

公共管理的變革與創新研討會 論文集

研討會日期：2009/12/04

指導單位：高雄市政府

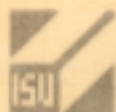
主辦單位：高雄市政府人事處

高雄市政府公務人力發展中心

義守大學公共政策與管理學系

區域治理與發展研究中心

區域治理的實踐與理論教學研究計畫



目錄

場次一：績效管理與人力資源	3
個體績效問責	4
都會網絡治理課責之探討	16
績效管理之領導者功能:人力策略性組合觀點	42
從複雜理論審視公部門組織績效之管理	54
場次二：城市治理與發展	70
生態平衡之都市永續空間規劃芻議	71
因應縣(市)改制直轄市之台灣生態城市指標建構	82
台北市節能減碳政策行銷之分析	108
全球環境治理下政策移植之成效分析－以我國高雄等縣市因應全球氣候變遷為例	127
場次三：公共管理的個案研究	145
從地方政府運用約聘僱人員之調查剖析我國契約公務人力之改革	146
在地環境治理協力模式的發展與挑戰：以南澳鄉為例	169
全民健康保險制度的創設歷程及公共管理意涵的探討：台灣「全民健康保險」與新加坡「醫療儲蓄帳戶」之比較研究	191
社會教育機構委外民營監督機制之分析：以臺北市社區大學、青少年育樂中心及運動中心為例	204

研討會議程表

9:10-9:30	開幕式貴賓致辭： 高雄市市長 陳菊 義守大學校長 傅勝利		
9:30-10:10	專題演講：台灣政府部門績效管理的努力和挑戰 演講人：施能傑/國立政治大學公共行政學系系主任		
10:10-10:20	茶敘		
第一時段 10:20-11:50	場次一：績效管理與人力資源 主持人：顏秋來/行政院人事行政局副局長		
	發表人	題目	評論人
	林水波/國立台灣大學政治學系教授	個體績效問責	施能傑/國立政治大學公共行政學系系主任
	史美強/東海大學行政管理暨政策學系教授 謝百傑/國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士生	都會網絡治理課責之探討	蔡俊章/高雄市政府警察局長
	蕭元哲/成功大學人文與社會科學院副研究員	績效管理之領導者功能:人力策略性組合觀點	顏秋來/行政院人事行政局副局長
	林皆興/義守大學公共政策與管理學系副教授 李柏諭/義守大學公共政策與管理學系助理教授	從複雜理論審視公部門組織績效之管理	城忠志/地方行政研習中心主任
11:50-13:10	午餐		
第二時段 13:10-14:40	場次二：城市治理與發展 主持人：邱文彥/行政院環保署副署長		
	發表人	題目	評論人
	張學聖/國立成功大學都市計畫學系助理教授	生態平衡之都市永續空間規劃雜議	劉世芳/前2009世界運動會組織委員會基金會常董
	許耿銘/國立台南大學行政管理學系助理教授	因應縣(市)改制直轄市之台灣生態城市指標建構	廖坤榮/國立中正大學政治學系教授
	黃榮源/開南大學公共事務管理學系助理教授	台北市節能減碳政策行銷之分析	吳文彥/義守大學公共政策與管理學系助理教授
柯于璋/義守大學公共政策與管理學系副教授 謝秉均/義守大學公共政策與管理學系碩士研究生	全球環境治理下政策移植之成效分析—以我國高雄等縣市因應全球氣候變遷為例	藍健萐/高雄市議員	
14:40-15:10	茶敘		
第三時段 15:10-16:40	場次三：公共管理的個案研究 主持人：林水波/臺灣大學政治學系教授		
	發表人	題目	評論人
	蘇偉業/國立政治大學公共行政學系副教授	從地方政府運用約聘僱人員之調查剖析我國契約公務人力之改革	蔡昌言/國立臺灣師範大學東亞系主任/
	楊昊/國立政治大學國際關係研究中心助理研究員 張春炎/台灣大學生物產業傳播暨發展學系 博士生	在地環境治理協力模式的發展與挑戰：以南澳鄉為例	史美強/東海大學行政管理暨政策學系教授
	藍於琛/義守大學公共政策與管理學系助理教授	全民健康保險制度的創設歷程及公共管理意涵的探討	郭盈村/高雄市政府人事處副處長
王文岳/中研院亞太區域專題研究中心研究員	社會教育機構委外民營監督機制之分析：以臺北市社區大學、青少年育樂中心及運動中心為例	王政彥/高師大教育學院院長	
16:40	賦歸		

場次一：績效管理與人力資源

主持人：顏秋來/行政院人事行政局副局長

個體績效問責

林水波 臺大政治系教授

摘要

在民主治理的時代，主權者每於一定的期間內，向負責政治體系運營的代理人，質問、訴追及評估其施政的績效，抑或針對其所推出的焦點政策，究竟在執行之後，有無達成冀望的目標，所花費的成本又如何，原本認定的問題是否經由政策診治而得到疏解，進而決定願否再度授與治理之權，引發不同政黨輪替的政治現象。換言之，主權者會以績效作為治理授權的依據之一，凡代理人無法對被代理人繳交亮麗的施政績效成績單，就有無法延續治理的風險，以致講究績效的質地，乃是前項政治風險管理的主軸課題。

而政治體系運營績效的勝出，就端賴職司推動公共事務的政務職及事務職人員，其對法定承擔的業務，抑或對內外環境變遷所出現的問題作出正確的決策，並成功地加以執行，順勢闢建績效勝出的流程與管道。是以，統籌政治體系有效運營者，每要責成各級機關，共同協力完成主權者期望的事功。尤有甚者，政治體系總體績效的高低，每要對公務體系的運作人員進行績效問責的工程，從個體績效累積為人肯定的總體績效。

個體績效的問責本是防止出現劣質績效的手段，由績效管理人與所屬員工，共同致力於績效的改善與突破，認定妨礙績效滋生的因素，以及設法排除之道，持續進行雙向溝通，以發覺任務遲滯，打開遲滯的機會窗，本是兩造不斷地進行任務、問題及策略的對話及傾聽，以求共識的凝聚，行動步調的一致與對組織使命的共鳴，更是兩造相互學習及盲點突破的機制，以改進績效的品質（Bacal, 1999）。由是觀之，個體績效問責是組織同工之間的互動作為，並針對績效的課題，共同研商突破之道，且以協力、合作及視框交流的方式進行，共創員工、管理人員及組織三贏的局面，並使三造均受益，且於不得已的情況下，才要求員工負績效標竿不及的責任。

這項問責在全球化的時代，講究競爭力提升以擴大生存空間的當下，就更顯示出它的重要性及價值性，是以究竟它的功能何在，意義有何所指，問責的標的或評量的對象，要如何射準或標定，方足以鋪排績效的產出；組織要如何運用契合的策略，以提升績效，進而滿足問責者的期待，消弭組織內部的績效偏離。這三項議題乃構成本文分析的重心，論述的焦點及解剖的標的。

個體績效問責

林水波

臺大政治系教授

在民主治理的時代，主權者每於一定的期間內，向負責政治體系運營的代理人，質問、訴追及評估其施政的績效，抑或針對其所推出的焦點政策，究竟在執行之後，有無達成冀望的目標，所花費的成本又如何，原本認定的問題是否經由政策診治而得到疏解，進而決定願否再度授與治理之權，引發不同政黨輪替的政治現象。換言之，主權者會以績效作為治理授權的依據之一，凡代理人無法對被代理人繳交亮麗的施政績效成績單，就有無法延續治理的風險，以致講究績效的質地，乃是前項政治風險管理的主軸課題。

而政治體系運營績效的勝出，就端賴職司推動公共事務的政務職及事務職人員，其對法定承擔的業務，抑或對內外環境變遷所出現的問題作出正確的決策，並成功地加以執行，順勢闢建績效勝出的流程與管道。是以，統籌政治體系有效運營者，每要責成各級機關，共同協力完成主權者期望的事功。尤有甚者，政治體系總體績效的高低，每要對公務體系的運作人員進行績效問責的工程，從個體績效累積為人肯定的總體績效。

個體績效的問責本是防止出現劣質績效的手段，由績效管理人與所屬員工，共同致力於績效的改善與突破，認定妨礙績效滋生的因素，以及設法排除之道，持續進行雙向溝通，以發覺任務遲滯，打開遲滯的機會窗，本是兩造不斷地進行任務、問題及策略的對話及傾聽，以求共識的凝聚，行動步調的一致與對組織使命的共鳴，更是兩造相互學習及盲點突破的機制，以改進績效的品質 (Bacal, 1999)。由是觀之，個體績效問責是組織同工之間的互動作為，並針對績效的課題，共同研商突破之道，且以協力、合作及視框交流的方式進行，共創員工、管理人員及組織三贏的局面，並使三造均受益，且於不得已的情況下，才要求員工負績效標竿不及的責任。

這項問責在全球化的時代，講究競爭力提升以擴大生存空間的當下，就更顯示出它的重要性及價值性，是以究竟它的功能何在，意義有何所指，問責的標的或評量的對象，要如何射準或標定，方足以鋪排績效的產出；組織要如何運用契合的策略，以提升績效，進而滿足問責者的期待，消弭組織內部的績效偏離。這三項議題乃構成本文分析的重心，論述的焦點及解剖的標的。

一、功能

關注組織及個體員工的績效，在當今的歷史時刻，似乎已成一項重要的行政運動，蓋主權者雅不願盲目地接受各政府機關所運作的績效，更不希望稀少資源的任意浪費，所以一直試圖運用各種機制，設定評量標竿，衡量與其存有利害關係的組織績效(Radin, 2006)，以決定支持的幅度。在這樣外在政治力量的驅使下，各類政府機關為了增強自身存在的正當性，乃想方設法對員工進行績效問責，以符應外在的環境壓力。不過，個體績效問責究竟可以展現那些功能，或創造那些價值，用以作為問責的動力，吾人或可由六個向度觀察之。

1. 回應負責對象：問責的內涵有時亦指涉行政機關對相關對象的回應，其所作所為正在滿足民選人員和一般大眾的需求，並非只在貫徹自己的意志。換言之，優質的公務人員乃是願意採取由上而下的行事方針，試圖竭盡所能服務公眾，對他們提供其所想望的標的(Peters, 2007)。蓋組織全體員工的日常工作績效，統整成整體組織的績效，並以其向負責的對象，說明在一段期間內的作為，以

及由作為所產出的成果，以證明因作為而花費的成本是值得的，不但創造不少的公共價值，而且解決人民認為荊棘難理的問題(Moore,1995)。

這種回應性的問責，本是行政機關為了建立公共信任，而與其所服務的大眾進行績效的溝通，期望獲得他或她的支持，以維持大眾對該組織的善治形象，鞏固存在的正當性(Harty,1999)。蓋一個行政機關如未能以卓越的績效，取得被代理人的信任，則其要或將要推動的作為或不作為的行為，就不易說服受行為影響者的信服，而化解推動的障礙。何況，組織作為的取得支持，不能得到標的對象的認同，本要應用循證管理的策略，以有效的理由，以及妥當的理據作為說服的啟動器(Granger,2008)，是以已現的績效，或未來承諾要履現的將來績效，均是表示實質的回應性問責，以鞏固未來政策行動的基礎。

2.評估績效程度：組織員工在一定時間內，到底對自己所分派指定的任務或目標，已完成的程度如何，如任務依時限或提前完成，並展露優質的作為，推動協力的優勢，得出合超效應的成果，組織的負責人乃於適當時機對優質的績效啟動對稱的回饋，一則以公開表揚的方式肯認他或她的績效成就，激勵其延續這樣的表現，滿足其內滋的動機；二則以獎勵升遷的作為，鼓舞其向來的行事作風，發揮協力能力，進行知識的創造，以有效的方法處置組織回應外在環境所滋生的問題(Behn,2003)。

當然，要評估一個行政機關或所屬員工的工作績效，職司者本要洞悉：該機關或個人所要完成的標的。是以，為使績效評估扮演有效問責的角色，最重要的前置工程為：職司者以全局的視觀，建構一套清晰、連貫的使命，策略與目標架構，以為設定評量的指標，並依據指標評定出績效的幅度(kravchuk & Schack, 1996)，斷不可但憑主觀的論斷作出效度、信度歸零的績效評估。蓋主觀的作為，因缺乏客觀的事實作為基礎，乃距離考績正義的境界甚遠，難以取信被評估的人，進而斷裂其與組織之間的連結因素，導致成為極為勉強的組織行事合夥人，甚至帶走才華轉至其他機關服務，為原本組織帶來不可逆轉性的損失。

組織為創造經營所需的人才優勢，吸引和留下尖端優秀人才，或可經由正義性的績效評估著手，一方面注重評定與實質績效之間的對稱性，另一方面關注過程的參與性、對話性及代表性，以達及程序正義的境界。蓋這兩項正義的兼顧，才不致引發績效評估的後遺症。是以，在電子治理的時代，任何公務的處理均留下相關的憑據，以之作為評量優劣的根據，方可排除評估爭議而引起的組織斷裂問題。

3.進行員工導航：組織主管為了確保部屬在推動指派或安排的任務與使命時，是否作了正確的決定，並按照一定的時程加以完成，於是應用績效問責的機制，藉機與部屬進行雙向的溝通，認定是否要再對部屬進行授權灌能的作為，使其擁有足夠的權力面對使命的完成；發現員工在踐履工作之際是否遭遇瓶頸有待突破的問題，進而相互研擬突破之道，順時順勢加以扭轉過來，以滿足績效的要求；提供必要的績效資訊，據以協助員工從事改進或增加投入的承諾，盡力扮演協力完成組織任務的合夥人。

員工在執行計畫任務時，有時會產生執行脫軌的情勢，抑或超越自由裁量的範圍，並未必採取指示的行動，或未依照指定的方式使用原定的預算，主管可經由績效的評估，設法找到這些問題或現象的存在，並由對話的過程中探索潛在的根源，再與對應之策連結，適時適刻地加以導航，以維

護組織的正面形象及已擁有的信譽。

尤有甚者，立法機關為了導航行政機關的作為，亦創設績效評量系統，要求行政機關的員工所要採取的行動，以及設定特殊使用預算的方式，並於問責的平台質詢行政部門是否依定為之，以導航行政的運作方向，督導其達成既定的使命。不過，這項導航功能的發揮，監督機關非要確實扮演績效評估的角色不可，否則任令行政機關的員工過度裁量行為，難免會出現裁量未達正義門檻的行為，而有礙優質績效的勝出。

4.爭取預算依據：績效導向的預算向為行政機關配置預算或經費的理想，為了成就這項理想，績效評估本是不可或缺的前提。如若一個行政機關無法執行年度所編預算，其所要完成的作為，猶冀欲要求原本的預算水平，或增加新預算以支撐新擬定的計畫，其正當性顯然不足，極可能不能說服預算審議機關的認同，因為爭取支持的理由顯然通不過合理性的檢證。

行政機關基於合理的預算規模，本是成就組織任務的關鍵前提，乃有必要督促所屬員工生產高度的績效，並由卓越的績效來證明自己的處事能力，擁有人才優勢，足以攻克組織運營所可能遭遇的諸項難題。是以，組織主事者勢必要督促所屬，展現自己的才華，並充分發揮協力的能力，勝出令人激賞的績效，既講究效率的要求，又展現正面的效應，足以說服權責機關再度賦予足夠的預算規模，一則持續不能中斷的業務或計畫，一則供應嶄新推出的政策設計，其所要攻克問題的經費，進而增強組織的影響力，抑或擴大組織的疆界。

何況，組織主事者得以應用績效的資料，說明資源配置的各项決定，以杜絕部際之間的紛爭。蓋其可以績效的水平作為配置稀少資源的準據，貫徹循證管理的精神，進而激勵組織各部門的員工，勇於勝出合理化爭取預算的績效。是以，組織主事者在進行各項預算的選擇安排之際，就可發現績效的評定資訊，本是至為有助益的，既有激勵作用，又有衝突預防的功效。

5.用以學習改進：績效問責如由主事者成功而有效的執行，則可以藉之指出：員工在勝出績效的過程上，猶有那些尚待學習及改進之處，得由策略與協力的培養，關係資本的積累，問題診斷的操作，以及方案設計的訓練，來增強績效勝出的準備力，養塑攻克組織問題的才能。

績效問責本就要關注一項員工發展的議題，即由績效的妥當並以循證為基礎的評量，作為發掘員工所遭遇問題的機制，進而診斷出問題的根本緣由，再以學習之旅的方式，祛除阻礙績效產出的因素，訓練對應時境的才華，致使原本的績效水平找到提升的策略。尤有甚者，績效問責可以提供那些作為足以產生效應，而促使績效達及滿意的水平，那些作為對績效並無任何的作用力，有必要適時加以調整過來，以免形成員工的行為慣性，導致雖盡力為之，但總未能打開勝出之門。換言之，績效問責所承擔的另一項要務，在於決定績效未能順時順勢產生的原因，再針對原因的所在，學習克服之道。不過，相關的績效資訊，定要由富感知力者進行解讀與析譯，將抽象的資料轉化成有意義的資訊，並針對績效的落差學習彌縫的作為。

尤有甚者，組織主事者亦利用績效評量的資訊，找到那些作為實在對組織績效並無任何助益，就要劍及履及地加以停止，並從新配置經費與人員的組合，排除欠缺績效的作為，踏進更為有效的任務經營，設法成就既定的目標。反之，他們亦可藉績效問責學習到那些作為確實有助於卓越績效的勝出，進而轉移現行的資源，或已可資運用的新資源，從事這項已被證明有效的作為，藉以提升績效的水平，鞏固組織的利基(Behn,2003)。

6.作為升遷依據：卓越的績效指標，一則可向民選官員、公民及媒體行銷政府機關的成就，爭取其廣泛性的支持，願意授權從事更多的議題處理；二則可據以升遷職司實踐任務的員工，以激發其持續展現優質績效的動力，誠願留在組織內打拼，造就競爭力超強的組織，爭取更多的預算資源，投入組織創新的作為(Callahan,2007)。而在表揚員工的績效之餘，另一方面亦在指出失靈之處，發掘尚待改善的標的，以彌補原先績效的落差，進而發展員工的忠誠感，強化其對組織的支持度。

升遷與績效指標的連結，本是提升員工內滋動機的重大工具，更是人才管理的利器。蓋深具才華，又富前瞻性思維的員工，每是各機關試圖延攬的對象。是以，強健的績效導向升遷制度，以及對之確實的執行，而非紙老虎式的敷衍，向來是誘引外在優質人員的加入，以及強力留下人才，以保持人才優勢，有利於經營有形或無形的組織產出。於是，為了協助組織發展新的領域，維持一致性地創新，組織本有必要瞭解最佳人才的所在，更以績效為導向的升遷制度，作為誘引的工具，並由實際的作為滋潤這項連結工程(Weiss & Mackay,2009)。

不過，為了激勵員工展現更佳的工作績效，除了講究上述的策略連結之外，設定可以評量及可以實現的目標，以聚焦員工貫徹的標的，亦相當有助於組織績效的提升。因之，組織於目標設定時，或可以參與管理的方式，納入員工的見解，設定出得以展現其才華而又可成就的目標，並由員工彼此協力加以實現。何況，員工個人或組織愈有機會達及設定的目標，則二者有更強的動機，要竭盡所能加以推動，以彰顯卓越的績效。

績效問責大抵在展現前述六項核心的功能，不過為使各項功能得以出現，每項功能就要慎選評量的標準，以評定其是否歷經問責的過程而徹底的展現，是以標準的選定與對稱，乃是緊要的工程，亦是組織所要進行策略契合的標的，努力安排的對象。

績效問責更要著重在學習與改進突破的焦距，蓋組織無法規避內外環境變遷的挑戰，每要經由績效問責的機制，找出績效突圍的標的，必須改進的面向，並盡速加以彌縫以強化組織的競爭力，提高組織服務對象的滿足感，願意協力投入組織課題的共同經營。

二、標的

績效問責本要有所聚焦，抑或設定問責的標的，建立評估的標竿，方能致使問責者有了方向檢定被問責者在一定期間的作為，以及這些作為究竟為組織，為體系帶來怎樣的結果，足以向問責者交待，並得到肯認與讚賞，而再注入強烈的動機，為另一個工作週期投入心力、知識與經驗。根據 Keehley & Abercrombie(2008)的見解，為使組織和個人績效的突破，在公部門及非營利部門，每要合理設定績效的標竿，以為攻頂的標靶，引領員工追求的軸心。從其論著的架構，績效問責的標的或可由五個向度分析之。

1.投入：組織員工在從事職司範圍的任務或使命時，組織及相關法令每設定一些行為的規範，以供他或她的信守，進而掌控他們的妥適行為，不致使其逾越範圍。為了達成這項投入的評定，相關人員就要評量員工及組織的相關作為，並與必要規範對照比較，而發現其順服的程度。比如，「為確保公務人員依法行政、執行公正、政治中立，並適度規範公務人員參與政治活動」，政府乃制度「公務人員行政中立法」。不過，公務人員在日常推展公共事務時，是否投入這項要求的關注，並未有注意赤字的發生，即在執行職務時，依法「忠實推行政府政策，服務人民」；也不「對任何團體或個人予以差別待遇」。蓋這樣一來，方能讓主權者深信公務人員遵守行政中立的原則，並認知到實質及程

序正義的感受。而公務人員如若違反本法，管轄機關就可按「情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；其涉及其他法律責任者，依有關法律處理之」。這本反映 Peters(2007)對問責所指涉的責任 (responsibility) 這個內涵。

再者，公務機關的職司者在推動或倡導嶄新政策時，為避免利害關係人對於政策所追求的價值，產生嚴重的衝突，本要充分進行衝突管理，以為共識的凝聚。這其中互動性的對話，並由他人的視框來檢試政策衝擊的情形，盡可能避免以自己的視框宰制整體的政策內容，方能縮短政策作成的期程，減少引起紛爭的政治臆測，演化成政策遲延，損及政治體系的競爭力。是以，職司政策形成者，定要投入周詳的互動性對話，提供溝通及參與機會，而讓對話成為合作的基礎，促使利害關係人對在這種系絡內達成的協議擁有向心力。換言之，主事者或可以互動對話的投入，建立共同的思維架構，協助發展政策執行仰賴的協力承諾，致使政策效應找到勝出的渠道。這是講究回應性的問責內涵。

2.過程：過程本身乃指涉：各項投入的資源，其所進行的一系列工作步驟，抑或必要的一些活動，以完成一項服務的提供，或一項產品的生產(Keehley & Abercrombie,2008)。而針對過程這一標的評估標準，一為生產力，即產出與投入之間的比例；二為單位成本，即投入與產出之間的比例；三為品質，即在完成一項產品，抑或提供一項服務所發生的錯誤率，抑或服務對象的滿意度；四為服務提供及產品生產的時宜性，抑或所需的時間幅度。

四項評估標準中，品質的講究最受關注，其或可由八項指標衡定之：1.便利性，即政府所提供服務的易近度及可得度；2.安全性，即人民對政府所提供服務的安全感知，並有信心加以使用；3.準確性，即政府所提供的服務，正確而準時地送到服務對象；4.關注性，即服務提供者對標的對象提供相關資訊，並與其互動滿足其需求；5.攻克性，即政府運用合適政策工具，攻克已發生的問題情境；6.公平性，即政府以公平的方式提供服務的幅度；7.負責性，即服務對象相信提供服務者，在使用經費上以負責的態度為之，不致浪費的情形；8.影響性，即服務對象認為：其可以影響，其接受政府服務的品質(Denhardt & Denhardt,2007)。根據這八項標準，得以評量公部門運用資源所從事各項行動或採取系列步驟的品質。

3.產出：產出本身乃指涉：相關職司在運用可用資源，以及完成推動過程所涉及的各项步驟及行動後，究竟完成多少單位的工作量。向來各類的組織均假定：在一段時間之內，負責提供服務的人員，如能完成一定量的服務量或產品量的產出，組織將可成就其冀欲的多元結果，其甚至期望的每日為基礎的作為，即核心產品的生產及主軸服務的提供，就具備完成長期結果的前提，足以順時順勢成就之，以向主權者述職 (Keehley & Abercrombie,2008)。

陸委公開放陸客來臺旅遊觀光以來，每日、每月或每年到底有多少人次來台，每人每次平均的花費多少，本是開放政策在產出上得以射準的評估指標，而在得出客觀的數據後，評量者更要注意與時境相關的因素，究竟台灣的旅遊服務品質、中國以政令推動、經濟的榮枯、兩岸的互動穩定情形，以解析訪台人士高低變化的成因。換言之，政策執行的內外環境演化，可能深深影響政策產出的額度，也唯有掌握這些情境因素，才能以對應之策來因應情境變遷。不過，陸客來台的產出，中國因素恐居於關鍵的影響力，本是台灣政府及旅遊業界無法完全掌控的變數，所以是一種他賴程

度頗高的政策推動。

尤有甚者，公部門及非營利組織，每在決定產出水準時，總要經過一番的掙扎，因為究竟產出要到何種程度，才會創造出冀望的結果，向來是晦暗不明，抑或無法事先測準的。比如逮捕罪犯是一項卓越的產出，但其能否改善公民的安全嗎？有時吾人並不能進行一廂情願的推論。蓋當經濟金融風暴嚴重，人民失業率極高時，沒有犯罪記錄的公民也可能挺而走險，但對之逮捕並不影響公民整體的安全。又如治療心臟病發作的病人，本是公立醫院的一項產出，但是急診室就一般而言，其對心臟病的持續預防或治療所能做的事寥寥無幾(Ibid)。

4.結果：當一個組織的主事者，若能回答，其所追求的主要目標，抑或生存的理由；試圖成就的標的；所設定的策略目標，就能認定出組織想望的結果。大部分的組織，至少有一個刻意追求的結果，大多數的組織甚至同時追求好幾個。比如，公立醫院在急診室恢復病人的健康，但同時也對社區提供醫療保健的諮商服務，甚至設有自殺協談中心，透過適時的協談，解放苦主自殺的念頭，維護家庭的整全性。一般而言，組織追求的結果通常在其策略規劃上加以表明，述說在某一段期間組織所要追求的廣泛目標，以為其鎖定追求的方向。具體而言，結果乃是過程及產出兩項評量標的遠到程度的長期影響，而結果更是組織運用預算在投入上，完成任務過程上，及產出產品及服務上的最終理由。

交通部觀光局以設定優質觀光景點，吸引的旅遊路線，並要求旅行業者提供滿意的旅遊服務，以延攬更多的遊客到台觀光，俾能振興旅遊的相關產業，降低失業人口，減輕家庭瓦解的壓力，減少社福或失業救濟的負擔，增加其他產業的失業人口得以配置到的分享資源。由上觀之，政策的結果可能在不同領域上產生連鎖效應，唯這項合超效應的出現，就有賴於各部門之間的協力，憑藉協力優勢創造出不可勝數的有形或無形結果。

再者，國稅局對於個人逃漏稅案的查驗，或許有助於誠實的申報率。不過，恐懼個人被查稅的心理，以及憂心被查到的後果，僅是影響納稅人順服各種稅法的因素之一，唯有認定出多元不同的動機，並安排對應的防治策略，方可提升對稅法的順服率，增加國庫的收入，以支援其他領域的作為，擴大廣泛支持社會穩定的各項施為。

5 連結：產出與結果之間是否具有經驗性的因果關係，抑或只是邏輯上的推理，或是主事者個人直覺性的論斷，就有待證據來加以驗證，用以證明投入，過程與產出確實帶來可觀的結果，進而作為政策行動的維持與持續。反之，如果它們之間並無任何的連結性，則相關職司就必須進行政策賡續，或對之進行巨幅的政策變遷，調整經費的水準；變更執行的過程，包括系列的步驟及各項生產線式的行動；改變生產定期的產品或提供週期性的服務。換言之，一旦連結在一段時間內，未能得到理據的證明或支持，組織就必要重新考量前面的各項環節。原本安排的經費勢必重新導向，俾能投注在可以或就不同產出的過程。

連結的評量旨在認定產出與結果之間確有因果關聯性，進而證明政策存在的正當性。兩岸經濟合作架構協定是否如經濟部所言，對台灣只是利多於弊，對 GDP 的成長亦有所貢獻，增加相關產業的競爭力，凡此結果均有待考驗其所立基的假定：台灣在簽署該項協定後，得能與其他國家簽訂自由貿易協定，去除關稅貿易障礙，提升相關產業的生存空間，可能亦有諸多挑戰的地方。是以，主事者絕不可以一廂情願的想望，進行政策的說服，而要對照港澳的模式，省思台灣是否步入不可逆

轉的政治陷阱。

總之，連結的評量旨在：協助合理化所花費的預算，確實投入在產品生產及服務提供的過程上，因為納稅人的衷心期望，本是期待其所繳交的稅金，可以支助那些足以引領冀欲成果的產出上，不希望浪費公帑於無效的政策投入上。因之，公部門應竭盡所能連結產出與結果，並以之作為問責的標的，以為政策變遷的憑據。

績效問責有所要達到的功能，而每項功能的達成也要選擇對應的評量標準或標的。投入、過程、產出、結果與連結為可資選用的標的，但視主持評量者計畫達成何種功能來決定。不過，投入與過程本為解釋產出及結果的前導因素，是以為了實現理想的問責，前導因素的衝突不能省略，才能藉之找到提升產出與結果的根本定素。

而產出與結果之間的因果關係，更要徹底地釐清，以為政策行動變遷的基礎。蓋有時候產出並未與結果發生連結，可能需由不同的行動安排，抑或另外不同的產出同時輻輳之際，才能勝出令人讚賞的結果。是以，組織之主事者斷不可以未必出現的情況，視為一定形成的情勢，而導出冀欲的結果，以免因事前的思慮不及，而為決定帶來組織未能承擔的結果，失去組織的自主性，而轉換成外控他賴的組織，失去主導的地位。

三、策略

績效問責的另一面核心旨趣在於：發現可能的績效落差，並找出導致落差的因素，再以契合的策略加以彌縫。蓋組織績效一旦出現未如預期，抑或突然的下滑，乃構成組織變遷的主導力量，因為組織不能經常固守產生績效的行動方向，而要以改變來反映績效的失靈(Greenberg & Baron, 1993)。而主導組織績效勝出的關鍵，根據 Shermenhorn, Hunt & Osborn 的看法，可由三方面影響之，一為員工有意願推動績效的勝出，二為員工擁有能力貢獻於績效的產出，三為組織提出機會，以供員工展現才能與激發意願，與組織共同推展績效的創造。此處就以這三個角度來研擬契合，或得以績效連結的策略。

(一)意願提升

組織的主事者或領導人，為使組織建構成一個關係資本雄厚的工作社群，發揮協力的合超效應，提升績效的勝出，以鞏固組織存在的正當性。然而，他或她在關係的建立上，由於初始的疏忽，隨後互動對活動的社會闕如，致至不滿心中生，疏離鄙視情緒的埋伏，導致會員式的組織理想無由而生，並於員工身上產生不良的影響，比如貢獻的無心，動機的隱伏，決策的不與，關係的淡化，啟蒙的抵制，責任的規避與擁護的無趣(Seiling, 1997)，形成極為勉強的協力合夥人，不易創造優質的績效。蓋這時的組織幾乎已喪失追求高度績效的一個重要支柱，即人力資源與組織追求的使命，失去連結(alignment)的黏合劑(Light, 2005)。斯時組織就為進行意願提升的工程。

1. 厲行互動對話：員工參與組織本懷有動機，試圖運用組織的場域來遂行動機的滿足，所以組織領導應建立開誠布公的對話平台，從對話中形塑雙方的需求所在，並透由績效的勝出，相互滿足兩造各自的需求，進而築造協力性策略夥伴關係。

2. 診斷問題根由：組織績效未能勝出的原因本是至為多元，並不一定源自於單獨的員工，所以主事者不得任意咎責於單一個人，而要洞穿俾益於績效勝出的系絡有無問題，執行的生產線在連結上有無困難，外在因素是否影響到績效的生產，再行必要的變革管理，以維護員工的尊嚴。

3.提供合理裁量：組織過度使用規範，嚴格約束員工的行為，可能傷害到組織對內外環境的適應力，進而危及到績效的勝出。這樣的規範恐要加以鬆綁，甚至加以廢除，以賦予員工締造優質績效所需的裁量權或自主性。蓋在競爭激烈的時代，組織本要隨時配合環境的變遷，而快速調整因應策略與施為。不過，適度的規範，用以引領員工進行事實專案規劃的過程，正確認定專案的工作範圍；選擇適格的專案代理人，以完成專案；執行兩造互利、清晰及合法的協議；進行兩造之間充分及正確的資訊流通，以瞭解專案完成的進度；推動兩造所簽的妥當協議，組織還是要加以安排，以免出現裁量欠缺正義的情勢(Karsel, 2008)。

員工擁有意願推動組織績效的勝出工程，乃是啟動績效運轉的引擎，主事者斷不可加以忽視，並天真地假定：任何員工均有意願促成績效，而必須刻意留心員工的動機、需求或想望，抑或重視的行事風格，由組織盡量加以配合，既提供溝通參與的機會；又確切找到績效落差的根源，不任意咎責；也提供適度裁量的範圍，以因應內外環境的變化，讓員工擁有調整的機會，鞏固高度績效的支柱，不為規範所綁死。

(二)能力養塑

在組織所面對的競爭壓力愈大，爭取生存空間愈艱難的歷史時刻，組織在解決績效落差，抑或改善績效品質，每要對職司的員工養塑應對績效的能力，以創造一個永續發展的組織。至於，組織之負責人所要對員工養塑的能力，可由三個類屬強化之。

1.同理傾聽：員工之間本位主義，抑或領導者的獨斷作風，堅持自己的視框，每易滋生衝突的現象，導致協調成本的支出，有限時間的浪費，作成劣質的工作決定，人力資源的流失，不必要的結構重組，降低工作士氣，出現破壞的行為，增加請假的時間及增加醫療成本(Dana, 2001)。是以，組織為了預防衝突病症所滋生的代價，應培養同理性傾聽的能力，得能設身處地思索問題、設計方案，進而以他人的視框來反省自身的視框，逐步建立共識，設計出引起共鳴的方案，作為團隊奮鬥的標竿。

2.協力能力：P. Senge 帶領一個團隊鑽研出(2008)，組織在工業時代走向泡沫化之際，嶄新時代即將來臨之時，組織必須進行一種必要的革命，即思索如何開創個人與組織之間的協力關係，冀能工作在一起，突破解決組織所面臨的永續生存問題。換言之，組織的有效運作是一項團隊運營的工程，要在協力領導的催化下，才能開創出與其他組織不同的績效。是以，組織主事者要透明化運作的過程，致使歷經該過程的決定產生可信性；提供廣泛的參與投入機會，養成內控的人格素質；克服或說服任何質疑的情勢；培塑協力的文化與資訊的民主化，以克服秘密化及內部競爭的挑戰(Chrislip & Larson, 1994, Rosen, 2007)。

3.延續管理：組織的員工總會有所流動，姑不論是退休、轉職，其均會帶走專業及經驗的知識，引發不少的再訓練成本，是以組織為了在員工離職之後避免知識用盡的慢性的威脅，抑或毀滅性知識流失的急性威脅，保持組織知識及生產力，本要作好延續管理的工程，將知識視為一種資本資產，得以貯存在組織的記憶中，抑或各項軟體的裝備，甚至不斷維持與離轉職者的聯擊與諮商，進行新管理功能的施為，目標在保持知識的延續，以供組織規劃及決策之用(Beagley, Boenisch & Harden, 2002)。於是，組織的負責人，為了防止效率的降低，生產力的滑落，挫折與壓力的增加及收入的減少，恐要訓練員工做好知識延續管理的能力，保護組織效益的新來源：知識。

組織績效的能力觸媒劑至為多元，同理傾聽、協力治理及延續管理乃當今資訊時代至為重要的能力，為了預防破壞性的衝突，各自為政的組織解構現象，以及失去知識的危機，主事者就要安排對應性的訓練與發展，進行各項能力的汲取，及經驗的社會化，以深度濡染這三項組織賴以成功的能力。

(三)機會提供

組織員工每擁有自我實現的需求，希望藉著組織場域的資源、設備及知識的異花授粉，展現自己的才華，協助組織產出令人重視的績效，進而連帶影響自己在組織的地位與權威。換言之，每位員工均想顯露自身的才華，贏得價值等同的回饋。於是，知人善任的組織主事者，若能配合員工這樣的想望，兩者就協力得相得益彰。至於具體的作為，可由三個核心層面為之。

1.積極投入承諾：員工在成就卓越績效之際，主事者同時投入關懷之情，參與提出有益於任務進展的見解，認定員工並未關注到的盲點，設法協力排除過程上的障礙，授與員工權變性的決策權。換言之，他或她在事功追求上的支持，增加完成事功的可靠性與機率性。

2.分擔員工責任：組織績效的勝出，不僅只是職司者的責任而已，身為任務或專案的領導者，亦應責無旁貸地承擔完成任務的共同責任，其要分擔調節意見歧異，匯聚全體力量以解決組織所面對的問題，並以說服、鼓勵、充權及典範的方式來領導績效的成就，但絕不意在控制員工的作為。這種分擔責任的作為，旨在以共同的力量產生組織轉型的能力，突破種種抵阻績效的關卡，形塑出攻堅的團隊力量，以築造勝出績效的渠道(Denhardt & Denhardt, 2007)。

3.擔供支援資源：組織在產出績效之際，支援資源的充裕，快速徵募部署各類專才，並進行適才適所的安排，要求他們於正確的時間採取必要行為，完成任務所需要的作為。換言之，人力、物力及科技資源的合理配置，使其並無匱乏之憂，而耽延績效的成就。這其中人力資本的發掘、投資與管理，才是主事者首要特別關注的焦點，蓋在知識經濟的時代，發掘使用科技的專才，促成E化治理的早日普及，導使公共組織產出更佳的績效，民主的運轉更佳強健且得隨時注入主權者的看法，公民在決策上更具有影響力(Noveck, 2009)。

組織對員工提供推動績效的機會，本是其無法跳脫的責任，蓋組織那能在欠缺支援資源的情況下，完成一段時間內所要承擔的政策使命。是以，主事者並無空閒的時間，一則要積極投入成就使命的承諾；二則要分擔同工的責任，使其感到有後援在支撐任務的完成，不必擔心承擔過重的責任而退縮；三則備妥支援系統，適時提供充要的資源，部署專業的人才，使其發揮解決問題，催生知識及築造協力關係的能力，而創造可觀的績效，鞏固組織存在的正當性，進行優質形象的管理，取得利害關係人的全力支持，不必憂慮組織終結的情勢。

結論

全球在講求善治的時代，推動有效反腐的際會，相關職司有必由更廣泛地公共管理系絡來加以想方設法，並由治理、問責，以及法律制度架構反腐的策略。本文乃以績效問責任為論述的切入點，充分分析這項問責所企圖達到的功能，說明何以要評量績效的根本緣由；進而建構針對不同的功能追求，其所必要射準的評量標的，以認定績效落差的所在，至需快速彌縫之處，作為設計策略契合的前提；再根據績效勝出的因素，提出三方面的著力點與相關配合的策略，冀以成就績效問責的極致。經由這三方面的剖析，吾人或可得到六項知識啟蒙。

1.問責的必要性：民主的社會，主權者每有權要求主政者對其負責，並責成代理人適時完成各項職責承擔的任務。於是主事者就要督導所屬盡力完成主權者的想望。尤有甚者，績效落差現象的發現，競爭力滑落因素的認定，本可藉由問責過程加以確實地呈現，以便提出契合的因應策略。

2.知識的功能性：績效問責的忠實執行，可以為組織生產不少的知識，但知識的啟動行動功能就有賴於主事者的敏知性，從中體會出組織成員在推動使命及任務之際，出現那些障礙關卡，影響到連鎖效就應的不易產出，導致績效未能找出口的渠道。尤有甚者，他或她更要基於這項知識作出反應，方能致使知識產生對組織有益的功能。

3.標的的導航性：績效問責要由何處下手，標竿的設定，方可提供問責者有了策略圖案可資依循，其可由投入、過程、產出、結果乃連結五個向度，進行對稱性的評量，以發掘員工在各個向度上的表現幅度。然而，產出與結果之間是否具有一定程度的連結，用以支持員工作對的事，發現一些與結果無關的作為，乃可作為調整的準據，而使有限的預算，真正用到對應組織績效的刀口上。

4.意願的關鍵性：績效勝出的關鍵因素，乃任職員工有了堅強的工作動機，不僅在績效評量過程上組織主事者展現互動正義的作為，得能接受員工的績效表述，而且在後續的作為上，組織對其表現的績效，也作出回饋性的因應，促使員工感受受組織肯認、對組織有價值的體會，激發其內滋動機，強化為組織效力的動力與意願。

5.能力的影響性：組織內外環境的變遷快速，這在科技網路盛行的時代更是如此，所以負責勝出組織績效者的能力翻新，就具有高度的影響。是以，組織有必要投入訓練的資源，幫助員工踏入學習的旅程，養塑因應E化政府所需的能力，並藉由科技的佐助，引進民間智慧以提升決策及執行的品質，達及效能更佳的政府，更強健的民主，與培養更有力的公民。

6.機會的誘引性：員工在組織內每有強烈的自我實現動機，極想運用組織場域展現自己的專業，並在同儕協力的氛圍下，完成組織所賦予的任務，提升組織的形象。不過，組織提供員工表現的機會，給予任何必要的支援，事先排除任務推動的路障，誘引員工積極投入績效的勝出工程。是以，組織或可提供員工管理專案的機會，支持員工的創新構想，授與推動任務的權能，供應學習的管道，使其極度認同組織，願為組織的協力合夥人。

組織員工向來要接受雙元的績效問責，一來要對組織的主事者呈現績效的表現，完成一段時間內的任務，以促成組織生存空間的擴大，組際關係資本的厚植；二來要對組織的外部顧客，即公民負責，以展現需求回應的冀望。不過，這項問責的充分履現，組織除了要針對不同功能的達成，設定評量的標的，更要進行策略契合的作為，致使員工有能力、有機會與有意願勝出績效，以符應問責的要求。由是觀之，績效問責是組織本身、員工及公民三者共同為之的作業管理，目的在追求三贏的終極關懷。

而公部門的優質運營，一則提供高品質的公共服務，二則對應公民的偏好，三則鞏固組織的正當性，這三者想望相當有賴於績效問責的落實，進而成就回應性、負責性及問責性的公共治理。不過，員工的角色扮演，以及任務範圍的體認，與組織的配合，並由兩者的互動性對話，共同攻克組織內部調適及外部因應的問題，才能鋪排高度績效的支柱。

- Bacal, R. (1999). **Performance Management**. NY: McGraw-Hill.
- Beazley, H. J. Boenisch & D. Harden 2002 **Continuity Management**. NY: John Wiley & Sons.
- Behn, R. D. 2003. "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures," **Public Administration Review** 63(3): 586-606.
- Callahan, K. 2007. **Elements of Effective Governance**. Boca Raton: Taylor & Francis.
- Chrislip, D. O. & C. E. Larson 1994. **Collaborative Leadership**. San Francisco: Jossey-Bass.
- Dana, D. 2001. **Conflict Resolution**. NY: McGraw-Hill.
- Denhardt, J.V. & R. B. Denhardt .2007. **The New Public Service**. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Granger, R. H. 2008. **The 7 Seven Triggers to Yes**. NY: McGraw-Hill.
- Greenberg, J. & R. A. Baron .1993. **Behavior in Organizations**. Boston: Allyn & Bacon.
- Harty, H. P. 1999. **Performance Measurement: Getting Results**. Washington, D. C.: Urban Institute.
- Karsel, D. S. 2008. "Performance, Accountability and the Debate over Rules," **Public Administration Review** 68(2):241-252.
- Keehley, P. & N. N. Abercrombie 2008. **Benchmarking in the Public and Nonprofit Sectors**. San Francisco: Jossey-Bass.
- Kravchuk, R. S & R. W. Schack 1996. "Designing Effective Performance Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993," **Public Administration Review** 56(4): 348-358.
- Light, P. C. 2004. **The Four Pillars of High Performance**. NY: McGraw-Hill.
- Moore, M. 1995. **Creating Public Value**. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
- Noveck, B. S .2009. **WIKI Government**. Washington, D. C: Brookings Institution Press.
- Peters, B. G. 2007. "Performance-Based Accountability, "in A. Shah (ed.) **Performance Accountability and Combating Corruption**. Washington, D. C: The World Bank: 15-32.
- Radin, B. A. 2006. **Challenging the Performance Movement**. Washington, D. C.: Georgetown Univ. Press.
- Rosen, E. 2007. **The Culture of Collaboration**. San Francisco: Red Ape.
- Seiling, J. G. 1997. **The Membership Organization**. Palo Alto: Davis-Black.
- Senge, P., B. Smith, N. Kruschwitz, J. Laur & S. Schley 2008. **The Necessary Revolution**. NY: Doubleday.
- Schermerhorn, J. R., J. G. Hunt & R. N. Osborn 1991. **Managing Organizational Behavior**. NY: John Wiley & Sons.
- Weiss, A. & N. Mackay 2009. **The Talent Advantage**. NY: John Wiley & Sons.

都會網絡治理課責之探討

史美強/東海大學行政管理暨政策學系教授

謝百傑/國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士生

摘要

都會發展所涉及的範圍相當廣泛，舉凡人口、地理、環境、甚至與國家政治、經濟等因素密切相關，隨著都市化不斷發展的結果，使得公共服務的提供與民眾問題解決變得更具複雜性，此複雜性已非單一地方政府所能承擔解決。因此，我們在探討都會網絡治理時，除了必須追求都會的永續發展外，同時必須加強不同政府機關之間的協力、協調和整合，創造出所謂的全觀型政府的理念。

都會網絡治理所要處理的議題不僅限於單一層級政府內部，更要注意公開透明、公民參與、信任、政策對話等民主價值，並要超越組織的界限而擴及多元利害關係人的網絡。在都會網絡治理中，沒有一個部門是立於權威的地位，其組成份子之間呈現出平等的協力 (collaboration)、合作 (cooperation) 和夥伴 (partnership) 關係。由於彼此權責分割零散，可能使某些利害關係人享有權力卻無須接受監督質詢 (checks and balance)，因此產生權責無法釐清的弊端存在，課責的問題已成為都會網絡治理中最主要的一個議題。

本論文研究架構是建構在永續發展及全觀型治理框架下，來進行都會網絡治理課責之探討，經研究發現課責是一項逐漸受到重視的議題，隨著網絡課責的形成與發展，公眾對於政府、民間企業或非營利組織的績效、回應性、甚至公平、正義倫理等期望亦深。本研究試圖建構出都會網絡治理課責的明確範圍，分別從「管理（工具）面」、「結構（制度）面」及「互動面」等三種不同層面進行分析，同時轉化成為都會網絡治理課責的具體指標，並嘗試予以操作化，以建構一個理論與實務操作相結合的都會網絡治理課責的基本內容，藉以提供都會發展的基本參考資料。

關鍵字：

都會治理、網絡治理、課責、治理績效、全觀型治理

都會網絡治理課責之探討

摘要

都會發展所涉及的範圍相當廣泛，舉凡人口、地理、環境、甚至與國家政治、經濟等因素密切相關，隨著都市化不斷發展的結果，使得公共服務的提供與民眾問題解決變得更具複雜性，此複雜性已非單一地方政府所能承擔解決。因此，我們在探討都會網絡治理時，除了必須追求都會的永續發展外，同時必須加強不同政府機關之間的協力、協調和整合，創造出所謂的全觀型政府的理念。

都會網絡治理所要處理的議題不僅限於單一層級政府內部，更要注意公開透明、公民參與、信任、政策對話等民主價值，並要超越組織的界限而擴及多元利害關係人的網絡。在都會網絡治理中，沒有一個部門是立於權威的地位，其組成份子之間呈現出平等的協力 (collaboration)、合作 (cooperation) 和夥伴 (partnership) 關係。由於彼此權責分割零散，可能使某些利害關係人享有權力卻無須接受監督質詢 (checks and balance)，因此產生權責無法釐清的弊端存在，課責的問題已成為都會網絡治理中最主要的一個議題。

本論文研究架構是建構在永續發展及全觀型治理框架下，來進行都會網絡治理課責之探討，經研究發現課責是一項逐漸受到重視的議題，隨著網絡課責的形成與發展，公眾對於政府、民間企業或非營利組織的績效、回應性、甚至公平、正義倫理等期望亦深。本研究試圖建構出都會網絡治理課責的明確範圍，分別從「管理 (工具) 面」、「結構 (制度) 面」及「互動面」等三種不同層面進行分析，同時轉化成為都會網絡治理課責的具體指標，並嘗試予以操作化，以建構一個理論與實務操作相結合的都會網絡治理課責的基本內容，藉以提供都會發展的基本參考資料。

關鍵字：

都會治理、網絡治理、課責、治理績效、全觀型治理

*東海大學行政管理暨政策學系教授。

**國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士生。

都會網絡治理課責之探討

壹、全球化與都會發展的趨勢

人類既有社會型態正隨著經濟全球化過程，逐漸浮現出嶄新的型態與特質。現在的社會在資訊科技急速發展之下，無論在生產、管理、生活形態、工作性質、公司組織、政治體系、經濟制度乃至於社會風氣、文化及人格特質等均在大量化、分權化、分散化、多樣化及異質化的五大趨勢發展下，帶動了工業革命以來另一波大規模的社會變遷。Manuel Castells (1996) 在其所著《網絡社會的崛起》(The Rise of the Network Society) 一書中，試圖結合後現代社會中的兩股力量(全球化與資訊化)，來突顯當代社會的情況，以進行其對現代性的辯證。他強調資訊時代的特徵在於網絡社會，它以全球經濟的力量，徹底地搖動了以固定空間領域為基礎的國家或任何組織形式。

在全球化的趨勢下，面對地方政治系絡的快速變化、發展與壓力，變革的重心在於打破原有政府組織與外界的界限，快速且彈性的提供服務(呂育誠，2002：5)。有鑒於全球化與區域經濟整合的潮流與影響，各國的地方政府莫不積極提升其自身競爭力，以搶佔區域發展的戰略優勢地位。由於工業快速發展與都市化的結果，大量人口密集居住於各大都市與鄰近區域，形成了所謂的都會區(metropolitan regions，或稱為城市-區域 city-regions 等名稱)，都會區的產生及成長，是現代社會都市化發展過程中的一個重要特徵，也是全球化中「全球思維、在地行動」的具體表徵。

面對著全球化與資訊快速流通的複雜社會環境，都會區的發展已涉及了多元互動的網絡關係，轉而強調開放、責任與公義的自主性社會，代表一種新的、複雜的網絡模式，正在取代傳統以國家為中心的模式。同時，在都會治理觀念的驅動下，強調以社會為中心的模式逐漸發展，強調公部門、社區、非營利組織、民間企業、公民等多元連結關係的發展，重視彼此之間的協力與合作，在一個平等互利的基礎上，建立起一個都會治理的策略性夥伴關係。

都會治理的出現不僅穿透了國家與國家間的疆界，同時，也改變了中央與地方的互動關係，在全球化資訊時代，已成為經濟增長的動力，掌握著經濟發展的命脈，成為經濟和政治創新的中心。

貳、網絡治理理論的發展

網絡，被認為是協調許多不同專業的行動者，來協助服務提供者，其結果就是提高對於顧客的服務，網絡所形成的治理，是透過國家和地方政府間來達成協調的有效工具，其參與的對象包括了全體服務提供者，以及創造或維持知識的過程。我們在說明「網絡」時，就像是二個或更多不同單位所組成的模式，但是這些主要的構成份子，並不是包含在單一層級節制的組織中(O'Toole, 1997a：45)，而網絡中的行動者經常是位於行政組織中，也同時連接著外部的其他組織或單位(Hall & O'Toole，2004：186)。網絡的出現解構了傳統政府的結構與運作方式，衝擊著整體社會的運作模式，也直接的改變了我們的日常生活。

本節即將探討這種網絡社會的形成與發展，以及在網絡治理過程中的各項轉變與發展，期能對於網絡治理有深入的了解與認識，以利本研究後續研究的發展。

一、網絡社會的形成

網絡社會的崛起意味著新型態社會的來臨，社會中各個組成份子以資訊科技為媒介，跨越時

間與空間的限制，建立起複雜的網絡關係，透過網絡快速的交換與整合其資源以利於競爭，其主要的關鍵因素就是各組成份子之間的連結。正式組織的特徵是「緊密的連結」(tight coupling)，然而，網絡內部的行動者，只有「鬆散的連結」(loosely coupled) (Blatter, 2003: 503-526)。同時，網絡中的行動者經常是位於政府行政組織中，也同時連接著外部的其他組織或單位 (Hall & O'Toole, 2004: 186-207)，是一個資源互賴和多元核心的網絡社會形式，沒有任何一個機構或團體擁有絕對的權利，可以掌握和分配所有的資源，組成份子之間的關係是彼此相互牽動且依賴的。

進一步分析，所謂網絡(networks)，可以認為是政策相關成員的所有「互動」關係，並由此作出決策，因此成員之間互動關係與結構都是網絡分析的重點(Whetten, 1981: 1-28; Mandell, 1990: 34)。而網絡中不同成員間的互動型態模式為何？有二個主要的觀察重點，可以影響到網絡未來的發展過程，其主要的內容包括說明如下 (Koppenjan & Klijn, 2004: 151)：

1. 在網絡中誰是核心的行動者，或是比較重要的地位？哪一個行動者在網絡的互動中，佔據了核心的地位。
2. 什麼是在網絡中，將行動者連結在一起的主要因素？

網絡中不同行動者間的協調過程，使得組織不再發生「中央指導」(central steering)的結果，取而代之的是許多個別行動者互動的增加。網絡對於公共組織而言是相當普遍的，代表著一個相當大程度結構的流動性，其中包括了各種相關的關係、委託、了解、權利和資訊等，都充滿著許多的不確定性 (Heinrich & Lynn, 2000: 267)；因此，也就形成了網絡的一個特色，一種具有高度流動性質的組織與互動關係。

二、網絡治理模式的發展

隨著全球化的發展，當今許多國家在公共事務與政策的推動上，已逐漸由傳統的由上而下(from up to down)運作方式，轉變成由許多行動者(actors)間協調合作的多元治理模式。透過此種網絡關係的連結，各個行動者可以彼此交換資源與增加參與機會，結合了民主與效率的雙重價值模式，成為了民主社會推動治理的新模式。Rhodes 提出「自我管理的、組織間的網絡」(self-organizing, inter-organizational networks)來說明「治理」的概念¹，政府組織已不再是權威的唯一機構，政府亦不再掌握所有的社會資源，經由自主式的網絡關係所聯結的一種「治理」關係。網絡所形成的治理，是透過國家和地方政府間來達成協調的有效工具，包括了服務的提供、創造或維持過程的知識等，這些網絡的連結是持續發生的 (Kimberly & Keith, 2005: 149-165)。

網絡治理是目前對於「治理」那種鬆散特性的一種比喻，在於強調成員彼此之間具有自由度，同時行為者之間的決策、互動、聯繫與溝通行為，卻有著相互依存的、相對穩定的結構(O'Toole, 1997b: 117; Alter and Hage, 1993)。網絡行動者間的協調過程，使得組織不再發生「中央指導」(central steering)的結果，取而代之的是許多個別行動者之間，有目的互動的增加。政策網絡或網絡的出現，是一種政府的新模式，是一種現實政治轉變的反應。

由以上的分析可知，「網絡治理」乃是有別於以往國家中心論為主的治理模式，當然也與純粹的市場模式或社會中心論有所區別。「網絡治理」已不再是傳統行政上強調的「科層體制」，而是一種強調社會力量、民間企業的多元網絡關係，政府的角色是鑲嵌在這種網絡連結的綜合體中，是一個參與者，本身不再扮演操盤(steering)的角色，取而代之的是領航、協力關係，維護著整個網絡聯結互動下的各種公共利益。

1 有關 Rhodes 提出「自我管理的、組織間的網絡」(self-organizing, inter-organizational networks)的「治理」定義。

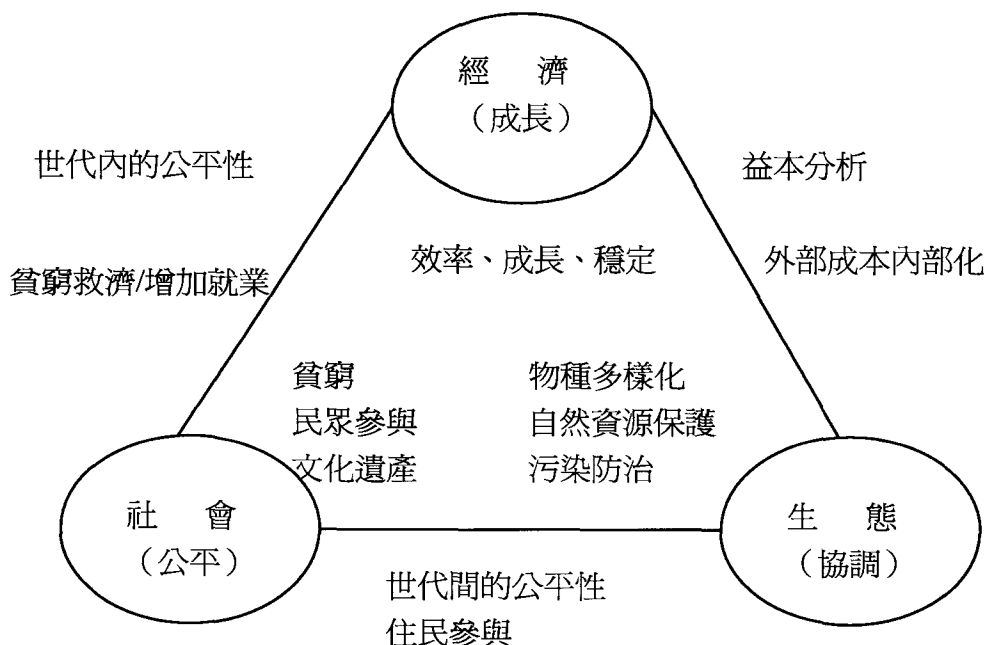
叁、永續發展的重視與全觀型治理的發展

都會發展所涉及的範圍相當廣泛，舉凡人口、地理、環境、甚至與國家政治、經濟等因素密切相關，隨著都市化不斷發展的結果，使得鄰近的都市與城鎮彼此交織出唇齒相依的都會生活圈，隨之而來公共服務的提供與問題解決卻變得更具複雜性，此複雜性已非單一地方政府所能承擔解決。因此，我們在探討都會治理時，除了必須追求都會的永續發展外，同時必須加強不同政府機關之間的協力 (collaboration)、協調 (coordination) 和整合 (integration) 的關係，因此創造出所謂的全觀型政府 (holistic government) 的理念。

一、都會永續發展的重視

「永續發展」(sustainable development) 的概念，起源於人類對地球環境惡化的警覺。由於人類缺乏共同意識與生命共同體的理念，毫無節制的剝削了大自然的資源，使得可用的資源急速萎縮，因此，我們必須建立一種與自然和諧共存的價值概念與行為方式。

Munasinghe (1993) 分析各國經濟發展的經驗與過程，發展出一個永續發展的整合性架構 (詳如圖一、Munasinghe 的永續發展架構圖，廖俊松,2004:186)，Munasinghe 認為一個國家的發展，應該包括三個主要目標：經濟成長、社會公平及生態的穩定協調等三種。經濟成長與社會公平目標間的關聯，在於世代內公平性的問題，亦即同一世代內，社會階層間的所得分配問題，需要透過消除貧窮與增加就業等方法，來促進世代內所得分配的平均；另一方面，在經濟成長與生態穩定協調目標間的關聯，在於經濟政策對於環境影響評估，與外部成本內部化的問題，意即必要減少資源利用對於生態環境的不當負荷；最後，在社會公平與生態穩定協調二個目標間的關聯，在於世代間的公平，意即要留給後代子孫享用，與使用資源與環境的權利。



圖一、Munasinghe 的永續發展架構圖

資料來源：廖俊松, 2004:186

在提升生活品質的呼聲下，永續發展已深深影響著台灣未來的發展。學者蕭新煌針對國家永

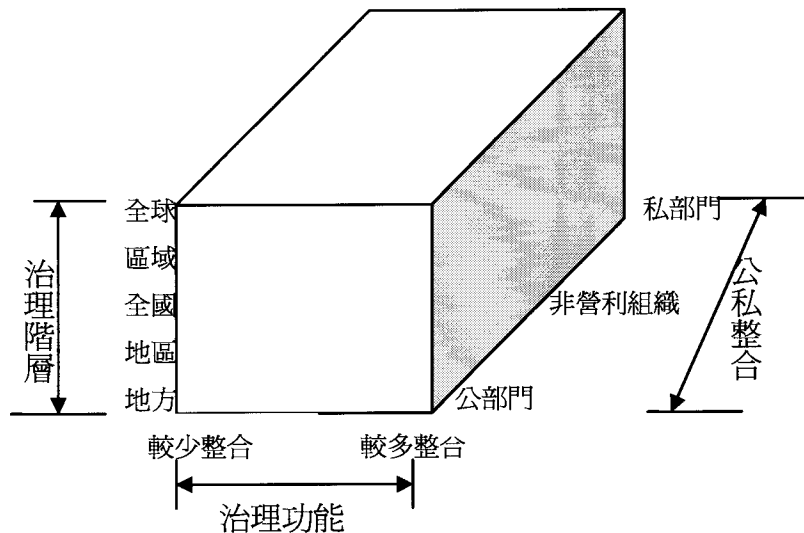
續發展願景及策略指出，台灣若欲永續發展，必須發展永續社會、永續經濟和永續環境等三大部分，其中永續社會發展包括了公平正義、民眾參與、人口健康和社區參與等四大策略方向，並以安全無懼、生活無虞為最主要發展方向（蕭新煌，2006）。由此，可以知道一個穩定的都會發展，是國家永續發展的基礎，與民眾是切身相關的，也是民眾所關心的議題。

二、全觀型治理的發展

全觀型政府（holistic government）的概念，是由英國學者 Perri 6 所提出，主張下一世代的政府應該為全觀型政府、預防性政府、改變文化以及結果取向的政府（彭錦鵬，2005：62）。各國政府長久以來的政府體制係以層級節制、功能分化為基本原則，往往會有服務視野偏狹、各機關間問題相互推卸、政策目標與計畫作為互有衝突、資源運用重複浪費、造成公共服務提供之認知與實際執行間產生落差；同時，政府機關的設置也經常呈現出疊床架屋、導致公共服務分散於各機關間，這種功能性組織所產生的缺失稱為「功能性裂解治理」(functionally fragmented governance, Perri 6 et al, 2002：39)，已經無法有效應付許多跨功能邊界的問題，以及提供民眾迫切且實際的需求與服務。

Perri 6 認為全觀型政府是一個整合型（joined-up）政府，政府各不同功能與專業部門間具有一致、明確、且共識的整體政策目標，他們能夠相互支援、彼此協調合作，以獲致總體政策目標與各部門目標的最大成就。以政府組織的架構與型態來觀察，「全觀型治理」所牽涉的整合，包括了治理層級、治理功能與公私部門間等三個治理面向，為了解其內容特製如圖二、全觀型治理的三個治理面向圖所示，並敘述如下（Perri 6 et al, 2002：29-30；彭錦鵬，2005：71）：

1. 治理層級的整合：指從地方政府、區域政府、中央政府以至各種國際組織等各種層級組織、法令規章和政策運作程序的整合。
2. 治理功能的整合：是指政府機關內機關功能的整合（如行政院各部會功能的整合），或功能性機關間的整合（如醫療衛生與社會福利功能的整合）。
3. 公私部門的整合：指公私部門間夥伴關係的建立，不但需要在文官體系和行政作業程序方面進行全盤彈性化的調整，也要在法律制度方面更多元開放的配合。



圖二、全觀型治理的三個治理面向圖

這種新的治理型態不同於傳統官僚體系依賴指揮命令、由上而下的層級節制體系；也不同于重視經濟與市場機制，而是依據理性選擇與解除管制的新公共管理規範，同時也是一個強調課責的整體運作模式，也是追求都會治理的一個基礎。

肆、都會網絡治理績效架構的建立

一、都會網絡治理的發展過程

所謂的都會區 (metropolitan) 雖然廣為各界所運用，然而其內含與定義卻隨著政治、經濟環境的變遷，與不同時空環境背景而有不同。早期學者 Friedmann (1999) 將都會區視為「由一個中心都市和週邊衛星城鎮、腹地所共同組成的區域，且彼此已經形成一個整合居住、生活、生產等複合都市機能之結構性空間功能」(林育桓，2006：20)。這種定義，在傳統農業時代和工業化發展時代中，尚可解釋當時伴隨著工業化發展，所產生的現象。然而，在邁入後工業時代，甚至 21 世紀全球化的資訊時代，知識的快速傳遞，與人際間的互動已超越地理空間上的限制，都會區的意義必須綜合考量多元的觀點。Keating (2003) 即認為都會區除了必須與其範圍內的城市鄉鎮共同構成一個政治、經濟、文化制度和自然與生活環境的共同體系，並扮演一個兼具所謂「行動者」(as an actor) 和「行動系統」(as a system of actions) 的領域空間 (territorial space)，由此可知，都會區的定義已不限於空間環境，已包含了動態的互動體系。

從理論上分析，伴隨著全球化和資訊及通信科技發達的影響下，產業變動的速度與幅度越來越快，私部門的經營能力更強，使得各國中央政府在管理與規劃能力逐漸降低，都會治理因為公共管理學派師法私部門企業的趨勢，而走向分權化與民營化，民眾對於地方事務的關注程度提升，地方政府為獲得選民支持，而不斷向中央爭取擴大權限，區域間競爭激烈，同時隨著都會化現象的影響，以功能區域為導向的都會區域範圍，超越了核心都市行政區域，整體都會政策已轉變進入一種多元行動者，和多層次的領域。

另一方面，自從 1980 年代起出現兩種影響都會區域發展的外在環境趨勢，使得強勢中央政府體制產生戲劇性的變化：其一是新的資訊導向經濟全球化與市場經濟自由化的產生；其二是幾乎同時在府際關係中，也形成一種新的分化趨勢（李長晏等，2008：33-34）。雖然中央政府仍高度關注都會區域的發展，但是整體都會政策已轉變進入一種多元行動者，和多層次的領域。如此，都會網絡治理和空間政策協調正面臨在制度破碎化、權力聯盟多樣化，以及社會經濟活動空間分部複雜化等嚴峻的挑戰。

二、治理績效的發展

Kooiman 在「現代治理 (Modern Governance)」一書中指出了「共同治理」(co-governance) 的重要性，這是一種「由『政府』和『市場』一起做事情 (doing things together)，來取代彼此獨自處理事情」的一種新的驅動型態 (Kickert et al, 1997：40)。因此，在「治理」概念下的公共服務，已無法由單一部門（不論是政府或企業）提供，同時，伴隨著資訊科技的發展，政府、民間企業與民眾間的合作關係越形緊密，形成了一個互動的體系。

新的網絡治理是一個「領航」(steering) 的形式，他的目標是在於促進問題的解決，和政策發展的結合；是一種行動，目的在提升網絡中政策的合作策略，因此網絡治理可以被視為行動者對於不同目標的相互調整 (Kickert et al, 1997：43-44)。為了提供治理一個明確的概念，Lynn. et al. 提出了「logic of governance」(治理的邏輯) 的模型，其提供了治理績效的一個測量方式，說明如下 (Lynn. et al., 2000：15；Frederickson & Smith, 212-213)：

$$O=f(E,C,T,S,M)^2$$

從 Lynn. et al. 所提出的治理模式中，可以提供我們對於研究治理績效的一個起始點，他謹慎的尋求治理績效的彈性模型，在以上各項要素之間，並不是獨立的，而是一個相互依賴的互動關係。

治理績效的發展已經從傳統管理能力的重視，發展到包括了影響力甚大的環境因素，這種環境因素可能包括了人口組成的特徵和社會經濟的情況等，同時這環境因素，也可能會影響到公共管理的次級系統；相對的，在治理績效的發展過程中，除了對於環境、管理、結果的重視外，更強調顧客、過程、使命、回應等，並逐漸發展對於治理等「正當性」、「透明性」、「課責」等的重視。

三、都會網絡治理績效的發展

都會網絡治理績效，是指都會發展過程中運用資源，以及制定政策與執行政策所產生的結果，都會網絡治理所提供的服務與民眾間有著密切且直接的關係，其施政績效的優劣，是最能引起民眾直接反映的、都會網絡治理績效的優劣，是評估都會網絡治理是否能永續經營發展的一項關鍵指標。良好的都會網絡治理績效，應顧及兩個層面，一個是「結構」，另一個是「管理」(朱景鵬等，2004：3)，同時，在網絡的運作體制中，強調多元行動者間的互動關係，因此，探討都會網絡治理績效時

2 O：Outputs/Outcomes (結果)：係指整個治理制度產生的最後結果。E：Environment factors (環境因素)：包括了政治結構、權威的層級、經濟、績效、供應者之間是否存在的競爭，資源和互賴，合法的架構和標的人口的特徵等特性；C：Client characteristics (顧客特徵)：包括了顧客的行為、特徵和屬性；T：Treatment (處理)：係指在治理制度中，組織的主要工作或核心程序，包括組織的使命或目標，人員聘用資格的標準，決定人員資格的方法，對計畫的處理或技術等；S：Structure (結構)：包括了組織的型態、治理制度中組織合作和整合的層次，以及相關核心組織控制的程度，功能劃分，行政的結果或動機，預算的分配，契約的安排或關係，制度的文化和價值等；M：Management roles and actions (管理的角色和行動)：包括了領導者的特徵，自我管理的關係，溝通，決策制定的方式，以及專業/職業相關的部份，以及監視、控制和責任等的結構安排等。

必須同時考慮此種「互動」關係。為瞭解都會網絡治理績效的內容，以下分別從「管理」、「結構」及「互動」等三種不同層面，加以說明如下：

(一)「結構」面治理績效(structural governance performance)：「結構」面治理績效關切民主、對話、溝通、政策網絡與利害關係人管理等政治與制度層面的議題，有關「結構」面治理績效相關內涵包括以下幾點分述如下（朱景鵬等，2004：3-5）：

- 1.制度績效(institutional performance)：除了憲法規範外，都會政府應從與中央政府建立互信與互動關係，讓中央信任地方，確信地方官員能以合理適當方法進行治理，才能獲得實際的績效。
- 2.跨域協調與合作能力：從都會政府之角度來分析，利害關係人之間的互動，是重視府際關係、跨區域合作機制之強化，也可以將府際關係間的標竿學習狀況納入考慮。
- 3.行政績效(administrative performance)³：政府要能有效興辦並維持都會基礎建設與公共事業，提供都會發展所需的公共財，如果當地的核心工作都無法落實，外界會對地方政府的績效高度質疑。
- 4.政治績效(political performance)：都會政府必須調和衝突、回應民眾偏好與需求、妥為應付民意代表陳情、以及為有效政治參與提供機會，而非拘泥於國家設定的單一標準。
- 5.社會資本績效：都會治理績效之提升，唯有靠積累社會資本方能克竟其功。在社會資本的累積方面，鼓勵民眾經由參與社會團體，以及公民社團的密集網路，有效推動社會合作，結合分歧的意見並開展互惠的行為與信任。

(二)「管理」面治理績效(managerial governance performance)：「管理」面治理績效致力於理性，採取工具性技術手段、過程的改善和組織的調整，其內容分述如下（朱景鵬等，2004：5-6）：

- 1.人力資源：是指組織內人力的運用與調整，同時希望將人力資源管理與組織目標間，能夠進行有力的連結。
- 2.財政自主性：地方政府要能財政自主，提升治理績效，取決於對地方稅的稅基與稅率能充分決定，並善於運用與資產管理等。
- 3.結果導向的管理：關切策略規劃、績效測量、績效資訊的執行，目的在於透過績效標準的建立與評估，強調績效導向的管理方法。
- 4.技術能力：係指政府在政策分析專家與管理者的協助與建議下，具有設計並管理一致性(coherent)、穩定的經濟發展策略。

(三)「互動」面治理績效(interaction governance performance)：「互動」面治理績效追求公共利益最大化，其本質的特徵在於它是政府與公民追求社會生活的夥伴關係，因此都會治理的「互動」面治理績效包括以下各項內容，分述如下⁴（國家政策研究發展基金會網站：參考網址：<http://old.npf.org.tw/publication>）：

- 1.正當性 (legitimacy)：係指社會秩序和權威被自覺認可，和服從的狀態。就法律的觀點來看

3 這個層面的調查，有時也稱為「資本管理」(capital management)能力，關切長程規劃、基本建設與採購、資本與營運所需經費的關係、營繕(maintenance)等等。

4 互動面的治理能力係從良善治理 (good governance) 的基本要素轉化而來。

它是「正當的」內容，但不必然具有「正當性」。

2. 透明性 (transparency)：係指政治資訊的公開性，每一個公民都有權獲得與自己利益相關政府政策的資訊，包括立法行動、政策制定、法律條款、政策實施、行政預算、公共支出以及其他有關的政治資訊。
3. 課責性 (accountability)：係指人們應該對其自己的行為負責，意味著管理人員及管理機構，由於承擔的職務而必須履行一定的職能和義務。
4. 法治性 (rule of law)：法治的直接目標是規範公民的行為，管理社會的事務，維持正常的社會生活秩序，但是其最終的目標在於保護公民的自由、平等及其他基本政治權利。
5. 回應性 (responsiveness)：回應性基本意義是公共管理人員和管理機構，必須對於公民的要求做出即時和負責的回應，必要時還應該定期的、主動的徵詢公民的意見。
6. 有效性 (effectiveness)：有效性是指管理的效率，包括兩個基本意義：第一、管理機構設置合理，管理程序科學化，管理活動具有彈性；第二、最大限度的降低成本。

都會網絡治理績效的優劣，影響著整體國家的運作，同時也是社會中多元互動網絡體系的一項關鍵因素，都會網絡治理所要處理的議題不能僅限於單一層級政府內部，更要注意公開透明、公民參與、信任、政策對話等民主價值，並要超越組織的界限而擴及多元利害關係人網絡。在多元參與的都會社會中，經由有效的都會治理，才能創造出可行的政治經濟環境，可以將政府、社會與公民結合在一起，利用公民社會，促進政府與社會的互動，追求建立一個「良善」的都會網絡治理。

伍、網絡課責的發展

一、課責的多元意涵

在科層治理模式下，課責可以認為是：「向官僚體系中或組織間指揮鏈(inter-organization chain of command)中的較高層權威者，解釋說明個人行動的過程」(Kearns, 1996: 7)；另外，依據「公共行政辭典」的界定是：「有權者受到外部機制與內在律則限制的一種情況」。其所強調的都是一種在科層治理模式中，有關監督和報告之機制，其所意含的是外部監督、辯護、順從、獎懲與控制等意義，透過清楚的法規命令和正式的程序、監督來達成所期望的目標。在科層治理模式下的課責，我們可以稱之為「行政課責」，強調行政部門間的指揮隸屬關係。

我們進一步分析行政課責，可以發現，行政課責是一個存在於人際關係間的互動，是以各種不同行動者間的互動關係(interaction relationship)模式表現出來，是一種行動者之間的對應關係(陳志瑋，2003：25)，其主要的目的是強調監督與控制，是一種採取命令與控制的方式，以確保行為者能夠達成組織的目標與任務。在實務上，透過上級的指揮監督與審查、預算過程、內部審計、外部稽核等方式進行課責過程。若有因為執行不當或缺失等可歸責事項，應就負起行政責任，上級則可給予懲戒或懲處(陳志瑋，2004：25)，科層體制的行政課責就是發生在這一連串指揮、命令、控制、監督的連鎖關係中。

在進入「後資本主義社會」面對快速變遷與複雜的環境，科層體制已逐漸露出疲態，由於科層體制無法提供足夠有效的誘因，以激勵組織員工有效率的工作，「政府失靈」現象因而產生。各國政府希望透過市場治理模式的價格機制，讓社會資源獲得最佳的配置，同時，期望透過專業經理人以專業的管理判斷與客觀績效標準提升服務績效，「市場治理」模式於是替代「科層治理」，成為

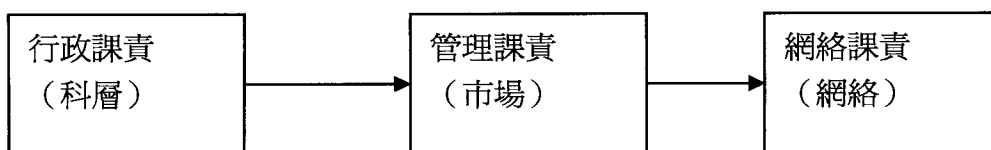
世界各國行政運作的主要原則。

當代西方政府改革中出現的「市場治理」模式，其主張運用市場競爭機制和借鑒私營部門管理來提升政府績效，強調政府應該以減少其對社會及市場的干預，讓市場機制得以充分發揮，而且認為政府必須重視產出的效能性，以滿足顧客的心態來滿足民眾的需求。「行政課責」的高權式課責內容，已不再符合現況。因此，課責由外控轉向內控，透過績效管理來作為課責的靈丹妙藥。課責強化了基層或是單位首長的資源運用責任，按照自己的情況去決定資源(人力、器材、結構)的運用，強化以績效為基礎(performance-based)的管理(孫本初，2001：15)，因此稱之為「管理課責」，有異於「行政課責」重視指引與控制為基礎的(control-based)的操作模式，強調顧客的需求，及重視回應的服務方式，以企業的管理方式，強調對於服務產出成果更精確的測量。

然而，「市場」治理模式由於過分強調政府的企業精神，重視以委外、民營化措施來強化管理課責，公部門往往重視內部流程的改善，而沒有發掘、回應及創造社會、公民等價值的要求。隨著「網絡」治理模式的發展，重視行動者間之相互依賴關係的網絡治理模式，因此，「課責」應該被更廣義地定義為一種對於非營利組織、企業機構的績效、回應性(responsiveness)、甚至是道德的公共期待，根據這樣的定義，網絡治理應該負責(account)的對象，也就向外擴張包括了一般社會大眾、新聞媒體、其他非營利組織、捐獻者、社群組織以及其他許多的利害關係人，而網絡治理的課責，也可以稱之為「網絡課責」。

「網絡課責」可以認為是相對於責任(responsibility)⁵而來，指行動者為其策略或行為負責的一種動態過程，同時，「網絡課責」必須鑲嵌在網絡多元利害關係人的關係網絡中，通常具有正式或非正式的契約責任(Kearns, 1996：9)一般而言，非正式的課責關係，是在契約規範之外，政府與民間部門對於工作倫理、公平正義、社會責任、利他主義等概念相互影響的關係(顏詩麗，2005：43-44)。我們可以清楚的發現，「網絡課責」已成為契約化社會中重要的一環，也是網絡社會中不可或缺的一項重要課題。

由以上不同的課責內容觀察，不論是「行政課責」、「管理課責」或是「網絡課責」，其發生的原因以及課責的內容等均不相同，並無法明界定在固定的範圍內，為了瞭解不同課責的發展過程以及其主要的內容，其主要的發展過程可以繪製如圖三、課責發展歷程圖以及表一、三種不同課責內容一覽表所示、



圖三、三種不同課責發展歷程圖
資料來源：作者自行整理

表一、三種不同課責內容一覽表

⁵ 責任一辭，若從監督與控制的角度觀察，則係偏重於組織內部的意義，是一種靜態、名詞的概念，強調的是行動者自願性的認知以及自我規範(顏詩麗，2005：42)。

	行政課責	管理課責	網絡課責
治理模式	科層	市場	網絡
決策模式	由上而下	市場導向、企業型 政府	相互依賴關係
課責對象	選民	顧客	公民
課責內容	指揮、協調、監督 和控制	效率、產出、績效	績效、公共信任、 公共利益
課責方式	外部控制	內部控制	內、外部控制
課責形式	法律、命令	正式契約	正式與非正式契 約

(資料來源：作者自行整理)

另外，Goldsmith & Eggers 則分別從財政、公平、績效、信任和激勵等不同模式來探討課責的不同內容，為了瞭解其內容製如表二、三種不同課責模式一覽表所示：

表二、三種不同課責模式一覽表

模式	行政課責	管理課責	網絡課責
財政	標準的，規定的， 紀錄的保存	只對服務契約的 價格來證明	以績效來證明
公平/特性	遵守計畫的規則	強調公平和公正 的規則	服務層次的合意
績效	對於輸入和記錄 保存的服從	行動的	結果
信任	低	中	高
激勵的	附加價值	固定的價格	處罰和報酬緊密 的和結果結合在 一起

資料來源：修正自 Goldsmith & Eggers, 2004: 123

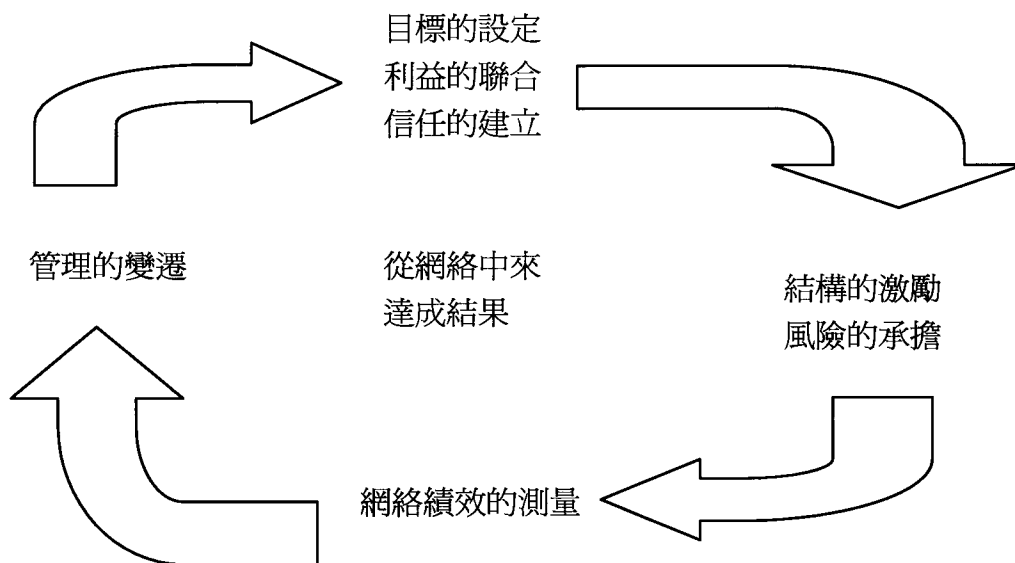
在網絡治理模式的發展過程中，包含著許多種的參與者和利害關係人，每個人都必須扮演著關鍵性的角色，與提供必要的功能，因此，如果缺乏明確的課責內容，將無法釐清責任歸屬，容易造成人員之間的爭功諉過，降低政府績效，無法即時回應。課責不僅僅是法律問題，包含的意義

要比純粹的指揮監督與依法行政的責任更為廣泛，同時更強調公共信任與公共利益的重要性，課責的重要性已逐漸受到重視，都會治理網絡必須藉由課責的強化，來建立組織內外與社會大眾的信心與信任。

二、網絡課責內容的分析

在一個層級節制體制中，官僚隨著時間的流動，通常是可以預測的以及穩定的。網絡必須要協調所有的生產者，網絡隨著時間的流動而存在著內部的不穩定，管理者必須持續面對著許多的問題，如協商、協調、監視、對第三部門的課責，訂定和強化契約內容等，而這些不同的組織在財政上都是相當獨立自主的（Heinrich & Lynn，2000：p241），也就是代表網絡中的不同組織，並不是基於求生存而與其他機關聯合在一起，而是具有其他不同的理念與動機。而在此種前提下，「課責」則是相形重要，也是確保網絡治理能否繼續發展的一個主要因素。

Goldsmith & Eggers 提供了網絡課責的一個架構，它的內容包括了目標設定，利益的聯合，信任的建立、激勵的結構、績效的測量、風險的承擔、和管理的變遷等為了瞭解其內容特致如圖四、網絡課責的架構圖，並說明如下（Goldsmith & Eggers，2004：125-139）：



圖四、網絡課責的架構圖

資料來源：Goldsmith & Eggers，2004：125。

1. 設定的目標：設定有用標的第一個步驟就是，決定什麼是政府發起網絡所必須要去完成的工作？什麼結果和服務是他們想要來提供的？以及網絡的目標應該如何來達成？有二個特別的步驟可以幫助網絡的創造者將目標，和建立即可達成的績效標的連結起來，(1) 從網絡參與者中尋求輸入 (seeking input)，(2) 推動目標 (pushing goals down the network)。

利益的聯合和信任的建立：成功的網絡是依賴信任的，沒有信任，網絡的參與者是不願意來分享知識、在他們之間是有礙於合作的。相反的，在高度信任的網絡運作中，將會在組織間的交換中，產生較低的成本（其如要的內容特製如表三、高、低信任關係的價值一覽表所示）。

表三、高、低信任關係的價值一覽表

	高信任	低信任
契約的監督	彈性的	緊密的

	以結果為基礎的監督 不斷的變更來獲取利益	輸入的審計 入侵式的和經常性的結果檢驗 僵硬的修改
價值的均衡	低成本、高價值	高成本、低價值

資料來源：Goldsmith & Eggers，2004：128

2. 結構的激勵：激勵的結構也是一個重要的關鍵因素。結構不好的激勵，對於網絡中的績效會產生非計畫中的影響。以激勵為基礎的安排，不僅在於節省金錢，同時也能夠改善品質。
3. 風險的承擔：網絡的安排允許財政、績效和甚至政治風險能夠轉換到個人或非營利部門。例如以激勵為基礎的契約，能夠轉移許多的風險給每一個簽約者，對於生產率的提高是有幫助的，對於不好的績效和較高成本者則予以處罰。
4. 績效的測量和監視：在複雜網絡內績效的測量和追蹤，對於公部門的創新而言是一種挑戰，網絡也許需要長時間才可以來達成他的結果。
5. 管理的變遷：由於網絡的動態性，使得在網絡的過程中，夥伴經常發現目前的一些過時作法，或者證明基本的假設是不正確的，因此必須適時的加以調整。

從以上的分析中可以知道，網絡課責並不是排除傳統的行政課責或是管理課責的基本內容，相反的，是奠基在行政課責與管理課責之上，同時更進一步邁進，強調網絡治理的基本特徵，產生了許多不同程度組織間的互動和網絡間的議題，強調一種相互依賴的關係。尤其是為了管理不確定性、資源的稀少性的主要問題，研究如何能夠讓組織更有效、更合法、更有力量，與更可以滿足多元利益關係等，以確保績效的達成，網絡課責已成為網絡治理中，一項逐漸受到關心與重視的議題。

陸、都會治理網絡課責架構的建立

都會發展的定義已不限於空間環境，同時更包含了動態的互動體系，此種鑲嵌在網絡連結的都會治理，地方政府為求永續發展的目標，必須聯合(joined-up)不同或相同層級的政府服務功能，以及社會多元力量的結合，以解決地方居民的實際問題。奠基在網絡的都會治理，其運作模式已異於傳統以及新公共管理理念下的行政行為。

在都會治理網絡的過程中，沒有一個部門是立於權威的地位，其組成份子之間呈現出平等的協力(collaboration)、合作(cooperation)和夥伴(partnership)關係。在這些互動的過程中會出現很多參與者，這些參與者由於本身有其特有的目標與利益，這會使得公共服務目標之達成受到阻礙，甚至中央與地方政府都無力去領航與監督政策網絡。Bovaird(2005)認為由於權責分割零散，可能使某些利害關係人享有權力卻無須接受監督質詢(checks and balance) (Bovaird, 2005: 223)，因此產生權責無法釐清的弊端存在，課責的問題已成為都會治理網絡中最主要的一個議題。

一、都會治理績效與都會治理網絡課責的分析

前已述及，都會治理的發展是奠基在對於永續社會、永續經濟和永續環境的重視，包括了「綜合」和「動態」的概念，涉及了生態、經濟、文化、科技和社會等不同的面向，並已經被廣泛的運用到各個領域上，以提升生活品質，是與民眾切身相關的議題。另一方面，都會治理也必須是在全觀型治理的架構下推動，包括了治理層級、治理功能與公私部門間等三個治理面向，是依據理性選擇與解除管制的新公共管理規範，也是一個強調課責的整體運作模式。

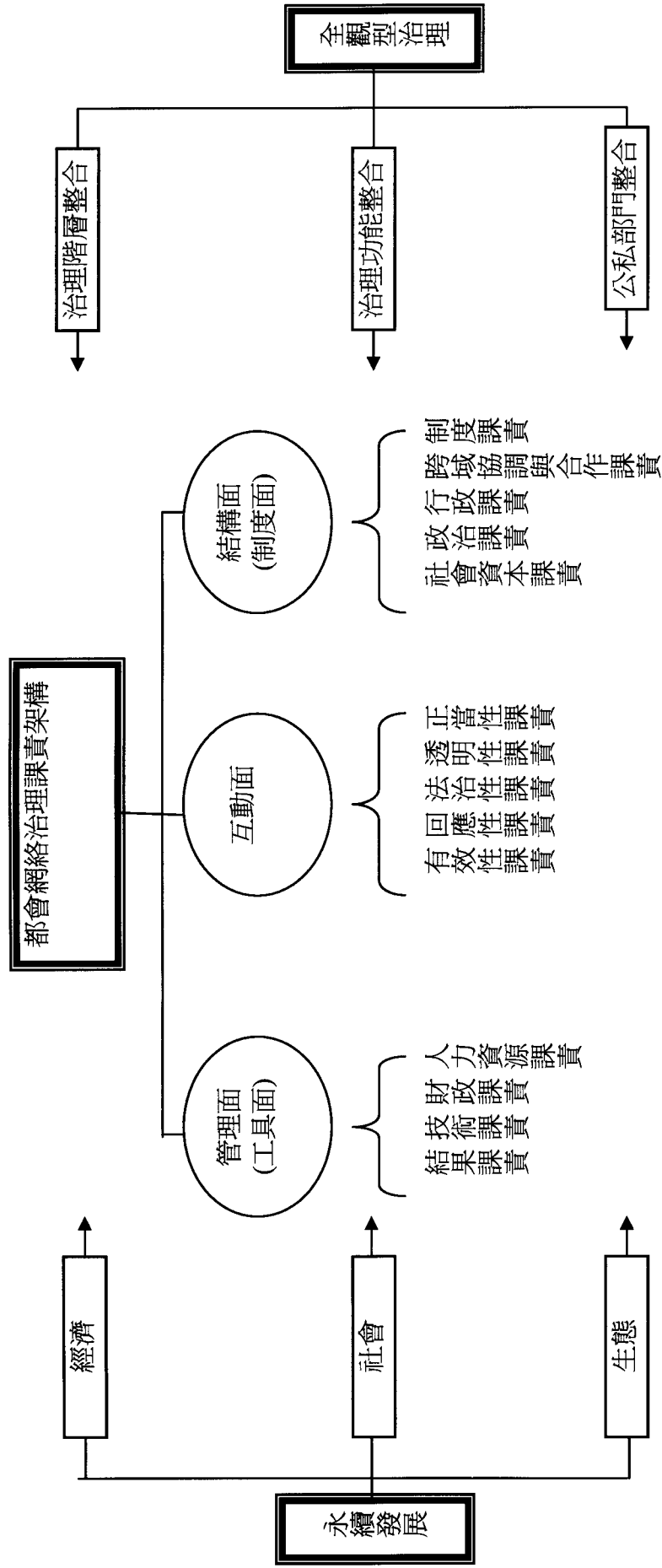
同時，由於「行政課責」或「管理課責」都無法提供現代網絡社會一個明確的課責內容與範

圍。隨著「網絡」治理模式的發展，重視行動者間之相互依賴關係的網絡治理模式，因此，「課責」應該被更廣義地定義為一種對於非營利組織、企業機構的績效、回應性 (responsiveness)、甚至是道德的公共期待。根據這樣的定義，網絡課責 (account) 的對象，也就向外擴張包括了一般社會大眾、新聞媒體、其他非營利組織、捐獻者、社群組織以及其他許多的利害關係人。課責的發展已經從傳統官僚時期的「行政課責」、轉變成新公共管理主義時期的「管理課責」、以迄於網絡時期的「網絡課責」。網絡課責主要包括內容了信任與公共利益，其內容常指涉公眾對於政府、民間企業或非營利組織的績效、回應性、甚至公平、正義甚至倫理等期望，以及目標設定，利益的聯合，信任的建立、激勵的結構、績效的測量、風險的承擔、和管理的變遷等多元架構，形成了一個綿密的網絡課責體系。

都會治理績效指標的建構，是衡量都會治理發展實力的一項基本指標，也是提升國家競爭力的關鍵因素。都會治理的發展，除了都會治理績效的強化之外，更重要的是在一個網絡架構中，都會政府必須在永續發展及全觀型治理架構下，同時關切不同層次、不同部門的互動與聯繫，因此，經常使得責任難以確定、無法釐清課責的確切內容，都會政府一旦遭遇阻礙或困境時，常會陷入無法繼續推進甚至退化的現象。

因此，釐清各不同行動者間的權責，是推動都會治理中最主要的一個議題，也是在全觀型治理架構下推動都會永續發展的一個關鍵因素，都會治理網絡課責的內容，乃是建立在都會治理績效之上，治理績效不僅是政府內部或是單方面的運作管理過程，以及各項政策結果，更強調的是必須要在許多互動的關鍵要素，如信任、參與、協力、互惠、學習等，創造出新的都會治理網絡課責的架構。良好的都會治理網絡課責，應分別從「結構」、「管理」及「互動」等三種不同績效層面分別討論，同時更進一步的分析這三個不同層面，包括了那些主要的基本構面，以明確建立起都會治理網絡課責的基本內容。

為瞭解都會治理網絡課責、永續發展及全觀型治理的基本關係，及其相關的內容項目與指標，特製如圖五、都會治理網絡課責架構圖及表四、都會治理網絡課責、永續發展項目指標及全觀型治理階級對照一覽表所示：



圖五、都會網絡治理課責架構圖

表四、都會治理網絡課責、永續發展項目指標及全觀型治理階級對照一覽表

	項 目	基 本 內 容	永 續 發 展 項 目 指 標	全 觀 型 治 理 階 級 指 標
結構面 (制度面)	制度課責	都會政府體制是否健全	永續社會	治理階級整合
		都會政府與中央政府關係是否良好	永續社會	治理階級整合
		都會政府與民間企業的關係是否良好	永續經濟	公私部門整合
		都會政府與第三部門的關係是否良好	永續經濟 永續環境	公私部門整合
	跨域協調與合作課責	層級課責是否適當	永續社會 永續環境	治理階級整合
		水平課責是否適當	永續社會 永續環境	治理功能整合
		跨部門課責是否適當	永續經濟 永續環境	公私部門整合
	行政課責	公共財政是否健全	永續經濟	治理功能整合
		都會政府自我管理化程度	永續社會	治理功能整合
		都會政府跨域整合能力	永續社會	治理功能整合
	政治課責	都會政府與政黨的連結性	永續社會	公私部門整合
		都會政府及議會的代表性	永續社會	治理功能整合
		都會政府與民眾的互動	永續經濟	公私部門整合
	社會資本課責	是否建立跨部門夥伴關係	永續經濟 永續環境	公私部門整合
		是否建立地方夥伴關係	永續經濟 永續環境	公私部門整合
		夥伴之間是否建立信任關係	永續經濟 永續環境	公私部門整合
管理面 (工具面)	人力資源課責	人力規劃是否妥善	永續社會 永續經濟	治理功能整合
		人員潛能是否能夠發揮	永續社會 永續經濟	治理功能整合
		員工生活品質的提升	永續社會 永續經濟	治理功能整合
		工作機會是否平等	永續社會 永續經濟	治理功能整合
	財政課責	政府財政是否穩定	永續經濟	治理功能整合
		政府財政管理是否適當	永續經濟	治理功能整合
		社會資源是否統合	永續社會 永續經濟	公私部門整合
	技術能力課責	員工是否具備必須的專業技術能力	永續社會 永續經濟	治理功能整合

互動面	結果導向課責	是否提供完整的專業化服務	永續環境	治理功能整合
		策略規畫是否完善	永續社會	治理功能整合
		是否發展績效評估策略	永續社會	治理功能整合
	正當性課責	是否符合顧客的期待	永續社會 永續環境	公私部門整合
		都會政府是否具備正當性	永續社會	公私部門整合
		決策制定是否具備正當性	永續社會 永續經濟	治理功能整合 公私部門整合
	透明性課責	決策執行是否具正當性	永續社會 永續環境	治理功能整合 公私部門整合
		政府政策執行的透明性	永續社會 永續經濟	治理功能整合 公私部門整合
	法治性課責	政府資訊的透明性	永續社會 永續經濟	治理功能整合 公私部門整合
		社會規範是否健全	永續社會 永續環境	治理功能整合 公私部門整合
		法治規範是否健全	永續社會	治理功能整合 公私部門整合
	回應性課責	公民權益是否獲得維護	永續社會 永續環境	治理功能整合 公私部門整合
公民社會是否健全發展		永續社會 永續環境	公私部門整合	
互動網絡關係的建立		永續社會 永續環境	治理功能整合 公私部門整合	
有效性課責	諮詢工作的健全發展	永續社會 永續環境	治理功能整合 公私部門整合	
	都會政府的效率性	永續經濟	治理功能整合 公私部門整合	
		都會政府的效能性	永續社會 永續環境	治理功能整合 公私部門整合

二、都會網絡治理課責指標的建構

從以上的分析中可以知道，都會網絡治理課責的基本內容，基本上可以從「結構」、「管理」和「互動」等三種不同層面分別進行分析，為了架構一個可以提供都會治理網絡課責的明確指標，本研究分別從以上三個面向，分別說明如下：

(一)「結構」面的課責

前已述及「結構」面的治理績效關切民主、對話、溝通、政策網絡與利害關係人管理等政治與制度層面的議題，而「結構」面的課責同樣也關注於制度、跨域協調與合作、行政、政治與社會資本等五個不同項目，從結構或制度的面向來探討都會治理網絡課責的各項指標，分別說明如下

1. 制度課責(institutional accountability)：網絡組織的出現，代表著資訊獲得的普及性，使得我們希望和政府協商彼此之間的關係，公眾期待更少的政府服務 (Goss, 2001: 24)。因此，當公共服務失敗時他們會選擇私部門來替代提供，改變了傳統僵化的政府服務方式。

本研究對於都會網絡治理的制度課責，強調的是都會政府本身制度的改變，以及都會政府與中央政府、民間企業或第三部門間制度的正式化關係說明，面對著網絡時代，政府的制度必須隨著調整因應 (Goldsmith & Eggers, 2004: 168)。因此，在都會網絡治理課責下的制度課責，可以從都會政府體制是否健全、都會政府與中央政府關係是否密切、都會政府與民間企業的關係是否密切及都會政府與第三部門的關係是否密切等基本內容分析 (詳細資料請參考附件一、都會治理網絡課責詳細內容一覽表所示) (以下各項內容均同)。

2. 跨域協調與合作課責：跨域治理可認為係指針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務、功能和疆界相接及重疊而逐漸模糊，導致權責不明、無人管理與跨部門的問題發生時，藉由公部門、私部門以及非營利組織的結合，透過協力、社區參與、公私合夥或契約等聯合方式，以解決棘手難以處理的問題。跨域治理揉合多層面向的治理方式，並不侷限於地方自治團體之間，還包括了中央與地方之間跨部門問題的處理 (林水波、李長晏, 2005: 3-4)。因此，跨域指的是特定政府內不同機關或組織之間 (interagency) 動關係，並不僅指靜態的組織體系以及動態的政策執行網絡等議題，通常還包括了政策統合以及協調與合作等課題 (朱景鵬等, 2004: 206)。

因此，都會網絡治理課責下的跨域協調與合作課責，其相關內容可從層級課責是否適當、水平課責是否適當及跨部門課責是否適當。

3. 行政課責(administrative accountability)：前已述及，政府要能有效興辦並維持都會基礎建設與公共事業，提供都會發展所需的公共財，對於地方政府而言，應該扮演何種角色較為適宜，許多的學者認為地方政府，應該可以扮演維持和協調「自我管理 (自治)」（self-government）的角色，這樣才可以更接近民眾。

同時，在都會網絡治理過程中，一些管理者成功的利用建立行政指導委員會，是由政府和私部門的高級官員所組成的委員會，來解決契約和網絡等二者有關的主要議題，這些指導委員會也可以幫助在夥伴間建立強的關係，(Goldsmith & Eggers, 2004: 149)，政府的角色，已經不再被解釋成為組織單純的工作，這些內容有很多在組織的邊界部分是無法執行的，需要能夠跨越其他機構，或位於地方社區中，他們不是需要一個官僚的程序，而是需要建立一個工作關係 (Goss, 2001: 24-25)。因此，解都會網絡治理課責下的行政課責，可以從公共財政是否健全、都會政府自我管理化程度及都會政府跨邊界能力等基本內容分析。

4.政治課責(political accountability)：民主的正當性不應該被低估，民主提供了民眾一個很好的機會，利用投票來取得同意，提供了一個直接的課責關係，政治家相對於其他行動者而言仍保有其基本的責任 (Goss, 2001: 23)。同時，前已述及都會政府必須調和衝突、回應民眾偏好與需求、妥為應付民意代表陳情、以及為有效政治參與提供機會，而非拘泥於國家設定的單一標準。

由於，公共組織的管理者，同時不可避免的也是公共服務的使用者，而且他們還是由公民所選舉產生的。因此談都會治理的課責時，必須提及政治課責，而都會網絡治理課責下的政治課責，其內容包括了都會政府與政黨的連結性、都會政府及議會的代表性及都會政府與民眾的互動等基本內容分析。

5.社會資本課責：社會資本的建立，使得地方社區和地方的企業能夠參與公共決策、計畫的制定，在地方層次包括了許多地方民眾的參與，這在地方是廣泛的受到歡迎，是一種公眾意識(common-sense)學習的領域。社會資本所建構的社區、鄰里、地方社團、志願團體及民間企業等，並不是取代了傳統服務傳遞和決策制定的中央集權方式，而是新增加的一個組織、新的運作方式。

社會資本最重要是強調參與者之間的信任，這是合作的基礎，缺乏信任，民眾無法合作或分享知識，建立起足夠的信任，即可使民眾能夠分享資訊和知識，跨越不同組織間來建立信任的工作(Goldsmith & Eggers, 2004: 111)。都會網絡治理社會資本課責的基本內容，包括了是否建立跨部門夥伴關係、是否建立地方夥伴關係夥伴之間與是否建立信任關係等三個主要內容。

(二)「管理」面的課責(managerial governance capacity)：「管理」面的課責，可以從人力資源課責、財政課責、結果課責以及技術課責等四個項目，為了解其內容，分述如下

1.人力資源課責：組織中最重要的就是人力資源，網絡的整合無法單獨透過技術來完成，他仍然必需解決人的問題，檢查的過程、結盟的價值和建立互信等。網絡可以幫助來發展一個強的關係，而這強的關係可以透過建立互信來強化網絡 (Goldsmith, S & Eggers, 2004: 93)，讓組織裡面的每一個人員，都能夠發揮其專長，提供必需的服務。

人力資源管理指涉影響組織成員行為、態度、系統與工作，為了強化組織的政策，以及對於人力的有效運用，因此必須關切於人力規劃、僱用、晉用、獎懲及訓練等議題，而這內容也就構成了都會治理中人力資源的課責。因此，都會網絡治理人力資源課責的基本內容包括了人力規劃是否妥善、人員潛能是否能夠發揮、員工生活品質的提升及工作機會是否平等等。

2.財政課責 (financial accountability)：財政為庶政之母，政府是否能夠穩定發展端視財政狀況而定，都會治理中強調的是一種混合經濟的新觀點，包括了跟企業和夥伴關係的聯合。所有的組織在財政上都是相當獨立自主的 (Heinrich & Lynn, 2000, p241)，都必需要有能力，獨力處理各項公共議題、解決公共問題的能力。

Mark Moore 認為公共服務對於資源的附加價值的描述，就像經濟觀點的「free」一樣，包括同意、承諾和公共行動的資源，公共管理人員協調這些資源來產生公共價值，產生更好的社會結果(Goss, 2001: 21)。因此，都會網絡治理的財政課責，包括了政府財政是否穩定、政府財政管理是否適當及社會資源是否統合等基本內容。

3.結果課責 (results accountability)：強調結果的管理，主要是重視利害關係人對於策略規劃過程的參與，一項對於 OECD 的 22 個國家的調查顯示他們發現公共管理更重視結果和成本意識，更強調服務的提供和顧客取向、績效預算、人力資源管理、績效控制和結果的評估等 (Kickert et al, 1997:

P36)。

成功的結果課責，應該經由共享 (shared)、統合一致 (cohesive) 的目標，經由規劃及績效衡量，產生與分配績效的資訊，並應用在決策活動中，不管是日常計畫方案的決定，或是高階層管理資源的配置 (朱景鵬等，2004：177) 越能與各種活動整合，越能顯現出結果的課責。因此，都會網絡治理結果課責的基本內容，包括了策略規畫是否完善、是否發展績效評估策略與是否符合顧客的期待等三種基本內容。

4. 技術課責：專業技術是執行能力的保證，也是具有高度價值的，具良好技術能力者，他們所做的工作代表高品質。在都會治理過程中，傾向於更少的低階工作人員，有更多的專業技術人員來提供更直接的服務，同時，發展一種多學科的團隊，包括了許多不同的領域的專家大家結合在一起工作⁶，是一個專業的服務團隊來提供更專業化的服務。

專業的正當性在都會治理的過程中，是一個主要的課責內容，民眾期待接受專業的服務。同時，在網絡社會中，民眾也有正確的知識可以做出正確的決定，也有意願參與政府的決策制定過程。因此，都會網絡治理技術課責的基本內容，包括了員工是否具備必須的專業技術能力及是否提供完整的專業化服務兩大項目。

(三)「互動」面的課責：「互動」面的課責包括了正當性課責、透明性課責、法治性課責、回應性課責與有效性課責等五個項目，為了瞭解其內容，分述如下：

1. 正當性課責 (legitimacy accountability)：在民主國家中決策的制定需要考慮到正當性，必須是獲得同意或委任權威來做決策，公共價值的創造或使用必須得到公眾的同意。在最低層度要獲得人民的承諾或是不反對、而較高的層次則是要經過人民的委託或是參與。但是沒有得到同意的治理將會是失敗的 (Goss, 2001：22)。Mark Moore 進一步認為一個成功的管理者要建立「正當性」，管理者希望在治理的架構中工作，能夠獲得同意、說服、解釋和分享責任、傾聽不同的聲音 (Goss, 2001：163)。

在這樣的趨勢下，政府的行政人員漸漸希望透過使用網絡，來達成政策目標，政府的人員已有大幅度的轉變，從親自操槳到引導，從業務工作到對供應商的管理 (Goldsmith & Eggers, 2004：168)，因此，都會網絡治理正當性課責的基本內容，包括了都會政府是否具備正當性、決策制定是否具備正當性及決策執行是否具正當性等。

2. 透明性課責 (transparency accountability)：全球化使得資訊更容易獲得，個人自主性增大，更多公民反思的出現，表示社會的民主化已經超出國家的民主化，公民希望從政府得到不同的服務，而不僅是提高政府的效率，而是增加更多的公開性和透明度 (Goss, 2001：17-18)，尤其是在網絡社會中，民眾希望政府能夠有更多的服務，同時也更期待政府的運作過程是更公開、更透明。

同時，在都會治理的運作過程中，建立良好夥伴關係的要素，包括創造公民對話的空間，資料分享的最低限制，就是提供一個共享的資訊或者每一個人的資料或互動過程都是很明顯看得見的 (Goldsmith & Eggers, 2004：113)。因此，都會網絡治理透明性課責的基本內容包括了政府政策執行的透明性及政府資訊的透明性等二種。

6「The Northamptonshire Diversion Unit」創造了一個團隊，能夠將警察、社會工作人員、檢驗人員和法院等結合在一起，成功的推動了一個更生的司法計畫，每一個個案能夠透過整體團隊的對話，確保對每一個違法者，發展最適合的解決方案 (Goss, 2001：165)。

3. 法治性課責：傳統上政府扮演著規範和控制個人行動的角色，因此，透過公共組織可以帶給我們安定的社會價值，同時透過公共制度來達成這個行為，公共組織的管理者通常會扮演著規範社會行為的角色 (Goss, 2001: 153-154)，而這也是使得社會穩定發展的第一個步驟。

法治課責是公共政治管理的最高準則，前已述及，法治的直接目標是規範公民的行為，管理社會的事務，維持正常的社會生活秩序，但是其最終的目標在於保護公民的自由、平等及其他基本政治權利，因此，都會網絡治理法治性課責的基本內容，可以包括了社會規範是否健全、法治規範是否健全與公民權益是否獲得維護等三項。

5. 回應性課責 (responsiveness)：英國工黨布萊爾明確表示，政府的角色是更有較佳的公共回應能力，要能傾聽公共的聲音、徵求或吸收最好的意見，而公民是更直接的互動方式包括了各種的互動網絡、社區、鄰里會議等，可以直接的表達了他們的需求，以及對於公共事務的回應，而在這樣的都會治理的結構中，能夠更有彈性和回應個別顧客的需求 (Heinrich & Lynn, 2000: 255-256)。同時，諮詢也是一個回應性課責的要素，可以協助決策的支持，給予公共優先與公共觀點的資訊。公共代理人需要服務品質、顧客滿意及服務提供的回饋，諮詢扮演一個創造社區及給予地區居民控制他們自己事務的角色 (Goss, 2001: 40)，而有利於回應性課責的建立。因此，都會網絡治理回應性課責的基本內容，包括了公民社會是否健全發展、互動網絡關係的建立及諮詢工作的健全發展等內容。

6. 有效性課責 (effectiveness)：地方政府跟其他公部門機關一樣，並不是僅「做他們想要做的事」而已，1990 年初期發現對於效率狹隘的觀點，並無法解決地方上所出現的複雜問題，地方政府已經將焦點移到「結果」的範圍內。而英國所推動的「最佳價值」，是要滿足民眾的需求，達成使用者滿意的層度，必需是效率和效能兼顧同時滿足更廣泛的目標，如社區的永續性、社會包容性和社區安全等。甚至更徹底的，這些有價值的工作並不一定要限制是國家來提供，也可以由民間機構、志願團體和社區來提供，同樣的也可以期望達成社會的目標 (Goss, 2001: 18)。因此，都會網絡治理有效性課責的基本內容，包括了都會政府的效率性及都會政府的效能性等二大部分。

柒、結論

英國在 1992 年的「地方政府法」(the Local Government Act) 推動之後，強化了英國地方政府的權威，能夠「促進更好的社會、經濟和環境」，這種民主的合法性使得地方政府成為地方領導者的角色，地方的領導者已轉變成為一種協調的過程，成功的使得網絡有能力來確認目標、同意的動員、重新配置資源等 (Goss, 2001: 25)。

都會係屬一種複合式且功能性的行政區域，其所產生的問題往往超過單一個地方政府的管轄範圍。解決都會治理網絡問題的責任，應由相關的各利害關係人共同負責。更重要的一個成功的都會治理網絡，應具備高度的公民參與機制、較少的敵對較多的同意、較強的代表性、具備公共企業精神、社群的差異與短期性、自我治理及課責機制等要素 (Feiock, 2004:30)。都會發展已成為未來人類生活的重心，全球化的結果加速了都會區的形成與發展，掌握著經濟發展的命脈，成為經濟和政治創新的中心。

Caiden 認為：「公開的政府和人民知的權利，乃確保民主課責的基本條件。」(陳志瑋, 2005: 135)，都會政府的發展，必須強化課責機制的建構，藉由公共行動的模式，和有效的地方參與，讓都會政府本身對於自己的事務和利益負責任，管理者、社區和個人組織應該扮演其中的一部份角色，

但是必須有人對於公共事務是否成功負起責任 (Goss,2001:136)，沒有明確的課責關係，公共事務將會喪失行動的基本方向，如公民權利或共同合作等，同時也會降低顧客的滿意度。

本研究是探討都會網絡治理課責的基本架構，希望建構出都會網絡治理課責的明確範圍，分別從「管理（工具）面」、「結構（制度）面」及「互動面」等三種不同層面進行分析，同時轉化成為都會網絡治理課責的具體指標，並嘗試予以操作化，以建構一個理論與實務操作相結合的都會網絡治理課責基本內容，藉以提供都會發展的基本參考資料。

參考書目

- 朱景鵬等,2004,〈地方政府治理能力評估模式建構之研究〉,《行政院研究發展考核委員會研究計畫》,2004年5月。
- 呂育誠,2002,〈地方政府能力提升與中央地方關係再定位之研究〉,收錄於《地方自治變革與地方政府功能提昇研討會論文集》,內政部民政司與淡江大學公共行政系主辦(民國91年12月17日)。
- 李長晏、陳建仁等,2008,〈台灣都會治理問題研究〉,行政院研究發展考核委員會研究計畫。
- 林水波、李長晏,2005,〈跨域治理〉,台北市:五南書局。
- 林育桓,2006,〈從英美日等國經驗探西台灣都市-區域治理機制〉,私立中華大學,經營管理研究所碩士論文。
- 陳志瑋,2003,〈政策課責的設計與管理〉,國立台灣大學,政治學研究所博士論文。
- 陳志瑋,2004,〈行政課責與地方治理能力的提昇〉,《政策研究學報》,第4期,頁23-46。
- 陳志瑋,2005,〈邁向民主課責:透明化機制運用之分析〉,《國家菁英》,1(4),頁131-146。
- 孫本初,2001,〈公部門課責問題之探究〉,《人事月刊》,第33卷第3期(總193號,民國90年9月),頁10-21。
- 彭錦鵬,2005,〈全觀型治理:理論與制度化策略〉,《政治科學論叢》,第23期,民國94年3月,頁61-100。
- 蕭新煌,2006,〈永續台灣、世代傳承、落實地方〉,國家永續發展會議分區座談會。
- 廖俊松,2004,〈地方二十一世紀永續發展之策略〉,《中國行政評論》,第13卷,第2期,2004年3月,頁183-212。
- 顏詩麗,2005,〈委外提供福利服務課責意涵之研究-以台北市公設民營機構為例〉,私立東海大學,公共行政學系碩士論文。
- 6, Perri, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker, 2002. "Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda". New York: Palgrave.
- Alter, C. and Hage, J.,1993. "Organizations Working Together", London: Sage.
- Bovaird, T.,2005. "Public Governance: Balancing Stakeholders Power in a Network Society," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71, No.2, pp217-228.
- Blatter, J.,2003."Beyond Hierarchies and Networks : Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces" *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institution*, Vol.16 (4) 503-526.
- Castells, M. 1996. "The Rise of the Network Society : Economy, Society and Culture." , Massachusetts : Blackwell Publishers Ltd.
- Feiock, C. R.2004. ".Metropolitan Governance : Conflict, Competition, and Cooperation. " ,Washington, D. C:Georgetown University Press.

- Frederickson, H.G. & Smith, K.B., 2003. "The Public Administration Theory Primer", Cambridge : Westview Press .
- Goldsmith, S & Eggers, W.D., 2004. "Governing by Network : The New Shape of the Public Sector", Washington : Donnelley Harrisonburg.
- Goss, S., 2001. "Maling Local Gvernance Work : Networks , Relationships , and the Management of of Change." , London : Plagrave Publishers Ltd.
- Hall, T.E, & O'Toole, L.J., 2004. "Shaping Formal Networks Through The Regulatory Process" *Administration & Society*, Vol.36 (2) 2, May, 2004 : 186-207 .
- Heinrich, C.J. & Lynn, L.E., 2000. "Governance and Performance new Perspectives", American : Georgetown University Press.
- Kearns, Kevin P., 1996. " Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations," San Francisco: Jossey-Bass.
- Keating, M., 2003. "The Invention of Regions : Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe. " , in Nell Brenner , et al. eds. *State/Space* Press.
- Kickert, J.M.W., E.H. Klijn, and J. F.M. Koppenjan, 1997. " Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector, " London: Sage.
- Kimberly, R.I. & G.P. Keith, 2005. "The Evolution of Dyadic Interorganizational Relationships in a Network of Publicly Funded Nonprofit Agencies" *Journal of Public Administration Review and Theory*, Vol.15 (1) 149-165.
- Kooiman, J., 1993. "vernance and Governability : Using Complexity, Dynamics and Diversity " in Kooiman (ed.) , *Modern Governance : New Government-Society Interaction* , London : Sage.
- Koppenjan, J. & E.H. Klijn, 2004. "Management Uncertainties in Networks " London : Routledge.
- Lynn, L.J., C. Heinrich, & C. Hill, 2000 . "Studying Governance and Public Management : Why ? How ? " *In Governance and Performance : New Perspective* , Washington, D.C. : Georgetown University Press.
- Mandell, M.P. 1990. "Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector", in Robert W. Gage and Myrna P. Mandell (eds.), *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, New York: Praeger Publishers, pp29-53.
- O'Toole, L.J., 1997. "Treating Networks Seriously: Practical and Research-based Agendas in Public Administration" *Public Administration Review*, 57 (1) , 45-52.
- O'Toole, L.J., 1997. "Implementing Public Innovations in Network Setting," *Administration and Society*, No. 29, pp115-138.
- Whetten, D. A., 1981. "Interorganizational Relations: A Review of the Field", *Journal of Higher Education*, Vol. 52, No. 1, pp1-28.

參考網址：

國家政策研究發展基金會網站，參考網址：<http://old.npf.org.tw/publication>

績效管理之領導者功能:人力策略性組合觀點

蕭元哲 成功大學人文與社會科學院副研究員

摘要

環境是現代管理者最主要的挑戰，管理者發展策略以因應環境的刺激。相同地，身為次領域之人力資源管理也受到環境的影響，因此，策略性人力資源管理成為人力資源措施者最新寵兒。為了瞭解與應用策略性人力資源管理與績效管理間關聯性，本文將分為三部分論述。首先，從普世界(或最佳措施)、權變與形構三個途徑比較與瞭解人力資源與績效間因果關係。第二、契合(fit)觀念為策略管理主要盛行羅邏輯，策略性人力資源也受到其影響。因此，本文將以契合觀念分類為知識地圖，對照現有人力資源措施者應用契合觀念能力，並討論其他契合觀念發展途徑，讓公共管理者有強化契合能力其他選擇，以達到策略目標。第三、說明並討論公部門官僚系絡的特殊特質，避免公共管理者因契合觀念不清，造成因變變數誤配(mismatching)現象，導致績效下降問題。

關鍵詞:策略性人力資源管理、契合、最佳措施、權變，形構

一、 前言

八零年代由於公共管理次領域的興起，導致公部門行人事行政發展的變遷。”人”在職場上的價值由組織成本觀念進階為組織創造競爭優勢的資源基礎，人力資源取代了人事一詞，在專業領域廣泛應用。過去十年，人力資源管理更進一步成為組織決策核心要素，開始注重與環境面的互動，策略性人力資源管理一詞出現在人力資源專業圈越來越頻繁。此種發展顯現人力資源措施者本身出現新的需求，人力資源管理開始需要多元新理論的支持。在管理措施上，人的應用如果屬於低階，管理者專注內部技術與法規，適應政策或策略。但如果人的應用是高階領導的話，觀念需求比例就升高了。因此當”策略性”人力資源管理開始應用在措施時，理論推理與觀念的應用就變成人力資源管理競爭成敗的重要要素。人事行政局近年來已決定往策略性人力資源管理發展轉型，學術界有責任配合措施發展而有所互動(蕭元哲、1998; 施能傑、2005)，因此，本文目的地將說明策略性人力資源管理之主要途徑，以期對措施產生正面成果影響與貢獻。

新公共管理典範之興起原因之一乃企業與政府間關係角色定位的改變造成造成公部門措施上操作的調整，人力資源管理因而也受到影響。在傳統制度上，公私領域關係因商業本質、政府角色與法律功能各有所司而被二分法地分割(Harrington, 1996)，但是現代公私領域間關係已由二分法轉型為純公/純私為兩端之光譜觀念(Cooper, 1991)。在光譜觀念影響下，公共管理典範興起，公私兩部門開始互動，公部門管理開始採用企業管理理論進行措施”私部門”化，民營化、委外、公私協力等工具開始應用於政府變革上。相對地，基於政治威權對社會上所有組織之過程與行為多少都有某種程度的影響，”公共性”(publicness)由一種特殊的品質轉變為一種多構面產權觀念(multidimensional property)(Bozeman, 1987)，因此商業組織開始也有”公有化”現象。此現象顯示現代企業行為績效不再限於單一講求利潤極大化對股東負責，也必須考量對社會大眾的社會績效。簡言之，企業或政府之”公共管理”者都需要以新的觀念瞭解現代”公共利益”的真諦並學習如何去追求，才能提升績效。

面對多構面產權觀念的流行，策略管理或組織理論中的契合(fit)邏輯受到更進一步的粹練以符合措施的需求。許多學者建議有兩種的策略契合可以被運用於人力資源管理。第一個是外部契合(單位結構、系統與管理措施必須與組織環境階段性發展契合)，它強調組織內策略管理過程與人力資源措施之垂直整合(Schuler & Jackson, 1987)，此類契合被視為引導人力資源達成組織效能目標。而另一個內部契合必須講求單位結構、系統與管理措施間互補與支持，此種水平契合被視為一種資源有效率的分配工具。兩種契合顯示不同積效意義，特別是社會績效外部契合雖已在行政管理領域發展超過三十年，但因對社會績效等專有名詞定義尚缺乏管理操作上之共識(Maignan et al., 2005; Clarkson, 1995)而停滯不前。對管理者而言，”社會”一詞充滿了抽象很難在措施上操作。許多學者觀察到(Clarkson, 1995; Jamali, 2008)社會一詞常與社群利益關係者團體交叉使用，使用利益關係者(stakeholder)觀點可從於組織與利益關係者間關係網絡中，瞭解社會中與特定利益關係者之互動績效，對外部契合績效研究有聚焦效果。

為了瞭解與應用策略性人力資源管理與績效管理間關聯性，本文將注重兩部分說明現有人力資源管理的轉型。首先，從普世(或最佳措施)、權變與形構三理論化途徑比較與瞭解人力資源與績效間因果關係。第二、契合(fit)觀念為策略管理主要盛行羅邏輯，策略性人力資源也受到其影響。因此，本文將以契合觀念分類為知識地圖，對照現有人力資源專業者應用契合觀念能力，同時介紹其他契合觀念發展途徑，讓公共管理者有強化契合能力其他選擇，以達到策略目標。最後以有機系統觀念說明並討論公部門從操作型人力資源管理轉型為高層次之策略型人力資源管理時，如何更新系統觀念，避免

公共管理者因契合觀念不清，造成因變數誤配(mismatching)，導致績效下降問題，期待對人力資源觀念瞭解有正面貢獻。

二、 人力資源對組織績效影響之不同途徑

過去二十年來，人力資源管理在組織中所扮演的角色，已從個別性、作業性功能，轉換為全面性、整體性的策略角色，此種人力資源的策略性觀點，被稱為策略性人力資源管理 (Strategic Human Resource Management; SHRM)。配合措施趨勢，人力資源對措施研究已從個體分析轉為總體或策略觀點。策略性人力資源管理觀點之核心在於強調人力資源政策及活動的設計與落實，以確保組織內員工之行為及貢獻能夠達成組織目標。Schuler (1992) 認為所有會影響員工為實現組織策略時所展現的一切努力及行為，皆屬於策略性人力資源管理的範疇。

Wright 與 McMahan (1992) 將策略性人力資源管理定義為「為協助組織目標之達成，人力資源計劃性展開及其活動之模式 (pattern)」。此項定義隱含著兩個重要的意涵：從垂直面來看，它指出了人力資源管理措施與組織策略流程連結 (linking) 之需要性，此即所謂的外部契合 (external fit) 或垂直契合 (vertical fit)。從平行面來看，則是強調不同人力資源管理措施的整合性或一致性，亦即內部契合 (internal fit) 或水平契合 (horizontal fit) 的概念。然而，更重要的是，如同多項關於人力資源管理策略之中外研究內容，其主要重點皆在於期望能夠展現人力資源管理措施對於組織績效所扮演之重要角色。

策略性人力資源管理基本前題是組織採用某一特定策略需要一套不同人力資源措施配合。如果假設正確，組織策略可以解釋人力資源措施之變異性，人力資源措施與策略間一致性越高，績效越好。雖然策略性人力資源管理受到歡迎，但缺乏牢固的理論基礎作為支持，以區分其它觀點，取得大家的認同。策略性人力資源管理的核心觀念之一為「內部契合」(internal fit)。人力資源管理活動若要能夠有效地提昇組織的競爭力，人力資源管理內的各項活動間必須整合在單一的人力資源政策下運作，才能獲致各項活動間的互補效果(complementarities)。其基本的思考邏輯必需將人力資源管理活動視為一個完整的系統，各項活動對於組織績效的影響有其關聯性存在。形構理論(configurational theory)(Meyer, Tsui & Hinings, 1993)主張以系統觀點進行分析，故本文以形構理論觀點來探討人力資源管理系統對於組織績效的影響效果。

形構(configuration)理論源於權變理論，雖然與權變理論同樣主張組織特質的契合(fit)的重要性，但對契合的內涵卻有著相當不同的主張。形構理論強調組織現象間的整體本質(holistic nature)，(Doty, Glick & Huber, 1993; Miller & Friesen, 1984)，因此對於管理系統的了解應著重要素間組合的方式，而非兩兩元素間單純直線關係。其次，形構講究各要素間存在的非線性關係，故權變理論檢驗兩變項間契合關係的作法並不恰當(Delery & Doty, 1996)。最後，其殊途同歸性 (equifinality)的假設說明達成高績效的要素組合方式並非只有單一途徑，組織內存在著同樣可達到高績效的多種組合途徑(Meyer, 1993; Drazin & Van, 1985)。

就人力資源管理系統而言，不同人力資源管理活動間的組合可構成一個特定的形態，Pil與MacDuffie(1996)指出，當運用某種人力資源管理活動時，若組織中已存在互補性的人力資源管理活動，新引入的人力資源管理活動可提昇績效的效果。

內部契合(internal fit)是指人力資源管理系統內各項活動間彼此配合的程度。人力資源管理活動可傳達某些重要訊息與強化因子予員工，若彼此間無法達成協調一致時，這些活動將可能導致員工的角色衝突與混淆，進一步影響個人與組織的績效(Schuler, 1989)。組織內所存在之組織邏輯(organizational logic)會使得系統內各要素間趨向一致性，並且達到互補的效果。講求人力資源單一或變數或構面可能對組織績效產生有限的瞭解，人力資源管理活動組合而成的囊(bundle)才是研究績效潛力的重點。

Delery與Doty(1996)認為人力資源對組織績效貢獻有三個發展途徑，分別是普世或最佳措施(universalistic)、權變與形構(configurational)三種觀點。普世或最佳措施(universalistic)觀點是策略性人力資源管理文獻裏最單純的形式，因為它在整個組織生態中只注中兩個因果變數關係。發展預測需要兩步驟，第一是重要人力資源措施必須先認定，第二個別人力資源措施對組織績效爭議必須呈現。根據Pfeffer(1994)研究，人力資源管理有16個人力資源措施會影響組織效能，Delery與Doty(1996)更進一步化約為有7個人力資源措施，分別是內部生涯機會、正式訓練系統、評價橫量、利潤分享、雇用安全，意見機制與工作定義。大量使用某一種人力資源措施會導致更佳的組織績效。

在人力資源活動與組織績效關係的討論中，奉行此觀點學者主張某些特定的人力資源管理活動確實能成為組織競爭優勢的來源，使組織獲得較高的績效；這些人力資源活動被稱為「最佳措施(best practices) (Pfeffer, 1994)」、「高績效工作活動 (high performance work practices)」、「人力資源囊 (HR bundles)」、「最佳做法 (one best way)」等。此派學者認為，組織採行這些活動會比沒有採行這些活動的組織獲致較高的績效，因此，建議所有的組織都應採行這些所謂的「最佳措施」。

不過Jackson 與Schuler (1995)對於最佳措施觀點之採納能否完全提升組織績效感到遲疑，主要的原因在於：

1. 普世觀點並未考慮系絡變數 (contextual factors) 是否適合此些措施之實施與推動；
2. 事實上，組織所面對的環境是變動且複雜的，實難忽略；
3. 實證研究通常難以證明單一的因果關係或定律：最佳措施究竟是組織績效之因？還是果？

表1 人力資源管理系統之高績效工作活動

人力資源管理	系統高績效工作活動
招募甄選	使用多元甄選工具、重視應徵者與組織之適配性、主管人員參加甄選訓練、注重人才招募的成效、招募計畫與公司策略結合、甄選工具具信效度
訓練發展	訓練需求分析、提供訓練活動、結構化訓練課程、訓練移轉、訓練成效評估、輪調制度
績效評估	個人目標與公司目標結合、共同討論工作目標、績效回饋、績效面談、評估結果作為升遷標準、評估制度的修訂
薪資福利	內部公平、薪資競爭力、績效給薪、外部公平、激勵薪資、薪資溝通
勞資關係	申訴系統、勞務會議、員工參與、資訊分享

資料來源: Delery與Doty(1996)

權變觀點比普世觀點複雜，因為它容許交互作用而非單純直線關係。權變觀點隱含「互動」的概念，認為人力資源管理措施與權變因素之間會有交互作用，而非如最佳措施途徑般認知的只有純粹直

線因果關係之存在(Drazin and Van de Ven,1985)。權變途徑認為獨立變數與依變數間的關係會隨著關鍵的權變因子之不同而異；為了追求效率，組織的人力資源活動必須與組織的其他方面達成一致。因此，找出權變因子即為管理者焦點。然而在策略性人力資源管理研究中，權變觀點的學者大都著重於高績效工作活動與外部權變因子(external contingencies)契合的關注，組織策略是最常被引用的權變因子。而內部權變因子(internal contingencies)的關注相對是較少的。所謂內部權變因子是指人力資源管理系統包含一些要素，如人力資本的類型、人力資源流程、人力資源活動等。

人力資源管理的目的在於以合理有效的管理制度，促使有限的人力資源發揮最大的效益。從互補的觀點來看，單項有效的人力資源管理活動，需組織中其他管理活動的配合。因此，當組織執行某項高績效工作活動時，此活動是否能提升組織效益，組織中其他系統支援性、互補性活動將扮演重要的關鍵角色。

除此之外，以資源基礎觀點而言，組織資源要能夠產生持久性的競爭優勢必須具備四個要件——有價值的、稀有的、不易模仿與無法替代的(Barney, 1991)。從已有的實證研究可知，高績效工作活動確實能為組織帶來效益，因此具有「有價值」與「稀少」的特性。然而，有關不易模仿與無法替代性方面，Wright *et al.* (1994) 認為，可以由因果模糊(casual ambiguity)來說明資源的不易模仿特徵，以路徑依賴(path dependence)來解釋人力資源無法替代特性。因此，組織內人力資源管理活動的系統觀，即各項人力資源活動間必須兼顧互補性與一致性，即說明人力資源管理活動間的因果模糊與路徑依賴。因此，因果關係會因關鍵權變變數之不同層次而有所不同。組織策略是策略性人力資源管理文獻裏主要權變變數，因此研究者需選擇策略與個別人力資源措施互動以產生組織績效。行為觀點意指策略執行的成功需依賴員工的配合，而組織可以使用人力資源措施獎賞與控制員工行為。員工行為如果與策略一致，組織應執行人力資源措施以茲鼓勵，以達成高績效。代理者理論(Eisenhardt, 1988; Fama,1980)便是引用此契合邏輯，如果雇主知到員工需求，組織應創制政策與程序以引導員工行為。組織僅是簡易地將雇主(事主)與員工(代理者)的利益作一校準，便可達到更好的績效。

形構觀點主張比上述兩者都更複雜，構形理論強調組織的「整體本質(holistic nature)」(Doty *et al.*, 1993; Miller and Friesen,1984)，注重的是多個自變數(multiple independent variables)與單一自變數關係的型態，而非個別(individual)自變數與依變數間的關聯。Wright and McMahan (1992)指出，為了追求組織效率，組織必須發展可以達到水平配適與垂直契合的人力資源管理系統，此觀點與構形觀點的主張相一致。因為構形理論強調組織特性間契合 (fit)的重要性，認為當人力資源各項管理系統間彼此配合一致的程度愈高，則可產生較高的組織績效。因此，此觀點隱含「殊途同歸 (equifinality)」的假設，即能達成高績效的要素組合並非只有一個，組織內存在同樣可達高績效的多組不同要素組合形態。形構必須有理想型(ideal type)以作為理論的建構。延伸差異的結果，人力資源措施不是往內部地一致形構方向發展，極大化水平契合。就是雇用系統與策略形構，極大化垂直契合。

就人力資源系統而言，各項人力資源管理活動或子功能間亦存在所謂的互補關係。因此，若只關注於某項單一人力資源活動的成效，可能產生斷續的現象。為使系統內各要素間趨向一致性，以達到互補的效果。人力資源活動應該落實囊(bundle)的觀念，讓各項人力資源活動相互契合，使各項人力資源活動能相互支援。當組織引入某種人力資源管理活動時，若組織中已存有互補的人力資源管理活動，則新引入的人力資源管理活動會皆提升效益。單一的政策或活動所產生的競爭優勢是有限的，因此構形及權變觀點理論皆同樣強調「互補性資源」 (complementary resources)對形成組織競爭優勢的

重要性。

綜合上述說明，策略性人力資源管理的三種理論架構，對於人力資源管理活動與組織績效關連性的討論，各有不同的貢獻。普世觀點，主要是討論高績效工作活動與績效間之直接因果關係績效；形構觀點則從內部活動一致性出發，討論人力資源管理活動內部契合度與績效的直接效果；權變觀點則試圖找出影響高績效工作活動與績效關係間的權變因子，找出其調節效果。

雖然三種觀點的理論基礎與關心的焦點有所差異，但其實都可以說明策略性人力資源管理趨勢對組織所帶來的效益分析。普世性觀點雖已被證明提升人力資源管理活動在組織中具有價值創造的功效。然而當組織有傳統的工作措施、已建立的溝通模式和信任發展、與清楚的工作角色等等，這些發展透過不斷的執行而形成習慣，妨礙新工作措施的引進。因此在變革時，需投入相關成本(如沈入成本、舊有措施績效等)以消除舊有慣性，所以在執行新措施時一開始可能相較舊有措施產生更差的績效表現，因而降低組織採取新措施的意願，此時系統行為將成為一個關鍵因素。除此之外，因成功的個別措施易為外界所模仿而失去競爭優勢。若採系統的交互作用措施且融合組織固有文化，其間所造成系統措施和績效間的模糊性不易為他人所模仿，進而為組織創造競爭優勢。由上述可知，若欲提升組織績效，採取系統措施或互補措施，其效果更為顯著，此種觀點即可從形構觀點做為其理論基礎。

從形構觀點來看人力資源管理在組織的運用模式，強調策略性人力資源與組織間的互動關係。雖然普世觀點與權變觀點已能解釋組織中的部份人力資源現象，但是二個觀點皆缺少對「交互作用」的討論。交互作用的討論牽涉到人力資源管理活動「綜效」的產生。因此，形購觀點可以協助我們瞭解何相同人力資源活動在不同組織或情境下，會產生不同的效果。

三、 策略性人力資源管理契合觀念之應用

契合觀念是人力資源管理理論的重心，在策略性人力資源管理之研究中，往往並未將內隱之契合觀念清楚的說明，此種混淆的思路不僅可能扭曲人力資源管理與組織績效間因果關係，同時也阻礙了理論的發展(Venkatraman, 1989; Wright & Sherman, 1999)。尤其是組織策略和人力資源策略的整合與配合，更是具有下列優點 (Lengnick-Hall, 1988)：

1. 為組織所面臨的複雜問題提供更廣泛性的解答。
2. 使組織的人力資源、財務及科技能力在既定目標下能夠相互配合。
3. 使組織能明確評量自我實力，考量所需要之組織成員。
4. 人力資源管理和組織策略之間的契合使政策執行不受限於既有的人力資源，亦不會忽略人力資源作為競爭優勢來源的重要性。

因此，從人力資源策略與組織策略的關聯性來看，此二者間的契合與否對於能否達成組織目標而言是相當重要的。在討論策略間契合之前，必須先了解組織策略之相關理論。因此本文參考Venkatraman(1989)對於契約概念的區分，將人力資源活動與組織策略間的契合，應用為五種不同的觀念。此五種契合概念的區分，一方面可釐清策略性人力資源管理對於人力資源管理活動與組織策略間外部契合(external fit)觀念中所隱含的不同意涵。另一方面，藉由各種契約類型與組織績效間關聯性的探討，將可使公共管理者對於策略與人力資源活動究應如何達成契合，才能達成提升組織績效的效果有更進一步的了解。

欲藉由人力資源活動達到提升組織績效的目的，對組織策略的外部契合是十分重要的(Delery &

Doty, 1996)。根據角色行為觀點(Jackson, Schuler & Rivero, 1989; Schuler 1989)，在採取不同的組織策略時，有效執行特定策略所需要的員工態度以及角色行為是不同的，故為了策略得有效執行，培養或塑造適當的員工態度與行為是必要的，而人力資源管理系統正是影響員工態度與行為的有效工具，因此為了配合特定策略的採行，人力資源管理系統的相對調整是有其必要的。

在策略性人力資源管理研究中，最常被使用的組織策略區分主要有兩個策略理論：一為Potter(1980)的競爭策略分類，另一則是Miles與Snow(1978)對策略的分類架構。Potter將競爭策略區分為差異化、成本領導以及集中化策略。1. 差異化策略藉由創造一種服務對象認知在產品或服務過程方面是獨特的，以達成競爭優勢。2. 成本領導策略則強調以低成本作為競爭工具。3. 集中化策略則是僅服務特定區隔市場的需求。Schuler(1989)以及Schuler與Jackson(1987)將此策略分類與人力資源活動相連結，將分類重新標示為創新(innovation)、成本縮減(cost reduction)以及品質提升(quality enhancement)，他們配合三種策略發展出促進(facilitation)、利用(utilization)以及累積(accumulation)三種人力資源管理系統。

而在Miles與Snow的策略差異分類架構中，將組織策略分為探勘者(Prospector)、分析者(Analyzer)與防禦者(Defender)。Miles與Snow認為防禦者在連續帶的一端，為了追求穩定，其特性為具有較狹窄和穩定之產品及市場領域，專注於生產效率與成本控制，組織中之管理結構亦較趨穩定。防禦者採取競爭性價位，或高品質產品／服務的創造，極力防止競爭者進入其既有領域，而較不注重新產品發展或新市場開拓。相對於防禦者，探勘者位於連續帶上的另一端，與防禦者最大的差異在於追求創新。其具有較寬廣之產品及市場領域，持續地開發新產品和尋求新市場機會，專注於研發與創新，並具有較為彈性之管理結構，而彈性亦成為探勘者成功的關鍵所在。分析者則具有融合防禦者與探勘者之特性，在穩定之產品領域表現如同防禦者，在新產品領域上，則會如同探勘者。分析者試圖將風險降至最低，獲利機會提至最高。因此，其必須對探勘者的領先有迅速回應能力，但同時要能維持在既有的穩定產品及市場範圍內營運之效率。若以創新做為差異標準，依次探勘者(prospector)的創新程度最高，其次是分析者(analyzer)，創新程度最低的則是防禦者(defender)(Delery & Doty, 1996)。由理論建構與驗證的角度而言，單一變項的衡量具有資料分析便利性，從權變理論觀點而言，單一變項的使用者亦有其必要性(Delery & Doty, 1996)。因此，探討人力資源系統與組織策略間的契合觀念是可以不同途徑進行的。

Drazin與Van de Ven(1985)將權變理論中的契合概念區分為「選擇」(selection)、「交互作用」(interaction)以及「系統」(system)等三種研究途徑。Delery與Doty(1996)則將策略性人力資源管理中的相關理論歸納為「普世性」(universalistic)、「權變」(contingency)以及「形構」(configuration)等三種理論模式(其中普遍性觀點並無契合之意涵)。Doty, Glick與Huber(1993)以形構理論為基礎區分出理想型(idea types)契合、權變理想型(contingency idea types)契合、權變混合型(contingency hybrid types)契合以及混合型(hybrid types)契合等四種契合類型(其中理想以及混合型契合屬於內部契合，而權變理論以及權變混合性契合則屬於外部契合)。

最完整的契合觀念區分之討論見於Venkatraman(1989)策略研究文獻。Venkatraman區分了六種不同的契合概念，分別為：「交互作用」(interaction)、「中介效果」(mediation)、「配適度」(matching)、「完形」(gestalts)、「輪廓偏離型」(profile deviation)、「共變異」(covariation)。此契合觀點理論化由兩構面建構而成，一構面是標準有無，另一構面是變數的多寡。根據兩構面特質，每一類契合觀念所發揮的功能便有所不同，以下就針對每一種契合功能說明。

表二、契合的形式

	特定標準	無特定標準
變數多寡	理想型偏離	完形
	中介效果	共變異
	交互作用	配適度

資料來源: Venkatraman(1989)

契合視為中介效果

中介效果觀點認為在自變項與因變項間存在有重要的中介機制。中介效果認為自變項與應變項之間存在重要之中介變數。即認為組織創新策略程度（自變項）對組織績效（應變項）之影響乃是透過人力資源策略（中介變項）而產生的，亦即人力資源策略為組織創新策略對組織績效之影響過程中之關鍵干預變數（intervention）。此觀點可用以衡量單一或多項人力資源管理活動所產生之中介效果，策略性人力資源管理強調的觀點之一即是人力資源管理活動應扮演策略夥伴的腳色，一及組織所採行人力資源管理活動應配合組織策略作相應的調整，若假設組織策略是一個較為上位的概念，即類似 Golden 與 Ramanujam(1985)所稱之單項連結的關係，人力資源部門針對組織既定策略進行人力資源系統與方案的規劃，組織間人力資源管理活動的差異有很大的部分是因組織策略的不同所導致。在此種觀點下，組織績效事實上即決定於組織的策略，而人力資本投資活動則是中介變項，例如 Schuler 與 Jackson(1987)基本上即認為在組織策略與績效的關係間，人力資源管理活動以及員工行為角色扮演中介機制的腳色。

契合視為交互作用

交互作用觀點認為自變項對應變項之影響方向或強弱將視第三個變項（干擾變項）而定。即認為人力資源策略（自變項）對組織績效（應變項）之影響方向及程度乃是因組織策略（干擾變項）所產生之效果而定。如前所述，依角色行為觀點之主張，假設採用創新策略情況下，組織對於人力資本投資的需求將較為迫切，人力資本投資對組織能產生的貢獻亦可能更為顯著。也就是說人力資本投資活動對於組織績效的影響強弱，將視組織採行創新策略之程度而定，當組織採行愈積極的創新策略時，人力資本投資對組織績效的正面影響就愈加顯著。此種觀點亦是過去策略性人力資源管理研究最常採取的觀點。

契合視為配適度

配適度強調兩相關變項間的相互配合程度，基本的主張是自變項間的配合程度愈佳，則因變項的值就愈大。配適度觀點之假設在於針對任一特定自變項的解，另一自變項僅有唯一值可使因變項達到極大化，而此自變項任一方向的偏離此唯一值，對於因變項均有負面影響(Schoonhoven, 1981; Venkatraman, 1989)。例如、人力資源措施意義指的是人力資源活動與創新策略適當配合度高，組織愈傾向採行創新策略，則應愈積極的從事人力資本投資；反之，若組織並非採行創新策略，則應維持較低的人力資本投資水準，二者間的配於對於組織績效將有正面影響，任何偏離均將降低組織績效表現。如 Huswld(1995)即採取此契合觀點進行研究。

契合視為輪廓偏離型

「輪廓偏離」乃是以全型 (Configuration) 理論之觀點為基礎，強調組織活動之整體模式 (holistic pattern)。相較於普遍性觀點 (Universalistic perspective) 認為無論何種情形下，某一特定之人力資源管理活動皆較其他者為佳，亦即存在所謂的「最佳措施」(best practices)，全形理論則可視為情境理論 (Contingency Perspective) 之延伸。其認為在不同之情境下，其所對應之理想型的人力資源策略亦有所不同。因此，在此觀點下，組織必須找出能與組織策略相一致之人力資源策略，以追求契合最大化，方可使組織績效最佳化。輪廓偏離型類似 Drazin 與 Van de Ven(1985)的系統觀點。在此種觀點下，特定外在的情境將決定多構面或多變項的理想型，契合乃是定義為組織與此理想型的接近程度。此種觀點與前述各項契合觀點的一個重要區別即是理想型近似乃是以系統或形構(configuration)理論之觀點，強調組織現象間的整體本質(Doty, Glick & Huber, 1933 ; Miller, 1987 ; Miller & Friesen, 1984)。因此對於管理系統的了解應置於要素間之組合型態，而非兩要素間的關係。

Doty *et al.* (1993)以及 Delery 與 Doty(1996)即曾以形構觀點區分出兩種人力資源管理系統與組織策略間的理想型契合類型，分別是「權變理想型契合」(contingent idea types fit)以及「權變混合型契合」(contingency hybrid types fit)。權變理想型觀點有兩個主要主張，其一是存在有形的理想型形態，其二則是權變因素將決定組織適合的理想型形態(Doty *et al.* 1993)。系統區分為強調積極從事人力資本投資的「人力資本提升系統」，以及減少人力資本投資的「成本縮減系統」兩種理想型。根據權變理想契合的觀點，當組織採行高創新策略，人力資本投資系統愈接近人力資本提升系統則組織績效愈佳；當組織採行低創新策略時，人力資本投資系統愈接近成本縮減系統則組織績效愈佳。

第二種契合類型是權變混合型契合。與權變理想型契合不同的是，此種觀點允許無線多種混合理想型的存在，因此人力資本投資系統的理想型，將隨著組織採行創新策略程度的差異而有所不同，亦即人力資本投資的理想水準，乃是與組織創新策略程度呈比例關係的。而組織實際的人力資本投資系統與此理想水準間的接近程度，即決定組織的績效表現。

契合視為完形

「完形」之觀點與理想型觀點一樣，同樣是以全型 (Configuration) 理論為基礎，認為應該納入完整之變項來探討變項間之組合型態，並進而瞭解其對組織績效之影響。其與理想型觀點之差異在於理想型乃是以「理論基礎」來定義理想型契合類別及變項間之關係。但不同的是，理想型近似強調藉由理論推演以定義出適合的理想型契合形態，以及變項間的組合關係，而完整觀點則是偏重在實際存在的組織變項間的組合關係，因此比較強調由實證資料主導，以產生現實世界組織所存在的契合類型。

契合視為共變異效果

共變異的觀點認為單一策略變項或構面的影響是有限的，因此契合指的是一組相關策略變項間的共變異或內部一致性的探討。就策略性人力資源管理措施而言，此種共變異觀點通常就用以處理人力資源管理系統內各活動間內部契合的問題(蕭婉鎔、黃同圳，2009; 黃家齊, 2003)，而非人力資源管理活動與策略間的外部契合問題。

表三、不同契合觀念之比較

特質	交互作用 interaction	中介效果 mediation	配適度 matching	完形 gestalts	輪廓偏離型 profile deviation	共變異 covariation
契合內在觀念	交互作用 interaction	干預 intervention	配適 matching	內部一致 internal congruence	堅守特定輪廓 adherence to a specified profile	內部符合 Internal consistency
涉及變數數目	兩個	二至多	兩個	多個	多個	四至多個

資料來源: Venkatraman(1989)

四、 結論與建議

現代由於環境的影響，人力資源實務的成長不只是量的變化，更是質的變化。Colbert(2004)認為人力資源系統可分為”產品”、實務、政策與原則四個層次。傳統普世觀點之人力資源管理實務發展只停留於”產品”與實務兩個層次，權變觀點可以進一步進入政策層次，而形構觀點則進入系統最高抽象的原則層次。系統運作越高階，系統觀點越以交互作用來考量人力資源系統與組織的關係，此種人力資源管理實務與高階層次抽象化的匯流是現代人力資源管理最大的學習挑戰。換言之，人力資源管理在策略層次的應用考量需要以非線式思考模式瞭解系統之複雜性。因此，人力資源管理實務者應知曉契合能力之不同層次模式，以達到瞭解系統千變萬化層次之境界，透過人力資源系統工具，達成現代組織績效之需求目標。有機系統高階策略境界影響可反應在人力資源原則、人力資源政策、與對人力資源過程影響三方面。策略層次以人力資源原則與人力資源政策為主，分述如下。

在人力資源原則方面，養成消除執著的分界、建立廣度基礎的認同及能力之分配本質原則，民主化職場與回饋資訊給不同層次之由底層控制原則，追求系統正面強化機會、審思語文與象徵之耕耘漸增報酬原則，鼓勵在地創新、學習能力建立之成長原則，包容爭議與實驗之初級知識極大化原則，鼓勵反省措施之饒恕錯誤原則，包含利益關係者觀點/靈感、容忍多元目的之追求多元目標原則。

在人力資源政策方面，鼓勵跨部門與組織界限的流動、將認同建立價值外顯地併入人力資源系統之分配本質政策，盡可能鼓勵正式與非正式員工參與、讓不同層次有時間瞭解業務之由底層控制政策，深思熟慮地連結聲譽、外在形象與內在認同於一個美德圈、使用與一再使用發展方案中一致模式與語言之耕耘漸增報酬政策，容許跨部門不一致、扶植跨組織單位知識交換之成長政策，邀請不同途徑的對話、創造實驗的空間之極大化政策，封閉學習環實驗之饒恕錯誤政策，評鑑人力資源系統對所有利益關係者影響、在前線創作價值之追求多元目標政策。

現代人力資源專家雖具有多重角色，但在組織中是否被視為競爭核心優勢，端視多元契合能力的瞭解與內化。人力資源本身是工具，工具的價值在於能解決問題。策略性人力資源管理讓工具與目的地結合，讓人力資源系統賦予更多責任。為了讓人力資源系統可以承當組織高階責任，人力資源需要進行高階組織學習，與組織其它次系統合作，共同解決個人與系統所面臨的問題。

參考文獻

- 黃家齊，2000。人力資源管理系統內部契合與組織績效之關聯性研究：全形理論觀點，*中山管理評論*，8（3）：511-536。
- 黃家齊，2003。人力資本投資系統、創新策略與組織績效---多種契合觀點的驗證，*管理評論*，22（1）：99-126。
- 施能傑，2005，”文官體系能力與政府競爭力:策略性人力資源管理觀點”，*東吳政治學報*，22:1-46。
- 蕭元哲，1998，人力資源管理，*公共管理*(黃榮護主編)，台北:商鼎文化出版社。蕭婉鎔、黃同圳，2009，”策略性人力資源管理理論之驗證—普遍性、構形、及權變觀點”，*管理與系統*，16(1)；1-23。
- Barney, J., 1991. “Firm Resources and Sustained Competitive Advantage,” *Journal of Management*, Vol. 17:99-120.
- Buytendijk Frank, 2009. *Performance Leadership*. NY:McGraw-Hill.
- Colbert Barry A. 2004. “The complex resource-based view: implications for theory and practice in strategic human resource management.” *Academy of Management Journal*, 29(3): 1196-1250.
- Delery John E. 1998. “Issues of Fit in Strategic Human Resource Management: Implications for Research.” *Human Resource Management Review*. 8(3):289-309.
- Delery, J. E. and Shaw, J. D., 2001. “The Strategic Management of People in Work Organizations: Review, Synthesis, and Extension,” *Research in Personnel and Human Resource Management*, 20:165-197.
- Doty, D. H., Glick, W. H. and Huber, G. P., 1993. “Fit, Equifinality, and Organizational Effectiveness: A Test of Two Configurational Theories,” *Academy of Management Journal*, 36: 1196-1250.
- Drazin, R. and Van de Ven, A. H., 1985. “Alternative Forms of Fit in Contingency Theory,” *Administrative Science Quarterly*, 30: 514-539.
- Fey, C., Bjorkman, J. and Pavlovskaya, A., 2000. “The Effect of Human Resource Management Practices on Firm Performance in Russia,” *International Journal of Human Resource Management*, 11: 1-18.
- Guest David E. 1997. “Human Resource Management and Performance: A Review and Research Agenda.” *The International journal of Human Resource Management*. 8(3):263-276.
- Liu Wei, Lepak David P. Takeuchi Riki and Sims Jr. Henry P. 2003. “Matching Leadership Styles with Employment modes: Strategic Human Resource Management Perspective.” *Human Resource Management Review*. 13:127-152.
- Miles, R. E. & Snow, C. C. 1978. *Organization Strategies, Structure and Process*. N. Y. : McGraw-Hill.
- Pfeffer, J. 1994. *Competitive Advantage Through People: Unleashing the Power of the Workforce*. Boston, Ma: Harvard Business School Press.
- Porter, Michael E. (1980). *Competitive Strategy*. N. Y. : Free Press.
- Smith Howard .L., Shortell Stephen M. and Borje O. Saxberg. 1979. “An Empirical Test of the Configurational Theory of Organizations.” *Human Relations*. 32:667-688.
- Schoonhoven, C. B. 1981. Problems with Contingency Theory: Testing Assumptions Hidden Within the

- Language of Contingency Theory, *Administrative Science Quarterly*, 26: 349-377.
- Schuler, R. S. 1992. Strategic Human Resources Management: Linking the People with the Strategic Needs of the Business, *Organizational Dynamics*, 18-31.
- Schuler R. S., & Jackson, S. E. 1987. Linkage Competitive Strategies with Human Resource Management Practices, *Academy of Management Executive*, 9(3): 207-19.
- Schuler, R. S., & Jackson, S. E. 1987. Linking Competitive Strategies with Human Resource Management Practices, *Academy of Management Executive*, 1(3): 207-219.
- Schuler, R. S. & Jackson, S. E. 1996. *Human Resource Management: Positioning For The 21st Century*, 6th Ed. , Minneapolis/St. Paul, Minn.: West Publish.
- Schuler, R. S. & Jackson, S. E (1999). *Strategic Human Resource Management*, Blackwell.
- Schuler, R. S. & MacMillan, I. C. (1984). Gaining Competitive Advantage Through Human Resource Management Practices, *Human Resource Management*, 23(3): 241-255.
- Venkatraman N. and Camillus John C. 1984. "Exploring the Concept of "fit" in Strategic Management." *Academy of Management Review*. 9(3):513-525.
- Wright Patrick M. Snell Scott A. and Jacobsen H. H. 2004. "Current Approaches to HR Strategies: Inside-Out Versus Outside-In." *Human Resource Planning*. 27(4): 36-46.
- Wright Patrick M. and McMahan Gary C. 1992. "Theoretical Perspectives for Strategic Human Resource Management." *Journal of Management*. 18(2):295-320.

從複雜理論審視公部門組織績效之管理

林皆興 義守大學公共政策與管理學系副教授兼系主任

李柏諭 義守大學公共政策與管理學系助理教授

摘要

隨著全球化時代的來臨，新世紀的各國政府組織將面臨更多來自體制內部與外在環境交錯複雜的治理挑戰。許多新型態公共議題與公共事務，存在著功能領域的外溢（spill-over）效果、議題領域的聯結（linking）作用，以及多元行為者的涉入過程，不但增添了公共治理的複雜性，同時也使得公共組織在面對日益多元的治理環境時，必須要不斷強化自身的治理能力，才能確保其所遞送服務的品質。面對現今公共事務內涵的多樣性與跨領域治理需求的浮現，本研究欲以複雜理論（complexity theory）的觀點初探公部門組織績效管理之變革。

隨著組織行為研究的典範轉移，從傳統對於組織的封閉、和諧、控制、線性、可預測性的認知，移轉至現今的開放、衝突、紊亂、隨機和不可預測性，此一典範的變動過程符合如今全球化浪潮對於組織內部與外部牽動的錯綜複雜。複雜理論連結混沌理論（chaos theory），除了強調事件的不可預測性和非線性發展之外，更著重於在混沌與秩序的境界，如何透過彼此適應、共同演化、互動關係以及自我組織之特性，創造另一個「混沌邊緣」的動態均衡。近代，世界各國政府推動公共組織再造，除了組織變革之外，本研究將以複雜理論的九項命題為經，「弔詭管理」（Paradox Management）、「共同演化」（Co-Evolution）、「自我組織」（Self-Organization）之管理方法為緯，檢視公部門績效管理處於混沌與秩序的境界如何開始調整己身的治理能力，自我變革以創立另一個新的動態均衡，最終提昇公共服務品質。

壹、前言

隨著全球化時代的來臨，新世紀的各國政府組織將面臨更多來自體制內部與外在環境交錯複雜的治理挑戰。許多新型態公共議題與公共事務，存在著功能領域的外溢 (spill-over) 效果、議題領域的聯結 (linking) 作用，以及多元行為者的涉入過程，不但增添了公共治理的複雜性，同時也使得公共組織在面對日益多元的治理環境時，必須要不斷強化自身的治理能力，才能確保其所遞送服務的品質。面對現今公共事務內涵的多樣性與跨領域治理需求的浮現，本研究欲以複雜理論 (complexity theory) 的觀點初探公部門組織績效管理之變革。

隨著組織行為研究的典範轉移，從傳統對於組織的封閉、和諧、控制、線性、可預測性的認知，移轉至現今的開放、衝突、紊亂、隨機和不可預測性，此一典範的變動過程符合如今全球化浪潮對於組織內部與外部牽動的錯綜複雜。複雜理論連結混沌理論 (chaos theory)，除了強調事件的不可預測性和非線性發展之外，更著重於在混沌與秩序的境界，如何透過彼此適應、共同演化、互動關係以及自我組織之特性，創造另一個「混沌邊緣」的動態均衡。近代，世界各國政府推動公共組織再造，除了組織變革之外，本研究將以複雜理論的九項命題為經，「弔詭管理」(Paradox Management)、「共同演化」(Co-Evolution)、「自我組織」(Self-Organization) 之管理方法為緯，檢視公部門績效管理處於混沌與秩序的境界如何開始調整己身的治理能力，自我變革以創立另一個新的動態均衡，最終提昇公共服務品質。

貳、複雜理論

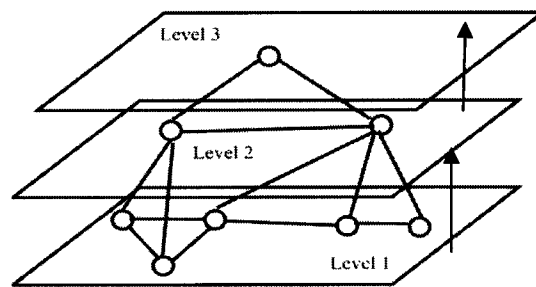
進幾年來在社會科學的研究上一個逐漸受到重視及引發研究者興趣的是複雜理論 (Complexity Theory) 的相關研究。複雜理論主要在於探討許多異質性的行為者以及他們之間的交互作用，而代理人基模的電算 (Agent-based Modelling Computation) 則作為以電腦模擬 (computer simulation) 來分析瞭解複雜性的方法。「聖塔菲學院」(Santa Fe Institute, SFI) 是第一個對複雜科學進行有系統的研究。事實上，研究者使用複雜這個名詞並不盡然相同，而在不同的本體論層次上，但是在由某些廣泛且相互關聯的議題上被統稱起來，如非線性動態 (nonlinearity)。隨著混沌 (chaos) 的概念在八十年代中期被取代，正向回饋 (positive feedback)、遞增報酬 (increasing returns)、路徑依賴 (path dependence) 與鎖住效果

(lock-in effect)成為核心概念。遞增報酬可被視為隨機事件與正向回饋的動態過程。不同於遞減報酬，遞增報酬產生許多嶄新(novelty)的發現。一旦隨機的事件發生並可能依循或選定一個特定的路徑發展，儘管有其它可能路徑，路徑依賴使其事件效果持續依循路徑發展，鎖住效果現象發生，隨著時間歷程，遞增報酬強化了隨機事件所產生的累積性效果，最後結果的浮現(emerging)，乃為動態過程所產生的累積性自我強化或路徑依賴的特性。

複雜性也被視為一個具有多樣性的許多個體彼此相互適應於或對其所創造的型態或環境有所反應。如此的系統，有著一群相對簡單的個體(像細胞、分子或代理人等)，這群簡單個體的運作並沒有一個類似中央操控的運作來進行，彼此之間的溝通或互動是有某種程度的限制，然而透過群體的個別行動及互動產生高度複雜、一致協調和適應性的行為。這些個體的行為會對他們所處的環境型態、狀況或他們所臨近的個體們的行為反映而有所變化。特別是，環境是他們所創造出來的和他們能夠適應於如此的環境 (Arthur, 1997)。如同一個組織或社會的型態或狀態是這個組織或社會裡的所有個體行為、彼此的互動和反應並適應所產生出來的。在我們所處的社會經濟體系中，不乏看到許多例子。然而這種非中央集權式、由下而上、演化的系統，並非是新的觀念，可以回溯到亞當史密斯的那支「看不見的手」在經濟學，與達爾文的「演化由自然的選擇」在生物學。他們都有一個相似的概念，一種自發性、無心的機制過程能夠產生某種程度的秩序和似乎是經過縝密籌劃的設計或具有某種意圖與目的意識。正如經濟學中所指稱的「彷彿」或「恰像」。在經濟社會系統中，系統發展過程的激力則是亞當史密斯所指的「勞動的專業化分工」，而在自然系統中，則是達爾文的「多元性」；而系統發展過程的誘因則是「自利的尋求」在亞當史密斯，和「求生存」在達爾文。目前複雜在於探討適應性行為與浮現性質，則稱為複雜適應性系統(complex adaptive system)的研究。

三個主要議題在複雜適應性系統的研究：第一是異質性，第二是交互作用，第三為理性的問題 (Lin, 2005; 2008)。根據Holland & Miller (1992) 所定義複雜適應性系統如下。第一，一個複雜適應性系統包含許多彼此相互交互作用的個體。第二，一個複雜適應性系統是一個動態系統和具有浮現的特性。第三，浮現的特性能夠被描述而不需要知道個體行為的知識，隱含整體非個體之加總，而個體也無法代表整體。特別是，在一個複雜適應性系統中的個體呈現適應性的行為，而個體的行為能夠被賦予一個類測值，如同績

效(performance)、效用(utility)、償付值(payoff)、適合度(fitness)或喜愛(like)等等。最重要的是，個體行為會演化進展。簡而言之，一個複雜適應性系統包含許多適應性個體彼此相互連結，如同關係連結(nexus linking)。適應性個體由於處在一個網絡架構式彼此相互連結的環境，因此他們自己的環境地域也包含了其他在此一系統中適應性的個體。然而，複雜性中的複雜並不是表現在結構複雜或個體呈現複雜，而是這些網絡般彼此相互連結的適應性個體之間彼此交互作用，以及和環境所產生的互動，所造成的一個多重複合性(multiple)結果的複雜。因此它是一個多階層次的網路架構型態。也就是說，複雜適應性系統演化進展經由一個多階層次的動態，下層作為上一層的基礎，由此層層而上，上一層狀態是它下一層中網路架構中各個體交互作用所浮現出來的，反應出一種由下而上(bottom up)的浮現性質。每一個階層的網路架構有其自我維持或適應的能力，並和階層的網路架構彼此相互重疊，而形成一個多階層次的網路架構型態，如圖一所示。



圖一 多階層次水平的網路架構型態

參、進化中的績效管理意涵

「績效管理」(performance management)一詞源自於私部門領域，主要為企業或公司用來強化員工表現的管理技術。過去針對績效管理的文獻討論，大多只評量員工與組織的「過去績效」，而績效管理的新意涵在 *Personnel Psychology* 期刊中首次被提出，係指將組織與員工的「未來績效」列入管理整體的架構中，並據此探索各種達成組織目標的新管理策略(Beer etl., 1978)。此一改革倡議促使愈來愈多私部門的管理技術與方法，開始受到公共組織管理者的重視，其中包括績效監測(performance monitoring：規劃管理績效資料的工具)、績效測量(performance measurement：衡量績效表現的方法)、策略規劃(strategic planning：以策略思考界定組織資源分配的方向與決策)以及全面品質管理(total quality management：以顧客為導向、團隊工作，以及不斷改善之服務與程序

的方法)等,類似技術的普遍運用說明了「績效管理」(performance management)在行政革新過程中將扮演越來越重要的角色。

仔細探究企業推動績效管理的初衷,其實是希望能在資源有限的前提下有效控管公司的財政資源。隨著績效管理方法實際應用層面的擴大,不同領域的學者開始賦予績效管理不同的定義。舉例而言,J. Lockett認為,績效管理的意義在於發展個人的競爭力與責任,並據此來成就組織內的共同目標。M. Walters則是主張,績效管理是一種能促使員工能符合組織需求並且能提升工作效率與效能的過程。A.M. Mohrman與S.A. Mohrman甚至直接宣稱「績效管理就是企業管理」。綜合來說,誠如M. Armstrong與A. Baron所言,績效管理的應用乃是藉著一套能促使組織成功運作的策略性與整合性途徑,有效改善組織成員的表現,並發展團隊與成員的能力(Armstrong, 2008: 2; 轉引自楊昊, 2009: 4-5)。1980年代以後,世界各國政府再造運動所興起的新公共管理(New Public Management)風潮以績效管理為基礎的各種學理、概念與方法,漸漸成為提升公共組織績效與改善公共服務品質的重要政策工具;同時,以「績效」為導向的政府運作型態,更成為各國落實新公共服務精神、強化國家競爭力的基礎。

肆、複雜理論與績效管理

傳統決定論和量化管理學均強調,人類行為如同自然界的萬物現象,都有一個秩序可循,在「X導致Y」的因果推論之中,皆可解釋、預測,並找尋答案。然而,複雜理論卻指出,系統的開放、衝突、紊亂、隨機和不可預測性之特質,非單單的機械或線性推斷足以應對。在此一觀點之上,複雜理論的主要命題如下(Fullan, 2000: 4-5; Stacey, 1996: 349; 陳成宏, 2007: 201-202):

1. 所有組織藉由非線性回饋迴圈網絡(webs of nonlinear feedback loops)連結內在成員和外部環境。
2. 非線性回饋迴圈網絡處於穩定與不穩定間的動態平衡中運作,也就是混沌邊緣。
3. 所有組織是弔詭(all organizations are paradoxes)的。一方面為整合、監控、安全感與安定感的需求,以及對環境的適應本能,組織乃無可避免地逐步驅向穩定區域移動;另一方面則因分歧、離散、刺激與冒險的追求,以及自我封閉保護的本能,組織同時漸進朝向不穩定平衡(unstable equilibrium)方向反動。
4. 如果組織一味往穩定區域移動,則組織將漸形僵化(ossified)、萎縮,最終導致回應與變革能力的喪失;如果組織全然朝向不穩定方向反動,則組織必然分崩離析(disintegrate),最終潰散。是以,唯有將組

織放置於穩定與不穩定間的光譜交會處，組織方有持續演化與永續發展之可能，此之交會處也就是混沌邊緣，是一種難以保持的耗散結構。

5. 組織的演化進程是一種不規則、不連續、跳躍式的軌跡，帶有模糊卻暗藏秩序。
6. 由於組織演化的不規則路線使然，使其未來仍一片混沌，難以預測。
7. 複雜體系浮現的特性，無法預測遙不可及的未來，更遑論藉由特定架構設定掌舵方向，同時也不可能以理性規劃方式影響未來發展。
8. 複雜體系動態平衡的長期發展取決於自發性的自我組織（spontaneous self-organization）過程，其中指導組織演化的策略方向將隨時浮現。自發性的自我組織之形成乃指組織內成員間的政治互動和學習過程，管理者因此必須懂得使用譬喻（analogy）來處理組織內的混沌、模糊，以及弔詭兩難的問題。
9. 管理者必須以創意性的思維來尋求、探測組織與其環境間的最適互動。

面臨近代績效管理的變革，本文嘗試用以複雜理論的觀點審視，並指出績效管理如何處於秩序與混沌之間的「混沌邊緣」狀態，以「弔詭管理」、「共同演化」、「自我組織」之管理方法調整己身的治理能力，自我變革以創立另一個新的動態均衡，最終提昇公共服務品質。

一、「碎形世界、亂中有序」的弔詭管理（Paradox Management）

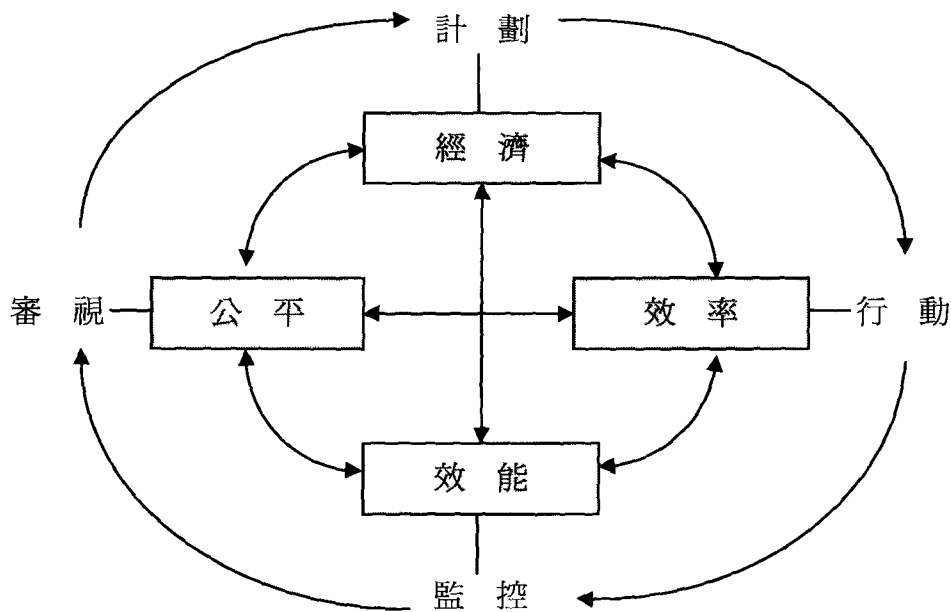
複雜理論所強調的混沌邊緣，即是混沌與秩序並存的現象，也就是兩個相互對立的事務同時並存的弔詭情形。複雜理論拒絕以鐘擺論點看待此一現象，因為沒有擺盪選邊，甚至圈地為王的問題，只有在位於混沌與秩序的光譜之間，面對弔詭、管理弔詭與穿越弔詭之後，找出「第三地帶」調和相互對立之觀點。對此，「效率」與「公平」相互對立卻同時並存的價值競合，完整闡釋行政學百年發展歷史的弔詭情形。

一八八七年 Wilson 在《行政的研究》(The Study of Administration) 一文提出行政不應受政治干擾之「政治行政二分」(Politics-Administration Dichotomy) 主張 (Wilson, 1987)，造就公共行政這門學科的充實茁壯，相繼衍生科學管理、行為主義、公共政策、公共管理、政策執行、經濟理論（代理人理論、公共選擇與交易成本理論）及官僚政治等各種研究行政學的途徑。當時公共行政學最主要的

課題在於強調「效率」的概念，亦即政府如何有效實現公共目標。對此，Waldo 雖同意效率概念乃行政之善，但其本身並非政府施政的唯一價值，據此提倡「社會性效率」，強調效率的深層意涵必須與公共利益、個人主義、自由、平等及其他人文價值等相結合。真正有效率的政府必定是民主的，因而必須滿足人民的需要；真正民主的政府也必定是效率的，從而可以察覺人民的需要，並以知識、誠實、正直、經濟等實現人民的意志 (Waldo, 1984: 131；林鍾沂，2003：59)。循著歷史制度論的軌跡，若將行政學每個發展時期的爭辯焦點放置於歷史脈絡中用以理解，換言之，將行政置於時間的光譜上來審視(placing politics in time)，不難發現在時間序列的面向上分析事件的歷經過程以及其所產生之結果，將有助於我們理解複雜的政治現象與社會動態。隨著「自我增強」與「正向回饋」的路徑依賴之軌跡形成，亦或單一或眾多因素匯流改變原有路徑肇始轉折，典範觀主宰每個時期行政學者傳遞默會知識的共通語言，此乃「效率觀」與「公平觀」的擺盪，這種「各自奔流」的混沌現象，或是終究依循複雜理論的浮現特性「匯成一股」的後續發展，值得持續一探究竟。近代績效管理的理論發展趨勢，逐漸朝向混沌邊緣的吊詭蹊徑。

績效管理的近代發展著重於「績效測量」的技術討論，為更精準地建立起組織成效與成員表現的測量指標，特別將以往擺盪於不是「效率觀」就是「公平觀」的單一秩序現象打破，希望可以處於經濟 (economy)、效率 (efficiency)、效能 (effectiveness) 與公平 (equity) 等四 E 原則的混沌邊緣，在穩定與不穩定間的動態平衡中運作，找出「第三地帶」調和彼此相互對立之觀點。對此，以績效（一個類測值）測量之技術指標為中心，如果將績效管理視為一套管理流程，該流程包含下列四個步驟：

- (1) 計劃 (planning)：決定作什麼以及如何作；
- (2) 行動 (acting)：將預計需要執行的各種工作具體實踐；
- (3) 監控 (monitoring)：檢視已完成或持續進行中的工作並測量結果評估其進度；以及
- (4) 審視 (reviewing)：衡量已經完成的工作部分，如果整體表現與預定計劃落差太大，必須建立修訂計劃與行動方案。從計劃到審視的四個步驟彼此緊扣，成為建立績效管理循環 (performance management cycle) 過程的構成要件 (請參見圖一) (Armstrong, 2008: 15-16; Cable, 2005: 6)。以上績效管理的流程步驟對於測量指標的技術建立是屬於非線性回饋迴圈網絡連結，「效率觀」與「公平觀」在穩定與不穩定間的動態平衡中運作，從而匯成一股穿越吊詭的管理方式，符合複雜理論「簡單中蘊藏複雜」(指不是效率觀就是公平觀)、「混亂生規則」(浮現一種效率觀與公平觀合一的特性)，以及「混沌邊緣」之混沌與秩序並存等論點。



圖一 績效管理循環示意圖

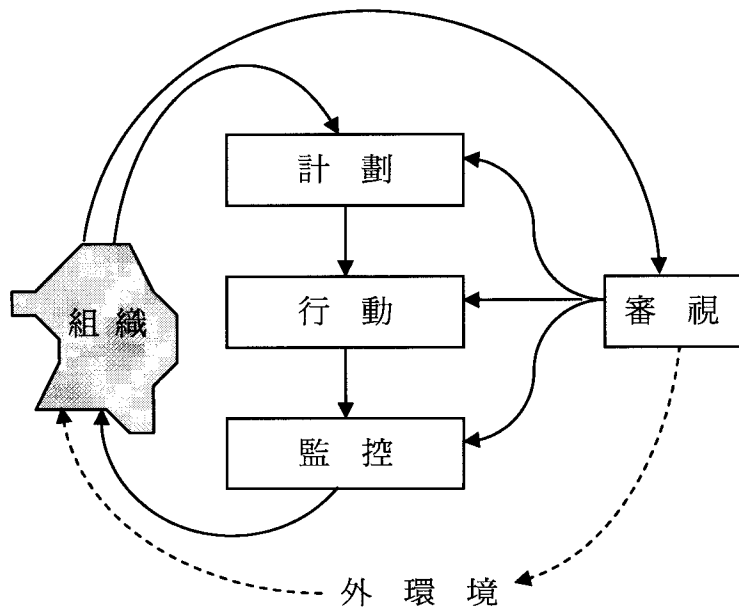
資料來源：本研究修改 Armstrong (2008: 17)

二、「相互回饋、彼此適應」的共同演化 (Co-Evolution)

不論是政治學領域 David Easton 的系統論 (輸入—轉換—輸出—回饋)，或是公共政策領域的決策階段論 (議程建立—問題認定—政策規劃—政策合法化—政策執行—政策評估)，皆為傳統線性結構思維下的產物。然而，複雜理論認為所有組織皆是藉由非線性回饋迴圈網絡連結內部人員與外部環境，透過彼此間非線性互動的整合，形成所謂的複雜適應系統 (complex adaptive system, CAS) (Stacey, 1996)。因此複雜適應系統是多階層次的網絡關係連結，本質上是一種永無止境的動態演化過程，系統內的組成份子彼此根據對方的行為，在非線性回饋迴圈網絡做出相互回應和進行互動，從而造成共同演化的型態。以傳統績效管理流程的四個步驟來看，從計劃、行動、監控到審視階段屬於線性結構思維，儘管這些程序的目的是在於確保組織能在現有的策略、目標、組織結構與組織文化中追求最佳表現，惟此一流程無法面對內部相互回應與外在對應互動的調整。對此，Smith 與 Goddard 曾指出在績效管理的複雜過程中，作為主要行動者的「組織」除了得「持續」審視績效外，還是得隨時關切外在環境的變遷，並依據在不均衡的變動過程中修訂各種彈性的因應策略，以有效強化績效管理的信度

與效度 (Smith and Goddard, 2002: 248)。

依據複雜適應系統的觀點來看，環境影響行為及行為的互動，回饋到組織到外部環境，再回饋到行為。績效為其結果的表徵，是行為互動與組織和環境互動的結果，並非行為本質上的結果。績效管理流程的每個階段，亦或階段與階段間，甚至是每個階段與外在環境間，彼此隨著變動處於不均衡狀態，經由彼此共同演化，互相調適，最終保持在一個「最適者」的關係。從相互回饋、彼此調適的共同演化來看，單一行動者的演化會影響到其他行動者的演化，並且影響到其他行動者的適應狀態，最後會改變彼此的行為，從而處於一個均衡狀態 (蔡敦浩、藍紫堂，2004：725)。如圖二所示，以複雜理論的共同演化觀點來看，不僅績效管理流程的每個階段都會彼此適應調整，甚至組織本身也有牽動效果而迫使自我演化的功能，最終結果都端賴於外在環境的變動。如此一來，才能擴大「績效測量」的能量與效益，並加以應用到實際的「管理」實踐上。



圖二 绩效管理過程示意圖

資料來源：本研究自繪

對此，隨著近代傳統公共行政、新公共管理 (New Public Management, NPM)，以及新公共行政 (New Public Administration, NPA) 的交錯發展歷程，複雜適應系統的共同演化概念，增加了績效測量指標的信度與效度，以及提升績效評估的準確程度，並擴大績效管理的複雜應用過程。如晚近興起

的行政學者在面對績效管理的演化進展中，重新詮釋組織或人力績效之新意涵，並以此重構績效指標在複雜系統內的動能均衡，其中包括〈Talbot, 2005；轉引自楊昊，2009：7-8〉：

1. 績效等於課責 (performance as accountability)：有不少行政學者從政治課責與資訊透明的角度，說明民主國家中的績效資訊將可以透過審計、檢閱以及逐漸成形的審計社會 (audit society) 等機制，進而改善公共組織的政治課責。

2. 績效等於使用者抉擇 (performance as user choice)：公共組織的績效資訊其實與私部門中的價格與品質資訊類似，都會是影響消費者抉擇的指標，同時也都將成為資源重新分配的考量依據。

3. 績效等於顧客服務 (performance as customer service)：這項主張認為，公共組織應該從顧客服務的角度，針對即時性 (timeliness)、進用性 (accessibility) 與品質等三個面向提供服務層級的內容說明，並且針對組織是否達成相關目標提出報告。

4. 績效等於效率 (performance as efficiency)：績效研究的文獻中，有不少學者受到委託-代理人理論 (principal-agent theory) 的影響，希望能強化公共組織的「X 效率」(x-efficiency)，即將輸入端轉換到輸出端的內部效率。

5. 績效等於結果、效能以及任何有用的活動 (performance as results, effectiveness, and “what works”)：相關研究認為，政府組織過去太重視公共政策中的輸入端 (inputs) 與過程 (process)，因而長期忽略了成果產出的部分。有鑑於此，該主張特別強調以結果導向、效能導向以及以解決問題導向為依據的績效管理。

6. 績效等於資源配置 (performance as resource allocation)：績效資訊 (特別是關於效能與成果產出的部分) 將會是用來進行資源配置的決策關鍵所在。相關主張也談效率，不過其所重視的則是「Y 效率」(y-efficiency)，亦即「配置效率」(allocative efficiency)。

7. 績效等於創造公共價值 (performance as creating public value)：這項主張認為公共服務不僅只是某種商品、亦不只是用來回應市場失靈 (market failure)；反之，公共服務更可以增加公共價值、建立社會資本，而這些都是私部門所無法提供的。

三、「無中生有，有中生無」的自我組織 (Self-Organization)

關於自我組織的概念，首先由 Thompson (1967) 最早提出。複雜適應系統的秩序並非事先預有規劃路徑，秩序的生成不須經由任何外界干預，而是自發性自我組織、自我調整使然，這種「自我再

生」(autogenesis)從而突然產生新的結構、規則及秩序，乃立基於系統內非線性互動的結果 (Fontana and Ballati, 1999: 15; Morel and Ramanujam, 1999; Waldrop, 1992)。換言之，自我組織是指一種創造的、自我產生的調適能力，系統中的作用者會依照自己局部的行為規則進行互動，最後組織在系統與次系統之間，經由無數的自我組織、互動與共同演化 (coevolution)，會呈現出持續的變革與創新，亦即浮現的特性(emerging property)，這也是組織生命的主要特性。在公共行政領域中，以「績效」為主要關懷改革運動，其實是傳統公共行政、新公共管理 (New Public Management, NPM)，以及新公共行政 (New Public Administration, NPA) 的交錯發展過程 (Talbot, 2005: 493)，在組織生活充滿矛盾、吊詭的混沌邊緣，以動態互動、共同演化、秩序突現和自我組織的特性，達到某種特別的平衡。因而以複雜理論自我組織的觀點來看，績效管理應用在公共組織治理過程中，可以分別從「組織」與「組織內行為者」兩個層面進行理解。就「組織」與「組織內行為者」彼此間相互演化與自我再生，績效管理的新意涵不斷被充實與進化。

如以下表一所示，無論是公、私部門，以「績效」為題的文獻大多著眼於「組織性」的討論。從組織層面來說，公共組織引進私部門的績效管理概念，將有助於組織的管控。然而，公、私部門間在本質上的差異必然造成相關績效管理指標的不同，其中包括 (Carter, 1995): (1) 所有權的不同; (2) 交易狀態的不同; (3) 競爭程度; (4) 政治責任的不同; (5) 異質化程度; (6) 複雜化程度; (7) 不確定性程度; (8) 權威結構的差別; (9) 自主性程度等九項指標。例如就所有權方面來看，公部門以人民的公共利益之考量建構組織的績效指標，私部門則以營利之績效指標為主; 若就組織本身服務項目的異質化程度來看，比起公部門提供單一服務或產品，私部門在績效指標的設計上必須朝向異質性程度較高之服務與產品為依據。

再者，依表一所示，就公共組織內的行為者而論，在當代民主國家中的多元行為者或參與者 (主要包括了: 民選行政首長、民選議會代表、在文官體系內推動革新工作的管理者、以及文官體系內執行政策的一般官員)，由於所處結構位置不同，因而對於政府績效管理的實際運作有不同的認知與關切。民選行政首長可以藉著落實績效管理來增加對文官體系的政治控制。民選議會代表可以藉由績效管理來確立民主政體的課責制度。對於文官系統的管理者而言，更可藉著績效管理來增強對行政流程的有效管控、改善行政服務的品質、並且提升公共組織的競爭力。最後，對於執行政策的文官成員而言，績效管理則是具有「領航」(steering) 的引導效果，可以讓相關成員明確瞭解管理者的工作要求與責任重點 (孫本初, 2009: 591; 楊昊, 2009)。

表一 「組織」與「組織內行為者」之績效指標

「組織」之績效指標	「組織內行為者」之績效指標
(1) 所有權的不同。 (2) 交易狀態的不同。 (3) 競爭程度。 (4) 政治責任的不同。 (5) 異質化程度。 (6) 複雜化程度。 (7) 不確定性程度。 (8) 權威結構的差別。 (9) 自主性程度。	(1) 民選行政首長可以藉著落實績效管理來增加對文官體系的政治控制。 (2) 民選議會代表可以藉由績效管理來確立民主政體的課責制度。 (3) 對於文官系統的管理者而言，更可藉著績效管理來增強對行政流程的有效管控、改善行政服務的品質、並且提升公共組織的競爭力。 (4) 對於執行政策的文官成員而言，績效管理則是具有「領航」(steering)的引導效果，可以讓相關成員明確瞭解管理者的工作要求與責任重點。

資料來源：本研究整理自 Carter (1995) 與孫本初 (2009)

就此，孫本初教授進一步歸納出公共組織或政府績效管理的三種意涵(孫本初，2009：592-593)：

1. **績效管理是一種控制程序**：主要包含了「確立標準」、「衡量績效」、「修正偏差」等三個環節。其中，「確立標準」意指從規範層面建立起公共組織未來發展的核心價值與策略運用的各項目標。「衡量績效」則是著眼於建立起更具有信度及效度的指標，據以衡量公共組織的運作績效。「績效監測」主要希望能透過持續監測的方式，來追蹤並找出實際績效與所欲達成目標間的偏差程度。而相關控制程序中，最關鍵的環節則是「修正偏差」。如果公共組織在績效管理過程中發現偏差或缺失而未加以修正，這將意味著組織發展將陷入失控的窘境。

2. **績效管理是一種政治溝通的過程**：從政治學的角度來看，民主國家的政府組織績效管理其實牽涉了一系列政治溝通的轉進歷程。首先，由人民選出的行政首長係建立施政方針與目標的靈魂人物，一旦藉著績效管理來強化對文官系統的政治控制後，文官系統內的管理者勢必會將若干要求轉化成績效指標，並責成一般行政文官依相關指標提升公共服務的品質。相對於行政系統，民選的議會代表與基層民眾則會利用相關行政績效的指標來衡量並考核政府的治

理能力，從而成為行政績效管理的重要監督者。如果上述行為者對於績效管理的認知與需求的差距過大，再加上彼此間無法建立良好的政治溝通管道，很有可能會因而引起各種政治爭端。

3. **績效管理具有引導的作用**：過去政府的績效管理強調「由上而下」的嚴密控管，並主張此種科層制的管理模式能夠確保施政效能。然而，晚近結合各整政府再造思維的績效管理運動，則是主張政府的主導角色理應轉換成「領航」角色，朝向以結果為導向的績效型政府、以及以顧客為導向的服務型政府目標發展。

以上三種意涵不但重申「績效管理」作為公共組織再造之政策工具的重要性，更凸顯了「績效」在複雜適應系統的自我組織之調適與演化過程。

伍、結語：公共組織推動績效管理的挑戰與發展

值得注意的是，公共組織在引進私部門績效管理方法時，並不必然就能提升組織的效能或效率。一般而言，行政績效的管理過程將會面幾項結構性的挑戰，這些挑戰包括了(轉引自楊昊，2009)：

1. **多元參與者的認知差異**：誠如孫本初教授所言，由於民選行政首長、議會代表、公共管理者、文官成員甚至是一般民眾，對於績效的認知、對績效管理的期待與需求均有所不同；這也使得政府或公共組織在推動績效管理時，很有可能會因為參與者的立場歧異而出現爭端，從而引起各種政治爭議，嚴重影響公共治理的品質（孫本初，2007：32）。
2. **公部門施政計畫陳義過高**：公共組織之所以難以彰顯施政績效的原因，在於其施政目標的陳義過高難以達成，儘管相關目標與方針極具理想性，但在施政計劃中充斥各種流於空泛、模糊的政治宣示，很容易使得績效評估與管理不易執行。
3. **公部門績效較難以界定**：公共組織所肩負的「社會性」、「公共性」、「政治性」等規範性價值，使得組織施政或運作績效的評估難以憑藉企業經營的成本效益或利潤標準來進行衡量。

換言之，這也造成一般對於公共組織的績效測量，無論在指標上或者在評量與管理制度的設計上，都必須更加審慎考量信度與效度的問題，才能反映組織運作的實況。

陸、參考文獻

- Armstrong, Michael. 2008. *Performance Management Key Strategies and Practical Guidelines*. Philadelphia: Kogan Page Limited.
- Arthur, W. B., S. Durlauf and D. Lane. 1997. *The Economy as an Evolving Complex Systems II*. Reading, MA, Perseus Books.
- Beer, M., R. Ruh, J.A. Dawson, B.B. McCaa, and M. J. Kavanagh. 1978. "A Performance Management System: Research, Design, Introduction and Evaluation," *Personnel Psychology*, Vol. 31, pp. 505-535.
- Cable, John H. 2005. *Key Performance Indicators for Federal Facilities Portfolios: Federal Facilities Council Technical Report Number 147*. Washington, D.C.: National Academies Press.
- Carter, Neil, Rudolf Klein and Patricia Day. 1995., *How Organizations Measure Success: The Use of Performance Indicator in Government*. London and New York: Routledge.
- chaos*. London: Penguin Books.
- Dynamics of organizations as adaptive and evolving systems," *Organization Science*, 103: pp278-293.
- Fontana, W. and S. Ballati. 1999. Complexity. *Complexity* 4 (3), 14-16.
- Fullan, M. 2000. *Change Forces: The Sequel*. London: Falmer Press.
- Holland J. and J. Miller. 1991. "Artificial agents in economic theory." *American Economic Review Papers and Proceedings* 81: 365-370.
- Lin, J. S. 2005. "Learning in a Network Economy", *Computational Economics*, vol 25, No.1-2, 59-74.
- Lin, J. S. 2008. "Learning and Party Competition", *Swiss Political Science Review*, 14(1), 131-56.
- Morel, B. and Ramanujam, R. 1999. "Through the looking- glass of complexity - The Simeone, Ronald, John Carnevale, and Annie Millar. 2005. "A Systems Approach to Performance-Based Management: The National Drug Control Strategy," *Public Administration Review*, Vol. 65, No.2.
- Smith, P.C. and M. Goddard. 2002. "Performance Management and Operational Research: A Marriage Made in Heaven," *Journal of the Operational Research Society*, Vol. 53, No.3. pp.247-255.
- Stacey, R. 1996. *Strategic Management and Organization Dynamics*. London: Pitman.
- Talbot, Colin, 2005. "Performance Management." in Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., and Christopher Pollitt, eds, *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Thompson, J. D. 1967. *Organization in action*, McGraw-Hill, New York.
- Waldo, D. 1984. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Holmes & Meier Publishers.
- Waldrop, M. M. 1992. *Complexity: The emerging science at the edge of order and*
- Wilson, W. 1987. "The Study of Administration." In *Classics of Public administration*, eds. J. M. Shafritz and A. C. Hyde. Chicago, Ill.: The Dorsey Press. pp. 10-25.
- 林鍾沂，2003，《行政學》，台北：三民書局。
- 孫本初，2007，〈由理論及實務層面分析公部門績效管理中的激勵問題〉，《人事月刊》，第45卷第5期，頁32。
- 孫本初，2009，《新公共管理》。台北：一品文化出版社，2007。
- 陳成宏，2007，複雜理論對教育組織變革的解釋和啟示，教育研究與發展期刊，第三卷，第三期，頁197-218。

楊昊，2009，公共組績效管理的趨勢分析，行政試訊，第二十八期，頁 4-17。

蔡敦浩、藍紫堂，2004，〈新興產業發展的複雜調適系統觀點—以台灣 E-Learning 產業為例〉，《管理學報》，21（6），715-732。

場次二：城市治理與發展

主持人：邱文彥/行政院環保署副署長

生態平衡之都市永續空間規劃芻議

張學聖/國立成功大學都市計劃學系助理教授

江玲穎/國立成功大學都市計劃學系博士班研究生

前言

近年來，世界皆災難頻傳，譬如：南亞大地震及海嘯、美國卡崔娜颶風、以及多國遭受颱風侵襲等。全球環境變遷問題造成重大災害且嚴重危及人類生命財產，近來許多領域研究學者皆投入此一全球性問題進行解決對策之討論。為因應全球環境變遷所引起的人類安全議題，必須要有適當的國土空間規劃策略(馮正民，2007)。人類的營生過程對環境的影響遠超過其自然復元能力，因而為環境帶來前所未有的衝擊與問題，因此追求環保、經濟及社會發展並進的永續發展，衍然成為全球共同的施政目標。

自十八世紀工業革命以來，產業迅速發展、人口都市化、私人運具數量的增加且人民對生活品質的追求，進而大量耗損化石燃料，導致人為排放的溫室氣體呈大幅度增長，溫室效應日趨嚴重，其中又以二氧化碳為最主要因素。目前的二氧化碳濃度已是 65 萬年來之最高點且不斷攀升之趨勢，過去在西元 1800 年時，二氧化碳濃度約為 280ppm，直至西元 2000 年時即已攀升至 368ppm，增加幅度約為 31%，而聯合國跨政府氣候變遷小組(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)預測未來二氧化碳濃度仍會持續上升，甚至於二十一世紀末時，二氧化碳濃度將會上升至雙倍，而且經過電腦模擬六個不同增暖強度，顯示到二十一世紀末全球地表與洋表溫度平均將極有可能上升攝氏 1.8 至 4 度 (IPCC, 2007)。

根據 IPCC 表示，全球暖化的原因，有 90% 是因為人類活動而使得溫室氣體增加而產生，二氧化碳濃度的上升加速了溫室效應現象，導致生態系統失衡、生物多樣性驟減，對水資源、農作物、自然生態系統及人類健康等各層面造成日益明顯的負面衝擊。甚至學者預估，全球暖化將造成兩極冰冠與高山冰河消融，海岸水位上升，引發新的氣候型態與極端乾旱、降水等現象，並嚴重干擾糧食生產，對於全球氣候所帶來的負面影響多面且巨大。面臨此全球化的環境議題，已陸續有許多國際協議進行，包括 1992 年的氣候變化綱要公約(UNFCCC)、1997 年 12 月的京都議定書(Kyoto Protocol)，以及 2007 年 12 月的巴厘島路線圖(Bali Roadmap)，從這些國際公約與協議即可得知全球化的環境議題已在各國之間持續發酵，以及溫室氣體排放減量之急迫性，特別是針對二氧化碳的減量。為了因應全球環境變遷所帶來的連帶影響，除遵循各國積極努力達成協議外，台灣的城市治理制度應如何強化應變措施，又應如何檢視城市與發展趨勢更是重要課題。

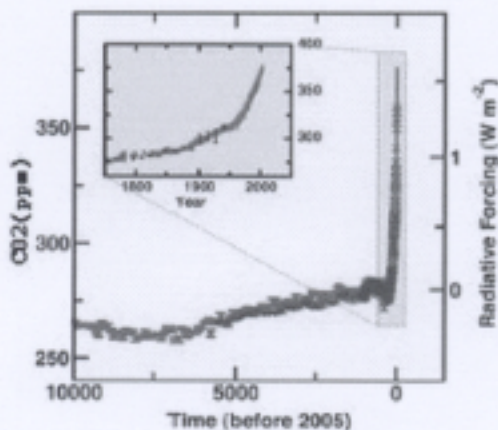
「生態平衡之都市永續空間規劃芻議」

張學聖 7 江玲穎 8

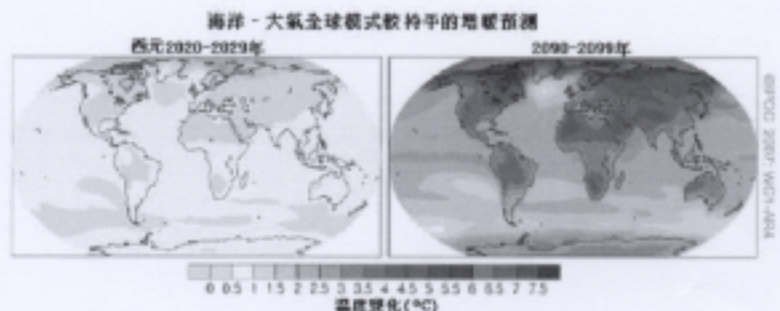
壹、前言

近年來，世界皆災難頻傳，譬如：南亞大地震及海嘯、美國卡崔娜颶風、以及多國遭受颶風侵襲等。全球環境變遷問題造成重大災害且嚴重危及人類生命財產，近來許多領域研究學者皆投入此一全球性問題進行解決對策之討論。為因應全球環境變遷所引起的人類安全議題，必須要有適當的國土空間規劃策略(馮正民，2007)。人類的營生過程對環境的影響遠超過其自然復元能力，因而為環境帶來前所未有的衝擊與問題，因此追求環保、經濟及社會發展並進的永續發展，衍然成為全球共同的施政目標。

自十八世紀工業革命以來，產業迅速發展、人口都市化、私人運具數量的增加且人民對生活品質的追求，進而大量耗損化石燃料，導致人為排放的溫室氣體呈大幅度增長，溫室效應日趨嚴重，其中又以二氧化碳為最主要因素。目前的二氧化碳濃度已是 65 萬年來之最高點且不斷攀升之趨勢，過去在西元 1800 年時，二氧化碳濃度約為 280ppm，直至西元 2000 年時即已攀升至 368ppm，增加幅度約為 31%，而聯合國跨政府氣候變遷小組(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)預測未來二氧化碳濃度仍會持續上升，甚至於二十一世紀末時，二氧化碳濃度將會上升至雙倍，而且經過電腦模擬六個不同增暖強度，顯示到二十一世紀末全球地表與洋表溫度平均將極有可能上升攝氏 1.8 至 4 度 (IPCC, 2007)。



圖一 歷年來二氧化碳濃度變化圖
資料來源：IPCC, 2007。



圖二 全球溫度變化預測圖
資料來源：IPCC, 2007。

根據 IPCC 表示，全球暖化的原因，有 90% 是因為人類活動而使得溫室氣體增加而產生，二氧化碳濃度的上升加速了溫室效應現象，導致生態系統失衡、生物多樣性驟減，對水資源、農作物、自然生態系統及人類健康等各層面造成日益明顯的負面衝擊。甚至學者預估，全球暖化將造成兩極冰冠與高山冰河消融，海岸水位上升，引發新的氣候型態與極端乾旱、降水等現象，並嚴重干擾糧食生產，

7 國立成功大學都市計劃學系助理教授

聯絡方式：台南市大學路 1 號 E-mail: changhs@mail.ncku.edu.tw, Tel: 06-27575ext54234, Fax: 06-2574943

8 國立成功大學都市計劃學系博士班研究生

對於全球氣候所帶來的負面影響多而且巨大。面臨此全球化的環境議題，已陸續有許多國際協議進行，包括 1992 年的氣候變化綱要公約(UNFCCC)、1997 年 12 月的京都議定書(Kyoto Protocol)，以及 2007 年 12 月的巴厘島路線圖(Bali Roadmap)，從這些國際公約與協議即可得知全球化的環境議題已在各國之間持續發酵，以及溫室氣體排放減量之急迫性，特別是針對二氧化碳的減量。

為了因應全球環境變遷所帶來的連帶影響，除遵循各國積極努力達成協議外，台灣的城市治理制度應如何強化應變措施，又應如何檢視城市與發展趨勢更是重要課題。

貳、生態城市與低碳城市之推動

個人認為現代城市發展與定位，多談論應以永續發展為主要目標，為在此發展過程中，都市環境與經濟發展早已產生衝突窘境，本文試著從永續發展、生態城市、低碳城市、碳交易以及碳稅制度等觀點進行說明。

一、生態城市

西元 1992 年聯合國在巴西里約召開聯合國環境與發展大會(UN Conference on Environmental and Development, UNCED)，會中提出國家層級跨世紀藍圖指引的「二十一世紀議程」(Agenda 21)後，「永續發展」(sustainable development)已逐漸成為全球各組織階層及專業領域，擬訂整體發展策略或管理策略所依循的最高指導原則。根據聯合國對於永續發展之定義，永續發展係「滿足當代的需要，同時不損及後代子孫滿足其本身需要的發展」，其內涵係以保護生態環境和天然資源的「永續環境」為基礎，經由有效的「永續經濟」為手段，塑造生命品質不斷提升的「永續社會」為目的。

都市規劃過程中經常一味認為只要將綠地公園面積增加即是一種生態且邁向永續發展的表現，惟民眾與部份決策者又經常將多目標開發或多元化使用套用在綠地空間，像是興建公園附設地下停車場，似乎是許多社區居民的選擇，地面上興建遊樂設施，地底下則方便停車；只是若從生態角度來看，停車場的地下化，讓原本已是水泥叢林的都市，更加無法涵養地下水，也間接干預了地底下生態循環與地面排水系統。因而都市綠地空間之環境效益的衡量，將會是導正都市規劃過程的一種參考依循。

公園的設置乃至整個城市的發展，如是真正以生態環境為優先考量，則都市規劃過程就必須遵守生物多樣性原則，順著水、空氣與有機物的循環規律，回歸自然法則的概念；因為我們僅有一個與自然共生共存的環境，如此才是真正能永續發展的生態城市。生態城市的規劃最重要的特點即是實現生態系統平衡，都市生態系統可區分為自然生態系統、社會生態系統及經濟生態系統；其中自然生態系統包括了地質地貌條件、土壤條件、氣候與大氣狀況、水文狀況、生物狀況等，以及人工環境，如生產或生活設施等，而經濟生態系統則包括各級產業部門，社會生態系統則是指人際關係、醫療保健、教育體系、公共安全等。

台灣亦須善盡地球村一份子的環保責任，對於溫室效應、水災風災嚴重、空氣品質降低等全球環境問題亦應充分遵守環境承載原則，以實現永續發展的願景。在台灣地區生態城市案例當中，又以「永續台北生態城」為最主要的案例，據台北市政府的說法，推動生態城市是以生態系統觀點指導土地資源合適利用，並落實集約城市規劃，該項發展計畫的具體工作內容則包括：提升綠地空間比例達 10%、推動生態教室、建置城市綠軸與綠網、復育水域與山系生態環境等等。綠地空間增加固然重要，但更需要將公園串連成綠色網絡，也就是形成類似生態走廊的效果。

近年都市空間大量開發使用的結果，導致許多生物的棲地破碎化形成孤島效應，在群體數目不斷縮小且重複交配之下，將會導致基因窄化的不良後果；據此，生態走廊正是將這些不連續的區域連結起來，讓特定生物得以遷移，保有生物多樣性，假若能在都會地區，藉由綠色通道將城市與郊區串連起來，不僅可以幫助動物，對於植物也是有利的。

個人認為應積極導正都市規劃過程對於都市綠地規劃與空間考量之思考過程，能以生態環境為思考主流，並在未來透過定期辦理都市計畫通盤檢討及都市設計審議制度之審查管控方式，逐步進行國內都市計畫地區之主要計畫、細部計畫檢討改善，並管制大規模基地新建開發案，調整增加地區保水、節能、節水、及生態多樣化、綠化、減廢之要求，以改善提升都市居住環境品質。

二、低碳城市

溫室氣體的大量排放增強溫室效應，造成「全球溫暖化」(Global Warming)現象，為減少溫室氣體的排放量，各國普遍認為需制定具有法律約束力的議定書以落實共識。因此在 1997 年的第三次氣候變化綱要公約締約國大會 (COP₃) 中，通過「京都議定書」來制定各國溫室氣體排放的減量目標。規範締約國家應以個別或共同方式，確保於 2008 年至 2012 年時，承諾將人為排放之二氧化碳 (CO₂)、甲烷 (CH₄)、氧化亞氮 (N₂O)、氫氟碳化物 (HFCs)、全氟碳化物 (PFCS)、六氟化硫 (SF₆) 等六種溫室氣體排放總量，控制在該國家以 1990 年的減少排放水準，平均再削減 5.2%，並採用差異性削減目標。此外，亦制定「聯合減量 (Joint Implementation; JI)」、「清潔發展機制 (Clean Development Mechanism; CDM)」及「排放權交易制度 (Emissions Trading; ET)」三種彈性機制。京都議定書已正式於 2005 年 2 月 16 日起生效，此效力使其成為實質環保規範，對於降低全球氣候變化危害的任務上，將邁入另一嶄新的階段。

2006 年初，英國與日本政府簽署一項名為「邁向低碳社會」的長期合作計畫，該計畫包含幾個面向：考量降低溫室氣體行動的必須性、分享低碳社會的圖像、尋求科技的創新、解決方案以及行為的改變等面向，來思考邁向低碳社會的路徑，以找出執行的瓶頸、困境與機會，並加強國際在低碳發展的各項合作。中國也將建設「節約型社會」作為國家發展的戰略目標，從社會生產、建設、流通、消費等各個領域，提升資源使用效率、調整產業結構、並擴大再生能源的投資，以期達成在 2020 年以前減少 20% 耗能的目標。總括而言，面對全球能源戰略的調整，台灣對於因應全球氣候變遷之衝擊的思考，不應被簡化為二氧化碳排放減量的爭議，也絕非只是考量溫室氣體減量對於經濟面向的影響，卻忽略了氣候變遷正對人類的生態環境、社會文化、以及政治制度所帶來根本性的變化，更不應忽略了京都議定書背後所代表的朝向低碳經濟與低碳社會轉型的積極意義(林子倫，2007)。我國在基於國際事務共盡心力、善盡地球一份子的角色下，積極針對國際二氧化碳減量相關趨勢與政策加以呼應。

2007 年 12 月於印尼巴厘島舉行的 COP13/MOP3 會議，各國代表談判達成「巴厘島路線圖(Bali Roadmap)」，確定展開下一階段協商以接替京都議定書；並使「全球總量管制，個別國家目標」、「彈性排放機制」等策略，進一步落實展開實際行動，由此可知溫室氣體排放減量對於本世紀人類生存發展之急迫性，而各國對於達成「低碳社會」也接連發表宣言及實行期程，歐盟並提出「2050 年，全球溫室氣體排放量需較 1990 年減少 50%」之期望等積極作為，遂使氣候變遷轉變成炙手可熱之議題。由此可知，「碳中和行動」，是將「低碳社會」之願景化為全民共同承擔，付諸實現的最好方式，也是目前關心氣候變遷的國際社會中最需優先提倡並力行的議題。

2008年4月22日是世界地球日，英國柴郡(Ashton Hayes)的一個村莊有望成為英國第一個碳平衡社區。為了實現這一目標，該村莊的家庭、學校甚至一些企業所有人都在附應實施一系列節能措施；而在台灣的經驗中，台北縣政府積極推動低碳城市，於2008年4月27日宣布北縣將世界地球日的前一個月，訂為「低碳城市啟動月」，首先推動新板特區成為全國第一個低碳示範區，並宣布多項減碳措施；台灣亦已在2002年通過的環境基本法中，明定每年的6月5日為環境日。

低碳經濟的發展趨勢，不僅是一項經濟願景，更是一項社會工程。IPCC在其最新的分析報告即指出，面對氣候變遷之衝擊，必須採行兩項主要的策略；第一項策略是減量(mitigation)，亦即積極減少人為溫室氣體的排放以穩定大氣二氧化碳的濃度。京都議定書要求工業化國家，在2012年以前強制減量，其背後之精神意義即在於此；另一項策略是調適(adaptation)，亦即當今社會必須體認氣候異變的現實，積極面對氣候變化對於社會經濟與生態環境系統所產生的影響，此一調適策略，不僅在抑低大氣變化對生命財產、農業的損失，最重要的關鍵在於經濟與社會的結構性轉型。

而現階段台灣正在努力推動碳稅及能源法，因應節能減碳的世界化趨勢，透過開徵能源稅確實反應溫室氣體排放的社會成本，同時主張透過稅捐義務變換達到減碳標準，促成環保節能、經濟發展與社會公義的三贏目標。

為反應溫室氣體排放的社會成本，需適時開徵能源稅，政府因此增加的收入可做為提高所得稅最低扣除額、取消汽車及水泥以外所有的貨物稅、娛樂稅、印花稅、及汽車燃料使用費，同時對低收入戶給予能源津貼、分擔企業對其員工的社會福利支出，提供新能源研發經費財源等。然而開徵能源稅，可能將引發企業反彈，惟能源使用率不高，企業才是最主要的受害者，尤其台灣因為外交孤立，台灣更應積極推動節能減碳，讓世界感受到台灣的存在，對國際社會有利的一面。未來將採取「循序漸進」的推動原則，優先開徵能源稅與溫室氣體稅。然而，在課徵稅賦的同時，很有可能直接轉嫁給一般民眾，究竟應如何在此過程中掌握公平且永續的平衡實為重要。

參、 環境容受與生態平衡

無論是生態城市或低碳城市之推動，皆是為了積極邁向永續發展，近年有相關研究與執行政策提出以環境容受力之觀點來做為生態平衡之空間規劃依據，甚至落實在相關政策上，像是城鄉風貌工作推動減量工程、軟硬兼施的手段。

一、 環境容受

環境的容受力的分析概念起源於生態學家欲了解生態系統所能維持生存的動物量；生態學家Odum(1971)以生態系統管理的觀念即認為容受力的定義為「生態環境所能支持生物品種的最大量」；之後容受力的討論持續不斷應用在各方面向，也不斷有類似之觀念與意涵被提出，因人類的活動型態與其他動物有所不同，容受力逐漸被用於探討人與環境間的關係(黃書禮，1998)。

整合容受力之觀念作為土地及都市規劃或管理的工具，用以探討人與環境的關係時其中所涉及的層面很廣，Godschalk(1977)將容受力分析內容歸納為四項：環境容受力(Environmental Carrying Capacity)、設施容受力(Institutional/Service Carrying Capacity)、經濟容受力(Economic Carrying Capacity)、知覺容受力(Perceptual/Behavioral Carrying Capacity)(黃書禮，2000)。然而，根據黃書禮教授(1987)歸納出一般在歸納容受力時，所採用之方法以及分析結果，可概分四類：1.土地使用適宜性分析；2.人口成長門檻；3.每人所需用地面積；以及4.生態系統模型。

近年來，基於永續發展與環境容受力之觀念，開始有學者提出「碳氧平衡」之觀念，而碳氧平衡中所談及的相關觀念包括：碳中和、碳循環、碳封存…等，此些概念皆強調環境中自我循環、自我修復的功能，因而本文認為應透過以碳氧平衡之觀點，對於都市土地使用空間進行適當配置，藉由綠地空間獨特的吸收環境中廢棄物及釋放氧氣等生態效益，以提升都市綠地空間對於二氧化碳減緩之效益，促進低碳城市的形成。

更進一步的希望可將碳氧平衡之觀點落實在都市土地使用之空間規劃的過程中，除了過去以綠建築、生態保存、生態建材…等方式之外，應加入碳氧平衡的觀念做為空間配置的基礎依據，將可提升都市規劃之生態效益，進一步促進永續發展、生態城市、低碳城市、樂活城市的實踐。

二、減法工程

政府在 1997 年開始推動「城鄉景觀風貌改造運動」，希望藉由營造獨特有風格的城鄉風貌、優雅有品味的生活環境、具效率且方便的公共設施，來改善醜陋的城鄉風貌，並找尋過去的空間魅力。然而城鄉風貌政策內涵之深度及廣度不斷開發與擴充，儼然成為地方與全球化接軌之重要觸媒之一，其推動必須與「永續發展」、「生態工法」、「歷史文化」、「地方活化」、「城市競爭力」等潮流相互結合。

然推動迄今，仍有不少地方值得反思，例如，民眾參與基礎薄弱，且肩負溝通橋樑的社區規劃師積極面未充份發揮；各級政府缺乏有效整合、誘導提案及受理審理機制；而有些地方政府及社區民眾，或許因找不到好團隊，或許因傳統的弱勢地位，導致「弱者恆弱、強者恆強」的城鄉風貌改造不均現象。要扭轉這種窘境，推動城鄉風貌改造便應落實居民的主體角色，並透過政府與第三部門合作，發展居民賦權體制；在作法上，應強調「軟硬兼施」的改造手法，著重環境診斷，強調「減法藝術」、「修繕整頓」及「永續經營」(李永展，2004)。

而究竟什麼是「減法藝術」，環境景觀學者張基義認為台灣過去不重視建築、文化、景觀等專業，且未與土地結合，缺乏資源保護的觀念，以致累積成現在的文化習慣。公共建設因未重視景觀工程，已破壞島嶼自然生態景觀。因此，地貌與地景改造意義，不是「花大錢作大建設」，而是從環境整頓觀點，提出創意與還原自然景觀構想。另一方面，台灣過往偏重實用機能與硬體工程，忽略了環境景觀的空間美學與軟體經營，導致整體環境景觀支離破碎庸俗不堪。因此，要改善已臻飽和混亂不堪的環境景觀，就應該重新建立減法的空間美學觀。注意「減法設計理念」，大自然景觀之美永遠大於人造美，非必要不輕易添加人工設施於其上。

如果說，海洋型國家之美麗是「減法的美學」，則大陸型國家的美麗是就「加法的美學」；台灣人民因承襲大陸文化傳統的加法美學，認為繁華豐富便是美。美學價值觀可說是一種文化，要轉變加法觀為減法觀說來不易，但仍是值得推廣與學習。特別是台灣地區現今各項發展已過於飽和，環境景觀雜亂且無特色。要重建台灣環境景觀之美，我們需學習「少即是美」的文化、藝術觀念，乾淨的美麗、千錘百煉的美麗、樸素的美麗、纖細的美麗，以減法、簡化為原則進行環境景觀的改造運動。

另外，推行已久的生態工程技術，「生態工法」基本上也是遵循自然法則，使自然與人類共存共榮，把屬於自然的地方還給自然，並能提供日常休閒遊憩空間、各類生物棲息環境、治山防洪、國土保安、水土保持、生態保育、環境綠美化、景觀維護、自然教育、國民健康及森林遊憩等多樣化功能需求。生態工法的美學提倡在治山防洪與生態保育間應有一最佳之平衡點，建立尊重自然、愛好自然，進而親近自然。因此，重新思考現今的整治措施與長遠規劃方向，且因應世界潮流之趨勢及國內整體環境因素，塑造並推行生態工法之人文美學。

自然即是美之「自然」並非指自然界之自然，生態工法應重視自然之自癒能力與人對無限自然之有限了解因此，生態工法美學應只應用於近自然與人工景觀，依此做最少的動作，並利用管理控制自然之人因干擾度。生態景觀親水之規劃應依上述各因子之綜合訂定規劃目標與分級來作景觀的規劃。

肆、 城市規劃與治理構想

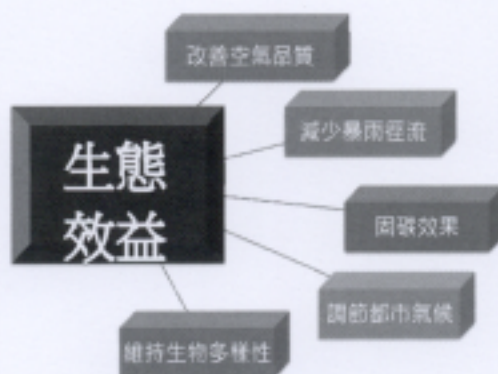
綜上所述，本文認為台灣當代城市定位應建立新思維架構，透過相關文獻也可支持本文之論述，如林俊成教授提出欲減緩二氧化碳濃度增加所產生的衝擊，可由二氧化碳減量(mitigation)及環境適應(adaptation)兩方面著手；故以下本文提出三項對於綠都市規劃與治理的幾個想法：

一、 強化綠空間之妥適規劃與綠色價值之衡量

當代應積極提倡減緩溫室效應，多數研究提出利用捕捉的方法以減少溫室氣體的排放量，為成本最低且可顯著減少總成本而達到減量的目的，在大多數的二氧化碳捕捉和封存(Carbon Capture and Sequestration, CCS)系統之下，二氧化碳捕捉為整體系統成本中占最大之部分。

二氧化碳封存是將大氣中移除之二氧化碳無限期的封存，目前已有一些方法在使用中，也有一些新方法上待確認，理論上封存簡單得像種樹一般(李涵茵，2007)。但其實歐洲的生態網絡及美國的綠廊之概念，早就出現於20世紀初期的城市們嘗試於都會區建置綠廊系統，以連接城市與地區或森林區；良好的綠地結構連結可促進物移動，具有傳遞優勢，對於生態網路穩定性有幫助，也是影響綠地網絡的主要因素(林向斌，串聯的方式將綠地系統化是奠定都市生態系基礎，讓物種、能量和物質在移動上可更加順暢，包括提升都市綠覆率、保留大綠地、開闢生態以綠網與綠結構，提升綠地生態品質。

同時，為積極推動綠空間營造，應可透過生態效益之量測，涵括改善空氣品質、減少暴雨逕流、固碳、調節都市氣候、維持生物多樣性等多面向之生態效益之量測，具體掌握綠都市推動效益。



規劃中，他自然資源種的網狀相當大之2003)。以統的重要暢，其功能連結走廊、

都市環境

二、 導正過去經常低估綠地環境價值以及土地轉用忽略外部環境成本

環境政策中汙染者付費原則即特別表達一種觀念，「環境」不再是可任人自由取用及在毀損時不受制裁的自由財，而是公有財產之一種(亦即公共財)，只有付出一定相對的代價始能加以使用，且更進一步要求如行為人毀損或破壞環境時，須負擔為排除此依毀損及破壞所應支付的費用；而環境權的觀念係來自於自然法之思想，就我國憲法體系而言，有關環境保護意識崛起而衍生的環境權，雖並未於憲法中明定之，但可由廣義的「生存權」來導出此一權利，其性質是一種新的「生態基本權利」；亦即，土地使用變更因可能造成環境破壞或汙染的結果，基於環境權的觀點，在土地使用變更時要求肇始者提供適當的回饋措施，以保障環境破壞或汙染之受害者的生存權，使汙染者承擔環境成本，對於社會公平面及憲法生存權保障意旨，具有正面意義(劉起孝，2004)。

針對土地使用變更之過程中，尤其是農業區轉作其他使用過程對環境所造成之影響成本最為重要，相是農地轉作住宅用地的案例中，桃園縣 731 號埤塘為縣府原訂第一個成立的「野生動物重要棲地環境」，因近日緊鄰其旁的農地，經工程開發單位申請變更為住宅用地，使得棲息在 731 號埤塘的台灣特有種兼保育類台北赤蛙面臨危機，另外，在英國政府(2007)資助一項研究計畫中，將探討農田與樹林如何發揮它的影響力，降低氣候變遷引發的洪水所帶來的風險。此研究方向著重在拓展洪水與海岸侵蝕方面政策的範圍。由此可見，土地使用變更過程中有許多潛在的環境成本將隨之產生，在變更過程中是否應將之納入審議或回饋原則之考量，皆須加以討論之。

針對農地原始使用及轉用後之不同土地利用方式，其對於環境所帶來的正面與負面效果分別為何，正面效果諸如調節微氣候、涵養水源、降低二氧化碳濃度等，而負面之效果諸如生物多樣性較低、噴灑農藥導致空氣品質降低...等。

以往農田水利建設，大多以生產面為主，注重生產性之功能，較少重視生態功能。水在生物多樣性之生態系統中，扮演著重要的角色，今後農田水利建設及管理，須兼顧生物多樣性保育功能，從維護生態環境及農村生活水準之觀點，提升農業水資源品質，並研究新的配套建設方法及營運措施，發揮農田水利在生產、生活、生態的積極功能。

國家重大建設毀壞環境生態，動植物棲地是屢見不鮮；像是桃園台地農村生態系統結構以水圳、埤塘、農田、防風林及河川為主要元素，因高速公路、高速鐵路的建設及特定區的開發，切割了桃園台地埤塘及生態紋理（郭瓊瑩，2003），造成農水路廊道的中斷，因此農地重劃之規劃，應確保農水路廊道系統之完整性，及活用既有的生態機能(施傳旺，2003)。

本文認為土地使用回饋方式應考量整體社會成本，並以健全區域整體發展之理念為出發點。此處所談論之社會成本即指變更後所造成之環境成本(外部性成本)，因此就開發衝擊之評估應針對正、負外部性之影響，予以衡平考量，方符合公平之真義，並可避免有礙效率之達成。

三、推廣碳與氧供需平衡觀念，建構永續環境的自給自足循環機制。

都市環境中，空氣的碳氧平衡是在不斷調整綠色植物之固碳及耗氧關係基礎上進行的；其平衡能力的大小對都市發展的可持續性有潛在影響；研究二氧化碳與氧的消耗與供應關係及分配特徵，有助於通過都市綠地系統規劃，為城市綠地系統規劃提供決策依據(王永安等，2002)。

然而，一個成熟的環境應是具有「自我回復」之能力，其亦為生態所講究的主要精神，本文認為可從「碳氧平衡」來看，主要是指從碳平衡及氧平衡兩方面來量化都市綠地之需求量，而碳平衡指碳釋放量與綠地固碳量，氧平衡是指耗氧量與綠地釋氧量，透過綠地空間的淨化能力，進而達到環境自我恢復的生態效益。

而透過相關文獻分析，可瞭解碳氧平衡量測模式是具有一定程度的可操作性的，近年來已有許多研究利用此方法去估算所需要之綠地面積，如管東生(1998)、王永安等(2002)、彭江穎(2002)、張穎等(2007)、Zang et al. (2007)、Uy et al (2008)等。未來相關綠都市環境規劃，可據此類研究成果為依據，強化與推動永續發展理念之生態平衡永續都市之規劃。

伍、 結語

綜上所述，本文認為城市空間規劃的價值觀應進行重整，如何在環境保護與經濟發展中取得平衡且可持續發展，實為城市治理與發展工作中最重要的課題。當代都市發展定位應積極建構前瞻性，避免短視近利而無法建置具有一定高度與遠見的發展策略。

本文認為在經濟發展的管理上，就各項開發衝擊之評估應針對正、負外部性之影響，予以衡平考量，方符合公平之真義，並可避免有礙效率之達成。然而，都市環境應該是一個成熟的環境的，應是具有「自我回復」之能力，其亦為生態所講究的主要精神，未來建議可朝「碳氧平衡」機制之建置進行努力。

因此，都市規劃尚可精進強化，朝向都市活動對二氧化碳排放之影響、都市綠地釋氧機能與空間規劃策略、碳氧平衡與永續土地利用之效益等方向進行推動，以做為城市治理之努力方向。

重要參考文獻

- IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change), 2007, IPCC Fourth Assessment Report, Switzerland: IPCC
- Lal, R., 2004, Soil carbon sequestration to mitigate climate change. *Geoderma*, 123: 1-22.
- Uy, P. D., Nakagoshi, N., 2008, Application of land suitability analysis and landscape ecology to urban greenspace planning in Hanoi, Vietnam., *Urban Forestry & Urban Greening*, 7:25-40.
- Zhang, L., Liu, Q., Hall, N. W., Fu Z., 2007, An environmental accounting framework applied to green space ecosystem planning for small towns in China as a case study, *Ecological Economics*, 60:533-542.
- 王永安、恭映壁，2002，計算城市綠化面積的碳氧平衡法，*生態經濟*，3，pp.62-63。
- 王根樹，2007，永續水質管理：全球氣候變遷與飲用水水質，第四屆全球變遷與永續發展研習營手冊。
- 李永展，2004，找回失落的空間，刊載於環境資訊中心 <http://e-info.org.tw/node/3043>。
- 李涵茵，2007，淺談碳捕捉及封存，*能源報導*，96年12月第14頁。
- 林子倫，2007，低碳社會：低碳目標不僅是經濟願景更是社會工程，刊載於環境資訊中心 <http://e-info.org.tw/node/18253>。
- 林向斌，2003，以景觀生態法分析都市綠地變遷之研究——以桃園市、八德市、龜山鄉為例，銘傳大學媒體空間設計研究所碩士論文。
- 林俊成，2007，台灣森林碳量估算及不確定性來源探討，「碳循環在台灣」研討會會議手冊。
- 施傳旺，2003，以覆蓋指標探討重劃農地生態功能之研究，國立中興大學水土保持學系碩士論文。
- 張穎、王群、李邊疆、王萬茂，2007，應用碳氧平衡法測算生態用地需求量實證研究，*中國土地科學*，21(6)，pp.23-28。
- 郭瓊瑩，2003，水與綠網路規劃理論與實務，詹氏書局。
- 彭江穎，2003，珠江三角洲植被對區域碳氧平衡的作用，*中山大學學報(自然科學版)*，42(5)，pp.106-108。
- 馮正民，2007，區域研究及地理學門熱門及前瞻學術研究議題調查規劃案，行政院國家科學委員會社會科學研究中心委託研究。
- 黃金山，2009，因應全球氣候變遷的國土規劃新思維，第十三屆國土論壇專題演講。
- 黃書禮，1987，應用生態規劃方法於土地使用計劃之研究，中興大學都市計畫研究所，國科會研究報告。
- 黃書禮，1998，容受力分析回顧與展望都市成長管理的生態經濟。
- 黃書禮，2000，生態土地使用規劃，詹氏書局。

管東生、陳玉娟、黃芬芳，1998，廣州城市綠地系統碳的貯存、分佈及其在碳氧平衡中的作用，中國環境科學，18(5)。

劉起孝，2004，我國土地使用變更回饋法制之研究，國立政治大學地政學系碩士論文。

因應縣(市)改制直轄市之台灣生態城市指標建構

許耿銘/國立台南大學行政管理學系助理教授

摘要

於 1992 年第一次召開的地球高峰會，在會中通過「二十一世紀議程 (Agenda 21)」，並提出「全球思考、在地行動」之概念。由於地方政府為推動永續發展與生態保護的第一線，以地方政府為核心概念的永續政策，就如雨後春筍般的形成，其中「生態城市」(Eco-City) 即為一例。生態城市已成為當代地方政府在因應全球永續發展與環境變遷時，制定城市發展策略的重要目標。然而，都會區生態城市的建構，應該如何評估成果？

行政院於今 (九十八) 年六月廿九日核定台北縣改制為「新北市」、台中縣與台中市合併為「台中市」、高雄縣與高雄市整合為「高雄市」、台南縣與台南市宜合併為「台南市」。然而，改制前的縣市，其生態、環境、產業、生活形態、土地利用等皆有所不同。預計於九十九年底正式改制的新興直轄市，應該依循哪些標準建構與評估一個理想的生態城市，將是刻不容緩的議題。

本研究擬由生態城市理論與都會區環境議題的分析，定義出符合台灣發展之生態城市意涵與目標。依循此定義並分析城市運作之特性，嘗試建構一套因應縣(市)(合併)改制直轄市後的生態城市評估指標。透過此套台灣生態城市指標系統，吾人得以評估縣(市)(合併)改制直轄市後生態城市之建構成果，進而發覺建構生態城市所必須關注的重點。

本研究經由文獻分析與兩回合的德菲法問卷，彙整出八大變數與三十五項指標。建議後續之研究工作，可以本研究所發展的指標體系為基礎，透過不同城市之檢證，以求取更廣泛的研究結果，始能獲得台灣縣(市)改制直轄市後之生態城市的全貌。

因應縣（市）改制直轄市之台灣生態城市指標建構*

許耿銘 **

壹、前言

於 1992 年第一次召開的地球高峰會，在會中通過「二十一世紀議程 (Agenda 21)」，並提出「全球思考、在地行動」之概念，呼籲各國共同追求永續發展。此後，由於地方政府為推動永續發展與生態保護的第一線，以地方政府為核心概念的永續政策，就如雨後春筍般的形成，其中「生態城市」(Eco-City) 即為一例。經由「生態城市」的建構，將更得以維持三生之間的共存關係。生態城市已成為當代地方政府在因應全球永續發展與環境變遷時，制定城市發展策略的重要目標。然而，都會區生態城市的建構，應該如何評估成果？

甚且，馬英九政府為實現其競選支票，積極推動「3 都 15 縣」政策。行政院於今（九十八）年六月廿九日核定台北縣改制為「新北市」、台中縣與台中市合併為「台中市」、高雄縣與高雄市整合為「高雄市」、台南縣與台南市宜合併為「台南市」。然而，改制前的縣市，其生態、環境、產業、生活形態、土地利用等皆有所不同。預計於九十九年底正式改制的新興直轄市，應該依循哪些標準建構與評估一個理想的生態城市，將是刻不容緩的議題。

本研究擬由生態城市理論與都會區環境議題的分析，定義出符合台灣發展之生態城市意涵與目標。依循此定義並分析城市運作之特性，嘗試建構一套因應縣（市）（合併）改制直轄市後的生態城市評估指標。透過此套台灣生態城市指標系統，吾人得以評估縣（市）（合併）改制直轄市後生態城市之建構成果，進而發覺建構生態城市所必須關注的重點。

貳、文獻檢閱

依據前述之研究背景與動機，希冀從地方永續的觀點，了解生態城市運作的情形，因此本研究著手廣泛整理與「生態城市」、「指標建構」、「縣（市）（合併）改制直轄市」等文獻，並分析各學者對相關議題之論述，作為後續研究之基礎。以下，茲就上述之不同議題，分別檢視與說明國內外之相關文獻。

一、生態城市

城市在全球體系中的生產、生活與生態的角色，使其成為環境治理中全球化與在地化間關鍵的網絡節點；而城市可透過與其他城市的合作，連結成新的治理網絡，經由城市經驗的交流，共同研擬因應環境變遷的策略與行動方案。

* 本研究是由國立暨南國際大學「府際關係與地方治理學術特色研究計畫」經費補助，謹此致謝。

** 作者為台南大學行政管理學系助理教授，E-mail：kmhsu@mail.nutn.edu.tw。

前述「二十一世紀議程」所關切的重點之一，是對於人類居住條件的管理。無論是位處鄉村、城鎮或都市，人類的生活品質大部分是取決於居住條件的環境、社會和經濟因素。然而，有越來越多的人往城市區域移動，致使城市快速擴充，超過其環境承載能力（carrying capacity），進而造成城市機制崩潰，對環境保護、經濟發展和社會福利將造成極大的衝擊。

由於城市人口及經濟活動持續成長，對其所處環境增加的負荷也將更形嚴重。在此同時，社會經濟情況將邁向穩定成熟，原有之生產製造、生活消費等活動所造成之環境負荷，如任其自然擴大，而無法改善其對待環境的方式，則以往的污染問題，也將繼續存在，更將形成國土內相當棘手的地方性環境問題，甚至可能延伸為具有區域性、跨國界、跨世代的永續發展障礙。

以台灣為例，民國八十七年底的人口數為 21,870,876 人，民國九十六年底的人口數為 22,866,867 人，十年內增加約一百萬人，其中主要都市中的人口數合計為 18,067,420 人，亦即約有八成以上人口居住在都會地區，人口密度為每平方公里 2,957 人（行政院經濟建設委員會，2008）。人口集中於城市地區，城市生活所需的公共服務水準需同步提升，但城市所遭遇的問題也相形嚴重。

針對城市所正面臨或即將面臨的問題，OECD 於 1990 年出版「1990 年代城市的環境政策（Environmental Policies for Cities in the 1990's）」（OECD, 1990），許多城市也開始注重所處生活中的環境品質，促使城市邁向永續發展。這些方案包括生態城市（Eco-City）、綠色城市（Green City）、資源豐富城市（Resource-full City）、環境城市（Environmental City）等（Nijkamp and Perrels, 1994）。其中對於生態城市的倡議，近年來已深獲許多城市所採納，以下將針對相關之重要內涵，分項說明之。

（一）緣起

有鑑於現代生態學和城市生態學的迅速進展，生態城市的概念和理論研究進展隨之高漲。在相關研究過程中，大多是將人類居住地的生態環境研究列為重點項目之一，並以人類生態學的理論和觀點來研究城市環境，並認為城市是一個以人類活動為中心的開放性生態系統，以下將擇要敘述。

現代建築國際會議（CIAM, the International Congresses of Modern Architecture）於分析歐洲 33 個城市後，1933 年在雅典舉辦的第四次年會後發表《城市規劃綱要》（即雅典憲章），指出城市功能的四項主要因素，包括：居住、工作、文化遊憩和交通等活動功能的正常進行，並進一步確認城市生態環境是一種有機綜合體的思維模式。藉此提醒建築師在規劃設計和建設過程中，要格外重視陽光、空氣、綠化和新材料的應用，同時要考慮城市的功能分區和交通的組織，以適應工業發展的需要。

1945 年芝加哥人類生態學派以城市為研究對象，研究城市的集聚、分散、分隔及演化過程，以及城市的競爭、共生現象、空間分布、社會結構和調控機制，並將城市視為一個有機、複雜的人類社會關係，認為它是人與自然、人與人相互作用的產物，進而倡導創建「城市生態學」。由於當時生態系統的概念尚未建立起來，因此其發展過程，主要分為三個支派：其一，將自然生態學基本原理應用於人類社區的研究；其二，著重社會、經濟、人口特徵的「自然區」分布研究；其三，關注於社會、心理現象的空間分布特徵及其生態關係的研究。

Park 於 1952 年出版《城市和人類生態學》（Human Communities: the City and Human Ecology）一書，把城市視為一個類似植物群落的有機體，將生物群落的觀點用來研究城市環境，進一步建構出城市與人類生態學研究的思想體系（Park, 1952）。

美國生態規劃學家麥克哈格 (Ian L. McHarg) 在《設計結合自然》(Design with Nature) (1969) 中運用生態學原理，研究大自然的特徵。其充分結合自然以進行設計，並創造科學的生態設計方法。麥克哈格認為工業化和城市化早已改變人類的生存環境，但人類卻遲至最近才開始對於自然環境系統作出努力，以探求組成一個平衡的和自我更新的環境。

1968 年，來自世界各國、不同學科專業領域的學者於羅馬聚會，成立一個非正式的國際協會—羅馬俱樂部 (The Club of Rome)。羅馬俱樂部於 1972 年公布成立後的第一份研究報告《增長的極限》(The Limits to growth) (Meadows et al., 1972)。報告認為由於世界人口增長、糧食生產、工業發展、資源消耗和環境污染這五項基本因素的運行方式，將會使得地球在下世紀達到極限，並強調城市生態環境遭受破壞的情況，應受到更為廣泛的關注。

聯合國教科文組織 (The United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, UNESCO) 於 1971 年設立「人與生物圈 (Man and Biosphere, MAB)」計劃，其於 1972 年開始實施一項著重對人和環境關係進行生態學研究的綜合研究計畫。此計畫於 1973 年在西德召開專家會議，與會專家從整體性的觀點，提出多元觀點研究城市的系統。而 1975 年一項關於「人類居住地生態研究」的專題，隨即成為該計劃的重點研究內容，並出版《城市生態學》(Urban Ecology) 雜誌 (UNESCO's Man and the Biosphere Programme, 1975)。

1973 年日本的中野尊正與沼田真著 (1973) 所編著的《城市生態學》一書，系統地闡述城市化對自然環境的影響以及城市綠化、城市環境污染及防治等。1977 年 B. J. L. Berry 發表的《當代城市生態學》，系統闡述城市生態學的起源、發展與理論基礎，並應用多變量統計分析方法，研究城市化過程中的城市人口空間結構、動態變化及其形成機制，奠定城市因子生態學的研究基礎。

1978 年西蒙茲 (J. O. Simonds) 從當時流行的建築學、城市規劃、政治活動、土木工程和自然科學等文獻中獲取知識，並根據自己豐富的實務經驗總結而成《大地景觀：環境規劃指南》(Earthscape: a Manual of Environmental Planning) 一書。此書主要介紹環境影響因素的研究和先進的規劃技術，內容涉及組群規劃、生態決定因素分析、各種方式的交通運輸設計、社區規劃、城市更新、城市與區域規劃的結構、露天礦區、垃圾場和土地改造方法、水和空氣的保護，以及動態的保護方針等，並附有大量實例分析和圖解。再者，西蒙茲補充說明 McHarg 的生態規劃方法，而對城市規劃、景觀設計和建築學產生重大影響。

美國生態學家 Richard Register，在其所出版之《生態城市：柏克萊》(Ecocity Berkeley: Building Cities for a Healthy Future) 中 (1987)，論述生態城市的概念、標準、區域背景和空間形態，如何建設新的生態城市，並說明將現有的城鎮轉化為生態城市的方法、步驟等重要內容。在書中，Register 以美國城市柏克萊為例，具體地說明在規劃、建築、交通、能源、政策、經濟和市民行為等方面，應該如何進行生態城市的規劃和建設。

繼之，Richard Register 於 1990 年召集第一屆國際生態城市會議，與會的多國代表介紹生態城市建設的理論和實踐，包括柏克萊生態城計劃、舊金山綠色城計劃、丹麥生態村計劃等，內容涵蓋城市、社會、經濟和自然系統等各個方面，並草擬今後生態城市建設的十項計劃。第二屆國際生態城市會議，於 1992 在澳洲南部首都的阿德萊德 (Adelaide) 舉辦，總計共有 21 國、超過 400 個組織與會，會中主要介紹阿德萊德的城市發展與生態規劃相關原則。1996 於西非塞內加爾召開第三屆國際生態城市會議，主要的會議目的在於驗收生態村落 (Eco-village) 的發展成果，並討論土地使用的生態規劃方法、科技研發、綠色建築、農耕技術的改良等議題。2000 年第四屆國際生態城市會議，在巴西的庫里奇巴 (Curitiba) 舉辦，會議是以新生態城市案例介紹為主題。中國深圳則於 2002 年，作為第五屆

國際生態城市會議的舉辦城市，會中主要著重於介紹深圳的生態城市發展經驗與中國生態復興運動的成果。而第六屆及第七屆國際生態城市會議，分別在印度邦加羅爾（Bangalore, India）與美國舊金山（San Francisco, California）召開。

由此可知，自二十世紀開始，即有許多研究者關心「生態城市」的議題，希望透過「生態城市」的建構，使得人類與所處的城市環境間，能保持良好的互動關係。然而，各家對於「生態城市」容有不同的詮釋，以下將就較為重要之論述，分別予以介紹和說明。

（二）定義

不同學者對於生態城市的見解，可能稍有不同。例如，蘇聯城市生態學家 Yanitsky（1984；轉引自王如松，1991：14）認為生態城市是一種理想城市的模式，在這種模式中，技術和自然充分融合，人的創造力和生產力能夠予以充分地發揮，而居民的身心健康和環境品質，可以獲得最大限度的保護。在此城市當中，物質、能量、資訊等，皆可以被高度有效地運用。因此生態城市是按照生態學原理所建立起來，社會、經濟、環境協調發展，且生態良性循環的人類居住地區。

王如松（1991：15）主張生態城市的內涵，可概略區分為三個層次：第一層為自然地理層，是城市中人類活動的範圍，亦即城市生態的趨勢、開拓、競爭與平衡的發生過程，必須地盡其能，物盡其用；第二層是社會功能層，重在調整城市的組織結構與功能，改善系統之間的衝突，增強城市的共生能力；第三層則為文化意識層，目的在於增強人的生態意識，將外在控制轉化為內在調節。因此，其認為生態城市並不是一個遙不可及的理想境界，而是一個持續發展的過程，一場破舊立新的生態革命。故而，生態城市並不直接涉及城市自然與經濟系統的改造與建設，而是涉及人類的觀念、意識、倫理與生活方式。

M. Roseland（1997）對於生態城市的意涵，強調應整合城市發展結構的永續化、健康的社區發展、生態科技創新、社會公平原則、本土世界觀、綠色城鄉推廣與生物區域維護。在考量環境承載能力與維持生態及文化的多樣性條件下，追求健康舒適的社區生活，並盡可能滿足人類的基本需求。

綜合前述各家之說法，本研究認為生態城市是指在一個城市之中，藉由生態環境、生態產業和生態文化的建設，使得社會系統、經濟系統和環境系統得以協調發展，並希望在城市系統的承載能力範圍內，將生態方法和原則應用於城市規劃和管理，以成為人類與城市互動良好，且符合生態體系的健康城市。

上述這些基本定義與內涵，正是本研究建構指標系統的重要準則，本研究於後續草擬指標時，將據以參考之。

二、指標建構

都會治理的終極目標，即是形成適於都市發展趨勢的公共管理機制，突破原始行政區劃疆界的限制性，希望協調都會治理中各行為者間的衝突與問題，進而擬定符合各行為者的公共政策。因此 Prakash and Hart（1999：2）指出檢視集體治理如何演進、在何種範疇內造成改變、影響個體行為的程度為何，都是很重要的課題。要衡量這些改變與衝擊，必須有一套具有科學性且能操作化的指標機制予以評估，方能清楚地說明。甚且須將所建構的指標，有系統與邏輯地組成一套指標體系。從指標體系所獲致的整體訊息，將會大於個別指標所能提供訊息的總和，如此才能夠完整判讀測量的資訊，亦

方可瞭解社會的整體現象。

由於社會是一複雜的多層面現象組合而成，這些現象看似彼此抽離卻又有某種程度的關連。透過一個指標體系，吾人得以從中獲知相關訊息，並透過這些訊息的組合，全面地瞭解該受測標的之真正內涵與變動程度。甚且指標可以提供關於受測標的之表徵或重要事件的摘要資訊、度量受測標的之一般狀態，並協助評估與瞭解受測標的品質之事實真相，因此具有量化（quantify）與簡化（simplify）兩大功能（蔡琬瑛，2003）。

指標可以對受測標的之複雜成分加以測量，瞭解這些成分如何結合與運作，並將複雜的數據，簡化為可用的形式，亦能協助研究者處理難以掌握的比較形式。甚且為了瞭解受測標的之變遷，不但須建構指標，更須將所建構的指標有系統的結合成一指標體系，如此才能真正提供有效的測量資訊（鄧弼文，2001）。

其次，指標體系的建立，是經由反覆過程來描述受測標的與建立一些相應的指標。初始利用已確立的研究主題，指導初步指標的建立，分析指標與其他變數間的關係，再進一步指出原先研究主題上的弱點和限制，重新設定受測標的之概念，據以修正初步指標或另外重新建構指標，以能更精確地呈現所欲研究之主題（詹德松，1997）。

本文的研究目的之一，即是要建構出因應縣（市）改制直轄市之台灣生態城市的指標系統。而此指標系統建構之際，必當使其具有測量上的穩定性，並能正確反映實存的現象。然而，由於目前尚無衡量縣（市）改制直轄市之後的台灣生態城市相關指標系統，故以下將檢視現有之生態城市或永續都市等指標，瞭解該指標系統所涵蓋之指標項目與範疇，並據以作為後續建構指標的重要基礎。

- I. 美國西雅圖市的永續性指標（Sustainable Seattle, 1993）：「永續西雅圖」（Sustainable Seattle）涵蓋環境、人口與資源、經濟、文化與社會等四個範疇，共計 40 項指標。
- II. 黃書禮（1996）建議之台北市都市永續發展指標系統表：根據生態經濟系統架構研擬台北市永續發展指標系統，包括 80 項指標。
- III. 美國威斯康新（Wisconsin）州的歐克萊爾郡之指標系統（Eau Claire County Indicators）（Fisher & Liebl, 1996）：分為三大指標範疇，包括經濟與個人、農業及自然資源、環境。
- IV. 聯合國都市指標系統之七大分類（UNCHS, 1997）：除背景資料之外，尚有社經發展、公共設施、交通運輸、環境管理、地方政府與住宅等類別，並根據此七大分類，再細分為 49 個指標項目。
- V. 美國肯特（Kent）的城市指標系統（Green City Blue Lake Institute, 1999）：肯特是克里夫蘭境內，一個面積雖然小，但對周圍發展而言相當重要的地區，其從經濟、環境、規劃與資源、社會與文化等四個領域規劃指標系統。
- VI. 李永展建議之台北市都市指標（李永展，2000）：運用聯合國都市指標系統之七大分類，將指標系統區分為背景資料、社經發展、公共設施、交通運輸、環境管理、地方政府與住宅等類別。
- VII. 「布里斯托生活品質發展指標」（Bristol City Council, 2003）：指標共分為環境、生態、社會三大面向。
- VIII. 紐西蘭懷塔科瑞市（Waitakere city）（Waitakere City Council, 2003）：以城市與鄉間村落、交通與運輸、有力社區、創意經濟、綠色網路、零廢棄物、活躍的民主等，作為主要的指標類別。

- IX. 「台灣永續發展指標系統」之「都市台灣」永續發展指標(劉錦添等, 2003): 以生產、生活、生態、生命等四生觀念為核心, 經修正後共有 7 項指標。
- X. 台北市政府環境保護局之「台北市生態城市環境指標」(台北市政府環境保護局, 2003): 分別以環境品質分項目標、環境污染改善(削減)分項目標、環境管理分項目標, 作為此指標系統之努力方向。
- XI. 台南市永續發展指標(台南市政府, 2005): 結合台南市歷史文化資源, 界定城市發展特色構想, 確定生態城市發展架構與規劃設計原則, 研擬出十項指標。

上述國內外不同之指標系統, 將作為本研究後續初擬因應縣(市)改制直轄市後生態城市指標之參考與依據。

三、縣(市)(合併)改制直轄市

在行政院於九十七年十一月二十日所召開的第3119次院會中, 通過《地方制度法》修正草案, 若經立法院同意, 則可讓縣(市)單獨改制或與其他直轄市、縣(市)(合併)改制直轄市等地方自治事項, 具有明確的法源依據, 並可促進國土合理規畫及區域均衡發展(行政院, 2008)。立法院於九十八年四月三日三讀通過《地方制度法》修正案, 縣市升格改制取得法源, 台灣的行政區劃將出現重大變革。其中修正案第7-1條規定:

內政部基於全國國土合理規劃及區域均衡發展之需要, 擬將縣(市)改制或與其他直轄市、縣(市)合併改制為直轄市者, 應擬訂改制計畫, 徵詢相關直轄市政府、縣(市)政府意見後, 報請行政院核定之。

縣(市)擬改制為直轄市者, 縣(市)政府得擬訂改制計畫, 經縣(市)議會同意後, 由內政部報請行政院核定之。

縣(市)擬與其他直轄市、縣(市)合併改制為直轄市者, 相關直轄市政府、縣(市)政府得共同擬訂改制計畫, 經各該直轄市議會、縣(市)議會同意後, 由內政部報請行政院核定之。

行政院收到內政部陳報改制計畫, 應於六個月內決定之。

內政部應於收到行政院核定公文之次日起三十日內, 將改制計畫發布, 並公告改制日期。

根據這項修正案, 台北縣、桃園縣、台中縣市、彰化縣、雲林縣和嘉義縣、台南縣市、高雄縣市等 7 個縣市向內政部提出改制計畫, 並由內政部於九十八年六月廿三日邀集專家學者召開「縣市改制計畫審查會議」, 同意台北縣、台中縣市、高雄縣市進行升格, 桃園縣、彰化縣及雲嘉合併升格改制案, 則遭到審查委員的否定, 至於台南縣市的合併升格改制案, 由於審查委員正反意見相當, 最後決定呈報給行政院再做核裁。

行政院於六月廿九日核定台北縣改制為「新北市」, 與台北市形成雙核心都會區, 並朝向「北北基宜」區域發展努力; 台中縣與台中市應合併為「台中市」, 作為未來帶動「中彰投」區域發展的關鍵城市; 高雄縣與高雄市也應該整合為「高雄市」, 並肩負起帶動屏東縣發展的任務; 台南縣與台南市亦宜合併為「台南市」, 承繼過去數百年台灣歷史文化發展重鎮的角色, 同時帶動「雲嘉南」地區

的整體發展（行政院，2009）。

目前由於縣市分治，諸如都市發展之銜接、空氣品質、垃圾及污水排放、土地開發、交通運輸、衛生醫療、環境保護、教育文化、安全防災、都會永續發展等工作，常需協調鄰近縣市始能推展。由於都會區的公共事務，已無法僅由單一行政區就得以解決，也正因為公共事務性質演變成為多面向、跨部門、跨區域的事務，相鄰各縣市之間的協力合作，將是必要的。因此地方政府之形態，已由地方治理走向全局治理（holistic governance）（紀俊臣，2009：28）。如今，藉由縣（市）（合併）升格直轄市，任務相近機關將予以整合，由單一機關主政，可收整體施政之效，業務推展亦能有所互補。

台灣預計於民國九十九年底將四大縣市正式（合併）改制直轄市，即為前述縣市政府協力關係的體現。但是改制前各縣市及其所屬鄉鎮市的發展程度本來就有所差距，因此改制後的新興直轄市，行政區域在人口分佈、產業結構、生活形態、土地利用、地理環境等複雜因素下，該依循哪些標準，如何重新思考與建構一個新的「生態城市」，將是刻不容緩的問題。

因此，本研究即以縣（市）（合併）改制直轄市為思考核心，參酌現有之生態城市或永續都市等指標，初步擬訂縣（市）（合併）改制直轄市後，對於「生態城市」指標系統之各項指標項目及其內涵（請參見表1）。

表1 本研究初擬「縣（市）改制直轄市後生態城市指標系統」

變數	指標	指標內容
環境與能源政策	再生能源使用率	以太陽能、風力、水力、地熱等再生能源，來減緩整體城市對於非再生能源的消耗，並期可達永續之利用。
	能源節約量	台灣缺乏自產能源，減少能源使用或提高能源使用效率，將有助於減少環境汙染。藉由政府倡導節能減碳計畫，希冀以城市為單位，逐年降低能源的使用。
	二氧化碳排放量	減少城市因能源使用、工業發展、交通運輸之二氧化碳排放量，亦能協助減緩全球暖化。
	PSI平均值	PSI值為現行之空氣品質指標，若空氣污染物濃度升高，則PSI值也會升高。
	噪音污染程度	環境噪音符合環境音量標準之程度，將可作為一個城市是否適合居住的重要考量。
自然資源保護	生物多樣性	此處之生物多樣性，乃係指城市內之生態綠網、小生物棲地、植物多樣性等。
	天然海岸比例	台灣四面環海，以即將升格成為直轄市的都會區，皆擁有海岸地形。由於台灣人口與開發壓力，對海岸地區的利用愈加迫切。天然海岸比例的減少，常顯示人類對於海岸土地的不當利用。
	農地休耕期	給予土地更多充沛時間來恢復土壤的品質，避免因經年累月的生產，造成過度負荷而疲乏。

	外來種生物衝擊	外來種生物的入侵，可能伴隨交通運輸或依附在合法引進之動植物上，而對台灣原有物種造成威脅，進而破壞城市生態。
水資源	自來水普及率	落實城市中的自來水普及率，不但可控管市民的飲水安全，又可減少因抽取地下水而造成的地層下陷風險。
	受輕度以下污染河川比率	人為活動會造成河川污染負荷加重，污染長度增加。本指標是依據行政院環境保護署河川污染分類指標 RPI 作為河川污染程度之判斷標準，並加強嚴重污染河川之整治。
	節水率	水資源為民生之必須，更是人類發展的基礎。節水率可由城市整體自來水的用水效率，與經回收利用雨水、中水而減少自來水的使用量加以估算。
	污水下水道用戶接管率	普及城市污水下水道接管設備，以期改善城市居住環境衛生，並降低水域污染。
	水庫蓄水量	水庫水位在下限與嚴重下限之間時，會降低提供給家用及公共給水的標準，進而影響城市居民之飲水質量。因此本指標所指之水庫蓄水量，乃係每年達到水庫中限水位標準以上之平均天數。
廢棄物管理	廢棄物回收率	廢棄物可區分成一般廢棄和事業廢棄物兩大類，透過家戶及事業單位確實回收，以朝向「零廢棄」、「源頭減量」努力。若最終處置階段的廢棄物中所含資源性廢棄物比率降低，資源回收比例相對會提高。
	每人每日垃圾產量	城市居民若能減少每人每日垃圾產量，則顯示居民願意用心於垃圾減量與資源回收。
	再生產品之消費量	鼓勵民眾、企業和機關團體使用再生產品，具體化的行動也會給予資源回收業正面支持。
	焚化廠之附加價值	將焚化廠所產生之電能、熱能等，回饋附近鄰里居民，不僅可降低人民排斥，更能增加廢棄物回收的效益。
	有機肥料運用	利用新技術處理廢棄物並轉換成天然能源，製成農業所需之肥料來源。
產業	無煙囪工業比率	服務業占城市整體產業的比率，比率越高則對於環境的負擔較小。
	綠色產業企業數	通過 ISO-14000 系列驗證的企業數。
交通規劃	大眾運輸工具之乘客人數	大眾搭乘運輸工具主要係指捷運、火車、公車、客運、接駁巴士，若能促進民眾搭乘意願，則對城市改善空氣品質與節約能源有所助益。

	大眾運輸工具路線與行駛班次	大眾運輸工具各路線每日行駛班次之多寡，將會影響城市的核心區域與其他區域之連結程度。
	自行車道占城市道路之比例	若能在城市內規劃良好的自行車道空間，更能提高潛在單車族短程行車意願。
	行人徒步區占城市人行道之比例	設置行人徒步區，限制汽機車的進入，不但能減少交通意外的發生，更能在城市中營造一個悠閒的空間。
建築物與公共設施	綠建築比率	城市中的住宅、機關、學校、工業場所及公共建設，若以綠建築的要求興建，可降低熱島效應。
	舊有建築物以綠建築技術整建比率	透過政府的輔助，以綠建築技術整建既有舊建築物與社區，將有效增加舊有建築物與城市之間的連結性
	城市居民平均每人享有綠地面積	綠地是指公園綠地、濕地、行道樹等，除可提供民眾綠地空間與多元休憩環境，更可降低二氧化碳濃度。
	無障礙設施普及率	強調對社會弱勢族群提供更人性化的無障礙設施，可以顯現城市對於居民的友善程度。
文化資產	古蹟修復與保存預算比率	以傳承的概念進行歷史文物古蹟的修復、保存與推廣，使古蹟得以成為城市人文生態的一環。
	公共藝術預算比率	政府、企業及民間團體每年投資公共藝術的預算總額，將會影響城市中公共藝術的氛圍。
	文化創意產業從業人員數	以當地文化歷史特色為風貌，鼓勵更多城市居民投入文化創意產業的發展。
	舉辦表演藝術活動次數	舉辦各種藝文活動，以提高城市居民文化藝術素養，並吸引更多遊客觀光。

資料來源：作者整理

然而，由於此一初擬的指標系統，主要係筆者參酌前述各種與生態城市相關之指標系統後所建構，指標系統所具有的科學性尚嫌不足。因此本研究希冀透過德菲法的過程，徵詢專家學者的意見，判斷此指標系統的妥適性，並藉以調整此初擬指標系統需增修之處，增加此套指標系統之完整性與可信度。

參、彙整指標要素

本研究主要目的之一，即在於建構「因應縣（市）改制直轄市之台灣生態城市」的指標系統。因此在完成文獻探討之後，為確保本研究前述所初擬之指標系統有其理論及實務上的客觀性，因此希冀透過德菲法，由各專家學者依其本身的專業素養，針對本研究所初擬的指標系統給予寶貴意見，並據以修改與調整，以防止此指標系統存在太多研究者本身的主觀意見。

在選取專家學者小組的人數方面，Murry & Hammons (1995) 認為德菲法研究最適當的人數應該多於 10 人，但大於 30 人時，則容易因人數過多導致工作量繁雜，致使難以獲得有效的結論。因此，本研究依據 Murry & Hammons 主張對於選取專家學者小組人數的標準，決定選取國內相關領域，涵蓋學術機構與政府機關，共計十位專家學者。挑選之原則包括：(1) 曾發表與都市規劃、環境政策或永續議題相關著作者；(2) 工作執掌與都市規劃、環境政策或永續議題相關者。本研究最後所選定的專家學者名單，如表 2 所示：

表 2 德菲法專家學者名單

	學術界	實務界
中央	蕭新煌 教授 中央研究院社會學研究所	莊宏司 參議 行政院院本部第三組
台北	林子倫 助理教授 台灣大學政治學系	張治安 工程員 台北縣政府都市發展局綜合規劃科
台中	陳秋政 助理教授 東海大學行政管理暨政策學系	鄭慶賢 科長 台中市政府都市發展處企劃發展科
台南	楊永年 教授 成功大學政治學系	林惠真 科長 台南市政府 都市規劃科
高雄	葉欣誠 教授 高雄師範大學環境教育研究所	翁浩建 正工程司 高雄市政府都市發展局

資料來源：作者整理

本研究為瞭解專家學者評斷各指標項目的適當程度，故選用李克特五點尺度量表法 (Likert Scale) 的問卷型態，由受訪之專家學者依照其認為該項指標用以衡量「因應縣（市）改制直轄市之台灣生態城市指標建構」的妥適性，做為反應與蒐集個別專家學者意見的工具。根據研究設計，將以專家學者勾選的項目作為編碼 (coding) 分數之依據：「非常適當」為 5 分，「適當」為 4 分，「普通」為 3 分，「不適當」為 2 分，「非常不適當」為 1 分。分數愈高表示其認為愈適當，分數愈低表示其認為愈不適當。本研究在回收第一回合問卷後，亦彙整各專家學者所提出其他與本研究主題與目的相符之修正與補充意見。

以下將分就第一回合問卷之過程、指標挑選標準、問卷結果分析以及專家學者所提供之增修意見等三項予以說明。

一、第一回合問卷之過程說明

根據研究目的和文獻探討，將理論架構與各種相關指標所初步擬定的指標系統，轉化為德菲法的第一回合專家學者諮詢問卷。第一回合問卷內容的主要目的，在於由各專家學者客觀地檢視初擬之各項指標，並針對這些指標項目提出增修的意見。其次，於每個指標項目中，皆設計一開放性問題，藉此探求專家學者對於該變數是否有應注意而未涵括其中的指標項目。再者，為協助專家學者們了解各項指標之實際內涵，另附有針對各項指標的概念性說明（請參見表3），以方便其填答。

本研究在寄出第一回合問卷之前，已先與各專家學者電話聯繫，經其同意後，復於九十八年八月十八日開始陸續寄出問卷，至九月十五日止，十份問卷全數回收完畢。第一回合問卷回收後，隨即根據十位專家學者之問卷結果彙整與分析。根據第一回合問卷填答的結果，各位專家學者對於各項初擬指標項目適當性之意見，如表3所示：

表3 第一回合問卷結果分析

變數	指標	選項填答次數分配 (單位：%)					平均數	適當程度百分比 (單位：%)
		非常適當 (5)	適當 (4)	普通 (3)	不適當 (2)	非常不適當 (1)		
環境與能源政策	再生能源使用率	50.0	40.0	10.0			4.4	90.0
	能源節約量	30.0	30.0	20.0	10.0	10.0	3.6	60.0
	二氧化碳排放量	40.0	50.0			10.0	4.1	90.0
	PSI 平均值	40.0	40.0	10.0	10.0		4.1	80.0
	噪音污染程度	20.0	40.0	30.0	10.0		3.7	60.0
自然資源保護	生物多樣性	50.0	20.0	30.0			4.2	70.0
	天然海岸比例	20.0	20.0	30.0	20.0	10.0	3.2	40.0
	農地休耕期	10.0	30.0	20.0	30.0	10.0	3.0	40.0
	外來種生物衝擊	10.0	80.0	10.0			4.0	90.0
水資源	自來水普及率	30.0	60.0		10.0		4.1	90.0
	受輕度以下污染河川比例	50.0	50.0				4.5	100.0
	節水率	20.0	70.0	10.0			4.1	90.0
	污水下水道用戶接管率	40.0	60.0				4.4	100.0
	水庫蓄水量		60.0	20.0	20.0		3.4	60.0
廢棄物管	廢棄物回收率	60.0	40.0				4.6	100.0
	每人每日垃圾產量	60.0	40.0				4.6	100.0

理	再生產品之消費量	30.0	40.0	20.0		10.0	3.8	70.0
	焚化廠之附加價值		40.0	60.0			3.4	40.0
	有機肥料運用	20.0	50.0	20.0	10.0		3.8	70.0
產業	無煙鹵工業比例	10.0	50.0	30.0	10.0		3.6	60.0
	綠色產業企業數	40.0	40.0	20.0			4.2	80.0
交通建設	大眾運輸工具之 乘客人數	50.0	40.0			10.0	4.2	90.0
	大眾運輸工具路線與行 駛班次	20.0	40.0	20.0	10.0	10.0	3.5	60.0
	自行車道占 城市道路之比例	40.0	40.0	10.0	10.0		4.1	80.0
	行人徒步區占 城市人行道之比例	20.0	30.0	20.0	20.0		3.4	50.0
建築物與 公共設施	綠建築比例	50.0	40.0	10.0			4.4	90.0
	舊有建築物以綠建築技 術整建比例	50.0	40.0	10.0			4.4	90.0
	城市居民平均每人 享有綠地面積	50.0	50.0				4.5	100.0
	無障礙設施普及率	20.0	60.0	20.0			4.0	80.0
文化資產	古蹟修復與保存 預算比例	30.0	60.0	10.0			4.2	90.0
	公共藝術預算比例	20.0	50.0	20.0	10.0		3.8	70.0
	文化創意產業 從業人員數	20.0	40.0	20.0	10.0	10.0	3.5	60.0
	舉辦表演藝術 活動次數	10.0	40.0	30.0	10.0	10.0	3.2	50.0

資料來源：作者整理

二、第一回合問卷之指標挑選標準

第一回合問卷回收後，於挑選指標項目時，必須同時符合下列兩項條件：

- (一) 本研究將以平均數來檢視各指標項目的集中趨勢，若平均數大於3，表示經由專家學者判斷之後，整體偏向同意該項指標適合用以衡量因應縣(市)改制直轄市之台灣生態城市指標建構的程度。故本研究將「3.5」，作為選取指標的標準之一。
- (二) 在檢視集中趨勢之後，將進一步比較各指標項目的百分比。本研究將各專家學者選擇「適當」和「非常適當」的百分比相加，形成「適當程度百分比」。若以五等分位法，將0至100%分為五等份，各等份為20%，其中第四等份是始於60%。因此本研究將以「60%」，作為選取指標的另一標準。若某指標項目的「適當程度百分比」高於60%，代表專家學者整體是偏向同意該

項指標適合用以衡量「因應縣（市）改制直轄市之台灣生態城市指標建構」的程度。

三、第一回合問卷之結果分析

根據前述，本研究指標項目的選取標準之一，係參考專家學者的意見分數計算其平均值。從各項指標的平均數觀之，除「天然海岸比例」、「農地休耕期」、「水庫蓄水量」、「焚化廠之附加價值」、「行人徒步區占城市人行道之比例」、「舉辦表演藝術活動次數」的平均數分別為3.2、3.0、3.4、3.4、3.4、3.2之外，其餘各項指標的平均數皆高於3.5，符合指標挑選的標準。其次，本研究另一項指標項目之選取標準，為專家學者對各指標項目勾選「適當」與「非常適當」的「適當程度百分比」。其中，「天然海岸比例」、「農地休耕期」、「焚化廠之附加價值」、「行人徒步區占城市人行道之比例」、「舉辦表演藝術活動次數」等五項指標的適當程度百分比，亦未超過60%。

綜合考量前述兩項挑選標準，「天然海岸比例」、「農地休耕期」、「水庫蓄水量」、「焚化廠之附加價值」、「行人徒步區占城市人行道之比例」、「舉辦表演藝術活動次數」等六項將從指標系統中刪除。其餘各項原擬之指標，因為平均數皆高於3.5，且勾選「適當」與「非常適當」合計之「適當程度百分比」亦皆高於60%（最低60%，最高100%），因此在第一回合中皆符合選取標準（不符合挑選標準者，於表4中以灰底色表示之）。

此外，在第一回合問卷中，專家學者針對各項變數，另提出修改與新增之指標項目，整理如表4所示：

表4 第一回合修改與新增之指標項目

變數	性質	指標
環境與能源政策	修改	「能源節約量」修改為「 <u>每人平均能源使用量</u> 」
		「二氧化碳排放量」修改為「 <u>每人平均二氧化碳排放量</u> 」
		「PSI 平均值」修改為「 <u>每年 PSI > 100 日數</u> 」
		「噪音污染程度」修改為「 <u>環境噪音超過環境音量標準之比例</u> 」
	新增	環境保護預算支出占總預算之比例
自然資源保護	修改	「生物多樣性」修改為「 <u>生態系</u> 多樣性」
		「生物多樣性」修改為「 <u>物種</u> 多樣性」
水資源	修改	「自來水普及率」修改為「 <u>地下水使用量</u> 」
		「自來水普及率」修改為「 <u>自來水水質不合格率</u> 」
		「受輕度以下污染河川比例」修改為「 <u>受輕度 (River Pollution Index, RPI) 以下污染河川長度</u> 比例」
		「受輕度以下污染河川比例」修改為「 <u>未受污染</u> 河川比例」
		「節水率」修改為「 <u>用水量</u> 」
	新增	中水使用比例
廢棄物管理	修改	「廢棄物回收率」修改為「 <u>資源垃圾</u> 回收率」
		「每人每日垃圾產量」修改為「每人每日 <u>一般</u> 垃圾產量」
		「再生產品之消費量」修改為「 <u>資源</u> 再生產品之消費量」
		「有機肥料運用」修改為「 <u>有機肥料運用</u> 比例」

產業	修改	「無煙囪工業比例」修改為「 高耗能產業比例 」
		「無煙囪工業比例」修改為「無煙囪工業之 單位 GDP 耗能比例 」
		「無煙囪工業比例」修改為「無煙囪工業之 單位 GDP 耗水比例 」
		「綠色產業企業數」修改為「綠色產業企業 比例 」
	新增	有機農作物產量佔農產品之比例
		合法工廠比例
交通建設	修改	「大眾運輸工具之乘客人數」修改為「大眾運輸工具之 乘客比例 」
		「大眾運輸工具路線與行駛班次」修改為「大眾運輸工具路線與行駛班次 比例 」
	新增	腳踏車持有率
		汽機車持有率
		捷運路線佔整體交通路線之比例
建築物與公共設施	修改	「城市居民平均每人享有綠地面積」修改為「 綠覆率 」
文化資產	修改	「公共藝術預算比例」修改為「公共藝術 設置數 」
		「文化創意產業從業人員數」修改為「 參與藝文活動人數 」
		「文化創意產業從業人員數」修改為「 市民參與藝文活動人數比例 」
		「文化創意產業從業人員數」修改為「文化創意產業從業人員 比例 」
	新增	生態文化教育預算佔總預算比例
		環境永續補助預算佔總預算比例
		古蹟數目

資料來源：作者整理

各專家學者所提出「修改」意見之指標內容，包括在「環境與能源政策」變數中，「『能源節約量』修改為『**每人平均能源使用量**』」，「『二氧化碳排放量』修改為『**每人平均二氧化碳排放量**』」，「『PSI 平均值』修改為『**每年 PSI > 100 日數**』」，以及「『噪音污染程度』修改為『**環境噪音超過環境音量標準之比例**』」；在「自然資源保護」變數中，「『生物多樣性』修改為『**生態系多樣性**』」，以及「『生物多樣性』修改為『**物種多樣性**』」；在「水資源」變數中，「『自來水普及率』修改為『**地下水使用量**』」，「『自來水普及率』修改為『**自來水水質不合格率**』」，「『受輕度以下污染河川比例』修改為『**受輕度 (River Pollution Index, RPI) 以下污染河川長度比例**』」，「『受輕度以下污染河川比例』修改為『**未受污染河川比例**』」，以及「『節水率』修改為『**用水量**』」；在「廢棄物管理」變數中，「『廢棄物回收率』修改為『**資源垃圾回收率**』」，「『每人每日垃圾產量』修改為『**每人每日一般垃圾產量**』」，「『再生產品之消費量』修改為『**資源再生產品之消費量**』」，以及「『有機肥料運用』修改為『**有機肥料運用**』」

比例』；在「產業」變數中，「『無煙囪工業比例』修改為『**高耗能產業比例**』，「『無煙囪工業比例』修改為『無煙囪工業之單位 GDP 耗能比例』，「『無煙囪工業比例』修改為『無煙囪工業之單位 GDP 耗水比例』，以及「『綠色產業企業數』修改為『綠色產業企業比例』；在「交通建設」變數中，「『大眾運輸工具之乘客人數』修改為『大眾運輸工具之乘客比例』，以及「『大眾運輸工具路線與行駛班次』修改為『大眾運輸工具路線與行駛班次比例』；在「建築物與公共設施」變數中，「『城市居民平均每人享有綠地面積』修改為『**綠覆率**』；在「文化資產」變數中，「『公共藝術預算比例』修改為『公共藝術**設置數**』，「『文化創意產業從業人員數』修改為『**參與藝文活動人數**』，「『文化創意產業從業人員數』修改為『**市民參與藝文活動人數比例**』，以及「『文化創意產業從業人員數』修改為『文化創意產業從業人員**比例**』」。

其次，各專家學者提出「新增」之指標內容，包括在「環境與能源政策」變數中，新增「環境保護預算支出占總預算之比例」指標；在「水資源」變數中，新增「中水使用比例」指標；在「產業」變數中，新增「有機農作物產量佔農產品之比例」以及「合法工廠比例」兩項指標；在「交通建設」變數中，新增「腳踏車持有率」，「汽機車持有率」以及「捷運路線佔整體交通路線之比例」三項指標；在「文化資產」變數中，新增「生態文化教育預算佔總預算比例」，「環境永續補助預算佔總預算比例」以及「古蹟數目」三項指標。

上述各項修改與新增之指標項目，都將於第二回合問卷中，與第一回合中被保留下來之原擬指標，一併交由各專家學者，由其予以進一步評斷其作為本研究指標系統之適當性。

肆、第二回合問卷與結果

本節將就第二回合問卷之過程、指標挑選標準、問卷結果分析等三大部分，予以進一步說明。

一、第二回合問卷之過程說明

第二回合問卷，主要是根據第一回合問卷結果所設計的。在第二回合問卷中，包括原擬指標及其在第一回合問卷中的統計資料(亦即全體專家學者判斷對各指標項目適當性程度的百分比和平均數)。每位專家學者在參考整體統計數據後，得考慮是否修改自己先前的意見，並再次針對該項指標之適當性予以評斷。其次，第二回合問卷亦包括各專家學者於第一回合問卷中所提出修改與新增之指標項目，將其彙整後回饋給每位專家學者，一併徵詢其對於該項指標適當性之意見。

第二回合專家學者諮詢問卷(請參見附錄三)，自九十八年九月十七日起陸續寄發，至十月廿一日全數完成回收。第二回合問卷回收後，隨即分析各專家學者所回覆之意見。根據第二回合填答的結果，十位專家學者對於各項原擬、修改、新增指標項目適當性之意見，彙整如表 5 所示：

表 5 第二回合問卷結果分析

變數	指標	選項填答次數分配 (單位：%)					平均數	適當程度 百分比 (單位：%)	
		非常 適當 (5)	適當 (4)	普通 (3)	不適 當 (2)	非常 不適 當 (1)			
環境與 能源政 策	原擬	再生能源使用率	60.0	30.0	10.0			4.5	90.0
		能源節約量	20.0	40.0	40.0			3.8	60.0
		二氧化碳排放量	50.0	40.0			10.0	4.2	90.0
		PSI 平均值	50.0	40.0	10.0			4.4	90.0
		噪音污染程度	10.0	60.0	30.0			3.8	70.0
	修改	「能源節約量」修改為 「 <u>每人平均能源使用 量</u> 」	50.0	50.0				4.5	100.0
		「二氧化碳排放量」修 改為「 <u>每人平均二氧化 碳排放量</u> 」	50.0	50.0				4.5	100.0
		「PSI 平均值」修改為 「 <u>每年 PSI > 100 日數</u> 」	50.0	40.0	10.0			4.4	90.0
		「噪音污染程度」修改 為「 <u>環境噪音超過環境 音量標準之比例</u> 」	20.0	70.0	10.0			4.1	90.0
	新增	環境保護預算支出佔總 預算之比例		50.0	40.0	10.0		3.4	50.0
自然資 源保護	原擬	生物多樣性	40.0	50.0	10.0			4.3	90.0
		外來種生物衝擊	10.0	80.0	10.0			4.0	90.0
	修改	「生物多樣性」修改為 「 <u>生態系</u> 多樣性」	40.0	20.0	30.0	10.0		3.9	60.0
		「生物多樣性」修改為 「 <u>物種</u> 多樣性」	10.0	50.0	20.0	20.0		3.5	60.0
水資源	原擬	自來水普及率	40.0	50.0	10.0			4.3	90.0
		受輕度以下 污染河川比例	50.0	50.0				4.5	100.0
		節水率	20.0	70.0	10.0			4.1	90.0
		污水下水道 用戶接管率	70.0	30.0				4.7	100.0
	修改	「自來水普及率」修改 為「 <u>地下水使用量</u> 」	30.0	20.0	20.0	30.0		3.5	50.0

		「自來水普及率」修改為「自來水水質不合格率」	10.0	30.0	40.0	20.0		3.3	40.0	
		「受輕度以下污染河川比例」修改為「受輕度(River Pollution Index, RPI)以下污染河川長度比例」	50.0	30.0	20.0			4.3	80.0	
		「受輕度以下污染河川比例」修改為「未受污染河川比例」	20.0	50.0	10.0	20.0		3.7	70.0	
		「節水率」修改為「用水量」	20.0	40.0	40.0			3.8	60.0	
	新增	中水使用比例	30.0	40.0	21.0	10.0		3.9	70.0	
廢棄物管理	原擬	廢棄物回收率	80.0	20.0				4.8	100.0	
		每人每日垃圾產量	80.0	20.0				4.8	100.0	
		再生產品之消費量	10.0	80.0	10.0			4.0	90.0	
		有機肥料運用	20.0	60.0	20.0			4.0	80.0	
	修改	「廢棄物回收率」修改為「資源垃圾回收率」	50.0	50.0					4.5	100.0
		「每人每日垃圾產量」修改為「每人每日一般垃圾產量」	20.0	50.0	30.0				3.9	70.0
		「再生產品之消費量」修改為「資源再生產品之消費量」	10.0	50.0	40.0				3.7	60.0
		「有機肥料運用」修改為「有機肥料運用比例」	20.0	60.0	20.0				4.0	80.0
產業	原擬	無煙囪工業比例		60.0	20.0	20.0		3.4	60.0	
		綠色產業企業數	20.0	50.0	30.0				3.9	70.0
	修改	「無煙囪工業比例」修改為「高耗能產業比例」	10.0	60.0	30.0				3.8	70.0
		「無煙囪工業比例」修改為「無煙囪工業之單位GDP耗能比例」	10.0	40.0	40.0	10.0			3.5	50.0
		「無煙囪工業比例」修改為「無煙囪工業之單位GDP耗水比例」		40.0	50.0	10.0			3.3	40.0
		「綠色產業企業數」修改為「綠色產業企業比例」	20.0	60.0	20.0				4.0	80.0

	新增	有機農作物產量佔農產品之比例	20.0	50.0	30.0			3.9	70.0
		合法工廠比例	10.0	30.0	30.0	30.0		3.2	40.0
交通建設	原擬	大眾運輸工具之乘客人數	40.0	30.0	20.0	10.0		4.0	70.0
		大眾運輸工具路線與行駛班次	10.0	40.0	40.0	10.0		3.5	50.0
		自行車道占城市道路之比例	30.0	50.0	20.0			4.1	80.0
	修改	「大眾運輸工具之乘客人數」修改為「大眾運輸工具之乘客比例」	30.0	60.0		10.0		4.1	90.0
		「大眾運輸工具路線與行駛班次」修改為「大眾運輸工具路線與行駛班次比例」	20.0	50.0	10.0	20.0		3.7	70.0
	新增	腳踏車持有率	20.0	50.0	20.0	10.0		3.8	70.0
		汽機車持有率	30.0	50.0	10.0	10.0		4.0	80.0
		捷運路線佔整體交通路線之比例	30.0	50.0	10.0	10.0		4.0	80.0
	建築物與公共設施	原擬	綠建築比例	70.0	30.0				4.7
舊有建築物以綠建築技術整建比例			40.0	50.0	10.0			4.3	90.0
城市居民平均每人享有綠地面積			90.0	10.0				4.9	100.0
無障礙設施普及率			10.0	80.0	10.0			4.0	90.0
修改		「城市居民平均每人享有綠地面積」修改為「綠覆率」	10.0	40.0	30.0	10.0	10.0	3.3	50.0
文化資產	原擬	古蹟修復與保存預算比例	20.0	70.0	10.0			4.1	90.0
		公共藝術預算比例	20.0	60.0	10.0	10.0		3.9	80.0
		文化創意產業從業人員數	10.0	50.0	20.0	20.0		3.5	60.0
	修改	「公共藝術預算比例」修改為「公共藝術設置數」	20.0	40.0	30.0	10.0		3.7	60.0

		「文化创意產業從業人員數」修改為「 <u>參與藝文活動人數</u> 」	10.0	50.0	30.0	10.0		3.6	60.0
		「文化创意產業從業人員數」修改為「 <u>市民參與藝文活動人數比例</u> 」	10.0	60.0	20.0	10.0		3.7	70.0
		「文化创意產業從業人員數」修改為「 <u>文化创意產業從業人員比例</u> 」	10.0	60.0	20.0	10.0		3.7	70.0
	新增	生態文化教育預算佔總預算比例	10.0	50.0	30.0	10.0		3.6	60.0
		環境永續補助預算佔總預算比例	20.0	40.0	20.0	20.0		3.6	60.0
		古蹟數目	10.0	50.0	30.0	10.0		3.6	60.0

資料來源：本研究

二、第二回合問卷之指標挑選標準

第二回合問卷回收後，於挑選指標項目時之標準，有以下兩點：

- (一) 原擬指標、修改指標與新增指標之挑選標準，與第一回合相同，係同時考量專家學者意見分數之「平均數」以及「適當程度百分比」。
- (二) 修改後之指標項目，只要平均數高於「3.5」，而適當程度百分比亦同時高於「60%」，即使該指標項目「修改」後之內容在第二回合之平均數與適當程度百分比，低於該指標項目在第二回合中的「原擬」指標，但其仍代表整體專家學者同意此項指標修改後的內涵，故修改指標將取代原擬指標。
- (三) 於遵循前兩項原則仍無法取捨指標時，則參酌專家學者所提供之修改意見。

三、第二回合問卷之結果分析

於第二回合問卷中的原擬指標，包括：「產業」變數中的「無煙囪工業比例」，其平均數與適當程度百分比分別為 3.4 與 60%；「交通建設」變數中，「大眾運輸工具路線與行駛班次」之平均數為 3.5、適當程度百分比為 50%。因為這兩項指標不符合挑選標準，故將會從本指標系統中刪除。

就修改指標而言，於「水資源」變數中，「『自來水普及率』修改為『地下水使用量』」、「『自來水普及率』修改為『自來水水質不合格率』」，其平均數分別為 3.5 與 3.3，且適當程度百分比為 50.0% 與 40.0%；在「產業」變數中，「『無煙囪工業比例』修改為『無煙囪工業之單位 GDP 耗能比例』」及「『無煙囪工業比例』修改為『無煙囪工業之單位 GDP 耗水比例』」之指標項目，其平均數分別為 3.5 與 3.3，適當程度百分比分別為 50.0% 與 40.0%；於「建築物與公共設施」變數中之「『城市居民平均每人享有綠地面積』修改為『綠覆率』」平均數為 3.3，且適當程度百分比為 50.0%。所以上述各項修改指標，亦均不被本研究所採納。

以新增指標來說，在「環境與能源政策」變數中，新增之「環境保護預算支出佔總預算之比例」指標項目，其平均數為 3.4，適當程度百分比總計為 50.0%；在「產業」變數中，「合法工廠比例」指標的平均數為 3.2、適當程度百分比為 40.0%。因此上述兩項指標，也將不被增列。

其次，其餘各項修改的指標，包括：在「環境與能源政策」變數中，「『能源節約量』」修改為『每人平均能源使用量』、『『二氧化碳排放量』」修改為『每人平均二氧化碳排放量』、『『PSI 平均值』」修改為『每年 PSI > 100 日數』、『『噪音污染程度』」修改為『環境噪音超過環境音量標準之比例』；在「廢棄物管理」變數中，「『廢棄物回收率』」修改為『資源垃圾回收率』、『『每人每日垃圾產量』」修改為『每人每日一般垃圾產量』、『『再生產品之消費量』」修改為『資源再生產品之消費量』；在「產業」變數中，「『無煙囪工業比例』」修改為『高耗能產業比例』、『『綠色產業企業數』」修改為『綠色產業企業比例』；在「交通建設」變數中，「『大眾運輸工具之乘客人數』」修改為『大眾運輸工具之乘客比例』。以上指標的平均數皆高於 3.5，適當程度百分比亦皆高於 60%，故這些修改指標將取代原擬指標。

不過，在「自然資源保護」變數中，「『生物多樣性』」修改為『生態系多樣性』、『『生物多樣性』」修改為『物種多樣性』的兩項指標，雖然其平均數與適當程度百分比皆符合挑選標準，但是專家學家在回覆的問卷中，認為對於此兩指標之定義難有所共識，且針對「物種多樣性」之指標，特別說明有的城市先天條件下原生物種不一，難以作為生態城市的指標，而原先的「生物多樣性」在一般的永續指標上，是較為運用且易理解，因此本研究仍維持「生物多樣性」之指標內容。在「水資源」變數中，「『受輕度以下污染河川比例』」修改為『受輕度 (River Pollution Index, RPI) 以下污染河川長度比例』、『『受輕度以下污染河川比例』」修改為『未受污染河川比例』，其平均數與適當程度百分比亦皆符合挑選標準，但專家學者認為台灣未受污染河川之比例甚低，若採用該指標則意義不大，故本研究選擇採用『受輕度 (River Pollution Index, RPI) 以下污染河川長度比例』之修改指標。在「文化資產」變數中，「『文化創意產業從業人員數』」修改為『參與藝文活動人數』、『『文化創意產業從業人員數』」修改為『市民參與藝文活動人數比例』、『『文化創意產業從業人員數』」修改為『文化創意產業從業人員比例』等，專家學者綜合判斷前述三項修改指標，認為「參與藝文活動人數」數據可能難以獲得，且更無從得知參與者是否為市民，故本研究採用「文化創意產業從業人員比例」。

再者，於「水資源」變數中，「『節水率』」修改為『用水量』，多位專家學者主張為了能有效的區別整體與個體的單位用水量，建議修改為「每人平均用水量」；在「廢棄物管理」變數中，「『有機肥料運用』」修改為『有機肥料運用比例』，專家學者建議在指標中增加衡量單位（如：面積、數量等），以使該項指標能更為完整，故將其修改為「有機肥料運用量比例」；在「交通建設」變數中，「大眾運輸工具路線與行駛班次」修改為「大眾運輸工具路線與行駛班次比例」，專家學者建議比例尚不足以具體表示，建議更改為密度之單位才得以完整涵蓋，故修改為「大眾運輸工具路線與行駛班次密度」；在「文化資產」變數中，「『公共藝術預算比例』」修改為『公共藝術設置數』，專家學者認為該項指標不易取得相關數據，因此建議修改為「公共藝術預算佔總預算比例」。甚且，於「文化資產」變數中新增之「古蹟數目」，有專家學者建議應以獲得完善維護者，方能視為生態城市之表現，因此建議修改為「古蹟獲良好維護數目」。由於專家學者對於上述五項指標，提供指標內容微調之寶貴意見，本研究認為相當具有參考價值，且較符合現況，因此依據專家學者提供之建議小幅修改。

此外，各項新增的指標，包括：「水資源」變數中的「中水使用比例」；「產業」變數中的「有機農作物產量佔農產品之比例」；「交通建設」變數中的「腳踏車持有率」、「汽機車持有率」、「捷運路線佔整體交通路線之比例」；「文化資產」變數中的「生態文化教育預算佔總預算比例」、「環境永續補助預算佔總預算比例」，因為其平均數與適當程度百分比皆符合指標挑選的標準，所以這些新增的指

標，亦將會被增列於本指標系統之中。

伍、指標系統之彙整與建構

本研究所建構之指標系統，是以「系統性」與「彈性化」兩大因素作為主要考量。「系統性」乃力求指標系統之完整性與合理性，並試圖將其作為因應縣（市）改制直轄市之台灣生態城市指標之整體管理工具；而「彈性化」乃針對未來不同的時空條件，預留增修指標系統之彈性空間。

根據彙整第一回合與第二回合問卷之分析結果，本研究所建構之指標系統，如表 6 所示：

表 6 因應縣（市）改制直轄市之台灣生態城市指標建構

變數	指標
環境與能源政策	再生能源使用率
	每人平均能源使用量
	每人平均二氧化碳排放量
	每年 PSI > 100 日數
	環境噪音超過環境音量標準之比例
自然資源保護	生物多樣性
	外來種生物衝擊
水資源	自來水普及率
	污水下水道用戶接管率
	受輕度（River Pollution Index, RPI）以下污染河川長度比例
	每人平均用水量
	中水使用比例
廢棄物管理	資源垃圾回收率
	每人每日一般垃圾產量
	資源再生產品之消費量
	有機肥料運用量比例
產業	綠色產業企業比例
	高耗能產業比例
	有機農作物產量佔農產品之比例
交通建設	自行車道占城市道路之比例
	大眾運輸工具之乘客比例
	大眾運輸工具路線與行駛班次密度
	腳踏車持有率
	汽機車持有率
	捷運路線佔整體交通路線之比例
建築物與公共設施	綠建築比例

	舊有建築物以綠建築技術整建比例
	城市居民平均每人享有綠地面積
	無障礙設施普及率
文化資產	古蹟修復與保存預算比例
	公共藝術預算佔總預算比例
	文化創意產業從業人員比例
	生態文化教育預算佔總預算比例
	環境永續補助預算佔總預算比例
	古蹟獲良好維護數目

資料來源：本研究

在因應縣（市）改制直轄市之台灣生態城市指標建構中涵蓋八項變數，其中「環境與能源政策」變數包含五項指標，分別為「再生能源使用率」、「每人平均能源使用量」、「每人平均二氧化碳排放量」、「每年PSI > 100日數」、「環境噪音超過環境音量標準之比例」；「自然資源保護」變數中包含兩項指標，分別是「生物多樣性」、「外來種生物衝擊」；「水資源」變數中包含五項指標，分別為「自來水普及率」、「污水下水道用戶接管率」、「受輕度（River Pollution Index, RPI）以下污染河川長度比例」、「每人平均用水量」、「中水使用比例」；「廢棄物管理」變數中包含四項指標，分別為「資源垃圾回收率」、「每人每日一般垃圾產量」、「資源再生產品之消費量」、「有機肥料運用量比例」；「產業」變數中包含三項指標，分別為「綠色產業企業比例」、「高耗能產業比例」、「有機農作物產量佔農產品之比例」；「交通建設」變數中包含六項指標，分別為「自行車道占城市道路之比例」、「大眾運輸工具之乘客比例」、「大眾運輸工具路線與行駛班次密度」、「腳踏車持有率」、「汽機車持有率」、「捷運路線佔整體交通路線之比例」；「建築物與公共設施」變數中包含四項指標，分別為「綠建築比例」、「舊有建築物以綠建築技術整建比例」、「城市居民平均每人享有綠地面積」、「無障礙設施普及率」；「文化資產」變數中包含六項指標，分別為「古蹟修復與保存預算比例」、「公共藝術預算佔總預算之比例」、「文化創意產業從業人員比例」、「生態文化教育預算佔總預算比例」、「環境永續補助預算佔總預算比例」、「古蹟獲良好維護數目」。

陸、結論與建議

本研究經過文獻分析與兩個回合的政策德菲法，建構因應縣（市）改制直轄市之台灣生態城市指標。此套指標系統共可分為八大變數及三十五項指標。透過此項指標系統，吾人得以分析更多不同的個案，以檢證縣（市）改制直轄市後台灣生態城市的成果。

不過，指標系統之建構工作，必須是與時俱進、漸近完善的歷程。建議後續之研究工作，可以本研究所發展的指標體系為基礎，透過不同城市之檢證，以求取更廣泛的研究結果，始能獲得台灣縣（市）改制直轄市後之生態城市的全貌。

其次，希冀藉由不同個案與檢證數據，能得以進一步調整指標系統，增修最適當之指標項目，使此指標系統更臻完善，並兼具信度與效度，成為真正可以普遍適用的衡量工具。

再者，本研究主要將縣（市）改制直轄市後之生態城市相關內容皆納入指標系統之中，故採用較大原則的指標選取標準。因此建議後續研究可以此為重點，增加指標系統的層級，探討指標項目中的細部內涵。

參考文獻

- 王如松，1991。走向生態城—城市生態學及其發展策略。都市與計劃，第18卷第1期，頁1-17。
- 台北市政府環境保護局，2003。台北市環境保護計畫。台北：台北市政府環境保護局。
- 台南市政府，2005。「台南市永續發展指標」。瀏覽於2009/10/9，
<http://bud.tncc.gov.tw/bud/doc/cp/tnsus/index.files/04.htm>。
- 行政院，2008。「行政院第3119次院會決議」。瀏覽於2009/10/9，
<http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=45634&ctNode=1229&mp=1>。
- 行政院，2009。「縣市改制說明」。瀏覽於2009/9/10，
<http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=55730&ctNode=2313&mp=1>。
- 行政院經濟建設委員會，2008。都市及區域發展統計彙編97年版。台北：行政院經濟建設委員會。
- 李永展，2000。都市指標系統對衡量台北市永續發展之適用性及評估手冊研擬。台北：國立政治大學地政學系永續發展工作室。
- 紀俊臣，2009。縣（市）合併改制直轄市：理想性與現實性抉擇。中國地方自治，第62卷第8期，頁16-32。
- 黃書禮，1996。台北市都市永續發展指標與策略研擬之研究。台北市政府都市發展局委託研究計畫成果報告。國立台北大學都市計劃研究所。
- 詹德松，1997。經濟統計指標-兼述政府統計實務。台北：華泰文化圖書公司。
- 劉錦添等，2003。永續台灣的評量系統（VI）。行政院國家科學委員會專題研究計畫。
- 蔡琬瑛，2003。台灣地區社會指標建構之研究。中山大學公共事務管理研究所碩士論文，未出版。
- 鄧弼文，2001。台灣地區地方競爭力評估指標建構之研究。輔仁大學應用統計研究所碩士論文，未出版。
- 中野尊正、沼田真著，1973。城市生態學。東京：共立出版株式會社。
- Bristol City Council, 2003. Indicators of the Quality of Life in Bristol. Retrieved Dec. 23, 2008, from <http://www.bristol.gov.uk/ccm/content/Council-Democracy/Statistics-Census-Information/indicators-of-the-quality-of-life-in-bristol.en?page=2#internalSection2>.
- Fisher, D. R. & D. S. Liebl, 1996. Eau Claire County Indicators. Online Document, Retrieved Oct. 3, 2009, from http://www.uwex.edu/ces/ag/sus/html/eau_claire_county.html.
- Green City Blue Lake Institute, 1999. "Kent's goals for sustainability", Retrieved Oct. 5, 2009, from <http://www.ecocitycleveland.org/ecologicaldesign/whatcities/kent.html>.
- McHarg, I. L., 1969. Design with nature. Garden City, N.Y.: Natural History Press.

- Meadows, D. H., D. L. Meadows, J. Randers & W. W. Behrens III, 1972. *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. New York: A Potomac Associates Book, Universe Books.
- Murry, J. W. Jr., & J. O. Hammons, 1995. Delphi: A Versatile Methodology for Conducting Qualitative Research. *The Review of Higher Education*, 18 (4): 423-436.
- Nijkamp, P. & A. Perrels, 1994. *Sustainable Cities in Europe*. London: Earthscan Publications.
- OECD, 1990. *Environmental Policies for Cities in the 1990's*. Paris: OECD.
- Park, R. Ezra, 1952. *Human Communities: the City and Human Ecology*. Glencoe, Ill.: Free Press.
- Prakash, A. & J. A. Hart, 1999. Globalization and Gsovernance: An Introduction,” in A. Prakash & J. A. Hart (eds.), *Globalization and Governance*, pp.1-29. London: Routledge.
- Register, R., 1987. *Eco-City Berkeley: Building Cities for a Healthy Future*. Berkeley: North Atlantic Books.
- Roseland M., 1997. *Eco-City Dimensions: Healthy Communities Healthy Planet*. Gabriola Island B. C.: New Society Publishers.
- Simonds, J. O., 1978. *Earthscape: a Manual of Environmental Planning*. New York: McGraw-Hill.
- Sustainable Seattle, 1993. *The Sustainable Seattle 1993 Indicators of Sustainable Community: A Report to Citizens on Long-term Trends in Our Community*. Sustainable Seattle, U.S.A.
- UNCHS, 1997. “Monitoring Human Settlements with Urban Indicators (Draft)”, United Nations Center Human Settlements (Habitat). Nairobi, Kenya: UNCHS.
- UNESCO's Man and the Biosphere Programme, 1975. “The MAB Programme”, Retrieved Oct. 5, 2009, from http://portal.unesco.org/science/en/ev.php-URL_ID=6393&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.
- Waitakere City Council, 2003. “Key Performance Indicators Surveys”, Retrieved Oct. 6, 2009, from <http://www.waitakere.govt.nz/abtcnl/kpisurveys.asp>.

台北市節能減碳政策行銷之分析

黃榮源/開南大學公共事務管理學系助理教授

摘要

公共服務的主要目標在於創造公共價值，因此，公共政策的制定過程應重視民眾的偏好選擇；公共政策的執行不僅要強調政策方案的合理性與課責性外，政府主動積極地「行銷」政策，贏得民眾對其認同，亦十分重要。本文將從公部門政策行銷概念為面向，分析近年來台北市政府節能減碳政策推動之過程。主要目的在了解台北市政府的政策行銷作為，對其節能減碳成果的可能影響。透過文獻分析並佐以訪談內容後發現，對民眾節能減碳觀念的倡導和教育是行銷政策成敗的關鍵，未來台北市政府在節能減碳政策的推行上，亦須藉由與民間團體良好的互動，共同達成節能減碳生活化的目標。

[關鍵詞]：政策行銷、節能減碳、溫室氣體、台北市政府

壹、前言

在全球化效應的衝擊之下，地球上發生的許多問題已不再是某個國家個別的問題，而是關係到人類共同命運的問題，面對這些新興的議題，傳統的政策工具已經不足為恃，「全球暖化」(global warming)現象即為其中最嚴重且迫切要解決的問題。⁹近年來因為全球氣候變遷明顯，已經造成人類生存及地球環境之威脅，世界各國政府無不亟思因應之策略，以為永續發展之憑藉。然而，這些策略的提出，不僅可能牽動整個公部門體制和行為模式的變革，也必須輔以社會教育和民眾的支持，做為相應的支撐。

公部門服務的主要目標在於創造公共價值，在公共政策制定的過程中，尋求並符合民眾偏好的選擇，乃是民主社會的基本價值之所在。要如何才能降低人們對環境的衝擊？不但是當前各級政府部門主要的課題之一，也是一項重要的公共倫理和價值，需要所有民眾的體認與支持。目前國內對於氣候暖化或節能減碳議題的相關研究，大多著眼於環境變遷對個別領域或產業的影響(林妍玲，2008；蔡炆涓，2008；梁啟源，2009)；或從環境倫理和永續發展角度，探討相關政策的重要性(張義弘，2002；黃榮源，2008；顏君聿，2008；顧洋，2008)；有些則從技術與策略層面，研究節能減碳等相關問題(李河清，2008；黃釋緯，2008；楊豐碩、蔡炆涓，2008)。本文將從公部門政策行銷的角度，分析台北市政府節能減碳政策推廣之過程。研究目的主要在：第一、了解台北市政府有關節能減碳政策方案之內涵；第二、探討相關行銷作為對其節能減碳工作推動的影響。

首先，將整理既有的文獻，探討政策行銷的概念與理論；其次，以政策行銷的角度檢視台北市節能減碳政策推動的過程和初步成效；最後，提出研究的結論與建議。研究主要是以文獻分析(documentary analysis)方法，對台北市政府的節能減碳政策方案加以分析。透過相關學術研究與官方的文件，進行比對和分析，期能對問題進行深入之探討。但為避免對議題之分析過於簡化，忽略問題之全貌，本研究亦輔以對相關參與者的訪談資料為佐證，期能發掘理論與實務兩個面向上的問題和困難。

貳、文獻與概念探討

自「新公共管理」(New Public Management)概念蔚為風潮之後，一向為企業中所重視的「顧客導向」概念被帶入了公部門，而所謂顧客導向，是將民眾視同為商業行為中的顧客，是一種以「行銷」(marketing)專業為主導的一種活動。因此，公共政策的執行不僅要重視政策方案制定的合理性與課責性，政府主動以積極的方式贏得民眾對政策的認同，亦十分重要，這正是「政策行銷」(policy marketing)的基本目標。因此，政策行銷在表面上雖然是大眾傳播技術的應用，但深層的意義則是在民主的大環境中，公共管理者同步探知與引導民意的一種「創造共識」的專業能力。政策行銷的目的，是在誠實透明(transparency)和專業說理(reasoning)的前提下，公共管理者應用傳播技巧，為公共政策創造有利的環境(陳敦源、魯炳炎，2008：4)。

一、從行銷、社會行銷到政策行銷

早在古希臘時代，行銷就已經存在於人類社會；到了一九〇〇年代的德國和美國，大學裡開始有學者從事行銷研究，但大多限於商業之範疇(陳敦源、魯炳炎，2008：4)。¹⁰及至Philip Kotler與Sidney J. Levy(1969)開始將行銷的概念擴大

⁹ 所謂「全球暖化」是科學家針對自工業革命以來地球表面溫度逐漸升高現象所賦予的一個專有名詞。

¹⁰ 根據陳敦源、魯炳炎的整理指出：John Crowell 在一九〇一年提出《農產品分配報告》，探討農產品分配與通路制度；一九一一年，Ralph Batles 出版《銷售、採購與運送方法》，是第一本討論產品行銷問題的教材；一九一二年，L. D. H. Weld 開始在美國明尼蘇達大學開設「農業行銷課程」，並在一九一六年出版《農業行銷》一書，至此，行銷一詞開始出現。(參

應用至其它非營利部門、地方政府，甚至是國家機關部門。一九七〇年代以後，行銷的概念逐漸被普及到社會問題的解決和社會運動的推廣上面。而政策行銷也因為行銷觀念的擴大化，開始受到理論與實務界的重視，到了一九九〇年代，許多政策行銷的模式如同兩後春筍般被紛紛提出。

何謂「行銷」？每個人的看法和觀點，會因為所接觸的環境、人、事、物的不同而有所差異。美國行銷學會在一九八五年提出對行銷的定義，認為商業行銷（commercial marketing）的意義在於：「透過計畫並執行觀念、產品、與服務之定價、促銷和分配，以創造能夠滿足個人和組織目標之交換活動的產生。（AMA, 1985）」及至二〇〇四年，該學會針對行銷的定義重新加以定義，主張「行銷是一種組織功能，是一套創造、溝通與傳遞給顧客的程序，其目的乃是從事客戶關係管理，以達到組織及其利害關係人獲取利益之目的」（AMA, 2004）。上述定義賦予行銷更多策略管理的概念，其特點在於強調組織功能和過程，可以透過行銷創造溝通與傳遞價值給消費者，同時重視管理消費者和其他個體的互動關係，俾利於和組織相關的直接與間接之利害關係人，以及各種交換活動之完成（AMA, 2004）。

近年來，國內公共行政學者對政策行銷的研究亦逐漸增加。首先，丘昌泰、余致力、羅清俊、張四明、李允傑（2001：310）整理Adrian Sargeant（1999）的定義，指出行銷有三個特點：（一）、它是一種管理過程：一個管理導向的組織一定會重視行銷管理；（二）、它是顧客導向的。強調顧客至上，而且顧客是組織的生命中樞；（三）、它是一種認定、預期與滿足顧客利益和需求的過程。翁興利（2004：6）將行銷定義為：依據環境之變化，調查組織內外部顧客之需求，並採取顧客導向方式，滿足顧客需求的一種長期性的溝通關係與交換活動。張世賢（2005：310）整理Armstrong和Kotler（2003）的定義後，提出行銷是一種社會與管理過程，是有創造與交換的內涵，它的產品可以有形的產品與無形的價值，而且個人與群體可以經由行銷滿足其需要和慾望。另外，也有較為整合的模式，如Philip Kotler（1997）賦予行銷較簡明的定義，他主張行銷就是更了解顧客的需求、提供更好的服務或避免不佳的服務、更有效的服務遞送管道，以及更彈性的價格機制與更高的顧客滿意程度（林佳慧，2005：2）。Larry Coffman（1986）也從整合的概念和過程的角度，認為包括研究（research）、媒體廣告（media advertising）、貨品促銷（sales promotion）、消費者服務（customer service）、直接銷售（direct sales）、配銷（distribution）都「不是」行銷，所謂行銷是這些功能之總合（魯炳炎，2007a：25；陳敦源、魯炳炎，2008：6）。

政策行銷與行銷的擴大化有著重要的關係。Philip Kotler與Sidney Levy認為，將行銷概念推廣到非營利事業行銷是一重要的貢獻（引自林佳慧，2005）。一九七一年，Kotler和Zaltman（1971）提出了「社會行銷」的概念，將行銷的論點應用到社會問題的解決和社會運動的推廣。到了一九八〇年，上述概念才逐漸被學界所認同（Kotler & Fox, 1980）。一九八一年，Morkwa和Permut（1981）出版首部公部門行銷的專著《政府行銷理論與實務》（*Government Marketing: Theory and Practice*），標誌著行銷概念正式擴及至公共組織的範圍。及至一九九〇年代，許多政策行銷的模式被紛紛提出。例如：Snavely於一九九一年提出其公共政策的行銷模型，認為在公共政策中，政府扮演提供服務給民眾的角色，而組織用「行銷」是為了要完成任務，意即行銷策略是使政策執行能力完成的技巧性工具（引自林佳慧，2005：2-3）。總之，公共組織為了達成政治目的，而運用行銷工具以實現其政策目標，是公共政策行銷之目的（Buurma, 2001）。

二、公共政策行銷的模式與策略

學者魯炳炎（2007a：37）認為：歐美學者所使用的“policy marketing”一詞，始於Snavely和Buurma兩人，他們認為政策行銷必須基於政府與公民消費者之間的交換關係，而且此種交換關係必須要能夠同時滿足私部門的市場交換和公部門政策治理的特性。基於市場行銷概念擴大化的影響，Buurma將公共組織所運用的行銷分為四種類型（陳敦源、魯炳炎，2008：6-7）：（一）、行銷是透過公共財貨和服務的進入市場環境，市場化（marketization）可以將公部門的活動轉移到私部門，其目的在於降低價格，而且使得品質更能符合顧客的需求。政府許多外包案，希望提升政府服務效率，讓顧客滿意，廣義來說，都可以算是某種政策行銷的作為。（二）、行銷有助於促銷區域性的公共組織，這是一種以區域為單位的行銷作為。（三）、行銷是公共組織與

非營利組織可以透過行銷以增進己身利益。(四)、行銷是為達成政治目的而運用行銷工具，以實現政策目標。林佳慧(2005)與魯炳炎(2007a; 2007b)分別整合國內外各學者的見解，提出「政策行銷」是一連串動態的過程，它不單只是政府發佈政令，塑造形象的工具，也是針對標的團體(target population)與利害關係人(stakeholders)意向的調查，經由一連串的規劃與整合，達到「各取所需」的政策目標。而其行銷的主體為政府部門的機關與人員，行銷的對象則為社會公民或利害關係的個人、組織或團體。隨著政府部門和公眾接觸的需要增加，行銷專業扮演著越來越重要的角色。台灣在日益民主化後，公務機關也逐漸認識到大眾傳播與政策管理之間的重要關聯性，各級政府開始運用傳播媒體協助推動各項公共政策，如：反賄選廣告、騎機車戴安全帽等，閱聽人在聲光效果十足的環境中，懷著娛樂的心情被告知、被教育、甚至行為改變，最後達到政府政策的目標(陳敦源、魯炳炎，2008：5)。

政策行銷的概念既然源自於市場行銷，因此，政策行銷的策略組合很大的部分亦取經於市場行銷策略，從McCarthy(1960)提出4Ps的行銷組合開始，發展到Philip Kotler所謂的10Ps¹¹，過程中增列許多行銷策略的內涵(陳大為，2004：23-26；魯炳炎，2007b：72-74)。然公部門的特性畢竟和商業部門有所差異，著重的取向和比重當然也會有所差異(朱鎮明，2004：51)。國內學者丘昌泰等人(2001：323-324)指出，伙伴(partnership)和政策(policy)是政策行銷的核心。陳敦源(2002；陳敦源、魯炳炎，2008：8)則提出公共部門在推動政策行銷時應該要問的五個問題，分別是「有意義嗎？」、「誰關心呢？」、「資源在哪裡？」、「目標是誰？」，以及「如何評估？」作為解釋為什麼需要進行公共政策行銷的策略思考框架。魯炳炎(2007b：69)認為：如果將政策行銷的過程視為傳播過程，傳遞訊息的來源將是政府機關，其訊息「內容」則是政策內容，訊息的接受者就是「社會大眾」，傳遞的「頻道」是透過政策行銷的策略方案或管道與工具，而政策行銷也必須透過「訊息交換」的關係才能達到回饋之效果。

上述行銷策略分別從不同的角度分析公部門或政策行銷的特性，但無論是從微觀或宏觀兩個層面探討政策行銷模式，會發現共同點在於兩者都強調「政策制定過程」、「行銷組合」，以及「利害關係人分析」的重要性。然而，實務上對於問題的處理和決策的制定，常會有以偏概全或斷章取義的弊端，也將可能抵銷掉良法美意和政策行銷的成效。因此，建構任何一個模式都必須從公共利益出發，從公眾的角度來看待政策產品，才能選擇和善用政策行銷的策略，以達成政策目標(陳敦源、魯炳炎，2008：8)。

下節將以探討台北市節能減碳政策方案行銷為個案，並整合各學者的模式與策略，尤其是參考陳敦源(2002；陳敦源、魯炳炎，2008)提出之公共部門在推動政策行銷時所問的五個問題，以及魯炳炎(2007b)所謂在行銷活動分析時必須注意的五項要素，從政策目標、政策資源、政策夥伴、行銷通路、行銷策略、政策環境和政策評估諸面向，對台北市節能減碳政策方案行銷分別進行探討與分析。時間從二〇〇四年至今(二〇〇九年)，研究並輔以訪談市政府及政策伙伴之參與者的意見和看法，探討該政策行銷之成效與展望。

¹¹ Kotler 提出滿足顧客需求的 10Ps 行銷法，認為優秀的行銷人員除了必須精通產品、通路、價格和促銷，還必須做好探查(probing)、分割(partitioning)、排定優先順序(prioritizing)和定位(positioning)，最後，還要有權力(power)和公共關係(public relations)，共 10P。(參閱陳大為，2004：23-26)

參、個案研究：台北市節能減碳政策方案之政策行銷

二〇〇五年二月十六日，「京都議定書」(Kyoto Protocol)正式生效，全球正式邁入管制二氧化碳等溫室氣體的新紀元，國際各大城市亦積極進行控制能源消耗與抑制溫室氣體排放等工作。台灣雖未簽署京都議定書，尚毋須擔負溫室氣體減量責任，但臺北市身為國際都會城市，更應採取積極回應減量趨勢，以達到環境保護及市民健康維護之目標。為呼應全球穩定氣候變遷的努力，並促進與各城市推動溫室氣體減量經驗作交流，台北市政府因此訂定許多措施及方案，目的在減少能源及金錢的浪費，亦可降低車輛排放的空氣污染及溫室氣體的衝擊。¹²

一、個案背景：

根據統計，全球暖化現象造成台北市增溫現象甚為明顯，臺北市二〇〇六年平均氣溫23.8度，較二〇〇五年高出0.5度，亦較近十年平均氣溫高0.5度，各月與其近十年之平均氣溫比較，除三、五、九月平均氣溫低於或等於其近十年之月平均氣溫外，其餘各月均較高(台北市政府主計處，2007)。另根據台北市環保局所完成之臺北市溫室氣體排放資料庫調查，臺北市二〇〇五年溫室氣體排放量為1,669萬公噸，其中主要來源為住商部門約70%、運輸部門約25%。在各部門排放比例方面，住商部門呈現逐年穩定上升的趨勢，其排放比例從一九九五年的55%上升到二〇〇三年的66%；運輸部門則是維持者大約22%-23%的比例；而廢棄物部門自二〇〇一年實施垃圾減量政策以來，其排放比例呈現大幅度的下降，從一九九五年的22%下降到二〇〇三年的12%。在未來成長方面，如果在不採取任何應變措施的情況下，預計在二〇二〇年的總排放量將達到19,894,000噸。¹³

(一) 政策形成與組織目標

全球暖化對氣候產生顯著的影響，例如：北極海的冰層加速溶化，造成北極生態的危機；青藏高原、格陵蘭和歐洲各地的冰河不斷縮減；西伯利亞永凍層土地的面積逐漸減少；大氣層中的二氧化碳增量，也使海水酸化的情形愈來愈嚴重。而全球各地激烈氣候現象(如颱風、高溫等)的發生也更加頻繁，在生態方面，由於暖化的影響使得各地區的生態遭受衝擊，例如：北極熊因冰層的溶解，逐漸失去生存環境而瀕臨絕種。這些問題不只對自然生態與環境造成了極大的破壞，也使人類社會和經濟蒙受嚴重的損失(顧洋，2008：6)。

一九九二年，各國在巴西里約熱內盧舉行的地球峰會中制定了「聯合國氣候變遷架構公約」(United Nations Framework Convention on Climate Change, 簡稱UNFCCC)，更於一九九五年的柏林、一九九六年的日內瓦、一九九七年在日本京都舉行大會商議如何採取行動解決此問題，並於同年簽訂「京都議定書」(Kyoto Protocol)，¹⁴要求締約國承諾減少二氧化

¹² 「臺北市政府 96 年推動節能減碳成果」，臺北市政府新聞稿，97 年 5 月 29 日。
(http://www.epb.taipei.gov.tw/info/news_view.aspx?InfoId=10074)

¹³ 「臺北市因應京都議定書之未來作法」，臺北市環境保護局新聞稿，2005 年 9 月 17 日。
(http://www.epb.taipei.gov.tw/info/news_view.aspx?InfoId=1352)

¹⁴ 京都議定書：一九九七年十二月條約在日本京都通過，並於一九九八年三月十六日至一九九九年三月十五日間開放簽字，條約於二〇〇五年二月十六日開始強制生效，到二〇〇五年九月，總共有 156 個國家通過了該條約(占全球排放量的 61%)，引人注目的是美國沒有簽署該條約。條約規定，它在「不少於 55 個參與國簽署該條約並且溫室氣體排放量達到附件 I 中規定國家在一九九〇年總排放量的 55% 後的第 90 天」開始生效，這兩項條件中，「55 個國家」在二〇〇二年五月二十三日當冰

碳和其它溫室氣體排放，該文件並於二〇〇五年二月十六日開始正式生效，共有156個國家簽訂。而UNFCCC締約國周年大會則以第三次評估報告的最新資料作為其討論基礎。這些行動都著眼於能源部門、以及能源部門所採用的燃料與技術。第四次報告則在二〇〇七年，其第一、第二以及第三小組分別於二月（巴黎）、四月（布魯塞爾）和五月（曼谷）發表，而第一工作小組的第四次評估報告，內容涵蓋了氣候變化的科學課題，其中包括了的大氣成分、氣候系統各部分錄得的變化、這些變化與人類活動關係的概況、數值模型對未來氣候變化的預測等（李河清，2008）。全球暖化的問題越來越受到國際間的重視，而節能減碳行動正是抑制全球暖化重要的一環。

台灣地區目前在世界溫室氣體排放量為第二十一位（梁啟源，2009），雖然台灣並未參與京都議定書的簽署，但身為國際社會的份子、地球村的一員，更需要積極的參與和回應。為順應國際趨勢，台灣於一九九四年成立「行政院環境變遷政策指導小組」，並在一九九七年擴大編組，成立「行政院國家永續發展委員會」。委員會成立以來，制定了「國家環境保護計畫」，並於二〇〇〇年設置國家永續發展論壇，研擬完成台灣「二十一世紀議程：中華民國永續發展策略綱領」，揭示「落實永續發展理念，強調生活、生產與環境生態並重」的發展願景（行政院國家永續發展委員會，2000）。二〇〇二年十二月十一日，總統頒布《環境基本法》，給予永續會法定定位。永續會更以二〇〇三年作為永續發展之行動元年，而二〇〇四年經建會協助各縣市完成地方「永續發展策略規劃報告」，二〇〇五年開始推動地方永續評鑑機制的工作，協助地方政府落實地方永續發展的各項行動方案，視檢我國各縣市永續計畫，為節能減碳策略的規劃扮演重要的角色。

二〇〇八年新政府上任之後，更將「節能減碳」視為未來政府的重要發展政策之一，也將二〇〇八年訂為台灣「減碳元年」。行政院在二〇〇八年六月五日通過之「永續能源政策綱領」，也已明確揭示我國國家溫室氣體減量目標與期程為：（行政院新聞局，2008）

1. 短程目標：於二〇一六年至二〇二〇年間回到二〇〇八年的排放水準；
2. 中程目標：於二〇二五年回到二〇〇〇年之排放水準；
3. 長程目標：於二〇五〇年回到二〇〇〇年排放量的50%。

台北市政府自二〇〇五年起，就已經針對該市溫室氣體排放量最大的住商部門，推動各項節能活動。二〇〇六年七月至十一月共省電度數達1,596萬6,647度，為二〇〇五年省電度數成果之14.5倍。經過連續數年推動公私場所節能活動，成效已逐漸擴大。其間，也著手研擬「台北市工商業節約能源輔導管理自治條例」草案，制定相關規範標準，或以罰款遏止浪費。¹⁵ 總體觀之，台北市環保局從二〇〇五年開始整合臺北市政府各相關局處抑制溫室氣體排放策略，並以二〇一五年抑制到二〇〇五年排放水準為第一步目標，並據此探討改善機制，提出近程及長程減量策略行動計畫及規劃臺北市參與國際間有關溫室氣體減量方面合作或經驗交流之管道。

（二）組織設計

台北市為依據行政院二〇〇八年六月十日院台經字第0970086494號函示「永續能源政策綱領」，特別訂定「台北市推動節能減碳政策方案」，並於同年七月八日，在台北市政府第1482次市政會議中通過。另外，台北市政府為了積極推動節能減碳政策方案，規劃成立「溫室氣體減量推動小組」，並由台北市環境保護局擔任本方案之承辦單位，負責方案之規劃、推動與執行。其推動台北市政策方案的權責劃分如下：¹⁶

1. 環境保護局：綜理市政府推動溫室氣體減量事務、廢棄物處理溫室氣體減量及市民教育宣導。
2. 產業發展局：工商業節約能源及推廣再生能源使用。

鳥通過後首先達到，二〇〇四年十二月十八日俄羅斯通過了該條約後達到了「55%」的條件，條約在90天後於二〇〇五年二月十六日開始強制生效。

¹⁵ 〈北市商店空調，明年底起不得低於26度C〉，《自由時報》，2007年7月4日，B1台北都會版。

¹⁶ 參閱《台北市推動節能減碳方案》，二〇〇八年七月八日，台北市政府第1482次市政會議通過。

3. 都市發展局：既有建築物能源效率改善及獎勵綠建築設置。
4. 交通局：大眾運輸系統發展及交通運輸溫室氣體減量。
5. 工務局：台北市轄區內路燈之節能及植樹綠化。
6. 秘書處：各機關學校節約能源輔導管理。
7. 台北自來水事業處：推動管網改善、市民節約用水觀念暨執行節水措施。
8. 各機關學校：勵行該機關學校內各項節約能源溫室氣體減量措施。

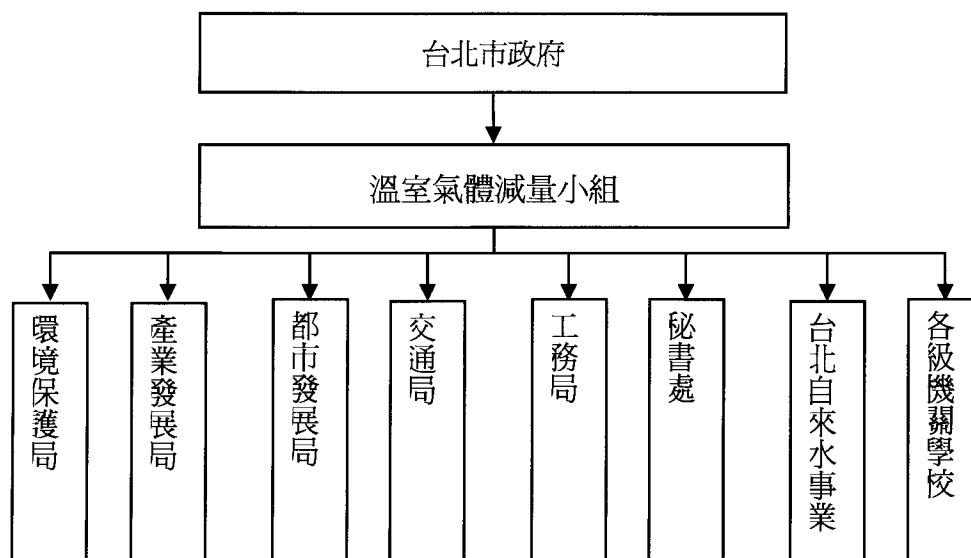


圖 1 台北市推動節能減碳政策方案組織圖
(資料來源：作者整理)

而推動溫室氣體減量主要工作項目及主機關如下：¹⁷

1. 工商業節能評估及輔導 (產發局主辦)。
2. 獎勵或補助工商業節能 (產發局主辦)。
3. 推動再生能源使用 (產發局主辦)。
4. 建築物能源效率改善及獎勵綠建築設置 (都發局主辦)。
5. 交通運輸溫室氣體排放減量措施，及推動低碳節能之大眾運輸及綠色運輸方式 (交通局主辦)。
6. 廢棄物回收處理及再利用 (環保局主辦)。
7. 植樹綠化儲碳措施及降低熱島效應 (工務局、產發局主辦)。
8. 溫室氣體減量之國際合作、國際會議參與及城市層級行動交流 (環保局主辦)。
9. 氣候變遷及溫室氣體減量之教育宣導 (教育局、民政局、環保局及觀光傳播局主辦)。
10. 推動各機關學校節約用電及用油 (秘書處主辦)。
11. 推動管網改善、節約用水觀念教育宣導及節水措施推廣 (自來水處主辦)。
12. 其它有助溫室氣體減量措施 (環保局主辦)。

¹⁷ 參閱《台北市推動節能減碳方案》，二〇〇八年七月八日，台北市政府第 1482 次市政會議通過。

(三) 法源依據

為減緩全球氣候變遷，降低溫室氣體排放，確保國家永續發展，行政院環保署積極辦理「溫室氣體減量法」立法工作。訂定本法案的意義是對外可主動宣示我國善盡地球村成員責任，並彰顯我國願意參與國際減緩氣候變遷相關活動；對內則建立推動溫室氣體減量之法源依據，以落實依法行政原則。

該法案內容包括：國際公約因應、減碳機制設計、協助產業建置競爭能力及全民節能參與等訴求，同時配合「能源稅條例」立法，以經濟誘因推動溫室氣體減量。「溫室氣體減量法」草案共計6章28條。惟目前尚未正式通過，因此，尚未有明確之法源作為施政的規範準則。

二、個案分析

本研究以台北市節能減碳政策方案為中心，探討該方案施行之相關要素，包括政策目標、政策資源、政策夥伴、行銷通路、行銷策略、政策環境和政策評估等項，藉以了解台北市政府有關節能減碳政策方案之內涵，並探討相關行銷作為對節能減碳工作推動的影響。茲分述如下：

(一) 政策目標與環境之評估和設定

台北市政府在節能減碳之目標上，有何期望？為達成該期望目標，市政府是否有階段性的計畫？是研究該政策方案行銷首要釐清的重要指標。從前任市長馬英九，到現任市長郝龍斌，推動節能減碳一直是台北市政府重要施政方向。二〇〇八年七月八日，「台北市推動節能減碳政策方案」經市政會議通過，內容擬定各項推動節能減碳的具體工作項目，共計有八大類包括：1. 政府幕僚與國際交流；2. 本府各機關學校減量；3. 住商部門減量；4. 運輸部門減量；5. 廢棄物部門減量；6. 農林部門減量；7. 節約用水；8. 宣導教育，合計共49項措施，由台北市政府有關機關共同推動。就內部環境方面，該政策方案由專案小組推動進行，組織內部活動則採取各個有關單位互相合作推動的方式進行。¹⁸ 方案的目標如下：

1. 配合行政院「永續能源政策綱領」，以「二〇一六年至二〇二〇年間溫室氣體排放量下降至二〇〇八年水準」為台北市溫室氣體減量目標。
2. 自二〇〇七年起，北市府各機關學校之用電及用油量，以二〇〇六年度為基期，逐年減少2%為原則，至民國二〇一一年減少5%。機關學校節電，二〇〇八年目標為7.7%。（已修正為逐年各減少2%為原則，至二〇一一年減少10%。）
3. 自二〇〇七年起，自來水管網漏水率每年降低1%，家庭總用水量以二〇〇七年度為基準，二〇〇八年度減少1.5%，二〇〇九年度減少至2%，二〇一〇年度減少3%。

另外，台北市政府已經分別簽署「綠色都市宣言」及「舊金山城市環境協定」。「舊金山城市環境協定」是二〇〇五年世界環境日，由世界五十餘個大都會的市長在舊金山發起的國際性城市溫室氣體減量協定，包含七大主軸，分別是：能源、回收、都市設計、都市自然環境、交通、環境健康及水。七大主軸中每一主軸都有3項行動計畫，總計共21項行動計畫。（沈世宏，2007：21）與該計畫直接相關內容是要求各大城市在二〇三〇年之前，將二〇〇五年之溫室氣體排放量再降低25%，並訂於二〇一二年的「世界環境日」驗收成果，屆時將從五顆星到一顆星，為各簽署城市評等。台北市政府即是以「二〇三〇年前降低溫室氣體排放至二〇〇五年水準再減25%」為其長程溫室氣體減量目標。

(二) 政策資源

政府政策的推行成果和成敗往往取決於對資源的掌握程度。政策行銷的經費從何而來？需要多少經費才足夠，支持行銷

¹⁸ 作者訪談台北市環境保局第一科承辦人員楊梅華小姐之內容。時間：二〇〇九年六月二十五日。地點：台北市環境保護局會議室。

工作的人力以及傳媒網路在哪裡？爭取多少立法部門的資源？政府機關是否有足夠機制配合？這些資源不單只是經費，還包括執行過程中所能激發、引導並吸納的各種社會資源的條件。資源的充分掌握能使政策執行的成功率更加提升。台北市政府自二〇〇四年開始推動溫室氣體減量政策，二〇〇八年已將「節能」列為施政優先項目，並於民國九十八年及九十九年度概算優先編列節能相關費用，而且預算數將逐年增加。台北市政府環境保護局是台北市溫室氣體減量政策主要承辦單位，職司國際交流、廢物部門減量及社區節能減碳輔導與市民節能宣導。

表 1 台北市環境保護局溫室氣體減量相關經費

單位：新台幣 / 元

年度	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
經費	96 萬	317.9 萬	192 萬	466 萬	675 萬	681.5 萬

資料來源：台北市環境保護局提供，作者自行整理。

如表1所示，環境保護局從二〇〇四年開始編列溫室氣體減量相關計畫費用，從二〇〇四年編列96萬，二〇〇五年317.9萬，二〇〇六年192萬，二〇〇七年466萬，二〇〇八年675萬，至二〇〇九年增加到681.5萬，也就是說，在「台北市節能減碳政策方案」推行之前，台北市政府就已經有編列溫室氣體減量之相關預算，並逐年增加。

另外，台北市政府機關學校自二〇〇八年起，每年均編列節能減碳相關費用（太陽能光電、空調設備、照明設施、其它節能減碳設施、政府及專案施政等）。（見表2）

表 2 台北市政府機關學校推動節能減碳相關費用

單位：新台幣 / 元

年度	2008 年	2009 年	2010 年
經費	3,335 萬 1,801 元	2 億 9,034 萬 5,888 元	10 億 3,052 萬 5,096 元

資料來源：台北市環境保護局提供，作者自行整理。

二〇〇八年，台北市政府各機關學校已編列推動節能減碳之費用為3,335萬1,801元（其中包括汰換節能及感應設施費用），二〇〇九年增加為2億9,034萬5,888元，而二〇一〇年度預算金額更高達10億3,052萬5,096元。這些推動節能減碳相關費用預算的成長快速，顯示市政府對節能減碳的推動工作已經越來越重視，並成為優先編列預算的項目。但儘管如此，目前台北市政府尚未將用於節能減碳工作宣導和行銷之預算個別詳列統計。¹⁹

（三）政策夥伴

從Snavey (1991: 320) 的觀點來看，公共政策制定雖以政府機關為主體，但政策制定必然受到相關壓力團體的遊說，以及社會大眾和選民的監督制約。但有時候壓力團體也會成為政策推動的最佳夥伴，以本研究個案為例，近年來許多伙伴團體與市政府共同合作多項持續性的節能減碳相關活動。這些團體大多為環保團體，如：荒野保護協會（荒野協會）；另外也會有一些國營企業，如：台電公司）的參與和協助。其中較為著名的活動有：²⁰

1. 與台電公司合作的百萬獎金節能抽獎活動（在四至九月電費單上活動發放，並通知符合資格客戶）。為了能深入家戶推動節能減碳行動，於二〇〇九年首度辦理「獎金百萬家戶節能大作戰」省電抽獎活動，以家戶為單位，鼓勵台北市家

¹⁹ 針對台北市環保局訪談內容，二〇〇九年六月二十五日。

²⁰ 資料由台北市環保局資料提供。

戶挑戰夏季用電高峰期間之省電能力，只要二〇〇九年八或九月電費收據，較去年同期之「省電比例」達10%（含）以上之家戶，台北市環境保護局與台電公司協調，於二〇〇九年四月起於台電電費收據單上，印製抽獎活動訊息，並鼓勵市民參與節能減碳活動。

2. 與「荒野協會」合作舉辦夏至關燈活動。市政府連續四年與該協會合作「夏至關燈，低碳綠生活」活動，包括台北101大樓、美麗華摩天輪等重要台北地標建築，都在活動規定時間內配合陸續關燈。依據關燈時刻用電統計，這一小時的關燈活動約省下25萬電度，減少160公噸二氧化碳排放，約等於6公噸喬木可吸收的二氧化碳量。這項活動的經費來源是由台北市政府以專案經費支應，計畫經費約200萬元。

3. 「台北市金省能獎」活動。由台北市政府主辦，台北市政府產業發展局、交通局、環境保護局與都市發展局（建築管理處）承辦，並委託由財團法人產業服務基金會為執行單位。活動的目的以鼓勵公私營機構、社區市民積極推動節約能源，獲獎者並以提供獎金的方式獎勵。（本活動的前身為「我愛 Cool 地球省電大作戰活動」，早期並無獎金獎勵。）

4. 其它經費補助，例如：補助美麗人生教育基金會辦理「拯救地球大任務」、內湖健康安全社區辦理「You Me Care! Our Planet! Our Home! 小社區救大地球」、綠適居協會辦理「二〇〇八台北市社區節能減碳元年」、發現（discovery）頻道辦理「台北市低碳環保 Cool 生活宣導計畫」等。

此外，台北市環境保護局也以各項援助的方式，支援民間節能減碳活動，並且從中協調與各項機關單位的配合，包括場地借用等事宜。²¹ 對民間團體來說，台北市環境保護局除了是協助者外，同時扮演一個橋樑角色，負責與其它政府部門的溝通與協調。

（四）行銷通路

公部門政策行銷通路可以將政策方案的有關訊息極大化，並做為和民眾溝通之服務平台，進行民眾與政府間之密切互動。根據台北市環境保護局的資料，台北市節能減碳政策方案的行銷，主要是藉助各項媒體工具與活動來進行。本研究透過訪談台北市環境保護局官員後，將台北市節能減碳政策方案行銷之工具彙整後，概分成平面印刷品與電子兩類。印刷類媒體有報紙、雜誌、海報、看板、傳單、標誌，而電子類包括電腦網路、電視、廣播和手機簡訊等（如表3）。

表3 台北市節能減碳政策方案行銷之相關傳播工具

類 型	種 類	內 容
電子類	1. 網路（含電子郵件） 2. 電視 3. 廣播 4. 手機簡訊	1. 架設節能減碳網站 2. 播放宣導短片 3. 節能減碳探討節目的製播 4. 綠色商標、節能標章
印刷類	1. 報紙 2. 雜誌 3. 海報、看板、傳單 4. 標誌	5. 節能減碳相關產品廣告 6. 節能減碳宣傳海報、傳單及看板 7. 相關電子郵件、簡訊

資料來源：台北市環境保護局提供，作者自行整理。

上述政策方案行銷工具大體涵蓋目前大眾媒體，其中包括傳統形式的看板、海報，也納入了網際網路等新興工具，但並未形成一套整體的行銷專案，效果尚難評估。根據台北市環保局人員表示，目前台北市節能減碳政策方案行銷上，並未

²¹ 作者訪談「荒野保護協會」人員內容。日期：二〇〇九年八月十九日。

委託行銷或公關公司進行政策行銷上的專業外包。在海報宣導活動上，則是請專業設計公司幫忙設計，但並非是外包性的；而在短片製作上，則是用發包的方式，委請專業人員進行製作。到目前為止，宣傳品內容腳本和拍攝，是請財團法人產業服務基金會進行短片之製作。²²

除了主動宣傳外，也架構許多與民眾相互溝通的平台，民眾藉由這些平台可以更容易和政府互動，不但能更加了解台北市政府在節能減碳上所推行的相關政策，同時也能反應相關意見給市政府。目前的服務平台包括：

1. 電話服務：1999 台北市民服務專線
2. 電子郵件：環境保護局電子信箱
3. 電子報
4. 留言板：統一留言板（並沒有專屬單一窗口）

其中，透過服務電話或電子郵件，每天由數件到數十件不等，其詢問內容大多有關節能減碳相關活動資格或詳細內容（如：節能百萬大作戰），以及少數節能政策之詢問。

同時，市府也以經濟工具為手段來達成政策目標，如：垃圾袋收費，以減少垃圾量；福德坑掩埋場的沼氣回收及廢熱回收等。另外，經由電費優惠制度協助行銷，用電量較去年同期比較減少0-5%，電費優惠9.5折，5%-10% 優惠價9折，10%以上則電費8折，用電越少，電費越優惠。這些措施原則上是以經濟和獎勵搭配宣導來鼓勵民眾投入節能減碳行動，可視為一種廣義的行銷，但對於工商業的作法，則較用強制方式進行。

（五）行銷策略

為了使台北市節能減碳政策方案達到目標願景，政府機關所提供的服務，將成為實踐節能減碳重要的關鍵。政府機關的政策是屬於強制性的權威，或是鼓勵性的倡導？其所提供的內容為何？標的團體為何？對象不同其行銷的內容有何不同？根據台北市環境保護局的訪談內容，得知有關節能減碳行動之獎勵與補助的活動包括：²³

1. 推出低碳社區，解決能源設備初設或汰換成本較高的問題：台北市環保局已廣邀電器設備通路廠商研議，推出「台北市低碳社區節能電器（設備）優惠方案」，並將二〇〇八年訂為「台北市社區節能減碳元年」，希望結合社區管委會及通路系統，推動「換掉耗能電器，邁向低碳家園」行動，目前已經獲得上新聯晴、特力屋、遠百（愛買）、全國電子及燦坤五大通路商共襄盛舉。通路廠商提供「社區專屬優惠券」，由台北市環境保護局以公文方式，寄予報名參加社區節能輔導之社區管委會，社區只要持環保局公文及專屬優惠券，即可至通路門市（限北市地區）選購。
2. 節能家電推廣活動：為建構低碳生態城市，台北市產業發展局結合台北市各大3C量販、家電、賣場等連鎖店，推廣「節能標章」、「能源之星標章」產品優惠活動，凡上網登錄發票，即可參加「好運發票」網路摸彩活動。
3. 其它補助政策：配合行政院環保署和經濟部能源局推行「環保標章」運動。凡購買標示節能標章之家電器具民眾，可獲補助金3,000元，推行此政策預算經費達5億3,000萬元。

此外，台北市環保局也推動電動機車電池汰換，於二〇〇八年加碼補助購買省電燈泡、或以普通燈泡換省電燈泡的活動。台北市產業發展局亦積極推廣「綠色商店」。其它有推動再生能源發電，如：於台北市政府屋頂用太陽能發電，由經濟部能源局補助1千瓦45萬元。在諸多節能減碳的措施上，台北市政府以提供獎勵和以經濟工具為手段來推動節能減碳政策，目前雖未與民間企業合作，但各民間企業已經有自行推動節能減碳相關措施與活動，主動參與政府節能減碳之活動，可視為近年來政府宣傳效果的初現。

²² 台北市環保局訪談內容，二〇〇九年六月二十五日。

²³ 台北市環保局訪談內容，二〇〇九年六月二十五日。

（六）政策環境

台北市在節能減碳政策方案之推行，對於其週遭環境的評估將是政策成功與否的主要因素之一，其中可能包含政治、經濟或文化上的各項因素。台北市為全台首善之區，市民教育水準相對較高，中產階級亦較大部分其它縣市集中，對節能減碳政策的行銷是一項優勢。然而台北市節能減碳政策推動也所面臨一些環境限制或阻礙，首先，從外部環境來看節能減碳這個議題在初期（二〇〇四年）尚不熱門，民眾認知度不高，因此，台北市政府對該政策並非相當重視；其次，雖然「節能減碳」工作被列為優先政策之一，但實際上的作法卻常多以經濟利益為優先考量，在各級政府在「拼經濟」的思維下，地方政府的政策常以經濟或產業發展為重，這個氛圍對於節能減碳政策的推動較為不利。（杜素豪，2004）如此，無論民間如何配合，離節能減碳的政策目標的達成，恐怕仍有長路要走。再以組織內部來說，台北市各局處分工有不同聲音，所以過程中經常需要許多的磨合。較令人鼓舞的是現今市民參與已較過去熱烈，若根據執行單位的評估，單從相關溫室氣體排放量的資料來看，目前台北市溫室氣體相關排放量增加已不到1%，似乎已達成當初所訂定之標準。²⁴

（七）政策評估

要如何評估一個政策行銷的方式是否成功牽涉到評估的指標是否具有代表性？成功與否的評定標準為何？以「台北市推動節能減碳政策方案」及其相關配套政策來看，目前較為方便但不一定精準的觀察指標就是以「量」及「趨勢」來衡量。我國自二〇〇四年開始調查溫室氣體排放，台北市評估的標準主要是以人均排放量、年排放量、用電量等做為評估的標準。並且也以溫室氣體排放量之成長幅度，做為政策成效之評估。²⁵

另外，也從「財團法人台灣產業服務基金會」二〇〇五年度「台北市執行舊金山城市環境協定溫室氣體減量目標行動方案與績效評量機制建構計畫」（財團法人台灣產業服務基金會，2009）中，已建置的溫室氣體排放資料庫，並持續參考IPCC溫室氣體清冊指南、我國溫室氣體排放清冊與環保署之運輸、住商、環保及產業之溫室氣體推估方法等國內外相關最新文獻資料，成為台北市各部門排放強度統計資料的基礎，隨時更新台北市溫室氣體排放量資料庫。²⁶ 近十年來，溫室氣體排放量由1,469.4（一九九八年）萬公噸，增加至1,627.6（二〇〇七年）萬公噸，約增加約158萬公噸，總成長率約為11.11%，平均年成長率約為2%。2007年人均排放量為6.19公噸。其中以住商部門排放量所佔比例最多（約佔60-70%），其次為運輸部門（約佔26-28%）及廢棄物部門（約佔3-15%）。其中除廢棄物部門因垃圾掩埋及資源回收已見成效，農業部門因耕地減少導致排放逐年遞減趨勢外，其餘部門皆呈現逐年遞增趨勢。其中住商部門增加近10%，增加幅度最大。但值得慶幸的是，目前台北市（一九九八—二〇〇七）溫室氣體排放量已經逐漸趨緩。²⁷

若從政策內容上分析，「台北市推動節能減碳政策方案」是否是一個有意義的政策？從政策目標來看，答案應是肯定的。溫室氣體的大量排放已威脅到地球生態，更對人類經濟造成重大損失。全球災害的無國界化所造成的社會成本，已成為全體人類所要共同承擔的損失。有鑑於此，目前各國際都市，為達到京都議定書所設定之氣體減量環境標準，無不積極推動節能減碳之相關措施。台灣雖非簽署國，不受京都議定的管制，但身為地球村的一份子，實應積極參與國際間所重視的各項活動。因此，節能減碳政策的推行對我們來說是勢在必行的。

而台北市節能減碳政策方案之目標，主要以降低台北市溫室氣體之排放量為主，並配合「永續發展政策」、「落實永續發展理念，強調生活、生產與環境生態並重」的發展願景。其它對政府、民眾及企業的願景還包括：

²⁴ 台北市環保局訪談內容，二〇〇九年六月二十五日。

²⁵ 台北市環保局訪談內容，二〇〇九年六月二十五日。

²⁶ 台北市環保局訪談內容，二〇〇九年六月二十五日。

²⁷ 資料來源為台北市環保局訪談內容，以及「台北市執行舊金山協定溫室氣體減量方案與績效評量機制建構計畫期末報告」。（財團法人台灣產業服務基金會，2009）

1. 使台灣與國際接軌；
2. 維護台灣本土生態環境，留給下一代良好的生態環境；
3. 順應全球趨勢，以低碳經濟帶動台灣產業發展。

為達成願景目標，在政策行銷上有必要採取顧客導向的方式，使標的團體認同並產生共同的願景，最後認同公部門所制定之規劃政策。

再從政策執行工具上來看，台北市節能減碳政策方案行銷顧客對象為一般市民大眾與企業，但依法源來看，目前「溫室氣體減量法」尚未通過，因此目前節能減碳政策並沒有法定的強制力，也沒有明確的規範標準與處罰條例。另從政策上或活動上來看，市政府大多採取獎勵與補助的方式來進行節能減碳政策推廣，並以調高電費等經濟手段為政策施行的工具。這種獎勵而非權威的方式，雖類似企業「顧客至上」的概念，即是以顧客為中心的方式提供服務，來達到所要施行之政策目標，但公共政策行銷與企業行銷在目的上畢竟不同，它不以營利為目的，而是以公共政策為優先考量，完全靠獎勵但無強制或法源依據，效果也會受限，這也是公共政策行銷與一般企業行銷應有所不同之處。

若從成本(cost)面分析，政策執行的資源當然是不可或缺的。台北市政府各部門組織編列溫室氣體減量的相關經費預算，已有逐年增加趨勢。以台北市環境保護局為例，從二00四年開始逐年增加預算，至明年(二0一0年)，節能減碳業務更是台北市政府優先編列預算的項目，可見市政府對節能減碳工作的重視程度。在組織上，並已成立「溫室氣體減量推動小組」，由各機關依職責分擔不同職務，採取各自分工的方式進行。然而，資源的增加或許可以推定有助於溫室氣體排放減少或節能減碳政策行銷的成功，但節能減碳的成效，是否和政策行銷有所關聯？答案還是很難加以斷定的。

從教育與服務的層面來看，藉由各種大眾媒體做為行銷的通路，宣導節能減碳工作的重要性外，同時也成為政府與民眾溝通的管道。例如：宣導短片、宣傳海報以及網站資訊…等，利用各項電子媒體與平面媒體作感性的訴求，也獲得民眾的回應。朱鎮明(2004)認為新聞媒體對政策行銷有著相當大的重要性，媒體媒介往往能直接或間接地影響民眾感官，不但能做為輿論的平台，媒體更具有宣導政策、擴大政策執行的效果。藉由電子郵件、留言板或服務電話等方式，也可獲得政府相關部門的協助，以台北市環境保護局為例，自從獎金百萬節能活動開始推出，便立即有民眾來電詢問或報名參加相關活動，並可以針對政策及相關知識進行詢問。

台北市政府在節能減碳議題上，陸續透過宣傳短片的播放、相關網站的架設、海報、看板、宣導手冊Q&A、節能標章、環保標章等媒介管道，讓民眾獲取節能訊息。市政府也舉辦如「夏至關燈，夜遊大安」、「我愛Cool地球—省電大作戰活動」、「溫室氣體社區減量座談」、「寶貝酷地球圖文創作比賽」…等各類活動，進行和公眾面對面直接行銷，這些都可視為政府機關在台北市節能減碳政策方案行銷上的重要一環。另外，包括民間環保團體，也會不定期舉辦節能減碳相關活動與講座，並會給予政府許多相關意見和反應。在「資訊告知/教育」功能上，民間壓力團體除了扮演監督者的角色，適時對政府提供建議外，同時也成為相關政策知識與資訊的倡導者與教育者。這與政府對民眾由上而下的宣導方式不同，所採取的是一種平行的溝通方式，是一個有助於政策宣導和推動的協力者。

如前述，台北市在節能減碳政策推動之成效，最直接的評估方式就是藉由溫室氣體排放量的實質數據來評定。²⁸由於有明定之評估標準，因此在政策執行過程中，可藉由這些明確的數據資料對台北市節能減碳政策方案進行檢討(參考表4、5、6)。

²⁸ 目前在「台北市推動節能減碳政策方案」中，其政策效果之評估乃是參考溫室氣體排放資料庫，並參考國際「跨政府氣候變遷小組」(Intergovernmental Panel on Climate Changes, IPCC)溫室氣體清冊指南、我國溫室氣體排放清冊與環保署之運輸、住商、環保及產業之溫室氣體推估方法等進行評估，以每年、每月為單位，對個人及各部門之排放量進行評估，並由此推估台北市溫室氣體排放基線，利用歷史平均排放成長率之資料，加上「自然效率提升」的因子，推估台北市在「一切照常」(business as usual, BAU)的情境下之溫室氣體排放量推估值。而各部門成長率設定除了參考歷史成長率(一九九八—二00七的年平均成長率)之外，亦納入效率自然成長的事實。

表 4 台北市部門歷年 (1998-2007) 排放 CO₂ 量比較單位：萬公噸 CO₂ 當量 / %

	住商部門		運輸部門		整體
	排放量	占比	排放量	占比	
1998	887.5	60.6%	386.7	26.4%	1,464.9
1999	891.8	62.0%	376.7	26.2%	1,438.6
2000	945.6	63.9%	388.2	26.3%	1,478.6
2001	962.9	66.6%	390.6	27.0%	1,445.7
2002	995.4	68.2%	392.4	26.9%	1,459.1
2003	1,029.8	69.0%	397.1	26.6%	1,493.3
2004	1,049.3	68.6%	425.0	27.8%	1,528.4
2005	1,111.7	69.2%	446.4	28.2%	1,598.7
2006	1,135.2	68.3%	453.4	27.3%	1,622.8
2007	1,140.5	70.1%	459.1	28.2%	1,627.6
年平均 成長率(%)	2.8%		1.9%		1.2%

註：整體排放量已納入森林部分之碳匯（每年為 41.14 萬公噸）。

資料來源：財團法人台灣產業服務基金會（2009）。

表 5 部門未來成長率設定

部門	1998-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020	2021-2025	2026-2030
住商	2.8%	2.3%	2.0%	1.5%	1.0%	0.9%
運輸	1.9%	1.7%	1.5%	1.3%	1.1%	1.0%

資料來源：財團法人台灣產業服務基金會（2009）。

表 6 台北市部門溫室氣體排放基線推估

單位：萬公噸 CO₂ 當量

年度	住商部門	運輸部門	整體
2007	1,140.5	459.1	1,627.6
2008	1,166.7	466.9	1,719.5
2009	1,193.5	474.8	1,756.1
2010	1,221.0	482.9	1,793.5
2011	1,245.4	490.1	1,826.9
2012	1,270.3	497.5	1,860.8
2013	1,295.7	504.9	1,895.4

2014	1,321.6	512.5	1,930.7
2015	1,348.1	520.2	1,966.6
2016	1,368.3	526.9	1,995.0
2017	1,388.8	533.8	2,023.8
2018	1,409.6	540.7	2,053.0
2019	1,430.8	547.8	2,082.7
2020	1,452.3	554.9	2,112.8
2021	1,466.8	561.0	2,134.5
2022	1,481.4	567.2	2,156.4
2023	1,496.3	573.4	2,178.6
2024	1,511.2	579.7	2,201.0
2025	1,526.3	586.1	2,223.6
2026	1,540.1	591.9	2,244.2
2027	1,553.9	597.9	2,265.0
2028	1,567.9	603.8	2,286.1
2029	1,582.0	609.9	2,307.3
2030	1,596.3	616.0	2,328.7
2007-2025 年 平均成長率	1.5%	1.3%	1.7%
2007-2030 年 平均成長率	1.4%	1.2%	1.5%

資料來源：財團法人台灣產業服務基金會（2009）。

雖然我們很難從這些數字上看出台北市政府的節能減碳政策方案行銷策略奏效與否，但至少可以從而確立過去不足之處，以及未來政策行銷的重點對象，尤其是排放量比例約佔整體六至七成，且增加幅度最大（約成長10%）的住宅（如：一般市民和學校）及商業部門（如：商店及百貨公司），更是政策行銷需要加強的對象。

三、綜合分析

從上節以各個面向對台北市節能減碳政策方案行銷所進行的分析來看，雖然於「台北市推動節能減碳政策方案」與「舊金山城市環境協定」都已訂定了明確的政策目標，二〇〇四年起也開始編列減少溫室氣體排放之相關預算，市政府並成立「溫室氣體減量推動小組」進行職務分工，但對於行銷的對象也就是大眾而言，政府開始重視節能減碳，將它列為重要政策，是在近一、兩年的事。在此之前，政府雖然已經有一些作為和努力，民眾對溫室氣體排放所造成環境破壞，也有一定程度的認知，但對一般民眾來說，真正了解節能減碳的重要性，並認知到其為國家未來發展的重要政策，都是近幾年的事。

本研究在訪問了台北市政府節能減碳最主要的政策伙伴後，提出了幾項台北市政府（或各級政府）未來在推動節能減碳相關政策上，可能面臨的問題和意見，其中有許多和上述分析意見相似。首先，對台北市在節能減碳工作的成效而言，政府並沒有獲得意見上的共識。台北市政府主要行銷對象為廣大民眾，但在節能減碳的議題上，由於太過廣泛且不著邊

際，並沒有確切明訂的標準，所以難以評估其成效。例如：「百萬獎金節能大作戰」的活動，對政府來說其主要目標在於利他，對民眾而言關注的是利己。目前政府制訂的相關法案，主要是針對特定產業，但對於一般民眾來說，「節能減碳」，仍不是一件切身相關的事。²⁹

在行銷通路和策略上，雖然「節能減碳」已經是政府推行的重點政策，但它畢竟不像實體化的商品，沒有明確的規範和法條依循。就某種程度而言，「節能減碳」仍是一種概念，雖然舉辦各式各樣的減碳活動進行宣導，但效果只是一時性的，必須日積月累才能夠長久。所以，理想的方式，更應該重視「教育」的部份。未來節能減碳政策推廣的方向不能光靠活動方式，而要以教育的方式來進行，例如：由學校團體以培育相關志工的方式進行。³⁰ 藉由教育的方式，提升民眾對「節能減碳」在生活上的必要感，讓民眾對節能減碳運動產生興趣，並主動願意配合，再加上既有的節能網站、海報、看板、電子信件等各式行銷工具相配合，才能使「節能減碳」融入生活之中。在這點上，台北市政府已逐漸重視，並有明顯的回應。以台北市綠色消費教育宣導為例(表7)，台北市推動綠色消費各項宣導活動從二〇〇七年的9場3500人次，增加到二〇〇八年28場超過23000人次；另外，綠色消費推動之各類媒體運用，從二〇〇七年的7家20次，增加到二〇〇八年的至少17家38次，並且也已透過電視媒體的加強宣傳。加入綠色消費推動的鄰里、社區因此從二〇〇七年的35處，增加到二〇〇八年的119處。

表 7 台北市綠色消費教育宣導活動執行概況

綠色消費教育宣導活動	綠色消費教育宣導活動		綠色消費推動之媒體運用		
	2007 年	2008 年		2007 年	2008 年
研習會	2 場/500 人	17 場/5123 人	廣播	0 家/0 次	--
觀摩會	1 場/1200 人	3 場/2850 人	電視	0 家/0 次	5 家/6 次
展覽會	1 場/1000 人	3 場/13600 人	平面媒體	3 家/10 次	8 家/12 次
志工宣導	5 場/800 人	5 場/1432 人	其它媒體	4 家/10 次	4 家/20 次
推動社區	35 處	119 處	N		

資料來源：台北市環保局，「台北市政府環境保護局年報」，96 年度，頁 19-20；97 年度，頁 21。

在節能減碳政策方案宣導的方法上，民間團體認為政府的「倡導」偏向於單方面的鼓勵，而並非互動式的，無論是活動或是「百萬獎金」都是一種形式，較偏向於採取由上而下的方式進行。³¹ 誠如魯炳炎(2007b)的看法，政策行銷的過程應是一種互動的雙向關係，而非政令宣導之單向關係。黃榮護(2000)亦主張政府公關與行銷並非單純政令宣導、教育民眾或形成廣告形象，亦非僅是建構良好的人際關係或交際應酬，而是一種講求方法的社會科學，同時需要身體力行。印證民間團體對台北市政府多年來的活動觀察，是有很大的改善和調整空間。雖然台北市政府舉辦許多節能減碳相關活動，但卻少有與民眾溝通互動的平台，或即使有也鮮少雙向溝通。這和訪問台北市環境保護局人員的看法，實有一段落差。雖然藉由許多管道，民眾都可以與台北市環境保護局進行聯繫，但是如果大多數民眾來電詢問的問題多是獎金的多寡、參加抽獎資格，而少有政策相關的詢問，恐與當初設定的政策目標有所差距。補助與獎勵的方式雖然可以讓民眾對政策產生興趣，但未來如何除了獎勵活動的相關問題外，更著重於節能減碳政策本身，才是一個更好的溝通平台。最後，在政策組織上，台北市政府由「溫室氣體減量小組」來統籌相關事宜，目前各部門也能有效分工承擔節能減碳業務，但機關組織間卻缺乏有效的統合與協調；在預算經費的使用上，也應有更詳細的規劃，以減少不必要的資源浪費。在政策環境上，雖然「節能減碳」工作被列為優先政策之一，但實際上的作法卻常是以經濟利益為優先考量，在「拼經

²⁹ 作者訪談「荒野保護協會」企劃部鄔嘉玲小姐內容。日期：二〇〇九年八月十九日；地點：台北市中正區詔安街 204 號「荒野保護協會」。

³⁰ 訪談「荒野保護協會」人員內容。

³¹ 訪談「荒野保護協會」人員內容。

濟」的思維下，當前政府政策仍然以經濟或產業發展為重，往往被犧牲的便是環境。如此，無論民間如何配合，節能減碳的政策目標都難以達成。³² 除了上述民眾的認知和意識不足之外，經濟政策和環境政策間的矛盾或衝突時常可見，這也是台北市政府，甚至是各級政府推行節能減碳政策時，不得不面臨的考驗和隱憂。

肆、結論與建議

台北市政府對節能減碳的工作已經越來越重視，從二〇〇四年以來節能減碳相關費用預算的成長快速，並成為優先編列預算的項目可以看出。在組織上，台北市已經成立「溫室氣體減量推動小組」，由各機關依職責分擔不同職務，採取各自分工的方式進行。再從許多實質數據來評定，尤其是溫室氣體排放量數據，也顯示台北市在節能減碳政策的推動上已具初步之成效。

然而，資源的增加或許可以推定有助於溫室氣體排放減少，或有助於節能減碳政策行銷的成功，但節能減碳的成效，是否和政策行銷有所關聯，則很難加以斷定。目前台北市政府推動節能減碳政策方案的標的，可概分為產業和一般大眾。其中對產業部門，已有較為詳細的計畫期程，但對一般市民卻沒有一個明確的規範，也缺乏法源的依據。當前台北市的節能減碳政策方案的推動，最常訴諸經濟工具與方式進行，例如：節能家電用品的補助、摸彩活動或電費折扣等方式。這些方式表面上雖可以鼓勵民眾參與，看似有效地「行銷」節能減碳方案，但真正要成功地達成節能減碳政策的目標，只有這些是不夠的。從政策行銷的觀點上來看，「節能減碳」不是實體化的商品，而是一種概念，舉辦各式各樣的減碳活動進行宣導，效果恐怕只是一時性的，必須日積月累才能夠長久。研究認為在政策行銷上所謂「資訊告知/教育」(informing/educating)的重要性，在節能減碳的議題中特別突顯。無論舉行各式各樣的活動或獎勵措施，雖然可以增加認知與行動誘因，但成效畢竟有限，唯有將節能減碳的價值和觀念融入生活之中，也就是用教育的方式推廣，避免流於政令宣導或官式廣告，才是根本之途。

此外，政府除了藉由各種大眾媒介進行宣導外，一些政策夥伴團體的協力合作相形重要。以台北市的個案為例，「荒野保護協會」等民間團體的熱忱和執著，台電公司等公營企業的財力和資源，都是協助民眾認識環境永續重要性和持續推動節能減碳政策時的最佳的夥伴，有時以不同於政府的多元觀點和方式進行倡導和教育，效果反而會更好。因此，未來台北市政府在節能減碳政策方案的推行上，倡導和教育應是行銷政策的重點，並且應可在現有合作基礎上，繼續與民間團體良好的互動，共同達成節能減碳生活化的目標。

然而，台北市政府節能減碳政策方案的主體應為台北市民大眾，從政策行銷的角度來看，社會大眾認知與支持，以及政策伙伴的多元性，乃是該政策施行成功與否的關鍵，這兩部分也應是後續研究的重點。本研究僅以文獻分析的方式，對台北市政府的節能減碳政策方案作一基礎性的鋪陳，希望能為相關研究者提供文獻參考之價值。

³² 作者訪談「荒野協會」人員內容摘要。日期：二〇〇九年八月十九日。

參考書目

- 丘昌泰、余致力、羅清凌、張四明、李允傑合著 (2001)。政策分析。台北：國立空中大學。
- 台北市政府主計處 (2007)。市政統計週報，第 408 號。
- 台北市環保局 (2007)。台北市政府環境保護局年報，九十六年版。
- 台北市環保局 (2008)。台北市政府環境保護局年報，九十七年版。
- 朱鎮明 (2004)。政策行銷過程中政府與媒體互動之道。立法院院聞，第 32 卷第 10 期，頁 49-58。
- 行政院國家永續發展委員會 (2000)。二十一世紀議程：中華民國永續發展策略綱領。台北：行政院。
- 行政院新聞局 (2008)。永續能源政策綱領。2008 年 6 月 5 日取自行政院新聞局網站。網址：<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=37060&ctNode=3764&mp=1>。
- 李河清 (2008)。雙軌機制：為美量身的氣候談判架構。2008 年 4 月 26 日取自中時聯播網，網址：<http://blog.chinatimes.com/lowestc/archive/2008/04/26/272858.html>。
- 杜素豪 (2004)。環境保護與經濟成長關係的認知分析。農業與經濟，第 32 期，頁 71-105。
- 沈世宏 (2007)。北市溫室氣體減量對策。公訓報導，第 128 期，頁 21-24。
- 林妍玲 (2008)。運輸部門永續發展課題。台灣經濟研究月刊，第 31 卷第 8 期，頁 50-56。
- 林佳慧 (2005)。公部門政策行銷策略之研究。T&D 飛訊，第 39 期，頁 1-20。
- 翁興利 (2004)。政策規劃與行銷。台北：華泰文化。
- 財團法人產業服務基金會 (2009)。96 年度臺北市執行舊金山城市環境協定溫室氣體減量目標行動方案與績效評量機制建構計畫期末報告。台北：台北市環境保護局。
- 張世賢 (2005)。公共政策分析。台北：五南。
- 張義弘 (2002)。環境倫理與永續發展。種苗科技專訊，第 40 期。頁 1-19。
- 梁啟源 (2009)。因應地球暖化的台灣能源供給政策。2009 年 3 月 2 日取自台灣新社會智庫，網址：http://www.taiwansig.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=1131&Itemid=120 (2009.3.2)
- 陳大為 (2004)。一次讀完十位行銷大師經典講義。台北：靈活文化。
- 陳敦源 (2002)。公部門政策行銷五問。公訊報導，第 102 期，頁 54-55。
- 陳敦源、魯炳炎 (2008)。創造共識：民主政治中的政策行銷管理。研考雙月刊，第 32 卷第 2 期，頁 3-15。
- 黃榮源 (2008)。全球倫理與環境治理：以台北市政府減量政策為例。發表於第六屆「台灣公共行政與公共事務系所聯合會」(TASPAA) 年會暨夥伴關係與永續發展國際研討會，東海大學主辦，台中。
- 黃榮護 (2000)。公共管理。台北：商鼎文化。
- 黃釋緯 (2008)。節能減碳技術之發展趨勢與推廣策略。台灣經濟研究月刊，第 31 卷第 8 期，頁 62-67。
- 楊豐碩、蔡廷涓採訪，施雅慧整理 (2008)。台灣在低碳經濟時代下的制度與策略。台灣經濟研究月刊，第 31 卷第 8 期，頁 16-20。
- 蔡廷涓 (2008)。減碳變黃金-碳交易市場之現況與發展，台灣經濟研究月刊，第 31 卷第 8 期，頁 26-34。

- 魯炳炎 (2007a)。政策行銷理論意涵之研究。 *中國行政*，第 78 期，頁 31-53。
- 魯炳炎 (2007b)。公共政策行銷理論之研究：應然而與實然面的對話。台北：韋伯文化。
- 顏君聿 (2008)。邁向永續城市，建構低探社會—探討我國城市推動節能減碳策略。 *台灣經濟研究月刊*，第 31 卷第 8 期。頁 40-49。
- 顧洋 (2008)。全球暖化的因應。 *科學發展*，第 421 期。頁 6-11。
- American Marketing Association (1985). AMA Broad Approves New Marketing Definition. *Marketing News*, 1(March): 1.
- American Marketing Association (2004). Definition. *Marketing News*, September 15.
- Armstrong, G. and P. Kotler (2003). *Marketing: An Introduction* (6th Eds.) . Upper Saddle River, N.J.: Person Education.
- Buurma, H. (2001). Public Policy Marketing Exchange in the Public Sector. *European Journal of Marketing*, 35(11/12): 1287-1302.
- Coffman, Larry L. (1986). *Public-Sector Marketing: A Guide for Practitioners*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Kotler, P. (1997). *Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation and Control* (9th eds.). New Jersey: Prentice-Hall.
- Kotler, P. and K. F. A. Fox (1980). The Marketing of Social Causes: The First 10 Years. *Journal of Marketing*, 44: 23-33.
- Kotler, P. and S. J. Levy (1969). Broadening the Concept of Marketing. *Journal of Marketing*, 33: 10-15.
- Kotler, P. and G. Zaltman (1971). Social Marketing: An Approach to Planned Social Change. *Journal of Marketing*, 35: 3-12.
- McCarthy, G. (1960). *Basic Marketing: A Managerial Approach*. Homewood, IL: Richard D. Irwin.
- McCarthy, G. and W. Perrault, Jr. (1987). *Basic Marketing*. Homewood, IL: Irwin.
- Morkwa, Michael P. and Steven E. Permut (1981) . *Government Marketing: Theory and Practice*. Westport, CT: Greenwood.
- Sargeant, Adrian (1999). *Marketing Management for Nonprofit Organizations*. Oxford: Oxford University Press.
- Snavely, K. (1991). Marketing in the Government Sector: A Public Policy Model. *American Review of Public Administration*, 21(4): 311-326.

全球環境治理下政策移植之成效分析－以我國高雄等縣市因應全球氣候變遷為例

柯于璋/義守大學公共政策與管理學系副教授
謝秉均/義守大學公共政策與管理學系碩士研究生

摘要

就全球環境治理而言，本研究探討的是一個愈來愈重要的課題，亦即在全球化下，城市如何透過參與、蒐集國際性組織會議、資料或案例，增加資訊與知識的來源，亦即如何透過「政策移植」的過程，制定城市本身的制度與政策。本研究透過文獻分析、內容分析及個案研究與比較等方法，分析我國高雄市、台北市、縣與台南市面對全球氣候變遷與溫室氣體減量等的政策移植現象與成效。在過去幾年，高雄市、台北市、縣與台南市陸續加入國際性組織「國際地方環境行動委員會」(International Council on Local Environmental Initiatives, 以下簡稱 ICLEI)，而且希望透過參與，能夠提昇國際知名度、競爭力、蒐集國外案例與善盡城市責任。本研究依據政策移植的架構，檢視上述我國城市在政策移植方面的推動與成效，結果顯示高雄市的政策移植最為落實，且有系統地、持續地吸取國際經驗，並且也將學習的經驗具體反映在該市溫室氣體減量政策與制度設計上。

關鍵字：全球環境治理、氣候變遷、溫室氣體、政策移植、城市治理

Abstract

This study explores a more and more important issue regarding global environmental governance. That is, in the face of globalization, how cities increase the sources of information and knowledge, referring to the experience of another cities, to formulate policies. This study analyzes the policy transfer and effects of Kaohsiung City, Taipei City, Taipei County, and Tainan City with the methods of literature review, content analysis, and case studies. In the past few years, the above four cities all enrolled as the members of ICLEI to increase visibility and competitiveness, to collect foreign cases, and to fulfill responsibilities. Based on the framework of policy transfer, this study reviews the implementation and effects of the above cities regarding global warming and greenhouse gas through entering international organizations and policy transfer. The results show that Kaohsiung City is the most successful case that systemically, continually absorb foreign experience, and also put the experience into effect, which can be seen on the policies and institutional designs of related greenhouse gas policies.

Keywords: Global environmental governance, climate change, greenhouse gas, policy transfer, city governance

隨著全球溫室效應與氣候變遷異象陸續呈現在世人面前，全球環保組織與各國政府紛紛採取行動遏止日益惡化的情況，顯示「全球環境治理」(global environmental governance) 議題已經愈來愈重要了。有鑑於此，聯合國在 1992 年推動「聯合國氣候變化綱要公約」(United Nations Framework Convention on Climate Change)，成為現今最重要的國際環保公約；此外，世界主要國家在 1997 年推動簽訂「京都議定書」(Kyoto Protocol)，藉以規範工業國家未來之溫室氣體排放。美國前副總統高爾以卸任副總統之尊，全力投入全球氣候變遷宣導工作，也吸引了全球目光。然而，探討全球溫室效應與氣候變遷同時，「城市」的地位顯得特別重要，原因如下：

- 一、全球城市只佔地球面積的 2%，卻排放了約 78% 的溫室氣體。
- 二、由於涉及全球環境，不可能僅依靠個別國家或城市完成改善，必須要全球城市通力合作。
- 三、由於各城市情況不同，以城市為主體，可以落實全球化「全球思考、在地行動」的理念。
- 四、串連全球城市網絡與學習網絡，促進城市外交與區域合作。例如由「國際地方環境行動委員會」(International Council on Local Environmental Initiatives, 以下簡稱 ICLEI) 發起的「城市氣候保護計畫」(Cities for Climate Protection, 以下簡稱 CCP 方案)，全球已有超過 1000 個都市參與，透過彼此觀摩與聯繫，致力於降低溫室氣體排放、改善空氣品質與加強都市的可居性與永續性。

由此可知，城市與全球溫室效應的關係特別密切。舉例來說，高雄市為我國工業重鎮，2006 年產業總產值高達 1 兆 6 千多萬元，其中鋼鐵業產值 2,242 億元為最高 (佔 13.84%)，其次為石油煉製業 (9.79%)，顯示高雄市經濟與工商業發展集中在重工業的鋼鐵、石化產業。但是輝煌數字的背後，卻也讓高雄市與高雄市民付出極大的代價。根據高雄市環保局於 2007 年完成的高雄市各部門溫室氣體排放量推估，高雄市平均每人每年的溫室氣體排放量高達 34.7 噸，遠高於全世界平均的 3.9 噸、全國的 10.3 噸、以及台北的 5.9 噸；如果依照不同部門排放量計算，高雄市工業與能源部門分別貢獻了 66.21% 與 14.25% 的整體排放量，佔六大部門整體排放量的八成以上 (財團法人台灣產業服務基金會，2007a)，可見這兩個部門對於高雄市溫室氣體排放的影響。由高雄市的例子可以發現，城市對於全球氣候變遷與溫室氣體排放的重要性。

本研究採用 Betsill 與 Bulkeley (2006) 的觀點，認為全球氣候變是一個多層次治理議題，同時包含全球與地區、國家與非國家的面向。此外，由於氣候變遷議題的不確定性與複雜性，加上「城市」有潛力做為全球環境治理的先鋒，本研究以我國高雄市、台北市、縣及台南市溫室氣體減量策略計畫為例，探討城市治理在全球環境治理下，透過參與國際組織與會議所產生的政策移植現象與成效，包括資訊流通、參與模式與政策移植。因此，本研究目的如下：

- 一、探討高雄市加入 ICLEI 的相關參與行為，包括參與次數、形式與資訊流通。
- 二、從政策移植觀點，探討高雄等縣市參與 ICLEI 組織或國際會議之外部性，包括資訊流通、參與模式與政策移植等。
- 三、比較高雄市與其他我國已加入 ICLEI 之城市相關之政策移植成效。
- 四、以歸納方法，探討影響城市政策移植成效的可能因素。

貳、文獻分析

本研究文獻部分區分為兩大部分：一部分為氣候變遷與城市治理的關係，另一為政策移植。以下分別敘述：

一、氣候變遷與城市治理

本部分文獻蒐集以城市與氣候變遷之關聯、跨國城市氣候變遷相關組織以及各國成功案例為主。長期以來，在地方政府層級探討環境議題已經有很久的淵源。1987年，聯合國「世界環境與發展委員會」(World Commission on Environment and Development, WCED)出版的Brundtland Report，即闡有專章討論城市面臨的環境議題，主因是未來大多數人口將居住在都市，城市勢必成為未來追求永續發展的中心(WCED, 1987)。這種以地區為主的環境治理觀點，也充分反映在「二十一世紀議程」(Agenda 21)中，該議程號召地方政府與社區協力建立「地區二十一世紀議程」(Local Agenda 21, LA21)，鼓勵建立不同的機制，在國際間共同提倡合作與協調。

Betsill與Bulkeley(2006: 143)認為，氣候變遷與城市間的關聯原因如下：(一)城市是高度能源消費與廢棄物生產的地區，城市治理的項目均與上述息息相關，例如能源供應與管理、交通、土地使用規劃、建築管制與廢棄物管理；(二)因為LA21的關係，許多地方政府已長期致力於永續發展，對氣候變遷自然也不陌生；(三)透過培育協力關係、鼓勵大眾參與及遊說中央政府，地方政府可以促進其他人共同回應氣候變遷議題；與(四)許多地方政府已經有環境治理的豐富經驗，而且也早已採取許多創新、足供為其他城市典範的新環境治理策略。

由於城市具備高人口密度、交通便利與工商業發達的特性，使其成為能源消費與溫室氣體產生的主要來源；也因此成為解決該項問題的最有潛力主體。氣候變遷議題多層次與跨國的特性，加上城市原本就擁有許多環境治理的經驗與手段，使得城市在全球環境治理中具有特別的地位。Lindseth(2004: 325)主張：

「全球氣候變遷議題必須透過在地化，轉換為一種能夠促使參與者加入這項活動的機制。因此，透過彼此學習與經驗交流，一種以城市為主體，貫穿全球化與在地化、連結政府與非政府的全球城市地方治理網絡正逐漸成形中。」

舉例來說，ICLEI在1993開始推動CCP方案，該方案是一個跨國城市政府網絡，致力於降低全球氣候變遷的威脅，目前已經擁有超過1,000個地方政府加入該方案，會員遍及非洲、亞太、拉丁美洲、歐洲以及北美洲，這些網絡會員城市一方面共同承諾通過一系列五階段的考驗，另一方面則可獲得ICLEI在溫室氣體排放監測與減低策略的協助。Bulkeley與Betsill(2003)討論城市與氣候變遷關係時，曾羅列許多城市保護氣候的成功案例，例如美國丹佛(Denver)與澳洲新堡(Newcastle)，該二城市由於透過CCP方案的執行，地方政府施政已經納入氣候變遷因素的考量。他們進一步指出，對於能源管理的關切、「綠色成長」(green growth)的堅持、個人堅定的承諾、籌募資金的管道、將方案精神融入現有地方政府行政結構中的能力及地方政府與CCP網絡對於環境與能源議題的共識，是許多城市可以邁向成功的重要因素(Bulkeley and Betsill, 2003: 171)。

由於我國國際地位特殊，對我國都市而言，城市與氣候變遷的連結有另外一層意義，例如林子倫(2005:)提到：

「城市與氣候變遷的連結，對台灣因應全球氣候變遷策略的思考，具有幾個層面的意義。第一，它跳脫台灣在國際環境議題上，以國家主權為主體的慣性思考…第二，它將氣候變遷的主流『全球性思考』，與『地方性的行動』透過『城市』重新扣合，讓城市成為連結全球議題與地方行動的樞紐…第三，它將開啟城市環境外

交的新網絡，台灣的城市可透過與其他城市的合作，連結成新的治理網絡，經由城市經驗的交流，擬定因應氣候變遷的策略與行動方案。」

二、政策移植

黃東益（2004: 139）認為，在全球化時空壓縮、資訊充足及互動頻繁的影響下，地方政府政策創新的可能性增強，府際間經驗吸取（lesson-drawing）、政策學習（policy learning）、標竿學習（benchmarking）或政策擴散（policy diffusion）已成為政策制定的一個新的模式。誠然，許多跨國或相同國家政府間政策取經、學習早已經不是新聞，例如台北市的垃圾費隨袋徵收係學自日、韓等國；捷運悠遊卡學自香港的八達通卡（黃東益，2004）；以及高雄縣政府學習高雄市政府的城市光廊計畫等。因此，府際間透過各種方式的交流、學習、參訪等活動，達到上述吸取經驗、政策學習或政策擴散的效果，儼然成為時下流行的政策制定模式。

依據吳定（1998）的看法，政策學習理論可以分為五種，包括社會學習論、政治學習論、政府學習論、吸取教訓論與政策取向學習論。陳恆鈞（2000）則探討政策學習的意義、種類、結果，以及有利於政策學習的情境與國家能力與政策學習的關係。嚴格來講，上述的政策學習理論並不完全一樣；類似概念的專有名詞也不統一，例如先前提到的經驗吸取、政策學習、標竿學習或政策擴散。因此，有必要先予以釐清並界定本研究使用的理論類型。

本研究探討全球城市網絡相關的政策移植成效，為高雄等縣市加入全球性組織產生的政策學習，類似 Dolowitz 與 Marsh（2000）所謂的「政策移植」，亦即某個政治環境（political setting）有關於政策、行政安排、制度與想法的知識，被其他政治環境所使用的過程，亦即高雄等縣市加入全球性組織，藉以瞭解、學習其他城市的經驗，並將其轉換為城市本身的政策。Dolowitz 與 Marsh（2000: 5-7）指出近代許多政策或國際研究，紛紛使用或討論有關吸取經驗、政策趨同、政策擴散與政策移植（Bennet, 1991, 1992; Dolowitz and Marsh, 1996; Rose, 1991, 1993），儘管用語不同，這些概念同樣探討一個政策環境有關政策的知識、行政安排、制度與想法，被其他政治環境所使用的過程。造成此種政策移植現象愈來愈熱門的原因包括全球化現象、各類通訊工具的快速成長促使知識與想法的交換變得更容易與國際組織鼓吹或提倡類似的政策等。

依照筆者的看法，從政策分析角度來看，這種政策制定模式有其實務應用的優勢：第一，基於政策學習的觀點，吸取其他國家成功的經驗，藉以提升本身的能力；第二，政策創新本來就不易見，因為本身的規劃能力不足或經費不夠等各種原因，吸取其他國家的成功經驗似乎來得更為容易；第三，複製其他國家成功的經驗，較不容易失敗，而且有前車之鑑，可以減少犯錯的機會；及第四，即使一旦犯錯或失敗，政治風險較低，可以推說國情、風土不符，責任相對也減輕許多。因此，政策移植已經成為許多政府規劃政策的新模式。

Dolowitz 與 Marsh（2000）進一步指出，雖然大多數研究已經開始注意政策移植的現象，不過少有研究探討政策移植的完整過程，更少研究試圖將整個過程放進更大的概念架構下討論。因此，二位學者提出政策移植架構，試圖描繪整個政策移植過程，與其間所涉及的各種考量，詳如表一。表一由八個問題所構成，分別是何移植？誰參與移植？什麼是移植的內涵？從哪裡移植教訓？移植程度？移植的限制？如何證明政策移植的資訊來源？導致政策移植失敗的原因？

參、研究架構與方法

本研究探討我國高雄等縣市參與 ICLEI 有關的政策移植過程與效果。因此，在政策移植的部份，本研究將建立在上述 Dolowitz 與 Marsh 所的「政策移植架構」，分別從其所設立有關政策移植的八個問題，探討高雄市參與 ICLEI 與相關

會議後的政策移植成效，即探討高雄市政府溫室氣體減量策略計畫，該項政策為何移植？誰參與移植？什麼是移植的內涵？從哪裡移植教訓？移植程度？移植限制？如何證明政策移植的資訊來源？導致政策移植成功或失敗的原因？惟最後一項有關政策移植成功或失敗的原因，因為各城市的政策移植仍在持續進行。中，尚難加以論定是否成功，故更改為對於政策移植成效之初步檢討；此外，研究者認為參與次數、形式與層級也非常重要，故本研究自行增加該項參與的議題。

表一 政策移植架構

為何移植 (想要移植) ↑ 自願 ↓ 混合 (必須移植) ↓ 強制	吸取教訓 (完全理性) 1. 吸取教訓 (有限理性) 2. 國際壓力 (形象、共識、認知) 3. 外部性 4. 制約性 (借貸、企業活動條件) 5. 義務直接強制
誰參與轉移	1. 政務官 2. 官僚或文官 3. 壓力團體 4. 政黨 5. 政策企業家或專家 6. 顧問或智囊團 7. 跨國組織 8. 超國家性機構
什麼是移植的內涵	1. 政策 (目標、內容、工具) 2. 方案 3. 制度 4. 意識形態 5. 態度或文化價值 6. 負面教訓
從哪裡移植教訓 1. 過去經驗 2. 國家層次 3. 跨國家層次	1. 內部的 2. 全球的 1. 州政府 2. 市政府 3. 地方政府 1. 國際性組織 2. 地區、州或地方政府
移植程度	1. 複製 2. 模仿 3. 混合 4. 啟發
移植的限制	1. 政策複雜度 2. 過去政策 3. 結構或制度 4. 可行性 (意識形態、文化相近程度、技術、經濟、官僚作風) 5. 語言 6. 過去關係
如何證明政策移植的資訊來源	1. 大眾媒體 (報紙、雜誌、電視、廣播、網際網路) 2. 報導 (委託的、非委託的) 3. 會議 4. 拜訪 5. 報告書 (書面和口述)
政策移植失敗原因	1. 制式移轉 2. 不完全移植 3. 不適當移植

(資料來源：參考修改自 Dolowitz 與 Marsh, 2000: 9; 黃東益, 2004: 148)

在研究方法部分，本研究利用文獻分析、內容分析、歸納方法及個案研究與比較，探討高雄市參與 ICLEI 所獲致的政策移植效應，包括參與形式、資訊流通與政策移植成效等；為了比較政策移植的成效，本研究將目前我國其他也參與該國際組織的城市也一併討論，包括台北市、台北縣與台南市。

肆、實證分析

高雄市政府針對市內的溫室氣體排放量做出因應之道，希望以城市治理的方式減少溫室氣體排放量，於 2006 年 12 月成為我國第一個加入 ICLEI 的城市。高雄市期望透過加入 ICLEI 組織，參考與學習世界各國其他城市在溫室氣體排放問題的因應策略，協助訂定相關溫室氣體減量政策與策略。

一、ICLEI 之宗旨與成員

ICLEI 成立於1990年，在全球現有13個辦事處，會員來自67個國家的1107個都市、市鎮、縣市、非營利組織等。其組織宗旨是設立與服務地方政府的全球性運動，透過逐漸增加地方行動以達到明顯改善全球永續發展；其主要服務有個案研究、公私部門合作之最佳方案、出版品與年度報告、教育訓練、研討會、ICLEI 地方創新獎、研究與發展、諮詢服務。ICLEI 大約每三年召開世界代表大會，藉由這個機會讓所有與會的地方首長、市長或是國家代表，彼此之間經驗交換、知識分享及能力建立等。另外，ICLEI 的會員分為正式會員（Full Membership）與候備會員（Associate Membership），並且依會員資格、國家、城市人口規模不同收取不同的年費。正式會員只有地方政府或是地方政府聯盟才可以加入，後備會員則是國家或是國家部會、非營利組織、非政府組織甚至是個人皆可加入。ICLEI 藉由提供技術、資訊流通平台及訓練手段或方式協助會員達到目標。我國除了高雄市在2006年加入 ICLEI，台北市、台北縣、台南市也先後陸續加入。

二、ICLEI 相關策略與計畫

ICLEI 的重點執行計畫主要可以分為九種類型（ICLEI, 2009a），分別是（一）生態多樣性；（二）城市氣候保護（CCP）；（三）地方政府氣候路徑圖（roadmap）；（四）地方21世紀議程行動；（五）地方21世紀議程（LA21）；（六）永續發展管理工具；（七）永續發展採購；（八）城市永續發展；（九）水資源管理。ICLEI 的策略是透過與國際間地方政府交流合作，對於關鍵議題產生政治上的警悟，並且制定明確、具體、可測量、有目標的計畫，共同朝向永續發展邁進。

依據 Betsill (2004) 的看法，CCP 方案的重點在於體認到許多會員國城市實踐相關氣候變遷政策的最大障礙為欠缺相關資訊，因此，協助會員城市各種相關資訊與技術成為該方案的主要目標。CCP 方案非常強調會員城市必須有決心完成一系列的改革，方得加入該方案；為了協助會員城市完成 CCP 的相關工作，其策略的最根本基礎是所謂包含五個階段的里程碑（milestone）模式，一方面地方政府藉此展現參與該項會員的決心，另一方面則實地完成符合當地政經、風俗民情的行動計畫。剛加入的會員都要完成以下五個階段工作：（一）完成基本溫室氣體盤查與預測年期；（二）針對預測年期訂定減少排放之目標；（三）發展當地行動計畫；（四）實施當地行動計畫；（五）監測與評估結果（ICLEI, 2009b）。

三、高雄市加入 ICLEI 過程

在全球各國正為全球暖化問題努力作出因應之道之際，我國雖然並無簽署京都議定書，但我國仍然是全球的一分子，應該同心協力做出配合。因此，高雄市政府在高雄市副環保局長王珏帶領之下，藉由參與下列會議展現參與的決心，包括2005年11月聯合國第十一次氣候變化綱要公約締約國大會周邊會議與 ICLEI 「第四屆國際城市首長論壇」及2006年11月參與聯合國第十二次氣候變化綱要公約締約國大會。這兩次會議除了可以學習國外城市的經驗與增加資訊交流外，同時也可以增加我國或高雄市的國際能見度（王珏、林燦銘，2006；張豐藤、吳家安、王永清，2007）。在此之前，高雄市以城市名義欲加入 ICLEI 時，曾因為名稱與 ICLEI 多次交涉，最終在以奧會模式「Kaohsiung, Chinese Taipei」為名於2006年12月加入 ICLEI。

高雄市加入 ICLEI 後，又陸續參加了三次相關會議，分別是第二屆世界城市首長氣候變遷會議、第十三屆聯合國氣候變化綱要公約締約國大會與地方環境行動國際委員會舉辦之平行會議、第十四屆聯合國氣候變化綱要公約締約國大會地方政府氣候會議。高雄市參與這三次會議的代表共有高雄市環保局長、高雄市環保局副局長、高雄市環保局技士、高雄市地球公民協會、台灣濕地聯盟高雄分會、高雄市綠色協會、台灣濕地聯盟高雄分會及學生代表等參與，顯示了高雄市對此的重視。高雄市政府

實際參與活動如下：

(一) 第二屆世界城市首長氣候變遷會議

第二屆世界城市首長氣候變遷會議於2007年2月在京都市國際會議中心展開三天的研討。本次會議議題包括：1. 亞太地區城市間溫室氣體減量之成功經驗與意見交流，主要議題包括能源效率提升及應用、清潔及再生能源、可持續發展之運輸策略、廢棄物資源管理及交易市場夥伴關係。2. 透過經驗交流使各城市採取適當措施以因應氣候變遷所造成之衝擊。3. 藉由京都機制引介給各城市尋求協助的支援系統以提升亞太地區城市間的國際合作與交流。4. 提供地方政府參與國際氣候變遷策略的交流平台。在此次會議中，高雄市政府除了積極參考國外成功控制溫室氣體減量案例外，也意識到城市溫室氣體減量是需要建立跨局處溫室氣體管理整合機制與平台，作為溫室氣體減量管理、執行架構、成果評量及追蹤機制（張豐藤、吳家安、王永清，2007）。

(二) 第十三屆聯合國氣候變化綱要公約締約國大會與地方環境行動國際委員會舉辦之平行會議

第十三屆聯合國氣候變化綱要公約締約國大會與地方環境行動國際委員會舉辦之平行會議於2007年12月在印尼巴厘島舉行。高雄市亦參與本次會議，除了參與發布氣候保護共同聲明外，還藉此學習他國的經驗，及與ICLEI相關人員討論高雄市城市氣候變遷行動之策略，例如地方政府如何參與清潔發展機制（Clean Development Mechanism, CDM）；同時也藉由資訊的流通，使高雄市政府了解歐盟在未來很可能開始要求亞洲的合作廠商公開碳足跡，若高雄市不即時因應，很快就會失去競爭優勢（蕭裕正、林燦銘，2008）。

(三) 第十四屆聯合國氣候變化綱要公約會員國大會暨地方政府氣候會議

地方政府氣候會議於2008年12月在波蘭波茲南召開，此次會議共分成三個主題進行討論，分別是地方政府在全球氣候變遷第十四次締約國大會談判所扮演的角色、地方策略和推動、交通企業和氣候變遷的談判。在這次的會議中，高雄市學習了美國加州氣候變遷行動計畫，將綠色科技發展與市場經濟相結合，創造許多商機與就業機會的經驗（劉俊一、魏寬宏，2009）。

四、政策移植成效之比較

本研究探討高雄等縣市參與ICLEI所獲致的政策移植成效，包括參與形式、資訊流通與政策移植成效等。為了比較政策移植的成效，本研究將目前我國其他參與該國際組織的城市也一併討論，包括台北市、台北縣與台南市，有關政策移植之比較詳如表二。相關說明如下：

(一) 為何移植？

高雄市、台北市、縣與台南市在政策移植的動機上兼具自願與義務性質。主要是因為上述我國城市參與ICLEI的目的是為了善盡世界公民的責任、提升城市國際知名度與其他城市進行業務、資訊與技術交流（王珽、林燦銘，2006；林晉丞、林崇成，2009；許嘉琦、袁君秋、林逸璋，2009；張皇珍、朱玫瑰、楊詠心，2009）；此外，溫室氣體的控制成效不僅是未來全球競爭的優勢之一，也是身為全球城市一員的應盡義務，例如高雄市與台北市在參與ICLEI或相關國際會議中均特別提到「善盡責任」，顯示若對此議題置之不理，可能使城市在未來的貿易與城市形象受挫（王珽、林燦銘，2006：10）。

(二) 誰參與移植？

高雄市政府曾參與過五次ICLEI的相關會議，代表參與的為環保局長或副局長（五人次）、簡薦任官（六人次）、環保團體（四人）、學者（一人）及學生（五人），後三者為最近一次會議獲邀的參與者（劉俊一、魏寬宏，2009），顯示高雄市政府擴大參與層面的企圖。此外，高雄市政府委託財團

法人台灣產業服務基金會進行「高雄市溫室氣體排放資料庫調查計畫」，由此可見，在政策移植過程中的參與者包含政務官、文官、壓力團體、智囊團與學術代表。台北市參與國際會議的代表分別為副市長、副局長與兩位薦任文官；台北縣、台南市則各曾經參加一次 ICLEI 相關會議，台北縣出席代表為三位薦委任文官，台南市出席代表為環保局長、兩位薦委任官。除了參加上述的國際會議以外，從民國94年起，這四個城市均曾委託數個智囊團協助規劃溫室氣體減量相關方案，因此，與這些計畫案相關的環保局與受委託機構人員也參與相關的政策移植，也是主要的參與者。

由以上分析可以了解，各城市環保局相關人員、受委託機構、環保團體、學者、學生代表都是政策移植的參與者。以高雄市為例，高雄市政府在參與有關國際會議的政策移植對象上，參與層級均為環保局長或副局長，故參與層級平均最高，雖然台北市曾由副市長與環保局長代表出席參與聯合國世界環境會議，惟資料顯示，台北市尚未參與過 ICLEI 的相關會議；此外，高雄市在參與的層面，涵蓋了學者、環保團體與學生代表，參與層面亦較其他城市為廣。施文真（2005）指出，就參與國際環保組織與公約而言，如欲達成有效的資料蒐集、網絡關係的建立及公關與宣傳，必須視出席人員於會場中的表現。因此，上述高雄市的出席人員層級、次數與活動，顯然與其會場中的表現呈現高度的相關。值得一提的是，上述城市均委託研究機構進行研究，受委託研究機構與人員直接協助政府機關蒐集資料，成為主要的參與者之一。

表二 溫室氣體減量之政策移植—高雄市、台北市、縣與台南市之比較

項目	內容	高雄市	台北市	台北縣	台南市
為何移植 (自願、混合、強制)	吸取教訓、國際壓力、外部性、制約性、義務、直接強制	<ul style="list-style-type: none"> ●自願、義務 ●其他國際城市業務交流 ●提昇知名度 ●善盡責任 	<ul style="list-style-type: none"> ●自願、義務 ●建立生態城市 ●與國際接軌 ●城市競爭力 ●應盡義務 	<ul style="list-style-type: none"> ●自願、義務 ●提高知名度 ●增進與其他城市交流 	<ul style="list-style-type: none"> ●自願、義務 ●其他國際城市環保業務 ●提昇知名度 ●世界接軌
誰參與轉移	政務官、官僚或文官、壓力團體、政黨、政策企業家或專家、顧問或智囊團、跨國組織、超國家性機構	<ul style="list-style-type: none"> ●出席會議：環保局(副)(5)、簡、委任文官(6)、環保團體(4)、學者(1)、學生(5) ●其他：政府機關、受委託研究單位 	<ul style="list-style-type: none"> ●出席會議：副市長(1)、環保局長(1) ●其他：政府機關、受委託研究單位 	<ul style="list-style-type: none"> ●出席會議：委任文官(3) ●其他：政府機關、受委託研究單位 	<ul style="list-style-type: none"> ●出席會議：環保局長(1)委任文官(2) ●其他：政府機關、受委託研究單位
參與會議次數與形式	參與國際會議人員、層級、次數與活動是否多元化	<ul style="list-style-type: none"> ●氣候變遷締約國會議、ICLEI年會共五次 ●設立攤位、展覽主題與文宣 ●與ICLEI代表討論減碳策略 	<ul style="list-style-type: none"> ●二次(參考附註1.) ●簽署舊金山「城市環境協定」 	<ul style="list-style-type: none"> ●年會(一次)與其他行程 ●邀請委員會主席訪問台北縣 ●接受地方新聞媒體訪問 	<ul style="list-style-type: none"> ●年會(一次)與其他行程
什麼是移植的內涵	政策(目標、內容、工具)、方案、制度、意識形態、態度或文化價值、負面教訓	<ul style="list-style-type: none"> ●完全依照CCP的五個階段。 ●政策與目標：訂定「溫室氣體減量與盤查計畫」，在2030年前降低排放量的百分之二十五。 ●制度：溫室氣體管制自治條例草案 ●方案：制定四大類政策，包括排放量更新與減量分析、溫室氣體策略 	<ul style="list-style-type: none"> ●完全依照CCP的五個階段。 ●政策與目標：制定「溫室氣體減量策略行動與教育宣導計畫」，在2003年前降低排放量的百分之二十五。 ●制度：社區節能輔導作業 ●方案：「建置溫室氣體盤查資料庫」、「研擬各部門溫室氣體核配方法及 	<ul style="list-style-type: none"> ●未依照CCP的五個階段。 ●政策與目標：邁向全國第一座低碳城市，在2026年降低排放量的百分之二十。 ●制度：97年成立全國唯一專責機構「低碳社區發展中心」 ●方案：「省電節能」、「綠色交通」、「資源再利用」及「低 	<ul style="list-style-type: none"> ●未依照CCP的五個階段。 ●政策與目標：訂定「溫室氣體削減計畫」，在2030年前降低排放量的百分之二十五。 ●制度：94年宣布成立「聯合國綠色城市推動指導委員會」 ●方案：反怠速活動、推行使用環保筷、限

項目	內容	高雄市	台北市	台北縣	台南市
		規劃、國際參與及事務推動、因應氣候變遷推動節能減碳 ●其他：羅列可供借鏡之政策，如碳溫室氣體總量管制與抵換交易（Cap and Trade）	減量目標」、「各部門評量機制研擬」、「研擬因應溫減法相關法令及配套措施」、「檢視減量策略行動方案」 ●其他：羅列可供借鏡之政策，CO2 減量國際登陸系統	碳生活」四大策略，另有二十項行動方案 ●其他：羅列可供借鏡之政策、應邀請、協助台灣其他城市加入該組織，成立台灣區域辦公室、應由相關局處組成代表團	用瓶裝水、推行綠色交通政策、建置「好望角」 ●其他：羅列可供借鏡之政策，例如自行車架、熄煙桶、建議市長親自率團前往參加
從哪裡移植（過去經驗、國家或跨國家層次）	內部的(地方政府)、外部的(國際性組織或地方政府)	●過去經驗 ●國內、外地方政府 ●國際組織	●過去經驗 ●國內、外地方政府 ●國際組織	●過去經驗 ●國內、外地方政府 ●國際組織	●過去經驗 ●國內、外地方政府 ●國際組織
移植程度	複製、模仿、混合、啟發	●混合與啟發	●混合與啟發	●混合與啟發	●混合與啟發
移植的限制	政策複雜度、過去政策、結構或制度、可行性、語言、過去關係	●以上均是 ●來自中國的政治壓力	●以上均是	●以上均是	●以上均是
如何證明政策移植的資訊來源	大眾媒體、網際網路、報導、會議、拜訪、報告書	●出國報告書 ●專業網站（包括政策、計畫與宣導內容） ●委託計畫報告書(95、96年)	●出國報告書 ●專業網站（包括政策、計畫與宣導內容，惟計畫部分無法順利連結）	●出國報告書 ●專業網站（僅包括政策與宣導內容，欠缺詳細計畫）	●出國報告書 ●專業網站（僅包括政策與宣導內容，欠缺詳細計畫）

附註：1. 台北市參與的國際會議是指2005年在舊金山召開的聯合國世界環境會議、2008年波蘭茲地方政府氣候會議；惟台北市政府之相關政策也參考 ICLEI 的資料（財團法人台灣產業服務基金會，2008）。

2. 資料來源：本研究。

（三）參與會議次數與形式

高雄市政府曾參與氣候變遷地約國會議與 ICLEI 相關會議共五次；此外，除了參加會議以外，高雄市參與的形式上包括設立攤位、展覽主題與文宣、舉辦論壇或專題演講等。例如高雄市曾在聯合國第十二次氣候變化綱要公約締約國大會會場外設立攤位、展覽主題與文宣，並且在參與 ICLEI 相關會議時與 ICLEI 代表討論高雄市減碳策略（王珏、林燦銘，2006；高雄市環保局，2009a）；另外高雄市政府在98年舉辦「後京都時期地方政府對抗氣候變遷的減緩、調適策略論壇」，同時邀請 ICLEI 大洋洲主席—馬丁布瑞南（Martin Brennan）先生專題並且積極邀請 ICLEI 在

高雄市設立辦事處（高雄市環保局，2009a）。

台北市分別參與過2005年聯合國世界環境會議並簽署「城市環境保護協議書」、2008年波蘭茲地方政府氣候會議等兩次國際會議，另外赴日本考察溫室效應氣體減量推動工作。台北縣、台南市均參與2009年地方環境行動國際委員會（ICLEI）世界大會，台北縣則利用參與會議之際，邀請委員會主席 David Cadman 訪問台北縣，並透過當地新聞媒體訪問作為宣傳的管道，並邀請 ICLEI 在台灣設立辦事處（許嘉琦、袁君秋、林逸瑋，2009: 36）。

由以上資料分析可以了解，高雄市政府在參與 ICLEI 的相關國際會議最為積極，不僅最早參與相關會議、參與次數最多，參與的活動形式也最為多元化，例如包括參與會議、設立攤位、展覽主題與文宣、與相關人員進行政策探討、邀請人員參訪與舉辦論壇或專題演講等。

（四）什麼是移植的內涵？

有關政策移植內涵之討論項目主要為政策（目標、內容、工具）、方案、制度、意識形態、態度或文化價值與負面教訓。在政策、方案與制度方面，可以從各城市相關之政策、方案與制度看出是否有移植的現象或程度；至於意識型態與態度等主要反映在這些因公出國的政府官員與其他人員的認知、價值或獲得知識，以及希望透過各種政策行銷方式影響市民或相關團體的行為。

具體而言，本研究經過個案比較以後，發現高雄市與台北市的溫室氣體減量政策相關方案的發展歷程與先前提到 CCP 方案中里程碑的五個階段完全吻合（財團法人台灣產業服務基金會，2007a: 2-7; 財團法人台灣產業服務基金會，2007b）。以高雄市為例，高雄市制定「高雄市溫室氣體盤查與減量策略」計畫，針對各產業進行溫室氣體盤查與資料庫工作，並建立減少排放的目標，以及相關四大類政策、機制與成果追蹤評量機制，這些政策包括排放量更新與減量分析、溫室氣體策略規劃、國際參與及事務推動、因應氣候變遷推動節能減碳。在制度層面，高雄市制定溫室氣體排放的盤查、登錄與審驗機制，期望透過該制度有效的控制溫室氣體排放，並規劃辦理對市民、學生或相關從業人員之相關宣導會議或講習，並積極協助民間團體推展相關活動，加強宣導教育，以培育本市從事溫室氣體減量之基石（元科科技股份有限公司，2007; 財團法人台灣產業服務基金會，2007a）。

至於台北縣與台南市則沒有完全依照上述的五個階段推動相關工作，最主要的問題是均欠缺該五項階段中的第一項「完成基本溫室氣體盤查」與第五項「監測與評估結果」。根據 Betsill(2004: 484-485) 的看法，上述五個階段是一個循環的步驟，城市在清查與預測溫室氣體的狀況後，可以接連產生一連串的減輕目標、執行計畫與工具與改善狀況監測，因此，欠缺這五個階段的任何一個步驟，可能導致整個循環失敗，而無法徹底解決問題，尤其是清查與盤查的部份，「如果沒有辦法清查，就沒有辦法管理」（NCC NSW, 2001: 33）

至於制度與方案方面。台北縣參與2009年 ICLEI 世界大會後認為必須建立跨局處溫室氣體管理整合機制與平台建立，並提出了省電節能、綠色交通、資源再利用及低碳生活等四大策略，另有二十項行動方案，並在97年成立全國唯一專責機構「低碳社區發展中心」（許嘉琦、袁君秋、林逸瑋，2009）；此外，為提升社會大眾對地球暖化與低碳生活的深層認知，台北縣政府在98年9-10月主辦「2009低碳博覽會」，在縣府及周邊廣場展出包括「低碳概念館」、「低碳生活館」、「低碳科技館」和台電「能源科技館」等主題內容。台南市在94年成立「聯合國綠色城市推動指導委員會」，推出反急速活動、推行使用環保筷、限用瓶裝水、推行綠色交通政策、建置「好望角」等各項政策（台南市環保局，2009）。至於在意識型態、態度與文化方面，各城市出訪代表均表示對於許多國外城市案例表示值得借鏡之處，例如台南市代表參加2009年 ICLEI 世界大會後，認為 Edmonton 市區的自行車架、熄菸桶隨不同的建築物有不同的形式，相當值得參考借鏡（張皇珍、朱玫瑰、楊詠心，2009: 20）。上述意識型態

或態度等的改變，雖然尚未顯現，但可以推論未來對相關政策會有影響；至於對於一般大眾的影響，則尚未發現具體證據。

從以上分析可知，高雄市與台北市政府在政策移植的內涵最為完整。以高雄市為例，高雄市政府推動溫室氣體減量政策與制度是完全依照 ICLEI 所制定的五項階段；在方案方面，我國四個城市均依照城市本身的特色，制定符合該城市情況的方案與工具，這部份四個城市的差異頗大，其中高雄市、台北市、縣的策略較台南市顯得較有系統與完整。

(五) 從哪裡移植教訓？

從各城市出國人員報告書中的描述可以發現，上述四個城市主要透過參與國際會議、自行或委託計畫等方式，蒐集其他國家組織與外國城市案例，作為城市制定政策之參據；此外，又都參考目前國內中央與地方政府的政策與案例，以及個別獨特的發展經驗，落實在個別城市的政策、方案與制度方面的設計。

以高雄市為例，高雄市政府的政策移植可從內部經驗、國家層次、跨國家層次等三個層次論之。第一，在內部經驗方面，高雄市由於獨特的經濟與社會發展脈絡，體驗到市內的重工業與汽機車的廢氣排放控制對於溫室氣體減量的重要性，因此，在工具設計方面特別強調依據不同的產業別進行控管，例如邀請、鼓勵台電、中油與百貨公司等部門，進行相關研討會或研議降低溫室氣體排放的方案（財團法人台灣產業服務基金會，2007a: 4-1）。第二是國家層次，中央政府部門分別提出各種因應之道，對於各級地方政府相關政策的制定有顯著的影響。例如環保署於2008年成立「溫室氣體減量管理辦公室」；同年擴大組織編制成立「溫減管理室」，下設「減量規劃組」、「盤查交易組」、「宣導調適組」等三組，負責執行氣候變遷及溫室氣體管理相關政策法規研擬、跨部會整合協調、產業盤查、全民減碳行動推廣、擴展國際參與等相關工作（行政院環保署，2009）；經濟部能源局提出的能源產業溫室氣體自願減量協議與溫室氣體盤查認證驗證推動，提出建制能源產業溫室氣體排放盤查及管理機制（經濟部能源局，2009），可供各縣市在訂定相關政策時參考；及第三，在跨國家層次，透過 ICLEI 作為資訊、經驗與技術交流的平台，來參考像是舊金山市、西雅圖市、匹茲堡市等城市的溫室氣體盤查系統，以利於高雄市建立自己的城市溫室氣體盤查系統（財團法人台灣產業服務基金會，2007a: 3-3）。

(六) 移植程度

本研究發現，各城市移植的程度主要以「混合、啟發」為主。各城市相關政策的建立，主要建立在 ICLEI 的資訊、其他會員國的政策案例與個別城市本身的特性，以因此制定出一些具備混合、創新性質的政策。例如高雄市制定溫室氣體管制自治條例草案、成立涵蓋公私部門的政策網絡等；此外，高雄市由於獨特的經濟與社會發展脈絡，了解市內重工業產業進行溫室氣體排放量與汽機車的廢氣排放控制的重要性，因此，特別著重於如何透過政策網絡的概念，將各主要的公、私部門涵蓋在整個溫室氣體減量與盤查的政策網絡中。

至於其他城市方面，台北市、台北縣、台南市也同樣透過許多方案或工具來達成溫室氣體排放減量，例如各縣市均建立溫室氣體減量相關宣導網站，或是透過學校教育、新聞媒體等進行溫室氣體減量宣導。台北市建立溫室氣體減量的績效評量機制；台北縣則強調建立全國第一個與減碳有關的專責機關「低碳社區發展中心」與專責人員；台南市的反迫速與好望角活動則非常具有地方特色。

(七) 移植限制

本研究同意 Dolowitz 與 Marsh (2000) 的看法，認為移植限制可能來自政策複雜度、過去政策、結構或制度、可行性、語言及過去關係。以高雄市為例，在移植限制方面除了政治以外，尚有經濟、制度結構與文化等各方面的限制。首先在經濟面上，高雄市本身即是石化、塑膠、鋼鐵等重工業城市，

在諸多政策的移植上必須考量本市之經濟發展與溫室氣體之平衡；其次是高雄市在提升綠色運輸或大眾運輸等政策上，深受制度結構與文化限制，例如捷運系統與公車系統使用率相對於私人汽機車難以提升，乃是由於高雄當地環境、氣候、民眾習慣之限制，使得在促進提升大眾運輸工具政策上處處受限。而這些限制將具體地反映在各城市的政策與方案採納。

值得一提的是，高雄市提到在申請 ICLEI 會員時，遭受來自中國大陸的政治壓力，尤其是入會的名稱方面；不過，台北縣政府出訪人員的報告卻指出，ICLEI 組織是少數能夠給予我國公平政治待遇的國際性組織（許嘉琦、袁君秋、林逸瑋，2009）。顯然這兩個城市人員的認知存在著差距。

（八）如何證明政策移植的資訊來源？

如何證明政策移植的資料來源是比較困難的議題。本研究認為，主要有兩種方式，一種是直接的方式，例如政府官員的出國報告書、委託計畫案報告書或直接的面訪；另一種方式則為間接的方式，主要是從政策採納的時間、政策或方案內容的相似度或其他因素推論政策移植的現象。以高雄市為例，高雄市加入 ICLEI 後，除了完全依照前述 CCP 方案的五個階段制定該市的溫室氣體減量政策，其政策移植的現象非常明顯以外，透過政策移植現象而學習得來的政策，且有報告書為佐證的至少有以下兩項：

1. 參考國外溫室氣體盤查機制等

高雄市政府蒐集舊金山市、西雅圖市、匹茲堡市等城市溫室氣體盤查系統，加州氣候行動登錄系統與審驗機制等；同時也參考國際機構的盤查、登錄和查驗機制，例如 IPCC 溫室氣體盤查與審驗、ISO 溫室氣體盤查及審驗法等（財團法人台灣產業服務基金會，2007a: 1-6），希望參考國際上其他城市在溫室氣體盤查、登錄及審驗機制的經驗與管理方式。

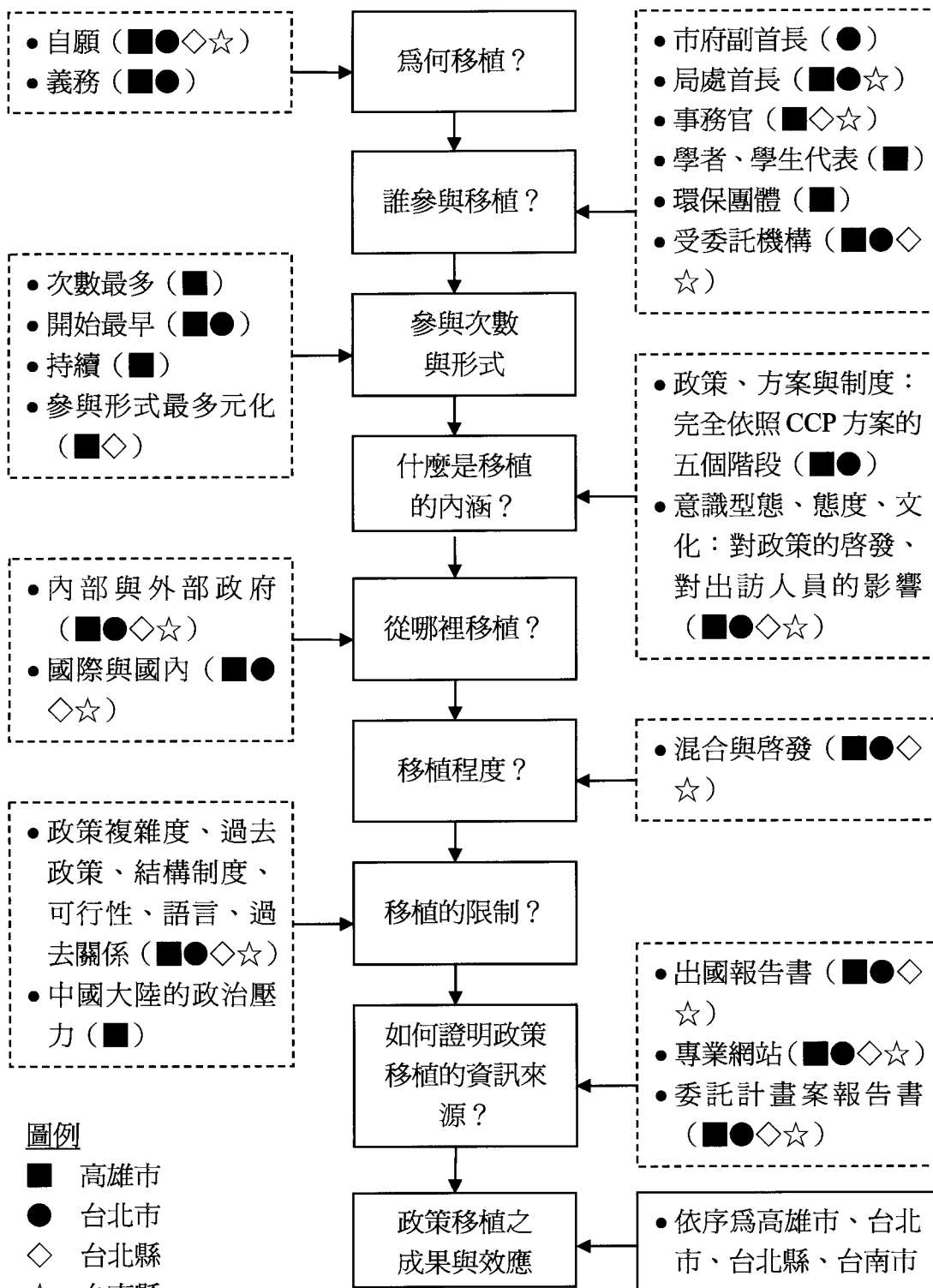
2. 建置高雄市溫室氣體盤查減量計畫

溫室氣體減量必須有一套標準明確的系統來操作、監測及改善溫室氣體排放。因此，高雄市在參考國際上相關機構與 ICLEI 的經驗後，建置了高雄市各產業別或部門溫室氣體排放資料庫，並且規劃高雄市溫室氣體排放量短中長之減量目標（財團法人服務基金會，2007a: 6-71）。

（九）政策移植效果之初步效應分析

Dolowitz 與 Marsh（2000）所提政策移植的架構，確實可以作為探討政策移植的現象。從以上分析，初步可以看出高雄市在政策移植的成果與效應上表現最為突出，台北市次之，接下來為台北縣與台南市，請參考圖一。本研究試圖界定出影響各城市政策移植成果與效應的因素如後：

1. 為何移植：除了四個城市均提到自願以外，高雄市、台北市特別提到了義務部分，顯見本身的意願以外，仍需要外在的壓力驅策各城市進行相關的政策制定，這些義務可以來自國內的中央政府、國外的國際組織等。
2. 誰參與移植：高雄市參與移植的人或團體層級較高，且涵蓋政府官方以外的人員，兼具層級與廣度、實質與象徵意義。



(資料來源：本研究。)

圖一 政策移植成效之初步檢驗—以高雄市、台北市、縣、台南市為例

3. 參與次數與形式：高雄市參與次數、形式與層級表現較佳，例如高雄市參與各項國際會議次數最多、開始最早、持續最久、以及參與活動形式最多元化。高雄市從民國94年以來，即有計畫地、持續地參與 ICLEI 或相關國際會議，且歷次均派出至少副局長以上的層級與會，且不僅參與會議，甚至還有攤位展覽等不同於其他縣市的活動。一方面展現參與的決心，另一方面促進學習的效果。
4. 移植內涵：高雄市、台北市在參與類似國際會議後，能將這些參與國際組織所得的知識與經驗運用在城市本身的制度、政策與方案上，顯然較其他城市來的成果較為豐碩。本研究認為其主要的原在於高雄市、台北市從參與國際會議與蒐集資訊的過程中，確實掌握相關政策的「核心」知識，例如 CCP 方案中的五個階段工作，從完成基本溫室氣體盤查與預測年期、針對預測年期訂定減少排放之目標、發展當地行動計畫、實施當地行動計畫及監測與評估結果，藉以降低城市本身的溫室氣體排放。至於方案與工具的政策移植成效，就比較不明確，尤其 ICLEI 非常鼓勵各城市依照本身的特性制定相關的減碳方案，因此，上述我國四個城市均發展出不同的方案與工具，藉以執行溫室氣體減量的目標。至於在意識型態、價值與文化方面，大多數參與這些國際會議的城市代表，均或多或少地增進了國際視野，以及對於某些政策的看法。
5. 從哪裡移植：從各城市相關資料可以發現，不論是國內、外或是內部、外部的經驗、案例，都是移植的對象。
6. 移植程度：從各城市在相關政策、方案與制度等項目的移植內涵，可以明顯發現高雄市、台北市在政策、制度方面均依照 CCP 方案中的五個階段，至於方案或工具方面，四個城市均展現本身的特性，制定出符合城市本身特性的方案。所以，就移植程度而言，應該是混合與啟發。
7. 移植的限制：高雄市提到在參與國際組織時，可能遭到中國大陸對於我方城市名稱的杯葛與壓力。至於其他有關政策複雜度、過去政策、結構或制度、可行性、語言、過去關係等所造成的移植限制，均對城市溫室氣體減量政策與方案產生不同程度的影響。故移植的成效端賴於城市能否克服這些限制，例如高雄市結合不同的公私部門，進行政策網絡管理，以降低部門間不同的目標、政策與方案所造成的政策分歧。
8. 如何證明政策移植的資訊來源：目前用來證明政策移植的資訊來源主要來自各城市相關政府官員的出國報告書、專業網站，此外，高雄市、台北市尚包括委託研究計畫案報告書。

伍、結論

對於城市環境治理而言，本研究探討的是一個愈來愈重要的課題，亦即在全球化的情況下，城市如何透過參與國際性組織，增加知識與資訊的來源，並且參考其他國家城市的發展經驗，夠過政策移植，進而制定城市本身的環境治理政策與方案。

本研究結果顯示，高雄市、台北市、縣與台南市均加入了國際性組織 ICLEI，而且希望透過參與，能夠提昇國際知名度、競爭力、蒐集國外的案例與善盡城市的責任。因此，依據政策移植的架構，本研究檢視上述我國城市在政策移植方面的推動與效應，結果顯示高雄市的政策移植最為落實、徹底與持續化，並且也具體反映在該市溫室氣體減量政策與制度設計上。台北市與台北縣在相關的溫室氣體減量政策上也具有自己的特色，例如台北市也另外參考了舊金山城市環境協議中有關溫室氣體減量的資料，制定該市的溫室氣體減量政策；台北縣則創立了全國第一個「低碳社區發展中心」專責機構，並設有專責人員；台南市的相關政策就顯得比較薄弱，例如各項溫室氣體減量的工具顯得沒有系統，尤其台南市的相關政策並未依照 CCP 方案中的五個階段。

經由以上案例的探討，本研究發現一個有成效的政策移植應該具備以下的要件：包括兼具自願與義務性質的動機；參與移植的對象應盡可能涵蓋各個層面而兼具實質與象徵意義；參與國際會議的次數多、持續且參與活動多元化，一方面展現參與的決心，另一方面促進學習的效果；兼具政策、方案、制度、意識型態與態度的移植內涵，所以不僅能模仿、複製國際組織或其他城市的案例，也能發展出兼具城市本身特色的方案與工具，故能成為兼具混合與啟發的政策移植模式；兼具國內外與內外部的移植，因此充分考慮本身的特性、限制與吸取國外城市的經驗，而上述的政策移植現象與成效，確實可以透過各種資料予以佐證。

參考文獻

- 元科科技股份有限公司 (2007)。高雄市溫室氣體減量策略計畫。高雄市政府環境保護局。
- 台南市政府環境保護局 (2009)。〈節能減碳〉。2009年11月20日，取自：
<http://www.tnepb.gov.tw/propaganda.asp?NSub=RE0&Page=1>
- 行政院環保署，2009。〈業務簡介〉，2009年11月23日，取自：
<http://www.epa.gov.tw/ch/aioshow.aspx?busin=12379&path=12402&guid=49e091dc-dc59-423d-9d5a-f65f79a60e67&lang=zh-tw>
- 林子倫 (2005)。〈後京都時代的城市角色：全球化與在地化之關鍵節點〉。環境資訊中心，
<http://e-info.org.tw/node/3416>。
- 林晉丞、林崇成 (2009)。2008年波蘭波茲蘭地方政府氣候會議暨華沙環境相關組織參訪。台北市政府環境保護局，未出版。
- 吳定 (1994)。〈自政策學習觀點論政府再造之推動—政府再造最佳途徑〉。公教資訊季刊，第三卷第一期，頁10-23。
- 施文真 (2005)。〈台灣參與國際環保類之組織公約的意義與可行性〉。台灣國際法季刊，第二卷，第一期，頁125-170。
- 高雄市政府環境保護局 (2009a)。〈國際地方行動委員會 (ICLEI) 大洋洲主席—馬丁布瑞南 (Martin Brennan)〉。2009年11月18日，取自：
http://www.ksepb.gov.tw/hot_news/contents.aspx?id=20091110095248410775
- 財團法人台灣產業服務基金會 (2007a)。95年度溫室氣體排放資料庫調查計畫期末報告。95年度高雄市溫室氣體排放資料庫調查計畫 (編號：9505001)。委託機關：高雄市政府環境保護局。未出版。
- 財團法人台灣產業服務基金會 (2007b)。94年度以舊金山城市協定規劃臺北市溫室氣體減量策略研究計畫期末報告，計畫編號：(DEP-94-074)。委託機關：台北市政府環境保護局。未出版。
- 財團法人台灣產業服務基金會 (2008)。臺北市執行舊金山城市環境協定溫室氣體減量目標行動方案與績效評量機制建構計畫 (期末報告)。委託機關：台北市政府環境保護局。
- 許嘉琦、袁君秋、林逸瑋 (2009)。臺北縣政府環境保護局代表團參加2009年地方環境行動國際委員會 (ICLEI) 世界大會。臺北縣政府環境保護局，未出版。
- 陳恆均，2000。〈二十一世紀的新課題：政策學習〉。法政學報，第十期，頁91-115。
- 張皇珍、朱玫瑰、楊詠心 (2009)。2009年地方環境行動國際委員會 (ICLEI) 世界大會。臺南市環境保護局，未出版。
- 張豐藤、吳家安、王永清 (2007)。高雄市政府環境保護局96年度參加京都氣候變遷國際會議出國報告書。高雄市政府環境保護局，未出版。
- 經濟部能源局，2009。〈溫室氣體〉。2009年11月23日。取自：
http://www.moeaboe.gov.tw/promote/greenhouse/PrGHMain.aspx?PageId=pr_gh_list
- 黃東益 (2004)。〈全球治理下政府知識管理的新面向：府際政策學習〉。國家政策季刊，第三卷第一期，頁135-154。

- 劉俊一、魏寬宏 (2009)。高雄市政府環境保護局 97 年度參加波蘭波茲南氣候變遷綱要公約第 14 屆會員國大會 (COP-14) 出國報告書。高雄市政府環境保護局，未出版。
- 蕭裕正、林燦銘 (2008)。96 年度全球氣候變遷第十三屆綱要公約會議考察計畫—參與聯合國氣候變化綱要公約第十三屆締約國大會 (COP13) 及地方環境行動委員會 (ICLEI) 出國報告書。高雄市政府環境保護局，未出版。
- Bennet, C. , 1991. "How States Utilize Foreign Experience." *Journal of Public Policy* 33: 4.
- _____, 1992. "What Is Policy Convergence and What Causes It?" *British Journal of Political Science* 21: 215-233.
- Betsill, Michele M. and Harriet Bulkeley, 2006. "Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change." *Global Governance* 12: 141-159.
- Bulkeley, Harriet and Michele M. Betsill, 2003. *Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance*. N.Y.: Routledge.
- Dolowitz, David P. and David Marsh, 1996. "Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature." *Political Studies* (44): 343-357.
- Dolowitz, David P. and David Marsh, 2000. "Learning form Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *Governance: A International Journal of Policy and Administration* 13(1): 5-24.
- ICLEI, 2009a. "Our Campaigns and Programs." Retrieved October 20, 2009, from <http://www.iclei.org/index.php?id=global-programs>.
- ICLEI, 2009b. "Cities for Climate Protection." Retrieved November 20, 2009, from <http://www.iclei.org/index.php?id=800>.
- Lindseth, Gard, 2004. "The Cities for Climate Protection Campaign (CCPC) and the Farming of Local Climate Policy." *Local Environment* 9(4): 325-336.
- NCC NSW, 2001, Greenhouse Action in Newcastle (GAIN) Plan. Newcastle, England: Newcastle City Council. NSW. Online. <Http:www.ncc.nse.gov.au/enviro/ameif/climatecam/gainplan.htm>.
- Rose, R. 1991. "What Is Lesson-Drawing?" *Journal of Public Policy* 11: 1.
- _____, 1993. *Lesson-Drawing in Public Policy*. Chatham, NJ. Chatham House.
- World Commission on Environment and Development, 1987. *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press.

場次三：公共管理的個案研究

主持人：林水波/臺灣大學政治學系教授

從地方政府運用約聘僱人員之調查剖析我國契約 公務人力之改革

蘇偉業/國立政治大學公共行政學系副教授

摘要

本研究以實證研究的方法，透過調查我國地方政府(主要為高雄市、台中市及花蓮市)的約聘僱人員運用情況，回應一些對約聘僱人員制度變革的長期疑慮，並提出改革之建議。本研究發現，由於我國的特殊公務人力狀況，約聘僱人員實為機關基層事務的穩定人力，並非簡單的臨時或補充人力。透過對機關主管的深度訪談及對公務人員及約聘僱人員的問卷調查發現，很多專家學者對約聘僱人員制度改革的普遍疑慮並不合理。本研究認為，新版「聘用人員人事條例草案」之改革建議過度保守；對約聘僱人員制度的改革，理應考慮他們的生涯發展及這類人力跟常任文官間之相對優勢作為規劃重點，有效利用這類契約人力的優勢，提升機關的工作效益。

[關鍵詞]：約聘僱人員、彈性化、聘用人員人事條例、地方政府

壹、前言

約僱與聘用人員(以下合稱約聘僱人員)是屬於我國運用多年的契約人力主要種類，其工作性質是執行政府公務的非常任人員，有別於執行勞務工作的臨時人員或工友，其工作也不能以委外方式進行。在政府正式員額的限制但業務的不斷擴充之情況下，各政府機關皆有進用不少約聘僱人員分擔公務人員的工作，但由於進用及管理制度欠缺規範，並出現久任的狀況，引為詬病。適逢近年全球「政府改造」運動，我國政府也提出建立彈性人力制度，考試院便試圖透過整頓現存約聘僱人員制度，建立統一的「聘用人員」制度以回應「政府改造」運動方針。這制度之建構一方面使我國的契約公務人力更為規範，另一方面使我國政府機關內明確存在除政務人員及常任公務人員外的第三套的公務人員體系。但這第三套的公務人員體系的定位應為如何？是否有回應「彈性化」改革的目的？在現階段的政策討論上仍沒有很多的深入剖析，政策討論多基於規範性及法律視野，欠缺經驗實證分析。而為了達至「彈性化」改革，理應依人力資源的角度作為分析的主要依據，但現階段的討論是明顯欠缺。而這契約人力制度之建立也引起對現行國家考試用人制度衝擊之疑慮，使不少學者及官員對此改革方向有所保留。

雖然新的契約人力制度尚未建立，但現存已運作多年的約聘僱人員制度經驗應該可以提供一些變革之依據。正是因為現存制度欠缺規範，各地作法有一定的差異，故應可從經驗中找出改革的適當可行方向，並實證各政策評論者觀點之恰當性。本文將針對地方政府運用約聘僱人員的現況瞭解這些契約人力與政府機關管理者及其他公務人員的關係，依實然性的調查資料，提出應然性的改革方向。

貳、改革提案及疑慮

本次政府契約人力制度之改革是始於九十一年九月政府改造委員會第六次委員會會議提出的「政府人力運用彈性化計畫方案」其中一個子方案。惟其本身是銓敘部於八十六年起針對政府非常任人力管理混亂問題，而進行的改革研究所延伸出來(銓敘部銓審司，2003)。整個政策制定過程經過多翻波折，首先，銓敘部於八十六年籌組專案小組，研擬「約聘人員人事條例草案」，擬將我國行政機關聘用人員、派用人員、機要人員、約僱人員及職務代理人納入單一條例管制。及後於九十一年改以修正現存「聘用人員聘用條例」為目標，只納入聘用及約僱人員於條例規範中。惟適逢當年政府改造委員會通過規劃上述彈性化計畫之子方案—「契約性職位制度」，擬定建立單一契約人力制度，故之後又改納入聘用、派用、機要、約僱及聘任五類人員於「聘用人員人事條例」規範中。

經過多年的研擬爭辯，考試院於九十四年七月二十八日正式通過第一個條例草案，並於同年八月十五日函送立法院審議，但在立法院只作了一次的審議(九十五年四月二十日)後，由於程序上的耽擱加上草案內容仍存在不少爭議地方，故未能於第六屆立法院會期通過。條例草案於九十七年重新起步，並於四月二十九日提出修正版本送考試院。惟各政府機關對提案中整併以上五類人員感到疑慮，認為窒礙難行。故近日銓敘部作出重大政策變更，僅納入聘用及約僱人員於條例草案規範，回復九十一年政府改造委員會決議前的政策，以降低立法的複雜度，並於九十八年七月十日制訂出新的草案版本(銓敘部銓審司，2009)。

按照最新的草案版本之條例內容，改革傾向一種相對過往草案版本保守而漸進式之調整。條例規定機關聘用人員總人數不得超過各該機關及其所屬機關職員預算總人數的百分之十(第三條第二項)。基本上，是比現行百分之五原則略為提高，但比以往提案的百分之十五卻是降低的。而且由於不少機關的約聘僱人員比例早已超過百分之十，故對機關增加人力意義不大，條例起草者也意識到這問題，故額外規定「已高於其職員預算總人數百分之十者，以其原聘僱人員員額為聘用人數上限，不受[百分之十]比例規定之限制」(第三條第三項)。

聘用人員所任工作以辦理臨時性、定期性業務，或發展科學技術、執行專門性業務、技術性研究設計工作等為範圍(第四條)。這與現存對約聘僱人員的任務性質定義基本一致，³³並沒有如最初改革的構想般強調可在主管指導監督下執行涉及低度裁量決定之公權力執行(朱愛群等，2004：8)。而聘用人員之等級分為第一至十三等，按學歷高低及工作經驗多寡評等，這基本是與現行約聘僱人員十三等酬金級別一致，只是將其法律化而已。就職務層次方面，新版條例規定聘用人員不得擔任或兼任主管職務(第五條)，相對以往的改革方案是有明顯的退卻。九十四及九十七年版本的條例草案皆容許聘用人員於學術研究、科技、社會教育、文化、臨時機關、駐外機關及訓練機關兼任機關首長、副首長或主管職務。

聘用人員進用方面規定必須以公開甄選方式進行，並由機關成立甄審委員會負責，這是一直以來不同改革方案的共同看法，並沒有更動，而近年人事行政局也已下通函，要求各政府機關以公開遴選或甄選方式進用約聘僱人員。

新版條例草案規定需要對聘用人員進行考核，但只作為得否續約之依據，並沒有如九十七年版本的條例草案般作為對聘用人員獎勵或晉薪之依據。而且考核方式是爰用現存公務人員的年終考績方式，沒有如舊版方案般另立準則。新版條例的考核規定實質上是不少機關已履行的模式。

最後，就福利退休部分，九十七年版本條例規定聘用人員應參加公教人員保險，並建立獨立的聘用人員退職撫卹制度。新版則改為參加勞工保險，並準用勞工退休金條例。後者基本上與現行的約聘僱人員離職儲金制度一致，只是將其與勞工退休金制度在法律上接軌。

實際上，新版之條例草案僅將現行「聘用人員聘用條例」、「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」及「行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項」及其他現行操作性行政規範整合修正，提升法律位階而已(銓敘部銓審司，2009)，並沒有就九十一年政府改造委員會提出「彈性化」改革作進一步的呼應落實。而新條例草案的保守性某程度上是回應了不同評論者對改革之疑慮。在舊的各條例草案版本中，建立新聘用人員之制度實有提升契約人力之地位及權益的效果，這對以國家考試進用公務人員為支柱的我國公務人力制度是一種潛在的挑戰；而縱然改革會相對加強對聘用人員的控管，但不少評論質疑可落實執行之程度。就以上的觀點，以下會根據不同的官方委託研究報告，以及立法院公聽會及評估報告作出闡釋。

對新聘用人員制度一個常見之質疑就是其有「違憲之虞」。聘用人員不用經過國家考試，只經由用人機關公開甄審進用，實違反我國憲法第八十五條「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度...」。

³³ 在現存制度下，聘用人員是負責「科學性」、「專業性」、「技術性」業務，約僱人員是負責「臨時性」、「定期性」、「季節性」業務。

非經考試及格者，不得任用」之虞。就此觀點，並非沒有可反駁之餘地，因為聘用人員並非憲法所指的「公務人員」，就算視聘用人員為廣義的公務人員，而若在甄審過程中加入一些「考試」元素(包括筆試、口試、測驗及實地考試等)，這也符合公務人員考試法之規定(柯三吉, 2008: 154, 164)。另外，政務官及民意代表都是不經考試的公職人員，契約公務人力不經考試應不構成違憲(朱愛群等, 2004: 122)。然而這爭議背後的潛議題並非違憲問題與否本身，其實是權益問題。正如立法院公聽會其中一位與會學者批評所指：「新聘制度．．．在精神上是否違憲並與公務員永業制度有所抵觸，其實大家心知肚明．．．目前是經過考試的公務員才有永業制，現在卻連不經國家考試的聘用人員也有類似永業制的精神，享有退休金、月退金等．．．這些都是比較奇怪之處。」(深色部分為作者添加的)(立法院法制委員會, 2007: 5) 所以這批評背後的真正價值是認為，不經「艱辛」國家考試所進用的聘用人員是不應享有類似公務人員的永業制待遇。

所以違憲的批評進一步延伸是聘用人員制度會衝擊常任文官制度。最正面的衝擊當然是舊版條例中容許機關首長主管由聘用人員擔任，恐這些以契約進用的首長主管會刁難逼離現職公務人員，進用不需經過國家考試之聘用人員，出現政治分贓與恩賜用人之弊端(何善為, 2006: 7)，也妨礙常任文官的晉升機會，打擊士氣，使常任文官職位不再具吸引力(立法院法制委員會, 2007: 7)。明顯地，新版條例不容許聘用人員擔任主管職位是回應了這項批評(銓敘部銓審司, 2009)。就算不涉及主管職位，若以契約人力替代基層公務人員工作或職位(如委任職)，會否影響公務人員升遷，打擊公務人員的士氣，無法吸引優秀人才呢(朱愛群等, 2004: 91)？

而對國家考試進用公務人員制度之信任，也反映對用人機關自行進用人力欠缺信心。其中一位參與立法院公聽會的教授就提出質疑：「所謂公開徵選，實際上都流於內定，沒有所謂真正的公開徵選，也沒有真正做到公平、公正以及功績用人。所以我對於公開徵選．．．說實話，我一點信心都沒有，將來任用私人，循私這些毛病，一定是層出不窮。」(立法院法制委員會, 2007: 8) 其他的研究報告也顯示對「公開甄選」制度欠缺信心，認為「審查委員會」必受「恩庇主義」和「偏好主義」影響，難以公正(柯三吉, 2008: 170-1)；或認為用人機關欠缺鑑別人才之能力，或過於寬鬆，並發生黑箱作業與賣官鬻爵之弊，故認為由考選部設立甄審委員會統一辦理甄選較為恰當(何善為, 2006: 16)。

上述的批評以及新版條例草案之修正回應牽涉到幾個關鍵爭論點：1) 契約人力久任化是否必然是問題？2) 如契約人力是常規人力之一，不是純粹的臨時人力，那麼是否應該給予更多的激勵，包括待遇的改善？3) 契約人力常規化是否必然衝擊常任文官制度？4) 契約人力是否不應「沾染」正式公務人員的工作？5) 用人機關是否不適合負責人才進用工作？

就以上爭論點，我們應可從實證調查作回應，而以上提及的契約人力久任化、常規化以及用人機關自行進用約聘僱人員實際已是長久普遍之現象，可透過實證調查研究證明評論者論點之真確性。而契約人力常規化是否會衝擊常任文官制度，也可以從公務人員與約聘僱人員的工作關係作反映分析。

參、研究設計

本研究選擇了三個地方政府作為主要樣本，包括高雄市、台中市及花蓮縣。它們代表了院直轄市、省轄市及縣政府，地理分佈上含蓋中部、南部及東部，故本研究選取的地方政府已包含了數個不同的地理空間特徵。本研究所以集中焦點於地方政府是因為過去的相關政策研究多以中央機關現況作為

參考基準，忽略了正式員額不多的地方政府機關才是約聘僱人員最大的需求者。³⁴

本研究設計上分成三個階段。第一階段是針對三地政府的人事處官員進行深度訪問，瞭解三地使用約聘僱人員的概況，並蒐集三地約聘僱人員的統計資料。另外，研究者會要求三地人事處官員推薦聘用較多約聘僱人員的機關接受第二階段的訪問，瞭解這些機關實際使用約聘僱人員的狀況。

依據複雜難易度，本研究首先進行花蓮縣的深度訪談，除訪問了人事處官員外，並由他推薦，訪問三個聘用較多約聘僱人員的機關。繼花蓮縣後，研究者先後訪問了台中市及高雄市的人事處官員，並由他們推薦機關，進行用人機關訪談。由於時間上的限制，故本研究採取排除重複的策略挑選受訪機關，即排除之前已訪問過的相同種類機關，如在訪問了花蓮縣的社會處後，台中市及高雄市就不再訪問當地的社會處(局)。最終，本研究就台中市訪問了五個用人機關，高雄市訪問了四個用人機關。³⁵ 所有深度訪談皆全程錄音，並製作成逐字稿以作分析。三地政府的深度訪談於九十七年九月展開，並於十二月中完成。

第三階段是問卷調查，針對三地政府聘用較多約聘僱人員的機關，進行問卷調查。問卷調查分成兩種，一種是針對公務人員；另一種是針對約聘僱人員。公務人員之問卷主要是瞭解公務人員管理層及基層公務人員對約聘僱人員工作情況之評價及他們對約聘僱人員制度之評價。問卷除基本資料外，分成三部分，分別由三類公務人員回答不同部分。³⁶ 約聘僱人員之問卷主要是瞭解他們的工作現況及生涯發展。問卷除基本資料外，分成兩部分。就價值判斷之問題，兩份問卷皆採用李克特(Liket)五點量表方式設計，分「非常同意」、「同意」、「無意見」、「不同意」、「非常不同意」五種同意程度(參看附件)。就兩份問卷中的價值判斷回答，其 Cronbach's Alpha 值皆高於 0.7，屬於高可信度。³⁷

所謂聘用較多約聘僱人員的機關是指符合兩個標準之一者：聘用十位約聘僱人員以上者；或約聘僱人員人數佔該機關公務人員員額的百分之二十以上者。根據此標準，本研究原挑選了三十一個機關發放問卷，但由於高雄市觀光局是新成立的機關，工作人員之間工作關係尚在形成中，故將該機關排除於本次調查範圍外。最終挑選了三十個機關發放問卷，其中花蓮縣八個、台中市十一個、高雄市十一個。由於以隨機抽象方式調查較為費時及成本太高，故本次調查是以全發放式進行。

此外，有一點必須澄清，由於近年政府對約聘僱人員的進用有員額控制，但政府機關的人力需求卻不斷增加，故不少地方政府會以非經常性的預算(如工程管理費)僱用一些「臨時人員」，有別於以政府公務預算或基金聘用的約聘僱人員。臨時人員也屬於契約人力之一種，而且工作性質不一定與約聘僱人員有區隔，但其僱用條件與約聘僱人員並不一樣，且已明確納入勞基法的管轄範圍。為避免分析上的干擾，針對約聘僱人員的問卷調查會排除這部分的人力，但以下討論仍會觸及這類人力。

³⁴ 如舊版「聘用人員人事條例草案」中訂定聘用人員之總數不得超過機關職員預算員額數之 15%，就是以中央機關聘任人員、機要人員及聘僱人員合計占職員預算員額 10%之現況作為政策決定之基準。參看洪國平(2004: 12)；另最近人事行政局委託席代麟教授的契約人力研究案，其深度訪談之對象仍只有少數為地方政府機關，參看席代麟 等(2007)。

³⁵ 三地接受深度訪談的用人機關包括：花蓮縣政府原民局、社會處、地方稅務局；台中市政府交通處、地政處、文化局、經濟發展處、都發處；高雄市政府秘書處、教育局、建設局、衛生局。

³⁶ 三類公務人員是指：1) 有約聘僱人員下屬；2) 有約聘僱人員在同一單位/科室共事但非他們的下屬；3) 沒有任何約聘僱人員與他們在同一單位/科室共事。

³⁷ 四組回答者問卷的 Cronbach's Alpha 值如下：有約聘僱人員下屬的公務人員為 0.885；有約聘僱人員在同一單位/科室共但非他們的下屬的公務人員為 0.749；沒有任何約聘僱人員與他們在同一單位/科室共事的公務人員為 0.777；約聘僱人員為 0.709。

本次兩份問卷於九十八年一月初完成設計，並由台中市人事處協助進行測試，兩份問卷各發放十份，於一月中完成測試，並由測試結果進行問卷格式內容之修正。由於發放對象數目龐大，故研究者特派研究助理親至機關發放問卷，並要求台中市及花蓮縣的人事處協助回收。而高雄市則由研究助理親至各機關發放及回收。花蓮市及台中市的問卷發放回收於二月進行；高雄市的則於三月進行。所有問卷於四月中完成回收。回收公務人員問卷 1,184 份，其中有效問卷 1,135 份，占受調查機關公務人員人數的 60.2%；回收約聘僱人員問卷 383 份，其中有效問卷 361 份，占受調查機關約聘僱人員人數的 65% (參看表一)。其中三類公務人員問卷中，有約聘僱人員下屬的部分，有效問卷為 260 份；有約聘僱人員在同一單位/科室共事但非他們的下屬的部分，有效問卷為 586 份；沒有任何約聘僱人員與他們在同一單位/科室共事的部分，有效問卷為 289 份。

為了使研究更具含蓋性，於完成回收問卷後，本研究再補充訪問了四個縣市的人事處官員，包括：宜蘭縣、台南市、新竹市及新竹縣。此外，本次調查內容含蓋面廣泛，而由於篇幅所限，加上為使本文更加聚焦，故下文只針對個別調查面向作分析，以回應以上提出的研究問題。

肆、調查發現

一、高中花三地運用約聘僱人員的實況

本研究所調查的三地政府皆運用一定數量的約聘僱人員，其中高雄市數量最多，直至九十七年底達 899 人；其次是台中市，調查期間人數為 360 人，最少是花蓮縣，調查期間達 126 人。在聘用(地方政府實務上稱為「約聘人員」)與約僱人員比例上，三地皆以約僱人員占大多數：高雄市 756 人、台中市 285 人、花蓮縣 96 人。以總體人力比例而言，三地的約聘僱人員數目占各自公務人員總數約 3 至 5%，比例不算高。但檢視個別機關的使用情況，不少機關使用高比例的約聘僱人員，甚至有約聘僱人員數目超過公務人員數目的機關，包括台中市的地政處及花蓮縣的社會處(參看表一)。

在調查期間，三地政府共有 24 個機關聘用超過十個約聘僱人員。其中三地共同聘用十位以上約聘僱人員的機關包括：社會處(局)及地政處。高雄市與台中市共同聘用十位以上約聘僱人員的機關包括：文化局、經濟(發展)處(局)、都發處(局)及交通處(局)。高雄市與花蓮縣共同聘用十位以上約聘僱人員的機關只有教育處(局)。台中市與花蓮縣共同聘用十位以上約聘僱人員的機關只有地稅局。至於聘用人數低於十位，但占該機關公務人員員額達百分之二十以上者包括高雄市客委會；台中市主計處、勞工處、計畫處、新聞處；及花蓮縣文化局、環保局(參看表一)。

表一：接受問卷調查機關的人力情況 (問卷調查期間)

列號	機關名稱	公務人員實際人數	約聘僱人員實際人數
1	社會局 (高)	113	43
2	文化局 (高)	71	39
3	交通局 (高)	101	38
4	地政處 (高)	135	36
5	教育局 (高)	107	31

6	地政處 (中)	27	31
7	經濟發展局 (高)	129	30
8	社會處 (花)	25	26
9	地稅局 (中)	203	24
10	文化局 (中)	33	24
11	經濟處 (中)	36	23
12	社會處 (中)	28	20
13	都發處 (中)	54	17
14	衛生局 (高)	161	15
15	地稅局 (花)	95	13
16	交通處 (中)	41	13
17	地政處 (花)	34	13
18	原行處 (花)	18	12
19	都發局 (高)	131	11
20	財政局 (高)	74	11
21	勞工局 (高)	51	11
22	教育處 (花)	31	11
23	城鄉處 (花)	28	11
24	文化局 (花)	33	9
25	主計處 (中)	30	9
26	環保局 (花)	24	9
27	勞工處 (中)	20	8
28	計畫處 (中)	21	7
29	新聞處 (中)	20	6
30	客委會 (高)	12	4
總計		1886	555

資料來源：高中花三地政府人事處或機關人事主任提供

在 361 份約聘僱人員有效問卷中，124 份是約聘人員；234 份是約僱人員。就學歷方面，他們的學歷水準並不差，約聘人員中 84.6% 擁有大學學士以上學位，其中有 4 人更有博士學位；約僱人員中也有 49.2% 擁有大學學士以上學位，其中也有 2 人擁有博士學位(參看表二)。

表二：受調查約聘僱人員的學歷

學歷	約聘人員	%	約僱人員	%
博士	4	3.2	2	0.9
碩士	47	37.9	45	19.2
大學學士	54	43.5	68	29.1
專科	16	12.9	82	35
高中高職	3	2.4	33	14.1
國中			1	0.4

漏填			3	1.3
總計	124		234	

誠然正如以上提及，機關除約聘僱人員外，也大量進用臨時人員，實務上其中一種稱為「約用人員」，他們的工作性質與約僱人員並沒有明顯區隔，薪資與約僱人員一樣，唯一差別是他們不能享用國民旅遊卡。很大程度上，地方政府為了回應約聘僱人員員額的凍結，使統計數字上「漂亮」，故另立名目聘用另類「約聘僱人員」。在調查期間，研究者就發現其中一地政府為了繼續僱用某名約僱人員，但由於要刪減相關員額，所以改聘為「約用人員」。基此，若我們只從正式統計去理解三地的約聘僱人員規模，明顯是低估實際數目。而本研究額外訪查的四地政府，情況就不一樣，它們的約聘僱人員數目占公務人員之比例非常高，由 10%至 23%。新竹縣政府人事處官員就強調他們不太進用約用人員，這某程度顯示出各地方政府所採用之人事進用策略之差異，導致人力統計上的微妙落差。

二、久任化問題的緣由

約聘僱人員久任化是一直為人所詬病的現象。而就本次調查發現，三地地方政府接受問卷調查的約聘僱人員年資皆頗長的。約聘人員中有 60.5%年資超過 5 年；46%超過 10 年；最長年資者達 38 年。約僱人員中有 76.9%年資超過 5 年；65.4%超過 10 年；最長年資者達 37 年。所以約僱人員的年資普遍比約聘人員長(參看表三)。本研究嘗試將他們跟接受調查的公務人員於現職機關年資比較，發現約聘僱人員樣本的平均年資達 12.91 年，而他們的公務人員上司的現職機關年資平均只有 10.62 年，非上下屬關係的公務人員同事的現職機關年資平均只有 5.77 年。由此可反映出約聘僱人員平均在機關內的資深程度之高。

表三：受調查約聘僱人員的現職機關工作年資

年資	約聘人員	%	約僱人員	%
少於一年	10	8	10	4.3
1~5 年	39	31.5	44	18.8
6~10 年	18	14.5	27	11.5
11~15 年	18	14.5	45	19.2
16~20 年	26	21	50	21.4
21~25 年	9	7.3	26	11.1
26~30 年	2	1.6	16	6.8
31~35 年	1	0.8	5	2.1
36 年或以上	1	0.8	2	0.9
漏填			9	3.9
總計	124		234	

要解釋久任化的問題，基本上就是要問為什麼機關需要約聘僱人員。這人力制度形式上是聘用人員負責「科學性」、「專業性」、「技術性」業務，約僱人員負責「臨時性」、「定期性」、「季節性」業務，但實質運作上並非如此單純。根據調查發現，三地在使用的約聘僱人員的緣由，可歸類為以下四項：

(1) 正式員額不足以應付之業務：由於政府自民國八十年代起不斷進行公務人員員額精簡，但經濟發

展及人口膨脹卻導致業務之增加，故在凍結或縮減正式員額之限制下，不少機關改以進用約聘僱人員方式承擔一般公務人員之業務。

- (2) 沒有正式員額負責之業務：也是由於公務人員員額凍結，有一些新成立的機關或新增業務從一開始就沒有(足夠的)正式員額，故只能大量進用約聘僱人員。最明顯的例子就是台中市文化局，它是在民國八十七年由文化中心升格為文化局，但由於只添加五個正式員額，而業務職掌卻比以前擴大，所以繼續如以往般依賴大量約聘僱人員。另外就是高雄市建設局，它要處理中央委辦的「公司業務」，但中央只給「錢」不給「人」(即正式員額)，所以只能以約聘僱人員充當承辦人員。
- (3) 無法透過國家考試進用的人力：一些專業、技術性或多技能性的業務，由於國家考試的考試類科無法滿足用人單位需求，故以約聘僱人員負責。這種情況最普遍是機關內的電腦網絡技術人員，由於正式考試進用人員難以追趕新技術或培養正式人員承擔業務也效果不彰，所以從市場直接網羅更為方便。另外，如高雄市秘書處國際事務科需要翻譯及傳譯的專才，但國家考試並沒有該類科，所以就以約聘人員充任。
- (4) 特殊人士就業安排：本調查發現有兩類個案的約僱人員是就特殊人士就業而安排的情況。第一類是教育局內的「運動教練」。一些有特殊表現之運動員，由體委會安排至學校擔任專職運動教練，算是約僱人員的一種。第二類是在高雄市秘書處發現。為達至政府機關身心障礙人士之用人比例，該機關故意將兩個書記名額遇缺不補，改由身障人士擔任。

以上四項分類中，只有第三項是符合約聘僱人員進用的制度原則。第一及二項情況皆是由於中央政策矛盾所導致：員額精簡或凍結。所以運用約聘僱人員某程度上是一種在員額限制外擴充人力之手段，這與歐洲大陸國家經驗相類似(Ridley, 2000: 28)。除了基於人情考慮外，對這些人員的長期續聘也是為機關保留有經驗的人力。縱然他們沒有接受正式的訓練，但經過長期的工作實踐，他們對機關仍然是一種寶貴的資產。

三、約聘僱人員之進用

約聘僱人員制度常受批評之另一處就是進用方式缺乏規範，常出現政治酬庸或民代關說所進用之人力。根據本次對三地的調查，受訪者反映過往的確有以如上情況進用之人力。但在約聘僱人員員額控制下，三地基本上已嚴格控制新聘約聘僱人員。根據花蓮縣人事官員聲稱，花蓮縣情況是以縣預算聘用者遇缺不補，唯一可新進的是約用人員。但根據問卷調查發現，該縣也有少量短年資的約聘僱人員，這可能是利用非公務預算聘用的，例如社會處的社工就會用中央補助款來進用。

高雄市與台中市的情況看似較有彈性。高雄市近年的約聘僱人員實有稍微增長，高雄市受訪人事官員強調他們不太喜歡用臨時人員，真的有人力需求就用約聘僱人員。只要機關提出需求申請，經員額評審小組審批通過後可補充約聘僱人員。而進用程序則各個機關有所不同，有些會較為嚴格，需要通過一定的甄選程序；有些則為了趕快遞補人員，只要有人推薦就馬上上任。高雄市並沒有強制規定進用人員的程序。

台中市則較為嚴謹。受訪台中市人事官員指出自胡志強市長上任後，曾進行統裁百分之十的約聘僱人力，遇缺不補。而現在如人力真的不足，仍可提出申請，經過專門小組做評鑑通過後再行進用。

新進人力都要通過公開甄選，首先透過網上公告徵才，由甄選委員會主持甄選，當中可透過筆試、電腦測驗或面試來決定人選。

對於政治干預約聘僱人員進用的問題，多位受訪機關管理者認為要看主管「抗壓能力」的高低，而遇上需要專業技能的工作，政治干預的可能性則會降低，因為在這情況下，受聘者一般需要一定的資格要求，也會採用一定的客觀測試方式作篩選。另外，其中一位受訪台中市都發處主管指出「民意代表那麼多．．我今天只有一個缺，那可能五個[民意代表]來說嘛．．我要得罪四個，跟得罪五個其實是沒有什麼差異啦．．那為什麼不要就乾脆得罪五個，就選我要的就好啦！」

誠然，並非所有地方政府已轉移至較規範的進用人力制度。如本次額外訪查的新竹市則仍然沒有以公開甄選方式進用約聘僱人力，對各機關新聘約聘僱人員的方式，人事處完全沒有管控，而且市長仍握有很大的人事裁量權。

四、約聘僱人員的工作性質

根據本次調查，三地約聘僱人員的工作範圍十分廣泛，從一般性的基層文書及資料處理工作到專業性社工及工程業務。性質上，約聘僱人員的工作除了負責技術或協辦性之工作外，他們當中不少是需要獨立擔任承辦人員，特別是在人力不足的部門，他們實質上有時是代替正式人員執行業務。正因為嚴控正式員額，本次調查就發現台中市交通處的其中一位約僱人員竟是擔任處長的公務秘書；另一位則是協助處秘書做工作彙整，還要做工作企劃及撰稿。

而根據對約聘僱人員的問卷調查，在 355 個有效回答中，58.6%的樣本聲稱其工作機關內也有公務人員負責和他們相同的業務；另外，在 358 個有效回答中，70.7%的樣本聲稱需要獨立擔任業務承辦人。以上兩者之情況在所有 30 個接受調查機關約聘僱人員樣本皆有出現。由此可見，以上從訪談發現的各種因員額控管而需要約聘僱人員擔任公務人員工作並非特殊個案，而是普遍的情況。約聘僱人員的工作在各個機關廣泛地存在對公務人員工作的替代性。

此外，約聘僱人員的工作也會牽涉執法的一部分，如工程及八大行業的稽查工作。衛生局也會派約聘僱人員去調查無照密醫的工作。名義上，稽查工作不會牽涉民眾權益的公權力運用，但實際上他們會在前線獨自做裁決工作，如需要開罰單時，則由坐在辦公室的正式公務人員作最後審核裁罰。而依「道路交通管理處罰條例」，約僱的交通助理員更是可因停車違規事由直接開罰單。因此，實質上，不少約聘僱人員是在行使公權力。高雄市建設局受訪官員就直截了當認為：「[約聘僱人員]要行使公權力啊！不然，不行使公權力的話，沒有用處啊！．．假如不行公權力的話，那就可以全部委外來做了，我是認為約聘僱人員也是要有公權力。」

根據對約聘僱人員上級的問卷調查，就約聘僱人員與公務人員工作與責任的區隔問題上，超過一半回應者皆認為是有的。在 168 個有效回答中，67.9%指其機關或他們對約聘僱人員給予的工作與公務人員有明顯區隔；在 162 個有效回答中，65.4%指其機關或他們約聘僱人員給予的責任與公務人員有明顯區隔。但根據訪談的發現，大部分的機關主管都會強調約聘僱人員與公務人員工作是有區隔，但所謂區隔是指原則性的區隔，特別是責任輕重上，會強調公務人員要負上較重的責任，但這不能說明他們之間工作是沒有重疊性。而針對人力缺乏的機關，受訪主管則傾向強調兩者工作不可能有區隔。

五、基層公務人員與約聘僱人員的工作關係

約聘僱人員制度常規化會否對公務人員制度衝擊之論點可從現存制度運作中的公務人員與約聘僱人員的工作關係作一定的回應。本問卷調查收集了與約聘僱人員共事的非上級基層公務人員之意見。這類公務人員的有效樣本總數有 586 個，佔所有公務人員有效樣本的 51.6%。就與約聘僱人員的工作性質、工作責任及工作量之比較，大部分受調查的公務人員都表示其工作性質與約聘僱人員是有所差異(79%)，其所負工作責任(82.2%)及量(73.9%)都較重(參看表四第 1~3 題)。其實這也是合理的情況，因為相對於有保障及有升遷機會的公務人員，約聘僱是一份待遇較差，也沒有職業前途的工作，所以機關主管也不會給他們較重的工作壓力。正如高雄市政府建設局受訪主管指出：「其實我們有時候也會比較偏心說，[約聘僱人員] 是比較沒有保障的，所以不敢加諸太多工作給他們。」

但進一步瞭解兩方面的工作關係時，就有一些值得玩味的地方。就「約聘僱人員是你的工作助手」的陳述，有 44.1% 樣本表示非常同意或同意；29% 樣本表示非常不同意或不同意。就「約聘僱人員是你的工作合作夥伴」的陳述，非常同意或同意的樣本比例就上升至 79.7%；只有 6% 表示非常不同意或不同意(參看表四第 4~5 題)。由此可見，縱然大部分公務人員認為自己的工作負擔和責任較重，但正如以上提及，現實上，很多公務人員與約聘僱人員是處理類似的工作，工作地位也是平等的，所以較被理解大家是合作夥伴多於助手。而受訪的高雄市建設局主管也強調一般科員是沒有指揮約聘僱人員的權力。但由於約聘僱人員無法完全獨立處理一些牽涉公權力的工作(特別是裁罰的工作)，需要正式公務人員涉入承擔正式責任，所以部分約聘僱人員仍會變成一種助手的角色。

縱然如此，由於約聘僱人員年資深，是機關裡面的「老鳥」，相對於本類公務人員樣本的「菜鳥」，他們的機關工作經驗十分豐富。台中市政府經濟發展處的受訪官員就這樣比較約聘僱人員與正式公務人員：

[約聘僱人員]一做做十幾年了，你新進的正式人員進來，常常一直在流動，可能這個約僱一直沒有動，你新進的進來，你的業務可能沒有他的熟，他在這邊待了十幾年，他業務就比正式的熟，所以他很多事情反而他是要去教正式人員，因為正式人員可能一直升遷的關係，或是他會尋找比較好的位子，或者他去考試，可能人員一直在異動，或者退休的，這些約僱的因為他長期在這邊，他也沒有到外面，所以他工作經驗實務經驗就比正式人員..反而是約僱的要去教正式人員。

故就「約聘僱人員有一些工作經驗值得你學習」的陳述，有 81.4% 樣本表示非常同意或同意；只有 3.2% 樣本表示非常不同意或不同意(參看表四第 6 題)。

表四：非上級而與約聘僱人員共事的公務人員對約聘僱人員的評價

問卷題項	非 常	同 意	無 意	不 同	非 常	漏 填
------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

³⁸ 在最近人事行政院的相關委託研究也有雷同的發現，其接受深度訪談的機關絕大部分都回應說，其契約人力與正式人員之間實際工作並沒有明確區隔。參看席代麟 等(2007)。

	同 意	見 意	不 同 意			
1. 你與約聘僱人員的工作性質是有差異的。	152	311	77	40	4	2
%	25.9	53.1	13.1	6.8	0.7	0.3
2. 你的工作責任比約聘僱人員較重。	203	279	76	25	2	1
%	34.6	47.6	13	4.3	0.3	0.2
3. 你的工作量比約聘僱人員較重。	188	245	108	35	2	8
%	32.1	41.8	18.4	6	0.3	1.4
4. 約聘僱人員是你的工作助手。	49	209	152	127	43	6
%	8.4	35.7	25.9	21.7	7.3	1
5. 約聘僱人員是你的工作合作夥伴。	89	378	78	27	8	6
%	15.2	64.5	13.3	4.6	1.4	1
6. 約聘僱人員有一些工作經驗值得你學習。	110	367	86	13	6	4
%	18.8	62.6	14.7	2.2	1	0.7

六、公務人員對約聘僱人員制度之意見

在現行制度下，由於約聘僱人員並非國家考試進用的人力，加上制度設計它為「臨時性」或「非常任」的人力，故縱然約聘僱人員負責很多正式人員的工作，但他們的待遇卻與公務人員相差甚遠。縱然被批評長期續約，有久任的問題，但約聘僱人員始終沒有公務人員身分，約僱人員不適用俸給法、考績法、退休法及撫卹法；聘用人員也不適用俸給法、退休法及撫卹法。兩者皆不能參加公教人員保險。很多機關皆會對約聘僱人員進行年度考核以定續約與否，但他們並不能享有考績獎金。他們不會享有升遷機會，薪資也傾向長期固定不變(特別是約僱人員)，他們也不能轉任公務人員或直接轉到其他機關工作。

對如此不平等的制度，與其利益最直接衝突的公務人員會如何評價呢？他們的看法應有助我們評估制度的變革。以下將報告就三類接受問卷調查的公務人員對約聘僱人員制度看法。

就「應改善約聘僱人員的薪資待遇」的陳述，有 37.6%的樣本表示同意或非常同意；有 10.3%樣本表示不同意或非常不同意。所以有超過一半的樣本是表示無意見或無立場，但同意的是比不同意的意見強。而其中約聘僱人員上級之同意強度又比其他兩類公務人員高：約聘僱人員上級 42.4%；約聘僱人員的非上級共事者 36.1%；沒有約聘僱人員共事者 36.3%。而表示不同意及非常不同意的比例分別為：約聘僱人員上級 10.4%；約聘僱人員的非上級共事者 8.2%；沒有約聘僱人員共事者 14.5% (參看表五第 1 題)。

就「應改善約聘僱人員的福利待遇」的陳述，有 40.5%的樣本表示同意或非常同意；有 11.1%樣本表示不同意或非常不同意。所以仍然有接近一半的樣本是表示無意見或無立場，但同意的也是比不同意的意見強。而其中約聘僱人員上級之同意強度也是又比其他兩類公務人員高：約聘僱人員上級 45%；約聘僱人員的非上級共事者 38.7%；沒有約聘僱人員共事者 40.1%。而表示不同意及非常不同意的比例分別為：約聘僱人員上級 11.9%；約聘僱人員的非上級共事者 8.4%；沒有約聘僱人員共事者 15.9% (參看表五第 2 題)。

就「應給予約聘僱人員升遷機會」的陳述，有 43.4%的樣本表示同意或非常同意；有 14.6%樣本表示不同意或非常不同意。所以就本問題，受調查的公務人員立場較為鮮明，但仍有四成多的樣本表示無意見或無立場，但同意的還是比不同意的意見強。而其中約聘僱人員上級之同意強度也是比其他兩類公務人員高：約聘僱人員上級 53.1%；約聘僱人員的非上級共事者 39.9%；沒有約聘僱人員共事者 41.8%。而表示不同意及非常不同意的比例分別為：約聘僱人員上級 14.7%；約聘僱人員的非上級共事者 11.3%；沒有約聘僱人員共事者 21.4% (參看表五第 3 題)。

就「應給予約聘僱人員更多生涯發展的空間」的陳述，有 62.8%的樣本表示同意或非常同意；只有 4.3%樣本表示不同意或非常不同意。相對於前一題用具體的「升遷」字眼，公務人員相對接受為約聘僱人員規劃生涯發展這概念。而其中約聘僱人員上級之同意強度如上三題般仍是比其他兩類公務人員高：約聘僱人員上級 70%；約聘僱人員的非上級共事者 58.5%；沒有約聘僱人員共事者 65.1%。而不同意及非常不同意的比例分別為：約聘僱人員上級 5%；約聘僱人員的非上級共事者 3.3%；沒有約聘僱人員共事者 5.8% (參看表五第 4 題)。

就約聘僱人員制度的性質認知，本問卷提出兩項問題陳述：1) 約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計；2) 約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分。

就第一題，有 48.1%的樣本表示同意或非常同意；有 21.6%的樣本表示不同意或非常不同意。所以相對多數的樣本認為約聘僱人員只是一種補充性人力，一種權宜性的方法處理人力不足的問題。就三類公務人員對此認知差異上，就同意及非常同意比例：約聘僱人員上級 53.1%；約聘僱人員的非上級共事者 42.5%；沒有約聘僱人員共事者 55%。不同意及非常不同意比例：約聘僱人員上級 24.2%；約聘僱人員的非上級共事者 20.1%；沒有約聘僱人員共事者 22.1%。就此，三者分歧並不明顯，特別在不同意的部分，但有趣地，只有不足一半的非上級共事者對這制度認知是補充性人力(參看表六第 5 題)。

第二題的陳述某程度是預設它與第一題是相反的觀念，雖然時空上是設定在「未來」。就本題，有 32.5%的樣本表示同意或非常同意；有 30.5%的樣本表示不同意或非常不同意。這反映公務人員對這看法陳述有明顯的分歧，但這意見比例並非跟第一題倒轉。就三類公務人員對此意見差異上，就同意及非常同意比例：約聘僱人員上級 44.6%；約聘僱人員的非上級共事者 28.9%；沒有約聘僱人員共事者 29.4%。不同意及非常不同意比例：約聘僱人員上級 24.2%；約聘僱人員的非上級共事者 27.3%；沒有約聘僱人員共事者 42.9%。同意及非常同意比例模式類似於本節最初討論的四題：約聘僱人員上級較高，而沒有約聘僱人員共事者比例略高於約聘僱人員的非上級共事者(參看表五第 6 題)。

為了進一步剖析受調查公務人員的真實看法，以下會就這兩題進行交叉分析。受調查者中，不同意(包括非常不同意)「約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計」而同意(包括非常不同意)「約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分」，僅占所有樣本的 10.5%。而同意(包括非常同意)「約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計」卻又同意(包括非常不同意)「約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分」，占所有樣本的 18.1%。所以在同意「約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分」的樣本中，有 56.3%也同意「約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計」。就此，本研究的解讀是，有超過一半的同意者縱然認為約聘僱人員只作為「補充人力」，非替代公務人員，但它也是未來的重要人力組成部分。

表五、三類公務人員對約聘僱人員制度的認知及評價

問卷題項	公務人員種類	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意	漏填
1. 你認為應改善約聘僱人員的薪資待遇。	約聘僱人員上級	16	94	110	22	5	13
	%	6.2	36.2	42.3	8.5	1.9	5
	約聘僱人員的非上級共事者	19	193	250	39	9	76
	%	3.2	32.9	42.7	6.7	1.5	13
	沒有約聘僱人員共事者	15	90	142	39	3	0
	%	5.2	31.1	49.1	13.5	1	0
2. 你認為應改善約聘僱人員的福利待遇。	約聘僱人員上級	18	99	99	27	4	13
	%	6.9	38.1	38.1	10.4	1.5	5
	約聘僱人員的非上級共事者	17	210	235	44	5	75
	%	2.9	35.8	40.1	7.5	0.9	12.8
	沒有約聘僱人員共事者	16	100	127	43	3	0
	%	5.5	34.6	43.9	14.9	1	0
3. 你認為應給予約聘僱人員升遷機會。	約聘僱人員上級	18	120	70	35	3	14
	%	6.9	46.2	26.9	13.5	1.2	5.4
	約聘僱人員的非上級共事者	26	208	208	55	11	78
	%	4.4	35.5	35.5	9.4	1.9	13.3
	沒有約聘僱人員共事者	14	107	106	59	3	0
	%	4.8	37	36.7	20.4	1	0
4. 你認為應給予約聘僱人員更多生涯發展的空間。	約聘僱人員上級	26	156	49	10	3	16
	%	10	60	18.8	3.8	1.2	6.2
	約聘僱人員的非上級共事者	38	305	145	15	4	79
	%	6.5	52	24.7	2.6	0.7	13.5
	沒有約聘僱人員	17	171	83	16	1	1

	共事者 %	5.9	59.2	28.7	5.5	0.3	0.3
5. 你認為約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計。	約聘僱人員上級	33	105	42	59	4	17
	%	12.7	40.4	16.2	22.7	1.5	6.5
	約聘僱人員的非上級共事者	42	207	141	102	16	78
	%	7.2	35.3	24.1	17.4	2.7	13.3
6. 你認為約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分。	沒有約聘僱人員共事者	27	132	65	55	9	1
	%	9.3	45.7	22.5	19	3.1	0.3
	約聘僱人員上級	30	86	68	44	19	13
	%	11.5	33.1	26.2	16.9	7.3	5
約聘僱人員的非上級共事者		21	148	176	121	39	81
	%	3.6	25.3	30	20.6	6.7	13.8
	沒有約聘僱人員共事者	6	79	79	96	28	1
%	2.1	27.3	27.3	33.2	9.7	0.3	

就以上的調查結果，反映出作為管理者與非管理者，以及共事者與非共事者在意見上之落差。顯然地，管理者較為認同要改善約聘僱人員的待遇及提昇他們之地位，這是有助於他們的管理。因為在現行制度下，管理者缺欠工具對約聘僱人員作激勵，而且有不少受訪的機關主管認為約聘僱人員表現不差於正式公務人員，所以就管理者之立場而言，對約聘僱人員作出一定的激勵措施是合理的。

當然，以上調查結果顯示，對不同激勵措施的意見強度是有差異的。就薪資及福利待遇之改善，贊同之意見較為弱。這或許反映了不少深度訪談的意見認為在現在經濟不景氣之下，約聘僱人員之待遇還算是不錯，管理者也認為要聘請約聘僱人員並不困難。但就升遷機會的提供，公務人員上級的贊同意見則相對較強，達至一半以上的同意度。這明顯與管理者的立場相關，特別不少長期為機關工作，表現不錯的約聘僱人員，一直沒有給予晉升機會，明顯會打擊他們的士氣，影響管理。

然而，必須要注意到，就以上三題，越往後者，意見立場也越為鮮明，三類公務人員的反對意見比例也較高。而就提供約聘僱人員升遷機會，反對聲浪就更大，這可能與這「升遷」是否隱含著直接衝擊到正式公務人員的升遷機會的聯想有關。

但當接下來問應否「給予約聘僱人員更多生涯發展的空間」時，「生涯發展」這字眼似乎就沒有衝擊了他們的既得利益，所以意見立刻大幅扭轉，三類公務人員都超過一半至七成表示同意或非常同意，不同意或非常不同意的不超過6%。

而比較共事者與非共事者之間，非共事者對改善約聘僱待遇的四項問題是相對沒有立場 — 有較

大比例的回應者表示無意見，這可能牽涉到因沒有約聘僱人員同事，而使其無法作出判斷。但另一方面，非共事者就第一至三項問題回應「不同意」的比例明顯高於非上級共事者回應「不同意及非常不同意」的比例，這可能反映出共事者由於較瞭解約聘僱人員工作實況，明白他們的實際工作負擔，反而相對同情他們，縱然他們不一定同意要改善對他們的待遇(參看表五第 1~4 題)。

就對約聘僱人員制度之認知，也有一些有趣而值得注意的部分。當政府政策很明確地指約聘僱人員制度是一種補充性人力，但仍有不少填答問卷者沒有認同這官方路線，而且共事者的認同比例是非共事者為低，非上級的共事者就更低(不足一半)，這明顯反映了這些相對人力不足的受調查機關部門的實際狀況。

而就未來將約聘僱人員定位為重要人力組成部分的觀點，縱然是總體意見分歧，但可看到作為管理者的約聘僱人員上級是抱有較正面的立場，而非上級的共事者則處於立場不定的狀況，有 43.8%樣本是填答無意見或漏答。而非共事者的反對者比例明顯比較高。

伍、分析及結論

約聘僱人員制度原設計為一個短期性、臨時性的人力，因此制度不用考慮這類人力的生涯發展，也沒有提供正規的訓練，但這實與現實脫節。在常任人力不足及國家考試制度之缺陷下，約聘僱人員實已變成一種「常規」人力。縱然這是違反原制度設計的理念，但這是問題嗎？這是可爭辯的。

本研究認為多年來的約聘僱人員制度實踐也是一種寶貴經驗給予我們重新檢討這類「定期契約人員」的定位。在這超過十年針對約聘僱人員制度的政策變革的反覆研討中，除了就其工作內容性質調整之建議外，少就其在機關人力資源的功能上之定位作重新檢討，直至現在仍設定它跟原設計理念一致的功能——補充性、臨時性及技術性。學術上的討論最多只參考國外理論，³⁹嘗試將這類契約人力套用到不同的工作層次上(蔡良文，2008)，但這仍不能脫離規範性的討論層次。

而就本實證研究，從台灣的特殊系絡中所發現，實際上約聘僱人員並非是補充性的臨時人力，而實際是**機關基層事務的穩定人力，這是台灣特殊而吊詭之現象**。作為機關自行進用的人員，約聘僱人員基本上是完全從屬於用人機關，不能調遷，相對於可調遷(甚至在某些機關是頻繁調遷)的正式公務人員，他們可說是幫助機關維持日常穩定運作的重要人力，在正式員額不足的機關(如文化局及社會處(局))，他們甚至是機關運作的支柱之一。所以將約聘僱人員定位為補充性臨時人力是值得商榷的。

在不同的相關批評中，經常提到對約聘僱人員久任的抨擊。除了透過考核淘汰外，批評者主張在一定條件下(如專案結束)應不再續聘這些人力。但從人力資源角度看，這些人力也是由機關培養出來的，機關也是付出了成本的，而且這些人力的學歷也不低(如本次受調查的約聘僱人員學歷)。如果機關在訓練他們熟悉業務不久就解聘他們，這不是浪費資源嗎？契約人力之定位是在於他們要定期續約，要依表現績效決定續約與否，這並不同短期或臨時。從人力資源運用的角度看，他們與經國家考試進用的常任人力之不同，是在於約聘僱人員面臨不同的激勵機制，約聘僱人員傾向受短期性的物質激勵所影響，傾向工具理性(Coyle-Shapiro & Kessler, 2002)。由於他們受制於每年的續聘問題，所以他

³⁹ 國內相關討論常引用 David Lepak 及 Scott Snell 的人力運用策略的理論。參看 Lepak & Snell (1999)。

們會較順從於用人機關的長官，機關長官也由此可更有效地運用激勵工具來引導他們的行為。由於他們不能調遷，所以除了辭職外，便不能像公務人員般可透過申請調遷來迴避一些「厭惡性」職務。相對地，公務人員是較忠誠於整體政府，甚至國家，由於是職涯性(career)的人力，他們是較受長期性的激勵所影響(包括官職晉升或工作生涯的歷練或最終尋找安逸的職務等待退休)。由於正面的升遷或負面的迴避「厭惡性」職務，公務人員在機關的基層人力反而不及約聘僱人員穩定，這可從上述問卷調查中約聘僱人員與公務人員的現職機關年資差距反映出來。所以除非公務人員的管理體制有所更動，否則約聘僱人員的定位實可作為機關基層執行職務的忠實隊伍。

所以評價約聘僱人員久任化是一個問題，本研究並不以為然。那麼如果約聘僱人員常規化後，我們應否給予更多的激勵？約聘僱人員制度的原設計是臨時性的，所以沒有輔以激勵機制，這是合理的。但如果定位他們是常規人力，激勵機制之建立就必需了，因為沒有這機制，長期而言會影響他們的工作績效及士氣。而更重要的是，正如以上提及，這類契約人力易傾向受短期性的物質刺激的，所以透過激勵機制實可進一步發揮他們的工作潛能。

當然，建立約聘僱人員的激勵機制常會產生衝擊公務人員制度的疑慮。雖說有論者提出改善約聘僱人員待遇(激勵機制改革之一)是有違憲之虞，但以上的討論已指出，歸根究底，這是利益衝突的問題，本質上跟違憲與否並沒有直接關係，批評者是惟恐約聘僱人員待遇的改善會衝擊國家考試制度及公務人員的地位。但根據本次調查發現，公務人員對改善約聘僱人員待遇上並未持有很激烈的反對態度，管理者更相對抱有較正面的立場。就算是反對聲浪最大的「升遷」，也只有非共事者才有百分之二十左右的不同意立場。如這「升遷」是一條獨立的階梯管道，不影響公務人員升遷管道的話，本研究相信公務人員的反對聲浪會很弱，因為只有不足6%的受調查公務人員不同意給予約聘僱人員更多的生涯發展空間。除了升遷及待遇改善外，如約聘僱人員是常規人力的話，理應給予一定的正規訓練，這也是給予他們生涯發展空間之一部分，也對機關之長期運作有利。

在本次額外訪查中，發現新竹縣政府及台南市政府就自行作出了一些激勵措施。新竹縣政府透過考核，對表現良好的約聘僱的資訊人員進行薪資晉級，甚至將約僱資訊人員改聘為約聘資訊人員。而台南市的社會處也會提升約聘僱社工做小組隊長，擔任社工督導，縱然沒有授予實質的官職，或加薪加給，但也是一種榮譽。所以這種變相的晉升在實務上已經被試驗，值得借鏡，即可在正式官職以外，建立這類契約人力的晉升制度，包括薪資及職位級別。過去的條例草案雖然對聘用人員定有職級，但只以學經歷來定職級，並沒有因應績效表現作為晉升階梯。

就分擔正式公務人員工作的問題，根據本調查發現，約聘僱人員擔任公務人員相同工作之情況是相當普遍，特別在正式員額不足的機關內。對此問題可以有兩個相反的結論：第一、有一些工作職務，公務人員可完全退出，全由約聘僱人員擔任；第二、機關使用約聘僱人員負責公務人員的工作是不正當的，理應糾正，特別是關於行使公權力的部分，約聘僱人員完全不應沾染。而根據本次調查台中市交通處就發現，其約僱交通助理員常因交通違規停車執法而時常與民眾衝突，因而人力流動性特別高。那麼這是否代表應該由受更好訓練及有較正當身分的正式公務人員來執法為宜呢？誠然，現存約聘僱人員與公務人員工作之重疊性也並非全然是壞事，這也是彈性化管理之其中一環，而且公務人員始終在工作量及責任上比約聘僱人員重，所以仍不算同工不同酬。此外，由於實際上我們無法確定約聘僱人員與公務人員工作之界線，我們必須透過實務試驗，比較研究兩者之在特定崗位上之表現來定出適當的界線。

就機關自行進用約聘僱人員之問題，本調查發現，並不如某些論者所認為那麼悲觀，實際有一些縣市已落實公開甄選制度，所有新聘人員都要透過公開的選拔機制進用，當中也有一定的客觀篩選程序，包括筆試及面試。這說明制度是可行的，問題是制度之設計及執行者如何落實。如透過正式的法規將制度進一步落實，這更會強化人事人員執行政策之力量，地方民選首長的人事權便不能隨意擴展到事務性質的職位。

誠然，相對於考試分發人員，約聘僱人員由機關自行進用本身就是一個優勢，因為最瞭解機關所需之人力應是用人機關本身，非考試院。正如高雄市人事處的受訪官員指出：「大部分的約聘僱來講其實 OK，我們有時候甚至會覺得約聘僱比正式考試的好用。」「好用」的價值並非簡單地指約聘僱人員會比考試進用的優秀，而是約聘僱人員可能比正式人員更適合做某些職務，及更易於管理，這也對機關作業效益有所幫助。

此外，恩庇主義弊端的根源並不是機關的常務管理者，他們不會自找麻煩，找一些不稱職的人來辦事。問題的根源是民選官員/政務官及民意代表，我們不應因為這些人的不當行為而犧牲用人機關的正當用人權力。我們應該堵塞漏洞之源頭，而不是迴避問題的根源，甚至倒果為因。

總體而言，現行改革試圖建立第三套公務人員體系的方針是正確的，但定位必須進一步明確，而本調查研究認為，未來的「聘用人員」可作為機關基層事務的穩定人力。而作為常規人力，現在考試院提出的「聘用人員人事條例」是過度保守，欠缺考慮這類契約人力的生涯發展，也欠考慮如何透過建立激勵機制來更有效利用這類人力。就改善約聘僱人員待遇及提升他們地位會衝擊公務人員制度之疑慮方面，本研究認為，約聘僱人員「久任化」，並不同公務人員之「永業化」，縱然改善他們之待遇，這類契約人力跟公務人員之保障及事業前途仍差距甚遠。

參考書目

- 立法院法制委員會 (2007)。【聘用人員人事條例】草案公聽會報告。12月13日。
- 朱愛群 等 (2004)。契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究。考銓研究報告。台北：考試院。
- 何善為 (2006)。「聘用人員人事條例草案」評估報告。立法院法制局法案評估報告編號493。
- 洪國平 (2004)。建構聘用人事制度相關問題之探討。公務人員月刊。第102期，頁7-14。
- 柯三吉 等 (2008)。考試院擬定之「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制影響之研究 — 期中報告。考試院委託案報告。9月24日。台北：考試院。
- 席代麟 等 (2007)。政府契約性用人制度之研究。行政院人事行政局委託研究報告。台北：行政院人事行政局。
- 銓敘部銓審司 (2003)。我國臨時人員法制修法三部曲。公務人員月刊，第81期，頁4-14。
- 銓敘部銓審司 (2009)。聘用人員人事條例之研議過程簡介。公務人員月刊，第159期，頁5-12。
- 蔡良文 (2008)。政府契約用人制度變革之研析。考銓季刊，第53期，頁63-94。
- Coyle-Shapiro, J. & Kessler, I. 2002. Contingent and Non-contingent Working in Local Government: Contrasting Psychological Contracts. *Public Administration*, 80(1): 77-101.
- Lepak, D. & Snell, S. 1999. The Human Resource Architecture: Toward a Theory of Human Capital Allocation and Development. *Academy of Management Review*, 24(1): 31-48.
- Ridley, F. F. 2000. Public Service Flexibility in Comparative Perspective. In David Farnham & Sylvia Horton (eds.), *Human Resources Flexibilities in the Public Services International Perspectives*, (pp.23-38). Hampshire: Macmillan Press.

附件

公務人員問卷

甲部：

身分選擇 — 請勾選以下其中一個身分，然後依指示跳答相關問題。

(註：這裡所指的約聘僱人員是不包括約用或臨時人員)

- A. 你有約聘僱人員的下屬 (請回答第 1~15 及 22~27 題)
- B. 與你同一單位/科室共事的約聘僱人員非你的下屬 (請回答第 16~27 題)
- C. 沒有任何約聘僱人員與你在同一單位/科室共事 (請回答第 22~27 題)

以下第 1~15 題為身分 **A** 者回答之問題

7. 機關/你對約聘僱人員所給予的工作與公務人員有明顯區隔？	有 <input type="checkbox"/>	沒有 <input type="checkbox"/>			
8. 機關/你對約聘僱人員所給予的責任與公務人員有明顯區隔？	有 <input type="checkbox"/>	沒有 <input type="checkbox"/>			
	非常 同意	同 意	無 意 見	不 同 意	非 常 不 同 意
9. 公務人員的工作量比約聘僱人員重。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. 公務人員的工作責任比約聘僱人員重。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. 公務人員的專業水準較約聘僱人員高。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. 公務人員對業務的熟悉度比約聘僱人員高。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. 公務人員的工作責任感比約聘僱人員高。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. 公務人員比約聘僱人員工作更具動力。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. 公務人員比約聘僱人員工作較為主動。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. 公務人員在工作上比約聘僱人員較會提供建議。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17. 公務人員比約聘僱人員更勇於承擔責任。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18. 公務人員比約聘僱人員對工作較為熱忱。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19. 約聘僱人員比公務人員對工作機關更具忠誠度。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20. 約聘僱人員比公務人員對長官較為順從。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21. 約聘僱人員可勝任你下屬公務人員的工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
請跳答第 22 題。					

以下第 16~21 題為身分 **B** 者回答之問題

	非 常 同 意	同 意	無 意 見	不 同 意	非 常 不 同 意
22. 你與約聘僱人員的工作性質是有差異的。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

23. 你的工作責任比約聘僱人員較重。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24. 你的工作量比約聘僱人員較重。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25. 約聘僱人員是你的工作助手。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26. 約聘僱人員是你的工作合作夥伴。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
27. 約聘僱人員有一些工作經驗值得你學習。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

以下第 22~27 題為身分 A、B、C 者皆要回答之問題

	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
28. 你認為應改善約聘僱人員的薪資待遇。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
29. 你認為應改善約聘僱人員的福利待遇。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
30. 你認為應給予約聘僱人員升遷機會。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
31. 你認為應給予約聘僱人員更多生涯發展的空間。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
32. 你認為約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
33. 你認為約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

乙部：基本個人資料 (請勾選適當空格及填上適當的資料)

性別： 男 ; 女

職務性質： 主管 ; 非主管

職等：_____

最高學歷： 博士 ; 碩士 ; 大學學士 ; 專科 ; 高中高職 ;
國中 ; 小學或以下

現職務工作年資：_____年 (不足一年之餘數可不計算); 少於一年

現職機關工作年資：_____年 (不足一年之餘數可不計算); 少於一年

公務人員年資： 同上 ; _____年 (不足一年之餘數可不計算)

約聘僱人員問卷

甲部、請就以下的陳述依自己感受及現況作出回應 (勾選最適當的空格)。

	非常	同意	無	不	非常
	常	意	意	同	常

	同 意		見 意		不 同 意
1. 我是為個人經濟生活而工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 我是為供養家庭而工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 我是為興趣而工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 我是為學習而工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 我認為在政府機關工作是一種身分的象徵。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 我認為在政府機關工作是有安全感的。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. 我的工作是具有挑戰性。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 我每天都有處理例行性的工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. 我對現在的工作感到壓力。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. 我對現在的工作感到輕鬆。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. 我會因怕不被續聘而努力工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. 我只做份內的事情。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. 我會就工作向長官提出個人之意見。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. 我的工作需要獨立判斷能力。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. 我的工作需要專業判斷能力。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. 我的工作表現被受長官認同。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17. 我的工作表現被受其他同仁認同。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18. 我在工作單位內建立良好的同儕關係。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19. 我對現在薪資待遇感到滿意。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20. 我對現在的工作環境感到滿意。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21. 我對現在的工作保障感到滿意。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22. 我對現在的工作總體感到滿意。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23. 我想繼續在本職工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24. 我想繼續在政府機關工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

乙部、請就你的情況回答以下問題 (勾選適當的空格)。

1. 在你機關內也有公務人員負責和你相同的業務? 是 否
2. 你需要獨立擔任業務承辦人? 是 否
3. 你需要接受定期工作考核? 是 否
4. 你過去是否投考過國家公務人員考試? 是 否
5. 在擔任約聘僱人員後，你是否尋找過其他工作
(不包括公務人員)? 是 否
6. 你是否正在準備國家公務人員考試? 是 否
7. 你是否正在尋找其他工作? 是 否

丙部、基本資料

性別: 男 ; 女

年齡: _____

婚姻狀況: 已婚 ; 未婚 ; 離婚

子女數目： 1人 ; 2人 ; 3人 ; 4人以上 ; 無

契約人力種類： 約聘人員 ; 約僱人員 ; 其他 (請註明): _____

最高學歷： 博士 ; 碩士 ; 大學學士 ; 專科 ; 高中高職 ;
國中 ; 小學或以下

現職工作年資： _____ 年 (不足一年之餘數可不計算); 少於一年

薪點： _____

在地環境治理協力模式的發展與挑戰：以南澳鄉為例

楊昊/國立政治大學國際關係研究中心助理研究員

張春炎/台灣大學生物產業傳播暨發展學系 博士生

前言

自 20 世紀以來，公共行政的定位與發展曾經受到幾次大辯論的洗禮，從最早期的行政與政治的二分與否的激辯，到科學管理學派的刺激，再轉而進入受到刺激後的學科反省階段(Kettl, 1993: 409-412)。特別是在 1980 年代中期以後，這些不同的刺激與反省，反覆出現在日益複雜的公共事務管理情境中，從而引起了許多在公部門/事務管理上的創新與改革運動。在實務發展上，此一轉折意味著昔日僵硬的層級官僚行政 (bureaucratic administration) 模式，逐漸朝向相對以強調經濟 (economy)、效率 (efficiency)、效能 (effectiveness) 之市場為基礎、且相對彈性的新公共管理 (new public management, NPM) 模式。這種新公共管理趨勢的到來，強調「積極管理」(active management) 而不是過去的「消極行政」(passive administration)；到了今日，當全球金融海嘯再次挑戰當代公共治理結構的同時，誠如 Colin Talbot (2009: 168) 所言，我們將進入一個重新定義、體現與落實「公共價值」(public values) 的新時代。

在學理上，這種從 20 世紀初發展迄今的趨勢，象徵著新時代的公共行政將朝著民主行政 (democratic administration) 的目標實踐。民主行政的理論發展可溯源到 Vincent Ostrom (1989) 在 *The Intellectual Crisis in American Public Administration* 一書的主要關懷，他透過一種準典範轉移 (quasi paradigm shift) 的觀點來作為解釋公共行政理論發展的新趨勢。Ostrom 所強調的民主行政與傳統公共行政理論或官僚行政有所不同，它異於傳統官僚行政的由上而下 (top-down) 之層級過程，強調由下而上 (bottom-up) 的行政模式。就此，新的民主行政理論結合了政治經濟學等新的學理，將共有財 (commons)、公共財 (public goods)、集體行動邏輯等理論以及公共服務產業等多元複雜的概念靈活運用，從使得民主行政之關注將會從單一組織 (the organization) 的絕對壟斷體系，轉移到個人在多重組織之環境 (multi-organizational environment) 中所能追求各種機會 (Ostrom, 1989: 115)。

民主行政的出現意味著學術界與實務界對於公共行政或公共事務的關注將不再獨厚中央政府，特別是在 1980 年代之新公共管理運動所接襲的效率與民主等新關注中，許多更為適當的行政單元 (如地方政府或區域政府等) 都將比所謂權力集中之公共組織 (Gargantua) 更有效率 (Ostrom, Tiebout, and Warren, 1961)，從而使得多樣化的在地治理 (local governance) 型態豐富了既有行政過程中的統治結構；當然，這也間接回答了公共行政學者一直思索的問題--如何更有效率地改善政府表現，使其提供更好的公共服務，並且獲得最佳的結果。本文擬循著此一邏輯進一步探討這種由民主行政所彰顯的理想型治理模式如何透過在地實踐來達成；為了要探討此一問題，本文將從學理層面先探討由傳統行政到當代治理的轉型過程--也就是 David Easton 所言之權威性資源分配的過程到多元性財貨管理的視野轉換--再進一步以共享性資源/財貨的環境治理模式為例，來探討社區 (community) 在此一在地環境治理模式中所扮演之特殊角色。在經驗個案方面，本文將以宜蘭縣南澳地區的生態資源管理規劃為實例，重新省思在地治理的多樣性與特殊型態，並進一步探討在地治理的實際運作情況與相關挑戰。

在地環境治理協力模式的發展與挑戰：以南澳鄉為例*

楊 昊** 張春炎***

壹、前言：「民主行政」對於公共治理的影響

自 20 世紀以來，公共行政的定位與發展曾經受到幾次大辯論的洗禮，從最早期的行政與政治的二分與否的激辯，到科學管理學派的刺激，再轉而進入受到刺激後的學科反省階段(Kettl, 1993: 409-412)。特別是在 1980 年代中期以後，這些不同的刺激與反省，反覆出現在日益複雜的公共事務管理情境中，從而引起了許多在公部門/事務管理上的創新與改革運動。在實務發展上，此一轉折意味著昔日僵硬的層級官僚行政 (bureaucratic administration) 模式，逐漸朝向相對以強調經濟 (economy)、效率 (efficiency)、效能 (effectiveness) 之市場為基礎、且相對彈性的新公共管理 (new public management, NPM) 模式。⁴⁰這種新公共管理趨勢的到來，強調「積極管理」(active management) 而不是過去的「消極行政」(passive administration)；到了今日，當全球金融海嘯再次挑戰當代公共治理結構的同時，誠如 Colin Talbot (2009: 168) 所言，我們將進入一個重新定義、體現與落實「公共價值」(public values) 的新時代。

在學理上，這種從 20 世紀初發展迄今的趨勢，象徵著新時代的公共行政將朝著民主行政 (democratic administration) 的目標實踐。民主行政的理論發展可溯源到 Vincent Ostrom (1989) 在 *The Intellectual Crisis in American Public Administration* 一書的主要關懷，他透過一種準典範轉移 (quasi paradigm shift) 的觀點來作為解釋公共行政理論發展的新趨勢。Ostrom 所強調的民主行政與傳統公共行政理論或官僚行政有所不同，它異於傳統官僚行政的由上而下 (top-down) 之層級過程，強調由下而上 (bottom-up) 的行政模式。就此，新的民主行政理論結合了政治經濟學等新的學理，將共有財 (commons)、公共財 (public goods)、集體行動邏輯等理論以及公共服務產業等多元複雜之概念靈活運用，從而使得民主行政之關注將會從單一組織 (the organization) 的絕對壟斷體系，轉移到個人在多重組織之環境 (multi-organizational environment) 中所能追求的各種機會 (Ostrom, 1989: 115)。

民主行政的出現意味著學術界與實務界對於公共行政或公共事務的關注將不再獨厚中央政府，特別是在 1980 年代之新公共管理運動所接襲的效率與民主等新關注中，許多更為適當的行政單元 (如地方政府或區域政府等) 都將比所謂權力集中之公共組織 (Gargantua) 更有效率 (Ostrom, Tiebout, and Warren, 1961)，從而使得多樣化的在地治理 (local governance) 型態豐富了既有行政過程中的統治結構；當然，這也間接回答了公共行政學者一直思索的問題——如何更有效率地改善政府表現，使其提

* 本文寫作過程中曾於 2005 至 2008 年進行三次田野調查與訪談，在此要特別感謝宜蘭縣南澳鄉公所農業課的白啓敏課長以及其他願意接受筆者訪談的朋友，對南澳鄉的生態資源管理的現況與挑戰所提供的各種說明與介紹。當然，在理論探討與行文過程間之文責，仍由作者自負。另外，本文為初稿 (early draft)，仍有部份訪談資料尚未整理編寫，請暫勿引用。

** 政治大學國際關係研究中心助理研究員。電子郵件：alanhao@nccu.edu.tw

*** 台灣大學生物產業傳播發展學系博士生。電子郵件：rainnome@hotmail.com

⁴⁰ 在過去長達五十多年的時間，公行學者一直試圖藉著批判官僚典範或舊有傳統進而發展新的理論與主張。不過，近年來有一些學者開始重新反省，並思考此一被攻擊、批判的學理主張，是否只是存在於公行學界中的某種「被想像出的」(imagined) 模糊概念？或者，充其量只能算是公行學界的迷思 (Lynn, 2001)？有鑑於此，本文以 Ostrom 的觀點來重新定義官僚典範或官僚行政的內容，它象徵的是一種僵化、承載著特定時空下的政治情境、歷史情結等因素而建構出的統治型態或政治過程。

供更好的公共服務，並且獲得最佳的結果。本文擬循著此一邏輯進一步探討這種由民主行政所彰顯的理想型治理模式如何透過在地實踐來達成；為了要探討此一問題，本文將從學理層面先探討由傳統行政到當代治理的轉型過程---也就是 David Easton 所言之權威性資源分配的過程到多元性財貨管理的視野轉換---再進一步以共享性資源/財貨的環境治理模式為例，來探討社區（community）在此一在地環境治理模式中所扮演之特殊角色。在經驗個案方面，本文將以宜蘭縣南澳地區的生態資源管理規劃為實例，重新省思在地治理的多樣性與特殊型態，並進一步探討在地治理的實際運作情況與相關挑戰。

貳、從行政到治理：從權威性資源分配到多元性財貨管理

"No perfect governance arrangement exists."

Andersson and Ostrom (2008: 73)

從概念上來看，民主行政的理念並非憑空想像，更非一套偶然出現的論述，它寓意著一脈源遠流長的演進過程---從傳統行政或官僚行政演進到新公共管理等新趨勢的系絡。這種行政學理與行政實踐的發展趨勢，在本質上並非期望要建立一個「完美」的統治體制；對於政策社群或公行學者來說，唯有不斷地修正過去治理過程中的各種缺陷與弱點，才能發展出一套更適合反應、管理當代社會集體行動的制度設計。

因此，從內涵上來看，由此種傳統行政演進到新公共管理的發展趨勢，意味著公共行政的分析單元（unit of analysis）與行政實踐焦點的轉移，而其所醞釀出的新治理模式，在實踐上亦將由強調傳統層級的行政體系，朝著到由關係網絡（associational network）或混合實體（hybridist entities）所建構的管理方式演進（Lynn, 2003: 631）。如果從 Thomas Kuhn（1962）的「典範」形成與變遷的觀點來解釋這種概念上的轉變，不難發現上述「轉移」（shift）進展正象徵著公共行政的內涵，將逐漸由權威性的資源分配朝著多元性的財貨管理發展，進而成就一套「準典範轉型」的過程。傳統上，層級制的權威或所謂的單一權力中心的行政組織一直是公共行政發展的學理與實踐依據，它強調有效的權力控制、行政原則，並且授與層級制的官僚體系完整的權力與責任（Kettl, 2000: 495），更是「好的行政」（good administration）的代表。究其原因，最為關鍵的立論依據在於 Woodrow Wilson 等人的主張，這些公行理論的啟蒙者大多強調：此種韋伯式的（Weberian）由上而下統治模式或公共服務傳遞模式將花費最少的金錢與實踐成本，從而能夠追求效率的極致（Ostrom, 1989: 25）。當然，類似的說法近年來深受「全球化」與「民主化」兩股力量影響，從而受到諸多質疑與批評，而這些來自於學界與政策社群的批判，卻也為新行政理論的發展帶來更多元的刺激。

首先，全球化意味著一種跨越疆界的聯繫（interconnection），象徵著國際、國家與國內等各個分析層次（level-of-analysis）中將出現更密切的互賴（interdependence）關係（Nye and Donahue, 2000）。無論是行為者或者是議題，這些多元的互賴關係使得彼此間的區隔與層際間的藩籬更為模糊，而國內層次的公共服務之提供或傳遞過程亦將因為服務或財貨的提供者與接受者的角色定位日趨模糊，而呈現出更為複雜的動態情勢。就此，傳統的官僚行政模式在運作上似乎已不能符合（fit in）新時代與新環境的各種需求，各種僵化、無效率的批評亦因應而生，這些批評因而成就了新公共管理學派的核心立論。

相較之下，民主化則象徵著更為透明、公平與正義的「治理-參與」過程，民主化的真正意涵不僅只對傳統的官僚行為有所影響（Tang and Tang, 2000），民主時代的政策過程打破了威權時代公共參與的侷限性，人民或公眾皆有參與政治過程的機會與權利（White, 1989；Knoke, 1990；Smith, 1993）。也就是說，官僚將不再是政治過程中最重要的環節，中央政府或官僚組織的統治權力亦將會受限於國際組織、非政府組織（NGOs）、地方政府、利益團體、公民社會（civil society）甚至是市場機制的直接或間接影響。這些新的行為者象徵著政策過程在民主化的影響下的多元公共參與（public participation）與協力關係（partnership），不但駁斥了官僚行政中的單一權力中心論的陳舊觀點（Pierre and Guy Peters, 2000；Skelcher, Mathur, and Smith, 2005；Hall and Kennedy, 2008），亦間接造就了晚近「新公共行政」（new public administration, NPA）學派在民主與正義等課題上的諸多省思。

除了來自於新公共管理與新公共行政等學派的諸多批評外，全球化與民主化對於官僚行政的雙重衝擊所寓意的另一層意涵，係為「公共性」（publicness）在公共服務傳遞過程中的逐漸下降或折損，其原因大概有四：（1）公-私部門在提供服務之區別上逐日模糊；（2）公共服務的接受者在新公共管理趨勢的影響下逐日發展成類似顧客取向的定位，從而降低了公部門中的公共性；（3）公部門在1980年代中逐漸由主導公共服務的領銜角色，轉換成間接支持的私部門倡議的輔助角色；（4）如挪威、英國、美國等先進國家中公眾對於對公部門的信任出現動搖（Hoque, 2001）。這些原因間或多或少造成了所謂的「中空國家」（hollow state）⁴¹或強調一種異於單一權力中心的「多中心治理系統」（polycentric governance system）論述（Ostrom, Bish, and Ostrom, 1988；McGinnis, 1999），這些透過彼此競合、妥協與協調所形塑出的新治理模式，強調的是經濟效率、規模經濟（scale of economy）、以及與如何管理有關的各種課題。

換句話說，這種新治理模式所關注的焦點並不在於如何透過行政原則或層級組織來進行權威性的資源分配，而是著重在環境日趨複雜所產生之多元財貨上的各種新關注，以及因著這些關注所衍生的管理或治理的課題。傳統上，論者對於資源或財貨的區別相對有限，不過，在互賴程度日趨複雜的現今社會中，對於不同財貨的定位與區分除了釐清財貨/服務的提供者與接受者間的互動關係，更能藉此尋找「最適的」有效管理模式。在財貨的區別上，Elinor Ostrom 等學者根據財貨的抵減性（Subtractability）與排他性（Excludability）兩個面向初步區分為：（1）公共財：排他性低，抵減性低，如陽光、空氣、國防或治安等；（2）共享性資源（Common Pool Resources）：排他性低，但抵減性高，過度使用將會造成共享性資源的悲劇（the tragedy of the common），⁴²例如森林、水資源等；（3）收費財（Toll Goods）或所謂的俱樂部財（Club Goods）：排他性高，抵減性低，例如，高速公路；（4）私有財（Private Goods）：排他性高，抵減性亦高，屬於個人擁有之財貨（Ostrom, Gardner, and Walker, 1994: 7）。上述所分類的每一種財貨背後其實均隱含了不同型態的管理方式，也就是說，不一定要藉由國家或中央政府所提供的機制或制度安排，才能有效控管各種資源或提供服務（請參見表一）。

⁴¹ 所謂「中空國家」在概念上係由1986年發行的 *Business Week* 中所接襲之「中空企業」（the hollow corporation）所衍生而來，強調此種類型的中空組織在運作上除了有一個不具生產力的總部外，僅具有四個部門：研發、設計、行銷與財務控管。H. Brinton Milward and Keith G. Provan（1993）認為此種新的「中空企業」似乎可以類推出所謂的「中空國家」，從而更能彰顯出美國的大都會地區在健康與民眾服務的傳達過程中所呈現的風貌。就此，中空國家的概念所強調的是一個追求小而美的政府，特別是在中央或官僚體系上，他們僅需承載著穩定總體發展、維繫社會安全即可，其他方面的服務或財貨或將由私部門的市場機制或者是第三部門的非政府組織來替代政府機關，有效地透過分工的方式進行資源的管理與輸送。

⁴² 在此指的共享性資源之悲劇，意味著在有限資源中若沒有一個適當的管理辦法，理性的使用者將會任意使用，從而造成該資源的消耗待盡（Hardin, 1968）。

表一 資源及財貨的種類與特性

	抵減性 (低)	抵減性 (高)
排他性 (困難)	公共財 (PG)	共享性資源 (CPR)
排他性 (容易)	收費財或俱樂部財 (TG/CG)	私有財 (PrG)

說明：自然資源多半屬於公共財與共享性資源，如灰色區域所示。

資料來源：整理並修改自 (Ostrom, Gardner, and Walker, 1994: 7)。

當然，這意味著在不同財貨的管理上，並不存在著「同一套」最佳的制度——某些財貨適合政府或官僚體系來介入管理，某些則適合透過市場機制的運作來加以解決。當政府或市場均呈現失靈狀態時，嘗試透過更適合的治理單位或網絡，亦將能反映經濟規模、追求經濟效率，而論者大多認為這些更適合的治理單位正是「社區」。社區是一個在地裡範圍上相對受限的區域，它意味著除了具有地理上的意涵外，社區亦象徵著在資源管理上的「管轄區」(jurisdiction)。透過社區對於當地共享性資源的有效管理，除了將更能呈現出其具有超越官僚體系的僵化、耗時與高成本等缺陷的特色 (Baden and Noonan, 1998)，亦能表現出公共參與的在地實踐，從而能彰顯出民主治理或民主行政的精神。本文認為，在權威性資源分配發展到多元性財貨管理的演進過程中，作為地方治理之最小單位的社區的確可以更有效率地從事自治 (self-governance) 或在地資源管理。不過，這種由社區參與所建立的在地環境治理協力模式，卻將因為不同的社會情境與不同的環境議題而呈現出不同的風貌。有鑑於此，本文擬藉著宜蘭南澳鄉的溪流治理個案，來進一步呈現出地方社區在面對共享性環境資源管理過程中的各種機會與挑戰。

參、在地環境共享性資源的治理邏輯：社區與增效

"We understand our problems and we want to solve them ourselves."

---- Mahammad Sukree Masaning,
A Fisherman at Tanyongpao (Crispin, 2001: 40)

一、環境治理的內涵

「環境永續性」(environmental sustainability) 大概是目前全球最受矚目的議題。「永續」的概念意味著「自然資源」與「人類發展」之間的平衡，也意味著「開發」與「保育」之間的均衡。從聯合國的千禧年發展目標 (MDGs) 到各個在地社區 (local communities) 中的各項能力建構計畫、環保行動方案、以及援助計畫，這些都是全球各界用來回應永續理念、落實永續行動的努力。在許多發展中國家中，要維繫「自然資源」與「人類發展」之間的平衡並不容易，原因在於這些國家在積極追求發展的過程中，尤其強調經濟開發優於環境保護的政策順位。這也使得追求經濟成長與國家整體經濟利益，進而拉近發展中國家與先進國家之間的差距，成為相關國家政策議程中最核心的位置。更令人憂

慮的是，有許多發展中國家在環境治理議題上往往面臨著管制制度失靈與社會漠視環境問題的窘境，儘管近年來各國政府開始關注環境的重要性，但絕大多數國家仍無法真正落實處理環境上善治目標，更遑論在地人民願意主動、積極地維護公共價值、善盡公民義務來確保環境與自然資源的永續發展。

從 1990 年代開始，全球各地開始浮現亟需新治理機制的聲浪，這些來自於國際間與公民社會的行動倡議，反映了各界在環境議題上對政府管制與市場導向政策失靈的憂慮與失望 (Agrawal, 2003)。在此同時，開始有許多學者與公民社會團體高聲倡導政府應該更重視「自然資源治理」(natural resource governance) 的各種措施，發展更多新的有效管理措施，才能確保「環境治理」的在地實踐。尤其是來自於學界的建議，更成為各國政府修訂環境政策或發展新環境治理機制的重要參考依據。一般來說，近年來針對環境治理機制或管理措施提出建議的學者除了專業的生態學家之外，主要以經濟學者與政治或行政學者為主要社群。對於經濟學者來說，自然資源治理的良莠關鍵，在於管理機制是否具有效率，因此大多數的經濟學者（特別是制度經濟學派）特別將規模（不）經濟、政府環境政策與體制的效率以及促進治理行動者的參與誘因等，視為是發展自然資源治理機制的關鍵 (Hackett, 1998)。相較之下，政治與行政學者則將重點置於政府規範與制度的正當性 (legitimacy) 以及課責 (accountability)，從而將特別重視自然資源治理的民主化過程 (Tang and Tang, 1997)。事實上，上述觀點的共通特徵均是希望能建立起更妥善、健全的自然資源治理機制；不過，當這些來自於西方的理論主張與制度設計開始被大規模地應用到不同的（非西方）地方社會時，人們將會期待各種成功的個案，但失敗的例子還是隨處可見。

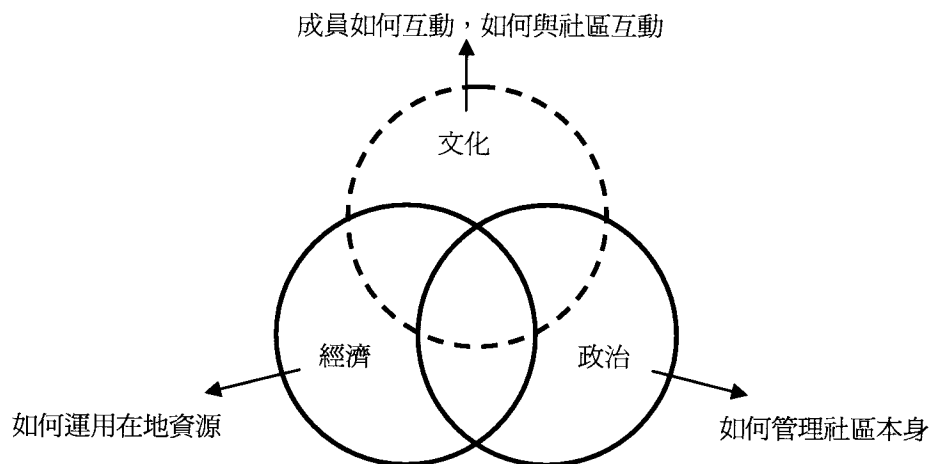
探究箇中原因，其實不難發現這些來自於西方的制度設計，並不一定可以順利地融入在地社會的情境與運作邏輯中。反之，有許多介入式的 (intrusive) 的政策或制度設計，卻魯莽地衝撞、挑戰了地方上的文化氛圍與社會習俗，從而無法實質達成提升環境治理效率與效能的目標。對於政府來說，如何將在地文化、地方知識帶入結合了經濟誘因、政治正當性的環境治理措施中，將會是落實環境治理最重要的一項課題。

二、強調「地方」的重要性：社區在環境治理過程中的角色

在追求民主行政的過程中出現了很多更有效率的新治理單元，特別是在美國的聯邦制體系中所特有的地方政府、區域政府等較低層級的單位。這些地方政府之所以在公共服務的傳遞上比起中央或聯邦政府更有效率，主要原因在於在聯邦制的制度設計裡，政府的層級越低，其與人民間的距離愈近，因而更能夠直接地有效傳達公共服務 (Kettl, 2000: 494)。除此之外，不同的地方政府間其實亦存在著某種競爭關係，而這種競爭關係反映在公民對地方政府施政品質的滿意度上。在特定行政區域中，地方政府供給服務，而公民則是需求的來源，在供需之間人民有選擇的權利，一來可以藉由抗議 (voice)，二來亦可透過離開 (exit, voting by moving) 這個行政區來表達其對施政品質之不滿。就此，地方政府將會時常留意到公民的效益 (utility)，從而作為改善服務品質的誘因 (Ostrom, Bish and Ostrom, 1988: 91-95, 110)。儘管如此，地方政府對於管理某些發生在人們日常生活中最瑣碎、最切身的在地問題，特別是針對在某一地區所特有的森林資源、水資源或者漁產等共享性資源的管理上，仍力有未逮。因此，近年來開始出現許多新的機制，一方面重新架構出中央與地方的協力關係 (partnership)，試圖藉著強調「地方」在治理過程中的重要性，促成各種公共服務的傳遞；另一方面，新的治理機制也將更多利害關係人 (stakeholder) 帶入治理網絡中，以順利推動相關政策的實踐 (Skelcher, Mathur, and Smith,

2005)。其中，尤以「社區」作為彰顯地方治理（或草根治理，grass-root governance）精神、落實增效（synergy）目標，最受各界的矚目（Crispin, 2001: 47）。

關於社區的定義歷來有許多討論，然而諸多討論大抵不脫於Hillery（1955）整理涉及社區的諸多定義所歸納出的三個面向，他認為「社會互動」、「共同的社會價值」、「地理範圍」乃是社區內涵的三個關鍵要素。反映在地方治理上，晚近歐美學界對於社區的治理角色持續有不少的討論，論者大多將社區（亦包括部族、村落等）視為是一個最基層的社會互動場域或人際網絡，它具有特定的地理疆域、經濟型態以及社會或文化聯繫（Korff, 2003: 3）。在此一網絡中所出現的各種問題都與其成員息息相關，而這些成員為了要追求更好的生活，亦將能有更豐富的誘因而研擬屬於他們的問題解決或管理之道。在概念上，社區發展的核心有三個重要的面向：（1）經濟：強調社區如何運用在地資源；（2）治理（或政治）：強調社區如何進行自治；（3）文化：強調社區的成員間如何與彼此或整個社區進行互動，這亦為大多人所忽略的面向（Lamphear, 2001: 15）。Fred Lamphear（2001）認為若要使社區能永續發展，則這三個重要的面向，缺一不可（請參考圖一）。這種說法其實回應了一套整合經濟學（效率）、政治學（正當性）與人類學（文化與知識）的環境治理模式。



說明：虛線表示最常為人所忽略者。

圖一 社區自治與發展的三個特徵

資料來源：作者自繪，參考自（Lamphear, 2001）。

Lamphear 所探討的社區，主要是以大都會裡所存在的大大小小的基層社區來作為在地治理的例證。事實上，諸如此類的探討在晚近亦相當豐富，譬如：Robert F. Pecorella（1989）即從紐約大都會的社區治理經驗來探討美國所特有的分權化發展型態；除了美國地區的經驗外，Tom Van den Broeck（2002）亦從社區在警政上的參與來探討罪犯的在地治理問題；而 Tim Hope（2005）亦探討了英國在社區安全上的新在地治理模式。這些跨學門的研究累積確實亦為在地治理的研究提供了不少的經驗案例。不過，隨著在地治理結構與處理的議題的日益複雜，新型態的管理模式將因應而生（Desai and Imrie, 1998: 636），「社區」置於在地治理的結構中亦被賦予了更多的職能與挑戰，亦超溢了傳統上的被置於大都會治理結構中的狹隘意涵。

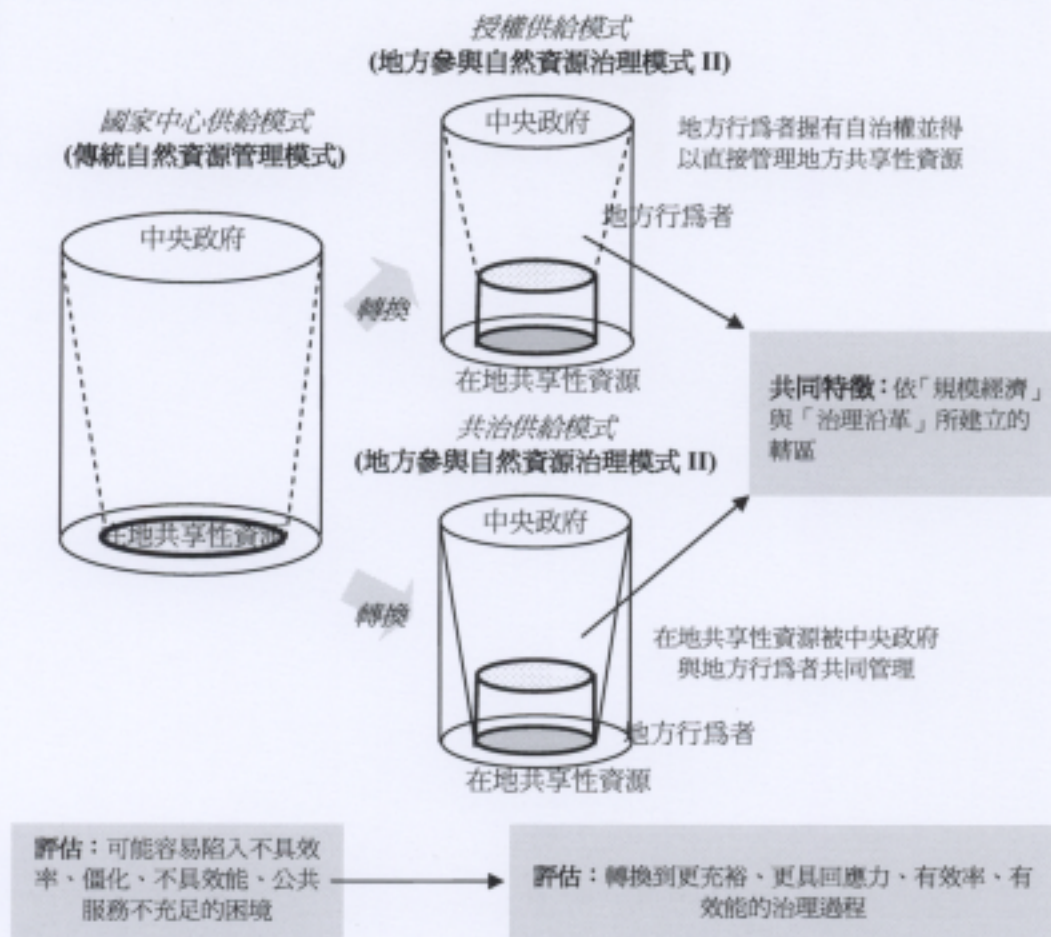
譬如：John A. Baden 與 Douglas S. Noonan（1998）所彙編之 *Managing the Commons* 一書，其中

所收錄的不少文章均觸及世界各地的社區在共享性資源管理上的關鍵與特殊角色；Crispin (2001) 以泰國南部的漁村中所特有的漁產管理為例，探討了在亞洲地區逐日興起之賦權 (empowerment) 的重要性；J. E. Koku (2002) 則是探討西非國家加納在植樹與樹種偏好上如何透過社區將在地知識 (local knowledge) 融入影響決策過程的經驗案例；Daniel James Klooster (2002) 將墨西哥高地的社區在林產管理中所特有的在地知識，如何進一步融入科學林業的發展過程進行說明；而 Blake D. Ratner 與 Alberto Rivera Gutiérrez (2004) 針對瓜地馬拉之社區在汙水管理中所面對的挑戰進行分析；印尼林業的例子更是地方治理與社區治理研究中最常見的討論 (Takahashi, 2008; Nomura, 2008)。除了世界各地的社區經驗外，在台灣亦有湯京平與呂嘉泓 (2002) 透過原住民社區在共享性資源管理上的經驗探討永續發展與公共行政的關係；盧道杰 (2004) 透過國內三個個案分析，認為重視在遞脈絡結合以社區/部落為主體的共有資源管理，能夠產生有效的治理。上述這些來自於不同國家的研究累積，除了象徵著「社區治理」(communal governance) 的多樣性之外，亦象徵著社區在各種資源管理上因為最接近這類資源，亦最依賴這些資源，從而在文化內涵上隱含著對這些資源的珍視，因而將能扮演著有效管理者的角色 (湯京平，呂嘉泓，2002: 267)。從這些文獻中有一個共通特色，即藉著社區的參與，將可以促成共享性資源治理的協力增效結果。

三、在地環境治理的類型：以共享性資源的協力治理為例

在地環境治理有許多不同的實踐模式，近年來，各種在「共享性資源」(CPRs) 管理過程中的成功經驗，使得目前的在地環境治理模式有了新的參考依據。從表一的分類中，可以發現共享性資源屬於排他性低、抵減性高的一種財貨。大多數的天然資源，包括了河流、地下水、雨林等其實都具備了共享性資源的特色。除此之外，在一定地理規模的範圍內所涵蓋的生物資源，譬如，沿岸漁業、海洋生態系統、熱帶雨林、森林等也都屬於共享性資源的範疇。這些物質資源或生物資源一旦被過度使用，必然將導致蘊含量的匱乏，從而造成所謂的「共享性資源悲劇」(Ostrom, 1990; Wade, 1994; Ostrom, Gardner, Walker, 1994; Baland and Platteau, 1996; Baden and Noonan, 1998; Agrawal, 2003)。值得注意的是，由於共享性資源在地理分佈上屬於小規模範疇，這也使得發展資源治理機制的前提，很難脫離地方層級或更貼近人民的社區層級。

從 1980 年代開始，各種環境資源管理上的公共制度設計失靈，使得共享性資源管理的分權化 (decentralization) 與地方化 (localization) 現象越來越明顯。這種分權化與地方化的趨勢，造成了許多行為者，如社區、私部門、第三部門團體、以及個人得以順勢進入環境治理的過程，從而促成了地方層級上各種形態的參與式治理 (participatory governance)。在概念上，本文認為由「參與式治理」所提供的公共服務至少涵蓋了兩種模式：「授權供給模式」(Delegation Provision Model, DPM) 與「共治供給模式」(Co-governance Provision Model, CPM)。這兩種模式均是為了反應傳統上以國家為中心所主導的自然資源管理所面臨的各種僵化、不具效率、難有效能的困境，並進一步納入地方行為者的參與所建立起的協力模式。進一步來看，「授權供給模式」指的是中央政府直接授權給地方行為者，由地方行為者直接管理地方上的共享性資源。相較之下，「共治供給模式」則是強調，地方上的共享性資源乃由中央政府與地方行為者「共同」管理 (如圖二所示)。



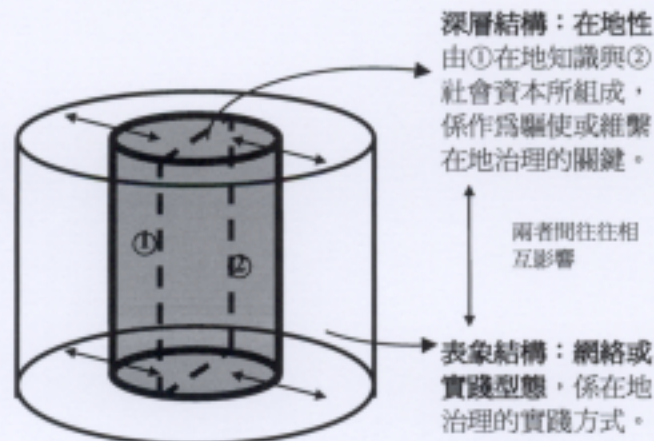
圖二 共享性資源的參與式協力治理類型

資料來源：作者繪圖。

這兩種參與型的共享性資源治理模式有兩個共同的特徵：(1) 在表層結構上展現出以規模經濟為考量的轄區 (jurisdiction) 概念：藉由適當的治理範疇與規模，地方上的參與者可以直接監督、管理在既定範疇內的天然資源。其中，社區的角色備受各界的重視，因為社區被視為是社會互動與人際網絡關係的最基本單元 (Korff, 2003: 3)。這種結合了轄區與共同體意識的在地實踐模式，讓地方上的人民有能力、也有意願共同追求更好的生活，從而促成了天然資源的妥善運用。值得注意的是，社區中的管理網絡因時因地而異，其所呈現的方式無論是日本的沿岸漁業所依靠社區進行管理的技術，或者是台灣山區靠著原住民社區所從事的山林或特有生物保育工作等，都是傾向較為技術層面或操作層面的轄區治理模式；(2) 在深層結構上融入治理沿革 (heritages of governance) 的理念：同一個社區的人民處於同樣的生活圈內所展現出的在地性 (locality)，係為一種強調人際互動、人境互動以及經驗表現的聯結 (Korff, 2003: 9)。在地性主要透過在地知識與社會資本 (social capital) 所組成，鑲嵌 (embedded in) 在我們所見的社區運作或管理模式內。值得注意的是，這種在地性的展現，蘊含著對於周圍環境有特殊的瞭解與認識，從而構成了治理技術上最需要的「在地知識」 (local knowledge)。對於地方而言相對於可輕易觀察到的實踐網絡，在地知識的確是社區成員對於土地或環境所特有的文化資產。具體而言，在地知識是一種由實踐的社群 (community of practice) 共享，或者可於在地分享一種知識形式。當關注如何有效率發展共享性資源的管理模式，其關係到如何透過地方積極的自我管理，來積極建立治理環境永續發展之議題。從過去的討論中也發現，知識必須仰賴和適應地方的要求，因此，知識如何被在地化與在地知識交融，便構成重要的考察因素 (Gerke and Evers,

2006: 4-5)。理由在於，這種帶著自然和地方性關懷的知識系統具有經驗上的「傳承性」與文化上的「脈絡性」。從經濟學的角度來看，在資訊不透明的情境中，若是能有效掌握知識，將能有助於所欲經濟結果的產出 (Sandler, 2001)；就此而論，各個社區所獨有在地知識將是瞭解環境的利器 (niche)，從而能比其他更高層級的統治機關的間接管理來得更有效率 (Rasmus, 2002)。整體來說，社區的在地性與治理沿革並非一蹴可及，而是源自於社會結構中長期發展而成的特定文化遺緒 (cultural legacy) 與傳統社會屬性。⁴³這些文化上、傳統上的差異，構成了每一個在地社區發展共享性資源治理的獨特風貌 (如圖三所示)。

說明：我們所看見的日本沿岸漁業之社區漁產管理或者是台灣山區的原住民山林保育工作，都僅是社區治理或在地治理的「表象結構」。就此，更為關鍵的則是驅使或維繫此一治理表象的「深層結構」——由在地知識與社會資本——所組成的「在地性」。此一在地性係鑲嵌較亦觀察到的社區運作或管理模式內。在社區治理的過程中，其表現結構與深層結構將會相互影響。



圖三 社區作為在地治理的治理結構示意圖

資料來源：作者自繪。

從人類學的角度來看，特別是在以在地社區為範疇且具有其歷史淵源的文化圈，更強調一種結合在地知識的傳統與記憶之傳承，而這些傳承或將會透過口述的方式或者以圖騰、符號等非文字型態，烙印在後續世代的知識體系建立過程中。在這些承載著傳統記憶的社區中，比較特別的是社區耆老與新一世代之間所特有的「知識傳承-吸納」關係，這種由耆老傳遞、由新世代接受的知識延續過程將會是建構共同記憶與強化社區歸屬感的關鍵模式。除了新舊世代間的薪傳外，不同世代間亦會存在著同儕團體的資訊交換行為，進而「重複」確立共同記憶或認同的正確性。無論是世代間還是世代內的資訊流動，這些資訊傳遞與交換的人際互動過程在無形間將建立起新世代對社區耆老的信任，以及同一世代內的同儕團體之信任，進而形塑一套在地社區所特有的想像共同體 (imagined community) 與在地規則 (home rule)，而這個隱含在社區發展過程中的深層結構，構成了本文所欲探討的共享性資源的協力治理模式中極為關鍵的一個環節。

肆、共享性資源協力治理模式的在地經驗：南澳地區的個案

一、南澳鄉的自然與人文地理環境特殊性

位於台灣東海岸的南澳鄉是宜蘭縣最南端的鄉鎮，境內地形頗為多元，不但有東澳、南澳、澳花

⁴³在歐美地區，誠如 N. Gallent、R. A. Jones 與 C. B. Allen (1998: 185) 引述 C. Gary (1994) 所著之 *Government beyond the Centre: Sub-national Politics* 一書的論點進而強調，治理結構對於在地民主 (或某種特殊的管理型態) 或在地參與上仍有強烈的文化需求。而在台灣，這些治理上的強烈文化需求不一定源自於對民主的在地渴望，但頗為值得探注意的是，這些藉由記憶與傳承所延續下的文化基源 (cultural roots)，確實是台灣地區的社區治理之重要支撐系統。

等三處小型海岸沖積平原，亦有陡峭之山地與山中湖泊。特別是南澳地區，具有豐富的地形水文與稀有動植物等自然資源（宜蘭縣綜合發展計劃，2001）。在南澳地區所形成的自然生態圈頗為豐富，其中，以南澳南溪與神秘湖最為特殊。



圖四：南澳鄉行政區域地圖

資料來源：南澳鎮公所

在自然地理環境上，大南澳溪發源自宜蘭境內之大元山附近，溪流上游分為南澳南、北二溪，而南澳南溪流經南澳鄉的金洋村、武塔村至南澳村等原住民部落（請參見圖三紅色圈標示），在南澳橋處匯合北溪注入太平洋，在該流域中以香魚、苦花魚以及青毛蟹等生物為豐。行政院農委會林務局擬選定宜蘭縣南澳南溪為森林溪流淡水魚類之保育示範區，根據調查在該流域中共發現淡水魚 6 科 12 種，其中鯉科 4 種、蝦虎科 3 種、塘鱧科 2 種、鮎科、湯鯉科、鰻鱺科各 1 種，以台灣鏟頰魚（即苦花魚）為優勢種佔全部捕獲個體數之 32%，而日本禿頭鯊、褐吻蝦虎、粗首溪哥相對數量則依次為 29%、26%、9%，其他的八種魚類僅佔 6%。根據研究顯示該流域中的魚量顯著減少，其族群變動的可能原因包括魚類季節性迴游、颱風與頻繁的人類干擾（戴永禎等，1995）。由此可見，南澳南溪儘管生態資源極豐，但並非取之不盡，用之不竭，特別因為該流域較易接近，從而使得在自然資源的管理或保育上更需各界的努力。

除了南澳南溪之外，神秘湖亦是南澳地區極為特別的生態圈。在金洋村境內的神秘湖又稱為鬼湖，該湖泊位於海拔 1200 公尺的山境內，周圍環境封閉，野生動物豐富，因而成為金洋村民經常狩獵的區域，亦流傳了許多原住民部落的傳說。目前，行政院農委會林務局於 1992 年將其列入闊葉林自然保留區，以保存其原始暖溫帶闊葉樹林、原始湖泊及稀有動植物之風貌。在神秘湖附近的森林群為樟櫟林，代表樹種如錐果櫟、石櫟、紅楠、新木薑子等 80 餘種木本陸生植物，比較特別的是東亞黑三葉、柳葉苦等。包括山羌、臺灣獼猴、白鼻心、穿山甲、等 12 種大小型哺乳動物，昔日曾有臺灣黑熊之蹤跡，這些動物多出現在闊葉森林區，軟體動物 9 種在野生動物方面則包括了兩棲類 7 種、爬蟲類 5 種、蝶類 26 種及 36 科之水生昆蟲，另有鳥類 50 種，調查中曾在山嶺發現藍腹鷓鴣羽毛，亦在湖域中發現諸多不同種類之水鳥（行政院農委會林務局，2005）。相較於南澳南溪，神秘湖地區因為地處深山，較不易接近，從而使得自然生態得以順利維持平衡。

另外，在人文地理環境方面，南澳鄉是宜蘭土地面積最大（740.65 平方公里），但人口密度卻是最底的行政單位（平均每平方公里 8 人），其主要居民結構為泰雅族人。對於早期的南澳群泰雅族人而言，他們以聚落群集，以高山為通路，以山野為牧場，以縱谷台階地為溫床（宜蘭縣南澳鄉公所，2005）。早期（特別是台灣光復以前），南澳地區以泰雅族為主體的原住民社區，在長期深受傳統與文化的影響下，建立起一種敬畏自然，與自然資源維持平衡的生態體系與保育機制。然而，隨著社會的進步與經濟的快速成長，有越來越多的外地人因著交通之便，得以深入南澳鄉，介入原本維持均衡的生態體系之發展，從而造成了南澳地區的自然資源之永續發展受到了嚴峻的挑戰。接續，本文擬透過前述之在地治理邏輯，針對南澳地區的泰雅原住民社區在該區的生態、漁產等共享性資源所盡的努力與挑戰上，作一經驗上的初探與省思。

二、在地治理的經驗：承載著傳統與文化基源的管理模式及其挑戰

「萬物並育而不相害，道並行而不相悖」

——《中庸》

「人法地，地法天，天法道，道法自然。」

——老子，《道德經》

（一）在地知識：崇敬自然、洞悉環境的供需平衡法則

長久以來，原住民部落與大自然生態間的關係的相當微妙，他們取之於大地，用之於自然，往往在供需之間維繫著一個特殊的均衡狀態。一般的認知，大多以為原住民熱衷於狩獵，的確，原住民除了對狩獵有濃厚的興趣外，狩獵更是原住民維持生活的來源。不過，在進行狩獵的同時，早期的原住民亦不會忽略生態保育的重要性。在此，我們可以從在地知識的角度來作一些瞭解：首先，因為原住民與土地的關係最為親近，對所處土地上的生態脈動的掌握更是清晰；例如，在南澳地區，每年的十一月到隔年三月大都是農閒期，在這個時段裡，泰雅族人可以盡情地狩獵。主要原因在於此一入秋時期，山林裡的動物在休憩與覓食路線上都較為集中固定，因而使得熟習在地知識的獵人們較能追蹤、捕獲獵物。除了有限制的捕獵行為外，泰雅族的生態保育概念亦其來有自，在先人所流傳的箴言(*gaga*)或在地知識中，族人會注意到在地的氣候，特別在鳥獸繁殖最盛的四至六月，為確保幼獸能順利存活，故泰雅族人在這些時期都盡量不進行狩獵。如果違反了這些訓誡，將會受到部落裡頭目的懲罰。這段被「刻意」保留的六個月都將作為山林動物的修養期，以避免獵捕殆盡，這一動一靜間似乎存在著某種默契，從而維持了無形的和平與得以永續經營的契機（宜蘭縣立金岳國民小學，2005）。⁴⁴

誠如前文所述，泰雅族的 *gaga* 是一套相當重要的信仰理念，同時也是泰雅族人活動的最高準則。就字義而言，*gaga* 指的「祖先流傳下來的話」，然而落實在具體的日常生活儀式與實踐，意味著生活、信仰與群體的社會規範以及權力結構等多元的意涵（王霞梅，2003）。傳統的泰雅人在日常生活多依循 *gaga* 內涵的風習俗慣作為行止的依循，維繫部落經濟活動和社會規範，並且會恐懼不新觸犯 *gaga* 的禁忌和罰則。而作為群體的文化凝聚力量，遵守同一 *gaga* 的人都會共同舉行祭儀、共勞共享（Nokan and Yu, 2002）。特別的是，這樣的共勞共享也體現在當成員之間的共負罪責之上，意味著一旦同一個 *gaga* 有人觸犯禁忌，變會招來全體的災難（不潔或不詳）。透過這樣的文化運作，群體在恐懼與規範

44

（宜蘭縣立金岳國民小學，2005）

信仰的文化制約之下，一方面形成了一種強烈的禍福與共的共同體感，同時讓成員彼此能夠彼此監督、約制以此共同營造、集體記憶、共同遵守祖先的遺訓、禁忌（王霞梅，2006）。

反映於在地知識與實踐的連結面向上，根據國內人類學者王霞梅（2003）長期的研究考察，她認為事實上 *gaga* 是一種「觀念的實踐過程」。在泰雅族人的日常生活中，他們便是透過遵守和不斷實踐 *gaga* 的過程，一再確認 *gaga* 的內涵。而 *gaga* 不只是意涵著外在的規範，還泰雅族人視為內在的靈力，而這樣的內在靈力便是透過集體的分享以及學習而來的知識，這樣的知識一方面包括與集體信仰的宗教知識有關（宗教儀式程序、祀詞），另一方面則包含技術性的在地知識。此外，*gaga* 同時會展現在土地產權的形式之上，同一個 *gaga* 擁有所屬的獵場與漁場，係指部落公有地與家居周邊的公共使用原則以及私人家屋、農地等私人使用原則，公有土地的取得依據傳統的先占、割讓、征戰、遺棄等原則。對於這樣土地使用原則，在既有的 *gaga* 規範底下，信仰不同 *gaga* 的人不會侵犯其他 *gaga* 的漁場與獵場，同一個 *gaga* 內的成員，亦依據 *gaga*（生活原則）進行魚獵。

早期的南澳泰雅族人在漁產等共享性資源上亦有豐富的在地知識，他們不但清楚瞭解大南澳溪的沿岸地形、各支流的湍急與否，更清楚南澳南、北溪在何季節會有豐富的魚產，何時亦該進行溪流養息的工作。而這些知識亦與其部落傳統有密切的關連：

「我們泰雅族過去每一年，都會有一次的慶祝割稻收成的儀式。那時候我們由各個村子的頭目召集每戶的男丁，保留河流上游，到下游的其中一段用一種特有的毒藤到河裡抓魚，那種毒藤不會傷害到小魚，既可以慶祝又保護到魚類……」

---南澳南溪義勇志工巡邏隊員李輝光（葉亭均，2002）

又如在南澳溪旁的泰雅部落，即曾經延續的先人的傳統，以一年為一期結合區段式的禁漁規範，⁴⁵在不同的溪段中進行護魚的工作，這些傳統象徵著對自然資源的保育，亦象徵著對後代子孫能永續經營這塊土地的責任。⁴⁶透過 *gaga* 代表著傳統泰雅族人的文化規範、群體概念、傳統知識、宗教信仰傳承、公有土地分配與使用等多元概念，影響著泰雅族人如何看到在社會層次上，能夠在資源使用規則與社會關係的規範的雙重架構底下，形成一定的組織型態運作，並且在 *gaga* 作為文化在地生活長期積累的「在地知識」上，能夠使得群體內的個人與後代對於在地環境的掌握，有更完整的認識與運用。

從這些例子中，我們可以稍微瞭解南澳鄉的原住民社區對當地共享性資源的在地知識，確實存在著濃厚的在地性與延續已久的歷史性。傳統上，這些特性大多透過傳統部落裡所特有的知識與記憶體系，有時透過口述的分享、有時透過實際經驗的參與，來進行傳承或傳遞的過程。除此之外，在現代社會裡，在地知識的訓練與傳遞，除了部落裡的薪傳文化外，亦會透過在地的教育單位（如金岳國小與南澳高中等），藉由類似尋根、探舊的文化重溯工作，結合現代教育過程來灌輸原住民後裔各種傳統智慧。這些在地知識給予了南澳地區的原住民（較非社區的外來者而言）更多親近自然、取之於自然的機會，但亦間接賦予了這些傳統的原住民社區更多直接參與保育與維護生態均衡體系的義務。事

⁴⁵ 根據王霞梅的研究（2003）指出，過去泰雅社群為維護 *gaga*，集體禁忌和規範是，違背此類規範者，可能會被部落裡的頭目罰一頭豬，或一隻牲畜，以示警告。

⁴⁶ 此一部份係筆者與南澳鄉公所農業課白啓敏課長多次電話訪談中的紀錄，白課長致力於南澳地區的自然生態保育工作已逾十多年，在訪談過程中他曾多次表示在推動保育工作上所面臨的困境與無奈，亦曾因為勸阻原住民被弓箭威脅與攻擊。他希望在未來退休後能結合一群有志夥伴，建立一個從事地方生態保育工作的基金會或社團，以推廣相關知識與信念。

實上，上述薪傳過程不但有助於在地知識的傳播，亦得以強化原住民社區裡的凝聚力，同時成就了作為延續記憶、建立認同的傳統文化基源---也就是所謂的社會資本。

(二) 社會資本：延續記憶、建立認同的傳統文化基源及其所面臨之挑戰

許多人常認為原住民社區或部落帶有很濃厚的神秘色彩，因而產生畏懼或誤解；事實上，這種反映的出現大多來自於本身對異文化的疑惑與否定，從而模擬出一種的我群（we group）與異己（they group）的對立感。對於上述不同文化立場間之衝突或緊張關係的討論，Edward Said（1979）曾經以西方世界如何看待東方文化為例來從事分析，他認為在所謂由西方所建構的「東方主義」中，東方文化很清楚地被「異己化」或「符號化」成進步、理性、文明的西方文化的對照組---也就是一個落後、詭異、神秘的異族象徵。其實，每一個文化或文明都有它所承載的歷史與文化意涵，而不同的文化所存在之價值亦非是由某個所謂的「主流」或「強勢」文明來評判或者是給予定義。我們除了該給予不同文化更多的尊重之外，透過對不同文化的嘗試瞭解，更將能化解心中自行模擬的種種對立與不必要的誤解。

在南澳鄉的泰雅族人儘管對於該區的共享性資源有相當豐富的在地知識，並足以建構出一系列資源運用與管理上的供需平衡法則；不過，這些在地知識的來源其實與泰雅族特有的深層文化內涵有關，而這個深層文化的維繫，靠的正是穩固的信仰體系。長久以來，泰雅信仰體系透過各種神話來反映出泰雅族人與大自然間的微妙互動，亦透過對神話與信仰等記憶的延續，建立起族群內部的集體認同。特別是族人與自然的互動上，泰雅族人謹從祖靈的箴言，把持著不貪心就可以維繫一切生活需求的原則，傳統的泰雅族人相信只需要將一粒米放入鍋中，經過煮熟之後往往就是一大鍋米飯可以食用，所以到了農忙季節，他們細心照料一粒粒撒下的種籽；想要狩獵時，傳統的泰雅族人亦相信例在捕獵山羌的同時，只需要割去牠的一塊耳朵，就有吃不完的羌肉（桃園縣立介壽國小，2003）。這些傳統都是成就原住民社區長久以來能竭力維繫社會文化體系運作的社會資本，透過祖靈訓戒與箴言的約束，得以強化團體內部對於遵守古訓的集體行動，進而鞏固這些特有的原住民部落規範。

進一步來說，在穩定社會體系的實際運作上，早期的老一輩族人會透過「知識傳承-吸納」關係來教育新世代傳統智慧，例如，在狩獵上的傳統即是在地知識與傳統神話合而為一的複合體；透過編織、飲食、祭典、紋面文化來勾勒出過去祖靈的生活風貌等。就是這些文化傳承所建構出的共同記憶，讓南澳地區的泰雅社區凝聚起來，而這些傳統文化也就成為傳統泰雅社會中足以影響人際互動、厚植團體信任中最為關鍵的社會資本。反映於在地知識的跨代傳承與吸納上，泰雅部落的文化實踐與河川資源採用的實踐，事實上是緊密合一。而維繫這套知識和實踐的連結，關鍵便在耆老及其掌握的傳統-在地知識被整個社群所分享和敬重之上：

「我知道我們老部落，我問那些耆老，就是生產期的時候，我們就是不會去捕撈，很重視那個，不管是動植物還是水中的那個，都是這樣，什麼時候可以捕撈、什麼時候不可以，以前那個精神很嚴格。處罰的話，他們有時候會給人家關起來喔。」

---受訪者 L（南澳鄉南溪保育主管人員）

上述的訪談中，提及蘊含在地知識、實踐準則與共同規範的所謂精神（gaga），不僅是呈現內化的規訓，事實上，對於整個泰雅社區居民而言，傳統上是具備實質的懲戒。受訪者中年紀最長的 Yawei Dagwan 老先生，過去曾經是日據時代舊部落-仲岳部落遷村到現在的位置-金洋村博愛路，主要的建

築者，他便提到：

以前仲岳村的 21 戶，共有一個 Gaga。農業方面，狩業祭一年一次，八月一個月，現在改成過年月亮出來。頭目（民國四十二年以後就沒有了）有規定不能隨便抓魚，不聽話會打人。過去的頭目很有威嚴，大家都怕他。

---受訪者 Y（舊部落日據時期遷村金洋村博愛路之耆老）

從上述訪談內容可見，除了掌握知識的耆老，可以扮演在地知識的傳遞角色，並且確實有效將在地知識集體化、象徵化在社群集體的自然资源取用上，事實上，由 gaga 所外顯化的資源取用實踐規範，有賴於另一個關鍵的角色-頭目，可以作為這特規範的仲裁者與懲戒者。使得規訓與懲戒，內化的知識與精神價值和外顯的規範，建立出一套蘊含著小型社會與自然资源共存永續的治理文化。

由於瞭解這套傳統的重要性，原始部落裡的傳承因為受到了文明化的衝擊，跟許多傳統部落文化一樣，轉而仰賴現代的教育體制進行維繫，目前在南澳地區的國小與南澳中學皆有傳統技藝課程，如口簧琴、木琴、木雕、泰雅母語課程，這些努力均在積極致力於泰雅文化的復建，並維繫泰雅社區內的寶貴社會資本（宜蘭縣立南澳高中，2003）。不過，此一相對封閉的泰雅社區在歷經長年累月的社會變遷以及外來勢力的干預或影響下，開始有了鬆動的跡象。其原因大致有四：⁴⁷

1. **傳統制度的逐日崩解：**在老一輩的族人中，一些根深蒂固的傳統觀念（如不貪心、不儲物等觀念）開始被個人利益的誘因所動搖。特別是國民政府播遷來台之後，新的選舉制度侵蝕了泰雅部落的頭目統治體制，而相繼產生的民意代表不但讓侵蝕了泰雅社會對祖靈與頭目的信任體系，他們所代表的利益團體更使得單純的泰雅社會陷入了諸多利益競逐的困境；⁴⁸
2. **外來宗教的文化侵蝕：**除了政治上的變遷與新制度的建立對於傳統泰雅社會體系造成不少影響外，西方宗教對於泰雅社區的衝擊亦極為深遠。這些新型態的宗教信仰在原住民社區中的傳播，儘管提供了原住民更為多元的精神依靠，但在實質上卻是直接與泰雅文化與信仰體系有所衝突的重要原因之一；⁴⁹
3. **資本主義的經濟刺激：**近年來，開放、進步的社會觀侵蝕了泰雅社區的集體行動基礎與傳統賦予的社會資本，許多新的經濟誘因讓不少原住民開始放棄遵守箴言，進而朝著自利（self-interest）的自我滿足來追求自我利益極大化。儘管在此一社會轉型階段中能獲取不少的短期利益，不過，在經濟進步的社會中，大多數的泰雅族人一方面因教育或技能不足而陷入失業的困窘，另一方面受迫於族群延續凡是必須仰賴金錢，因此強化了內在對資本主義的經濟邏輯屈服與認同，從而在閒賦之餘更產生了對傳統社會的否定感，進而加速了社區內社會資本的逐日崩解；⁵⁰

⁴⁷ 訪談紀錄。

⁴⁸ 受訪者 Y 便提到：「日據時代開始有村長之後，最後一任頭目死掉之後就沒有頭目了，問到為什麼不選，回答因為有村長就不需要頭目了。」可見現代化國家體制早凌駕於傳統社群文化之上，造成在地原民認同的轉移。

⁴⁹ 受訪者 M 為社區的牧師，在接受本研究訪談時，指出：「教會力量大，不僅是心靈寄託。對 gaga 跟基督教的範疇相似，文化出草、祭典跟教義相抵觸，習俗就要慢慢改變。這個部落巫術就沒有了，而用溝通的方式。過去是耆老主導，現在被認同才是領袖。」這段話也突顯出教會力量對於傳統文化的衝擊，外來宗教已成為現在實質的社群認同、信仰對象，並且相當程度的打破了原本環繞著傳統文化的社群互動模式。

⁵⁰ 受訪者 C 提到：「這裡的年輕人都沒有工作，沒有辦法養家，外移的很嚴重，要養家養小孩子很多都從事砂石業。....現在因為社會的關係，當然小孩子的教育問題，當然就是想到自己的經濟利益關係，所以不會像以前那樣共享，因為以前經濟、教育不是問題、錢不是那麼重要，只要能吃能住就好了，但是現在前很重要。」

4. **年青新生代的「去傳統化」**：新世代泰雅族人在開放的社會中受到各種外來文化的刺激與影響，並且透過同儕團體內的資訊交換機制對泰雅文化產生逐日疏離。此外，現今泰雅社會中的轉型與崩解，亦成為新一代泰雅族人學習的負面教材。譬如，不少失業的年長族人閒賦之餘就前往山林打獵，年輕人亦有樣學樣地姿意獵捕山林野森動物，使得早期流傳至今的保育觀念受到嚴重的挑戰。⁵¹

事實上，這些顯而易見的危機，正危及著凝聚社區內大多數泰雅族人傳統的社會資本，對於泰雅社區的未來與南澳地區的自然生態而言，不啻為一項嚴峻的挑戰。儘管如此，仍有一些地方上的原住民文化團體與義勇志工團體，不斷為社區文化與自然生態的永續經營默默地努力，而這些長期以來努力耕耘的個人或團體，在新時代裡將泰雅傳統結合新的治理網絡，長時間地對南澳地區的共享性生態資源進行保護與復育的工作。

(三) 實踐網絡：結合在地性所發展的「合產-增效」管理模式與困境

從上述回顧中，我們可以理解泰雅社區在南澳地區的共享性資源管理上其實具有先天的優勢（豐富的在地知識與傳統文化所形塑的社會資本），然而此一優勢在後天條件的影響下開始有產生危機。長期以來，大南澳河流域（包括南澳南、北溪等）一直是泰雅族人固定的漁獵場域文化，不過，早期的泰雅族人對於大南澳的使用卻多有節制。然而在近年來，因為大量觀光客與遊客進入南澳地區，不但任意干擾魚群、濫加垂釣、亦透過電魚、毒魚的方式破壞生態平衡，再加上外地人所帶來的環境污染與對自然的種種傷害，南澳南溪的魚蟹生態可說是岌岌可危。另一方面，地方上的毛蟹攤販亦透過經濟誘因誘導原住民濫捕毛蟹，亦一度讓南澳南溪中產量極豐的香魚與青毛蟹臨面絕種。⁵²針對外來力量對南澳地區的生態干擾以及部份原住民在自利因素驅使下的失當行為，在地的鄉公所、鄉民代表與各個村長們有多次議會，曾經在1994年、2001年與2002年不定期地透過封溪的方式來維護此類的共享性資源與自然生態，而現在的南澳南溪亦正處於封溪時期（葉亭均，2002；蘭陽資訊網，2005）。從2005年開始，透過有心人士的協助與努力，地方上的封溪與護魚的治理網絡開始由內而外地推動著：⁵³

1. **提出倡議**：由鄉公所提出保護南澳鄉境內溪流資源的封溪計劃（主要由農業課規劃），進一步與原住民社區所達成之共識而推動之。整體而言，此一護溪的精神係以永續發展為前提，並結合整體觀光資源的規劃來進行相關安排；
2. **建立認同**：對內先讓原住民鄉民取得認同，不再無限制地撈補毛蟹、電魚、毒魚，讓魚蝦蟹等漁產資源自然地復育。對外，透過宣導來建立外來遊客對於南澳溪自然生態保育的認同，從而期望能降低封溪與護魚等集體行動的成本；
3. **保護機制（硬體方面）**：在執行上會面臨一個問題，亦即此一封溪行動將會影響在地觀光產業的發展。就此，南澳鄉除了不定期封溪全面護魚外，在近期亦透過鄉公所提出觀光資源保護計劃的，結合封溪規劃，進一步研擬出禁漁區、兩處賞魚區，另外設置垂釣區、

⁵¹ 受訪者 T 於宜蘭縣博物館的研究員，長期接觸南澳鄉的泰雅各部落，在接受訪談時，他更直指：「由於南澳南溪泰雅族部落文明化過早，關於傳統的文化亦斷裂。」

⁵² 在訪談白啓敏課長的過程中，他多次表示經濟上的誘因使得保育工作難以進行，特別是南澳鄉內的毛蟹販賣者以一斤 500 元的價格誘導原住民至南澳南溪捕抓青毛蟹，再以一斤 1000 元的價格對外售出，這些自利的行為亦使得制止濫捕工作的推動受到許多的阻礙。

⁵³ 相關步驟與資料，整理自（葉亭均，2002）以及筆者與南澳鄉公所白啓敏課長的訪談紀錄。

烤肉區及特殊景觀遊憩據點。如此一來，將能兼顧生態復育，亦能兼顧地方經濟發展。在相關制度設計上：首先，在積極規範的設計方面，除了在定點設置告示牌來警告或提醒外來者有關封溪的詳細資訊外，亦進一步在各重要駐點設以載有自然生態與泰雅文化的佈告欄來分享豐富的在地知識，這亦是讓外來民眾有機會深入南澳地區的泰雅文化與自然生態之消極宣導的制度設計。除此之外，在封溪期間，遊客進入南澳南北溪永續經營區活動，都得提出身分證，同時鄉公所亦透過管制的方式來發給釣魚證，藉以限制對生態的破壞；

4. **保護機制(軟體方面)**:護溪與保育之相關工作係透過關係網絡的方式來進行運作。首先，在地方上由社區發展理事會的曹永溫理事成立管理委員會及義勇志工巡守隊，結合地方上的民眾積極參與護溪計劃。事實上，這些義勇志工大多是熟知地形、富有在地知識的成年泰雅族人，透過部份原住民的肯定與積極參與，將更有助於鄉公所封溪計劃的推動。⁵⁴除了來自於在地社區的參與外，鄉公所更向中央申請了6名替代役人員排班，每天至少巡守兩次，發現有人違規並歷經勸導不聽後，將會拍照存證，通知警察制裁。

從鄉公所的提出倡議到保護機制的相關落實，我們看見了南澳鄉原住民社區在各個環節上的參與；在實際的護溪成果上，根據統計，南澳南溪的魚蟹類在數量上確實有所增加。不過，這只是早期所從事之一次護溪成果。在剛開始的護溪計劃結束後，不到一個星期的時間，因為無人看管，整條溪流裡的魚蟹又幾乎被濫捕殆盡。⁵⁵也因為護溪成果有限，所以南澳地區才會針對南澳南溪持續地進行不定期護溪計劃；到了2005年，這已經是第三次護溪行動，同時今年也是這次護溪計劃的第二年。儘管在護溪運動上的成效曾經受到肯定，當前在推動建立南澳地區共享性資源之治理網絡的過程中，仍存在著不少的挑戰，從而造成了一些爭論，這些挑戰大致如下：⁵⁶

1. **政治上**：民意代表主張為了地方經濟利益的考量，封溪一舉將會無法吸引外來遊客，從而浪費在地觀光資源。⁵⁷不過，支持封溪、復育者大多持相反立場---主張南澳鄉既然規劃以溪流為重要觀光資產，則溪中的魚蟹資源將是關鍵。若溪中資源無豐富產量，根本無法吸引更多的觀光客，亦無助於地方經濟。事實上，諸如此類的爭辯從未停止，地方上針對封溪運動的政治角力亦未止歇；
2. **經濟上**：如果原住民社區的失業率居高不下，則毛蟹商所提供的經濟誘因一定將使得部份原住民不會停止濫捕自然魚蟹資源，進而嚴重威脅難得的護溪成果。鄉公所所提供的經濟支援確實有限，並無法滿足大部分原住民的經濟需求；換句話說，目前若要重新對南澳鄉共享性資源在地治理模式進行設計，則經濟上的支援（無論是來自於社區還是來自於中央）或在地經濟的厚植規劃，將不可忽略；
3. **管制上**：在封溪期間，南澳社區曾以強制力來進行干涉與管理，雖有收其效益；然而，一旦

⁵⁴ 鄉公所向中央申請一筆經費，給予巡河員與志工巡邏隊員經濟上的補助。有了這些經濟誘因，部份原住民願意學習新的保育觀念，同時願意為護溪盡力。

⁵⁵ 白啓敏課長就此表示，經濟上的誘因確實比起道德上的規範來得關鍵，特別是對失業的原住民而言，捕捉毛蟹與香魚已變成他們最為主要的經濟來源。目前，在原住民社區中，仍須透過強制力，才能進行有效的規範。

⁵⁶ 整理自筆者與南澳鄉公所白啓敏課長的訪談紀錄。

⁵⁷ 有不少政策倡議者提出新的構想，例如在溪中垂釣方面，有些在地人士鼓勵在釣上魚後，再將於釋回溪流中，就此，將不會使得漁產因為濫釣而殆盡，並將有助於南澳南溪之永續經營。不過，在地的民意代表確認為此一倡議為多此一舉，更無助於招攬觀光客，從而不會增益地方經濟發展。

未能長期維持此一實質規範或限制體系，將無法有效監控或管理。除此之外，作為施展公權力的當地警察大部分是原住民，他們有時亦會以身試法，成為當地社區的負面案例；而此點亦將是南澳地區共享性資源治理網絡的建立過程中，有待克服的缺憾；

4. **協調上**，除了來自於社區內部的種種管制問題，社區間的互動亦引人擔憂。因為大南澳溪是由蘇澳注入太平洋，而該溪特產的毛蟹又是屬於降河產卵的生物，會定期性地由蘇澳地區進入淡水與海水交界處產卵，而幼蟹將溯溪而上靠著南澳溪的浮游生物成長，週而復始，生生不息。儘管位於中上游的南澳鄉從事封溪計劃，但位於下游的蘇澳地區若無法進行配合，則此一復育計劃仍將大打折扣。⁵⁸另外，不同部落、不同 *gaga* 之間對於護溪的認知，也構成了南澳南溪在保育上的困境；
5. **宣導上**：早期原住民社區的傳統受到現代化的各種因素的侵蝕後，已逐日失去其規範效果。不少有心於保育工作的人士或團體目前正努力進行宣導，一方面恢復泰雅文化或傳統的神聖地位，一方面透過保育新知的傳遞來進行社區內部共識之凝聚。而這個部份若能重新納入社區的重要社會資本中，將會是南澳地區在共享性資源治理網絡之建立上的一大突破。⁵⁹

從上述分析中，我們可以發現從倡議研擬的過程、認同建立的始末、以及實際管理等在地治理環節的進程裡，具有豐富在地知識與深厚社會資本的社區「應該」扮演著極為關鍵的角色。主要原因在於若由中央政府直接介入南澳溪的護魚與整治工作，不但將面臨龐大的官僚體系的僵化運作過程，無法直接地、有效地回應地方的真正需求；除此之外，中央的介入又將囿於在地知識的不足，從而可能面臨更多的長期經營成本。透過南澳地區在南澳南溪之實際治理上的經驗，我們確實能清楚瞭解共享性資源如何結合社區參與而獲得有效率的管理；此外，亦能進一步觀察到社區在在地治理的進程中可能面臨的困境與挑戰。

伍、結語

晚近，在全球化的刺激下，國家內部的治理機構或社會體系逐漸醞釀出一股在地化 (localization) 的反動勢力。這些對於全球化的種種反映不僅直接傳達了來自於社會基層的多元意見，亦嘗試提高傳統治理體系的效能與效率；不過，更重要的是，這些意見透過對於全球化的批判與反省，亦重新建構了更具實質內涵的在地性。事實上，公共行政的最新發展趨勢亦與上述反動若合符節，學術界開始倡議新型態的公共參與或所謂的在地治理，而這些運動亦在近期逐漸發酵而有了全球性的回應。

本文透過對於行政理論之發展進行初步梳理，並進一步結合宜蘭縣南澳鄉的共享性資源管理案例，嘗試以台灣在地治理的實際經驗來從事相關知識的累積。南澳鄉原住民社區在自然生態上所付諸的努力與其所面臨的挑戰，象徵著下列幾種意涵：

⁵⁸ 2005年5月、6月正值青毛蟹產季，但據白課長所言，位於下游的蘇澳地區在蟹群尚未產卵之際，已經捕獲好幾百斤的青毛蟹，因而威脅到上游南澳南溪的生態平衡。

⁵⁹ 白課長在宣導保育生態與促進社區經濟的過程中，亦透過「山美社區」的案例對原住民進行再教育，不過，大多數的原住民可能囿於實際壓力，能接受長期經營、永續經營的新觀念者並不多見。他亦表示，此類過程仍須仰賴地方上的努力，光靠政府單位的倡議，其實功效不大。

第一，財貨的多元性所產生的各種管理上的困境與挑戰，將會是新公共行政或新公共管理等改革運動所需面對的課題；這些課題不但將更務實地考慮到所謂的治理效率問題，亦將面臨到公平與分配正義的道德考量，從而彰顯出在追求「善治」(good governance)之過程的複雜性；

第二，蘊含著諸如社區或非政府組織等新治理單元的新型態治理網絡，除了期待能透過共治或合產方式來追求經濟效率並改善政府效能外，更為關鍵的挑戰厥為如何透過更為務實計劃、方案等制度設計來建立多中心治理體細的「分工」與「協力」關係，藉以達到「增效」的結果，才能避免如南澳保育、蘇澳濫捕的失衡狀況；

第三，在地治理在概念上儘管清晰且極具理論層次的象徵意涵，不過在實踐上（表象結構）與內涵上（深層結構）卻將呈現出相當豐富的多元性。換句話說，每一個社區針對不同財貨所進行的自治模式或與其他機構進行的合產型態均將有所不同。鑑於此，無論在分析上，或者是想要在實踐上有進一步之突破，則需有賴於對其分殊性進行深入瞭解，才能更適切地反映在該社區之治理制度的設計與設計上；

第四，特別是對於本文所探討的共享性資源管理而言，我們無法期待透過社區的參與或合產就一定能達到自然生態共享性資源管理的增效結果。然而，我們卻可以清楚掌握一個訊息——沒有社區的積極參與，終將無法形塑出有效的在地治理。

本文認為，上述四種意涵結合南澳鄉的案例及其所衍生出的各種挑戰，都將會是未來從事在地環境治理研究或實務規劃者所需同時考量的課題。

參考書目

一、 中文資料

- 王霞梅 (2003), 〈從 gaga 的多義性看泰雅族的社會性質〉, 《台灣人類學刊》 1 (1): 77-104。
- 王霞梅 (2006), 《泰雅族》。台北: 三民書局。
- 湯京平, 呂嘉泓 (2002), 〈永續發展與公共行政----從山美與里佳經驗談社區自治與「共享性資源」的管理〉, 《人文及社會科學集刊》, 14 (2): 261-287。
- 盧道杰 (2006), 〈台灣社區保育的發展: 近年來國內三個個案的分析〉, 《地理學報》, 37: 1-25。

二、 英文資料

- Anderson, Benedict R. 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Andersson, Krister P. and Elinor Ostrom. 2008. "Analyzing Decentralized Resource Regimes from a Polycentric Perspective." *Policy Science* 41: 71-93.
- Baden, John A. and Douglas S. Noonan. 1998. *Managing the Commons*. Bloomington: Indiana University Press.
- Broeck, Tom Van den. 2002. "Keeping up Appearances? A Community's Perspective on Community Policing and the Local Governance of Crime." *Policing* 25, 1: 169-189.
- Crispin, Shawn W. 2001. "Power to the People." *Far Eastern Economic Review* 164, 47: 40-42.
- Desai, Vandana and Rob Imrie. 1998. "The New Managerialism in Local Governance: North-South Dimension." *Third World Quarterly* 19, 4: 635-650.
- Gallent, N., R. A. Jones, and C. B. Allen. 1998. "Local Concerns and Regional Devolution: Observations from Wales." *Regional Studies* 32, 2: 181-186.
- Gary, C. 1994. *Government beyond the Centre: Sub-national Politics*. London: Macmillan.
- Gerke, Solvay and Hans-Dieter Evers. 2006. "Globalizing Local Knowledge: Social Science Research on Southeast Asia, 1970-2000." *Journal of Social Issues in Southeast Asia* 21, 1: 1-21.
- Hall, Leda McIntyre and Sheila Sues Kennedy. 2008. "Public and Nonprofit Management and the 'New Governance.'" *The American Review of Public Administration* 38, 3: 307-321.
- Hillery, G. A. (1955). "Definitions of Community: Areas of Agreement." *Rural*
- Hope, Tim. 2005. "The New Local Governance of Community Safety in England and Wales." *Canadian Journal of Criminology and Criminal Studies* 47, 2: 369-387.
- Hoque, M. Shamsul. 2001. "The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance." *Public Administration Review* 61, 1: 65-82.
- Kettl, Donald F. 1993. "Public Administration: The State of the Field." In *Political Science: The State of the Discipline II*. Ada W. Finifter, ed. Pp. 407-428. Washington, D.C: The American Political Science Association.
- Kettl, Donald F. 2000. "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government." *Public Administration Review* 60, 6: 488-497.
- Klooster, Daniel James. 2002. "Toward Adaptive Community Forest Management: Integrating Local Knowledge with Science Forestry." *Economic Geography* 78, 1: 43-70.

- Knoke, David. 1990. *Political Network: The Structural Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koku, J. E. 2002. "Tree Planting, Local Knowledge and Species Preference in the South Tongu District of Ghana: Some Perspectives." *GeoJournal* 57, 4: 203-215.
- Korff, Ruediger. 2003. "Local Enclosures of Globalization. The Power of Locality." *Dialectical Anthropology* 27: 1-18.
- Kuhn, Thomas. 1962. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: Chicago University Press.
- Lamphear, Fred. 2001. "The 'Stuff of Community'— Economics, Culture, and Governance." *Communities* 113: 15-18.
- Lynn, Laurence E., Jr. 2001. "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For?" *Public Administration Review* 61, 2: 144-160.
- Lynn, Laurence E., Jr. 2003. "Public Administration in the Twenty-First Century." *Public Administration Review* 63, 5: 631-635.
- McFinnis, Michael D., ed. *Polycentricity and Local Economies: Readings from the Workshop in Political Theory and Public Analysis*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Milward, H. Brinton and Keith G. Provan. 1993. "The Hollow State: Private Provision of Public Service." In *Public Policy for Democracy*. Smith and Ingram, eds. Pp. 222-237. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Nomura, Ko. 2008. "The Politics of Participation in Forest Management: A Case From Democratizing Indonesia." *The Journal of Environment and Development* 17, 2: 166-191.
- Nye, Joseph S., Jr. and John D. Donahue. 2000. *Governance in a Globalizing World*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Ostrom, Elinor, Roy Gardner, and James Walker. 1994. *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ostrom, Vicent. 1989. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Ostrom, Vincent, Charles M. Tiebout, and Robert Warren. 1961. "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry." *American Political Science Review* 55: 831-842.
- Ostrom, Vincent, Robert Bish and Elinor Ostrom. 1988. *Local Government in the United States*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Pecorella, Robert F. "Community Governance: A Decade of Experience." *Academy of Political Science. Proceedings of the Academy of Political Science* 37, 3: 97-109.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ratner, Blake D. and Alberto Rivera Gutiérrez. 2004. "Reasserting Community: The Social Challenge of Wastewater Management in Panajachel, Guatemala." *Human Organization* 63, 1: 47-56.
- Said, Edward. 1979. *Orientalism*. New York: Vintage Books.
- Sandler, Todd. 2001. *Economic Concepts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skelcher, Chris, Navdeep Mathur and Mike Smith. 2005. "The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy." *Public Administration* 83, 3: 573-596.
- Smith, Martin J. 1993. *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the*

United States. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

Sociology 20: 111-123.

Takahashi, Shimako. 2008. "Challenges for Local Communities and Livelihood to Seek Sustainable Forest Management in Indonesia." *The Journal of Environment and Development* 17, 2: 192-211.

Talbot, Colin. 2009. "Public Value: The Next 'Big Thing' in Public Management?" *International Journal of Public Administration* 32: 167-170.

Tang, Ching-Ping and Shui-Yan Tang. 2000. "Democratizing Bureaucracy: The Political Economy of Environmental Impact Assessment and Air Pollution Fees in Taiwan," *Comparative Politics* 33, 1: 81-99.

Villines, Sharon. 2003. "Nine Ways to Develop Trust in Communities and Small Groups." *Communities* 119: 67-68.

White, Louise G. 1989. "Public Management in a Pluralistic Arena." *Public Administration Review* 49, 6: 522-532.

Wilson, David. 1999. "Exploring the Limits of Public Participation in Local Governance." *Parliamentary Affairs* 52, 2: 246-259.

三、網路資料

行政院農委會林務局, 2005, 「自然保護區系統介紹: 原生生態系統保護區----南澳闊葉樹林自然保留區」, 行政院農委會林務局網站, (http://www.forest.gov.tw/web/nature/main_01_7-3.htm) (瀏覽日期 2005 年 6 月 15 日)。

宜蘭縣立金岳國民小學, 2005, 「戀戀 TAYAL~心繫 RYOHEN」專題研究計劃網站, (<http://library.taiwanschoolnet.org/cyberfair2005/jyes/html/sl/sl1.htm>) (瀏覽日期 2005 年 6 月 15 日)。

宜蘭縣南澳鄉公所, 2005, 宜蘭縣南澳鄉公所網站, (<http://www.nanao.e-land.gov.tw/>) (瀏覽日期 2005 年 6 月 8 日)。

宜蘭縣綜合發展計劃, 2001, 「南澳鄉發展綱要計劃」, 宜蘭縣綜合發展計劃網站, (<http://plnt3.e-land.gov.tw/B3-12.htm>) (瀏覽日期 2005 年 6 月 12 日)。

桃園縣立介壽國民小學, 2003, 「泰雅古調」專題研究計劃網站, (<http://library.taiwanschoolnet.org/cyberfair2003/C0338330142/story007.htm>) (瀏覽日期 2005 年 6 月 21 日)。

桃園縣立南澳高中, 2003, 「南澳采風錄」專題研究計劃網站, (<http://www.nojh.ilc.edu.tw/TaiwanCyber/home.html>) (瀏覽日期 2005 年 6 月 18 日)。

葉亭均, 2002, 「宜蘭縣南澳鄉, 封溪護魚救毛蟹」, 生命力公共新聞網網站, (<http://140.136.88.205/vita3/archives/002722.html>) (瀏覽日期 2005 年 6 月 15 日)。

戴永禎等, 1995, 「宜蘭縣南澳南溪魚類聚群調查研究摘要」, 行政院農委會林務局網站 (<http://www.forest.gov.tw/web/case/cradling/res2-76.htm>) (瀏覽日期 2005 年 6 月 17 日)。

蘭陽資訊網, 2005, 「南澳鄉」, 蘭陽資訊網網站, (<http://www.lanyangnet.com.tw/country/na/html/link1-3.htm>) (瀏覽日期 2005 年 6 月 22 日)。

全民健康保險制度的創設歷程及公共管理意涵的 探討：台灣「全民健康保險」與新加坡「醫療儲蓄 帳戶」之比較研究

藍於琛

義守大學公共政策與管理學系助理教授

全民健康保險(national healthcare Insurance)已是當前各國社會保險體系中最重要的構成部分，也是公共管理的重要課題。在先進工業民主國家中，全民健保不僅是政府財政中最大的公共支出項目之一，對於國家競爭力的養成影響深遠。並且全民健保制度的治理也涉及一個權力龐大的醫療「專業」，因此全民健保的創設歷程沒有不經過一段激烈的政治鬥爭的歷程。全民健保也攸關發展中國家政治經濟轉型的穩定與否。建立一個普及全民的健康保險，將社會連帶的性質從階級或職業的屬性轉化成為一般公民之間的關係，大大地促進了廣泛的社會團結，凝聚政治社群的集體認同，降低了國家建構的危機，穩定了轉型過程中的社會秩序。

有鑑於全民健保制度公共治理的重要性，本研究希冀藉由文獻分析與歷史制度主義的理論建構，對台灣及新加坡健康保險制度創設歷程及結果的比較，探究相類似的政治、經濟及社會脈絡下的兩國，為何會發展出差異極大的兩種健康保險體制，最後則梳理研究發現並歸納其對公共管理的意涵。

藍於琛

義守大學公共政策與管理學系 助理教授

全民健康保險(national healthcare Insurance)已是當前各國社會保險體系中最重要的構成部分，也是公共管理的重要課題。在先進工業民主國家中，全民健保不僅是政府財政中最大的公共支出項目之一，對於國家競爭力的養成影響深遠。並且全民健保制度的治理也涉及一個權力龐大的醫療「專業」，因此全民健保的創設歷程沒有不經過一段激烈的政治鬥爭的歷程。全民健保也攸關發展中國家政治經濟轉型的穩定與否。建立一個普及全民的健康保險，將社會連帶的性質從階級或職業的屬性轉化成為一般公民之間的關係，大大地促進了廣泛的社會團結，凝聚政治社群的集體認同，降低了國家建構的危機，穩定了轉型過程中的社會秩序。

有鑑於全民健保制度公共治理的重要性，本研究希冀藉由文獻分析與歷史制度主義的理論建構，對台灣及新加坡健康保險制度創設歷程及結果的比較，探究相類似的政治、經濟及社會脈絡下的兩國，為何會發展出差異極大的兩種健康保險體制，最後則梳理研究發現並歸納其對公共管理的意涵。

一、前言

醫療保險已是當前各國社會保險體系中最重要的構成部分。在先進工業民主國家中，其重要性在於醫療保險與年金體系被列為政府財政中兩個最大的公共支出項目。而且由於醫療保險平均花費先進工業民主國家國內生產毛額的9%，在全球經濟競爭日趨激烈的時代，對於國家競爭力的養成影響深遠。醫療保險制度的創設宗旨牽涉到不同意識型態間的爭辯，其制度設計也涉及一個權力龐大的醫療「專業」(profession)，因此醫療保險制度的創設歷程沒有不經過一段激烈的政治鬥爭的歷程。

醫療保險也攸關發展中國家政治經濟轉型的穩定與否。全民醫療保險作為普及性的社會福利體系中不可或缺的一部分，將國家福利保障的範圍擴及到全體國民，並且在組織體制上，打破了以往職業分立的藩籬，消弭了傳統社會類別的區隔。這樣組織體制的重大變遷，對政治經濟轉型國家中的社會連帶(solidarity)關係的轉化有著深刻卻不易察覺的意義。因為當國家藉由創設全民醫療保險，所有人都以「國民」身份加入全國性的醫療保險體系時，使得以往不同職業享有不同醫療保險待遇的人口，以及無醫療保險的人口，可以享有相同的醫療保障。因此國家透過全民醫療保險，強制地打破職業分立的藩籬，消弭的社會區隔，將「風險相分擔、疾病相扶持」的「風險社群」，和原本以國家為單位的「政治社群」的界限重疊一致(林國明，2003: 3-4)。對一個發展中政治經濟轉型的國家而言，普及性(universal)的醫療保險將社會連帶的性質從階級或職業的屬性轉化成為一般公民之間的關係，大大地促進了廣泛的社會團結，凝聚政治社群的集體認同，降低了國家建構過程中的「認同」、「正當性」與「分配」危機，穩定了政治經濟轉型過程中的社會秩序(Roskin, 2008)。

即便擁有上述的共同問題及面臨相似的政策情境，甚至在政治、經濟與社會脈絡相仿的國家之間，各國創設健保的制度的經驗與結果卻大異其趣。若以二次大戰之後的台灣與新加坡國民健康保險體制

⁶⁰ 2009年12月4日發表於高雄市政府公務人力發展中心之「公共管理的變革與創新研討會」。此為初稿，請勿引用。

的發展為例，為何兩國同為華人為主體的儒家社會結構、「亞洲四小龍」的經濟快速發展歷程與成就、相似的威權主義式政治型態及一黨獨大的長期統治經驗，卻發展截然不同的國民健康保險體制？台灣為何在歷經勞保、公保及農保等以職業類別為基礎的多元分歧的社會保險制度之後，卻在1995年建立了單一保險人(single payer)、國家主義式(statism)的全民健康保險體制(National Healthcare Insurance)？反觀新加坡則從戰後初期趨近於國家承擔的全民健康服務(National Health Service)，在1983年的健康保險政策改革之後轉變成為強調個人平等主義的「醫療儲蓄帳戶」(Medical savings Account)？

什麼的因素可以解釋各個國家間(如台灣與新加坡)全民健康保險制度發展歷程與制度差異？這個問題的解答不僅是政治經濟學、社會政策，乃至於公共管理研究至為重要。豐富的文獻顯示不同的理論觀點都試圖提出各樣的答案：全民健康保險的創設是經濟變遷與科技進步的結果；全民健康保險制度的差異是不同民族文化特徵的反映；亦或是多元場域中勢力龐大社會團體間利益競逐的結果。這些經常被引述的因素或許對二十世紀中工業民主國家中全民健保體制的發展經驗提供了洞見，但卻無法使人信服地解釋發展中政治經濟轉型國家如台灣、新加坡全民健康保險政策的差異。

為了更進一步地解釋這差異，我們需要一個能細緻分析架構，來分析不同因素交相作用的歷程，以及導致一個國家採用或設計出獨特的全民健保制度的後果及其影響。本文採用歷史制度論(historical institutionalism)的研究架構來比較台灣與新加坡這兩個大致相似國家中全民健保政策的發展歷程。並且不是只將全民健保政策僅視為一個或數個關鍵所導致的結果，本研究認為一全民健康保險體制的研究是一個以歷史為基礎的、強調制度影響政策制定、反饋影響後續政治運作的歷程。換言之，歷史制度論的中心主張全民健保制度的出現是順應依循一個包含歷史，政治與制度性的發展邏輯。⁶¹

二、文獻回顧

全民健康保險政策的比較研究通常有三個主要的理論傳統。第一個理論傳統聚焦於經濟指標，運用大範圍的量化統計分析。這一派論證經濟發展及醫療科技程度相近的國家會採行相似的健康政策，建立制度相仿的全民健保體制。第二派理論則強調一國政治文化的特徵。他們認為健康保險政策反映出那些國家中公民與菁英對於健康照護所持有的理念。第三種理論傳統獲益於多元主義及醫療專業的社會學研究。他關注不同全民健保計畫對於所涉及的利害關係人之間的利益影響，並指稱健保政策及制度創立作為「權威性的價值分配」，是國家場域中多元團體利益競逐的結果。這三種理論都不是單一因果(monocausal)的論證關係，但都特別強調一個關鍵性的變數。因此，無法有效地解釋為何經濟、文化和政治特徵相類似的國家中，政治制度和關鍵性的政策選擇的長遠影響會導致歧異的全民健保體制。

⁶¹ 因為政策制定與施行於一特定的時機，重構了經濟市場，重塑了後續的政治動能，也因為醫療照護爭論的主題與脈絡隨時間轉變，因此全民健保政策的演進分析必需了解政府干預醫療部門的過程的時機。並且當基本政策改變的機會之窗出現之際，全民健保制度所採用之「形式」取決於當時之市場結構、政策理念，利益團體策略與社會觀點，也受到主流意識形態與當時經濟氛圍的影響。政策變遷的「遠景」則受到治理機制所提供的機會與所受到的限制之關鍵影響。在此「關鍵時機」的政治決策與不決策，反饋進入後續政治運作之中，漸進持續限制了可能後果的範圍。因此，歷史制度論的研究焦點從研究的個案終點的制度本身轉移到強調導致制度結果的政治與歷史的脈絡及過程。

（一）經濟發展論（工業邏輯論）

經濟發展論可能是全民健保政策最簡單、最直接的理論論述。他們認為一個國家工業化、現代化的結果，導致了醫療照護成為政治性的議題，進而促成了全民健保的設立。這類的論述本質上是「功能主義者」，他們視福利國家及社會政策為一種因應社會經濟發展所引發的社會性需求的機制及工具。在這樣的論述脈絡中，他們結論道：全民健康保險幾乎是伴隨著工業化及其變遷而產生的。

經濟發展的功能主義推論工業化的經濟發展、現代化的社會變遷，創造出醫療保健的社會需求，但是一國採行的全民健保的型式與實質內容似乎與經濟發展的時間與程度並沒有顯著關連。例如台灣與新加坡無論在工業化的時程、進程及經濟發展的程度都非常類似，為何卻發展出型式與實質內容相去甚遠的健康保險體制？並且為何台灣健康保險體制的發展時間遠遠落後工業化的進程？

儘管有明顯的不足之處且無法對上述問題提出令人滿意的回答，但是功能主義者的詮釋傳達了重要的洞見。全民健保政策的確受限於一個國家的經濟條件，亦受到其醫療部門基礎特徵所形塑。由於醫療照護的財務與提供存在著資訊不完全與高度不對等的情況，並且診察與治療也存在著極高的不確定性。因此市場失靈在醫療部門當中屢見不鮮。有鑑於此，存在著強烈的需求在醫生（醫療提供者）與病人之間設立第三者的中介機制，協助病患降低風險，以及監督醫生與醫療院所。這樣共同的功能性需求卻不見得導致一致的回應方式，每個國家都創設了不同的第三者中介機制與形式。簡言之，雖然在工業化的進程當中，醫療照護的經濟特質產生了類似的政治難題，但是，它們無法決定政府是否回應與如何回應這難題，或是採用任何制度形式設計來補救這樣的「市場失靈」。

（二）政治文化與民意論

不同於第一種著重於經濟發展的功能主義論，文化論者認為全民健康保險體制並非是回應經濟發展及現代化的政策產出，而是各民族國家獨特文化的反映。雖然文化論者之間對於文化的界定、認知及誰是關鍵的文化代理者（公眾或是菁英）有不同的觀點，但他們都強調文化作為共同認知的網絡（web of shared understandings）驅使了政治行動，也形塑了政策設計。

但是面對實證研究的檢視，文化的詮釋有兩項不符事實：首先，在部分國家的經驗中，全民健康保險的創設是統治菁英所主動發起，並非是被動性回應大眾的需求。其次，在跨國的比較分析之中，台灣和新加坡同為華人移民為主的社會，深受儒家文化的影響；但是兩者創立全民健康保險的思維存在著相當大的差異，也導致了形式迥異的健保制度設計。在台灣方面，1990年代興起的民間社會福利運動、政黨競爭驅使執政菁英，整合了職業分立的多元社會保險體制，整合成國家經營的單一保險人的全民健保體制。新加坡則是在1980年代初期改革了傳統的近似英式的國民保健服務計劃，在中央公積金下設立了強調強調個人責任、平等主義的醫療儲蓄帳戶。因此台灣和新加坡全民健保政策的明顯差異對於文化主義者的論證主張提出強烈的挑戰。由有甚之，學者指出一個國家的文化理解進入立法辯論的範圍，不但不能驅使政治行動或形塑政策選擇，反而會深受其政治體制組成的影響（Hacker, 1998）。

最後，文化論者有忽略或刻意迴避政治文化和政策變遷的歷史互動。比較公共政策的研究顯示政府的政策必非只是單純地反應公眾的價值和需求，反而是積極主動地塑造民意。因此，公共政策可能有 Pierson 指稱的「鎖定效應」（lock-in effect），鼓勵理性的個人改變其行動，朝向政策所創選出新

制度與新預期。或者公共政策可以透過界定公民的權利義務，亦或設定個人可以享受權利或承擔責任的標準來形塑個人價值。

文化論者的基本貢獻是提醒政治研究者，政策制定不只是問題與解決方案之間的媒合，而比較像是價值堆疊的論爭過程，在其中問題與解決方案都是（至少部份是）社會建構（social constructs）（Hacker, 1998: 65）。儘管如此，文化論者的主張在健保政策領域中經不起實證來檢驗。相似的健保政策在不同的文化詞彙中被合理化，並且歧異的政治文化也導致了相當相似的健保政策。事實上，全民健保政策上我們發現明顯的跨國學習痕跡。如果文化的詮釋可以在健保政策爭論上劃下界線，這樣的界線則是相當薄弱的。

（三）社會利益與權力資源

社會利益與權力資源（power resources）觀點最主要的健康保險及社會政策的理論詮釋，他們視公共政策的產出是擁有不同權力資源的不同利益團體間政治鬥爭的結果。這樣的觀點得到普遍應用的原因，是由於組織化的醫事團體在健保政策制定中的專業地位與積極角色；因此社會利益與權力資源的詮釋，被普遍應用全民健康保險的政治分析研究中。與其他社會政策相比，全民健保的確涉及明確的組織化社會利益，意即清楚界定且力量強大的醫療專業團體。如同學者研究發現，醫生與國家在健保政策上的鬥爭反映了醫療服務中賣方與買方間的真实利益衝突（Immergut, 1992）。做為醫療服務中獨占的賣方，醫療專業不可避免地受到購買權力集中於單一或少數買方手中的威脅。因此顯而易見地，醫生基於理性經濟考量反對單一的官方全民健康保險制度，儘管他們短期內可以獲得利益增加。但事實上，歷史經驗似乎顯示醫生一致地反對政府管制權力的擴張。而且所有國家中的醫生都始終反對全民健保，也不是事實。雖然可能不是全心全意支持全民健保，但在不同國家不同時期內，醫療專業的反抗強度與廣度差異甚大。

為何醫生對於全民健康保險的態度在不同時期、不同國家間會有那麼明顯的差異？答案可能有許多種，但無疑地有兩項重要關鍵因素：醫療專業評估其政治場域中的前景，以及除了公共醫療保險之外是否存在著可接受的私人醫療保險的替代方案。因此，處在一個受威脅的政治場域與有時不友善的經濟市場的交錯位置上，醫療專業依據所面臨的機會與威脅，理性地回應不同健保體制的規劃。當然一個完整的全民健保的比較研究，除了需要擴展分析的範圍涵蓋至塑造醫療專業偏好和導向的市場結構和政府體制，也要將其他的利害關係行動（特別是勞工）者一併納入考量。

三、歷史制度論的研究架構⁶²

傳統的理论對於全民健康保險體制的形成提供了重要的見解。首先，功能論勾勒了全民健康體制建立的初始環境條件，特別是經濟發展的程度。其次，文化論者也提醒了我們健保政策的制定像是價值堆疊的論爭過程，在其中問題與解決方案，無論是菁英主導或是民意驅動，都是社會建構的。最

⁶² 歷史制度主義正式成為一個研究途徑，乃源自於 1990 年，由 Steinmo、Thelen 與 Longstreth 等三人共同編撰有關歷史制度主義之研究專書後，正式定名為歷史制度主義。該書的內容強調歷史制度主義的研究議題，在於制度的動態（dynamism）與變遷（change）的研究，以及理念創新與制度限制性的互動。因此，制度變遷可說是該研究途徑的理論核心。歷史制度主義研究者對於制度變遷議題的重視，主要來自 1980 至 1990 年代之間，許多舊國家的消失與新國家、超國家政體同時誕生的現象所產生的研究興趣，而這些變遷，迫使政治學者必須更為仔細的省思變遷與國家研究的主題（Migdal, 1997: 209）。

後，多元主義和權力資源觀點協助我們從「行動者組合」(actor constellation)結構、「利益結盟」(interest coalition)的動態過程，來理解全民健保體制創設及變革的「結果」。

歷史制度主義兼容並蓄上述傳統理論的優點，強調「歷史發展的時序模式」(patterns of timing and sequences)，經常被引用於解釋體制的變遷。作為一種研究途徑，它不僅試圖從歷史時序的過程來瞭解重大的結果是如何依賴於先前所發生的事件；並且強調時間過程 (temporal process) 對當下政策選擇的意涵，是鑲嵌於制度結構之中。歷史制度論針對制度的形成、變遷與影響提問：在制度的起源階段，究竟是何種因素的作用，使得行動者選擇了特定的制度模式？我們必須要知道的是：行動者的行動選擇和選擇所面對的機會條件是如何形成的；以及行動者究竟如何在既存結構條件下做選擇。

這些問題的回答是我們解釋各個國家全民健保體制形成、變遷與影響的關鍵。而這些問題的解答必須尋找歷史的解釋，追尋台灣與新加坡社會保險體制的演進。歷史制度主義研究架構的宣稱：全民健保體制的選擇，雖有當時環境條件的許可與限制，但這樣的制度選擇是根著於先前社會保險體系的歷史。統治的菁英在特定的環境下，試圖透過社會保險體制的建立和範圍的擴大，來回應統治的需求；每一階段的政策行動既受限於過去的制度結構，也形成下一階段行動的條件。歷史過程中這一系列前後連貫的政策行動，終於導致後續全民健康保險體制形成的機會與結構條件。

四、台灣與新加坡全民健康保險制度的比較

(一) 台灣健康保險發展與支付制度改革

直到全民健康保險成立之前，台灣的健康保險一直是從屬依附於以「職業類別」為基礎的社會保險體系之下。台灣最早的社會險制度是勞工保險，成立於 1950 年。勞工保險制度是依據「台灣省勞工保險辦法」開辦，以公、民營的工廠、礦場、鹽場及交通公用事業等之勞工為對象。至 1958 年 7 月中央政府頒布「勞工保險條例」，勞工保險始成為全國性的制度。⁶³ 1958 年 7 月中央政府頒布「勞工保險條例」，保障內容包括傷病、殘廢、生育、死亡與老年共五項給付，1956 年第三次修正「台灣省勞工保險辦法」後，才新增疾病給付。公務人員保險於 1958 年 1 月開辦，是針對公務人員所設的社會保險制度，保險項目包括生育、疾病、傷害、殘廢、養老、死亡以及眷屬喪葬共 7 項。雖然至 1960 年時，勞工保險與公務人員保險這兩項保險之涵蓋率雖僅及 6.32% 的台灣人口，但是至少有幾項重要意涵：一 1958 年創立的「公勞保」體系不僅當時成為社會保險制度核心，也成為日後台灣各類社會保險制度的依循典範。換言之，「公勞保」體制形塑了台灣醫療福利體制後續朝向以「職業類別」區隔之「社會保險」制度型式的發展路徑。

1958 年之後台灣的社會保險制度，除了公保與勞保制度一直穩定成長之外，直到 1980 年為止並無太大的改變。但自 1980 年 8 月公布「私立學校教職員保險條例」之後，台灣的社會保險開始進入了蓬勃發展時期。這一段期間新增的保險方案包括 1982 年公務人員眷屬疾病保險、1984 年私立學校退休教職員保險、1985 年退休公務人員及配偶疾病保險、1985 年開始試辦農民健康保險 (1989 年正式成立)、1989 年私立學校教職員眷屬疾病保險、1989 年台灣省各級民意代表村里鄰長健康保險、1990 年低收入戶健康保險等多項制度。這個階段的主要發展在於針對不同對象 (職業類別) 建立健康保險

⁶³ 1950-1958 年間，另針對無一定雇主之職業工人與漁民頒布「台灣省職業工人保險辦法」與「台灣省漁民保險辦法」，其保險內容與「台灣省勞工保險辦法」相同。職業工人與漁民在 1958 年「勞工保險條例」成立時被納入勞工保險制度，成為強制被保險人。

制度，除了農民保險、各級民意代表村里鄰長健康保險、低收入戶健康保險三項為新創設之外，主要健康保險制度擴張至公教人員之眷屬。

截至 1995 年 2 月全民健康保險制度實施之前，所有以職業類別為基礎的社會保險涵蓋率達到 57.08%。但這些保險方案只針對有勞僱關係的民眾，而仍然有 42.92% 的台灣民眾被排除在保險體制之外，特別是那些如年齡 14 歲以下的孩童、65 歲以上的老年人、未就業者等弱勢者，則無任何的健康保險方案保護。他們多以自費方式支付醫療費用，日趨高漲的醫療費用成為其家庭生活沈重的經濟負擔。因此，全民健保的開辦，除了整合先前紊亂的健康保險體系之外，相當程度上也是為了解決這個攸關民生權益的政治議題。

不同於功能論者的論點，台灣健康保險體制的發展程度遠遠落後於經濟發展的步伐。1960 年代起至 1980 年代台灣的經濟穩定持續成長。伴隨著社會逐漸富裕，人民生活水準提升，整體國民健康狀態大為改善。工業化的產業取代了傳統農業生產部門成為台灣產業結構的主體，外匯存底穩定成長，普遍台灣家庭生活提升到小康狀態。死亡率降低，平均壽命的延長，慢性非傳染性疾病取代傳染性疾病成為主要死因，人民的醫療照護需求增加、醫療費用快速成長。國家為了因應社會、經濟環境變遷，回應人民的需求，以及外交孤立後強化統治的正當性，國民黨政府在此一時期內通過與採行幾項全面擴大醫療供給的政策。這一期間雖然醫師、醫療院所及病床數量持續增加，群醫計畫的開設及醫療網的佈建，職業類別的社會保險擴張，但一個普及性的醫療照護保險並未出現在正式的政策議程當中。

直到 1980 年代末期，反對黨勢力逐漸集結強大，福利性訴求的社會運動方興未艾，選舉中議題性政策的競爭出現，執政黨才開始構思、規劃一個普及全民的健康保險。在 1986 年行政院經濟建設與發展委員會提出「我國社會福利制度整體規劃之研究」報告，首次建議分階段於 2000 年之前實施全民健康保險。行政院隨即在經建會下成立全民健康保險研究計畫專案小組隨即在經建會下成立全民健康保險研究計畫專案小組正式著手規劃全民健康保險制度。

然而全民健保從規劃到完成立法實施，歷時八年及歷經四任行政院長才順利完成創設。第一時期的規劃工作在於全民健保制度的藍圖設計，歷經兩年之後，1990 年 6 月專案小組完成「全民健康保險制度規劃報告」。第二期的規劃工作項目是依據制度的藍圖，進一步地細部設計運作的架構，負責規劃單位由衛生署接手。由於整個規劃過程由科技官僚主導，排除了社會與公共的參與，因此在整個立法審議的過程中，受到立法院、各方社會團體的反彈，致使全民健康保險法在一片混亂的局面中倉皇通過實施，成為台灣第一個普及全民的社會保險方案。

全民健保開辦雖然面臨幾項永續經營的難題，但從多項數據觀察與國際比較而言，其運作堪稱良好。⁶⁴ 全民健保納保率於 2006 年時已達到 99%，醫療院所加入健保特約比率亦達 94%，社會安全支出約佔總體醫療費用的 70%，而台灣總體的醫療支出(包括所有公共衛生預算)只佔 GDP 的 6.1%(中央健保局，2008)。然而，台灣這種單一保險人、中央集權的國家主義式健保體制，達成「全民納保、公平就醫」之目標，大幅提升了民眾就醫的可進性，相當程度地減輕了民眾就醫的成本負擔，因此民眾的滿意度一直維持在七成以上。

由於全民健保規劃時期已將成本控制納入考量，再加上醫療費用的急速成長等因素，因此中央健保局依據全民健康保險法第 47 條至第 49 條、第 54 條規定，自 1998 年起開始進行第一階段的支付制

⁶⁴ 中央健保局「財務失衡日趨嚴重」、「保費負擔不甚公平」、「健保收支缺乏連動」、「資源配置機制不足」、「醫療資訊不夠公開」、「支付制度缺乏誘因」

度改革，分階段實施總額支付制度（global budget，或稱總額預算制）。從牙醫部門開始直到 2002 年各部門已先後完成，以作為整體醫療費用支出的調控策略。⁶⁵ 總額支付制度實施至 2004 年時已有具體的「量變」成效：每人平均醫療費用成長率由 1999 年的 10%，降至 4% 以下（2000 年至 2005 年之平均值），而總體的醫療支出維持在 OECD 國家的中位數，平均只佔 GDP 的 6.1%（李玉春，2008/10/9）。

儘管第一階段支付制度改革已藉總額支付制度宏觀地控制費用成長，但無法有效化解醫界反對聲浪，並且論量計酬無法因應未來人口急速老化社會之需要。為此，中央健保局早已規劃進行第二階段微觀改革支付制度，中央健保局希望透過採行以「論病例計酬」、「診斷關聯群」（以下簡稱 DRGs）取代現行論量計酬支付方式，給予醫療院所更大誘因，提高醫療服務效率，讓總額下之醫療資源分配更公平合理；並且希望藉由制度誘因與醫療體系整合，徹底改變醫療行為（所謂的「質變」），建立未來社會負擔得起的因應模式。⁶⁶ DRGs 支付制度預定自 2010 年 1 月 1 日實施，逐年增加實施的範圍，等到民國 103 年時，就全面採用 DRGs 支付制度。

（二）新加坡健康保險發展與 1983 年的改革

西方醫學隨著殖民統治的腳步進入東南亞。早期新加坡的醫療福利體制的建立是由英國殖民政府所創立的，主要是以軍事醫療體系為主。1819 年英國殖民政府在新加坡成立第一家醫院為軍醫院，服務於殖民統治的需要，來維護歐洲軍人、殖民政府官員及當地英國商人的健康。⁶⁷ 由於新加坡位居麻六甲海峽東側出口，溝通太平洋與印度洋的戰略位置，成為英國在東南亞地區的商業及交通樞紐。殖民政府為了鞏固其殖民統治，在 1905 年進而在新加坡成立醫學院，開始提供免費的婦幼和兒童醫療檢查服務，並且不斷擴充醫療設施，1926 年新加坡中央醫院（Singapore General Hospital, SGH）正式成立。此一時間的醫療照護服務的財源主要來自地方性的公共稅收，一直延續到二次大戰之前。

二次大戰之後，新加坡受到戰爭的破壞，人民普遍營養不良，環境衛生惡化使得原本已受控制的傳染病又死灰復燃。重返新加坡的英國殖民政府首要工作在於重建公共衛生體系，以及完整醫療計畫的擬定。1948 年 4 月 1 日剛成立的「立法會議」（legislative council），隨即通過了「十年計畫」，全面性投入政府資源於傳染性疾病的防治。⁶⁸ 當時殖民政府支應各項醫療服務的財務來源是以公共稅收

⁶⁵ 總額預算支付制度（global budgets or expenditure limits）是指在醫療產業下某些部分的醫療服務的花費上限控制。而且，在不同的國家總額預算制度的形式也不同。在我國，是指付費者與醫療提供者，就特定範圍的醫療服務，如牙醫門診、中醫門診，或住院服務等，預先以協商方式，訂定未來一段時間（通常為一年）內健康保險醫療服務總支出（預算總額），以酬付該服務部門在該期間內所提供的醫療服務費用，並藉以確保健康保險維持財務收支平衡的一種醫療費用支付制度（全民健保醫療費用協定委員會，2001）

⁶⁶ 「診斷關聯群」（Diagnosis Related Groups）係一種新的健保支付制度，是將醫師診斷為同一類疾病、要採取類似治療的疾病分在同一組，再依病人的年齡、性別、有無合併症或併發症、出院狀況等再細分組，並將同分組的疾病組合依過去醫界提供服務之數據為基礎，計算未來健保局應給付醫院之費用，此種支付方式又稱「包裹式給付」。由於現行總額制度下之支付方式以論量計酬為主，論量計酬是依醫療服務項目實報實銷，較易誘使醫院報得越多越好，無法有效避免過度使用的情形。在 DRGs 新制度下若醫院因為盡力照護，有效率提供醫療服務、減少不必要手術、用藥及檢查等，醫院就可以減少醫療成本並增加收入；反之，若醫院以多提供服務多賺，或因醫療疏忽、管理不當，以致延長病患住院日數或產生不良後遺症，醫療成本相對增加，則醫院收入相對會減少，故 DRGs 制度之實施目的在促使醫院治療病人時，更應以病人為中心，發展臨床路徑，讓病人得到更好，更有療效的照護品質。

⁶⁷ 此一軍醫院為一臨時性的醫療設施，在 1921 年遷入新址並擴充為正式的綜合性醫院，後來成為新加坡中央醫院（Singapore General Hospital）。有關新加坡中央醫院的詳細歷史，請參閱 http://infopedia.nl.sg/articles/SIP_383_2005-01-03.html (2009/11/30)

⁶⁸ 二次大戰之後，民族自決與獨立建國成為受殖民統治地區人民的最重要訴求，因此英國於戰後重返東南亞普遍受到當

和政府統一收入基金（Consolidated Revenue Fund）來支付。根據孫友聯（2002）的研究，1954年新加坡的公共醫療支出（public health expenditure）中，對病患的收費（類似 out-of-pocket）不足1%。換言之，新加坡政府在此一時期承擔了所有的公共醫療支出，並透過公共稅收和政府統一收入基金予以支付，並且總醫療支出佔當年政府總支出的 10.92%。

新加坡政府為建立社會安全制度於 1953 年制定「中央公積金條例」（Central Provident Fund Ordinance 1953），1995 年建立中央公積金以提高個人的責任，並降低政府的角色及所可能面臨龐大財政壓力。⁶⁹ 凡於新加坡工作者（包括受雇者或自營自雇人員）均應按月與雇主共同提撥基金費用以作為生活保障之所需。根據新加坡大學學者 Phua Kai Hong（1992/6）研究指出，早在 1950 年代，英國醫師協會馬來西亞分會曾向殖民政府提交一份備忘錄，建議和支持在新加坡實施類似英國本土的國民保健服務計劃（National Health Service），但並未被殖民政府所採納。此一時期醫療服務雖非免費，但大部分的健康照護服務都是由殖民政府所提供。中央公積金的設立，以及其「依個人支付能力選擇，個人平等主義」的福利意識型態，主導了日後新加坡社會安全體制發展的方向。

1959 年新加坡成為自治邦之後，人民行動黨在首次舉辦的普選中大獲全勝，李光耀組閣，開啟的新加坡人民行動黨一黨政治的時代。1965 年脫離馬來西亞獨立之後直到 1980 年代初期，新加坡政府承擔了絕大部分醫療照護體系的提供和財務支付。以 1965 年的醫療支出為例，Singapore Yearbook 數據顯示公共支出佔醫療總支出的 89.38%，而 1968 年則為 87.40%。⁷⁰ 1983 年李光耀政府提出「國家健康計畫藍皮書」（National Health Plan），造成新加坡醫療福利體系產生結構性的改變。國家健康計畫藍皮書中兩項主要改革醫療福利體系的建議為在公積金的架構下開辦「醫療儲蓄帳戶」，以及對於公立醫院的組織再造方案（MOH, 1983; Lim, 1998; 2004）。首先，新加坡政府希望藉由設立個人醫療儲蓄帳戶來改革醫療保險的財務方式，將原先社會化程度相當高的健康照護政策進一步地轉移到國民個人身上。醫療儲蓄帳戶是以個人儲蓄為基礎的財務模式，強調個人和家庭對健康的責任，以避免過度的依賴國家福利。其次，則透過對公立醫院的組織再造和企業化方案，賦予醫院彈性更大的自主管理，並透過市場力量和競爭機制來增進服務效率與經濟效益政府只在市場失靈的時候才會介入提供服務。

1983 年新加坡的政策改革後的健康保險財務基本哲學是：健康照護以個人自身責任為主，政府的津貼補助為輔，維護一個民眾「負擔的起的健康照護服務」（affordable healthcare）。依據這樣的政策理念，新加坡政府分三階段地建構了所謂的「3M 體系」，以三種醫療計畫堆疊成為新加坡健康保險體制的財務結構。根據新加坡國立大學李光耀公共政策學院 Phua Kai Hong 教授研究，3M 體系的財務結構特質如下：⁷¹

地人民的反對。1954 年人民行動黨（People Action Party）成立，積極鼓吹新馬獨立運動。因此，在李光耀與人民行動黨菁英的努力下，英國殖民政府遂於 1948 年 4 月 1 日設立立法會議，負責批准行政部門的法令，開啟了新加坡人民參與政治的機會。

⁶⁹ 當時在討論當中是社會保險方案與公積金制兩案並陳，立法會議多數意見傾向採用社會保險，但最後殖民政府仍是選擇了公積金制。新加坡國立大學教授 Linda and Toh（1991）解釋其中的政治理由：「當時，英國政府感覺殖民統治猶如『強弩之末』，已來日無多，遂不願負擔責任。」

⁷⁰ 1964 年及 1968 年 Singapore Yearbook 的數據轉引自孫友聯（2002）。

⁷¹ 本段論述為整理自研究者於 2009 年 2 月份在新加坡國立大學李光耀公共政策學院訪問研究時，與 Phua Kai Hong 教授訪談資料。

首先，體制的基層為一般稅，主要是作為基層醫療服務的財務提供，例如政府社區診所服務、對醫院病房補助，以及免疫和學生健康照護提供等。

其次為 1984 年設立的「醫療儲蓄帳戶」(Medicsave)。這是一種強制性的儲蓄方案，其涵蓋所有的勞動人口，透過在中央公積金的架構下，將部份儲蓄提撥到個人醫療保健專戶，其費率約為僱員薪資的 6% (35 歲以上的僱員為 7%，45 歲以上者則為 8%)，主要是用於住院費用和一些日間治療。

再者為 1990 年的「健保雙全計畫」(Medishield)。健保雙全計畫是一項承保公司和受保人共同負擔重大傷病 (catastrophic) 醫療費用的保險計畫。作為一種全國性的保險計畫，其功能是補足醫療儲蓄帳戶是不足，以支付重大傷病，醫療費用較為巨大的支出，例如各種慢性疾病、癌症、腎臟病及慢性病患，因此保費相當低廉。健保雙全的保費由個人的醫療儲蓄帳戶中直接支付，除非公積金會員選擇不加入 (opt-out)，否則所有公積金會都被自動納入這項保險計畫之內。

最後是 1992 年成立的「保健基金」(Medifund)。保健基金是政府設立的一項信托基金，目的是協助貧窮的國民繳付醫療費用。其財務來自於政府的預算，而保健基金的受益資格和資助的款項，是由設置在各醫院和醫療中心的「保健基金委員會」負責審查，同時，根據推荐原則決定所要資助的款額。

從 1983 年健康保險體制改革計畫的提出，直到 1992 年 3M 的健康保險體制的整體佈建完成之後，新加坡的國民健康照護一直維持在只佔 GDP 比例的 3% 左右，為所有 OECD 國家當中的最低者。並且以整個 1990 年代而言，新加坡政府對健康保險的補助至此大幅降低，平均僅佔 GDP 的比例不到 1%。反觀，民眾自付的醫療費用則大幅提昇，佔國民健康支出的 67.92%。因此，與 50 年代至 80 年代初期的政府全面承擔健康保險的財務結構相較，1983 年的政策改革徹底解構了原本高度國家化的醫療福利政策，成功的走向一個強調私人責任的國民健康保險體制。

五、結論

本節歸納過案研究發現，並探索全民健康保險體制改革的公共管理的意涵。

(一) 研究發現

比較台灣與新加坡全民健保體制的經驗，彰顯了歷史發展的時序模式對後來行動抉擇的影響 (North 1990: 140)。首先，社會經濟或政治的脈絡產生了重大的改變，形成了所謂的「機會之窗」(windows of opportunity)，造成了台灣與新加坡健康保險體制潛在制度突變的情境。台灣與新加坡在二次大戰之後共同經歷了經濟的快速增長及社會現代化的變遷，為兩國創設全民健康保險體制完備了初始條件。

其次，社會、經濟脈絡中或政治權力的改變，造成行動者可以透過既存的制度去追求其目標。新加坡持續的人民行動黨一黨獨大的政治，使得其在 1983 年開始的私人化的健保政策改革得以成功執行。反觀，台灣在 1980 年代末期的民主化浪潮，蓬勃的社會運動能量、以及政黨競爭的出現，使得原本多元分歧、職業分立的醫療保險體系，得以整合成為一普及全民的健康保險。全民健康保險將社會連帶的性質從階級或職業的屬性轉化成為一般公民之間的關係，降低了台灣長久以來「軍公教福利國」之譏，促進了廣泛的社會團結，凝聚政治社群的集體認同，穩定了民主化過程中的社會秩序。

第三、台灣的經驗顯示，國家經營單一保險人的「全民健保」體制，成為企求「極大化政治支持，極小化財政支出」的執政菁英，回應體制危機的行動選擇。其背後的政策邏輯為：將所有國民整合為單一體系，不同的職業群體，透過風險分攤，進行體系內的交叉補貼，經濟弱勢者不必背負過重的保費負擔，執政者不必在選舉競爭激烈的民主轉型階段繼續向弱勢者收取過高的保費，政府也不必

在財政日益惡化的環境中繼續補貼虧損。反觀，新加坡在 1995 年便創立的公積金制度，先將個人的年金、購屋納入，形塑了普遍性的個人主義式平等的觀念。因此，在 1983 年再引入醫療儲蓄帳戶時，雖引起熱烈討論，但並沒有受到實質的反對與阻撓。

最後，全民健康保險作為一攸關民生的公共政策，無論是台灣的社會保險或是新加坡的個人醫療儲蓄帳戶，皆具有不同程度的重分配作用極強化社會聯帶的功能。因此，對於公共管理而言，如何在市場經濟的「效能」與社會福利的「補償」之間，不只是取得均衡的位置，更大的挑戰將是如何促成其成為互補的連動機制，考驗著所公共管理的學者與實務執行者。

參考書目

- 林國明 (1997), 「國家與醫療專業權力：台灣保險體制醫療費用支付制度的社會學分析」, 台灣社會學研究, 第一期, 頁77-136。
- 林國明 (2002), 「在威權統治的歷史陰影下：全民健保與道德共同體的民主建構」, 收錄於瞿海源、顧忠華、錢永祥主編, 平等、正義與社會福利, 頁171-238, 台北：桂冠圖書。
- 林國明 (2003), 「到國家主義之路：路徑依循與全民健保組織體制的形成」, 台灣社會學, 第5期, 2003年6月, 頁1-73。
- 江東亮 (2002), 「臺灣醫療保健支出之趨勢分析」, 臺灣衛誌, 第二十一期(2002), 頁157-63。
- 吳凱勳(2003), 「我國健康保險制度回顧」, 收錄於楊志良主編, 健康保險, 頁150-189, 台北市：巨流圖書公司。
- 孫友聯 (2002), 台灣、馬來西亞及新加坡醫療福利體制比較研究-一個歷史制度論的初探, 陽明大學未出版碩士論文。
- 葉永文(2005), 「論台灣民主發展中的醫政關係」, 台灣民主季刊, 第二卷, 第四期(2005), 頁99-126。
- Blank, Robert H and Viola Burau (2004), Comparative Health Policy. Hampshire, U.K: Palgrave Macmillan.
- Barlett Donald L, and Steele, James B. (2005), Critical Condition: How Health Care in America Became Big Business-and Bad Medicine. New York: Doubleday Books.
- Ebbinghaus, B. and Hassel, A.(2000), “Striking Deals: Concertation in the Reform of Continental European Welfare States”. Journal of European Public Policy, 7 (1) : 44-62.
- Esping-Andersen, G. (1999), Social Foundations of Postindustrial Economies. New York: Oxford University Press.
- Freidson, E. (1970), Profession of Medicine: A Study in the Sociology of Applied Knowledge. New York: Harper & Row.
- Freidson, E. (1973), Professional Dominance: The Social Structure of Medical Care. Chicago: Aldine.
- Freidson, E. (1994), Professionalism Reborn: Theory, Prophecy and Policy. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lim, Meng-Kin. (1998), “Health Care Systems in Transition II. Singapore, Part I. An Overview of Health Care Systems in Singapore.” Journal of Public Health Medicine, Vol. 20, No. 1, pp. 16-22.
- , 2004. “Shifting the burden of health care finance: a case study of public-private partnership in Singapore.” Health Policy, 69: 83-92.
- Lin, K. (1997), From Authoritarianism to Statism: The Politics of National Health Insurance in Taiwan, Ph.D. Dissertation, Department of Sociology, Yale University.
- Low, L. and Toh, M. H. (1991), Health Care Economics, Policies and Issues in Singapore. Singapore: Times Academic Press.
- (1995), Public Policy In Singapore: Changes in the 1980s and future Singapore. Singapore: Times Academic Press.
- Mann, M. (1986), “The Autonomous Power of the State: its Origins, Mechanisms, and Results”, in John A. Hall ed., States in History, pp. 109-136, Oxford: Basil Blackwell.
- Mann, M. (1993), The Sources of Social Power, Volume II: The Rise of Classes and Nation-States. Cambridge: Cambridge University Press.
- Migdal, J. S. (2001), State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another. New York: Cambridge University Press.
- Parsons, T. (1951), The Social System. New York: Macmillan.
- Phua, K. H. (1999), “Comparative Health Care Financing Systems, With Special Reference To East Asian Countries”. Research In Healthcare Financing Management, Vol.5, No1, Pp113-133.
- Skocpol, T. (1985), “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol eds., Bringing the State Back In. pp. 3-37. New York: Cambridge University Press
- Skocpol, T. and Finegold, K. (1982), “State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal”, Political Science Quarterly, 97, pp. 255-278.

- Stone, D.(1980), The Limits of Professional Power: National Health Care in the Federal Republic of Germany. Chicago: University of Chicago Press.
- Streck, W. (2003), "From State Weakness as Strength to State Weakness as Weakness: Welfare Corporatism and the Private Use of the Public Interest" MPIfG Working Paper 03/2.
- Taylor-Gooby (2004), New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State. Oxford: Oxford University Press.
- Walzer, M. (1983), Spheres of Justice. New York: Basic Books.
- Wong, J.(2005), Healthy Democracies: Welfare Politics in Taiwan and South Korea. Ithaca: Cornell University Press.

社會教育機構委外民營監督機制之分析：以臺北市 社區大學、青少年育樂中心及運動中心為例

王文岳/中研院亞太區域專題研究中心研究員

摘要

臺北市政府透過委外的目的在於創造公私協力空間，創造夥伴關係。目前委外雖然促成引用民力，活化公共資源利用，但在創造平等的夥伴關係上仍有待加強。未來須透過行政機關修正行政程序與開放資訊，並且創造新的中介機制以引進更多民間力量參與公共服務。本研究在透過社區大學、青少年育樂中心與運動中心三個委外個案來歸納不同的委外模式，透過制度層面、管理層面及總體方向上的建議，以提供公部門具體可行之政策建議。

關鍵詞：公私協力空間、委外民營、監督機制、社會教育

壹、導論

隨著社會多元化的發展，政府事務日益複雜，以往由政府積極介入，擔負所有責任的大政府理念已非時勢所趨。一九八〇年代起，由於政府財政之負擔與困難，再加上傳統之官僚行政模式也面臨挑戰與質疑（孫本初，1998：417；黃信淞，2000：1），世界各國開始湧現解除管制的思潮，並重新思考政府所應扮演的角色，如英國、美國、紐西蘭等，莫不積極進行政府再造，並不得不修正其施政路線，形成了所謂「政府再造」（reinventing government）或「新政府運動」之風潮，不但政府層面，就連民間社會亦對這股風潮的預期效應寄以厚望。而在這股再造風潮當中重要的課題之一，即為「政府角色」的調整，使政府之任務著重於政策的制定，至於政策的執行及服務的提供，則儘量藉由民間力量來辦理。

綜觀世界各國政府再造的提出，其被人所肯定的地方，乃是為因應經濟的不景氣、財政的惡化、和正當性的危機等險惡環境，企圖克服內外交迫的雙環困境（Catch-22 situation）所提出解決的良方，希望釋放官僚，使治理工作更具彈性、創新、與回應，並導入民間的活力，運用授能（empowerment）手段和非營利組織等來執行服務傳輸功能，使政府不必事必躬親，以擺脫萬能政府困境，實現「小而能，小而美」政府的願景。在這時代變革趨勢之下，於是有「新公共管理」（new public management, 簡稱NPM）的產生。其中，從以「官僚結構」管理轉變為以「契約」進行管理，即為新公共管理學說的一大特徵（Ferlie,1996：13）。也就是將公共服務的組織重組，以簽約外包作為核心，因此學者用所謂「契約國」（contract state）來形容這股公共管理的變動（Kirkpatrick and Lucio,1996；黃信淞，2000：2）。

「教育」乃屬於公共服務的範疇之一，自然無法免除「新公共管理」以及經濟理性主義（economic rationalism）思潮的影響；隨著教育改革的全球化之浪潮，各國為了進行教育的改革，追求教育部門更好的表現，一些流行的概念例如，卓越（excellence）、提升競爭力（increasing competitiveness）、授權（devolution）以及本位管理學派（self-managing school）紛紛引進，以期改善教育服務的效果與效率。在「新公共哲學」（new public philosophy）的視野下，政府希望透過業務委外經營，以便促成「一個好政府」、「一個好社會」，創發政府公權力與民間社會力進行「資源聯結」與「組際學習」，可說是未來趨勢（李宗勳，2001：456）。

我國政府為提昇國家的競爭力，加速促進政府與民間產業的結合。行政院復提出兩項重要的策略規劃：一是「政府再造綱領」⁷²（1998）及其相關措施，如政府再造推動計畫⁷³；二是2000年8月30日第2696次院會通過「知識經濟發展方案」，將政府業務委外辦理列為建立顧客導向服務型政府的具體措施之一。並於2001年1月17日第2718次院會審議通過「知識經濟發展方案具體執行計畫」及「推動政府業務委託民間辦理計畫」。同年5月4日再通過「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」以作為中央各機關推動業務委外辦理之主要依據，至於地方機關則依前開實施要點第十二點第二項規定比照辦理。際此，從中央至地方全力配合推動此項具有國家發展策略的重大措施。而政府所

⁷² 「政府再造綱領」（1998年1月2日行政院第2560次院會通過）總目標是要「引進企業管理精神、建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提升國家競爭力」，並以下列六大策略進行推動：(1)以建立共同願景、潛能激發及團隊學習之方式，重建組織文化，提振公務人員士氣；(2)以組織與人力之再造為軸心，輔以制度再造，達成政府再造目標；(3)全體公務員共同參與，鼓勵創新，勇於改變；(4)引進企業管理技術，建立以顧客及績效為導向之政府服務管理制度；(5)參考民意遴選優先推動項目，突顯再造成效，重塑民眾對政府之信心；(6)結合民間政府資源，中央與地方共同推動，發揮協力效果。

⁷³ 「政府再造推動計畫」（1998年6月24日台87研綜字第02423號函頒）三大方向：「組織再造」、「人力及服務再造」、「法制再造」。其中法制再造推動計畫將政府業務委託民間辦理列為重要施政目標之一，推動「政府業務委託民間辦理」的目的，是希望行政機關能充分引入民間資源，借重專業人力及物力，來擴大公共服務範圍、提升服務品質，同時亦能降低政府執行業務之成本。

提供的公共服務中，教育是其中之一。我國教育公益信託許可及監督辦法第二條：「公益信託，係指以從事各級各類學校教育、社會教育或其他與教育相關事項為目的，其設立及受託人經主管機關許可之信託」，可知以往由政府主導的教育工作事業，以逐漸開放委外中尤其是社會教育的部分，如社區大學等。

然而，依據2003年臺北市地方總決算審核報告決算審核意見「社區大學委託民間辦理之作業規範與管理未臻嚴謹」，如：一、社區大學設置依據未法制化；二、尚未制訂一致規範之會計制度；三、會計事務之處理未聘任具專業知識會計人員或委由會計師辦理；四、業務委託經費之動支，未明定範圍及標準；五、工作人員職稱及薪資水準未明定難免流於酬庸；六、會計憑證及監督管考機制有待建立並加強；七、經費支出項目及金額，有違專款專用意旨；八、財物清點作業尚待加強管理等缺失（審計部臺北市審計處，乙-18）。在同樣為社會教育委外經營的個案—青少年育樂中心及運動中心，亦同樣存在普遍管理上的問題。顯然，在臺北市政府教育局（以下簡稱教育局）業務委外經營之執行過程、管理與監督機制上，仍然存在一些未臻之處尚待解決，例如：

一、制度尚未建立--由於簽約外包之措施尚非公共服務推動的普遍方式，且目前並未有單一法律或條例可供遵循（經建會，1998）。僅有政府採購法規範公開評選程序，至於公部門對於簽約委外的態度及做法可能各行其是。因此，在委外經營的政策執行及管理與監督機制上之程序與方法有必要加以確立。

二、管理沿用傳統--政府業務委外經營，基本上是官僚體制與市場體制的結合，在管理作為上仍須因應市場的特性加以調整。然而，行政官員在管理上有可能延用傳統官僚體制的價值與方式，而使業務委外經營的精神與功能無法彰顯。本研究之三個案均使用市有房地及設備，社區大學更接受政府補助，自應接受社會大眾的監督，促使其經營現況與發展問題透明化，進而導引未來發展，提昇社會教育的品質。

再者，公部門業務委外經營之問題層出不窮，甚至出現圖利或貪瀆的疑慮。譬如，臺北市政府青少年育樂中心委外經營時，不只沒向業者收取任何回饋金，還需為業者負擔每年600多萬元房屋稅及土地稅，市議員質疑市府整個委外過程有圖利業者，公務員涉嫌貪瀆，要求市府解約重新訂約，未來一定要收取回饋金。反觀，臺北市社區大學自1998年委託民間團體經營以來，除2003年審計機關基於職權辦理調查，並提出審核意見外，尚未發現有研究者探討其經營管理問題，尤其是在公部門監督機制建立之環節。

本研究以臺北市社區大學、青少年育樂中心、運動中心委外經營案例進行探討，希望瞭解在現有公辦民營的架構之下，社區大學簽約委外是如何被運用，在過程中公部門又採取哪些策略及步驟以進行監督與管理；並以整體觀之，現行法令基礎及監督與管理策略是否增益或限制了簽約委外的績效。期能提出制度與管理上的檢討與建議，提供公部門未來透過契約的設計，以建立監督機制之參考。

貳、文獻回顧及委外法令分析

由於三個個案都具有市政府業務委外經營之特質，本研究乃針對公部門業務簽約委外之制度、管理策略與監督機制等進行探討。在進入實證討論之前，本節透過文獻回顧的理論探討，以認識簽約委外經營之制度背景，乃至於管理及監督等重要議題部份，並以之建立本研究之分析架構。

一、簽約委外之概念及過程

本節首先將對簽約委外的概念及其執行過程做文獻上之探討，包括民營化與簽約委外、簽約委外模式之採用、及契約執行過程之監督等部分，以作為本研究設計之基礎。

1. 民營化與簽約委外

本研究主題在於「簽約委外」(contracting out)。然與簽約委外相似或相近之概念，如「民營化」(privatization)、「替代性服務遞送方式」(alternative service delivery)、「購買服務契約」(Purchase of Service Contract, POSC)、「委託民間辦理」(delegation)、「公辦民營」等亦為學術研究或實務運作上所常見 (Kettner and Martin,1987；Savas,1987；Finley,1989；Walsh,1995)。茲將各研究者對於民營化之定義及內容主張，歸納整理如表2-1：

表2-1 民營化定義之主要論證主張

研究者	主要論證主張
Savas	<p>(1982) 提出民營化四大要素：1.負擔移轉 (load-shedding)、2.恢復競爭 (restoration of competition)、3.使用者付費 (fees and charges)、4.替代的服務遞送系統 (alternative service delivery systems)，而簽約委外是替代系統中最主要的一個例子。</p> <p>(1987) 則精簡地點出：民營化即是在某項活動或資產所有權上，政府角色的減少或私部門角色的增加。</p> <p>(1990) 後來進一步又提出了民營化的類型與執行方式--1. 撤資：包括出售、無償轉移、清理結算；2.委託：包括簽約委外、特許權、補助、抵用券、強制；3.替代：包括功能不足、退離、解制等三種。在這裡，簽約委外是被視為委託類型的民營化。甚至在美國大部分的民營化都是指簽約委外，不如歐陸國家的民營化還有相當比重的「出售政府資產」(divestiture)。</p>
Seader	<p>(1986) 依其內容來說，認為在地方層次的民營化包括了1. 政府資產出售、2.公共基礎建設的私部門資金融通、3.私部門供應公共服務 (引自Rehfuss,1989：6-7)。其觀點似包含了國內目前所積極推動的公營事業民營化、BOT (Build-Operate-Transfer) 及公辦民營。</p>
Rehfuss	<p>(1989) 認為，所謂的民營化是指所有能減少政府活動的作為，不論是縮小政府規模或是以私部門活動替代政府功能。基本上，民營化是為了要減少公共支出、改革公共支出使之更具效率 (efficient) 與效能 (effective) 以及讓更多的公共服務由私部門運作。所謂的「簽約外包」或「契約外包」認為所指的是政府機關僱用私人公司，非營利組織或其他政府機關來提供政府服務。</p>
Kettner and Martin	<p>(1987) 認為「購買服務契約」一詞，其意義亦同於簽約委外，並可以發現，不管是簽約委外或是購買服務契約，其提供服務的責任都在政府本身，並不因外包而轉移責任 (引自林碧茹，1996)。</p>

資料來源：本研究自行彙整。

國內學者丘昌泰 (2001：396) 則認為簽約委外主要係透過契約方式將公共服務委託民間公司進行，一切工作內容，計價標準、服務品質標準，均由契約中明訂之。至於國內文獻所指之「公辦民營」

一詞所凸顯的是「政府開辦或設置服務」(公辦)結合「民間經營」(民營)的精神,其定義為包括政府提供土地、建物及設施設備等,委託民間經營管理、提供服務(謝季燕,1996;胡彩惠,1997:7)。根據經建會(1998)對於公辦民營的定義:機關對外委託民間提供服務類型中之公有財產經營管理(含公有財產、公共設施)及社會福利服務得合併處理,並以公辦民營統稱之。故就簽約委外為例,若政府外包對象仍為公家機關,則不能歸納為民營化。必須外包對象為私部門(營利或非營利性組織)方符合其民營化之意涵。

綜合上述論述,「簽約委外」的概念,應可歸納下列四點:(郭盈村,2001:11)

- (1) 將政府之公共服務以契約方式委託私部門提供。
- (2) 契約內容包括提供的品質程度、計價標準及期限。
- (3) 受託者的範圍包含營利組織、非營利組織及公營事業機構。
- (4) 政府不因簽約委外而免除責任,仍需負管理、規劃的角色。

總而言之,簽約委外幾乎是世界各國最普遍的民營化方式。其所強調的主要精神是私部門對於公共行政的參與,而非政府決策及責任的退離,蓋政府仍要承擔政策說服、規劃、目標設定、監督指標擬定以及執行、評估、修正等持續運作的角色與功能(李宗勳,1998:15)。然而,此種制度運作並非就沒有缺點,例如:成本計算的方法不易客觀、交易成本太高、容易造成責任的含糊與控制性的弱化等。唯有當政府部門能制定一套明確有效的管理與監督機制,此種公辦民營的方式始能展現效率與效能。當然,契約條款的約定是個關鍵,一方面固然須考慮政府的立場,另一方面也不能忽略民間團體的利益,換言之,如何簽訂公平合理的契約條款是相當重要的。

雖然契約會隨著不同形式的服務而有所差異,但契約仍然可以為政府使用在不同的公共服務上。在委外經營的過程中,政府的首要任務即是設計一套適合提供服務與執行的契約(Lane,2001:30)。在《民營化決策》(The Privatization Decision)乙書中,學者 Donahue 陳述公私之間的決策選擇有兩個基本面向:第一個面向關心的是「財政狀況」,探討我們應該個別付費給某些財貨或服務,但這需要出自於我們自己的財產,或是可透過其他稅賦集體累積財政資金?第二個面向關注的是「績效」,亦即探討財貨生產應該是由政府或非政府組織來傳遞服務(Donahue,1989:7)?以及兩者之間的連結,是否在契約的管理過程中。

委外雖能節省帳面上的成本,但如要確實監督契約的執行,則需要另外一項成本,是否真的具有經濟效益?而執行機關脫離了原有的官僚組織,將來如何運用契約、誘因或懲罰來取代原來組織內的權威式管理?服務品質如何保證及評鑑?第三部門發生失靈或產生弊端現象時,政府又如何補救?凡此種種都是公共服務於委外後可能遭遇的問題。如同 Walsh (1995)所言:這股變動並非是形成自由放任的市場,而是要成為所謂的「準市場機制」(quasi-markets),並以它們自己的規則和程序來支配與管理。市場與競爭機制的導入,並不容易克服原先就存在於公部門中的服務與生產之複雜性,而其最困難則是在其契約的擬定及監督之際。

Walsh (1995) 並認為傳統的公共管理注重於專業主義、層級節制、自我滿足、計畫及預算的漸進模式以及組織的部門形態等議題,但在制度變遷(institutional change)之後,契約或市場式的管理若要達到效率,則須注意資訊(information)、誘因(incentives)、信任(trust)、品質(quality)、及風險(risk)五個議題。

茲將其論點及對簽約委外管理的意涵歸納如下:(引自黃信淞,2000:39-41)

1. 資訊議題--資訊的自由、完整、公開(equally available to all)將有利於契約的運作。若一方持有另一方所沒有的資訊,或是必須花費更高的成本才能獲得資訊,那麼道德危機(moral hazard)和反向選擇(adverse selection)將有發生的可能。因此,公部門必須在整個委外過程中掌握有效資訊,方能有利於事前的評估、契約的簽訂及契約的執行與監督,否則將發生受託者的投機行為。

2. 誘因議題—Walsh 舉出三項面對契約監督不易的問題：(a) 除非是實物的生產，否則難以評斷工作做得是否恰當或完成，而即使是實物的提供，也難以斷言是否真正滿足需求；(b) 專業服務加上專業自主性亦使服務績效難於評斷；(c) 監督需要人力，具備專業知識的人員以及長時間、大區域的監督工作都是沈重的成本負擔。在面對這些問題，可以利用誘因加以解決，因正面誘因的組成若能發揮功效，將使監督的需要性大為降低。
3. 信任議題--信任是契約關係維持的基礎。一般認為信譽愈高者愈不至於投機。因此，公部門需要某些工具或機制，以建立對受託者的信任，而滿足公部門愈多信任條件，如：信譽、財務、理念認證等檢驗的受託者，愈能夠得到委託，所得的信任也愈高，相對公部門在監督上也會較為減少。
4. 品質議題--品質涉及監督與評估，而監督與評估的難度又隨產品型態而異。Walsh 舉出可探查性產品 (search goods)、經驗性產品 (experience goods)、信任性產品 (credence good) 等三類產品⁷⁴來說明品質評斷的兩個面向，即產品客觀性 (objective) 及可評估時點 (time) 的影響。愈能因應產品客觀程度調整品質評估方式，其產品品質就越易控制。事前對產品品質愈能掌握，其監督程序就愈為簡化。
5. 風險議題--風險的分配具有財政上的含意，承擔較大風險的受託者，會要求較高的酬勞。而對委託者來說，要求品質上的保證也牽涉到外包成本的問題，因執行標準愈高代表須付出額外工作的愈大，要求酬勞也相對提高。所以委託者最終都必須承擔風險所帶來的成本。

透過前面五個理論之回顧，雖然各面向不同，但都有可資參考之處，惟經過衡酌本研究個案之現況，認為採用 Walsh 的市場式管理途徑之五項議題，是最為適合，因其與本研究三個個案狀況較能契合。

二、社會教育

教育包括家庭教育、學校教育及社會教育。而社會教育一詞最早出現於1853年，由德國教育學者狄斯特威格 (Adolf Diesterweg) 的論文中，他認為傳統的教育應該擴大到國民的各個階層，並注重社會生活的革新。因此，早期的社會教育，係對各個階層的國民提供社會生活的教育之謂 (林勝義，1993：3-4)。

近年來台灣的社會經歷相當大的變化，誠如未來學者：艾文托勒斯說：「未來文盲不是不認識字的人，而是不能再學習的人。」故成人繼續教育、回流教育、大學推廣教育、隔空教育等社會教育的需求劇增。政府為因應此需求，除社會教育法第五條中所規定各級政府得視其財力及社會需要設立，或依權責核准設立各類的社會教育機構。換言之，政府基於市場需求已將此項公共服務轉由第三部門或由政府與其協同合作。但同時我們亦見到此項公共服務委辦或交由第三部門辦理所帶來之問題，究竟社會教育是適合傳統由政府主導提供或是以委外或交由非營利組織執行較妥適呢？以下即以前述社會教育定義為分析標準：

(1)從方法上而言：按教學結構言社會教育有三種實施方法，正規的(如各級補校、空大)、非正規的(社區大學、研討【習】會)、非正式的(電視、廣播、報章、雜誌...)。如此多元之方式若僅由政府提供實有各項資源缺乏之困難，若結合民間力量則即可符合陳益興 (1992) 所言之自願參與。當然更能回應新公共管理的授能社區。

(2)從對象上而言：社會教育的對象是全民。在強調專業分工的今天，若完全由政府來辦理易出現以往各地區社教站承接業務、交代辦事之流弊，而造成政府資源之浪費。若結合民間力量則即可如陳益興 (1992) 所言，提供對任何年齡對象皆有價值的活動。

⁷⁴ 可探查性產品 (search goods) 指購買前得以完整評估的產品，如傢具；經驗性產品 (experience goods) 指購買前無法充分評估，只能在使用時評估品質者，如電影；信任性產品 (credence good) 則指更難於評估的產品，只能在事後憑感覺相信是否接受了適當的服務，如律師等專業性服務。

(3) 從施教場所言：按社會教育的定義其施教場所是指一般國民活動地方，即正規學校外。以往政府辦理社會教育(如補校或社大等)大都借自高中職、國中小之學校資源，而學校之設備皆為符合學齡孩子。另對多元之課程(如舞蹈、電腦...等)亦無完善之教室設備，故不適宜。但若借助民間力量由就能克服此困難。

(4) 從施教內容言：社會教育是一種生活教育，教育的目的即為未來生活做準備。故若由政府提供則亦如同正規學校教育般淪為政治之工具，又兒童及青少年之課餘時間皆生活於家庭與社區，有些課程學校並未提供，故有賴結合民間資源之社會教育來補其不足。

根據上述得知，若以新公共管理的觀點言，政府將社會教育委外辦理實可收減少財政支出、並可向成為「小而美政府」的理想前進。以社會教育的觀點言，結合社群力量正可實現社會教育學家諾爾(Herman Nohl)的社會教育思想—社會教育就是生活的幫助。透過人與人的互相學習及幫助，人人皆可為師、處處皆可學習，即可建構一個學習社會。故社會教育委外辦理實有其必要性，然近年來政府將社會教育委外辦理如社區大學，著實產生不少管理及監督上之問題與流弊，故政府應將重點置如何協助、管理、監督受託社教機構，使其能有效達成社會教育之目標。

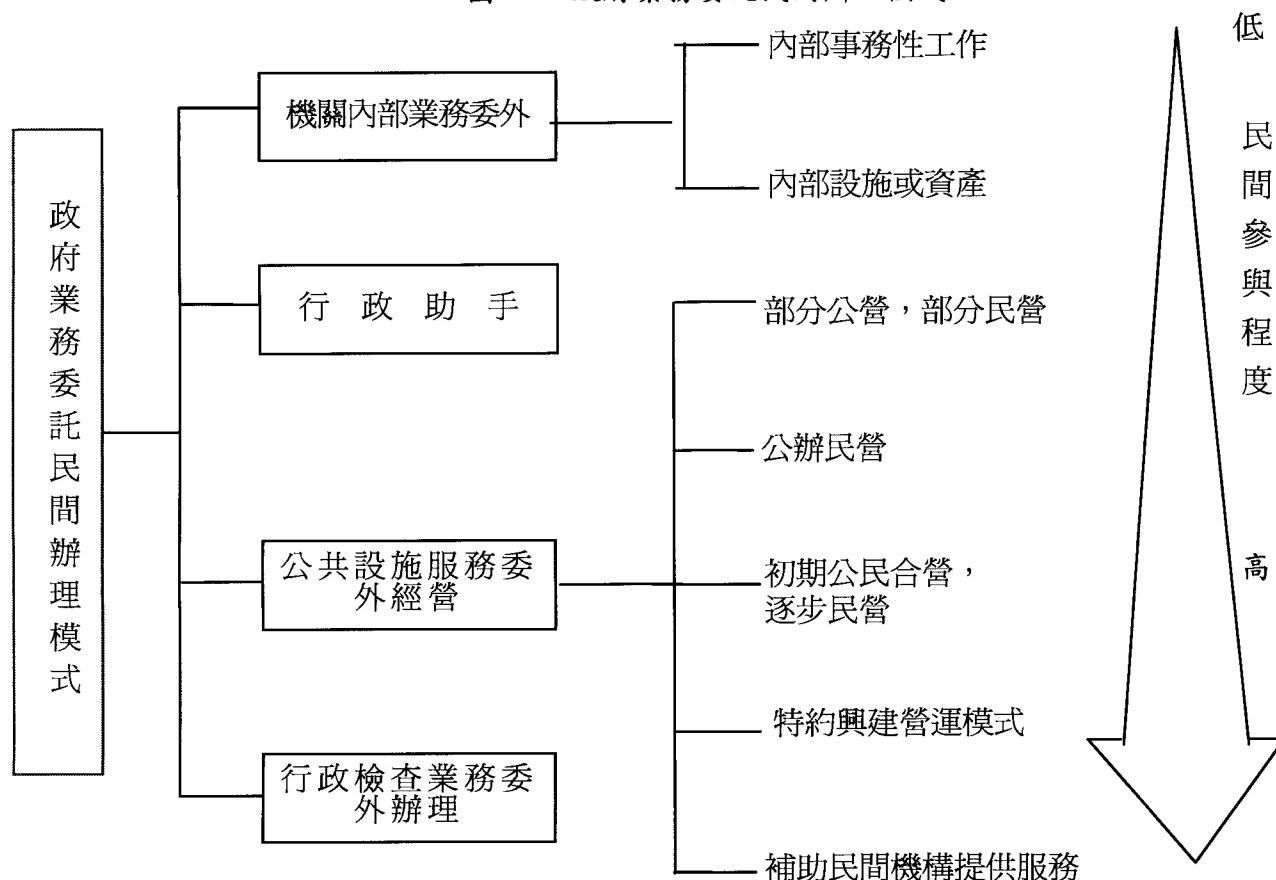
參、委外模式與運作

近代公共服務民營化的理念，乃源自1980年代的英國柴契爾夫人執政，為解決經濟不景氣及高失業，大力鼓吹民營化政策，而使政府公共服務品質和效率大幅提昇，並形成全球性的「民營化運動」(Privatization Movement)，此一民營化的發展，深受「新公共管理」(New Public Management)學派的影響，此一學派重要觀點包括：一、駁斥傳統公共行政「萬能政府」約主張；二、認為政府的角色與職能必須有所調整，才能因應環境的快速變遷；三、倡導企業管理技術、服務與顧客導向及市場型態機制；四、縮減政府部門的活動範圍，主張由公私部門合作生產或由私人部門承接辦理，並透過民營化、契約外包或BOT方式執行；五、善用民間資源與活力，將政府業務委託民間辦理，型塑「中空型政府」(Hollow Government)。

學者 Peters 認為政府未來的治理模式，已逐漸浮現「市場式政府」(Market Model)、「參與式政府」(Participatory State)「彈性化政府」(Flexible Government)及「解制式政府」(Deregulated Government)等四種模式，並成為政府尋求優質治理的模式。在此基礎上，「民營化」意謂減少政府干預，增加私有機制的功能，以滿足人民的需求，進而調整政府角色回歸到領導者而非划槳者，活化公務人力資源，節省自行經營業務或事業的人力、設備等成本經費，並依契約收取固定收入或回饋金，以改善政府財政負擔，建立人民對政府的信心；另一方面善用民間的資源與活力，引進企業管理的理念，提昇服務品質與效率，除可帶來龐大的有形商機外，其創造的就業機會，對降低失業率，自然也有社會安全維護機制的無形效益(賴恒宗，2005：53)。

「政府業務委託民間辦理」，從字面上解釋，性質上是一種行政委託行為，即政府與民間簽訂契約，政府全部或部分提供經費或硬體設施，由民間履行契約規定項目，提供服務，契約載明雙方權利義務關係及監督考核機制。現行而言，政府業務委託民間辦理之種類繁多，有以委託方式分為「單方委託」及「契約委託」；有以受託人之不同而分為「授權行使國家高權之私人」、「行政助手」以及「以私法契約處理政府業務之私人」等三類；有以委託事務性質之不同而分為「管制類」、「福利及服務類」、及「採購類」；亦有以委託效力是否涉及公權力之不同而分為「外部之業務委託」及「內部業務之委託」。依人事行政局所編印之「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊」(2001)可知，政府可委外的業務項目甚多，而其分類係以業務性質為主，民間參與程度多寡為輔。亦即從機關單純內部事務委託，到政府釋出公權力完全委由民間執行。政府業務委外型態，可概分為下列四大模式。謹分別說明如下：(人事行政局，2001：8-14；李宗勳，2001：307-313)

圖3-1 政府業務委託民間辦理模式



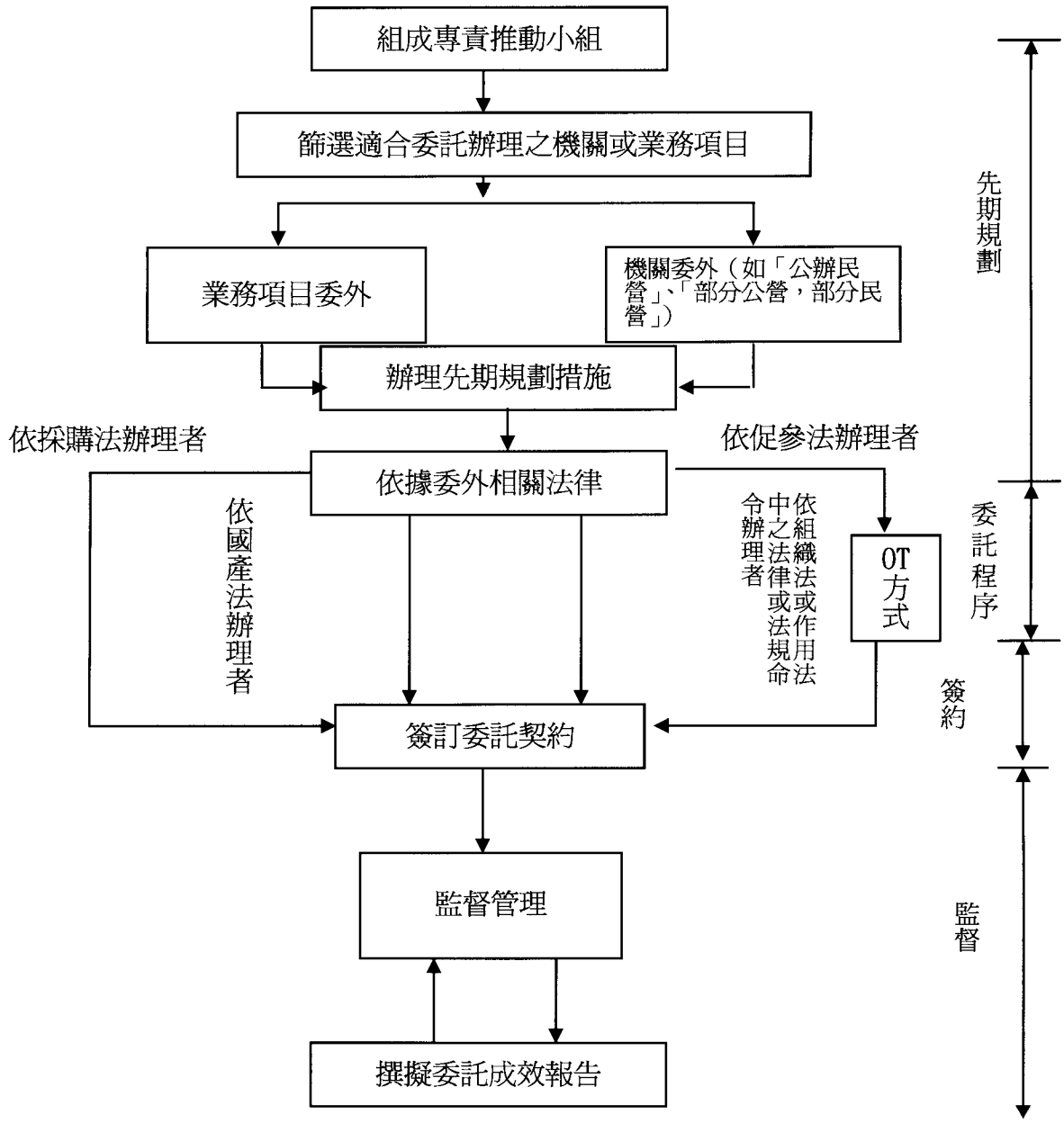
資料來源：轉引自人事行政局，2001，《推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊》。

至於委外標準作業程序上，依行政院2001年5月4日台90人政力字第190715號函頒「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」之相關推動機制有：(一)為落實推動政府業務委託民間辦理工作，由人事行政局成立推動委員會，統籌辦理規劃及審查相關事宜；(二)各機關組成專案小組推動本機關業務委託民間辦理事宜，並指定副首長或幕僚長1人為召集人，負責策劃督導；(三)各機關辦理業務委託民間辦理作業遇有空礙情形時，得由推動委員會協助解決；(四)所屬同類型機關(構)較多(如社教、文化、社福、醫療、職訓機構等)之主管機關或地方同類型業務(如托兒所、清潔隊、垃圾處理、停車管理等)之中央主管機關，應邀請學者、專家組成專案工作小組統籌規劃推動，並督導該類型機關(構)之業務委託民間辦理事宜。

鑑於人事行政局推動業務委託民間辦理政策，實施範圍以現有機關(構)委託民間辦理為主，並著重人力運用之效率化，至於業務項目委託民間辦理，因各機關已有具體成效，目前則交由各主管機關自行列管。為使各機關於推動上述政策能有一作業流程之參考，爰於2003年4月12日行政院組織改造推動委員會第4次委員會議通過「委外化標準作業程序」提供各機關參考。

茲就委外化標準作業程序之四大階段，包括「先期規劃」、「委託程序」、「簽約」、及「監督」等階段，詳如圖3-2：(政府業務委託民間辦理重要案例暨契約參考手冊，2005)

圖3-2 委外化標準作業流程簡圖



資料來源：轉引自行政院人事行政局，2005年，政府業務委託民間辦理重要案例暨契約參考手冊。

其中，就監督而言，須注意二點：第一，監督管理：主管機關（或委託機關）將所屬機關或業務委託民間經營後，為確保該項委託業務能順利運作，可考量採取行政監督、市場監督或社會監督等方式，並宜設立監督管理委員會（或營運監督管理委員會），對受託者善盡監督管理之責。其監督內容應包括服務品質、績效、營收狀況、顧客滿意度及其他重要事項（含促參法、政府採購法等法律規範）等，並可採書面或實地訪視方式進行監督及履約管理。第二，撰擬委託成效報告。政府業務委託民間辦理主要目的，在於善用民間資源與活力，投入公共服務行列，積極建立政府與民間夥伴關係。因此，基於效率及服務品質考量，主管機關（或委託機關）於所屬機關或業務委外執行一段時間後，應就執行狀況加以檢討評估，並撰擬委託成效報告，提供次年度進行監督管理之參考。

表2-3 委託方式分類表

分類	意義	委託型態	案例
各機關委託民間經營或管理	各機關得將屬公共服務或執行性質之整體業務委託民間辦理，或將現有土地、建物、設施及設備，委託民間經營管理。	公辦民營	1.勞委會勞工教育學苑。 2.僑委會華僑會館。 3.高雄市立旗津醫院。 4.高雄縣市鳳山醫院、岡山醫院。 5.臺北市青少年育樂中心。 6.臺北市兒童交通博物館。
		部分公營 部分民營	1.公務人力發展中心。 2.國立海洋生物博物館。 3.臺灣科學教育館。
業務項目委託民間辦理	各機關得將「內部事務或對外提供服務之業務」、「蒐集、查察、驗證及認定一定事實所做之檢查行為等業務」及「部分管制性業務」委託民間辦理	內部事務或服務	如各機關之資訊、保全、清潔、環境綠化、事務機器設備、公務車輛、文書繕打等業務。
		行政檢查事務	如汽車檢驗委託民間機構代檢、危險性機械或設備檢查委託代行檢查機構辦理、各類證照審查委託各該公會辦理等。
		輔助行政	如委託民間拖吊違規車輛或拆除違章建築等。

資料來源：轉引自行政院人事行政局，2005年，政府業務委託民間辦理重要案例暨契約參考手冊。

Walsh (1995) 曾提到，合適的法律體系是一個有效的社會制度發展之基礎，尤其在長期關係 (longterm relationship) 的規範上。政府業務委託民間辦理，一般而言有下列三項界限：1. 相關法規界限--包括委託法定程序與程式等；2. 委託方式 (程式) 界限--依我國行政程序法第一百三十五條規定契約設定、變更或消滅公法上法律關係者，應以行政契約為之，因此，原則上不能以私法契約方式創設；3. 委託內容 (範圍) 界限--基於政府對於業務之實施，負有最終責任，故原則上僅得就其業務之一部為委託，而不得為全部委託。換言之，無論以何種方式設立委託關係，應將委託機關或其他機關之指揮監督權，納入委託行為之內容，或約定委託機關對委託業務之指揮監督權 (李宗勳, 2001:316)。

行政程序法第四條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」因此，政府的「行政行為」須有法律的基礎或法律的授權，亦即應「依法行政」，且組織內存有「層級節制」的管理關係，所以法規、命令對行政機關的行政行為具有重要的影響。對公部門而言，在規畫政府業務委外作業時，如有明確的法令或案例可資遵循，則可使行政機關有較大的意願於推動該項業務委外，亦可對契約的兩造有所保障。故在完善的法制基礎下，政府業務契約委外的執行，應會形成正面的影響。

臺北市政府為藉由引進民間資源及借重民間活力與多元化經營理念，以及導入民間經營效率、運用民間資源，以加強市有財產管理及增進市有財產營運效益，並使市有財產委託經營，能有一法源依據，茲於1998年9月訂頒「臺北市市有財產委託經營管理辦法」⁷⁵，作為管理機關辦理市有財產委託經營之依據。另為利各機關推動辦理委外業務，摶節人力及財政支出，臺北市政府財政局並於2001

⁷⁵ 「臺北市市有財產委託經營管理辦法」經臺北市議會第七屆第三十六次臨時大會第二次會議三讀審議通過，並於1998年9月10日府法三字第87006424008號令頒布。2005年8月3日臺北市政府(94)府法三字第09415555800號令修正「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」

年8月編訂「臺北市市有財產委託經營管理作業手冊」將委託經營之事前評估、流程及案例等事項，彙整提供市府機關及學校參考，以廣為推動市有財產委託民間經營管理。依該辦法規定，現階段可委託經營管理之項目，涵蓋教育、文化、農、林、漁、牧、社會福利、衛生醫療、公害防治、道路交通、休閒遊憩及其他經議會同意之市有財產。內容上，則對委託經營相關權利義務及應行注意事項予以詳細規定，明確雙方權責，以利委託經營有效運作。總之目前辦理市有財產委託民間經營，除可資參考上述中央法規之外，臺北市現行自治法規，尚有：臺北市市有財產管理自治條例、臺北市市有財產委託經營管理自治條例等。

台北市政府委託經營執行步驟中分為三階段：一、委託經營模式：市有財產委託經營管理應由委託機關擬訂委託計畫或要點，由市政府送請市議會審議同意後實施。但委託經營未涉及組織員額裁併且財產價值未達新臺幣一億元者或本自治條例修正前已實施之委託經營案件，不在此限。前項但書情形應送市議會備查。市有財產委託經營管理應以公開方式為之。申請受託經營者應備妥經營計畫書、財務計畫表及相關文件送委託機關會同市政府各相關機關審查合格後，由委託機關視其委託業務性質及回饋金或權利金底價，透過公開競標或公開甄選方式為之。二、締結委託經營契約：該契約應報請市政府核准並經法院公證。市有財產委託經營管理應於契約書中載明委託案名稱、委託人、受託人全銜、委託經營管理之標的、受託人投資相關權利義務、對於第三人權益及公共安全之保障，以及受託人接受委託機關每年實施定期或不定期之查核之義務等。三、回饋金或權利金之計算，除法令規定應收取租金或使用費者外，並依相關規定計算回饋金或權利金底價。

至於委託經營的監督管理上，政府將行政檢查業務委託民間辦理，仍然負有行政爭訟及國家賠償責任。因此，當委託機關經過一連串的計畫、研議，並將業務委託民間經營後，仍需負起監督管理的責任，以確保經營的順利，服務品質的良好，營運目標的一致。據此，主管機關應對受託單位成立營運督導委員會（營運督導工作小組），以積極監督管理，並定期或不定期派員檢查，以對受託者經營情形進行瞭解、考核，作為爾後是否繼續委託之依據。為期能善盡監督管理之責，並且避免滋生不必要的爭執，設有以下的監督機制：

1. 終止或解除契約

市有財產委託經營管理有下列情形之一者，如：為配合政策需要收回自行處理者；市有財產用途變更者；委託經營管理之原因消滅者；都市計畫變更者；受託人有應改善事項，經委託機關通知限期改善而不改善或經改善仍不符委託機關要求者；違反目的事業相關法令規定者；違反本自治條例之規定者。委託機關得終止或解除契約。

2. 受託人責任與轉委託

委託經營管理之市有財產應限作為辦理委託業務使用，受託人並應善盡管理責任，如有轉委託（限附屬業務）、增加設施或變更原有設施等行為，應經委託機關報經市政府核准。

3. 委託期滿之監督與財產取回

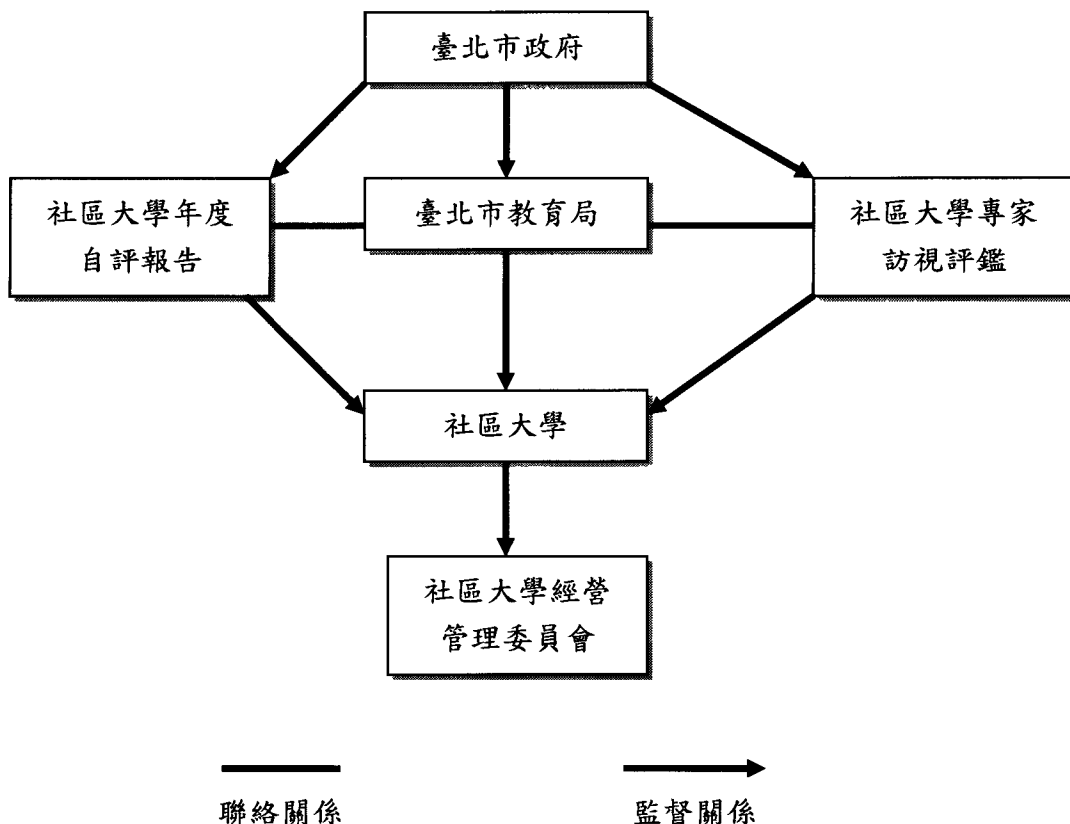
受託人在委託期間屆滿時如欲續約，應於契約屆滿前三個月（得依重新辦理招標所需時間，調整申請續約期限，以避免原經營者不願續約，造成營運中斷），將經營管理成效擬具工作報告送委託機關審議，各委託單位並應訂定相關經營績效衡量指標，以客觀、公正評估其資源運用之經濟性、效率性及效益性，以決定是否辦理續約。經審議確屬營運績效良好者，報經市政府核定後辦理續約。其委託期間合計以九年為限。如委託期滿不再續約或終止、解除契約時，受託人應將受託財產與委託經營期間增加之所有財產、資料及全部經營權返還及點交委託機關，不得要求任何補償。但委託機關於許可增、改建或添購時，同意受託人取回者，不在此限。前項情形經委託機關通知限期點交返還，逾期未點交返還者，委託機關得依行政執行法規定強制執行。

肆、社區大學、青少年育樂中心與運動中心

一、社區大學

臺北市自 1998 年 7 月與民間團體攜手合作，著手試辦全國第一所社區大學以來。迄至 2003 年 2 月，已成立 12 所社區大學。因本個案涉及政府與受託者間之契約關係，以及市場運作的機能與價值，故管理面向所欲探討者，乃是在官僚制度之下，應採取何種策略，以使市場機能得以發揮。所根據 Walsh 之觀點，建立了以下五項管理議題及其假設，並設計若干問題面向，以之對照臺北市社區大學委託經營所採行的管理監督策略，對現行實務之管理監督行為有更進一步的了解，俾往後政策建議之提供，以利行政機關未來制定管理監督策略之參考。

圖4-1 社區大學監督管理機制運作圖



資料來源：本研究自繪。

一、資訊議題：主要可以透過三個方面觀察。(1)招標公告及評選階段，中央政府為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提昇採購效率與功能，確保採購品質，爰於1998年5月27日制定公布「政府採購法」，並於次年5月27日正式實施。(2)經營階段管理之規範上，依：「臺北市社區大學收(退)費標準」、「2005年度臺北市社區大學優良課程評選實施計畫」、「臺北市2005年度社區大學評鑑作業要點及相關表件格式規範」、修訂「臺北市社區大學委託辦理行政契約書」等。(3)營運成果之公開上，現行臺北市政府教育局為積極推動建置行政資訊化之目標，而將資訊化的實際辦理情形，列為年度評鑑指標。

二、誘因議題，可以透過兩方面觀察。(1)是受託者參與經營之動機，這點上，受訪者參與動機不外乎是基於終身學習之趨勢、配合教育局政策、與社區互動、對社區的服務、文化深耕培養社區人

才、理念的推廣，或少子化影響，私立學校招生不足等因素。在誘因機制與管理監督策略上，除以利益為基礎的正面誘因，還包括以懲罰為基礎的負面嚇阻（李宗勳，1999：476）。正、負面誘因的設計，將對受託者的自我管理發生效果，而減輕行政機關管理監督的負擔。

三、信任議題，落實在監督上，應該聚焦於信任感之建立，與管理監督兩方面。就前者而言，意味著在公開評選階段與履約管理階段建立信任關係。為求履約保證，市政府教育局要求履約單位各項決策送審以外，也要接受不定期監督等義務。這使得受託者認為「契約關係」接近「上下隸屬關係」。

四、品質議題上，教育局為辦理各社區大學營運品質之評鑑，訂定各項評鑑指標，如：「臺北市社區大學2003年度評鑑表」、「臺北市社區大學2004年度評鑑表」、「臺北市社區大學2005年度評鑑表」。同時也透過社區大學自我評鑑及專家學者訪視評鑑，發掘問題、輔導改進，協助社區大學問題之解決，以激勵辦學績優之社區大學，全面提昇辦理成效，透過「社區大學自我評鑑」和「專家訪視評鑑」二階段實施「行政運作及資訊化管理」、「課程規劃及教學研發」、「學員服務及社區參與」、「財務管理及環境設備」、「辦學特色及其他」等五部分進行評估。

五、風險議題上，係指受託者失靈，也就是受託者在執行上發生缺失，或無法按照契約正常提供服務的情形。本研究個案中，除「南港社區大學」之受託單位於2003年因財務發生問題，致無法繼續營運，其餘11所社區大學之營運，尚未有失靈之情況發生。至於受託者關心的經營風險上，多半希望政府提高補助款額度，或降低經營權利金之底價，以獲得報酬。所以，政府仍因承受風險之移轉所導致經費支出的增加，等於是風險成本的間接承受者。

整體而言，社區大學乃透過契約「授能」民間組織經營社區大學，因此臺北市社區大學符合「公辦民營」之精神。評選方法乃採公開招標，並組成評選委員會按照法定程序選擇受託者。委外之模式，在正式辦理首期(2000~2005)以委託辦理之方式與受託者簽訂委外契約，第二期(2006~2008)則採用協商模式，12所社區大學僅一所因財務狀況之因素未能達到績效評鑑之標準而無法續約，其餘11所皆取得續約而持續經營。針對契約監督之標的，委外契約中載入受託者具有業務(開辦成人教育課程)執行之責任並要確保公共服務(教學)之品質。契約監督之方式，除於契約中明定受託者有義務定期提供經營成果之書面報告，主管機關每年度進行全面性之績效評鑑，以作為續約之參考。因此政府與社大經營者之間具有合作夥伴之關係，蓋因受託者須遵守契約之規範與接受政府經費補貼，才能持續推動社大業務；而政府也要透過受託者的經營才能使社會教育公共服務之政策執行落實。

本個案仍有許多值得進一步研究改善之地方。首先，委外模式在第二期續約之面向上採用近似協商之模式，雖可確保業務之持續推動，但也可能阻絕更具績效的潛在受託者進入此一公共服務之範疇。未來如何能降低續約比率，採用市場競爭模式，或可引進新思維與促進績效提昇。其次，契約監督之標的與方式，目前的契約內容仍有極大的改善空間，尚有許多經營面向之議題未納入規範，如人事成本所佔收入之比例、回饋金之計算基準等，未來宜採改良之契約詳加規範，才能符合委外契約管理之精神。再則，政府與受託者之關係雖然形成制度上的協力夥伴關係，但在制度的設計上並未考慮到完整的進退場機制，尤其在契約期中的績效不彰之罰則與退場設計及契約期中引進新進入者之機制。然而在「協力空間」(Collaborative space)中所強調的制度設計的夥伴關係仍需引進民主實務，藉由透明化與公開化得以提供較多機會給標的人士參與，才能強化公私共構的公共治理(Skelcher, Mathur& Smith, 2005:573)。最後，在公共管理特別強調顧客導向之服務型政府之際，社區大學之經營管理並未提供民眾參與之管道。後續之研究宜思考建立受託者與市民之間之溝通管道，才能確保公共服務之消費者與提供者共同建構之「Prosumption」公共服務傳送之模式(Bellamy& Taylor, 1998)。

表4-1社區大學簽約委外之制度及管理議題

研究架構		研究發現	政策建議
制度層面	法令基礎	現行委辦實施要點係屬行政規則，位階較低，拘束力相對薄弱。	<ul style="list-style-type: none"> 委辦實施要點之法律位階，允宜積極提昇，俾落實政策之推動。 社區大學法規之制訂，允宜妥善規範；並積極訂定相關監督管理之細部規範。 允宜建立標準化之作業程序。
	社區大學委外經營現況	<ul style="list-style-type: none"> 評選過程中： 未預計採購金額，資訊公開內容欠完整，影響潛在受託者參與意願。 限定委託對象，有違公平合理性。 限定委託對象之資格，有違公平性。 	
管理層面	資訊議題	<ul style="list-style-type: none"> 招標資訊內容之公開，有未符合法令規定之情形。 經營管理之規章，亦有部分規範尚欠缺明確，仍有進一步改善之空間。 	<ul style="list-style-type: none"> 允宜重新規畫適當之決標方式，招標資訊應確實公開並透明。 允宜周全契約條款之規範，並落實法院公證制，以維市府權益。 誘因機制之妥善規畫。
	誘因議題	<ul style="list-style-type: none"> 誘因機制之規畫，仍以經濟性的誘因為主，非經濟性的誘因卻較少。 在管理與監督策略之設計上，偏重以嚇阻的作法來確保契約的執行。 	<ul style="list-style-type: none"> 監督及管理策略之強化。 具體評鑑指標之研訂，及評鑑結果之公告。 定期撰擬委託成效報告，並逐年提報使用情形與效益分析及公告。
	信任議題	<ul style="list-style-type: none"> 雙方關係認知中，存有相當大的落差。 行政機關仍較傾向於上下隸屬關係，惟民間團體所冀望卻是夥伴關係的建立。 	<ul style="list-style-type: none"> 暢通溝通管道，俾利夥伴關係之建立。 落實風險之管理。
	品質議題	<ul style="list-style-type: none"> 評鑑指標偏重於「非量化指標」，至於「量化指標」則付諸闕如。 不適當的評鑑指標，致未能有效反映實際營運品質，難以達到原評鑑目的。 	
	風險議題	<ul style="list-style-type: none"> 相關作業規範，完全無因應措施。 受託者真的失靈，政府完全無策略，顯示官僚體系的僵化，及欠缺積極的作為。 	

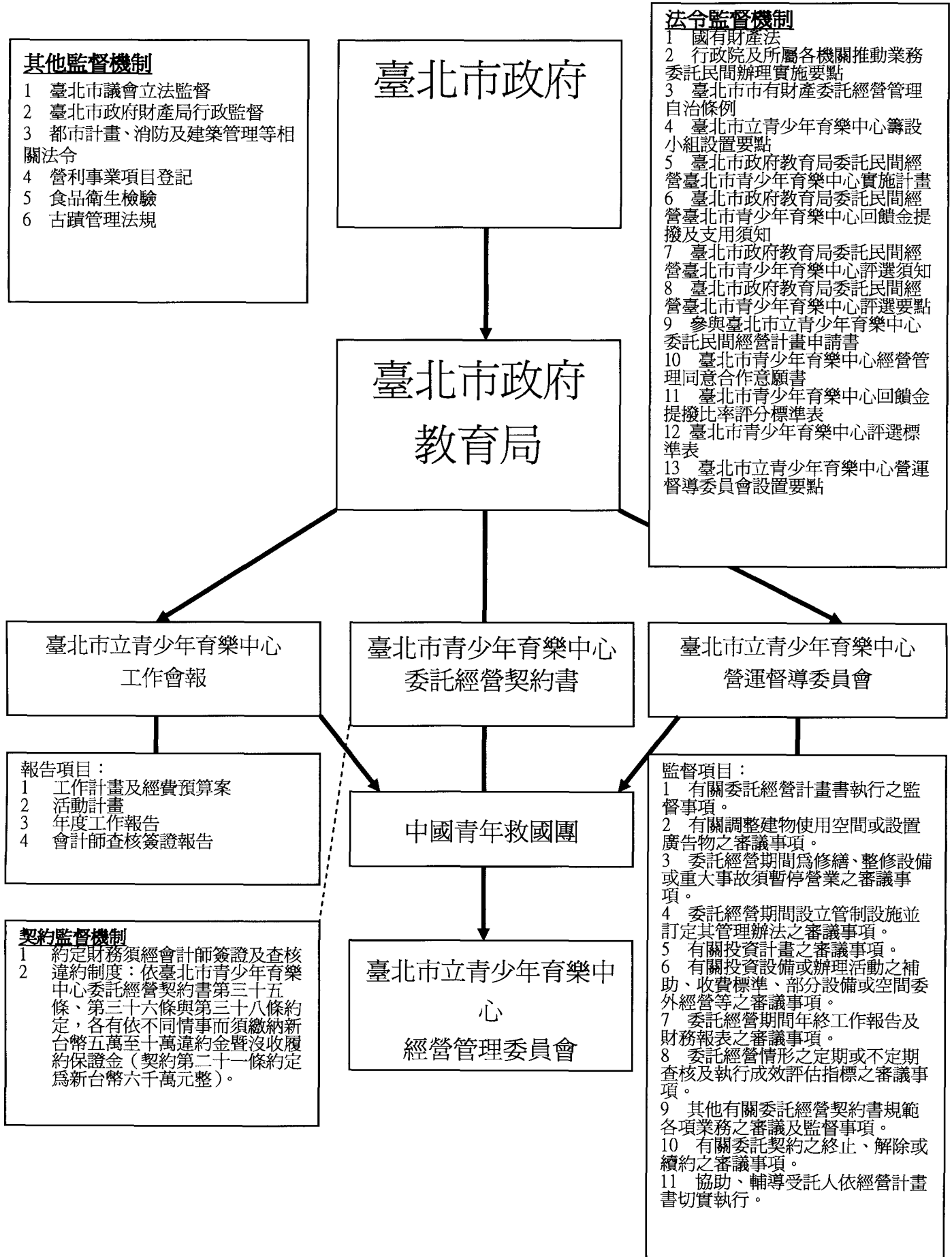
資料來源：本研究彙整。

二、青少年育樂中心

教育局為藉助民間資源參與公共事務，增進市產營運效益，提供座落於本市仁愛路及林森南路口之臺北市青少年育樂中心委託民間經營，以落實青少年休閒、娛樂、社交、體能及教育功能。民國八十八年十一月臺北市藝教業務轉型為終身教育業務後，使終身教育之推動上，邁進了新領域。以下，吾人將稟持 Walsh 所提五大準則，體現青少年育樂中心經營、管理與監督機制、立法原則與法制規定以後，進行市場式管理途徑中的五大因素分析：

一、資訊議題上，政府對於資訊的掌握愈佳，受託者愈不易有投機行為，對於管理也愈為有利。在目前市府對於青少年育樂中心營運上主要資訊透過個別階段的揭露措施。譬如，於招標公告及評選階段，透過無記名方式向教育局秘書室領取或郵購方式索取招標文件，以「公開評選」方式甄選；評選階段，依照「臺北市政府教育局委託民間經營臺北市青少年育樂中心評選要點」辦理公開評選；營運成果之公開上，則要求青少年育樂中心場地使用、出借管理要點及登記使用情形，報經教育局同意後，公告周知。但是青少年育樂中心的評鑑內含並未上網，在此方面顯然較為不足。

圖4-2臺北市青少年育樂中心委外單位監督關係圖



二、誘因議題：經訪談的結果，受託者參與動機多是配合教育政策，提供青少年純正、優良、富有教育文化意義之活動。並且對於市有房地及設備無償使用之誘因，受託者則持正面肯定的意見。現行教育局依正負面誘因，來處理受託者經營關係。譬如，「臺北市青少年育樂中心委託經營契約書」中，載明委託經營期間委託標的物之地價稅、房屋稅及其他簽證費用，由市府負擔。此屬正面誘因。至於第六條則要求委託人對市有財產負維護保管責任；如有毀損或滅失乙方並應負修繕及賠償責任則屬負面誘因。

三、信任議題：青育中心信任感之建立，最初開始於公開評選階段；其次為履約管理階段。於公開評選階段，決標後辦理簽約時，受託者尚須繳交新台幣陸仟萬元整之「履約保證金」，以確保能按照其所提營運計畫書之事項，委託經營契約期滿，無違約事項及全部設備點交歸還後，始得無息退還。在實質信任程度與管理監督策略上，雙方對於夥伴關係之認知，存有相當大的落差。尤其救國團人員得接受不定期監督等「事後監督查核」，再加上此案未有權利金之約定，使得受託人與委託機關教育局的關係，呈現出此種隸屬關係。

四、品質議題：此點教育局未於委託契約中訂有相關年度評鑑機制與標準。僅於「臺北市青少年育樂中心委託經營契約書」第四十一條：「委託經營期間，甲方對於乙方經營情形，得成立「臺北市青少育樂中心營運督導委員會」進行監督、考核及輔導，並做成紀錄通知乙方，作為爾後甲方是否繼續委託之依據。」此部分似有不足。

五、風險議題：當政府係以「層級節制」的體系提供公共服務，其執行上的不確定性較小，但是改以「契約」方式進行服務的提供時，則原本存在機關內之上下層級的隸屬關係，將轉變為交易的兩造，此時風險議題在契約管理上便有其重要意義。然而，在多數的規定之中，雖然明列種種規定，譬如第三十七條：「於委託經營管理期間有下列情形之一者，甲方得終止或解除契約。」然經閱覽市政府教育局相關作業規範，上開條款仍僅於「宣示」作用，並未有具體因應措施。

大體而言，本個案仍有許多值得進一步研究改善之地方。首先，委外模式在第二期續約之面向上採用近似協商之模式，雖可確保業務之持續推動，但也可能阻絕更具績效的潛在受託者進入此一公共服務之範疇。未來如何能降低續約比率，採用市場競爭模式，或可引進新思維與促進績效提昇。其次，契約監督之標的與方式，目前尚有許多經營面向之議題未納入規範，如人事成本所佔收入之比例、定期評鑑機制等，未來宜採改良之契約詳加規範，才能符合委外契約管理之精神。再則，政府與受託者之關係雖然形成制度上的協力夥伴關係，但在青少年育樂中心委外制度的設計上並未考慮到完整的進退場機制，尤其在契約期中的績效不彰之罰則與退場設計及契約期中引進新進入者之機制。夥伴關係需引進民主實務，藉由透明化與公開化得以提供較多機會給標的人士參與，才能強化公私共構的公共治理(Skelcher, Mathur& Smith, 2005:573)。最後，在公共管理特別強調顧客導向之服務型政府之際，青少年育樂中心之經營管理並未提供民眾參與之管道。後續之研究宜思考建立受託者與市民之間之溝通管道，才能確保公共服務之消費者與提供者共同建構之「Prosumption」公共服務傳送之模式(Bellamy& Taylor, 1998)。

表4-2青少年育樂中心簽約委外之制度及管理議題

研究架構		研究發現	政策建議
制度層面	法令基礎	現行臺北市政府教育局委託民間經營臺北市青少年育樂中心實施計畫係屬行政規則，位階較低，拘束力相對薄弱。	<ul style="list-style-type: none"> 委辦實施計畫之法律位階，允宜積極提昇，俾落實政策之推動。 青少年育樂中心委外法規之制訂，允宜妥善規範；並積極訂定相關履約監督管理之細部規範。 允宜建立標準化之作業程序。
	青少年育樂中心委外經營現況	<p>評選過程中：</p> <ul style="list-style-type: none"> 未預計採購金額，資訊公開內容欠完整，影響潛在受託者參與意願。 限定委託對象，有違公平合理性。 限定委託對象之資格，有違公平性。 	
管理層面	資訊議題	<ul style="list-style-type: none"> 招標資訊內容之公開，有未符合法令規定之情形。 經營管理之規章，亦有部分規範尚欠缺明確，仍有進一步改善之空間。 	<ul style="list-style-type: none"> 允宜重新規畫適當之決標方式，招標資訊應確實公開並透明。 允宜周全契約條款之規範，並落實法院公證制，以維市府權益。
	誘因議題	<ul style="list-style-type: none"> 誘因機制之規畫，仍以經濟性的誘因為主，非經濟性的誘因卻較少。 在管理與監督策略之設計上，偏重以嚇阻的作法來確保契約的執行。 	<ul style="list-style-type: none"> 誘因機制之妥善規畫。 監督及管理策略之強化。 具體評鑑指標之研訂，及評鑑結果之公告應為資訊化。 定期撰擬委託成效報告，並逐年提報使用情形與效益分析及公告。
	信任議題	<ul style="list-style-type: none"> 雙方關係認知中，存有相當大的落差。 行政機關仍較傾向於上下隸屬關係，惟民間團體所冀望卻是夥伴關係的建立。 	<ul style="list-style-type: none"> 權能分屬，暢通溝通管道，俾利夥伴關係之建立。 落實風險之管理。
	品質議題	<ul style="list-style-type: none"> 評鑑指標偏重於「非量化指標」，至於「量化指標」則付諸闕如。 契約中未訂有定期評鑑機制，致未能有效反映實際營運品質，難以達到原委託目的。 	
	風險議題	<ul style="list-style-type: none"> 相關作業規範，完全無因應措施。 受託者真的失靈，政府完全無策略，顯示官僚體系的僵化，及欠缺積極的作為。 	

資料來源：本研究彙整。

三、運動中心個案分析

運動作為一項文化一直是一個城市發展過程中的重要表徵，當肩負經濟成長而展現商業機能的都市逐漸轉向服務業的城市，一個屬於後現代現象的文化表徵自然成為一個城市進步的象徵。也正由於此，歐美等先進國家的行政體系中，如何提昇民眾運動休閒文化，也提升市民的體適能，自然成為城市居民的重要需求。據此，為了打造健康城市、培養市民終生運動的習慣，讓臺北市成為一個「活潑、健康、有活力」的國際城市，並且落實「處處皆可運動」、「人人喜愛運動」之目標，臺北市政府在12個行政區規劃及興建市民運動中心。此一政策作為除了增進民眾運動的習慣與興趣，也著重結合

各行政區的在地地理環境及人文特色進行社區營造，以打造屬於當地民眾運動休閒的空間。

在監督機制上，運動中心接受同樣的監督，主要措施為：1.受託委之機關對本委託案之經營應獨立設帳，相關財務報告須經會計師查核驗證，每年送交臺北市體育處核備。並且會計師之聘任應先報體育處同意後始得聘之。2.臺北市政府體育處成立營運督導委員會，每半年進行一次監督、考核及輔導，並做成紀錄通知受委託單位，且作為爾後續約參考之依據。3.經營者每月須向委託單位進行財務及使用人次之相關報告，並於每年度結束後彙整全年營運管理相關之資訊，並編排完成市民運動中心年刊。

際此，吾人將稟持 Walsh 所提五大準則，體現運動中心經營、管理與監督機制、立法原則與法制規定以後，進行市場式管理途徑中的五大因素分析。

一、資訊議題：北市府對於運動中心營運上主要資訊透過受託委之機關對本委託案之經營應獨立設帳，相關財務報告須經會計師查核驗證；營運督導委員會，每半年進行一次監督、考核及輔導；以及經營者每月須向委託單位進行財務及使用人次之相關報告，並於每年度結束後彙整全年營運管理相關之資訊與市民運動中心年刊。除此以外，依市政府得以監督財務收支情形，以及受託人的履約情形。

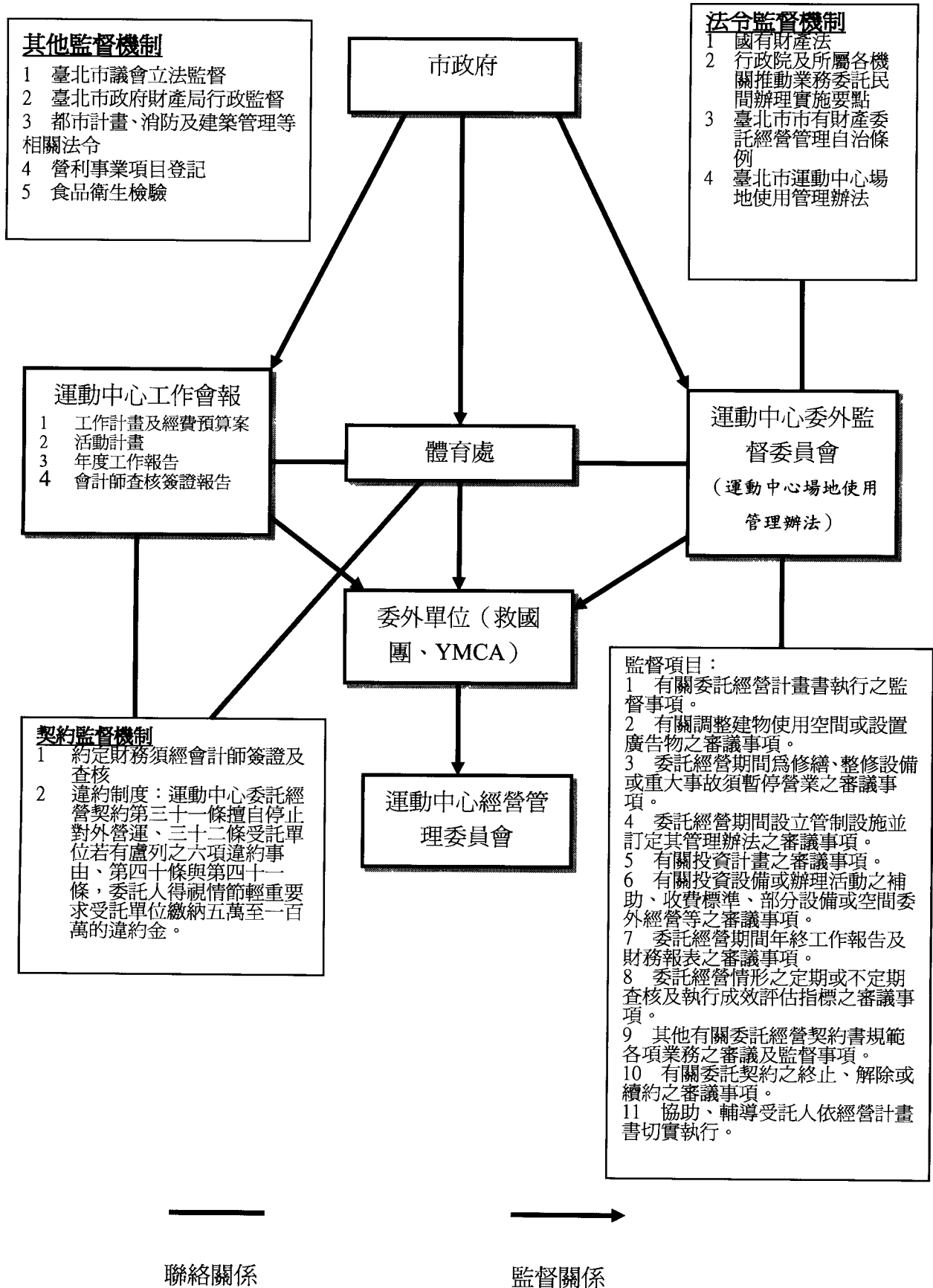
二、誘因議題：市府依《臺北市體育場委託北投市民運動中心實施計畫》第十條第七款，由市府承擔房屋稅、地價稅。然而也限制目的事業變更的空間，受託人需依規定程序申請通過或辦理方能為之。

三、信任議題：依《臺北市體育場委託北投市民運動中心實施計畫》第十條第十六款：「受託人需有回饋計畫，對於本市北投區無游泳池各級學校游泳教學使用有免費措施（但得酌收管理費用，比照一般有游泳池學校收取水電瓦斯材料費），提供高齡市民及身心障礙市民免費服務，並開辦市民運動、藝文、社區教室免費提供教學指導。」就是建立在甲乙雙方的互信上之約定。

四、品質議題：目前的評估主要有營運督導委員會專業評估、營運中心自評、主管單位評估三種。體育場得對運動中心進行財務查核，惟對於行政查察並未明確規定。在受託者的專業自評上，目前最明確的評估有業者在年刊中對於各項服務進行的評估，以現前的場管使用、運動養生研習、夏令營、公益講座、公益服務、公關活動甚至是 ISO-9001-2000 品質認證都顯示專業認證的重要性，除此以外，目前北投與中山兩運動中心亦對運動研習學友與暑期使用者滿意度均進行調查，均是受託人未來應深化方向。唯現行客戶滿意度評估設計仍稍嫌粗略，也缺乏專業抽樣，可考量委由主管機關或第三人進行，更顯客觀與公信力。

五、風險議題：現行經營計畫中，最直接的風險評估為業者自行進行的自評。如中山運動中心的行銷策略中，就列舉了六項策略，此六大策略除了建立基本客源、開拓市場以外，也有聯盟、創新、開發新商品功能，對於自身的經營風險與潛在收益作了詳細的評估。

圖4-3 運動中心委外單位監督關係圖



委外之方式乃透過契約「授能」民間組織經營運動中心，並由體育場監督管理，因此臺北市運動中心符合「公辦民營」之精神。本個案仍有許多值得進一步研究改善之地方。首先，委外模式在第二期續約之面向上採用優先簽約之模式，雖可確保業務之持續推動，但由於經營上的資訊優勢，也可能阻絕更具績效的潛在受託者進入此一公共服務之範疇。未來如何盡可能的公開經營訊息與法令規範，採用市場競爭模式或可引進新思維與促進績效提昇，讓既有經營者精益求精，接受監督，也讓潛在競爭者瞭解運動中心運作共同為民服務，應是可以考慮方向。其次，契約監督之標的與方式中，仍有極大的改善空間，尚有許多經營面向之議題未納入規範，如經營的彈性可能，如何基於信任而由他律走向自律，回饋金之計算基準等，未來宜採改良之契約詳加規範，才能符合委外契約管理之精神。再則，政府與受託者之關係雖然形成制度上的協力夥伴關係，但在制度的設計上並未考慮到完整的進退場機制，尤其在契約期中的績效不彰之罰則與退場設計及契約期中引進新進入者之機制。但是，在公私協力的觀念中，任何的制度設計的夥伴關係應更為民主，藉由透明化與公開化得以提供較多機會給標的人士參與，才能強化公私共構的公共治理(Skelcher, Mathur& Smith, 2005:573)，避免寡頭資訊壟斷，阻止有意願者提供服務。為使未來公共服務之提供能更臻完善，制度的設計尚有改善之空間。最後，在公共管理特別強調顧客導向之服務型政府之際，運動中心之經營管理並未提供民眾參與之管道，現行消費者儘在服務品質調查中可以顯示意見，然滿意度調查儘能反映部分面向，如何讓使用設施的市民意見與經營者真正達到溝通，建立「Prosumption」公共服務傳送之模式(Bellamy& Taylor, 1998)。

表4-3臺北市運動中心簽約委外之制度及管理議題

研究架構		研究發現	政策建議
制度層面	法令基礎	現行委辦實施要點係屬行政規則，位階較低，拘束力相對薄弱。	委辦實施要點之法律位階，允宜積極提昇，俾落實政策之推動。
	運動中心委外經營現況	評選過程中： 資訊公開內容欠完整，影響潛在受託者參與意願。 運動中心招標條件外在不意取得 運動中心續約標準不明，增加後續經營不確定性	運動中心法規之制訂，允宜妥善規範；並積極訂定相關監督管理之細部規範。 允宜建立標準化之作業程序。
研究架構		研究發現	政策建議
管理層面	資訊議題	招標資訊內容之公開，有不足之情形。 經營管理之規章，亦有部分規範尚欠缺明確，仍有進一步改善之空間。 經營者內部資訊仍難完全透過監督機制反映	允宜重新規畫適當之決標方式，招標資訊應確實公開並透明。 允宜周全契約條款之規範，並落實法院公證制，以維市府權益。 運動中心財務資訊允宜透明公開。
	誘因議題	誘因機制之規畫，仍以經濟性的誘因為主，非經濟性的誘因卻較少。 在管理與監督策略之設計上，偏重以嚇阻的作法來確保契約的執行。 優先續約設計鼓勵經營者投注心力	誘因機制之妥善規畫。 強化溝通，並將信任因素制度化，如表現良好廠商應給予較大自律空間。 監督及管理策略應建立具體評鑑指標之研訂，及評鑑結果之公告。
	信任議題	雙方關係認知中，存有若干的落差，在制度上並未反映信任因素。 行政機關仍較傾向於上下隸屬關係，惟民間團體所冀望卻是夥伴關係的建立。	定期撰擬委託成效報告，並逐年提報使用情形與效益分析及公告。 暢通溝通管道，俾利夥伴關係之建立。 落實風險之管理，經營者應預評財務風險。
	品質議題	評鑑指標偏重於「非量化指標」，至於「量化指標」只有部分自評之消費者滿意度，但客觀指標仍待建立。 不適當的評鑑指標，致未能有效反映實際營運品質，難以達到原評鑑目的。	
	風險議題	相關作業規範，完全無因應措施，對於經營可能出現的場地危安與意外並未詳載，增加經營單位困擾。 受託者真的失靈，政府完全無策略，顯示官僚體系的僵化，及欠缺積極的作為。 經營者事先的財務風險均缺乏評估，容易造成樂觀評估進場後另謀營利的可能。	

資料來源：本研究彙整。

伍、制度及管理綜合比較

本次研究三個個案之委外狀況與文獻部分之關聯性整理呈現於表 6-1，詳細比較如下。至於委外方式乃透過契約「授能」民間組織經營，因此符合「公辦民營」之精神。評選方法乃採公開招標，並組成評選委員會按照法定程序選擇受託者。委外之模式，社區大學及青少年育樂中心在正式辦理首期以委託辦理之方式與受託者簽訂委外契約，第二期則採用協商模式；至於運動中心在第一期採委託辦理，在正式辦理首期三年以委託辦理之方式與受託者簽訂委外契約，三年以後表現優良得優先續約，最多兩次，也就是說原經營者最多可連續經營三期九年。契約監督之方式，除於契約中明定許多受託者行為應得委託者事前同意之情形外，委託者對於受託者經營情形，得成立「臺北市青少育樂中心營運督導委員會」進行監督、考核及輔導，並做成紀錄通知受託者，作為爾後是否繼續委託之依據。受託者應接受前項監督、考核及輔導之指示要求，執行其業務。政府與青少年育樂中心經營者之間理論上應該具有合作夥伴之關係，蓋因受託者須遵守契約之規範與接受政府經費補貼，才能庚續推動社大業務；而政府也要透過受託者的經營才能使社會教育公共服務之政策執行落實。

契約監督之方式，除於契約中明定受託者有義務定期提供經營成果之書面報告，主管機關每年度進行全面性之績效評鑑，以作為續約之參考。因此政府與委外經營者之間具有合作夥伴之關係，蓋因受託者須遵守契約之規範與接受政府經費補貼，才能庚續推動委外業務；而政府也要透過受託者的經營才能使社會教育公共服務之政策執行落實。然而，在經營成效上，社大與運動中心兩案呈現出之成效頗佳，以少數的政府經費即可建構出臺北市健全的社會教育體系。但是在青育中心個案上，因欠缺完整與可行之契約規劃，致委託契約當事人雙方均感到綁手綁腳而無力透過平等之關係，建立有效率之業務委託權義，未來在此方面有極大之改善空間。

表5-1委外個案特質比較

	社區大學	青少年育樂中心	臺北市市民運動中心
委外之方式	透過契約授能民間組織經營委外事務，契約中明訂提供服務標準及品質標準。	透過契約授能民間組織經營委外事務，契約中明訂提供服務標準及品質標準。	透過《運動中心契約書》授能民間組織經營委外事務，契約中明訂提供服務標準及品質標準。
評選之方法	公開招標，並組成評選委員會	公開招標，並組成評選委員會	公開招標，並組成評選委員會
委外之模式	初期以委託辦理之方式，第二期以協商模式—以先前受託者為優先考量。(非採市場競爭模式)	初期以委託辦理之方式，第二期以協商模式—以先前受託者為優先考量。(非採市場競爭模式)	首期進行公開招標方式以委託辦理之方式，三年以後表現優良得優先續約，最多兩次，也就是說原經營者最多可連續經營三期九年
契約監督之標的	1. 業務執行之責任 2. 公共服務提供之品質	1. 空間委託與業務執行之責任 2. 公共服務提供之品質	1. 業務執行之責任 2. 公共服務提供之品質
契約監督之方式	1. 受託者定期之書面報告 2. 績效評鑑指標作為是否續約之標準	1. 受託者定期之書面報告 2. 績效評鑑指標作為是否續約之標準	1. 受託者定期之書面報告，包括工作計畫及經費預算案，活動計畫，年度工作報告，與會計師查核簽證報告 2. 績效評鑑指標作為是否續約之標準 3. 約定財務須經會計師簽證及查核 4. 違約制度：運動中心委託經營契約第三十一條擅自停止對外營運、三十二條受託單位若有盧列之六項違約事由、第四十條與第四十一

			條，委託人得視情節輕重要求受託單位繳納五萬至一百萬的違約金。
政府與受託者之關係	合作夥伴關係	上下從屬關係	合作夥伴關係
委外之成效	大幅減少政府經費之投資，並建構學習社會體系	藉助民間資源參與公共事務，以增進市產營運效益，並落實青少年休閒、娛樂、社交、體能及教育功能	大幅減少政府經費之投資，並建構社會教育體系

資料來源：本研究整理

三個個案仍有許多值得進一步研究改善之地方。首先，委外模式在第二期續約之面向上採用議價與優先簽約之模式，雖可確保業務之持續推動，但由於經營上的資訊優勢可能阻絕潛在受託者進入此一公共服務之範疇。盡可能的公開經營訊息與法令規範，採用市場競爭模式或可引進新思維與促進績效提昇，讓既有經營者精益求精，接受監督，也讓潛在競爭者瞭解運動中心運作共同為民服務，應是可以考慮方向。

其次，契約監督之標的與方式中，仍有極大的改善空間，尚有許多經營面向之議題未納入規範，如經營的彈性可能，如何基於信任而由他律走向自律，回饋金之計算基準，人事成本所佔收入之比例、定期評鑑機制等，未來宜採改良之契約詳加規範，才能符合委外契約管理之精神。未來宜採改良之契約詳加規範，才能符合委外契約管理之精神。

再則，政府與受託者之關係雖然形成制度上的協力夥伴關係，但在制度的設計上並未考慮到完整的進退場機制，尤其在契約期中的績效不彰之罰則與退場設計及契約期中引進新進入者之機制。尤其是公私協力的觀念中，任何的制度設計的夥伴關係應更為民主，藉由透明化與公開化得以提供較多機會給標的人士參與，才能強化公私共構的公共治理，避免寡頭資訊壟斷，阻止有意願者提供服務。為使未來公共服務之提供能更臻完善，制度的設計尚有改善之空間。

最後，在公共管理特別強調顧客導向之服務型政府之際，市政府委外案之經營管理並未提供民眾參與之管道，現行消費者儘在服務品質調查中可以顯示意見，然滿意度調查儘能反映部分面向，如何讓使用設施的市民意見與經營者真正達到溝通，在可行的範圍內，建立以客為尊的公共服務，應是努力之目標。

表5-2臺北市簽約委外之制度及管理議題

研究架構		社區大學	青少年育樂中心	運動中心	政策建議
制度層面	法令基礎	現行委辦實施要點係屬行政規則，位階較低，拘束力相對薄弱。	現行臺北市政府教育局委託民間經營臺北市青少年育樂中心實施計畫係屬行政規則，位階較低，拘束力相對薄弱。	現行委辦實施要點係屬行政規則，位階較低，拘束力相對薄弱。	委辦實施計畫之法律位階，允宜積極提昇，俾落實政策之推動。 委外法規之制訂，允宜妥善規範；並積極訂定相關履約監督管理之細部規範。 允宜建立標準化之作業程序。
	委外經營現況	評選過程中： 未預計採購金額，資訊公開內容欠完整，影響潛在受託者參與意願。 限定委託對象，有違公平合理性。 限定委託對象之資格，有違公平性。	評選過程中： 未預計採購金額，資訊公開內容欠完整，影響潛在受託者參與意願。 限定委託對象，有違公平合理性。 限定委託對象之資格，有違公平性。	評選過程中： 資訊公開內容欠完整，影響潛在受託者參與意願。 運動中心招標條件外在不易取得 運動中心續約標準不明，增加後續經營不確定性。	
研究架構		社區大學	青少年育樂中心	運動中心	政策建議
管理層面	資訊議題	招標資訊內容之公開，有未符合法令規定之情形。 經營管理之規章，亦有部分規範尚欠缺明確，仍有進一步改善之空間。	招標資訊內容之公開，有未符合法令規定之情形。 經營管理之規章，亦有部分規範尚欠缺明確，仍有進一步改善之空間。	招標資訊內容之公開，有不足之情形。 經營管理之規章，亦有部分規範尚欠缺明確，仍有進一步改善之空間。 經營者內部資訊仍難完全透過監督機制反映	允宜重新規畫適當之決標方式，招標資訊應確實公開並透明。 允宜周全契約條款之規範，並落實法院公證制，以維市府權益。 財務資訊允宜透明公開。 誘因機制之妥善規畫。

誘因議題	<p>誘因機制之規畫，仍以經濟性的誘因為主，非經濟性的誘因卻較少。</p> <p>在管理與監督策略之設計上，偏重以嚇阻的作法來確保契約的執行。</p>	<p>誘因機制之規畫，仍以經濟性的誘因為主，非經濟性的誘因卻較少。</p> <p>在管理與監督策略之設計上，偏重以嚇阻的作法來確保契約的執行。</p>	<p>誘因機制之規畫，仍以經濟性的誘因為主，非經濟性的誘因卻較少。</p> <p>在管理與監督策略之設計上，偏重以嚇阻的作法來確保契約的執行。</p> <p>優先續約設計鼓勵經營者投注心力</p>	<p>強化溝通，並將信任因素制度化，如表現良好廠商應給予較大自律空間。</p> <p>監督及管理策略應建立具體評鑑指標之研訂，及評鑑結果之公告。</p> <p>定期撰擬委託成效報告，並逐年提報使用情形與效益分析及公告。</p> <p>暢通溝通管道，俾利夥伴關係之建立。</p> <p>權能分屬，暢通溝通管道，俾利夥伴關係之建立。</p> <p>落實風險之管理，經營者應預評財務風險。</p>
信任議題	<p>雙方關係認知中，存有相當大的落差。</p> <p>行政機關仍較傾向於上下隸屬關係，惟民間團體所冀望卻是夥伴關係的建立。</p>	<p>雙方關係認知中，存有相當大的落差。</p> <p>行政機關仍較傾向於上下隸屬關係，惟民間團體所冀望卻是夥伴關係的建立。</p>	<p>雙方關係認知中，存有若干的落差，在制度上並未反映信任因素。</p> <p>行政機關仍較傾向於上下隸屬關係，惟民間團體所冀望卻是夥伴關係的建立。</p>	
品質議題	<p>評鑑指標偏重於「非量化指標」，至於「量化指標」則付諸闕如。</p> <p>不適當的評鑑指標，致未能有效反映實際營運品質，難以達到原評鑑目的。</p>	<p>評鑑指標偏重於「非量化指標」，至於「量化指標」則付諸闕如。</p> <p>契約中未訂有定期評鑑機制，致未能有效反映實際營運品質，難以達到原委託目的。</p>	<p>評鑑指標偏重於「非量化指標」，至於「量化指標」只有部分自評之消費者滿意度，但客觀指標仍待建立。</p> <p>不適當的評鑑指標，致未能有效反映實際營運品質，難以達到原評鑑目的。</p>	
風險議題	<p>相關作業規範，完全無因應措施。</p> <p>受託者真的失靈，政府完全無策略。</p>	<p>相關作業規範，完全無因應措施。</p> <p>受託者真的失靈，政府完全無策略。</p>	<p>相關作業規範，完全無因應措施，對於經營可能出現的場地危安與意外並未詳載，增加經營單位困擾。</p> <p>受託者真的失靈，政府完全無策略，顯示官僚體系的僵化，及欠缺積極的作為。</p> <p>經營者事先的財務風險均缺乏評估，容易造成樂觀評估進場後另謀營利的可能。</p>	

資料來源：本研究彙整。

為求瞭解社區大學之辦理績效及激勵社區大學營運優質化，依臺北市社區大學評鑑作業要點，社區大學之契約內容設計有二項評鑑方式，包括1、自我評鑑：各社區大學依據評鑑項目各項指標進行自我評鑑；與2、委員評鑑：由評鑑委員實地進行訪視評鑑。相對於青少年育樂中心及市民運動中心雖有臺北市立青少年育樂中心營運督導委員會與運動中心委託營運管理委員會之設置，可進行監督、輔導及考核，惟設計上偏重被動式、固定式與外部式的監督，不若評鑑設計主動與彈性。建議青育及運動中心訂定評鑑機制。

表5-3臺北市社區大學、青少年育樂中心及市民運動中心監督機制的差異

項目	差異之內容	分析討論
社區大學	<p>營運督導委員會：無。</p> <p>評鑑機制：有。為瞭解本市社區大學辦理績效及激勵本市社區大學營運優質化，依臺北市社區大學評鑑作業要點，評鑑有二種方式：</p> <p>(一)自我評鑑：各社區大學依據評鑑項目各項指標進行自我評鑑。</p> <p>(二)委員評鑑：由評鑑委員實地進行訪視評鑑。</p>	<p>依現行社區大學評鑑作業要點之二項評鑑方式，包括各社區大學依據評鑑項目各項指標進行自我評鑑與由評鑑委員實地進行訪視評鑑。由於評鑑項目已具體明確，加上逐年討論檢討修改，使得此等監督方式頗具彈性與成效。</p>
青少年育樂中心	<p>營運督導委員會：有。為監督、輔導及考核臺北市青少年育樂中心之營運，設置有臺北市青少年育樂中心營運督導委員會。</p> <p>評鑑機制：無。</p>	<p>依青少年育樂中心委託經營契約第四十一條：「委託經營期間，甲方對於乙方經營情形，得成立「臺北市青少育樂中心營運督導委員會」進行監督、考核及輔導，並做成紀錄通知乙方，作為爾後甲方是否繼續委託之依據。乙方應接受前項監督、考核及輔導之指示要求，執行其業務。」未有評鑑方式之具體方式及項目約定。相關雖或實際上受託人按年有定期與不定期向營運督導委員會報告業務狀況，惟此種模式卻顯得形式化，在授權經營之信任議題上，委託經營誘因不足，且於實踐監督上也亦流於表面。</p>
市民運動中心	<p>營運督導委員會：有。為監督、考核及輔導運動中心之營運，設置有運動中心委託營運管理委員會。</p> <p>評鑑機制：無。</p>	<p>同上</p>

陸、結論與建議

市政府透過委外的目的在於創造公私協力空間，創造夥伴關係，依本研究的情況下，目前委外雖然已經部分促成引用民力，促進公共資源利用，但在創造平等的夥伴關係上仍有待加強，這必須依賴行政機關的修正與資訊開放，甚至必須創造新的中介機制引入民力，讓更多民間力量活化公共服務。

依委外個案特質觀之，社區大學的目標在於促進社會教育，因此在業務委外的前提下，初期以委託辦理方式引入，然第二期以協商方式為之，而非採市場競爭模式，為不足之處。市政府在監督機制上主要關切業務執行之責任與公共服務之品質，然市府與社大之間的關係是否可以進一步積極的將社區大學發展為市民主義的培力基地，創造素質優良具有行動力的市民，則缺乏著墨。青少年運動中心則包括了空間委外與業務委外雙重特質，透過契約授能民間組織經營委外事務，隱含社會教育與委託經營兩特質，此兩特質調適得宜或能發揮相乘作用，如果缺乏適當輔導，卻可能造成經營上的扞格之處。在契約監督關係上，青少年運動中心著重公共服務提供之品質，而以受託者定期之書面報告作為被動監督方式。此一監督機制稍嫌不足，應妥善修正，比照社區大學與運動中心，或可修正目前弊端。

因此，為順利推動民間參與公共事務以增進市產營運效益，應強化經營的資訊透明度，並明列經營條件潛在競爭者得以評估，順利投入為民服務行列。在運動中心的個案上，雖然與青少年育樂中心一樣，均屬空間與業務委外，但是運動中心具有相對客觀與公開的續約招標形式，在監督機制上也較為完善，可為青少年育樂中心在契約簽訂上的參考。

在委外制度與管理議題上，本研究發現三個委託個案群組雖然細部條件不一，但大約可以歸納歧異立場所存在。在法令制度與委外經營現況上，三者均有簽訂契約，但是都屬於行政規則，因此位階較低，拘束力較為薄弱，此外，在續約條件上，並非完全依照市場競爭原則，開放資訊，釐清經營條件，使潛在競爭者立於公平立場，因此本研究建議，應提昇委辦計畫的法律位階，利於將來合作的法制基礎，並且制定履約條件與標準作的作業程序以救濟之。

社區大學、青少年運動中心與運動中心三個市府委外的契約，因其事務本質之別，包括其契約之概念，最大之差異在於社區大學係屬於單純教育業務「委託辦理」，而後二者則兼具業務與空間委託之「委託經營」，特別有依「臺北市市有財產管理自治條例」與「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」規定適用，值得注意。綜上節本研究案針對三個委外契約條款，有以下幾項建議：

（一）契約當事人條款應明確

依政府業務委託民間辦理作業手冊之「各機關訂定委外契約注意事項」，要求應確定簽訂委外契約之當事人，即委託機關及受委託者各為誰？契約效力所及的權利者和義務者各是誰？均應明白標示。尤其，機關與代表人、公司與個人、保證人與見證人、本人與代理人等，都應區別清楚，明白記之。目前委外業務契約上雖訂有當事人，惟實際上確以名義上之受託人與其他公司或團體，組成經營團隊而為該受託市府財產之營運委員會，名實不符，有違法律上契約概念與效力適用。

（二）公證機制應落實

招標後與得標者訂約，原應依「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」第十一條規定：「市有財產委託經營管理時，委託機關應與受託人簽訂委託契約，該契約應報請市政府核准並經法院公證。」因此，有關契約公證事宜，應約定須經法院公證處或民間公證人事務所辦公證，並註明公證費用及印花稅由何方負擔。

（三）委託辦理與委託經營契約應區別

涉及空間委託經營之契約，應切實依「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」第八條規定，市有財產委託經營管理除法令規定應收取租金或使用費者外，應依規定計算回饋金或權利金底價。

（四）評鑑機制應建立

目前已施行之臺北市市有財產委託經營，部分機關及其委託契約中並未約定績效評估機制，例如1、評估的項目，如（1）委託業務的達成度：委託機關對受託者所應執行的政府業務，應力求明確，並於委託契約中明訂，以便與之前業務或業者提報經營計畫書相互比較，同時給予評估分數；（2）人力、成本的運用：此部分須配合一些財務會計資料，予以評估辦理；（3）服務品質的水準：評估服務品質的方法，主要靠具有專業知識或經驗豐富的評估者，利用探訪受託業務的機會，逐項紀錄。2、選擇評估者：評估者必須客觀且公正，可分為外來評估者和內部評估者，外來評估者如相關利益團體、消費者大眾、專家、學者等。

（五）續約標準應具體且切實評量

受託人在委託期間屆滿時如欲續約，應於契約屆滿前數個月—即得依重新辦理招標所需時間，調整申請續約期限，以避免原經營者不願續約造成營運中斷，惟仍不宜過長致該等時間未能計入續約評鑑—將經營管理成效擬具工作報告，併同未來續約期間之經營計畫書，送委託機關審議，惟目前各委託契約均未有將具體續約標準訂定於契約之中，方符合法律上契約拘束力之概念，並對契約當事人權利義務均有公平的保障。同時，依該等續約標準經審議確屬營運績效良好者，方得報經市政府核定後辦理續約，斷勿使續約標準僅具形式意義，而受託者取得委託辦理或經營權後，即誤認當然有六年或九年等之受託「權利」，致履約監督與評鑑成為表面功夫。

參考文獻

壹、中文著作

- 文崇一，1991，《調查訪問法：社會及行為科學研究法 5 版》，台北：東華書局。
- 王政彥，1996，「社區成人教育的社會學分析」，成人教育雙月刊，第 30 期。
- 丘昌泰，2001，《公共管理：理論與實務手冊》，台北：元照出版公司。
- 朱鎮明，1996，「制度、官僚與政策過程」，臺北：洪葉文化事業有限公司。
- 余致力，1998，《公共管理之詮釋：公共管理》，黃榮護主編，台北：商鼎文化出版社。22
- 吳定，1999，《公共政策》，台北：中華電視公司教學部。
- 吳瓊恩，1996，《行政學》，台北：三民書局。
- 吳瓊恩等，1996，《公共管理》，台北：國立空中大學。
- 李宗勳，1998，《公共服務民營化理論與實務之研究--北高兩市市政及台灣省政簽約委外的檢證》，
國立政治大學公共行政研究所博士論文。
- 李宗勳，1999，《再造『政府再造』的立基：簽約外包的理論與策略》，公共行政學報，第 3 期：99。
- 李宗勳，2001，《政府業務委外經營-理論與實務》，台北：智勝文化事業有限公司。
- 李宗勳、鄭錫鏞，2001，「知識經濟時代的新治理模式：歐陸『新治理』觀點」，〈知識經濟與政府施政學術研討會〉，立法院院聞，第 29 卷，第 11 期，頁 51-57。
- 李建興，1994，《社會教育新論》，台北：三民
- 林碧茹，1996，《購買服務契約執行過程之研究：以高雄市政府社會局委託民間機構辦理社會福利服務為例》，國立中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 林勝義，1993，《社會教育多元論》，台北：五南。
- 林水波，1993，「強化政策執行能力之理論建構」，臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 胡幼慧，1996，《質性研究》，台北：巨流圖書公司。
- 胡彩惠，1997，《民間社會福利機構對政府委託民營政策回應方式之研究》，國立暨南國際大學社會政策暨社會工作研究所碩士論文。
- 孫本初，1998，《公共管理》，台北：智勝文化事業有限公司。
- 郭盈村，2001，《高雄市政府影響公共服務簽約委外效果因素之研究》，國立中山大學政治學研究所碩士論文。
- 陳敦源，1999，《顧客導向的省思與再突破：尋找服務的誘因結構》，空大行報學報，第 9 期，頁 209-235。
- 陳益興，1992，《我國社會教育析論》，台北：五南
- 黃信淞，2000，《公共服務簽約委外管理之研究--嘉義市政府之案例分析》，國立中正大學政治學研究所碩士論文。
- 楊碧雲，2004，「臺北市社區大學營運現況與未來發展」，〈兩岸社區大學經營理念與運作實務研討會〉。
- 葉至誠、葉立誠，2001，《研究方法與論文寫作》，台北：商鼎文化出版社。
- 詹中原，1993，《民營化政策》，台北：五南圖書出版公司。
- 詹中原，1999，《新公共管理：政府再造的理論與實務》，台北：五南圖書出版公司。
- 詹棟樑，1992，《社會教育學》，台北：五南
- 楊國賜，1982，《社會教育的理念》，台北：師大書苑
- 劉坤億，2002，《地方政府治理機制的創新挑戰—市場治理模式的功能與限制》，法政學報第 15 期：82-89。
- 劉鴻暉，2006，《社會教育公共服務提供之研究：以臺北市社區大學委外模式為案例》

- 歐用生，1995，《質的研究》，台北：師大書苑。
- 鄭燦堂，1990，「風險管理：理論與實務」，臺北：翰林出版社。
- 鄭惠文，2001，社會教育館經營績效之比較研究—資料包絡分析法之應用
- 賴恒宗，2005，「地方政府業務委託民間辦理成效探討」，審計季刊，第25卷，第4期，頁53。
- 賴森本、李香美，2005，「查核風險管理計畫提昇公共服務效能：英國國家審計署之經驗」，審計季刊，第25卷，第4期，頁42。
- 謝季燕，1996，《社會福利公設民營之探討--高雄縣社會福利公設民營回顧與展望》，高雄縣政府八十五年縣政研討會社會福利論文集。
- 顏良恭，1991，《民營化與美國的公共行政》，美國月刊，六卷十期，頁92-100。

貳、政府文件或出版品

- 行政院，1998，《政府再造綱領》。
- 行政院人事行政局，2001，「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊」。
- 行政院人事行政局，2005，「政府業務委託民間辦理重要案例暨契約參考手冊」。
- 教育部，1991，《發展與改進成人教育五年計畫綱要》，台北：教育部編印。
- 經濟建設委員會，1998，《政府業務委託民間辦理業務手冊》；江丙坤，序，1999。
- 臺北市中山運動中心，2004，《臺北市中山運動中心九十二年年刊》。
- 臺北市中山運動中心，2005，《臺北市中山運動中心九十三年年刊》。
- 臺北市中山運動中心，2006，《臺北市中山運動中心九十四年年刊》。
- 臺北市北投區運動中心，2005，《臺北市北投區運動 volume one 2005 年刊》。
- 臺北市北投區運動中心，2005，《臺北市北投區運動中心九十三年年刊》。
- 臺北市政府財政局，2003，「臺北市市有財產委託經營管理作業手冊」。
- 臺北市政府教育局，1999，「臺北市設置社區大學規劃研究暨試辦計畫總報告」。
- 臺北市政府教育局，2005，「臺北市辦理社區大學業務自評報告」。
- 審計部臺北市審計處，2003，《臺北市地方總決算審核報告》。

參、英文著作

- Alchian, Armen A. & Harold Demsetz. 1972. "Production, Information Costs, and Economic Organization," *American Economic Review*, 62: 777-795.
- Bellamy, C. & J.A. Taylor. 1998, "*Governing in the Information Age*", Buckingham: Open University Press.
- Considine, Mark. 2000. "Contract Regimes and Reflexive Governance: Comparing Employment Service Reforms in the United Kingdom, the Netherlands, New Zealand and Australia," *Public Administration*, 78(3): 613-638.
- Dehoog, R.H. 1984. *Contracting Out for Human Services: Economic, Political, and Organizational Perspectives*. Albany: State University of New York Press.
- Donahue, John P. 1989. *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*. New York: Basic Books.
- Ferlie, E.L. Ashburner, L. Fitzgerald, and A. Pettigrew. 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Finley, L.K. 1989. Alternative Service Delivery, Privatization, and Competition. In *Public Sector Privatization: Alternative Approaches to Service Delivery*. Lawrence K. Finley (ed.) .New York: Quorum Books.
- Goodin, R. E. 1998. "More than Anyone Bargained for Beyond the Welfare Contract" *Ethics and International Affairs*, 12: 141-158.
- Kaboolian, L. 1998. "The New Public Management Challenging the Boundaries of the Management vs.

- Administration Debate." *Public Administration Review*, 58(3) : 189-193.
- Kettl, D. F.1993.Searching for Clues about Public Management: Slicing the Onion Different Ways. In *Public Management: The State of the Art*. Barry Bozeman(ed.).San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Kettl, Donald F.1988, *Government By Proxy*. Washington. D C. : Congressional Quarterly Press.
- Kettner, P.M. and Martin, L.L.1987.*Purchase of Service Contracting*.Newbury Park: Sage Publications.
- Kirkpatrick,Ian & Miguel Martinez Lucio.1996. "Introduction: the Contract State and the Future of Public Management." *Public Administration*. 74(1) : 1-8.
- Lane, Jan-Erik.2000b.*New Public Management*. New York, NY. : Routledge.
- Mascarenhas, R. C.1993. "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand," *Public Administration Review*, 53(4) : 319-328.
- Manchester,L.1989,“Alternative Service Delivery Approach and City Service Planning”,*In Public Sector Privatization: Alternative Approaches to Service Delivery, Lawrence K.Finley (ed.)*. New York: Quorum Books.
- Milward, H. Brinton, 1994. "Nonprofit Contracting and the Hollow State," *Public Administration Review*, 54(1) : 73-77.
- Niskanen, W. A.1971,*Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Ostrom, Vincent.1989.*The Intellectual Crisis in American Public Administration*. 2nd ed., Tuscaloosa,Alabama : The University of Alabama Press.
- Pollitt, C.1990. *Managerialism and the Public Service : The Anglo-American Experience*. Oxford : BlackWell.
- Reh fuss, J.A.1989.*Contracting Out in Government*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Savas, E.S.1982.*Privatizing the Public Service: How to Shrink Government*. New Jersey: Chatham House Publisher.
- Savas, E.S.1987. *Privatization : The Key to Better Government* New Jersey: Chatham House Publisher.
- Savas, E.S. 1990, *A Taxonomy of Privatization Strategies*, *Policy Studies Journal*.
- Savas, E.S.2000,*Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House.
- Seader, D.1986,“Privatization and America's Cities”, *Public Management*,52 (12) :6-7 °
- Self, Peter.1989. "What's Wrong with Government: the Problem of Public Choice, " *Political Quarterly*,61 : 23-35.
- Skelcher, C, N.Mathur & M.Smith.2005, “The Public Governance of Collaborative Space: Discourse, Design and Democracy”, *Public Administration*, 183(3):573-596.
- Tullock, Gordon.1965, *The Politics of Bureaucracy*. Washington, D C. : Public Affairs Press.
- Walsh, K.1995. *Public Service and Market Mechanisms*. New York: St. Martin's Press.
- Williamson, Oliver E.1996. *The Mechanisms of Governance*.Oxford, New York : Oxford University Press.