

目次

中華民國九十六年一月 第四十九期
January 2007 NO.49

考銓季刊

-
- | | |
|--|--|
| 1 數位學習與公務人力培訓
／劉守成 | 90 政務官培訓途徑之探討
／陳金福 |
| 14 數位學習與文官體制動能
／蔡良文 | 106 現行公務人事制度之檢討與
改進芻議
／顏秋來 |
| 29 第三部門使用資訊通信科技之
探究
江明修／劉意詮 | 125 由地方治理與鄉鎮法律地位
論我國城鄉之均衡發展
／仇桂美 |
| 51 資訊社會對生活品質之影響
：從科技與文化的觀點探討
林子銘/莊敬民/林哲宇/連俊璋/施永裕 | 142 軍訓教官陞遷制度的檢討與
改進
黃臺生／莫心平 |
| 69 公務人員政策行銷能力之培
訓：以行銷資訊系統為例
／傅岳邦 | 162 美國聯邦公務員的政治活動
規範及執行機制
／楊戍龍 |
-

發行人／張俊彥
社長／蔡良文
社務委員／周志宏、施能傑、翁興利、陳德禹、陳春生、
蔡志方、張世賢、張瑞濱、黃炳煌、黃俊杰、
黃國鐘、湯德宗、重保城、劉宗德、劉錦樹、
王麗玉、李惠宗、洪貴參、陳荔彤、黃深勳、
李宏仁
總編輯／張紫雲
編輯／林金蓮
發行所／考試院
地址／台北市文山區試院路1號
電話／02-8236-6245
傳真／02-8236-6246

印刷廠：京美印刷企業股份有限公司
地址：台北縣中和市立德街148巷50號4樓
電話：02-3234-4589
行政院新聞局出版事業登記證／局版北市字第11號
中華郵政北台字第5237號執照登記為雜誌交寄
國內零售：新台幣120元，全年480元
郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則第22條第1項第2款
規定，本院自94年5月1日起不另擊發收據，請自
行保管繳款收據備用。）
戶名：考銓季刊
網址：<http://www.exam.gov.tw>
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

數位學習與公務人力培訓



劉守成

摘要

數位學習具備隨時隨地取得的特性，符合現代社會快速變遷的模式，擺脫傳統教育訓練的空間、時間的限制，可營造一個自主的、個人的學習環境，擴增學習的機會與成果，已成為網路時代重要的發展趨勢。

由於數位學習已成政府政策之一，推行數位學習是各機關職責，惟目前仍屬導入階段，因此，仍有一些問題存在，本文以在法制規範上、實務運作上及學習方式的運用上提出改進方向，俾供參考。為期行政機關能有效推動數位學習，滿足公務人員求知的需求，並達到公務人力優質化的目標，訓練進修主管機關及執行機關必須密切合作，建立數位學習資源共享體系，藉以提升公務人力素質。

關鍵字：數位學習、混成學習、公務人力培訓、評鑑、線上學習

E-Learning & Civil Service Training

Liu Shou-Cheng

Abstract

E-learning possesses the convenience of acquiring information anytime and anywhere for people living in the fast pace digital lifestyle. Breaking away from traditional and limited classroom training methodologies, e-learning allows one to create an environment best suited for himself or herself. As the major development trend of the internet age, e-learning offers more learning opportunities and better results.

E-learning is now a policy of the Government and Government branch organizations must actively implement and carry out such policy. Currently at implementation stages and with minor issues that need to be addressed, this article will discuss ways to improve and provide a closer look at e-learning from a legal, actual operation and as a complement to traditional learning for future references. The aim is to fulfill Civil Servant's thirst for knowledge by effectively implementing e-learning to lift the overall value of Civil Servants. In such cases, the management organizations and organizations executing such tasks must work closely together with one another to establish a rich and open resource learning grid to better the quality of all Civil Servants.

Keywords : e-learning, blended learning, civil service training, evaluation, on-line learning

壹、前言

21 世紀為高度資訊化發展的時代，電腦網路的應用已成為知識經濟的基礎。由於電腦網路科技的發展，已帶領我們進入一個數位學習時代，數位學習因具備隨時隨地的高取得特性，特別符合現代社會快速變遷的模式，擺脫過去傳統教學空間與時間的限制，可營造一個自主性高的學習環境，所以數位學習是未來網路時代的重要趨勢，也是傳統教育訓練藉以省思的時刻。

數位學習 (e-learning) 是國家著重的發展目標之一，因為公務人員是政府最重要的資產，公務人才的培訓係增進國家競爭力的關鍵要素之一。傳統上，各機關辦理訓練均將公務人員聚集於同時間同地點上課，不僅增加訓練成本，受訓人數亦受限制，透過數位學習機制，學習者可透過網路教學自主掌控學習的時間與進度，而管理者則可透過教學管理機制，充分掌握公務人員學習成果，並與人力資源發展更密切結合，藉以提升公務人力素質。

貳、數位學習對公務人力培訓的衝擊

數位學習係指學習者透過電子媒介，如電腦、錄影帶、光碟、網路來傳送學習內容

(游玉梅，2002：32)，以進行線上學習 (on-line learning) 或離線學習 (off-line learning) 之學習活動；亦有學者專家認為數位學習就是線上學習或遠距學習 (distance learning)。其具有學習自主性、方便性、分散性、開放性及課程內容一致性等特性；由於數位學習與傳統教育訓練是採實體教學方式，兩者在訓練方式及技術上有顯著的差異，爰對公務人力培訓具有一定的衝擊，茲說明如下：

一、思維模式

(一) 學習者電腦使用能力

推動數位學習後，對於電腦使用基本知能欠缺者，恐產生恐懼感進而排斥，尤其年齡較長者。

(二) 公務人員逐漸爭取更多參訓機會

各機關配合推動數位學習後，同仁有可能要求機關於上班時間給予上網學習，以及因採混成學習，需配合至訓練機構參加實體訓練之機會。

(三) 採用數位學習後，減少機關所謂傳統訓練專家。

(四) 對於以往囿於時空限制，反對有能力及發展潛能的公務人員參加訓練的機關首長與單位主管，培訓觀念的調整。

二、學習方式

傳統訓練的環境中，對各方而來的公務人員，無法因應其個別需求；而在數位學習的環境中，公務人員可依其本身需要，做不同的選擇及個別學習。為求更大的培訓效能，訓練人員允宜善用傳統與數位學習方式，使其適當結合，俾達事半功倍的培訓功效。

三、訓練進修法制

91年1月30日公務人員訓練進修法公布施行，該法是我國公務人員訓練進修的根本法制準據，當時研訂該法時仍採傳統訓練進修方式規範，惟因時空環境的變遷，數位學習已是未來公務人力培訓發展的趨勢，應依實際需要並參考先進國家作法，將其法制化，俾利各機關據以推動與執行。

四、訓練從業人員的職能

傳統上，訓練從業人員只要具備使用電腦的能力、成本效益分析的技能、工作教導的技能、觀察的技能等基本職能，即可勝任工作，自數位學習推動後，其所具備的職能似已不敷使用，應有相當程度的擴充，始能應付工作所需，如學習科技資源的基本知識、作業技能與管理能力等職能。

五、訓練課程

數位學習的實施，其學習方式配合調整

時，相關訓練課程相對會受到影響，例如一般理論性的基礎課程採用數位學習，案例說明、溝通技巧及團隊經營等採用實體課程，兩者課程內容的設計方式需有差異，始能達到學習效果。

六、訓練經費

推動數位學習需要揖注很多成本去經營，如電腦配備、管理平台之建置、數位學習人才的培育及課程的製作或採購等，機關經費是否能夠滿足需求，也是應予深思的課題。

參、國內企業及國外機關辦理數位學習作法

國內企業面對快速變遷的環境，為提升產業的全球競爭力，因此在人才培育的教育訓練上予以強化，並均紛紛建置數位學習網路，以達事半功倍培訓成效。先進國家如美國、英國、澳洲、加拿大、新加坡等政府隨著科技發展亦均致力於發展數位學習系統的計畫，大規模的推動數位學習，以精進公務人員素質，提升國家競爭力。

一、國內企業之作法

國內經營特優的廠商，為建立自己的企業文化，經積極推動數位學習作為教育訓練工具，不僅讓員工提升能力，進而提高企業

整體的人力素質，也為企業帶來商機。負責訂定推動「數位學習產業推動與發展計畫」的主管機關經濟部工業局，選出推動數位學習成功經驗的 20 家特優廠商作為標竿，並編製「數位修練：20 家導入 e-learning 成功企業現身說法」，以供各界參考。以下謹綜合其成功因素及特色供參：

(一) 高層主管的支持，推動格外順利。

台新國際商業銀行、復興航空運輸股份有限公司、元富證券股份有限公司、興農股份有限公司、大成長城企業股份有限公司、正隆股份有限公司等企業公司之高層主管，對數位學習的重要性有很強的認知，並要求全公司上下員工推動數位學習，讓數位學習實施起來格外順利。

(二) 積極宣導，消除員工恐懼。

元富證券公司利用張貼海報、發行電子報、舉辦園遊會、學習月活動等宣導方式，讓員工接觸數位學習，並成為一股風氣。

(三) 學習者導向，提升學習效果。

在無人監視的情況下自主學習是不容易，台新銀行、復興航空等企業鑑於此，均站在學習者立場規劃設計數位學習課程的內容、方式等。

(四) 學習課程以自製為主，委製與外購為輔

台新銀行在數位學習課程的設計上，均以學習者立場考量及單位主管願意貢獻自己的專業，故以自製為主；復興航空則與旭聯、淡大遠距教學中心合作，採自製與委製方式；元富證券是遴聘專業數位教材顧問完成自製課程，並兼採委製與外購方式。

(五) 混成學習的運用

為快速縮短養成時間，復興航空、元富證券、台新銀行、正隆公司等均採數位學習課程搭配實體課程方式，以達相輔相成之效，其中正隆公司規定一年要上實體課程 80 小時、虛擬課程 20 小時，實體與虛擬課程比率約四比一。

(六) 採用獎勵制度

元富證券對於推動數位學習有效者或員工於年度完成學習課程最多之前 10 名者，公司訂有獎勵措施，發給 1 千至 3 千元圖書禮券並嘉獎 2 次，另全年完成學習課程最多員工的單位主管，也可獲獎。

(七) 學習成效的評鑑

元富證券為瞭解數位學習的成效，對學習者採用問卷、測驗、觀察行為及學習後職場表現等方式進行評鑑；復興航空規定機師及空服員讀完數位學習課程後需通過線上考試，而且只有 1 次機會，考試不及格就必需回公司在實體教室內考試，其用意是為了避

免其先上網抄題目的作弊行為。另大成長城公司也採線上測驗方式。

(八) 學習成效與升遷及績效管理結合

台新銀行人資部門定期公布每次全行必修課程的合格率，藉以瞭解各部門主管績效管理情形；大成長城公司將員工參與數位學習的成績作為員工升遷條件之一。

二、先進國家政府機關之作法

茲以美國、英國、澳洲、加拿大、新加坡、南韓等國推動數位學習之作法，歸納如下：

(一) 訂定法源依據

美國以副總統高爾 (Gore) 於「21 世紀職業所需的 21 世紀技能」(21st Century Skills for 21st Century Jobs) 高峰會上宣布名為「利用科技改善聯邦政府員工訓練機會」(Using Technology to Improve Training Opportunities for Federal Government Employees) 的行政命令作為美國聯邦政府數位訓練之法令依據；英國職業教育與訓練的法源依據為「2000 年學習與技能法案」；2005 年的公務現代化法案 (the Public Service Modernization Act, PSMA) 為加拿大推動公務人力現代化與數位學習的最新法案；澳洲「2000 年職業教育訓練與工作法案」(Vocation education, Training and Employ-

ment Act 2000) 為職業訓練與教育的重要法源之一。

(二) 專責機關辦理，以收統一之效

澳洲於 2005 年 7 月 1 日以後，原先由「澳洲國家訓練機構」(Australia National Training Authority, ANTA) 掌管所有訓練機構、課程與方案均移交「教育科學與訓練部」(Department of Education, Science and Training, DEST) 掌管。南韓推動公務人員數位學習的機構為中央政府官員訓練機構 (Central Officials Training Institute, COTI)；新加坡數位學習職能中心 (E-learning Competency Centre, ECC) 是新加坡政府推動國家數位學習的單位，主要負責規章制定 (Regulatory Role)、職能發展 (Competency Development Role)、資訊彙集 (Intelligence Gathering Role) 及數位學習推展 (Promotional Role) 等。

(三) 數位學習資源共享機制

目前南韓已有 53 個部會透過 COTI 學習中心進行資源共享，包括提供學習管理系統、伺服器及行政管理人力等整體行政管理系統；提供缺乏系統的網路訓練機構安裝在 COTI 系統內的獨立設計系統；提供約 200 種課程軟體以供網路訓練組織與系統使用。

(四) 課程多元

新加坡公務人員學院 (Civil Service College) 的開放學院 (Open Academy) 依據公務人員所需具備的五大類能力，將課程區分為 13 類，包括管理、領導、個人效能 (資訊科技能力、自我成長與改進)、公務部門創新及公共行政 (溝通、人力資源管理與發展、機關行政、組織發展)。加拿大 Campusdirect 網站線上課程計有 6 大類。韓國 COTI 提供數位學習課程種類為一般行政知識、領導、政府創新方式及政府政策趨勢等 4 大類。英國 Learndirect 網站則提供上百種涵括許多不同主題與程度的課程。美國政府雇員聯盟 (The American Federation of Government Employees, AFGE) 網站線上課程包括證照準備、網路技能及專業與個人發展等 600 種以上課程。

(五) 建立學習評鑑機制

如韓國數位學習者於課程進行的第 3 個星期需參加期末考或繳交期末報告；新加坡開放學院的課程亦有考試機制，以評鑑學習者能力。

(六) 課程收費

加拿大 Campusdirect 是為公務人員所設計的數位學習網站，在 Campusdirect 網站上，學習者須註冊為會員並付年費 (每年年費 250 元美金) 後才可使用所有課

程，如不繳年費，則可依需要單獨購買課程。美國聯邦政府官方學習與發展網 (The Official Learning and Development Site for the U.S.Federal Government) 的課程分 2 種，免費課程共 16 類，須向數位學習服務機構付費的聯邦課程計 5 種，包括哈佛商學院出版品、Karta 圖書 (Karta Library)、NETg、新課程 (New Courses)、Skillsoft。

(七) 核發證書或學分

美國 U.S.A Learning 的課程，其長度依課程內容而有所不同，時數從 2 小時至 27 小時均有，當學習者完成一項課程時，便可線上列印完成課程之證書。南韓於訓練政策上採數位學習學分制，根據完成課程的單元數量或時數，規定完成 10-20 單元或 7 小時學習時數可獲得一學分；完成 21-30 單元或 14 小時學習時數可獲得二學分，每年每位公務人員學習時數以十學分為上限。

(八) 混成學習的運用及課程特色

南韓 COTI 提供不同形式的混成學習，包括離線學習前後進行數位學習、同時進行數位學習與離線學習、數位學習與離線學習部分重疊等三種方式。其數位學習課程是以學習者為中心的課程，特色有 1.課程內容以自我發展為主；2.學習地點不受限制，只要有網路的地方均可進行學習；3.學習時間有

彈性，且可在上班時間進行學習；4.學習型多元化，運用電影、動畫等傳授有趣的學習內容；5.可和熟悉學習主題的導師進行互動。

肆、我國行政機關辦理數位學習情形

為提升國家競爭力，各國政府紛紛推動數位學習發展策略，而我國在行政院主導推動下，依據該院「挑戰 2008：國家發展重點計畫—E 世代人才培育計畫」之「強化公教人員終身學習資源計畫」，於民國 95 年 5 月 24 日函定「行政院及所屬各機關公務人員數位學習推動方案」。各機關除依據該方案確實規劃辦理公務人員數位學習事宜外，並應視實際需要結合「數位學習國家型科技計畫」發展策略，以整合數位學習推動機制，擴大提升我國公部門數位學習成效。行政院以外機關（構）、各地方政府及國營事業機構得比照該方案推動辦理。推動數位學習已形成政府政策。

為瞭解各公務機關設置數位學習網站及辦理數位學習課程情形，行政院人事行政局（以下簡稱人事局）前經進行調查，根據調查結果截至 95 年 6 月止，以數位學習從事教育訓練的行政機關（構）共計 47 個，中央及所屬計有 32 個；地方及所屬計有 9

個，中央及地方所屬訓練機關（構）計有 6 個。其中以機關內部人員為服務對象者計有 27 個；以全體公務人員為服務對象者計 13 個；以一般民眾為服務對象者計 7 個。課程內容以專業技術類開發率最高，其次如專業行政類、政策法規類、語文類亦屬大宗。課程學習後有採評鑑者計有 16 個。以下謹就我國行政機關推動數位學習情形予以說明。

一、數位學習之作法

（一）混成學習的運用

行政院人事行政局地方行政研習中心（以下簡稱地研中心）「提升公務人員英語能力研習班」採線上學習 6 個月與實體課程 5 天、「地方主管領導管理進階研習班」採線上課程 6 小時與實體課程 12 小時之混成學習方式，學員反映良，將廢續辦理。國家文官培訓所（以下簡稱培訓所）針對晉升官等訓練部分課程，要求學員於參訓前，先上網研讀，俟實際訓練時再與講座相互討論。行政院文化建設委員會（以下簡稱文建會）開設文化藝術線上課程，規定學員需參加開學典禮、結業式及相關面授課程。國立台灣工藝研究所（以下簡稱工藝研究所）以整合式課程設計，包括線上影音課程、實體社區參訪及工藝實作課程。

（二）建立網路學習與終身學習護照相結合

的機制

如文官 e 學苑、台灣工藝網路學院、文建會網路學院 (CASE) 等均結合網路學習與終身學習護照的機制。

(三) 招生採線上報名，簡化流程

文建會網路學院 (CASE) 對於所開課程，每課每期末設人數上限，以報名截止日期招收人數為準，一律採線上報名；工藝研究所「台灣工藝網路學院」、公務人力發展中心「e 等公務園」也採線上報名。有設置網路學習網站者均需登錄為該網站學員始得進入其網站學習，如國家文官培訓所「文官 e 學苑」、行政院主計處「公務員資訊學習網」等。另如內政部、教育部、外交部等機關之網站僅供該機關所屬人員上網學習。

(四) 嚴格控管線上學習紀錄

文建會網路學院對於學習者因故不克參加，規定需事先請假，線上教師將檢視學習者上課紀錄。另並要求不定期填寫相關學習問卷調查。

(五) 學習後評鑑機制

文建會網路學院規定學習者需在該學院 Blog 建立個人的 Blog，並規定一定期間發表一篇該課程的學習心得及繳交問卷。台灣工藝文化網路學院規定學員修習 20 小時之課程，並繳交 500 字以上任一課程心得報告

及課後問卷，不便選修實體課程 8 小時者，以線上課程替代。通過評鑑者，授予結業證書乙紙。

(六) 多元化課程的設計

台南市政府開設電腦及全民英檢課程較屬單一性課程，行政院主計處「公務員資訊網」、台北市政府公務人員訓練中心「台北 e 大」、高雄市政府「港都 e 學苑」、地方行政研習中心 e 學中心等所開設課程屬多元化，包括人文、管理、資訊、語言等。

(七) 學習課程自製或委製

地研中心的數位學習課程是與政治大學、台北大學、世新大學、暨南大學等學校策略聯盟，由專家規劃課程內容，並與各部會合作開發專業訓練課程，以及公部門學習網站交換數位課程，目前計 119 門課程。文建會是委由中國文化大學製作；培訓所是以自製為主，輔以外購及相關機關贊助，目前計開放近 385 門 (期) 課程，提供公務人員線上學習。

(八) 學習以不收費為原則

目前公部門設有數位學習課程的網站，不收費占多數，少數收費者，如台北 e 大之資訊類收費新台幣 120 元至 450 元、語言類收費新台幣 890 元至 6,990 元，台灣工藝文化網路學院收取學雜費用新台幣 5,000 元。

二、現況檢討分析

目前行政機關有如雨後春筍般陸續建置網站，以供公務人員學習。茲就實施現況及各類相關研究報告與文章，綜合其對我國目前推動數位學習之缺失臚列如下：

- (一) 數位學習欠缺法源依據及規範，各機關自行發展。
- (二) 各機關及訓練機關(構)依其需要各自發展建置專屬的網站平台及學習內容(需加入會員，設定帳號、密碼，始得上網學習)，造成學習不便及資源分散。
- (三) 缺乏數位學習相關人才。
- (四) 機關軟硬體設備不足。
- (五) 數位學習課程設計各行其是，缺乏有效分工合作。
- (六) 目前各機關開設之線上學習課程，多數缺乏學習後評鑑機制。
- (七) 公務人員電腦基礎能力似嫌不足。
- (八) 各機關預算不足，影響數位學習的有效推動。

伍、有效運用數位學習，以提升公務人力培訓成效

數位學習具有方便性、自主性、分散性、開放性等特性，根據過去研究者發現，

現有公務人力培訓機關(構)過於分散及公務人員參加訓練機會嚴重不足的現象，應用e-learning後，確可解決此種缺失，然仍有一些問題存在，為有效運用數位學習，以提升公務人力培訓成效，謹提出下列數點改進的方向供參：

一、在法制規範上

(一) 推動數位學習法制化

目前行政院推動數位學習係依據「挑戰2008：國家發展重點計畫—E 世代人才培育計畫」，於95年5月24日訂定「行政院及所屬各機關公務人員數位學習推動方案」。該方案主要規範行政院及所屬機關，行政院以外機關(構)各地方政府及國營事業機構得比照辦理。基於數位學習是公務人員訓練進修之一環，為有效推動並建立一套完善管理及推動機制，允宜參考先進國家之作法，將其列入公務人員訓練進修法規範範疇。

(二) 運用公私部門數位學習資源，訂定民間企業機構認證及管理辦法

為擴大公務人員數位學習範圍，各機關公務人員除了運用公務訓練機關(構)資源外，為引進民間優質學習管道，未來公務人力資源發展體系應朝向公私協力，市場機制發展，民間數位學習機構經政府認證後，亦得為公務機關使用，藉由認證機制，使政府

訓練機構資源達到多元發展。

(三) 訂定數位學習教材評鑑標準，以提升教材品質

為提升數位學習教材的品質，訓練進修業務主管機關（保訓會或人事局）似宜採取委外策略，或聘請學者專家組成委員會，訂定「數位教材評鑑標準」(游玉梅，2003：43)，除可作為各公務機關選購合適教材的依據外，亦可引導各機關及教材供應商於自行製作數位教材時的重要參考。

二、在實務運作上

(一) 建立數位學習管理機制

目前各機關及訓練機關（構）均自行發展數位學習，為發揮協調整合功能，洵有必要在既有發展基礎上，建立數位學習資源管理機制，以加強各推動機關間的橫向連繫，達成學習資源擴散及深化學習效果。

(二) 規劃單一簽入入口網站的機制

整合各機關數位學習網站帳號及密碼，研擬規劃單一簽入機制的入口網站，學習者只需設定一個帳號、密碼，俾利瀏覽搜尋數位學習課程等相關資訊。

(三) 整合數位學習課程資源

目前行政機關數位學習網站之規劃方向，多偏向提升專業及管理能力，以及資訊與電腦運作能力等課程，為避免各機關數位

學習課程開發資源的重複浪費，可透過各機關的協調及分工，開發共同性的課程。

(四) 培育數位學習相關人才

統籌規劃培育資訊、系統操作、系統管理、課程規劃（如線上輔導員、線上導師）等人員，責由各公務訓練機關（構）或專案委託民間訓練機構辦理。另並舉辦數位學習規劃師類科的國家考試，以廣進人才。

(五) 充實數位學習的基礎建設

集結資源規劃共用的基礎建設，包括數位學習平台、網路、數位學習內容與數位學習服務等。

(六) 加強公務人員電腦基礎技能

各機關資訊單位可依內部人員之電腦程度，開設不同電腦課程。另機關內部的溝通可透過電子郵件傳遞方式，促使大家都能使用電腦，進而奠定數位學習發展良好的基礎。

(七) 建立學習後評鑑機制

明確規定上網學習與業務相關課程，於學習後需有評鑑機制，通過評鑑者，發給網路證書（明）。

(八) 使用者付費原則

對於製作成本高、品質較佳的課程，得採學習者付費方式。

(九) 採用獎勵制度

為鼓勵並推廣數位學習，除各機關可建立獎勵所屬人員參與學習外，訓練進修主管機關亦應建立數位學習機構獎勵機制，俾精進學習品質。

三、在學習方式的運用上

由於傳統訓練與數位學習各有優缺點，在傳統的人力教育訓練方式上，無論在名額機會的提供、時間與空間的彈性及成本資源的運用上，都無法滿足公務人員的學習需求，而在數位學習的虛擬互動欠缺現場互動的激勵，容易使學習者產生孤獨感。因此有學者專家建議採用數位學習與實體課程併用之混成學習，混成的學習比傳統課堂面授方式或數位學習科技的單獨運用，都能產生更大的效能。

在混成學習中，實體課程於線上課程之前辦理，可協助學習者進入線上學習；實體課程安排於線上課程之後，則可確定參與實體課程的學習者具有同質的基本能力，可提升學習績效及逐漸改變學習者學習習慣。同時，實體課程除解決線上學習互動性不足及內容補充外，其相關內涵可轉化為線上課程之進階課程或補充教材。(游玉梅，2002：42)

混成學習兼具課堂式教學及數位學習優點的學習方式，各機關可視業務性質，採用

混成學習方式，如結合各大學院校之學分(位)制度或策略聯盟等，以提升學習的成效。由於每位學習者的學習需求及偏好不同，各訓練機關(構)必須應用對的混成學習策略及方法，俾能提升學習效果。

陸、結語

由於數位學習的影響範圍非常廣泛，可說是一項跨領域的教育訓練革命，尤其對刻正推動組織再造的公部門來說，採用數位學習，對組織目標的經營策略得以迅速發展。雖然推動數位學習是為提升在知識經濟時代國家整體競爭力，但我們發現，數位學習並非完全取代傳統教育訓練，而只是補強傳統教育訓練無法顧及或可提供的部分。

公務部門推動數位學習仍屬導入摸索階段，目前仍缺乏數位學習的標竿型行政機關可供學習仿效。為期行政機關能透過數位學習機制，以達到公務人力優質化的目標及滿足公務人員需求，機關高層主管及全體公務人員必需體認到運用知識以創造價值是提升公務人力培訓的不二法門。

我國已逐漸建構出不受時空限制的數位學習環境，由於數位學習具備的特性，增加了公務人員學習機會與彈性，各機關及公務人員允宜大力推動並善用之，如此，才能加

速與世界接軌，因應未來國際化及數位化之挑戰。(本文作者為公務人員保障暨培訓委員會主任委員)

參考書目

吳三靈 (2006)。推動公務人員數位學習之現況與展望。**研習論壇月刊**，67，12-20。

孟繁宗 (2004)。淺談數位學習與混成學習。**人事月刊**，43(4)，21-32。

城忠志 (2006)。網路學習的新選擇-地方行政研習中心的數位學習平台。**研習論壇月刊**，69，1-5。

陳姿伶 (2006)。運用混成教學推動地方公部門的人力資源發展。**研習論壇月刊**，71，11-23。

張智善 (2004)。知識管理、教育訓練與 e-learning 之整合實踐。**T&D 飛訊論文集粹**，3，79-92。

黃玉珍 (2005)。數位修練：20 家導入 e-learning 的成功企業現身說法。台北：經濟部工業局。

游玉梅 (2002)。公部門的學習革命-線上學習概論。**人事月刊**，34(3)，32-45。

游玉梅 (2003)。打造有效的數位學習應的行動方案-參加美國訓練與發展協會 2003 年年會的心得與建議。**人事月刊**，37(4)，

31-45。

游玉梅 (2004)。混成學習初探。**人事月刊**，39(4)，26-45。

趙美聲 (2005)。國內公務人員數位學習需求調查及具體推動策略與步驟。行政院人事行政局專案研究報告。

鄭吉男 (2004)。優勢力加分：從人才到幹才。台北：正中書局股份有限公司。

蕭鈺 (2003)。數位學習時代訓練工作者的變與不變。**人事月刊**，37(4)，47-51。

數位學習與文官體制動能



蔡良文

摘要

在知識經濟發展的時代，人力資源的素質影響國家整體的發展，如何強化人力資源，透過數位學習方式，運用數位教材培訓所需人才，是提昇公務人力素質、增進國家人力品質的重要議題。申言之，世界性電子化政府的趨勢，多數行政機關都已大力投資於資訊科技的建置，諸如：內部網路、知識庫、知識平台、績效評估管理系統、行政決策支援系統，以及檔案管理資訊化，以建構良善的知識管理環境。由於知識管理活動，可經由數位學習予以強化與活絡，對公務人力素質之提升有其正面功能，對於文官體制之發展，亦必能發揮乘數效果。

由於文官體制之發展關涉公務人力素質與能力，如何使公務人員經由無時空限制的數位學習方式，激發其學習信心與提昇其智識技能，除高度隱性知識，多透過長期師徒方式的面對面引導傳遞與轉移外，顯性知識可由書面化為電子化（網路化）傳輸，而構築之知識社群宜跨（界）且發展善意與互助的人脈關係，進而培養具備國際觀的專業人才，以迎向現今國際化及數位化的挑戰。

關鍵字：知識經濟、數位學習、文官體制、知識社群

* 本文之完成特別感謝考試院黃專門委員振榮與資訊室同仁盡心提供有關數位學習成果經驗資料。

Digital Learning and the Momentum of Civil Service System

Tsai Liang-Wen

Abstract

In the era of knowledge-based economic development, the quality of human resources influence a country's overall development. How to employ digital teaching material and digital learning method to train the talent has become an important issue in improving the quality of civil service and the general public.. More specifically, most government agencies have made large investment in information technology to comply with the trend of e-government worldwide, such as: intranet, knowledge tank, knowledge platform, performance evaluation management system, administrative policy support system and file management computerization, to build a good, sound environment for knowledge management. Since knowledge management activities may be consolidated and vitalized by digital learning, which has a positive effect on the improvement of personnel quality, it must, therefore, accelerate the effects of civil service system development.

Since the development of the civil service system is involved with public servants' qualities and abilities, it depends not only on highly implicit knowledge mostly passed and transferred by long-term face-to-face mentoring, but also on explicit knowledge transmitted by Internet through written material, to inspire greater learning confidence among public servants as well as to enhance their knowledge and skills through digital learning without the traditional restrictions of time and space. Meanwhile, the knowledge management communities built hereunder may be more appropriate to cross the boundaries, and to develop good, cooperative relationships to further train professional talent with an international perspective, to face international and digital challenges in the future.

Keywords : knowledge-based economy, digital learning, civil service system, knowledge community

*As for the completion of this literature, I especially appreciate Mr. Hwang Jenn-Rong and Information Management Office personnel of the Examination Yuan for sparing no efforts to provide me with information regarding digital learning result.

壹、前言

21 世紀的世界由於社會環境的變遷和經濟活動的轉變，已經成為一個地球村，且因資訊網路的普及，形成連結全球各地的廣大知識庫系統。在此快速轉變的環境，掌握知識發展的脈動、充實個人知識、有效達成學習目標，是成功的重要關鍵。在知識經濟發展的時代，人力素質將直接主導國家整體的發展，所以強化人力資源，透過數位學習方式，運用數位教材培訓所需人才，是提昇公務人力素質，增進國家人力品質的重要議題。

面對新世紀急速變遷的環境，知識與技術將是未來競爭的關鍵，此二者將成為財富與影響力的新基石，誰能掌握及運用知識與技術，誰便是最大的贏家。目前各行各業的知識每隔兩、三年便會倍增，現有技能每三到五年就淘汰一次，而其汰換的速度將愈來愈快。員工知識折舊加快，將面臨更激烈的競爭。因此如何提供有效便利的學習資源與環境，灌輸新的工作知識與技能給員工，是國家生產力和競爭力成敗的重要關鍵。

由於世界性電子化政府的趨勢，多數行政機關都已大力投資於資訊科技的建置，諸如：內部網路、知識庫、知識平台、績效評

估管理系統、行政決策支援系統，以及檔案管理資訊化，以建構良善的知識管理環境。當然在快速進行資訊科技升級的同時，各機關的領導階層應同時考慮人力升級的投資。任何組織要在如此多變的環境中成長，日益依賴最接近「顧客」與工作流程的人員。因此，促進人員的思考與創意能力，早已成為現代組織提升競爭力不可或缺的投資（蔡良文,2006:18-33）。知識管理與資訊管理最主要的相異之處，即在於強調「人」的因素，知識管理旨在蒐集、組織與發展人員的知識、技術與專業能力，公務人力素質提昇在於內隱默會知識的養成，對應於資訊系統之儲存與管理外顯運用知識。再者，二者是互為依存的，密切妥適結合科技與人力資源素質，解決「資訊取得」(information accessibility)的問題，方能促進知識管理活動的遂行與發展。換言之，對於人力資源發展的投資，將是知識管理成功的要素，組織在進行科技與硬體面的投資之時，應同步投資於人力發展的工作，建構學習型知識管理組織。

文官為智識工作者，其應有自主、堅持和積極的態度，並能對工作流程，適時檢視修正調整，以符需要與發展。依據工作需要，專技知識的開發，應找尋可運用性的知

識活動型態及改善知識工作的方法。組織對知識管理及知識工作，若持放任或制式化心態，似均難改善績效和成果。必須要有整體發展策略，以及衡量績效的方法與作業規範，其中並應包括電腦科技及相關比較複雜和統合性的知識工作流程，當然網路等發展，解決了「資訊連結」(information connectivity)的問題(陳德懷，2006: I-III)。所以，知識管理活動，可經由數位學習予以強化與活絡，對人力素質之提升有其正面功能，而數位學習對於文官體制之發展，必能發揮乘數效果。

貳、數位學習的定義及內涵

一、相關理念的界定

美國教育訓練發展協會(American Society of Training and Education)定義數位學習是藉由電子化科技來傳達教學內容或學習經驗，電子化科技包含從電腦訓練、光碟，到各種網路應用等。ASTD更詳細的定義是：「電子化學習是學習者應用數位媒介學習的過程，數位媒介包括網際網路、企業網路、電腦、衛星廣播、錄音帶、錄影帶、互動式電視及光碟等。應用的範圍包括網路化學習、電腦化學習、虛擬教室及數位合作。」(陳俊璋，2005: 4)

根據專家學者的歸納，數位學習是使用者透過電腦、廣播、錄音帶、網路……等數位化電子資源媒體來進行學習的方式，並由其所提供之數位內容及教學方法來創造學習經驗，以達成學習目的。數位學習可以是正式學習，包含線上教育(Online Education)、線上訓練(Online Training)、結合傳統教室與書面教材的混成學習。(陳冠華，網頁)數位學習包含廣泛的流程及應用，如網路學習、電腦學習、虛擬教室及數位合作等，經由數位媒體傳送教學課程內容，以創造學習經驗(周瑞貞，2006: 39)。數位學習的教學者利用電子資訊科技提供數位化教材以協助教學，學習者則使用電腦和網路進行學習活動。數位學習強調使用電子化、數位化的科技設備，在規劃數位學習時，應綜合考量教育訓練的條件、可用的發展資源、學習者的背景特色、資訊素養、學習動機與相關硬體設備等，預作周延的計畫，讓學習者透過網際網路和電腦輔助的學習環境與機制，進行學習獲得知識，並進一步形成學習社群，以促成知識的擷取、傳播、保存和管理。

二、數位學習的內涵

在我國「數位學習國家型科技計畫」中，「數位學習」則詳細定義為：「以數位工具透過有線或無線網路，取得數位教材，進

行線上或離線之學習活動；是以數位學習產業涵蓋的範疇即包含數位學習工具（載具及輔具）的研發、數位學習網路環境之建置、數位教材內容開發，以及數位學習活動的設計等」。（數位學習國家型科技計畫辦公室，網頁）故數位學習可說是運用網路所促成的教學活動，從學習內容的製作、傳遞、擷取，到經驗的管理與社群間的交流等，都借助於網路及電腦。數位學習具備全天候跨時空的高取得特性，擺脫傳統教學時間、空間的限制，正符合現代社會 e 化的作業模式¹。

數位學習的目的既在求得可運用性的學習經驗，其中知識工作改進的軟體工程，似乎扮演極為重要的角色。後者之重心，在於如何將知識納入工作流程、績效支援系統與

自動化決策系統。甚至發展到明確的網路入口門戶以及部落格等，有益於解決忙碌的知識工作者搜尋和瀏覽的問題(Davenport 2005, 黃秀媛譯 2006:148-149)。

要之，追溯數位學習的起源，可以溯至「遠距教學」。數位學習由遠距教學的發展而來有其脈絡可尋，「函授遠距課程」在早期是以文字為媒介，接著隨著媒體的發展，也出現了以聲音和視聽科技為媒介的廣播教學、電視教學；發展到目前以電腦、網路作為教育傳播媒介。利用電腦協助教學活動，可溯及 90 年代初期的電腦輔助教學，此階段電腦扮演著輔助性的角色，且將傳統平面化、循序式的教材改為數位化、超連結式的資料規格²。其後並藉此融合組織結構體制，裨益多元組織社群的建置。

¹ Aldrich (2001) 認為數位學習的系統架構應包含下列 6 項子系統：(引自黃秀鳳，2004：32) (一)數位學習管理系統：即數位學習平台，主要負責開課教務、課程管理、學員管理等工作；(二)虛擬教室工具：即各種支援同步教學的軟體。透過這類工具，可以即時將講師在教室中上課的情境包括聲音、影像、操作過程等錄製下來；(三)套裝式線上教材：指可在瀏覽器上呈現的網路教材，或是以光碟裝載的教材；(四)自學課程編輯工具：可自行編輯教材的編輯工具；(五)客製化線上教材：依據需求，由外包廠商為其量身製作的教材。(六)線上測驗：於線上提供自我練習或是檢定測驗的相關程式功能。

² 人們學習的模式正從「書本式」、「課堂式」轉變為「網路式」或「數位式」或者「超連結式」。早在九〇年代初期電腦輔助教學 (Computer-Based Training, CBT)、電腦輔助學習 (Computer Assist Instruction, CAI) 就已經展開，但主要的角色定位屬於輔助性質，意即將傳統平面化而循序式的教材，改為數位化、超連結式的資料規格。1995 年網際網路 (internet) 出現後，帶動了線上學習 (online learning) 的發展。線上學習顧名思義就是在網路上學習，也稱作 web-based learning。「線上學習」除了課程內容，還包括很重要的互動活動，也就是線上助教和學生社群的互動，如討論、聊天、解答、協助學習等。「數位學習」則包含了「線上學習」，並加上虛擬教室 (virtual classroom) 及數位合作 (digital collaboration)。遠距教學的基本定義是「師生是相隔離的」，早期利用函授、廣播、電視或教學軟體達到傳授學問的目的，如空中大學，但近來由於教育界普遍將網路應用在遠距教學的情境，因此網路教學也可視為遠距教學的一種。(陳俊瑋，2006：8-9)

三、數位學習的特色、類型分析

數位學習的最大特色在於結合通訊、電腦與影音多媒體技術，同時突破時空限制，從傳統教室的教育訓練型態，轉型成為運用網際網路的學習方式，使用者可不受時間和地點上的限制進行學習。學習者與教學者不再受限於傳統面對面教學的形式，學習者更可依自我習慣與實際狀態調整自我學習進度。對於組織而言，能有效降低講師、教材、時間等成本的支出。

以學習方式來區分，數位學習的類型可分為同步學習、非同步學習及混合式學習三種。同步學習是指教學者與學習者在指定時間內一起上線進行教育和學習的活動，利用如視訊會議等進行學習活動，其優點為可克服地理上的限制，缺點則是時間上較無彈性；非同步學習則較具彈性，學習者可依自己需求，在任意時間、地點上線學習，但相對的互動性較差，使用的工具如討論區、E-Mail 等；混合式學習則兼備同步和非同步學習之特性，透過多樣化的授課方式，如講師授課、光碟片或線上課程，藉由實體及線上課程的交互進行，強化及延伸學習效果。綜合來說，數位學習使學習者不限時間與地點皆可達到學習效果，同時可進行非線性、互動式、合作式的學習，學習者不需按部就

班、循序漸進的學習，可依照自己的程度選擇課程，易於追蹤及評量學習成果。

申言之，由數位學習的特色、類型區分，可推演出主要優點，略有：課程內容易於傳達與散播，其內容可立即更新；學習方式簡易、門檻低，並可追蹤學習成果；科技化學習，資源多元性，並可網路互動，更能有效降低教育訓練成本；學習者不限時間與地點，可進行主動學習與非線性學習，並達到學習效果。

參、比較推動數位學習概況分析

一、外國推動數位學習概述

茲就我國政府相關網站資料有關美國、歐盟、澳洲、新加坡及南韓數位學習之發展略述如次：

美國在 1997 年底由白宮科技辦公室與國防部共同推動 ADL 先導計畫(Advanced Distributed Learning Initiative)，透過建立教材共用機制，使教材在各學習平台間流通，縮減教材開發時間及成本，並使政府人員可運用各種數位裝置，取得所需的教材及學習機會，降低政府的訓練經費。2005 年並將 GoLearn.gov 網站轉型為入口網站，透過 USALearning 支持跨聯邦政府各部門的數位學習(周瑞貞，2006：40)。

歐盟在 1996 年 6 月提出資訊社會學習行動計畫，加強中小學的科技教育建設，包括學校網路的建置、教師的訓練及教學軟體的製作，藉由新的管道與世界連結，加速學校進入資訊社會的腳步，提供大量多媒體教學軟體並鼓勵廣泛應用，及善用資訊社會的各式工具，以強化教育與訓練的多元化。歐盟將數位學習視為最優先推動項目，在 2004 年至 2006 年的數位學習計畫中，投入 3600 萬歐元，以改善數位學習工具。

澳洲政府的線上學習與發展網站，則提供公務員工及機構有關政府學習與發展的相關資訊及資源，並由各部門分別提供相關課程。網站隨時提供公務員工學習與專業發展的相關機會，及政府相關方案的最新訊息。藉由政府相關部門的密切合作，以增進跨部門、機構與訓練機構間的合作機會。

新加坡則由政府贊助學校及企業數位學習課程的開發計畫，耗資 500 萬新幣進行數位學習先行者計畫，鼓勵民間企業進行數位學習，並於 2001 年至 2004 年進行策略性人力轉化計畫，招募及培訓自他種產業轉來的數位學習人才，以儲備發展數位學習所需的人力資源。自 2005 年起更進行內容交換網計畫，將政府機構的資訊轉化為數位形式，供民眾參考運用，並成立數位學習職能中

心，以推動國家數位學習發展，建立新加坡的數位課程品質標準。

南韓 1998 年至 1999 年擬定政府官員數位訓練中心計畫，1999 年至 2000 年發展學習管理系統及課程軟體，2001 年開放 9 個機構共用學習系統，並執行混成學習。2003 年開始數位學習，藉由評量每位員工的能力，根據員工能力層級調整訓練方式，利用知識庫與設立政府官員終身訓練系統等方式推動。2004 年將數位學習列為國家策略性及核心產業，由政府獎勵數位學習，提供相關產業減稅及優惠措施，成立各地區數位學習中心，支援公共資訊開發為數位教材，預計至 2007 年將有 9 成以上國民運用網路，並有 5 成以上成年人使用網路修課。

要之，先進之歐美國家、澳洲、南韓及至華人社會為多的新加坡政府，均大力推動數位學習計畫，投入大量經費改善學習工具，並且透過國家整合運作模式，推動國家整體之數位學習發展。

二、我國推動數位學習概況

數位學習是行政院訂定的挑戰 2008：國家發展重點計畫的重點項目，希望藉由數位學習建立優質的資訊化社會，使我國成為學習科技的領先國家。同時經由建設公平效率的網路化社會，加強對弱勢族群的資訊教育

與資訊應用，提昇對數位學習的動機及消除數位學習障礙。行政院人事行政局為了協調公務部門導入數位學習機制，依據公務人員訓練進修法及行政院「挑戰 2008：國家發展重點計畫—E 世代人才培育計畫」之「強化公教人員終身學習資源計畫」，於 2006 年 5 月訂定「行政院及所屬各機關公務人員數位學習推動方案」，希望善用資訊科技，營造不受時空限制之優質數位學習環境與機制，激發公務人員學習動機，開發公務人力無限潛能，以透過數位學習提升服務品質與效率。其計畫目標包括：(一) 塑造公部門數位學習文化，提升公務人員運用數位學習能力與意願。(二) 營造優質數位學習環境，提供快速、便捷、友善之學習管道。(三) 有效運用數位學習工具，降低政府政策行銷及訓練之時間與成本。(四) 整合公部門數位學習資源，建立機關間資訊流通及交流互惠機制。(五) 健全數位學習成果評量機制，強化公務人員終身學習。

在具體的措施方面，分為導入、發展、推廣三個階段，各階段的具體措施如下：

(一) 導入階段的具體措施

1. 召開數位學習研究小組會議：邀集本領域學者專家或中央各機關(構)辦理數位學習業務人員成立數位學習推動小

組，不定期開會研商推動數位學習之策略與具體作法，並研議健全學習成果評量機制。

2. 加強行銷宣導策略：(1) 強化虛擬行銷：積極充實公務人員學習網站之數位學習專區內容、數位學習資源介紹，利用電子報發送系統不定期提供最新數位學習相關資訊。(2) 辦理方案宣導：各機關應利用正式或非正式集會、讀書會或業務檢討會等，適時宣導數位學習的必要性及便利性，以提升機關內部人員對於數位學習的認知及需求。
3. 提升資訊設備及專業人才素質：(1) 提升各機關(構)資訊基礎建設：各機關(構)依其不同型態數位學習對基礎建設之需求，逐步充實資訊設備、網路連線頻寬等軟硬體設備，並由中央權責機關協助提升資訊設備，建立統合機制，以有效改善公部門數位落差情形。(2) 培育公部門數位專案採購及課程規劃人才：由各機關依其專業性及業務需求，積極培育數位學習專案採購及課程規劃等專業人才，以提升數位學習品質。
4. 強化數位教材資訊通報機制：加強運用公務人員終身學習入口網站之「數位教材資訊通報」機制，以利整合現有各機

關數位課程資源，進行資源共享或協調開發共通性課程，透過分工合作，增加數位課程的廣度與深度，並避免各機關數位課程開發資源重複浪費。

5. 逐步推動公部門學習網站建立單一簽入機制：繼公務人員終身學習入口網站於 94 年 12 月單一簽入「ECPA 人事服務網」，廣續積極推動其他公部門學習網站比照簽入，並研議導入分類搜尋功能，公務人員得以一組帳號密碼使用各學習網站學習資源，有效促進數位資源整合，促使各網站數位課程之良性競爭及分工合作，以確保學習品質及效益。

要之，任何組織領導者，除其本身智識能力外，主要是他能尋求合作，推崇合作，而非重視個人的英勇作為，所謂知識管理時代即是「英雄退場，團隊進場」的時代。而領導者要能主持競爭又合作的組織文化，建立「保合太和」的模式，當然建立誠信、互信的環境與組織體制，是其組織發展基礎工程。易言之，數位學習之導入階段，重在團隊的建立、行銷與宣導、強化資訊與人才素質及其相關通報機制，構築良善優質的數位學習機制與環境。

(二) 發展階段的具體措施

1. 營造優質數位學習環境：(1) 規劃數位學

習專區：提供良好之軟硬體學習環境，結合機關內部資訊技術人員及基礎資訊設備規劃設置數位學習專區，以利公務人員在不受干擾之情形下進行數位學習。(2) 用機關內部網路資源：善用機關內網路系統，促進現有資源之流通，並搭配便捷之離線數位教材，促使公務人員以熟習使用內部網路學習為起點，有助提升資訊素養及運用網路學習的習慣。

2. 協調發展優質數位課程，建立完善學習成果評量機制：相關政策性訓練、晉升官等、初任公務人員訓練等共通性課程，得由各主管機關協調訓練機構分工發展，並力求符合國際教材標準，以促成資源共享；核心能力課程部分，則由各主管機關及其訓練機構依其發展方向及定位，就各自專業領域規劃，以達到「建立特色、專業分工、資源共享」目標，各機關（構）並得視其預算情形及業務需求，相互協調運用數位課程。另開設數位課程應規劃完善評量機制，得結合相關課程品質認證機制，俾使公務人員完成數位學習課程，且經評量通過後，得認證為公務人員終身學習時數，並作為考核獎懲等人事管理措施之參

據。

3.擴大推動混成式學習：各機關（構）得視其業務需要，以漸進方式推動數位學習，擴大導入混成式學習，並得結合各大專校院學分（位）制度，以建教合作方式，提升公務人員積極從事混成式學習之意願。各訓練機構亦得配合學習支援服務體系及訓練成果評估系統之開發建置，提供學習者良好且完整的學習支援及結果評量，協助學習者逐步適應線上課程，有效達成混成學習成效的提升。

4.數位學習輔導及規劃人才培訓：各機關得結合「數位學習國家型科技計畫」相關機制，參考國內外各大專校院及企業作法，並依其專業特性及業務需求，協調訓練機構建立系統化培訓機制，定期辦理輔導研習活動，積極培育數位訓練規劃師及數位學習講師等專業人才。

5.規劃訂定數位學習每年最低學習時數：結合公務人員終身學習制度，規劃公務人員終身學習時數一定比例須以數位學習方式達成，並視情形逐年檢討調整，以促使公務人員充分運用數位學習。

要之，在數位學習進入發展階段，特別要留意者，即公務人員係屬典型的知識工作

者，雖然有些處於較為封閉的辦公室，但也正因如此，似更須開啟某種空間，以利增加更多溝通的機會，所以組織必要提供特定「場域」供同仁為工作上的討論與互動。當然走動式管理讓知識管理者四處遊走，可發揮高效的生產力，且因直接互動頻繁與就近溝通，亦可增進彼此合作(212-214)。而知識工作者可由其機動程度、團隊工作與獨立工作分量之比，同時處理的工作數量，以及與別人溝通聯絡的數量與型態予以分類，亦以此區隔其數位學習的內容與態樣方式等。(232-236)當然全體成員工作環境應統合管理、文化、資訊科技而作改進，其間的配置亦宜有所不同，而彼此間的相互支援、協同合作，是不可忽視的前提。所以，無論是在數位學習環境的營造、數位課程、方式及學習成果評量機制、擴大人才培訓等等，由於是全新的學習活動，必須透過互動、激盪來設計全盤的管理知能，領導溝通模式，組織重新設計和公務人員資源的整合與運用。

（三）推廣階段的具體措施

1.建構結合數位學習與公務人員核心能力機制：各主管機關應積極結合專業核心能力及數位學習，發展核心能力數位課程，並建置完善評量機制，以提升公務人員數位學習成效。

2. 建立標竿數位學習模式：實施標竿學習，擷取國內辦理數位學習成功之公私部門案例，辦理相關之觀摩會或實地參觀學習。
3. 辦理數位學習成果發表：舉辦數位學習成果發表等活動，營造各單位良性競爭及相互學習機制，透過分享及組織學習形式，以擴大學習效果。
4. 結合「數位學習國家型科技計畫」研究成果，有效擴大並加值數位學習成效：結合「數位學習國家型科技計畫」研究成果及其推廣中心，有系統推廣數位學習成果，並進一步研議推動公、私部門數位學習資源整合與經驗交流。

此外，政府亦建立公務人員數位學習網站，其主要者如下：

- 1.e 等公務園：公務人力發展中心「e 等公務園」(<http://elearning.hrd.gov.tw>) 於 91 年 2 月正式開站上線，提供政策法制類、管理類、自主學習類及其他類等線上課程。
2. 文官 e 學苑：國家文官培訓所「文官 e 學苑」(<http://www.ncsi.gov.tw>) 於 91 年 7 月 26 日啟用網路學習專屬網站，並於 92 年 4 月 1 日建置完成管理平台，提供課程類、專題演講類及閱讀寫作類等三

大學習內容課程。

3. 公務人員資訊學習網 (It School)：行政院主計處「公務人員資訊學習網」(<http://itschool.dgbas.gov.tw>) 於 91 年正式啟用，課程內容以資訊及主計業務為主，主計課程方面包括內部控制及審核、政府採購與內部控制及內部審核之互動。資訊課程範圍包括一般應用 (即辦公室軟體)、資訊專業及分享課程 (即個人電腦應用) 等項課程。
4. 電子化政府網路文官學院：行政院研考會「電子化政府網路文官學院」(<http://elearning.nat.gov.tw>) 共用平台於 91 年 12 月 3 日啟用，有三大特色：(1) 模擬校園學習環境。(2) 共用平台，也就是各機關可以把開發的網路學習課程放置在本平台，供公務員學習，各機關不需重複開發建置網路學習平台，達到資源共享。(3) 網站採用 SCORM 國際標準，只要是符合此標準的課程都可以在此播放。目前提供「電子化政府」、「研究發展考核」、「SARS 防疫課程」、「電子公文」、「優質台灣創新政府」、「數位台灣計畫」、「OFFICE XP 系列課程」、「法定度量衡單位」、「農業館」、「法務部」及「公務英語專區」等網路學習課

程。

- 5.臺北 e 大：臺北市政府公務人員訓練中心「臺北 e 大」(<http://elearning.pstc.taipei.gov.tw>)於民國 90 年 10 月成立，提供資訊、管理、語文等系列課程。

要之，在數位學習的推廣階段，個人與組織同樣須面對資訊管理與知識管理的衝擊，因所需的科技設備與知識能力各關涉公務員的績效，相對地如何改善自身的資訊與知識管理環境便益形重要。事實上，是追求強化建構結合數位學習與公務人員的核心能力，辦理數位學習成果發展，並進一步加強公務部門案例探討與經驗交流，以及公務部門數位學習資源的整合，均是重要目標。

肆、數位學習在考銓機關之應用

為達成以數位科技培育人才的工作目標，我國自 2003 年起，正式將數位學習列為國家型計畫並大力推動，如今已在社會各層面發揮催化效果。(財團法人資訊工業策進會，網頁) 考試院為配合國家政策，落實姚院長所倡導「KEO」、「新學習運動」

等理念之推動，積極導入數位學習的觀念，透過系統化的教育訓練方式，增進同仁資訊專業技能。例如考試院資訊室每年皆備有資訊教育訓練計畫，實施實體及線上多媒體教育訓練課程，並對各業務系統新增功能提供各項資訊教育訓練課程，以增進同仁資訊素養。假若同仁電腦操作上仍有不明瞭之處，也可進入考試院網內網路系統(Intranet)之公告及服務－資訊專區查詢相關輔助資訊³。

目前考試院已開發完成公文資訊整合系統、網內網路系統(Intranet)、證書資訊整合系統等重要系統，公文資訊整合系統包含公文檔案管理系統、公文影像管理系統等，從簽稿的製作，一直到掃描歸檔，同仁皆能應付自如；網內網路系統管理員工差勤、加班、加班費……等，同仁之差假、加班、加班費……等皆藉此系統之電子表單申請，而證書線上申辦、線上繳費、列印證書……等為證書資訊整合系統的管理項目，由於證書業務之電腦化，節省考試院很多人力，提昇行政效率，達成簡政便民的目標。

為達成數位學習效果的極大化，考試院

³ 考試院同仁進入學習網站有 2 條路徑，第一條路徑是透過考試院網內網路系統，選取「公告及服務」後，再選取「多媒體服務」，此時可看到多媒體電腦教學系統，可再細分成作業系統課程、網路應用軟體課程、Office 辦公室應用課程、網頁製作教學課程、Access 資料庫教學課程、影像動畫製作課程、程式設計教學課程、其他課程及政府教學資源連結如政府主計處公務員資訊學習網(ITSchool)、電子化政府網路文官學院、國家文官培訓所文官 e 學苑、公務人力發展中心 e 等公務園等；第二條路徑是透過院內桌上型電腦連結 AP3 主機，直接選取 <http://ap3/xgohome/index.asp> 之路徑後，就可看到多媒體電腦教學系統。

在 AP3 主機上建置數位學習網站，初期提供考試院各單位學習，考試院所屬各部會若有需求，考試院亦提供相關技術支援。另為達成數位學習資源整合共享之目標，在硬體方面，提供考試院各單位及所屬各部會透過線上申辦方式借用考試院電腦教室，簡化申辦作業流程。

由於資訊科技日新月異，且公務人員行政工作日益繁重，吸收新知若輔以線上多媒體教育訓練課程，並豐富線上學習內容及增加互動式課程，提供多元化學習管道，並進一步以自動化系統方式，評估學習成效，將有助於提昇員工資訊技能、深化資訊應用系統運用能力，提高工作效率，且有益其在生活上應用資訊資源。當然，此關涉知識創造與分享知識的活動，通常工作績效高強者，對工作投入均較為用心，富有彈性、善解包容、善用良好關係，也會長期積極學習，成為富有績效與跨領域管理人才。申言之，高績效的工作者長期對工作多所用心，對組織內外人際關係妥為經營與善加運用，型塑良善組織文化，時時尋找新的夥伴與朋友，建立強有力非政治與私人性的人脈關係，能找到擁有專門知識技能與學驗最為豐富的人，以助益於改善工作與解決公務問題，並進一步維持內外部人際的和諧，此均有助於機關

組織的發展。

考試院實施各項實體資訊教育訓練課程，及透過建置多媒體教學線上學習網站，提升數位化學習環境，提供全天候跨時空資訊教育訓練課程。目前其數位學習環境因受限於預算及人員技能，因此系統功能簡單，僅提供套裝式課程管理及播放，未來應視需要爭取預算編列，擴建數位學習環境，以自動化系統方式，評估同仁學習成效，或將適當網路學習課程放置於行政院研考會「電子化政府網路文官學院」共用平台，以提供同仁多元化學習管道，達成不限時間、空間之學習目標。

要之，考試院必須建構組織學習環境與喜愛知識的組織文化，建立有效能的知識工作社群，落實數位學習之「實踐社群」(communities of practice)運動社群，善加運用官僚體制的功績、中立才能特質，消除過度本位主義與制式化運作方式，有效運用公務人力資源。此為考試院在因應組織再造與數位科技支援環境下，應有的政策作為。

伍、結語

知識經濟之發展，首重高素質的人力資源，面對國際環境的變化及競爭，公務人員應具備更佳的专业知能，才能因應變革，提

供令民眾滿足的服務。我國於 2002 年加入 WTO 後，逐漸建構出 e-Learning 不受時空限制的學習環境，以數位學習降低訓練成本，並增加公務人員學習的機會與彈性。

在未來的努力方向上，同時配合組織需求與發展，建構學習型組織與教導型組織，使組織具有高度活力與創造力。當然結合民間力量，讓非核心工作以外包策略交由民間辦理，政府公務人員則全力辦好核心工作，也是因應政府改造與數位科技環境下，應有的政策方向與作為。吾人認為：首先，應規劃良好的學習場所，並視業務需要以混成式學習方式推動公務人員的數位學習，如結合學校的學分制度，以建教合作方式辦理。其次，多元化數位學習管道是支持數位學習活動的基本配備，公務人員擔任國家政策的規劃與執行工作，不僅應透過 e 化學習，隨時充實自身專業，而通常高度隱性知識，應透過長期師徒方式的面對面引導傳遞與轉移，顯性知識可由書面化為電子化（網路化）傳輸。知識社群允宜跨界並發展善意與互助人脈關係，更應以客為尊，開發 e 化管道，提供便民的服務，讓全民享受零時差、零距離的服務。最後，應不斷檢視資源的應用及縮短數位落差，以創造各領域錯綜交流思考空間，營造真正的無時間、距離障礙的學習方

式和環境，使公務人員經由無時空限制的學習方式，激發學習信心，培養具備國際觀的專業人才，加速與世界接軌，以迎向現今國際化及數位化的挑戰。（本文作者為考試院副秘書長、文化大學行管系兼任副教授）

參考書目

- 周瑞貞（2006）。迎接 e 時代的來臨：談公務人員數位學習。研習論壇，71，38-45。
- 財團法人資訊工業策進會。2005-2006 數位學習白皮書。2007 年 1 月 3 日，取自 <http://www.elearn.org.tw/epark/download/elearning.htm>
- 陳姿伶（2006）。運用混成教學推動地方公部門的人力資源發展。研習論壇，71，11-23。
- 陳冠華。數位學習。2007 年 1 月 3 日，取自 http://www.read.com.tw/web/hypage.cgi?HYPAGE=subject/sub_e_learning.asp
- 陳俊璋（2005）。數位學習系統之設計原則研究—以故宮為例。交通大學應用藝術研究所碩士論文。
- 陳德懷、黃亮華（2006）。邁向數位學習社會。台北：遠流出版公司。
- 黃克昌。數位台灣計畫 u-Taiwan 登場。

- 2007年1月3日，取自 http://www.cpro.com.tw/channel/news/content/?news_id=52552
- 黃秀媛譯 (2006)。Davengort, T. H. (2005) 原著。思考型工作者。台北：天下遠見公司。
- 黃秀鳳 (2004)。企業導入e-Learning 的成功關鍵因素之探討－以科技框架模式分析。中山大學資訊管理研究所碩士論文。
- 黃國禎 (2006)。數位時代的學習契機與要素。研習論壇，71，5-10。
- 鄒景平 (2006)。數位學習的四項要素，研習論壇。71，24-29。
- 蔡良文 (2006)。考試院推動知識管理與人力資源運用之分析。考銓季刊，48，18-33。
- 數位台灣計畫辦公室。數位台灣計畫。2007年1月3日，取自 <http://www.etaiwan.nat.gov.tw>
- 數位學習國家型科技計畫辦公室。數位學習國家型科技計畫。2007年1月3日取自 <http://elnpweb.ncu.edu.tw>
- 賴志群。數位學習現況與未來發展趨勢。2007年1月3日，取自 http://www.iii.org.tw/tpilotmz/unit3/4_1.htm
- 羅家寧 (2004)。組織學習動機、資源與滿意度之研究：以考試院 KEO 學習活動為例。世新大學行政管理學研究所碩士論文。

第三部門使用資訊通信科技之探究



江明修、劉意詮

摘要

第三部門¹ (third sector) 的興起，主要起於公民意識的湧現，並已對政府治理產生重大衝擊。第三部門已成為先進國家提供公共服務的重要來源之一，也使第三部門與政府之間的關係產生相當程度的改變 (Plowden, 2003)，並逐漸在社會福利與服務提供上扮演重要角色。

當前，資訊通信科技² (Information and Communication Technologies, ICTs) 日趨發達，技術不斷推陳出新，從 e-mail、網頁到部落格、MSN 等，不僅改變許多個人和團體的行為，也使第三部門的管理模式和內外關係產生了實質變化。「運用資訊通信科技實現全民參政理想」³ 研究案電訪資料中得知，近半比例受訪者所參與的社團組織設有網站，多數受訪者有使用相關資訊通信科技的經驗與習慣。而國外的相關統計研究資料也顯示，使用資訊通信科技的情況已逐漸普及。

經由研究發現，第三部門面臨財源、人力和軟硬體缺乏的問題，而管理人員的缺乏與專業不足，直接影響到第三部門在網站等科技運用的範圍，軟硬體不足的問題，則使第三部門在資訊服務的提供上面臨困境，難以擴大規

¹ 第三部門即泛指公益組織，包括非營利組織 (NPOs)、非政府組織 (NGOs) 與社區組織等。

² ICT 包括三種現代電子化組成：電腦硬體、軟體應用和網際網路 (Harrison and Murray, 2004:4)。

³ 本章之相關之實證資料，皆取材自資策會委託國立政治大學第三部門研究中心執行之「運用資訊通信科技實現全民參政理想」研究案中民調組織之電訪數據，及其深度訪談訪問之內容，涵此敬致謝忱。

模，這些因素使第三部門在 e 化發展上受到限制。

組織和個人使用資訊通信科技的普及化，顯示整體社會 e 化的趨勢。本文試從文獻檢閱和實證調查中，瞭解資訊通信科技對第三部門發展的重要性、可能影響、困境與展望。

On the Information and Communication Technologies and the Third Sector

Chiang Min-Hsiu

Liu Yi-Chuan

Abstract

The rising of third sector and non-government organization emerged from the civic consciousness, and made a great influence on governmental governance. Third sector has become a main force of public service, changed the relationship between the government and third sector, influenced society and politics, and plays an important role on social welfare and service supply in the world.

Recently, Information and Communication Technologies (ICTs), such as emails, blogs, MSN, and some related soft/hardware, has had great improvement. ICTs not only has changed the actions of persons and of organizations, but also has influenced the management and the interaction of the third sector. Revealed by a research (The research of using ICTs to fulfilling the ideals of civic participation), almost a half organizations in which interviewer joined have their own websites, and most interviewers get the experiences or have habits in using ICTs. Other foreign studies also show the same trend.

Through the research, we find that the third sector faces the problem of lacking money, manpower and soft/hardware. The deficiency of manager and professional knowledge limit the range that the third sector uses the ICTs directly. Similarly, the short of software/hardware makes the third sector difficult to provide information service, or extend their service range. All these factors restrain the E-development of the third sector.

The pervasive use of ICTs shows the trend of E-Society. Thus, this article tries to show the importance and influence of ICTs to third sector. Furthermore, the conclusion supports the utilization of ICTs for the development of the third sector.

壹、第三部門使用資訊通信科技之趨勢

第三部門的發展，隨著資訊通信科技的進步而改變。儘管使用網路的個人日益增加，但並非所有第三部門皆能隨資訊通信科技的進步而產生改變，以「運用資訊通信科技實現全民參政理想」研究之訪談結果為例，雖有近半的民間團體擁有網站，但也有近半的第三部門組織仍然沒有網站的設立（江明修等，2004：393）。第三部門是否需要 e 化？是否有必要使用資訊通信科技？建構網站？使用資訊通信科技對第三部門的影響為何？影響第三部門 e 化的因素為何？在在皆有值得探討之處。

一、第三部門使用資訊通信科技的理由

在面對資訊通信科技時，第三部門本身需求性，將決定使用的意願，也決定第三部門與資訊通信科技之間的關係。第三部門是否有必要使用資訊通信科技？以資訊通信科技的特性與優點而言，的確有其價值。如 Peterson 等人（1997）認為，網際網路有下列特性：

1. 在不同虛擬的位置，以極低的成本儲存大量資訊；
2. 運用強力而低成本的搜尋、組織並傳遞

資訊；

3. 可按照顧客需求，提供資訊與互動；
4. 雖無法使顧客親身檢驗產品，但提供的經驗感受比文字目錄豐富；
5. 可作為交易媒介；
6. 可以作為特定產品的實體配送通路；
7. 對於銷售者而言，網際網路的進入以及建置成本相對較低。

由成本與資訊提供的觀點而言，如網路等資訊通信科技的使用，當可對第三部門提供更加便利、有效的資訊。此外，Zeff 認為第三部門應該使用網路的理由，有以下三點（Zeff，1996：33-36）：

1. 建立溝通能力(Ability to Communicate)：
隨著科技技術的進步，從 e-mail、網頁、網站、MSN 到部落格，網路使用者越來越容易以簡單且多元的方式建立聯絡。不論是寄發 email，登入網站、網頁和部落格留言，甚至是使用 MSN 直接文字或語音溝通，都能夠使第三部門與外界的個人或團體建立快速和穩定的聯繫。
2. 獲得資訊的能力 (Ability to Gather Information)：
網路上刊登的資訊和消息，是傳統傳播媒介外的另一種選擇。藉由登入網路，

使用者能夠在台灣，獲得紐約、倫敦或東京等網站的相關訊息，相較於傳統的報章雜誌或廣播電視媒體，資訊獲得可說是更為迅速與廣泛。許多第三部門也開始在網站上建立人事、管理、新聞等資料庫，對於在網路上獲得資訊的能力而言，也有莫大幫助。

3. 網路募款的能力 (Cyber-fundraising):

隨著網路使用者漸增，網路募款的可能性逐漸提高。事實上，國外已有募款網站的出現，而台灣的第三部門也有一些建立相關的募款機制，或在網站上提供募款的訊息。換言之，經由網路連結，第三部門能夠建立聯絡的管道、獲得相關資訊，並以更低的成本獲得更多資源。這對普遍受到資源短缺影響的第三部門而言，有其重要性與必要性。

根據 Burt & Taylor (2000, 2002, 2003) 的觀點，認為使用資訊通信科技，當能夠使組織更有效地滿足其策略性目標。而他們進一步對兩個英國第三部門組織 (Friends of the Earth, The Samaritans) 所做的一連串實證研究結果顯示，資訊通信科技的應用不但對組織塑造資訊流、利用知識、改造內部關係以及對組織內外關係的重新建立有所影響；另外，對其創新、價值和關係也造成改

變；更影響到資訊流與關係的整合。

從政策倡導的角度，第三部門主要可藉由三種途徑來進行電子倡導 (Nutt & Poland, 1999): (1)以 e-mail 為基礎的技術，例如個人 e-mail、討論列、新聞群組，與其他相關工具；(2)網際網路科技，例如網站、BBS、網頁等；(3)以及相關附屬科技，例如會議電話、視訊等等。第三部門在電子倡導應用技術上，則依組織的大小、類型和範圍，而有不同的應用。事實上，許多組織對網路連結可以跨越地理限制的特性感到驚訝，而且可以增加接觸民眾的機會；使用 e-mail 和傳真，以聯繫政策制訂者與媒體的方式，也逐漸為實務界所習用 (Rees,1999)。

因此，對第三部門而言，使用資訊通信科技不但具有獲取資源的經濟效益，可以較低的成本達成宣傳的效果；也有實務運作上的具體效果，藉由相關技術的運用，對組織績效產生影響。第三部門使用資訊通信科技，不但有其必要性，更是一股可預見的潮流。

二、第三部門使用資訊通信科技的潮流

資訊通信科技的發展帶給人類無限的可能，也為文明社會的發展帶來衝擊。事實上，資訊通信科技的使用在現今社會中已相當普遍，使用層次遍及大部分與社會計畫、

治理，和政治組織的活動，當然也包括在第三部門的各項活動。資訊通信科技也能夠運用到輔助現有民主運作 (Gronlund, 2001)。第三部門運用資訊通信科技似乎不僅已是潮流，亦為必然的趨勢。

現今第三部門運用網路，架設網站等運用資訊通信科技的情況，與過去相比，進展的幅度相當大。根據 GuideStar⁴ 與 Network⁵ 在 2004 年的研究調查⁶ 發現，在 4,804 個公益慈善受訪者中，已有 74% 公益組織使用網路吸引贊助者和潛在贊助者；另外 13% 的第三部門計畫增加此項業務。在連網組織中，網路的主要用途在重度使用網路者 (97%) 方面，運用網站與電子報提供訊息 (e-newsletter)；大部分第三部門 (91%) 在線上提供三種訊息：組織的一般訊息、組織的詳細訊息與組織聯絡資料。

另一項常見的網站內容，則是常見的捐款與志工招募 (volunteer solicitations)。第三部門利用網際網路，是因為比起傳統非網路模式，網路提供更便宜的捐款與志工獲取

(55%)、使既有與潛在的捐贈者更願意參與 (49%)，並促使既有與潛在捐贈者進行捐贈、擔任志工、參與活動等 (42%)。足見網際網路是吸引志工、募款與提高組織曝光率的良好途徑。

但第三部門亦有 e 化上的障礙。調查顯示，尚未連網者的主要原因是「員工不足」與「有其他更重要的業務」；其中，具弱勢背景者員工高達 7 至 8 成者，主要未連結網的原因是「員工不足」與「沒有必要」。如何將組織需求與資訊通信科技結合，並去除人力管理上的問題，將有助於第三部門的 e 化。

使用資訊通信科技的有無，成為第三部門資訊發展差異的來源。例如，在 Indiana University Philanthropy Center 的報告中顯示，許多 Indiana 的第三部門無法使用電子倡導方式表達他們的主張。與倡議有關的第三部門中，四分之三 (76%) 擁有電腦，三分之二的組織有網路連結 (66%) 或使用 e-mail (65%)，而不到一半 (44%) 的組織有

⁴ GuideStar 成立於 1994 年，是符合美國稅法 501(c)(3) 條款之公益團體，其資料庫提供了全美 85 萬家經由美國國稅局 (the Internal Revenue Service, 簡稱 IRS) 認可的公益組織之會務運作與財務資訊。

⁵ Network for Good 前身為 Helping.org，由美國線上時代華納、雅虎和思科創設建立的慈善網站，主要業務為協助公益團體線上捐贈與招募志工。

⁶ GuideStar 與 Network 邀請 91,799 家 GuideStar 電子報的公益組織訂戶在線上作答，使調查結果符合 e 化參與 (e-engagement)。共 6,434 人填寫線上問卷，回收率約 7%。詳細內容請見 http://www.guidestar.org/news/features/digital_divide.jsp。

專屬網站⁷。而非倡導型的第三部門擁有電腦、使用網路、e-mail 和擁有網站的比率則更低；英國在設置公眾上網設備上，也曾遭遇到使用率偏低、參與不足、無法解決公平等問題⁸。而 Tucker and Powell 也發現，第三部門的成員面臨到支持以傳統方式執行業務的文化，而縮減使用科技的可能；而部份第三部門雖然可能認知到科技的重要性，卻沒有實現計畫的打算（Chinn, Pryor, & Pryor, 2005）。這顯示第三部門本身資訊通信科技的使用上存有相當的差異。

從現況和經驗加以分析，第三部門使用網路和相關連結的比例，已逐漸提升，以資訊通信科技進行的相關業務比例也有增加，如提供訊息、捐款和招募人員等；但仍有許多組織基於缺乏需求、人力不足、經費短缺等因素，致未能使用相關技術。此類人員、資源等問題所造成的限制，對第三部門資訊通信科技、乃至於 e 化的發展，產生不確定性，成為第三部門 e 化上的一大隱憂。

貳、第三部門使用資訊通信科技之現況

第三部門如何應用資訊通信科技？其所認知的 e 化為何？本文依據約翰霍普金斯大學 ICNPO 分類⁹，針對 11 個主要類別所選出 11 個有架設網站經驗之第三部門進行訪問。其組織簡介如下：

一、運用資訊通信科技之第三部門簡介（以網站為主）

（一）台灣醫療改革基金會(<http://www.thrf.org.tw>)

基金會成立於 2000 年，為我國主要的醫療改革第三部門組織，其網站則成立於 2001 年。基金會不定時發動醫療議題，致力於改善台灣醫療改革環境，是台灣重要醫療改革政策倡議團體，基金會所屬網站運用資訊通信科技推動政策倡議，提供電子會訊、政府申訴管道、醫療爭議諮詢信箱等公益服務。曾運用網路民意調查，向民眾調查相關醫療議題的看法。

（二）民間司法改革基金會(<http://www.jrf.org.tw>)

司改會從 1997 年五月初正式完成財團法人登記後，致力於推動台灣司法改革；其網站成立於四、五年前，網站擁有中、英、

⁷ (<http://www.indiana.edu/~nonprof/results/npsurvey/inscom3.pdf>)

⁸ (http://www.npo.org.tw/PhilNews/show_news.asp?NEWSID=6248)

⁹ 約翰霍普金斯大學(Johns Hopkins University)所提之 ICNPO(The International Classification of Nonprofit Organization, ICNPO)著重於以經濟活動做為分類標準，將非營利組織歸類為 12 個類型，並細分成 27 個次級系統。

德、日等四種語言的網頁介面。司改會在運用資訊通信科技於會務方面，除了提供電子報訂閱、志工招募、線上義賣之外，另有線上監督、電子司法改革雜誌、和線上連署等功能。

(三) 財團法人婦女新知基金會(<http://www.awakening.org.tw>)

婦女新知基金會於 1987 年 10 月核准立案，主要任務為從事維護婦女權益相關之政策倡導。該會之網站於 1998 年成立，內容除了基本的組織簡介外，另提供電子報訂閱、留言版等電子方式，目的為傳遞會訊、匯集民意，喚起社會大眾對婦女議題關心。

(四) 崔媽媽基金會(<http://www.tmm.org.tw>)

崔媽媽基金會前身為崔媽媽服務中心(1989 年成立)，於高度使用並依賴資訊通信科技的第三部門，成立於 2001 年，但 1995 年即有網站。其運用的資訊通信科技有 WEB 網站、BLOG、BBS。資訊傳遞範圍極廣，形成廣大的網路族群。除運用資訊通信科技於租屋媒合系統、搬家優良網、線上的二手跳蚤市場之外，也提供線上租屋法律諮詢信箱、討論區、公益訊息託播和電子報訂閱服務。

(五) 財團法人勵馨社會福利事業基金會(<http://www.goh.org.tw>)

勵馨社會福利基金會的網站於 1999 年架設，網站功能豐富，除了電子報訂閱、討論區和勵馨雜誌精簡版，還有一般及社會組織較少嘗試的網路線上募款。更特別的是網站上設有「勵馨視訊專區」，不僅對內、也對外提供線上開會的軟體與服務。

(六) 荒野保護協會(<http://www.sow.org.tw>)

荒野保護協會在成立之初即架設網站，已具多年歷史，網站內容非常豐富，不僅提供電子報訂閱的服務，亦曾進行網路投票表決荒野新標誌、及環保相關倡議的連署活動。該協會的網站架設和維護完全由志工承攬，與一般的第三部門技術層面委外的經營方式有所不同。

(七) 財團法人國家文化藝術基金會(<http://www.ncafroc.org.tw>)

國家文化藝術基金會成立於 1996 年，網站也同時完成。基金會網站所提供之內容，包括文化藝術活動、補助、徵件等訊息和辦理；另外，也提供電子報的訂閱、展演活動登錄、求才啟事登錄、補助成果線上閱覽等服務，讓文化藝術團體有整合的平台做資訊交流。網站並設有接受其補助的調查計畫查詢，提供摘要等相關資訊，有助於藝術相關研究調查。

(八) 亞洲基金會(<http://www.afil.org.tw>)

亞洲基金會為國際性事務類的基金會，網站成立於 2001 年，透過網站使對該基金會有興趣的人有更深入的了解。舉辦的活動有線上報名機制。其網站的架設技術委外，而內容更新由會內人員，但是整個架構與配置，為會內人員與委外公司共同討論而成。

(九) 中華電信工會(<http://www.ctwu.org.tw>)

中華電信工會的網站與成立皆為 1996 年，網站架設和內容完全由會內的工作人員完成。網站內容豐富、即時更新，提供電子報訂閱服務、紙本快訊下載與電信申資考試輔導教材下載。

(十) 財團法人喜瑪拉雅研究發展基金會
(<http://www.himalaya.org.tw>)

喜瑪拉雅基金會研究發展基金會主要可為六大網站群：喜瑪拉雅研究發展基金會、台灣公益資訊中心、台灣 300 家主要基金會、公益圖書網、人人公益網、公益數位村等。其中，台灣公益資訊中心 (www.npo.org.tw) 為台灣 NPO 資訊交流的平台，於 1999 年對外開放，提供電子報訂閱、討論區、公益活動託播系統與最新活動登錄，非營利機構求才資料登錄和社福機構服務資訊管理系統。除了公益資訊中心，人

人公益網 (www.give.org.tw) 引進國外的點擊捐贈¹⁰，協助推動第三部門募款。而基金會依據「社會企業」理念所成立的「網軟」公司，則對外提供軟體與服務，募集基金會所需要的經費，也為國內第三部門之重要設施之一。

(十一) 世界宗教博物館

(<http://www.mwr.org.tw>)

世界宗教博物館由靈鷲山般若文教基金會協助，於 2001 年 11 月 9 日開館，並完成目前的網站。該博物館除了提供電子報訂閱服務和討論區等一般電子服務外，並運用大量的資訊通信科技展示展覽品，網站設有虛擬博物館、數位文物、虛擬聖境（世界宗教建築縮影）等網頁，以影音的新聞和電腦遊戲，與網友動態互動。

二、第三部門使用資訊通信科技的現況

第三部門如何應用資訊通信科技？由各國實務資料與深度訪談結果，得知第三部門對資訊通信科技的認知與應用，有以下數項：會員基本聯絡、資訊的管理與儲存、處理會務、諮詢與表決、政策倡議與議題的論壇平台等。茲分述如下：

(一) 會員之間的基本聯絡

¹⁰ 這個步驟的目的在於透過每天投票的方式，讓大眾選擇其喜愛而且覺得應該受到社會關懷的公益團體。在為期二個月乙次的票選活動結束後，得票數較高的前五家公益團體，將被安排放置於未來為期三個月乙次的「點擊捐贈」處，成為『人人公益網』新的受贈者。(<http://www.give.org.tw/ClickDonation/giveindex2.asp>)

一般組織成員間的傳統聯絡方式，大多藉由電話和通信等方式來交換意見。而資訊通信科技的優勢，即在於其聯絡成員的方式最簡單方便，且不受時間、空間的影響。例如：

「透過網站隨時讓會員瞭解工會的動態，因為我們會把最新的活動的內容和活動的目的和發生的事情，放在網站上讓他們了解，現在網站蠻普遍的。不管他們在上班或是放假在家裡，都可以透過網站，不僅是傳達訊息，還可以跟他們互動。」(I1)

「會透過電子報或是會員通知，讓他們可以知道網站有哪些最新的訊息更新。」(I5)

以組織溝通的角度，資訊通信科技增進了聯絡的便利性與廣度，並成為組織成員間聯絡消息的主要管道之一。經由電子信件與訊息的告知，使組織成員能及時聯絡，瞭解最新訊息，甚而互動。不過，

「會非特定的用 e-mail 發一些訊息給大家。在傳統電話和網站的使用上，對不同的群眾，也是不同的管道，最主要是互補，而不是互斥的。」(A5)

「針對特定對象會特別用電話聯絡，不過 e-mail 是基本散發訊息的管道。除此之外，會視活動做海報、DM。而利用 e-mail 聯絡組織內部、或是其他婦女團體和聯盟，這是非常基礎的，會將他們設為各個不同的群組，而電話聯絡是加強 e-mail 未聯絡到的部分。對於董監事之間的聯絡，也都是用電子郵件為主，電話為輔。宣傳工作、人員招募也是用電子郵件，配合電子媒體宣傳。主要還是在徵詢其他團體的意見。」(C5)

組織對不同的對象，必須採取不同的聯絡管道，才能夠擴大參與的範圍與數量。所以，訪談中的第三部門多將『以資訊通信科技聯絡會員』視為輔助聯絡管道之一，並依組織狀況不同而有運用程度上差異，且並不會完全排斥其他的聯絡管道。

(二) 提供資訊

資訊通信科技最受人重視之處，在於其具有直達性和便利性。經由相關連結，網路使用者將能夠瀏覽與搜尋結果有關的網站和網頁。備有相關軟硬體的第三部門就能夠運用網站或部落格等資訊通信科技，和所有使用網路的個人或團體相連結，而不需要費時

的傳輸或通知。第三部門主要有三種提供資訊工具：網站網頁、資料庫與部落格和電子報。

1.以網站和網頁分享知識：

網站網頁是第三部門建立資訊提供的正式管道。網頁能呈現靜態、動態的豐富資訊。只要按鍵一按，即可在網路上搜尋到許多相關資訊，並吸引查詢者加以閱覽。便利的連結增加非營利相關資訊傳播的機會：

「有人上 google 或 yahoo 打幾個關鍵字就可以找到你，發現網頁很豐富，下次就會進來把它當作公共議題的起點，若他發現你對這部分討論議題、內容豐富，他第一印象就會把這個網頁當作起點或諮詢對象，這對組織公共議題的經營有很大的幫助。」(D6)

經由網站的連結，網站擁有者便能將資料加以處理，提供相關資訊，經由議題喚起相關成員注意。例如司改會架設自己的網站，並將司法改革雜誌等文章資料放在網站上，作為知識分享之用：

「司法改革雜誌的文章內容都上網，這是一個公共財，我們是一個民間的團體，我們的資料基本上

都希望跟大家做分享，那最好的方式是我們架設一個網站」(B1)

資訊傳播和分享，將可吸引更多志同道合的成員進入組織、參與組織活動，或關心組織動態。資訊能力發展在相當程度上可以促進與增進組織的參與層面和影響力。

2.資料庫與部落格的建立

資料庫的建立，在第三部門資訊通信科技發展有重要意義。資料庫的建立可協助組織建檔、儲存與整理其內部有價值的各項資料，進行知識管理。藉由資料的儲存與利用，第三部門不但可以建立完整的資料庫，也能連結各個資料庫。

第三部門組織對此相當瞭解，例如：

「我們希望建構多一點的資料庫，可能包含人才資料庫、藝文經我們補助的計畫，都是電子化的資料庫，這是我們會比較充實資料庫的部分。而內部溝通的部分，還是希望用 e 化的方式，一方面是資料庫和資料庫之間做連結。」(G6)

「網站對我們來說有很多的功能，這或許不是我們最初的意願，不過我覺得它會漸漸變成一個資料庫功能，我們會內所有資料都在裡面，

人家要做司改議題的研究，一定要到我們網站裡面來。」(B3)

建立資訊豐富的資料庫，除了吸引其他對此議題有興趣的興趣外，也能夠建立第三部門在其相關領域的專業性與影響力。除此之外，資料庫的整合有助於第三部門的聯繫、合作與發動公共議題。部分第三部門，以現有網站結合部落格(blog¹¹)，有助於該組織網路社群的擴大並交換意見。

「blog 是一種網站編輯系統，它在 google 的搜尋系統是很快可以被找到的，而且很容易更新資料、設計版面，資訊發佈很快，可以不定時發送消息，而消息下方可以留言，當我引了你的資料，也會通知你，有些第三部門也有 blog，當做網站機制」(D3)

部落格的出現，更加速了第三部門建立網路資料。個人或組織不需具備網頁或網站設計的能力，只要利用免費或付費的部落格，即可建立專屬的網頁。因此，許多第三部門與相關團體逐漸開始使用部落格來建立網路資料庫。

3. 電子報的發送

不同於以往傳統郵寄，經由建立電子報和寄送電子郵件，第三部門定期傳送相關的活動訊息和資訊給相關組織成員與個人，目前已有第三部門建立與發送相關電子報。建立電子報發送的理由主要是：

「因為電子報是主動 push，把訊息傳給你。」(D6)

「電子報和快報有些資訊上的差異，像電子報是速度上發布訊息。快報是重要的理念、長遠的、和訊息架構，」(F5)

因此，受訪的相關第三部門多以主動而快速的電子報訊息系統，再配合上傳統報章雜誌或一般訊息，就能夠更有效地傳遞相關訊息，並影響個人參與活動的意願。

(三) 會務處理、議題表決與公眾諮詢

電子報、e-mail 等資訊通信科技的使用，對許多第三部門的會務或多或少產生部分改變。扣除對外界公文與聯絡的正式需求，組織在一般聯絡和較為單純的公文處理上，採用資訊通信科技的情況相當普遍。也可以電子報等多元管道的通知方式，使會員

¹¹ Blog 是 web log 的簡稱，大約五年前就出現在網際網路空間，它像過去的個人新聞台與網路文學，可以等著被路過的網路同好發現，也可以找到與自己有共同關懷的人。(吳韻儀，2004.9.1，從 E-MAIL 進化到部落格，CHEERS 快樂工作人雜誌，第 48 號)

與潛在的可能參與人員，以不同的方式得知相關訊息，增加相關消息獲得的機會。

「會透過電子報或是會員通知，讓他們可以知道網站有哪些最新的訊息更新。像跟其他分會也是用 mail 的公文做傳遞，比較省時、快速。我們工會內部都是透過 mail 聯絡比較多。」(I5)

在會務表決與內部投票問題上，由於網路安全性與法規相關規範等等的限制，除了少數第三部門，如靈鷲山文教基金會，針對電子投票和會議加以研究發展外，大部分的第三部門並無相關的規劃：

「我們有在線上投票選擇荒野新標幟。我們的努力這樣做、只要技術可行，我們是很 open。但是理事的部份，牽涉到網路認證的機制，因為內政部的人和法也都還跟不上腳步，我們沒有法源，也不會承認這樣的作法，所以並不會做。」(F7)

「有一個票選的功能，票選福利委員會，我們程式都已經寫上去了，現在在試用當中。因為我們行政中心受到大家表決、開會要到一個地方兩個小時不是很方便，所以在網

路上表決就好了。」(K7)

在不涉及法律關係的內部投票或表決項目上，或許仍有使用資訊通信科技的空間。相對於內部會議投票的限制，組織對外部投票諮詢方面，則是有相關的作法與經驗，協助第三部門在資料和意見上的蒐集，並具有一定的優點：

「有做過網路民調，比面訪、電訪成本低，可以很快蒐集民眾的意見。」(A7)

「重點是能不能夠表達意見。但是我們蠻常在業務討論的時候，譬如有一個活動要取名稱、或是出版書籍要取名稱，就會透過類似網路票選，像動腦會議、集思廣益，大家丟東西上來，進行票選，這是蠻常使用的。」(G7)

「我們連署或意見表達，會透過網站讓他們點選，就提供我們參考他們的意願，成效還不錯。」(I7)

「民意調查部份我們是有做過，譬如出草，台灣民眾對出草的看法；還有內在小孩，是我們的浦公英心理諮商做的，你可以上去填寫，看你的心理，是心理測驗的一種。我們會將資料拿來做分析。」(E7)

經由公開意見徵詢和民意調查，第三部門能夠獲得民眾或會員對相關政策的意見，有助於組織對情勢的判斷和因應，有效掌握民意動向，提升政策或相關作為的成功可能。

(四) 政策倡議的功能

第三部門的成立目的，往往基於社會目的或政策目的。以醫改會為例，主要目的即在推動相關醫療政策的立法：司改會的成立，也為了司法改革的目的加以推動。為此，第三部門常積極推動政策倡議，推廣其組織的創立目標和政策目的。

「因為我們是一個倡導團體，會藉由新聞或媒體曝光，形成政策倡導的壓力；至於網站方面，則是整體事件的需要，像之前九一年反對健保雙漲的時候，我們就有做一系列“看誰吃掉健保”的留言版，讓大家從不同角度來投訊息，希望形成一個監督政府的管道。政府會看，像是相關單位。我們也會將 e-mail 發給相關機關或媒體，」

(A6)

「我們傾向結合議題、共同的議題，社會需要的議題，現階段透過公聽會、研討會，再不然就是走向

街頭，引起媒體的報導討論，看能不能影響政府。我們當然有透過資訊通信科技，不管是蒐集資料、蒐集資訊，連結、串聯，相互的聲援，都有很大的幫助。」(I8)

議題導向的第三部門時常藉由揭發議題的方式，向大眾宣導理念，進一步迫使相關單位或政策規劃者參考其意見，試圖達成政策倡導目的，也促進政策變遷的結果產生。除了一般媒體的宣傳之外，資訊通信科技的使用也是宣傳的方式之一。不過，雖然網路是一種便利的工具，第三部門似仍較強調以傳統政策倡議方式，如街頭抗議、向民代遊說等面對面的倡議。並且認為，人際之間面對面的溝通是較網路更有影響力的。

「我想比較大的政策倡議，還是要回到比較實體的部分，可能之前有操作過，還是把網際網路相關、平台，當作工具性的東西，只是透過這個工具把它傳給我設定的對象。更進一步的政策倡議，假設是透過立法院民代，還是要去立法院辦會或是在談判桌上去做政策倡導。發 e-mail 只是讓支持者和群眾知道有怎樣的事情發生。很難說發個 e-mail 就做到政策倡議。」(D8)

由此可以發現，第三部門在應用資訊通信科技進行政策倡議時，採取較為務實的觀點，將資訊通信科技的政策倡導視為是一個過程。

(五) 相關議題的論壇平台

有許多第三部門網站是致力於整合社會議題，或是經營各類第三部門交流的平台，譬如公益資訊中心、崔媽媽基金會、苦勞網、南方社區文化網路等等，且透過公益託播系統，宣傳、交流第三部門的最新訊息。但是，缺乏一個能夠讓第三部門發表意見、和政府進行對話的綜合性公共論壇/平台。論壇平台的建立不但能節省溝通的時間與開會的成本、有效匯集社會的聲音，並凝聚社會成員的向心力和社會資本的建立。

「政府之前有辦過全國醫療改革會議，有建議提到因為參加會議的人數是有限的，而且成本是很高的，如果把這些開會的東西放在網路上面，瞭解政府的主張是這樣做的，也許一段時間，像網路公聽會這樣子，大家各界就會 po 意見，政府作一些回應。」(A10)

「若是團體和團體之間的溝通平台也很好，像留言版一樣，每個人都
有身份、代表發言。」(K10)

「有這樣的託播平台，讓將近十萬個訂戶收到訊息，對第三部門有很大的幫忙。」(D3)

「台灣公益資訊中心凝聚了一個社群，共同關心 NPO 議題的人，對我(們)來說是很大的價值，」(J6)

第三部門在網路論壇平台建立上，認為網路的便利與經濟，能夠促進社群和平台的建立，更能協助第三部門本身與議題聯盟的發展，而且能匯集許多具有相同理念的個人與團體，快速傳播相關訊息與理念，促使政府對相關議題提出回應。

參、第三部門使用資訊通信科技困境

第三部門在發展 e 化過程中，導因於本身限制，而逐漸出現許多不同的需求。而在需求滿足的實務發展過程中，也遭遇到許多的阻礙。相關研究(沈聖書，2001：51-53)指出，台灣第三部門發展科技措施的困難所在，包括：

1. 缺乏科技人員
2. 缺乏永續的服務提供者
3. 缺乏軟體能力
4. 缺乏長期的科技策略計畫
5. 非營利組織之間缺乏互動與合作等。

「運用資訊通信科技實現全民參政理想」研究發現：第三部門在 e 化過程中遭遇到部分的問題，可分為以下三種：

一、資金與資源困境

財務問題是第三部門在經營管理上最普遍遭遇的問題。由於第三部門的公益性與非營利性，使第三部門往往須依靠捐助。因此，在有限的資源下，第三部門常面臨成本問題的取捨：

「對於第三部門而言，經費是不足的，如果選擇不同的軟體，會造成成本過高的問題，而且，沒有電子設備的組織該怎麼辦。」(B8)

資訊通信科技的應用，難免造成第三部門資源的排擠作用，如果採用相關的技術與設備，則組織部分的預算與資金便必須移轉用途，對第三部門造成一項沈重的負擔，也是讓許多第三部門無法有效發展 e 化的重要因素。

二、人才與人力缺乏問題

人力問題和財務問題有相當的關連性。財物資源的缺乏，會影響到專職人員的雇用。除了專職人員的管理和人力撥用外，志工不足也是第三部門需要解決的限制之一。由於缺乏專職人員和志工的協助，第三部門在經營網站與使用技術上面臨很多問題。以

中華電信、亞洲基金會和喜馬拉雅基金會的經驗為例：

「因為一般的工會人力、經費上不像政府或企業那麼充裕，我們都只是客串性質，網站也不是很專業，我們還要做其他事情」(I10)

「我們以前有做 e-npo 的網站，但是現在已經沒有，不會再繼續經營，只剩下一些稿件在那邊，目前已經轉交給喜馬拉雅基金會去做。因為我們人手很少，它需要很多義工、做很多 research」(H8)

如同文獻所提到的內容，人力缺乏、經費不足與網路專業能力的欠缺，都使得第三部門在資訊通信科技的推廣和使用上遭遇到很大的限制，一些第三部門選擇放棄或減少資訊通信科技的使用，一些則不使用資訊通信科技工具：

「發現大家沒有使用網站的習慣，第一個是因為他們沒有維護網路管理的能力，另一個是因為 update 新的資料必須透過代管的廠商作溝通聯繫，要不然就是網站設計程式很困難，他們必須要有專業人員來做這些事，但是對於 NPO 來講，能夠有一個做文書處理正職的並不是

很容易」(J6)

由於管理人力和資訊人才的缺乏，第三部門無法以專業的管理方式獨立經營，必須依靠其他組織的協助始能維持正常運作。使得許多第三部門在一段時間的艱苦經營後，將原本已建立的網站關閉、閒置、縮減網路服務項目，或將網站交由其他組織運作，對第三部門在 e 化治理的發展產生相當負面的影響。

三、軟硬體設備缺乏的問題

除了財務與人力資源的需求外，第三部門建立與使用軟硬體時，往往會因為成本考量而產生應用上的困難。而人力的操作和使用也是難題。因此，如何使第三部門有能力使用資訊通信科技和相關軟硬體，為第三部門 e 化發展中的重要議題。

「我覺得三大部門中，第三部門是最沒有資源的，那企業家是不是說可以協助，然後政府是不是可以協助。對我們來說，若真的要全民網路化、電腦化，的確我們是最沒有資源把網路做好，我指的是硬體的部分，我覺得不管是企業或是政府部門需要一併的考量，不然它就會停頓，若缺了那一塊，全面性的腳步一定會放慢。」(B10)

「因為資訊的內容、跟系統的軟

體、跟硬體，三者是扣連在一起的，隨著資訊的成長，你必須有不同的資訊處理的系統，而資訊系統的更新，硬體必須有相符合的環境，因為資訊系統成長速率太快，相對更新費用會很高，的確造成困擾。因為系統方面的費用很高，所以我們很多東西沒辦法投入，而先停止，只能在基本硬體維修、系統維持費、通訊，就是網路上(T1)做最低限度的維護。」(G10)

第三部門由於資源不足，對軟硬體需求相當迫切。以第三部門而言，也希望政府或企業能夠提供相關協助，以解決第三部門的需求，

「如何合法使用軟體、和使用軟體的能力」(C10)

「在軟體方面，有些軟體價格不低，授權費是很高的，無法普及給每個基金會的人使用，只能慢慢按照每年的預算經費分出部分來做汰換。」(G10)

取得軟體使用權的代價很高，以第三部門的觀點出發，授權費用是一筆相當沈重的負擔，往往使第三部門在應用資訊通信科技時裹足不前。

肆、第三部門使用資訊通信科技之展望

隨著第三部門使用網路、e-mail 等資訊通信科技的情況逐漸普遍，反面問題也開始浮現。上節曾說明第三部門在資訊通信科技發展上主要面臨的困難為：財力、人力與軟體之欠缺。如單靠第三部門自立完成發展，可能力有未逮。故尋求與其他組織或部門聯絡，是第三部門資訊通信科技發展的選擇之一。

事實上，第三部門與其他組織或部門合作的情況相當普遍。以喜瑪拉雅基金會針對三百大基金會的研究顯示，只有 14.2%的基金會未與其他公益組織合作；70%與其他企業部門有長期或短期的合作經驗；此外，64.2%與政府有議題或活動的合作，主要的合作項目包括了政府經費補助、政府業務委託等等。(喜瑪拉雅基金會，2005:228-230)

因此，藉由與其他組織或部門進行合作，解決資訊通信科技發展問題，的確有其可行性。而在「運用資訊通信科技，實現全民參政理想」研究中，第三部門提到了合作的需求、方向與現有實例，也證實了跨部門合作的可能。

一、第三部門與政府的合作

在三百大基金會的調查中，32.2%與政

府互動的主要項目為接受政府補助，其次是政府業務委託、向政府倡議、受聘擔任顧問等等(喜瑪拉雅基金會，2005:228-230)。延伸到第三部門與政府合作，建立第三部門資訊通信科技運用能力議題上，政府可以補助第三部門的方式解決第三部門軟硬體缺乏的問題；第三部門亦可以倡議之方式，要求政府提供誘因，以鼓勵企業投入協助行列。

「硬體可以藉由整合企業力量的方式來加以進行。我覺得可以看政府預算，不一定要補助買電腦。除了硬體或網路設備購置，不一定買全新電腦，至少可以整合企業的力量，將他們淘汰的二手電腦整合給 NGO 使用，像這些資源再利用，是政府可以做，他只要呼籲就能夠整合」(C10)

「硬體的汰換對第三部門很重要，我們希望能提供更好的服務，所以這是崔媽媽很需要的。像青輔會提供的 100 MG 的硬碟空間，但頻寬效率非常差，對我們需求量不夠。像政府有些電腦硬體會淘汰，如果政府提供這樣的管道，捐贈給 NGO，相信就很好用。」(D10)

而實務方面，政府已有相關措施。青輔

會成立了青年事務 NPO 資訊交流平台¹²，提供第三部門網路空間，促進相關第三部門組織的資訊運用和發展。但對於一些較大型的第三部門組織而言，資源需求不僅止於基本的空間的硬體，軟體、頻寬和應用的需求同樣重要，如何解決第三部門進一步發展的需求，是第三部門與政府合作值得思考的問題所在。

「政府可以提供比較廉價的網路環境，因為用網路溝通傳遞訊息非常普遍，但是連線的速率蠻低的，連帶影響民眾取得資訊的速度，這是相對跟價錢有關，因為頻寬高、費用很高，所以第一個政府應作的是比較優質而低廉、快速汲取資訊的網路環境。」(G10)

在解決人力與資源問題上，政府可協助第三部門的人才訓練，或鼓勵民間提供協助訓練的資源，並補助組織必要的經費，以提升第三部門資訊管理的人力與能力，協助第三部門資訊發展。

「政府如何在各縣市多開一些電腦課程讓他們上，因為許多電腦課程只開在大城市，但是很多鄉鎮市需要上課，而且到大城市是很不方便的。」(C10)

「因為一般的工會人力、經費上不像政府或企業那麼充裕，我們都只是客串性質，網站也不是很專業，我們還要做其他事情，政府如果有心透過資訊讓工會更加蓬勃，應該多補助一些，讓工會健全、有專業的人員，或是財政上的補助，才有可能」(I10)

二、第三部門與企業的合作

除了政府直接鼓勵企業協助之外，第三部門亦可藉由與企業的合作或企業經費贊助加強 e 化工作，譬如由企業提供低價軟體、網路空間或更大的頻寬給第三部門使用。

「SEEDNET 代管我們的網站，免費提供資料庫、網頁空間。像我們各點有 VPN，SEEDNET 就用成本價幫我們做 智邦也有幫忙發電子報、捐款。」(E9)

「美國運通贊助給國藝會 Conveyor 系統的建構，用作博物館導覽，讓國藝會再贊助給國內需要的博物館界，這樣的方案已經兩年，像順益博物館也有在用，這樣算是蠻成功的案例。」(G9)

此外，第三部門藉著專業，可以提供企業或政府所需要的課程；或企業主動協助第

¹² 網址為 <http://www.enpo.org.tw/default.asp>

三部門培養相關人才，形成互惠模式；另外，經由訊息交流和相互支持的管道，使企業與第三部門組織互蒙其利，提升企業提供協助的意願和可能性。

「在商業部門的部份，我們主要是在宣導，或是他內部員工、顧客需要宣導服務，我會去做。因為 NPO 需要企業捐款或是透過他們的管道傳播出去，都會有一些互惠的合作。」(A9)

「通常對方有網站、電子報，我們會用交換方式做合作，我們會刊登他們的訊息、他們也會。」(K9)

「開放部分讓藝術團體或企業登錄一些相關藝文活動或是徵件訊息，或是藝文訊息讓他們登錄，等於是提供一個平台給他們。」(G3)

三、政府、企業和第三部門的跨部門合作

近年來，跨部門治理成為第三部門發展主要潮流之一。第三部門、企業和政府之間，原本有跨部門合作機制存在。舉例來說，喜馬拉雅基金會、台北市政府和惠普科技即共同合作，進行「公益數位村」計劃¹³、勵馨社會福利事業基金會接受政府委託進行數位落差調查、或是青輔會於網站上提供人才招募系統、免費的網頁空間供第三部

門申請。這些皆呈現出跨部門合作互惠的成效，也有助於解決第三部門 e 化不足的問題。

「那在跟企業合作方面，我們跟惠普科技、市政府、聯合勸募合作，這是很有趣的案子是公益數位村，我們在之中扮演居中、協調的角色，我們台北市政府設了一個公益數位村，就是讓一些 npo 組織，能夠在那邊作一些小型的訓練，他們可以借一些器材。」(J9)

在「公益數位村」的案例中，喜馬拉雅基金會以中介角色協助其他第三部門與政府和惠普科技合作，以進行合作和提供資源。另外，也有第三部門進行與其他部門共同合作、提供資源的相關事務：

「我們有補助資源彙整，不只政府機構、民間、企業的藝文補助，我們也會彙整起來，提供這樣的資訊。有一些活動，尤其是競賽活動，或是徵獎，就會希望跟其他組織和企業合作」(G9)

經由資源的彙整，讓第三部門能有效統整相關訊息，增進取得協助與支持的機會。鼓勵合作的作法，也可減輕第三部門執行任務上的資源負擔。在第三部門與政府關係部

¹³ 網址為 <http://www.e-village.org.tw/>，為改善「數位落差」的實驗專案，提供現場的硬軟體、小型會議及訓練場地，進行網路介面交流整合資訊工作，並提供資訊科技訓練課程，並輔導 NPO 透過網路進行服務工作。

分，也有組織提及，政府可以藉著倡導與監督的身份，來鼓勵企業和第三部門進行合作，由企業提供硬體設施供第三部門使用。

最後，以政策的角度出發，政府可與第三部門協力，幫助第三部門的電腦資料庫或網站建構，並將國外觀念引入（江明修，2002：114）；而受訪第三部門也認為，政府宜引進國外的經驗，以期真正協助第三部門：

「所以如果政府有心利用資訊通信科技協助 NGO，不只是 NGO，還有協助推動政治發展的進程，可以引進國外的經驗，做為參考是很重要的。」（C10）

對照英國政府以三方協力為未來施政的主要努力目標，與青年事務 NPO 資訊交流平台、公益數位村等實務經驗的證明，政府可考慮以跨部門合作的方式來解決第三部門的資訊通信科技發展問題，企業不但能從協助過程中獲得利益與社會形象，也能使政府在協助發展第三部門資訊能力建立過程中，減少資源提供的負擔。

伍、結語

資訊通信科技的運用為第三部門帶來許多改變，對第三部門日常運作造成深遠影響。以資訊運用和會務發展的觀點，第三部

門使用資訊通信科技有其必要性，在第三部門的實際運作上，也顯現於會務聯絡、資訊公布、會務表決與諮詢、政策倡議和論壇平台的設置上。然而，第三部門與其他部門相同，皆面臨資訊通信科技發展問題，包括人力、軟硬體和資源等困境，對第三部門的發展產生負面影響。如要有效發揮第三部門的社會服務功能，資訊通信科技的發展絕對不可或缺，第三部門可藉由與其他組織或部門的合作，獲得發展資訊通信科技的必要協助，解決資訊發展的困境，充分發揮第三部門的社會中道力量。（本文作者江明修為國立政治大學公共行政學系暨研究所教授，劉意詮為國立政治大學公共行政學系碩士生）

參考書目

- 江明修主編（2002）。**非營利管理**。台北：智勝出版社。
- 江明修、陳敦源、黃東益、莊國榮、蕭乃沂（2004）。運用資訊通信科技實現全民參政理想。行政院科技顧問組與資策會委託研究案研究報告，未出版。
- 江明修、鄭勝分（2002）。全球治理與第三部門，**中國行政**，73，71-96。
- 沈聖書（2001）。**紐約市立大學慈善研究中心 2001 國際研究報告-非營利組織的資訊與網路**。台北：喜瑪拉雅研究發展基

- 金會。
- 吳韻儀 (2004)。從 E-MAIL 進化到部落格。CHEERS 快樂工作人雜誌，48，138-140。
- 高子景譯 (2004)。英國學者提出目前「數位落差」政策需要修正。available at http://www.npo.org.tw/PhilNews/show_news.asp?NEWSID=6248，最後瀏覽時間 2005/08/31。
- 財團法人喜瑪拉雅研究發展基金會 (2005)。台灣 300 家主要基金會名錄 (2005 年版)。台北：財團法人喜瑪拉雅研究發展基金會。
- Burt, E. and Taylor, J. (2000). Information and communication technologies reshaping voluntary organizations? *Nonprofit Management and Leadership*, 11(2),131-143.
- (2002). Advanced networked technologies in the U.K. voluntary sector. *Voluntas*, 12(4), 313-326.
- (2003). New technologies, embedded values, and strategic change: Evidence from the U.K. voluntary sector. *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, 32(1),115-127.
- Chinn, S. J., Pryor, C. A., & Pryor, J. J. (2005)。The algos center:Information systems in a small non-profit organization., *Journal of Cases on Information Technology*, 7(2), 1-15.
- Coffman, S. E. (2004)。Have Charities Bridged the Digital Divide? Available at http://www.guidestar.org/news/features/digital_divide.jsp, accessed 2005/ 08/10.
- Gronbjerg, K. A. and Child, C. (2004)。Indiana nonprofits:Impact of community and policy changes. Available at <http://www.indiana.edu/nonprofresults/npsurvey/inscom3.pdf>, accessed 2005/08/15.
- Grönlund, A. (2001)。Democracy in an IT-framed society. *Communications of the ACM*,. 44(1),22-26.
- Peterson R. A., Balasubramanian, S. & Bronnenberg, B. J. (1997). Exploring the implications of the internet for consumer marketing. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 25(4),329-346.
- Rees, S. (1999)。Strategic choice for non-profit advocate. *Nonprofit and Vol-untary Sector Quarterly*, 28(1),65-73. Sage Publications, Inc.
- Zeff, R. (1996)。The nonprofit guide to the internet. New York: John Wiley & Sons.

資訊社會對生活品質之影響：從科技與文化的觀點探討



林子銘、莊敬民、林哲宇、連俊璋、施永裕

摘要

本研究從文化價值觀的觀點探討資訊社會化的程度對於人民生活品質的影響。近年來各國對資訊科技的日益重視，但資訊社會是否真能提高國民生活品質，學者間仍存在不同的見解。本研究主要從科技與文化思想的觀點，探討(1)資訊社會是否能真正達成提高生活品質的目標；(2)確認文化價值觀所扮演的角色。透過二階段研究（國家與個人兩個層級）發現，影響生活品質的因素，以「財富」影響最為顯著；關鍵的價值觀則包括「個人主義」、「男性主義」以及「儒家思想」。再者，有關文化價值觀對資訊化社會的影響，則是以「個人主義」最為關鍵。本研究建議，政府在重視科技硬體的投資的同時，國家人民的價值觀，更是決定資訊科技投資能否發揮其功效的重要關鍵因素。兩者必須相輔相成，才能夠正建構現代化的資訊社會。

關鍵字：資訊社會、生活品質、文化價值觀

The Impact of the Information Society to the Quality of Life : From the Perspectives of Technologies and Culture

Lin Tzu-Ming
Chuang Ching-Min
Lin Jhe-Yu
Lian Jiunn-Woei
Shih Yung-Yu

Abstract

Will the information and telecommunication technologies (ICTs) alone bring the fortune and happiness to us, or is it the way we make daily decisions based on our cultural values that really count? This research studies the influence of cultural values and the degree of ICTs' applications on people's economical and psychological well-beings. In recent two decades, many nations recognize the power of ICTs, but experts still cannot have conclusive evidences about the role of cultural values and the applications of ICTs on people's social and economical living quality. In order to find out the answers related to these issues in international level and individual level, this study designs a two-phase research. At first, relevant secondary data from various international institutions are collected and statistically analyzed. Secondly, a survey method was adopted to collect individual data from master students in National Central University's continuing education program and members of Taiwan's Rotary Club. In the international level, we find that the use of ICT and cultural values bears significant impact on income per capita and life satisfaction. However, in the individual level the impact of some cultural values is noticeable, yet the impact of ICTs is negligible. It implies that ICTs are becoming commodities when they are cheaply available. Once ICTs are available, it is our mind-sets, not technologies, that make us rich and happy.

Keywords: information society, the quality of life, cultural values

壹、緒論

近年來，社會的資訊化程度已成為評估一個國家現代化的重要指標。許多國家紛紛投入大量資金於資訊基礎建設，當今許多國家或城市更以其電子化政府的發展以及無線上網的普及程度自豪。然而其效益為何？政府官員若以為建立資訊科技體系就可以構築美麗新世界，是太過於天真的想法，台灣的電話欺詐與日本的網路集體自殺就是科技負面的應用。

國家建設最終的目的不外乎是希望提高政府運作的效率與效能，進而提升民眾的生活品質。基礎建設的投入固然有其重要性，但大量資訊建設資金投入，是否真能換來人民生活品質的提昇，國家能否會因為這些投資而創造經濟發展。本研究認為，除了硬體的投資建設外，更重要的是這個社會的「軟體」，亦即人民的思想能否同時教育與發展。好的資訊科技如果沒有有效的利用，並無法創造其附加價值。因此，在重視科技硬體的投資的同時，國家人民的價值觀，是決定資訊科技投資能否發揮其功效的重要關鍵因素。兩者必須相輔相成，才能建立理想的資訊社會時代。

為了深入了解上述的觀點，本研究分別

從世界各國的國家層次與台灣個人層次，探討資訊科技、文化價值觀、生活品質、及財富間的關係。透過本研究，期望能夠做為政府推動社會資訊化過程的參考。

研究結果指出，世界各國的發展中，有些國家有能力投入大量經費於資訊科技的發展，使資訊科技應用在社會各個階層的活動，舉凡供應鏈管理、電子化政府、資訊社會、電子商務等等。這些成功發展資訊社會的國家，除了在基礎建設的投資外，人民的文化價值觀更扮演著重要的角色，其中「個人主義」最為關鍵。個人主義強調個人要有獨立思考與創新的能力，要勇於接受新的事物，現今的社會，雖有創新才能夠創業競爭優勢，對政府而言更是如此，如果政府組織內的成員只知墨守成規，而不知站在為民服務的角度，思考如何提供良好便民措施，亦或改進組織的流程與效率，那麼光有電子化政府或資訊社會的口號是不夠的。再者，我國傳統的儒家文化強調埋頭苦幹的精神，卻抑制創新的思想，是否適用於現在高度競爭的社會，亦值得我們深思。本研究指出，受儒家思想影響的程度與國家經濟發展呈現負向的關係，意謂著，如果只是努力而沒有創新，對於知識運用與分享並沒有多大的效益。現今許多企業或政府單位均強調知識管

理的重要性，因而以大量資金投入在知識管理資訊系統的建構。但是藉由知識累積與分享的過程，能否產生更多有價值的知識，才是知識管理主要的精神所在。產品研發與國際行銷是我國隔開新興勞力密集國家的經濟競爭壓力的策略，因此，創新的使用資訊科技是國家競爭力的基礎。我國應該鼓勵政府各部門以創新的文化來應用資訊科技，才是重要而無形的基礎建設。

本研究進一步從台灣個人層次的角度探討。以中高教育、中高所得的群組而言，研究結果發現，影響生活品質的因素，以「財富」影響最為關鍵；而價值觀則是以「個人主義」、「男性主義」以及「儒家思想」扮演關鍵性的角色。然而資訊科技的使用，對於這些特定群組的財富與生活品質的影響，並不顯著。如果單純使用資訊科技於個人的事物，而沒有思考有效的運用資訊科技改善組織工作流程，我們並無法利用資訊科技來創造財富與改進生活的滿意。如何有效運用資訊科技於企業競爭優勢的提昇、政府行政效率與效能的改善，將是建立未來資訊社會的議題。

總之，本研究從國家與個人層次進行實證研究，結果指出資訊科技的投資應用與人民的價值觀息息相關。唯有兩者相益配合，

資訊科技才能夠真正發揮正面功效。

貳、文獻探討

一、資訊社會

資訊社會在 1980 年代中開始受到重視與討論，Martin (1988)認為資訊社會是種在生活品質、社會變遷及經濟發展各方面均極度仰賴資訊的社會。隨著資訊科技的進步和網路應用的普及更是改變了傳統的企業模式，企業從重視資本、原物料、交通等因素的策略轉變為強調知識創造與傳遞的資訊應用能力，這也造就知識經濟的來臨。但隨著資訊科技的造成蓬勃發展，開始出現數位落差 (Digital Divide) 議題，因為數位落差造成新的社會區別—資訊富人與窮人。

Landes (1998)曾經對各國經濟、制度、社會發展提出了結論是「文化造成一切差異」，但是本研究認為資訊社會的來臨對國民生活的品質，可能同樣有莫大的影響。美國商務部(U.S. Department of Commerce, 1999)曾提出數位經濟模型架構，認為網路的發展除了影響電子商務和企業組織的變革，更可能對經濟與社會帶來廣泛的影響。Harrison 和 Huntington (2000)認為現有的技術是新技術的來源，而技術能力則是經濟成長的來源，因此造成了富者愈富的現象。Porter

(2000)認為無生產力的經濟文化能夠持續存在，也是因為窮國無法改善知識與能力。民眾對知識了解不足，資訊的傳遞又慢，市場不活絡使得國外的投資活動也少，經濟與資訊社會化的程度的確存在的關係。同樣的，在資訊的世界中，人際溝通的方法產生了變革，知識的傳遞透過網路傳播到世界各地，不同的價值觀不斷接觸之下，個人對事物的認知就可能跟著改觀。

對於資訊社會的衡量方式，IDC (international digital center) 每年都會針對各國資訊社會的程度進行調查，以電腦基礎建設、資訊基礎建設、網路基礎建設、及社會基礎建設四項構面，共計 23 項指標，進行全球主要國家的評比，稱之為資訊社會指標 (information society index, ISI)。這項研究呈現各國國民的科技素養與教育程度，並且反應出國家對科技重視與接受的程度 (IDC, 2004)。

二、生活品質

「生活品質」為一種整合性的概念，可以由客觀性(objective)與主觀性(subjective)做為分類，客觀性的生活品質是以整體觀點，

大部分是以經濟指標做衡量；主觀性的生活品質則是由個人的感受來衡量，屬於心理精神層次(Booth-Kewley & Friedman, 1987)。WHO(World Health Organization, 1998)認為在個人的文化價值體系中，對於自己的生活方面的感受程度就是生活滿意。

根據上述的分類，可以知道生活品質的研究可以從國民經濟水準與主觀快樂的感受作為討論方針。許多研究都指出經濟所得是個人滿意感受重要的因素(Chatfield, 1977; Liu, 1980)。圖 1 可以瞭解財富的累積與各國快樂指數之間是呈現正向關係，但也包含階段性的關係。當經濟發展到達一定程度，快樂程度的增加速率會逐漸減緩。Inglehart 與 Klingemann 兩位學者 (2000)進一步對經濟成長與快樂程度做了分析，早期經濟的累積可以快速增加國民幸福快樂的感受，然而當經濟累積到一定程度，快樂指數增加幅度減緩。因為這些研究結果，本研究認為生活品質的探討不應純就單一個客觀或主觀的維度做驗證，而應該同時包含物質與精神這兩方面的分析，才能有效衡量生活品質。

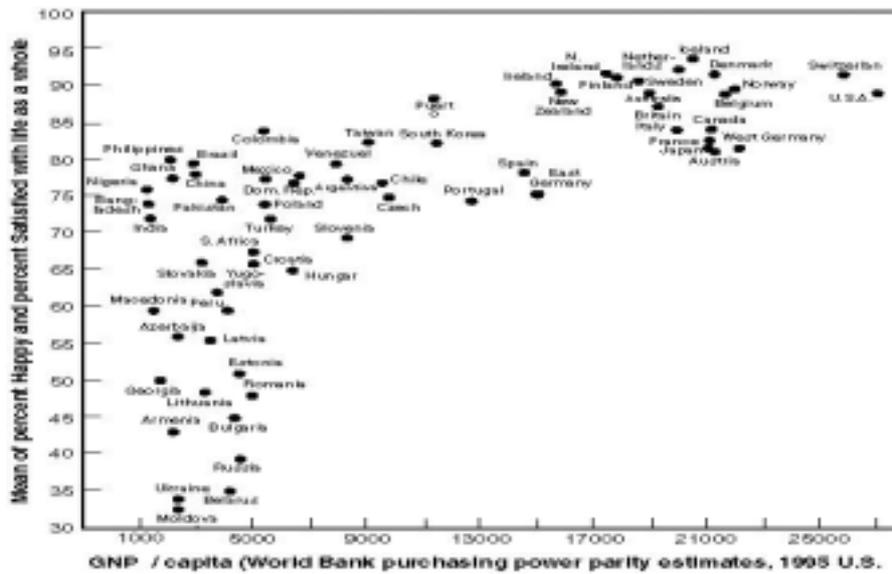


圖 1 經濟發展與快樂程度的關係

資料來源：(Inglehart & Klingemann, 2000)

三、文化價值觀

Hofstede (1980,1991)認為文化是特定社會中人們心智的集合，並可用以群分不同的群體，而價值觀為構成文化的重要元素。Adler (1983) 認為文化為一種思想的集合體，他用以區別不同群體的人們，而且當某人的生活方式有別於其它人時，他將被視為來自其它文化。文化並非與生俱來也無法獨立存在，而是經由學習和環境互動所產生的。對於文化的重要性，德國社會學者 Weber 指出，如果我們能從經濟發展的歷史得到什麼資訊，那就是幾乎所有的差異都是文化造成的(Landes, 1998)。

由於文化涵蓋範圍甚廣，像是 Grondona (2000)便以多達二十種的因素，來衡量各國之間文化的差別。Inglehart (2000)藉由傳統或理性、生存或自我表達，將世界各國的文化區分為四塊，藉由這樣子的分法來表現出文化的差異，Inglehart 認為這四個向度的劃分方法可以有效解釋一半以上的跨文化差異：傳統或理性、生存或自我表達。Hofstede 也發展出五種文化維度用以衡量各國之間文化的差異，在他早期的研究中，Hofstede(1980)認為文化的內涵可以由四個維度來比較，分別是權力距離 (power distance)、個人主義(individualism)、男性主

義 (masculinity)、與規避不確定性 (uncertainty avoidance)。在 1988 年，Hofstede 與 Bond 發展了第五個文化的維度儒家思想 (Confucian dynamism)。

參、研究架構與假說

一、研究架構

本研究分為國家層次與個人層次兩部份，其研究架構分別如圖 2 與圖 3。相關構念如表 1 所示。

本研究衡量生活品質的方法，國家層次上，採用 World Value Survey(WVS)最新公佈對 82 個國家所做的世界各國幸福感（生活滿意）指數作為對生活品質構念的衡量。在個人層次上，以 Diener 等人(1985)所發展的 Satisfaction With Life Scale(SWLS)的問項，以其問項對生活滿意度的測量作為生活品質構念的衡量。

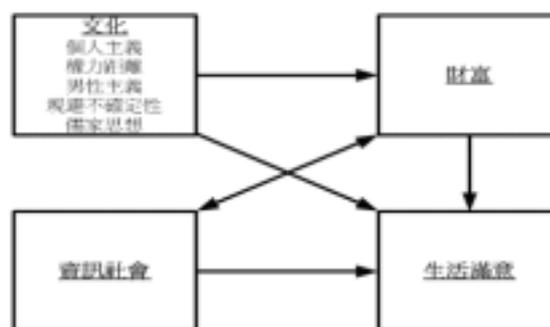


圖 2 國家層次研究架構圖

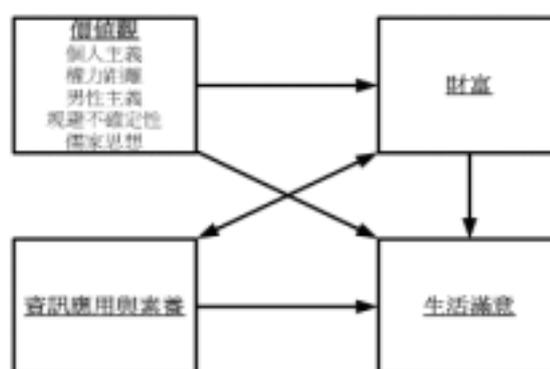


圖 3 個人層次研究架構圖

表 1 研究構念定義

構 念	定 義	參考文獻
文 化	心智的集合，並能夠用以群分不同的群體，而價值觀為構成文化的重要元素。	Hofstede (1980,1991)
資訊社會	資訊社會的衡量是了解國家國民資訊的素養與接觸使用資訊科技的程度。	IDC (2001)
財 富	具有所得或國民生產總值的通用涵義。國家財富能決定勞動生產力和從事勞動的人數。	Smith (1776)
生活滿意	生活滿意定義為個人衡量其對生活品質的滿意程度，其可與心裡快樂程度劃等號。	Veenhoven (1991)

二、研究假說

在上述二個層次的研究架構下，茲將本研究的假說整理如下（表 2 至表 7）：

表 2 資訊社會（資訊應用與素養）對財富的影響

假設一	層級	假說內容
【H1a】	國家層級	資訊社會愈高，則財富也會愈高
【H1b】	個人層級	資訊應用與素養愈高，則財富也會愈高

表 3 資訊社會（資訊應用與素養）對生活滿意的影響

假設二	層級	假說內容
【H2a】	國家層級	資訊社會愈高，則生活滿意愈高
【H2b】	個人層級	資訊應用與素養愈高，則生活滿意愈高

表 4 文化價值觀對資訊社會（資訊應用與素養）的影響

假設三	層級	假說內容
【H3a】	國家層級	權力距離愈大，則資訊社會愈低
【H3b】		個人主義愈大，則資訊社會愈高
【H3c】		男性主義愈大，則資訊社會愈低
【H3d】		規避不確定性愈大，則資訊社會愈低
【H3e】		愈具備儒家思想，則資訊社會愈低
【H3f】	個人層級	權力距離愈大，則資訊應用與素養愈低
【H3g】		個人主義愈大，則資訊應用與素養愈高
【H3h】		男性主義愈大，則資訊應用與素養愈低
【H3i】		規避不確定性愈大，則資訊應用與素養愈低
【H3j】		愈具備儒家思想，則資訊應用與素養愈低

表 5 財富對生活滿意的影響

假設四	層級	假說內容
【H4a】	國家層級	財富愈高，則生活滿意愈高
【H4b】	個人層級	財富愈高，則生活滿意愈高

表 6 文化價值觀對財富的影響

假設五	層級	假說內容
【 H5a 】	國家層級	權力距離愈大，則財富愈低
【 H5b 】		個人主義愈大，則財富愈高
【 H5c 】		男性主義愈大，則財富愈高
【 H5d 】		規避不確定性愈大，則財富愈低
【 H5e 】		愈具備儒家思想，則財富愈高
【 H5f 】	個人層級	權力距離愈大，則財富愈低
【 H5g 】		個人主義愈大，則財富愈高
【 H5h 】		男性主義愈大，則財富愈高
【 H5i 】		規避不確定性愈大，則財富愈低
【 H5j 】		愈具備儒家思想，則財富愈高

表 7 文化價值觀對生活滿意的影響

假設六	層級	假說內容
【 H6a 】	國家層級	權力距離愈大，則生活滿意愈低
【 H6b 】		個人主義愈大，則生活滿意愈高
【 H6c 】		男性主義愈大，則生活滿意愈低
【 H6d 】		規避不確定性愈大，則生活滿意愈低
【 H6e 】		愈具備儒家思想，則生活滿意愈高
【 H6f 】	個人層級	權力距離愈大，則生活滿意愈低
【 H6g 】		個人主義愈大，則生活滿意愈高
【 H6h 】		男性主義愈大，則生活滿意愈低
【 H6i 】		規避不確定性愈大，則生活滿意愈低
【 H6j 】		愈具備儒家思想，則生活滿意愈高

肆、資料分析

本研究之資料分成國家層次與個人層次兩個部份。國家層次上，採用次級資料分析法，以全球各研究機構所調查的資料做為分

析的數值，由迴歸分析判斷資訊社會與文化價值觀對生活滿意的影響，並使用 Pearson 相關係數做為判斷各構面間的關係程度，以進行假設的檢定。然而，世界各國的資料中，儒家思想的資料在 Hofstede 和 Bond

(1988)所公佈的資料僅有 23 筆，交叉比對完整資料的樣本僅餘 18 筆，並未能做出符合常態性的假設，故迴歸分析時，僅考慮文化價值觀的四個維度。

個人層次上，從文獻探討中，針對各構念挑選具有一致性且信度與效度達到一定程度之量表來進行問卷設計，並對中央大學在職專班學生以及扶輪社社員進行問卷調查，接著透過信度與效度檢定資料，最後，利用複迴歸分析進一步來驗證與探討，資訊應用與素養及文化價值觀如何影響生活滿意。

問卷回收的部份，在職專班一共發放 435 份問卷，扣除掉無效樣本以及部分限制後，最終有效樣本為 282 份，回收率達 64.82%；扶輪社的部份，一共郵寄出 228 份問卷，最後回收的有效問卷為 34 份，回收率達 14.91%，故本研究最終以 316 份有效抽樣問卷為資料分析來源。

一、信度與效度

本研究針對個人層次上，資料的回收樣本進行資料檢查，文化價值觀五個構面，以及生活滿意度進行信度檢測，採用 Cronbach's α 值來檢測，其結果如下，權力距離(0.811)，個人主義(0.848)，男性主義(0.760)，規避不確定性(0.756)，儒家思想(0.870)，生活滿意度(0.874)，各構念之 α 值

均大於 0.7，表示文化價值觀五個構面具有內部一致性，且生活滿意具有一致性。

接著對本研究進行回收樣本之收斂效度分析，因為因素分析中，因素負荷量 (loading) 需要大於門檻值 0.5 以上，因素分析之結果顯示，各問項皆收斂於單一構面上，因此本研究具有收斂效度。

二、研究假說檢定

(一) 國家層次假說檢定

1. 迴歸模式一：文化對生活滿意的影響

為了避免財富與資訊社會之間共線性的問題，因此在對生活滿意的檢測時，將各個自變數逐一檢測，因此模式一中以生活滿意(Y)為依變數，文化價值觀(權力距離 X1；個人主義 X2；男性主義 X3；規避不確定性 X4)為自變數，故可得到迴歸式： $Y = \beta_0 + \beta_1X_1 + \beta_2X_2 + \beta_3X_3 + \beta_4X_4 + \varepsilon$ 。依據複迴歸分析的結果顯示，整體迴歸模式呈統計顯著($p=0.031 < 0.05$)。自變數對依變數的整體解釋力為 16.2% ($\text{adj-R}^2=0.162$)。表示此迴歸模式的自變數(文化)對依變數(生活滿意)有一定的解釋力。迴歸模式一詳細分析結果如表八所示。

2. 迴歸模式二：財富對生活滿意的影響

模式二中以生活滿意(Y)為依變數，財富(X1)為自變數，故可得到迴歸式： $Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \varepsilon$ 依據複迴歸分析的結果顯示，整體迴歸模式呈統計顯著($p=0.000<0.01$)。自變數對依變數的整體解釋力達 34.4% ($adjR^2=0.344$)。由表 8 中可看到自變數（財富）對於依變數（生活滿意）的確有顯著的影響，支持本研究假說 H4a。

3.迴歸模式三：資訊社會對生活滿意的

影響

模式三中以生活滿意(Y)為依變數，資訊社會(X1)為自變數，故可得到迴歸式： $Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \varepsilon$ 依據複迴歸分析的結果顯示，整體迴歸模式呈統計顯著($p=0.000<0.01$)。自變數對依變數的整體解釋力達 32.7% ($adj-R^2=0.327$)。由表八中可看到自變數（資訊社會）對於依變數（生活滿意）的確有顯著的影響，支持本研究假說 H2a。

表 8 迴歸模式分析結果

模式一 依變數：生活滿意			模式二 依變數：生活滿意			模式三 依變數：生活滿意		
自變數	標準化 係數	P 值	自變數	標準化 係數	P 值	自變數	標準化 係數	P 值
權力距離	-0.226	0.251	財富	0.600	0.000**	資訊社 會	0.586	0.000**
個人主義	0.276	0.166						
男性主義	-0.022	0.884						
規避不確 定性	-0.085	0.580						
$R^2 = 0.244, adj-R^2 = 0.162, p = 0.031^*$			$R^2 = 0.360, adj-R^2 = 0.344, p = 0.000^{**}$			$R^2 = 0.344, adj-R^2 = 0.327, p = 0.000^{**}$		

註：* $p<0.05$, ** $p<0.01$

由表 8，可發現影響生活滿意的三個自變數，調整後的 R2 分別為文化(0.162)、財富(0.344)、資訊社會(0.327)，因此可得知財富是影響生活滿意最顯著的因素。

4.迴歸模式四：文化價值觀對資訊社會的影響

模式四中以資訊社會(Y)為依變數，文化價值觀（權力距離 X1；個人主義 X2；男性主義 X3；規避

不確定性 X4) 為自變數，故可得到迴歸式： $Y = \beta_0 + \beta_1X_1 + \beta_2X_2 + \beta_3X_3 + \beta_4X_4 + \varepsilon$ 依據複迴歸分析的結果顯示，整體迴歸模式呈統計顯著 ($p=0.000 < 0.01$)。自變數對依變數的整體解釋力達 49.1 ($\text{adj-R}^2=0.491$)。由表九中可看到自變數 (個人主義) 對於依變數 (資訊社會) 的確有顯著的影響，支持本研究假說 H3b

5. 迴歸模式五：文化、資訊社會對財富的影響

模式四中以財富(Y)為依變數，文化 (權力距離 X1；個人主義 X2；男性主義 X3；規避不確定性 X4)、資訊社會(X5)為自變數，故可以得到迴歸式： $Y = \beta_0 + \beta_1X_1 + \beta_2X_2 + \beta_3X_3 + \beta_4X_4 + \beta_5X_5 + \varepsilon$ 依據複迴

歸分析的結果顯示，整體迴歸模式呈統計顯著($p=0.000 < 0.01$)。自變數對依變數的整體解釋力達 83.1% ($\text{adj-R}^2=0.831$)。由表九中可看到自變數中資訊社會與個人主義對於依變數 (財富) 有顯著的影響，支持本研究假說 H1a 和 H5b。

6. 迴歸模式六：財富對資訊社會的影響

模式五中以資訊社會(Y)為依變數，財富(X1)為自變數，故可以得到迴歸式： $Y = \beta_0 + \beta_1X_1 + \varepsilon$ 依據複迴歸分析的結果顯示，整體迴歸模式呈統計顯著($p=0.000 < 0.01$)。自變數對依變數的整體解釋力達 81.4% ($\text{adj-R}^2=0.814$)。由表 9 中可看到自變數財富對於依變數 (資訊社會) 有顯著的影響。

表 9 迴歸模式分析結果

模式四 依變數：資訊社會			模式五 依變數：財富			模式六 依變數：資訊社會		
自變數	標準化 係數	P 值	自變數	標準化 係數	P 值	自變 數	標準化 係數	P 值
權力距離	-0.306	0.037	權力距離	-0.031	0.754	財富	0.904	0.000**
個人主義	0.432	0.005*	個人主義	0.216	0.028*			
男性主義	-0.153	0.157	男性主義	0.006	0.935			
規避不確 定性	-0.109	0.320	規避不確 定性	-0.042	0.545			
			資訊社會	0.733	0.000**			
$R^2 = 0.535, \text{adj-R}^2 = 0.491, p = 0.000^{**}$			$R^2 = 0.852, \text{adj-R}^2 = 0.831, p = 0.031^*$			$R^2 = 0.817, \text{adj-R}^2 = 0.814, p = 0.000^{**}$		

註：* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

7. 相關比較文化價值觀與財富之間的關係

本研究除了以迴歸分析文化與財富之間的關係外，尚以 Pearson 相關分析進行文化價值觀與財富的相關性分析，結果顯示，四個文化價值觀（權力距離、個人主義、男性主義、規避不確定性）中，以個人主義與財富之間呈高度的正相關（相關係數 0.723），而權力距離與財富呈現中度的負相關（相關係數 -0.690），規避不確定性亦與財富呈現中度的負相關（相關係數 -0.320）。

8. 相關比較文化價值觀與生活滿意之間的關係

本研究同樣以 Pearson 相關分析文化價值觀與生活滿意之間的關係，結果顯示，權力距離與生活滿意呈現中度的負相關（相關係數 -0.433），而個人主義與生活滿意呈現中度的正相關（相關係數 0.452）。

9. 相關比較文化價值觀與資訊社會

以 Pearson 相關分析文化價值觀與資訊社會之間的關係，結果顯示，權力距離與資訊社會呈現中度的負相關（相關係數 -0.632），而個人主義與資訊社會呈現中度的正相關（相關係數 0.659），規避不確定性與資訊社會呈現中度的負相關（相關係數 -0.299）。

（二）個人層次假說檢定

本研究接著針對個人層次的數個構念進行檢定，以驗證假設是否成立。以下將採用複迴歸分析的方式，來進一步確認各個構念之間的關係。資料分析結果整理如表 10 所示。

1. 迴歸模式一

模式一中以生活滿意（Y）為依變數，以資訊應用與素養，文化價值觀（權力距離；個人主義；男性主義；規避不確定性；儒家思想），財富為自變數，得到的迴歸式如下： $Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \varepsilon$

依據複迴歸分析的結果，整體迴歸模式呈現統計上的顯著，並且模式中自變數對依變數的解釋能力達到 30.6%（ $\text{adj-R}^2 = 0.306$ ）。觀察分析結果，自變數（財富、儒家思想、男性主義及個人主義）對於依變數（生活滿意）具有顯著的影響。支持本研究假說 H4b、H6j、H6h、H6g

2. 迴歸模式二

模式二中以財富（Y）為依變數，文化價值觀（權力距離 X1；個人主義 X2；男性主義 X3；規避不確定性 X4；儒家思想 X5）及資訊應用與素養（X6）為自變數，可以得到的迴歸式如下： $Y = \beta_0 +$

$$\beta_1X_1+\beta_2X_2+\beta_3X_3+\beta_4X_4+\beta_5X_5+\beta_6X_6 +\varepsilon$$

依據複迴歸分析的結果，模式二的整體迴歸模式呈現統計上的顯著 ($p<0.000$)。自變數對依變數的解釋能力為 20.9% ($\text{adj-R}^2 = 0.209$)。複迴歸分析的結果顯示，自變數 (個人主義，規避不確定性，資訊應用與素養) 對於依變數 (財富) 具有顯著的影響。支持本研究假說 H5g、H5i、H1b

3.迴歸模式三

模式三中以資訊應用與素養 (Y) 為依

變數，文化價值觀 (權力距離 X1；個人主義 X2；男性主義 X3；規避不確定性 X4；儒家思想 X5) 為自變數，可以得到的迴歸式如下： $Y = \beta_0 + \beta_1X_1 + \beta_2X_2 + \beta_3X_3 + \beta_4X_4 + \beta_5X_5 + \varepsilon$

依據複迴歸分析的結果，模式三的整體迴歸模式並不呈現顯著。自變數對依變數的解釋能力也僅為 0.3% ($\text{adj-R}^2 = 0.003$)。解釋力不足，故此迴歸模式並不成立。

表 10 迴歸模式分析結果

模式一 依變數：生活滿意			模式二 依變數：財富			模式三 依變數：資訊應用與素養		
自變數	標準化係數	P 值	自變數	標準化係數	P 值	自變數	標準化係數	P 值
權力距離	0.090	0.065	權力距離	0.020	0.702	權力距離	0.061	0.300
個人主義	0.127	0.018*	個人主義	0.311	0.000**	個人主義	-0.045	0.453
男性主義	-0.118	0.018*	男性主義	-0.056	0.295	男性主義	0.020	0.735
規避不確定性	-0.009	0.871	規避不確定性	-0.331	0.000**	規避不確定性	-0.092	0.142
儒家思想	0.156	0.005**	儒家思想	0.077	0.188	儒家思想	0.144	0.028
財富	0.426	0.000**	資訊應用與素養	-0.115	0.026**			
資訊應用與素養	-0.059	0.223						
$R^2 = 0.322, \text{adj-R}^2 = 0.306, p = 0.000**$			$R^2 = 0.224, \text{adj-R}^2 = 0.209, p = 0.000**$			$R^2 = 0.019, \text{adj-R}^2 = 0.003, p = 0.295$		

註：* $p<0.05$, ** $p<0.01$

4.相關分析—比較價值觀與生活滿意的關係

本研究以 Person 相關係數分析比較文化價值觀五個構面與生活滿意度之間的關係，其中，個人主義與財富呈現中度正相關

(相關係數 0.338)，男性主義與財富呈現低度負相關 (相關係數-0.212)，儒家思想與個人主義呈現低度正相關 (相關係數 0.217)。

5. 相關分析－比較價值觀與財富的關係

本研究以 Person 相關係數分析比較文化價值觀五個構面與財富之間的關係，其中，個人主義與財富呈現中度正相關（相關係數 0.343），男性主義與財富呈現低度負相關（相關係數-0.127），規避不確定性與個人主義呈現低度負相關（相關係數-0.295）。

伍、結論與討論

本研究的目的是主要以文化價值觀的觀點來探討資訊社會化的程度對於人民生活品質的影響。近年來各國對資訊科技的日益重視，但資訊社會是否真能提高國民生活品質，學者間仍存在不同的見解。本研究主要從文化的觀點，針對以下二個議題進行研究：(1) 資訊社會是否能真正達成提高生活品質的目標；(2) 確認文化價值觀所扮演的角色。以此為基礎，本研究主要透過二階段研究設計（國家與個人兩個層級）進行研究，並採用初級及次級資料分析的研究方法。本研究的結果建議：(1) 以資訊社會，文化價值觀，財富探討影響生活品質之因素：在個人層級，影響生活品質的因素，以「財富」影響最為顯著；價值觀則是「個人主義」、「男性主義」以及「儒家思想」；資訊社會對於生活品質的影響，並不顯著。(2) 以文化價

值觀探討資訊社會之因素：在國家層級，文化價值觀對資訊化社會的影響，以「個人主義」為影響資訊社會的顯著因素。茲將相關的討論整理如後：

一、影響生活品質（生活滿意）之因素

國家層級上，在過去的研究中認為財富是影響生活滿意重要的因素(Lee & Liu, 1988)。然而，經過次級資料分析後，財富此因素影響並不明顯，本研究推論可能因為本研究使用的 42 筆國家層次的資料多為全球各國財富較高的國家之故。

個人層級上，本研究經資料分析後，影響生活滿意的因素，以「財富」對生活滿意的影響最為顯著，這點符合曾敏傑(1984)與吳珮瑛及施伯宜(1996)等人的研究結果，認為經濟狀況是影響生活滿意的因素。接下來以文化價值觀的三個構念，「個人主義」、「男性主義」以及「儒家思想」為影響生活滿意的顯著因素。儒家思想方面，儒家思想愈高的個人，其生活滿意愈高。這是因為具備儒家思想的東亞民族，其生活態度包括有「知足常樂」、「安貧樂道」等等，對於生活滿意的提高具有正向的幫助。個人主義方面，由於個人主義愈高的個人，愈能夠肯定自我的價值與信任自我的決定，因此個人的生活滿意也愈高，符合本研究的推論；男性主義方面，資料分析結果顯示，男性主義與

生活滿意呈現負相關，符合本研究的推論—男性主義愈高，其生活滿意度愈低。這是因為因其社會充滿競爭意識，人際關係較女性主義社會來得不和睦與不友善，所以個人的生活滿意程度會較低。「資訊應用與素養」對於生活滿意的影響，並不顯著，可能原因在於，本研究抽樣樣本集中在碩士班以上的學歷，其背景相似，擁有一定程度之資訊素養，因此使得分析結果「資訊應用與素養」並無顯著的影響力。

二、影響資訊社會（資訊應用與素養）之因素

國家層級上，文化價值觀對資訊化社會的影響，以「個人主義」為影響資訊社會的顯著因素，因為個人主義愈高的國家，其文化鼓勵肯定自我價值，這些人往往也樂於應用資訊科技來解決日常生活問題，因此其資訊社會愈高。

個人層級上，文化價值觀對資訊應用與素養的影響，因為其線性迴歸模式整體並不顯著，並且解釋力過低，所以文化價值觀並無法影響資訊應用與素養。

三、其他討論

Carr (2003) 在 *Harvard Business Review* 發表的“IT Doesn't Matter”一文提到，當火車在歷史上出現時，那是對富人的奢侈交通工具，到了今日，火車成了世界上最普及每個

人都可使用的交通工具之一。同樣地，資訊科技亦然，從 1950 年代資訊科技初問世，世人對資訊科技的陌生，到今日網路世界的蓬勃發展，個人可以很容易地取得資訊科技之資源，因此，在可見的未來，相信應用資訊科技的能力將會成為每個人必備的基礎能力。本研究探討資訊社會對於生活品質的影響程度，未來甚至可能不再需要探討資訊社會這個因素，因為人人都將具備高程度的資訊素養。

本研究經過次級資料分析，探討國家層級之議題與假設，以及實際訪問受訪者，探討個人層次的之議題。研究貢獻如下，在國家層級中，以個人主義影響資訊社會為最顯著的因子，表示一個國家中的人民之個人主義愈高，資訊社會愈高，另外，國家的資訊社會愈高，帶來更高的生活品質，因此本研究建議，資訊化應多多落實於偏遠落後之地區與國家，幫助貧窮者使用資訊科技，以提升其生存能力，改善生活品質。

在個人層級中，個人財富愈高則生活品質（生活滿意）愈高，表示對個人來說，若其累積的財富較多，那麼相對來講，將擁有高的生活品質與生活滿意。在文化價值觀中，個人主義、儒家思想愈高，則帶來更高的生活品質（生活滿意），男性主義愈高，反而帶來更低的生活品質。因此，學習肯定

自我價值與增加個人自信，提升個人主義並不等於自私自我的觀念，有助於提升生活品質。另外，學習儒家思想，將安貧樂道與知足常樂的精神帶入生活中，安貧樂道的精神並不是要來限制積極進取之心，而是應同時具備個人主義與儒家思想，並且降低男性主義，提升為較謙遜，和睦的文化，如此一來對社會與個人的生活滿意將帶來正向的提升。(本文作者林子銘為國立中央大學資訊管理學系教授、莊敬民為國立中央大學資訊管理學系碩士、林哲宇為國立中央大學資訊管理學系碩士、連俊璋為南華大學資訊管理學系助理教授、施永裕為僑光技術學院資訊管理學系講師)

致謝

本研究感謝國科會計畫 NSC 94-2416-H-008-018 的經費支持，特此致謝。

參考書目

吳珮瑛、施伯宜 (1996)。生活品質衡量指標之建立－特徵價格法之應用。生活品質與經濟發展學術研討會。

曾敏傑(1984)。民生主義下經濟發展與生活素質之研究。中國文化大學三民主義學系碩士論文，未出版。台北市。

Adler, N.J. (1983). Cross-cultural manage-

ment research: The ostrich and the trend. *Academy of Management Review*, 8(2), 226-232.

Booth-Kewley, S. & Friedman, H.S. (1987). Psychological predictors of heart disease: A quantitative review. *Psychol Bull*, 101 (3), 343-362.

Chatfield, M. (1977). *A history of accounting thought*. New York: Robert E. Krieger Publishing Co.

Diener, E., Emmons, R., Larsen, J., & Griffin, S. (1985). The satisfaction with life scale. *Journal of Personality Assessment*, 49(1), 71-75.

Gronona, M. (2000). A cultural typology of economic development. In L.E. Harrison & S.P. Huntington (Eds.), *Culture matters*. New York: Basic Books.

Harrison, L.E. & Huntington, S.P. (2000). *Culture Matters: How values shape human progress*. New York: Basic Books.

Hofstede, G. & Bond, M.H. (1988), The confucius connection: From cultural roots to economic growth. *Organizational Dynamics*, 16(4), 4-22

Hofstede, G. (1980). *Culture's consequences: International differences in work-related*

- values. London: Sage Publications.
- Hofstede, G. (1991). *Culture and organizations: Software of the mind*. New York: McGraw-Hill.
- IDC (2001). The IDC/World Times information society index: The future of the information society. *The WorldPaper*.
- IDC (2004). IDC's information society index 2004. <http://www.idc.com/groups/isi/main.html>
- Inglehart, R. & Klingemann, H.D. (2000). *Genes, culture and happiness*. MIT Press.
- Inglehart, R. (2000). Culture and democracy. In L.E. Harrison & S.P. Huntington (Eds.), *Culture matters*. New York: Basic Books.
- Landes, D. (1998). *The wealth and poverty of nations*. New York: Norton.
- Lee, M.L. & Liu, B.C. (1988). Measuring socioeconomic effects when using income as quality of life indicator, *American Journal of Economics and Sociology*, 47(2), 167-175.
- Liu, B.C. (1980). Economic growth and quality of life: A comparative indicator analysis between China (Taiwan), U.S.A. and other developed countries. *American Journal of Economics and Sociology*, 39, 1-21.
- Martin, W.J. (1988). *Information society*. London: Paperback.
- Carr, N. G. (2003). *IT doesn't matter*. *Harvard Business Review*.
- Porter, M.E. (2000). Attitudes, values, beliefs, and the microeconomics of prosperity. In L.E. Harrison & S.P. Huntington (Eds.), *Culture matters*. New York: Basic Books.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: Edwin Cannan.
- U.S. Department of Commerce (1999). *Modeling the digital economy, understanding the digital economy: Data, tools, and research*. Washington, DC.
- Veenhoven, R. (1991). Is happiness relative? *Social Indicators Research*, 24, 1-34.
- World Health Organization (1998). The World Health Organization Quality of Life Assessment (WHOQOL): Development and general psychometric properties. *Soc Sci Med*, 46(12), 1569-1585.
- World Value Survey (2004). Subjective well-being rankings of 82 societies. <http://www.worldvaluessurvey.org/>

公務人員政策行銷能力之培訓： 以行銷資訊系統為例



傅岳邦

摘要

本文企圖探究行銷活動從私部門到公部門的實務應用，首先，藉由考量公共系絡因素，對傳統的商業行銷模式進行修正，建構政策行銷的模式，其次，由模式中的變項，強調政策行銷人員所需具備的專業知識與技術，最後，結合數位資訊科技，建立有助於公部門培訓制度的行銷資訊系統。

Training of Civil Service's Policy Marketing Competency： Example of Marketing Information System

Fu Yueh-Pang

Abstract

This Essay tries to explore the application of marketing activities from private to public sectors. First, it constructs a policy marketing model through the modification of traditional business marketing model concerning factors of public context. Second, it focuses on the professional knowledge and Skills marketing personnel possess by variables of the model. Last, it establishes a marketing information system linking information technology beneficial to training institution in public sectors.

壹、前言

我國公務人員培訓的相關事宜，主要被規範在《公務人員訓練進修法》與《公務人員訓練進修法施行細則》之中。在主導機關方面，《公務人員訓練進修法》第二條規定：

「公務人員訓練進修法制之研擬，事關全國一致之性質者，由公務人員保障暨培訓委員會辦理之。---公務人員專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練及前項所定以外之公務人員訓練及進修事項，由各中央二級以上機關、直轄市政府或縣（市）政府（以下簡稱各主管機關）辦理或授權所屬機關辦理之。---」

第三條規定：

「為加強公務人員訓練進修計畫之規劃、協調與執行成效，應由行政院人事行政局與公務人員保障暨培訓委員會會同有關機關成立協調會報，建立訓練資訊通報、資源共享系統；其辦法由協調會報各相關機關協商定之。」

近年來，在行政院人事行政局與公務人員保障暨培訓委員會的主持下，推行諸多公務人員的培訓計畫，如公務人員高等、普通暨初等考試與特種考試地方政府公務人員考

試錄取人員訓練、公務人員特種考試海岸巡防人員考試錄取人員訓練計畫、公務人員高等考試三級考試暨普通考試政風類科錄取人員實務訓練計畫、公務人員特種考試警察人員考試錄取人員訓練計畫、公務人員特種考試原住民族考試錄取人員訓練計畫等（公務人員保障暨培訓委員會，2006：http://www.csptc.gov.tw/html/news_See_more.asp）。至於培訓的類型，《公務人員訓練進修法施行細則》第四條規定如下：

「本法第二條第三項之各項訓練定義如下：

- 一、專業訓練：指為提升各機關（構）學校公務人員擔任現職或晉升職務時所需專業知能，以利業務發展之訓練，或為因應各機關（構）學校業務變動或組織調整，使現職人員具備適應新職所需之工作知能及取得新任工作專長，所施予之訓練。
- 二、一般管理訓練：指為強化各機關（構）學校公務人員一般領導管理、綜合規劃、管理協調及處理事務之能力為目的之訓練。
- 三、進用初任公務人員訓練：指對依公務人員任用有關法律規定進用或轉任，初次至各機關（構）學校任職人員所

施予之訓練。」

由該條文內容可知，我國公務人員的訓練分為專業訓練、一般管理訓練與進用初任公務人員訓練三類，其中自然以專業訓練項目最為關鍵，尤其身處當前的「知識經濟」(Knowledge-based Economy) 時代，如何藉由數位化的資訊科技推動組織學習，持續精進組織內部人員的專業知識與技術，已蔚為重要課題。以公部門而言，無論是「政府-企業」公共管理途徑或是「政府-公民社會」新公共行政途徑的「政府再造」(reinventing government)，都牽涉到官方組織與非官方組織的相互合作。在這類公私協力、公私合產的「治理」(governance) 過程中，愈來愈需要仰賴「政策行銷」(policy marketing) 活動，強化公、私兩造對公共政策的理解與順服，提高政策執行成果。我國類似的個案涵蓋了九年一貫教育課程、菸害防治法、台北市垃圾費隨袋徵收、台北捷運悠遊卡、限制使用購物用塑膠袋及塑膠類免洗餐具、宜蘭國際童玩藝術節、客家桐花祭等等，在在證明良好的政策行銷能力，已逐漸成為公務人員極需培訓的技能。

貳、私部門的行銷

行銷 (marketing) 本源自於私部門。本

節先介紹私部門的行銷內涵，包含其意義與模式。

一、行銷的意義

杜拉克 (Peter F. Drucker) (1973) 認為，行銷的目標在知悉與瞭解顧客，使產品或服務能夠適合顧客與自我推銷。理想上，行銷應該能夠造就顧客處於準備購買的階段，一切該做的是應只是將產品或服務準備就緒 (Drucker, 1973 : 64~65)。

美國行銷學會 (American Marketing Association , AMA) 認為，行銷是理念、商品、服務概念、定價、促銷及配銷等一系列活動的規劃與執行過程，經由這個過程可創造交換活動，以滿足個人與組織的目標 (李芝吃等譯，Peter and Donnelly, Jr. 著，2003 : 5)。

較完整周延而廣為接受的，係柯特勒 (Philip. Kotler) 依「交換」(exchange) 觀點所下的行銷定義 (Kotler, 1982 : 6)：

行銷是謹慎闡明的計畫的分析、規劃、執行與控制，與標的市場達成價值的自願交換，以完成組織目標。它大量依賴依據標的市場的需要與欲求設計組織的提供物，以及運用有效的定價、溝通與配銷去告知、激勵與服務市場。

二、行銷的模式

傳統上，行銷活動是由「產品」(product)、「價格」(price)、「通路」(place)與「促銷」(promotion)四大功能構成，又被稱為 4Ps (Snavelly, 1991 :

312~313)，乃是私部門行銷的重要工具，柯特勒據此提出一套著名的商業行銷模式，如圖 1 所示。

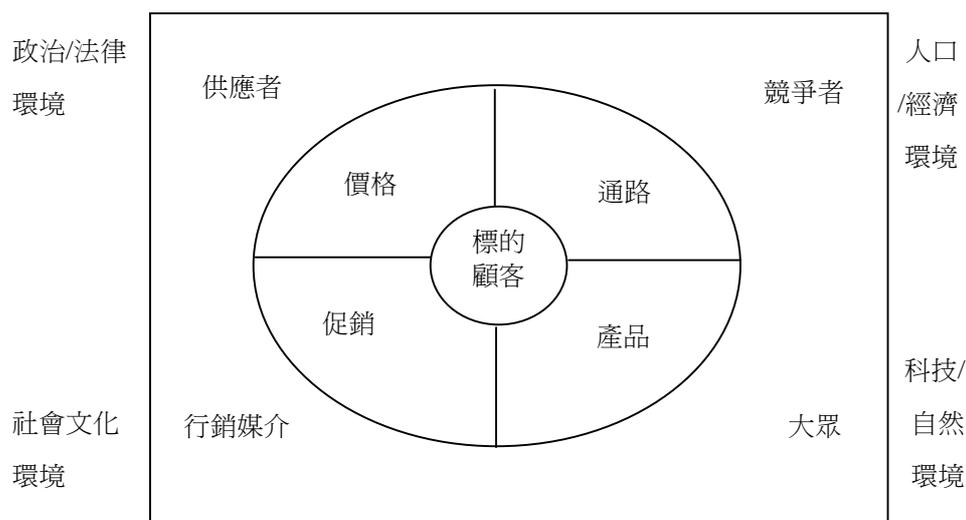


圖 1 商業行銷模式

資料來源：Kotler, 1988 : 76。

除了 4Ps 之外，柯特勒並進一步說明該模式的環境概念如下 (方世榮譯，Philip Kotler 著，1999 : 171~186):

1.人口環境

首先引起行銷人員感興趣的環境因素為人口，因為市場是由人所組成的。行銷人員尤其感興趣的包括：不同城市、地區與國家的人口多寡與成長率、年齡分

佈、教育水準、家庭結構、區域特徵與遷移等。

2.經濟環境

基本上，市場要有購買力也要有人，而在經濟體系中的購買力則與當期的所得、物價、儲蓄、借貸及可用的信用能力有很大的關聯，行銷人員必須明瞭所得與顧客支出型態的主要趨勢。

3.自然環境

行銷人員必須注意四種趨勢在自然環境中所帶來的威脅與機會，計有：原料短缺、能源成本的遞增、污染程度日益嚴重及政府在環境保護所扮演的角色改變。

4.科技環境

行銷人員必須密切注意下列各項科技發展的趨勢：科技改變的步調加速、無可限量的創新機會、差異頗大的研究發展預算、增加科技變動的管制。

5.政治/法律環境

行銷決策受到政治與法律環境發展的影響很大。此環境是由法律、政府機構及社會壓力團體所組成的，其對於社會中的各種環境與個人皆有所影響與限制，通常這些法律亦可為企業創造新的機會。

6.社會/文化環境

人們在一個特定的社會中成長而塑造了其基本信念、價值觀和規範。人們往往在不知不覺中吸收了世界的觀點，並以此界定了對自己、對他人、對自然界、對宇宙的關係。

參、公、私部門的差異

公部門與私部門的行銷內涵並不能劃上等號，原因在於兩者在成立目的與運作宗旨的本質存在相當歧異。大體而言，這些歧異可歸納如後 (Snavely, 1991 : 316~318):

1.政府機構對政策目標與標的顧客的選擇僅有有限的控制權

不像企業或非營利組織，政府機構的政策與服務取決於其外部。立法與行政機構做決策時會受到壓力團體、顧客、司法部門、其他行政機構以及一般大眾的影響。由於缺乏對政策選擇、服務與顧客的控制，政府機構會發現它們必須試圖滿足相互衝突的目標，因而最終所提供的往往是部分顧客並非全體顧客共同需要的服務。

2.政府機構擁有強制公民成為顧客與服務接受者的權威

公共機構被授權以強制顧客接受服務。

管制行為與強制順從或處罰違規是政府的主要任務。相較於公民-政府關係中的強制性，私部門與顧客的財貨交換是出於後者的自由選擇。雖然顧客有時候會覺得似乎是屈服於高明的廣告技術而購物，但是他們比較是被誘使而非被強迫去購買一項產品或服務。

3. 政府機構活動大量致力於有利於全民而非特定團體的服務分配

政府的作為至少在原則上是站在全體公民而非特定團體的利益。然而在實務上，眾所周知政策會為特定利益服務，政治人物會企圖圖利選民與有力的壓力團體，行政機構也會幫助政治人物提供財貨給與地方利益並培植他們的基本選民。

4. 公民對政府服務的償付一般與所獲服務類型與數量沒有直接關聯

政府向公民開徵的稅收與公民所獲的服務之間並無直接的關係。因此，很難計算出稅收與所獲公共服務價值間的比率。

肆、公部門的政策行銷

由前節可知，公共組織有其特殊的「價值架構」(value framework)，公部門的行銷

也隨之具有存在的獨特性。若全然採用私部門的行銷模式，的確無法完全適用於公部門（黃碩勛，民 94：33）。本節將探討運用於公部門的政策行銷的內涵，包含其意義、功能、原則與模式。

一、政策行銷的意義

莫克瓦 (Michael P. Mokwa) (1981) 認為，公共政策行銷須將公共組織視為行銷者，與人民從事溝通，並將服務傳輸給人民（顧客），使人民獲得所想要的利益（Mokwa, 1981：19~20）。

考夫曼 (Larry L. Coffman) (1986) 認為，公共部門之行銷乃是公共服務設計與民眾之間交換的雙向關係，從服務的設計、規劃、運送至民眾回饋，乃至於改變、再設計、再運送，是一種循環持續的過程（Coffman, 1986：5~6；陳芳玲，2003：14）。

柏瑪 (Hans Buurma) (2001) 認為，政策行銷是政府用來誘使社會行動者與政府進行行銷交換的一連串計畫與執行過程的總合，藉由發展及提供令社會行動者滿意的政策工具，以及要求社會行動者從事特定的社會行為和其它的交互活動，讓政府與社會行動者雙方都達成其目標（Buurma, 2001：1287~1300）。

丘昌泰（2001）認為，政策行銷是指政府機關提供一套讓市民需求得到滿足的行政服務，市民則以納稅、付費或其他成本支出的方式支持政府的公共政策，這是兩蒙其利的事（丘昌泰等，2001：317）。

張世賢（2002）認為，公部門利用行銷的觀念與活動，促使公共政策獲得公眾的接受與支持。行銷的觀念具有下列特質（張世賢，2002：<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-059.htm>）：

1. 供給與需求：政府或公部門提供民眾（或公眾、或公民）需求。
2. 交換：政府（或公部門）與民眾在行銷過程中，各自獲得其所要的價值。
3. 堅強意志力：行銷人員（或部門）主動積極貫徹行銷目的。

翁興利（2004）認為，基於後官僚主義典範，及民主行政與民主政策科學運動，欲建構顧客導向之公共組織，必須將產出之政策視為對民眾之服務，而服務之提供則以公民價值為準則。政策行銷人員一方面扮演倡導性角色，將政策實質內涵傳達給標的顧客群體，或是政策利害關係人；另一方面，則透過政策行銷機制與利害關係人進行政策對話，以使雙方得以理解彼此之意向與需求（翁興利，2004：216）。

綜言之，政策行銷可以簡單界定為（吳定，2006：338）：

政府機關及人員採取有效的行銷策略與方法，促使內部執行人員及外部服務對象，對研議中或已形成之公共政策產生共識或表示贊同的動態性過程，其目的在增加政策執行成功的機率、提高國家競爭力、達成為公眾謀福利的目標。政策行銷欲收實效，必須採取有效的行銷策略及方法，而策略及方法之有效與否，則須視時空環境變化而定。在當前時空環境下，政策行銷應當揚棄以往「為政不在多言」、「多作少說」的錯誤觀念。而代之以「多作多說」、「作多少說多少」，以爭取服務對象認同及支持的作法。就「內部行銷」而言，機關首長應採各種方式，讓內部執行人員建立共同「願景」（vision），相信某項政策的確「值得作」、「必須作」、及「只要努力就有希望作成功」。就「外部行銷」而言，機關行銷團隊或人員應採適當行銷工具，透過多元參與、溝通對話、宣導說服等作法，爭取服務對象支持並配合政策的推動。

二、政策行銷的功能

政策行銷可發揮的功能如下（丘昌泰，1998：34；翁興利，2004：217~218）：

1. 加強公共服務的競爭力

政策行銷可以提升公共服務的競爭力，競爭可以產生不同的選擇，有選擇就可以有所比較，有比較才能使民眾得到較佳的服務，故良性的競爭是使政府部門發揮效率的最佳策略。

2.建立良好的公共形象

透過市場機能中行銷廣告的運作，可以樹立公部門良好的公共形象，有助於相關公共政策的推展，爭取民眾的支持。

3.促使公共服務商品化

政府所提供的服務，可以透過行銷的方式予以商品化，使其能吸引更多民眾的購買與採納。而所謂的商品化就是將公共服務予以價格化，其中最具體的就是「使用者付費」的運用。

4.創造民眾的需求

政策行銷最主要的功能之一就是刺激消費者的需求，以購買公共服務。尤其在政府財源短絀之際，應可透過行銷來創造消費需求藉以增加政府財源。

三、政策行銷的原則

政策行銷單位及人員在進行行銷活動時，應把握以下政策行銷的原則，才能獲得行銷對象的信服，收到實際的效果（吳定，2006：338）：

- 1.公開原則：即政策制定過程應適時及適度的公開。
- 2.設身處地原則：即應站在行銷對象的立場，以同理心進行行銷，才能夠被對象所接受。
- 3.誠信原則：即所有政策內容與相關資訊，必須透明化且據實呈現。
- 4.可靠原則：即作任何政策承諾，均應設法兌現。
- 5.主動積極原則：即政策行銷單位與人員，應以前瞻及宏觀的眼光，主動積極的進行必要的行銷活動。

四、政策行銷的模式

如圖 2 所示，史奈夫利（Keith Snavelly）提出了一個在公共政策架構中的行銷模式，適用於稅務機構以及一般的政府機構，析述如後（Snavelly, 1991：319~323）：

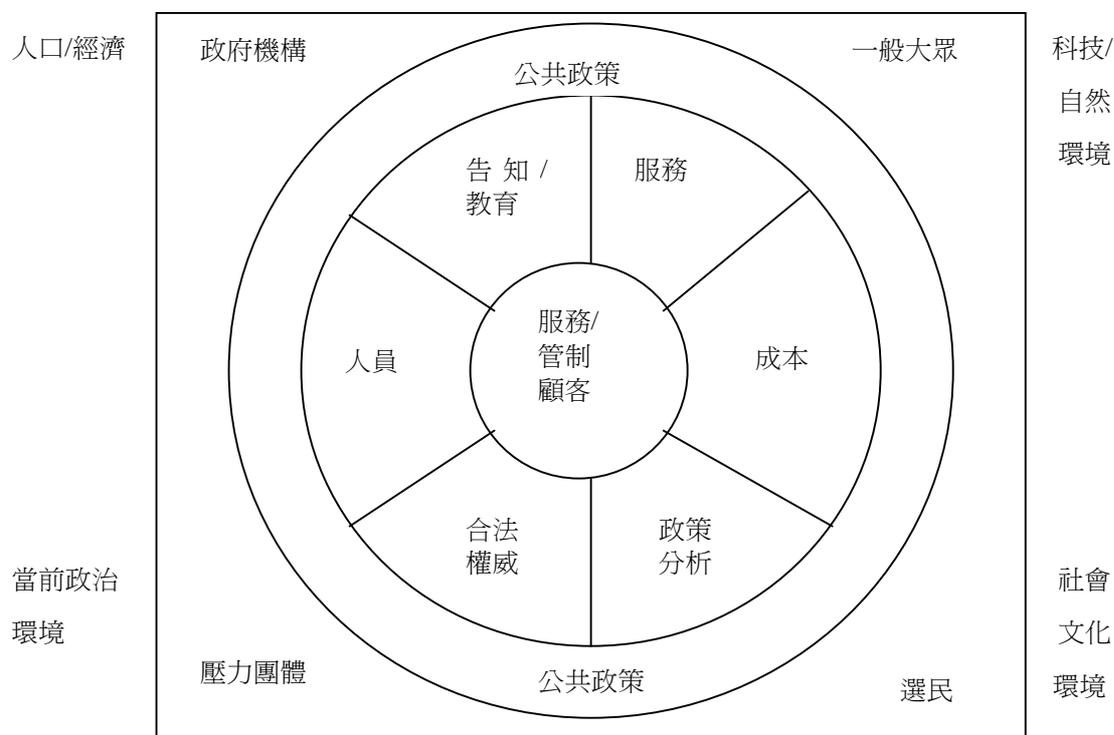


圖 2 公共政策行銷模式

資料來源：Snavey, 1991：320。

(一) 服務/管制顧客 (service/regulatory customers)

史奈夫利認為政策行銷的顧客，並非僅有民眾，即傳統企業行銷學所指的外部顧客，還囊括政策執行與制定的相關人員，如「立法人員」(legislators)、民選官員 (the elected chief executive) 與其他行政機構等所

謂的內部顧客 (楊晴宇，2003：47)。

(二) 政策行銷的工具

該模式的第二圈描繪出管理行銷的工具。史奈夫利主張將企業行銷工具中的 4Ps- 產品、促銷、價格、通路加以擴大為「服務」(services)、告知與教育 (informing & education)、成本 (cost)、人員

(personnel)、合法權威 (legal authority) 與「政策分析」(policy analysis)。也就是說，告知/教育取代了促銷、服務取代了產品、成本取代了價格與通路 (通路被列為計算提供給顧客的服務的成本時的一項因素)。除此之外，史奈夫利再加入政策分析、合法權威與人員等三項工具。茲將此六項政策行銷工具逐一析述如下：

1. 服務

由於政府主要是服務的主體，所以服務取代了 4Ps 中的產品。服務目標顧客為政策行銷之核心，前述政策執行的對象-民眾、政策規劃與制訂者、立法人員等，皆會影響到政策之成敗。其中政策執行的對象相較於私部門對於目標顧客的界定更為困難，因為公部門的服務對象差異性頗大；而在服務方面，政策行銷強調必須以服務的理念來代替單純的執行，進而改善公部門受到法律規章的限制妨礙其自主性及彈性，重新認知到公部門的擁有者是人民 (李承諺，2004：31)。因此，在政策行銷中最主要的核心產品為服務的理念，決策者要將其轉變成一般大眾可接受的服務，而不管是有形實體或是無形的。以政府政策的觀點而言，政府為達到政策目標，

而產出 (創造、設計) 的政策工具，如法律、法案、行政、命令、方案、計畫等 (李承諺，2004：33)，都屬於服務的範圍。

2. 告知/教育

史奈夫利以稅務機關為例，說明告知/教育比起促銷更能描述稅收服務的配置。促銷涉及有關產品的溝通知識，但稅收部門較顧及幫助其顧客瞭解技術知識的實體，他們致力於教育個人、政策制訂者、公司與專業稅務從業者，並告知他們立法與司法解釋的變遷。行政官員並不教育如何販賣服務而是授與公民知識，如此他們可以在被告知而非被忽略的基礎上與政府互動。相似地，政策制訂者可以依據最佳可得資訊而非政治訴求來從事決策行為。

所謂的告知與教育，就是透過公共組織的主動性、主觀、價值判斷的特質，與標的顧客溝通、教育民眾，最後獲得回饋，使標的顧客能獲得相關知識與充足的資訊，進一步滿足標的團體的需求 (李涇汝，2000：52)，其結果能否成功乃植基於大眾傳播媒體與人際管道和宣傳策略。同時，訊息的設計也相當重要，訊息是否能完整且成功地表達出

來，並告知或說服顧客，亦關係到溝通能否成功之要素。因此，行銷人員必須要能熟悉傳播媒體的流程與溝通的方式、安排傳播的程序表與控制預算等（李承諺，2004：33）。

至於告知與教育的工具，可借用私部門中之行之有年的幾項方法，概略區分為以下幾項：廣告（advertising）、直接行銷（direct marketing）、銷售促銷（sales promotions）、公共關係（public relations, PR）與人員銷售（personal selling），茲說明如下（黃俊英，1997：383）：

(1)廣告：一種將公司的產品或是活動經由主要媒體傳送給目標民眾的非人員溝通形式。其中主要媒體係指電視、廣播、報紙、雜誌、戶外看板、車廂廣告及標語（李芝屹等譯，Peter and Donnelly, Jr.著，2003：147）。廣告亦是一種有關創意的產品與服務，經由一個願意付出費用的企業，對其產品作非人際的表達及推廣（黃進春，2001：242）。

(2)直接行銷：與顧客進行直接的溝通方式，形式包括直接的信件、線上市場、型錄、電話銷售及互動廣告。與

人員銷售相似，直接行銷是由行銷人員與顧客互動對談，其目標是要產生顧客訂單、參觀商店或是進一步所需要的消息（李芝屹等譯，Peter and Donnelly, Jr.著，2003：147）。

(3)銷售促銷：乃指在短期間內刺激或提供誘因鼓勵購買。科特勒認為，銷售促銷包括各式各樣的誘因工具，且大部分皆屬於短期性質者，其目的在刺激目標顧客或經銷商對特定的產品/服務，產生立即及/或熱烈的購買反應（方世榮譯，Philip Kotler 著，1998：744），大抵上可分為三類（黃進春，2001：249）：

第一、顧客推廣，如樣品贈送、特惠券、折扣、贈品等。

第二、商業推廣，如購買折讓、免費產品、商品化補貼、推銷獎金、經銷商之銷售競爭等。

第三、推銷員推廣，如獎金、競賽、銷售大會等。

(4)公共關係：是一種非人員的溝通形式，係指公司企圖影響顧客、非顧客、股東、供應商、員工及黨派的態度、感覺及意見，一般稱為「公關」（publicity），係指組織的一種非付

費方式的非人員溝通，公司產品以新聞的方式傳送給主要的媒體（李芝屹等譯，Peter and Donnelly, Jr. 著，2003：147）。

(5)人員銷售：人員銷售是一種面對面的銷售方式，即組織利用告知及說服的方式使潛在購買者購買公司產品（李芝屹等譯，Peter and Donnelly, Jr. 著，

2003：148），亦是指有關銷售人力各項作業的分析、規劃、執行及控制等，這中間包含了銷售人力的目標策定、銷售人員的策略訂定，及推銷人員的遴聘、選用、訓練、督導及考核等（黃進春，2001：262）。

上述工具的優缺點如表一所示。

表 1 各項告知與教育工具之比較

行銷工具	優點	缺點
廣告	1、可同時接觸大量的消費者 2、有許多媒體可以選擇 3、可生動地描述公司及產品 4、有效率	1、會接觸到許多非潛在的消費者 2、公正性容易受懷疑 3、展露時間通常較短 4、總成本可能很高
直接行銷	1、可與顧客直接互動對談 2、可迅速瞭解顧客的意見與反應加以因應	1、給予顧客認知產品的時間較短 2、有時顧客的抗拒度較高
銷售促銷	1、有多種形式可選擇 2、可在短期內刺激銷售 3、易與其他推廣工具結合使用	1、只有短期的銷售效果 2、與減價有關的促銷可能傷害產品形象 3、容易被抄襲
公共關係	1、可信度高 2、可接觸或迴避其他推廣工具 3、可生動展示組織或產品 4、總成本可能較低	1、對訊息的影響力小 2、媒體不一定配合
人員銷售	1、面對面溝通，有立即回應 2、有機會與顧客保持長久關係 3、可讓顧客注意陳述或展示	1、單位接觸成本最高 2、銷售人員的僱用代表長期的成本承諾 3、銷售人員之招募、訓練及激勵費時 4、不同銷售人員的銷售技巧不同

資料來源：修改自黃俊英，1997：383。

3.合法權威

管制與政府服務通常是相伴而生的，所以必須視合法權威為重要的行銷工具。事實上，政府為了管理眾人之事，當然必須以某種程度的強制力量來執行政策與法令，至於強制程度的大小依據各國或各地方的授權情況而有所不同。所謂的權威性，就是特別指出政治權力的特質在於它具有某種程度的合法強制力，故政府依法行政亦是現代政府運作的基本要求之一，而政策是否具有合法性、正當性，也是民眾接受政策或服務與否的先決條件，具有上述這些特質的政策較能使民眾順服。為了達成公益的政策目的，政府亦應適當運用強制力量來執行其政策與法令，以達成使民眾順服的目標（李承諺，2004：34）。一項公共政策的推動要使民眾接受的先決條件就是必須具有合法性及正當性，所以合法權威有助於公共政策的推展（李浣汝，2000：52）。

4.人員

人員的重要性在於可提供民眾更高品質的服務，使顧客對於組織有良好的印象，因此必須對於組織中的成員予以培訓，俾增加組織人員的工作績效（李浣

汝，2000：52）。目前私部門對於人力資源的管理都是採取策略性的觀點，亦即將人力資源管理視為組織的資產，與其他資產等量齊觀（張添洲，1999：13~14）。而公部門的人力資源管理對組織內所有人力資源的開發、培育、甄選、薪資、教育、訓練、運用、升遷、職能調配、考核與管制、福利服務、退休撫卹，亦已做整體的規劃、職能教育與組織訓練、領導與管理等制度化的管理，已趨向於管制與發展並重（李承諺，2004：37）。不像私部門，政府所提供給民眾的主要是服務而非產品，故服務人員的技術影響顧客對服務的滿意度。為達最高績效，服務人員必須在其專業領域接受良好的培訓，如此他們可以告訴顧客其需要知道的事、具備良好發展的人際技術、當需要滿足顧客需求時擁有調整服務的自由。

5.成本

政策行銷模式中的成本即是社會價格觀念的引申，包括個人的投入、無形的成本，如：時間成本、努力程度及有形的成本，如金錢成本（李浣汝，2000：52）。

政策行銷的成本與一般商業領域中的價

格不同，政策行銷中購買者所需付出的成本大多並非金錢，而是時間、精神、生活型態的改變等，故制定價格不僅要考慮理性的行銷成本，而且更要配合組織特性、市場結構、產品設計、促銷與通路之成本來考量且該行銷成本會受到社會福利、責任等之影響；同時，從政府政策的觀點而言，政策的定價概念包括政策本身的成本與顧客所必須付出的代價。在使用者付費的原則下，價格應該是反應成本的考量下而訂定的，但大部分的政府很少以此來牟取利益。一般來說，許多政策並不會要求直接付費，而是由民眾透過納稅或使用金錢或非金錢的成本價格，表示對政府機構的支持（李承諺，2004：35）。所以政府在做政策行銷規劃時，應該考量以較少的支出來提供一定水準的服務，以符合成本效益原則，達到提升公部門行銷的目標，提供大眾對政府運作的知覺，改進政府服務品質與生產力（李承諺，2004：35）。

6. 政策分析

政策分析由於其對公共機構的政策制訂者的重要性而被包括在政策行銷模式之中。政策分析被描述為診斷、分析、執

行與評估等一系列的階段：診斷估定社會議題與計畫，並確認可能的目的；分析涉及評估替選政策的成本與利益；執行為政策的確實實行；評估則企圖預測執行的結果，將來自評估的資訊回饋到前三個階段。

綜上所述，以服務來替代企業行銷工具中的產品，乃是基於政府所提供的是服務而非商品；告知與教育主要是為了讓民眾配合政策的順利執行而非針對標的群體需求的單一考量；成本則隱含著通路與定價的雙重因素，乃是政府懷有社會服務的責任，是基於服務人民而存在的，運作的目的便是希望民眾能確實使用到其所提供的服務（通路），而服務所需的代價便是政府運作的資源所得（價格）；合法權威則是提供政策得以順利進行的有力支持；人員的重要性則是為了讓公共組織接收到來民間社會的期待；最後，政策分析主要是透過量化或質化的技術，以調整政策執行的腳步（楊晴宇，2003：47~48）。

（三）公共政策

圍繞行銷技術與服務/管制標的的是價值架構，行政官員必須確保人員瞭解公共政策價值。「行政主管」(executive directors) 必須清楚闡釋公共服務的價值，「高層管理者」

(top-level managers) 必須遵循該領導。

(四) 個體環境 (micro-environment)

公部門在推行政策時，必須考量到環境的因素，而環境又分為個體及總體環境。個體環境包括影響政策的主要社會力量。個體環境中的實體 - 政府機構 (governmental institutions)、選民 (voters)、壓力團體 (pressure groups) 與「一般大眾」(general public) 同時也是政府機構的服務/管制標的。因此，政策制訂者本身同時也是政策所服務和管制的對象，且來自社會的力量 (壓力團體、一般大眾、選民甚至是其他的政府機構) 也都會對政策產生影響 (楊晴宇，2003 : 48)。

(五) 總體環境 (macro-environment)

總體環境因素包含「技術/自然環境」(technological /physical environment)、人口/經濟環境 (demographic/economic environment)、當前政治環境 (current political environment)、文化/社會環境 (socio-cultural environment) (李浣汝，2000 : 52~53)。公部門在推動行銷方案時，必須掌握住趨勢的變遷，故對於所面臨技術/自然環境、人口經濟環境、文化/社會環境、當前政治環境時，應當保持高度敏銳性，迅速認知到環境的變化，才能正確回應顧客的需求

(楊晴宇，2003 : 48)。

伍、公部門的政策行銷資訊系統

綜上可知，一位優秀政策行銷人員的必備能力，是兼具對服務/管制顧客、公共政策、個體環境與總體環境的專業知識，以及熟悉服務、告知/教育、合法權威、人員、成本、政策分析等政策行銷工具的專業技術。良好的政策行銷能力，已逐漸成為公務人員極需培訓的技能。本文建議，如欲永續性地有效培訓公務人員的政策行銷能力，仰賴以數位資訊科技為主的知識管理，建立「行銷資訊系統」(marketing information system)，不失為值得參考的做法。

數位資訊科技包括了以電腦為基礎的資訊技術，尤其是「網際網路」(internet)。資訊科技是達成知識管理的工具，也是運作知識管理的硬體技術面。一般而言，資訊科技在知識管理中所能發揮的功能可以歸納為四方面 (陶元重，1996 : 21)：

1. 轉換 (conversion)

資訊以不同的形式轉換於各種設備之間，包括鍵盤輸入、文件掃描、語音辨識到螢幕顯示、印表機、傳真機及語音輸出等。

2. 儲存 (store)

資訊以不同的形式儲存於各式媒體，儲存的媒體有磁帶、磁片及光碟片等。儲存的形式可能是文字檔、結構性資料庫、試算表、影像、圖形、聲音等，這其中還有各式訊息的加密與解密裝置，以及各種便利的讀取方式。其目的是儘可能以最低的成本儲存大量的資訊於最小的空間，同時還能提供各種易於存取和處理的方式。

3.處理 (processing)

包括文書處理、算數計算、排序、會計系統核算、專家系統的複雜操作、以簡潔的電腦語言處理複雜的資料庫、立體圖形設計等等。處理的速度在可預見的未來將愈來愈快，而功能也將愈來愈強大。

4.通訊 (communications)

目前的資訊科技可以利用各種不同的通訊媒介，如光纖電纜、同軸電纜、電話線以及人造衛星等，將資訊即時地傳送至全球的每一角落。不論是文字、結構化資料、聲音、圖表、動畫或是影像，資訊科技都能毫不費力地以適當的「通訊協定」(communication protocol) 加以傳送。

以數位資訊科技在我國公部門的應用為

例，善用資訊科技推動業務電腦化及辦公室自動化，是政府推動行政革新、提高行政效率、精簡組織及人力的利器。其關鍵的主導單位，即為行政院研究發展考核委員會。該會以資訊科技為工具，致力推展公共組織的知識管理，其相關任務為：依據行政革新方案及國家資訊通信基本建設計畫，統籌推動行政電腦化，訂定政府資訊處理共同規範等策略性措施，結合民間資源推動役政、地政及國土等多項重大資訊建設計畫；協助推展醫療資訊網、工商管理等重要資訊系統，促使行政電腦化向省市、縣市及鄉鎮市區公所生根發展。另一方面，該會也負責訂定各部會資訊單位法制化等措施，協助各機關強化資訊單位組織及充實資訊專業人力；推動資訊安全管理措施，推廣資訊安全觀念，維護資料安全及保障民眾權益，並於民國 84 年建置該會的「全球資訊網」系統，藉由網際網路服務，提供各界有關行政革新、專案研究、施政計畫、及政府出版品等各項資訊，提供各界查詢使用，促進該會與產、政、學、研各界之互動溝通，加強研考學術研究發展 (行政院研究發展考核委員會，1996：20~23)。

在政策行銷的相關資訊方面，所有的公共組織皆需要成立一個有關行銷決策資訊的

「神經中樞」(nerve)，並且建構網路來收集有關組織整體行銷環境的資訊，此種網路便是所謂的行銷資訊系統。詳言之，行銷資訊系統是指相互關聯之人員、設備與過程的連續結構，用來收集、整理、分析、評估和分配有關的資訊，俾提供行銷決策者重要的、適時且正確的資訊(陳正男譯，Philip Kotler 著，1992：116)。傳統上，公共組織在資訊系統的使用上，並不太強調甚至忽略了此項功能在公共組織上所扮演的角色。在面對未來環境的不確定愈高時，如何掌握正確的資訊、瞭解民眾的需求、及客觀環境的變化，成為公共組織研究與管理上重要的課題。換言之，設計與運作一行銷資訊系統在公共組織上，是有其必要性。而此一行銷資訊系統應包括「外在環境分析」(External Environment Analysis)、「顧客行為分析」(Customer Behavior Analysis)和「內部行銷分析」(Internal Marketing Analysis)等三方面，茲分別探討如後(李長晏，1995：408~420)：

1. 外在環境分析

行銷決策通常深受機關組織外在的動態性、不可控制性的因素所影響。瞭解這些外在環境因素能使得機關組織預期許多改變，並且形成適應性的策略來反應

所產生的危機。當然資訊的需求將是影響機關組織是否有能力去因應這些危機或滿足市民需求的一大利器。特別是對前述政策行銷模式中有一關於經濟、文化、人口、政治法律、及科技趨勢等總體環境的分析，可對政府機關提供適時的資訊來做行銷決策。這些資訊可以透過有關次級資料的調查，如：政府的文件、機關記錄和統計資料、圖書館期刊雜誌和專家意見調查等，加以蒐集資料。

2. 顧客行為分析

顧客行為分析法在運用上較著重於「需求評估」(need assessment)，而不在意見表達。其基本假設為一個政府機關應瞭解民眾的需要，但因大多數民眾往往無法清楚界定需求的概念，也難以清晰地表達其需求和評估其需求的強度(Starling, 1988：130~133)。是以，政府機關的顧客行為分析成為公共組織上管理的工具，所要分析與決定的問題如下：

- (1) 誰是顧客？誰在實際上和機關的服務消費做交易或做決定？誰是這項服務的使用者？誰影響此項消費決策？
- (2) 顧客在找尋什麼？人民所獲得的利益

與實際上政府機關所提供的服務是否一致？

(3)顧客何時付費？偶爾購買什麼？人民或顧客通常是如何付費？

(4)顧客為何付費？人民或顧客直接購買機關服務的決策時，其基本動機是為何？

(5)顧客在何處付費？人民使用公共財的方式和偏好的所在是什麼？

(6)顧客如何付費？人民和顧客如何找尋和做選擇來付費於公共服務？

想要回答上述的問題，基本上應瞭解公民或顧客的行為、選取「標的市場」(target markets)和制定適當的行銷策略來滿足公民需求。這些資訊的取得可透過許多不同的行銷研究技術，包括直接訪問法、顧客動機研究法、電話訪談、個人面對面調查、及深度訪問等來達成。

3.內部行銷分析

主要是針對組織內部每一位成員(即內部顧客)進行行銷管理，讓每一成員均瞭解組織的任務、目標、策略和行動方案，以呈現出組織整體性的行銷。尤其組織內部之行銷人員在向其主管或上級

行銷公共服務計畫或方案時，必須要知道下列各問題，並透過溝通的效果來達成。

(1)你的主管應該做什麼？你的主管為何應該做？及你的主管應如何去做？

(2)你的行銷計畫是否依循你的評估結果？

(3)你應該簡潔扼要說明你所建議的計畫、方案與公共服務之優缺點，並詳述為何你的主管應該接受你的建議？預期效益為何？成本是什麼？有無值得考慮的危險？

(4)你必須有明確的指示行動，使你的主管瞭解到你所建議的計畫為何？

由於現代的行銷觀念強調策略性的規劃管理，在行銷方案或服務之前，必須針對主體、客體環境進行策略性思考。因此，可以策略性行銷觀念為基礎，配合「管理途徑：設計、執行、控制」，將史奈夫利的模式予以調整，建構出一整合性的政策行銷管理模式，作為公共組織政策行銷的方法，並將前述的行銷資訊系統一併納入，如圖3所示。

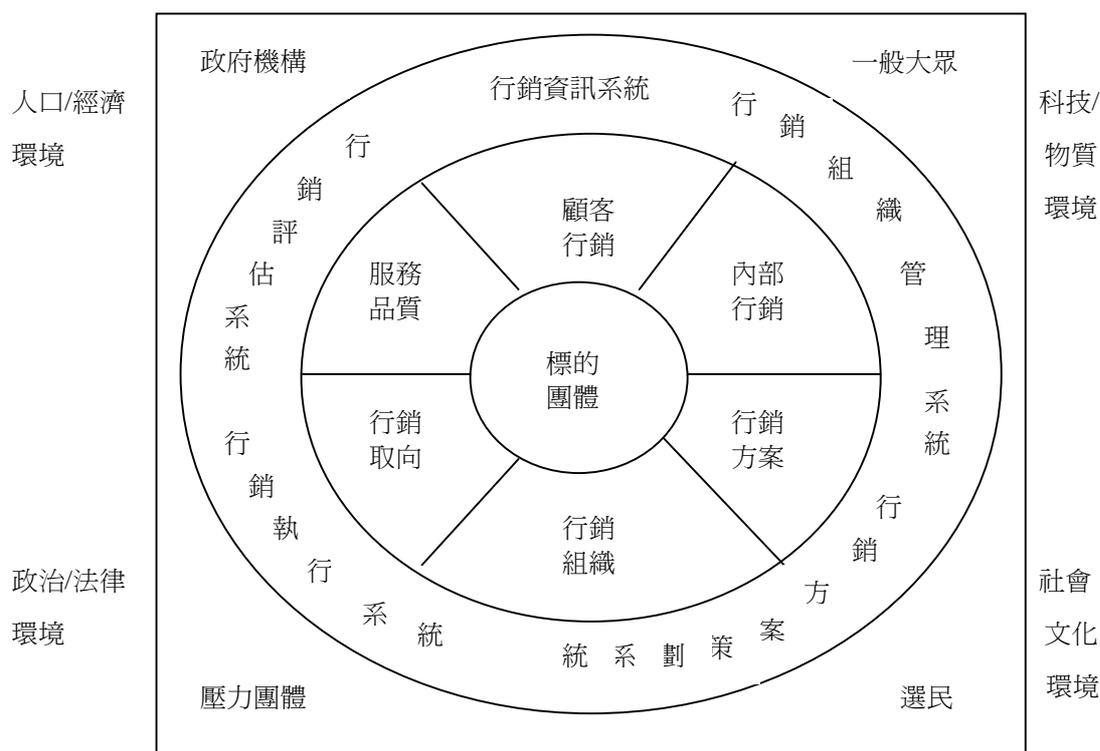


圖 3 公共組織整合性行銷架構

資料來源：李長晏，1995：407。

此一整合性架構，基本上可分為三大部分、五大策略。第一部分是組織行銷的設計，有策略一，行銷資訊系統之設計與運作，透過此策略尋找影響機關行銷之因素或創造有利的行銷情境，其方法有「外環境分析」(External environment analysis)、「顧客行為分析」(Customer behavior Analysis) 及「內部行銷分析」(Internal Marketing Analysis) 等；策略二，組織管理計畫過程，著重於「策略性行銷定位」(Strategic

Market Positioning) 和「行銷組織」(Marketing Organization) 之建立；策略三，組織行銷方案之促銷，強調「行銷取向」(Marketing Orientation) 和「行銷方案」(Marketing Programming) 的建立。第二部分是組織行銷的執行，則指方案或服務行銷的執行方法、步驟，此執行亦為策略四；第三部分是影響執行或服務執行後之績效控制，亦為私人組織中產品之售後服務，強調「服務品質」(Service Quality) 取向之控

制，此乃為策略五（李長晏，1995：406）。

陸、結論

長久以來，公部門在組織結構與管理技術上大量借鏡於私部門，雖然已司空見慣，可是無論就成立目的與運作宗旨以觀，公、私部門在本質上都有許多重大差異，這些組織結構與管理技術不能不根據公部門的系絡與需求予以調適。以行銷活動來說，私部門的四項行銷工具--產品、促銷、價格、通路等 4Ps 就應參考史奈夫利的觀點，改弦更張為服務、告知與教育、成本、人員、合法權威與政策分析等六項。

從史奈夫利的模式可知，公部門內的政策行銷人員應具備對服務/管制顧客、公共政策、個體環境與總體環境的專業知識，並熟悉六項政策行銷工具的專業技術。為精進政策行銷人員的專業知識與技術，需推動以行銷資訊系統為中心的公部門培訓制度，進而建立一個整合性的行銷架構。（本文作者為政治大學公共行政系博士，中台科技大學行銷管理系助理教授）

參考書目

公務人員保障暨培訓委員會（2006）。「最新訊息」。 http://www.csptc.gov.tw/html/news_See_more.asp。

方世榮譯（1998）。Philip Kotler 著。行銷管理學。台北：東華書局。

丘昌泰（1998）。市政府政策的宣導：行銷管理。公訓報導，80。

丘昌泰等（2001）。政策分析。台北：空中大學。

行政院研究發展考核委員會（1996）。全面提升行政效率-這一年（八十四年）的業務變革與成果。行政院研究發展考核委員會。

李芝屹、詹家和、施惠娟、簡明輝譯（2003）。J. Paul Peter and James H. Donnelly, Jr.著。行銷管理。台北：新文京開發出版股份有限公司。

李長晏（1995）。行銷觀念在公共組織管理上之應用。載於張家洋主編，公共行政的知識議題與新趨勢。台北：主編發行。

李承諺（2004）。公部門政策行銷理論於菸害防制法執行面之運用。逢甲大學公共政策研究所碩士論文

李浣汝（2000）。符號學應用於政策行銷之研究。國立政治大學公共行政系碩士論文。

吳定（2006）。公共政策辭典（三版）。台北：五南圖書公司。

陶元重（1996）。資訊科技對組織結構之影

- 響-一個整合的解釋架構。國立交通大學管理科學研究所碩士論文。
- 張世賢 (2002)。電子化政府的政策行銷。
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-059.htm>。
- 張添洲 (1999)。人力資源組織、管理、發展。台北：五南圖書公司。
- 陳正男譯 (1992)。Philip Kotler 著。行銷學原理。台北：台灣東華。
- 陳芳玲 (2003)。教育政策行銷之研究 - 以台北縣國民小學九年一貫課程之推動為例。國立暨南國際大學教育政策與行政學系碩士論文。
- 黃俊英 (1997)。行銷學。台北：華泰文化事業。
- 黃進春 (2001)。行銷管理學。台北：新文京開發出版股份有限公司。
- 黃碩勛 (2005)。悠遊卡政策行銷之研究。世新大學行政管理學系碩士論文。
- 翁興利 (2004)。政策規劃與行銷。台北：華泰文化事業。
- 楊晴宇 (2003)。台北市垃圾費隨袋徵收政策行銷之研究。私立中國文化大學政治學研究所公共行政組碩士論文。
- Buurma, Hans (2001). Public policy marketing : Exchange in the public sector. *European Journal of Marketing*, 35(11), 1287-1302.
- Coffman, Larry L. (1986). *Public-sector marketing : A guide for practitioners*. New York : John Wiley & Sons, Inc.
- Drucker, Peter F. (1973). *Management : Task , responsibilities, practice*, NY : Harper & Row.
- Kotler, Philip (1982). *Marketing for non-profit organizations* (2nd ed.) . Engle-wood Cliffs : Prentice-Hall.
- (1988). *Marketing management* (6th ed.). Englewood Cliffs : Prentice-Hall.
- Mokwa, Michael P. (1981). Government Marketing : An inquiry into theory, process, and practice. In Michael P. Mokwa and Steven E. Permut (Eds.), *Government marketing : Theory and practice*. New York : Praeger Publishers.
- Snavely, Keith (1991). Marketing in the government sector : A public policy model. *American Review of Public Administration*, 21(4).
- Starling, Grover (1988). *Strategies for policy making*. Homewood, Ill : The Dorsey Press.

政務官培訓途徑之探討

陳金福

摘 要

政務官主要負責決策，影響國家與民眾利益至大，如何培訓，使其勝任，格外顯得重要。本研究旨在透過文獻分析與實地訪談方法，達到下列目的：(1)釐清政務官與事務官之區別；(2)研析政務官之責任與所需能力；(3)比較國內外政務官培訓之途徑；(4)提出結論與建議，俾供參考。

本研究主要發現：在亞洲的新加坡係由執政黨由各界中找出合適人士參加國會選舉，再由優秀的國會議員中任命為政務官。在歐洲的英國實施內閣制，其政務官之培育係經一般國會議員--資淺部長--內閣部長等過程，相當嚴謹。而在美洲的美國則實施總統制，其政務官異動頻繁，造成管理問題，故政府曾為其辦理講習，以增進管理技巧。我國主要政黨為培訓政務人才，已經成立相關培訓機構或團體，新政府亦曾為政務官舉辦研習。本研究並提出下列建議：(1)在長期培訓方面，可分政黨、大學、立法院、行政機關、地方政治人才、企業界等六項；(2)在短期培訓方面，可分短期研習、與國外大學合辦研習、短期出國考察、拜訪相關人士、聽取業務簡報等五項。

關鍵詞：政務官、事務官、全球化、人才培訓、政黨

A Study on the Ways for Training Political Appointees

Peter Jin-Fu Chen

Abstract

The main responsibility of political appointees is to decide policy. Their decisions have a major impact on national interests and citizen well-being. This makes providing them with proper training so they can competently carry out their duties a particularly important issue. By analyzing the associated literature and conducting on the spot interviews this study aimed to achieve the following purposes: (1) Clarify the differences between political appointees and civil servants; (2) Study and analyze the responsibilities of political appointees and the abilities required; (3) Compare the training options available for domestic and foreign political appointees; (4) Provide conclusions and recommendations for reference.

This study found that: Within Asia, the political parties in Singapore look for appropriate candidates from all parts of society to participate in the parliamentary elections, with outstanding members of parliament chosen as political appointees. In Europe, England uses the cabinet model, in which political appointees rise through the ranks, starting as normal members of parliament and progressing to become junior ministers, and then cabinet ministers, in a relatively regulated process. In the Americas, the United States of America follows the presidential model. Frequent changes of political appointees leads to management issues, so the government holds workshops to improve their management skills. To develop and train political appointees, our country's major political parties have established related training organizations or groups. The new government has also organized workshops for its political appointees. The study also made the following recommendations: (1) For long-term training, the six categories are political parties, universities, the Legislative Yuan, administrative organizations, local political expertise and enterprise; (2) For short-term training, these can be classified as five categories include short-term workshops, collaborative training with foreign universities, short-term international inspection tours, visits to related personnel and listening to official briefings.

Keywords: political appointees, civil servant, globalization, human resources training and development, political party

壹、研究背景與研究目的

一、研究背景

政務官，亦稱政務人員，係指各級政府機關政治性任命之人員。日本多稱為政務官，英美國家稱為政治性任命者(political appointees)、政治性官員 (political officials) 或政治性行政人員(political executives)。(考試院，2000；人事局，1981) 政務官是一群居於政府組織體系頂層，掌握國家政策走向的高級公務人員。政務官的範圍有廣狹之別，但一般認知的政務官，係指狹義的政務官，即學理上的政務官，係指無任用資格限制，全隨政黨或政策更迭而進退的政治性任命人員。而廣義的政務人員，即現行法令規定的政務人員，除前述人員外，也包括有任期保障或與政黨更迭無關的政治性任命人員，這些人員亦有稱之為準政務官。(劉昊洲，2001)

我國自民國 89 年(公元 2000 年)5 月 20 日政黨輪替、政權轉移，因大量政務官卸職、就職逐漸成為常態，有關政務官之人事

制度問題，才開始獲得政府與社會的重視。誠如最近副總統呂秀蓮女士接受媒體專訪時所言，雪山隧道通車那天(民國 95 年 6 月 16 日)，歷任四位行政院長¹坐在一輛吉普車上，當時就想到「院長一吉普車，部長一拖拉庫」。她表示，2000 年政黨輪替後，因為太多人都排隊想要有機會登台表演，演變成這幾年有很多的行政院長。院長上任後會用自己人馬，部會首長不斷變動，整個行政院都大風吹，因為更迭太快、任期太短²，可能來不及熟悉狀況，就要換位子。(聯合報，2006) 李前總統登輝先生也提到：「台灣這六年來，很多發生的事情本身，領導很有問題。現在最關心的問題就是領導者的訓練。一個國家的領導人，要有宗教理想，且要培養幹練的行政人才，才是當務之急，這也是為何要辦李登輝學校的原因。」(中國時報，2006)

當政黨輪替執政成為常軌之後，更可以預期的發展趨勢是，此後治理政府的政務官勢必如美國一般呈現著「進進出出者」或是「政治陌生人」的現象。(施能傑，2006) 而政務官負責決策，影響國家與民眾利益廣大

¹ 包括蘇貞昌駕駛吉普車，與搭車的張俊雄、游錫堃、謝長廷共四位行政院長，如加上未出席的首任院長唐飛，新政府六年來共有五位院長，平均任期一年餘。

² 根據工商時報的報導，自從民國 89 年 5 月 20 日新政府上台六年以來，更換的首長多達 86 人，政務副首長達 100 人，總計 186 人。如果以 6 年共 72 個月計算，平均一個月更換 2.6 位政務官，平均一個月更換一位內閣首長。例如：經濟部長、財政部長均已到第六任，平均任期一年，不斷走馬換將，政策的周延及延續性都大有問題。

且深遠；如決策不當，將使國家與民眾遭受損失，因此，如何培訓政務官使其勝任，顯得格外重要。

二、研究目的

本研究之目的為：一、釐清政務官與事務官之區別；二、研析政務官之責任與所需能力；三、比較國內、外政務官培訓之途徑；四、提出結論與建議，俾提供未來政府與政黨辦理政務官培訓的參考。

貳、研究方法與過程

本研究所採用之研究方法包括資料蒐集方法、研究對象、資料分析方法。茲分述如下：

一、資料蒐集方法

本研究資料蒐集方法，包括文獻分析法與實地訪談法。

（一）文獻分析法

於95年7~8月間蒐集政務官培訓相關文獻，包括書籍、期刊、報紙、網站等，然後加以整理分析。文獻範圍則涵蓋政務官與事務官之區別、政務官之責任與所需能力、我國、新加坡、英國以及美國政務官培訓之途徑。

（二）實地訪談法

實地訪談法包含了研究者與受訪者相互

的經驗分享，成員主動提供其內在洞察、感覺和合作。(Neuman,2002)為加強研究內容信度，乃運用實地訪談法於95年7月間訪問曾經擔任政務官之前行政院勞工委員會郭副主任委員吉仁，討論政務官之責任、所需具備的能力與培訓之途徑。同一月間，另訪問擔任台灣師範大學總務長之侯世光教授討論政務官之所需具備的能力與政務官培訓之途徑、研習課程與所需具備的能力雙向細目表、短期研習計畫等。95年8月間則訪問台灣師範大學方崇雄教授、黃能堂教授洽談政務官培訓之途徑。同一月間，另訪問了行政院勞工委員會蘇副主任委員麗瓊、資深立法委員洪秀柱洽談政務官之責任、所需能力以及培訓之途徑。95年10月間訪問曾任考試院銓敘部政務次長、現任行政院人事行政局顏副局長秋來，洽談政務官與事務官之區別、政務官之責任、所需具備的能力與培訓之途徑。

一、研究對象

本研究之研究對象主要包括政務官，另亦涉及事務官。

二、資料分析方法

本研究所採用之資料分析方法包括比較法、歸納法。

（一）比較法

本研究運用比較法來比較政務官與事務官之區別、任命前與任命後培訓之比較、國內與國外政務官培訓途徑之比較。

(二) 歸納法

就研究目的與研究發現，歸納提出結論與建議。

參、研究發現

一、政務官與事務官之區別

政務官與事務官之區別最早始於英國，其後為各民主國家所師法，而成為普遍之分類。(吳容明，2004)法理上而言，政務官乃參加國家大政方針之決策，並隨政黨選舉成敗或政策改變而進退之公務員，無任用資格

之限制與任職之保障，例如行政院各部長、政務委員、政務次長；事務官則指依照既定方針執行之永業性公務員。事務官之任用係經由國家公開競爭的考選程序，所選拔出來的，並具有永業 (career) 之特質。(張家洋等，1995)

下列將進一步以職務屬性、功能、資格條件、任用方式、身分保障、價值取向、行為準則等七項，列表(如表1)說明政務官其與事務官兩者間的區別：(張家洋等，1982；張金鑑，1995；陳尚澄，1995；韓英俊，1982；施嘉明，1995；彭錦鵬，2002；蔡良文，2003；呂育誠、陳志瑋譯，2004。)

表 1 政務官與事務官的區別

序號	項目	政務官	事務官
1	職務屬性	擔任或參與國家政策及施政方針之決定，並肩負政治成敗責任	依據政策或施政方針執行，並依法處理行政事務，以實現施政之目標
2	功能	領導政治之進步，使政府成為民主的，故為政治上動力的來源。	維繫行政之間經常運作，使政府成為有效率，故為政治上安定的基石。
3	資格條件	無任用資格之限制	須具備一定資格條件
4	任用方式	在內閣制國家(如英國)，凡須由內閣總理或首相提名，經立法機關同意後任命者為政務官；在總統制國家(如美國)，凡須由	依照法定程序審定任用

		總統提名，經國會同意後任命者，或因政黨更迭而須隨而更動者為政務官。	
5	身分保障	隨政黨選舉成敗或政策需要而進退，不受文官制度之保障，並可隨時免職。	依照法定程序審定任用後，其公務員身分即受保障（永業），非依法不得黜免。
6	價值取向	效忠任命他們的上司（民選官員），相當重視對於政治哲學或民選官員、政黨的忠誠度，通常並不熟悉所屬機關的結構與運作狀況。	他們較不會支持長期看來不會成功的短期方案或者破例為之的政策，這種破例的政策會破壞效率或平等的服務輸送。
7	行為準則	以政治倫理為依歸，為民選首長及政策而效忠。	秉持專業行政、專業知識及行政倫理，須信守文官中立，為國家效忠。
8	對公職的觀點	對工作保持著短期的觀點與長期的政治忠誠度。	重視公共政策制定的持續性與穩定性，以及政策執行的一致性。

資料來源：張家洋等，1982；張金鑑，1995；陳尚澄，1995；韓英俊，1982；施嘉明，1995；彭錦鵬，2002，蔡良文，2003；呂育誠、陳志瑋譯，2004。

二、政務官之責任與所需能力

政務官係各級政府機關政治性任命之人員。其責任與所需能力分別說明如下：

（一）政務官之責任

1. 決策責任

政務官屬政治任命人員，負責政策之制定，因此必須隨政黨政治之更替而進退。（許毓園，2001）政務官受民意付託，有決策權力與責任。而在政策推動過程，事

務官涉入的程度逐步加深，發揮一定的影響力。事務官除依法行政外，有服從政務官決策的義務。（蔡良文，2006）

2. 集體責任

政務官為內閣之成員，與全體內閣共同擔負施政成敗之責任。故政務官須擔負集體責任。此亦有稱之為連帶責任。（彭康鎮，1997）

3. 政治責任

政務官須領導某一個機關的所有部屬推動施政，須承擔政策或政務督導之成敗，如果該機關所掌理的業務發生重大事故，抑或政務失當、政績不彰或違法失職等時，政務官則須擔負政治責任。(顏秋來，2006)

4. 倫理責任

政務官之負責決策，須以謀求全國民眾之福祉為依歸，有責任帶領社會往積極正面的方向發展，並兼顧弱勢優先原則，使社會安和樂利，而非以任何黨派或少數個人、利益團體為政策依歸。(許南雄，1998)

(二) 政務官所需能力

政務官如能培養所需能力，將會創新施政績效，並嘉惠民眾。政務官所需具備的能力可包括：

1. 政策規劃與績效評估的能力：規劃創新及周延可行福國利民的建立政績，並就政策執行績效進行評估。
2. 政策行銷的能力：將規劃好的政策，透過記者會、議會施政報告加以促銷，促使社會各界及民眾了解與配合。
3. 領導與溝通協調的能力：政務官必須透過卓越的領導與溝通協調能力領導其所屬機關的事務官貫徹執行其所規劃的新政策；並與相關機關首長或立法機關溝通協

調，使該政策能順利推動。

4. 危機預防與處理的能力：世事難料，突發事件的發生，常常不易防止，此時，有賴政務官臨危不亂，將危機的傷害減至最小，甚至能將危機轉變成轉機。
5. 全球化與跨文化的能力：經濟全球化的結果，使各地區或國家相互依賴與互補，跨文化的能力，使政策能獲得各國的支持與配合。
6. 預算分配與執行的能力：以分配本機關之預算作為政策規劃之後盾，並有效執行。
7. 國會關係的能力：行政與立法部門有效互動，使政策得到國會支持。
8. 組織學習的能力：一個機關的政策必須與時俱進，推陳出新，以配合當社會之需求，此必須由政務官帶領該機關成為學習型組織。

三、國內、外政務官培訓途徑之比較

茲以政務官任命之前、後比較我國、英國、美國、新加坡之培訓途徑。

(一) 政務官任命之前

謹就我國、英國、新加坡三個國家加以說明比較如下：

我國主要政黨為培訓政務人才，已經成立相關培訓機構或團體，包括國民黨的國家發展研究院與青年團、民進黨的凱達格蘭學

校與青年委員會、台聯的李登輝學校。(國民黨網頁，2006；大紀元，2006；民主進步黨網頁，2006；凱達格蘭學校網頁，2006；李登輝學校網頁，2006。)

英國內閣閣員多為牛津或劍橋大學的畢業生，(張世賢、陳恒鈞，2005) 其主要政黨或專設機構，或成立青年組織，培訓政治人才；工黨成立費邊社等黨團組織及青年聯盟等，保守黨則設立史文頓學院 (Swinton College) 以及全國性的青年組織，以培訓政治人才。由於英國實施內閣制，其政務官之培育係經一般國會議員--資淺部長--內閣部

長等過程，全部歷程約需十五年至二十年，相當嚴謹。(張佐華，1988) 許多國家政治人才的產生，都是出於某些偶然的機會，因為它們缺乏培養政治人才的機構；而英國的下議院，則被視為人才培養與政治家訓練的場所。(彭懷恩，2004)

新加坡係由執政黨—人民行動黨由在專業界、政府、軍隊、工會組織和學界等社會各界中找出合適人士參加國會選舉，再由優秀的國會議員中任命為部長、政務部長和高級政務次長等政務官。(明報，2006) 其詳細比較如表 2。

表 2 國內外政務官培訓之途徑比較表—任命之前

	我 國	英 國	新 加 坡	比 較
培 訓 情 形	國民黨成立國家發展研究院與青年團、民進黨成立凱達格蘭學校與青年委員會、台聯成立李登輝學校。	1.工黨成立費邊社等黨團組織及青年聯盟，保守黨則設立史文頓學院以及全國性的青年組織。 2.政務官之培育係經一般國會議員-資淺部長-內閣部長等過程，約需十五年至二十年，相當嚴謹。	由執政黨—人民行動黨由社會各界中找出合適人士參加國會選舉，再由優秀的國會議員中任命為部長、政務部長和高級政務次長等政務官。	主要均由政黨負責培訓政治人才。

資料來源：本研究依據本文參三 (一) 政務官認命之前之文字重點整理。

(二) 政務官任命之後

謹就我國、英國、美國三個國家加以說

明比較如下：

我國在 2001 年游錫堃被任命為行政院院

長時曾於當年分三梯次行政院人事行政局特規劃辦理「政府團隊研習營」活動，假台北市新生南路行政院人事行政局公務人力發展中心舉行。研習於6月末至7月中分三梯次，以中央機關各部會首長及副首長為對象，每梯次為期二日，研習內容包括：組織再造與知識經濟、部會間協調問題、領導與效率、行政立法兩院關係、媒體公關、分組研討、綜合討論。(游於藝，2001)

英國保守黨政府則委請國立政府學校於2006年9月11、12日為閣員辦理講習，並由資深閣員擔任講師，其課程包括：部會之政治領導 (political leadership in departments)、重大計畫之責任 (accountability for large programs)、立法運作(handling legislation)、媒體關係之運作 (handling relations with the media)、部長與高級事務官關係 (relations between ministers and senior civil servants)、個案研究與團體討論。(Peter Riddell,2006)

美國是實施總統制的國家，政務官主要由總統任命。政務官通常包括來自大學、法律事務所、商業界的專家，大多數原先在政治上是無名小卒，並且也沒有選舉勝利、服務於國會的經驗。(張世賢、陳恒鈞，2005)由於晚近美國總統對於文官體制的不信任，白宮想要增加對政策及人事權的集中控制

力，對政治任命職務乃有「數量增加、層級更低、更政治化與集權化」的趨勢。(任可怡，2006)在1990年雷根總統時代，政務官平均在位時間為1.7年 (Ban,Ingraham,1990)到2002年布希總統時代，政務官平均在位時間則為2-3年 (Chang,Jordn,Lewis,& McCarty,2003)，兩者均在3年以下。喬治布希 (George H.W. Bush) 總統內閣約有53%擁有高級學位，65%的閣員年齡超過50歲，有49%的政務官所管理的預算超過一百萬美金 (Michaels,1997)。在一項針對政務官與事務官主管聯邦計劃的評估顯示，在214項聯邦管理與預算局 (U.S. Office of Management and Budget) 所管考的聯邦計劃中，165項政務官主持聯邦計劃的平均績效略遜於49項事務官主持聯邦計劃的平均績效略約5-8個百分點。造成此一差異的問題的原因為政務官異動頻繁，累積成缺乏管理技巧的問題。(Gilmour,Lewis,2006)因此，政務官之在職訓練顯得相當重要。

眾議院政府改革管理委員會資訊與科技附屬委員會主席 (House Government Reform Subcommittee on Management, Information and Technology) 眾議員史帝夫·霍隆 (Steve Horn) 就提案要求就新任的政務官辦理訓練課程 (Friel,1999)。在2002年布希總統甫當

選時，指示聯邦管理與預算局以及聯邦人事管理局於同年 2 月 13 日與 26 日分兩梯次在華盛頓特區教育發展研究院舉辦為期一天的

講習。研習重點包括：國會關係、媒體關係、預算管理、領導藝術、部會間協調溝通。(Jason Peckenpaugh,2002) 其詳細比較如表 3。

表 3 國內外政務官培訓之途徑比較表—任命之後

項目	我 國	英 國	美 國	比 較
辦理日期	2001 年 6 月 30 日~7 月 1 日、7 月 7~8 日、7 月 14~15 日，每梯次 2 日	2006 年 9 月 11、12 日，每梯次 2 日	2002 年 2 月 13 日與 26 日分兩梯次，每梯次 1 日	我國最早辦理，其次美國，再次為英國。每梯次 1~2 日
地點	台北市，公務人力發展中心	倫敦市，國立政府學校	華盛頓特區，教育發展研究院	均選定於首都辦理
主辦單位	行政院人事行政局	國立政府學校	聯邦管理與預算局以及聯邦人事管理局	多由人事單位主辦，英國則由國立政府學校主辦
培訓對象	部會首長、副首長	部會首長、副首長、國會議員秘書	部會首長、副首長	英國另增列國會議人士
培訓內容	組織再造與知識經濟、部會間協調問題、領導與效率、行政立法兩院關係、媒體公關、分組研討、綜合討	部會之政治領導 (political leadership in departments)、重大計畫之責任 (accountability for large programs)、立法運作 (handling legislation)、媒體關係之運作 (handling relations	國會關係、媒體關係、預算管理、領導藝術、部會間協調溝通。	三國培訓內容大同小異

	論。	with the media)、部長與高級事務官關係 (relations between ministers and senior civil servants)、個案研究與團體討論。		
--	----	---	--	--

資料來源：本研究依據本文參三（二）政務官認命之後之文字重點整理。

肆、結論與建議

一、結論

政務官是政府機關政治性任命之人員，主要負責決策，一般多無固定任期，以保持任命的彈性，此與事務官有明顯不同。不管是實施內閣制的國家的英國、新加坡或實施總統制的美國，均有政務官的培育途徑，有些國家之政務官培訓時間較長，有些國家則較短。例如新加坡政務官培訓時間相當長，先由執政黨的人民行動黨在專業界、政府、軍隊、工會組織和學界等，發掘一些合適人士參加國會選舉，再就經長時間考核為優秀的國會議員中任命為政務官。又如英國內閣閣員多為牛津或劍橋大學的畢業生，其主要政黨或專設機構，或成立青年組織，培訓政治人才；因實施內閣制，其閣員均由黨中聲望卓著的國會議員擔任，能彌平行政與立法

部門之間的鴻溝；其政務官在出任之前，已受國會自然之長期培育，其培育過程係由一般國會議員--資淺部長--內閣部長等一連貫過程，相當嚴謹。而美國是實施總統制的國家，政務官均早有相當歷練，部分由總統提經國會之參議院詳細調查、聽證、同意後任命，部分則由總統逕行任命。由於政務官任期多在三年以下，異動頻繁，累積成缺乏管理技巧的問題，故政府曾為政務官辦理講習，以增進其管理技巧。我國在民國 89 年政權轉移後，政務官更動頻仍，六年來行政院長以已經至第五任，而財經部長更到第六任，平均任期一年，產生政策的周延及延續性問題。目前國內各主要政黨為培訓政務人才，已經成立相關培訓機構或團體辦理，包括國民黨的國家發展研究院與青年團、民進黨的凱達格蘭學校與青年委員會、台聯的李登輝學校。新政府亦曾辦理為期二天的「政

府團隊研習營」活動。

二、建議

未來我國政務官的培訓途徑可分為任命之前的培訓與任命之後的培訓兩方面；前者是屬於長期的培訓，後者是屬於短期的培訓。茲分述如下：

(一) 任命之前的培訓方面

在任命之前的培訓方面，可再分為：1. 政黨，2. 大學，3. 立法院，4. 行政機關，5. 地方政治人才，6. 企業界等六項加以說明：

1. 政黨

各政黨可利用已經成立的政治人才培訓機構，包括國民黨的國家發展研究院、民進黨的凱達格蘭學校、台聯的李登輝學校等，開辦國家領導研習班，加強培訓各黨的政治人才，俾執政後有足夠的政務官人才蔚為國用。其他如國民黨的青年團、民進黨的青年委員會均係向下紮根的有效做法。

2. 大學

大學又可分為學校社團及政府委託大學培育兩部分。

(1) 學校社團

由大學中的政黨組成影子內閣，在學生議會選舉中把他們的政見直接訴諸全體學生，使其習慣並瞭解團隊合作

及議會選舉中將政見直接訴諸選民，逐漸進入各政黨的執政團隊之中，成為政治人才的預備隊。

(2) 政府委託大學培育

由政府委託重點大學培訓相關政務官，如台大培訓法務、經濟政務官，政大培訓政治、財政政務官，台灣師大培訓教育、文化建設政務官。

3. 立法院

調整「立法委員不得兼任官吏」之解釋，將官吏的定義恢復為「文官」，則優秀的立法委員將可擔任部會首長等政務官。各政黨的不分區立法委員同時也是各該政黨的影子內閣；此外，各立法院黨團的優秀幹部，亦可成為未來政務官的搖籃。

4. 行政機關

行政機關人員對於政府的運作相當瞭解，如有傑出人才，亦可培育成為政務官。過去由行政機關人員（即事務官）轉任政務官者，例如：行政院蕭前院長萬長、立法院江副院長丙坤、經濟部陳部長瑞隆均屬之。

5. 地方政治人才

在各地就具有優良學經歷、具有勝選實力的年輕戰將，循序培育為具有選戰經驗的政務官。

6.企業界

在企業界服務的經營管理階層，其企業管理之經驗亦可應用於行政機關，以提高行政效率，加強為民服務。例如：來自中華汽車公司副董事長的林信義先生曾先後被拔擢為經濟部長、行政院副院長。

(二) 任命之後的培訓方面

在任命之後的培訓方面，可再分為：1.短期研習，2.與國外大學合辦研習，3.短期出國，4.拜訪相關人士，5.聽取業務簡報等五項加以說明：

1.短期研習

由行政院人事行政局交由公務人力發展中心舉辦為期兩天國家領導研習營，調訓新任政務官，已成為有政策規劃、行銷與執行能力的內閣團隊。該研習與政務官所需能力之雙向細目對照表詳如表 4。

2.與國外大學合辦研習

為強化我國的政務官的公共事務專業知識、增進國際視野，並拓展公務部門之國際網絡關係，加強政務官培訓國際化及國際業務之推動，以提升國家競爭力，行政院人事行政局可與美國哈佛大學甘迺迪政府學院共同合作開辦「部會首長領導班」，以培訓我國政務官領導人才。

3.短期出國考察

(1)團體考察

將性質相近的政務官分組出國考察先進國家的做法，作為政策規劃革新的參考，例如財經組、文教組、社福勞工組、科技交通組。

(2)個別考察

由各政務官所屬部會編列的出國考察預算中出國考察，以增廣見聞，策進新措施。

4.拜訪相關人士及團體

培育方式包括正式與非正式的方式。正式的培育方式，係指前述由最高行政長官交由大學或訓練機構辦理；非正式的方式包括拜訪該機關歷任政務官或立法委員、政黨領導人士、相關學者以及主管業務相關人士及團體，移樽就教。

5.聽取業務簡報

政務官來來去去，事務官卻是永業性公務員，彼等對主管業務相當熟悉。政務官就任之初，可安排本機關各相關單位的業務主管人員，分別提出業務簡報，如此，政務官將較易於短期內瞭解主管業務，此為較為便捷的學習管道。(本文作者為國立台灣師範大學工業科技教育學系人力資源組博士生)

表 4 政務官研習與政務官所需能力之雙向細目對照表

能力	課程						
	政策 規劃 行銷 與 績效 評估	組織 學習	危機 預防 與 處理	預算 分配 與 執行	國會 關係	全球 化與 跨文 化	領導 與 溝通
政策規劃 與 績效評 估能力	◎	◎	○	◎	○	◎	○
政策行銷 能力	◎	○	○	○	◎	○	◎
領導與溝 通能力	◎	○	○	○	◎	○	◎
組織學習 能力	○	◎	○	○	○	○	○
危機預防 與 處理能 力	○	○	◎	○	◎	○	○
預算編製 與 執行能 力	◎	○	○	◎	◎	○	○
國會關係 能力	○	○	○	◎	◎	○	◎
全球化與 跨文化能 力	○	○	○	○	○	◎	○

◎：表高度關聯

○：表一般關聯

資料來源：本研究整理。

參考書目

大紀元，2006年4月8日。

<http://tw.epochtimes.com/bt/6/4/7/n1279787.htm>

工商時報，2006年10月27日，A6版。

王佳煌、潘中道譯(2002)。W. Lawrence Neuman 著。當代社會研究法。台北市：學富文化。

中國時報，2006年10月23日，A2版。

中國國民黨網頁(2006)。

<http://www.kmt.org.tw/main.asp>

公務人力發展中心(2001)。台灣的挑戰，政府的責任—政務官的使命“政府團隊研習營”開拔總統訓勉在團隊學習中凝聚推動政務共識。游於藝，28期，第一版。

民主進步黨網頁(2006)。

<http://www.dpp.org.tw/>

行政院人事行政局人事革新研究委員會(1991)。政務官人事法制之檢討與研究。任可怡(2006)。美國政治任命制度之實施經驗與對我國的啟示。考銓季刊，45，61-79。

考試院(2000)。考銓詞彙。考試院考銓詞彙編輯小組。

吳容明(2004)。政務人員相關人事法制之研

究。考銓季刊，37，1-17。

呂育誠、陳志瑋譯(民93)。Donald E. Klingner & John Nalbandian 著。公共人力資源管理。永和市：韋伯文化國際。

李登輝學校網頁(2006)。

<http://leeschool.org.tw/woooooa/front/bin/home.phtml>

明報，2006年7月27日。

<http://www.mingpaosf.com/htm/News/20060727/HK-gcm1.htm>

施能傑(2006)。政務人力體系的新制度設計。考銓季刊，45，1-19。

施嘉明(1995)。政務官與事務官的角色任務。公務人員月刊，19，29-33。

張世賢、陳恒鈞(2005)。比較政府。二版。台北：五南。

張金鑑(1995)。歐洲各國政府。四版。台北：三民。

張家洋等(1995)。行政組織與救濟法。修訂版。台北：國立空中大學。

張佐華(1988)。各國政府。四版。台北：三民。

許南雄(1998)。政務官與事務官的責任體制(下)。公務人員月刊，28，34-50。

許毓圃(2001)。從我國文官法制談政務官與事務官責任分際。國家政策論壇，1(3)，168-170。

- 陳尚澄 (1995)。我國政務官人事法制檢討研究經過簡介。《人事月刊》，14(1)，17-23。
- 彭康鎮 (1997)。英、法、德政務官制度簡介。《公務人員月刊》，14，31-41。
- 彭錦鵬 (2002)。政治行政之虛擬分際：由「兩分說」到「理想型」。《政治科學論叢》，16，89-118。
- 彭懷恩(2004)。《比較政治與各國政府》。台北：風雲論壇。
- 凱達格蘭學校網頁(2006)。
<http://www.ketagalan.org.tw/>
- 劉光華 (1997)。從憲法發展之法理論政務官責任問題。《立法院院聞》，25(5)，26-28。
- 劉昊洲(2001)。建立政務人員法制之研究。《考銓季刊》，28，67-87。
- 蔡良文(2003)。《人事行政學》。二版。台北：五南。
- 蔡良文(2006)。論我國政務人員法制之建構與運作。《考銓季刊》，45，20-42。
- 聯合報，2006年7月9日，A4版。
- 顏秋來 (2006)。政務官與事務官體制運作之研究。《國家菁英季刊》，2(1)，21-37。
- 韓英俊 (1982)。如何建立政務官任用常軌之研究。《人事行政》，69，52-53。
- Ban, Ingraham(1990). Short-timers political appointees mobility and its impact on political-career relations in the regan administrtrion. *Administrtrion & Society*, 22(1),106-124.
- Chang, K., Jordn, S.V., Lewis, D.E. & McCarty, N.M. (2003, April). *The tenure of Political Appointees*. Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL.
- Friel, Brian (1999). Political appointees need training class. *GovExec.com*. http://www.govexec.com/story_page.cfm?articleid=14530
- Gilmour, John B., Lewis David, (2006). Political appointees and the competence of federal program management. *American Politics Research*, 34(1),22-50.
- Michaels, J.E. (1997). *The president's call: Executive leadership from FDR to George Bush*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Peckenpauh, Jason (2002). Bush speech to kick off management agenda training. *GovEXEC.com*. http://www.govexec.com/story_page.cfm?articleid=14530
- Riddell, Peter (2006). Mavericks get lessons in how to be a minister. *Times Online*. <http://www.timesonline.co.uk/article/0,,17129-2287280,00.html>.

現行公務人事制度之檢討與改進芻議



顏秋來

摘要

我國文官制度自政府遷台後，歷經三次整合變革，第三次為將原簡薦委制與職位分類制兩制合一，實施新人事制度（即本文所稱之現行公務人事制度）並於民國 76 年 1 月 16 日施行，其基本法制體系，乃由公務人員考試法、任用法、俸給法及考績法建構而成；其間為配合國家發展與用人機關需要，及社經環境變遷，各該法律經多次修正。值此施行滿 20 年之際，本文謹檢視原建制架構規範，及演變趨向，並省思今後改革芻議，提供有司者參考，期能更精進我國文官制度。

The Present Civil Service System of R.O.C. : Opinions for Review and Improvement

Yen Chiu-Lai

Abstract

The R.O.C's civil service system has been reformed three times after the government moved into Taiwan in 1949. During the latest reformation, Rank Assortment Personnel System with Ranks and Personnel System with position Classification were united into the present personnel management system, enforced on Jan 16, 1987. It is based on four Civil Service Acts of examination, employment, pay and performance evaluation, each amended several times to meet the requirement of national development, governments, and social and political environment change. As the system has been enforced for 20 years, this article would like to review the system's structure and change, and to provide some opinions for the authorities' reference to further the system.

壹、前言

我國常任文官制度肇起於民國 18 年 10 月 29 日，國民政府公布「公務員任用條例」，嗣各項人事規章，亦均次第頒布實施，並經多次修正。政府遷台後，文官制度又歷經三次整合；首先為 43 年配合憲法施行，貫徹考試用人原則；次者為 58 年推行職位分類制度；再者為 76 年實施新人事制度（即本文所稱之「現行公務人事制度」，將原簡薦委制與職位分類制兩制合一），並配合制訂相關人事法制。

我國常任文官人事法制，係以公務人員任用法為核心，因而建構求才、用才、育才與留才等嚴密完整之考銓體系。行憲以後，該任用基本體制，前後歷經究以「人（簡薦委制或稱品位制）」或「事（職位分類制）」為價值理念之更張。迨至現制，終究回歸中庸哲學途徑，採行以品位制為「體」、職位分類制為「用」之公務職位分類制，結束長久以來定制適用之爭議，及兩制併行體制之扞格。現行公務人事制度係以公務人員考試法、公務人員任用法、公務人員俸給法及公務人員考績法（以下簡稱考試法、任用法、俸給法、考績法）為主要架構，彼此相輔相成，也互為環扣。自 76 年 1 月 16 日施行迄

今正屆滿 20 年，期間 4 法共修正 16 次（考試法 3 次、任用法 6 次、俸給法 4 次、考績法 3 次）；其修正由考試院函送立法院審議者居多，亦有由立法委員主動提案者；顯示文官制度之形成或制訂，有出於民意機關之立法政策者，足見欲期制度之合理健全，必植基於行政與立法部門之高度共識，甚須獲致各利害關係人（政府機關、公務員、社會及特定團體）之支持。

由於政府職能之急遽擴張，行政問題益趨複雜，財政負擔日為沉重，是以公務生產力之增進，乃成為政府再造之重要課題。因之如何建全文官制度，發展具有積極性與前瞻性之公務人力資源管理機制，以使優秀人才均能樂於為國效命；尤以在政黨輪替趨於常態之民主國家，負責維繫政府行政，並使其穩定運作之常任文官人事制度的改革，晚近先進國家莫不將之列為政府再造的核心。

現行公務人事制度（以下簡稱現制）之建制背景，及其法制規範重點，歷來探討研析之文獻，散見於相關期刊及專書，凡有志於公共行政或考銓制度之人士，概均有所涉獵平議，或發煌著述；並或有經採納作為修法之參據，或成為學術研究之圭臬。是以，本文乃將其略過，謹就建制迄今之修正重點，歸納整理分析，並提出個人之改進意

見。

貳、現制實施 20 年來之重大修正

前已述及，現制係以 75 年次第制訂之考試、任用、俸級及考績四法為主要規範，並訂定相關輔助法規，構成完整之文官制度體系。當然，文官制度亦旁及陞遷、褒獎、退撫、服務、保障等法制；惟由於篇幅所限，並避免失焦，爰仍以考試法等四法，作為本文的探討範圍。

現制歷次之修正緣由，有著眼於法治國原則者，或憲法基本權利者，或配合社經環境變遷者，或肆應機關用人需要者，或公務員權益主張者；其修正後所產生之影響，固有助於整體法制規範之健全合理；但有者則已背離原制度設計綱本，或衝擊文官培育歷練機制，此雖皆立法有據，或符合民意主張；惟均值深入省思檢討，以作為爾後研議修正之參考。

茲謹就現制實施以來，其修正重點整理歸納如下：

一、實踐憲法基本精神，落實人權保障

生存、平等及自由權，乃是憲法所定最基本的人權，也是憲政精神所在；文官制度除應貫徹憲法所揭櫫的公開競爭考試用人原則，更應實踐基本人權保障，始符合民主自

由平等之普世價值。

- (一) 修正考試法及任用法規定，將原曾犯內亂、外患罪經判刑確定者或通緝有案者，不得應公務人員考試及任用為公務人員；其涉案期間修正為於動員戡亂時期終止後始受限制，以回復動員戡亂時期，因受白色恐怖或冤獄致失去擔任公職之工作權機會。
- (二) 考試法亦廢除因身分別參加考試得以加分之規定，明定公務人員考試應以公開競爭方式行之，其考試成績之計算，除後備軍人應高普考試及退除役特考，於獲頒大同勳章以上或因作戰或因公負傷依法離營者以外，不得因身分有特別規定，其他法律規定不同時，適用考試法。換言之，除依其他國家優待退除役軍人轉任文職之通例，不論男女、宗教、種族、階級、黨派之別，依憲法第 7 條平等權精神，皆享有應考試受公平對待之保障。
- (三) 國軍上校以上軍官轉任公務人員，原得以檢覈（繳驗學經歷證明文件）方式行之規定，亦於 91 年 1 月 31 日修正後備軍人轉任公職考試比敘條例，改以考試定其資格，更落實憲法平等

權的精神。

二、落實法律保留原則，強化法制規範

凡涉及人民重大權利義務事項，應以法律定之；如欲以命令規定時，則應取法律之授權，且其授權範圍及項目，應具體明確；此乃行政法之法律保留原則，亦應為擬訂人事法制之重要準據，司法院釋字第 491 號等歷次解釋有案。

（一）考績考列丁等及一次記二大過標準

公務人員參加年終考績或另予考績核列丁等，或平時遇有重大過失經一次記二大過辦理專案考績，其考績結果之懲處，均應予免職；因均涉及憲法第 18 條所定人民有應考試服公職之權利；前經司法院釋字第 243 號解釋，允其提起訴願及行政訴訟救濟之。

茲考績考列丁等及一次記二大過的標準，原係規定於考績法施行細則，且未在母法取得明確授權，爰依司法院釋字第 491 號解釋，將其標準由原以命令定之層次，提昇至法律位階，即移列於考績法規定；並為求其明確性原則，合於各該標準情事者，均以有確實證據者為限，以符法律保留原則。

（二）公務人員曾任年資符合提敘俸級之規定

依公務人員保障法規定，俸給屬於重大權利事項，故得以復審提起行政救濟，公務

人員不服時並得再提起行政訴訟。由於我國人事法制，原係採多元管理及多軌併行發展，各類人員職務等級及俸級結構，因其性質不同而異其設計；惟在渠具有公務人員任用資格轉任後，即生原服務機關年資得否採計提敘問題，此亦影響在職期間所支薪俸多寡暨退休給付標準，可謂對公務人員權益關係重大。以往得採計提敘加級至所銓敘審定職等之本俸或年功俸最高級之各類人員年資，係以命令位階之公務人員俸給法施行細則規定，不僅法律位階不足，且因牽涉俸級之核敘，公務人員復審案件頗多，增加銓敘及保障機關業務負擔甚鉅。

嗣為符合法律保留原則，並依司法院釋字第 483 號解釋意旨，於 91 年 6 月 26 日修正俸給法，將原於施行細則之年資採計提敘規定，提升至母法位階；並經將該提敘基準事項，包括職等相當、性質相近及服務成績優良等年資提敘規定，於母法中規定授權考試院定其辦法實施之。

三、配合公務人員保障法修正相關法制

公務人員保障法之施行，除明定各機關在工作條件或管理措施，應給予公務人員最適切之照護外；最主要之立法目的，在於公務人員身分、官職等級及俸給事項，遭受不公平待遇或不利處分時，得依法提起救濟。

保障救濟制度係設計在人事法制權利與義務面向間，維繫權義衡平的機制，也是促請各人事法制主管機關強化其主管法制之適法性、適當性的刺激源。

公務人員銓敘審定業務，在俸給、考績及退休法制之審查階段，原規定公務人員如對銓敘審定結果不服時，得提起「重行審定」或「復審」救濟，嗣保障法公布施行後，為配合該法之法定救濟程序，爰先將俸給法等規定之「復審」修正為「重行審定」，嗣再將重行審定程序廢止；例如於 94 年 5 月 18 日修正之俸給法第 24 條，明定公務人員俸給經銓敘部銓敘審定後，如有不服，得依公務人員保障法提起救濟；即除非有顯然錯誤或有發生新事實、發現新證據等行政程序再開事由，得依行政程序法相關規定辦理外，應即循保障法所定救濟程序行之。上述修正，既可簡化銓敘機關審定作業流程，及促請注意嚴謹審查；並使公務人員權益之救濟機關，於行政體系內歸於一元化，以提升主管機關之功能，及促進救濟效率。

四、加強維護公務人員權益

公務人員與國家間關係，經司法院釋字第 395 號解釋揭示為屬於「公法上之職務關係」，其權利與義務規範，已轉為相對等關

係；復在民主多元社會之今日，公務員權利意識日益高漲，乃使文官制度之檢討，亦高密度地注意對公務人員權益之保護。

(一) 調任官等低職等人員，其俸級仍得照支或晉敘

公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障，司法院釋字第 483 號解釋載有明文；並明釋原俸給法第 13 條第 2 項及同法施行細則第 7 條對調任為較低官等或職等職務仍以原職等任用人員，所敘俸級已達調任職等年功俸最高級者，考績時不再晉敘之規定；就調任言雖無降級或減俸之名，但實際上則生類似降級或減俸之懲戒效果，與憲法保障人民服公職權利之意旨未盡相符，並責成主管機關應檢討修正俸給法規。基此，俸給法於 91 年 6 月 26 日修正公布後，在同法第 16 條第 2 項已明定，在同官等內調任低職等職務仍以原職等任用，並敘原俸級人員，考績時得在原銓敘審定俸級內晉敘；俾使高資低用人員於調任後，仍能戮力從公。

另者，調任低官等職務人員，其原敘俸級如高於調任職等最高俸級時，僅能敘至年功俸最高級為止，其超過之俸給，係予以保

留；實際上亦生上述減俸之法律效果，於公務人員俸給權自有影響。為充分保障該等人員俸給權益，於上開修正之俸給法第 11 條第 3 項，已明定其原敘較高俸級之俸點，仍予照支。

（二）限制降調人員之職等及職務之範圍

依司法院釋字第 483 號解釋意旨，非經公務員懲戒機關依法審議決定，不得降級，因與憲法上服公職權利保障有違；況權益高度超過降級之降職等，固可於任用法上對降調作制度性之規範，惟更應符合比例原則。又 91 年 1 月 29 日修正公布前之任用法第 18 條規定，在同官等內調任低職等職務者，雖仍以原職等任用；惟並無調任職等及職務範圍之限制，全由機關首長自由裁量決定，致影響公務人員任用權益；為匡正缺失，爰修正如下：

1. 調任職等範圍之限制

明定在同官等範圍調任低職等職務，除自願者外，以調任低一職等之職務為限；以兼顧機關首長實際用人需要，與保障公務人員免受不公平待遇之處分。

2. 調任職務範圍之限制

明定除有特殊情形，報經主管院級機關核准者外，該調任低職等人員中，屬機關首長及副首長者不得調任本單位之副

主管或非主管，副主管人員不得調任本單位非主管職務；以適度保持當事人之尊嚴，並促進機關之和諧。

（三）規範符合特定事由者之補發俸給或支俸事項

94 年 5 月 18 日修正前之俸給法，並未規定因特定事由死亡或失蹤者之俸給事項，因由主管銓敘審定機關以行政命令解釋為之，而與重大權利事項應以法律定之原則有違，且對該等人員之權益，未能充分予以保護，有失法治國精神。修正後之俸給法，爰明定停職、復職及先予復職人員死亡者，得補發停職期間未發之本俸（年功俸），並由依法得領受撫卹金之人員具領之。至對於公務人員失蹤期間，在未確定死亡前，規定仍應發給全數之本俸（年功俸）。

（四）考績免職處分作成前，應踐行正當法律程序

為維護憲法第 18 條所定人民有服公職之權利，國家應建立相關制度，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為，並兼顧公務人員之權益保護；是以，公務人員受考績免職處分之懲處，為限制人民服公職之權利，實質上屬於懲職處分；其處分之決定，自應踐行正當法律程序，並俟救濟程序終結而免職處分確定後始得執行。上開闡述意

旨，司法院釋字第 491 號解釋載有明文，並責令相關法令應檢討改進，其與本解釋不符部分，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿二年時失其效力。

基此，90 年 6 月 20 日修正公布後之考績法第 14 條第 1 項規定，縱因特殊情形報經上級機關核准不設置考績委員會時，受考績免職處分人員，仍應送經上級機關考績委員會考核，以完成機關內部委員會公正立場之決議程序。同條第 3 項並規定考績委員會對擬予考績列丁等及一次記二大過人員，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會，以符釋字第 491 號解釋意旨及行政程序法第 102 條規定；即行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，應通知處分相對人陳述意見，俾遂行調查事實及證據之公正、公開與民主之程序，保障公務人員權益，並增進其對行政之信賴。至於同號解釋所揭示之考績免職處分書，應附記理由，並表明救濟方法，期間及受理機關等事項，則由主管機關銓敘部通令各行政機關遵循，以盡完善告知救濟程序之義務。

再者，同法第 18 條亦規定，考績應予免職人員其免職處分在未確定前，應先行停職；除符合釋字第 491 號所釋受免職處分之公務人員既得依法提起行政訴訟，則免職處

分自應於確定後方得執行之意旨；並避免考績法修正前規定「得先行停職」之執行不一的情事。

五、積極整建人事法制，肆應機關用人需要

文官制度必須能做到「法隨時轉」，個別法律間亦須相互扣合，彼此緊密連結，始克構成完整而嚴謹之人事法制體系。現制施行迄今，主管機關均能秉持「配合國家發展、肆應機關用人」之基本理念，致力於檢討改進相關人事法制，並著有績效與貢獻。

（一）廢止甲等特考，改以高考一級考試取才

公務人員特種考試甲等考試原為國家拔擢高級人才之最高考試，俾藉此甄補高級公務人力新血，以引進新觀念及新技能，實乃與行政實務相結合的開創性作法；自民國 57 年舉辦首次甲等特考，迄至 77 年共辦理十次。嗣該項考試因其公平性迭經民意代表及社會各界質疑批評，故於 77 年之後即未再舉辦；並於 84 年 1 月 13 日修正公布考試法，刪除舉辦甲等特考之法源，相關考試法及任用法規亦均配合隨同修正。

甲等特考廢止後，各機關初任高級人力之甄選頓失外補管道，影響部分機關專業用人需要；為補救起見，乃於 85 年 1 月 17 日修正公布考試法，將原高等考試按學歷分為

二級之規定，修正得按三級辦理；並明定公立或立案之私立大學研究院所或經教育部承認之國外大學研究院，得有博士學位或經高考二級考試相當類科及格者（須滿四年始得應考），得應高考一級考試。同時任用法於 85 年 11 月 14 日修正公布，增訂高考一級考試及格者，取得薦任第九職等任用資格，以資配合。

（二）明定公務人員考試兼具任用考試與資格考試性質

民國 75 年 1 月 24 日制訂公布之考試法第 2 條規定，公務人員之考試，應本考用合一之旨，以公開競爭方式行之；是以，其考試性質係定位為「任用考試」。嗣為兼顧儲備考試及格人員，以應機關臨時職務出缺之用人需要，爰於 85 年 1 月 17 日修正公在考試法時，刪除「考用合一之旨」文字，即將考試性質定位為任用兼具資格考試。

依修正後規定，公務人員考試錄取人員分為「正額錄取」與「增額錄取」人員兩種，前者係依用人機關年度任用需求決定其錄取人數，並依序分發任用；後者則係視考試成績酌增錄取名額，列入候用名冊，於正額錄取人員分發完畢後，由用人機關報經分發機關同意自行遴用，惟於下次該項考試放榜之日前未獲遴用者，即喪失考試錄取資

格。

（三）明定申請舉辦特考機關範圍，及限制特考及格人員之轉調

自制訂考試法（包括現制前身）辦理各項考試以來，於高普考試外，為適應特殊需要，即明定得舉行特種考試；且每年後者辦理次數均較前者為多，導致國家考試究以高普考試或特種考試為主流，其爭論始終不斷。論者謂特種考試除司法官特考等少數者外，其錄取標準往往低於高普考試，影響國家考試之公平性。為解決此問題，考選機關在行政作為方面，經協調用人機關簡併特種考試，將需用名額改列入高普考試相關類科，以減少特種考試之舉辦次數。另在法制建構方面，則研議修正考試法，限縮特種考試之申辦範圍，及限制該項考試錄取人員之轉調範圍，促使應考人員轉報高普考試；期藉由上述雙重限制手段，導正高普考試漸能成為國家考試之主流。

在限縮申辦特種考試範圍方面，經 85 年 1 月及 90 年 12 月兩次修正考試法，規定僅限於為因應特殊性質機關之需要，及照顧身心障礙者、原住民族之就業權益，始得舉行特種考試。至所稱特殊性質機關，並於考試法施行細則第 5 條規定，授權由考選部依法認定之。

在限制特種考試及格人員轉調範圍方面，85年1月修正考試法時，原規定錄取人員僅取得申請舉辦特種考試機關及其所屬機關有關職務任用資格，不得轉調其他機關；即所謂終身限制之特考特用，使真正符合以特種考試取才之設計目的。嗣90年修正考試法後，除88年起退除役軍人特考及格人員以分發國防部、行政院退輔會、海巡署及其所屬機關（構）任用為限外，特種考試及格人員於6年內不得轉調申請舉辦特種考試機關及其所屬機關以外之機關任職。另任用法規部分，並配合適時修正相關任用轉調及任用資格之限制。換言之，特考特用期間已放寬為6年之限制，固賦予該項考試及格人員之轉任流動性，惟亦偏離原設計意旨。

（四）委任公務人員得經升官等訓練晉升薦任職務，免經考試及格取得升任資格

民國85年1月考試院核定修正職務列等表，將中央與地方機關課員、科員、技士等相當職務之列等，均提高為「委任第五職等或薦任第六職等至第七職等」，導致立法院審議任用法部分條文修正案時，於第17條增列委任第五職等人員符合特定條件時，得經晉升薦任官等訓練合格，不受應經考試及格始得升任薦任職務之限制；惟為保持中高階職務人員之素質，並避免影響高考之舉

辦，爰明定是類人員除具有相當高考及格資格外，以擔任薦任第七職等以下職務為限。

但上開擔任職務之限制，經立法委員主動提案修正該條文，並於94年11月30日修正公布後，已放寬為具有碩士以上學位且最近5年薦任第七職等職務年終考績4年列甲等、1年列乙等以上者，得擔任薦任第八職等以下職務。按縣市政府及鄉鎮公所課長，係地方機關業務主幹，由於職務均列第八職等，是以上開放寬規定，雖能激勵基層公務人員工作士氣，但會否影響地方行政之品質，允值觀察瞭解。

（五）明定特殊性質職務之應考及任用限制，以應專業管理需要

鑑於部分機關專業人員依其各該職業管理法律規定，須領有執業證書始能執行業務，爰於考試法第19條明定應該等職務考試，須具有各該類科執業證書始得報考。91年1月修正公布之任用法第9條，並配合增訂特殊性質職務人員之任用，除應具公務人員任用資格外，如法律另有其他特別選用規定者，並應從其規定。

（六）公務人員之品德及忠誠，於任用前應辦理查核

為執行任用法第4條所定「各機關任用公務人員，應注意其品德及對國家之忠

誠」，該法於 91 年 1 月 29 日修正後，增列應於任用前辦理查核；其涉及國家安全或重大利益者得辦理特殊查核。嗣行政院並會同考試院依據任用法之授權，訂定發布「涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法」，規定有關權責機關、適用對象、規範內涵、辦理方式及救濟程序等事項，據以實施之。

(七) 明定機要人員進用規範

91 年 1 月修正之任用法增訂第 11 條之 1 明定各機關進用機要人員時，應注意其公平性、正當性及其條件與所任職務間之適當性。考試院並依該條文之授權，訂定發布「各機關機要人員進用辦法」，規定各機關機要人員之員額、所任職務範圍及各職務應具之條件。

(八) 限縮權理職等範圍

依任用法原規定，初任各職務人員未具擬任職務職等任用資格者，在同官等範圍內得予權理；致生低階高用情形，迭受批評訾議；爰經檢討後於 91 年 1 月修正任用法第 9 條，明定上開權理職等範圍，至多以高二職等為限，並仍維持權理人員得隨時調任與其所具職等資格相當性質相近職等之規定。同時亦修正同法第 18 條，限制在同官等調任低職等職務，除自願者外，以調任低一職等

之職務為限，以資衡平，前並已詳述。

(九) 縮短試用期間，並明定試用不及格標準

初任各官等人員未具與擬任職務職責相當之經驗 1 年以上者，須先予試用 1 年；惟因依考試法規定，各種考試筆試錄取人員須先經訓練期滿成績及格，始完成考試程序。惟眾多反映意見，認為兩法規定意旨雖不同，但建議訓練期間應允抵算試用期間，以維當事人權益。嗣 91 年 1 月修正任用法後，試用期間已縮短為 6 個月；並明定試用成績不及格而予以解職之具體事由；其試用成績之審查，及成績不及格之處理程序，均準用考績免職處分之審定程序，以符公開、公正及民主原則。

(十) 增訂公務人員任用之消極資格條款

不得任用為公務人員之消極資格，為任用法第 28 所定，原僅列 6 項條款；嗣經 85 年 11 月及 91 年 1 月兩度修正，增列「未具或喪失中華民國籍者」、「具中華民國國籍兼具外國國籍者。但其他法律另有規定者（按指國籍法第 20 條規定，得有 1 年緩衝期間於辦理並取得放棄外國國籍之證明文件後，仍得擔任公務人員，否則應予解職。）」，不在此限。」及「犯前二款（指內亂罪、外患罪及貪污罪）以外之罪，判處有期徒刑以上

之刑確定，尚未執行或執行未畢者，但受緩刑宣告者，不在此限。」等 3 項消極資格。

(十一) 增訂機關首長於特定期間不得任用或遷調人員

民國 47 年總統府臨時行政改革委員會曾提出防止機關首長卸任前大量安置私人案，經呈奉總統明令全國各機關知照遵行。上開用人限制，迨至 85 年 11 月及 91 年 1 月修正任用法時，始予納入增訂之第 26 之 1 條文，並予具體明確規範，包括依機關類別及限制期間（包括已奉核定退休，已提出辭職書等）等，於該特定期間不得任用或遷調人員；但駐外人員於必要時，得不受限制；另考試及格人員分發任用，亦均不受限制。

(十二) 訂定公務人員得辦理留職停薪之來源

為應公務人員因育嬰、侍親、進修及其他特定情事之需要，85 年 11 月修正增訂公務人員任用法第 28 之 1 條規定，具有上述事由，經機關核准辦理留職停薪，並於原因消失復職。考試院並會同行政院依據上開條文之授權，訂定發布「公務人員留職停薪辦法」，規定應辦理留職停薪與得辦理留職停薪之具體事由，及相關權利義務事項，以肆應公務人員之特殊需要。

(十三) 修正公務人員俸給表，增加年功俸俸級

為鼓勵公務人員久任，並提升其工作士氣，79 年 12 月 28 日修正公布俸給法第 4 條條文暨俸給表，增加第一職等至第十一職等年功俸俸級，其中第一、十、十一職等增加 1 級，第二、六、七、八職等增加 2 級，第九職等增加 3 級，第三、四職等增加 4 級，及第五職等增加 6 級。以上各職等年功俸俸級之增加，也大幅增加各職等同俸點俸級之重疊度，顯示年資貢獻因素，在俸給表結構設計之重要性。

(十四) 明定公立學校及公營事業人員轉任行政機關職務，其職等俸級之審定次序

依任用法及俸給法規定，公立學校及公營事業人員轉任行政機關職務時，應具有擬任職務之任用資格，至其俸級之核敘，則依其考試及格資格或曾經銓敘審定有案之職等銓敘審定俸級，其年資並得依規定按年核計加級。以往曾任行政機關人員轉任公營事業後再轉任行政機關後，因依考績法規定取得考績升等任用資格時，究應先審定職等後再核敘俸級，或先核敘俸級再審定職等，由於涉及當事人權益，且缺乏法定標準，致常發生主張最有利方式為之而生爭議；為此，乃於 94 年 5 月 18 日修正公布俸給法第 12 條明定，符合上述情形者，應先於所轉任職務

列等範圍內晉升職等，再銓敘審定俸級，以杜爭議。

(十五) 增加年終考績列乙等之獎金及晉級規定

公務人員參加年終考績結果，經考列乙等者原僅晉本俸一級，並無另給與考績獎金；已敘本職等最高級俸級者，給與一個月考績獎金，次年仍考列乙等者改晉年功俸一級。86年6月4日及90年6月20日兩度修正公布考績法第7條條文，首先增加考列乙等者除晉本俸一級外，並給與半個月考績獎金；其次明定考列乙等者，得按年晉敘年功俸，而取消原停年晉敘之限制。修正後考列乙等與甲等之獎勵程度，僅在於考績獎金之多寡，此與俸給表結構之設計原意，已有所出入。又考績獎金之內涵於79年12月28日考績法修正前，僅為「俸額」(指本俸或年功俸)，修正後已改為「俸給總額」，並由本法明定係指公務人員俸給法所定之本俸、年功俸及其他法定加給。併此敘明。

(十六) 增訂得併資辦理考績之要件

90年6月考績法修正前，公務人員在年度中(指在2月至11月間)調任不同官職等職務，係無法參加年終考績；另具有任用資格之政務人員、教育人員或公營事業人員轉任行政機關職務時，亦不得併資辦理考

績。修正後考績法第4條則已明定，該等人員均得依規定併資辦理年終考績。上開修正除兼顧當事人權益，亦有助於三類人員之流通。

(十七) 整建特種人員任用法制

為整建人事法制體系及兼顧特殊用人需要，經修正任用法相關條文，包括將稅務人員、技術人員及非常時期特殊地區人員之任用，得另以法律定之規定，予以刪除；並配合廢止技術人員任用條例及戰地人員管理條例，另於任用法第33條之1規定，原以技術人員任用人員之處理。又為肆應醫事人員人事條例，並配合於任用法第33條增訂醫事人員人事之任用，得另以法律定之規定。

此外，配合現制文官結構之設計，於85年11月修正任用法第37條時，規定雇員管理規則適用至86年12月31日，至期限屆滿仍在職之雇員，得繼續僱用至離職為止；本條文修正施行後，各機關不得新進雇員。

參、檢討與改進芻議

「制度是成長的，不是創造的」，文官制度亦然，它必須也必然配合國家發展需要、社會政經環境變遷、政府機關用人考量及公務人員權益保障等面向，適時適度予以檢討調整修正。綜觀現行公務人事制度之建

構，融合原品位制與職位分類制之基礎設計，兼顧適用兩制機關之業務特性，消弭兩制間之交流缺失，可謂為我國文官制度之重大改革。施行以來，經配合時需及強化體制予以多次修正更張，但仍能維持原基本建構，使政府行政運作順遂，亦可稱之為良好的人事法制。茲謹就使現制能更趨健全合理的角度，提出個人的檢討改進芻議，作為主管機關之參考。

一、強化法規命令，健全人事法制

(一) 專業化文官體制之論究

健全的文官制度係建立在功績主義、永業化原則與專業能力取向之基礎，此亦現制任用法沿襲職位分類制的精神，於其第 2 條明定公務人員之任用，應本專才專業之旨，為人與事之適切配合。但在實踐方面，則授權訂定相關法規落實；是以應促使法規命令與母法間產生高密度之連結，俾建構完備縝密嚴謹之人事法制體系。基此理念之思考，謹提檢討與改進芻議如下：

1. 修正高考行政類科應考資格，訂定所學科系之限制

依考試院修正發布自 95 年 1 月 16 日施行之「職組暨職系名稱一覽表」規定，行政類之職系共有 44 個；而「職系」之意義，依任用法所定係指「包括

工作性質及所需學術相似之職務」，另依上述一覽表規定，在各職系間之調任又有其限制，即任用時須考慮其專業學識與能力；但現行高等考試行政類科之應考資格，卻無所學相關科系之限制，與任用法及職組暨職系名稱一覽表所揭櫫之專才專業原則相互扞格，且公共事務愈趨複雜與專精化，此由行政類職系由原 26 個修正增加為 44 個，即可證明政府用人，愈益重視文官專業能力。

為符合現代化文官專業化的發展趨勢，建議修正高等考試應考資格表，對以學歷應考行政類別者，應配合各類科別之專業性，訂定所學科系之限制，特種考試應考資格亦應一併配合修正；俾使考試之舉辦，能高度契合任用之需要。

2. 配合職系愈趨分化，檢討修正現職人員調任辦法

職公務人員在各職系職務間之調任，其法令依據包括(1)任用法第 18 條(2)職組暨職系名稱一覽表(3)現職人員調任辦法等 3 項規定，惟加以審酌發現屬於法規命令之後 2 者，所為之調任規範，遠較任用法第 18 條第 1 項第 1 款：「簡任第十二職等以上人員在各職系之職務間得予調任，其餘人員在同職組各職系

之職務間得予調任」為寬鬆，茲研析如下：

(1)母法僅規定在同職組各職系之職務間得予調任，但一覽表則將不列在同職組之職系，另以備註方式選擇部分職系區分為「視為同一職組，現職人員得相互調任」及「視為同一職組，但以本職系現職人員單向調任為限」二類，亦得辦理調任之依據。上開放寬限制之規定，固為解決職系細密化後人員調任困難問題，惟是否逾越母法，允值得深入檢討。

(2)現職公務人員調任辦法係依據任用法第 18 條第 2 及第 3 項授權訂定之法規命令，其目的係在職系調任管道外，另就當事人考試、學歷、經歷或訓練等認定其職系專長後得予依專長調任，以靈活機關用人。惟就法制言，該辦法第 4 條除重複母法第 18 條第 1 項第 1 款文字外，另增訂「並得單向調任與原任職組職系視為同一職組職系之職務」規定，乃逾越任用法之授權，亦值審酌。另一覽表修正後，所有職系由原 60 個已增訂為 95 個（包括行政類 44 個、技術類 51 個），該辦法似宜配合職系細密化，

予以檢討調整，俾使職系調任有關法令，能產生高度關聯性。

基上分析，建議改進意見如下：

(1)檢討修正任用法第 18 條相關規定，將現行職組暨職系名稱一覽表及現職公務人員調任辦法所定涉及職系調任之重大事項（如視為同一職組、單向調任），提升其法律位階，納入母法規定事項範圍，以符法律保留原則。

(2)配合職組暨職系名稱一覽表之專業細密化修正精神，檢現職人員調任辦法所定之調任自由度，並作必要之調整修正，以兼顧機關靈活用人之需要，及符合專才專業之意旨。

（二）職務列等結果與任用法設計原旨之扞格

現制係建立在「人與事兼顧併重」之理念，但其職等架構與列等原則，大抵仍以職位分類制為基礎，故任用法第 6 條第 1 項規定：「各機關組織法規所定之職務，應就其工作職責及所需資格，依職等標準列入職務列等表。必要時，一個職務得列二個至三個職等。」而職等標準依同法第 3 條規定，係指「敘述每一個職等之工作繁、簡、難、易，責任輕、重及所需資格條件程度之文書。」是以，每一職務之列等係以列一個職

等為原則，列二個職等以上為例外，但依銓敘部 95 年 12 月統計行政機關職務及列等數，在 220063 個職務中，單列一個職等數為 22299 個（占 10.13%）、列二個職等數為 42851 個（占 19.46%）、列三個職等數為 149808 個（占 70.40%）、因職務跨列官等致列等超過三個職等數為 5105 個（占 2.32%）；顯示職務列等結果，反成列三個職等為原則，列一個職等為例外；顯與現制仍採職位分類列等之建制原則，概有未合。

再就列等組群分析，依其職等接續而言，於委任官等內可簡分為「第一至第三職等」書記、「第四至第五職等」助理員二組，薦任官等內可簡分為「第六至第七職等」科員、「第八至第九職等」秘書二組，簡任官等內可簡分為「第十至第十二職等」研究委員、「第十三至第十四職等」局長二組；亦即 14 個職等架構，實際上已可簡化為 6 個列等群組，而傾向仍維持原簡薦委制之特質。

近來各機關紛紛反映應提高公務人員之職務列等，銓敘部基於主管機關立場，認應配合政府組織改造相關法案通過實施後再行研議。惟論者有謂職務列等應予結構性之全盤調整；有謂僅維持「職等」，使職務列等有較大規劃空間；亦有謂僅維持「官等」，

各職務得列較高俸級級距，免受職務列等之壓縮，以減緩列等競相攀高。惟以上見解，不論廢「官等」或「職等」均牽涉現有任用體制之更張，必須配合修正之法規甚多，亦會影響現職人員權益，皆非短期內能竟其功。但若維持現行官職等併立制，則恐仍無法解決競相攀高列等問題，甚或愈趨完全背離原建制精神，凡此均須由主管機關預為省思籌謀。

職務列等表為一法規命令，但對文官制度卻影響深遠，為求徹底解決職務列等問題，並促使機關職位配置與職責程度結合之合理化起見，建議主管機關考慮回歸結構性之任用體制改革，始為正辦。至於在基本性更張未完成前，仍宜在適當時機，妥慎處理各機關提高列等之建議，並注意地方制度法施行後，縣市政府關鍵性職務職責加重之實際狀況，妥訂職務列等之調整方案，報送考試院核定實施。

二、調整制度更張，兼顧永業化與功績制之衡平

欲期人事法制能充分發揮功能，必須各相關法令彼此扣合；而任何法令檢討修正，也應基於整體宏觀的思維，始能全面照顧而免於偏頗。現制經幾度修正，概均能把握以上原則，使制度運作順暢無礙，惟仍有待檢

討改進者。

(一) 考績晉級設計與俸表結構失衡

考績制度之功能，在於綜覈名實與獎優懲劣，其制度設計理念係基於功績主義，強調工作表現之成就取向，是以，各等第考績結果之獎懲，呈現差異明顯化；其中考列乙等者其晉級在年功俸部分，乃採俸表結構停年晉敘之設計，以配合 14 個職等列等，卻僅有 46 級俸級總數之架構，即兼顧永業化與功績制之衡平。

惟 90 年 6 月修正後之考績法規定，考列乙等者除給與半個月獎金外，並得按年晉敘年功俸，已無停年晉敘之功用；復以俸給表於 79 年 12 月修正增加委任及薦任職等年功俸俸級數，從整個俸給表結構（按：總俸級數為 46 級，委任為 32 級，最高為第 32 級；薦任為 19 級，最高為第 41 級；簡任為 12 級，最高為第 46 級）分析，特重永業化之「年資貢獻」因素，而輕忽功績制之「職責程度」考量；此可由薦任第七職等「科員」之最高俸級即達第 35 級，而簡任第十四職等「常務次長」最高俸級為第 46 級，兩者職責程度輕重與所需資格條件差異甚大，但俸級數差距僅為 11 級；如此，俸級之晉敘已無法達到真正獎優之目的。是以，考績法與俸給表修正後，其制度設計方

向，已偏重品位制之永業化色彩，而漸失職位分類之功績主義功能。

(二) 晉升薦任官等設計與職務列等失序

民國 85 年考試院修正職務列等表，將科員及相當職務之列等，由原列「第五職等，部分得列第六職等」提高為「第五職等或第六至第七職等」，且取消列高職等部分之員額比例限制；因科員（課員）及相當職務佔全行政機關職務數達三分之一以上（95 年底資料為 36.65%），導致其中未具薦任資格者，雖其職務列等提高卻無資格晉升薦任，乃反映修正須經考試及格始得擔任薦任職務之任用規範，而使委任人員得經升官等練及格晉升薦任職務；雖已限制在附條件下最高僅能擔任第八職等以下職務，惟已偏離原薦任以上職務，應由具高考及格資格者擔任之任用制度設計本意。

綜上，由於俸給表年功俸級數之增加、考績結果晉敘年功俸取消乙等之停年設計，委任職務列等之提高，及委任晉升薦任職務可經升官等訓練方式取得資格，導致文官制度偏向永業化傾斜，而沖淡功績制功能之體現；實值有司者注意檢討。爰個人謹就管見所及，研提長期改進意見如下：

1. 方案一：重新調整任用體制

就僅維持「官等」或「職等」制度原則

下，研議適合我國行政生態環境，整合現制發展傾向，及兼顧當事人權益之任用體制，從根本上改進現制施行以來所產生之質變缺失。

2. 方案二：改進現行任用體制

檢討改進任用法、考績法及俸給法三者間，就職務列等、考績晉敘及俸給表結構之互動連結，對文官制度所生之負面影響，務期能兼顧文官永業化與功績主義之衡平。

三、改進高級人才羅致，注入機關活力

當初甲等特考創設之目的，在於透過高級公務人力的外補管道，引進新觀念新知識，以擴大機關思維廣度與深度，契合社經環境變遷之脈動，及增進政策制訂或行政措施規劃的周延性，並作為司處長以上高級文官之儲備人選。但因各界質疑其考試公平性，及視為高級文官所需具備之行政能力，非可由考試甄選鑑定之；嗣經辦理十次後刪除考試法甲等考試之法源，而廢止其舉辦。

甲等特考廢止後，頓失外補高級人力的來源，為求補救計，乃改以高考一級替代，羅致具有博士學位者應考；考試及格者，取得薦任第九職等任用資格，惟因各機關第九職等職務，概多實際負責業務推動，或為主管職務，使得機關不願列報考試名額；而具

高學歷的應考人也因考試及格，僅取得薦任資格，不若甲等特考及格取得簡任資格，而缺乏報考誘因；以致高考一級考試舉辦 10 次，僅列報考試名額 29 名，實際錄取 18 名；對政府行政機關引進活力，其功能與助益均不大。

95 年經濟永續發展會議為建立文官彈性晉用機制，經作成「配合行政部門用人需要，研議考試方式之改變，以促進高階文官人才之甄補」之共同意見，其意旨即希望能建立類似甄補簡任文官之甲等特考方式，羅致高級文官。由於簡任第十職等職務在部會機關，多為幕僚職務，尚非實際業務負責幹部，應可使各機關列報該初任考試名額，另所取得資格為簡任，當可增加應考人報考意願。如此，當能改進目前高考一級考試舉辦之缺失。

為充實政府高級文官的來源管道，以注入機關活力，及加強施政效能；建議改進高考一級考試的應考資格，增列附加相關工作經歷年資；並將其考試及格取得之任用資格，修正為簡任第十職等。另外，對考試及格人員之任用，訂定配套措施，以增進行政實務歷練，及加強專業能力及養成。

四、因應地方制度法，賦予地方人事權限

依民國 88 年 1 月 25 日公布施行之地方

制度法規定，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）均為具有公法人地位之地方自治團體，其與上一級政府間，已無相互隸屬關係；其依憲法或地方制度法規定，得自為立法並執行，其地位與職責已較往昔為高為重。因此，各地方機關在人事法制方面迭有建議，包括增加首長在人事、主計、政風及警察一條鞭人事系統之任命權，提高地方公務人員職務列等之重大事項；甚有要求應制訂地方公務員法，以肆應地方自治之特性。揆諸地方制度法之制訂，本即為分權體制之設計，賦予地方自治權限，以應區域多元發展之趨勢，並使中央政府職權聚焦國家政務。因此，中央人事法制主管機關對地方政府之建議，允宜脫離地方制度法未制訂實施前之人事集權思考框架，凌空歸零檢視現有人事法制，是否符合地方自治實質化之目的，而加以改進更張。

另外，現行任用法、考績法及陞遷法等相關法規，對各項人事業務核定之主管機關之界定，在地方政府部分，僅及於直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府及縣（市）議會，而未將鄉（鎮、市）及鄉（鎮、市）民代表會列為主管機關，導致其須送經非隸屬關係之縣（市）政府核定，縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所迭有該等人事法制所界

定之主管機關，應回歸地方制度法規定之建議，允值有司者採納修正。

肆、結語

人事法制牽涉萬端，與政府用人、公務員權益均關係密切。欲期永業文官族群，日趨精壯健全，其施政品質，日益精緻善美，則有賴於人事法制能否充分肆應政經環境變遷及國家發展需要而定，當然亦必須兼顧公務員權益意識，妥為調和規劃，始能克全功。再者，為促進人事法制健全發展，並期其可大可久，尤須注意把握整體性、生態性、均衡性及彈性化之原則，適時適度檢討修正。今日現行公務人事制度所面臨的問題，不在於法令規章的個別改進，而在於任用體制的整體調整；該根本體制之調整，若為必然且必須的，則宜儘早研議可行方案，廣徵諮詢意見，以求取共識及支持，俾利完成法定程序實施之。（本文作者為行政院人事行政局副局長）

參考書目

- 徐有守（1997）。現行官職併立制度建立與檢討。《公務人員月刊》，7，3-21。
- 傅肅良（1987）。在研訂人事新制過程中值得報導的一件事—八位委員的提案。人

事月刊，4(4)，4-20。

顏秋來（1997）。新人事制度的省思與改革。公務人員月刊，7，40-46。

顏秋來（2000）。試論職務列等。公務人員月刊，54，2-3。

顏秋來（2001）。銓敘部的貢獻與責任。公務人員月刊，56，2-3。

顏秋來（2002）。論公務人員任用法之修正。公務人員月刊，69，2-5。

顏秋來（2002）：從人事行政爭訟談銓敘法制之改進，收錄於行政訴訟論文彙編 - 人事行政爭訟（第3輯）。台北：司法院。

由地方治理與鄉鎮法律地位論我國城鄉之 均衡發展



仇桂美

摘 要

地方政府民主治理的新挑戰，80 年代後已從地方政府傳統結構朝向地方治理之新結構發展。鄉鎮在我國有其特殊之歷史背景，若以廣域行政之觀點言，其究竟在地方政府之層級中居於何種地位？且其自治法人的地位存續力之問題？又以府際互動言，鄉鎮所發揮之功能究竟為何？在全球化與地方化接軌之浪潮下，鄉鎮之發展應如何突破資源有限之困境？在國際大都會區紛紛形成之際鄉鎮應如何定位方可使城鄉均衡發展？均為本文探討之重點。

From Local Governance and Town Corporation Analysis the Equilibrrious Development of Urban and Village in R.O.C.

Chang Kuei-Mei

Abstract

The new challeges of democracy governance in local government, in the past twenty years has developed by local governance at the sub-national level. The historical background of town is special in R.O.C., In the view of comprehensive administration, What is the status of town in local government? How continuous the corporate status of town? In the view of intergovernmental interaction, what are the functions of town? In the orientation of globalization and localization, how to break the difficult position of limited resources in the development of town? Corporate citizenship and local governance of town is very important, the Equilibrrious Development of Urban and Village is most urgent. Above all, are the focuses of this paper.

晚近由歷史、社會、經濟、政治等層面以分析制度益受重視，新制度主義（*new institutionalism*）日漸抬頭。就政治學之研究途徑言，區隔立法機關決策及官僚行為是須要的，聚焦在制度的有限選擇（*limited choices*）之限制，如議會的委員會之結構、行政部門設置之相關規範，因此相互間所產生之結構導致的平衡（*structure-induced equilibrium*）。（*Shepsle and Weingast, 1987: 85-104*）新制度主義所建構之官僚制度之型模植基於經濟學理論中之代理原則分析，經由代理人依據內部僚屬行為之監督及外部供給者之財貨監督，兩者之成本比較計算，以追求原則的實現。有時經由制度安排，如組織內部活動甚於組織外部供給者之契約，以減少不確定及最小交易成本。（*Weingast, 1988: 132-163*）

地方政府民主治理的新挑戰，80年代後已從地方政府傳統結構朝向地方治理之新結構發展。新的地方政治和政策制定之治理角色主要為：1.公民是由公共服務之使用者所組成，作為使用者，公民有權參與影響多種服務傳遞制度及市（*municipal*）之部門。2.公民是公共服務生產者之市（*municipal*）制或行政單位獲取更多能力及責任的專家或雇員。3.公民是更多他們自己內部制度之權威責任的領導者，包含市制及多元相關單位之

領航，且常經由委員會以組成。4.公民在市走向分權時，由中央行政幕僚轉向諮商者，他們服務行政能力相關領域內之自我治理的制度。5.地方議員扮演目標領航之決策者的角色，尤在市之財政架構方面。（*Karin Hansen, 2001: 114-115*）

鄉鎮在我國有其特殊之歷史背景，若以廣域行政之觀點言，其究竟在地方政府之層級中居於何種地位？且其自治法人的地位存續力之問題？又以府際互動言，鄉鎮所發揮之功能究竟為何？在全球化與地方化接軌之浪潮下，鄉鎮之發展應如何突破資源有限之困境？在國際大都會區紛紛形成之際鄉鎮應如何定位方可使城鄉均衡發展？下將分論之。

壹、鄉鎮之法律地位

政府之鞏固（*consolidation*）常與都會區發展之策略息息相關，以美國為例，都市（*urban*）政府能提供較大單位的區劃、財政等服務程度亦頗重要。在城市-縣（*city-county*）和市間（*intermunicipal*）鞏固取決於市級財政當局轄區的廣泛程度，甚至勝過司法或稅區之劃分，其有重要關鍵之影響。地方政府之市（*municipal*）在商業收入合約及住宅發展常較縣（*county*）有較大的權限，市在提供發展上之基金（*grants*）和借

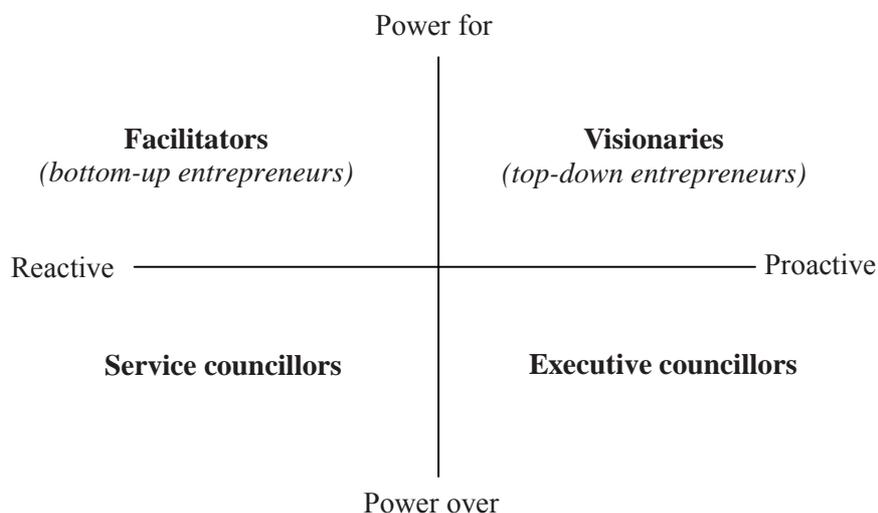
貸 (loans) 有較大的權限，建立風險基金 (venture capital fund) 及使用其投資；縣則大部份無此權限。(Andy Oakley, 1987: 262)

至於鄉 (town)，90 年代之經濟危機對地方政治有重要之影響，鄉議會開始知道規劃界定未來多元地方政府活動連結凝聚之地位，重新評估它們的近似性。在處理不同社區事務增加其外部關係反應上，鄉議會打開了社會、經濟、制度的大門。由傳統地方政府到地方治理，近 20 年來對鄉可印証之假設為：1. 地方政府由近似性和政治性演進為代表責任之專業執行的模式地方政府 (model)。2. 地方政府對導入策略及先進之計畫具高度反應及建構之模式。3. 地方政府

由傳統市 (municipal) 服務之提供者導向更多元化服務途徑的理性運作。4. 地方議會由傳統地方政府重策略關係導向更重地方治理。(Quim Brugué and Josep Maria Valle's, Apr 2005: 201-202)

整體而言，理性的地方政府走向地方治理時，議員為決策之核心，欲改變其行為模式是不易的，且不僅與地方政治人物相關與社區亦息息相關。若以英、法為例，地方政治人物四個理想之類型 (types) 為：便利者 (facilitators)、理想主義者 (visionaries)、服務型議員 (service councillors)、行政型議員 (executive councillors)；前兩者屬治理型，後兩者屬傳統政府型。見圖 1：(John and Cole, 1999: 102)

圖 1 地方議員之類型 (types)



我國鄉鎮之區劃有其歷史意義，依地方制度法之相關規定，地方劃分為省、直轄市。省劃分為縣、市（以下稱縣（市））；縣劃分為鄉、鎮、縣轄市。直轄市及市均劃分為區。鄉以內之編組為村；鎮、縣轄市及區以內之編組為里。村、里以內之編組為鄰。（第 3 條）至村（里）、鄰之編組及調整辦法，由直轄市、縣（市）另定之。（第 7 條）鄉鎮無權置喙。且村（里）得召集村（里）民大會或基層建設座談會；其實施辦法，由直轄市、縣（市）定之。（第 60 條）鄉鎮亦無權置喙。

在行政制裁權方面，直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限。其為罰鍰之處罰，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行。（第 26 條第 2 項）並無規範到鄉鎮；但自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布；其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣（市）規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉（鎮、市）規約發布後，應報縣政府備查。（第 26 條第 4 項）前後文義似有不一致之處。但自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。（第 30 條第 1 項）故地方政府

訂定罰則之自治條例如與中央法規命令牴觸，雖有民意基礎仍屬無效，故知影響頗屬有限。

以地方立法機關之組織結構言，鄉（鎮、市）民代表會代表總額，鄉（鎮、市）人口在一千人以下者，不得超過五人；人口在一萬人以下者，不得超過七人；人口在五萬人以下者，不得超過十一人；人口在十五萬人以下者，不得超過十九人；最多不得超過三十一人。（第 33 條第 2 項第 3 款）其會期之長短，鄉（鎮、市）民代表會代表總額二十人以下者，不得超過十二日；二十一人以上者，不得超過十六日。（第 34 條第 1 項第 3 款）一年開會的時間頗為有限。

在組織權方面，鄉（鎮、市）民代表會之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各鄉（鎮、市）民代表會應依準則擬訂組織自治條例，報縣政府核定。（第 54 條第 3 項），自主組織權頗為有限。鄉（鎮、市）公所之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各鄉（鎮、市）公所應依準則擬訂組織自治條例，經鄉（鎮、市）民代表會同意後，報縣政府備查。鄉（鎮、市）公所所屬機關之組織規程，由鄉（鎮、市）公所定之。（第 62 條第 3 項）其報縣政府備查之程序與代表會之組織報縣政府核定程序有別。在組織自主權之意義上，代表會之組織實應享有更大之空間方屬合理。

在財政權方面，村（里）長，為無給

職，由鄉（鎮、市、區）公所編列村（里）長事務補助費，其補助項目及標準，以法律定之。（第 61 條第 3 項）直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）應分配之國稅、直轄市及縣（市）稅，依財政收支劃分法規定辦理。（第 66 條）鄉（鎮、市）並無獨立之稅目來源，但卻須編列村（里）長事務補助費。此外，縣（市）、鄉（鎮、市）應致力於公共造產；其獎助及管理辦法，由內政部定之。（第 73 條）有關府際間地方財政來源十分重要的統籌分配稅款，依財政收支劃分法之規定，依稅目收入分成統籌之。（參第 8 條）由中央統籌分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之款項，應以總額百分之六列為特別統籌分配稅款；其餘百分之九十四列為普通統籌分配稅款，應各以一定比例分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）。（第 16-1 條第 2 項第 1 款）前述之普通統籌分配稅款算定可供分配鄉（鎮、市）之款項後，應參酌鄉（鎮、市）正式編制人員人事費及基本建設需求情形，研訂公式分配各鄉（鎮、市）。（第 16-1 條第 2 項第 6 款）而在財政支出方面，各級政府之支出劃分如下：一、由中央立法並執行者，歸中央。二、由直轄市立法並執行者，歸直轄市。三、由縣（市）立法並執行者，歸縣（市）。四、由鄉（鎮、市）立法並執行者，歸鄉（鎮、市）。前項第一款及第三款如需交由下級政府執行者，其經費之負擔，除法律另有規定

外，屬委辦事項者，由委辦機關負擔；屬自治事項者，由該自治團體自行負擔。（第 37 條第 1 項第 2 項）在支出方面鄉（鎮、市）之自主權顯較收入為大。若再以地方稅法通則之相關規定觀之，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所開徵地方稅，應擬具地方稅自治條例，經直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會完成三讀立法程序後公布實施。地方稅自治條例公布前，應報請各該自治監督機關、財政部及行政院主計處備查。（第 6 條）鄉（鎮、市）公所開徵地方稅亦具相當自主權，惟餅須做大，方始有其財政空間。

整體言，鄉鎮在相關法制中雖賦予其自治法人之地位，但其成其為法人之自主組織、自主立法、自主財政等權，並無對等資源以為發展空間，故與社區之結合服務性而言其反應性有待商榷。

貳、由地方治理論城鄉發展

現今先進國家地方治理之發展趨勢，以英國為例，其保守黨政府一九九四年之前進（GOs）方案，提供了中央政府在行區活動更好的焦點。為了監督前進方案，在績效革新單位薦介下，於 2000 年成立了行區統合單位（Regional Coordination Unit, RCU），主要是監督政策創制。而之前的一九九九年，為強化行區政府，已先產生了行區發展機構（Regional Development Agencies, RDAs）。

(仇桂美, 2005 : 14) 又英國晚近地方治理的目標為地方本身動態民主及機制之重組；且府際關係恢復更大程度地方自主之衡平性。William L. Miller, Malcolm Dickson & Gerry Stoker 認為地方治理可分為四個規範的模型 (normative models)，見表 1：(William L. Miller, Malcolm Dickson & Gerry Stoker, 2000: 29)

惟此四種模型較傾向由政治面思考而非行政面思考。以議會如何代表及制度上之偏好言，地方者模型—議會代表地方反映地方，制度上偏好補助者 (subsidiarity) 以發展地方當局權力。個別者模型—議會喜好

追求議會自己之利益，制度上偏好小的當局政府及顧客—公民 (customer-citizens) 之能力。動員模型—議會對剝奪加以反映，制度上偏好補助者並從地方當局向下移轉權力。中央者模型—議會代表中央政府，制度上偏好地方當局區 (district) 之規模以大到足夠提供充分之服務，但卻非足以追上中央的政治變遷。(William L. Miller, Malcolm Dickson & Gerry Stoker, 2000: 217- 224) 經由政治競逐上自我管理之參與以形成中央與地方的平衡發展。

表 1：地方治理之規範模型

← 面 向 →					
模 型	主要目標	地方自主之態度	公共參與態度	主要服務傳輸之機制 (mechanism)	主要政治機制
地方者 (localist)	地方社區需要之表意及會議 (meeting)	強烈喜好	支持但主要在代議機構	多功能選出地方當局	經由地方選舉之代議政治
個別者 (individualist)	追求個別選擇及在服務方面之反應	傾向喜歡但承認需要上層介入以保護個別者	喜歡消費者諮商，但非大規模 (large-scale) 的公民參與	提供系列特殊服務的競爭	消費者個別之權利
動 員	發展追求更有效之排除不利影響變遷之政治	強烈喜好部分變遷過程	強烈喜好	鄰 社 (neighbourhood) 基礎及分權結構	發展參與政治
中央者 (centralist)	維持國家標準及國家民主之領導地位	強烈反對	有 限 價 值 (limited value)	實質中央控制之機制	國家政府：立法，導引及控制

除了英國外，聯邦國之美國近十年來都會（metropolitan）及都市（urban）之問題多與經濟及空間發展有關。經濟之差異導致財政之落差，造成都會分離（segregation）、都市貧困等問題。較諸十年前著重都市計畫及管理、公共服務之財政等問題，顯然焦點已有所轉移。基本上，在美國地方公部門之割裂是持續的。90年代，在都會區（metropolitan regions）之市（municipalities）未受發生在歐洲國家合併趨勢之根本改變的影響，反倒自70年代始終持續增加中。（仇桂美，2005：14-15）

地方政府之府際政策及法規形成行為影響政治活動的成本及動機。對地方政策選擇及地方制度如何運作言，地方活動之外部限制有重要影響。地方或國家法律和制度當追求特別政策目標時可能會增加或減少成本，因此經由地方公民及政府官員之政策利益決定可導致某些結果。外部限制亦可直接形成地方政府官員追求其自身利益能力形成之限制。地方政府外部制度之限制包含地方法令對地方政府區劃合併之制度及過程的需求界定、準司法標準及程序範圍以外之影響等。（James C. Clinger and Richard C. Feiock, 2001: 125）而政策之選擇常源自某一時空之制度限制。

上述所言多基於民主政治分權制衡之觀點，若復以成本效益的觀點以觀，在提供服務時應賦予政府更多之責任，經由分權縮減公部門之規模以提升其效率乃各國當今的重要議題。高度集權之型態易出現的病態如溝通超載、反應時間漫長、資訊扭曲、部門計畫空間聯結掌握的失敗；而分權卻可增加大眾參與降低成本，尤其可增加民主政治之穩定性，獲得社區認同（Kempe Ronald Hope, Snr, 2000：522）。

我國各級市之定位，依地方制度法之規定，人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區，得設直轄市。人口聚居達五十萬人以上未滿一百二十五萬人，且在政治、經濟及文化上地位重要之地區，得設市。人口聚居達十五萬人以上未滿五十萬人，且工商業發達、自治財源充裕、交通便利及公共設施完備之地區，得設縣轄市。本法施行前已設之直轄市、市及縣轄市，得不適用前三項之規定。（第4條）市之三級制，顯有別於一般國家。有關區域發展，在地方政府組織建制方面，歐美國家多採用城鄉分立體制，美國的縣和市直接由州統轄。發展中的國家區域，也大多實行城鄉分立，如印度的市和縣由邦所轄。如此相當比例的

可反映出城市和鄉村的區別有其差異上的明顯性、管理上的異質性。在地方政府組織架構上，日本經由縣帶動市之發展，與美國之特區、英國之行區，各有其不同之特色。如同中國大陸之市管縣，最終均為解決城鄉發展落差，提升國家競爭力，解決公民治理區域發展中就業、健康、住宅等問題。

就城鄉整體發展言，區域經濟發展中常用的輻射理論，有四項特色，1.輻射是一個雙向的過程，不同能量的物體相互輻射；2.輻射的結果是隨著能量的傳遞而逐漸拉平物體之間的能量；3.一個物體的能量只要高於周圍其他物體，淨輻射出去的能量數量就大於自然吸收的能量數量；4.兩個物體距離越近，能量輻射越大。而區域經濟發展中的輻射媒介，主要為道路、交通、資訊等所決定的市場一體化水平，直接影響輻射之有效性。在輻射過程中，資本必然向投資效率高的地區流動。初期，中心城市資本的邊際效益較高，資本由周邊地區向中心城市流動；相當時段後則會出現返流現象。故長遠以觀，資本在中心城市與周邊地區之間的流動不僅有利于中心城市的經濟發展與現代化進程，而且也有利於周邊地區的經濟發展與現代化進程。中國大陸目前即採用此種理論，惟值得注意的是，人才的流動有別於資本的

流動，需要較長的時間及較大的成本。基本上，輻射理論特別強調市場機制，在經濟發展及民主化進程中的基礎作用。(厲以寧，2000：247-249)此外，有關不平衡理論之模式甚多，如梯度推進模式，認為區域經濟的發展盛衰，主要取決於該地區產業結構的優劣與轉移，而產業結構的優劣又取決於地區各經濟部門，特別是主導專業化部門在工業生命週期中所處的階段。且由科技進步引致創新的新產品、新技術、新思想以及新的生產管理與組織方法等，多發源於高梯度地區，其對周圍地區的經濟發展，也將造成地區間的兩極分化，故適用上有其高度風險。(厲以寧，2000：5-7)

我國非廣域行政下所發展出之城鄉體制，各級市與其同級政府間之互動及府際間彼此間之互動，究應維持幾級政府方屬妥適？因涉及國土資源之有效使用及行政區劃之基本結構，故雖直轄市之形成及精省有其歷史背景，致使直轄市之一級尤其明顯非廣域行政。然可否藉由大都會區之形成帶動周邊城鎮之發展，或經由輻射理論以均衡城鄉之發展，頗可深入探究。惟我國國際化之大都會區甚屬有限，適用梯度推進模式有其相當困難；但適用輻射理論其兩個物體距離越近，能量輻射越大之要件，欲成就之亦有相

當困難待為克服。是以，有效之區域規劃將可導致城鄉之均衡發展，而國內數大經濟區之形成亦刻不容緩。

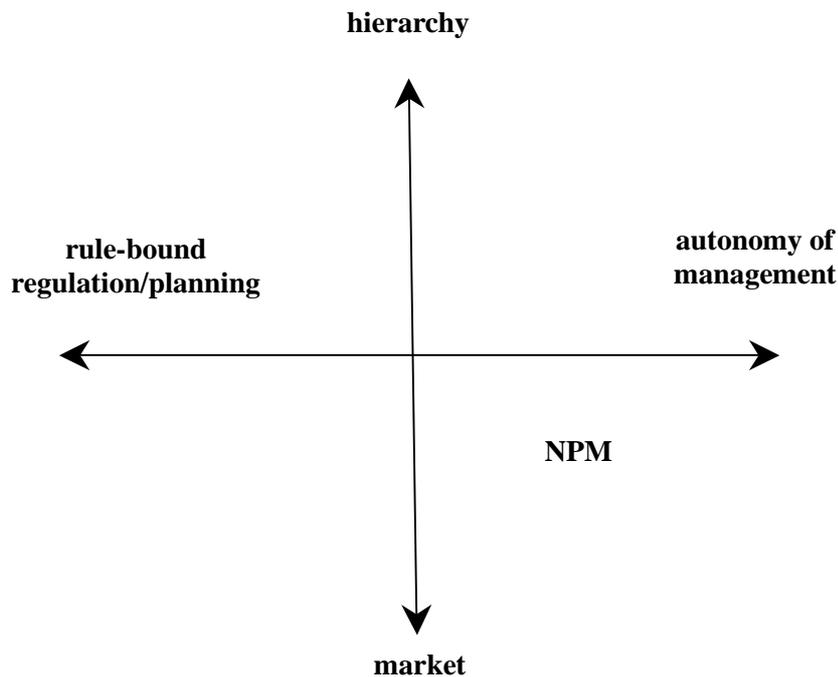
叁、鄉鎮自治法人之功能

地方政府分權之概念架構主要為：1.提供公民價值高品質的服務。2.增加管理之自主性，特別在於減少中央之行政控制。3.組織和個人績效的需求及評估之報酬。4.使管理者配合績效目標以獲取人力及技術資源。5.經由公務人員以完成可接受競爭及開放意

志的公共目標之績效以有別於私部門。6.經由授能公民強化其決策參與以發展規劃與管理。7.提升經濟及管理之效率及效果。8.強化地方治理。9.能獲取更多精確及較少猜疑的地方條件資訊。10.減少超載及壅塞的中央政府溝通管道。(Kempe Ronald Hope, Snr, 2000 : 520)

就新公共管理 (NPM) 言，若從市場與管理之面向言，地方政府的組織原則為，見圖 2 : (Karin Hansen, 2001:107-108)

圖 2 新公共管理地方政府的組織原則：由市場及管理之面向

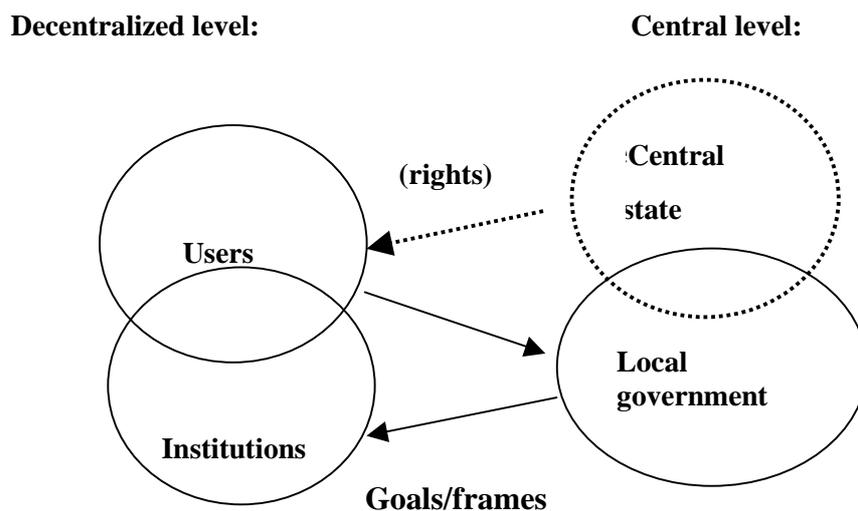


市場取向的組織特色有別於傳統的公部門組織，其具有私有化、契約化、提供利益者之模式、自由選擇機制、競爭及經濟誘因

等。

但若以府際互動模式言，其聯合之治理模式見圖 3：(Karin Hansen, 2001:112-113)

圖 3 府際聯合之治理模式



其基本要件為分權的自我治理、大眾參與、中央扮演導航及經濟架構規劃之角色，多可用於城鄉間之組織建構。

府際間自治法人團體之互動，依財政收支劃分法第三十七條明定各級政府之支出劃分，其第二項更規範委辦事項之經費由委辦機關負擔；自治事項之經費由該自治團體自行負擔。同法第三十八條，各級政府事務委託他級或同級政府辦理者，其經費由委託機關負擔。地方制度法第七十條第一項規定中央費用與地方費用之區分，應明定由中央全額負擔、中央與地方自治團體分擔以及地方

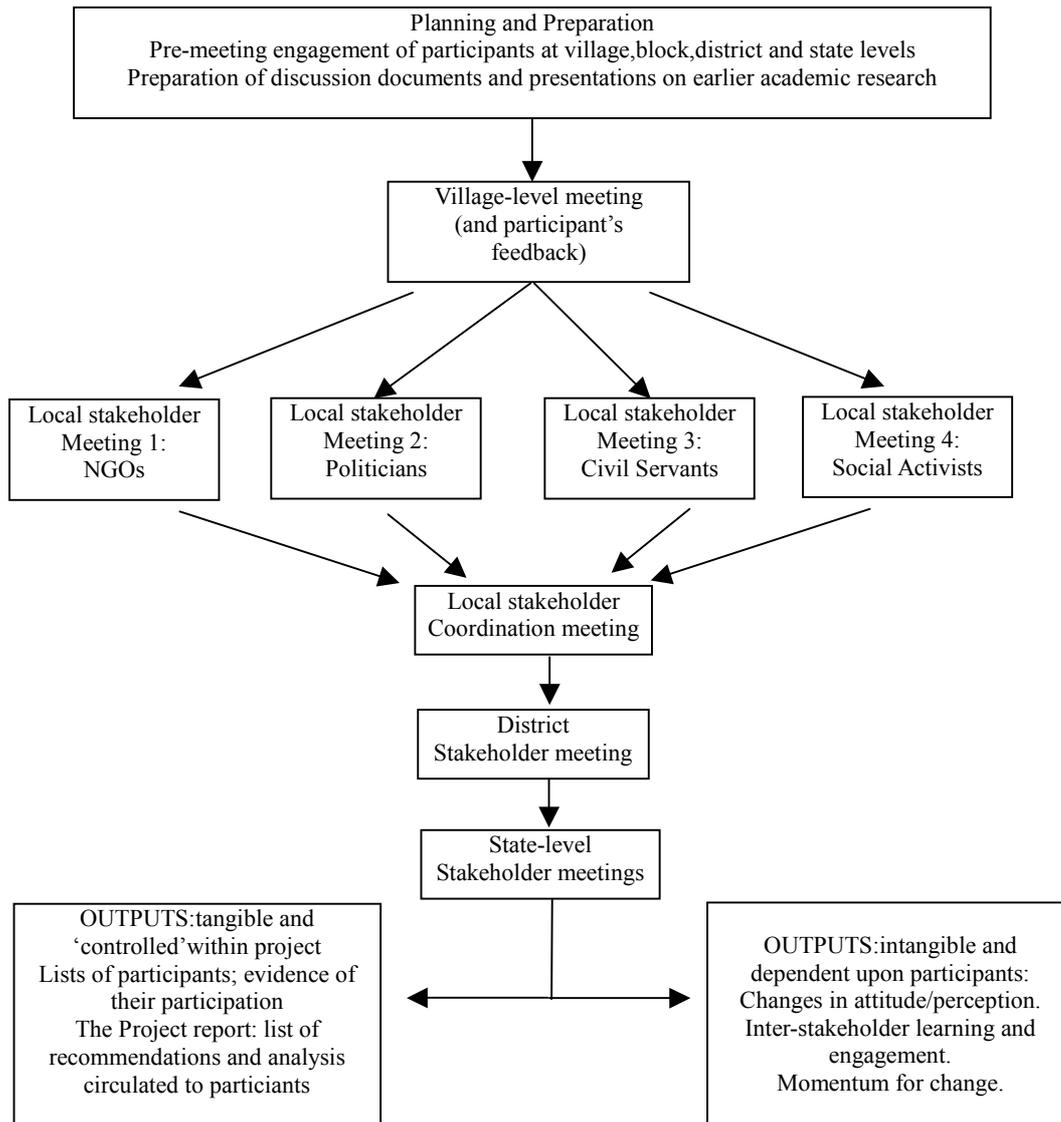
自治團體全額負擔之項目。中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁予地方自治團體。基於上述之相關規範，府際間經費之負擔常與事項之性質究係自治事項、委辦事項、委託事項等有關，故明確化各級自治法人團體之地位對府際關係自有其必要。

大法官會議釋字第 550 號解釋，解釋文第二段：「地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，但於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，對地方負有協力義務之全民

故城鄉之均衡發展預防顯重於治療。若再以行動能力之研究過程言，包含地方政府不同參與者之團體利益的角色定位。可以圖

5 表示之：(Glyn Williams, Manoj Srivastava, Stuart Corbridge & Rene' Ver'on, 2003: 167-168)

圖 5 行動之研究過程



地方政府不同參與者之團體利益的角色定位，受不同層面之影響，致使參與者態度認知產生轉變。在回歸地方公民治理之人民授能（empowerment）方面，包含提升知識基礎、有效參與政府計畫之設計和執行、克服政府分配資源負功能之衝突、維繫建制維持發展之機會。在政府朝向預防貧窮之治理方面，包含政府建制預防貧窮相關功能技術面的能力方向提升以避免閒人、經府際互動以提升政府功能發展、有效挑戰腐化之文化（culture of corruption）是政府之責任。在社會政治變遷方面，在政府計畫下公民如何知悉追求其政治權利、如何使社經議題更為落實、政治人物更能真正落實民意授能予人民。

伍、由地方治理論鄉鎮之再定位

鄉鎮缺乏憲法上制度性之保障，雖有法律位階之相關規範，但做為一自治法人，其有限之自主財政權、人事權、組織權、立法權等相關決策權，使其法人地位愈加艱難，遑論自主之法律人格的保障？觀之大法官會議的有關解釋，更可對現階段的鄉鎮定位有較清楚之輪廓。

以大法官會議釋字第 553 號解釋為例，係台北市政府因決定延期辦理里長選舉，中

央主管機關內政部認其決定違背地方制度法第八十三條第一項規定，經報行政院依同法第七十五條第二項予以撤銷；台北市政府不服，乃依同條第八項規定逕向本院聲請解釋。其解釋文第二段後段：「…地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似（參照訴願法第七十九條第三項）；後者除適法性之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重該地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。」其解釋文第三段後段：「…本件行政院撤銷台北市政府延期辦理里長選舉之決定，涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，台北市政府有所不服，乃屬與中央監督機關間公法上之爭議，惟既屬行政處分是否違法之審理問題，為確保地方自治團體之自治功能，該爭議之解決，自應循行政爭訟程序處理。台北市如認行政院之撤銷處分侵害其公法人之自治權或其他公法上之利益，自

得由該地方自治團體，依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷。」對自治法人之權利能力、行為能力等做了最佳之解釋。

大法官會議釋字第 527 號解釋，其解釋文第一段前段：「地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限。…」其解釋文第二段後段：「…地方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應視受函告無效者為自治條例抑自治規則，分別由該地方自治團體之立法機關或行政機關，就事件之性質聲請本院解釋憲法或統一解釋法令。有關聲請程序分別適用司法院大法官審理案件法第八條第一項、第二項之規定，於此情形，無同法第九條規定之適用。至地方行政機關對同級立法機關議決事項發生執行之爭議時，應依地方制度法第三十八條、第三十九條等相關規定處理，尚不得逕向本院聲請解釋。原通過決議事項或自治法規之各級地方立法機關，本身亦不得通過決議案又同時認該決議有牴觸憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規疑義而聲請解釋。」

大法官會議釋字第 498 號解釋：「地方

自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。立法院所設各種委員會，依憲法第六十七條第二項規定，雖得邀請地方自治團體行政機關有關人員到會備詢，但基於地方自治團體具有自主、獨立之地位，以及中央與地方各設有立法機關之層級體制，地方自治團體行政機關公務員，除法律明定應到會備詢者外，得衡酌到會說明之必要性，決定是否到會。於此情形，地方自治團體行政機關之公務員未到會備詢時，立法院不得因此據以為刪減或擱置中央機關對地方自治團體補助款預算之理由，以確保地方自治之有效運作，及符合憲法所定中央與地方權限劃分之均權原則。」

雖大法官會議之相關解釋對地方自治法人團體之自主性有較清楚之定位，然地方制

度法第二十八條雖亦明定「下列事項以自治條例定之：一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。三、關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。四、其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」展現了地方立法權之自主意志。但同法第三十條第一項：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」其立法權之自主意志甚至低於未經議會三讀之法規命令，使自治法人地位大受影響。

故開拓鄉鎮財源，提升產業實力，落實地方分權，推動公民治理，經由輻射理論之運用以縮短城鄉落差，建構制度性變革，區劃朝向廣域行政發展，實為當務之急。若鄉鎮產業、社會、文化資源無法擴展，而鄉鎮長徒有選票與民意基礎，易權責失衡，罔增困擾，不易落實地方公民治理。鄉鎮是否須具法人地位端賴上述以觀。惟所慮者，民主國家自治層級之多寡，須由垂直、水平之分權制衡原理以觀，而非僅人口數之多寡、幅員之大小而已。（本文作者為開南大學公共事務管理學系教授）

參考書目

- 仇桂美 (2005)。地方政府與文官體系，台北：國立編譯館。
- 厲以寧 (2000)。區域發展新思路—中國社會發展不平衡對現代化進程的影響與對策。北京：經濟日報出版社。
- Clingermayer, James C. and Feiock Richard C. (2001). *Institutional constraints and policy choice: An exploration of local governance*. New York: State University of New York Press.
- Hansen, Karin (2001). Local councillors: Between local government and local governance. *Public Administration*, 79(1), 105-123.
- Hope, Kempe Ronald, Snr (2000). Decentralisation and local governance theory and the practice in Botswana. *Development Southern Africa*, 17(4), 519-534.
- John, P., and A. Cole (1999). Political leadership in the new urban governance: Britain and France compared. *Local Government Studies*, 25, 98-115.
- Miller, William L., Dickson Malcolm, and Stoker, Gerry (2002). *Models of local governance: Public opinion and political*

- theory in Britain*. New York: Palgrave Publishers Ltd.
- Oakley, Andy (1987). Milwaukee County seizes the reins of development. *City and State Special Issue*, July, 34.
- Quim, Brugué and Maria, Valle's Josep (2005). New-style councils, new-style councillors: From local government to local governance, *Governance*, 18(2), 197-226.
- Shepsle, Kenneth A. and Weingast, Barry (1987). The institutional foundations of committee power. *American Political Science Review*, 81,85-104.
- Weingast, Barry, and Marshall William (1988). The industrial organization of Congress; or Why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, 96(1),132-163.
- Williams, Glyn, Srivastava, Manoj, Corbridge, Stuart & Ver'on, Rene'(2003). Enhancing pro-poor governance in Eastern India: Participation, politics and action research. *Progress in Development Studies*, 3(2), 159-178.
- World Bank(2000). *World development report 2000/2001*. World Bank.

軍訓教官陞遷制度的檢討與改進



黃臺生
莫心平

摘 要

由於時空環境因素使然，軍訓教官在我國已成為一套獨特的人事制度。歷年軍訓教官的晉陞與遷調異動常引起社會大眾對此一制度公平性的質疑，對於軍訓教官的士氣不啻是一個打擊。本文擬從法制與實務的觀點，來探討現行軍訓教官陞遷制度所存在的問題及缺失，進而提出具體的改進建議，以供教育主管機關參考。

關鍵詞：軍訓教官、陞遷制度、晉任、介派及分發、遷調

Review and Improvement of Military Instructors' Promotion System

Huang Tai-Sheng

Mo Hsin-Ping

Abstract

Owing to environmental factors of time and space, the personnel system of military instructors has become a unique pattern in Taiwan. The promotion and transfer of military instructors have often caused the public to challenge its fairness for many years, thus it could damage the morale of military instructors. This article will review military instructors' promotion system and further to provide some suggestions for the Ministry of Education from legal and practical perspectives.

Keywords: military instructors, promotion system, promotion, assignment, transfer

壹、前言

自民國 70 年代的學生運動高喊「軍訓教官退出校園」，軍訓制度的存廢、軍訓教官存留校園的問題，曾引起社會各界熱烈的討論與研究。民國 87 年修正公布的大學法，以及 91 年 10 月修訂的「高級中等以上學校學生軍訓實施辦法」，使得大學與高中職校的軍訓教官均能繼續留在校園服務，因而使得軍訓教官（目前全國約有 4300 位軍訓教官，其中女性教官約有 1100 人）在我國已成為一套獨特的人事制度。

教育部前軍訓處長於 93 年 7 月 15 日被檢舉賣官索賄一案，引起社會大眾對軍訓教官人事制度公平性的質疑？對於軍訓教官的士氣不啻是一個打擊。教育部長杜正勝於當天曾公開宣示將作制度面改革，並強調未來可朝一般文官體系轉型，尤其教官陞遷應比照一般文官制度來辦理，將與國防部進一步協商進行改善，以力求更公平公開透明。

陞遷兼有精神獎勵和物質獎勵二者的作用，是對公務員的一種最重要、最有效的獎勵方式。陞遷可使公務員得到榮譽、聲望和權利，使其自尊和自我實現的需求得到滿足，同時，陞遷亦意味著獲得更高的薪俸和待遇。陞遷在促進工作士氣，獎勵員工上

進，有其不可忽視的重要性。陞遷既是如此重要，各國政府無不將其列為人事行政的重要課題之一，並致力於建立一套公平而合理的陞遷制度，消極地杜塞奔競，免除循私偏袒，積極地拔擢人才，促進新陳代謝，舒暢狹窄的人事管道。

確立制度，健全法制是為現代國家治理庶務之根本。教育屬於政府行政之一環，必須因應時代之變遷而革新再造，方能契合當前與未來社會環境的需求。揆諸往昔，軍訓教官人事制度較引人爭議者，概屬「保薦」晉陞及「職務遷調作業」之紊亂，而歷年軍訓教官的晉陞與遷調異動，每每都有黑函或謠言，指稱晉陞不公或外力介入，不免造成遺珠之憾，進而抹殺一些循正道而行、默默犧牲奉獻者的努力。因此，要如何有效防止反淘汰現象的擴散，並慎密而周延地建立一套符合公平、公正、公開、功績導向的陞遷制度，以杜絕關說及逢迎拍馬陋習，迫使擅於鑽營取巧者，知所進退，對既得利益者能夠逐漸邊緣化，甚至予以淘汰，實為當前重要的研究議題。

本文因限於篇幅，擬從法制與實務的觀點，來探討現行軍訓教官陞遷制度所存在的問題及缺失，進而提出具體的改進建議，以供教育主管機關參考。

貳、現況與相關規定概述

軍訓教官之甄選與任用，早期由陸軍軍官學校畢業的軍官專屬，然後發展為由三軍現役軍官擔任，最後由於女性學生輔導的需要和提升教官素質的考量，一般大學院校畢業生方得加入軍訓教官的行列。民國 79 年國防部修訂公布軍訓教官遴選對象為：

(一) 具有學士學位或指參學資之現役常備軍官、預備軍官及備役官士兵；(二) 具有學士以上學位女青年。由於近年來國防部女性軍官報考軍訓教官人數大幅增加，錄取員額已可滿足高級中等以上學校需求；另就投資預算及人才培育觀點而言，國防部現役女性軍官於軍中服役多年，相關軍事本職學能已臻成熟，可於職前訓練後立即適任軍訓教官職務，故教育部於民國 93 年停止辦理招考大學畢業女性青年之「女軍訓教官班」考選作業。

由以上背景分析可知軍訓教官其身分屬於軍人，凡經甄試錄取及職前講習合格後，由教育部依學校教官員額需求，介派至公私立高級中等以上學校擔任軍訓教官，其任用、考績、勳獎、晉任、退伍、待遇、保險、撫卹、婚姻等，概依國防部現役軍人及教育部軍訓教官有關法令規定辦理。

軍訓教官列計高級中學以上學校編制員

額內，不列計國軍總員額，其考選、任用依據教育、國防兩部訂定之「軍訓教官甄薦任用規定」辦理，國防部負責校級軍訓教官甄選補充、任官程序、退伍核辦，將級總（主任）教官由教育部建議國防部核定發布，軍訓教官之考選、任用、陞遷、考績、重要職務派職及其他相關業務，均依照國防部及教育部相關規定辦理，其作業過程須協調學校意見，考核權責由教育部依據該部相關規定及實際狀況訂定。

以下謹就軍訓教官陞遷較為重要的規定，分為晉任、介派及分發、遷調等三部分予以摘述。

一、晉任

(一) 法源依據

軍訓教官屬教育部及學校法定編制成員，其員額不列計國軍總員額；其人事處理，除甄選補充、晉任核辦及將級軍官人事外，其餘悉由教育部（軍訓處）按「陸海空軍軍官士官任職條例施行細則」有關規定辦理，並由軍訓處依據「陸海空軍軍官士官任職條例暨其施行細則」訂定軍訓教官人事作業規定送國防部核備。

(二) 晉升條件

1. 上校部份：

(1) 上校軍訓室主任（總教官）：上校

(主任)教官一年或上校督學一年。

(2)上校(主任)教官：①高中職中校軍訓主任教官一年或大專軍訓教官二年。②中校階停年屆滿四年，其國軍深造教育指參學資或碩士以上學位者。

(3)資歷及獎懲時間標準：①資績計算至當年10月31日止。②獎懲計算近5年。

2.中校以下部分：

(1)候晉資格：晉任中尉，本階停年屆滿一年，最近一年考績為乙上(含)以上。晉任上尉，本階停年屆滿三年，最近二年考績為乙上(含)以上。晉任少、中校，本階停年屆滿四年，考績合格，具正規班或碩士以上學資者。

(2)限制條件：

①停年：第一梯次候晉停年截算至該年晉升前4年的1月1日，第二梯次候晉截算至該年晉升前4年的7月1日。

②考績：須為一年甲等二年乙上以上，但最近一年考績分項評鑑，思想、品德、工作績效均須在甲等以上。

③學歷：應具正規班學資或碩士以上學位，且登錄兵籍資料有案者。應屆畢業者，應於各梯次資績截算日前取得學歷有效文件，並完成登錄兵籍表作業，始得採計。

(三)各階晉額規劃：

- 1.上校階：依當年缺額員額補充。
- 2.中校階：年度晉任中校員額比率約為候晉人數之15%，其第一梯次約為9%，第二梯次約為6%。
- 3.少校階：年度各梯次晉任少校員額比率，以候晉人數之70%為準。
- 4.尉級階：不受員額限制，採不定期晉任。

二、介派及分發

(一)法源依據：「教育部軍訓教官介派分發及遷調作業規定」

(二)權責單位及作業單位：權責單位係指教育部軍訓處、教育部中部辦公室及直轄市政府教育局；至於作業單位，係指各大專校院、教育部中部辦公室(含縣(市)聯絡處)及直轄市政府教育局。

(三)新進教官介派分發

- 1.將級人員由教育部依大學法及其施行細則規定推薦至有同階級軍訓室主任缺額

之大學校院遴選；須完成遴選程序，並經學校同意聘任者，該始予核派。

2. 候選上校軍訓室主任人員，先以上校一般教官派職，並列教育部軍訓室主任候選名冊，俟歷練一學期以上，由該部視學校缺額狀況，辦理推薦遴選作業；獲學校同意遴聘者，仍以一般教官任職。
3. 新進上校一般教官，以分發大專校院服務為原則；新進中校以下一般教官，以分發高中職校服務為原則。

三、遷調

(一) 作業權責區分：

1. 大專校院及教育部直屬高中之遷調：由各作業單位彙整管制名冊，函報教育部辦理分配及核定。
2. 教育部中部辦公室轄屬縣（市）與直轄市間高中職校之遷調：由調出單位彙整建議遷調名冊，交由調入單位辦理分發建議並陳教育部核定。
3. 教育部中部辦公室轄屬高中職校之遷調：由該部辦理介派遷調及核定。
4. 直轄市內所屬高中職校之遷調：由直轄市政府教育局辦理分配及核定，並報教育部備查。
5. 省屬縣（市）內高中職校之遷調：由該管縣（市）聯絡處彙整分配建議名冊，並由教育部核定。

(二) 遷調作業方式：

1. 由教育部成立遷調作業小組，辦理軍訓教官申請遷調大專校院作業；教育部中部辦公室及直轄市政府教育局成立作業小組，辦理所屬高中職軍訓教官介派遷調作業。
2. 員額規劃及分配：
 - (1) 各單位缺員補充分配規劃，按教育部新進教官員額及各單位教官員額編現比例，由教育部作業小組律定大專校院及高中職校分別之補充總員額。
 - (2) 大專校院各校缺額補充作業，依公立學校教職員員額編制表、教育部軍訓教官員額設置基準規定及各校教官編現比例狀況等，律定各學校補充員額，經學校加註特定需求（性別、學歷）後，由教育部公告為「大專教官需求缺額」；高中職校缺額補充作業，由所屬各權責單位作業小組律定轄屬各學校需求缺額。
 - (3) 新進軍訓教官員額需求及分配，由教育部依各單位缺額及需求狀況等辦理規劃及補充作業。

參、檢討分析

軍訓教官的甄選來源，其資格為具有學士學位或指參學資之現役常備軍官、預備軍

官及備役官士兵或具有學士以上學位女青年，並施以職前訓練後擔任軍訓教官職務。軍訓教官屬教育部及學校法定編制成員，其員額不列計國軍總員額；其人事處理，除甄選補充、晉任核辦及將級軍官人事外，除悉依教育部有關規定辦理。軍訓教官陞遷制度大部延續國軍軍士官之陞遷制度之相關規定，惟僅做局部修訂後成為軍訓教官陞遷之依據，以下謹依制度特色及目前存在的問題檢討分析如下：

一、制度特色

（一）延續國軍軍官升遷規定脈絡相連

軍訓教官之人事相關規定，舉凡任官、免官、遷調、甄選、送訓、考績、獎懲、晉任及退撫等作業方式，均與國防部有密切之關係存在並且是脈絡相連。國防部負責校級軍訓教官甄選補充、任官程序、退伍核辦，將級總（主任）教官由教育部建議國防部核定發布，其餘則由教育部協調國防部辦理。

（二）因應實際需要另訂相關規定

軍訓教官的工作單位與工作性質與國軍軍官截然不同，教官服務在一般大專院校或高中職校，而非戰鬥部隊或軍事機關，自然在陞遷之資績計分的評分項目會有差異；為了彌補此差異，教育部軍訓處依據國防部訂頒之「國軍軍官選訓晉任資績計分標

準」，修訂後而為「教育部各類職軍訓人員選訓晉任資績計分標準」，以符合軍訓教官之實際需要。

（三）推動任期制度

教育部自 93 年 10 月 5 日令頒「教育部借調軍訓教官任期規定」，教育部軍訓處、中部辦公室、各縣（市）聯絡處及直轄市政府教育局軍訓室借調人員，依此規定辦理遷調或歸建。此外，生活輔導組長、主任教官為軍訓教官之重要經歷，對晉升或重要軍職遴選有很大的影響，教育軍訓處目前正積極推動任期制度，使諸多表現優秀而符合晉任上階職務之教官，均能有機會擔任此主管職務及擁有此一經歷。

（四）強調軍訓主管「外補制」

學校的軍訓主管出缺時，目前均採「外補」甄選方式辦理。此一方式可以避免原校直升的本位主義之缺失，原校「多位」表現優異且符合晉升軍訓主管的教官，或「因爭一位」而造成內鬨與內耗，破壞團隊內部和諧；另會使各校眾多優秀人才之進路為之堵塞，故唯有打破原校直升之思維，方能使其其他優秀教官有更寬廣之進路。

（五）分別訂定晉升與遷調的相關規定

為符合軍訓教官陞遷，依據晉升與遷調分別訂定「教育部各類職軍訓人員選訓晉任

資績計分標準」、「教育部現職將級軍訓主管遷調作業規定」、「教育部中部辦公室第六科科長及直轄市教育局軍訓室主任遴選規定」、「直轄市及縣市聯絡處軍訓督導遷調及遴選作業規定」、「教育部上校軍訓室主任遷調及遴選作業規定」、「教育部辦理高級中等以上學校上校以下一般教官遷調」及「教育部軍訓教官介派分發及遷調作業規定」等相關規定，明確訂定各類職務人員的晉升、遷調、遴選之作業規定，使軍訓教官在晉升與遷調有所依循，達到「程序的正義與公平」，避免關說請託之情形發生。

二、問題檢討

揆諸往昔軍訓人事作為，較引人爭議者，概屬長官保薦制度及職務遷調之制度紊亂，而歷年軍訓人事的晉升與遷調異動，每每都有黑函或謠言指稱晉升不公或外力介入，不免造成遺珠之憾至而抹殺一些循正道而行，默默犧牲奉獻者的努力。因此，吾人就軍訓通訊、軍訓教官甄荐任用規定、軍訓教官考績作業規定、教育部各類職軍訓人員選訓晉任資績計分標準及教育部軍訓教官介派分發及遷調作業規定等相關資料中，發現以下的問題：

(一) 陞遷結構方面

1. 職務列等問題

大多數的陞遷，都含有職等或官等調高及職責加重的涵義，公務人員的職務列等係依據機關層次、業務性質及職責程度而定，職責程度愈高、其職務列等就愈高，以維繫同工同酬之精神。然而，軍訓教官包含了具有教官身分的科長、軍訓室主任、督學、股長、科員、商借人員及兼任各縣市聯絡處的督導、首席助理督導、助理督導等職務的教官；除有介派高中職校及大專院校的主任教官、生輔組長等職務；另在大專院校及高中職校，上自少將階級軍訓室主任到少尉階級的一般教官的職務列等並無明確的規定，偶有造成職務錯置的現象產生。例如「上校軍訓督導」遷調大專院校的上校一般教官，由同階的主管職務調至非主管職務，此舉將對軍訓教官的工作意願及士氣產生重大的衝擊與影響。

2. 陞遷員額受限問題

依「軍訓教官甄荐任用規定」軍訓教官屬教育部及學校法定編制成員，其員額不列計國軍總員額；其人事處理，除甄選補充、晉任核辦及將級軍官人事外，軍訓教官的甄選員額，係依每年退伍人員之各階人數補甄。軍訓教官之選用區

分荐選與甄試兩種，少將及上校總（主任）教官採荐選方式，中校（含）以下採甄試方式辦理。總（主任）教官荐選，由教育部（軍訓處）每年依次年退補需求向國防部提出申請。在軍訓教官組織體系內晉升上校以上之員額受到國防部的管制，然而中校階級以下之教官，若想在軍訓組織體系內晉升至上校階者，員額因此相對的減少。對於在軍訓組織內服務年資愈久，且表現優異者，以陞遷無望自足以減低其工作情緒與效率，反正晉升中校階級後，就等待退伍，對團體工作績效影響甚鉅。

（二）陞遷標準方面

1. 考績功能無法發揮

（1）考績功能不彰

軍訓教官的考績制度，目前仍延襲國軍軍職人員考績作業規定，績等分配實施採比例管制，等第比例設限可能面臨個人、單位或機關之間難以真正進行比較，同時也可能造成同一機關必須強制區別優劣，導致團隊信任與單位和諧的氣氛，反而不利總體績效的提昇。依據「國軍考績績等及獎金標準」作業第五條規定，績等管制按以下比率實施管制，「特優」不得逾

1%，「優等」連同「特優」不得逾5%，「甲上」10%最高不得逾15%，「甲等」以下不予限制，因此，各校歷年考列「甲上」以上及「乙上」以下者人數甚少，造成優劣難辨之現象，不符公平原則。

（2）考評項目未具彈性

考核項目不僅直接影響考績結果的信度與效度，而且也是激勵與引導受評者態度與行為的直接因素，因此，考核項目應考量不同階層與職務高低所產生的本質差異性，而非「一表適用」所有單位。訂定考核項目應區別將、校、尉等三官、主管職與非主管職及單位屬性等訂定適用的考核項目（徐懋興，2003：76）。

（3）績效考核不公開透明

由於現行績效考核過程由主管單向考核，受考者通常無法參與，較不客觀。而國軍（軍訓教官）考績作業視同「機密」，除於考績委員會設置部分非主管人員代表外，其餘人員並無法參與，因此，其公正性、客觀性常受質疑，另受考者亦無法經由考核之過程，得知自我之缺失而及時改進其工作績效。

2. 晉升評分項目未與實務面相互結合

理論上，升任評分標準中的評分項目應與工作內容配合，也就是應依工作種類、內容的不同而設計不同的評分項目；然而目前軍訓教官晉任資績標準表中，係以國軍軍職人員晉任資績計分表為本，並局部修定與教官相關的部分。吾人可檢討下列各項目中得知：

(1) 學歷部分

標準表中學歷所佔比重為 20%，其實學歷與考試，本為一種知能，屬於遴用資格範圍，不應列入陞遷評分，加以目前科技發展迅速，物質文明隨時在進步，知識如器材般，會受折舊影響，不可能終身保值。現行陞遷考核，將學歷納入評分項目，每次陞遷，不問有無落伍，皆以同一等值重覆使用，似不合理。

(2) 證照部分

在證照項目中規定，凡持有專業技師證書或技術士證照人員，均應檢附至少 12 週以上軍職在職訓練及主官考核合格證明，並經兵籍表作業程序完成登錄後，始准予適用。此項目對於女軍訓教官班畢業的女性軍訓教官而言，彼等自大學畢業後甄選錄取為軍

訓教官，經二十週的職前訓練分發介派至各級學校服務，根本不曾在軍中服役，更不可能有軍職的在職訓練合格的證照，此項計分是否具有全面性的公平不無疑問。

(3) 年資部份

年資部份，比重佔 10%，是否符合陞遷考核本義，亦有疑問；因陞遷考核之目的，非酬庸資深者，而為獎掖績優人員。

(4) 考績部分

晉任資績標準表中，考績部分高達 30%，考績只要差一個等級，在晉升資績總分就相差 0.33 分，故許多軍訓教官為了考績，經常必須到聯絡處出公差或支援辦活動，機關首長也以此為重要的用人籌碼，而造成軍訓教官有逢迎拍馬的傳聞發生。而現行考績條例規定年終考績應以平時考核的「思想、品德、學識、才能、績效及體格」為依據，從績效管理理論而言，在績效評估方面真正影響績效的因素，主要仍應在「績效」和「品德」兩者，而學識、才能本應反映在工作成果中；而思想、體格兩項屬特質取向，或許會與工作績效有關或無

關。而學識的部分與學歷兩者重複計分，是否有其需要性或取其一來計分。

(5) 經歷部分

經歷部分佔 30%，其中所規定每屆滿一年，指揮職（含專業單位）1.1 分／年，副指揮職（含專業單位）1 分／年，幕僚職（專業單位）主管職 1 分／年，副主管職 0.9 分／年，非主管職 0.8 分／年。軍訓教官所經歷之職務區分主任教官（主管職）、生輔組長（副主管職）及一般教官（非主管職），每一所學校只有一個主任教官及生輔組長職缺，大部分軍訓教官都屬一般教官（非主管職），任職軍訓教官愈久，則其經歷分數就逐年下降，無法像軍中龐大的國防組織內具有許多的指揮職務、副指揮職務或幕僚職，由軍中新轉任軍訓教官者，若與同年班任職軍訓教官資深者相比，其資績分都高於軍訓教官。

資績評分表的計分標準幾乎都是參考現行國軍的標準，國軍都這樣做了，理論上應該很公平吧？其實不然，國軍在比平時是各軍種比各軍種的，甚至軍種裡面各單位內自己比，例如在

空軍少校階（含）以下的軍官幾乎都沒機會歷練主官（管），所以在部隊比平時經歷欄那一項大部都屬幕僚職，沒人會在意；可是當轉任軍訓教官後跟大家一起比平時，問題就來了，陸軍很多作戰官科的學長們從畢業到轉任教官大部分的時間幾乎都是在歷練指揮職，如果以一個曾歷練指揮職十年的學長與一個因軍種特性而無法歷練指揮職同年班畢業的學長相比，那麼就差了三分了，三分多嗎？一個擁碩士學位者才加二分，所以資績評分表未依軍種特性來比平時，是會造成此不公平現象。如果能依軍種比例晉升，相信很多空軍的軍訓教官，不用少校十二級到頂時（分數還差了一截），就會含恨、黯然退伍了。

(6) 獎懲部分

在國防組織軍中服役，每年軍官在獎勵方面所獲得的記功嘉獎點數多，而在軍訓教官組織內，每年軍訓處分配每人 3 點，但縣市聯絡處抽取每人 0.3 獎點，實際分配到學校只剩 2.7 點，經主任教官考核每人或許祇獲得一個獎點（嘉獎乙次）。機關內部不同職務獎懲標準不一，甚或機關間獎

懲標準也不一致，剛從軍中轉任的新軍訓教官，其資績分中的獎懲分數絕大部分都高於資深軍訓教官，而造成新進教官比資深教官陞遷的機會更高。

(三) 陞遷過程

1. 遷調作業方式宜減少人為因素

在現行作業規定中，大專校院員額補充作業，由教育部公布缺額學校，採電腦比序作業方式辦理，並公布遷調作業結果；高中職校部分，依上述方式或依各權責單位作業小組決議辦理。今規定因特殊因素無法採電腦比序作業方式辦理，大專校院部分由教育部作業小組經會議決議實施方式後辦理；合於資格之申請人員遷調作業，依各項考量因素綜合評比辦理。

基於公平、公正、公開原則，高中職校部分也宜應採用電腦比序作業方式辦理，並公布遷調作業結果，以昭公信；另因特殊因素，在規定中未作明確的敘述特殊因素有哪些？容易造成模糊空間及首長裁量的自由解釋空間，宜減少有依各權責單位作業小組決議辦理的人為操控之作業規定。

2. 甄審委員會未發揮功能

以往人評委員會區分教育部軍訓人事評審委員會、教育部中部辦公室第六科、臺北市、高雄市政府教育局軍訓室人事評審委員會、直屬督考分區軍訓人事評審委員會及縣、市聯絡處軍訓人事評審委員會等四階層，逐級審核軍訓教官有關重要人事案之評審，軍訓人事評審委員會會議之決議，提供各級軍訓主管採擇施行之。軍訓處為促使軍訓教官人事晉用更透明公正，自 94 年起，陞遷進用都透過合議制的委員會審議，甄選過程及結果也未對外公佈。然而，以往由 30 人組成的「資績決審委員」改為目前由 8 人小組的「甄選委員會」，其權限是否擴大？審查又是否更周延慎密及透明公開？權利是否又集中於機關首長一人或少數人手中？不無疑問。

3. 遷調資訊不夠透明暢通

有關軍訓教官遷調作業每年雖有固定作業時程，惟對於各級學校出缺員額情形狀況，往往一般軍訓教官都無法有效且即時獲得相關遷調資訊，喪失參予候選遷調之公平機會。

4. 長官保薦制度之爭議

全國軍訓教官的軍職晉級，主要係依國防部頒訂而教育部而自行修訂的「教育

部各類職軍訓人員選訓晉任資績計分標準」，採計學經歷、年資、軍中表現等多項因素，93年7月以前，有七成五學校教官缺額，係透過30人組成的「資績決審委員」，依據申請教官的資績分數「依序分發」，但有二成五缺額，則可由機關首長依據特殊表現推薦拔擢，未必要依據分數排行，因此軍訓機關主管具有相當的決定權，卻也可能因此引發「人治」爭議，屢傳軍訓教官升遷「送禮」或「收賄」的傳聞，前軍訓處長更因此涉案遭起訴待審。

教育部改革軍訓制度將從教官遷調進用做起，現任的教育部軍訓處長王福林表示（中央日報，93.10.1），94年寒假起，學校教官甄選將取消約占二成五名額的長官「保薦」制度，一律須透過甄選委員會，根據資績分數及表現成績「聯合分發」，以杜絕人事被少數人操控的可能性。然94年第二梯次候晉上、中、少校之晉任作業，仍有「保薦」人選之方式，是否合宜？或是取消或降低教官陞遷保薦名額比例，此問題值得再進一步地深入探討。

肆、改進建議

根據前述問題檢討與分析，謹綜合提出下列具體改進建議，以作為教育主管機關於改革軍訓教官陞遷制度之參研，以及提供後續研究者一個思考的方向。

一、明確訂定職務序列以利遷調派職

建議建立軍訓教官的職務序列（如附表），明確每一階級層級中職務的等別，在每一候選人依職務序列，歷練各階職務經歷後逐階逐級晉升，有利於遷調或派職。中校階級以下之新進教官，先介派至高中職校歷練，服務滿二年之後，依職務序列逐級晉升遷調，以避免目前未曾擁有生輔組長之職務歷練而直升主任教官，或者直接遷調大專院校的不公平之現象。

在高中職校服務滿二年以上，具有碩、博士學歷之上尉以上軍訓教官，始得遷調大專院校，以符合比照大專院校講師資格及薪資之對照發放，並可建立大專軍訓教官未來改名為國防通識課程教師之師資儲備；另可鼓勵軍訓教官進修充實本質學能，建立專業領域及在校園中之學術地位。

第四十九期

中華民國九十六年一月

軍訓教官職務序列建議表											
職等	官階	服 務					單 位				
公務人員	國軍軍官	軍訓處	中部辦公室	北高兩市軍訓室	聯絡處(甲)	聯絡處(乙)	大專院校(甲)	大專院校(乙)	高中職校	完全中學	一人一校
第13-14職等	中將	處長									
第11-12職等	少將	總教官									
第11-12職等	少將	科長	科長	軍訓室主任							
第10職等	上校	總教官									
		督學	督學	督學	主任教官						
		軍訓督導									
								主任教官			
								生輔組長			
								一般教官			
第8-9職等	中校					軍訓督導	生輔組長				
		股長	股長	股長	首席助理						
								一般教官	一般教官	主任教官	
											主任教官
											生輔組長
第7職等	少校					少校助理	少校助理	一般教官	一般教官	生輔組長	
								一般教官	一般教官	一般教官	
第6職等	上尉							一般教官	一般教官	一般教官	
第5職等	中尉							一般教官			
第4職等	少尉							一般教官			

二、增加上校「內升」名額之比例

(一) 增加內升員額之比例

軍訓教官服務於學校，不同於國防組織的部隊，且工作性質異於部隊，對於高階之員額宜採內升方式，以激勵下層軍訓教官努力工作爭取績效表現以獲致陞遷機會，若採外補制則將使中校階層以下之軍訓教官認為陞遷無望，無法有效激勵彼等向上發展，而久而久之，造成懈怠敷衍，不求有功但求無過，等待退伍。故有關上校晉升之員額，有其必要增加「內升」員額之比例，以激勵軍訓教官工作之士氣。

(二) 限制新進教官服役最大之年限

依據目前軍訓教官甄選簡章中，有關甄選對象規定現役中校（含）以下軍官：各階現役最大年限前二年（含）以上（自 94 年 3 月 1 日介派後尚可服務二年以上）。以組織長遠發展及人力規劃而言，若新進教官只剩二年服役年限，介派分發至學校服務，其升遷及退休，都將形成諸多困擾。在軍訓教官專業領域而言，由業務的陌生而到熟悉後，就即將退伍；或是由部隊中轉任教官等待晉升或退伍，對於組織發展及人員激勵動機都將會有所阻礙。在新進教官甄選規定中，宜限制國軍軍官轉任軍訓教官介派分發後，可服務之年限資格延長到至少四年以上，以利組織人力資源的長期規劃及人員的生涯發

展。

三、建立以「績效」為主的考績評分標準

在軍訓教官陞遷調查中，對於「考績」評分項目，爭議諸多。而軍訓教官的考績制度，目前仍延襲國軍軍職人員考績作業規定，但軍訓教官與國軍軍官因工作內容及職務的不同，考核項目應考量不同階層、工作特性與職務高低所產生的本質差異性，而非「一表適用」。理論上晉升評分標準中的評分項目應與工作內容配合，也就是應依工作種類、內容的不同而設計不同的項目。

(一) 以工作績效考評取代考績

依據吾人另一項研究發現，理想的晉升與遷調評分項目中，「工作績效」排名都在第二名。但是如何建立一套量化的評分機制並結合實際工作面向，公平公正考評訂定實際可行且具量化評鑑之「工作績效」項目，以符合功績制陞遷設計原則，並以「工作績效」取代「考績」項目，建議主管機關可以從以下幾個實務方面來思考：

1. 學校工作績效（佔 40%）：

- (1) 軍訓教學（10%）：包含平時教學狀況、寒暑假教學評鑑成績。
- (2) 校園安全維護（10%）：包含學生上放學導護勤務、支援學校活動安全維護、值週、值勤、校安通報等工作項目績效。

- (3)生活輔導 (10%): 處理學生意外事件、個案輔導、輔導手冊等項目。
- (4)工作態度 (7%): 對學校工作之配合度及執行勤務之表現。
- (5)出缺勤狀況 (3%): 請假、各類勤務到勤準時、上班下班狀況。
- (6)初評人：該校軍訓主管或學務主任；複評人：該校校長。
- 2.軍訓工作績效 (佔 40%)
- (1)承辦軍訓業務 (10%): 以每學期承辦之軍訓業務，依據聯絡處每月之業務評比或上級年度視導成績，列入個人工作績效考核。
- (2)支援上級機關辦理軍訓業務 (20%): 包括支援軍訓處、中辦室、北高兩市軍訓室、聯絡處等上級機關推行軍訓相關業務或活動，本項支援勤務，應採公開甄選志願者，並建立以工作服務時數之點數計算方式，累積換取相當比例之獎點，執行過程確實考核工作成效，避免勞役不均現象產生或爭功諉過現象。
- (3)品德操守 (10%): 誠實與廉潔、榮譽與守紀。
- (4)初評人：該校軍訓主管；複評人：軍訓督導或軍訓室主任；大專院校則為該校總教官。
- 3.個人能力表現 (佔 20%)
- (1)參與軍訓論文寫作之競賽，列入平時績效考核；得獎者由承辦單位敘獎。
- (2)軍訓通訊投稿獲刊載者，累積篇數於每季統計評比後，績優者予以敘獎。
- (3)軍訓教學卓越獎參與者及得獎者，分別分等列入考核予獎勵。
- (4)榮獲軍訓楷模或優良教師者，應列入工作績效優良者之考核。
- (5)初評人：該校軍訓主管；複評人：軍訓督導或軍訓室主任；大專院校則為該校總教官。
- (二)區分層級及職務並結合工作績效為考績依據
- 依據前述附表之職務序列及官階區分；例如：21 縣市軍訓督導、首席助理督導、助理督導宜分類分組評比；各縣市高中職校教官，則區分主任教官、生輔組長、中校、少校、尉級教官各層級分類評比；大專院校亦同。每半年於各層級之人評委員會中，針對個人工作績效成果，實施評比排序及審核作業，並依各職務之人數比例，配置考績等第比例，予以公平、公正、公開考核。
- (三)增加考績等第比例
- 依現行國軍績等管制係按以下比率實施管制，「特優」不得逾 1%，「優等」連同「特優」不得逾 5%，「甲上」10%最高不得逾 15%，「甲等」以下不予限制，因此，各

校歷年考列「甲上」以上及「乙上」以下者人數甚少，造成優劣難辨之現象，不符公平原則。為改進現行考列「甲等」比例過高之現象，應以降低；並對於工作績效不彰者，宜考列「乙上」，以汰劣獎優，增進團體工作績效。建議考績等第比例，也應予以彈性調整，增列「乙上」等第，並由行政首長依據各單位之團體績效，來決定所屬機關人員年終考績等第之分配。

（四）考核過程宜透明化

人員參與考核的具體意義，乃藉由雙向溝通，以其建立互信並預先解決彼此問題的過程：一方面，考核人將績效考核的目的、做法、結果預先告知受考人；另一方面，受考人將可能面臨的問題、需求向考核人反映，當雙方都了解對方的需求與疑慮，並採取具體行動來解決時，績效考核制度自然容易落實推動。建立績效評估面談制度與事前的自我考核，在考核過程中，要求考評者與受考者共同商討一定期間內的工作績效標準，雙方檢討工作績效結果，以達參與和績效回饋的功能且能增加考績制度的透明性與客觀性。

四、修訂晉升資績評分項目

（一）學歷部分：

建議修訂如下：完成基礎教育或預備軍官教（含比照）12分，完成進修教育（含比

照）14分，完成指參教育15分，取得民間碩士學位16分，完成戰略教育（含比照）17分，取得民間博士學位18分，最高以20分計算。完成進修教育學資後，每增加乙項學資或學位加1分，最高以20分計算。（例如：具有指參及碩士學資者則為17分，單獨具有碩士學位則為16分；具有戰略及博士學資者則為19分，單獨具有博士學位則為18分）。而有關於證照計分部份：建議取消證照加分項目，此項目對於女軍訓教官班畢業的女性軍訓教官而言，彼等自大學畢業後甄選錄取為軍訓教官，經二十週的職前訓練分發介派至各級學校服務，根本不曾在軍中服役，更不可能有軍職的在職訓練合格的證照，此項計分未有全面性及普遍性的公平，建議應予以取消。

（二）年資部分：各階停年屆滿後採計7分，而後每增加一年加0.5分，最高10分計算。

（三）考績部分：依據前述建議方式，以工作績效取代評比，採等第計分，並採全年資績計算，總分30分。

（四）經歷部分：分為軍中及教官經歷二項，採累加方式，合計30分。軍中經歷計15分，指揮職每年1.1分，幕僚職每年1.0分計算，最高15分；教官經歷計15分，擔任主管職

務每年 1.1 分，非主管職務每年 1.0 分。以上經歷均採月分比值計算得分，總分 30 分。

(五) 獎懲部分：宜配合實際工作績效予以適時獎勵，避免為了晉升績分集中點數運用於某一人身上，造成獎懲不公平之現象。另維持現行 7% 之比例配分，採計本階之所有獎懲計分。

(六) 特別加分：以轉任教官職務後，任職偏遠地區或勤務特性加分，軍中以前的部分不予計分。維持現行 3% 之比例配分，採計本階內之任職計分。

五、修訂遷調資績評分項目

依據作者另一項實證研究發現，做以下之建議：

(一) 學歷 20% (二) 工作績效 30% (三) 年資 10% (四) 經歷 30% (五) 獎懲 7% (六) 特別加分 3%，建立與晉升資績相同之計分方式，避免在資績分計算過於繁瑣，並在執行過程中以工作績效、具有碩、博士學歷、職務序列為遷調優先之考量依據。

六、陞遷過程宜公開透明並使資訊暢通

(一) 建立軍訓教官陞遷專用網路系統

建立軍訓教官內部網路系統，例如建置「軍訓教官電腦選員暨資績比序網路查詢系統」，建立自動化「人力資源庫」，儲備各類

職務專長優秀人才，提供個人查詢資績、比序及任用機率，促進人才選用效率與透明度，並藉公開人事作業流程，提供各級軍訓教官選、訓、晉升公平競爭機會，以符人事作業透明化政策。

(二) 陞遷資訊公開透明化

公開機關辦理陞遷各項資訊，不僅是機關執行法律過程的基本原則，也能使陞遷施行結果更具效能，因為當資訊愈公開，就愈能招徠合格候選人參加甄審或甄選，機關自然也就能從中鑑別出最優秀人才(陳金貴、呂育誠，2003：104)。自 94 年 2 月起，大專校院員額補充作業，由教育部公布缺額學校，採電腦比序作業方式辦理，並公布遷調作業結果；高中職校部分，依上述方式或依各權責單位作業小組決議辦理。因特殊因素無法採電腦比序作業方式辦理，大專校院部分由教育部作業小組經會議決議實施方式後辦理。

過多的特殊因素或由權責單位決議辦理，此種作法有模糊界線及讓人想像的空間，基於公平、公正、公開原則，均應採電腦比序作業方式辦理陞遷，從公告陞遷員額，作業期程，甄選標準、考評鑑方式等，並公布陞遷作業結果，以昭大信，並可杜絕人情關說及逢迎拍馬之現象。另外在資訊公開執行過程中宜提供完整資訊；若資訊公開

不能提供完整的資訊，且未給予各方有意參與的合格候選人有充足的考慮與準備時間，則不僅會喪失公開的意義，更會影響整個甄選的效度，並使外界懷疑機關辦理公開甄選只是「虛晃一招」的形式而已。

七、提高票選人評委員之比例

就目前人事評審委員會組織（上自教育部軍訓人事評審委員會下至縣、市聯絡處軍訓人事評審委員會），當然委員均由機關首長就人事評審相關人員中遴派擔任之，缺少民主之機制存在。

以縣、市聯絡處軍訓人事評審委員會組織為例：

- （一）置委員五至十三人，其中當然委員人數不得超過二分之一。
- （二）當然委員由軍訓督導分區督考官，就人事評審相關人員中遴派擔任之。
- （三）一般委員由所屬學校票選產生，非軍訓主管不得少於二分之一。

在當然委員的人數加上機關首長的票數即達二分之一以上；另外當然委員的人選由機關首長遴派擔任，給予機關首長過大的權力。票選委員雖然參與過程，實質上並無共同決定陞遷的權力；亦即票選委員實質上只具有替委員會「背書」的作用。

為加強軍訓教官人員陞遷過程的參與機會，機關首長可考量將部分評分交由合議制

之甄審委員會考評，如此可以避免個人主觀認定缺失、首長權力過大，及避免個人遭受外力因素壓力影響。所以，機關人事評審委員會應有一半以上係由軍訓教官中票選產生，最佳狀態為三分之二，以健全人事評審委員會民主參與，賦予人事評審委員會權責。各層級人評委員會對於會議決議結果，報請機關首長圈定陞遷之人選，經機關首長核定後，應以公文或在軍訓處網站公告其最後結果內容，以達公開透明之原則。

若機關首長退回甄審小組建議時，也要同時解散並改組甄審委員會，且新成立甄審委員會中之人員應有半數以上為新任。藉由此一程序，或可加強首長與甄審委員會間之相互尊重，並增加雙方行使職權時的嚴謹性（陳金貴、呂育誠，2003：110）。

八、取消「主官保薦」制度

功績與年資，是各國文官制度中最重要兩個陞遷標準，由於要維持及改進公務員效率的需要，功績更成為最重要的標準。功績的主要內容不外乎績效與才能，通常是以考績的結果顯示其良窳。在英、德、法、美、日等五個國家陞遷制度的設計，均係以功績為主要的著眼點（蕭鈺，1996：45）。

一套公平而合理的陞遷制度，具有其恆久普世價值，競爭乃是進步的原動力，陞遷制度如同比賽規則，應容許成員在同一規範

之下公平較量，使有能力且工作績效佳者有機會出頭，若透過主官保薦制度而獲陞遷，勢必讓認真工作人員喪失信心及動力，努力工作爭取陞遷，卻鼓舞平庸頑劣者逢迎拍馬走後門，諂媚長官以獲得保薦之機會，若候選人各方面表現都優異且工作績效良好者，何需有保薦之必要，建議廢除主官「保薦制度」，以確立制度的公平性。

九、增加女性擔任主管職務之比例

目前女性擔任主管職務之比例似顯偏低。以桃園縣為例，高中職校 30 所，僅有 2 位女性獨立生輔組長，目前未有女性主任教官，女性擔任軍訓主管職務之比例宜再增加。在兩性工作平等法的原則下，主官應不分性別，以功績為取向，拔擢優秀人才擔任適當之職位（黃臺生，1996：60）。

十、各縣市聯絡處應予以法制化

各縣市聯絡處目前均屬任務編組型態，為有效推行軍訓工作及發揮校園安全工作與教官角色功能，在未來軍訓制度改進時，聯絡處組織應予以法制化，並提高其主管位階至少將督導職務，其管轄權限及於中等以上學校之教官（包含大專院校），如此可整合地區縣市之教官整體力量，並可區分職務序列，於晉任與遷調之作業流程亦可縮短；在工作績效之考核及年度考績方面，更容易且有效的實施公平評量作業，可以改進目前陞

遷之職務序列及考績評核的缺失；另可因應未來教育部中部辦公室之裁撤，建立中央與地方二級制，更能有效執行教育部之政策與政令。

十一、積極輔導轉換文職教師以保障現職教官權益

教育部將於 95 學年度正式實施「普通高級中學課程暫行綱要」，其中「軍訓」課程也將由「國防通識」課程所取代。此一取代並非只是名稱上的更動，包括師資培育、任教資格問題等都將會一併進行變革。在回歸正常教育制度的前提之下，未來「國防通識」課程的任教資格，勢必與其他科目看齊，無論是高中職校或大專院校，都必須取得現行教育法規所規定的任教資格，方能從事「國防通識」課程的教學。建議教育部軍訓處在短期目標方面，爭取開設教官之「教育學分專班」，以協助現職教官取得「合格教師」身分及相關配套措施，以利軍訓教官任教之資格；在中、長期目標方面，宜仿造政風機構人員設置條例，積極爭取立法通過「軍訓教官人員設置條例」，確立軍訓教官在校園設置之法源依據，以確保未來教官權益。

伍、結語

健全的軍訓教官陞遷制度，不僅能促使

軍訓教官依其工作績效與貢獻，循序晉陞，以充分發揮才能，提振工作表現，亦為建立軍訓教官專業化及達成行政革新目標過程中，不可或缺的重要措施。本文所提出的建議，期盼教育主管機關本著公平、公正與合理，重視人力資源發展與提升工作績效等原則之下，予以研究參採，使陞遷制度更能落實執行，並發揮其應有的功能。(作者黃臺生曾任立法院人事處處長，現任玄奘大學公共事務管理學系副教授；莫心平曾任新興工商主任教官)

參考書目

- 方東台 (2001)。我國中等學校軍訓教育之定位與發展。國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文。
- 朱曉邦 (2004)。軍訓組織導入 BPR 之可行性分析—以高雄市高中職軍訓組織為例。義守大學資訊管理學系研究所碩士論文。
- 李光雄 (1996)。人事行政論叢。台北：五南圖書公司。
- 李宗藩 (2002)。我國學生軍訓制度之變革與發展。國立台灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 李樹軍 (2002)。影響我國軍訓教官工作滿足及離職傾向。樹德科技大學經營管理研究所碩士論文。
- 徐懋興 (2003)。國軍軍官績效評估制度改進之探討—以桃園縣軍訓教官為例。元智大學管理研究所碩士論文。
- 陳金貴、呂育誠 (2003)。公務人員的升遷制度之研究。行政院人事行政局委託專案研究。
- 黃臺生 (1996)。突破升遷的無形障礙。公務人員月刊, 1,50-61。
- 蔡良文 (2003)。人事行政學-論現行考銓制度 (二版)。台北：五南圖書公司。
- 蔡秀涓 (1998)。我國政府部門陞遷現象之研究：從組織政治觀點分析。政治大學公共行政研究所博士論文。
- Davenport, T.O. (1999). *Human capital : What is it and way people invest it*. San Francisco : Jossey-Bass.
- Brooking, A. (1999). *Intellectual capital*. London : International Thomson Business Press.
- Gibson, J.L., Ivancevich, J.M., Donnelly, J.H. Jr., & Konopaske, R. (2006). *Organizations : Behavior, structure, processes*, (12th ed.). New York : McGraw-Hill.
- Leapak, D.P., & Snell, S. A. (1999). The human resource architecture : Toward a theory of human capital allocation and development. *Academy of Management Review*, 24(1), 31-48.

美國聯邦公務員的政治活動規範及執行機制



楊戊龍

摘要

美國聯邦公務員參與政治活動的法律規範，主要是 1939 年赫奇法及後續修正規定。在 1993 年修正後，大幅放寬聯邦公務員參與政治活動的範圍，允許公務員積極參與政治管理與競選活動。但聯邦公務員仍不得運用職權或影響力干預或影響選舉結果，有意的勸募、接受或受理政治捐獻，競選黨派性職位，及在執勤、辦公處所、穿著制服及使用政府交通工具時從事政治活動。至於執行機制，則係由特別檢察官辦公室及功績制保護委員會合作分擔。這套制度的特點包括：一、公務員依其職位屬性之不同，享有不同程度的政治參與；二、總統政治性任命人員從事政治活動所涉及的行政資源，必須在合理時間內償還國庫；三、特別檢察官辦公室及功績制保護委員會是人事行政領域的管制性機關，分別提供公務員諮詢意見，受理、調查及起訴違反赫奇法案件，及對違反法令公務員為紀律處分；四、執行方式彈性，在特別檢察官辦公室及功績制保護委員會審理階段，均可視案件性質選擇調處解決問題。

關鍵字：美國、聯邦公務員、政治活動、赫奇法

The Norms and Enforcement System of Political Activity for Federal Employees in the United States

Yang Wu-Lung

Abstract

The norms of political activity for federal employees in the United States were set out in 1939 Hatch Act and the several subsequent amendments. After the amendments of 1993, Most federal employees are now free to engage in many types of political activities, including actively participating in partisan political management and campaigns. But they are severely prohibited from using official authority or influence to interfere with an election, knowingly soliciting or receiving political contributions, and running for public office in partisan elections. Additionally, employees are prohibited from engaging in political activity while on duty, in a government office, wearing an official uniform, and using a government vehicle. The U. S. Office of Special Counsel (OSC) and the Merit Systems Protection Board (MSPB) are authorized to ensure compliance by government employees with the Hatch Act. Regarding to the whole system, the author points out four features including: 1. Employees, according to the characteristics of positions they occupied, are subject to different extensive restrictions on political activities. 2. The costs associated with political activity may not be paid for by money derived from the Treasury of the United States. The expenses, except *de minimis*, incurred when the Presidential appointed employees engaged in political activity have to be reimbursed to the Treasury within a reasonable time. 3. OSC and MSPB are independent, quasi-judicial, regulatory agencies in the field of federal personnel administration. Depending on the severity of the violation, OSC will either issue a warning letter to the employee, or prosecute a violation before MSPB to seek disciplinary action. 4. An informal and flexible way, mediation, is adopted by OSC and MSPB to resolve complaints and allegations.

Keywords: the United States, U.S. federal government employees, political activity, Hatch Act

壹、引言

功績原則(merit principles)是英美等先進民主國家文官體制建構的基本原則。功績原則的內涵要以公務員的選任、升遷、待遇、獎懲及去留等人事作為，依據該員所表現的相對才能及績效決定(Stahl, 1983: 35; Nigro & Nigro, 1994:22; Shafritz et al., 2001:97)；與其對立的是依據種族、宗教、政治、性別、個人偏好、或其他與應徵者或受僱者才能或績效無關的因素決定人事作為(Rosen, 1975:7-8)。其中為管制政治因素對文官體制的影響，政府一般採取兩種方式，一是立法限制公務員從事政治活動(或謂要求政治中立)，另一是對政府僱主的任免權加以限制(Gely & Chandler, 2000:777)。

國內公共管理者對公務人員應嚴守行政/政治中立，避免涉入黨派政爭，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，並秉持公正立

場，對待任何團體或個人，應是公開場合上的共識，但是否會像呼吸一樣的自然，落實在日常的管理作為上，則有待考驗。觀察過往，特別是在許多零和(zero-sum game)的選舉中，政治人物都在追求自己及政黨利益的最大化，口中的共識或宣示也不過是競選口號而已。許多呼籲文官中立的政治人物，其動機並非為維護政府運作的效能及運作結果符合公共利益，而是將其視為政治操作的手段，把文官中立當作服務政治的工具(楊戩龍，2004：145)。許多應該維持高度中立的機關，如中央選舉委員會、國安局、國安會等，其在選舉時刻的管理作為，總是引起新聞媒體或競爭陣營的質疑¹。許多公共管理者總能巧妙的規避預算、會計、審計法令，運用行政資源輔選，而一般納稅人只能等待輿論發揮作用²。但像行政院新聞局購買的「找找你的牛肉在那裡」、「天天有牛肉 月月有成績」平面媒體版面³，應屬政府的政

¹ 參見中國時報，93年12月4日，版A4；93年12月09日，版C5；東森新聞報，94年11月21日(<http://tw.news.yahoo/051121/195/2k2r9.html>)；94年12月1日(<http://tw.news.yahoo/051201/195/2lerr.html>)；中央社，94年11月23日(<http://tw.news.yahoo/051123/43/2ke46.html>)；TVBS新聞，94年12月1日(<http://tw.news.yahoo/051201/195/2lerr.html>)。

² 民國94年底縣市長選舉前，據中國時報(94年7月8日，版A10)載，「行政院長謝長廷向陳水扁總統建議，年底屬地方選舉，行政團隊不要像上次花蓮縣長補選一樣，投入大量行政資源輔選。．．．以花蓮縣長補選為例，當時府院黨強力動員，行政系統也開出許多政見支票，結果游盈隆的得票率卻沒有增加多少，效果並不明顯，但行政團隊卻招來非議」。對於謝院長的說法，同版陳嘉宏先生特稿標題「難得空谷登音 值得鼓勵」，但另一幅報導標題卻是「謝揆提行政中立，也引陰謀論」。而隨著選戰的激烈化，政府運用行政資源輔選的報導也日漸增多(參見前註94年相關新聞)。

³ 參見中國時報，94年12月1日，版A9。

策宣導或執政者的競選廣告，單從形式，輿論恐難有定論。

為促進文官履行職責的效率及廉正(integrity)，維繫國家的穩定發展，及增加人民對政府的信賴，對於許多公共管理者（特別是高中階層）表裡不一的行為，吾人不能依賴公共管理者的自省，而必須以工具理性的思維，從控制公共管理者的外顯行為著手，就人、時、地、行為內容等項，訂出具體、可操作的行為規範及執行機制著手。就此，美國聯邦政府之經驗具有參考性的價值。

美國聯邦公務員參與政治行為的法律規範，主要是 1939 年赫奇法(Hatch Act)及後續 1940、1950、1962 及 1993 年的修正⁴。在 1993 年修正後，大幅放寬聯邦公務員參與政治活動的範圍。該次修法鼓勵公務員充分地、自由地、不必害怕會受到處罰或報復、及在法律明示禁止的範圍外，行使他們參與或不參與國家政治過程之權利⁵。但仍明文禁止聯邦公務員運用職權或影響力干預或影響選舉結果，有意的(knowingly)勸募、接受

或受理政治捐獻，競選黨派性職位，及在執勤時間、辦公處所、穿著制服及使用政府財產時從事政治活動(Gely & Chandler, 2000:792)⁶。至於當下的主要執行機制，則係在 1978 年文官制度改革法(Civil Service Reform Act of 1978)及後續修正的架構下運作，由特別檢察官辦公室(Office of Special Counsel, OSC)及功績制保護委員會(Merit Systems Protection Board, MSPB)共同分擔。特別檢察官辦公室提供公務員諮詢意見，受理有關公務員違反赫奇法之抱怨(申訴)，經調查確有違反情事者，向功績制保護委員會起訴，由該會審理決定是否應對受指控之公務員為紀律處分。本文主要目的，即在將美國聯邦公務員受允許及被禁止的政治參與範圍及執行機制，依據實定法的規定，予以梳理介紹。

貳、法制發展與規範對象

談到美國聯邦公務員的政治行為規範，文獻總會溯及第三任總統傑佛遜(Thomas Jefferson)對政府公務員參與政治活動的關

⁴ 納編於聯邦法律彙編(United States Code, USC)第 5 篇第 7321 條至 7326 條(5 USC 7321-7326)，其下位規範則納編於聯邦法規彙編(Code of Federal Regulations, CFR)第 5 篇第 733 節、第 734 節(5 CFR part 733, part 734)；另適用於州及地方政府公務員部分，納編於聯邦法律彙編第 5 篇第 1501 條至 1508 條(5 USC 1501-1508)，其下位規範則納編於聯邦法規彙編第 5 篇第 150 節(5 CFR part 150)。

⁵ 5 USC 7321.

⁶ See also 5 USC 7323(a)(1)-(4).

切；其認為政府服務的效率與中立，可以透過限制公務員涉入國家政治事務而加以達成，並於 1801 年發布限制聯邦官員參與選舉的命令，政府官員不能企圖影響他人投票，也不能參與選舉事務，因為這樣的作為與憲法的精神及其執行憲法的職責不相符(Gely & Chandler, 2000:779-780; Magness, 1986:1501)⁷。儘管如此，美國聯邦政府用人隨後的發展卻步入分贓制(spoil system)，政府用人取決於現職公務員及求職者對政黨的忠誠及公職候選人的支持(Nigro & Nigro, 1994:17-20; Hoogenboom, 1961:4-8)，而且直到 1880 年代文官制度改革，建立功績用人制度，對公務員參與政治活動的限制，才逐漸普遍及有效，且到 1907 年，政治中立才成為聯邦公職的重要特徵(Shafritz et al., 2001:113-114)。

1883 年文官制度改革，訂定潘得頓法(Pendleton Act)，建立功績制，將政治力適度阻絕於人事行政領域之外；該法第二條規

定，任何公職人員不負捐助政治基金或提供政治服務的義務，更不得因其拒絕捐獻政治基金或拒絕提供政治服務而被免職或歧視；任何人均不得憑藉職權或影響力，強迫他人或團體從事政治活動。1907 年羅斯福(Theodore Roosevelt)總統發布第 642 號行政命令(Executive Order)，禁止擔任競爭分類職位(the competitive classified service)公務員積極參與政治管理及競選活動，但保有投票權及對所有政治議題表達個人意見的權利(Rose, 1962: 510)。1939 年赫奇法立法，才將適用對象擴大至所有聯邦公務員(Rose, 1962: 511)。不過，赫奇法的制定，並未建立新的原則，只是將 1907 年行政命令的擴張適用(Espstein, 1950:281)；至於「積極參與政治管理及競選活動」範圍，主要為文官委員會在 1939 年以前所作的決定，國會並授權文官委員會(Civil Service Commission)視需要予以修正⁸。1940 年修正，再將對象擴大至受聯邦政府經費補助，執行聯邦政府計畫

⁷ See also *Civil Service Commission v. Letter Carriers*, 413 U.S. 548, 557 (1973); US OSC, "Political Activity and the Federal Employee (booklet)," at http://www.osc.gov/documents/hatchact/ha_fed.pdf.

⁸ 根據文官委員會（已於1978年文官制度改革時裁撤，業務分由新成立的人事管理局、功績制保護委員會等機關承受）的解釋，包括：(1)參與政黨代表大會；(2)積極參與政黨初選大會或幹部會議（包括演說）；(3)組織或主持政治集會或在集會中發表演說，或參與政治示威遊行；(4)在政治委員會中任職；(5)組織政治俱樂部或委員會，或擔任職務，或發表演說；(6)勸募、收受或管理政治經費；(7)散發競選文宣；(8)出版或贊助黨派性新聞報紙，或出版任何支持或反對任一政黨候選人或黨派的刊物；(9)在投票過程中，擔任投票以外的任何活動；(10)發起或散發提名請願；(11)競選公職；(12)公務員不能參與任何與政治運動、黨派、或候選人的成敗劃上等號的活動(Esman, 1951:990)。

的州及地方政府公務員⁹。其後，因為限制公務員參與政治活動，在某種程度上是限制公務員的自由權（結社及言論權），許多反對者認為赫奇法過度限制聯邦公務員參與政治活動之權利，在兩次請求違憲審查失敗後¹⁰，仍不斷向國會施壓尋求立法補救(Gely & Chandler, 2000:786, n75)，終於1993年獲得柯林頓(William J. Clinton)總統之支持，允許聯邦公務員在各層級政府的公職競選及管理活動中擔任積極性角色。柯林頓總統的簽署聲明指出，畢生致力於公共服務的人員，不應被剝奪充分參與民主過程的權利¹¹。是以，現行有關聯邦公務員參與政治活動之規範係1993年赫奇法修正條文(The Hatch Act Reform Amendments of 1993)（以下仍簡稱赫

奇法）。

聯邦政府行政權所屬文職公務員(civilian employees)，除總統、副總統外，均受赫奇法之規範；所謂行政權所屬文職公務員指在各部、政府企業及獨立機關(independent establishments)¹²任職的文職公務員。但依得參與政治活動的範圍，可分為四類：政治性任命公務員、一般公務員、受額外限制公務員、及居住於特定城市的公務員。此外，臨時性、兼職性、或定期性(regularly scheduled)的公務員（即使一星期只為政府工作一天）¹³，及負責規劃、發展及協調聯繫 Head Start 計畫（協助學齡前孩童（從出生到5歲）及低收入家庭發展之計畫）或經濟機會計畫之民間、非營利組織人

⁹ 受僱於州或地方政府，其主要僱用(principal employment)職責係執行受聯邦財務補助或貸款計畫之公務員。執行職務與聯邦財務補助計畫無關者、受僱於部分或全部由地方政府經費支助、或受宗教、慈善或文化組織認可之教育或研究機關（構）、組織之公務員、州長、副州長、法律授權代理州長之人員、市長、州或市之民選行政首長、及擔任其他民選職位之公務員，不受聯邦赫奇法之規範。不過，各州及地方政府所屬公務員，仍要受各州及地方法令之規範。

¹⁰ See *United Public Workers of America v. Mitchell* (330 U.S. 75, 1947), & *United States Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers* (413 U.S. 548, 1973).

¹¹ See President Clinton's Statement on Signing the Hatch Act Reform Amendments of 1993, at <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=47171&st=&st1=>.

¹² 參見楊戊龍，2004，美國（聯邦）人事行政組織與職權分工（<http://www.exam.gov.tw/EUUpload/EBOOK/2209/USA1.doc>）。

¹³ See *Kane v. Merit Systems Protection Board*, 210 F.3d 1379 (Fed. Cir. 2000); and US OSC Federal Hatch Act Advisory: Irregularly Scheduled Employee Running for Public Office (July 19, 2000), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fh71900.htm>.

¹⁴ See US OSC Hatch Act Press Releases: U.S. Office of Special Counsel Announces Settlement of Petition to Remove Florida Local Agency Employee for Hatch Act Violation (July 10, 2002), at http://www.osc.gov/documents/press/2002/pr02_19.htm.

員¹⁴，亦受赫奇法規範。

「政治性任命公務員」指由總統提名經參議院同意任命 (Presidential appointee confirmed by the Senate, PAS)，或由白宮(The executive office of the President)預算支付薪水，職位設在國內，決定外交及全國性政策之公務員。對總統忠誠是這類人員受僱的先決條件，且其職務屬性並無固定上下班時間及工作場域，享有較寬的參與範圍¹⁵。由總統提名經參議院同意任命，但不負責全國性政策的公務員不屬於此一範圍¹⁶。

「受額外限制公務員」指在聯邦選舉委員會、聯邦調查局、秘勤局、中央情報局、國家安全委員會、國家安全局、國防情報局、功績制保護委員會、特別檢察官辦公室、國稅局刑事犯罪調查處、聯邦關稅局調查處、菸酒暨火器局法律執行處、國家影像及繪圖局等機關任職之公務員（總統提名經參議院同意任命者除外）及永業職高級主管職公務員、行政法法官、行政機關契約申訴委員會成員¹⁷。基於執行職務獨立性、公正性考量，這類人類需要特別與黨派保持距離。

「一般公務員」指以上兩類以外之公務員，包括競爭職公務員（常任文官）、機關首長政治性任命人員、及其他在行政機關兼職或受僱執行公務之人員。「居住於特定城市的公務員」指居住在和哥倫比亞特區相毗鄰之城市，或超過半數選民受僱於聯邦政府之附近城市之公務員¹⁸；這類人員基於其家庭的利益，可以在地方性的選舉中擔任積極的角色。以下將以一般公務員為論述主軸，然後帶出政治性任命公務員、受額外限制公務員的政治參與範圍；至於居住於特定城市之公務員，因有其特殊性，本文不予敘述。

參、一般公務員的政治參與

一、受允許的政治參與

1993年赫奇法修正後，聯邦政府允許公務員在法令所未明示禁止的範圍（參見次一小節）外，積極參與政治活動，包括政治管理與政治競選活動¹⁹。「政治活動」指關係政黨、黨派性（指與政黨有關的）政治職位候選人或政治組織成敗之活動；「政治管理」指對黨派性政治團體或政治職位競選活動加以指揮或監督；「政治競選活動」指候

¹⁵ 5 USC 7324 (b)(2)(B).

¹⁶ 5 CFR 734.502, example 1.

¹⁷ 5 USC 7323 (b)(2), (3), and 5 CFR 734.401.

¹⁸ 5 USC 7325.

¹⁹ 5 USC 7321, and 5 CFR 734.202.

選人及其追隨者為獲得提名或選舉所需過半數或多數選票所為之所有作為²⁰。就以上三個詞彙的定義觀察，政治活動的範圍非常的廣，凡涉及政黨或候選人成敗的活動，均屬之。

（一）非黨派性的活動

赫奇法的立法意旨，係在管制涉及黨派性的政治活動，至於非黨派性的(nonpartisan)活動並非限制的對象。所謂「非黨派性」指與政黨無關聯，或所涉及的問題或議題不是和某一政黨劃上等號。原則上，公務員在不損及其身為公務員應有的效率及正直，或所屬機關的中立、效率及正直的情況下，得充分參與此類公共事物²¹。例如，公務員得對不涉及黨派的政治議題表達他的看法，參加任何非黨派性團體，並擔任該團體之職務及募款，以個人或集體的方式，向國會提出請願或提供資料²²；公務員得在非黨派性選舉中成為候選人，且不受有關為競選活動募捐、接受、或收受政治捐獻規定之限制，然此類募捐、接收、或收受，必須遵守聯邦財產管理法令之規定²³。

（二）參與政治組織

公務員得加入政黨或政治團體，擔任政黨或政治團體之職務，出席及參與政黨提名事物，組織或重組政黨組織或政治團體，參加政治會議、集會或其他政治聚會，擔任出席政黨大會的代表等活動²⁴。例如，公務員得擔任全國或州政黨大會之代表、候補代表、或代理人；非永業高級主管職公務員，得擔任政治行動委員會之副主席，只要該職務之職責不涉及勸募、接收或收受政治捐獻，但在正式接受及收受前後之行政性活動，例如捐獻之處理、支付、或會計工作，則不在禁止之列²⁵。

（三）參與競選活動

公務員在法律禁止的範圍之外，得展示與政黨、黨派性政治職位候選人、政治團體有關之圖片、告示、貼紙、徽章、鈕扣，為黨派性政治職位候選人發動或散發提名請求單，奔走拉票支持或反對黨派性政治候選人或黨職候選人，在政治廣告或競選文宣中支持或反對黨派性政治候選人或黨職候選人，在政黨或政治團體召開支持或反對黨派性政

²⁰ 5 CFR 734.101.

²¹ 5 CFR 734.203.

²² 5 CFR 734.203, example 1, 2.

²³ 5 CFR 734.207 (b), example 1.

²⁴ 5 CFR 734.204.

²⁵ 5 CFR 734.204, example 1-4.

治候選人或黨職候選人之大會、提名會議、集會、或類似聚會中發表演說，及在管理黨派性政治候選人或黨職候選人之競選活動中擔任積極性角色²⁶，並為黨派性政治候選人、政治團體或政黨載選民至投票所投票²⁷。例如，公務員得利用其私人汽車上之播音系統，廣播支持黨派性政治候選人；代表政黨或黨派性政治候選人以電話向選民拉票；在投票日站在投票所外，散發代表黨派性政治候選人或政黨之手冊；得在支持黨派性政治候選人或在由候選人競選委員會、政黨或黨派性政治團體贊助的電視或廣播電台現身助選；在為黨派性政治職位候選人舉辦的早餐會上發表演說；在公職候選人的政治競選活動中擔任管理工作；在自家前院放置支持黨派性政治候選人之標示或旗幟；在非執勤時間，散發競選傳單給住家或停車人士，即使該傳單包括關於要到何處為捐獻之資訊，惟如公眾要求進一步有關捐獻之資料，則應將該項請求移轉給其他非公務員之

競選工作人員處理²⁸。

(四) 參與募款活動

公務員得對政黨、政治團體、黨派性選舉中之公職候選人競選委員會、聯邦勞動組織或聯邦公務員組織所屬之多位候選人政治委員會(multicandidate political committee)為政治捐獻²⁹，得向同屬於聯邦勞動組織或聯邦公務員組織且非其下屬之公務員勸募、接受或收受政治捐獻。例如，財政部所屬列一般俸表(General Schedule)十二職等之公務員與列一般俸表五職等公務員同屬於聯邦公務員組織會員，只要列一般俸表五職等之公務員非在其監督之下，列一般俸表十二職等之公務員在非執勤時間，其可請求其對多位候選人政治委員會為捐獻；公務員的名字得出現在政治募款集會的邀請帖上擔任與談人，只要介紹資料沒有任何暗示該公務員勸募或鼓勵為捐獻之用語，且公務員的官職頭銜不可出現在邀請帖上³⁰。

(五) 參與選舉事務

²⁶ 5 CFR 734.205.

²⁷ 5 CFR 734.206.

²⁸ 5 CFR 734.205, example 1-8.

²⁹ 「多位候選人政治委員會」指依相關規定登記滿 6 個月以上，從 50 位以上人員收受捐獻，並捐獻給 5 位（含）以上聯邦公職候選人（州政黨組織不算在內）之政治委員會。「聯邦勞動組織」(federal labor organization)指全部或部分由公務員組成、參與並繳交費用，以處理公務員訴怨及僱用條件為目的之組織(5 CFR 734.101)。

³⁰ 5 CFR 208.

公務員得登記投票及參加投票，載選民至投票所，及在投票所擔任選務工作³¹。

二、被禁止的政治參與

儘管 1993 年赫奇法鼓勵公務員充分地、自由地、不必害怕會受到處罰或報復、及在法律明示禁止的範圍外，行使他們參與或不參與國家政治過程之權利，但為防止公務員的利益衝突，讓公共服務的提供無黨派之分，保護公務員及公民免於分贓制度的濫權(Cayer, 2004:5)，並防止公務員受到黨派性的強迫，確保文官制度的中立，及保護功績原則(Nigro & Nigro, 1994:37-38)，仍禁止公務員從事下列行為：(一) 運用職權或影響力干預選舉；(二) 有意的勸募、接受、或收受政治捐獻；(三) 有意的鼓動或勸阻與機關有業務往來之人參加政治活動；(四) 在執勤時間、辦公處所、穿著制服及使用政府交通工具時從事政治活動；(五) 競選黨派性公職。

(一) 不得運用職權或影響力干預選舉

影響人民公共信任的因素，莫過於：1. 公共管理者基於個人或政治理由，使用公權

力及資源，獲取最大政治利益，例如水門醜聞案(Watergate scandal)中的尼克森(Richard M. Nixon)總統，試圖運用行政資源確保連任及損害對手，運用聯邦經費資助政治聯盟，最後被迫辭職下台；2. 運用公共職位上的權力，影響或強迫公共服務的收受者，從事特定的行為(Magness, 1986:1516-17)。無論那一種情況，都會使得政府的統治正當性受到質疑，是以，赫奇法嚴禁公務員運用其職權或影響力干預選舉³²。根據法令的例示，在參與政治活動時使用官職頭銜，利用職權強迫他人參與政治活動，或為政治目的，要求、接受、或收受下屬之無償的個人自願性服務，均屬運用職權或影響力干預選舉。例如，要求下屬參加競選募款活動，或出席某候選人的政治廣告活動等，均屬運用職權影響及干預選舉之行為³³。

(二) 不得有意的勸募、接受、或收受政治捐獻

公務員不得有意的勸募(solicit)、接受或收受他人之政治捐獻（除非同為聯邦勞動組織或公務員組織之成員，而且非其下屬）

³¹ 5 CFR 206.

³² 5 USC 7323 (a) (1), and 5 CFR 734.302.

³³ See US OSC Hatch Act Press Releases--U.S. Office of Special Counsel Seeks Disciplinary Action in Hatch Act Case against Sheriff of Jackson County, Missouri (January 17, 2006), at http://www.osc.gov/documents/press/2006/pr06_03.htm.

³⁴，不得於募款演說時，要求他人為政治捐獻，不得勸募、接受或收受下屬之無償性自願服務，官職頭銜亦不得被用於與募款有關的活動中³⁵。例如，公務員本人不得在自家主持募款集會；名字不得出現在募款集會的邀請函上，或擔任募款集會之贊助者，或作為募款集會的聯繫人員；不得要求下屬在黨派性政治競選活動中擔任志工；不得打電話給企業或公司的人事單位，要求企業或公司提供志工或競選服務，但得打電話給在企業或公司工作之個人，要求特定的個人提供競選服務³⁶。

(三) 不得有意的鼓動或勸阻與機關有業務往來之人參加政治活動

公務員不得有意的鼓動或勸阻向其所屬機關提出補償、補助、契約、裁決、執照、許可、或證明文件之任何人，參與政治活

動；不得有意地鼓動或勸阻目前因案受所屬機關查核、調查、或執行之對象或參與者，參與政治活動³⁷。例如，公務員不得向所屬機關鎖定的有問題團體發表演說，尋求支持某一黨派性政治候選人；聯邦存款保險公司(the Federal Deposit Insurance Corporation)所屬公務員不能鼓動或勸阻被保險財務機構或其員工參與政治活動，如該公司正受聯邦存款保險公司之檢查；食品藥物局所屬公務員不得在為藥品公司遊說的團體所贊助，或聽眾主要為藥品公司之員工或主管的宴會上發表演說³⁸。

(四) 不得在執勤、辦公處所、穿著制服或使用政府交通工具時從事政治活動³⁹

1. 不得在執勤時間從事政治活動

「執勤」(on duty)指帶薪假、補休假、獎勵假、事假或其他核准之假(包括無薪休假)以外處於受薪地位(in a pay status)之時

³⁴ 「勸募」指明白要求他人捐獻物品給候選人、競選、政黨、或黨派性政治團體。「接受」指代表候選人、競選、政黨、黨派性政治團體(partisan political group)，從某人正式獲得某些物品，但不包括獲得前後之行政性活動(ministerial activities)。「政治捐獻」指任何為政治目的而用之禮物、訂購、借貸、預付款、訂金或有價物品之預付，包括：(1)為政治目的而以明示或默示、不論其在法律上能否加以執行之契約、承諾、或協議所為之捐獻；(2)候選人、政黨或附屬組織以外之任何人，為政治目的對候選人、政黨或附屬組織提供無償服務之個人，所為之補償性支付；(3)為政治目的所提供之有償或無償之個人服務。但不包括自願代表候選人、競選、政黨或黨派性政治團體之人所提供之無償有價服務。See 5 USC 7322 (3), and 5 CFR 734.101.

³⁵ 5 USC 7323 (a) (2), and 5 CFR 734.303.

³⁶ 5 CFR 734.303, example 4.

³⁷ 5 USC 7323 (a) (4), and 5 CFR 734.305.

³⁸ 5 CFR 734.305, example 3.

³⁹ 5 USC 7324 (a), and 5 CFR 734.306.

段，或正以公務身分(official capacity)代表行政機關或設施之時段⁴⁰；勞動組織（工會）之主管人員利用公務時間從事代表性職責（即處理工會業務），亦屬執勤⁴¹。此一禁止規定的重點在於「是否處於執行勤務地位」，而非「身分」。例如，公務員在休假或延長假期期間，參與政治管理或政治活動，並不違反赫奇法的規定⁴²；在公務旅途中，若不處於支薪地位或不代表服務機關時，公務員得在下榻旅館撰寫邀請函⁴³；在午餐時間，公務員若未執勤，得坐在公園為黨派性政治職位候選人將物品裝入郵件信封⁴⁴；在非執勤時間，公務員得陪同政治性任命人員參加政治活動⁴⁵。但儘管公務員處於非受薪或執行勤務地位時得參與政治活動，但仍不能從事前述募款或利用職權之類活動⁴⁶。

此外，從事之活動必須直接關係政黨、黨派性團體或候選人的成敗，否則不屬於禁止的範圍。例如，公務員在執勤時穿著反戰徽章，

因為反戰徽章不是直指政黨、黨派性政治職位候選人、或黨派性政治團體之成敗，因此，公務員在上班時間、在聯邦辦公大樓內、在穿著制服時、在使用政府交通工具時加以穿戴，並不違反赫奇法之禁止規定⁴⁷。

2.不得在辦公處所從事政治活動

公務員不得在辦公處所從事活動之事項，例如，不得在個人辦公室、辦公大樓之公共空間展示具有政治屬性的海報、貼紙、或競選徽章之類物品，不得在聯邦大樓內之咖啡店從事政治活動，不得在整棟租用大樓之公共區域從事政治活動，但若非整棟租用，且同大樓內尚有黨派性政治職位候選人總部，則公務員在非執勤時間，得在候選人總部或其他未為政府租用的區域從事政治活動⁴⁸。此外，行政機關應確保候選人不得在政府辦公處所從事任何政治競選或選舉活動，但並不禁止候選人到政府辦公處所洽公⁴⁹。

⁴⁰ 5 CFR 734.101.

⁴¹ 5 CFR 734.306, example 12.

⁴² See US OSC Federal Hatch Act Advisory: Taking a Leave of Absence to Work on a Campaign (May 8, 1996), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fha-04.htm>.

⁴³ 5 CFR 734.208, example 6.

⁴⁴ 5 CFR 734.306, example 13.

⁴⁵ 5 CFR 734.306, example 15.

⁴⁶ See US OSC Federal Hatch Act Advisory: D.C. Employee Serving as an Officer of a Campaign Committee (May 3, 2004), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fha-34.htm>.

⁴⁷ See US OSC Federal Hatch Act Advisory: Wearing Antiwar or Nonpartisan Buttons in the Workplace (March 18, 2003), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fha-30.htm>.

⁴⁸ 5 CFR 734.306, example 8, 9, 17.

⁴⁹ See US OSC Federal Hatch Act Advisory: Candidate Visits to Federal Agencies (August 9, 2004), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fha-35.htm>.

赫奇法禁止公務員在執勤時間、在辦公大樓內，使用聯邦政府設施從事政治活動。但公務員使用電子通訊設施，如電腦、行動電話、掌上型無線電子郵件裝置、傳真機等設備，不論該設備為政府或私人所有，以收發涉及黨派性之政治訊息，並不必然構成違法。因為在公開或私下場合，談論政治或候選人議題，是國民的權利，赫奇法並不禁止公務員在上班時間或辦公大樓內，就政治或候選人議題進行書面或口頭溝通，作一些「閒聊式討論」(water-cooler type discussion) (指在倒取飲用水時，站在飲水機旁，與其他要取用水之同仁，談論政治議題)，即使這種討論以電子郵件或行動電話等電子通訊方式進行⁵⁰。至於那一類之行為構成違法，並無一套固定標準可資用以衡量，要視個案決定。

要決定公務員在上班時間使用電子郵件散發有關政治或候選人議題之電子傳單是否違反赫奇法規定，基本上要考量下列三項因素(但並不以此為限)：(1)通訊內容，即其目的是否在鼓勵收信人支持特定政黨或投票給特定之黨派性政治職位候選人；(2)收信人，即收信人數、發信人與收信人之關係；(3)訊息是否在聯邦辦公大樓內、在政府所有的交通工具內，或在上班時間發送。例如，

2000年美國總統大選前夕，某位公務員在上班時間及在政府辦公大樓內，使用政府所有之電腦，發送電子郵件傳送“Urgent! Forward To Undecideds & Naderites”訊息給機關全體同仁及其他人員，訊息內容讚揚總統候選人高爾(Al Gore)，並鼓勵收信人將該訊息儘可能轉傳給其他人員，因為只剩18小時可以喚起那些無意願投票人士及呼籲他們投票給高爾。主管機關特別檢察官辦公室認定該公務員違反赫奇法規定，因為訊息內容明顯鼓勵收信者投票給高爾，發信對象包括發信者在此之前並不認識之個人，發信者與收信者之間沒有私人關係；再者，發信者在上班時間、在政府辦公大樓內發送這封郵件。惟如公務員在上班時間，利用政府所有之電腦，發送電子郵件給一些經常和其討論政治議題之同仁，假設訊息內容為「繼續今早之討論」(follow-up on our discussion this morning)，並附上報紙批評某位總統候選人之專欄報導及支持該專欄之觀點。在這種情況下，通訊內容涉及發信公務員對黨派性政治職位候選人之個人意見，內容亦有鼓勵收信者支持某位候選人之意思，甚至在上班時間、在辦公大樓內，利用政府資源發送信件，但特別檢察官辦公室認為，收信者是一群發信者可以面對面交換意見的工作同

⁵⁰ See US OSC Federal Hatch Act Advisory: Temporary, Part-Time and Emergency Employees (June 27, 2001), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fh62701.htm>; and Federal Hatch Act Advisory: Use of Electronic Messaging Devices to Engage in Political Activity (May 30, 2002), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fha-29.htm>.

仁，電子郵件是替代面對面表達個人意見之手段，因此，不構成違反赫奇法之規定。

3.不得在穿著制服時從事政治活動

公務員不得在穿著制服或穿戴具有標示機關的服飾或配件時從事政治活動。例如，國家航太總署公務員穿戴航太總署的航空布章、二十年紀念別針或其他任何正式的航太總署標示時，不得從事政治活動⁵¹。

4.不得在使用政府交通工具時從事政治活動

公務員不得在政府所有或租賃的交通工具上貼上黨派性政治標語，且在利用私人交通工具從事公務時，必須將交通工具上之政治標語加以遮掩；但此一規定並不禁止公務員將貼有政治標語的私人交通工具停在聯邦

政府所屬機關或設施之停車場，或停在公務員從其僱用機關或設施收到補助停車之非聯邦政府設施⁵²。

(五)不得競選黨派性公職

公務員不得爭取提名或為黨派性政治職位選舉之候選人⁵³。公務員要競選黨派性公職，必須辭職⁵⁴。競選黨派性公職時間之起算，包括尋求支持、獲得正式提名的準備性(preliminary)或試探反應的(testing the waters)活動在內，並非從正式宣布競選起算⁵⁵。有關一般公務員受允許及被禁止的政治參與範圍，彙整如下表 1。

表 1：一般公務員受允許及被禁止的政治參與範圍

受允許的政治參與	被禁止的政治參與
非黨派性的活動 <ul style="list-style-type: none"> ● 在非黨派性選舉中競選公職，如校區委員 ● 參加非黨派性組織、任職及參與相關活動 ● 替非黨派性組織募款 ● 對非黨派性議題如憲法修正案、公民複決案、市法令修正案等表達反對或支持意見 	不得運用職權或影響力干預選舉 <ul style="list-style-type: none"> ● 參與政治活動時不得使用官職頭銜 ● 不得強迫他人參與政治活動 ● 不得勸募、接受或收受下屬提供無償的自願性服務 ● 不得要求他人為政治捐獻，以換取政府契約

⁵¹ 5 CFR 734.306, example 10.

⁵² 5 CFR 734.306, example 2-7.

⁵³ 5 CFR 734.304.

⁵⁴ See US OSC Hatch Act Press Releases : U.S. Office of Special Counsel Seeks Disciplinary Action in Hatch Act Case against U.S. Postal Service Employee (March 31, 2003), at http://www.osc.gov/documents/press/2003/pr03_08.htm.

⁵⁵ See US OSC Federal Hatch Act Advisory: When Does Candidacy Begin(January 10, 2001), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fha-25.htm>; Federal Hatch Act Advisory: When Does Candidacy Begin (March 19, 1999), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fha-22.htm>.

<p>參與政治組織</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 加入政治組織、任職並積極參與其活動 ● 管理政治組織 ● 擔任政黨大會或集會之代表 ● 參與提名活動，如簽署提名請願書 	<p>不得有意的勸募、接受、或收受政治捐獻</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 不得向他人勸募、接受、或收受政治捐獻，但同屬公務員組織且非其下屬的公務員不在此限 ● 在募款活動中發表演說時，不得請求他人為政治捐獻 ● 官職頭銜不得被使用於與募款有關的活動上 ● 不得勸募、接受或收受下屬之無償的自願性服務
<p>參與競選活動</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 展示與政治組織或候選人有關的圖案或標示 ● 散發候選人提名請願書 ● 在競選文宣、廣告、廣播中支持或反對公職候選人 ● 在政治集會、政黨大會中發表支持或反對公職候選人之演說 ● 在競選活動中擔任積極性角色 	<p>不得有意的鼓動或勸阻與機關有業務往來之人參加政治活動</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 不得鼓動或勸阻向其所屬機關提出補償、補助、契約、裁決、執照、許可、或證明文件之人參與政治活動 ● 不得鼓動或勸阻目前因案受所屬機關查核、調查、或執行之對象或參與者參與政治活動
<p>參與募款活動</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 捐款給政治組織 ● 出席募款活動 ● 向同屬公務員組織且非其下屬的公務員為政治募款活動 ● 在募款活動中發表演說 ● 得協助籌辦募款活動但不得親自向他人募款 ● 勸募、接受或收受非下屬之人員提供無償的自願性服務 	<p>不得在執勤時間參與政治活動 不得在政府所屬或租賃的辦公處所從事政治活動 不得在穿著制服時從事政治活動 不得在使用政府交通工具時從事政治活動</p>
<p>參與選舉事務</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 登記選舉及投票 ● 參與選務工作 ● 載選民至投票所 	<p>不得競選黨派性公職（爭取提名或擔任候選人）</p>

資料來源：5 CFR Subpart B and Subpart C, and “Permitted/Prohibited Activities for Employees Who May Participate in Partisan Political Activity” at http://www.osc.gov/ha_fed.htm#may.

肆、政治性任命與受額外限制公務員的政治參與

一、政治性任命公務員

政治性任命公務員指由總統提名經參議院同意任命，或由白宮(The executive office of the President)預算支付薪水，職位設在國內，決定外交及全國性政策之公務員。這類公務員與一般公務員相同，不得運用職權或影響力干預選舉，不得有意的勸募、接受、或收受政治捐獻，不得有意的鼓動或勸阻與機關有業務往來之人參加政治活動，不得競選黨派性公職（除非辭職）；其與一般公務員不同之處在於得在執勤時間、在辦公室或辦公大樓內、在穿著制服或正式標幟時、在使用政府所有或租用的交通工具時從事政治活動⁵⁶。不過，從事政治活動所涉及之成本，不能由國庫支付，所動用到之行政資源，應予償還(reimbursement)⁵⁷，包括公務行程中之部分時間用於從事政治活動（混合旅程），如協助競選、參加政黨大會、集會等所涉及的成本，也應按其用於從事政治活動

之時間佔「總活動時間」(total activity time)之比例計算償還成本⁵⁸。但所稱行政成本並不包括⁵⁹：(一)公務員之報酬；(二)辦公室或政府所有或租用不動產之價值；(三)被要求執行陪同或協助從事政治活動人員之公務員之報酬或支出；(四)為從事政治活動人員安全所作特別安排（包括特殊的交通工具及方式等）之成本，因為這些行政成本，不論該公務員是否用於從事政治活動，都會發生或可能發生。如總統提名經參議院同意任命之○○部部長，利用其辦公大樓會議室主持一項從事募款以外之外燴式政治活動，他的安全人員參加該項宴會，應視為提供部長安全保護之一部分，會議室、部長辦公室、及安全人員的成本，該部長如未償還給國庫，並不違反赫奇法。惟如動用政府經費（包括招待或裁量使用之經費）辦理該項餐會，若部長或相關政黨或政治組織未在合理時間內償還所花費之成本給國庫，則屬違反赫奇法之行為⁶⁰。

另外，如在辦公室從事助選、或與政黨人士就競選事宜進行溝通等，所使用到辦公

⁵⁶ 5 USC 7324 (b); 5 CFR 732.502.

⁵⁷ 5 CFR 734. 503(a); and US OSC Federal Hatch Act Advisory: Reimbursement of de minimis Expenses for PAS Employees (February 25, 2000), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fha-24.htm>.

⁵⁸ 5 CFR 734.503(c).

⁵⁹ 5 CFR 734.503(b).

⁶⁰ 5 CFR 734.503, example 1.

室電話、傳真機或複印機或其他電信設備、或利用辦公場所之會議室等行為，如係屬「偶然的」(incidental) (非不斷重複的)，而所涉及之成本係屬「細瑣的」(de minimis)，聯邦政府並不要求該公務員償還國庫有關支出。特別檢察官辦公室認為，納稅人不應支付公務員從事政治活動之費用，但要求公務員償還該類細瑣的費用，會發生荒謬的(absurd)、無法執行的(unenforceable)結果，例如政府花在計算公務員使用公務電話撥打本地性(local)電話的成本，會遠超過撥打本地性電話之實際成本，若要公務員償還撥打本地性電話之費用，反而會增加國庫之支出；惟如公務員全天候在辦公室使用公務電話從事政治活動，包括撥打本地性或長途性電話，就非屬「偶然的」(incidental)，而係重複性(recurring non-incidenta)作為，且在實務上，機關要管制長途電話係屬可行，因此，政府要求公務員償還此類行政支出⁶¹。

二、受額外限制公務員

受額外限制人員指在聯邦選舉委員會等需要維持獨立、公正、客觀機關任職之公務員及永業職高級主管職公務員、行政法官、行政機關契約申訴委員會成員。顧名思

義，這類人員比一般公務員受到更多的限制；要言之，這類人員的政治參與，仍維持在 1993 年赫奇法修正前的範圍，不得在政治管理或競選中擔任積極性角色。

受額外限制公務員的政治參與範圍，除一般公務員不能參與的，其也不能參與外，另不得在政治俱樂部或政黨中任職，不得籌組或管理政治集會或會議，不得擔任出席政黨大會的代表，不得在具黨派性質之公職選舉中從事競選支持或反對候選人，不得在具黨派性質之選舉中散發競選文宣品，不得散發具黨派性質的提名請求書，不得只為某一政黨登記選民，不得在具黨派性質之選舉中為候選人作競選演說或從事其他競選活動，如不能在候選人競選辦公室答接電話、不能打電話拉票、不能撰寫講稿、從事政治議題研究、代替候選人發表演說、登門拜票、散發政治傳單、在競選辦公室從事文書性工作⁶²。

伍、執行機制

一、權責分工

在美國聯邦政府中，除公務員的服務機關外，負責管制公務員政治參與及執行赫奇

⁶¹ See US OSC Federal Hatch Act Advisory: Reimbursement of de minimis Expenses for PAS Employee(February 25, 2000), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fha-24.htm>.

⁶² 5 USC 7323 (b)(4); 5 CFR 734.408-413.

法的人事機關包括人事管理局(Office of Personnel Management)、功績制保護委員會、特別檢察官辦公室三個機關。人事管理局是聯邦政府人力資源管理機關，負責聯邦總體人事管理政策之規劃、制定，並執行總統之人事管理作為，是總統的人事幕僚機關。就本文探討議題內，其負責制定赫奇法下位規範⁶³，並在功績制保護委員會審理相關案件時，以「參加人」身分，到庭為政府辯護，維護其所訂頒之法令規範及解釋⁶⁴。

特別檢察官辦公室是人事行政領域中的獨立性管制機關，主要受理公務員有關行政機關人事作為違反人事禁止規定(prohibited personnel practices)(包括違反赫奇法)之申訴。與本文有關者，在於受理公務員有關機關長官或公務員違反赫奇法規定之申訴或檢舉，經調查確有情事者，向功績制保護委員會起訴，請求予以紀律處分。除此之外，特別檢察官辦公室另具諮詢功能，公務員得要求特別檢察官辦公室提供口頭或書面意見，告知其是否受赫奇法的規範，或其想要參加的政治活動是否為法所不許。

功績制保護委員會也是人事行政領域中

的獨立性管制機關，具準司法性質，兼具救濟與懲戒二種功能。在審理公務員申訴案件時，係屬救濟機關；在審理特別檢察官起訴之紀律處分案件時，係屬懲戒機關。此二種功能皆與本文有關，就救濟功能而言，保護公務員對抗黨派政治的脅迫，及公務員不得為黨派政治目的，使用公務資源，是美國聯邦政府所界定「功績原則」的內涵之一⁶⁵；另外，管理者在為人事行政行為時，不得基於政治黨派(political affiliation)因素歧視公務員或應徵者，及不得強迫公務員參與政治活動(包括政治捐獻及服務)，亦是「人事禁止規定」內涵之一⁶⁶，因此，經由權益受侵害公務員的申訴，矯正公共管理者違反功績原則及人事禁止規定之作為，亦具執行赫奇法的作用，但這是消極、事後的機制，而且必須有權益受侵害的公務員存在為前提，本質在於保障公務員的工作權。就懲戒功能而言，功績制保護委員會對特別檢察官起訴案件，決定紀律處分與否，此一作為同時具有維護文官體制建構的基本原則及保護公務員法定權利的作用，但不一定有個別公務員的權益受到侵害。

⁶³ See US OSC Federal Hatch Act Advisory: Solicitation of Services from Subordinate Employees (October 16, 1996), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fha-06.htm>.

⁶⁴ 5 CFR 1201.121(a)(b), and 1201.34.

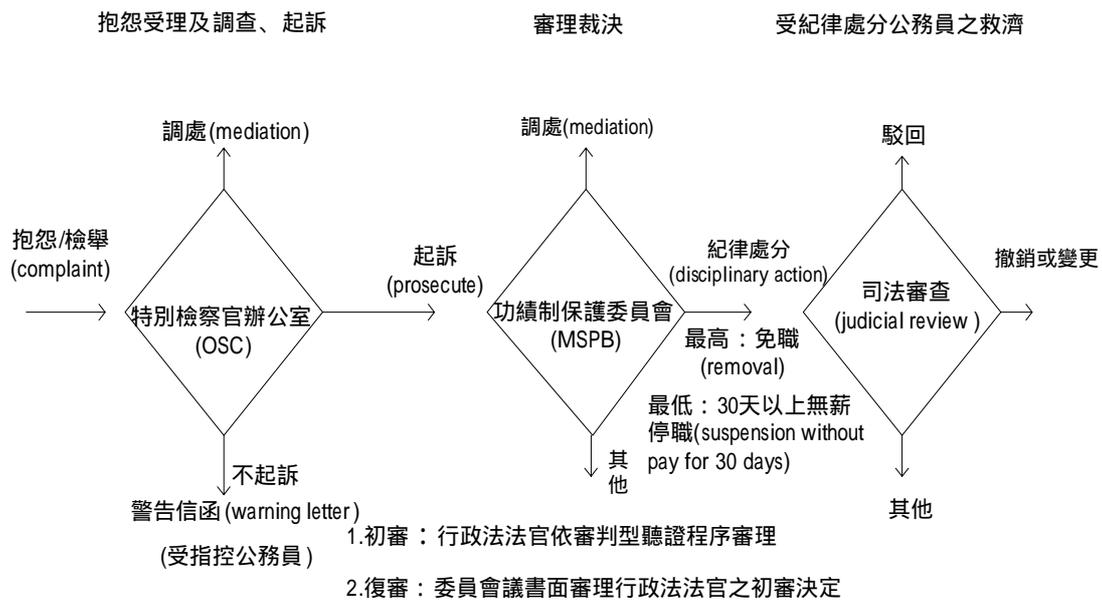
⁶⁵ 5 USC 2301(b).

⁶⁶ 5 USC 2302(b)(1)(E), and (b)(3).

二、 審理程序

赫奇法之執行，係由特別檢察官辦公室及功績制保護委員會共同完成。但涉及總統提名經參議院同意任命之機要、政策制定、決定或倡導職位之公務員案件，則應送交總

統為適當的處理⁶⁷。特別檢察官辦公室與功績制保護委員會之關係，如同司法體系之檢察官與法官之關係，亦有如我國監察院與司法院公務員懲戒委員會之關係。整個審理流程參見下圖一。



圖一：美國聯邦政府執行赫奇法的機制

在特別檢察官辦公室審理階段，特別檢察官辦公室受理有關公務員違反赫奇法之抱怨（申訴），經調查確有違反情事者，向功績制保護委員會起訴⁶⁸，但可選定案件進行調處。案件是否適宜調處考量因素包括：案

件的性質、當事人間之關係、案件的複雜性、抱怨者所主張之救濟等因素。經選定之案件，如雙方當事人皆有意願，則指派受過訓練及具經驗之人進行調處；調處成立，則作成書面、具有拘束力之和解書(settlement

⁶⁷ 5 USC 1215(a)(1),(b).

⁶⁸ 5 CFR 1201.122(a)(1).

agreement)。調處是達成雙方當事人均同意之結論，而非打消案件⁶⁹。另外，對於公務員違反赫奇法之抱怨案件，特別檢察官辦公室在調查後，倘認為可能有違法情事但證據尚不足以支持起訴時，則發給受違法指控之公務員警告信函(warning letter)，提醒其已處於違法邊緣，應加以注意及改善⁷⁰。

功績制保護委員會對於特別檢察官起訴之案件，指派行政法官(administrative law judge)審理，並依聯邦法律彙編(United States Code)第 5 篇第 557 條(依據正式聽證紀錄作成初步性決定之程序)規定作成初審決定⁷¹。對於違反赫奇法之公務員，最低得處以三十天(含)之無薪停職，最高得予免職。在初審時，倘行政法官認為尚不構成免職處分，應作出建議性決定(recommended

decision)，由功績制保護委員會(委員會)在考量行政法官之建議性決定、受建議處分當事人之異議及其他當事人對受建議處分當事人異議之答辯後，發布終局決定⁷²。聯邦或哥倫比亞特區政府公務員違反赫奇法應予免職時，由功績制保護委員會發布免職命令⁷³。州或地方政府公務員違反赫奇法應予免職時，行政法官或功績制保護委員會應發布書面免職決定，通知服務機關予以免職，並在免職決定生效日起十八個月內不得再任公務員；倘該服務機關未予免職或在十八個月內再任，行政法官或功績制保護委員會得命令聯邦執行貸款或補助之機關，扣留對該機關之貸款或補助⁷⁴。事實上，對於功績制保護委員會的免職決定，州或地方政府未必會免職該公務員，例如，

⁶⁹ 例如，在 2003 年 11 月，特別檢察官辦公室與違反赫奇法規定的前國防部助理次長達成和解，該名助理次長被控爭取眾議員提名及參選，有意的勸募政治捐獻，及在從事政治活動時，使用官職頭銜。根據和解書，該名助理次長承認有關指控並辭職，國防部同意在該員人事檔案中永久保存一份和解書，而特別檢察官辦公室則撤回向功績制保護委員會請求為紀律處分的指控。See US OSC Fiscal Year 2004 Annual Reports to Congress (p.12), at <http://www.osc.gov/documents/reports/ar-2004.pdf>. 又如在 2004 年 12 月，特別檢察官辦公室與紐約州的一名公務員達成和解，該名公務員被控參與黨派性選舉。根據和解書，該公務員承認其違反赫奇法，同意自動辭職，且在辭職後 18 個月內不應徵或接受州政府公職。See US OSC Hatch Act Press Releases: U.S. Office of Special Counsel reaches Disciplinary Action Settlement Agreement in Hatch Act Case against New York State Employee (December 13, 2004), at http://www.osc.gov/documents/press/2004/pr04_17.htm.

⁷⁰ See US OSC Fiscal Year 2004 Annual Reports to Congress (p.12), at <http://www.osc.gov/documents/reports/ar-2004.pdf>.

⁷¹ 5 CFR 1201.125(a), (b).

⁷² 5 CFR 1201.125(c).

⁷³ 5 CFR 1201.126(c).

⁷⁴ 5 CFR 1201.126(b).

1999 年一名康乃狄克(Connecticut)州公務員參與黨派性選舉，該州政府並不願意免職該名公務員，反而選擇被扣留補助⁷⁵。1997 年至 2004 年特別檢察官辦公室處理涉及赫奇

法案件數統計，參見下表 2。從表中數據，特別檢察官辦公室的工作負荷，偏重於提供諮詢意見，公務員受調查起訴及懲戒的案件並不多。

表 2：1997 年至 2004 年特別檢察官辦公室處理涉及赫奇法案件數統計表

案 件 類 型	年 度 處 理 件 數							
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
發布諮詢意見數	1700	2124	2063	2810	2806	3245	3284	3913
新收到指控案件數	75	83	71	98	185	213	197	248
指控案交調查案件數	11	6	3	5	10	8	35	25
向 MSPB 起訴案件數	3	0	3	4	8	4	4	7
MSPB 決定(含調處)案件數	3	5	1	2	8	4	4	2
年度發布警告信函數	24	20	21	21	59	49	43	93

資料來源：US OSC Annual Reports to Congress (for Fiscal Year 1997 to 2004).

陸、結語

在政黨政治下，為促進文官履行職責的效率及廉正，維繫國家的穩定發展，及增加人民對政府的信賴，有必要規範公務員的政治參與。歸結美國聯邦政府所建構的公務員政治行為規範及執行機制，其特點包括：

一、公務員依其職位屬性之不同，享有不同程度的政治參與；二、總統政治性任命人員從事政治活動所涉及的行政資源，必須在合理時間內償還國庫；三、特別檢察官辦公室及功績制保護委員會是人事行政領域的管制性機關，分別提供公務員諮詢意見，受理、調查及起訴違反赫奇法案件，及對違反法令

⁷⁵ See US OSC Hatch Act Press Releases: U.S. Office Of Special Counsel Announces Reduction In Federal Medicaid Payment To State Of Connecticut In Hatch Act Settlement (January 18, 2000), at http://www.osc.gov/documents/press/2000/pr00_02.htm.

公務員為紀律處分；四、執行方式彈性，在特別檢察官辦公室及功績制保護委員會審理階段，均可視案件性質選擇調處解決問題。

在管制作法上，美國聯邦政府按公務員的職務屬性，分類分級規定。總統政治性任命並決定全國性政策的公務員享有較寬的政治參與範圍，需要公正、獨立、客觀行使職權的公務員受到較嚴格的限制，一般公務員則介乎其中。一般公務員的政治參與範圍，在 1993 年赫奇法修正後，已大幅放寬；聯邦政府鼓勵一般公務員在法律禁止範圍之外，積極參與政治管理與競選活動。受額外限制公務員的政治參與範圍，仍維持在 1993 年赫奇法修正前的範圍，不得在政治管理或競選活動中擔任積極性的角色。至於總統政治性任命並決定全國性政策之公務員，得在上班時間、在辦公室或辦公大樓內、在穿著制服或正式標幟時、在使用政府所有或租用的交通工具時從事政治活動。不過，從事政治活動動用到的行政資源，應負責償還國庫，惟所涉及者如屬「細瑣的」(de minimis) 支出，聯邦政府並不要求該公務員償還，因為要求公務員償還該類費用，會發生荒謬的 (absurd)、無法執行的 (unenforceable) 結果。

在執行機制上，除事後的公務員個人申訴救濟途徑外，美國聯邦政府設置特別檢察

官辦公室執行管制公務員政治參與的法令，該機關一方面提供有疑義公務員諮詢意見，一方面接受抱怨 (申訴)，進行調查，如認定確有違反情事，則向功績制保護委員會起訴，由該會對違反法令之公務員作成紀律處分。因為特別檢察官辦公室、功績制保護委員會獨立於僱用機關之外，接受公務員之抱怨 (申訴)、調查、及採用準司法程序裁決，其所代表之意義在於紀律處分公務員之權，不再由行政機關首長壟斷。另就政治參與權利受長官侵害的公務員而言，可以獲得公權力之協助，對抗來自長官之權威。就違反法令之公務員而言，因為其不是由機關首長或其上級主管作成紀律處分，而是由中立之第三機關作成紀律處分，因此，可以受到較公平、公正的審理。(本文作者為國立高雄大學助理教授)

參考書目

- 施能傑 (1999)。美國政府人事管理。台北：商鼎文化出版社。
- 許濱松 (1996)。英美公務員政治中立之研究。彭錦鵬(編)，文官體制之比較研究 (頁 151-171)。台北：中央研究院歐美研究所。
- 楊戊龍 (2004)。正當法律程序與文官工作

- 權保障：美國聯邦公務員工作權利救濟理論與實務。台北：翰蘆圖書。
- 鄧志松 (1999)。美國聯邦公務員政治參與的限制：從嚴格到放寬。人文及社會科學集刊，11(4)：615-643。
- Broida, Peter (2003). *A guide to Merit Systems Protection Board Law and practice*. Arlington, Virginia: Dewey Publications, Inc.
- Case, H. Manley (1986). Federal employee job rights: The Pendleton Act of 1883 to the Civil Service Reform Act of 1978. *How. L. J.*, 29,83.
- Cayer, N. Joseph (2004). *Public personnel administration*. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.
- Dwoskin, Robert P. (1978). *Rights of the public employees*. Chicago: American Library Association.
- Elliott, Robert H. (1985). *Public personnel administration: A values perspective*. Reston, Virginia: Reston Publishing Company.
- Epstein, Leon D. (1950). Political sterilization of civil servants: The United States and Great Britain. *Public Administration Review*, 10(4), 281-290.
- Esman, Milton J. (1951). The Hatch Act—A reappraisal. *Yale L. J.*,60. 986.
- Freedman, Anne (1994). *Patronage: An American tradition*. Chicago, Illinois: Nelson-Hall Publishers.
- Gely, Rafael, & Chandler, Timothy D. (2000). Restricting public employees' political activities: Good government or partisan politics? *Hous. L. Rev.*,37, 775.
- Hoogenboom, Ari Arthur (1961). *Outlawing the spoils: A history of the civil service reform movement 1864-1883*. Urbana: University of Illinois Press.
- Ingraham, Patricia W. (1995). *The foundation of merit: Public service in American democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lee, Yong S. (1992). *Public personnel administration and constitutional values*. Westport, Connecticut: Quorum books.
- Magness, William L. (1986). Un-hatching federal employee political endorsements. *U. Pa. L. Rev.* ,134,1497.
- Massaro, Toni M. (1987). Significant silences: Freedom of speech in the public sector

- workplace. *S. Cal. L. Rev.* ,61,3.
- Nigro, Lloyd G., & Nigro, Felix A. (1994). *The new public personnel administration*. Itasca, Illinois: F. E. Peacock Publishers, Inc.
- Pfiffner, James P., & Brook, Douglas A. (2000). *The future of merit*. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press.
- Rose, Henry (1962). A critical look at the Hatch Act. *Harv. L. Rev.* ,75,516.
- Rosen, Bernard (1975). *The merit system in the United States civil service*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Shafritz, Jay M., Rosenbloom, David H., Riccucci, Norma M., Naff, Katherine C., & Hyde, Albert C. (2001). *Personnel management in government: Politics, and process* (5th ed.). New York, NY: Marcel Dekker, Inc.
- Stahl, O. Glenn (1983). *Public personnel administration*. New York, NY: Harper & Row, Publishers.
- US OSC. Political activity and the federal employee. at <http://www.osc.gov/documents/federal.pdf>.
- US OSC. Annual reports to Congress (for Fiscal Year 1989 to 2004).
- US OSC. The role of the U.S. Office of Special Counsel. at <http://www.osc.gov/Documents/oscrole.pdf>.

《考銓季刊》稿約

- 一、《考銓季刊》主要是提供學者、行政人員、企業界人士及對考銓政策與制度或其他相關方面主題具有興趣者一個發表的機會，以促進相關知識之發展與交流，歡迎各界踴躍投稿。
- 二、論文請依照APA格式寫作，並附字數300字以下之中、英文摘要，內文所有引註均需詳列來源，如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。文長以10000字為度，請以電腦打字列印，並附文字檔（Word）磁片，未附檔案者不予採用。
- 三、作者請自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。稿件一經刊載，除贈送作者刊物兩本外，另依政府相關規定致贈稿酬。來稿請一併敘明服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話、身分證字號、帳戶金融機構名稱與代碼，俾便處理稿費相關事宜。
- 四、為強化本刊內容，規劃下列主題，歡迎有興趣人士就相關主題進行論文撰述：
 - （一）第50期：公務人員退休制度之改革（截稿日期：96年2月28日）
 - （二）第51期：公務人員俸給、待遇與福利制度（截稿日期：96年5月30日）
- 五、凡本刊刊登之論文，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。本刊編者並對來稿有刪改權；未經本刊同意，請勿轉載。
- 六、若著作人投稿於本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館『遠距圖書服務系統』或其他資料庫業者，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『遠距圖書服務系統』或其他資料庫之需求，酌作格式之修改。
- 七、稿件請以掛號郵寄「台北市文山區116試院路1號，考試院考銓季刊社」。聯絡電話：(02) 82366245，傳真：(02) 82366246，電子郵件信箱：c065@exam.gov.tw。

