」要件而言，立法明確鼓勵政府機關（構）、國營事業及受政府控制之事業、團體或機構（為便於行文，下稱泛公部門組織）之成員進行揭弊。同時，亦將依契約為泛公部門組織提供勞務之外部組織員工與個人納入潛在揭弊者範圍，顯示立法者對於「適當行為人」之構想，並不限於泛公部門組織內部人員，而兼及與公部門運作具有密切勞務或契約關係之民間組織人員或個人。

#### （一）公部門行為人

指公務員或接受政府機關（構）僱用、定作、委任、派遣、承攬、特約或其他契約關係而提供勞務獲致報酬之相對人及其員工（§5.1.(1)）<sup>2</sup>。其中，「公務員」指政務官及各級民意代表以外，依法令從事於公務之人員（§5.2），此係參照「國家賠償法」第2條第1項規定，採取最廣義之公務員概念，以「是否執行職務、行使公權力」為判準。至於該人員之任用方式（任用、聘僱、試用）、編制身分（編制內或外）、服務性質（專職或兼職）、及其報酬形式（俸給或勞務報酬），均非所問。<sup>3</sup>「政府機關（構）」包括中央及各級地方政府機關、行政法人、公立學校、公立醫療院所、公營事業，以及政府捐助之財團法人（§5.3）。

---

<sup>2</sup> 所指「契約關係」，不以勞務契約為限；所稱「提供勞務獲致報酬者」指受僱者及其他基於從屬關係提供其勞動力而獲致報酬之人（細則草案§5）。細則在本文付印前仍未發布，有關規定，讀者應再查證。

<sup>3</sup> 法務部 2004 年 3 月 22 日法律決字第 0930011022 號函參照。

## (二) 國營事業、受政府控制之事業、團體或機構行為人

指接受國營事業、受政府控制之事業、團體或機構之派任、僱用、定作、委任、派遣、承攬、特約或其他契約關係而提供勞務獲致報酬之相對人及其員工 (§ 5.1.(2))。

國營事業指「國營事業管理法」第 3 條所規定之事業 (§5.4)<sup>4</sup>；至於「受政府控制之事業、團體或機構」，係指銓敘部公告之名單所列，包括：(1) 政府及其所屬營業基金或非營業基金轉投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上之轉投資或再轉投資事業；(2) 受政府直接或間接控制其人事、財務或業務之轉投資或再轉投資事業、團體或機構 (§5.5)。惟其適用範圍，以「弊案原因發生時」屬於公告所列名單之事業、團體或機構為限 (§5.6)。

綜合法所定義「揭弊者」之規定，在行為人層面上，大致可歸納為下列四類：

1. 在政府機關（構）任職行使公權力之人員—無論其任用方式為任用、聘僱、試用、編制內或編制外、專職或兼職，均屬之。
2. 受政府機關（構）委託行使公權力之私部門組織人員或個人—例如依行政契約執行公共任務者。
3. 受聘（僱）於政府機關（構）、國營事業或受政府控制之事業、團體或機構之人員—即泛公部門組織內非行使公權力，提供公共服務或執行公共任務之人員。
4. 依契約為政府機關（構）、國營事業或受政府控制之事業、團體或機構提供勞務並獲致報酬之私部門組織人員或個人—例如承攬商、派遣員工、特約人員等。

## 二、弊案（妨礙公益的資訊 / 不法資訊）

立法對「弊案」的界定，係由「行為人」與「不法情事」兩部分構成。首先，

---

<sup>4</sup> 包括三種類型：(1) 政府獨資經營者；(2) 依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者（如民營化前的中華電信，依中華電信股份有限公司條例成立）；(3) 依公司法之規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者。

就「行為人」而言，限於「公務員或政府機關（構）、受政府控制之事業、團體或機構之人員」，亦即所謂「公務員或泛公部門組織人員」。此一範圍排除了純屬私部門成員的不法行為，即使該行為具有高度公共危險或公益影響性，若未涉及前述行為人，原則上不構成本法所稱之「弊案」。

其次，就「不法情事」而言，立法者明確列舉八款情形（§3.1），前七款分別涵蓋刑事與行政層面的重大不法行為，包括貪瀆、包庇他人犯罪、利益衝突、影響國計民生、危害公共健康與安全、損害社會公益之行為（其中第七款再細分為十目情事）；第八款為概括條款，規定「其他涉及重大公共利益之犯罪、處以罰鍰或應付懲戒之行為」，其具體範圍由主管機關會商相關機關訂定，並得定期檢討、調整或增減（§3.2）<sup>5</sup>。此外，弊案必需是尚未被公開者，已公開或明知已有他人檢舉者，不受保護（§17.(2)），此一規範旨在鼓勵揭發仍被隱藏的不法資訊，也意涵避免重複揭發與制度資源之浪費。

### 三、適當的組織或人員（受理機關）

立法對揭弊受理機關之設計，區分為「第一層受理機關」與「第二層受理機關」，並依是否涉及國家機密而有不同規範，兼顧揭弊保護與國家機密維護之界線。

#### （一）第一層受理機關：未涉國家機密 vs. 涉國家機密

##### 1. 未涉國家機密之弊案

受理機關包括：（1）公部門之政府機關（構）主管、首長或其指定單位、人員；（2）國營事業、受政府控制之事業、團體或機構之主管、負責人或其指定單位、人員；（3）檢察機關；（4）司法警察機關；（5）目的事業主管機關；（6）監察院；（7）政風機構（§4.1）。想要揭弊的人員可以向其中任何一個機關揭發，法律未限制其只能向所列其中之一為之，他可以同時向二個以上機關為之。此一多元管道並行設計，或可避免因單一受理機關失靈而使揭弊行為受阻。

---

<sup>5</sup> 各款所稱之「弊案」，以刑事犯罪行為、得處以罰鍰之違規行為或應付懲戒（處）或評鑑之行為為限（細則草案§2），以求認定標準一致。

## 2. 涉及國家機密之弊案

若涉及「國家機密保護法」所稱之：（1）「機密」事項，應向政府機關（構）主管、首長或其指定單位、人員、或檢察機關、或監察院揭弊；（2）「絕對機密」及「極機密」事項，應向最高檢察署或高等檢察署及其檢察分署揭弊（§4.2）。

### （二）第二層受理機關

除第一層之正式機關外，另設第二層受理管道，包括：（1）中央或地方各級民意代表；（2）具公司登記之媒體業者；（3）具法人登記之公益團體（§6.1）（法指定之人員或法人，為便行文，統稱受理機關）<sup>6</sup>。

## 四、適當的揭發（法定程序與舉證標準）

### （一）法定程序

揭弊者原則上應先向第一層受理機關揭發，於催辦後仍未獲回應者，得向第二層受理機關揭發。向第二層受理機關揭發之情形如下：

1. 第一層受理機關未於法定期限內回應：（1）自揭發之日起二十日內未接獲受理或調查通知（§6.1），（2）自揭發之日起六個月內未接獲調查結果通知（§6.2），經催辦後十日內仍未獲回應。
2. 直接向第二層受理機關揭發（§6.3）：立法說明稱係考量民眾「誤向」之可能。<sup>7</sup>

若以揭弊受理體系為區分標準，即將「政府機關（構）、受政府控制之事業、團體或機構」視為一體之泛公部門體系，向第一層受理機關（§4.1）揭發，屬於「內部揭發」，而向第二層受理機關（§6.1）揭發，則屬「外部揭發」。此一區分

---

<sup>6</sup> 具法人登記之公益團體（社會團體及財團法人）要其章程所載宗旨或任務與提倡廉正相關，方具受理揭弊資格（細則草案§7.1）。

<sup>7</sup> 參閱立法院第11屆第2會期第13次會議議案關係文書，討311-312（2025年3月4日，取自：[https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoc?PD110213:LCEWA01\\_110213\\_00144\\_1](https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoc?PD110213:LCEWA01_110213_00144_1)）。

著重於揭發資訊是否仍留於體制內部流通。

然而，若改以受理機關是否為行為人之雇用／任職組織為判準，則可得更具操作性的界線。向行為人之雇用／任職組織之主管、首長、負責人或其指定單位、人員（包含內部政風單位）揭發，為「內部揭發」；反之，向雇用／任職組織以外之檢察機關、司法警察機關、監察院、政風機構，或向第二層受理機關揭發，則屬「外部揭發」。

一般而言，是以受理機關是否為行為人之雇用／任職組織作為區分內、外部揭發之基準。<sup>8</sup>此一劃分方式較能反映揭發行為在組織結構中的關係與風險差異，相對而言，內部揭發通常具較高的可控性與聲譽維護，但也伴隨潛在的報復風險（特別是涉及高階人員不法情事時）；外部揭發則能提升公共監督與透明度，惟同時增加機密洩漏或名譽損害之可能性。

## （二）舉證標準

揭弊者於揭發行為中所需具備之心證程度，係判定其行為是否受法保護的關鍵要素。舉證標準隨揭發層級與程序而異，主要可分為「合理證據標準」與「客觀舉證責任」兩類。

### 1. 向第一層受理機關揭發

揭弊者需「有事實合理相信」弊案存在（§5.1）。所謂「有事實合理相信」，即合理證據標準（standard of reasonable belief），為一低度之證據門檻。其意旨在於揭弊者於揭發當時，基於可得之具體事實，例如不法資訊之內容、來源、涉案人員、發生時點、金額流向或資源分配之合理性之類，經觀察與判斷後，在客觀上足以使一般人合理懷疑不法情事存在，即符合本法所要求之心證程度。

此一標準並不要求揭弊者必須「確信」或「證明」不法確實存在，而僅須具備合理之懷疑基礎。即使事後偵查結果未能證實揭發內容，揭弊者仍受本法保護。但

---

<sup>8</sup> 澳洲聯邦層級之「公益揭發法」（Public Interest Disclosure Act 2013, Cth）規定之揭發程序為：內部揭發→外部（監督機關）揭發→緊急或公益揭發（emergency/public interest disclosure）；英國「公益揭發法」（Public Interest Disclosure Act 1998, PIDA）規定之揭發程序為：內部揭發→外部（監督機關）揭發→公開揭發（wider/public disclosure）。

揭發內容若屬虛偽或明顯不實，則不在保護之列（§17.1）。

## 2. 向第二層受理機關揭發

向第二層受理機關揭發時，所需之證據標準依不同程序情境而有差異：

### (1) 第一層受理機關未於期限內回應後之揭發

心證程度與前階段相同，仍採合理證據標準。此種情形係屬程序性轉換，揭弊者之主觀相信與合理懷疑仍足以維持其保護地位。

### (2) 第一層受理機關已認定查無實據後之揭發

揭弊者欲再向第二層受理機關揭弊，要案件進入起訴、緩起訴、職權不起訴、簡易判決處刑、自訴裁定准許、或經懲戒、彈劾、糾正、行政罰鍰等後續程序，方受保護（§6.4）。此時，揭弊者所承擔者為客觀舉證責任（objective burden of proof），即必須有客觀事實能支持揭發之真實性。若不法情事最終未能獲得權責機關之確認或究責，揭弊者即不在保護範圍內。

### (3) 直接向第二層受理機關揭發

若揭弊者未經第一層程序，逕向第二層受理機關揭發，須經該受理機關於十日內移送第一層受理機關調查，並經查證屬實者，始受保護（§6.3）。此時亦採客觀舉證責任，即揭發內容必須事後經查證為真。

## 五、適當的保護

### (一) 實體保護

#### 1. 禁止報復（採取不利措施）

政府機關（構）、法人、團體或個人，不得因揭弊者有下列情形而對其採取不利措施：（1）揭發弊案；（2）配合弊案調查或擔任證人；（3）拒絕參與弊案之決定或實施；（4）因前三款行為而依法提起救濟（統稱揭弊相關情事）（§8.1）。所稱「不利措施」，簡言之，指不利的人事處分、管理措施、工作條件、及非法揭露揭弊者身分（§8.2）。此條明確建立「反報復禁令」（anti-retaliation rule），為整部法律保護體系之基石。

## 2. 請求回復權益及損害賠償

揭弊者若因揭弊而遭受不利措施，得為下列主張：（1）回復原職位（務）或相當之職位（務）；（2）回復原年資、財產上權利、工作條件及管理措施；（3）補發薪資或工資，並賠償財產上損害（含救濟費用）；（4）賠償非財產上損害及回復名譽（§8.3-4）。

此外，經法院判決免除其刑確定之揭弊公務員，得再任公職（§13.2）。此一規定俗稱「戴立紳條款」，主要目的在於排除公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款「曾服公務有貪污行為，不得任用」之限制，鼓勵公務員共犯揭弊（俗稱「窩裡反」）。此設計體現以「實質貢獻於揭弊」取代「形式犯罪紀錄」為衡量標準之理念，也是以公務員的核心價值「廉正」為交換。

## 3. 人身安全保護

揭弊者若願於偵查或審理程序中出面作證，得請求適用「證人保護法」之人身安全保護措施（§14.1）。保護範圍並擴及其密切關係人，包括配偶、直系血親、三親等內旁系血親、二親等內姻親、家長、家屬、訂有婚約者，或其他在身分或生活上具密切利害關係之人（§14.3）。此規範兼顧揭弊者之安全與其家庭生活保障。

## 4. 責任豁免

揭弊者依法定程序向法定受理機關所為之揭發，縱使內容涉及國家機密、營業秘密或其他依法應保密之事項，均不負刑事、民事、行政或職業倫理上之懲戒責任。若揭弊者為揭弊目的向律師諮詢法律意見，亦享有同等豁免（§12）。此條文確保揭弊行為不致被反向制裁。行政上之懲戒責任，應擴張解釋包括懲處。

## 5. 禁言揭弊及限制維權約定無效

任何禁止揭弊行為或限制揭弊者請求回復權益及損害賠償之約定，均屬無效（§8.7）。此條文是揭弊者保護的「不可拋棄條款」（non-waiver clause），預防「默示棄權」，確保雇主不得藉契約、內部規章或保密條款剝奪揭弊者依法行使權利。

## (二) 程序保護

### 1. 身分保密

受理機關及其承辦人員對揭弊者身分應予保密，非經本人同意，不得洩漏 (§15.1)，以預防揭弊者遭報復或標的辨識。另揭弊內容亦應依相關法令保密 (§4.3)，亦具身分保密之效果。

揭弊者得請求以代號製作筆錄或文書 (§16.1)；其筆錄或文書限制閱覽 (§16.2)；於偵查或審理中，得要求蒙面、變聲或以其他隔離方式進行詢問與對質 (§16.3)。

### 2. 推定受報復及舉證責任轉換

針對不利措施之爭議，立法採「舉證責任轉換」原則，揭弊者僅須證明其有揭弊相關情事，即推定其所受之不利措施為報復行為；但若任職之機關(構)或雇主能證明即使無揭弊相關行為，仍有正當理由採取相同行動者，則不在此限 (§8.6)。此但書規定在防止揭弊機制被濫用的同時，亦維護組織管理權之合理行使。

## 六、其他規定

### (一) 對加害行為問責

#### 1. 對揭弊者採取不利措施

若為公務員，應依相關法規予以懲戒或懲處；若為未具公務員身分之自然人或事業團體、機構，則由目的事業主管機關處以新臺幣五萬元以上、五百萬元以下罰鍰 (§11.1)。此規定透過行政處罰或紀律責任，確立「反報復」之強制執行基礎。

#### 2. 無故洩漏揭弊者身分

若公務員無故洩漏揭弊者身分，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三十萬元以下罰金 (§15.2)；若因過失洩漏，則處一年以下有期徒刑、拘役或科(併科)十萬元以下罰金 (§15.3)，非公務員為之者，亦處同等刑度 (§15.4)。此條規範係透過刑事責任，彰顯揭弊者身分保密之重要性，威嚇防止機關內部人員

洩密。

### 3. 對揭弊者實施犯罪

任何人若對揭弊者或其密切關係人實施犯罪行為者，應就所犯之罪加重其刑至二分之一（§14.2）。此條源自「證人保護法」第 18 條之規定，目的在透過刑度加重，強化對揭弊者及其家屬的人身安全保障。

#### （二）受報復之救濟

揭弊者遭受不利措施後，其救濟途徑依身分別而異。

1. 具公務員身分者：依其原有身分關係適用之行政救濟程序提起救濟，並得於作成「回復原狀」或「救濟有理由」之決定確定後六個月內，提出賠償請求（§ 9.1）。
2. 未具公務員身分者（勞工）：得自知悉受報復之日起三十日內，無須預告終止勞動契約；並於契約終止後六個月內，請求資遣費、退休金及補償金（§ 10.1-2），或請求回復權益及損害賠償（§10.3）。若復職顯有困難，雇主得給付資遣費、退休金及相當於十二個月工資之補償金，合意終止勞動契約（§10.6）。
3. 政府機關（構）、法人或團體「編制內」委任契約人員：由於該類人員不適用勞動法規，得請求補償金（§10.8），以保障其工作權益。

此外，於救濟、評鑑或懲戒程序中，如當事人主張其因揭弊相關情事而遭移送或受不利處分者，應優先調查該主張之成立與否（§9.2、§10.4）。此規定強化「揭弊因果關係」之調查優先性，確保揭弊者在程序上不被反向指控。

#### （三）金錢獎勵

因揭弊者之揭弊而查獲不法事實者，給與獎金，但排除行使公權力而為揭發者（§18.1）。獎金發給之標準，由主管機關會同各目的事業主管機關定之，但其數額不得低於違反法令者因揭弊所受罰鍰、罰金、沒收之財物或財產上利益、追徵價額、財產抵償之總額百分之十（§18.3）。此設計結合「鼓勵揭弊」與「成果分享」的理念，類似美國「陶德-法蘭克法案」（Dodd-Frank Act）與「詐欺求償法」

(False Claims Act) 之懲罰性回饋制度。

#### (四) 寬恕與減責

若揭弊者係揭發內容所涉犯罪之正犯或共犯，並願於偵查或審理程序中作證、陳述犯罪事實或提供他犯證據者，經檢察官事前同意後，得減輕或免除其刑 (§ 13.1)。目的在於鼓勵共犯的揭發與合作，以利重大貪瀆或組織性不法之偵破。戴立紳條款 (§13.2) 允許經判決免刑確定之揭弊公務員再任公職，構成「刑事寬恕」與「行政復權」的雙重激勵措施。

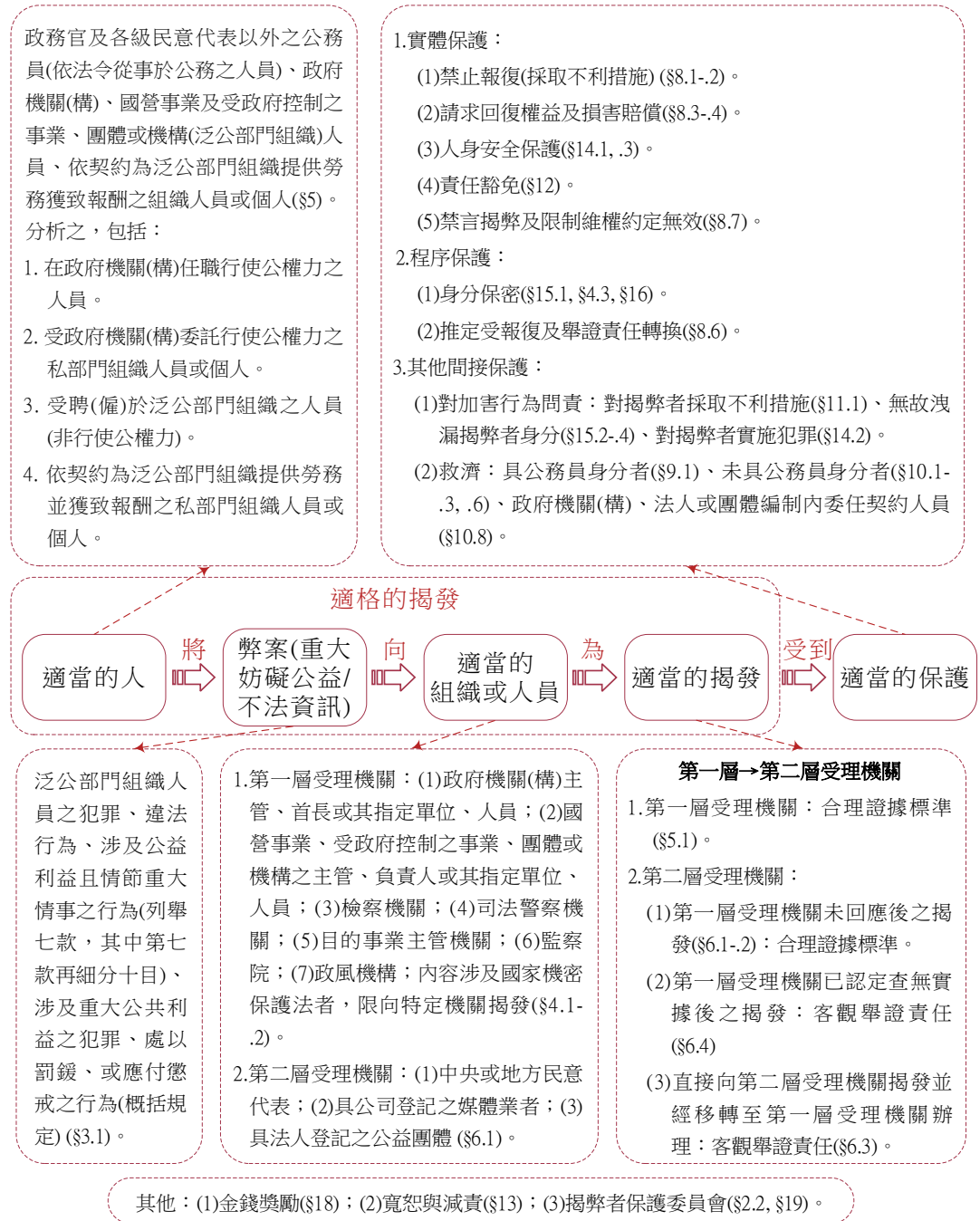
#### (五) 揭弊者保護委員會

法務部為辦理揭弊者保護事項，應組成揭弊者保護委員會 (§2.2)，並調派或聘用專人辦理揭弊保護相關業務 (§19)。

以上所述「公益揭弊者保護法」核心構面內涵整理如圖 1：

圖 1

公益揭弊者保護法核心構面內涵



資料來源：作者自行繪製。

## 參、評論

這部立法從廉政的角度出發建構，核心目的在於防杜泛公部門組織不法、提升政府透明度與行政問責、維護公共利益。整體而言，此部立法具有下列四項值得肯定之處：

### （一）制度架構之完整性

就制度結構內涵觀之，包括揭弊者定義、弊案、受理機關、揭弊程序與舉證標準、保護措施、救濟機制及問責條款等核心要素，整體架構與國際透明組織（Transparency International, 2013）所倡議之揭弊立法原則大致相符。制度設計遵循「揭發—保護—救濟—問責」的邏輯脈絡，基本上屬一部相對完整、可操作的立法。

### （二）受理機關之多元性

1. 尊重憲政架構，將負責公務員違法失職調查的**監察院**納入揭發管道；
2. 區分「涉及國家機密」與「未涉及國家機密」兩類揭發事項，並依安全層級指定受理機關；
3. 第一層揭發管道多元，揭弊者得同時向二個以上機關揭發，並非排他性選擇；
4. 揭弊者不必先行窮盡任職機關之內部程序，降低程序門檻及受報復風險；
5. 在特定條件下得向第二層受理機關揭發。

此等設計兼顧行政層級秩序與揭弊者實際行動需求，大致符合國際立法趨勢之「階層揭發」模式，惟欠缺對「緊急揭發」（emergency disclosure）的考量。第二層受理機關存在的真正意義，在於透過媒體、民意代表、公益團體的外部監督，帶給第一層受理機關壓力，防止吃案、官官相護或延遲處理。遠如1996年周人蔘電玩弊案、近如2024年勞動部勞動力發展署北基宜花金馬分署霸凌案，均是外部力量持續監督的典型之例。

### （三）實體與程序保護措施之完整性

揭弊保護制度之核心在於確保誠信揭發不法者不受不當對待。本法提供之實體與程序保護包括：禁止報復、回復權益、損害賠償與補償、責任豁免、人身安全保護、身分保密、以及對報復者與洩漏身分者的問責等，理論上有助於揭弊者突破所謂的「沈默共犯困境」（Silent Accomplice Dilemma），使揭弊者有主張權利的具體法律依據，對抗政府機關或泛公部門雇主藉權力優勢進行打壓。

### （四）制度末端配套之完備

除揭弊程序與保護措施外，本法並透過對加害行為問責、救濟、獎勵與寬恕、及揭弊者保護委員會之設置，建構出制度執行的末端保障機制，確保整體揭弊保護體系得以完整運作。

然而這部立法也存在一些問題，其核心問題在於：當立法以廉政治理為主軸出發，並以「泛公部門」為規制對象時，揭弊保護之範圍與內涵即不可避免地受限於制度邊界。因為「揭弊者」與「弊案」的法定構成要件，形成「法定揭弊者、弊案」（符合立法定義之揭弊者、弊案之意）（statutory whistleblower, wrongdoing）與「事實揭弊者、弊案」（實際揭發危害公共利益之不法情事之人、客觀上存在不法情事，但不完全符合法定構成要件之意）（de facto whistleblower, wrongdoing）的落差，使部分基於誠信與公共利益揭發不法者，仍可能游離於法律保護之外。此不僅削弱立法原意，也使揭弊保護的廉政功能與制度信任基礎受到挑戰。

## 一、誰是適當的行為人

立法（§5.1）定義的揭弊者由五項構成要件組成：行為人、弊案、舉證標準、具名及受理機關。依文義解釋，若其中任一要件不符，即不屬於法定意義之「揭弊者」，亦不得享有法律保護。顯而易見，「匿名揭弊」即不符合法定構成要件，因而不受保護。

就行為人而論，立法限定為公務員、泛公部門組織成員、或提供泛公部門組織勞務之組織成員，此一規定使得位於此範圍外之揭發者，即使提供具公共價值之資訊，仍不屬於受保護對象。例如，一般民眾偶然發現民間企業人員勾結，違反環境

法規開發綠電或山坡濫墾，向主管機關揭發，其行為具高度公益意涵，然因其非屬上述定義人員，依法並非「揭弊者」。民國93年檢舉強冠黑心油案的屏東老農，即非屬上述定義人員，卻是事實揭弊者，對公益貢獻厥功甚偉。

同樣地，前時代力量立委陳椒華在立法院自爆，自己因為連續揭發不法砂石業者侵占國有地，被人警告「走路要走左邊」<sup>9</sup>；許多地方居民亦曾因檢舉地方弊案而面臨報復風險。此類情形多屬私部門不法，對公共利益造成重大損害，陳前立委在任內或因政治身分而獲得警方保護，但一般民眾顯然不具同樣對待。

立法者聚焦於公務員、泛公部門及提供泛公部門勞務之組織成員，其邏輯脈絡除廉政視角外，在於：（1）此類人員通常具專業背景、或熟悉公部門內部運作、或有業務／生意往來，其所揭發資訊之真實性與價值性相對較高；（2）此類人員揭發不法後面臨報復的風險性較高，亟需法律保障。即便如此，亦難否認外部人士所提供資訊對公共治理仍具高度價值，亦應有受保護之必要。就制度目的而論，揭弊保護的精神在保護「基於公共利益、且出於誠信與合理相信」的揭發行為，而非僅僅保護符合法律定義的案件。將事實揭弊者排除，既不利早期預警，也弱化制度信賴。

進一步觀察「公部門揭弊者」之定義（§5.1.(1)），可發現立法允許公務員揭發「其他機關（構）」之弊案，並不限於自己任職機關。立法理由稱此係因「各公務機關（構）間業務與人員往來頻繁，資訊互通」，但此假設未必普遍成立。實際上，政府體系龐大，許多機關間並無業務往來或資訊接觸，例如鄉鎮公所民政課人員應該鮮少有機會與內政部以外之中央部會直接互動。在此情形下，無互動機關公務員之揭發價值與一般外部人士之揭發，並無實質差異。

相對地，「國營事業及受政府控制之事業、團體或機構揭弊者」（§5.1.(2)）之定義則顯得較為狹隘，泛公部門組織人員似僅限於揭發本身任職事業、團體或機構之不法。如上述公務員得揭發其他機關人員不法的立法理由成立，國營事業或受政府控制之事業、團體之人員，於同業競爭或業務往來中，亦可能知悉其他同業之不法行為，若其揭發其他同業不法，反而不屬於本法所稱之揭弊者。另外，為泛公部

---

<sup>9</sup> 參閱趙翊翊（2021）。立委揭弊遇恐嚇暗示 徐國勇震怒喊「嚴辦」。鏡新聞，11月3日（取自：<https://www.mnews.tw/story/20211103sot18013>）。

門組織提供勞務而獲致報酬之私部門組織人員，揭發之對象為公務員或泛公部門組織人員之不法，似不包括自身受雇之私部門組織內部不法（不屬於本法所稱「弊案」之範圍）。此允許其「揭發他人」，卻排除了「揭發自己組織」的可能，邏輯上顯然不通。這應是立法者聚焦在公務員及泛公部門組織人員弊案所造成的遺漏，而其後果是對承攬、分包鏈條或供應鏈中的私部門內部不法，除非與公部門人員之違法或失職發生實質連結，否則即難以適用本法之揭弊保護。此不僅形成適用範圍的不對稱，也削弱了制度整體揭弊功能之完整性。

## 二、弊案的界定

立法對「弊案」之界定，由「行為人」與「不法情事」兩部分構成。首先，較具疑義者在於「行為人」的部分。依本法設計，僅限於涉及公務員及泛公部門組織人員之不法情事，此種限制導致「事實弊案」與「法定弊案」之間的落差。例如，民間業者甲依契約承作公共工程，於履約過程違反列舉之不法情事，致危害環境或危及不特定多數人之安全—新聞常見之情形為政府機關發包疏濬整治，廠商藉合法身分掩護盜採砂石。此類案件通常乃主管機關根據檢舉而查獲，若調查證實有公務員涉案（如監督失職、包庇或圖利），即為「法定弊案」；反之，則為「事實弊案」。

前述強冠黑心油案，屏東老農多次檢舉未獲處理，在尚無證據證實特定地方官員違反其職務義務並具可歸責性，應負法律責任之前，只能評價為「事實弊案」。事後縣長道歉、局處長下台屬政治責任，亦不足以滿足公務員涉入不法之法律責任要件。惟如後續調查證明主管機關人員未履行法定義務（例如未於法定期限受理、查核或作為），且與不法行為之存續具有相當因果關係，則得評價為「公務員不作為違法」，進而轉入法定弊案；同理，如調查認定特定公務員有積極違法或失職之情事，亦屬法定弊案。

以上討論僅為說明案件落差，揭弊保護之判斷，仍應以揭發時之「合理相信」為門檻，與事後是否證明違法屬不同層次。然實務上，許多私部門不法在未深入偵查前，難以預先確認是否涉及公務員或泛公部門組織人員，致需待事後調查結果方能判定是否符合法定所定義之「弊案」，從而提高法律適用之不確定性。

其次，就「不法情事」部分，立法透過列舉與概括並行界定弊案，範圍涵蓋各類影響公共利益的重大違法行為及應付懲戒／評鑑行為，且授權主管機關隨社會情勢變遷調整範圍，這是常規性立法技術。從矯正不法、維護公益的角度觀之，形式上展現政府處理不法的決心。惟實質檢視可見，該等列舉看似具分類標準，實則多出於有限理性下的窮盡嘗試，條目繁冗、標準不一，難謂具有代表性或體系性，仍有眾多對公共利益影響重大、且違反即負刑事責任之領域（如醫事人員相關法令）未被列舉。若最終仍得以概括條款加以涵攝，則列舉事項即有簡化之空間；換言之，宜精簡列舉、強化概括條款之適用指引，以提升規範的明確性與可操作性。

第三，就國營事業及受政府控制組織而論，代表公股且支領俸給之董事、監察人受「公務員服務法」規範，亦屬「刑法」上之公務員。然而，「國營事業、受政府控制之事業、團體或機構揭弊者」（§5.1(2)）可揭發範圍未見明確對接貪污、瀆職、包庇他人、利益衝突等重大不法，易生解釋疑義。這應該是立法疏漏。

### 三、程序議題

首先，存在多重揭弊管道交錯下的管轄競合與責任歸屬問題。揭弊人士同時向兩個以上受理機關揭弊，而各受理機關對揭發情事恰巧都有部分主管職責，且都有積極處理的態度，如有人同時向監察院、地檢署、環境部檢舉公務員與民間業者合謀違反環保法令，此時，若三個機關同時啟動調查，可能存在引起被檢舉者警覺而提高防備的情事，如何處理？<sup>10</sup>或又目的事業主管機關查無實據，而其他兩個機關查有實據，是否要究目的事業主管機關人員之責？

其次，第二層受理機關向第一層受理機關移轉受理案件的正當性與可行性。立法（§6.3）規定，先向第二層受理機關揭弊，第二層受理機關應於 10 日內將案件移轉第一層受理機關辦理，經調查後發現揭弊屬實者，自其向第二層受理機關揭弊時起，受法之保護。按立法條文說明，是考量民眾「誤」先向第二層受理機關揭弊，

---

<sup>10</sup> 此一情況非行政程序法第 13 條規定所能解決。按第 13 條處理的是行政機關之間的管轄爭議與指定，所舉受理對象之例，分屬不同權力體系，檢察機關與監察院原則上不受行政程序法直接拘束；三方權限來源與適用程序不同，沒有單一條文能直接指派「誰主辦、誰協辦」。

而予揭弊人員保護的補充規定。然此說法並不足夠，且實務上存在：（1）「誤向」難以查證，亦不宜作為保護與否之門檻；（2）存在移轉遲延或不移轉之風險（如基於自利而先行或同時用於質詢、媒體揭露等）；（3）如未於 10 日內移轉，是否即喪失保護之不確定性。在第一層管道已多元、且未要求先窮盡內部程序之情況下，此項規範可考慮刪除。若要保留，應配套，例如對第二層受理機關課以移轉義務的可歸責之責任與逾期未移轉之法律效果。

第三，真正的挑戰存在於各泛公部門組織在「公益揭弊者保護法」的架構下，機關化受理人員配置、處理程序與保護作為的程度，且能同時確保制度之安全性與可受信賴。此一轉化過程並非僅憑一部立法或單一揭弊者保護委員會即可完成，而需結合組織治理、風險管理與政策學習等面向，發展出可持續的揭弊管理體系。換言之，制度落地的關鍵在於從「立法存在」走向「制度運作」，而此間距離，誠如古語所云，道阻且長。

#### 四、保護組織

就制度設計而論，法制主管機關固應設立專責單位（如揭弊者保護委員會）執掌揭弊保護業務；惟第一線責任仍在各用人機關（構）與目的事業主管機關，其負責受理、調查與即時保護等實務作為；第二線責任則在權利救濟機關（如懲戒、行政救濟與司法機關）。法制主管機關之核心職責，在於協助與監督，指導並督促各用人機關（構）與目的事業主管機關建置符合立法規範之保護機制，並就其運作進行定期評量與公開報告，包括制度完備度、案件處理時效、保密與反報復成效等，以確保揭弊保護之一致性、可近性與實效性。

總言之，本法核心問題在於對「揭弊者」與「弊案」採取了非中性、以身分為導向的界定，造成「法定」與「事實」之間的斷裂。較為妥適的作法，應回歸保護制度的目的本身：凡對不法情事「有事實足資合理相信」，並依法定程序向受理機關檢舉之任何人，皆應視為受保護的揭弊者。此一調整可彌合「法定揭弊者」與「事實揭弊者」之間的落差。至於「法定弊案」與「事實弊案」的落差，若仍維持身分取向的界定，問題將持續存在；唯有突破身分限制，方能避免制度性排除，但此舉勢必牽動整體法制架構，涉及是否將私部門一併納入之重大政策抉擇。

## 肆、風險

最有力的保護，不在法律，而在制度信任；最適切的保護組織，不是揭弊者保護委員會，而是雇用組織。立法只是在公共政策層面肯認揭弊者的價值，即使具備充分的政策合法化理由，即使組織官宣其法定揭發管道安全可靠，然任何制度皆存在結構洞（structural holes）<sup>11</sup> / 結構性間隙。這些間隙賦予組織內外利害關係人行動自主性，提供操縱、過失或卸責的空間，風險因而並存。故此，欲揭發不法之組織內外成員，應保持風險意識，切莫對尚未累積足夠「制度信任」的機制過度樂觀。

澳洲學者 Martin (1999, pp. 3-7) 指出，想要揭發不法的人，通常犯下七項錯誤：（1）太信任組織、機制或社會文化；（2）欠缺足夠的證據；（3）使用錯誤的方式；（4）時機不適當；（5）未建立支持；（6）陷入對方的棋局；（7）不知道何時應停損。值得想要揭弊的人士警惕。換言之，法律是低度保證，具組織文化支持的可信運作與個人層面的風險管理，才是揭弊得以安全而有效的關鍵。

「信任」是一種意願（willingness），某一當事人（付託者）無視於自己是否有能力監督或控制他方當事人（受託者），基於他方當事人會執行對（付託者）重要的特定行為之期望，將自己置於易受他方作為傷害的意願（Mayer et al., 1995, p. 712）。信任是一個實踐問題，涉及個人的責任、承諾和改變，是長期灌溉和互動的產物，信任感一旦形成後，很容易退居幕後，成為一種鮮少被察覺的生活習慣，只有在受到挑戰或傷害時浮出檯面（所羅門〔Soloman〕、弗羅斯〔Flores〕，2001/2002，頁 34-35）。信任是社會資本—指在社會或其下特定的群體之中，成員之間的信任普及程度（福山〔Fukuyama〕，1995/2004，頁 35）。缺乏信任，社會

---

<sup>11</sup> 「結構洞」（Structural hole）是社會學者 Burt 提出的概念，指「兩個關係人之間的非重複關係。結構洞是一個緩衝器，相當於電線線路中的絕緣器。其結果是，彼此之間存在結構洞的兩個關係人向網絡貢獻的利益是可累加的，而非重疊的……結構洞存在的條件跟凝聚力（指兩個人之間是強關係或弱關係，強關係表示缺乏結構洞）和結構等位（指兩個人如果擁有一樣的關係人，他們在結構上就處於同等地位）有關……結構洞存在這兩個條件都缺失的地方」（伯特〔Burt〕，1995/2008，頁 18-19）。

規範、制度（泛指結構、規範、網絡）將無法有效運行。

Bachmann（2003）將信任分二類（個人與非個人）三式：1. 個人信任（personal trust）—建基於個體與他人的長期互動經驗，頻繁的面對面接觸能強化彼此對動機與能力的認知，因而增益此類信任。2. 系統信任（system trust）—指對非個人化之社會結構運行與其可靠性（reliability）的信任，包含對科技系統、標準、程序與正式社會地位之權威屬性的信賴，其基礎在於制度化流程的可預期性與技術規範的穩定運作。3. 制度信任（institutional trust）—關於個體對既存「非個人」社會規則的信任，根源於組織的控制能量（capacity）從個體層次轉移到集體決策層次；當某一社會行動者對組織內形成共有意義及規範性（normative）規則世界的特定制度安排，給予「預先承諾」（pre-commitment），制度信任就出現；當組織內存在強而有力之控制個體行為的規則，則可以吸收風險、增加信任。上述三式並非互斥，而是互補疊加，個人互動可啟動信任，系統與制度安排則使其得以擴散、穩定與可持續。是否存在制度信任，可以從制度設計、制度績效、組織文化及歷史經驗加以判別。

揭弊保護立法的基本假定，是法律、政府組織及其管理者可被信任，或至少應被信任。然在現實脈絡中，發覺不法之組織成員往往選擇保持沉默、或逕向外部權威、媒體揭發（在某種程度上構成洩密），抑或依體制內程序為之仍遭不利對待，此一現象顯示制度存在結構性間隙，規範、程序與權責配置之間出現可被操弄、可致過失、或足以卸責的空隙，使得制度與其運作系統難以獲得信任。換言之，法律層面的承諾不足以自動生成制度信任，唯有透過可被驗證的程序可靠性、即時而可感的保護強度、與一線組織的治理能力，方能縮減間隙，降低沉默與外洩的誘因，並逐步建立揭弊者對制度的「可依賴性」與「可預期性」。

依李英明（2005，頁 52、92-93）之詮釋，當關係網絡中各節點之間資訊無法順暢傳遞或關係無法有效連結時，即存在所謂的「結構洞」。若有人能充當多個不重複訊息源之連結點／中介者，便能成為資訊傳遞與關係聯繫的橋樑節點，在多個網絡之間佔據關鍵位置，並享有相對較高的行動自主性。伸言之，制度之間本就存在間隙，此一間隙為處於資訊節點的組織成員提供了行動空間，間隙愈大，成員自主性愈強。其若根源於法令規章所賦予，稱為「裁量空間」；反之，若超出規範界線，則構成「濫權」。制度間隙一方面為各方行動者創造「機會結構」，另一方面

也以規則對其行動加以節制；制度信任正肇始於節點上的人員願意受制於規則、實踐制度之預先承諾。

在揭弊保護制度中，「揭弊者」與「受理、處理揭發的管理者」均屬節點連接者，均是 Burt 所稱的網絡「玩家」（players）。他們基於結構洞賦與的自主性及本身的有限理性，前者在行動前會基於既有案例、經驗與認知，估算不同揭發途徑的後果，選擇對自身風險最小、報酬最有利的路徑；而後者也可能利用結構洞，使法令規範發生變異（如選擇性受理、延宕移送、資訊外洩），從而改變制度運作的實際效果。此即揭弊者所面對的制度性風險：在系統與制度的縫隙中，保護與傷害的可能性同時存在。換言之，唯有縮減關鍵節點的任意空間、強化可稽核的程序連結與責任追溯機制，並透過文化內化，使節點行為者願受規則節制，方能將「結構洞」轉化為制度韌性而非濫權溫床。

有人（如正式制度論者或官僚）或會辯駁說，官僚組織乃理性結構體，層級節制、權責分明，成員依專業與法令行使職權，本身自帶制度信任。正如 Fukuyama 所言：「社會之所以需要官僚體制，乃因社會無法信任所有成員在任何時刻皆遵循內化的倫理規範……最終社會必須透過外加之法規與懲罰手段加以約束」（福山〔Fukuyama〕，1995/2004，頁 33）。原則上，此一論點可予以接受；但當存在個人遭報復之風險時，例外情境更值得關注。

事實上，形式上的權責分明，在實務上可能呈現責任模糊、結構鬆散、命令鏈出現裂縫，下級稱「僅依法令執行」，上級稱「僅下達指令，未親自為之」，於是層層切割成「沒有一滴雨滴承認自己造成洪水」的責任真空。一旦發生報復，往往無人自認應起負責。民國 98 年臺北地方法院周○○法官案件即為明例，審判過程中，因書記官未再密封檢舉人真實姓名對照表，致被告得悉而進行報復（謝開平，2013）。周○○法官與書記官雖以過失洩漏國防以外秘密罪被起訴，但最終無罪確定。此案提供兩點啟示：1. 有保護機制，但存在風險；2. 有問責機制，但未必能找到應負責之人。

還有若干法律難以觸及的領域。首先，禁止報復條款主要鎖定直接報復，對於間接、隱性報復（如冷處理、不分配關鍵業務、邊緣化），規範介入困難。雖設有「推定受報復」機制，然組織常能援引「正當理由」作為反證，「業務需要」是萬用理由；官僚場域亦常見「明升暗降」，而職務內容調整往往難以認定為不利措

施。

其次，受報復者固可請求回復權益與損害賠償，但救濟程序冗長，對個人身心負擔沉重。

第三、具名或匿名，各有正當性亦各有風險。具名提高程序可受理性，卻放大被辨識與報復之可能；匿名可降低心理負擔，但情境線索仍可能使行為人遭推定而蒙受不利。

第四、對報復者之問責雖具嚇阻意義，然現行新臺幣 5 萬至 500 萬元罰鍰對國營事業與泛公部門組織未必具實質痛感，且非個人負擔，嚇阻效果有限。

第五、最棘手的是職場關係成本。由內部成員或利害往來者所為之揭發，對被揭發的組織或個人，本質上具有「背叛」意涵。一旦忠誠與信任破裂，如花瓶碎裂難以修復，也難以回到常態的工作情境。對公務員而言，因具身分保障且政府須為模範雇主，理論上可透過職務調整至較友善之環境，但現實未必如此理想，揭發立法院電腦設備採購弊案的當事人，應該不會認為其調整職務是一友善措施。無身分保障之泛公部門組織成員，實務上更難達成，即使救濟勝訴，最終恐只能走向終止勞動契約並請求資遣、退休與補償等金錢性救濟。

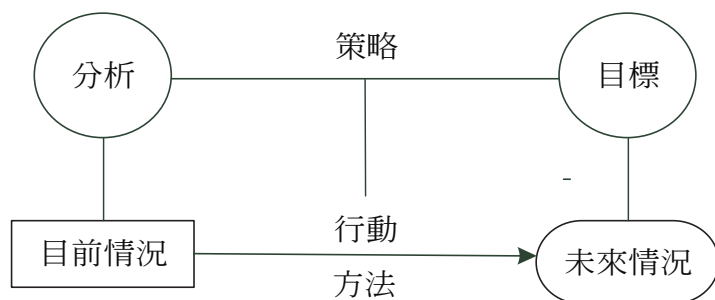
小結而言，隱性報復難證、正當理由易援、救濟成本偏高、人際信任難復，構成體制的幾個「盲區」。是以，欲揭弊者在採取行動前，宜聽聽 Martin (1999, pp. 18-22) 之建議，做好自我管理（參見圖 2），至少包括下列準備：

1. 預為評估：傾聽他人說法、徵詢第三人意見，並反省自身動機與角色。
2. 釐清目標：明確界定揭發的目的、可接受的底線與期望成果。
3. 建立策略：選擇合宜的揭發管道與時機，規劃行動順序與風險緩解步驟。
4. 備妥證據：蒐集並妥善保存可證明問題的資料（如信件、照片、錄音錄影、內部紀錄、書面聲明等），確保可驗證性與證據鏈。
5. 掌握情境：評估自身所處的組織文化、權力關係與外部法制環境，預判可能的反應與報復風險。
6. 預擬解方：對不同情境設計備援方案（如人身安全、工作調整、法律協助與心理支持）。
7. 爭取支持：及早連結家人、朋友、同事、工會、專業團體等支援網絡，形成情緒、資訊與資源面的後盾。

簡言之，周延的前期自我管理能降低風險、提升成功率，並使揭弊行動在法律與制度之外，獲得更扎實的支持。

圖 2

潛在揭弊者的自我管理思路



資料來源：The Whistleblower's Handbook: How to be an Effective Resister (p. 21), by B. Martin, 1999, Envirobook.

## 伍、結語

「公益揭弊者保護法」是一部鼓勵好人說話，讓不法資訊順利流向有能力矯正的機關或人員，及保護說話好人的立法，「保護」才是立法的核心。其多元管道與多重保護措施值得肯定，惟條文結構層層嵌套、語言技術性強，對一般民眾形成可近性門檻。

這部立法最大問題出在「揭弊者」（§5.1）與「弊案」（§3.1）之身分取向定義上，造成「法定揭弊者、弊案」與「事實揭弊者、弊案」的落差。此種斷裂，我認為源自立法過程中，立法者們對於是否應將私部門全面納入抑或先以公部門為起點，存在歧異所致。在不改變立法目的前提下，可將「揭弊者」改以「行為—程序—心證」界定：凡對不法情事有事實可資之合理相信，並依法定程序向受理機關揭發／檢舉之任何人，均屬受保護之揭弊者；至於「法定弊案」與「事實弊案」的落差，若仍維持身分取向的界定，問題將持續存在；若去身分化，則涉及是否將私部門一併納入之重大政策抉擇。

揭弊保護能否落地，關鍵在各用人機關（構）與目的事業主管機關是否自覺並

履行第一線保護責任，建立 SOP，並有效管理，賦予制度信任。

任何人為制度皆有侷限性，任何揭發行動皆有風險，立法保護只能降低風險，而非風險歸零。利益越大，風險越高。尤其，本法所保護者為「重大不法情事」之揭發，而「重大」的界限為何，實有判斷餘地，準備揭弊的人士在行動之前，更應審慎評估該不該當揭發。揭弊者應具備風險管控意識，切勿過度倚賴尚未取得「制度信任」的安排，在特定情境下，匿名、外部揭發或暫緩行動，可能是相對安全的選擇。

## 參考文獻

- 伯特 (Burt, R. S.) (2008)。結構洞：競爭的社會結構 (任敏、李璐、林虹譯)。世紀。(1995)。
- 李英明 (2005)。新制度主義與社會資本。揚智。
- 所羅門 (Soloman, R.)、弗羅斯 (Flores, F.) (2002)。從信任開始—成功領導的基本條件 (梁若瑜譯)。麥田。(2001)。
- 楊戊龍 (2014)。公益揭發：揭弊保護法制比較研究。翰蘆。
- 楊戊龍 (2023)。文官制度：兼論公部門人力資源管理。翰蘆。
- 楊戊龍、李淑如 (2019)。行政院民國 108 年版揭弊者保護法草案評析。文官制度季刊，11 (3)，29-69。
- 福山 (Fukuyama, F.)。信任：社會德性與經濟繁榮 (李宛蓉譯) (2004)。立緒。(1995)。
- 謝開平 (2013)。保密規定於審判實務上之實踐：以周占春案為例。載於國立高雄大學政治法律學系 (編)，公益社會與廉能政府：公益揭發保護法草案研討會論文集 (頁 271-291)。巨流。
- Bachmann, R. (2003). *Trust and power as means of coordinating the internal relations of the organization: A conceptual framework*. Retrieved Sep. 10, 2016, from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.194.6188&rep=rep1&type=pdf>.
- Martin, B. (1999). *The whistleblower's handbook: How to be an effective Resister*.

Envirobook.

Mayer, R. C., James H. D., & Schoorman, F. D. (1995). An integrative model of organizational trust. *The Academy of Management Review*, 20(3), 709-734.

Queensland Crime and Misconduct Commission, Queensland Ombudsman, & Queensland Government Public Service Commission. (2009). *Thinking about blowing the whistle? Making a public interest disclosure: A guide for individuals working in the public sector*. Australian Public Sector Anti-Corruption Conference 2009, July 28-31, Brisbane, Australia.

Transparency International (2013). *International Principles for Whistleblower Legislation: Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest*. Retrieved April 15, 2014, from [http://www.transparency.org.ro/politici\\_si\\_studii/studii/avertizarea\\_de\\_integritate\\_europa/WhistleblowerPrinciples.pdf](http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/studii/avertizarea_de_integritate_europa/WhistleblowerPrinciples.pdf)

# Public Interest Whistleblower Protection Act: Interpretation, Review, and Risks

Wulung Yang<sup>a</sup>

## Abstract

This article analyzes and comments on the Public Interest Whistleblower Protection Act through a framework in which “appropriate person” discloses “wrongdoing” (i.e., conduct unlawful or detrimental to the public interest) to an “appropriate organization or authority” by means of an “appropriate disclosure,” thereby receiving “appropriate protection.” The Act encompasses key dimensions—whistleblower, wrongdoing, competent authority, procedures, evidentiary standards, protective measures, remedies, and accountability—making it a relatively comprehensive and practicable institutional design. By incorporating the term *public interest* into its title, the Act strengthens its normative legitimacy and enhances the moral standing of whistleblowers.

Nevertheless, the definitions of “whistleblower” and “wrongdoing” create potential gaps: de facto misconducts may be disclosed, yet the persons bringing them to light might not qualify for legal protection. Even when attention is confined to misconduct within the public sector, any person who reasonably believes that wrongdoing exists should, under statutory procedures, be permitted to report it to the competent authority -- without being limited to insiders of broadly defined public organizations.

The Act deserves credit for establishing multiple reporting channels and robust protective measures. Yet its intricate, heavily nested structure produces a linguistic barrier that diminishes public accessibility. From an implementation

---

<sup>a</sup> Professor, Department of Government and Law, National University of Kaohsiung, e-mail: lyricyang@nuk.edu.tw.

perspective, significant constraints remain. Prospective whistleblowers must be mindful of the Act's limitations, aware of the risks inherent in disclosure, and employ prudent risk-management measures.

**Keywords:** public interest, whistleblowing, whistleblower, protection, risk

# 新制度主義三大學派的比較與整合： 以勞動派遣制度為個案的分析

呂季蓉<sup>a</sup>、林淑芬<sup>b</sup>、陳敦源<sup>c</sup>

## 《摘要》

中央政府機關總員額法之限制，讓政府日益擴增的業務，必須尋求非典型人力的挹注方得以完成。高彈性、低財政負擔的勞動派遣人力，在引進當時被視為可取代約聘僱人力的高效益制度，卻在大量運用之際，突然劃上休止符、派遣歸零，轉而改採臨時人力與承攬人力，政策的變遷方向出乎意料。針對中央政府勞動派遣制度的變遷，本研究以整合三大新制度主義的視角出發，以其為個案進行學理測試，比較理性選擇制度主義、社會學制度主義及歷史制度主義三大新制度主義的觀點異同，進一步測量比較三者間的比例權重。結果顯示，歷史制度主義對我國中央機關勞動派遣制度變遷的詮釋比例占比最重，但另外兩大新制度主義仍無法被全然取代，是以，吾人以制度理論與實務對話時，應以整合性的視角將三種新制度主義均納入。此外，新制度主義所強調的行動者觀點，在勞動派遣制度變遷的個案上，也觀察到政治行動者間的關係與互動，決定了勞動派遣制度的中止；未來吾人在觀察政府人力管理制度變遷發展上，應多加重視不同政治行動者之間的互動關係，理解行動者們所採取的適切反應，以避

---

投稿日期：民國 114 年 3 月 28 日。

<sup>a</sup> 國立政治大學公共行政學系博士，e-mail: 104256501@nccu.edu.tw。

<sup>b</sup> 國立政治大學行政管理碩士學程碩士。

<sup>c</sup> 國立政治大學公共行政學系教授。

免政策變遷造成政府人力資源管理運作的劇烈衝擊。

[關鍵詞]：勞動派遣制度、新制度主義、理性選擇制度主義、社會學制度主義、歷史制度主義

## 壹、前言

二次世界大戰後，民眾對政府的期待增加，致使政府職能不斷擴張，成為「從搖籃到墳墓」的大有為政府（big government），但也因為龐大的組織架構導致效率低落、過多的公共支出造成財政負擔，不得不進行政府再造運動。著名的英國鐵娘子（Britain's iron lady）柴契爾夫人，就是在這樣的環境下崛起，致力轉換為「最低限度國家」（minimal state），開啟了政府再造的篇章（劉坤億，2003）。1988年的續階計畫（the Next Steps），其中就有針對文官體系進行職位縮減的改革方案，並擴大民間參與，有效縮減政府支出；美國則在1993年提出全國績效評估報告（The Report of National Performance Review）揭示刪減法規、民眾優先、追求成果以及擷節成本等四大原則，作為政府再造運動的行動方向（蔡良文，2006）。政府再造工程中，相當重要的一環就是政府人力運用彈性化（Hammer & Stanton, 1995），包括隨著代理人理論的興起，公共事務可以交給非正式任用之公務人員執行，或是因為政府的人事支出過高，但僵化的官僚組織缺乏效率與效能，因此嘗試以彈性用人的措施來減輕財政負擔，並提高政府生產力（詹中原，2005）。

我國自1990年代起開始進行政府改造運動，於1998年通過政府再造綱領，積極推動機關業務委外化，朝小而美政府目標努力，並增加了契約性進用人力的彈性職位設計；用來解決政府困境的非典型人力，除了定期契約進用的約聘僱人員及臨時人員外，還有新興的勞動派遣人力，提供政府多元彈性運用人力的空間。其中，中央機關的勞動派遣制度，原本被看好可以取代約聘僱人員的派遣人力（陳攸璋，2009），行政院卻在2018年訂頒行政院暨所屬機關（構）檢討勞動派遣運用實施計畫，規劃行政院暨所屬機關於2年內完成派遣歸零目標，原派遣人力改以其他人力

運用，我國中央機關勞動派遣政策至此走向衰亡。勞動派遣制度在引進政府機關時，為受總員額法限制的中央政府帶來彈性運作的空間，得因應日益增加的業務，但也因規範不清導致諸多勞資爭議，在公、私部門引起極大抗爭，整個制度的興衰究竟是如何變遷發展，導致政府機關在人力運用方面產生極大變化，成為本文研究的焦點。

新制度主義的三大學派中，歷史制度主義是最晚發展的理論具有後發優勢，過去的研究指出，歷史制度主義更能掌握制度的形成與變遷之探究（許菁芸、黃稚然，2007），許多的個案研究也都採用歷史制度主義進行分析（呂炳寬、張毓真，2015；林冠志，2018），略而不談新制度主義另外兩大支流－理性選擇制度主義或社會學制度主義，但為何理性選擇制度主義與社會學制度主義仍有存在的必要，而未被融合成為單一理論？本研究希望藉由勞動派遣制度的個案分析，實際進行新制度主義的理論測試，瞭解三大學派詮釋觀點的異同，並藉此比較之間的占比權重，驗證是否歷史制度主義更能掌握制度變遷，也期許能從學理的驗證中，歸納出政府人力管理制度發展的一般規律，幫助我們理解政府的運作。

## 貳、三大新制度主義

Hall與Taylor於1996年發表“Political Science And The Three New Institutionalism”一文，透過制度與行為的關係、制度的形成與變遷兩大面向，將新制度主義分類為理性選擇制度主義、社會學制度主義及歷史制度主義三大學派（王卓聖、鄭讚源，2012；Hall & Taylor, 1996），整理如下。

### 一、理性選擇制度主義

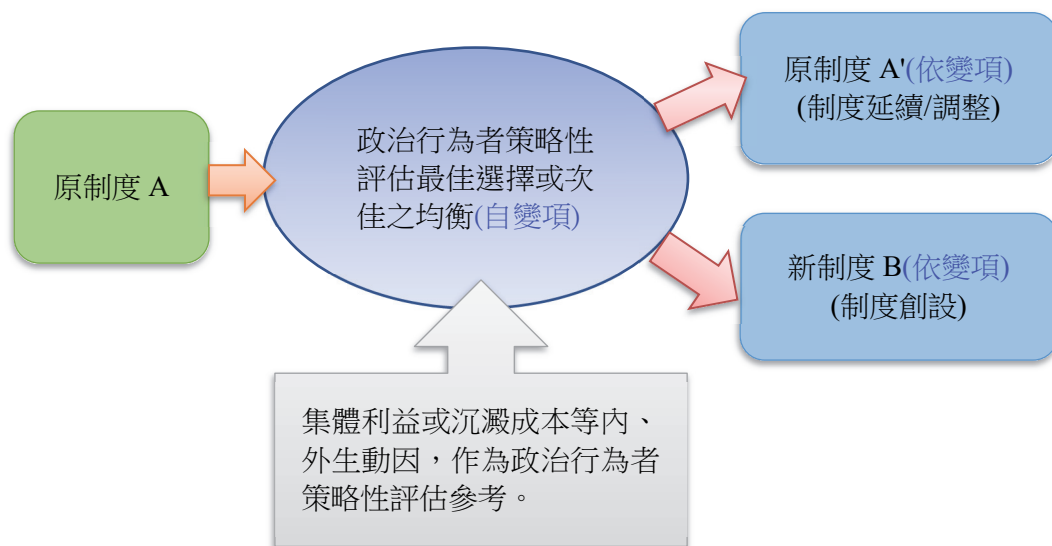
理性選擇制度主義認為制度係指一種規範或規則，約束政治行為者行為的一種機制，構成政治行為者間政治、經濟、社會性的交換行為。其研究途徑係以政治行為者為中心的計算途徑（calculus approach），假定政治行為者有固定偏好且為完全理性者，會極大化自己利益並與他人產生策略性互動（strategic interaction）（Hall & Taylor, 1996）。

理性選擇制度主義主張政治行為者有意識的創設制度，並受制度所限制，當既存制度無法解決問題時，政治行為者的集體偏好可修改制度，使其發生變遷，而關鍵在於成本效益，如預期效益大於成本，才由高效益的新制度取代低效益的舊制度。變遷過程是不連續的，取決於政治行為者集體偏好與計算結果的影響，故理性選擇制度主義更重視制度設計或制度選擇（Peters, 2019）。

基於理性選擇制度主義的基本假定，將制度變遷的過程以圖 1 表示，其中影響制度變遷的自變項主要為政治行為者的計算。Hall 與 Taylor（1996）將政治行為者的偏好視為外生因素（exogenous factor），制度是政治行為者創設的遊戲規則，政治行為者的行為為「自變項」，制度為「依變項」，互動過程各取所需，非天賦理性或歷史過程的結果；然而，亦有學者認為制度變遷因素係源自於內生因素（endogenous factor），Levi（1990）認為政治行為者在接收「新訊息」時，會因為對制度產生的權力資源不均衡情形，或發現新的權力資源，而導致制度變遷。

圖 1

理性選擇制度主義「計算途徑」之制度變遷過程



資料來源：作者整理。

## 二、社會學制度主義

以社會（組織）文化體系為中心的制度主義，研究途徑為文化途徑（culture approach），假定政治行為者的選擇和行動會盡量符合社會正當性，以博取社會認同，受整體社會（組織）文化體系架構的制約（蔡相廷，2010，頁 56-57）。

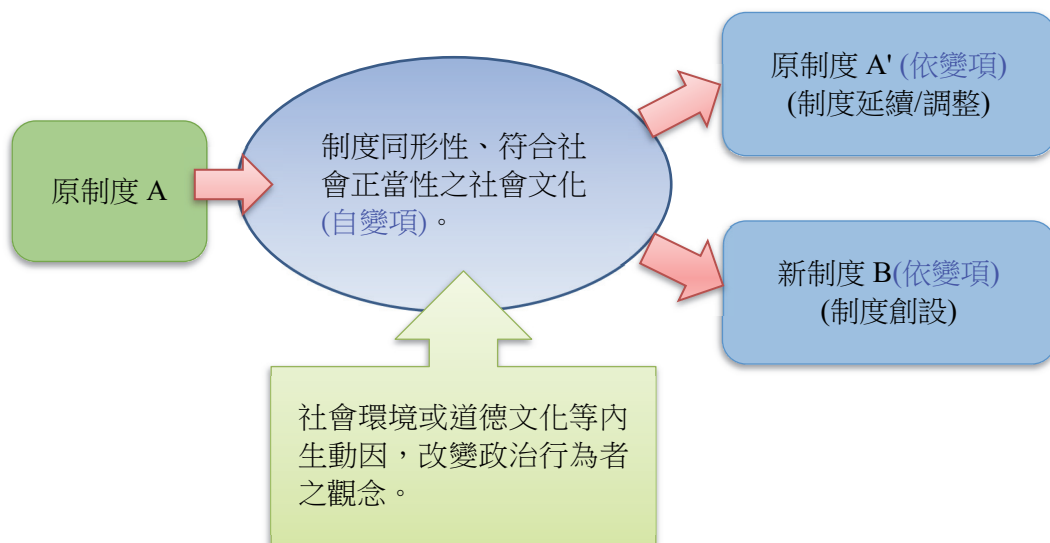
基本主張包括：第一、制度包括具體的正式規則、流程，以及非正式道德典範、符號系統及認知圖像等抽象的文化部分（蔡相廷，2010，頁 56）；第二，制度不僅止於形式上的影響，亦影響政治行為者的認知與信念；第三，政治行為者並非追求利益最大化而行動，而係以當下情境賦予的角色和立場，做出適當的行動符合社會期待（蘇子喬，2010）；第四，制度會對組織成員創造價值和信念，影響組織成員行為表現，助長制度的發展及政治行為者行為的可預測性（March & Olsen, 1989）。

制度產生變遷的原因是政治行為者的偏好和社會適應性的改變，制度會隨社會環境變化調適修正。制度在社會（組織）文化體系塑造下，可能產生同形性（isomorphism）與制度化（institutionalization）的變遷模式（蔡相廷，2010，頁 57）。制度變遷與延續和文化息息相關，因社會的價值信念會持續影響之後的政治行為者，使制度穩定發展或限制制度變遷方向，惟忽略政治行為者自主性，難以全面解釋制度變遷（March & Olsen, 1989）。

基於上述的基本主張，社會學制度主義的制度變遷過程如圖 2，影響制度變遷的主要自變項為社會文化，制度在社會文化的塑造下可能延續或調整，也可能創新。在此理論架構中，Hall 與 Taylor（1996）認為政治行為者的偏好視為內生因素，政治行為者鑲嵌在社會、政治、經濟的關係中，又制度內生於社會環境，指引政治行為者行為的意義架構，故政治行為者的行為動機受限於制度，並依當下環境做出符合社會正當性行為，兼具利他和互惠主義。

圖 2

社會學制度主義「文化途徑」之制度變遷過程



資料來源：作者整理。

### 三、歷史制度主義

歷史制度主義認為制度為鑲嵌於政治經濟組織體系中，正式或非正式的程序、歷程、規範或概念。其研究途徑為結合計算與文化途徑之折衷途徑，當制度穩定均衡時，制度形塑政治行為者偏好，採文化途徑解釋；當制度處於關鍵時刻時，政治行為者偏好決定制度，採計算途徑解釋，將研究時間軸拉長，分別得以解釋制度變遷的不同階段（蘇子喬，2010）。

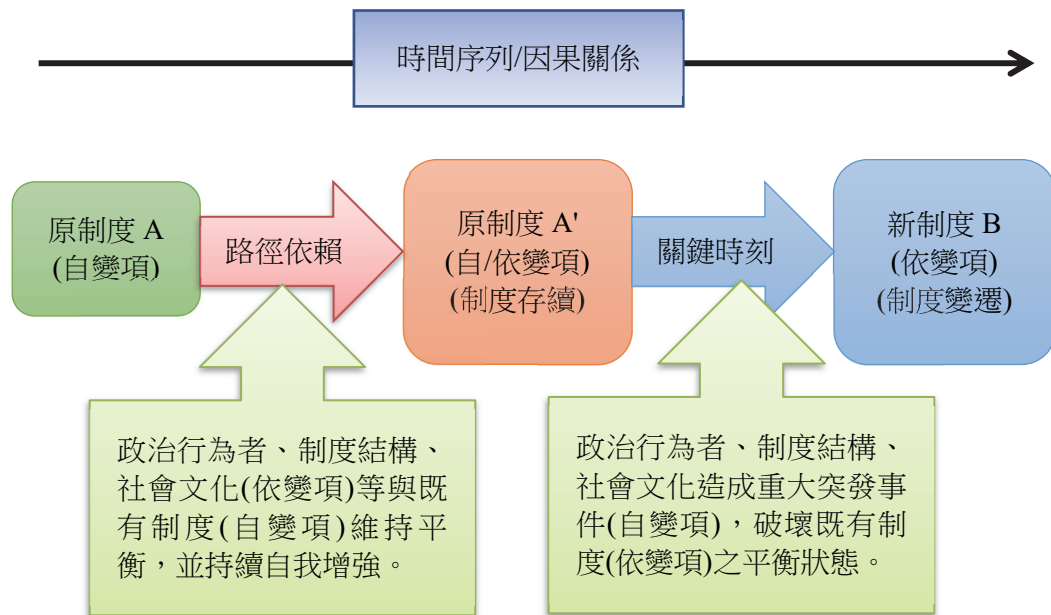
基本主張包括，第一、強調政治行為者追求的是最適切的反應，而非理性選擇制度主義所主張之利益極大化；第二、強調制度發展過程之權力間不對等關係，體現強勢政治行為者的利益，但弱勢政治行為者亦可透過不同時空環境下對於理念與利益的詮釋，伺機改變制度（何俊志，2004）；第三、強調制度的延續性，主張制度形成與歷史存在互為因果關係，故制度發展具路徑依賴特性，偶有短暫的關鍵時刻對制度發展產生影響（Capoccia & Kelemen, 2007）。第四、認為制度係鑲嵌在社會、歷史之中，故研究範圍不僅止於組織間的互動，層次更提高至國家的政策與行

動，注重制度與其他因素之間相互調和關係（李英明，2005，頁 14；黃宗昊，2010，頁 158）。第五，關注重大真實議題、歷史脈絡與時間之研究，認為歷史脈絡（context）和時間序列（timing and sequencing）係影響世界各國政治制度、權力結構與政治結果不同的主要原因（Pierson, 2000）。

圖 3 顯示了歷史制度主義的變遷過程，在此制度變遷的觀點上，路徑依賴與關鍵時刻構成歷史制度主義之一體兩面，路徑依賴係因為自我強化（self-reinforcement）與正向回饋（positive feedback）的作用，讓制度會沿著既有的路徑持續緩慢變化；而關鍵時刻係當既有制度面臨危機事件時，提供政治行為者影響制度變遷的機會，使制度在某一時間點有顯著的改變（Hall & Taylor, 1996）。

圖 3

歷史制度主義「折衷途徑」之制度變遷過程



資料來源：作者整理。

歷史制度主義對變遷的探討採過程取向研究法，依時間序列分析真實事件發生之過程與結果，從政治行為者行為與結構的交互作用中，找尋影響政治行為者與制度轉變的原因（胡婉玲，2001，頁 89-90）。

## 四、整合視角下的制度變遷因素與理論

### (一) 制度混合模型 (institutional synthesis)

三大學派各有其不同觀點，詮釋的重點也有所區隔，茲將三大學派的詮釋重點進行比較如表 1，分從行動者觀點、制度形成原因、制度功能及制度變遷方式四個面向進行對照說明。理性選擇強調政治行動者是理性且具目標導向，會依照成本效益來進行決策，制度的功能是降低交易成本、解決集體行動困境的機制，因此解釋制度穩定或變遷須關注策略互動與誘因結構；社會學制度主義強調行動者是依循社會認可的規範，因為制度內化在文化與認知中，構成個體行動的基礎，制度規範影響人們的行動邏輯，形成與維持取決於文化與社會建構的過程；歷史制度主義則是行動者受到歷史情境的制約，受限於過去的制度選擇限制了當下與未來的選擇，制度的功能在於穩定結構、影響路徑，因此制度變遷是漸進式的。

表 1

新制度主義三大學派詮釋重點比較

面向	理性選擇制度主義 (RCI)	社會學制度主義 (SI)	歷史制度主義 (HI)
行動者觀點	理性極大化者	嵌入文化與規範中的行動者	制度限制下的有限行動
制度形成原因	解決集體行動問題	社會建構、文化擬制	歷史事件與權力競爭
制度功能	建立均衡、降低交易成本	建構社會秩序、建立合法性	穩定結構、影響路徑
制度變遷方式	政策偏好改變 → 策略互動	規範與文化變遷	關鍵時刻 + 路徑依賴

資料來源：作者整理。

如要分別以各自學派的主張去比較，則要從行動者的觀點、制度的功能，以及制度形成的原因與變遷等面向去分析；例如以行動者的觀點來說，在真實世界的案例，行動者是主動追求利益極大化而有積極採取作為，就代表用理性選擇制度主義來詮釋較佳，但如果行動者並不是採取理性極大化，而是受到歷史情境的制約，在

有限選擇下採取行動，就代表用歷史制度主義來分析較妥適。但因為真實世界不是真空環境，有太多的外在干擾，使得個案的發展用單一的理論詮釋存有限制，例如制度的形成是社會所建構，但後續的變遷卻是受到歷史制度主義的影響，不同的制度主義學派交織在一起，共同解釋制度的形成和變遷過程。以歐洲的勞動市場制度為例，在 20 世紀初歐洲各國的勞動市場制度受到社會文化和價值觀的影響，透過建立福利國家促進社會穩定，但隨著時間推移，面臨全球化或高齡化等關鍵時刻的挑戰，某些國家會堅持社會福利的勞動市場政策，有些國家會進行市場化的改革，真實世界中的制度變遷往往很難由單一學派的解釋完全涵蓋。

三大學派有各自優勢，但也有視角分裂的問題，如歷史制度主義無法細緻解釋文化因素，理性選擇忽略歷史路徑，社會學缺乏策略理性分析等，因此 Hall 與 Taylor (1996) 呼籲要採取整合的方式，透過比較與對話，了解三大學派之間的邏輯差異與互補性，來奠定跨派理論的發展。整合的方式建議可以從時間層次、行為邏輯以及制度變遷分析架構三個面向進行，首先，以時間整合來說，歷史制度論可以解釋制度的起源與僵化原因，結合理性選擇制度主義的策略性行動分析，理解制度中行動者如何利用或改變制度，並以社會學制度主義補足規範與認知面向；第二，以行為邏輯整合來說，行動者可能同時考量成本效益 (RCI)、遵守制度慣例 (HI) 與文化期望 (SI)；第三，以制度變遷分析架構整合，制度變遷可分為結構性力量 (HI)、策略行動 (RCI) 與文化認同轉變 (SI)，三者互為條件，例如因社會價值改變 (SI) 引發制度需求調整，政策行動者策略性修法 (RCI)，因而形成新制度慣性 (HI)。

## (二) 制度變遷因素

當我們以整合的視角，欲全觀性地觀察制度變遷，則可以融合不同的新制度主義學派所認為的不同影響因素，其分類如下。

### 1. 內生與外生

March 與 Olsen (1989) 認為影響制度變遷的因素區分為兩類，內生動因係指構成制度本身的各項因素，彼此之間相互干擾與衝突，或其他無法符合制度要求的因素，導致制度必須修正、調整、補充或廢止，促使制度產生變遷；外生動因則指外

在環境因素變動，如國家權力或政治行為者理念的改變，直接或間接使制度產生變遷（林冠志，2018，頁46）。

## 2. 能動、觀念與結構

Hay（2002）將制度變遷因素分為三大類，第一、能動性因素，制度變遷的關鍵來自政治行為者本身，重視政治主體的特質或動機，制度變遷與否端視政治行為者的意圖及能力決定；第二、觀念性因素，係政治行為者如何解釋環境脈絡以採取策略性行動，詮釋的角度係來自政治行為者的觀念，故觀念性因素可說是結構性因素及能動性因素的中介變項，政府形塑的政治偏好係制度產生變遷的主要發生因素；第三、結構性因素，係制度的變遷與政治行為者身處的環境脈絡有關，環境脈絡給予政治行為者變遷機會，亦限制政治行為者變遷可能。

### （三）制度變遷理論

除了沿著既有路徑持續緩慢變化的路徑依賴，另一個與之相輔相成的斷續均衡，則是在某一個關鍵時刻突發性鉅變，闡述如下。

#### 1. 路徑依賴

Pierson（2000）認為在路徑依賴的框架下，自我強化會導致特定制度模式的長期複製，而產生報酬遞增（increasing returns）效果，一連串的自我增強與正向回饋過程產生路徑依賴，改變路徑之成本將隨時間而增加，故時間點與事件順序特別重要，始得以區分制度於各階段形成過程之自我強化情形。這說明了既存制度將限制選擇，變遷被鎖定於既定路徑的範圍內改變，後續發展路徑幾乎不可能被扭轉，出現制度堆積（institutional layering）的現象，直至發生突發性重大事件，才有跳脫既有框架的可能（呂炳寬、張毓真，2015，頁5-6）。

#### 2. 斷續均衡

Krasner（1984）認為制度與歷史的發展過程是持續性穩定與突發性斷裂交錯，制度會自我強化帶來長期穩定與均衡，但在某一時期發生重大危機事件，通常來自外部環境變遷，導致既有制度產生突發性變遷而崩潰，進入斷裂期，政治行為者於此一時期互動與調整策略而創設新制度，新制度繼續發展至均衡狀態，再維持一段

穩定時期，直至下次打破均衡的外力出現，以此不斷運作下去。制度變遷並非追求終極均衡狀態，而是從均衡狀態遭遇突發性變動後，再趨於下一個均衡狀態（林冠志，2018，頁 45；蔡相廷，2010，頁 61）；這個政策過程的穩定與間斷現象，在 1993 年 Baumgartner 與 Jones 於 *Agendas and Instability in American Politics* 一書中將其整合為斷續均衡理論（Baumgartner & Jones, 1993）。

綜上，為呼應 Hall 與 Taylor（1996）強調的三大學派整合，本文後續將進行的整合視角操作方式，係先以三個不同制度主義學派各自論述，接著再透過比較與對話的方式，了解三大學派之間的差異與互補。實際的操作方式即先以第參部分分別從不同制度主義的視角來觀察勞動派遣制度，包括制度的起源、如何變遷，以及制度變遷的因素，還有行動者的認知、行為邏輯，如何利用或改變制度。從比較三者的過程中了解差異，再於第肆部分將三大新制度主義認為所有可能的變遷因素列出進行對話，例如，同一個變遷因素可能同時屬於理性選擇制度主義、也是歷史制度主義的詮釋觀點，卻不屬於社會制度主義的詮釋觀點。透過跨制度主義的變遷因素分類架構 March 與 Olsen（1989）的內生或外生因素，以及 Hay（2002）的能動性、觀念性與結構性因素進行歸類，整合三大新制度主義的特色；最後從彈性及勞動權益保障兩個主題式的制度變遷，同時整合三大新制度主義之觀點加以詮釋。

### 參、三大新制度主義分析勞動派遣制度的比較

中央政府的勞動派遣制度從政府採購法播種開始，派遣人力快速萌芽、大幅成長，卻在 2018 年明訂派遣歸零戛然而止，共歷經了四次變遷。第一次變遷主要係 1999 年政府採購法施行，為勞動派遣制度播下種子；第二次變遷係 2009 年至 2010 年訂定勞動派遣權益指導原則、行政院運用勞動派遣應行注意事項，勞動派遣開始生根萌芽；第三次變遷則係 2013 年至 2014 年修正職業安全衛生法、性別工作平等法，在勞動派遣的成長期間保障派遣勞工權益；第四次變遷則是在 2018 年訂定了行政院暨所屬機關檢討運用勞動派遣實施計畫，使得勞動派遣制度走向衰亡。本文以三大新制度主義的個別視角，來針對勞動派遣制度進行分析比較如下，並就勞動派遣制度的四次重大變遷，從制度形成的原因、行動者觀點，以及制度變遷的方式分析如下。

必須事先聲明，本研究將三個途徑依照勞動派遣制度發展經歷的四次變遷進行分析，僅作為分析便利的敘事框架，用以呈現制度變遷的連續性與動態特徵，並非將時間等同歷史制度途徑的獨佔特徵，而有偏頗；事實上，時間的使用不等於歷史制度主義的方法論，社會學制度主義與理性選擇制度主義也會使用時間概念，僅在於對時間理解和使用方式不同而已，例如社會制度主義在制度創設初期，時間是為了呈現文化機制如何在制度形成時發揮作用、而非以因果歷程為主；理性選擇制度主義的時間分析，則是為了追蹤行為者的動態選擇過程。

## 一、理性選擇制度主義視角

理性選擇制度主義主要的觀察重點在於政治行動者採取的行為，制度變遷是透過政治行為者整體綜合評估結果，制度被動地受政治行動者創設、調整到鉅變。

### （一）第一次重大變遷

當時執政者參考先進國家政府再造運動，檢討我國政府組織架構及員額運用，又因陸續投入重大公共建設及社會福利制度蓬勃發展導致支出增加，政府積極推動機關業務委外。政治行動者主動採取策略行動，包括行政院經濟建設委員會（簡稱經建會）出國考察、提出人力發展專案計畫，行政院訂頒行政革新方案，行政院人事行政局（簡稱人事行政局）發布行政業務委託或外包民間辦理實施計畫等，促使政府委外案件逐漸增加，以及勞工委員會則召集專家學者研商推動勞動派遣法制化等。

簡言之，本次主要係行政院及其所屬主管機關等政治行為者，在積極推動政府預算員額精簡政策、政府改造推動四化政策、民主化改革運動等背景下，策略性評估之後所做的選擇－訂定政府採購法，使政府機關依法運用勞動派遣。

### （二）第二次重大變遷

2009年起，各主管機關紛紛訂定勞動派遣相關行政規則，包括行政院勞工委員會（簡稱勞委會）訂定勞動派遣權益指導原則，人事行政局訂定行政院運用勞動派遣應行注意事項，要求以2010年1月31日實際運用派遣勞工人數為上限進行總量管控。

此外，也有新的政治行動者加入，監察院及審計部因為日益增加的派遣爭議，進行勞動派遣專案調查，並糾正勞動部未盡職責執行勞動檢查；立法院審查中央政府機關總預算案時，亦經常議決請主管機關儘速完成勞動派遣法制化，但當時兩任的勞委會主委都不了了之。

本次變遷主要來自三大利害關係團體，一個是制度內生之行政院，持續推動政府業務四化政策，促使勞動派遣人數增加，以及制度外生之勞政主管機關首長對推動勞動派遣法制化之處理態度；其二來自於制度外生之監察院及立法院，嚴加監督政府機關運用勞動派遣之合法性；其三來自於制度外生之勞工團體，在勞動派遣勞資爭議不斷發生情況下，為保障派遣勞工權益而極力抗爭。行政院及所屬相關主管機關在多方利害關係人壓迫下，經策略性評估最適切解決方式，為儘速訂定勞動派遣相關行政規則，來減緩勞動派遣直接立法之衝擊，同時保障派遣勞工權益。

### （三）第三次重大變遷

勞動派遣爭議未獲得改善，促使勞工團體不斷抗爭。政治行動者包括勞動部自2009年起持續辦理勞動派遣專案檢查，2010年監察院糾正勞動部未落實規範及勞工權益檢查，以及2013年審計部專案審計報告，調查中央政府勞動派遣人力運用及法制推動情形。外部的政治行動者主要以婦女新知基金會為首，於2013年提出勞動派遣三項訴求，包括修正性別工作平等法、落實勞動檢查、建議派遣性別統計研究等；又2014年行政院性別平等會第6次委員會會議決議，要求相關主管機關修正性別工作平等法及性騷擾防治法。最終，行政院及主管機關策略性提出改以修訂個別法律方式，賦予勞動派遣權益保障，促成第三次重大變遷。

本次制度變遷影響因素，主要來自三大利害關係團體之力量，其一來自於制度內生之主管機關（即行政院性別平等會）為推動性別平等，要求修正相關法律；其二來自於制度外生之監察院及立法院，監督政府機關勞動派遣權益相關議題；其三來自於制度外生之勞工團體，為爭取勞工權益而向政府提出訴求。因此，行政院及所屬相關主管機關決定改以個別法律立法方式進行，並同步修訂「行政院運用勞動派遣應行注意事項」，制度被動受政治行為者影響而調整。

## （四）第四次重大變遷

蔡英文總統政見之一，即「勞工權益訂定勞動派遣專法，保護派遣勞工，朝『管制、減量』方向前進」。然而，勞動派遣專法遲遲未能獲得各界共識，又多年來監察院、立法院及勞工團體監督壓迫下，行政院為解決政府機關帶頭使用派遣問題，於2018年頒布實施「行政院暨所屬機關（構）檢討勞動派遣運用實施計畫」，規定自2021年起全面禁止使用勞動派遣。

本次制度變遷影響因素，除了前階段各利益團體對決策者帶來的壓力以外，主要係來自於制度外生之政治性因素考量，執政黨面對社會大眾批評，勞動派遣遲遲未能法制化，直接要求行政院暨所屬機關於當屆總統任期結束前，完成行政院暨所屬機關（構）檢討勞動派遣運用實施計畫。

## 二、社會學制度主義視角

社會學制度主義主要的觀察重點在於整體社會（組織）文化環境，制度變遷因素係來自於環境變遷，內化至政治行動者的認知，而調整符合社會正當性。

### （一）第一次重大變遷

石油危機造成的全球性經濟危機，迫使世界各國紛紛進行政府組織改造，加上第三波民主改革，在資通訊科技幫助下，加速政治、經濟環境變遷全球化。我國受此影響，自民間開始仿效國外引進勞動派遣業，接著再由政府機關學習民間企業。

本次制度變遷影響因素，主要係來自我國政府為解決經濟不景氣、財政赤字問題，開始以新公共管理理念，進行政府改造運動，在推動員額精簡及彈性用人政策時，逐漸接受勞動派遣此類新型態之短期性人力，加上民主改革成功影響，政府業務逐漸增加，人力需求提升，種種政治、經濟環境變遷，導致政府機關勞動派遣人力的誕生。

然而，社會學制度主義並未強調的「時間序列」概念，因此無論是政府改造運動或是民主化運動，倘若拉長時間範圍，均源自於世界各國政經環境的改變，且藉由日益發展的資訊通信科技為媒介，加速並擴張全球化影響層面，因而改變我國政治行為者觀念，開始學習他國推動政府改造運動、民主改革及勞動派遣立法作業

等，非由我國自身發起的制度變遷，係由制度外生因素轉而形成制度內生因素，從而導致制度變遷，而政治行為者僅僅為改變制度之工具，不具制度變遷影響力。

## （二）第二次重大變遷

歷經兩次政黨輪替，臺灣的民主政治更為強調回應民意，保障弱勢族群權益，因此民眾仍然期許大政府的角色，與政府再造的小政府模式有所扞格，而需要以彈性人力、包括勞動派遣制度來替代；但也因為民主化改革促使勞工權益意識抬頭，勞工團體與派遣勞工多次抗爭，爭取與正職職員享有平等權益，立法及監察機關督促政府建構勞動派遣管理及保障機制，迫使各主關機關紛紛訂定勞動派遣相關行政規則。

本次制度變遷影響因素，主要係來自於三大社會環境驅使力量，其一為新公共服務理念及民主意識，促使我國政府職能擴張，業務量逐漸增加；其二為政府長年財政赤字及失業率攀升情形下，導致業務委外需求提高、帶動勞動派遣業興起，勞動派遣爭議問題亦隨之增加，而衍生管理問題；其三為我國勞工權益意識提升，從而督促政府關注勞動派遣權益，訂定相關管理機制。

同樣地，倘若跳脫社會學制度主義僅談論特定時空之制度變遷範疇時，前述三者因素均來自於其他先進國家的影響，包括政府機關採新公共服務理念改變運作型態，公民社會普遍民主及勞工權益意識的高漲，以及全球性金融風暴導致經濟衰退，對整體產業結構造成的影響。

## （三）第三次重大變遷

受到國際上有關職業安全衛生公約保障勞工權益，以及聯合國公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）及經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights）落實在國內的影響，分別修正「職業安全衛生法」及「性別工作平等法」，將派遣勞工納入適用範圍，保障渠等人員權益。

本次制度變遷影響因素，主要係來自於二大社會環境驅使力量，其一為，我國人權意識逐漸提升，政府機關推動重大政策，主動規劃修訂相關規定；其二為我國勞工權益持續提升，勞工團體與性平團體爭取派遣勞工權益。不過，社會學制度主

義觀點容易忽略的便是更早先國際人權意識的提升，由於聯合國陸續訂定核心人權公約，雖然時間點有所落差，惟仍於多年後影響著我國配合修訂相關法規，以落實人權保障基本精神。

#### (四) 第四次重大變遷

勞動派遣之存廢及法制化問題爭議多年，2014年勞動部研擬之「派遣勞工保護法草案」，亦遲遲未能獲得共識，雖然確實有部分勞工團體強烈主張，廢除勞動派遣業，惟依歷年立法院及監察院各項決議資料顯示，並未要求政府機關禁用派遣勞工，僅提出減少派遣勞工，或數次重申主管機關應儘速訂定勞動派遣專法，以保障渠等人員權益。因此，行政院於2018年訂定實施「行政院暨所屬機關（構）檢討勞動派遣運用實施計畫」，單方面限制行政院及其所屬機關禁用派遣人力，主因確實來自於制度外生之勞工團體訴求，亦即勞工權益意識提升因素，惟該計畫並非全面禁止使用勞動派遣，若以社會學制度主義觀點詮釋本次變遷，係因社會正當性考量，恐難以周全，故以社會學制度主義觀點詮釋第四次重大變遷，仍有不足之處。

### 三、歷史制度主義視角

歷史制度主義觀察的重點在於歷史事件的積累，認為制度變遷的政治過程，係國家制度結構與社會利益團體協調下的產物，國家政策在不同時間的差異變化反映社會利益團體的權力消長。

#### (一) 第一次重大變遷

受到1970年代第三波民主改革影響<sup>1</sup>，我國於1987年宣布解嚴後(10)，陸續投入重大公共建設，至1990年代社會福利制度蓬勃發展(11)，政府財政支出擴張。為解決財政赤字問題，師法世界各國政府再造運動，我國逐步推動員額精簡及業務委化外等政策。1993年行政院訂頒行政革新方案(14)，推動政府業務委託民間辦理；經建會於1994年提出人力發展專案計畫(16)，規劃將制定人力派遣業管理法規

---

<sup>1</sup> 此段落括弧內之數字，係對應表4中央機關勞動派遣管理制度重大變遷因素分析之因素編號。

列入未來推動方針，同年人事行政局發布行政業務委託或外包民間辦理實施計畫(17)，促使政府委外案件逐漸增加。

1997 年經建會再提出跨世紀人力發展計畫(19)，規劃制定人力派遣之基本工作條件及職業安全衛生等相關規定，政府機關開始以勞動派遣名義正式運用。1998 年行政院頒布政府再造綱領(21)，成立政府再造推動委員會，研訂推動政府機關業務委託民間辦理等相關法令規範；1999 年 5 月施行政府採購法，推動政府機關業務委外化，以落實政府改造理念，政府機關勞動派遣及勞務承攬人力人數顯著成長（行政院人事行政總處〔人事行政總處〕，2025）。

2001 年經建會提出新世紀人力發展方案(23)，同時，人事行政局訂定行政院及所屬機關推動業務委託民間辦理實施要點(25)，政府機關得以契約方式進用臨時人員、派遣人力或承攬人力，以因應臨時性、季節性、短期性業務之需要。2004 年接續頒布人力派遣服務業發展綱領及行動方案(27)、2005 年新世紀第二期人力發展計畫(28)，加上同年勞工退休金條例（勞退新制）修正施行(29)，人事成本增加而改以運用委外人力，勞動派遣業更加蓬勃發展。

此一時期，我國採取積極正面態度推動機關業務委外化，開始運用勞動派遣人力及勞務承攬人力，且公部門臨時人員於 2008 年 1 月 1 日起適用勞動基準法(33)，基於成本考量，部分機關將自行僱用之臨時人員資遣，再改以人力派遣方式運用，並回到原機關服務，亦造成勞動派遣人數增加情形（王思閔，2012，頁 58-59；沈美真等人，2013，頁 2）。

本次制度變遷影響因素，在外生動因方面，由於世界各國政治、經濟環境變化，導致政府組織結構、產業結構及勞動力市場發生變化，又資訊科技蓬勃發展，全球化拉近國際之間距離。在內生動因方面，前述新公共管理、勞動彈性化等觀念引進我國，政府開始進行改革，訂定員額精簡政策，改變我國政府組織運作型態及用人模式。因此，1999 年「政府採購法」之施行，使得我國政府依法運用勞動派遣之情形從無到有，在制度與政治行為者、社會文化互動網絡下，創設勞動派遣管理制度。

## （二）第二次重大變遷

勞委會於 2009 年訂定勞動派遣權益指導原則，並於 2014 年及 2018 年分別修

正，明確定義勞動派遣三方關係。人事行政局則於2010年訂定行政院運用勞動派遣應行注意事項，並於2012年至2014年間均有修正，俾利各機關遵循辦理，另要求要派機關應以2010年1月31日實際運用派遣勞工人數為上限進行總量管控。

2008年全球金融危機爆發(31)，民間企業大量裁員，首當其衝者為僱用關係相對不穩定之派遣勞工，2008年奇美電子無預警解約近八成派遣員工，導致約3000名派遣員工瞬間失去工作，衍生派遣員工之資遣費問題(35)（陳素玲、吳孟庭，2008），此後，越來越多的勞動派遣問題引發社會關注。

2001年第一版勞動派遣法專法草案遲遲未獲各界共識，2010年改以勞動基準法增訂勞動派遣專章亦未達共識。2014年勞動部將派遣勞工保護法草案重新提報行政院審查，惟勞工團體擔憂立法將造成勞動派遣人數擴增，紛紛表達抗議導致草案擱置（王思閔，2012，頁59；王婕仔，2018，頁134）。

本次制度變遷影響因素，在外生動因方面，歷經全球性經濟衰退，我國經濟於1990年代末開始下滑，短期性人力需求增加，勞動派遣勞資爭議問題亦隨之浮出檯面，又民主化改革成功，2000年、2008年歷經兩次政黨輪替，業務質量逐年提升，為節省財政支出，兩度通案刪減政府機關預算員額。同時，勞工權益問題從機關臨時人員蔓延至勞動派遣，除了勞工團體不斷抗爭，亦引起立法院及監察院持續關注，迫使政府不得不重視勞動派遣管理問題。在內生動因方面，政府持續推動員額精簡政策，並訂定人力派遣相關發展計畫，促使機關勞動派遣人數逐年增加。因此，2009年「勞動派遣權益指導原則」及2010年「行政院運用勞動派遣應行注意事項」之訂定，為勞動派遣相關管理規範開始建構階段，呈現「路徑依賴」模式，亦為政府於勞動派遣法制化前，回應民意之權宜之計。

### （三）第三次重大變遷

為提升我國國際地位，2009年4月22日訂定公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法(39)，將聯合國兩公約落實，並於2012年施行消除對婦女一切形式歧視公約，影響我國政府更加重視職業安全與性別平等問題。

但2012年勞委會主委潘世偉就任後，改以勞動派遣專法推動派遣法制化仍未能獲得各界共識，而監察院、立法院及勞工團體不斷給予修法之壓力下，促使主管機

關先後於 2013 年修正職業安全衛生法，將派遣勞工納入適用對象以保障其權益，<sup>2</sup> 以及 2014 年行政院性別平等會第 6 次委員會會議決議，要求相關主管機關修正性別工作平等法及性騷擾防治法(54)，並針對派遣勞工遭受性騷擾之適法性疑義，請相關部會提出具體作為。勞動部回應，派遣勞工亦應受該法之保障，爰針對派遣勞工訂定事業單位工作場所性騷擾防治之相關措施（勞動部，2016）。人事行政總處訂頒之行政院運用勞動派遣應行注意事項，亦配合性別平等相關函釋修正，以落實**性別工作平等**及性騷擾防治（行政院，2014）。

本次制度變遷影響因素，在外生動因方面，聯合國國際人權公約及國際勞工組織職業安全衛生公約之訂定，以及立法院、監察院及相關社會團體監督下，督促政府正視勞動派遣重大權益問題。在內生動因方面，落實國際人權理念一直為我國重大政策方針，即便我國非聯合國會員國，亦訂定相關施行法，並檢視各項法規應符合該法精神。因此，2013 年修正「職業安全衛生法」及 2014 年修正「性別工作平等法」，延續前一次變遷精神，更加強化落實派遣勞工權益保障機制，呈現「路徑依賴」模式，改善勞動派遣勞工權益問題，已為我國未來應持續努力之目標。

#### （四）第四次重大變遷

勞動派遣法制化遲遲未能落實，而違反勞基法情事卻層出不窮，導致多年來媒體負面報導及勞工團體反彈，影響政府機關形象（沈美真等人，2013，頁 42-47）。為回應各界要求政府減少運用勞動派遣之訴求，行政院 2018 年 7 月 18 日訂定行政院暨所屬機關（構）檢討運用勞動派遣實施計畫，宣示 2 年內不再運用勞動派遣人力，指示機關檢討原運用之勞動派遣人力，改為聘僱人員、臨時人員或勞務承攬方式，於 2021 年達成派遣歸零目標。

立法院於審查 2020 年中央政府總預算案通案決議，有關各機關執行派遣歸零政策，請人事行政總處研提書面報告說明；2020 年 3 月人事行政總處說明行政院暨所屬機關（構）檢討勞動派遣運用實施計畫執行成果，截至 2020 年 1 月底至已減少之派遣勞工人數，約 7 成已改為自僱人力，至 2021 年中央政府派遣人力統計調查，數字已全數歸零。

<sup>2</sup> 參閱職業安全衛生法法規沿革（2021 年 7 月 25 日，取自：<https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDAT07.aspx?id=FL015013>）。

本次制度變遷影響因素，在外生動因方面，除了歷年各界監督、批評種種壓力因素之外，另衍生民主國家政府需擔負政治責任之政治性因素，人民得以透過選舉決定下一任執政者，故政治回應顯得相當重要，為弭平外界批評聲浪，挽救政府帶頭運用派遣之負面形象，於2018年實施「行政院暨所屬機關（構）檢討勞動派遣運用實施計畫」，該項政策偏離了中央機關既有勞動派遣管理制度進行軌道，從加強對勞動派遣權益保障，轉而全面禁用勞動派遣，無論是對機關用人，或是原派遣勞工，均導致革命性的斷裂變化，爰以「路徑依賴」觀點，不足以全然詮釋本次制度變遷模式，而較偏向於不連續狀態的「斷續均衡」模式。

#### 四、小結

分別從三大新制度主義的個別視角，來針對勞動派遣制度的四次重大變遷進行解析，從表2中清楚可見，各制度主義的視角對於行動者觀點、制度形成的原因，以及制度變遷的方式，皆有其不同的詮釋方式，也因此有些侷限，無法完整解釋勞動派遣制度的變遷與發展，例如理性選擇制度主義無法解釋制度外的壓力，社會學制度主義跟歷史制度主義在解釋派遣歸零上的第四次變遷等。

表2

新制度主義三大學派詮釋勞動派遣制度變遷結果比較

面向	理性選擇制度主義 (RCI)	社會學制度主義 (SI)	歷史制度主義 (HI)
行動者觀點	政治行動者綜合評估 採取行動	整體社會文化環境內 化至行動者的認知	歷史事件的累積，不 同時間變化反映社會 利益團體的權力消長
制度形成原因	行動者評估後選擇訂 定政府採購法	世界各國政經環境的 改變	制度與政治行為者、 社會文化互動的網絡 下創設
制度變遷方式	制度被動受行動者調 整、改變	外在環境變遷	在關鍵時刻呈現路徑 依賴
限制	制度外的壓力無法充 分解釋，忽略文化與 歷史背景	難以解釋第四次重大 變遷	不足以全然詮釋制度 變遷模式

資料來源：作者整理。

## 肆、新制度主義理論的整合

本研究的資料蒐集與分析方法，以文件分析法與文獻分析法為主，深度訪談為輔的方式進行。文件分析法係運用政府相關資料之法律、法規命令、行政規則、函釋、立法院院會會議記錄、立法院關係文書，及官方統計數據等進行分析，藉由正式的政府機關資料，亦有助於判斷其他文獻資料之正確性；文獻分析法則透過蒐集中央機關勞動派遣管理制度相關之專書、博碩士論文、期刊、政府委託研究報告、網路資料等資料，與文件分析法相互印證，以提升資料來源之真實性與可信度。

另考量到因應現行文件礙於篇幅、或是特殊考量未列入文字紀錄，恐有遺漏細節之虞，故輔以深度訪談的方式，特別選擇與本研究相關之政策決策者、政策執行者或勞工團體領導人，<sup>3</sup> 針對勞動派遣制度變遷的因素以及模式進行探究。事先說明的是，本研究就現行的文件及文獻，以及深度訪談的資料收集，都無法完整窮盡所有可能因素而存有限制，但作者盡可能臚列出所有明顯可觀察的要因，幫助讀者在檢視政府、媒體、或其他行動者所釋出的文件資料，做系統性整理。

為了驗證過去研究認為歷史制度主義更能掌握制度的形成與變遷，許多的個案研究也都採用歷史制度主義進行分析，因此測試在整合視角下，同時以三個制度主義來相互補充、同時考量，藉以比較何種學派在詮釋占比最重？分析結果如下。

### 一、制度變遷的因素

新制度主義三大學派主要在於對政治行為者本身，以及與外部社會文化環境之間的互動影響，有不同的假定，因此制度變遷的因素也將分為兩大類進行分析。

---

<sup>3</sup> 本研究採用滾雪球抽樣法，共計完成 7 位專家學者之深度訪談，包括公私立大學教授（公立 2 人 A 與 F、私立 2 人 C 與 D）、中央（1 人 B）及地方行政機關人事人員（1 人 E）及勞工團體執行長（1 人 G），訪問時間為 2020 年 8 月至 11 月間。

## (一) 外部社會文化環境

### 1. 政經環境變化：

勞動派遣業在私部門萌芽發展，主要受到 1970 年代新自由主義的盛行，以及全球產業結構改變，逐漸成為企業用人型態，將勞動力作為資本主義之商品，於派遣事業單位及要派單位之間做買賣（勞動視野工作室勞動派遣立法對策小組，2014）。這股風潮蔓延到政府部門，則是因為隨著政經、文化、科技等環境變化影響，新公共管理思潮全球化，世界各國紛紛推動政府改造運動，精簡政府組織、人力及財務，將派遣業引進政府部門。

我國 1998 年通過政府再造綱領，2011 年行政院組織改造啟動，勞動派遣人數，隨著 1999 年政府採購法之訂定及政府再造之影響，呈現逐年增加趨勢。但因勞動派遣人力隨勞動市場供需決定存亡，導致就業不安定問題，附近鄰國層出不窮之勞資爭議，讓我國內部也持續勞動派遣應否法制化之爭論。從我國中央機關勞動派遣使用情形觀之，無論是萌芽、發展、停滯或衰滅，均深深受世界各國政經環境變遷所影響。

### 2. 人力需求增加：

隨著我國民主深化發展，以民為主的理念備受推崇，導致政府業務不斷增加，國家職能漸趨擴張。即便 1990 年代起，我國開始進行政府改造，精簡機關組織及員額，但隨著提倡多元族群文化、性別平等、勞動權益等業務量的增加，加上政府仍積極推動重大公共建設，連帶影響公務人力需求提升。

「人民對政府的要求，是又快又要好，又省錢。」—受訪者 D

2000 年我國第一次政黨輪替後，執政黨為回應人民訴求，推動多項政策，公共服務更加多元，卻也產生預算排擠效應，立法院決議通案裁減預算員額，減少政府機關人事費用，在正式員額不斷精簡但業務的質與量卻被要求持續提升之情況下，政府機關僅得以轉而運用其他替代人力，如臨時人員、派遣人員及勞務承攬等等。

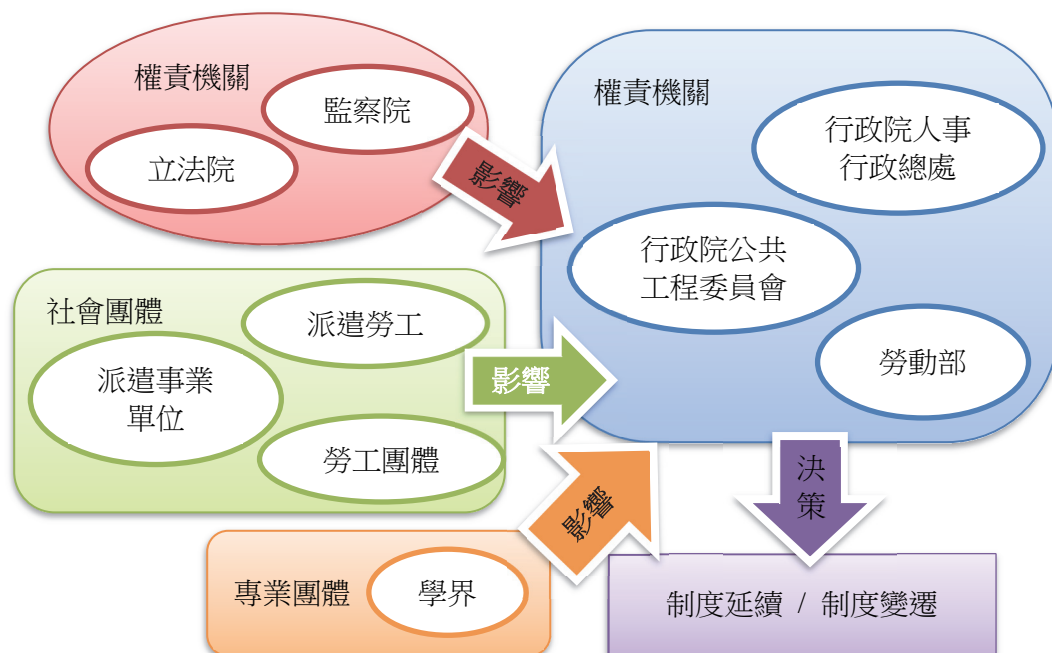
「我們人力精簡從來都是，精簡所謂在數字上，看起來的正式人力而已，但是看整體人力，我們沒有減少，是不斷增加。」—受訪者 A

## (二) 政治行動者

勞動派遣政策制度之政治行動者，包括有權責機關之行政院相關主管部會、立法院、監察院；屬社會團體之派遣事業單位與派遣勞工，以及屬專業團體之學者。利害關係人之間不同的考量，甚至相同團體內部也有不同的立場，都影響到了政策的變遷。將上述各個影響勞動派遣管理制度變遷的利害關係人之互動關係整合在圖4，更可以清楚理解，真正進行決策的政治行為者，主要有人事行政總處主責中央政府機關的人力控管，決定各機關的人力需求是否可以採用勞動派遣人力補充；公共工程委員會則是負責勞務採購契約的範本，涉及派遣勞工的相關權益；勞動部則是作為全國勞工權益的主管機關，對於政策的走向扮演重要的決定性角色。而影響勞動派遣制度決策的來源，則分別有外部的社會團體及專業團體，以及內部的立法院及監察院，立法院可藉由審議中央政府總預算，監察院透過提出糾正案或專案調查，對人事行政總處、公共工程委員會或勞動部發揮影響力。以下茲就個別的利害關係人的觀點、立場與態度等說明。

圖 4

勞動派遣管理制度變遷利害關係人（政治行為者）互動關係



資料來源：作者整理。

## 1. 專業團體與社會團體

專業團體的學者，主要建議政府應訂定勞動派遣專法（呂明潔，2009）；社會團體則因為勞方與資方所別，而抱持不同立場，勞方認為勞動派遣犧牲勞工權益引發諸多爭議，而抱持反對立場，中華民國全國產業總工會即認為公部門使用派遣勞工比率最高，應先從公部門開始檢討減少派遣人力；反之，資方則認為派遣制度可以帶來用人彈性，特別是公部門面臨員額精簡但職能擴張的困境，迫切需要派遣制度作為解套。

當中以勞動團體因為個人的權益受到直接影響，更積極主動去影響政策，如2013年10月臺灣勞工陣線召開記者會說明政府機關使用勞動派遣之亂象、同年12月更提出派遣應改以直接聘僱之訴求。另外，勞委會於2013年12月審議派遣勞工保護法草案時，各縣市產業總工會、台塑關係企業工會聯合會、全國自主勞工聯盟、中華電信工會等組成之團結工聯，至勞委會抗議，主張派遣勞工保護法為惡法，要求勞委會退回（團結工聯，2013）。

勞動團體深知，影響中央政府勞動派遣制度最重要的行動者，還是那些影響政策制定的權責機關，且更會因政黨輪替而有政策轉折，因此早在2011年大高雄總工會及團結工聯分別於11月及12月至臺北市國軍英雄館提出禁止勞動派遣訴求，當時民進黨競選總部即承諾勝選後，政府部門將停止使用派遣（孫窮理，2011）。

## 2. 權責機關

影響中央政府機關勞動派遣制度變遷的主要權責機關，包括行政院、立法院及監察院，立法院因審議中央政府總預算，要求人事行政總處控管人力、公共工程委員會訂定勞務採購契約，以及勞動部進行勞動檢查等來爭取勞動團體或選民的支持；監察院則是以提出糾正案或是進行專案調查，建議行政機關改善，但真正的決定政策走向的，仍取決於人事行政總處與勞動部兩大主政機關。

### (1) 人事行政總處遵循員額控管

2010年4月1日中央政府機關總員額法公布施行，明訂中央機關員額上限人數，機關如新增業務，應就業務實際需要，調整現行人力配置。機關為配合政策，改以非典型人力方式來因應業務需求。但依據行政院暨所屬各級機關聘用人員注意

事項，各機關聘用人員員額不得超過該機關預算總人數 5% 為原則，又行政院自 2008 年 1 月 1 日實施行政院及所屬機關學校臨時人員進用及運用要點，亦開始控管臨時人員進用人數上限，因而轉向勞動派遣及勞務承攬。

「所以我覺得臨時人員納入勞基法產生很多的改變，對政府機關來說，當然會產生壓力，他能夠做到的他就做到，不能夠做到的自然就仰賴外來資源，例如委外人力、派遣」－受訪者 F

至 2018 年派遣歸零政策推動，原勞動派遣人力多數改以臨時人員進用，部分改採勞務承攬運用，少數增編職員預算員額。但如從表 3 觀察人事行政總處統計歷年臨時人員、派遣人力、承攬人力運用人數，從 2010 年中央政府機關總員額法施行後，臨時人員進用人數逐年增加，派遣人員則自 2013 年後逐漸下降，並因派遣歸零政策使 2018 年至 2019 年減少幅度最大，而承攬人員運用人數自 2013 年起亦逐年增加，但三類人員人數呈現正成長趨勢，可見公務機關人力需求愈來愈高，即使減少運用派遣人力，仍以其他類型人力因應。

「相信在那一段時間（按：2008 年臨時人員適用勞基法），有蠻多機關確實把人改成派遣跟承攬，因為臨時人員只能一直減少，變成派遣嘛，結果過兩年派遣又被控管。都在立法院的要求之下，訂了一個政策，……用人之後我們只是轉換他的人力類型，控管正式人員、臨時人員就會增加，控管臨時人員、派遣人員又會增加了。怎麼辦？所以現在才會推出所謂的零派遣計畫……」－受訪者 B

「制度的改革過程，就是控管之後，然後人力是流向聘僱、臨時人員或派遣，……大概在民國 96 年臨時人員要點後，就開始往勞動派遣那邊流，到 99 年我們就訂了派遣注意事項，派遣注意事項一樣訂下去之後，那個遊戲規則都一樣，就是 99 年的基準數控管就不能動」－受訪者 E

表 3

行政院及所屬機關（構）歷年臨時人員、派遣人員及承攬人員人數

時間（第四季）	類別	臨時人員	派遣人員	承攬人員	合計
2011 年		29,821	11,930	35,680	77,431
2012 年		31,670	10,715	34,638	77,023
2013 年		34,196	11,257	34,360	79,813
2014 年		34,733	9,023	34,491	78,247
2015 年		35,067	8,687	36,800	80,554
2016 年		37,197	8,477	38,674	84,348
2017 年		39,606	8,126	40,969	88,701
2018 年		44,193	7,522	43,622	95,337
2019 年		48,720	2,981	46,310	98,011
2020 年		49,924	193	48,812	101,995
2021 年		51,608	0	49,879	101,487
2022 年		54,117	0	50,172	104,289
2023 年		55,842	0	52,051	107,893

註：臨時人員自 2024 年 1 月 30 日修正名稱為約用人員，因此資料僅更新至 2023 年。

資料來源：作者整理自行政院人事行政總處（2025）委外及多元人力運用專區統計資料。

儘管人事行政總處主責中央機關的人力運用，因此進行人力控管或是進用彈性人力，為其主政業務，因而被視作是最直接影響制度變遷的最重要因素，然而事實上，人事行政總處身為我國政府人力規劃的主管機關，必須配合總統施政方針訂定行政院暨所屬各機關的人力控管政策，扮演的是幕僚單位，因此我們必須要更進一步去瞭解總統與行政院長之意志，才能夠瞭解人事行政總處採取行動背後真正的原因。

(2) 勞政主管機關隨政黨輪替持不同立場：

鑒於勞動派遣問題層出不窮，監察院、立法院要求勞動部應持續辦理勞動派遣專案檢查，時為勞委會 2009 年首次抽查 88 家業者，76 家有違法情節，違法比例高達 86%；2010 年再檢查與政府合作之派遣業者，違法比率亦高達 85%（陳素玲，2010）。

勞委會於 1995 年起著手研擬勞動派遣保護之立法作業，但因 2000 年失業率攀升，推動勞動派遣立法將破壞傳統勞雇關係，引起各界質疑，導致草案凍結（黃英華，2009）。2004 年 9 月再提出勞動派遣法與勞動基準法草案，當時勞委會主委陳菊表示將加速完成勞動派遣法制化作業；但接任者盧天麟因出身工會背景，不再推動勞動派遣立法（孫窮理，2014）。2008 年政黨輪替後，新任主委王如玄改朝於勞動基準法增訂勞動派遣專章方向研擬修正草案。

但多起勞動派遣之勞資爭議，促使勞工團體一再地向政府表達爭取派遣勞工權益，對相關主管機關形成一股強大壓力，從而影響勞動派遣法制化之推動與延宕。

### (3)立法院：

立法院於歷年審查中央政府總預算案時，均針對人事行政總處、勞動部、行政院公共工程委員會有關各機關運用勞動派遣之行政規則不足之處，提出修正建議，並要求於期限內改善。

2010 年行政院規定各機關運用派遣人數上限，立法院即要求自 2012 年起，中央各機關預算書應增列以非人事費運用人員之詳細資料，並將勞務承攬人數及經費公開於網站；審查 2014 年中央政府總預算案時，立法院要求行政院訂定勞務承攬運用規範；又據監察院調查報告指出中央機關運用勞動派遣衍生諸多相關缺失，立法院請勞動部儘速研擬派遣勞工保護相關規定，亦請人事行政總處檢討逐年減少派遣人力，改朝自僱方式運用人力之可行性。<sup>4</sup>

至 2017 年、2018 年審查中央政府總預算案時，由於中央各機關非典型人力比例過高問題未臻改善，爰請人事行政總處進行檢討，最終行政院於 2018 年宣布派遣歸零政策。

### (4)監察院：

監察院主要的影響作為在於調查、追蹤相關部會勞動派遣運用情形，提出改善建議，督促相關主管機關擬訂管理規範及管制措施。例如，時為勞委會遲至 2009 年才首次進行勞動派遣勞工權益專案檢查，抽查 88 家派遣企業有 76 家違反法令，違反比例高達 86.4%，因此監察院於 2010 年糾正勞委會（監察院，2010）。又依據監

---

<sup>4</sup> 中華民國 103 年度中央政府總預算案審查總報告第 23、784 頁。

察院財政及經濟委員會 2012 年專案調查研究，認為受限於中央政府機關總員額法規  
定，中央政府仍有運用勞動派遣必要，惟就違法情形仍應檢討，並建議勞委會研擬  
定型化勞動契約，俾利派遣公司遵循（沈美真等人，2013，頁 99-128）。

## 二、整合視角下新制度主義三大學派的占比

依 Hay（2002）對制度變遷因素的分類方式區分，理性制度主義認為制度變遷  
來自於能動性因素、社會學制度主義認為來自於觀念性因素，歷史制度主義認為來  
自於結構性因素，爰本研究據此整理四次變遷過程中影響勞動派遣管理制度變遷因  
素。本研究秉持著蝴蝶效應的想法，在複雜系統中，一個細小變動都可能引發後續  
的巨大差異，因此盡可能將所有相關因素納入，特別在社會學途徑，必須要拉長時  
間範圍，檢視源自於世界各國政經環境的改變，透過全球化影響改變我國政治行為  
者觀念。將各種明顯可觀察的事件或影響因素全盤納入，比較哪一種類的因素所占  
比例最多，來比較三大學派的可見性。也就是當外界就社會上各種新聞、文化潮  
流、社會運動等明顯可見的事件發生，民眾就這些因素觀察時，最容易看到哪一個  
制度主義學派的觀點；亦即哪一個制度主義在解釋應用上，社會大眾最容易顯著理  
解。

### （一）第一次重大變遷

屬能動性因素 3 個、屬觀念性因素 10 個、屬結構性因素 16 個。第一次重大變  
遷源自於全球化影響，包括國際上的政府改造、民主改革，或是經濟危機、勞動型  
態，均促使我國學習、仿效他國創建之各種新制度，我國於此政經脈絡下而誕生的  
政府採購法，也讓勞動派遣制度在中央政府機關引進運用。因此，追溯本階段制度  
變遷源頭，係來自於各國新治理觀念對我國產生的影響，逐漸在我國政治制度萌  
芽。此外，社會學制度主義研究範疇鮮少作長久時期研究，難以跳脫時空回溯由外  
至內之制度變遷過程，即便本階段主要影響因素來自於外在環境變遷，在詮釋制度  
變遷時，仍以結構性觀點說明較為適切，乃因觀念性因素仍具時間脈絡及因果關係  
成分，又後續我國創建並持續推動新制度之過程，亦產生自我強化效果，爰結構性  
因素比重最高。

## （二）第二次重大變遷

屬能動性因素 14 個、屬觀念性因素 7 個、屬結構性因素 24 個。第二次重大變遷源自於為建構勞動派遣管理制度，本階段能動性因素顯著增加，係由於前一次制度變遷過程，所提及先進國家新治理模式、新勞僱型態觀點逐漸深植我國政府，積極推動政府改造相關措施，另他國勞工權益意識提升，亦影響我國政府及民間利害關係團體。

第一次制度變遷至第二次制度變遷之過程，觀念性因素已逐漸強化我國政府決策者認知，開始付諸行動並進行改革，而創設新制度，爰相關主管機關於此背景下，逐步訂定勞動派遣行政規則。本階段制度變遷影響因素多半來自於利害關係團體（如行政機關、立法機關、監察機關、派遣事業單位、要派單位、派遣勞工等）相互角力而妥協之結果，顯見政治行為者行為因素影響制度變遷成分相當高，符合理性制度主義觀點。另一方面，我國政府初期對運用勞動派遣係採取積極態度，又政府改造之員額精簡政策持續進行，爰配合訂定勞動派遣管理機制，建構勞動派遣體制，係依循既有軌道運行，認同勞動派遣未來為政府機關必要之替代性人力，爰如以長時間制度研究來看，結構性因素比重仍最高。

## （三）第三次重大變遷

屬能動性因素 25 個、屬觀念性因素 18 個、屬結構性因素 41 個。第三次重大變遷源自於諸多的勞動派遣爭議，為強化派遣勞工之權益，嘗試提升勞動派遣管理制度位階。與前一次制度變遷因素大致相同，差異點在於性別平等及職業安全觀念提升，受先進國家影響提升我國人權意識，故本階段觀念性因素增加，亦促使我國政府及民間利害關係團體，重視勞動派遣之性別平等及職業安全，持續強化勞動派遣管理機制，由行政規則位階提升至法律位階，加速勞動派遣法制化過程。從制度循路徑依賴模式持續強化，又前述能動性因素及觀念性因素亦多具時間序列及因果關係成分，制度變遷係經年累月而來，非一蹴可幾，爰結構性因素比重仍最高。

## （四）第四次重大變遷

屬能動性因素 31 個、屬觀念性因素 18 個、屬結構性因素 42 個。第四次重大變遷源自於為解決中央機關勞動派遣爭議問題，而導致爭議未能解決之原因，仍與前

一次重大變遷因素大致相同，歷次重大變遷影響因素仍具制度遺緒之效果，差異點在於本次變遷主要係由於政治性因素考量，故本階段能動性因素顯著增加，政府迫於歷年民意機關、監察機關、勞工團體等各方壓力，執政黨基於連任考量，更加重視逐漸高漲之勞工權益，促使政治行為者決定中央機關實施派遣歸零政策，選擇了偏離既有軌道之路徑，使勞動派遣制度產生不連續的斷裂現象，與歷史制度主義之路徑依賴觀點有所扞格，形成斷續的制度變遷模式。

綜上，我國中央機關勞動派遣管理制度之歷次重大變遷因素，依 March 與 Olsen 制度變遷因素分類法，屬內生動因者 50 個、屬外生動因者 88 個，顯見制度變遷多受到外在環境影響；另依 Hay (2002) 制度變遷因素分類法，屬能動性因素 73 個、屬觀念性因素 53 個、屬結構性因素 123 個，顯見制度變遷影響因素以結構性因素最多。因此，經本研究分析結果發現，歷史制度主義對我國中央機關勞動派遣管理制度變遷之詮釋分析上占比最重，驗證了過去研究的觀點，多數的研究僅採歷史制度主義分析，仍有其價值。三大學派有各自優勢，但也因為有視角分裂的問題，最好的方式當然是採整合的觀點，全觀性分析論述，但是當研究資源有限時，如果僅能採一種制度主義途徑進行分析，占比最重的歷史制度主義將是較佳的選項；民眾在理解現實世界的現象時，觀察各種事件引發的變遷與發展，歷史制度主義也將會是最好切入的視角，最能幫助大眾理解個案發展的理論基礎。<sup>5</sup>

因為無論是能動性因素或觀念性因素，亦多數伴隨著時間序列及因果關係，同時屬於結構性因素，且無論是政治行為者決策或是環境變遷形塑而成之制度，亦可能產生制度遺緒效果，自我強化過程逐步形成路徑依賴模式。然而，制度變遷模式並非全然依循路徑依賴模式，從第四次重大變遷可見，政治行為者行為會破壞制度既有依循軌道，產生斷裂不連續情形。

---

<sup>5</sup> 例如當社會大眾觀察到 10 個影響變遷因素時，當中會有占比一半是從歷史制度主義的出發，因此歷史制度主義也是最能幫助社會大眾理解個案發展的理論。

表 4  
中央機關勞動派遣管理制度重大變遷因素分析

編號	時間	制度變遷因素	M&O		Hay			政策變遷階段						
			內生	外生	能動	觀念	結構	一	二	三	四			
1	1949 年	通過國際勞工組織第 96 號收費就業服務機構（修正）公約		✓		✓			✓					
2	1966 年	聯合國通過公民與政治權利國際公約、經濟社權利會文 化國際公約		✓		✓	✓	✓					✓	
3	1974 年-1992 年	第三波民主改革		✓			✓	✓			✓			
4	1980 年代	各國政府改造運動		✓			✓	✓			✓			
5	1972 年 10 月 11 日	德國訂定勞動派遣法		✓			✓	✓			✓			
6	1973 年-1974 年	第一次石油危機		✓			✓	✓			✓			
7	1979 年	聯合國通過消除對婦女一切形式歧視公約		✓			✓	✓			✓			
8	1981 年	通過國際勞工組織第 155 號職業安全衛生公約		✓			✓	✓			✓			
9	1985 年	日本訂定勞動派遣法		✓			✓	✓			✓			
10	1987 年 7 月 15 日	我國解除戒嚴	✓			✓		✓			✓			
11	1990 年代起	我國社會福利制度蓬勃發展	✓				✓	✓			✓	✓	✓	✓
12	1990 年代起	資訊科技發展全球化		✓			✓	✓			✓	✓	✓	✓
13	1990 年初	我國至日本考察派遣	✓			✓		✓			✓	✓		
14	1993 年 9 月 14 日	訂頒行政改革新方案	✓					✓			✓			
15	1994 年起	我國民間企業開始使用派遣		✓			✓	✓			✓			
16	1994 年-1996 年	訂頒人力發展專案計畫	✓					✓			✓	✓	✓	✓
17	1994 年 12 月 9 日	訂頒行政業務委託或外包民間辦理實施計畫	✓					✓			✓	✓	✓	✓

表 4 (續 1)

編號	時間	制度變遷因素	M&O		Hay			政策變遷階段					
			內生	外生	能動	觀念	結構	一	二	三	四		
18	1995年起	勞動部推動勞動派遣法制化	V		V			V		V	V	V	V
19	1997年-2000年	訂頒跨世紀人力發展計畫	V					V		V	V	V	V
20	1997年	通過國際勞工組織第181號私立職業介紹所公約		V			V			V			
21	1998年1月	訂頒政府再造綱領	V					V		V	V	V	V
22	2000年、2008年、2016年	我國政黨輪替		V	V					V	V		V
23	2001年-2004年	訂頒新世紀人力發展方案	V							V	V	V	V
24	2001年、2008年	立法院審查中央政府總預算，決議刪減聘僱預算員額	V	V	V			V		V	V	V	V
25	2001年5月4日	訂定行政院及所屬機關推動業務委託民間辦理實施要點	V							V	V	V	V
26	2004年9月	勞工團體組成「禁止勞動派遣聯盟」進行「禁止派遣勞動聯合行動」抵制勞動派遣法制化		V				V		V	V	V	V
27	2004年12月	訂頒人力派遣服務發展綱領及行動方案	V							V		V	V
28	2005年-2008年	訂頒新世紀第二期人力發展計畫	V							V	V	V	V
29	2005年7月1日	實施修正勞工退休金條例		V	V					V	V	V	V
30	2007年5月21日- 2008年5月19日	原勞委會主委盧天麟任期		V						V		V	V
31	2007年-2008年	全球金融危機		V				V		V	V	V	V
32	2008年5月20日- 2012年10月1日	原勞委會主委王如玄任期		V						V		V	V
33	2008年1月1日	臨時人員適用勞動基準法	V	V	V			V		V	V	V	V
34	2008年1月1日	行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點施行	V	V	V			V		V	V	V	V

表 4 (續 2)

編號	時間	制度變遷因素	M&O		Hay			政策變遷階段						
			內生	外生	能動	觀念	結構	一	二	三	四			
35	2008 年 12 月 17 日 -2009 年	奇美電子勞動派遣雇主責任不明、僱用不安定爭議		✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓
36	2013 年 2 月	審計部專案審計報告中央政府勞動派遣人力運用及法制推動情形，調查 2009 年至 2012 年 9 月 30 日止		✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓
37	2009 年起	勞動部辦理勞動派遣專案檢查		✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓
38	2009 年 7 月 10 日	國立臺灣美術館勞動派遣性別平等爭議		✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓
39	2009 年 10 月 29 日	我國實施公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法		✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓
40	2010 年、2011 年、 2012 年、2013 年、 2014 年、2015 年	立法院審查中央政府總預算，決議訂定勞動派遣管理規範及檢討非典型人力過高問題		✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓
41	2010 年、2011 年、 2012 年、2018 年	立法院審查中央政府總預算，決議公開運用勞動派遣相關資訊		✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓
42	2010 年 4 月 1 日	實施中央政府機關總員額法	✓						✓	✓		✓	✓	✓
43	2010 年 7 月 7 日	監察院糾正勞動部未落實派遣規範及勞工權益檢查		✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓
44	2011 年 11、12 月	大高雄總工會及團結工聯至臺北市國軍英雄館提出「禁止勞動派遣」訴求		✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓
45	2011 年-2015 年	中華電信公司勞動派遣爭議		✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓
46	2012 年 10 月 2 日- 2014 年 7 月 28 日	原勞委會主委潘世偉任期		✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓
47	2012 年、2013 年、 2015 年	立法院審查中央政府總預算，決議加強勞動派遣檢查		✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓



### 三、勞動派遣制度的變遷模式

勞動派遣制度主要興起於擷節政府人事成本下的彈性化策略，但又因為勞工團體訴求保障權益，而必須要去檢視人力彈性化策略之正當性及合法性，致使政府的派遣人力運用模式如鐘擺般擺盪。根據前述理論測試的結果發現，歷史制度論最適合用來詮釋勞動派遣制度的變遷，接下來將依照中央機關運用勞動派遣之「彈性程度」及「權益保障」兩面向，來檢視路徑依賴與斷續均衡如何在這個實務個案上進一步詮釋。

#### （一）勞動派遣彈性程度

自 1999 年實施政府採購法，開始大力推動政府機關業務委外化，自此政府機關依法運用勞動派遣及勞務承攬人力（圖 5：I）。2000 年政黨輪替後，新執政黨在擷節人事成本的情況下，為推動新政策，因而更加重視機關人力彈性化運用；又 2008 年臨時人員適用勞動基準法及訂定行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點，提升臨時人員勞動權益使人事成本增加，又規定各機關臨時人員進用人數上限，導致部分機關原臨時人員人力改以派遣人力運用，派遣人力再次增加，此一時期為中央機關勞動派遣人數「急速成長期」（圖 5：II）。

至 2010 年訂定行政院運用勞動派遣應行注意事項，規範各機關派遣人力運用人數上限後，彈性運用的權力限縮，產生第一次轉折，派遣人數不再持續成長，進入「穩定控制期」（圖 5：III）。隨著勞動派遣爭議事件頻仍，引發社會大眾輿論及立法院與監察院之關注，自 2010 年起立法院審查中央政府總預算時，針對政府勞動派遣比例過高議題，作成加強控管或建議減少運用勞動派遣之決議，故自 2014 年起中央機關勞動派遣人數逐年下降（圖 5：IV）。2018 年訂頒行政院暨所屬機關（構）檢討勞動派遣運用實施計畫，規定 2 年內不再運用派遣人力，致中央機關運用勞動派遣彈性程度再度產生轉折，進入「驟降歸零期」（參見圖 5：V）。

從中央機關運用勞動派遣之彈性程度觀之，我國政府機關於 1995 年訂定政府採購法後，開始運用委外人力，而勞動派遣人數至 2010 年止，呈現逐漸上升趨勢，可見政府機關逐漸仰賴勞動派遣，成為新型態替代性人力，在業務擴張及員額精簡政

策框架下，政府持續推動業務委外措施，且未如民間企業隨時解僱員工，故機關派遣勞工人數似乎必然持續增加，政府彈性化用人制度形成慣性，產生自我強化機制，形成路徑依賴模式。

然而，2010年訂定行政院運用勞動派遣應行注意事項後，改變既有路徑而產生轉折，嚴加控管中央機關勞動派遣運用人數，加上歷年立法院審查中央政府總預算之決議，以及2018年訂定行政院暨所屬機關（構）檢討勞動派遣運用實施計畫，導致中央機關運用勞動派遣之策略產生劇變之斷裂狀態，呈現斷續均衡模式，與關鍵時刻觀點相似，來自於外部重大事件之破壞，而對制度內政治行為者行為、社會（組織）文化、制度與利害關係團體之政策網絡產生影響，而這股強大破壞力量，即與彈性化人力運用策略相互抗衡之勞工權益保障。因此，可發現路徑依賴與斷續均衡模式不排除共存的可能性，且以階段性出現的型態存在。

只是誠如前面表3的統計數據，在勞動派遣人力歸零之後，政府非正式人力的需求仍在，改以臨時人員或是承攬方式進用，但這並不影響「勞動派遣制度」最後階段是斷續均衡的判斷，我們只能說「彈性用人制度」仍持續進用，所以仍是路徑依賴的發展途徑。

## （二）勞動派遣權益保障

為回應社會大眾對勞動權益的重視，勞委會於1995年已著手草擬勞動派遣專法（圖5：A），但因諸多爭議而未通過、亦未訂有相關行政規則；即便1998年人力派遣業適用勞動基準法，亦未解決勞動派遣特殊僱用關係造成勞動權益受損之問題，此一時期可謂為權益保障之「消極規範期」。

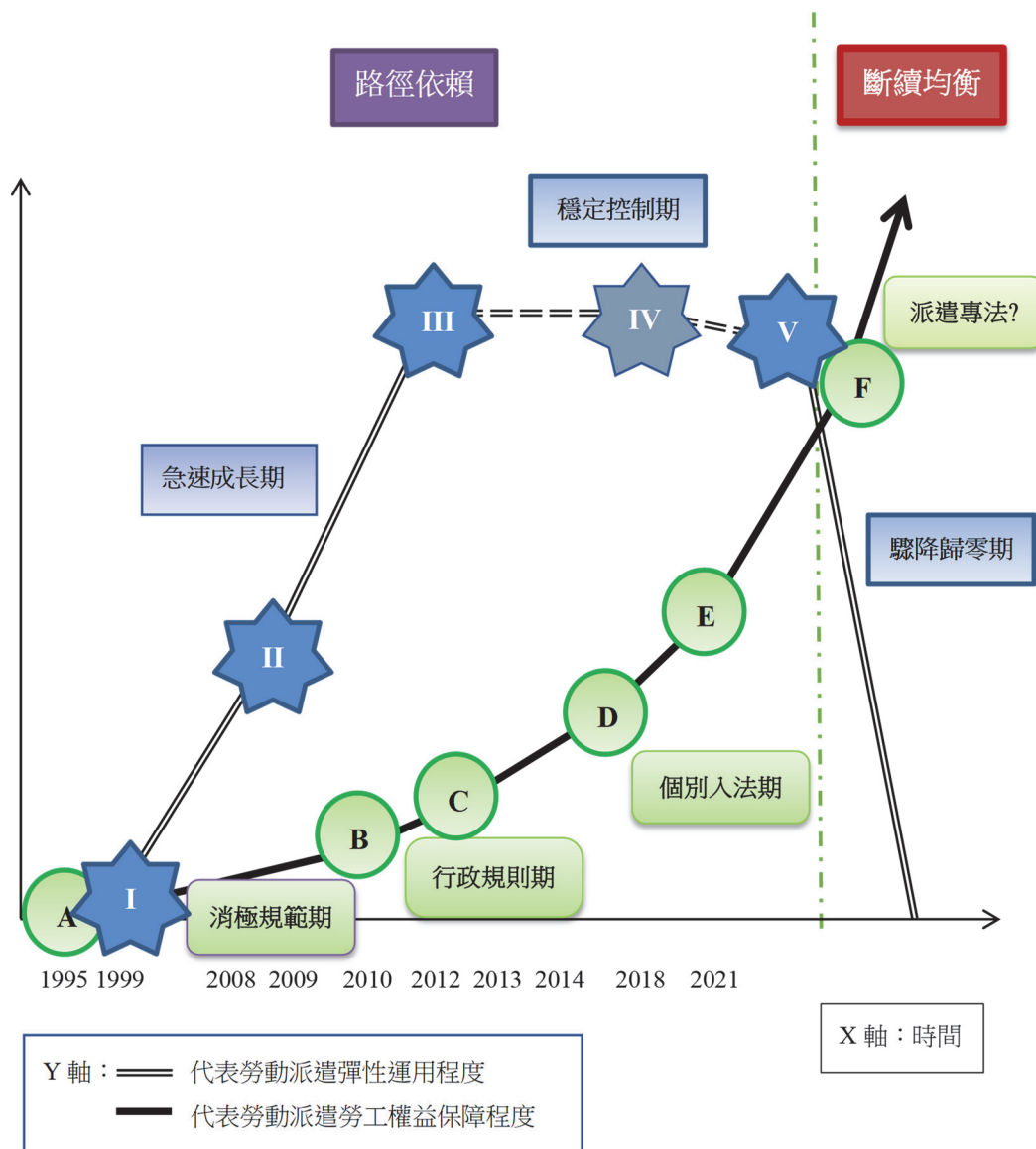
直至2009年勞委會訂定「勞動派遣權益指導原則」（圖5：B），適用於政府機關及民間企業之勞動派遣；2010年在社會各界及立法院督促下，人事行政總處訂定行政院運用勞動派遣應行注意事項（圖5：C），在勞動派遣法制化前，過渡期間之權宜之計，以保障派遣勞工權益，可稱為權益保障之「行政規則期」。

爾後，由於勞動派遣爭議不斷，以及國際人權意識逐漸提升，2013年修正職業安全衛生法（圖5：D），2014年修正性別工作平等法（圖5：E）；至2019年修正通過勞動基準法部分條文（圖5：F），將常見的勞動派遣定義不明、定期契約、指定派遣、派遣事業單位積欠工資、職業災害賠償等問題，均明文定於勞動基準法，

為權益保障規範之「個別入法期」，其法律位階相較行政規則更高、更具拘束力，故派遣勞工權益更為提高。

圖 5

我國中央機關勞動派遣彈性運用及勞工權益保障程度變遷模式



資料來源：作者整理。

從中央機關勞動派遣權益保障程度觀之，無論歷經幾次關鍵時刻，其路徑模式均呈現正成長趨勢，乃因我國政府訂定勞動派遣管理機制方式，由訂定行政規則逐漸深化至修訂個別法律，顯見愈來愈強化勞動派遣勞工權益，而促使政府愈加重視勞動派遣管理規範之因素，除了勞工權益意識提升等觀念性因素外，尚有多起勞動派遣爭議而引發之勞工團體抗爭，亦即觀念性因素強化能動性因素，促使勞動派遣權益保障聲浪日益擴張，而在重視回應性的民主政府體制下，政府無法忽視這股逐漸壯大的力量。

## 伍、結論

勞動派遣制度的引進與運用，幫助中央政府在總員額法限制之下，得以因應日益擴增的政府職能，是以，中央政府勞動派遣的人數，從推動政府再造開始開啟業務委外化的模式下萌芽，在 1997 年經建會提出的跨世紀人力發展計畫中，政府機關開始以勞動派遣名義正式運用，即便民間陸續爆發出許多勞動派遣的爭議，政府機關運用勞動派遣人數仍持續成長；至 2013 年及 2014 年配合國際公約修正職業安全衛生法與性別工作平等法，提升派遣人力的相關權利，但最終在勞動派遣相關法制尚未通過前，中央政府在行政院 2018 年所訂定的檢討勞動派遣運用實施計畫之規範下，2 年內完成派遣歸零目標，我國中央機關勞動派遣政策至此走向衰亡。

面對勞動派遣制度在中央政府機關的大起大落，本文以此個案進行新制度主義的學理測試，檢視理性選擇制度主義、社會學制度主義及歷史制度主義三大新制度主義學派進行比較分析，發現三種途徑各有其優勢，但亦有其不足，因此需要採取整合的方式來彌補各自的限制。在整合視角下，我們去分析三種途徑的占比權重，來理解哪一種途徑較為明顯可見、容易觀察。本研究以 Hay 制度變遷因素分類法將影響我國中央政府派遣勞動制度變遷的因素進行分析，結果顯示，屬於能動性因素 73 個、觀念性因素 53 個，結構性因素 123 個，顯見制度變遷影響因素以結構性因素最多，足見歷史制度主義對觀察我國中央機關勞動派遣管理制度變遷上，占比最重，最容易辨識，原因在於本個案中，無論是能動性因素或觀念性因素，亦多數伴隨著時間序列及因果關係，同時屬於結構性因素。

本研究透過實際理論測試的結果，用量化數字的方式呈現出新制度主義三大學

派中各自的占比權重，得以加以比較，印證了過去研究所指歷史制度主義對制度的變遷更能掌握的說法。至於在變遷路徑上的發展，也發現了路徑依賴與斷續均衡兩者並非壁壘分明，在同一個制度的變遷上，兩者也可以是階段性出現的共存關係。

制度的變遷縱然會依照當時的政經社會文化環境或政治行動者的互動，充滿千變萬化、難以預測，但是經由實際觀察從具體情境中得出的普遍規律，將有助於我們日後在信息不足或不完全的情況下，對應不確定性，理解政府人力管理制度發展的一般規律。新制度主義雖然提供了強大的理論工具，但在應用上不能依賴單一路徑，否則理性選擇制度主義忽略了文化與非理性因素，社會學制度主義忽略權力與利益衝突，歷史制度主義則過度強調慣性，對當前行動選項解釋不足，都無法有效解釋當前複雜的狀況。

未來研究的建議，除了要採取整合視角理解制度的形成與變遷機制，不應過度強調政治行動者的作為，很多時候行動者都未依利益極大化採理性行動，但也不應低估政治行為者的自主性，單單側重在外在社會文化的影響力。另外，可以輔以具體的制度設計工具與治理機制，例如路徑依賴分析來評估歷史決策的影響；利害關係人分析來評估各方權力與資源，理解制度如何受到各利益團體的影響；或是制度正當性與文化適配，促進制度內化與認同感形成，來加強政策溝通與價值建構等，將會使新制度主義的分析架構更有效運用於實務層面。

而針對勞動派遣個案經由三個不同主義觀點分析後，也提出了以下三個值得學術界與實務界關注的議題。第一，從理性選擇制度主義來看，政治行動者依據成本效益計算，追求利益極大化，但不同的政治行動者有不同的考量，彼此之間也會有衝突，需要仰賴行動者之間策略互動、達成協商妥協，但這個前提是行動者之間是位居同地位，當有一方是位居弱勢團體時，則很有可能無法進入談判桌上與其他行動者協商，例如本個案中的勞工團體就是屬於弱勢，當資方這個利益團體與政府、立法者形成牢不可破的鐵三角時，欲爭取勞動權益的勞工團體很有可能根本無法站上政治行動者的地位。第二，從社會學制度主義來看，行動者要尋求社會的認可，但這個社會認可是由多數人決定、還是由行動者所屬群體的認可決定？弱勢的勞工團體屬於多數人，他們的社會認可是要提升勞動權益，但卻遲遲無法讓勞動派遣制度法制化，多數人的社會認可未必能內化到政治行動者的觀念之中去改變制度。第三，從歷史制度主義來看，行動者受限於現有的選項採取有限行動，因此即

便勞動派遣制度衰亡歸零，但非正式人力改從現有的管道，例如臨時人員或承攬方式進用，藉此個案來反思政府的作為，是否也跳脫不了過去的歷史框架，只是以新瓶裝舊酒的方式重新包裝呈現，而無法有更多的創新作為。

最後，有關中央政府勞動派遣制度，雖然最終走向派遣歸零，是否有「起死回生」的可能？在民眾期待大有為政府的氛圍下，中央政府業務日益龐雜，對於人力的需求，就如同表 3 行政院及所屬機關（構）歷年臨時人員、派遣人員及承攬人員人數，整體人數不斷增加。勞動派遣制度名義上雖被揚棄，不會再用同樣的制度名稱出現在世人面前，但是實質上的人力需求仍然存在，並非政府用人管道的「終結」，現階段改以臨時人員或勞務承攬類型因應。然而，就如同政府進行員額控管，人力需求就流向聘僱人員，現階段將勞動派遣人力控管，人力需求就流向臨時人員與勞務承攬一般，未來隨著人力需求的增加，加上新興世代的勞動人口更為偏好彈性的多元職涯，或許將來還會有新型態的彈性人力制度創設。

## 參考文獻

- 王卓聖、鄭讚源（2012）。臺灣長期照顧制度之發展脈絡及借鑒—歷史制度論。國  
立空中大學社會科學系社會科學學報，（19），90-125。
- 王思閔（2012）。臺灣非典型勞動制度之研究—德國及日本經驗之啟示〔未出版之  
碩士論文〕。國立臺灣大學。
- 王婕仔（2018）。台灣勞動派遣法制化之前沿研究〔未出版之碩士論文〕。中國文  
化大學。
- 行政院（2014）。行政院性別平等會推動保障派遣勞工免於職場性騷擾，1月24  
日。 <https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/dfc2b7c9-cfdb-4763-aa08-2b8063ee1e91>
- 行政院人事行政總處（2025）。委外及多元人力運用專區，3月24日。  
<https://www.dgpa.gov.tw/mp/archive?uid=184&mid=152>
- 呂明潔（2009）。派遣工雇用先從公部門限制。苦勞網。2021年6月26日，取自：  
<https://www.coolloud.org.tw/node/49084>
- 呂炳寬、張毓真（2015）。我國特別權力關係之演變：歷史制度主義的觀點。文官

制度季刊，7（3），1-28。

何俊志（2004）。結構、歷史與行為：歷史制度主義對政治科學的重構。復旦大學出版社。

李英明（2005）。新制度主義與社會資本。揚智文化。

沈美真、程仁宏、楊美鈴、劉玉山（2013）。監察院 101 年度我國中央行政機關勞動派遣問題專案調查研究報告。監察院。

林冠志（2018）。臺灣文化資產保存法變遷之研究：歷史制度論的觀點〔未出版之碩士論文〕。國立臺灣大學。

胡婉玲（2001）。論歷史制度主義的制度變遷理論。新世紀智庫論壇，（16），86-95。

孫窮理（2011）。提訴求，無人理。團結工聯：元旦升旗，青天白日滿地黃。苦勞網。2021 年 6 月 27 日，取自：<https://www.coolloud.org.tw/node/65301>

孫窮理（2014）。【2014 五一】勞動法自廢 20 年邊緣成主流，工運主體待轉移。苦勞網。2021 年 7 月 9 日，取自：<https://www.coolloud.org.tw/node/78520>

許菁芸、黃稚然（2007）。台灣文官體系轉變之因素探討—以歷史制度主義觀點。立德學報，4（2），6-28。

陳攸璋（2009）。我國公部門契約性人力運用之探討—以中央部會為例〔未出版之碩士論文〕。國立臺北大學。

陳素玲（2010）。勞委會統計逾 8 成派遣業者違法。苦勞網。2021 年 6 月 27 日，取自：<https://www.coolloud.org.tw/node/53172>

陳素玲、吳孟庭（2008）。派遣員工遭解僱，由派遣公司負責。苦勞網。2021 年 6 月 27 日，取自：<https://www.coolloud.org.tw/node/32226>

勞動部（2016）。促進性別工作平等及派遣勞工權益保障 勞委會不遺餘力。2021 年 7 月 25 日，取自：<https://www.mol.gov.tw/announcement/27179/15752/?cprint=p>

勞動視野工作室勞動派遣立法對策小組（2014）。是《派遣雇主保護法》，還是《派遣勞工保護法》？對於勞動部 2014 年 2 月 6 日派遣法草案的批判與質疑。苦勞網。2021 年 7 月 9 日，取自：<https://www.coolloud.org.tw/node/77517>

黃宗昊（2010）。歷史制度論的方法立場與理論建構。問題與研究，49（3），145-

176。

黃英華 (2009)。另一觀點—強烈反對勞動派遣能改變已經存在的事實。台灣總工會。2021年9月4日，取自 <http://www.tpfl.org.tw/article.php?id=544>

詹中原 (2005) 政府部門彈性用人之緣起與台灣現狀之探討。公務人員月刊，(105)，1-3。

團結工聯 (2013)。立法禁止勞動派遣！直接僱用派遣勞工！退回派遣惡法行動。苦勞網。2021年7月9日，取自：<https://www.cooloud.org.tw/node/76893>

監察院 (2010)。099 財正 0034 號糾正案文。2021年8月21日，取自：[https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?CSN=2&n=134&\\_Query=26c55a06-9fcc-499a-b14a-d80d5f8d9ee4](https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?CSN=2&n=134&_Query=26c55a06-9fcc-499a-b14a-d80d5f8d9ee4)

劉坤億 (2003) 英國柴契爾政府改革背景與理念的探索。行政暨政策學報，(36)，81-118。

蔡良文 (2006) 政府改造與彈性用人政策。考銓季刊，(46)，28-63。

蔡相廷 (2010)。歷史制度主義的興起與研究取向—政治學研究途徑的探討。臺北市教育大學學報，41 (2)，39-76。

蘇子喬 (2010)。台灣憲政體制的變遷軌跡 (1997-2010)：歷史制度論的分析。東吳政治學報，28 (4)，147-223。

蘇厚有 (2015)。以歷史制度論途徑探討工作整合型社會企業之發展：以臺北市身心障礙組織為例〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.

Capoccia, G., & Kelemen, R. D. (2007). The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341-369.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.

Hammer, M., & Stanton, S. A. (1995). *The reengineering revolution: The handbook*. HarperCollins.

Hay, C. (2002). *Political analysis: A critical introduction*. Palgrave.

Krasner, S. D. (1984). Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, 16(2), 223-246.

- Levi, M. (1990). A logic of institutional change. In K. S. Cook & M. Levi (Eds.), *The limits of rationality* (pp. 402-418). University of Chicago Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. The Free Press.
- Peters, B. G. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (4th ed.). Edward Elgar Publishing.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.

# Integration and Comparison of the Three New Institutionalisms: A Case Study of the Dispatched Employment

Chi-Jung Lu<sup>a</sup>, Shu-Fen Lin<sup>b</sup>, Don-yun Chen<sup>c</sup>

## Abstract

The restrictions imposed by the Act Governing the Total Number of Personnel Headcounts of Central Government Agencies have made it increasingly difficult for the government to handle its expanding tasks. As a result, the government has had to rely on non-traditional workforce solutions to complete its tasks. One such solution, dispatch labor, was introduced as a highly efficient system that allowed government agencies to employ flexible labor with low financial burden, and it was initially seen as a potential replacement for contract employees. However, this system was abruptly discontinued. What began as widespread adoption of dispatch labor shifted to a strategy focused on increasing temporary contract labor. This unexpected shift in policy direction warrants further examination.

This study investigates the evolution of the labor dispatch system in central government agencies through the integrative lens of the three main strands of new institutionalism: rational choice institutionalism, sociological institutionalism, and historical institutionalism. By treating this case as a

---

<sup>a</sup> Ph.D. Department of Public Administration, National Chengchi University, email: 104256501@nccu.edu.tw.

<sup>b</sup> Master, Master for Eminent Public Administration, National Chengchi University.

<sup>c</sup> Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.

theoretical test, the study compares the similarities and differences among the three perspectives and further assesses their relative explanatory weights. Findings reveal that historical institutionalism offers the most comprehensive explanation for the transformation of labor dispatch policies in Taiwan's central government. Nevertheless, the other two schools of new institutionalism remain significant and cannot be entirely replaced. Therefore, when engaging in a theoretical-practical dialogue on institutional change, an integrated perspective that encompasses all three institutionalist approaches is recommended. Moreover, the actor-centered focus in new institutionalism is evident in this case, as the interactions and relationships among political actors played a decisive role in the cessation of the labor dispatch system. Future research and policy-making in the domain of governmental human resource management should pay closer attention to the dynamics among political actors to better anticipate policy shifts and mitigate their disruptive impacts on administrative operations.

**Keywords:** labor dispatch, new institutionalism, rational choice institutionalism, sociological institutionalism, historical institutionalism



# 公共服務「動機」之應用與實踐： 職能理論的觀點

李俊達<sup>a</sup>

## 《摘要》

公共服務「動機」(public service motivation, PSM)的概念自從1990年被正式提出後，成為公共行政學界乃至於跨領域的重要議題。除了規範性的學術討論之外，PSM已走向實證研究，更被期待進一步成為實務性的人力資源管理工具。職能是衡量員工具有的潛在基本屬性，這些潛在屬性不僅與職場及即將擔任的職務有關，更可以預期工作績效的表現。職能構面包括技能和知識，也涵蓋自我概念、特質和動機等內隱性職能。職能理論為PSM的研究提供實務應用的框架。具體而言，PSM包括理性動機、規範動機和情感動機，屬於內隱性職能。組織應透過工作分析來確定不同職位所需的職能構面，以及與PSM的搭配。

在理解PSM的本質後，公部門可以有效地進行人員甄補，確保遴選具備高PSM者。人格測驗能夠有效區辨動機背後的個人特質，因此，透過人格測驗可評估應試者在PSM的表現。相關的人格測驗工具，如評分的傳記資料、以行為為基礎的面試、以及內隱社會認知測驗，都能夠深入理解應試者內在特質。最後，在甄補高PSM的人才之後，對於現職者更需要創造支持性的工作環境，以維持組織成員的PSM。

[關鍵詞]：公共服務動機、激勵、動機、職能、人格測驗

---

投稿日期：民國114年4月30日。

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

## 壹、前言

公共服務「動機」(public service motivation, PSM)學術研究的開端，大致可溯源至 Rainey (1982) 以及 Perry 和 Wise (1990) 這 2 篇重要的研究論文。Rainey (1982) 最早提出與 PSM 相關的觀察，認為相對於私部門員工，公部門員工有更大的偏好去追求利他的目標。自從 Perry 與 Wise (1990) 發表第一篇以 PSM 為主題的文章，時至今日逾 30 年，PSM 已成為公共行政學界乃至於跨領域的重要議題。

作者之所以在題目公共服務「動機」加上引號，係因動機 (motive) 與激勵 (motivation) 為不同概念。「motive」泛指個體某種行為發生的原因 (motive is the concrete reason for taking action)，而「motivation」則是特別指促使個體表現某種行為的心理歷程 (motivation is the psychological process that refers to general behavior)。國內公共行政學者在探討 PSM 時，並未明確區分 motivation 與 motive 的差異。「motivation」與行為是相對的兩個概念，行為是個體外顯的活動，而 motivation 則是促使個體活動的內在歷程」(張春興，2006)。「motive」與「motivation」兩詞雖然中文皆可譯為動機，但兩詞的涵義並不完全相同。國內有關 PSM 之引介與實證，皆將 PSM 翻譯為公共服務「動機」，實則在概念與意義上，應為公共服務激勵。<sup>1</sup>

2014 年時，Perry 在 *Asia Pacific Journal of Public Administration* 期刊，綜整地提出 PSM 發展的三個研究趨勢。第一波趨勢主要集中於探討 PSM 的概念起源、定義及其測量構面。在此基礎上，第二波趨勢是全球大量學者透過實證研究的方法，專注於驗證 PSM 的前因與後果，以完善 PSM 的概念。第三波趨勢則著眼於理論體系的建構，並在實務上提出相關的激勵策略建議 (Perry, 2014)。值得注意的是，這三波趨勢之間並沒有明顯的時間界限，且各自的研究重點仍在持續進行中。整體而

---

<sup>1</sup> PSM 的 motivation，其意涵在英文上的理解完全沒有問題。有關 motivation 的翻譯，確實亦可翻譯為「動機」，國內將 PSM 的中文翻譯為公共服務動機，用詞上尚難稱錯誤。不過，行文者必須理解，motivation 與 motive 的涵義並不完全相同。本文擬不修正翻譯用詞，避免讀者誤以為其他概念或在蒐找文章產生遺漏。有關 motivation 與 motive 的差異應為心理學的基礎認知，可另文專門探討。

論，PSM 的研究正從規範性的學術討論轉向實證性的調查研究，並期望能夠成為實務性的人力資源管理工具。

從職能理論（competency theory）來看，職能最簡單的定義是「職位的能力需求，是衡量一個員工所具有的潛在基本屬性」。因此，從實務上的運用，可以從職能角度思考 PSM。Spencer 和 Spencer（1993）指出，職能構面包括技能、知識、自我概念、特質、動機。<sup>2</sup> 其中，技能與知識是外顯的表面，可以藉由訓練與發展而獲得。至於自我概念、特質、動機則是內隱的個人潛在基本特質，不易為人發現，也不易改變。運用 PSM 在實務上，重要的問題之一即是屬於職能構面的哪一個層次。

除了職能構面外，職能類型也是運用 PSM 的重要思考觀點。職能類型可以分為核心職能（core competency）、管理職能（management competency）、一般職能（general competency）、功能職能（functional competency）。如果 PSM 是一種職能的話，那應該是對照哪種職能？舉例而言，若 PSM 為公務人員的核心職能，則是所有任職者均須具備。因此，制度上必須設計如何確保應徵者心理的公共服務「動機」，能夠受到公共服務的「激勵」？同時，在職能理論的應用上，相關的重要概念還有工作分析、職位、職務內容與 PSM 職能之間的關係為何？

我國在政府人事管理的實務上，雖然高度重視 PSM，但僅限於規範性的討論，並未有具體的推行框架。考選部在 2022 年 11 月 28 日，舉行「大專校院協助公務人力招募研習會」。當時考選部長指出，「為因應少子女化及全球化競爭的情勢，積極投注人才建設，考選部近年透過預備文官團及國考宣講團等互動交流。讓各校學生認識國家考試與職涯發展，並促其投身公共服務的意願與熱情」。基本上，這樣的招募邏輯正確，亦即向潛在應徵者說明，報考公職以從事公共服務本身即是一種激勵。而在心理上，這種激勵對於有動機從事公共服務的個體，可以經由公職所從事的公共服務，消除內心的匱乏感（psychological deficiencies）（Perry & Wise, 1990, p. 368）。只是，如何確保報考者具備 PSM？哪些（所有）職位或職務需要高 PSM？不同的職位是否需要不同的 PSM 職能構面？

---

<sup>2</sup> 特質（trait）指的是一種持久的、相對穩定的性格特徵或行為傾向。通常用於心理學或人格分析中，強調個體的內在特徵。屬性（characteristic）指的是某物或某人的獨特屬性或特徵，可以是暫時的或情境性的。更廣泛地用於描述事物的特徵，並不一定是持久的。

整體而言，本文的研究目的有三：第一，本研究擬確認 PSM 在人力資源管理上的定位，從職能理論的基礎，以職能構面、職能類型等，具體論述 PSM 的實務應用。第二，在學理上，既有的研究都是假設所有的公務人員（不分職位）都要有相同的、4 個構面的 PSM。然而，從職能理論的觀點，是否應針對不同職位、不同職務內容，因應工作需求而要求不同構面的 PSM。第三，在釐清如何以職能理論應用 PSM 後，本研究的目的是在實務上，深刻探討 PSM 在應用上的可行性。希冀以職能理論為基礎，為 PSM 之應用建構完整的實務性框架。

## 貳、職能定義與構面：PSM 是什麼？

### 一、職能定義與構面

職能研究是在 1970 年代初期，由 McClelland (1973) 所提出。他針對高等教育普遍使用智力測驗篩選學生的現象提出批評，強調智商並非影響學習成效的唯一標準。除了智商，包括態度、認知、與個人特質等，都是實際影響學生學習成效的因素。這些實際影響學習成效的態度與特質，統稱為職能。

職能是職位的能力需求，是衡量一個員工所具有的潛在基本屬性。這些潛在屬性不僅與職場及即將擔任的職務有關，更可以預期或實際反應及影響工作行為與績效的表現。Hellrigel 等人 (2001) 對職能的定義是：是一組知識、技能，行為與態度的組合，能夠幫助提升個人的工作成效，進而帶動企業對經濟的影響力與競爭力。質言之，職能是員工在工作上所需要的技能與知識、工作動機與所表現出來的特質、行為及能力，也可以說是個人知識、技術、能力或其他特徵之綜合反應。其能夠幫助提升個人工作成效，進而帶動組織的競爭力。

Spencer 和 Spencer (1993) 提出冰山模型 (iceberg model)，對職能組成構面較為清晰，後續的學者並延伸其定義再加以釐清，進一步提出職能群組之概念 (Byham & Moyer, 1996; Klein, 1996; Parry, 1998)。彼等提出的職能構面包括：

- (一) 技能：執行有形或無形任務的能力，心理或認知技能的才能包括分析性思考與概念性思考。
- (二) 知識：指一個人在特定領域中所擁有的知識或資訊。

- (三) 自我概念：指一個人的態度、價值及自我印象，例如：自信心。
- (四) 特質：指一個人心理特質以及對情境所產生的情緒反應。
- (五) 動機：是指一個人的信念或自我期許，動機會驅使自己進行相關的選擇。

冰山模型將職能的特性區別為內隱性與外顯性。內隱性的職能屬於潛藏在人們內在的屬性，與生俱來而不容易改變。外顯性的職能較能夠被他人觀察得知，並可以透過學習與訓練加以改變。技能與知識是位於冰山模型上方的表面性職能，這類職能容易透過教育訓練提升，較符合成本效益。特質與動機是位於冰山模型下方的內隱性職能，這類職能較難以評估或透過訓練加以改變，經常運用甄選的方式，來獲得員工這方面的職能。至於自我概念則係介在外顯性與內隱性職能之間，一個人的態度與價值觀等自我概念雖不易改變，但是透過教育訓練、心理諮商及經驗傳承等方式，仍可以逐漸潛移默化。

此外，職能理論中有所謂的 KSAOs (knowledge, skills, attitude, and other characteristics) 模型，亦即，漂浮於冰山上方的表面性職能，包括知識、技能、態度是所謂的門檻職能 (threshold competence)。至於潛藏於冰山下方的深層部分的其他個人特質，稱為差異化職能 (differentiating competence)，這是區別績效優異者與平庸者的關鍵因素。針對隱性個人特質的職能，可以依據組織文化、組織戰略、職能需求，輔以科學化的測評工具來進行組織人力／能力盤點。在盤點之後，利用組織內部與外部的人力資源，滿足職能需求所需的人力資源。

## 二、PSM 是心理動機並非行為表現

根據 Perry (2014) 的統計，全世界有數十個國家的學者都在從事 PSM 的研究，總計超過 300 項的參考著作。而 Bozeman 與 Su (2015) 的研究也指出，PSM 至少有超過 23 種不同的定義。最初，Perry 與 Wise (1990, p.368) 在“The Motivational Bases of Public Service”一文中，將 PSM 定義為：「an individual's predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions and organizations」。可翻譯為：「一種用來回應個人動機的習性 (predisposition)，而這個動機是深植於公共制度或公共組織所普遍存在或是所獨有的」。

Perry 與 Wise (1990, p.368-369) 認為 PSM 包括理性動機 (rational motive)、

規範動機 (normative motive)，以及情感動機 (affective motive) 等 3 類。理性動機是追求個人效用的最大化，例如參與制定公共政策、出於個人認同而支持某個公共事項、對特殊利益或私人利益的倡導。規範的動機是指對規範的遵從，例如為公共利益服務的願望、義務和對政府整體的忠誠、社會平等信念。情感動機是指在特定社會背景下的情感反應，例如對政體價值的熱愛和對他人的同情。

由此可知，在 Perry 與 Wise (1990) 的定義中，是個人用從事公共服務來回應個人的動機 (理性、規範、情感)，而這一個滿足需求的過程即為 PSM (公共服務激勵)。顯然地，Motivation 與 Motive 為不同層次的概念，惟國內公共行政學者卻皆翻譯為「動機」。Perry 與 Wise (1990, p. 368) 提出的 PSM 定義是最純粹的 (pure)，強調的是激勵理論的基礎。然而，此後許多學者紛紛重新界定 PSM，且範圍深廣不一，甚至部份將 PSM 定義擴充為「行為表現」。

陳重安與許成委 (2016) 研究分析發現，PSM 常常被界定為利他激勵 (例如 Rainey & Steinbauer, 1999)、工作有關的偏好 (例如 Brewer et al., 2012)、親社會激勵 (例如 Clerkin et al., 2009)，或者是內在報酬 (例如 Kim, 2006)。同時，PSM 被注入了信念、價值及態度等諸多要素 (例如 Vandenabeele, 2007)。例如，Vandenabeele 等人 (2006) 將 PSM 界定為「信念、價值和態度」，這些信念、價值和態度是「超越個人自利和組織利益，關注更大政治實體的利益，並通過公共互動，激勵個人採取之有目的性之行為」。這樣的定義涵蓋性較為廣闊，除了探討深層的心理層面，但又強調行為表現面。

Perry 與 Hondeghem (2008) 定義 PSM 為一種非受限於公共機構的動機反應，以利他為出發點，為他人和社會做好事的價值取向 (to do good for others and shape the well-being of society)。就此而論，PSM 屬於內在價值驅動而非受到外在影響。之後，Brewer 等人 (2000) 採用問卷調查的形式，區分 4 類 PSM 的行為模式。第一類是熱心幫助他人的樂善好施者 (samaritans)，視自己為弱勢群體的保護者，看見他人受苦而情緒不安；第二類是社群主義者 (communitarians)，是受到公民義務和公共服務理念所驅動，認為從事公共服務是公民資格的最高形式；第三類是愛國者 (patriots)，追求的是高於個人的事業，維護和倡導公共利益；第四類是人道主義者 (humanitarians)，具有強烈的社會正義感。事實上，這樣的定義其實是著重在利他「行為」，但 PSM 的核心應是及引發行為傾向的態度，而個人的態度又包

含價值、價值包含信念。

根據 Rosenberg 與 Hovland (1960) 提出三成分態度模式 (tricomponent attitude model)，包括認知成分 (cognitive component)、情感成分 (affective component)、及行為意圖成分 (conative component)。其中，行為意圖代表個體對態度標的物，採行某種特別行動或行為的可能性 (likelihood) 與傾向 (tendency)。而態度三成分之間的關係，則是認知先於情感，情感先於行為。從 PSM 量表的發展來看，究竟所測量者為認知、情感或行為意圖，其實亦無定論。

Perry (1996) 在“測量 PSM：建構信度和效度評估”一文，評估 PSM 量表的信度與效度。起初獲得 6 個構面、40 題的調查量表，包括政策制定的吸引力 (共 5 題)、公共利益的承諾 (共 7 題)、社會正義 (共 5 題)、公民責任 (共 7 題)、同情心 (共 8 題)、自我犧牲 (共 8 題)。之後，透過驗證性因數分析，將原始的 6 構面、40 題縮減為 4 構面、24 題，刪除公民責任與社會正義 2 個構面。此後，世界各國學者前仆後繼地調查 PSM，也陸續發展不同的測量工具。由於 Perry (1996) 創建的 PSM 量表是在美國的文化脈絡中，可能在概念和操作定義方面存在文化差異。例如，Kim 與 Vandenabeele (2010) 認為 PSM 測量應係以自我犧牲的構面為基礎。因此，Kim 等人 (2013) 更進一步經過國際調查，創建為 4 個構面 16 個題目的 PSM 量表。4 個構面包括對公眾服務之嚮往、公共價值承諾、同情心、自我犧牲。

李俊達 (2020, 頁 70) 指出，PSM 原係強調個人需求滿足 (匱乏消除)，但後來研究者們卻反而強調行為面，並連結到對社會有益的、受到正向肯定的行為。例如 Houston (2000) 以員工的志願服務、捐血、捐款等實際行為，間接測量 PSM。相較於 Perry 和 Wise (1990) 最初始的定義，後續的定義似乎更強調 PSM 的行為面，代表著人們執行公共服務以及想要為更大整體貢獻的行為，而超出原本所定義的動機面。儘管個人的 PSM 確實會傾向從事公共服務行為，但近來許多有關 PSM 的研究不再強調個人需求滿足的動機面，而是在公共服務的行為面、結果面，甚至是效用面。不過，PSM 所影響的正向行為，並不代表 PSM 本身。

### 三、PSM 屬內隱性職能

Perry (2014, pp. 42-43) 提到，PSM 在應用上必須考量一個核心的根本問題，

亦即 PSM 是一個「特質」還是一種「狀態」。若為特質則將穩定，但若為一種狀態，就可能將隨著時間狀況改變而變異。事實上，早在 Perry 與 Wise (1990, pp. 368-369) 提出的第一篇 PSM 文章，答案應是相對明確的。

如前所述，PSM 包括理性、規範、情感等 3 種動機。理性動機是追求個人效用的最大化，規範動機是指對規範的遵從，情感動機是指在特定社會背景下的情感反應。基本上，這樣的定義說明，PSM 應係不易改變之特質。存在於從事公共服務之前，或是存在於個人未進入公部門組織之前。從職能的五個構面來看 (Spencer & Spencer, 1993)，PSM 的三種動機顯然歸屬於職能的動機構面。這些動機是一種匱乏感，需要透過從事公共服務才能夠消除的匱乏感。當匱乏感消除之後，個人就會獲得需求上的滿足。事實上，PSM 是激勵，是滿足個人動機的激勵。動機會引發行為，但動機不等於行為。就此而論，PSM 係屬內隱性職能。

## 參、PSM 與職能類型

### 一、職能模式的類型

有關職能的類型，Byham 和 Moyer (1996) 將職能區分為：行為職能、知識與技能職能、以及激勵職能等 3 類。Derouen 和 Kleiner (1994) 則把職能分為：專業性、人際性、概念性等 3 類。最為普遍的分類，是 Cira 與 Benjamin (1998) 提出職能模式的 4 種類型，分別為核心職能、管理職能、功能職能、一般職能。綜整而言，將職能之類別包括：

- (一) 核心職能：組織成員須具備的能力，與組織經營目標和理念有關，每個組織都有不同的核心職能。無論遴選哪個職位，核心職能都須作為評估標準。
- (二) 管理職能：管理階層在管理部門或是下屬時，所展現出來的能力，這項能力可協助其下屬，更有效率地替組織達成目標。
- (三) 功能職能：某個部門的員工必須具備的專業能力。例如，資訊部門人員的專業能力，是必須具備寫程式的能力。
- (四) 一般職能：根據不同工作職務的性質，必須具備的特定或最基本門檻，例如教育程度、語言能力等。

Boyatzis (1982) 認為職能會影響個人的工作績效，使工作表現得更有效率。根據 Spencer 和 Spencer (1993) 提出模式，認為動機、特質和自我概念的職能可以預測行為，這些行為則導引出工作的結果（工作績效）。工作績效的定義是，員工達成組織目標的能力，可分為任務績效與脈絡績效二項構面（Motowidlo & Van Scotter, 1994）。任務績效是員工對組織技術核心有所貢獻，在份內工作範圍以內的活動，所表現達到工作所要求之目標的程度，可透過個人直接或間接執行工作成效予以衡量。至於脈絡績效，主要描述員工對任務活動之外，能對組織效能有貢獻的其他行為的展現結果。職能類型對任務績效和脈絡績效有不同的影響路徑。例如，任務績效強調完成任務的核心技術，因此，功能職能在任務績效影響程度更高。而脈絡績效主要涉及員工工作態度的行為結果，因此，與員工核心職能更有關係（Borman & Motowidlo, 1993）。

## 二、PSM 是核心職能嗎？

既有關於 PSM 的研究，多是基於道德理論（Moral Foundations Theory, MFT）（Wang et al., 2020），假設所有的公共服務人員皆應具備 PSM，這係屬於核心職能的概念。同時，在進行實證調查的時候，亦都假設更高的 PSM 對於個人績效與組織績效具有正面效益。

如果 PSM 是核心職能，當延伸到實務應用時，必須要討論的問題是，PSM 越高越好嗎？同樣地，回到 PSM 的原始定義，從個人的動機需求面出發。可以理解，高 PSM 的員工在行為表現上會較符合社會整體利益。原因在於，具有 PSM 的個人，當從事越多公共服務行為時，個人的動機需求就會越獲得滿足，而這些公共服務行為很有可能對社會整體具有正面效益的。

不過，高 PSM 對於社會整體有利，但可能對個人不利。如同前述，目前也有一些研究發現，員工的高 PSM 可能對其個人帶來負面影響。例如，Liu 等人（2015）則發現，高 PSM 會帶來更高的心理幸福感（mental wellbeing），但是卻會降低生理幸福感（physical wellbeing），即對身體狀況產生不良影響。Giauque 等人（2012）指出，PSM 越高者可能承受更大的工作壓力。Quratulain 和 Khan（2015）發現，對於高 PSM 的人而言，當知覺到繁文縟節（red tape）的情況時，越可能提高離職傾向、退卻行為以及工作壓力。甚至，高 PSM 者基於利他主義特質並強調公共服務的

重要性，一旦面對職場上的意見分歧時，更可能會放大對職場衝突的負面情緒反應（Davis et al., 2020）。

此外，Giauque 等人（2011）從 PSM 的 4 個構面分別論述 PSM 的可能負面影響，當同情心與自我犧牲較高時，公務人員會因個人知覺理想抱負與實際工作情況特徵之間差異甚大，而提高辭職可能性。但是，對公共利益的承諾、政策制定的吸引力又對辭職滿意度有負面的影響效果，可以縮短個人知覺理想抱負與實際工作情況特徵之間的差距。

由此可見，不同構面的 PSM 會有不同層面的影響，這可能是個人與職位之間的不適配所造成。有些職位可能不需要過多的同情心，當個人富有過多同情心時，反而與該職位所應具備的能力不符。又如，一個最基層的職位恐怕多為執行例行公務，無須參與政策制定。但當個人富有 PSM 政策制定的吸引力時，對其個人與組織整體恐不合宜。

事實上，PSM 原始設計有 6 個構面，分別是政策制定的吸引力、公共利益的承諾、社會正義、公民責任、同情心、自我犧牲（Perry, 1996）。從職能理論來看，必須探討的問題：這 6 種 PSM 特質對於公務人員職能模型的意義為何？不同機關因其屬性是否需要不同 PSM 特質的公務人員？不同職位因其職務內容是否需要不同的 PSM 特質？例如，對於消防機關的基層人員而言，可能需要的是 PSM 的同情心、自我犧牲。對於消防機關的第一線主管人員，可能需要社會正義、公民責任，至於消防機關的政策規劃者，可能最需要的是政策制定的吸引力、公共利益的承諾。當然，在職能理論來看，每項個人特質在每個職位上，依其職務內容都是比例的高低。個人較顯明的特質與職位需求能力搭配，將有助個人與組織績效。

整體而言，這樣不分任何職位的職務內容，一味訴求 PSM 的正面效果，從職能理論看來，顯然不夠細緻。目前學術上的研究，多是假設所有的公共服務人員皆應具備 PSM 的核心職能。然而，實證調查研究卻指出，有些職位可能不需要過多的同情心，當個人富有過多同情心時，反而與該職位所應具備的能力不符。因此，在實務應用上，應是探討不同機關屬性需要不同的 PSM 特質。同時，不同職位因其職務內容亦可能需要不同的 PSM 特質。

申言之，未來在實務應用上，應是從「工作分析」的角度來思考 PSM。工作分析是人力資源發展的基礎，有系統針對職務進行工作相關重要訊息的蒐集。包括

「工作性質」（職責與具體工作內容）、「工作脈絡」（工作環境與需用工具）與「執行工作的條件」。針對工作分析蒐集到的資料進行分析，得到職務清晰具體的描述，即為「工作說明書」與「工作規範」（job specification）。亦即，PSM 更似一般職能，應根據不同的性質的工作職務，在工作說明書所列明需具備的特定或最基本門檻。此外，PSM 也可能是管理職能。例如，Wright 和 Grant（2010）指出，其實很難確定，公部門工作能夠多大程度吸引、選擇和留任本身具備高 PSM 的員工。因此，若管理者具備 PSM，將可激勵基層公務人員表現 PSM，為組織吸引及留任人才。

## 肆、PSM 職能的人才甄補與維持

除了從核心職能的角度觀察，從「一般職能」類型來看，如某些職務內容需招募具有 PSM 內隱性職能的非現職者，應係「改進」考選制度的信效度，以甄補到具有特定 PSM 特質的適任者。對於現職公務人員而言，從「管理職能」來看，應係「改進」升遷制度，以遴選具有特定 PSM 特質的適任者，晉升為主管或更高職位者。此外，在進入到公部門之後，可能因為組織環境與個人心理動機的不配適，如何維持 PSM，亦是重要的課題。

### 一、PSM 職能的甄補機制

如同前述 Perry（2014, pp. 42-43）提出，PSM 在應用上的「特質說」和「狀態說」。若為特質則將穩定，但若為一種狀態，就可能將隨著時間狀況改變而變異。申言之，PSM 有兩個相互對應的模式，一個「先天型」，代表 PSM 源自先天的傾向，另一個則是「後天型」，認為 PSM 是可以被影響的。

從 PSM 的特質說而論，個人 PSM 的養成與社會化有關，包括家庭背景、性別、教育程度、文化背景等因素。換言之，個人的 PSM 會因前因變項而存在差異，惟此差異是因人口特徵或是個人社會化過程長期發展不同而存在。就個人而言，即便外在條件改變，這些人口特徵不變、社會化所形成的人格特質仍在，難以影響 PSM 之穩定特性（李俊達，2020）。

Perry（2014）從相關研究成果推論，目前大部分的研究都將 PSM 視為會隨時

空改變的狀態，並非穩定不變的特質。從人力資源管理的角度來看，倘若 PSM 是個穩定的「特質」，則可考慮從人力資源招募（acquisition）階段的工作著手，例如在考選階段施行人格測驗（黃朝盟、李俊達，2015，頁 43），確保甄補到未進入組織前即具備 PSM 者。相對地，如果 PSM 是種「狀態」，則在實務策略上，應當從人力資源發展著手，無論原先是否具備 PSM，均可透過領導、組織文化、訓練等途徑來加以提升與改變。

在 Perry（2020）從印第安納大學退休之後，最新出版的 *Managing Organizations to Sustain Passion for Public Service* 一書，即是在強調如何應用 PSM 以及其管理措施。該書第三章名為“Selecting for High Public Service Motivation Is a Priority”，即明載公部門遴選高 PSM 的公共服務人員，應為首要之務。事實上，此即是從 PSM 的特質說，結合到公共人力資源管理的實務。進一步而論，既然 PSM 屬於穩定的特質，在實務應用上針對非現職者的遴選，探討應採用何種遴選程序與測驗形式的內容。

Perry（2020, pp. 69-73）指出，有關測試公共服務、利他主義的調查或是人格測驗，越來越具有效度與信度，並且成為遴選人才相關測驗中不可缺少的重要部分。這類測驗包括需要評分的傳記資料（scored biographical data）、以行為為基礎的面試（behavior-based interviews）、以及內隱社會認知測驗（implicit social cognition tests）。

### （一）履歷資料

針對簡歷或其他形式的履歷評分，是連結 PSM 與申請者過去行為的有效方法。過去的行為可能是預測未來行為的重要指標，基於此原則，透過各種方式來掌握申請人過去的行為，從而用履歷資料來搜尋具有高 PSM 的員工，應該是可行的作法。從遴選的角度來看，履歷資料也是預測員工績效和離職率的最佳預測指標之一（Breugh, 2009）。既有研究也指出，遴選過程中使用傳記資料將可以預測員工公民行為（包括對他人的利他主義和親社會行為）（Bolino et al., 2003）。

此外，關鍵事件也可用以評估與 PSM 相關的行為。履歷資料和關鍵事件之間的區別在於，關鍵事件可能包括已經發生或是未來可能在工作中表現出來的可觀察行為。因此，與特定工作相關的關鍵事件，可用於現職人員的遴選過程和後續的評

估。Christensen 等人（2017, p. 533）建議同時使用簡歷和關鍵事件，其優點在於：簡歷和關鍵事件的評分可以針對特定的工作和脈絡，進一步提高評估與 PSM 相關行為的效度。既有研究也指出，針對簡歷或關鍵事件進行評分，可以成為公共組織主動有效地遴選候選人，以實現理想公共服務行為的方式（Brewer, 2003; Houston, 2006; Christensen et al., 2017）。

## （二）以行為為基礎的面試

以行為為基礎的面試可以做為單獨的測驗，或是與前述的履歷資料結合使用。此面試是一種結構化的方法，藉由系統的、客觀的方法，聯結過去的表现與未來的行為，並將 PSM 納入選擇的考量之中。以行為為基礎的面試除了可用以驗證特定的工作行為外，也可用於蒐集與公共服務績效相關的其他資訊。例如與機構或工作單位的配適度，以及申請人將可如何為團隊和機構的工作做出貢獻。

Perry（2020, p. 71）指出，下列類型的行為可以相當程度顯示申請人的公共服務動機和對他人的取向：（1）請說明您真正認同一個組織的價值觀和目標的經歷。（2）請說明您曾經為過去的組織做出個人犧牲的經歷。（3）請說明您在過去的工作如何幫助過一位公民或組織以外的人士。（4）請說明您曾經付出的比所獲得更多的經歷。（5）請說明您曾經如何參與一個組織並使其變得更好。（6）請說明您上次自願做一些額外的事情是什麼時候。如果面試的對象是沒有工作經驗者，也可以調整為情境題，測試在某些情境下，申請人是否會表現出特定的行為方式。

## （三）內隱社會認知測驗

內隱社會認知是心理學家 Greenwald 與 Banaji（1995）提出，指在社會認知過程中，雖然個體無法回憶某一過去經驗，但此經驗對個體的行為和判斷依然具有潛在影響的認知現象。內隱社會認知是一種深層的、複雜的社會認知活動，是認知主體不需努力、無意識的操作過程。

內隱聯想測驗（implicit association test, IAT）是由 Greenwald 等人（1998）所提出，需在電腦上進行，受試者要依據詞彙類別快速作反應。在社會認知研究中，由於所呈現的刺激多具有複雜的社會意義，其必然引起被試心理的複雜反應。這些刺激可能與內在需要或內隱態度相一致，也可能與之相矛盾。刺激所暗含的社會意義不同，被試的加工過程的複雜程度就會不同，從而反應時的長短也會不同。

IAT 的原理是，如果受試者主觀認為某兩個概念有高度相關時，而作業規則正好也與受試者內在的規則一致，則在此相容任務下，反應時間會較快。相反地，若作業規則與受試者的內在概念不一致，這時會產生衝突。在此不相容任務下，由於受試者需要抑制本身的反應傾向，來配合作業規則，導致反應時間變慢。因此，兩種聯合任務的反應時間差，可以作為概念詞和屬性詞的關係與被試的內隱態度相對一致性的指標，即所謂的內隱聯想測驗效應。

整體而言，特質說的 PSM 人才甄補，係透過更縝密規劃的人格測驗，建立與 PSM 之間的連結。然而，目前的研究發現，不同的人格特質面向可能連結到不同的 PSM 構面。例如，van Witteloostuijn 等人（2017）針對荷蘭 320 名大一學生的研究，證實人格特質與 PSM 之間存在關係。彼等將 PSM 區分為情感動機和非情感動機，情感動機包括同情心跟自我犧牲兩個構面，而對公共政策的吸引力與公共利益的承諾兩個構面則是非情感動機。依據 HEXACO 六構面的人格特質，誠實／謙遜、情緒性、親和性可顯著正向預測 PSM 的情感成分，而嚴謹性則負向預測 PSM 的情感成分。至於 PSM 非情感成分中的對公共政策的吸引力與公共利益的承諾，則可以被開放性正向預測。從「適才適所」的角度來看，人格特質沒有好壞，不同的人格特質配置到合適職位上，即對組織有利。

## 二、PSM 職能的維持

從心理學來看，動機與行為通常有一定的一致性，因為動機是驅使人採取行動的內在力量。然而，在某些情況下，人類行為出現複雜性，人可能會維持動機，但出現行為上的不一致。這種不一致可能源於外在環境、內在能力、心理衝突、社會壓力或情緒影響等多種因素（Deci & Ryan, 1985）。

### （一）外在環境的限制

即使個體有強烈的動機，但外在環境可能會阻礙行為的實現（Ajzen, 1991）。例如，想參加某個活動（內在動機），但因交通問題無法到場。

### （二）能力不足

個體可能擁有某種動機，但缺乏實現該行為的能力（Bandura, 1986）。例如，

想學習一項新技能（如彈鋼琴），但缺乏技巧或經驗。

### （三）心理衝突或矛盾

當人面臨多重動機時，可能會出現衝突，導致行為的不一致。例如，想追求職業成就（內在動機），但同時想花更多時間陪伴家人（另一內在動機）（Greenhaus & Beutell, 1985）。

### （四）社會壓力與規範

社會期望或規範可能迫使人壓抑自己的動機，從而採取與動機不一致的行為（Festinger, 1957）。例如，想表達真實的想法，但因擔心他人批評而選擇沉默。

### （五）延遲行動（procrastination）

個體可能有明確的動機，但因拖延而未採取行動（Steel, 2007）。例如，想完成一份報告，但因惰性而遲遲未著手進行。

### （六）情緒或心理狀態的影響

負面情緒（如焦慮、抑鬱）可能干擾行為，即使動機仍然存在（Lazarus, 1991）。例如，想參加社交活動，但因焦慮而選擇留在家中。

### （七）價值觀或道德考量

動機可能與個人的價值觀或道德信念相衝突，導致行為的不一致（Schwartz, 2012）。例如，想獲取更多利益，但因道德約束而拒絕採取不正當手段。

回到 PSM 的定義，由於公共組織或制度能夠實現維護與提升公共利益之價值，更能吸引具有 PSM 的人來參與公共服務，藉以消除個人匱乏感。值得探討的是，當一個具有 PSM 的個人加入一個無法展現其 PSM 的單位環境時，會有什麼行為表現？是否可能出現動機和行為不一致的情形？申言之，當個人為了消除匱乏感，被公部門吸引之後，可能因為面對官僚化的組織環境，或者是因為主管的領導風格、繁重的業務工作，可能在外顯行為上潛藏 PSM，但內在動機依舊維持 PSM。

公部門有其獨特的組織架構和目標特性，例如，繁文縟節、官僚體制、組織工作目標模糊性等。不過，公部門僅是一個統稱，即便是在公部門中，亦可能隨著單

位性質的不同，而非一概而論的官僚化。因此，具 PSM 者，是否可能在不合適的公部門單位環境中，「潛藏」PSM。從「個人—組織配適」(person-organization fit) 的角度來看，當個人 PSM 能在合適的單位環境展現時，個人將回應個人動機的習性，藉由從事公共服務的過程，消除匱乏感。相對地，當身處不配適的單位環境時，個人的 PSM 可能依舊存在，但可能因為感到挫折或無力而選擇潛藏，暫時無法藉由表層的外顯公共服務行為來消除匱乏感。

因此，在吸引到具有 PSM 者到公部門工作後，更需要創造工作環境，以維持動機與行為的一致。Perry (2014) 指出，自從 2008 年起有大量的相關研究在討論可行的激勵策略，並聚焦在如何把激勵策略與實際公共服務結合。例如，Paarlberg 等人 (2008) 藉由 PSM 的理論，針對個人、工作、工作環境、組織、社會等面向，提出維持 PSM 的管理策略及方法 (表 1)。

表 1

運用 PSM 的策略與方法

面向	策略	方法
個人	整合 PSM 與人力資源管理的過程	根據既有的 PSM 來甄選人才。
		對每個成員進行社會化，以產生預期中的社會服務行為。
		針對成員的行為是否符合 PSM 進行績效考核。
工作	創造並傳達工作的意義與目的	傳達工作的重要性。
		根據既有的 PSM 來建立明確的目標。
工作環境	創造一個能夠支持 PSM 的工作環境	創造一個可以提升成員自律的工作結構。
		設計一套誘因體系，長期地強化內在激勵。
		鼓勵職場內部的交流，以促進 PSM。
組織	整合公共服務與組織的使命、策略與領導	組織的願景與行動應該反映 PSM。
		培養能夠信守組織價值的領導者。
社會	建立公共服務的外部正當性	與能夠提升 PSM 的社會機構建立夥伴關係。
		在公共服務正式推行之前，向社會大眾推廣並提供體驗的機會。
		透過各種大眾媒體，使公共服務能獲得社會關注。

資料來源：“From theory to practice: Strategies for applying public service motivation” by L. E. Paarlberg, J. L. Perry & A. Hondeghem, 2008, p. 289.

此外，為應對公共服務所面臨的複雜挑戰，愛爾蘭公共行政研究機構（Institute of Public Administration, IPA）在 2013 年出版 PSM 報告（IPA, 2013）。由於薪酬外在激勵減少，公共服務管理者必須意識到發展和維持員工內在激勵的重要性。愛爾蘭的 PSM 報告介紹了 4 種關鍵方法，包括轉換型領導、個人組織配適、目標設定與工作設計、創造支持性的工作環境，幫助組織發展以 PSM 為基礎的文化。

有趣的問題是，如果具 PSM 者因身處不合適的單位環境，潛藏 PSM 的表層公共服務行為，久而久之，是否可能因此改變深層的 PSM 特質？Florczak 等人（2023）透過行為遺傳學的方法，深入探討 PSM 與基因之間的關係。研究發現，個體獨特的環境和經驗在 PSM 的發展，是非常關鍵的因素。這表示，PSM 並非基因決定，也可能因為後天的環境和經驗導致不同的發展方向。

目前學界對於 PSM 除了聚焦「穩定特質」（stable trait）或「動態狀態」（dynamic state）的爭論外，更重要的議題，應該關注哪些機制可以維持 PSM，哪些組織特性可能長期造成 PSM 的改變。換言之，研究重點應探討個人在組織社會化過程中，PSM 的發展如何受到組織環境的影響。此外，組織會設置不同的部門單位，個人在組織內亦為部門單位的團體成員。因此，亦可從社會群體的角度，進一步思考 PSM 的維持機制。

## 伍、結論

PSM 作為一個重要的研究領域，其核心在於理解個人在公共服務中所展現的動機，這些動機通常與利他主義、社會責任感以及對公共利益的承諾緊密相連。不過，PSM 的關注重點是激勵與動機，並非外顯的行為。根據職能理論，職能包括技能和知識，還涵蓋自我概念、特質和動機等內隱性職能，職能理論為 PSM 的研究提供實務應用的框架。具體而言，組織應透過工作分析來確定不同職位所需的職能構面，以及與 PSM 的搭配。本文在釐清 PSM 的概念本質與相關學理後，研提相關實務應用與未來人力資源管理措施的方向。

在實務應用上，PSM 的研究對公部門人力資源管理具有深遠的影響。首先，在理解 PSM 的本質後，公部門可以更有效地進行人員甄補，確保遴選具備高 PSM 者。PSM 包括理性動機、規範動機和情感動機等多個面向，屬於內隱性職能。這些

面向反映個人在從事公共服務時的不同動機來源。人格測驗能夠有效區辨動機背後的個人特質，因此，透過人格測驗可評估應試者在 PSM 的表現。相關的人格測驗工具，如評分的傳記資料、以行為為基礎的面試以及內隱社會認知測驗，都能夠深入理解應試者內在特質。當某些職位更需要擁有強烈社會責任感和同情心時，可透過人格測驗，確保任職者在理性動機和情感動機上的突出表現。如此在任職後，更可能直接促進彼等對公共服務的熱情。

最後，如同在 Perry (2020) 書中提及，在甄補高 PSM 的人才之後，對於現職者更需要創造支持性的工作環境，以維持組織成員的 PSM。除了強調公共任務的意義之外，更應該設計合理的工作流程，減少不必要的官僚程序。同時，提供適當的待遇制度，對於維持 PSM 也是必要的。私部門管理的核心驅動力是利潤和分配，然而，公部門的管理運作在激勵組織成員方面則相對薄弱。因此，公部門應提供具有激勵效果的薪資制度，並且在甄補時進用高 PSM 人員，才可能形成文官體制運作的正向循環。整體而言，PSM 在公部門的實務運用，除了規範性的呼籲之外，需要更細緻地人力規劃、招募以及發展等各方面的配合。

## 參考文獻

- 李俊達 (2020)。公共服務動機析論：兼論後年改時代提升公共服務動機之策略。  
文官制度季刊，12 (2)，57-87。
- 張春興 (2006)。張氏心理學辭典 (第二版)。東華書局。
- 陳重安、許成委 (2016)。公共服務動機：回顧、反思與未來方向。公共行政學報，(51)，69-96。
- 黃朝盟、李俊達 (2015)。提升政府文官團隊的公共服務動機：理論發展的觀點。  
人事月刊，(355)，52-63。
- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behaviour. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179-211.
- Bandura, A. (1986). *Social foundations of thought and action: A social cognitive theory*. Prentice-Hall.
- Bolino, M. C., Turnley, W. H., & Averett, T. (2003). Going the extra mile: Cultivating and

- managing employee citizenship behavior. *Academy of Management Executive*, 17(3), 60-71.
- Borman, W. C., & Motowidlo, S. J. (1993). *Personnel selection in organizations*. Jossey-Bass.
- Boyatzis, R. E. (1982). *The competent manager: A model for effective performance*. John Wiley and Sons, Inc.
- Bozeman, B., & Su, X. (2015). Public service motivation concepts and theory: A critique. *Public Administration Review*, 75(5), 700-710.
- Breaugh, J. A. (2009). The use of biodata for employee selection: Past research and future directions. *Human Resources Management Review*, 19(3), 219-231.
- Brewer, G. A. (2003). Building social capital: Civic attitudes and behavior of public servants. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(1), 5-25.
- Brewer, G. A., Ritz, A., & Vandenberg, W. (2012). Introduction to a symposium on public service motivation: An international sampling of research. *International Journal of Public Administration*, 35(1), 1-4.
- Brewer, G. A., Selden, S. C., & Facer, II, R. L. (2000). Individual conceptions of public service motivation. *Public Administration Review*, 60(3), 254-264.
- Byham, W. C., & Moyer, R. P. (1996). *Using competencies to build a successful organization*. Development Dimensions International Inc.
- Christensen, R. K., Paarlberg, L., & Perry, J. L. (2017). Public service motivation research: Lessons for practice. *Public Administration Review*, 77(4), 529-542.
- Cira, D. J., & Benjamin, E. R. (1998). Competency-based pay: A concept in evolution. *Compensation & Benefit Review*, 30(5), 21-28.
- Clerkin, R. M., Paynter, S. R., & Taylor, J. K. (2009). Public service motivation in undergraduate giving and volunteering decisions. *The American Review of Public Administration*, 39(6), 675-698.
- Davis, R., Stazyk, E. C., Kochenour A., & Neuhoff, E. (2020). Coping with conflict: Examining the influence of PSM on perceptions of workplace stressors. *Review of Public Personnel Administration*, 40(3), 405-425.
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1985). *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*. Springer Science & Business Media.
- Derouen, C., & Kleiner, B. H. (1994). New developments in employee training. *Work Study*, 43(2), 13-16.

- Festinger, L. (1957). A theory of cognitive dissonance. *Stanford University Press*.
- Florczak, C., Rasmussen, S. H. R., Jensen, U. T., Stritch, J. M., Christensen, K., Nørgaard, A. S., & Klemmensen, R. (2023). Exploring the foundational origins of public service motivation through the lens of behavioral genetics. *Public Administration Review, 101*(3), 993-1013.
- Giauque, D., Ritz, A., Varone, F., & Anderfuhren-Biget, S. (2012). Resigned but satisfied? The negative impact of public service motivation and red tape on work satisfaction. *Public Administration, 90*(1), 175-193.
- Giauque, D., Ritz, A., Varone, F., Anderfuhren-Biget, S., & Waldner, C. (2011). Putting public service motivation into context: A balance between universalism and particularism. *International Review of Administrative Sciences, 77*(2), 227-253.
- Greenhaus, J. H., & Beutell, N. J. (1985). Sources of conflict between work and family roles. *Academy of Management Review, 10*(1), 76-88.
- Greenwald, A. G., & Banaji, M. R. (1995). Implicit social cognition: Attitudes, self-esteem, and stereotypes. *Psychological Review, 102*(1), 4-27.
- Greenwald, A. G., McGhee, D. E., & Schwartz, J. L. K. (1998). Measuring individual differences in implicit cognition: The implicit association test. *Journal of Personality and Social Psychology, 74*(6), 1464-1480.
- Hellrigel, D., Jackson, S. E., & Slocum, J. W. (2001). *Management: A competency-based approach*. South-Western College Publishing.
- Houston, D. J. (2000). Public-service motivation: A multivariate test. *Journal of Public Administration Research and Theory, 10*(4), 713-727.
- Houston, D. J. (2006). "Walking the walk" of public service motivation: Public employees and charitable gifts of time, blood, and money. *Journal of Public Administration Research and Theory, 16*(1), 67-86.
- Institute of Public Administration [IPA] (2013). *Public service motivation*. Sep. 23, 2025. Retrieved from <https://www.ipa.ie/research/public-service-motivation/>
- Kim, S. (2006). Public service motivation and organizational citizenship behavior in Korea. *International Journal of Manpower, 27*(8), 722-740.
- Kim, S., & Vandenabeele, W. (2010). A strategy for building public service motivation research internationally. *Public Administration Review, 70*(5), 701-709.
- Kim, S., Vandenabeele, W., Wright, B. E., Andersen, L. B., Cerase, F. P., Christensen, R. K., Desmarais, C., Koumenta, M., Leisink, P., Liu, B., Palidauskaite, J., Pedersen,

- L. H., Perry, J. L., Ritz, A., Taylor, J., & De Vivo P. (2013). Investigating the structure and meaning of public service motivation across populations: Developing an international instrument and addressing issues of measurement invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1), 79-102.
- Klein, A. L. (1996). Validity and reliability for competency-based systems: Reducing litigation risks. *Compensation & Benefits Review*, 28(4), 31-37.
- Lazarus, R. S. (1991). *Emotion and adaptation*. Oxford University Press.
- Liu, B., Yang, K., & Yu, W. (2015). Work-related stressors and health-related outcomes in public service: Examining the role of public service motivation. *The American Review of Public Administration*, 45(6), 653-673.
- McClelland, D. C. (1973). Testing for competence rather than for “intelligence”. *American Psychologist*, 28(1), 1-14.
- Motowidlo, S. J., & Van Scotter, J. R. (1994). Evidence that task performance should be distinguished from contextual performance. *Journal of Applied Psychology*, 79(4), 475-480.
- Paarlberg, L. E., Perry, J. L., & Hondeghem, A. (2008). From theory to practice: Strategies for applying public service motivation. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in public management: The call of public service* (pp. 268-293). Oxford University Press.
- Parry, S. B. (1998). Just what is a competency? And why should you care? *Training*, 35(6), 58-64.
- Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22.
- Perry, J. L. (2014). The motivational bases of public service: Foundations for a third wave of research. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 36(1), 34-47.
- Perry, J. L. (2020). *Managing organizations to sustain passion for public service*. Cambridge University Press.
- Perry, J. L., & Hondeghem, A. (2008). Directions for future theory and research. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in public management: The call of public service* (pp. 294-314). Oxford University Press.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.

- Quratulain, S., & Khan, A. K. (2015). Red tape, resigned satisfaction, public service motivation, and negative employee attitudes and behaviors: Testing a model of moderated mediation. *Review of Public Personnel Administration*, 35(4), 307-332.
- Rainey, H. G. (1982). Reward preferences among public and private managers: In search of the service ethic. *American Review of Public Administration*, 16(4), 288-302.
- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1), 1-32.
- Rosenberg, M. J., & Hovland, C. I. (1960). Cognitive, affective and behavioral components of attitudes. In C. I. Hovland & M. J. Rosenberg (Eds.), *Attitude organization and change: An analysis of consistency among attitude components* (pp. 1-14). Yale University Press.
- Schwartz, S. H. (2012). An overview of the Schwartz theory of basic values. *Online Readings in Psychology and Culture*, 2(1). <https://doi.org/10.9707/2307-0919.1116>
- Spencer, L. M., & Spencer, S. M. (1993). *Competence at work: Models for superior performance*. Wiley.
- Steel, P. (2007). The nature of procrastination: A meta-analytic and theoretical review of quintessential self-regulatory failure. *Psychological Bulletin*, 133(1), 65-94.
- van Witteloostuijn, A., Esteve, M., & Boyne, G. (2017). Public sector motivation and fonts: Personality traits as antecedents of the motivation to serve the public interest. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 20-35.
- Vandenabeele, W. (2007). Toward a public administration theory of public service motivation: An institutional approach. *Public Management Review*, 9(4), 545-556.
- Vandenabeele, W., Scheepers, S., & Hondeghem, A. (2006). Public service motivation in an international comparative perspective: The UK and Germany. *Public Policy and Administration*, 21(1), 13-31.
- Wang, T.-M., van Witteloostuijn, A., & Heine, F. (2020). A moral theory of public service motivation. *Frontiers in Psychology*, 11:517763. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.517763>
- Wright, B. E., & Grant, A. M. (2010). Unanswered questions about public service motivation: Designing research to address key issues of emergence and effects. *Public Administration Review*, 70(5), 691-700.

# Application and Practice of Public Service Motivation: Perspective from Competency Theory

Chun-Ta Lee<sup>a</sup>

## Abstract

Since the formal introduction of Public Service Motivation (PSM) in 1990, it has become a significant topic of public administration and interdisciplinary studies. Beyond academic discussions, PSM has progressed into empirical research and is expected to evolve into a practical human resource management tool. Competence is used to measure the underlying characteristics that employees possess, which not only are related to the workplace and the positions they will hold but also predict job performance. Competency dimensions include skills and knowledge, as well as hidden competencies such as self-concept, traits, and motives. Competency theory provides a practical framework for PSM application. Specifically, PSM encompasses rational motives, normative motives, and affective motives, all of which are considered hidden competence. Organizations should conduct job analysis to identify the competence dimensions required for different positions and their alignment with PSM.

Understanding the essence of PSM enables the public sector to effectively recruit personnel, ensuring the selection of individuals with high PSM. Personality tests can effectively observe the personality traits behind

---

<sup>a</sup> Professor, Department of Social and Public Affairs, University of Taipei, email: chunda@utapei.edu.tw.

motives, allowing for the evaluation of candidates' performance in PSM. Relevant personality assessment tools, such as scored biographical data, behavior-based interviews, and implicit social cognition tests, can provide a deeper understanding of candidates' intrinsic traits. Finally, after recruiting high PSM talent, it is essential to create a supportive work environment to maintain the PSM of organizational members.

**Keywords:** Public Service Motivation, motivation, motive, competency, personality test

# 民眾的政府貪腐程度認知對分階段考試 態度的影響：以信任用人機關程度 作為中介變數

楊采妮<sup>a</sup>、周宇芊<sup>b</sup>、胡芷萍<sup>c</sup>、謝智偉<sup>d</sup>

## 《摘要》

臺灣公務人員考選多採單一知識性筆試，許多專家批評其缺乏考選效度，因此近年來出現要求改革的訴求。然而，改革進程緩慢，一些文獻歸咎原因出自社會大眾普遍重視考選制度的形式公平而排斥改革。可是，這種論點缺乏直接的實證基礎，為彌補此一不足，本文採用問卷調查法，探索民眾對研議中的新制度（分階段考試）的態度，並嘗試了解其中的影響因素。本文調查對象為 18 歲（含）以上的臺灣民眾，問卷建置在 SurveyCake 網上平台，並委託學術問卷代發公司隨機發送給符合本研究調查資格的受試者填寫，最後回收 645 份有效問卷。本研究使用 PROCESS Macro for SPSS，以「政府貪腐程度認知」作為自變數，「信任用人機關程度」作為中介變數，以及「對分階段考試態度」為依變數進行中介分析。整體而言，研究數據反映出受試民眾對分階段考試的態度其實頗為正向，並不排斥分階段考試。至於

---

投稿日期：民國 114 年 1 月 13 日。

<sup>a</sup> 國立臺灣大學政治學系大學生。

<sup>b</sup> 國立臺灣大學政治學系大學生。

<sup>c</sup> 國立臺灣大學政治學系大學生。

<sup>d</sup> 香港城市大學公共及國際事務學系副教授（通訊作者），e-mail: cwhsieh@cityu.edu.hk。

影響對分階段考試態度之原因，本文的研究結果顯示用人機關信任度完全中介民眾的政府貪腐程度認知對分階段考試態度的影響，也就是政府貪腐程度認知越高，對用人機關信任度越低，連帶降低對分階段考試的支持，此一結果反映出改革能否順利推動將取決於制度設計能否取得民眾對用人機關的信任。

[關鍵詞]：公務人員考試、文官改革、民眾態度、政策支持、政府貪腐程度

## 壹、前言

公務人員考選制度的完善和精進一直是政府為了提升行政效能、選拔優質人才的重要議題，而考選的目的乃是藉由適當篩選工具，來考察候選人之心理認知、學習能力、人格特質等方面，使其能夠適才適所（彭錦鵬、李俊達，2018）。隨著社會的變遷與公共管理需求的改變，傳統以單一筆試為主的考試制度，僅就專業科目做測驗，強調公平為核心價值，而缺乏針對篩選人才所需的效度測驗，經常被專家學者質疑是否具備應有的考選效度（彭錦鵬、李俊達，2018）。例如，施能傑（2013）認為，應考人專業知識的高低並不等於其適任性，現代對於公務人員的期待，公務人員須具備的能力尚包括思慮清晰、理性判斷、公務知識豐富等。因此，依賴專業科目筆試選才的制度，實在難以有效評估應考人在實際工作場域表現的潛能，對於人員適任性的評估具有明顯的侷限性（彭錦鵬，2016；彭錦鵬、李俊達，2018；彭錦鵬等人，2017）。此外，國外研究指出，單一知識性筆試是效度較低的方法，多種方法結合的選才制度能夠提高選才效度（Robertson & Smith, 2001; Schmidt & Hunter, 1998）。

另一方面，缺乏用人機關參與選才過程也是我國公務人員考選制度的一大問題（施能傑，2003；彭錦鵬，2010）。對於組織需求、工作所需的能力與特質，用人機關無疑相較考選單位有更精確的掌握，因此用人機關在考選過程中應該扮演更直

接的角色（施能傑，2003；董祥開等人，2021）。若忽略用人機關的角色，容易形成應考人與用人機關之間配適性不足的問題，影響公務體系的穩定。根據施能傑（2022）彙整銓敘部的統計顯示，各機關人才因請調而流出的數字遠高於添補新進人員之人數。而蘇偉業（2018）指出公務人員請調原因包括工作負荷和適應問題等，顯示人才與實際工作需求之間存在差距，此一落差涉及心理、性格、價值觀以及對工作的理解等方面。這些研究反映用人機關參與考選不足，不僅使政府難以了解人才的動機與適應能力，人才也難以了解職位需求，導致人力流動，此對雙方皆是成本的虛擲與長期發展的傷害（胡龍騰，2021）。施能傑（2003，2022）也指出，用人機關較願意在公務機關內部尋找人才，而不欲採用新進人員，也反映用人機關對新進人員是否符合自身需求的疑慮。此外，由於公務人員的低淘汰率，適才適所於公部門更顯得格外重要（彭錦鵬、李俊達，2018）。上述皆凸顯用人機關參與選才的重要性，唯有選拔適任人員，才能減少選用落差造成的負面影響。

綜上所述，我們看到近年來學界和實務界逐漸形成以先筆試、後口試的分階段考試取代單一筆試的改革訴求，以期達到應有的考選效度。例如，彭錦鵬等人（2017）提議公務人員考選應採取分階段考試：第一階段先測基礎科目；第二階段專業科目加上口試，兩項成績合併計算且口試占比30%~40%。施能傑（2022）也主張在現行筆試選才之外增加第二階段的口試，並更進一步建議口試可由考選部邀集用人機關等組成遴選小組辦理，甚至是經考選部同意逕自由用人機關自行辦理。順應學界呼籲，考選部近期推動「公務人員高普考試應試專業科目彈性多元調整方案」，包括減列考科、提高口試重要性、擴大用人機關參與等。在2024年度，部分高考三級開始新增口試，像是高考三級考試僑務行政、國際文教行政類科及高普考試航空駕駛類科增列第二試個別口試。此外，在特種考試地方政府公務人員考試方面，三等考試客家事務行政、公職社會工作師、公職獸醫師、公職建築師等及四等考試客家事務行政類科也都增加口試作為第二試。從改革現況來看，可以發現確實是以先筆試、後口試的分階段考試為方向，但除部分類科新增口試外，多數還是以單一筆試為主，況且現行口試規則仍未提供擴大用人機關參與應有之法律依據，種種跡象反映改革進程的緩慢。

專家學者認為改革緩慢可歸因於來自諸多利害關係人的阻力，而公務人員考選制度改革所牽扯的主要利害關係人包括：用人機關、考試院以及社會大眾，這些利

害關係人基於本身利益，對改革自有其特殊考量。首先，用人機關參與和分階段考試本是兩個獨立概念，但施能傑（2022）和考選部的分階段考試芻議中內含擴大用人機關參與的想法，此一主張固然立意良好又符合管理學理和國際趨勢（彭錦鵬，2016），但是用人機關也因此必須直接面對人情關說壓力，稍有不慎就會落人口舌，甚至被輿論質疑黑箱作業，在「多一事不如少一事」的心態下，造成了其對參與選才過程意願不高（李永騰，2024）。再者，五院的分立讓用人之行政機關與考試院形成體制上的分工，而考試院基於權責，認為公職作為稀缺性公共財，不能只以人力資源管理角度考量，而須考量分配公平性，故向來對考選制度的改革多持保留態度（蘇偉業、黎世輝，2011）。第三，民眾對考選制度需秉持公平、公正、公開之精神已根深蒂固（施能傑，2003；彭錦鵬、李俊達，2018），擔心提高口試重要性以及用人機關參與選才會造成黑箱作業，衍生行政機關濫用私人和瞻恩徇私等弊端，因此，更傾向以筆試作為唯一的考選工具。

針對上述第三點，雖然學界認為台灣社會重視考選制度的形式公平而排斥改革，這種論點卻始終缺乏直接的實證基礎。公務人員考選制度設計作為公共政策，而每一項公共政策變革都可能同時出現支持和反對的力量，但倘若支持的是「沈默的大多數」（*silent majority*），那些搶佔話語權的少數反對改革，進而掩蓋多數人的支持聲音，就會形成一種「社會大眾普遍排斥改革」的印象，而這種情況會不會就發生在公務人員考選制度改革上呢？

因此，本文針對台灣民眾對分階段考試的態度做探索性的調查，並嘗試了解其中的影響因素。依照目前學界的普遍見解，也就是推斷民眾認為考選流程不符合公平、公正、公開的精神而抵制分階段考試，我們可以假設當民眾對於政府貪腐認知程度較高時，可能會對於用人機關參與考選制度在公平公正公開方面的信任感產生影響，並進一步影響民眾對於分階段考選制度的接受程度。過去的文獻的確證實貪腐程度認知會影響政府信任（Chang & Chu, 2006; Wang, 2016），且信任政府程度會影響民眾對特定政策的支持（Hauk et al., 2022; Hetherington & Husser, 2012; Jacobs & Matthews, 2017）。因此，本研究除了試圖呈現社會大眾對考選制度改革的態度之外，還特別調查政府貪腐程度認知與信任用人機關程度對分階段考試態度的影響，期望能藉由研究發現提供相關單位實務上的建議，有利於後續公務人員考選制度改革的推動，奠定我國公務人力穩定發展的基礎。

## 貳、研究模型與假設

自民國 36 年行憲以來，考試院就以作為國家最高考試機關而存在，掌理國家考試，其中包括公務人員考試（見憲法第 83 條以及憲法增修條文第 6 條）。再者，憲法第 18 條規定人民有應考試服公職之權，另第 85 條規定公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，非經考試及格者，不得任用。這些憲法條文表明考試院有責任回應民眾應考試服公職的政治權利，為使人人皆能平等享有這項憲法所保障之權利，如何減少競爭過程中的爭議是制度設計上的首要考量（蘇偉業、黎世輝，2011）。因此，當考試院統一辦理公務人員考選時，期望能夠有效排除外部因素干預公平地進行人才挑選，而實務上紙筆測驗被認為是能夠確保考選公平的最佳工具（施能傑，2003）。然而，傳統以單一筆試為主、就專業科目做測驗的考試制度僅能滿足「程序正義」（procedural justice），因為其並不具備應有的考選效度（彭錦鵬、李俊達，2018），而一個在效度上有明顯瑕疵的制度是難以實現考選過程的「實質正義」（substantive justice）。

如前所述，用人機關的有效參與將有助於提升考選效度。雖然目前用人機關已參與考選制度之規劃，主要在於公務人員考試規則之訂修程序，不論應考資格、應試科目、命題大綱、考試方式等設計，考選部均與用人機關會商取得共識後，始報請考試院審查通過後發布施行。但上述內容皆屬於被動又間接的參與，可以看見用人機關的參與程度相當不足。而考選部（2022）提出的業務報告中提到，近一、二十年來，先進國家政府招募人才，多由用人機關自行辦理，使用人機關有充分的決定權。因此，不少學者專家倡議用人機關在考選過程中應該扮演更直接的角色（施能傑，2003，2022；董祥開等人，2021），但是研究卻指出用人機關在這方面顯得有些縛手縛腳、躊躇不前（李永騰，2024）。

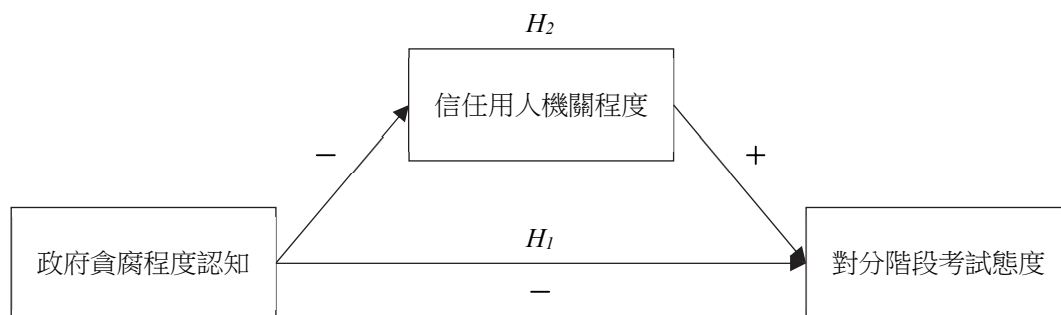
歸納李永騰（2024）的論述，用人機關不願擴大參與考選過程的主要原因至少有二：首先，中華民國的憲政制度衍生出用人機關和考選機關的分工默契，而這種默契也強化了社會上普遍認為公務人員考試理應由考選機關單獨辦理，以免考試結果受人為干預，才能維護考試公平公正的原則。再者，用人機關也會擔心一旦參與選才，會有外界推薦壓力，更是會被社會大眾認為有黑箱作業、不公平的風險，因

此索性不參與選才程序。這些原因也意味著用人機關參與程度固於憲政設計之外，亦深受社會觀感左右，然而，用人機關所理解的社會觀感是否真確呢？

如前所述，本文希望提供實證基礎了解一般民眾對於分階段考試的態度，並嘗試提出一個架構，以解釋民眾對分階段考試態度的影響因素與其過程。本文提出的研究模型如圖 1，圖中呈現我們如何假設民眾的政府貪腐程度認知會影響其對分階段考試的態度。此外，本研究也進一步假設信任用人機關程度為兩者之間的中介變數。以下我們將解釋這些變數以及變數之間的關係。

圖 1

研究架構圖



資料來源：本研究繪製。

## 一、政府貪腐程度認知對分階段考試態度的影響

國際透明組織 (Transparency International) 將貪腐界定為「濫用受委託的權力謀取私利 (the abuse of entrusted power for private gain)」(余致力等人, 2018)。在政府部門中，貪腐則定義為「濫用公權力以謀取私利 (the misuse of public power for private profit)」，指涉手握公權力的組織或個人所從事的濫權徇私之偏差行為 (Pope, 2000, 轉引自郭銘峰等人, 2023)。根據聯合國的列舉，貪腐行為涵蓋以下十種樣態，包括賄賂 (bribery)、盜用 (embezzlement)、欺詐、舞弊 (fraud)、勒索敲詐 (extortion)、濫用自由裁量 (abuse of discretion)、利用利益衝突或內線交易 (exploiting a conflict of interest/insider trading)、收受不法之餽贈、恩惠或佣金 (receiving an unlawful gratuity, favor or illegal commission)、偏私

(favoritism)、裙帶關係(nepotism)、非法之獻金(illegal contributions)等行為，皆屬於貪腐的具體表現(莊文忠, 2012; UNDCCP, 2002, 轉引自余致力等人, 2018)。本研究探討一般民眾對考選制度改革的態度以及相關的影響因素，因此，分析單位乃是民眾，所關注的是彼等對政治貪腐程度的主觀認知，即「貪腐程度認知」(perceived corruptibility)，而Chang和Kerr(2009)將貪腐程度認知定義為「公民認為政治行為者或政治實體參與腐敗行為的程度」。由於目前公務人員考選制度的改革意圖提高用人機關參與程度，本研究進一步聚焦在用人機關內使用公權力的主體，也就是行政官僚，因此專注調查民眾的「政府貪腐程度認知」(perceived bureaucratic corruptibility)對分階段考試態度之影響。

貪腐程度認知對政策支持的影響，已受到過往研究支持，但皆為其他政策領域之研究，如貿易政策(Shi & Rosas, 2024)。而有關貪腐與考選政策之關聯，Sundell(2014)曾進行恩寵制風險(patronage risk)與招聘政策的跨國比較分析，他的研究指出僅有在恩寵政治風險高，也就是政府組織或個人相對容易以分配政府職位來操作政治利益交換的情況下，集中式的、一般性的、標準化的公務員考試是最能保護功績制(meritocracy)的招聘方式；在恩寵政治風險低的情況下，更具彈性用人靈活性的公務人員招聘流程(例如：口試或是審查個人學、經歷)，可能才是最具功績精神的選才方式。儘管Sundell的研究角度與本研究以社會大眾為焦點之探討方向略有不同，本研究仍可以此為基礎，延伸進行民眾視角的研究。

綜合上述，目前考選制度改革的趨勢，為朝向更靈活、彈性用人的分階段考試制度，而分階段考試新增口試作為選才程序的主要部分之一，以民眾的視角而言，程序上無法如同筆試一般，對考生進行去識別化處理。換言之，分階段考試增加彈性用人靈活性的另一面，也可能是製造了賄賂、偏私、濫用自由裁量等貪腐行為發生的空間。再者，一般民眾對於考選制度有著公平、公正、公開的期待(彭錦鵬、李俊達, 2018)，貪腐行為即與上述期待有所扞格，若民眾認為分階段考試增加了行政官僚貪腐行為發生的風險，便可能使其對分階段考試抱持負面態度。基於此，本研究提出以下假設：

$H_1$ ：「政府貪腐程度認知」和「對分階段考試態度」呈現負向的關係。

## 二、信任用人機關程度作為中介變數

也許是因為「民眾信任」(citizen trust) 這個概念本身直觀、易懂，但隨著對象變化而有不同的意涵，所以一直以來並沒有統一的定義。根據學者整理，民眾信任至少包含對政府的信任、對政治人物的信任、對民主體制的信任等(吳親恩，2007)，而「信任用人機關程度」這個變數所牽涉的就是對政府(特別是行政機關)的信任。民眾對政府的信任不僅是基於理性計算的期望，而是更深層次的心理和社會文化因素的綜合體現，是一種民眾對政府表現的直接反應。有關貪腐程度認知對政府信任的影響，已有不少研究深入探討，舉例來說，針對東亞民主國家進行的兩項研究顯示民眾的貪腐程度認知對政府信任有顯著的負向影響(Chang & Chu, 2006; Wang, 2016)；此外，Hauk 等人(2022)針對民眾對重分配政策的支持也發現，民眾的貪腐程度認知會透過政府信任度影響對重分配政策的支持度。因此貪腐程度認知不僅影響民眾對政府的信任，也可能因此影響民眾對特定政策的支持度。

的確，民眾對政府的信任是政府統治合法性的基礎，也是民主體制正當性的基石，民主制度依賴於民眾的信任，方得以正確、有效地運作(吳親恩，2007；盛治仁，2003；黃東益、李仲彬，2010；Im et al., 2014; Thomas, 1998)。換言之，在民主體制中，民眾將治理的權力交付予政府，其對政府信任的高低會影響授權的多寡，進而影響政府的工作表現，若民眾對政府缺乏信任，將導致民眾不願交付權力給政府，進而導致政策推動上的困難(吳親恩，2007)。這也解釋民眾信任與否和施政自由裁量兩者之間為何存在密切關係(Gamson, 1968)，當人民對執政者有較高的信任，會給執政者未經人民同意即可先行自由地運用有限資源的空間，使其更有效治理。

由於本文所討論的是公務人員考選制度自單一筆試朝向分階段考試的改革，作為一種公務機關用人之政策，考選制度的設計攸關民眾擔任公務人員之權利，經過考選任用的公務人員之素質更會影響政府施政成效，因此民意對於公務人員考選制度的改革必然有一定的影響，在民主政治的脈絡下，同樣受政府信任度影響。此外，用人機關原先應該掌握一定程度的用人自由裁量空間，但由於我國五權憲法體制的設計和歷史因素，用人機關的自由裁量空間幾近被壓縮，而分階段考試政策意圖擴大用人機關的參與程度，也就是賦予用人機關更多應有的用人裁量空間，因

此，對用人機關的信任多寡，將影響民眾對分階段考試之態度。具體而言，若民眾對用人機關之信任程度愈高，則愈可能傾向對分階段考試採正面態度，反之亦然。綜合上述，了解民眾對用人機關的信任度，是探討彼等對分階段考試態度的重要一環，惟過往研究中缺乏實證調查，本文將對此進行深入分析，結合文獻中貪腐程度認知影響民眾對政府的信任的證據，本文提出第二個假設：

$H_2$ ：「信任用人機關程度」為民眾的「政府貪腐程度認知」和「對分階段考試態度」之間的中介變數，亦即「信任用人機關程度」愈高，「對分階段考試態度」愈正面，然而「政府貪腐程度認知」卻降低「信任用人機關程度」。

## 參、研究方法

### 一、資料來源

本研究採用問卷調查法，調查對象為 18 歲（含）以上的臺灣民眾，旨在收集民眾對公務人員考選制度的看法和態度。問卷包含了 17 個主要問題以及 7 個關於人口背景的問題，在這 17 個主要問題中，10 題反應民眾對公務人員考試制度的看法和態度，另外 7 題牽涉民眾對政府機關的信任度和貪腐程度認知。問卷建置在 SurveyCake 問卷調查平台，在研究經費允許下，我們力求擴大樣本的涵蓋面，因而委託學術問卷代發公司問卷小博士協助蒐集至少 600 份有效問卷，爾後該公司將問卷連結隨機發送給在其樣本庫裡符合本研究調查資格的受試者填寫。問卷調查期間為 2024 年 7 月 4 日至 2024 年 7 月 17 日，共回收 650 份問卷，其中 645 份為有效問卷，5 筆為無效資料。

在這 645 位受試者中，平均年齡為 36.474 歲，18-50 歲的樣本占大多數（91.473%），而且女多於男，可能是由於網路問卷比較容易吸引年輕、女性為多的族群。若以族群來看，樣本以閩南人為主，共占 83.101%，其次為客家人（9.767%）、外省人（4.961%）以及原住民（1.860%），而這樣的分布相當接近維

基百科上對台灣族群的描述。<sup>1</sup>另外，樣本的教育程度分布以學士為主，共占 74.419%。職業以私人部門最多，共占 52.248%。月收入分布以 30,000 到 49,999 的為多數，共占 45.116%。政黨傾向以無特定政黨傾向占比最高，共占 54.419%，特定政黨傾向分布狀況則為民進黨 17.674%，國民黨 11.473%，民眾黨 13.023%，時代力量、親民黨、台灣基進黨、新黨分別占 0 至 2%，可能由於樣本較為年輕之緣故，因而缺乏對政黨的連結（Dalton, 2014），所以無特定政黨傾向占比偏高，明顯有異於歷次民調中政黨支持度的分布。由上述可知，縱使我們力求樣本代表性，但仍力有未逮之處，有鑒於此，我們會在文末說明此一限制並提出未來研究的建議。

**表 1**

樣本分布概況

連續變數	平均值	標準差	最小值	Q1 (25%)	Q2 (50%)	Q3 (75%)	最大值
年齡	36.474	10.310	18	29	36	43	76
非連續變數	項目			次數	百分比		
性別	女性			369	57.209%		
	男性			276	42.791%		
族群	閩南人			536	83.101%		
	客家人			63	9.767%		
	外省人			32	4.961%		
	原住民			12	1.860%		
	其他 (中華民國國民、台灣人)			2	0.310%		
教育程度	學士			480	74.419%		
	高中			92	14.264%		
	碩士			60	9.302%		
	博士			6	0.930%		
	國中			5	0.775%		
	小學(含以下)			2	0.310%		

<sup>1</sup> 參閱維基百科（2024 年 12 月 20 日，取自：<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/臺灣族群>）。

表 1 (續)

非連續變數	項目	次數	百分比
職業	私人部門	337	52.248%
	非營利組織	88	13.643%
	公家機關	86	13.333%
	全職家庭主婦 / 主夫	43	6.667%
	學生	38	5.891%
	待業中	37	5.736%
	退休人員	11	1.705%
	其他	5	0.775%
月收入	低於 30,000	156	24.186%
	30,000 - 49,999	291	45.116%
	50,000 - 69,999	143	22.171%
	70,000 - 89,999	38	5.891%
	90,000 以上	17	2.636%
政黨傾向	無特定政黨	351	54.419%
	民進黨	114	17.674%
	國民黨	74	11.473%
	民眾黨	84	13.023%
	時代力量	10	1.550%
	新黨	5	0.775%
	台灣基進黨	4	0.620%
	親民黨	2	0.310%
	其他 (綠黨)	1	0.155%

資料來源：本研究整理。

## 二、分析方法

本研究使用 SPSS 的 PROCESS 分析模組進行中介效果檢驗，並以「政府貪腐程度認知」作為自變數，「信任用人機關程度」作為中介變數，以及「對分階段考試態度」為依變數進行分析，模型之信賴區間的信心水準設定為 95%。此外，「政府貪腐程度認知」、「信任用人機關程度」、「對分階段考試態度」所牽涉的乃是個

人對行政官僚或公共政策的態度，群體內的個別差異可能對這些變數的測量結果產生一定的作用，進而影響變數之間的關係。例如，研究指出年齡、性別、族群、教育程度、職業、政黨傾向都有可能影響對政府的信任（陳陸輝、周應龍，2008；Christensen & Læg Reid, 2005），且個人差異也會左右對貪腐的認知（Melgar et al., 2010）和對政策的支持（Grelle & Hofmann, 2023）。因此，本研究將上述人口背景變數同時納入模型作為控制變數，以準確捕捉所關注的核心變數間之真實關聯，從而能更有效地檢驗研究假設。為便於模型設置，除年齡與性別外，本研究將上述其餘控制變數重新進行二元分類。種族方面，分類為閩南人與非閩南人，教育程度則分成大學與大學以外，職業分類為就業與否。政黨傾向方面，則因現執政黨為民主進步黨，故分為傾向泛綠政黨以及傾向其他政黨。

### 三、變數之操作化

本研究聚焦在「對分階段考試態度」、「政府貪腐程度認知」、「信任用人機關程度」三者之間的關係，因而擷取問卷 27 個問題當中的 6 個相關問題來測量前述的三個變數，這些問題的詳細回答情況請參閱附件。以下針對這三個變數之操作化進行說明。

#### （一）依變數

本研究的依變數為「對分階段考試態度」。首先，有關分階段考試的具體設計，本研究參考彭錦鵬等人（2017）受考選部委託之研究報告。該報告針對分階段考試的規劃提出三項方案，並在研究建議中建議採行方案一為最佳方案。基於此，本研究以該報告之方案一為基礎，設計問卷題目如下：「有人提議國家考試應改為採取分階段考試：第一階段基礎科目；第二階段專業科目＋口試。／基礎科目為『語文』、『公務基礎知識』、『邏輯判斷與資料分析』等基礎知識與素養／專業科目為與擬任職系直接高度相關的專業知識科目／口試為『以語言問答或討論方式，評量應考人之知能、態度、人格、價值觀與行為。』／以下詢問您對分階段考試的相關看法：」。其中，基礎科目的設計係依據彭錦鵬等人（2017）研究報告中對第一階段考試內容的規劃，專業科目之定義則參考自施能傑（2022）有關專業科

目的描述，口試則取自典試法施行細則第 12 條第 2 款之規定作為定義依據。本研究了解分階段考試的形式多元，因此在本文的討論中，以下本文所指的「分階段考試」皆為本段所定義的「第一階段基礎科目；第二階段專業科目+口試」的組合。

接續上述題幹，本研究進一步詢問受試者對於分階段考試能夠挑選到「最優秀」及「最適合」擔任公務人員之人才的同意程度，並採用李克特六點量表進行測量，選項分為非常不同意（1）、不同意（2）、有點不同意（3）、有點同意（4）、同意（5）、非常同意（6）。此外，本研究對此題組進行了因素分析，以 varimax 轉軸法為因素萃取方法，如表 2 所示，結果顯示兩題屬於同一因素，因素負荷量（factor loadings）在 0.8 以上；另經信度分析後，所得之 Cronbach's  $\alpha$  值為 0.751。說明該題組通過效度與信度檢驗，題組中的兩題均可採用。為了容易說明該題組呈現「對分階段考試態度」的程度，並且對應從非常不同意到非常同意的李克特六點量表，本文不採因素分析後所得的因素分數（factor score），而是選擇將兩題加總後取平均值作為本研究之依變數，在量表兼具效度與信度的情況下，這種方式被視為可被接受的選擇（Hair et al., 2006）。

## （二）自變數

本研究自變數「政府貪腐程度認知」所使用的測量題組，係採用 Zhang 等人（2019）的研究中用以測量「官僚貪腐性」（Bureaucratic Corruptibility）的部分題目。原題組是為測量政府官僚參與貪腐傾向而設計的，但該研究為解決貪腐測量的挑戰性，使用了間接的方式予以測量。本研究所採用的三題，在該研究中，便是測量受試官僚對政府系統中貪腐行為的總體態度，進而統合該題組其餘題目，用以共同衡量官僚的貪腐性。儘管原題組設計用意如此，然而，本研究認為，若將此三題重編為一新題組，並將其應用於一般民眾，則同樣適合用於測量民眾對於政府官僚的貪腐程度認知。基於此，本研究將此重新編寫後的題組，採用為自變數「政府貪腐程度認知」的測量題組，詢問填答者「請問您同不同意以下陳述？」後描述題目，並以李克特六點量表衡量填答者對於各項敘述的同意程度，選項分為非常不同意（1）、不同意（2）、有點不同意（3）、有點同意（4）、同意（5）、非常同意（6）。題目敘述請參見表 2。

如表 2 所示，本研究亦對此題組進行因素分析，結果顯示三題均屬同一因素，

因素負荷量 (factor loadings) 皆在 0.8 以上；而經信度分析後，所得之 Cronbach's  $\alpha$  值達 0.835。說明該題組通過效度與信度檢驗，題組中的三題均可採用。因此，我們將三題加總後取平均值，作為本研究之自變數「政府貪腐程度認知」。

**表 2**

變數操作化和因素分析結果 (N = 645)

變 數	題 目	因素負荷量 (因素一)	因素負荷量 (因素二)
對分階段考試態度 ( $\alpha = .751$ )	國家考試採取分階段考試的方式 可以挑選到「最優秀」的人才。	-.016	<b>.895</b>
	國家考試採取分階段考試的方式 可以挑選到「最適合」擔任公務 人員的人。	-.060	<b>.893</b>
政府貪腐程度認知 ( $\alpha = .835$ )	政府部門中有貪污的存在乃是常 態。	<b>.842</b>	-.026
	在華人文化的影響下，要維持一 個清廉的政府是困難的。	<b>.885</b>	-.001
信任用人機關程度	政府官員要維持清廉是困難的。	<b>.874</b>	-.085
	您對用人機關的信任程度如何？	—	—
因子解釋變異量		45.3%	32.0%

資料來源：本研究整理。

### (三) 中介變數

本研究的中介變數「信任用人機關程度」，係指受試者對用人機關的整體信任感 (generalized trust)，其性質屬於主觀性、感受性或態度性的判斷，反映的是一種整體印象或情感傾向，而非針對用人機關具體行為表現或績效之細部信任。在實際測量上，本研究以單一題的 10 分量表評估受試者對用人機關的整體信任感，題項為：「在 0 到 10 的範圍內，其中 0 表示『完全不信任』，10 表示『完全信任』，請問您對用人機關的信任程度如何？」受試者選填之答案值即定義為其「信任用人機關程度」。

## 肆、數據分析結果

表 3 展示變數的描述性統計。就依變數「對分階段考試態度」而言，645 位參與調查的民眾對分階段考試的態度其實頗為正面，以李克特 6 點量表來說，平均值落在 4.201，高於「4—有點同意」，代表民眾普遍傾向同意國家考試若採取分階段考試能夠選出最優秀與最適合的人才，其中在「最優秀」這道題，回答「4—有點同意」、「5—同意」和「6—非常同意」分別占比 36.124%、35.659% 和 6.667%，合計 78.450%；在「最適合」這道題，這三個選項的占比分別是 35.969%、33.643% 和 9.767%，合計 79.380%。

表 3

變數之描述性統計 (N= 645)

變數	平均值	標準差	最大值	最小值
對分階段考試態度	4.201	0.978	6	1
政府貪腐程度認知	4.540	1.036	6	1
信任用人機關程度	5.301	2.095	10	0

資料來源：本研究整理。

在其他變數的描述性統計分析中，「政府貪腐程度認知」平均數為 4.540，以 6 點量表而言，幾乎介於「4—有點同意」至「5—同意」正中間的位置，整體而言偏高，代表 645 位參與調查的民眾多數同意政府官僚仍然存在貪腐的可能性。至於「信任用人機關程度」的均值為 5.301，以 10 分量表來說，民眾對用人機關的信任程度一般，雖不至於到不信任，但是也不完全信任。

表 4 呈現本文三個主要變數之間的相關分析結果。首先自變數「政府貪腐程度認知」和依變數「對分階段考試態度」之間呈現負向低度相關 ( $r = -.087$ )，兩者的相關係數達到  $\alpha = .05$  的顯著水準。至於中介變數「信任用人機關程度」和「對分階段考試態度」以及「政府貪腐程度認知」分別呈現中度相關 ( $r = .395$ ) 和低度相關 ( $r = -.165$ )，相關係數均達到  $\alpha = .01$  的顯著水準，但是前者是正向關係、後者是負向關係，意味著民眾對分階段考試態度會隨信任用人機關程度升高，而政府

貪腐程度認知卻是和信任用人機關程度背道而馳。

表 4

變數之間相關分析 (N= 645)

變數	對分階段考試態度	政府貪腐程度認知	信任用人機關程度
對分階段考試態度	1		
政府貪腐程度認知	-.087*	1	
信任用人機關程度	.395**	-.165**	1

註：\*  $p < .05$ ; \*\*  $p < .01$

資料來源：本研究整理。

表 5 和表 6 呈現 PROCESS 分析模組進行迴歸分析的結果。在表 5 中，二個模型（分別以「信任用人機關程度」和「對分階段考試態度」當依變數）都加入控制變數，包含性別、年齡、族群、學歷、職業、政黨傾向，但是這些變數都不顯著，並未明顯改變「政府貪腐程度認知」、「信任用人機關程度」和「對分階段考試態度」三者之間的關係。此外，表 5 的模型二中，所有變數的 VIF 值均介於 1.0 至 1.2，顯示變數間沒有明顯的共線性問題。表 6 展示「政府貪腐程度認知」影響「對分階段考試態度」的總、直接和間接效應。在總效應中，直接效應不顯著，意味著假設一 ( $H_1$ ) 並未獲得支持，但「政府貪腐程度認知」透過「信任用人機關程度」的間接效應，展現出「對分階段考試態度」的負面影響，導致這兩變數之間的總效應達到  $\alpha = .05$  的顯著水準。另外，「信任用人機關程度」明顯中介了「政府貪腐程度認知」和「對分階段考試態度」之間的關係，因為信賴區間的下界 (-0.097) 和上界 (-0.029) 之間的區間並未包含 0，所以「信任用人機關程度」的中介效果也達到  $\alpha = .05$  的顯著水準。進一步分析表 6 可以得知，有 72.563% (-0.060/-0.083) 的總效應是被「信任用人機關程度」所中介的，也就是說，民眾的「政府貪腐程度認知」上升導致「對分階段考試態度」趨向負面，這樣的負面影響有 72.563% 是透過「信任用人機關程度」的下降來實現的。這些結果提供實證來支持本文先前所提出的假設二 ( $H_2$ )。然而，總體來說，「政府貪腐程度認知」對「對分階段考試態度」的解釋效果有限，效應值只有 -0.083，雖不至於非常小，但是屬於偏小的情況 (Cohen, 1988)。

民眾的政府貪腐程度認知對分階段考試態度的影響：以信任用人機關程度作為中介變數

表 5

迴歸分析結果

	模型一 中介變數： 信任用人機關程度			模型二 依變數： 對分階段考試態度		
	B 值	標準誤	t 值	B 值	標準誤	t 值
年齡	-.010	.008	-1.247	.002	.004	.431
性別	.168	.166	1.011	.008	.073	.116
族群	-.238	.218	-1.093	.142	.095	1.483
學歷	.224	.241	.931	.097	.106	.919
職業	.375	.213	1.765	-.039	.093	-.423
政黨傾向	.258	.205	1.255	.071	.090	.793
政府貪腐程度認知	-.330**	.079	-4.166	-.023	.035	-.651
信任用人機關程度	—	—	—	.182**	.017	10.521
R 平方		.044			.161	
F 值		4.146**			15.320**	

註：\*p < .05; \*\*p < .01

資料來源：本研究整理。

表 6

政府貪腐程度認知對分階段考試態度的總、直接和間接效應

總效應						
效應值	標準誤	t 值	p 值	LLCI	ULCI	
-.083	.038	-2.213	.027	-.157	-.009	
直接效應						
效應值	標準誤	t 值	p 值	LLCI	ULCI	
-.023	.035	-.651	.516	-.092	.046	
間接效應						
	效應值	BootSE	BootLLCI	BootULCI		
信任用人機關程度	-.060	.017	-.097	-.029		

資料來源：本研究整理。

## 伍、討論與結論

過去學者專家在思索為什麼分階段考試改革進度緩慢時，往往將原因歸咎於台灣社會普遍重視考選制度的形式公平而排斥改革，由於這樣的論點缺乏實證基礎，本文利用問卷調查法，對台灣社會的民意做探索性調查。在新的公務人員考選制度形成之過程中，社會大眾作為利害關係人之一，主事者勢必需要了解民意的真實樣態，方能做出合宜的政策，所以本文試圖彌補目前學術界及實務界對民眾分階段考試態度認識之空白。此外，本文也嘗試解釋影響民眾對分階段考試態度之因素，在相關文獻基礎之上，我們提出兩個假設：首先我們認為「政府貪腐程度認知」和「對分階段考試態度」會呈現負向的關係；其次，「信任用人機關程度」會是民眾的「政府貪腐程度認知」和「對分階段考試態度」之間的中介變數。

本研究結果顯示受試者對分階段考試制度的態度其實偏向正面，過去無論是學術界或實務界都主張民眾相信單一筆試制度最能秉持公平、公正、公開之精神；反之，分階段考試制度加強口試對用人決定的重要性，又擴大用人機關的參與程度，社會大眾憂慮濫用私人和瞻恩徇私等弊端的發生，因而質疑分階段考試制度的公平性，對改革抱持負面的態度（施能傑，2003；彭錦鵬、李俊達，2018）。然而，本研究中 645 位受試者對分階段考試所表達的態度，與預期的民意反應有所不同。多數受試者認為，國家考試若採取分階段考試能夠選出優秀與適合的人才，顯示部分民眾對改革方向持開放態度。

本文是迄今為止第一份用科學方法蒐集民眾對分階段考試的態度之研究，也是唯一顯示民眾對公務人員考選制度改革持正面態度的實證。這結果對於改革的推進來說，應是一份助力。然而，本研究所蒐集的樣本為 645 位網路問卷受試者，樣本結構與一般大眾仍存在差異，推論至全體民眾尚須審慎以對。儘管如此，此結果仍可作為一項有意義的觀察，本研究所呈現的樣本態度或可視為一種有別於傳統印象的另類民意輪廓。以此為出發點，我們可以進一步思考的是，為什麼我們會有「社會大眾普遍排斥改革」的印象呢？本文無法窺探箇中原因，但是可以合理推測兩種可能性：一、少數反對改革的個人有效佔據話語權，進而掩蓋多數民眾的支持聲音；二、雖然民眾普遍同意公務人員考選制度應該迎合當代公共管理需要以及國際

潮流，他們對公務人員考選制度改革可能欠缺攸關個人利益的切身感受，而演變成一群雖持正面態度但對此議題卻不熱衷的沈默大多數。若此觀察趨勢可於更具代表性的樣本中獲得支持，應能為政策方向提供助益。對於改革的倡議者和主事者來說，除了應該虛心傾聽並有效化解少數反對聲音之外，更需要善加運用支持政策的多數民意，做出有助於提升我國公務人力素質的良政。

另外，就假設檢驗的結果來看，「政府貪腐程度認知」和「對分階段考試態度」呈現負向的關係，但是這樣的影響路徑絕大比例是間接經由「信任用人機關程度」的中介作用來形成，亦即「政府貪腐程度認知」會降低「信任用人機關程度」，「對分階段考試態度」也會隨之趨向負面。這發現和許多學者專家提出的「分階段考試負面社會觀感」論點似乎不謀而合，也呼應 Sundell (2014) 針對恩寵政治風險和公務人員招聘方式之間關係的研究結果。的確當民眾認知到政府官僚可能存在賄賂、偏私等貪腐行為，彼等會認為採用分階段考試，更容易助長貪腐風氣，因為用人機關能夠透過挑選所偏好的公務人員來進行和強化自身的貪腐行為。然而，我們的調查也顯示多數受試民眾對分階段考試仍然表現肯定的態度，也就意味著他們不排斥給予用人機關參與選才過程的空間，即便如此仍有民眾持保留態度，需要對用人機關有一定的信任，才願意放心賦予用人機關權力，因為「信任用人機關程度」愈高，「對分階段考試態度」愈正面。

由本文發現可以得知「信任用人機關程度」是公務人員考選制度改革能否獲得民眾支持的關鍵之一，用人機關貪腐的一絲可能性都足以導致民眾對分階段考試的公平性抱懷憂慮。然而，單一筆試要求所有考生公開競爭，確實符合形式公平（formal equality），但是依賴筆試選才難以有效評估應考人在實際工作場域表現的潛能，欠缺應有的考選效度（彭錦鵬，2016；彭錦鵬等人，2017；彭錦鵬、李俊達，2018）。嚴格來說，欠缺效度的考試制度無法實現用人選才的實質公平（substantive equality），因為真正適合特定職位的優秀人才並無法有效地被篩選出來，Sundell (2014) 也才會主張在恩寵政治風險低的情況下，結合筆試、口試、審查學、經歷等更具靈活性的公務人員招聘流程，可能是最具功績精神的選才方式。考量台灣在國際透明組織提出的清廉印象指數（Corruption Perceptions Index）已領先世界絕大多數國家（Transparency International, 2023），台灣應該更有自信也更加積極地著手改革以單一筆試為主的傳統制度才是。

許多民眾對用人機關的疑慮也可能出自對口試欠缺足夠認識，其實我們可以透過制度設計杜絕濫用私人和瞻恩徇私等弊端，例如：建立口試官人才庫；在同性質的機關中，邀請用人單位以外之其他單位人員參與；隨機抽選口試官，並設計「雙盲」的流程使得事先口試官和考生完全不知會參與哪一場口試等。因此，推動改革的主事者除了完善制度設計以外，還需要落實與社會大眾等利害關係人的有效溝通，化解彼等心中對分階段考試的擔憂，建立起對用人機關的信心，並相信政府會持續秉持公平、公正、公開之原則嚴格把關公務人員的選才過程。

最後，本文對於了解民眾對分階段考試的態度及相關影響因素做出了重要貢獻，提供了具有數據基礎的實證。然而，我們注意到「政府貪腐程度認知」對於「對分階段考試態度」的解釋效果有限，實際上「對分階段考試態度」更多受到「信任用人機關程度」的直接影響，而「信任用人機關程度」可能受到「政府貪腐程度認知」以外的因素左右，尤其是用人機關本身的特質，如民眾所感受到的組織績效和公正性等。可惜這部分在本文中無法進行檢視，期望後續研究能夠彌補此不足之處。

此外，本研究採用網路問卷收集所有變數的資訊，同源偏差（common source bias）是這方法本質上的限制，所觀察到的「政府貪腐程度認知」、「信任用人機關程度」、「對分階段考試態度」三者之間的關係有可能源自這個偏差。另外，我們所蒐集的受試者群體結構與一般大眾有所差異，可能造成偏差，特別是受訪者多為50歲以下，整體年齡偏年輕，可能較易接受改革。因此，我們希望政府相關單位及學術同仁能參考我們的發現，動用資源進行全面調查，以深入了解每一位利害關係人的真正想法、立場與偏好，持續推進我國公務人員考選制度的調整與優化。

## 參考文獻

考選部（2022）。**考試院第13屆第75次會議考選部重要業務報告**，2月24日。

[https://wwwc.moex.gov.tw/main/content/wHandMenuFile.ashx?file\\_id=3981](https://wwwc.moex.gov.tw/main/content/wHandMenuFile.ashx?file_id=3981)

李永騰（2024）。「用人機關參與選才」的政策利害關係人分析：兼顧公平公正與適才適所的雙策略。**國家人力資源論壇**，（28）。[https://www.exam.gov.tw/NHRF/News\\_EpaperContent.aspx?n=3778&s=47787&type=BABE08713E9692F](https://www.exam.gov.tw/NHRF/News_EpaperContent.aspx?n=3778&s=47787&type=BABE08713E9692F)

C

- 余致力、方凱弘、蘇毓昌（2018）。貪腐為何難以界定？Q 方法論在廉政研究之應用。行政暨政策學報，（67），39-78。
- 吳親恩（2007）。台灣民眾的政治信任差異：政治人物、政府與民主體制三個面向的觀察。台灣政治學刊，11（1），147-200。
- 施能傑（2003）。公務人員考選制度的評估。臺灣政治學刊，7（1），157-207。
- 施能傑（2013）。初任公務人力的遴選標準：適任性優於專業知識。國家菁英季刊，9（1），13-26。
- 施能傑（2022）。用人機關參與國家考試選人的變革。文官制度，14（2），1-15。
- 胡龍騰（2021）。從 108 課綱趨勢反思我國文官考選制度。國家人力資源論壇，（10）。[https://www.exam.gov.tw/NHRF/News\\_EpaperContent.aspx?n=3778&s=43519&type=4ACFA38B877F185F](https://www.exam.gov.tw/NHRF/News_EpaperContent.aspx?n=3778&s=43519&type=4ACFA38B877F185F)
- 莊文忠（2012）。工商事業稽查人員評價因子之研究。臺北市政府政風處。
- 盛治仁（2003）。台灣民眾民主價值及政治信任感研究—政黨輪替前後的比較。選舉研究，10（1），115-169。
- 陳陸輝、周應龍（2008）。政治信任的持續與變遷〔論文發表〕。台灣的社會變遷 1985~2005：台灣社會變遷調查計畫第十一次研討會（第二階段），3月28-29日，臺北。
- 郭銘峰、蔣林秀、黃心怡（2023）。妥協的集體與貪婪的個人：透明、課責與反貪的交織效果。人文及社會科學集刊，35（2），209-261。
- 黃東益、李仲彬（2010）。電子治理與民眾對政府信任：台灣的個案分析。行政暨政策學報，（51），77-124。
- 彭錦鵬（2010）。公務人員考選制度的變革與未來展望。國家菁英季刊，6（1），17-40。
- 彭錦鵬（2016）。從國際經驗檢視我國公務人員考選流程和方法之改革—分階段考試的規劃。國家菁英季刊，12（1），19-35。
- 彭錦鵬、李俊達（2018）。公務人員考選制度關鍵技術之國際啟示。文官制度季刊，10（3），29-54。
- 彭錦鵬、黃一峯、李俊達（2017）。公務人員採多階段考試可行性研究（編號：

- 1051017)。考選部。
- 董祥開、張鎧如、陳敦源、陳揚中 (2021)。「合得來」重要嗎？公務人員個人組織配適度對工作滿意度之影響。*社會科學論叢*, **15** (1), 45-84。
- 蘇偉業 (2018)。我國政府內部人力市場行為之初探：個人利益與組織利益之權衡。*文官制度季刊*, **10** (1), 21-58。
- 蘇偉業、黎世輝 (2011)。為什麼初任公務人員職位配置採用「分發」制度？一個歷史回顧分析。*行政暨政策學報*, (53), 25-64。
- Chang, E. C. C., & Chu, Y. (2006). Corruption and trust: Exceptionalism in Asian democracies? *The Journal of Politics*, *68*(2), 259-271.
- Chang, E. C. C., & Kerr, N. N. (2009). Do voters have different attitudes toward corruption? The sources and implications of popular perceptions and tolerance of political corruption (Working Paper No. 116). *Afrobarometer*. <https://www.files.ethz.ch/isn/110435/AfropaperNo116.pdf>
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2005). Trust in government: The relative importance of service satisfaction, political factors, and demography. *Public Performance & Management Review*, *28*(4), 487-511.
- Cohen, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences* (2nd ed.). L. Erlbaum Associates.
- Dalton, R. J. (2014). Partisan dealignment and voting choice. In S. Padgett, W. E. Paterson, R. Zohlnhöfer (Eds.), *Developments in German politics* (4th ed., pp. 57-77). Bloomsbury Publishing.
- Gamson, W. A. (1968). *Power and discontent*. Richard d Irwin.
- Grelle, S., & Hofmann, W. (2023). When and why do people accept public-policy interventions? An integrative public-policy-acceptance framework. *Perspectives on Psychological Science*, *19*(1), 258-279.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2006). *Multivariate data analysis* (6th ed.). Pearson Prentice Hall.
- Hauk, E., Oviedo, M., & Ramos, X. (2022). Perception of corruption and public support for redistribution in Latin America. *European Journal of Political Economy*, *74*, 102174.
- Hetherington, M. J., & Husser, J. A. (2012). How trust matters: The changing political relevance of political trust. *American Journal of Political Science*, *56*(2), 312-325.

- Im, T., Cho, W., Porumbescu, G., & Park, J. (2014). Internet, trust in government, and citizen compliance. *Journal of Public Administration Research and Theory, 24*(3), 741-763.
- Jacobs, A. M., & Matthews, J.S. (2017). Policy attitudes in institutional context: Rules, uncertainty, and the mass politics of public investment. *American Journal of Political Science, 61*(1), 194-207.
- Melgar, N., Rossi, M., & Smith, T. W. (2010). The perception of corruption in a cross-country perspective: Why are some individuals more perceptive than others? *Economia Aplicada, 14*(2), 183-198.
- Pope, J. (2000). *Ti source book 2000: Confronting corruption: The elements of a national integrity system*. Transparency International.
- Robertson, T., & Smith, M. (2001). Personnel selection. *Journal of Occupational and Organizational Psychology, 74*(4), 441-472.
- Schmidt, F. L., & Hunter, J. E. (1998). The validity and utility of selection methods in personnel psychology: Practical and theoretical implications of 85 years of research findings. *Psychological Bulletin, 124*(2), 262-274.
- Shi, D., & Rosas, G. (2024). “If foreign, then cleaner”: Individual corruption perceptions and support for free trade in developing nations. *International Studies Quarterly, 68*(3), sqae079.
- Sundell, A. (2014). Are formal civil service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? Not in all countries. *Public Administration, 92*(2), 440-457.
- Thomas, C. W. (1998). Maintaining and restoring public trust in government agencies and their employees. *Administration & Society, 30*(2), 166-193.
- Transparency International (2023). *Corruption Perceptions Index*. Retrieved January 13, 2025, from <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>
- United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention [UNODC] (2002). *Global programme against corruption: Anti-corruption toolkit*. UNODC.
- Wang, C.-H. (2016). Government performance, corruption, and political trust in East Asia. *Social Science Quarterly, 97*(2), 211-231.
- Zhang, Y., Kuo, M.-F., Guo, J., Wang, C.-Y. (2019). How do intrinsic motivations, work-related opportunities, and well-being shape bureaucratic corruptibility? *Public Administration Review, 79*(4), 552-564.

## 附件

### 變數相關問題作答情況

變數	題目	選項	次數
對分階段考試態度	國家考試採取分階段考試的方式可以挑選到「最優秀」的人才。	1	15
		2	39
		3	85
		4	233
		5	230
		6	43
	國家考試採取分階段考試的方式可以挑選到「最適合」擔任公務人員的人。	1	17
		2	25
		3	91
		4	232
		5	217
		6	63
政府貪腐程度認知	政府部門中有貪污的存在乃是常態。	1	21
		2	25
		3	38
		4	193
		5	218
		6	150
	在華人文化的影響下，要維持一個清廉的政府是困難的。	1	9
		2	33
		3	47
		4	188
		5	229
		6	139
政府官員要維持清廉是困難的。	1	18	
	2	36	
	3	57	
	4	179	
	5	216	
	6	139	

民眾的政府貪腐程度認知對分階段考試態度的影響：以信任用人機關程度作為中介變數

變數	題目	選項	次數
		0	7
		1	33
		2	33
		3	46
		4	73
信任用人機關程度	您對用人機關的信任程度如何？	5	150
		6	113
		7	94
		8	71
		9	14
		10	11

# Impact of Perceived Bureaucratic Corruptibility on Citizen Attitudes Toward Phased Civil Service Exams: Mediating Role of Trust in Hiring Agencies

Tsai-Ni Yang<sup>a</sup>, Yu-Chien Chou<sup>b</sup>,  
Chih-Ping Hu<sup>c</sup>, Chih-Wei Hsieh<sup>d</sup>

## Abstract

In Taiwan, civil service recruitment predominantly relies on a knowledge-based written examination, which has been criticized by many experts for its limited validity in selection processes. This criticism has spurred calls for reform in recent years, but the process has been slow-moving. Some literature posits that a contributing factor to this inertia is the societal emphasis on formal equality in civil service recruitment, leading to resistance against change. Nevertheless, no direct empirical evidence supports this assertion. To fill the void, this study aims to investigate public attitudes toward reforms of the civil service examination and to identify the underlying reasons for such attitudes. The research employed a survey methodology targeting

---

<sup>a</sup> Undergraduate student, Department of Political Science, National Taiwan University.

<sup>b</sup> Undergraduate student, Department of Political Science, National Taiwan University.

<sup>c</sup> Undergraduate student, Department of Political Science, National Taiwan University.

<sup>d</sup> Associate professor, City University of Hong Kong, email: cwhsieh@cityu.edu.hk. (corresponding author)

individuals aged 18 and above, utilizing the SurveyCake online platform to facilitate the questionnaire. The survey was randomly disseminated through a distribution company that sent the survey link to respondents meeting the study's criteria. A total of 645 valid responses were obtained. The study employed the PROCESS macro for SPSS to conduct a mediation analysis, wherein “perceived bureaucratic corruptibility” served as the independent variable, “trust in hiring agencies” the mediator, and “attitudes toward phased exams” the dependent variable. Overall, the data indicate a generally positive attitude among the surveyed citizens towards phased exams. Moreover, the findings reveal that perceived bureaucratic corruptibility significantly impacts attitudes toward phased exams, with trust in hiring agencies functioning as a full mediator. Specifically, higher levels of perceived bureaucratic corruptibility are associated with diminished trust in hiring agencies, which subsequently reduces positive attitudes toward phased exams. This underscores the critical priority of civil service examination reform, which is to enhance policy design aimed at establishing trust in hiring agencies.

**Keywords:** civil service examination, civil service reform, citizen attitude, policy support, bureaucratic corruptibility



## 歐洲公益揭弊者保護新法

李仲軒<sup>a</sup>

---

書 名：*Europe's New Whistleblowing Laws* 《歐洲公益揭弊者保護新法》

編 者：Simon Gerdemann

出版年：2023

出版社：Universitätsverlag Göttingen

頁 數：168

---

從政策制訂或管制形成之角度以觀，公益揭弊者保護制度具有重大意義。一般來說，命令控制的管制模式，雖然可能是管制工具中累積最多經驗、也最常見的管制選項，但高度命令控制管制下之管制失靈，卻也是始終縈繞不去的陰影。除了發生管制俘獲的可能，命令控制管制恆須面對管制之執行成本、資訊成本的問題。政府若希冀打擊違法行為並落實相關執法活動，必須要能夠獲知違法行為的發生，而為了獲取相關資訊，政府必須要雇用更多的警察與調查人員，造成政府的花費增加。但其實，違法行為的資訊也會被內部相關人所知悉，於是出現提倡透過獎勵吹哨者揭弊行為以獲取資訊的替代做法。當然，具體來說，其仍須找出吹哨者獎勵的最適當範圍與比例，並在確定最適當的獎勵範圍與比例後，在雇用更多執法人員與獎勵吹哨者兩個政策間抉擇取捨（Givati, 2016）。再者，在公私協力治理之需求日益普遍之情境下，私部門之運營，亦可能與公益之實現有直接之關連。這使得公益揭弊者保護制度在私部門不止有運用之可能，更有強化公私協力治理之價值。公益

---

<sup>a</sup> 國立臺灣大學公共事務研究所助理教授，e-mail: ottochlee@ntu.edu.tw。

揭弊者保護制度，如果能有效回應以上各種管制失靈之問題，從而使管制者或政策制訂者，在日漸發現即便採經濟誘因之管制工具，仍有交易成本或資訊成本之難題時，重新評價命令控制管制工具之價值。

故此，歐盟於 2019 年 10 月 23 日通過歐盟公益揭弊者保護指令（Directive 2019/1937 of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law），以確保歐盟法律的落實。歐盟揭弊者保護指令（下稱揭弊者保護指令）堪稱史上影響最深遠的揭弊舉報立法，至少對整個歐盟各國產生了前所未有的影響。為轉化該指令，歐盟 27 個成員國都必須在 2021 年 12 月 17 日前頒布各自的國家揭弊舉報法。對許多國家法律體系而言，這意味著一個全新法律領域的誕生。

回到我國，為追求廉能政府、公益社會，政府及社會各界近年來持續推動揭弊者保護法制研議（李聖傑，2024），立法院終於在 2024 年 12 月 27 日三讀通過公益揭弊者保護法（下稱揭弊法），建立國內首部揭弊保護專法。在該法架構下，揭弊者的定義分為兩大類，其一為公部門內之公務員，但排除政務官及民意代表；其二為國營事業、受政府控制之事業、團體或機構。亦即，公營事業與國營事業外，尚及於依銓敘部公告由政府捐助之財團法人、轉投資事業或事業機構。揭弊行為與程序基本分為兩層次：第一層將檢視揭弊內容是否涉及國家機密，如是則須向特定之受理揭弊機關通報，始得受本法之保護。而涉及國家機密之事項，會再依照機密等級為「機密」或「絕對機密、極機密」，再限縮得受理之揭弊機關。第二層則是在向受理揭弊機關通報後，20 日內未獲受理調查通知，或 6 個月內未獲調查結果通知，得具名再向中央地方民代、媒體業者或公益團體之人員、法人揭弊。而共通的原則是，揭弊者為揭弊行為時須具名，並且有事實合理相信弊案存在。而揭弊的範圍：大致上分為 1. 特定犯罪、2. 行政不法行為（如違反利益衝突迴避法等）、3. 涉及危害公共利益且情節重大之行為（包括部分的環保法律規定，如空氣污染防治法、水污染防治法等）、4. 概括性規範。再者，關於揭弊免責與獎勵措施，揭弊者依本法所定程序進行揭弊後，不負有因洩密所生之民、刑事及行政責任。若揭弊者為揭弊內容涉及之刑事犯罪正共犯，且符合證人保護法相關規定之情形，也可以享有減輕或免除其刑之優惠。此外，若因揭弊行為查獲不法事實，揭弊者也會獲得獎金。最後，不利報復措施之認定，亦即與揭弊行為之因果關係推定上，我國公益揭弊者保護法第 8 條規定，當揭弊者能證明 1. 具有所列之揭弊行為，如配合弊案調查

或擔任證人、揭發弊案等、2. 有遭受不利措施，如解職、減薪、降俸或其他特殊權利遭剝奪、3. 揭弊行為在不利措施之前。若能證明以上三件事項，即推定被揭弊事業違反禁止不利報復措施之規定，而須由政府機關或雇主等證明不利措施與揭弊者之揭弊行為無關。

然而，揭弊法之制訂，並不意味著我國揭弊者法制已然完備。這裡並非指涉立法存在缺陷或瑕疵，例如，涉弊對象過窄、發動之門檻過高、揭弊之不法行為態樣過於廣泛、僅限具名檢舉才得以受到保護，但保密的範圍與程序等規範密度不足、對於揭弊者涉案的免責與獎勵規定，條件是否過於寬鬆之與優待是否過度、私部門規範不盡完備等問題（郭大維，2024；廖建瑜，2025）。其實，針對公益揭弊者保護制度之規範性討論，存在多重視角。從不同倫理學乃至政治哲學的觀點出發研究揭弊行為（Ceva & Bocchiola, 2020），都可以對公益揭弊者保護制度之內容，產生直接之影響與差異。例如選擇由極端手段論（*Extrema Ratio*）以及義務論（*Deontic views*），甚至極端手段論所延伸出兩種道德正當化的立論基礎：「損害防止論（*Harm-based justification*）」以及拒為共犯論（*Complicity-based justification*）」，作為思考起點，對於「揭弊行為」的六大要素：1. 行為、2. 通報之行為類型、3. 揭弊者身分、4. 發生場所、5. 通報單位、6. 目標，都可能會有不同之界定，從而分別推導出相當不同的制度內涵。既然公益揭弊者保護法本身，可能是從政策乃至各種規範論的觀點來填充其內容，相對的，也可以從政策乃至各種規範論的觀點來評價該法的內容。

然則這些並不是本文主要關心的問題。毋寧，此處主要是要由法政策學觀點，指出一個更根本的一般性問題，即法制度之形成，並非僅只是或止步於將某項制度規劃之條文化。揭弊法本身固然是公益揭弊者保護法制度的重要部分，但只能代表一個部分或起點，但不能完全代表、涵蓋整套法制度。

而這正是德國哥廷根大學 Gerdemann 博士所主編，於 2023 年出版之 *Europe's New Whistleblowing Laws* 專書之核心脈絡。針對揭弊者保護主題，該書是相當新近的出版成果，首次針對歐洲揭弊舉報法制這一新興的研究領域提供深度探討。這首先引起筆者的注意。但本書真正值得重視者，是其展現相當容易受忽視的法政策學、尤其是法體系性的視角。這本書雖然以歐盟揭弊者保護指令為主題，但其主旨不是「介紹」該指令。這由其結構可見一斑。在前言之後，緊接著即進入揭弊者保

護指令與成員國法制銜接的規範與現實。這固然是歐盟指令之性質使然，但法律與下級乃至平行法規之對接，卻是任何欲形成法制度之法律規範都應該面對的基本功課。

本書捕捉了指令轉化期（Transposition Period）的關鍵時刻，探討了各國如何從零開始或在現有法律基礎上進行調整，體現了法律從歐盟層面到國家層面的複雜互動。本書透過比較法的視角，提供了數個代表性成員國的實施細節與具體情境，充分展現這種法制對接的複雜性與嚴肅性。瑞典、愛爾蘭、法國、波蘭、盧森堡，分別有不同的核心議題，包括舉報人保護的演變與實施、新揭弊舉報法、法律變革與文化接受度、實施延遲與挑戰、指令的細節轉化等。這些國家或許是我國比較陌生的外國法制，但卻具有豐富的比較價值。它展示了法律如何推動規範的同質化，同時也暴露了在法律化過程中遇到的政治阻力、利益權衡和法律衝突。

尤其其中最為精彩的章節，當屬主編 Gerdemann 所撰寫之最後一章。其指出，即便是在立法學相對細膩進步的歐盟，即便揭弊者保護指令在其多達 110 點的前言（Recital）中，已經相當全面的進行法政策學下法體系性的檢視，甚至在其第 31 號前言明示參考歐洲人權法院就言論自由所發展之判例，但該指令最終仍與作為非成文法源之歐洲人權法院判例有所扞格或存在解釋適用上的疑義。

舉例來說，歐洲人權法院自 2008 年著名的《Guja 訴摩爾多瓦案》（Guja v. Moldova）開始，即逐步透過對言論自由之保障，建構對揭弊者之保護，並成為相關法制發展的重要推手。Guja 案中大法庭提出一套揭弊專屬之衡平審查標準，建立起以人權為核心的最低揭弊者保護標準，並具體化此一最低保護標準，提出六項獨立考量因素，成為此後所有揭弊案件通用之分析架構。2023 年 2 月，法院於《Halet 訴盧森堡案》中再次確認該六項標準的適用性，並予以細化，發展為所謂的「修正版 Guja 標準」。該六項衡量因素包括：1. 所揭露資訊涉及公共利益之程度；2. 資訊本身之真實性；3. 是否存在其他可用之內部通報或救濟管道；4. 揭弊者之動機是否出於善意；5. 所涉及其他受到損害之利益；6. 對揭弊者所施加制裁之嚴重程度。然而，揭弊者保護指令所制定之揭弊者保護條件，幾乎在每一方面都程度不等地偏離歐洲人權法院的判例，也將對未來法制走向產生重大的影響。

首先，歐洲人權法院的判例可能導致揭弊者保護指令部分條文因違反歐盟主要法而被宣告無效。例如，揭弊者保護指令第 10 條、第 15 條都存在因違反作為歐盟

主要法律之歐洲人權法院的判例導致無效之可能。具體來說，揭弊者保護指令規定，僅僅在第 15 條第 1 項 (b) 所規定的特定情況下，允許直接公開揭露，即：違法行為可能構成對公共利益的明顯立即危險，或即使在外部檢舉的情況下也存在報復風險，或對該違法行為的有效處理的可能性甚低。然而歐洲人權法院卻允許在涉及公共利益的通常情況下即可進行公開揭露。第 15 條直接與歐洲人權法院確立的公共利益揭露的最低保護標準產生直接衝突的結果，基於歐盟條約第 6 條第 1 項與第 3 項，以及尊重歐洲人權公約 (European Convention on Human Rights, ECHR) 下的權利構成最低保護門檻，即歐盟法律下的最低保護標準，最終可能導致揭弊者保護指令的部分無效。從而，如何透過法律解釋，使二者能夠最大程度相容，或最大程度實現規範意旨，就屬於後續相關行政與司法部門持續協調整合的任務。這導出以下第二種關聯之可能。

其次，即將六項衡量標準理解為一種法律解釋的參考依據，亦即歐洲人權法院確立的原則可能影響或具體化揭弊者保護指令某些條文的解釋。上述規範衝突的情況，固然是真實存在之危機，但透過細膩地解釋予以調和亦非絕無可能。除了規範衝突的情況外，揭弊者保護指令中亦存在不少尚待解釋的條文，也需要歐洲人權法院長期積累的判例作為解釋之依據。這是體系性解釋方法之必然。例如揭弊者保護指令中「合理理由相信違反歐盟法律」條件的解釋，涉及不確定法律概念，當可參酌歐洲人權法院判例中關於「資訊的真實性」要件的相應判例來解釋。

最後，鑑於這兩種保護標準在分析過程中顯示出的明顯差異，可以看出，劃定這些相互競爭的法規範之間的精確界限對於未來歐洲揭弊者保護制度的發展具有關鍵意義。歐洲人權法院的判例作為一項獨立的法源，在某些情境中，仍可能在指令適用範圍之外發揮重要作用。當然相對的，揭弊者保護指令也可能在其所適用之條件範圍內，以其提供更為充分的揭弊者保護，取代歐洲人權法院之判例。然而，這一任務可能比預期的更為複雜。問題可能出現在揭弊者同時涉及揭弊者保護指令範圍內外的情形下，檢舉或揭露多種資訊。而不同資訊因素涉及的違法事項，又可能引發不同的保護程度。總之，兩種截然不同的揭弊者保護標準的共存，可能會帶來法律衝突或者互補效益，取決於如何妥善地融貫二者。

綜合上述，*Europe's New Whistleblowing Laws* 從法政策學視角下正確指出，法律制度之形成，並非僅為將所擬定之政策或所欲移植的法例予以成文法化之轉譯。法

律化更需要細膩的體系彌縫，包含垂直與水平的法體系整合融貫。這凸顯立法後後續法體系的修補融貫，無論如何都是需要持續進行的法制工程。該書並非法律條文的彙編，也不是一本對單一法律的評論，但就理解歐盟歷史性的揭弊者保護指令複雜的轉化、體系化過程而言，這本書的出版實屬及時且不可或缺。

再回到我國情境，筆者評論這本書，當然並不是為了更好地「移植」歐盟揭弊者保護指令。即便在歐盟內部，實際上也必需因地制宜，無法照搬。本書之意義在促使我們省思，立法只是法制化的開始或部分成果，整體法制度的建立仍需多方持續進行，其複雜性與困難度，絕不亞於三讀立法程序。我國揭弊法雖然已三讀通過公布，並於 2025 年 7 月 22 日正式施行，但相關子法除了揭弊者保護委員會設置辦法外，包括施行細則在內之子法仍尚未公告。與資訊法制在內的其他法規範，以及與法院判決先例之相互協調，也亟需處理。各行政機關之內部相關作業之行政規則，乃至私部門之內部規範是否能銜接立法精神意旨，亦有待觀察。另外揭弊法適用範圍所不及之一般私部門，法務部宣告將秉持「行政立法雙軌並行」之策略，持續落實行政院推動揭弊者保護專案，針對私部門透過各項行政指導，柔性輔導私部門自主建置內部揭弊保護制度，以期在降低對私部門衝擊的前提下逐步深化公益揭弊者保護。凡此種種，都是整體公益揭弊者保護法制度能否實質成形之關鍵，然若無各方共同持續投入相關法制建設，終難以成辦。

## 參考文獻

- 李聖傑（2024）。催生我國吹哨者保護的省思。*當代法律*，（31），36-43。
- 郭大維（2024）。英美吹哨者保護法制之觀察。*當代法律*，（31），24-28。
- 廖建瑜（2025）。試評公益揭弊者保護法。*月旦律評*，（39），50-68。
- Ceva, E., & Bocchiola, M. (2020). Theories of whistleblowing. *Philosophy Compass*, 15(1), e12642.
- Givati, Y. (2016). A Theory of whistleblower rewards. *Journal of Legal Studies*, 45(1), 43-72.

## 《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 18 卷第 1 期，出版日期 115 年 5 月。

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

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



## 《文官制度》投稿須知

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

### 一、論文格式

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

### 二、書評格式

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

### 三、審查程序

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

### 四、版權事宜

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

### 五、稿件交寄

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

## 《文官制度》論文審查作業規定

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

《文官制度》論文審查綜合意見對照表

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

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

四、「修改後再審」之處理方式：

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

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

五、兩位審查人意見分別為「修改後再審」、「不同意推薦刊登」時，由編輯委員

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

六、「第三人審查」之處理方式：

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

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

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

# 論文撰寫體例

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

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

## 壹、來稿需包括下列要項

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

## 貳、正文格式

### 一、分節標題方式

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

### 二、引語用例

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

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

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

(二) 直接引語，不用冒號（：）時

【格式】 中文用單引號「」，英文用雙引號“”

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

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

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】 不用引號，中文字體改為標楷體，左右縮排

【範例】 福山說：

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

As Kant says:

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

(四) 引語中復有引語，或特殊引用時

【格式】 中文單引號「」在外，雙引號『』在內

英文雙引號“”在外，單引號‘’在內

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

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

### 三、附加原文專有名詞用例

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

#### (一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

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

#### (二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

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

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

### 四、文獻引用

#### (一) 文中引用方式

【格式】(作者, 年代, 頁別)

【範例】(蕭武桐、黃新福, 1999, 頁 350)

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

(陳敦源, 2012; 蕭乃沂, 2013)

(Luskin, 2000; Riker, 1980)

(教育部國民及前學前教育署〔國教署〕, 2020)

#### (二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者(年代, 頁別)

【範例】蕭武桐、黃新福(1999, 頁 350)

Argyris 與 Schon 認為(1978, pp. 20-26)

Fisher(1978, 1985, 1999)

教育部國民及前學前教育署(國教署, 2020)

#### (三) 引用翻譯、再版文獻

【格式 1】（原作者名，原著出版年/譯本出版年）

【範例 1】（佛斯〔Vos〕、戴頓〔Dryden〕，1994/1997）

【格式 2】原作者名（原著出版年/譯本出版年）

【範例 2】佛斯〔Vos〕、戴頓〔Dryden〕（1994/1997）

無原著作者中文譯名時請自行翻譯。

【格式 3】（作者，原著出版年/再版出版年）

【範例 3】（吳定，2003/2017）

【格式 4】作者（原著出版年/再版出版年）

【範例 4】Freud（1923/1961）

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

（五）作者為機構或團體，第一次引用時需寫出全稱，第二次以後引用可用簡稱。

（六）若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註。

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角。

【範例】致使個人無法達到應有的績效水準。<sup>4</sup>

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

## 五、圖表用例

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

【格式 1】**圖編號**

圖名稱

【範例 1】**圖 2**

組織創造力的互動理論模型

**Figure 3**

*Changed in Work Attitude as a Function of Day and Time*

【格式 2】表編號

表名稱

【範例 2】表 1

各類變項之操作化與測量

**Table 6**

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

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

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

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

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

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

【格式 3】資料來源：**書名**（頁別），作者，年代，出版商。

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

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

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

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

## 六、數字用例

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

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

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

【範例 1】星期一

【範例 2】幾十萬分之一

【範例 3】二百多人

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

【範例 1】事務管理規則共 415 條條文

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

## 七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】行政學

*A Theory of Justice*

(二) 刊名

【範例】公共行政學報

*Public Administration Review*

(三) 篇名

【範例】“社會資本、政策資源與政府績效”

“Social Problems and the Quality of Life”

## 參、參考文獻用例

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

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

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

### 一、專書

【格式 1】作者（年代）。書名（版別）。出版商。

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

【範例 1.2】考選部（編）（1995）。中華民國考選統計。考選部。

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

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

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

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

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

專書如為電子書，有穩定的網址，可在出版商名稱後加上網址連結；專書如有

DOI，可加上包含 URL 的 DOI 網址連結。

## 二、期刊論文

【格式 1】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷（期），頁別。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

期刊論文若未使用卷號或期號，請於參考文獻中省略缺少的部分。

## 三、專書論文

【格式 1】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。出版商。

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

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

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

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

#### 四、研討會論文

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

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

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

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

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

#### 五、研究計畫

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

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

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

(編號：1032001INER047)。行政院原子能委員會。

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

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

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

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

## 六、學位論文

【格式 1】 作者（年代）。論文名稱〔未出版之博士/碩士論文〕。○○大學。

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

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

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

## 七、譯著

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

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

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

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

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

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

## 八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式 1】記者或作者（年）。文章名稱。**報刊名稱**，刊登月日，版次。

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

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

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

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

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

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

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

1. 報章文獻若無可用的版次或頁碼，引用時則以報紙的標題結尾。

2. 電子報請附上完整網址連結。

## 九、網路電子化資料

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

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

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

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

3sjIII f

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

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

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

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

#### 十、其他

（一）一作者有多項參考文獻時，請依年代先後順序排列。

（二）一作者同一年代有多項參考文獻時，請依序在年代後面加 a b c 等符號。

# 著作授權同意書

論文名稱：\_\_\_\_\_（以下稱「本論文」）

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

1. 以紙本、數位方式編輯、出版、發行，或開放於網際網路提供公眾瀏覽；
2. 進行數位化典藏、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供其他服務之行為；
3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供前項各該服務，或開放於網際網路提供公眾瀏覽；
4. 為符合各種出版方式或各資料庫之系統需求等，並得進行格式之變更。

二、作者同意出版單位得依其決定，就前條之非專屬授權，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，出版單位應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。

三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且本論文未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者對本論文仍擁有著作權。

此致

出版單位（考試院）

立同意書人（作者）簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國                      年                      月                      日