

# 人格特質與施政滿意度： 以馬英九總統為個案的探索性研究<sup>\*</sup>

包正豪<sup>\*\*</sup>

## 摘要

本文探討影響總統施政滿意度的因素，藉由國外的相關文獻作為建構理論架構的依據，以領袖人格特質和政黨認同、族群意識、統獨立場等政治態度作為影響施政評價的因素來建構模型，嘗試以新視角來分析影響總統施政滿意度的關鍵因素。研究發現指出，影響總統施政滿意度的關鍵因素有：領袖人格特質當中的品格、度量、是否具備遠見和決斷力，以及追求公益與否等五項；同時還包括屬於政治態度變數的政黨認同和台灣人意識。簡要來說，當民眾對總統的決斷力、追求公益或具備遠見與否、品格，以及度量等特質的評價愈高時，總統施政滿意度會上升。此外，當民眾的政黨認同和總統個人相同時，該民眾會給予總統較高施政評價。但當民眾的政黨認同與總統相異，亦或是民眾本身具備台灣人意識時，該民眾則傾向給予馬總統較低的施政評價。

**關鍵詞：**總統施政滿意度、施政評價、人格特質

---

<sup>\*</sup> 本文初稿曾發表於 2010 領導與公民意識學術研討會（中研院舉辦）。

<sup>\*\*</sup> 淡江大學全球政治經濟學系專任副教授，email 為 129456@mail.tku.edu.tw。

## 壹、緒論：研究問題與動機

「政治領導」的系統性研究，相較之下，仍屬當代政治學界的新穎議題，但其重要性則無庸置疑。James MacGregor Burns（美國知名總統傳記作家與政治領導研究學者）即曾經為「政治領導」研究下過註解。<sup>1</sup>其稱政治領導是「地球上最值得觀察，而瞭解程度卻是最低的現象」（one of the most observed and least understood phenomena on earth）（Burns 1978: 2）。之所以造成這樣現象的原因，主要在於民主理論對於領袖並不友善。對統治者的懷疑、疑懼政治領袖基於個人私利而濫用權力、制度重於個人等議題，使得政治哲學家主張民主政體成爲糾正領袖所帶來危害的治療方式。於是乎，對領導的恐懼成爲民主政體的基本設計原則（Ruscio 2004: ix）。在此種氛圍下，政治領導的研究似無必要，因而使得學界對此一議題的關注降低。不過，雖然政治領導與民主政治呈現兩難局面，彼此似乎並不相容。然而，一個沒有領袖卻能正常運作的民主政體是不可想像的。如果我們企求一個生機勃勃、動態，以及進步的民主政治，我們需要清楚地了解我們到底期望政治領袖如何表現，並將適切地表達我們的需求，同時釐清政治領袖對政體與公民的責任。

就台灣而言，自馬英九於 2008 總統選舉中獲得近 766 萬票獲勝，造就台灣民主政治史上第一次「政黨再輪替」後，幾乎是同時，國內媒體即開始以馬英九總統的施政滿意度，做逐月和特定重大事件後的調查。然而執政近兩年以來，馬英九總統的施政滿意度從選後第二天的 79% 正面認可（中國時報民調），如坐溜滑梯般不斷急遽下降，在 2008 年 8 月莫拉克風災後跌到谷底的 16% 正面認可（TVBS 民調）。其後便一直在 20-30% 間低空盤旋。<sup>2</sup>俟馬英九總統於 2012 年連任後，情況每況愈下。2012 年底遠見雜誌進行總統、內閣與國會的整體滿意度調查，馬英九總統的滿意度跌破兩成，僅有 19.2% 的民眾滿意其施政。時至今年（2013），伴隨林益世、賴素如等的貪瀆弊案、苗栗

<sup>1</sup> James MacGregor Burns 曾以羅斯福總統傳記於 1971 年獲普立茲獎（Pulitzer Prize）與國家圖書獎座（National Book Award），後任教於美國馬里蘭大學（University of Maryland），該校公共政策學院的領導研究院即以其名字命名（James MacGregor Burns Academy of Leadership）。

<sup>2</sup> 2008 年總統選舉投票日後，僅經過兩日（2008 年 3 月 22 日），中國時報即率先發佈馬英九滿意度調查數字（79% 的受訪者滿意）。而 6 月 20 日馬英九總統就職滿月後，聯合報、中國時報、TVBS，以及遠見雜誌，即開始按月公佈馬英九總統的施政滿意度調查結果，其間還依據特定重大事件的影響，如大陸毒奶粉、兼任黨主席、江陳會、外交出訪、莫拉克風災、美國牛肉進口、新流感疫苗施打，以及各選區立委補選等議題，對馬英九總統施政滿意的影響做追蹤調查。

大埔強制拆遷案、洪仲丘被虐死案，乃至於撤銷立法院長王金平黨籍案等重大事件的發生，馬英九總統的施政滿意度即不斷下降。時至九月間，馬英九總統的施政滿意度，根據年代新聞民調結果，已經不到 10%，而僅有 9.2% 的民眾還認可其施政。在這樣的情形下，質疑馬英九政治領導的媒體與社會評論如雨後春筍般出現。在網路上以「馬英九」及「領導」為關鍵字搜尋，會出現超過 1,200 萬筆以上的搜尋結果頁面，更遑論近來社會菁英與媒體的累牘報導，討論馬英九總統的政治領導是否陷入危機或抨擊其治國能力成為當下最流行的議題。這樣的氛圍觸發國內學術界對「政治領導」(political leadership) 議題研究的關心。

然而政治領導這個詞彙本身就像是謎語一般，並沒有明確的定義何謂領導，至於成功的領導則更是沒有固定模式。就像是對「美麗」的認知一樣，「領導」一詞似乎存於每個旁觀者眼中，我們透過個人不同的標準與觀察到的行為來認知與評價領導，因此難以提出一個一致的標準來衡量它。就台灣現狀而言，更精確地說，是針對馬英九總統施政表現的評價，其建立在眾多民意調查當中的一組數字當中。最常表達的形式可以化約為以下一段話：「整體來說，您對馬英九總統上任以來的施政表現滿不滿意？」，然後透過受訪者回答滿意與否，藉由包裝科學外衣的統計數字，直接地解讀成為馬英九總統施政表現的成績單。

這樣的簡單化約或許能夠滿足媒體與社會大眾的直觀想法，然而就學術研究而言，則失之過簡。我們更期待了解的是，施政滿意度的結構構成為何，是哪些面向的評價總和而成，對特定政治領導者的認知與評價，而這些面向彼此之間的關係和各自對於施政滿意度的影響力大小差異 (Blondel 1987: 12-19)。只有在明確釐清這些關係後，我們方能了解前述簡單化約過後的施政滿意度數字背後所代表的意義，以及提出對政治領袖的建議，使其能夠適切地回應對國家、社會與公民的責任。有鑒於此，本研究以馬英九總統之施政評價為個案，試圖分析影響民眾評價總統政治領導的因素。本研究分為五個部份，首先於緒論說明研究問題與動機。其次進行文獻檢閱，並陳述本研究的切入點。再其次，將說明本文的研究方法、設計與假設和所使用的資料來源。第四部份則是進行影響民眾評價政治領導因素的統計模型分析。最後則是結論與討論。

## 貳、文獻檢閱

如前所述，政治領導的定義長期曖昧不明。因此，自 1980 年代起，部份政治學者嘗試從釐清概念開始來建構政治領導研究的一般性理論。Tucker (1981: 15-26) 認為政治領導是「方向」，一個最終能夠導向行動的方向。而這個「方向」是由三個分析上連續的因素構成，分別是「診斷」、「行動方針」，以及「動員」。具體來說，政治領導可以區分為三個部分：察覺並了解問題、提出解決方案，以及動員會被前述問題與解決方案影響者來參與，以確保解決方案能夠展開，並獲得預想結果。Tucker 的研究發現初步描繪出政治領導的鉅觀圖像與分析的構成，啟發後續研究者的概念架構。然而在「診斷」、「行動方針」，以及「動員」等階段，到底有哪些因素去影響政治領導的良窳，則是 Tucker 所未及處理的。因此，Blondel (1987) 引申前述 Tucker 的研究發現，強調政治領導是個複雜的概念，而企圖陳述與解釋一個複雜的現實問題：即為公民如何願意準備跟隨特定政治領袖所選定的「方向」。同時更進一步整理其他相關研究論及影響政治領導的可能變項，包括領導者人格特質 (Paige 1972; Rejai and Philips 1979 & 1983; Stewart 1977)、政治制度 (Jackson and Rosberg 1981)，以及當時所面對的國內外環境因素 (Blondel 1987: 28-30)。

相關研究大致同意，政治制度與國內外環境因素基本上決定或形塑政治領導能發揮的空間，換言之，是對政治領導產生制約效果 (Blondel 1987: 148-151; Jones 1989a: 3; Robertson 1989: 244-246; Schlesinger 1986: 430)。但學界有關領導者人格特質對於政治領導的影響的研究與討論則較為紛歧。爭議點不在於承認或否定領導者人格特質是否會對政治領導產生影響，而在於那些人格特質會產生影響。除開普遍被接受的「遠見」(vision) 外，相關研究所發現影響政治領導的人格特質迥異。譬如 Paige (1972: 69) 所臚列的，領導者個人的人格、使命感、價值觀。Burns (1978: 46) 提及領袖個人道德與公益的重要性，Bass (1985: 4) 和 Harvey (1998) 主張領袖要能夠說服或激勵民眾改變其原本汲汲營營的個人私利價值觀而依循領袖所擬定的「方向」前進，而不受到群眾一時反對影響。Rejai and Philips (1983: 36-40) 則強調領袖個人信念與推動本身想法的持續性和能幫助他推動政策的演說與組織能力。

之所以政治領導相關研究對於影響領導的人格特質有不同結論，其主要原因在於每個被研究的政治領導對象所處的時空環境均不相同，而環境同時對領袖與民眾發生影響，導致政治領導的「好」或「壞」，隨時空環境變遷而有不同的判準。這種特殊性是政治領導相關研究遲遲未能建構起一般性理論的主要障礙（Blondel 1987: 17-18）。另者，評價政治領導的好壞，往往要等到蓋棺方能論定。因此，過往相關研究通常是以個案傳記分析（biographical analysis）模式進行，藉由敘述被研究對象的經歷與事功，強調特定心理要素對其政治領導的影響，而最後以其成就來主觀論斷好壞。不過，這種研究途徑往往只能運用在特殊案例上，譬如英雄型或是特別失敗的政治領袖。其所獲致的研究發現，也難以作為建構一般性理論的基礎（Blondel 1987: 120-122）。

那麼應該如何衡量與評價政治領導的好壞呢？Fiorina and Sheplse（1989: 36）嘗試回答這個問題。其透過研究領袖與群眾的互動關係後，於結論中指稱「有領導而無群眾是不可能的，更進一步來說，唯有透過群眾的態度方能了解領導。」。Jones（1989b: 54）研究民主政體下的領袖—追隨者關係，則得到在選舉民主政體下，追隨者才是驅動領袖—追隨者關係的主要動力的結論。Jones and Hudson（1996: 230）更明確指出，政治領導的好壞只在選民的感知當中。換言之，在現代民主政體中，一般群眾，即所謂的「被領導者」，他們對政治領袖的評價將導引政治領導的走向，而他們的評價是衡量政治領導良窳的判準。

測量民眾對政治領袖評價的發展早已行之有年，早自1939年起，美國蓋洛普公司即以民眾評價羅斯福總統的施政表現為目的，進行總統聲望調查，開啓總統（行政首長）施政評價調查的濫觴。基本上，總統施政評價代表民眾對總統能力的看法，民眾的集體態度會形成一種「政治氣候」（political climate），使國家陷入低迷或樂觀的氛圍（Crespi 1980: 41）。換言之，施政評價是民眾內心當中是否認可政治領袖有能力執行政策，以及是否能夠妥善處理任何預料外的事件的具體表徵（Jones and Hudson 1996: 232）。因此，能獲得較高施政評價的政治領袖，將有較強的政治合法性（political legitimacy），較容易推動政策（張世明 2000：32；盛治仁、白瑋華 2008：5）。易言之，也就是擁有較大的政治權力（蔡佳泓 2000：152）。此外，施政評價低

的政治領袖，非但在行使政治權力時，會受到較多挑戰與掣肘；同時也會影響到選民的投票抉擇。由於施政評價關乎民眾是否認可政治領袖的施政與危機處理能力，獲得較低施政評價者或其所屬政黨，在後續選舉當中，將較難獲得選民的信賴與支持（Bean and Mughan 1989: 1173-1174；Crespi 1980: 41；Jones and Hudson 1996: 233-235）。

施政評價的實際政治影響很大，但若僅關注其動向，是知其然，而不知其所以然。因此，就學術研究而言，應該要更進一步地了解影響施政評價的因素，才能「知其所以然」地掌握它的整體結構。文獻當中對於總統施政評價影響因素的研究，大致可歸類為五種研究途徑，分別探討時間、經濟、事件、政黨認同與意識形態，以及政治領袖人格特質等因素對施政評價的影響。就時間因素而言，主要在於探討施政評價是否會隨執政時間流逝而衰退，亦或是時間與施政評價兩者為相互獨立。探討經濟對施政評價的影響者，主要著眼於總體經濟環境的改善與否和施政評價之間的連動關係。有相當豐富的文獻依循這樣的研究途徑來進行研究，雖然所選取的總體經濟指標不同，但均獲致總體經濟環境對施政評價有顯著影響的結論。事件因素則是因為政治上常發生未能預料到的事件（政治事件或其他偶發事件），總統的反應與處理，所選擇的政策與後續效應，自然會影響民眾對其施政表現的評價高低。至於政黨認同與意識形態對施政評價的影響，則從社會心理學的角度來論述，不同政黨認同與意識形態的民眾，因為迥異的政治價值觀所導致看待事物的角度差異，使得相同的施政表現卻產生不一樣的施政評價。最後是政治領袖人格特質因素對施政評價的影響，主張民眾在評價政治領導時，是在檢視政治領袖在特定人格特質上面的表現。

運用時間、經濟、事件、政黨認同與意識形態等四個研究途徑的重要國內外文獻，在盛治仁、白瑋華（2008）的〈陳水扁總統首任施政評價影響因素探討〉論文中有相當詳細的討論，值得參考，本文即僅做前述概括性說明，而不再贅述細節。不過，行政首長的施政表現是個抽象且複雜的議題，民眾在回答時，同時包含了對首長個人的感覺與對其施政的評價（周祖誠 1998；張四明 2000；Bean and Mughan 1989: 1166；Jones and Hudson 1996: 234）。因此，從個體層次的觀點出發，有研究指出，民眾在評價政治領袖時，是依據其對「理想政治領袖」的典型來進行的。換言之，民眾內心有一幅完整的圖像，認為

政治領袖應當具備特定的人格特質（*idiosyncratic personality characteristics*），這些特質是成就一個「好的領導」（*good leadership*）所不可或缺的（Blondel 1987；Kessel 1988；Miller, Wattenberg and Malanchuk 1986）。在評價特定領袖的施政表現時，即以這些理想的人格特質為條件來衡量其是否符合標準（Bean and Mughan 1989；Crewe and King 1994；Jones and Hudson 1996）。Bean and Mughan(1989)的研究更進一步指出，選民在評價特定政治領袖的施政表現時，認為最重要的人格特質是「做對事情」（*effectiveness*）、「願意傾聽不同意見」（*listen to reason*）、「關懷」（*caring*），以及「堅持原則」（*sticking to principles*）。Jones and Hudson（1996）則強調，選民所在乎的是政治領袖是否能夠追求公益（*acting in the interests of the country*），以及是否做對事情（*effective*）和值得信賴（*trustworthy*）。<sup>3</sup>

施政評價影響因素這個議題，在國內學界尚未形成系統性的探討，仍屬初期發展階段，因此相關文獻較少，而研究個案普遍集中於陳水扁總統，較少論及其他。其中，涂志堅、劉念夏（2001）的〈陳水扁總統就職週年施政滿意度之評估〉是討論施政評價最早的論文，以媒體民調為基礎，觀察總體經濟環境與政治事件對施政評價變化的影響。但該文偏重以敘述方式論證因果關係，欠缺實證資料驗證。其後，李世宏、吳重禮（2003）的〈總統施政表現評價影響因素之分析與比較：整體施政、經濟發展與兩岸關係為例〉，則純粹從個體層次分析出發，以政治態度研究途徑為理論架構，透過 *logit* 模型分析橫斷式資料（*cross-sectional data*）來探討施政評價影響的因素。結果顯示年齡、性別、省籍、政黨認同、總體經濟回顧、台灣未來前途評估與分立政府心理認知對總統施政表現評價的影響都相當顯著。

盛治仁、白瑋華（2008）的〈陳水扁總統首任施政評價影響因素探討〉，則以「貫時性與橫斷性共同資料分析」（*pooled cross-sectional analysis*）方法，同時將個體層次的解釋變數，如選民政黨認同與省籍等，以及總體層次的「時間」、「經濟環境」和「事件」納入分析模型，討論這些解釋變數對施政評價趨勢變化的影響。該研究使用 *multinomial logit* 模型進行分析，發現執政時間、經濟環境、重大事

<sup>3</sup> Bean and Mughan(1989: 1175)和 Jones and Hudson(1996: 239)提及的“effectiveness”和“effective”所指涉的內涵是一致的。兩篇研究都指出，民眾重視政治領袖管理國家的能力，而分別用了 *effectiveness* 和 *effective* 這兩個字眼，去表示政治領袖要做對的決策。因此，本文於此將 *effectiveness* 直接翻譯成爲「做對事情」。

件、政黨認同和省籍都會對施政滿意度的起伏造成影響。

除前述三篇主要討論陳水扁總統施政評價的論文外，林修全（2013）的碩士論文《影響總統施政滿意度因素之研究：2000-2012》，則是同時討論陳水扁兩任與馬英九第一任內的施政滿意度的影響因素，並比較陳水扁兩屆總統任期的差別，以及陳水扁與馬英九的異同。該研究採用次級資料分析法，蒐集聯合報、中國時報與 TVBS 電視台發布的總統施政滿意度資料數據，並以「在職天數」、「政黨認同」、「事件衝擊」、「行政院長異動」與「經濟環境」因素，作為影響總統施政滿意度的解釋變數。其研究之主要發現和盛治仁、白瑋華（2008）頗為類似。政黨認同是維持兩位總統施政滿意度基本盤的重要因素，而「時間/在職天數」、「經濟環境」也都具備相當解釋力。「重大事件衝擊」則是最為穩定的解釋變項，不分黨派或任期。當總統任期當中，若是發生太多事件，將會成為民眾評價總統施政滿意度的重要依據。

國內有關總統施政評價研究論文的分析層次，從總體層次，到個體層次，再到總體與個體因素的結合。雖然分析層次迥異，但都不脫以執政時間、經濟環境、重大事件，或是政黨認同和意識形態等為主要解釋變數，而未觸及民眾對政治領袖人格特質的期待與評價所可能造成的影響。有鑒於此，本文將以前述文獻理論為基礎，以個體層次分析出發，嘗試採取迥異於前述論文的研究途徑，來探討領袖人格特質對我國總統施政評價的影響。

## 參、研究方法、設計與假設

本文所採用的研究方法屬於「橫斷面分析」，基本上是討論單一時間點下個體因素對總統施政評價的影響。橫斷面分析方法的研究限制，在於僅能夠分析同一時間點的個體變數關係，除非輔以多層分析方法(multilevel analysis)，不然難以測量總體環境變數的影響。與「固定樣本連續訪問法」或「貫時性與橫斷性共同資料分析」相比，使用個體資料的「橫斷面分析」既不能分析趨勢變化，亦無法納入總體層次的解釋變數。僅能解釋特定時間點下個體因素對總統施政評價的影響。然而，國內媒體（學術界亦同）雖然頻繁地執行施政滿意度民調，但在理論建構與問卷設計方面，過去基本上不曾考慮領袖人格特質因素。因此反應在蒐集資料上的結果就是，沒有可分析資料。既然過去



沒有蒐集到可分析的資料，「貫時性與橫斷性共同資料分析」或「固定樣本連續訪問法」也就談不上了。

目前已知，國內相關實證研究當中，唯一在理論建構與問卷設計方面考慮領袖人格特質因素的，是 2009 年由中央研究院人文社會科學研究中心政治思想研究專題中心與國立政治大學選舉研究中心共同主持之「領導與公民意識」研究計畫。<sup>4</sup>基於這個重要研究限制和本文的研究目的，本研究擬使用「領導與公民意識」研究計畫所蒐集的資料，因而使「橫斷面分析」成為較為可行的研究方法。

在模型建構方面，本研究將以「二元勝算對數模型」(binary logistic regression model) 進行分析，將施政評價分成「滿意」與「不滿意」兩組，進行研究分析，藉以得知哪些影響因素會刺激滿意評價的產生或不滿意評價的出現。

在研究設計方面，根據相關文獻，除時間、經濟環境、事件，以及政黨認同外，民眾對政治領袖的人格特質評價亦為施政評價的影響變數，對施政評價具有顯著解釋性。這些變數當中，屬於個體層次部分的是政黨認同和領袖人格特質評價。由於國內學界並未有任何文獻探討領袖人格特質對施政評價影響，因此本文擬以此為基礎，作為研究的基本架構。然而誠如前述討論，由於研究對象與其所處社會環境不同，影響施政評價的人格特質有所差異，自不能直接引用過往國外相關研究文獻所使用之變項，而須審視本文研究對象及所處環境而定。因此，在「總統人格特質評價」這個自變項概念的 formed 上，首先自前述文獻探討中萃取。審視過往研究的發現，無論政治領導研究者各自所著重強調有影響的人格特質有哪些？整體來說，我們仍能夠將其大致歸類為兩大類，一是關乎個人的信念與人格的特質，另一則是實現信念的能力。

---

同時，為更貼近台灣政治現況，「領導與公民意識」研究計畫團

---

<sup>4</sup>「領導與公民意識」研究計畫於 2009 年 12 月 16 日起至 21 日止，以台灣地區（不含金門、馬祖）年滿廿歲以上的成年人為調查訪問對象。抽樣方法為電話簿抽樣法。即以「中華電信住宅部 97 年版電話號碼簿」為母體清冊，依據各縣市電話簿所刊電話數佔台灣地區所刊電話總數比例，決定各縣市抽出之電話個數。先以等距抽樣法抽出各縣市電話樣本後，為求完整的涵蓋性，再隨機修正最後二碼及四碼，以求接觸到未登錄電話的住宅戶。電話接通後再由訪員按照戶中抽樣的原則，抽出應受訪的對象進行訪問。調查方法是以電話訪問之方式進行獨立樣本訪問。訪問期間自九十八年十二月十六日（星期三）至十二月廿日（星期日）於政治大學選舉研究中心執行，經實際訪問完成 1,619 個有效樣本，以百分之九十五之信心水準估計，最大可能隨機抽樣誤差為： $\pm 2.44\%$ 。

隊邀請媒體記者專家座談，提供建議，以貼近我國政治現實。<sup>5</sup>其中，品格被視為是以馬英九總統為研究個案時，首要必須被納入的人格特質面向。主因在於，馬英九總統曾因特別費案遭起訴，其曾公開於媒體訪問時，自稱為奇恥。同時，根據媒體記者專家訪談結果，就其長期貼身觀察馬英九總統的觀點，不分媒體，均同意品格是馬英九總統認為自身最重要的人格特質。第二個應該被納入研究範圍內的人格特質，則是決斷力。由於莫拉克風災所引發之重大災情，政府救災與災後重建未能符合社會期待，社會輿論普遍批評係為馬英九總統決斷力不足所致。隨後在諸多其他政治事件的處理上，決斷力不足似成為馬英九總統人格特質的標籤。

此外，自前節相關文獻的討論當中，我們可以發現度量、遠見，以及是否重視公益等人格特質，均為普遍被用來解釋施政滿意評價的重要自變數(Bean and Mughan 1989; Jones and Hudson 1996)。因此，一方面自既有理論當中萃取，同時另一方面也衡諸政治現實情勢，納入馬英九總統本身的重要特質，本研究乃建構品格、度量、遠見、決斷力，以及是否重視公益等五個面向的人格特質，以規範性說明來敘述一個好的政治領導者應具備的條件，而請受訪者以此條件，在 0 到 10 之間替馬英九總統評分，分數愈高表示愈認可馬英九總統符合該項條件。

此外，就台灣政治現狀而言，省籍、統獨立場、族群意識等，也是影響政治行為與態度的重要變數。同時，許多文獻亦發現選民的社會人口背景與政治行為和態度是相關的。因此，本文亦將性別、年齡、教育程度等社會人口變數納入統計模型，作為控制變數之用。本文的研究假設如下：

假設一：對總統人格特質評價愈高者，會給予較高的施政評價。

假設二：當選民的政黨認同與總統所屬政黨（政黨聯盟）相同

---

<sup>5</sup> 筆者為「領導及公民意識」研究計畫團隊成員之一，並主持媒體記者專家座談。該座談於 2009 年 10 月 29 日舉行，共邀請來自聯合報、中國時報、自由時報等三大主要平面媒體曾專職採訪馬英九總統之五位記者（部分記者係自馬英九任台北市長時期即開始採訪工作者），針對領袖人格特質與領導力問題，做深度討論。因參與記者表示為避免未來採訪之中立性，故所有訪談內容將以匿名形式呈現。

時，會給予較高評價。<sup>6</sup>

假設三：當選民統獨立場為傾向獨立者，會給予總統較低的施政評價。

假設四：相對於外省籍選民，本省籍（閩南籍與客家籍）選民對總統施政滿意度較低。

假設五：相對於中國人意識，台灣人意識者對總統施政滿意度較低。

這些假設係依據國內外文獻對於影響總統施政滿意度的個體層次因素所建構而成。其中除【假設一】係為國內文獻所未及討論者外，其他假設之論述方向或許並不令人感到意外。不過，鑑於國內既有文獻所討論的個案均為陳水扁總統的施政滿意度，所以透過經驗資料的檢證，可以讓我們驗證既有理論應用在不同個案上的適切性，從而協助我們更全面地瞭解影響施政評價的因素，以及區辨各自變數之間的相對影響力。

根據以上假設，本文建構以下的二元勝算對數模型：

$$\ln(\pi/1-\pi) = \alpha_i + \beta_1 \text{VIRTUE}_i + \beta_2 \text{MAGNANIMITY}_i + \beta_3 \text{VISION}_i + \beta_4 \text{EFFECTIVE}_i + \beta_5 \text{PUBLIC}_i + \beta_6 \text{PARTYID}_i + \beta_7 \text{TONDU}_i + \beta_8 \text{ETHNIC}_i + \beta_9 \text{ORIGIN}_i + \beta_{10} \text{SEX}_i + \beta_{11} \text{AGE}_i + \beta_{12} \text{EDU}_i$$

其中  $\ln(\pi/1-\pi)$  為總統施政評價（依變數， $\pi$  表示滿意馬總統施政表現的機率）， $\alpha_i$  為常數， $\beta_i$  為各自變數之係數，VIRTUE 為品格評價，MAGNANIMITY 為度量評價，VISION 為遠見評價，EFFECTIVE 為決斷力評價，PUBLIC 為是否追求公益評價，PARTYID 為藍綠政黨認同，TONDU 是統獨立場，ETHNIC 為族群意識，ORIGIN 為省籍，SEX 為性別，AGE 為年齡，EDU 為教育程度（模型變數建構及處理方式，請見附錄一）。而後將使用「領導與公民意識」研究計畫所蒐集到的電話訪問調查資料，進行統計分析，驗證前述假設，同時進一步探討影響民眾評價政治領導的因素為何？

<sup>6</sup> 有關政黨認同的歸類部份，由於調查結果當中，親民黨、新黨，以及台灣團結聯盟之個案數均偏低，無一超過總體比例的 2%。因此，為避免個案數過少，造成估計不穩，在處理政黨認同變數時，將親民黨和新黨認同者與國民黨認同者合併成為泛藍政黨認同；台灣團結聯盟認同者與民進黨認同者合併成為泛綠政黨認同。

## 肆、政治領導評價影響因素的統計分析

在模型檢證之前，作者將首先對調查資料作描述性分析，以說明台灣民眾對於馬英九人格特質及施政滿意度的評價結果，使讀者對於馬英九總統的人氣評價有基本的瞭解。而後將運用交叉分析方法，初步分析人格特質與施政評價之間的關係，讓讀者對於變數之間的關係有更直觀的瞭解。表 1 是調查結果中馬英九總統各項人格特質的描述性統計量。就其數據顯示，可以明確發現受訪者對於馬英九總統的品格評價是最高的，平均得分達到 5.695（評分範圍是 0-10），其次是度量與公益評價，分別為 5.478 和 5.421。這三項人格特質均屬於「關乎個人的信念與人格的特質」。換言之，台灣民眾，整體而言，對馬英九總統的人品是持正面肯定的態度。不過，調查結果顯示，台灣民眾對於馬英九總統「實現信念的能力」的評價，則不如人品評價來得高。其中對於馬總統是否具備遠見的評價，就已經和前三項人格特質有明顯差異。平均評價僅略高於中間值（5），為 5.066。而馬英九總統的決斷力評價平均得分是最低的。不僅最低，甚至無法維持在中間值以上。平均 4.378 的決斷力評價，直觀來看，顯然台灣民眾對馬英九總統的決斷力多所質疑。

表 1：人格特質描述性統計量

統計量		品格評價	度量評價	遠見評價	決斷力評價	公益評價
個數	有效的	1,495	1,464	1,468	1,494	1,467
	遺漏值	124	155	151	125	152
平均數		5.695	5.478	5.066	4.378	5.421
標準差		2.509	2.623	2.640	2.517	2.586
最小值		0	0	0	0	0
最大值		10	10	10	10	10

資料來源：「領導與公民意識計畫案」之電話調查結果，所有數據係筆者自行計算所得。

為進一步了解人格特質與總統施政評價之間的關係，本研究擬將人格特質變數與總統施政評價做交叉分析。但由於人格特質變數為連續性變數，因此藉由重新歸類選項方式將其轉換成爲類別變數（5 分類順序變數）。給予人格特質變數 0 到 2 分評價者，歸類爲「評價很差」；給予人格特質變數 3 到 4 分評價者，歸類爲「評價略差」。若是給予人格特質變數 5 分評價者，則視爲「尚可」。至於給予人格特質變數

6 到 7 分評價者，歸類為「評價不錯」；給予人格特質變數 8 到 10 分評價者，歸類為「評價極高」。然後再與總統施政評價交叉，其分析結果如下表 2-1 到 2-5 所示。

同時觀察這 5 個交叉表，可以發現，舉凡與人品相關的人格特質給予負面評價者（評價很差或評價略差），均有超過 97% 以上的受訪者給予不滿意總統施政的評價。給予人品相關的人格特質評價為「尚可」者，也都有超過八成三以上的受訪者不滿意馬英九總統的施政表現。換言之，台灣民眾對於領導者（至少以馬英九總統的個案而言），對人品的要求較高，非但無法接受負面評價，就連維持中間水準都無法接受，而會反映在其對於施政表現的評價上。

表 2-1：品格\*總統施政評價交叉

品格評價		總統施政評價		總和
		滿意	不滿意	
評價 很差	個數	5	166	171
	橫百分比	2.92%	97.08%	100.00%
	調整後殘差	-8.56	8.56	
評價 略差	個數	0	204	204
	橫百分比	0.00%	100.00%	100.00%
	調整後殘差	-10.44	10.44	
尚可	個數	29	254	283
	橫百分比	10.25%	89.75%	100.00%
	調整後殘差	-8.57	8.57	
評價 不錯	個數	156	221	377
	橫百分比	41.38%	58.62%	100.00%
	調整後殘差	4.87	-4.87	
評價 很高	個數	256	129	385
	橫百分比	66.49%	33.51%	100.00%
	調整後殘差	17.37	-17.37	

表 2-2：度量\*總統施政評價交叉

度量評價		總統施政評價		總和
		滿意	不滿意	
評價 很差	個數	2	195	197
	橫百分比	1.02%	98.98%	100.00%
	調整後殘差	-10.00	10.00	
評價 略差	個數	1	203	204
	橫百分比	0.49%	99.51%	100.00%
	調整後殘差	-10.39	10.39	
尚可	個數	47	260	307
	橫百分比	15.31%	84.69%	100.00%
	調整後殘差	-7.01	7.01	
評價 不錯	個數	132	190	322
	橫百分比	40.99%	59.01%	100.00%
	調整後殘差	4.07	-4.07	
評價 很高	個數	258	98	356
	橫百分比	72.47%	27.53%	100.00%
	調整後殘差	19.15	-19.15	

表 2-3：遠見\*總統施政評價交叉

遠見評價		總統施政評價		總和
		滿意	不滿意	
評價 很差	個數	5	245	250
	橫百分比	2.00%	98.00%	100.00%
	調整後殘差	-11.15	11.15	
評價 略差	個數	7	218	225
	橫百分比	3.11%	96.89%	100.00%
	調整後殘差	-10.07	10.07	
尚可	個數	63	246	309
	橫百分比	20.39%	79.61%	100.00%
	調整後殘差	-4.86	4.86	
評價 不錯	個數	183	181	364
	橫百分比	50.27%	49.73%	100.00%
	調整後殘差	8.84	-8.84	
評價 很高	個數	184	61	245
	橫百分比	75.10%	24.90%	100.00%
	調整後殘差	16.07	-16.07	

表 2-4：決斷力\*總統施政評價交叉

決斷力評價		總統施政評價		總和
		滿意	不滿意	
評價 很差	個數	8	309	317
	橫百分比	2.52%	97.48%	100.00%
	調整後殘差	-12.67	12.67	
評價 略差	個數	26	326	352
	橫百分比	7.39%	92.61%	100.00%
	調整後殘差	-11.30	11.30	
尚可	個數	97	203	300
	橫百分比	32.33%	67.67%	100.00%
	調整後殘差	0.27	-0.27	
評價 不錯	個數	205	103	308
	橫百分比	66.56%	33.44%	100.00%
	調整後殘差	14.87	-14.87	
評價 很高	個數	113	27	140
	橫百分比	80.71%	19.29%	100.00%
	調整後殘差	13.13	-13.13	

表 2-5：公益\*總統施政評價交叉

公益評價		總統施政評價		總和
		滿意	不滿意	
評價 很差	個數	3	183	186
	橫百分比	1.61%	98.39%	100.00%
	調整後殘差	-9.54	9.54	
評價 略差	個數	6	210	216
	橫百分比	2.78%	97.22%	100.00%
	調整後殘差	-10.01	10.01	
尚可	個數	51	258	309
	橫百分比	16.50%	83.50%	100.00%
	調整後殘差	-6.61	6.61	
評價 不錯	個數	165	210	375
	橫百分比	44.00%	56.00%	100.00%
	調整後殘差	5.84	-5.84	
評價 很高	個數	220	86	306
	橫百分比	71.90%	28.10%	100.00%
	調整後殘差	16.96	-16.96	

至於「實現信念的能力」之相關人格特質與施政表現評價之間的關係則呈現略為不同的樣貌。就表 2-3 和 2-4 的數據顯示，台灣民眾對於領導者「實現信念的能力」的要求較為寬鬆。當然，如果對於「遠見」和「決斷力」持負面評價者，依然有超過 96% 以上的受訪者不認可馬英九總統的施政表現。這與前述人品相關特質之分析結果的方向一致。而對於「遠見」和「決斷力」持正面評價者，相較於人品相關特質，比較傾向對馬總統的施政表現給予正面評價。譬如，在品格、度量、公益等人格特質認為馬總統的評價還不錯者，僅有約 41% 到 44% 的受訪者滿意其施政表現。但給予馬總統「是否具有遠見」相同評價的受訪者，有超過半數以上受訪者滿意他的施政表現。「決斷力」部分，亦呈現相同趨勢，且有更多受訪者（66.5%）肯定他的施政表現。至於在這兩項人格特質給予高度正面評價，並且肯定馬總統施政表現者的比例（遠見 75.1%，決斷力 80.71%），也明顯高過其他三類人格特質。

因此，就此分析結果來看，我們大致可以做出以下初步結論：台灣民眾確實將領導者的個人人格特質與其施政表現相連結。其中對品格相關人格特質的要求要高過能力相關人格特質。換言之，台灣民眾似乎先設定對政治領袖的人格規範要求，並有較高標準。無論是哪個面向無法滿足，就會導致民眾不認可他的施政表現，甚至連中等水準都不接受。然後才評價政治領袖實現信念的能力。只要台灣民眾正面認可政治領袖實現信念的能力，甚至於只要求到中等水準（決斷力），就傾向給予其施政表現正面的評價。

在初步了解人格特質變數與總統施政評價之間的關係後，雖然我們已經知道各項人格特質評價均與施政表現評價有關，但這些變數對於施政表現評價的具體影響有多大；納入社會人口變數做為控制變數後，人格特質變數如何影響施政評價等問題，迄待更進一步的釐清。有鑑於此，本研究進入模型分析階段，藉由建構一個「二元勝算對數模型」，嘗試釐清領袖人格特質及其他個體因素對施政評價的影響。表 3 是總統施政評價的二元勝算對數模型，表現領袖人格特質當中的品格、度量、遠見、決斷力和是否追求公益等評價，以及性別、年齡、省籍、政黨認同、族群意識，和統獨立場對施政評價（滿意或不滿意）的統計結果。就整個模型而言，卡方值為 747.328，適合度檢定通過。而模型的「準決定係數」（或稱虛擬決定係數）（pseudo coefficient of determination, pseudo  $R^2$ ）為 .647，意指本模型可解釋 64.7% 的變異

量。換言之，本模型具有相當不錯的解釋力。<sup>7</sup>

表 3：總統施政評價之二元勝算對數模型

	B	S.E.	Exp(B)
品格評價	0.191	0.072	1.210**
度量評價	0.326	0.069	1.386***
遠見評價	0.104	0.070	1.109
決斷力評價	0.497	0.069	1.644***
是否追求公益	0.203	0.064	1.226***
男性（對照女性）	-0.381	0.186	0.683*
年齡	-0.020	0.008	0.981*
教育程度（對照高中職）			
國小及以下	0.402	0.283	1.494
大專及以上	-0.282	0.217	0.755
省籍（對照外省籍）			
閩南籍	0.185	0.288	0.546
客家籍	-0.605	0.367	0.526
族群意識（對照都是）			
台灣人意識	-0.642	0.201	0.526**
中國人意識	-0.504	0.445	0.604
統獨立場（對照維持現狀）			
傾向統一	-0.333	0.289	0.717
傾向獨立	-0.234	0.280	0.791
藍綠政黨認同（對照中立無反應）			
泛藍政黨認同	0.413	0.206	1.511*
泛綠政黨認同	-0.994	0.328	0.370**

樣本數：1,257

Chi-Square=747.328\*\*\*

Nagelkerke R-square=0.647

註：\*p<.05 \*\*p<.01 \*\*\*p<.001

資料來源：「領導與公民意識計畫案」之電話調查結果，所有數據係筆者自行計算所得。

<sup>7</sup> 不過，要提示讀者注意的是，pseudo R-square 值作為模型解釋力高低的詮釋，是有爭議的。logistic 迴歸當中並沒有像 OLS 迴歸的 R-square 值，因此部分學者認為，在類別資料分析當中，pseudo R-square 其實沒有意義。或只能拿來當關聯強度的指標。相關討論請參閱 Introduction to SAS. UCLA: Statistical Consulting Group. from <http://www.ats.ucla.edu/stat/sas/notes2/> (accessed September 20, 2013).



各變數影響之統計結果，顯著的影響因素有：品格評價、度量評價、決斷力評價、是否追求公益評價、性別、年齡、台灣人意識，以及泛藍和泛綠政黨認同。不顯著的因素則包括遠見評價，以及省籍、教育程度、統獨立場、中國人意識。就統計值的方向而言，大致上符合理論預期，但仍有部分預期會有影響的變數，經過驗證後，發現未若預期般地有顯著影響。

首先討論領袖人格特質變數。除遠見評價外，其他人格特質變數都對總統施政評價有顯著影響。譬如表 1 數據顯示，品格評價每上升 1 分，民眾給予馬英九總統「滿意」施政評價的勝算比（odds ratio, 即為表內的 Exp (B) 值）會增加為前一單位的 1.21 倍。同表 1 數據也顯示，度量、決斷力，以及是否追求公益評價每上升 1 分，民眾答覆「滿意」馬英九總統施政表現的勝算比會分別增加 1.386 倍、1.644 倍，以及 1.226 倍。換言之，愈肯定馬英九個人特質的民眾，愈是會給予馬英九總統較佳的施政評價。而四個有顯著影響的個人特質當中，又以決斷力評價高低對施政評價的滿意與否影響最大。此外，雖然遠見評價對於總統施政評價的影響並不顯著，但從表 1 的數據可以了解，遠見評價對總統施政評價的影響方向是和其他人格特質評價一致的，都是呈現正向關係(B 係數為 0.104 正值, odd ratio 為 1.109 大於 1)。換言之，前述假設一：對總統人格特質評價愈高者，會給予較高的施政評價，基本獲得驗證。

至於政黨認同方面，相較於中立及無反應者，泛藍政黨認同者對馬總統相對比較滿意。表 1 數據顯示，泛藍政黨認同者「表達滿意相對於不滿意的相對機率」是中立或無反應者的 1.511 倍。反觀泛綠政黨認同者「表達滿意相對於不滿意的相對機率」是中立或無反應者的 0.37 倍。因此，我們可以很清楚地發現，泛藍政黨認同者（其政黨認同與馬英九總統所屬政黨聯盟一致）會給予馬英九總統較高的施政評價。泛綠政黨認同者則恰恰相反，傾向給予較差的施政評價。於是前述假設二：當選民的政黨認同與總統所屬政黨（政黨聯盟）相同時，會給予較高評價，獲得經驗證據支持。

假設三與四是嘗試釐清統獨立場和省籍這兩個過去對台灣政治行為具備相當解釋力的變數，對於總統施政評價是否具備相同的解釋力。然而表 3 的數據顯示，以「維持現狀」為對照組時，無論受訪者的統獨立場是傾向統一還是獨立，其對於總統施政評價的影響都不顯

著。同樣的情形發生在省籍變數上，以「外省籍」為對照組時，無論是受訪者的籍貫是本省客家籍或本省閩南籍，其對馬英九總統的施政滿意度的影響都不顯著。換言之，不同省籍與統獨立場的民眾對馬英九總統的施政評價並沒有太大差異。假設三與四所預期的：本省籍和統獨立場較傾向獨立者會傾向給予馬英九總統較低施政評價的情形並未出現。因此，假設三與四並未獲證實，省籍與統獨立場恐非影響民眾施政評價的關鍵因素。

假設五與假設三和四相類似，都是嘗試釐清過去對台灣選民政治行為具備相當解釋力的變數，對於總統施政評價是否仍具備解釋力。假設五處理的是族群認同，在以「都是」（同時認同自己是台灣人也是中國人）為對照組時，假設台灣人認同者會給予馬英九較低施政評價，而中國人意識者會給予馬英九較高施政評價。不過表 3 數據僅支持前者，當族群認同為台灣人者，其對馬英九施政評價表示「滿意」的勝算比僅有族群認同為「都是」者的 0.526 倍。至於中國人意識者的影響則不顯著。因此，假設五：相對於中國人意識，台灣人意識者對總統施政滿意度較低，獲得部分驗證。

模型中作為控制變項的性別、年齡、教育程度等，只有性別與年齡兩項都有顯著影響。從上表數據可知，相對於女性，男性給予馬英九總統「滿意」的施政評價的機率僅有女性的 0.683 倍。在年齡部分，則是隨著年齡愈長，愈傾向給予馬英九總統「不滿意」的施政評價。事實上，根據表 3 數據顯示，年齡每增加 1 歲，民眾評價馬總統施政表現為「滿意」的相對機率就只有較年輕者的 0.981 倍。至於教育程度對施政評價的影響則不顯著，可以略而不提。

整體而言，在總統施政評價之二元勝算對數模型中，當民眾稱許馬總統的品格和度量，認可馬總統的決斷力，以及同意馬總統的作為是為了追求公益，還有具有泛藍政黨認同的特徵出現時，「表達滿意的相對機率」確實會明顯提升；相反地，當民眾愈不認可馬總統的個人人格特質，以及具有泛綠政黨認同和台灣人意識的特徵出現時，「表達滿意的相對機率」會明顯增減少。因此可以論證，品格、度量、決斷力、追求公益等四項人格特質，是影響民眾評價施政滿意度的因素。民眾對於執政者這些方面的評價，會影響施政評價的高低。進一步來說，決斷力所指涉的是，在對的時間做出對的決定；追求公益是指領

袖基於公眾利益而採取行動；度量則是指，當社會上對政策有不同的看法時，領袖是否願意接受不同意見。這些人格特質基本上是衡量領袖如何做好他的工作。而除了能力之外，台灣民眾同時重視領袖的品格。民眾對總統的品格評價愈高，對其施政表現的滿意程度就會愈高。換言之，與Bean and Mughan(1989:1173)和Jones and Hudson(1996:239)的研究發現相類似，民眾關心的是，領袖能否做對的決定，是否追求公眾利益，同時是否願意接納不同意見。愈符合這樣的要求，領袖的施政評價會愈高。而不同之處在於，台灣民眾也同時在意領袖的個人道德。

此外，與盛治仁、白瑋華(2008:30-31)和林修全(2013)的研究相比，可以發現政黨認同仍為影響施政評價的重要因素，但省籍的影響力則未見相同。相較於先前的研究，本文發現，民眾在評價馬總統施政表現時，省籍差異並不顯著。換言之，省籍作為施政評價影響因子的理論，應用在馬英九總統施政評價上，並不適切。此外，前述研究設計採取時間、經濟環境、事件、政黨認同與省籍的統計模型分析結果，政黨認同對施政評價的影響幅度是最大的。但本研究採用對領袖人格特質評價為主要自變數的模型分析結果發現，人格特質當中的決斷力評價的影響力甚至高過政黨認同的影響，而其他對施政評價有顯著影響的人格特質變數，其所造成的變動程度亦不容小覷。換言之，人格特質評價確實對施政滿意度造成相當程度的影響。

## 伍、結論與討論

本文探討影響總統施政評價的因素，藉由國外的相關文獻作為建構理論架構的依據，以領袖人格特質和政黨認同、族群意識、統獨立場等政治態度作為影響施政評價的因素來建構模型，嘗試以新視角來分析影響民眾評價政治領導的關鍵因素。自前述討論中，可以發現，影響總統施政評價的關鍵因素有：領袖人格特質當中的決斷力、追求公益與否、度量，以及品格，同時還包括屬於政治態度變數的政黨認同和台灣人意識。簡要來說，當民眾對總統的決斷力、追求公益與否、品格，以及度量等特質的評價愈高時，總統施政滿意度會上升。此外，當民眾的政黨認同和總統個人相同時，該民眾會給予總統較高施政評價。但當民眾的政黨認同與總統相異，亦或是民眾本身具備台灣人意識時，該民眾則傾向給予馬總統較低的施政評價。

換言之，當台灣民眾在評價施政表現的良窳時，內心有一幅完整的圖像，認為政治領袖應當具備特定的人格特質，而這些特質是成就一個「好的領導」所不可或缺的。在馬英九總統的個案上，是品格、度量、決斷力、追求公益等四項人格特質。民眾在評價他的施政表現時，即以這些理想的人格特質為條件來衡量其是否符合標準。而進一步觀察，可以看出，對總統施政滿意度有影響的人格特質（決斷力、追求公益、度量），基本上是衡量領袖如何做好他的工作。而台灣選民亦同時重視領袖的個人操守。此外，就本文研究發現，政黨認同仍是解釋台灣選民政治行為的有力解釋變數。即便是理論上可以客觀衡量的總統施政表現，放到台灣這個環境下，民眾還是傾向以藍綠立場來劃出界線。與我同黨者，就給予較好的評價；與我相異者，則必為施政表現不佳者。這種「黨同伐異」的發展，不可不謂我國民主政治的隱憂。

領袖人格特質研究途徑提供了研究施政評價影響因素的新視角，能深化研究分析的廣度與內涵。本文的研究發現，運用領袖人格特質研究途徑來討論我國總統施政評價的影響因素，不僅具有較佳的解釋力，同時也證明「省籍」、「統獨立場」這些過往對台灣民眾政治態度（包括施政評價）具有相當解釋力的變數，其實並不穩定。因此，本文不但提出各變數之間相對影響力的量化數據，並且透過提示未來研究施政評價時，應考慮納入領袖人格特質評價。就某種程度而言，本文的研究貢獻在於提供未來研究施政評價的理論與實證基礎。

過去探討施政評價的基準面多半是以理性面出發，即便是橫斷面的研究成果，也可以做出動態的延伸，譬如，自身經濟狀況較過去變好者，會給予較高的施政評價。這意謂著，如果經濟狀況變好，則民眾會對於總統的滿意度就會提高一些。但人格特質屬於較為靜態的變數，一經「感知」以後，既有印象即難以變動。此項限制相當程度解釋了何以學術界少有使用人格特質作為自變數來分析施政表現，因為難以做動態的延伸討論。但本研究結果顯示，決斷力是人格特質當中最重要且最具解釋力的變數。此一特質可能在短時間有所轉變，而根據調查結果分析，我們亦可發現動態延伸的狀態。舉凡民眾對於總統決斷力評價的提升，其對總統施政評價就會提高一點。然而以一次橫斷面的研究成果，特別是以馬英九總統，這個在決斷力上極富爭議的研究個案，得出的分析成果，能否延伸整合進入施政滿意度的一般性理

論之中呢？直觀來說，似有商榷餘地。

不過，包正豪（2009）的研究發現，愈來愈多的台灣民眾期待處事果決具備行動力的政治領袖，甚至於期待這類政治領袖能夠不拘泥於法律制度規章，在「需要時」，行使超越法律的權力，以解決社會困境。因此，就本文研究發現，輔以過去研究所得，可以了解，在探討台灣政治領袖的施政滿意度時，決斷力評價，作為自變數，納入研究模型當中，應為可行且有必要。

即便如此，本文無庸諱言地仍有值得改進的地方。和所有以「橫斷式資料」進行分析的研究一樣，僅能討論單一時間點下，個體因素對施政評價的影響。囿於資料性質，本文一方面無法探討為何施政滿意度會上下起伏變動，另一方面也缺乏總體層面因素，例如經濟及重大事件影響的探討。就前者而言，當下較難克服，必須留待未來。原因是，國內施政評價相關研究中，在理論建構方面，過去基本上不曾考慮領袖人格特質因素。因此反應在蒐集資料上的結果就是，無資料可供分析。而本文所用之調查資料，是國內首見，所以只能採用「橫斷式資料」進行初探分析。其次是，受限於調查成本，「領導與公民意識研究案」對於領袖人格特質的測量僅限於五個面向，或有掛一漏萬之失，容未能真正描繪出民眾評價總統施政滿意度的全貌。但對後者，即所謂總體層面因素：經濟環境與重大事件影響部分，則可透過多層次分析方法，將其納入研究討論範圍之內。本研究雖因研究能量限制，未及處理總體資料的多層次分析，但從研究完整性的角度來看，此點確實造成本研究在論述上的弱點，亟待改善。

從深入既有理論的角度來看，施政評價研究應進一步延伸，嘗試釐清施政評價是否被選民做為回溯性或前瞻性投票的依據，進而成為影響投票抉擇的關鍵因素之一。雖然已有國外文獻指出，特定領袖人格特質會影響民眾對其施政表現的評價，繼而影響到選舉結果。然而築基於英國與美國個案研究的理論，用以分析台灣政治行為，是否適切，則有待相關研究的驗證。

附錄 1：模型變數建構表

變項	題號/測量題目	處理方式
性別	34. 受訪者性別	設女性為對照組
年齡	26. 請問您是民國哪一年出生的	直接以年齡數字運用
教育程度	27. 請問您最高的學歷是什麼	區分為國中及以下、高中職、大學及以上，設「高中職」為對照組。
統獨立場	24. 關於台灣和大陸的關係，有下面幾種不同的看法：1.儘快統一 2.儘快宣布獨立 3.維持現狀，以後走向統一 4.維持現狀，以後走向獨立 5.維持現狀，看情形再決定獨立或統一 6.永遠維持現狀。請問您比較偏向哪一種？	將選項合併為三類，以「維持現狀」為對照組。1. 傾向統一：儘快統一、維持現狀以後走向統一 2. 維持現狀：永遠維持現狀、維持現狀看情形再決定統一或獨立 3. 傾向獨立：儘快獨立、維持現狀以後走向獨立
族群意識	25. 我們社會上，有人說自己是「台灣人」，也有人說自己是「中國人」，也有人說都是。請問您認為自己是「台灣人」、「中國人」，或者都是？	分為台灣人、中國人、都是等三類，以「都是」為對照組。
省籍	28. 請問您父親是本省客家人、本省閩南人、大陸各省市人，還是原住民	區分為三類，原住民因個案數過少，設為遺漏值。以「外省籍」（大陸各省市人）為對照組。
藍綠政黨認同	21. 在國民黨、民進黨、新黨、親民黨跟台聯黨這五個政黨中，請問您認為您比較支持哪一個政黨？ 23. 您比較偏向國民黨、偏向民進黨，偏向新黨，偏向親民黨，還是偏向台聯黨，或都不偏？	在合併題目後，可得民眾支持政黨對象，在依其藍綠屬性，合併為泛藍和泛綠政黨認同、中立無反應等三類，並以「中立無反應」為對照組。 1. 泛藍：國民黨、新黨、親民黨 2. 泛綠：民進黨、台聯黨 3.中立無反應：其他政黨與回答不知道、拒答、看情形
品格/度量/遠見評價	14-16. 有人說：「好的總統應該要有好的品格/度量/遠見」。如果 0 代表不好的品格/度量/遠見， 10 代表好的品格/度量/遠見，0 到 10 請問您會給馬英九幾分？	為數字資料，排除未表態者後，直接運用。
決斷力評價	17. 有人說：「好的總統應該要有決斷力，能夠在正確的時機做正確的決定」。如果 0 代表決斷力很差，10 代表決斷力很好，0 到 10 請問您會給馬英九幾分？	為數字資料，排除未表態者後，直接運用。
是否追求公益	18. 有人說：「好的總統做決定時應該只考慮公眾的利益」。如果 0 代表只考慮私利，10 代表完全考慮公眾的利益，0 到 10 請問您會給馬英九幾分？	為數字資料，排除未表態者後，直接運用。
施政評價	19. 整體來說，請問您對馬英九總統上任一年半來的施政表現滿不滿意	將選項合併為二類，「滿意」（非常滿意、滿意）及「不滿意」（非常不滿意、不滿意），做為依變數用。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 包正豪（2009）。臺灣地區民眾領袖情結的世代差異。選舉評論，7: 45-68。
- 廖益興（2009）。民眾是理性還是感性？新竹市政府 2005 年施政滿意度調查之個案分析。選舉評論，6: 55-75。
- 周祖誠（1998）。影響部會首長施政滿意度的因素：政府體制與調查爭議的討論。理論與政策，45: 73-88。
- 林修全（2013）。影響總統施政滿意度因素之研究：2000-2012。臺灣大學國家發展研究所學位論文。
- 涂志堅、劉念夏（2001）。陳水扁總統就職週年施政滿意度之評估。國家政策論壇，26(3): 1-16。
- 張四明（2000）。民意調查的科學基礎、政治功能與限制：以我國政府首長施政滿意度調查為例。行政暨政策學報，2: 1-40。
- 盛治仁、白瑋華（2008）。陳水扁總統首任施政評價影響因素探討。東吳政治學報，26(1): 1-50。
- 蔡佳泓（2000）。美國政治事件及國內經濟之選舉效應：1920-1996 美國總統選舉研究。歐美研究，30(3): 143-191。

### 二、英文部分

- Bass, B. M. (1985). *Leadership and Performance beyond Expectation*, NY: Free Press.
- Bean, Clive and Mughan, Anthony. (1989). "Leadership Effects in Parliamentary Elections in Australia and Britain", *American Political Science Review*, 83(4): 1165-1179.
- Blondel, Jean. (1978). *Political Leadership: Toward a General Analysis*, London: Sage Publication Ltd.
- Burns, J. McGregor. (1978). *Leadership*, NY: Harper and Row.
- Crespi, Irving. (1980). "The Case of Presidential Popularity", in Cantril,

- Albert H. ed. , *Polling on the Issues*, Washington D.C.: Seven Locks Press. pp. 28-45.
- Crewe, I. and King, A. (1994). "Did Major Win? Did Kinnock Lose?" in A. Heath, R. Jowell, J. Curtice and B. Tayler eds., *Labour's Last Chance? The 1992 Election and Beyond*. Darmouth: Aldershot, pp. 125-47.
- Fiorina, Morris P. and Shepsle, Kenneth A.(1989). "Formal Theories of Leadership: Agents, Agenda Setters, and Entrepreneurs", in Jones, Bryan D. ed., *Leadership And Politics: New Perspectives in Political Science*, Kansas: University Press of Kansas. pp. 17-40.
- Harvey, Jones J. (1998). *All Together Now*, London: Random House.
- Jackson, R. H. and C. G. Rosberg. (1981). *Personal Rule in Black Africa*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Jones, Bryan D. (1989a). "Causation, Constraint, and Political Leadership", in Jones, Bryan D. ed., *Leadership And Politics: New Perspectives in Political Science*, Kansas: University Press of Kansas. pp. 3-16.
- Jones, Bryan D. (1989b). "Leader/Follower Interactions in Mass Democracies: Follower-Driven Models". in Jones, Bryan D. ed., *Leadership And Politics: New Perspectives in Political Science*, Kansas: University Press of Kansas. pp. 41-56
- Jones, Philip and Hudson, John. (1996). "The Quality of Political Leadership: A Case Study of John Major", *British Journal of Political Science*, 26: 229-244.
- Kinder, Donald R., Peters, Mark D., and Fiske, Susan T. (1980). "Presidential Prototype", *Political Behavior* 2: 315-37.
- Miller, Arthur, Wattenberg, Martin P., and Malanchuk, Oksana. (1986) "Schematic Assessments of Presidential Candidates", *American Political Science Review* 80(2): 521-540.
- Rejai, M.. and K. Philips. (1979). *Leaders of Revolution*, London: Sage Publication Ltd.1983, *World Revolutionary Leaders*, NJ: Rutgers University Press.



- Paige, G. D. (1972). *Political Leadership*, NY: Free Press.
- Robertson, John D. (1989). "Coalition Leadership, Government Stability, and Macroeconomic Policy in European Democracies". in Jones, Bryan D. ed., *Leadership And Politics: New Perspectives in Political Science*, Kansas: University Press of Kansas. pp. 244-266.
- Ruscio, Kenneth P. (2004). *The Leadership Dilemma in Modern Democracy*, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Schlesinger, Arthur M. Jr. (1986). *The Cycles of American History*, Boston: Houghton Mifflin.
- Stewart, L. H. (1977). "Birth Order and Political Leadership", in Herrmann, M. G. ed., *A Psychological Examination of Political Leaders*, NY: Free Press. pp. 206-236.
- Tucker, R. C. (1981). *Politics as Leadership*, Columbia, MO: University of Missouri Press.

# **Personality Attributes and Popularity: A Case Study of President Ma's Popularity**

**Cheng-Hao Pao\***

## **Abstract**

This essay attempts to measure micro variables to examine factors that affected President Ma's popularity. It is found that perceptions of leadership quality depend upon personality attributes. Moreover, it has been demonstrated that the most important personality attributes are those which contribute to the belief that a leader can govern in a business-like fashion. With President Ma as a case study, it is found that the most important personality attributes are moral quality, decisiveness, listens to reason, and acting in the public interests. Apart from personality attributes, party identification and Taiwanese consciousness are also found to affect presidential popularity.

**Keywords:** presidential popularity, performance evaluation, personality attributes

---

\* Associate Professor, the Department of Global Political Economy, Tamkang University. Email: 129456@mail.tku.edu.tw

## 初探民主體制下台灣民眾的領導觀

俞振華 \*

### 摘要

本研究旨在探討民主體制下，公民對於領導人究竟有什麼想像？或者，公民對於領導人的想像如何在民主體制內落實？學理上，強有力的領導與民主體制在概念上有許多扞格之處。本研究透過調查，探索公民對於數個相關衝突概念間如何取捨，並根據學理特別針對領導概念的本質及領導的功能面來探討公民對現代政治領導人的想像。本研究主要發現，民眾過去的被治經驗，即其所屬的「領導政治世代」顯著地影響他/她對於總統角色的認知及定位。另外，具有較高社經地位的民眾，或許基於反應精英主義的觀點，較易認同領導概念的本質，進而認為總統應該是有遠見的領袖，而非僅是服務民眾的公僕。總之，本研究實證分析的結果顯示，民眾對於領導觀的認知相當分歧，在傳統領導觀和民主價值的拉扯下，缺乏完整及一致性的標準或脈絡。

**關鍵詞：**領袖、公僕、遠見、領導政治世代、社經地位

---

\* 國立政治大學選舉研究中心助理研究員暨政治學系助理教授。

## 壹、前言

國民黨籍的馬英九在 2008 年總統大選中以超過兩百萬票的差距擊敗民進黨籍的謝長廷，為國民黨取回喪失八年的執政權。馬英九前所未有的高得票率（58.5%）除了突顯多數民眾藉選票來宣洩對民進黨總統陳水扁執政八年的不滿外，還意謂民眾充分授權（mandate）馬英九，期許馬英九帶領台灣走出各項困局，迎接新的挑戰。

不過，馬英九的表現很快地令民眾感到失望，其就任時施政滿意度一度超過 70%，但在短短百日內就將近打了對折，之後即長期低迷。<sup>8</sup>儘管馬英九甫上台即適逢 2008 年底的國際金融風暴，在大環境不佳的情況下其施政成效多少受到影響。然媒體評論者和學者在檢討馬英九施政得失時，不論是探討他的應變及決策能力（田習如，2009；傅建中，2010），或是檢討他的國家願景（羅致政，2010），幾乎都將最終的矛頭指向馬英九的領導能力，認為馬英九沒有扮演好國家最高領導人的角色。

馬英九在就職演說中指出：「中華民國總統最神聖的職責就是守護憲法。」並宣示「我一定會以身作則，嚴守憲政分際，真正落實權責相符的憲政體制。」馬英九認為，依憲政體制，政府施政的最前線應該是行政院。總統除了主導兩岸、國防、與外交事務外，應依體制退居二線運籌帷幄。此外，馬英九在就職宣言中亦強調：「新政府所有的施政都要從全民福祉的高度出發，超越黨派利益，貫徹行政中立。」因此他要做一位全民總統，將不兼任國民黨主席。<sup>9</sup>

顯然，馬英九總統上任初期是從憲政制度面來定義中華民國總統的角色，包括不擔任最高行政首長且施政將力求超脫黨派色彩。但這項認知似乎和大多數選民的看法不同。很快地，由於幾項重大事件（譬如八八風災、H1N1 流感疫苗問題、或美國帶骨牛肉進口等）國民黨執政團隊的表現不符期望，強大的輿論壓力及不斷下滑的施政滿意度使得馬英九終究無法久居二線，而必須站到第一線來直接主導政府施

<sup>8</sup> 相關民調資料來自 TVBS 民調中心。馬英九上任以來的滿意度民調滿意度（及不滿意度）的趨勢請參見 [http://www.tvbs.com.tw/FILE\\_DB/DL\\_DB/yijung/201003/yijung-20100319184720.pdf](http://www.tvbs.com.tw/FILE_DB/DL_DB/yijung/201003/yijung-20100319184720.pdf)。檢索日期：2013 年 2 月 21 日。

<sup>9</sup> 請見中華民國總統府，〈中華民國第 12 任總統馬英九先生就職演說〉：<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?Rid=14000>。檢索日期：2013 年 2 月 21 日。

政。此外，爲了統一事權及貫徹意志，馬英九也在就任不到一年半內接任國民黨主席，正式將黨政領導合而爲一，而不再以「全民總統」作爲訴求。

儘管馬英九總統在 2012 年再度勝選連任，也在過去數年當中數度調整了他的角色及定位，但針對其無法有效領導的批評始終不絕於耳，且來源不分「藍綠」。早在馬英九第一個任期前兩年，媒體評論者即紛紛指出，國民黨上台後，政績難以彰顯的關鍵在於馬英九的領導風格及領導能力出了問題。在缺乏領導能力的情况下，馬英九的領導危機自然很快浮現，且情況可能只會更糟（陳朝建，2010；工商時報，2009.2.28：A3；江慧真，2010；南方朔，2009）。

也由於馬英九的領導風格備受爭議，近來各界更關注國家領導人所扮演的角色，各種論述也不侷限於靜態的、或憲政結構下總統權的行使。事實上，多數針對馬英九的批評皆源自於動態的、功能層面的觀察，包括總統權力運作機制是否順暢、決策模式是否有效率、用人是否妥當、或領導威望是否建立等。雖然評估總統領導力似已成爲台灣媒體界及評論界的「顯學」，但學術界對於總統是否有效領導，或國家領導人應具備何種特質等問題，仍缺乏系統性的瞭解與分析。我們不禁要問，馬英九持續低迷的滿意度或許不斷地打擊他的領導威信，但較高的滿意度即代表有效的領導嗎？或者，我們究竟應從全民的觀點，還是政黨競爭的角度來衡量總統的領導力？如果對於民眾如何看待總統這個角色，或如何詮釋領導這項概念一無所悉，我們將無法在理論或實證層面上回答上述等問題，也無法建立評斷政治領袖領導力的基準。

本研究旨在填補上述學術拼圖，透過實證資料探討台灣公民對於總統的角色有何種想像？又，有哪些因素影響民眾對於總統領導概念的理解？在評估馬英九是否缺乏領導能力前，我們必須先在理論上釐清民主體制下領導的概念，並從實證面探討民眾所理解的領導概念爲何。本文的第二部分即從理論面出發，探討在民主體制下，領導者與追隨者之間的關係。第三部分則以總統的角色爲例，依民主領導的理論，設計實證分析的架構，並測量台灣民眾對領導概念的理解究竟爲何。第四部分則提出領導政治世代的觀點，主張民眾領導概念的形成乃奠基於其被治的經驗，並透過實證分析加以驗證。第五部分爲結論

與建議。

## 貳、領導的概念

談到領導者，我們很快地會聯想到許多中、西方古典政治理論中對於統治者概念的描述與探討。這些「應然面」的統治者理論，對於現代國家領導者應該扮演何種角色、或發揮何種功能等仍有諸多啓發。不過，透過譬如「哲君」、「聖王」的角度來觀察或評價現代國家領導人顯然不切實際——不論是柏拉圖理想國中愛智、全能的「哲學家國王」（philosophical king），或是孔子強調的「仁者無敵」，皆屬於「理想型」統治者，我們很難據以操作，使之成為觀察現時領導者的準則。此外，「應然面」的古典統治者理論強調，統治者存在的目的是為了滿足客觀的真理（或天意）。但這樣的目的觀置於現時民主體制之下，同樣不符時宜。

又如西方古典領導統御理論的實務派——馬基維利的《君主論》，雖然跳脫了理想主義的論述，而是從現實主義的觀點探討君王應如何治理國家。然其理論的前提是將權力視為目的——即評斷統治者風格及統御手段的優劣時，是以其能否保持、甚至擴大自身權力為基準。葛永光(2007)即表示，傳統對領導的看法乃是將領導視為權力的展現。於是，衡量領導優劣的標準奠基於由上至下的命令能否貫徹。這種以權力為前提的傳統領導概念，與現代民主體制的前提顯然扞格不入。建立民主體制主要的理由就是防止統治者濫權，其運作的前提是基於對執政者的不信任。由於人民才是頭家，主權在民是起點。執政者的權力是人民所賦予的，在懷疑執政者有可能不遵從人民意志，進而濫用權力以遂行自我意志的前提下，執政者的權力必須受到限制，且其行使權力時也應受到人民嚴格的監督（Ruscio, 2004）。

Tucker (1981)揚棄以權力為目的之領導觀點，試圖從功能論的角度建立政治領導的概念。包正豪（2010）引述 Tucker 的論述，認為政治領導是透過「診斷」問題、提供解決問題的「行動方針」、及「動員」群眾以解決問題等三個步驟來指引集體行動的方向。換言之，權力不再是領導概念的主軸，領導的工具性價值才是 Tucker 的立論基礎。包文亦引述 Blondal (1987)對 Tucker 觀點的補充，來解釋哪些因素會影響政治領導的良窳。Blondal 指出，包括領導者個人特質、政治制度、及國內外環境等因素皆是建構政治領導一般性理論的主要變數。

顯然，民主體制下的「政治領導」，與過去傳統權力觀下的概念已大相逕庭。在民主體制下，當人民對於執政者充滿懷疑，要求他/她不能有自己的意志，必須完全聽命人民的指令行事時，執政者的角色是工具性的，他/她被定位為人民的公僕，或僅是公眾事務的辦事員（clerk）罷了。譬如在盧梭的民主論述中，全體公民乃透過「公意」（general will）的運作，處在一種民主統治的自主狀態。政治領導雖聚焦於政府，但政府被嚴格限制在委託性的職能，其行事必須時時受到人民檢視。因此，盧梭標榜「一切政府都是臨時政府」，而人民的公意高於一切（蕭高彥，2001）。只是，人民真的具有單一意志，真能產生如盧梭所主張的「公意」來指引政府（或執政者）做事嗎？Patricia Conley（2001）在探討美國總統當選者是否獲得人民一致授權（mandate）時指出，以行為研究的觀點來看，過去沒有任何一項民意調查結果顯示，所有受訪者針對某項議題意見完全一致；且除非是極權國家的選舉，不然也不會出現某位候選人囊括所有的選票。另外從社會選擇的觀點出發，Arrow's Impossible Theorem也證明<sup>10</sup>，不存在任何一種社會選擇機制，能將個體的偏好「公平地」轉換成總體的偏好。如果個別偏好轉化成總體偏好時一定會被選擇機制「扭曲」，則如何證明我們所觀察到的總體偏好能確切代表人民的意志？總之，基於實證的角度與社會選擇理論的觀點，我們除了無法驗證「公意」存在外，我們甚至很難清楚地定義總體的政策偏好（或人民意志）究竟為何。在這樣的情況下，人民如何指引執政者確實執行集體的意志？

此外，民主體制講求大眾參與。但個人在參與公共事務時，都必須負擔交易成本（transaction cost），不論是單純地藉由參與實現其政策偏好（譬如投票），或是為了監督執政者行動。於是，在集體行動（collective action）邏輯下，個人選擇不參與公共事務將會是最省事的行為模式（Olsen, 1965）。倘若大眾皆不參與，則執政者又如何理解人民的意志，並依人民的意志辦事？更進一步，執政者在無人願意負擔交易成本，皆不願出面監督其行為的情況下，是否將依自身的意志辦事？甚至見機濫權？

總之，現代民主理論雖奠基於人民的觀點，強調由下而上的人民

<sup>10</sup> 關於 Arrow's Impossible Theorem 的五個重要定理(Propositions)，請參考 Ordeshook（1986）或 Mueller（2008）的解說。



意志，而非由上而下的治者權力。但人民畢竟是一個「集合」名詞，不論從總體面出發（譬如：公意凝聚困難），或個體面來看（譬如：搭便車心態），人民似乎不易扮演好民主理論為其所設定的角色。為了完善民主機制，一個稱職的執政者在民主體制內，顯然不能只是扮演辦事員的角色，畢竟人民可能連本身要交辦什麼事都無法確定。因此，我們需要導入領導的概念，特別是將領導的概念置於民主的框架下思考。

根據 *Encyclopedia of Democratic Thought*，政治領導 (leadership) 最簡單的定義是指「治者與被治者之間的關係 (399)。」然領導者被置於民主體制下討論時，就必須滿足一項重要的條件：即「因為制度設計 (包括過去的慣例) 或本身的傾向，領導者不得不反應跟隨者的觀點 (398)。」Wren (2007) 在 *Inventing Leadership* 定義領導力的概念時提到：領導力 (leadership) 是領導者與跟隨者之間相互影響的關係，且這層關係是為了促進團體或社會目標的實現。換言之，Wren 所定義的領導力強調工具性價值，目的在於解決集體行動邏輯的問題。從同樣的觀點出發，Ruscio (2004) 提出了領導者在民主體制下的三項主要任務：

- 第一、提供公共論證 (public reasoning) 的空間，意即領導者要能夠提供平台，促進大眾對公共事務的參與，並擴大公共議題的辯論。簡言之，領導者這項功能除了廣納雅言之外，主要是協助凝聚全民意志。
- 第二、爭取人民的信任 (trust)。由於人民可能在並不知道全民意志為何的情況下，期望領導者能有效凝聚全民意志。因此，領導者是否獲得人民的信任，就成了能否有效領導的關鍵。換言之，領導者必須在人民懷疑其動機的前提下，爭取人民的信任。建立信任後，人民授權與監督領導者的交易成本才能降低，使人民更樂於參與，而這份信任是來自於領導者忠誠地服膺民主制度與價值。
- 第三、領導者的一切作為必須符合公益 (public interest)，而非私利。Ruscio (2004) 強調，這項主張的前提是：公益並非私利的總合，或是私利間的妥協。前述社會選擇理論亦證明，我們找不到任何規則能完整地將私利加總起來。Ruscio 的主張隱含的前

提是：團體或社會目標客觀地存在，而這些目標有別於個人或社會次團體的私利。

無疑地，Ruscio 的領導力概念已將執政者從辦事員的角色跳脫出來。所謂民主體制下有效的領導者，並不是單純地將人民交待他/她的事務逐項辦妥，或是在眾多衝突的私利中找到平衡點即可。有效的領導者需要整合人民的意志，將個別的意志轉化成集體的意志。這項轉化過程能否平順，主要奠基於人民對領導者的信任（即領導者不會悖離民主價值），並以公益為基準來評斷為何及如何轉換。總之，真正民主制度下的領導並非停留在個體層次上，僅處理個別利益間的交易（transaction），而是在總體層次上將公民參與轉化成集體意志（Transformation）(Neustadt, 1960; Ruscio, 2004)，帶領人民朝公益前進。

上述民主體制下的領導概念還是從應然面出發，執政者要當個辦事員或當個領導者在概念及定義上或許分得清楚，但在實證上就很難以一分為二的方式歸類。因此，兩者不應視為互斥的選項，而應將兩者視為民主體制下，評估一位執政者是否有效領導量表的兩端 (Burns, 1978)。不過，人民或許很容易評估執政者是否妥善處理好他/她所交辦的事務，但很難評估執政者是否整合出「全民意志」，及是否真的帶領集體朝公益邁進。另外在經驗上，若領導者違背了「多數」跟隨者的意見，則往往被視為是遂行其私人的意志，進而降低了跟隨者對他的信任。

即便領導理論落實到實證研究上有諸多困難，本研究仍希冀從理論面出發，嘗試透過四項領導概念的操作型定義，進行實證分析：第一、從本質上，民主體制下的領導不應僅是將跟隨者的偏好匯總起來，或是面對個別跟隨者的需求做出各樣的妥協。相對的，領導者能夠解決集體行為的困境，實現集體的意志。領導者和一般跟隨者最大的區分，就是領導者應具有遠見，能夠看到跟隨者無法看到的集體目標，並帶領團體或社會朝該目標前進。遠見是區別領導與公僕的關鍵。第二、領導者基於遠見所做的判斷，或許不符民眾短時間內的期待，甚至與許多民眾的政策偏好相衝突，因此領導者必須能夠說服跟隨者接受他的判斷。第三、領導者的人格（或德行），是構成民眾是否信任其不會試圖悖離民主價值的關鍵。第四、領導者所有決策的最終目標

皆是為了公益。總之，在民主體制下，基於應然面所建立的領導力之操作定義包含了「有遠見」、「善溝通」、「具品格」、及「為公益」等四個面向。當然，與領導相關的概念很多，實證上我們不可能一一探究民眾對於各個領導面向的看法。因此本文僅根據 Ruscio 的架構，以領導者與追隨者之間「相互影響的關係」為視角，延申發展上述四個民主體制下的領導面向，並從實證的角度進行初探，回答「民眾心中的領導觀究竟為何？」

## 參、民眾對總統的定位

本研究利用四個問題，藉由測量台灣民眾對總統的定位，來探討民眾對於領導概念的想像。這四個問題皆採衝突價值的方式設計。由於本研究牽涉到的民眾態度幾乎都屬於應然面的價值，倘若不以衝突價值的方式設計問卷，我們將難以真正瞭解民眾的想法，而僅能獲得民眾「理所當然」的回應。譬如，假設我們詢問受訪者：「請問您是否同意總統應該要有遠見？」這類「價值共識」(valence issue)的議題，則大概沒有人會回答「不同意」，於是我們將停留在從應然面的角度探討領導概念。因此，我們必須導入「立場議題」(position issue)的測量方式，即強迫受訪者在某議題的兩極立場上選邊，希望藉此從實然面的角度，探求受訪者對領導概念的「偏好」。換言之，本研究問卷的設計理念，是將應然面的概念，轉化到實然面來考量—即以互相衝突的變項，讓民眾在兩難間選擇。譬如，民眾多半會認為，偉大的領導者需要具備「遠見」，能看到一般人看不到的面向。但當「遠見」和「隨時迎合民眾需求」相比時，則民眾所認知的優秀領導者會趨向哪一邊？我們希望藉由這種價值/概念衝突的測量方式，來探究民眾所認知的領導本質究竟為何。

以下分析的資料來自於中央研究院政治思想專題中心與政治大學選舉研究中心合作的計畫「領導與公民意識」。該計畫於 2009 年 12 月進行電話訪問，採隨機抽樣的方式，共計取得 1619 份有效樣本。由於樣本與母體有稍許偏誤，為求推論的準確性，以下各表所呈現的皆為經反覆加權 (raking) 後的數據。<sup>11</sup>

首先，我們關注的是領導概念的核心議題，即民眾對於「遠見」

<sup>11</sup> 用以反覆加權的變數包括受訪者的性別、年齡、教育程度、及地區。

的看法－究竟民眾是將總統定位為具有遠見的領導，還是將他/她定位成爲民服務的公僕。這項定位牽涉到民主體制下領導概念的本質，本研究針對該議題設計的問卷題目如下：

表 1：領導概念本質

有人說：「總統應該要有遠見，不用迎合民眾的看法」；也有人說：「總統應該隨時迎合民眾的看法，自己的看法不是那麼重要」。請問您比較同意哪一種說法？		
選項	次數	百分比 %
有遠見	764	47.2
要隨時迎合	740	45.7
其他、拒答、無反應	115	7.1
樣本數	1619	100

資料來源：中央研究院政治思選專題中心與政大選舉研究中心「領導與公民意識」釋出資料。

表 1 數字顯示，台灣民眾對於總統應該扮演「交辦型」的角色還是「轉換型」的角色有蠻分歧的看法，兩邊的比例幾乎是不相上下。其中，認爲總統有遠見比較重要的約佔 47%，認爲總統應該隨時迎合民眾的看法者也佔了 46%，兩者相差有限。當然，我們相信很多人會希望總統既要有遠見，又要能迎合民眾的看法。不過，當我們將這兩個選項設爲互斥時，總體資料無法確切顯示民眾對於總統角色的定位爲何。

其次是民眾對於總統溝通模式的看法：認爲總統應該接受別人的建議，還是應該說服別人接受他/她的建議？這個題目要測量的概念和上一題有相當的關連性，譬如，當民眾假定領導者是具有遠見者，則可能並接受由上對下的政策意見交流模式。然而，這兩題所要測量的標的仍有顯著的差異，即前一題是從領導者與追隨者之間的互動關係來定義領導者「是什麼」(what)，而這一題則強調兩者之間「如何」(how) 互動。

表 2：溝通模式

如果社會上對政策有不同的看法時，您認爲總統應該接受不同的意見，還是盡量說服別人接受他自己的意見？		
選項	次數	百分比 %
接受不同建議	1313	81.1
盡量說服別人	214	13.2

其他、拒答、無反應	92	5.7
樣本數	1619	100

資料來源：同表 1。

對台灣民眾而言，總統接受不同意見比展現其個人意志來得重要許多。主張前者的佔 81%，而主張後者的僅略超過 13%。畢竟，就算總統真的因為深謀遠慮，找出符合公益、但民眾不見得瞭解的「全民意志」，進而要說服民眾跟隨他/她的腳步時，基於民主體制懷疑執政者的特性，一般民眾也會認為總統所提的「全民意志」乃為其個人意志。因此實證資料顯示，有略超過八成的受訪者認為，當社會上有不同看法時，總統應接受不同的意見；認為總統應該說服別人接受他/她的意見者僅約佔全體受訪者的一成多。和前一題相比較，顯然民眾所認知的領導者與追隨者之間的關係存有斷面，即就算有近五成的民眾認為總統要有遠見，但在溝通方式上卻有超過八成的受訪者認為總統需接受不同的建議。作者認為，這樣的斷面代表許多民眾對於領導的本質和領導的方式有不同的認知和期待。而在現實上，又要領導者有遠見但又要能接受不同的建議，顯然有矛盾之處。

民主的領導能順利運作的關鍵是人民對領導的信任，即相信他/他對民主制度與價值忠貞不二。若缺乏信任，則民主運作回歸民主體制的基本面——以制度防止執政者濫權。當然，總統的品格（或德行）好，民眾不見得就一定信任他/她會遵從民主原則，但至少品格好這項個人特質，可以當作民眾判斷是否要信任總統的一種資訊捷徑（information shortcut）。

表 3：個人特質

請問您認為做一個總統，品格和能力，哪一個比較重要？		
選項	次數	百分比 %
品格	653	40.4
能力	880	54.3
其他、拒答、無反應	86	5.3
樣本數	1619	100

資料來源：同表 1。

民眾對於總統的品格和能力的取捨很分歧<sup>12</sup>，回答能力較重要者

<sup>12</sup> 在不提供「都重要」選項的情況下，有 23.6%的受訪者直接回答品格與能力皆重要。經訪員追

略超過五成，而認為品格較重要者亦接近四成五。換言之，有超過一半的人希望總統有能力做事就好了，而對於人格信任的問題或許交給制度去解決就行了。另一方面，民眾確認總統忠於民主原則時，自然較放心將權力交給他/她。因此將品格置於能力之前的民眾，可能將總統是否忠於制度視為首要考量。

理論上，身為領導人的總統所做所為皆應以公眾利益為出發點，以促進全民福祉為目標。但現今民主體制多以政黨政治的形態運作，我國總統兼任執政黨黨主席的例子亦所在多有，因此本調查也詢問民眾對於總統是否在考慮公眾利益之餘，亦可考慮其政黨的利益<sup>13</sup>：

表 4：領導目標

有人說：「總統做決定時，除了公眾的利益外，也可以考慮自己政黨的利益」。請問您同不同意這種說法？ <sup>14</sup>		
選項	次數	百分比 %
不同意（僅可考慮公益）	1221	75.4
同意（亦可考慮政黨利益）	296	18.3
其他、拒答、無反應	102	6.3
樣本數	1619	100

資料來源：同表 1。

民眾對於這項問題的共識較高，約四分之三的受訪者認為總統只應考慮公眾的利益，而不應同時考量政黨的利益（私益）。贊成總統也可以考慮政黨利益的比例不到五分之一。因此即便總統往往是代表政黨執政，但民眾仍認為總統應以全民的利益為依歸，不應考量政黨的利益。

根據以上四個面向的實證資料，我們發現，民眾對於總統應具備某種特質或功能有相當的共識（譬如總統應專注追求公眾利益、或應接受不同的聲音等）；但對於某些面向（譬如領導或公僕角色間的取捨、或品格與能力間的取捨等），民眾的看法卻相當的分歧。接下來，

問後，仍堅持都重要的受訪者約 1.1%，歸類於其他項內。

<sup>13</sup> 在設計此題組時曾考慮使用「私人的利益」而非「政黨的利益」。但因顧及陳水扁前總統團隊的貪瀆案令民眾印象太深，民眾極可能在回答此題時提供符合社會期望（Social desirability）的答案，因此才採用「政黨的利益」。

<sup>14</sup> 原問卷提供四個選項，包括「非常不同意」、「不同意」、「同意」、及「非常同意」。由於回答「非常同意」的民眾僅約 3%，樣本數太少，因此本文在分析時將前兩項合併為「不同意」，將後兩項合併為「同意」。

我們要進一步探討是何種因素造成這樣的差別？或我們應該從甚麼角度來理解民眾對總統的定位？要回答以上的問題，我們需要更進一步利用個體資料分析。

## 肆、解讀民眾眼中的總統角色：世代觀點

如果民眾對於總統在民主體制內的角色存在分歧的看法，則自然會採取不同的標準來衡量總統的表現。顯然，從領導者與追隨者之間「相互影響的關係」為視角出發，我們發現民眾對於總統領導力的期待不盡相同。至於究竟是何種因素造成這樣的差異？本文嘗試透過民眾過去的被治經驗，來探討其如何看待政治領導。本文假設，民眾在不同時期的被治經驗會影響其如何看待領導者所應扮演的角色。在實證操作上，作者透過世代觀點來分類受訪者的被治經驗。

人口變數當中，年齡是最直觀、也是最容易被拿來代表個人經驗總合的一項變數。因此，當社會科學研究者在探究個人價值、態度、或行為構成時，年齡的觀點往往成為研究者不可忽略的面向。研究者往往假定，年齡的多寡將會影響個人價值、態度、或行為等的形成與轉變。

然而，透過年齡這個自變項解釋某依變項時，其所代表的理論意涵究竟為何？這或許才是社會科學研究者最關心的部分。實證理論中，往往將年齡轉化成「世代」的概念，其中包含了生物及社會的意涵（Mannheim, 1952）：前者單純指一群人出生及生長在同一時期，後者則從社會結構的觀點出發，強調一群人在社會與歷史脈絡中的相同位置。前者較強調個人成長經歷所帶來的影響，後者則強調社會環境所帶來的影響。不過，這兩種觀點事實上不易切割，畢竟個人成長歷程亦伴隨著社會環境的變遷。因此，綜合以上兩項觀點，學者將「世代」定義為一群年齡團體，其成長、生長於相同的時期，面對相同的社會及文化環境，具有共同的歷史經驗，因而使得其價值、態度、及行為不同於其他的年齡團體（Abramson, 1975; Braungart & Braungart, 1989; Schuman and Scott, 1989）。而世代對於政治態度的影響則包含了以下三種機制：第一、生命週期的效果（life-cycle of aging effect），指個人隨著年齡增長，在不同的人生階段（譬如成家、立業），其政治態度亦將隨之改變。第二、出生科夥效果（birth cohort effect），強調一群出生及成長在相同時間間隔，因相似的社會閱歷，產生相同的政治態度。<sup>15</sup>第三、時期效果（period effect），強調特定時間點所發

<sup>15</sup> Glen (1977)分析各種科夥時指出，根據人口學的定義，科夥是指「在一段時間內，一群有共同經驗過重要生活事件的集合群體」。這樣的定義並沒有將年齡的意涵放在裡面，而是單指「經驗



生的事件對人們所帶來的相關的影響（Glenn, 1977）。譬如，某個重大事件（如台灣退出聯合國）對於民眾產生很大的影響力，影響時程可能橫跨日後十幾、二十年。總之，社會科學研究利用人口變數結合社會條件與歷史脈絡，建立不同「世代」的概念，來闡述個人態度如何被型塑。然不可諱言，「世代」此一概念或許可以用來總結不同年齡層及各項態度之間的關係，但在概念上可以區分出來的效果，在實證研究上則不容易區分（游清鑫、蕭怡靖，2007）。

過去台灣學者利用世代的觀念解釋民眾政治態度的研究不少，涵蓋的面向亦很廣。劉義周（1993、1994）首開利用「政治世代」解釋台灣民眾政治態度的先河，透過政治世代的觀念來分析政黨認同的差異。陳義彥（1996）則將政治世代的觀念與省籍相結合，來探討民眾政治文化（包括政治社群、政制典則、政治領導人、及政策等各層面）的差異。陳陸輝（2000、2002）及陳陸輝、耿曙（2009）繼之調整「政治世代」的時間切割點來解讀民眾政黨認同、政治信任感、及統獨立場的變遷。游清鑫、蕭怡靖（2007）則是強調 1992 年是台灣政治世代的重要切割點，主張「前九二」及「後九二」是兩個不同的政治世代，兩者主要的政治態度及對台灣民主前景的看法存在顯著的差異。

包正豪（2008）曾採用世代經驗的觀點檢視民眾的「領袖情結」。包氏的研究是少數利用世代觀念來解釋民眾對領導概念的看法。他發現成長經驗多半在民主環境的「第四代」，或許因為對於民主制度下，政治與社會的失序感到失望，反而不再對優良的制度報有期望，轉為尋求強有力的領袖來領導他們。

隨著時間的遞移，過去所定義的政治世代雖然在理論上仍有相當的意義，但從實證研究的角度來看，由於第一代已逐漸凋零，我們需要新的切割點來包含並定義新的世代。此外，本文假設民眾的被治經驗影響其對於領導概念的認知，而被治經驗顯然不同於台灣意識的養成或對民主化的想像，使得過去研究所定義的各種政治世代不見得適用於本研究。

因此本研究的世代經驗採用新的時間切割點，藉以驗證民眾過去被治的經驗是否影響其對總統角色的看法。根據媒體的報導，台灣民

---

重要生活事件」對一群人所帶來的影響。當我們把年齡和科夥的概念放在一起時，所謂的「出生科夥」才是透過「年齡」這個變數化約「重要生活事件」，成為組成科夥的重要因素。

眾認為對台灣最有貢獻的領袖為蔣經國（聯合報，2007.12.12：3）。若把蔣經國擔任行政院長，準備接班的時期算入，蔣經國主政的時期橫跨 1970、80 年代（1972-1988），期間適逢台灣經濟起飛，締造了舉世稱羨的經濟奇蹟；其主政末期始推動的政治改革，包括解除戒嚴，開啓兩岸交流等亦被視為台灣民主化的開端。本研究假設，民眾對於領導的想像乃基於對過去不同時期領導者的印象與評價。因此，本研究依領導人的核心主政時期切割世代經驗。圖 1 總結了「領導政治世代」的切割與範圍。

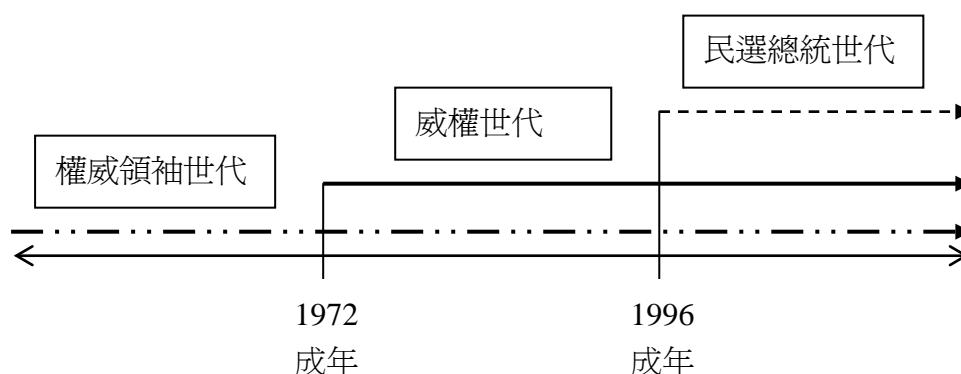


圖 1：領導政治世代

第一個切割點：於 1972 年成年者（滿二十歲）。1971 年底台灣退出聯合國，並相繼與美國及日本斷交。1972 年蔣介石就任中華民國第五任總統後，旋即提名蔣經國擔任行政院長，正式開展接班工作，並逐漸掌握實權。儘管蔣介石於 1975 年逝世後，是由副總統嚴家淦繼任總統職。但當時身為行政院長的蔣經國於 1976 年起擔任國民黨主席，乃為實權的掌握者。總之，1972 起台灣所面對的國際環境有了顯著的轉變，雖然當年台灣的領導人仍為蔣介石，但蔣經國已開始掌握台灣的實際領導權，直至 1988 年逝世為止。因此我們以 1972 年做為第一個時間切割點，並假定在蔣經國掌權之後成年者，對蔣經國的領導應有最切身的體驗。而這段時間成年者，其為生活「打拼」的時期也適逢台灣經濟的起飛期，雖然政治體制仍為標準的威權政體。我們將 1972 年至下一個切割點 1996 年間成年的人稱作「威權世代」，其成年後台灣進入了另一個新的時期，主要的被治經驗則來自於蔣經國的威權統治。1988 年至 1996 年之間雖由李登輝接任，但當時的政治背景在國民黨威權統治的框架下，領導人的正當性仍來自於國民黨

政權。至於二次大戰後直至 1950、60 年代成年者，適逢台灣白色恐怖及國際冷戰的高峰期，面對的是蔣中正的高壓領導，其被治經驗和 1972 年後又有顯著差異，因此被歸類為「權威領袖世代」。

第二個切割點：於 1996 年成年者。<sup>16</sup>1996 年台灣首度民選總統，儘管 1980 年代末期、90 年代初期台灣民主化進程就已經展開。但 1996 年標記的是台灣民眾首度能夠依個人意志自由地選舉國家最高領導人。換言之，1996 年後成年者，其青少年時期台灣已解除戒嚴，邁入民主轉型期，因此對於過去國民黨威權統治時期的記憶相對有限，或至少在這之前未有自身政治參與（譬如投票）的經驗做為參考點。對他們而言，國家最高領導人皆是透過民主選舉產生，自己是有權利決定總統由誰做，其被治經驗皆來自於多數民眾授權的領導者，因此可被稱作「民選總統世代」。<sup>17</sup>

這三個世代的民眾對於總統角色的想像有哪些不同？首先我們先檢視不同世代對「領導概念本質：遠見vs迎合」兩者間的取捨有何不同。表 5 顯示，權威領袖世代與另外兩個世代對於總統是否應該具備遠見顯然有不同的看法；而威權世代與民選總統世代間的差距則不大。<sup>18</sup>顯然愈年輕的世代愈強調總統應具有遠見，意即愈強調領導的概念。反之，權威領袖世代或許更懼怕領導者以遠見為名行專制之實，較認為總統應該隨時迎合民眾的需求，而較不強調領導者是否應具有遠見這項特質。

表 6 顯示，三個世代雖然皆有相當的比例認為總統應該接受不同建議，而不應儘量說服別人接受他/她的建議，但三者之間仍存在顯著的差異。其中愈年輕的世代愈認為，總統接受不同的建議比讓別人接受他/她的建議來得重要。換言之，愈年輕的受訪者愈期望總統能夠從多元的角度，檢視社會各種不同的聲音。但若和表五對照，年輕世代同時也強調總統需要有遠見。換言之，針對領導的本質和領導應

<sup>16</sup> 此切割點和包正豪（2008）第三、四代間的切割點相同。

<sup>17</sup> 本文將 1996 年後成年者定位為民選總統世代，並非單指這個世代的被治經驗是以李登輝總統為基準，畢竟李登輝自 1988 年蔣經國逝世後即擔任總統，統治台灣長達 12 年。不過，在 1996 年以前，李登輝的統治基礎仍來自於國民黨威權政體，因此本文並未以李登輝上任時做為世代切割點，而是以他成為民選總統後為切割點。事實上，李登輝成為民選總統後，重新定位了國家的方向，包括修改憲法及定位兩岸關係等。總之，由於 1996 年是民選總統的開端，之後總統的正當性（或稱合法性：legitimacy）和之前截然不同，因此本文認為將 1996 年後成年者的被治經驗視為一個全新的世代有其意義。

<sup>18</sup> 若僅以此兩組做卡方檢定，則差異並未達統計顯著水準。

採何種溝通模式，年輕世代的態度並不是很一致。

表 5：不同政治世代對總統角色的看法：領導概念本質

	有遠見 (橫向%)	隨時迎合 (橫向%)	合計
權威領袖世代	71 (37.2)	120 (62.8)	191 (100%)
威權世代	538 (60.7)	348 (39.3)	886 (100%)
民選總統世代	285 (65.1)	153 (34.9)	438 (100%)
合計	894 (59.1)	621 (40.9)	1515 (100%)

資料來源：同表 1。

說明：(一) 其他、拒答、無反應者未納入；

(二) 卡方值為 45.38，自由度為 2， $p < 0.001$ ，在 95% 的信心水準下，具顯著差異。

表 6：不同政治世代對總統角色的看法：溝通模式

	接受不同建議 (橫向%)	儘量說服別人 (橫向%)	合計
權威領袖世代	144 (77.8)	41 (22.2)	185 (100%)
威權世代	764 (84.7)	138 (15.3)	902 (100%)
民選總統世代	405 (90.2)	44 (9.8)	449 (100%)
合計	1313 (85.5)	223 (14.5)	1536 (100%)

資料來源：同表 1。

說明：(一) 其他、拒答、無反應者未納入；

(二) 卡方值為 17.21，自由度為 2， $p < 0.001$ ，在 95% 的信心水準下，具顯著差異。

表 7 顯示，三個世代在衡量總統的品格與能力孰重時，並沒有顯著的差異—認為能力較重要者皆高於五成，認為品格較重要的皆在五成以下。因此，民眾的世代背景似乎和他/她們對於領導者品格（或能力）的要求並沒有太大的關聯性。

表 7：不同政治世代對總統角色的看法：個人特質

	重品格 (橫向%)	重能力 (橫向%)	合計
權威領袖世代	91 (47.6)	100 (52.4)	191 (100%)
威權世代	425 (47.2)	475 (52.8)	900 (100%)
民選總統世代	196 (43.6)	254 (56.4)	450 (100%)
合計	712 (46.2)	829 (53.8)	1541 (100%)

資料來源：同表 1。

說明：(一) 其他、拒答、無反應者未納入；

(二) 卡方值為 1.80，自由度為 2， $p = 0.41$ ，在 95% 的信心水準下，差異不顯著。

最後，我們檢視三個世代對於總統是否僅能考慮公益的看法。表 8 顯示，雖然相較於另外兩個世代，權威領袖世代的受訪者有更高的比例認為，總統在考慮公益之際亦可考慮政黨利益。但總體而言，三者的實質差異不大，權威領袖世代不過只比威權世代多出不到 8 個百分點認為總統可兼顧黨意，和民選總統世代相比則只多出不到 6 個百分點。統計檢定的結果則顯示：雙尾檢定下，三者 90% 的信心水準下有顯著差異，但在 95% 的信心水準下差異並不顯著。因此，我們不能那麼肯定三者間存在顯著差異，比較保險的方式是進一步控制其他變數（即透過模型）後，再來比較。然而，就算三者間的差異具有統計上的意義，唯實質上的差距也相當有限。

接下來我們透過統計模型，在控制其他也可能會影響領導觀的相關人口及態度變數下，進一步檢驗政治世代是否影響民眾對於領導的想像？我們將上述四個操作型定義設定為依變項，包括「領導概念」、「溝通模式」、「個人特質」、及「領導目的」。由於依變數皆為二元變數，因此以下的分析皆採用機率單元模型（probit model），並將每一個依變數為一組模型。

至於自變數方面，除了政治世代以外，我們還將性別、學歷、與職業等三項人口變數也一併納入模型當中做為控制變數。Conover (1988) 曾指出，政治的性別差異會反應在政治參與、政治態度、政黨

認同、及投票行為上。我國的研究也顯示，性別差異會反應在政黨認同（黃秀端、趙湘瓊，1996）、議題態度（楊婉瑩、劉嘉薇，2006）、及投票行為（楊婉瑩、林珮婷，2010）等面向。從社會心理學來看，Gilligan(1982)認為，女性較強調道德責任、關愛價值；男性則較強調自由競爭、法律責任等（：轉引自楊婉瑩、林珮婷，2010），因此本文假定，女性對於領導者的角色認知或許和男性有所不同，更強調傳統的領導觀點，主張強勢的領導，譬如強調領導者要具備遠見及說服別人接受他/她的看法。

表 8：不同政治世代對總統角色的看法：領導目的

	僅能考慮公益 (橫向%)	亦能考慮私益 (橫向%)	合計
權威領袖世代	141 (74.6)	48 (25.4)	189 (100%)
威權世代	747 (82.0)	164 (18.0)	911 (100%)
民選總統世代	360 (80.5)	87 (19.5)	447 (100%)
合計	1248 (80.7)	299 (19.3)	1547 (100%)

資料來源：同表 1。

說明：(一) 其他、拒答、無反應者未納入；

(二) 卡方值為 5.50，自由度為 2， $p = 0.06$ ，在 95% 的信心水準下，差異不顯著；但在 90% 的信心水準下，則有顯著差異。

另外，階級立場可能也會影響民眾對於領導角色的認知。畢竟領導者不同於一般大眾，概念上領導反映著某種程度的精英主義。如果領導者和跟隨者是相同的，則顯然沒有必要區分兩者。民主化的進程被視為是統治的權力從精英推廣至大眾的過程。民主的概念奠基於大眾參與，強調平等權的建立。也正因人人平等，所以體制的正當性奠基於多數統治 (majority rule)。然而在實證上，即便是近代民主體制的元老—美國在開國之初，亦透過制度設計，希冀排除民主可能帶來的「多數專制」(majority of tyranny)，或「平庸治理」(rule of mediocrity) 等後遺症。<sup>19</sup>

絕大多數的現代民主國家已不存在任何法定的階級，但往往仍存

<sup>19</sup> 請見 Tocqueville (2000) 對於美國民主的探討及 *The Federalist Papers* (1982) 中，Alexander Hamilton (No.69) 對於總統權的闡釋。

有精英與大眾的差異，並反映在社經地位上。一個人的社經地位不同，除了反映政策偏好的差異外，價值觀也會有所差異。本文假設：社經地位高的民眾，較重視總統領導者的角色；而社經地位較低的民眾，則強調總統交辦員的角色。主要的理由在於，社經地位高者與精英色彩往往高度相關，較易強調精英在社會中獨特的地位。美國憲法中總統權的設計即反映出精英主義的思維，欲透過獨立行使並功能強大的總統權，來平衡代表普羅大眾的國會，以防止多數專制，並期許單一領導的總統發揮「全民意志」(The Federalist Papers)。相對於社經地位高者傾向精英主義，社經地位低者往往相對剝奪感較重，容易強調民粹主義—即因對社會的諸多不滿而希冀執政者滿足更多的政策需求。由於本調查只有詢問受訪者的職業別與教育程度，沒有衡量收入的變數，因此以下分析採用職業層級及教育程度來代表民眾的社經地位。<sup>20</sup> 其中職業層級的畫分包括高、中級白領，中、低級白領，藍領，及農林漁牧等四級；教育程度則畫分為低（小學與中學）、中（高中與專科）、高（大學以上）等三級。

除了政治世代、性別、教育程度、職業別等四項人口變數以外，本研究亦將兩項態度變數納入模型中作為控制變數—公民意識與政治分歧。郭秋永（2009）認為，民主國家的「公民」，與威權國家的「子民」或專制國家的「臣民」不同之處在於「公民意識」。郭秋永進一步定義這種意識包含「公開質疑政治權威」與「公開論述政策良窳」等兩個構面，愈強的公民意識代表其參與民主體制運作的態度愈積極。由於本研究聚焦於民主體制下，民眾對於領導概念的想像。因此，我們在模型中納入公民意識的測量，欲控制民眾在民主制度下的心理意識。本文利用郭秋永所發展的四個公民意識問題，將民眾的回答轉化成以 0 為基準，標準化候的單一面向量表。<sup>21</sup> 受訪者在該量表

<sup>20</sup> 根據孫清山、黃毅志（1997:77），職業與收入有相當高的相關。因此作者認為，利用職業層級加上教育程度這兩個變數，應該可以反應受訪者的社經地位。

<sup>21</sup> 四個問題從消極與積極面出發分別是：一、有人說：「政治的事情交給政治人物處理就好」，請問您同不同意這種說法？（消極）二、有人說：「當政治人物的意見與我們不一樣的時候，我們應該公開表達自己的意見」，請問您同不同意這種說法？（積極）三、有人說：「只要做好自己的事，不要過問公眾事物」，請問您同不同意這種說法？（消極）四、有人說：「對於公眾的事務，我們都應該主動發表自己的意見」，請問您同不同意這種說法（積極）。雖然此量表的 Cronbach Alpha 值僅為 0.58，依一般 0.7 的水準來看，代表公民意識量表的信度略嫌不足。不過根據 Henson（2001）的觀點，認為 Alpha 值的高低與研究目的與所得量表的運用有關，如研究者的目的在於編製預測問卷或是測量某構念之先導性研究，信度係數在 0.50 至 0.60 已足夠。



所得的數值愈高，代表其公民意識愈高，反之則代表愈低。最後，雖然本文的研究標的為抽象的領導概念，不過在調查時是以總統的角色為實際操作變項。於是，受訪者在回答問題可能會受到現任總統表現的影響，或將實際政治的現象納入考量。為了將黨派意識所造成的態度分歧排除在外（調查時的總統為國民黨的馬英九），我們將政黨認同三分類（泛藍、泛綠、及中間選民）納入模型當中做為控制變數。<sup>22</sup>

首先就領導的核心概念（遠見 vs. 迎合）而言，表 9 的模型（一）顯示，世代觀點確實和領導概念有相當強的連接。和權威領袖世代相比，威權世代及民選總統世代的係數為負的，且皆達統計上的顯著水準。換言之，在控制了其他相關變數的情況下，這裡的發現和表五相同，即較年輕的兩個世代相較於第一個世代，都比較重視領導概念的本質，強調總統具有遠見比迎合民眾需求來得重要。另外，就性別而言，女性亦較認同這樣的觀念，其係數為負值並顯著，符合傳統領導觀。

同樣模型中和社經地位相關的變數（包括教育程度及職業級別）皆達統計顯著水準。其中教育程度愈高者，愈認為總統要有遠見而不需時時迎合民眾的需求。另外就職業級別而言，和高、中級白領階級相比，中、低級白領、勞工、及農林漁牧等三級皆認為，總統應隨時迎合民眾需求而不需要有自己的看法，該三者的係數皆為正值並顯著。總之，個人的社經地位與其對領導概念的理解顯然習習相關。社經地位較高者較可能持精英主義的觀點，要總統扮演好領導者的角色；而社經地位較低者，或許較可能從民粹主義的角度出發，強調總統應落實好公僕的職責。

態度變數當中，公民意識的係數為負值且達到統計顯著水準。這意謂公民意識愈高的民眾，愈認為總統具有遠見比迎合民眾需求來得重要。換言之，公民意識愈高，除了代表個人會較積極地參與公眾事務外，其對於總統的領導角色也更看重。而政治態度方面，相較於中間選民而言，泛綠的係數為正值且達顯著水準。這表示泛綠的受訪者認為，一個總統能否迎合民眾需求會比是否具有遠見來得重要。相對的，泛藍的係數雖為正值但不顯著。這樣的結果很可能是受到現任總統是馬英九的緣故。由於意識形態的差別，泛綠受訪者較可能認為馬

<sup>22</sup> 所有模型的依變數與自變數之描述性統計資料請見附錄 1。

英九並未照顧到他們的需求，因此會強調總統應該迎合民眾需求。倘若現任總統是民進黨籍，由於參考點（reference point）不同，我們可以預期政治態度的變數很可能會出現不同的結果。

表 9：民眾對總統角色的看法：領導概念、溝通模式、個人特質與領導目的

自變數		模型一 〈領導概念〉 遠見 vs. 迎合 (0 或 1)	模型二 〈溝通模式〉 接受 vs. 說服 (0 或 1)	模型三 〈個人特質〉 品格 vs. 能力 (0 或 1)	模型四 〈領導目的〉 公益 vs 私利 (0 或 1)
人口變數	世代觀點				
	⊕權威領袖世代	---	---	---	---
	威權世代	-0.412 (0.116)**	-0.214 (0.129)*	0.274 (0.114)**	-0.340 (0.123)**
	民選總統世代	-0.316 (0.132)**	-0.677 (0.154)**	0.419 (0.129)**	-0.249 (0.140)*
	性別				
	⊕男性	---		---	---
	女性	-0.136 (0.071)*	-0.438 (0.085)**	-0.303 (0.067)**	-0.004 (0.078)
	教育程度				
	⊕小學中學	---		---	---
	高中專科	-0.410 (0.116)**	-0.126 (0.137)	-0.402 (0.115)**	0.044 (0.131)
	大學以上	-0.851 (0.134)**	0.400 (0.154)**	-0.455 (0.130)**	0.067 (0.149)
	職業層級				
	⊕高中級白領	---		---	---
	中低級白領	0.195 (0.083)**	-0.068 (0.103)	-0.118 (0.079)	0.077 (0.091)
	藍領	0.803 (0.226)**	0.321 (0.231)	0.280 (0.207)	0.112 (0.234)
	農林漁牧	0.306 (0.095)**	0.145 (0.114)	0.029 (0.093)	0.133 (0.106)
態度	公民意識	-0.108 (0.052)**	0.105 (0.063)*	-0.038 (0.050)	0.197 (0.058)**

變數	政黨認同				
	泛綠	0.504 (0.091)**	-0.056 (0.115)	0.188 (0.088)**	-0.132 (0.109)
	⊕中立	---		---	---
	泛藍	0.041 (0.079)	0.261 (0.094)**	-0.216 (0.075)**	0.330 (0.085)**
常數	0.434 (0.142)**	-0.756 (0.161)**	0.400 (0.137)**	-0.826 (0.155)**	
Log Likelihood		-889.716	-572.852	-987.158	-701.193
Pseudo R-squared		0.101	0.073	0.04	0.035
樣本數		1464	1487	1488	1495

說明：⊕標示為對照組；( ) 內為標準誤；\* $p < 0.1$ ，\*\* $p < 0.05$ （雙尾檢定）

關於溝通模式，表 9 模型二顯示，政治世代與性別的係數皆為負值且顯著。換言之，威權世代、民選總統世代、及女性較認為總統應該接受不同的意見，而非儘量說服別人接受他/她的意見；就教育程度而言，大學以上教育程度者則較持相反的看法，認為總統應該說服別人接受他/她的主張。職業層級的變數則皆未達統計上的顯著水準。公民意識的係數為正值且勉強達到統計顯著水準（90%的信心水準）。這意謂公民意識愈高的民眾，愈認為總統說服他人比接受他人意見來得重要。和模型一的係數相對照，顯示公民意識愈高者，除了較認為領導者應具有遠見外，也認為在溝通時要有說服他人的能力，兩種態度的一致性高。不過，這樣的發現和公民意識的基本定義—參與民主體制運作的態度，似乎有相衝突的地方。最後，關於政黨認同的變數，泛綠的係數為負值但不顯著，而泛藍的係數為正值且達到顯著水準，意謂泛藍的受訪者較強調總統應說服他人接受他的看法。作者認為，這樣的發現可能也是反映泛藍支持者對於馬英九的期待，而非單純只是代表他們對於領導溝通模式的看法。

總體而言，較年輕的世代對於總統應採何種意見交流模式確實和年老的世代不同。顯然他們更樂於接受由下而上的意見整合，而不願意見到由上而下的意見灌輸。個人的社經地位是否影響其對於總統意見交流模式的看法則不能確定，畢竟模型中大部分代表社經地位的變數皆不顯著，僅顯示受高等教育的民眾（大學生以上）傾向由上而下的意見交流，即較可能主張總統說服他人接受自己的看法。這或許反映的是精英主義的思維，但顯然我們還需要更多的證據才能進一步驗

證這樣的假設。

針對總統個人特質的部分，表 9 模型三顯示，相較於權威領袖世代，威權世代及民選總統世代的係數皆為正值且顯著，即認為能力比品格重要；相對地，女性、受過中、高等教育的受訪者則傾向品格比能力重要。至於職業層級變數及公民意識的係數則皆不顯著。最後有關政黨認同的變數，泛藍的受訪者較中立選民更可能傾向品格比能力重要，而泛綠受訪者則強調能力比品格重要。這樣的差異可能也反映了兩大陣營的受訪者，將馬英九及陳水扁的印象投射到他們對於領導個人特質的認知上。總的來說，根據應然面理論，領導者的品格（或德行）可謂是構成民眾對其信任的關鍵，是民主制度下建立領導力的核心。然而實證分析顯示，年輕世代對總統的期待仍強調工具面，認為品格佳的總統不足以開創新局，能力導向還是比較重要。而女性或教育程度愈高者，則愈重視對總統的信任感，認為總統至少不能紊亂政局。

最後，針對領導目的，表 9 模型四中的威權世代及民選總統世代的係數為負值且達顯著水準，顯示這兩個世代更可能要求總統要全心顧及公益。至於其他的人口變數，包括性別及社經地位變數皆不顯著。公民意識的係數為正值並達顯著水準，意謂公民意識愈高者，愈認為總統除了關注公益外，亦可兼顧政黨的利益。這樣的發現顯得唐突，畢竟公民意識愈強的受訪者，代表其參與民主體制運作的態度愈積極，理應更強調領導的公益目的。但為何他們愈能接受總統除了公益外尚可兼顧政黨利益？這點我們或許需要更多的資訊及更進一步的分析才能理解兩者之間的關聯性。另外，政黨認同為泛藍者亦傾向贊同總統可兼顧公益與政黨利益。倘若他們回答此問題時以馬英九為參考點的話，則顯然屬於藍軍、或意識型態與馬英九相近的民眾相當程度支持馬英九兼任國民黨主席。

機率單元模型的係數不能直接用來解釋或比較自變數對因變數所可能造成的影響，需要進一步將係數轉換成預測值才適合進一步比較及詮釋。由於本研究的主要變數皆為 0 或 1 的類別變數，因此我們可以計算當其他變數設定為平均值時，各個變數由 0 轉為 1 時所造成預測機率的變化有多大（公民意識則由最小值轉為最大值）。這裡計算預測值時是採用四個模型全模式的係數。

表 10 列出所有預測值。其中許多人口變數造成預測值的差距超過十個百分點。譬如，在模型一（遠見 vs. 迎合）當中，除了性別及中低級白領這兩項變數以外，所有顯著係數所反映出的預測值皆與對照的預測值差距 10 個百分點以上。譬如：在其他變數皆為平均值的情況下，威權世代及民選總統世代認為總統應迎合民眾需求的比例較權威領導世代分別低了約 16 及 12 個百分點（37.6% 及 41.3 比 53.8）。與社經地位相關的變數影響程度似乎更大，譬如高學歷（大學以上）較低學歷（中學以下）者認為總統應該要有遠見更甚於迎合民眾需求，兩者間的差距超過 30 個百分點（28.1% 比 60.7%）；藍領階級則認為總統應迎合民眾需求，比例較高中級白領高出了 31 個百分點（66.6% 比 35.4%）；

依照模型二（接受 vs. 說服）的係數所預測的比例起伏相對較小，除了民選總統世代這項變數外，其他變數的預測值較對照的預測值差距皆在 10 個百分點以內。顯然，本研究的核心變數——領導的政治世代，仍最能解釋民眾對於領導者溝通模式的偏好。與社經地位相關的變數當中，高學歷者的觀點和低學歷者較有明顯的差距，即高學歷較低學歷者認為總統應該要說服他人更甚於接受他人意見，兩者間的差距接近 10 個百分點（21.1% 比 11.5%）。

依照模型三（品格 vs. 能力）的係數所預測的比例差距再度驗證了政治世代對於領導觀的影響。譬如，民選總統世代較權威領袖世代更認為能力較品格重要，兩者差距了超過 16 個百分點（59.4% 比 42.8%）。另外，與社經地位相關的變數如教育程度，也有實質的影響：低學歷者較中、高學歷者更強調能力甚於品格，前者和後兩者相比皆多出 15 個百分點以上。

最後，依照模型四（公益 vs. 私利）的係數所預測的比例差距較不明顯。不過在諸項人口變數當中，政治世代對於領導觀的影響還是最顯著的。譬如，威權世代較權威領袖世代認為總統可兼顧黨意的比例少了將近 10 個百分點（26.3% 比 16.5%）。

態度的變數當中，表 9 顯示公民意識在「領導概念」、「溝通模式」、及「領導目的」等三個模型達到顯著水準，所反映出的實質影響也反映在表十的預測值差距上。其中，最不具公民意識（最小值）的民眾，認為總統應迎合民眾需求的比例較最具公民意識（最大值）的民眾，

高出超過 16 個百分點（46.3%比 30.1%），同時，前者也較後者更傾向認為，總統應該接受別人的意見而不是說服別人接受自己的意見。另外，這兩種民眾對於總統是否只能考慮公益（「領導目的」）也差了超過 20 個百分點（12.4%比 35.4%）。不過弔詭的是，高公民意識愈可能認同有遠見的總統，愈認為總統要說服別人接受他/她的意見，但也同時認為總統可兼顧私利（或黨益）。

表 10：預測依變數為 1 的機率變化

		〈領導概念〉 遠見 vs.迎合 (0 或 1)	〈溝通模式〉 接受 vs.說服 (0 或 1)	〈個人特質〉 品格 vs.能力 (0 或 1)	〈領導目的〉 公益 vs. 私利 (0 或 1)
	<b>自變數</b>	<b>依變數為 1 的機率 (%)</b>			
	◎基本值	40.8%	13%	53.9%	18.4%
人口 變數	<b>世代觀點</b>				
	⊕權威領袖世代	53.8	20.9	42.8	26.3
	威權世代	37.6*	15.3*	53.7*	16.5*
	民選總統世代	41.3*	6.9*	59.4*	18.9*
	<b>性別</b>				
	⊕男性	43.7	18.7	60.2	18.4
	女性	38.4*	9.2*	48.3*	18.3
	<b>教育程度</b>				
	⊕小學中學	60.7	11.5	67.6	17.2
	高中專科	44.5*	9.2	52.2*	18.3
	大學以上	28.1*	21.1*	50.1*	18.9
	<b>職業層級</b>				
	⊕高中級白領	35.4	12.6	54.6	17.0
	中低級白領	42.8*	11.3	49.9	19.0
藍領	66.6*	20.5	65.4	20.0	
農林漁牧	47.3*	15.9	55.8	20.6	
態度 變數	<b>公民意識</b>				
	最小值	46.3	10.4	55.8	12.4
	最大值	30.1*	20.0*	49.8	35.4*
	<b>政黨認同</b>				
	⊕中間選民	37	11.3	55.4	16.0
	泛綠	56.9*	10.3	62.7*	12.9
泛藍	35.5	17.1*	46.8*	25.3*	

說明：⊕標示為對照組；◎基本值是指所有的變數皆為平均值的狀態；\*模型係

數達統計顯著水準（至少 90% 信心水準，雙尾檢定）；□顯著變數的預測值與對照組的預測值（或公民意識變數之最大值與最小值的預測值）間差距超過 10 個百分點。

## 伍、結論與建議

本研究從規範性政治理論出發，首先從理論面勾勒民主制度下，領導的概念應具備哪些元素。其次，透過實證分析，本研究從領導概念的本質及領導的功能面來探討民眾對於民主體制下政治領導人的想像（即總統角色的定位為何）。此外，本研究進一步從人口變數的觀點出發，利用調查資料探索是哪些因素使得民眾產生不同的領導觀，並驗證政治世代是否是造成民眾領導觀差異的主要因素。根據實證分析的結果，本文歸納以下三點主要的發現：

第一、民眾對於是否從領導概念的本質來看待總統的角色存有蠻分歧的看法，即主張總統應扮演具備遠見的領袖或是應扮演好交辦型公僕的比例相當。這也間接反應了在本質上，民主價值與領導概念的衝突性。

第二、民眾身處在哪一個政治世代，或具有何種社經背景確實影響他/她對於總統角色的認知及定位。特別是世代觀點在各個模型皆顯著，顯見個人的被治經驗很大程度地形塑其對領導概念的理解及總統角色的定位（包括領導概念本質、溝通模式、個人特質、及領導目的等四個面向）。其中，愈年輕的領導政治世代愈強調總統應該要有遠見、會接受別人的意見、能力較品格重要，並除了公益外不能兼顧私益。大體來說，除了領導的本質外，年輕世代的領導觀似乎較趨向民主工具性的價值。而女性和男性的領導觀在領導概念本質、溝通模式、及個人特質等三個面向上顯著不同。至於社經地位的變數（包括教育程度與職業層級），雖然對形塑民眾的領導概念本質（遠見 vs. 迎合）產生很大的影響，但對其他領導觀面向的作用則相對不明顯。我們顯然還需要更多的理論探討及實證資料才能釐清社經地位對於領導觀的影響。總之，實證分析的結果顯示了民眾對於領導觀的認知相當分歧，在傳統領導觀和民主價值的拉扯下，缺乏完整及一致性的標準或脈絡。

第三、公民意識高低對核心領導概念、溝通模式、及領導目標有影響，但在方向上不太一致：愈強的公民意識雖代表其參與民主體制運作的態度愈積極，但也同時認知領袖遠見的重要性，並強調



領袖應說服別人接受他/她的意見而非接受別人的意見。這點頗符合規範性理論所闡述之民主體制下的領導權意義。然而，對於積極參與民主體制運作的公民而言，偏好領導者的說服力且不強調領袖只能追求公益，顯然和理論面的假設有扞格不入之處，尚待日後更深入的探討。

做為初探性的研究，本文在方法及理論上尚有許多不足之處，在此提供兩項做為未來精進研究的建議：第一、方法上，本文並未考慮態度與態度間，可能產生的內生性問題（endogeneity）。這也是本文首先從人口變數切入的主因，畢竟人口變數較可被視為是外生變數。本研究因受限於訪問資料變數的限制，無法更深入地探討態度與領導觀之間的關聯性（譬如釐清公民意識與領導觀之間的關係），將留待日後研究中提出解決的方式。第二、在理論層面，民主與領導在概念上的衝突，特別是在民主還未深化的新興民主國家（如台灣），是一般民眾極可能面對的議題。由於實證上關於民眾領導權認知的研究並不多，因此建議日後可朝跨國比較研究的方向著手，進而透過領導的概念探討民主鞏固的進程。另外，探討民眾對於領導權的認知為何亦將對選舉研究有所啟發，畢竟對於領導人的想像勢必成為民眾評量譬如總統或縣市長等主官職位候選人時的重要框架。

附錄 1：各項變數的敘述統計

變數	觀察值 個數	平均值	標準差	最小值	最大值
遠見 vs.迎合	1524	0.410	0.492	0	1
接受 vs.說服	1547	0.145	0.352	0	1
品格 vs.能力	1555	0.537	0.499	0	1
公益 vs. 私利	1560	0.193	0.395	0	1
權威領袖世代	1604	0.135	0.342	0	1
威權世代	1604	0.582	0.493	0	1
民選總統世代	1604	0.282	0.450	0	1
女性	1619	0.538	0.499	0	1
男性	1619	0.462	0.499	0	1
小學中學	1612	0.148	0.355	0	1
高中專科	1612	0.501	0.500	0	1
大學以上	1612	0.350	0.477	0	1
高中級白領	1583	0.483	0.500	0	1
中低級白領	1583	0.286	0.452	0	1
藍領	1583	0.033	0.180	0	1
農林漁牧	1583	0.197	0.398	0	1
公民意識	1609	0.016	0.684	-1.277	2.680
中間選民	1595	0.397	0.489	0	1
泛綠	1595	0.226	0.419	0	1
泛藍	1595	0.377	0.485	0	1

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 工商時報 (2010)。立委補選結果，藍綠均低調以對，金溥聰 4 度道歉，蘇嘉全 3 度謝票。2010 年 2 月 28 日，第 A3 版。
- 包正豪 (2008)。公民意識的破口：台灣地區民眾的領袖情結，「直接民主與公民意識學術研討會」，中央研究院人文社會科學研究中心，10 月 24 日。
- 包正豪 (2010)。影響民眾評價政治領導的關鍵因素：以馬英九施政滿意度為例，「領導與公民意識學術研討會」，中央研究院人文社會科學研究中心，3 月 25-26 日。
- 田習如 (2009)。〈七二%：馬英九領導力不如李登輝〉，《財訊》，330: <http://www.wealth.com.tw/index2.aspx?f=501&id=719>。檢索日期：2013 年 3 月 5 日。
- 江慧真 (2009)。馬英九的領導危機迫在眉睫，《中國時報》，2 月 28 日，第 A4 版。
- 馬基維利 (1994)。《君主論》，潘漢典譯。北京：商務。
- 南方朔 (2009)。〈崇禎併發症：自戀型領袖的誤國〉，《中國時報》，12 月 8 日，第 A14 版。
- 陳朝建 (2010)。〈國民黨三連敗之後〉，《中國時報》，2 月 28 日，第 A15 版。
- 郭秋永 (2009)。〈公民意識：實證與規範之間的一個整合研究〉。張福建 (編)，《公民與政治行動：實證與規範之間的對話》。台北：中央研究院人文社會科學研究中心。
- 孫清山、黃毅志 (1997)。〈台灣階級結構：流動表與網絡表的分析〉，張笠雲、呂玉瑕、王甫昌 (編)，《九〇年代的臺灣社會：社會變遷基本調查研究系列二 (上)》。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 陳陸輝 (2000)。台灣選民政黨認同的持續與變遷。選舉研究，7(2): 109-141。

- 陳陸輝 (2002)。政治信任感與台灣地區選民投票行爲。選舉研究，9(2): 65-84。
- 陳陸輝、周應龍 (2004)。台灣民眾統獨立場的持續與變遷。東亞研究，35(2): 143-186。
- 陳義彥 (1996)。不同族群政治文化的世代分析。政治學報，(27): 83-121。
- 傅建中 (2010)。〈馬應展現果決領導力〉，《中國時報》，1月1日，第A25版。
- 黃秀端、趙湘瓊 (1996)。台灣婦女近十年來政治態度的變遷——民國七十二年至八十一年。問題與研究，35(10): 71-95。
- 游清鑫、蕭怡靖 (2007)。以新選民的政治態度論台灣民主政治的未來。台灣民主季刊，4(3):109-151。
- 楊婉瑩、劉嘉薇 (2006)。探索性別差距的不同型態-以台灣選民政黨認同爲例，東吳政治學報，23: 115-156。
- 楊婉瑩、林珮婷 (2010)。她們爲什麼投給馬英九？探討 2008 年總統大選的性別差距。選舉研究，17(1): 91-128。
- 葛永光 (2007)。多元文化社會中的領導。政治科學論叢，32: 1-30。
- 劉義周 (1993)。台灣的政治世代。政治學報，21: 99-120。
- 劉義周 (1994)。台灣政黨形象的世代差異。選舉研究，1(1): 53-73。
- 聯合報 (2007)。〈談蔣介石與陳水扁的民調名次〉，12月12日，第3版。
- 蕭高彥 (2001)。〈從共和主義到激進民主——盧梭的政治秩序論〉。《自由主義》。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 羅致政 (2010)。〈馬英九領導力的大考驗〉。《新新聞》，1202: 8。
- 羅耀宗、廖建容 (譯)，Bennis, Warren and Noel Tichy 原著 (2008)。《做對決斷》，台北：天下文化出版社。

## 二、英文部分

Abramson, P. R. (1975). Generational change in American politics.

- Toronto: Lexington Books.
- Blondel, Jean. (1978). *Political Leadership: Toward a General Analysis*. London: Sage Publication Ltd.
- Braungart, Richard G. and Margaret M. Braungart. (1989). "Political Generation" *Research in political Sociology* 4: 281-319.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*.
- Clarke, P. B., & Foweraker, J. (Eds.). (2001). *Encyclopedia of democratic thought*. Routledge.
- Conley, P. H. (2001). *Presidential mandates: How elections shape the national agenda*. University of Chicago Press.
- Conover, P. J. (1988). Feminists and the gender gap. *Journal of Politics*, 50(4), 985-1010.
- The Federalist Papers. (1982). Toronto: Bantam Books.
- Gilligan, C. (1982). In a different voice: Psychological theory and women's development (Vol. 326). Harvard University Press.
- Glenn, N. D. (Ed.). (2005). *Cohort analysis* (Vol. 5). Sage.
- Henson, R. K. (2001). Understanding internal consistency reliability estimates: A conceptual primer on coefficient alpha. *Measurement and Evaluation in Counseling and Development*.
- Bettelheim, B. (1962). The problem of generations. *Daedalus*, 91(1), 68-96.
- Mueller, D. C. (Ed.). (1997). *Perspectives on public choice: a handbook*. Cambridge University Press.
- Neustadt, R. E. (1960). *Presidential power and the modern presidents: The politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. Simon and Schuster.
- Olson, M. (2002). *The logic of collective action*. Contemporary Sociological Theory, Blackwell, Oxford.
- Ordeshook, P. C. (1986). *Game theory and political theory: An*

introduction. Cambridge University Press.

Ruscio, K. P. (2004). *Leadership and Democracy*. Edward Elgar Publishing.

Schuman, H., & Scott, J. (1989). Generations and collective memories. *American Sociological Review*, 359-381.

De Tocqueville, A. (2004). *Democracy in america* (Vol. 147). Digireads.com.

Tucker, R. C. (1981). *Politics as leadership* (Vol. 1). University of Missouri Press.

Wren, J. T. (2007). *Inventing leadership: The challenge of democracy*. Edward Elgar Publishing.

# Analysis of Public Opinion toward Democratic Leadership

Eric Chen-hua Yu\*

## Abstract

This paper explores the concept of democratic leadership among Taiwan's general public. Specifically, it focuses on citizens' understandings of political leader within the context of a democratic system. In theory, the definition of a strong leader never reconciles with some fundamental values of democracy. Through a survey research designed on a basis of core leadership concepts and functions, we not only examine citizens' preferences among conflicting values with respect to leadership and democracy, but also portrait citizens' different imaginations of a democratic leader. We found that a respondent's political generation is a key factor that contributes to his/her understandings for the roles of the president. Additionally, one who has a better social economic status tends to reflect an elite viewpoint when considering the major role of the president, and is more likely to prefer a farsighted leader to a service-oriented clerk. In short, our empirical evidence suggests that the general public lacks a common understanding towards democratic leadership.

**Keywords:** leader, clerk, far-sight, political generation on leadership, social- economic status

---

\* Assistant Research Fellow of Election Study Center and Assistant Professor of Political Science, National Chengchi University.





## 績效指標建構的二元論證： 以地方政府廉政指數為例\*

莊文忠\*\*

### 摘要

近年來，在良善治理 (good governance) 公共責信 (public accountability) 的理念之下，績效管理運動不再只是強調策略的設計與執行過程，也更為重視策略執行成效的衡量與評價，而完善的績效指標則是決定績效評估成功的基本要件。事實上，如何衡量公共治理的績效與如何建構一套適當的衡量指標，可說是同等重要的事情。有鑑於指標設計議題在各部門績效管理上的重要性，本文之目的在於從績效指標建構的角度，以「二元對比」(dual comparison) 的方式釐清不同指標類型的意義、特性與限制，並以法務部委託研究案所建構之「地方政府廉政指數」為實例，說明不同類型指標的應用情形。

本研究主要是採取文獻分析法，以二分法的方式比較分析不同績效指標類型的特性，包括：規則指標(rule-based indicator)和結果指標(outcome-based indicator)；主觀指標(subjective indicator)和客觀指標(objective indicator)；總體指標(aggregate indicator)和個體指標(individual indicator)；效果指標(effect indicators)和原因指標(cause indicator)；公民觀點(citizen perspective)指標和專家觀點(expert perspective)指標；原始指標(raw indicator)和調整指標(adjusted indicator)。透過地方政府廉政指數這個案例可以發現，其指標建構不

---

\* 論文初稿發表於中華大學行政管理學系主辦之第五屆「地方政府與公共管理—民主治理與公民參與」學術研討會，2011年12月09日。作者非常感謝研討會論文評論人及兩位期刊論文審查委員提供寶貴的修正意見，一切文責由作者自行負責。

\*\* 世新大學行政管理學系副教授，電子信箱：jwj@cc.shu.edu.tw。

僅採取多元構面和多元利害關係人的途徑進行廉政治理績效的評估，在指標設計上也結合了不同屬性的衡量指標，可以發揮各種指標的優勢，具有截長補短的效果，更能完整地衡量廉政績效。本研究藉由理論分析與實務應用獲得一些初步結論，對於未來建構績效指標具有參考意涵。

**關鍵詞：**績效衡量、指標建構、績效管理、政府廉政指數、反貪腐

## 壹、前言

近年來，在「良善治理」(good governance)與「公共責信」(public accountability)理念的推波助瀾下，績效管理運動不再只是強調策略的設計與執行過程，而是更為重視策略執行成效的衡量與評價，因此，公共組織的管理思維也由「過程導向」的控制觀點轉變為「結果導向」的課責觀點(Rubenstein, Schwartz and Stiefel, 2003; Sanger, 2008; Dalehite, 2008; Dart, 2010; Jun and Shiau, 2012; MacIndoe and Barman, 2012; Mitchell, 2012; 胡龍騰、楊仁鈞, 2007; 莊文忠, 2009)。而落實績效管理的核心議題之一即是績效指標的建構或設計，完善的績效指標是決定績效評估成功的基本要件，這是重要既重要且極富挑戰性的工作(Dart, 2010; Mitchell, 2012; 林嘉誠, 2004; 李允傑, 2007; 莊文忠, 2009)。要言之，如何衡量公共治理的績效與如何建構一套適當的衡量指標，可說是同等重要的事情。由於愈來愈多的跨國性或地方性的評比指標受到主政者與一般民眾的高度關注，促使諸多研究者進一步從方法論的觀點探討績效指標建構的議題，如本文即是其中一例。

基本上，無論是公、私或第三部門，績效衡量的目的在於幫助領導者要求管理階層為其訂定的目標負責、作為員工獎懲之依據、激勵工作團隊持續提升效率，當然也有助於領導者評估政策或策略施行的成敗、訂定更貼近現實的新策略、更有效地分配資源等(Rubenstein, Schwartz and Stiefel, 2003; Sanger, 2008; 林嘉誠, 2004; 莊文忠, 2009)。當然，績效衡量的結果並不只是對領導者有價值，對其他的利害關係人也有其價值存在，例如對民選政治人物而言，績效衡量可以檢驗政見主張的落實程度，成為爭取競選連任和選民支持的有利證據；對公民而言，績效衡量是政府回應人民課責的表現，也有助於提升公民對政府的信任感；對捐款人而言，績效衡量是瞭解組織使命與目標的達成程度，據以決定是否繼續支持該組織的運作與活動。

一如所知，由於公共組織績效衡量的最大困難之一即在於：政策的效能很難加以衡量，因其政策目標往往具有多重的價值考量或以公私合產的方式達成這些目標；甚且，在直接效果與間接效果、短期效果和長期效果、有形效果和無形效果等，中間有許多政策工具以外的其他干擾變數存在，難以認定政策的真正效益(Forbes, 1998; Worth,

2003; Bruijn, 2007; Dart, 2010; Mitchell, 2012)。因之，有關績效管理的重要文獻在1970年代陸續出現，也有不少文章論及績效衡量的議題，但相較於私部門有關績效衡量的文獻已有如汗牛充棟般，公共組織的績效衡量反而算是較新的議題。

平心而論，雖然績效管理運動起源於私部門，但直至今日，如何設計一套有效的績效衡量指標來衡量企業的營運表現，依舊是莫衷一是，甚至有不少論者主張，因為組織的目標與願景不同、運作資源的迥異、環境系絡的差異，根本就不可能有一套可以適用在各個組織績效衡量指標體系。例如管理大師 Hammer(2007: 19)便指出，即使已有相當多的企業投入績效衡量的活動，很多企業訂定各種衡量指標來衡量其生產製造、顧客服務、市場行銷及採購等方面的績效，但很多經理人或員工並不相信這些指標是正確的、或是有助於改善績效和達成策略目標。Hammer 發現箇中問題在於，有些企業所使用的績效指標不是太多，就是太少；有些企業使用了不適當的指標；甚至有些企業仍不知道如何有效地衡量績效，顯見私部門的績效衡量仍有其挑戰存在。

論者指出，公部門有別於私部門<sup>23</sup>，在績效評估方面自亦應有所不同(Behn,2003; 林嘉誠，2004；莊文忠，2009)，但當政府部門要變得更有彈性、回應性、合作性，便需要藉由有效率的方式整合各種不同來源、屬性及領域的資訊，以掌握政策、組織及人員的運作情形，績效指標的設計與衡量即是其中一種可能的方式，其作用與私部門實有異曲同工之妙，確保在公部門中重要的議題可以被一致地和透明地考量，並透過績效指標提供相關資訊，作為向利害關係人報告和溝通之用。雖是如此，實務操作狀況仍與理想期待境界有所落差，如李允傑(2007：27)即指出，我國行政機關與公務員對於績效指標的擬定普遍缺正確的概念與周延的做法，例如目標與指標之間的關係，量化與質化如何兼顧，投入、過程、產出之指標如何

<sup>23</sup> 林嘉誠(2004: 4-5)歸納出公部門和民間企業的不同之處：(1)公部門以追求公共利益為導向，較不以利潤為重；(2)公部門處事較重行政程序，且須符合公平、正義原則；(3)公部門較受政治、外在客觀環境變動的影響，如民意代表、輿論、利益團體及服務對象；(4)公部門執行績效短期內較不易顯現；(5)公部門策略目標較難具體量化；(6)公部門較重服務取向，其效益衡量較易受外界主觀態度的影響；(7)公部門必須為國盛衰與社會整體發展負責；(8)公部門為落實福利政策，必須執行特定利益分配，如補助、低利貸款等；(9)公部門人事處理上較顧及法令、倫理、公道等議題，且人事任用自主權較少；(10)公部門較企業靈活性不足，較難以立即的引導組織變遷與組織發展。

區分，權重如何分配等問題，常感到莫衷一是。

有鑑於指標設計議題在各部門績效管理上的重要性，本文之目的在於從績效指標建構的角度，以「二元對比」(dual comparison)的方式釐清不同指標類型的意義、特性與限制，並以法務部委託研究案所建構之「地方政府廉政指數」為實例，說明不同類型指標的應用與指標體系的建構過程，期能在愈來愈多公共組織投入績效指標建構活動之際，更能注意到指標本質的異同及其在績效衡量上的意涵。本文以下章節安排如下：首先，扼要論述績效指標建構的意涵，並以Hammer(2007)所指出的績效衡量陷阱說明績效指標建構必須謹慎小心之處；其次，針對績效衡量時常見的指標類型進行討論，採取二元比較方式說明不同指標類型的特性與限制；第三，藉由實際案例說明不同指標類型的實務應用情形；最後，依據本文的討論結果歸納出幾點結論。

## 貳、績效指標建構的意涵

近年來，「以績效為基礎的責信」(performance-based accountability)要求政府部門應該設計一套系統或工具來衡量投入、產出及產出，並蒐集績效資訊，以確認是否達到組織所設定的目標或標準，公共管理者可以利用這些績效資訊重新界定內部的目標和策略，也可以藉由和公民、監督者、立法者分享這些資訊而獲得外部支持(Heikkila and Isett, 2007: 239)。如胡龍騰、楊仁鈞(2007: 3)以公部門的知識管理為例，強調任何管理精進技術若無一套有效、可靠的成效衡量機制，做為檢測績效、成果回饋之用，組織成員無法真實體會與理解先前努力的成果，對於組織效能的提升自是有限；Dalehite(2008: 893)則以績效衡量指標中常用的民意調查為例指出，從政治的觀點，決策者利用公民調查取得選擇或調整公共政策的決策資訊，其目的是為了提高公民滿意度、獲取選票和贏得選舉，以維持其執政地位和提高政策正當性。

自 1950 年之後，組織效能的定義與評估一直是組織理論中一個理論性和實務性的問題，各種理論的努力也是企圖藉由不同的組織效能評估途徑來解決此一概念的複雜性。詳言之，由於每一個組織都不是在真空狀態中運作，有許多內在和外在的因素會影響到組織的績效表現，在組織績效的衡量上，有些學者主張環境決定論

(environmental determinism)的觀點，強調結構與環境的因素扮演重要的角色，這些因素並不是組織所能控制的變數；有些學者主張策略選擇途徑(strategic choice approach)，認為組織成員(包括贊助者、管理者與員工)的認知對組織作為有重大的影響(MacIndoe and Barman, 2012: 17)。另一方面，檢視組織效能評估的文獻亦可發現，第一代的評估研究以單一構面途徑(unidimensional approaches)為主流，主要是目標達成途徑(goal attainment approach)和系統資源途徑(system resource approach)之間的選擇，目標達成途徑將效能定義為達成一些組織所陳述的目標，可以試著去找到客觀的測量指標；而系統資源途徑則是將組織效能理解為資源的取得。至於第二代的評估研究則較為重視以架構為基礎途徑/framework-based approaches)，此一途徑的重要貢獻是認知到組織效能觀點的多樣性，不同的利害關係人對組織效能有不同的認知，對組織效能的衡量必須採取多元構面的建構方式，企圖解決目標達成和系統資源觀點之間的爭論(Herman and Renz, 2008; Dart, 2010; Jun and Shiau, 2012)，例如由 Kaplan 和 Norton 於 1992 年所提出的平衡計分卡(Balanced Score Card, BSC)即是一例。

基本上，無論是採取單一構面途徑，抑或是以架構為基礎途徑，績效衡量的過程包括確認適當的衡量指標和蒐集相關指標的資訊，而指標係有關於某一現象之資訊的整合，以方便決策者快速地瞭解狀況，掌握變化，由於衡量目的和問題不同，便需要建構不同的指標(Kaufmann and Kraay, 2008: 25)。雖然私部門導入績效管理的概念與做法的時間早於公部門，在績效指標建構方面亦累積相當豐富的經驗，但至今仍有諸多問題存在。如 Hammer(2007: 20-24)在其文章中歸納出，企業在界定及使用績效衡量指標時常犯下的七種失誤，導致指標與績效衡量之間的關聯性喪失，因而影響到績效指標在績效管理上的有用性，這七大失誤包括：

- 一、虛偽矯飾(vanity)，即選擇一些「中看不中用」或是較容易達成的指標，只是讓組織及其成員(尤其是經理人)看起來表現很好，當績效衡量結果與薪資或獎金有密切關聯時，此一錯誤最容易出現。
- 二、本位主義(provincialism)，即從各部門的觀點自行設計衡量指標，對各功能部門來說，這個作法是正確的，但從組織整體績效的觀

點來看，這種偏狹的績效衡量往往只能達到次佳化的結果，甚至部門之間可能互相衝突，因而抵銷整體績效。

- 三、自戀情結(narcissism)，即從組織自利的觀點而非顧客利益的觀點設計衡量指標，例如公司關心的是減少庫存和出貨時間，而顧客在意的是貨品品質和到貨時間，這種落差往往導致企業對其績效「自我感覺良好」，但顧客卻是抱怨連連。
- 四、懶散(laziness)，即企業認為自己很清楚什麼是重要的指標，並未多花一些心思和顧客溝通，瞭解他們認為重要的什麼；或者是長期沿用傳統的衡量指標，並未隨著環境變化而適時地修正。
- 五、見樹不見林(pettiness)，即企業僅衡量重要課題中的一小部分績效，未能從宏觀、整體的角度建構一套完整的績效衡量體系，以致於可能顧此失彼，得不償失。
- 六、空洞化(inanity)，許多企業僅是追逐潮流或應付外界壓力，為了衡量績效而導入一些指標，並未認真思考這些指標對員工行為及最終對企業的績效有何提升效果。
- 七、漫不經心(frivolity)，即企業一開始就沒有把績效衡量當一回事，未認真追蹤檢討績效衡量結果不佳的根本原因或是承擔失敗的責任，取而代之是，為績效不佳尋找藉口或歸咎於其他人。這些失誤彼此之間是相互關聯的，一個指標就有可能同時涵蓋了好幾種失誤，組織一旦犯了這些失誤，其所設計的衡量指標就很難對提升整體績效有所幫助。

持平而論，Hammer 所指陳的績效指標建構問題，並非僅存在於私部門，有關公部門的績效衡量亦常會出現相類似的失誤情況。舉例言之，廖益興(2011: 23)檢視《天下》和《遠見》兩雜誌歷年來對縣市地方政府的評比指標及方式，發現其中亦存在幾個問題：(1)各縣市採用齊一性指標進行衡量，無法反應出縣市間不同願景的施政重點，也失去各縣市的發展特色；(2)有些衡量指標缺乏變異性，即各縣市在這些指標上的表現差異不大，無法凸顯出績效表現的差距；(3)有些指標並非縣市政府職權範圍所及，其績效好壞不應算在地方政府的帳上；(4)有些指標內容與縣市政府施政作為之間缺乏明顯的因果關係，難以推論地方政府採取了哪些政策作為導致績效的改善；(5)施

政滿意度調查項目指標選擇的任意性，指標項目缺乏學理基礎的支持。這些指標建構缺失的存在，非但無法真實地反應地方政府的績效表現，也可能導致評鑑制度本身即成為社會爭議的焦點，此乃值得吾人在建構公部門之績效衡量指標時深切省思，並避免犯下類似錯誤。

基此，Hammer(2007: 25)亦提出避免績效衡量失誤的幾個步驟：第一，應選擇正確的衡量對象，將評估重點放在組織可控制且對促組織邁向成功是重要的績效面向；第二，以適當的方式來衡量這些績效面向，即建構可以反映這些績效面向的指標和選擇合適的利害關係人進行評估；第三，將這些指標導入績效改善的流程之中，用於處理問題而非像是驗屍報告；第四，形塑鼓勵員工確實使用這些指標持續改善績效，而非對其產生畏懼，視之如敵人的組織文化與價值體系。雖然，這些建議有如老生常談一般，但這或許也如實地反映了，許多組織的管理者在進行績效衡量時並未認真思考指標建構的相關議題，尤其是對指標的屬性與功能認知不清，以致於經常發生偏用、誤用、濫用等情事，這也是本文以下章節再就此一議題進行深入探討的原因。

## 參、績效指標建構二元論證面向

Hammer(2007: 26)強調，知道哪些績效面向需要加以衡量只是跨出績效衡量的第一步，如何找到適當的衡量方式則是下一步；再者，決定衡量的面向是一種科學，但如何衡量卻是一種藝術。因為，一般而言，任何一種組織現象都有可能同時存在好幾種衡量方式可供選擇，而任何一個衡量指標都有其優點和缺點，無法一概而論。例如顧客滿意度的測量，可以用量化的民意調查或用質化的顧客抱怨內容等主觀評價、也可以用顧客重複消費次數或網路文章數量的客觀數據等方式衡量。職是之故，本節乃援用分類學(*typology*)的概念，以二分法的方式比較分析不同績效指標類型的意涵及特性，並以反貪腐議題的測量為例加以說明，幫助讀者區辦其功能與侷限，並與下一節的實務應用案例相互呼應。

### 一、規則指標 (*rule-based indicator*) vs. 結果指標 (*outcome-based indicator*)

Kaufmann 和 Kraay(2008)以治理績效為例，將指標建構分為二種類型：以規則為基礎的衡量(*rules-based measures*)和以結果為基礎的



衡量(outcome-based measures)。以反貪腐議題為例，前者是指政府是否制定相關的法律或設置專責肅貪機構；後者則是指這些法律是否被有效執行或這些機構是否因政治力介入而削弱其執行力。事實上，這兩種類型的指標之間的界線並不總是涇渭分明，可視為是一個測量光譜上的兩端，也可視為是處理一個政策議題的二個階段，各有其優缺點，在績效衡量上也可以發揮互補的效果。

以規則為基礎的指標，其最大優點是明確清楚，可以直接從官方文件上判斷相關的法律和機構是否存在，在測量上也可直接判斷是否有所進展，例如法律的增刪或機構的調整。不過，這類型的指標也有三個缺點(Kaufmann and Kraay, 2008: 5-7)：一是，這些指標並不如表面上所呈現的「客觀」，如有關國家的憲政體制、法律規範等基本特性的編碼方面，仍涉及諸多主觀的判斷；二是，由於時間的落差、資訊的不充分或是法令的變動等因素，這些指標和結果之間的聯結是很複雜的，不總是那麼容易被理解；三是，紙上法令與實地執行存在很大的落差，以紙本依據作為績效判斷基準可能有誤導之嫌，這是反對此類型指標者最主要的論點之一。

以結果為基礎的指標在績效衡量中已是很常見的類型，如同 Mitchell(2012)、MacIndoe 和 Barman(2012)等人所言，此一途徑也已成爲主流。以結果為基礎之指標的最大優點是可以抓住利害關係人的觀點，可以提供法律的實際執行結果，但此類型的指標亦有一些限制(Kaufmann and Kraay, 2008: 10)：首先，這些結果很難聯結到可能會對結果產生作用的政策介入，尤其是時間愈長，外在干擾因素愈多；其次，這些結果之間可能太過於接近，以致於彼此之間有很高的相關性，設計多重指標的用意可能因此而被模糊化；最後，結果的測量單位較為多樣化，量表尺度也可能各有所不同，如何綜整這些指標也是一大問題。

綜言之，這個分類架構類似是「投入－產出」之生產過程概念，規則指標較為重視的是法規、組織、編制、政策等投入面向，據以判斷績效的好壞；而結果指標則是以前者之推動最終必須呈現之成果要項做為評估重點，兩者若能兼容並用，可以觀照到內部和外部的績效，極具相輔相成之效果。

## 二、主觀指標(subjective indicator) vs.客觀指標(objective indicator)

「主觀指標」係由測量者或被測量者針對某一情境，憑著主觀意志、價值觀點或親身經歷為基礎，做出判斷後分派一個數值，此類型的指標最常應用在有關態度或意見的測量；「客觀指標」乃是將測量者或受試者的主觀裁量最小化，最常應用在有關事實資訊的測量，較具有操作上的可靠性，有明確的定義和可重覆衡量的過程(Meier, Brudney and Bohte, 2012；莊文忠，2009)。換言之，主觀指標可以比喻成是「感性」的測量，測量結果所反映的是個人的偏好程度或評價高低，是一種較為不精確的測量，即使是用數值表示，這些數值也不完全是真正的「數字」意涵，即每個數值之間的差異並非是等距的(如 Likert 量表)，在進行加、減、乘、除的運算時必須要特別小心；而客觀指標則可以比喻成是「理性」的測量，蒐集一些與政策相關的統計數據，測量的結果不致於因人而異，是一種較為精確的測量，測量數值通常具有真實的數字意涵。不過，值得注意的是，雖然在分類上可以依資料取得屬性將衡量指標區分為主、客觀指標，但實際進行衡量時，有時並不易區分清楚，甚至相互混雜在一起，例如由洽公民眾自行評估接受公共服務的次數或是引用國際組織的專家評估分數。

實務上，在績效指標建構時，會採用主觀指標的原因主要有二：一是客觀指標的數據不是不容易蒐集或取得，就是需要花較高的成本才能取得；二是容易取得的客觀數據，有時可能會發生誤導的情形，例如公務員貪腐件數或社會犯罪件數都會存在黑數，以這些統計數據作為指標，可能造成誤導。因此，如果問卷調查設計得當，詢問受訪者對政府效能或貪腐的主觀認知，有時反而比客觀衡量更能真實反映生活狀況。

不過，由於主觀指標所測量的是受訪者的個人感受，以最常使用的民意調查為例，這是績效衡量的一個重要工具，也是主觀上對績效結果的認知，此一調查在資料上經常會出現兩個問題：(1)受訪者表示「拒答」的情形，即調查方法論上的「單位無反應」(unit nonresponse)誤差。(2)受訪者表示「無意見」的情形，即調查方法論上的「項目無反應」(item nonresponse)誤差(莊文忠，2013：231-232)，調查結果的代表性有可能因此而遭受到質疑。相對地，客觀指標雖然較少出現上述的誤差，但經常會因為指標的操作性定義不同，而導致數據的意涵不同，難以進行跨年度或跨個案的比例，以跨國性的廉政治理指標為例，光是貪腐行為的定義，各國因其國情文化與社會發展的差異而

有所不同；另一個可能會出現測量層次的問題，即總體與個體的誤差，本研究將以下有關總體指標與個體指標中再說明其意涵。

### 三、總體指標(aggregate indicator)vs.個體指標(individual indicator)

通常總體指標的資料來源是來自於政府部門的統計數據，這些數據可能是來自於以個人為單位進行調查後再加總而獲得，也可能是直接以組織或行政區為單位所蒐集而取得；總體指標的另一個意涵是，將數個個體指標以某種方式結合後所形成之指標，又稱之為「複合性指標」(composite indicator)。此類型指標的最大優勢就是可以有效簡化資訊；另一個優勢是較不易遭遇到抽樣誤差的問題，不需要以是否達到統計上的顯著水準作為指標變化程度的判準。換言之，由於大多數的個體衡量指標都會涉及到抽樣誤差與測量誤差，無法精確地反映其所欲測量之概念，因此，透過總體指標的設計可以結合、組織及綜合各個代表不同面向和資料來源的個體指標，以降低各個單一指標的測量誤差所造成的影響，另一方面，也可以用以計算總體指標和個體指標的明確誤差範圍(Kaufmann and Kraay, 2008: 20)。

不過，總體指標也有其問題，最顯而易見的限制是，損失個體指標的特殊性和詳細度，無論是利用平均、加總或其他方法來產生總體指標，都不可避免地會將單一指標所提供的資訊模糊化，舉一個簡單例子，如果某人對 A 部會的廉潔表現給 0 分，但對 B 部會的廉潔表現給 10 分，若將這兩項指標取其平均值而形成總體指標，即看不出此人對政府整體廉潔表現的極端好惡，反而可能被誤解為中間溫和的公民。另一個限制則是，總體指標能否降低測量誤差的關鍵在於，各個個體指標提供的是獨立的資訊，如果這些指標之間有相關聯誤差(correlated error)，總體指標反而會擴大或惡化測量誤差，舉例來說，如果某一位公民對政府存有偏見，對各項個體指標都傾向給予低分，則總體指標的分數會更為極端化。

相對而言，個體指標即是以最小的分析單位作為衡量對象所蒐集得到之資料，相較於總體指標，個體指標的最大優點即是可以得知每一個個案的真正反應，如果分析單位是個人，甚至可以用個人的基本人口變數為解釋變數，瞭解哪些個人特質是導致績效評估出現差異的原因，不致於出現以總體推論個體的謬誤。至於個體指標的缺點則是，若是個案眾多，進行普測的成本將相當高，如欲採取抽樣調查方式，

又會遭遇到如何從母體中抽取有代表性樣本的問題；個體指標的另一個意涵則是維持各個單一指標的存在，不利用任何方法將這些指標加以結合，此一做法的好處是可以細看各個測量標的，但有可能因為個體指標過多或是傳遞相互衝突的訊息，而導致「見樹不見林」的困境。

#### 四、效果指標(effect indicators)vs.原因指標(cause indicator)

Fayers 和 Hand(2002: 236)指出，在許多的測量中，例如人格測驗、智力測驗及教育測驗中，研究者常會用一些題目來測量一個人的能力程度或心智狀態，此一測量有兩種意涵：(1)所欲測量之「事物」是確實存在的概念，研究者不僅是利用選擇作為測量(及以某種方式加總)之用的變數來界定此一概念，而且也假定這些變數都和這個概念之間存在某種關係。(2)這些題目並無法改變或影響所欲測量之概念，亦即這些變數只是此一概念的某一面向(aspect)或其程度(magnitude)的指標。這些題目有各種不同的名稱，如效果指標、指標變數(indicator variables)或反映指標(reflective indicator)。

相對地，有些概念的測量並不僅僅是包含指標變數在內，而可能包含部分有關這一個概念被測量方式之定義的變數。這種測量方式同樣有兩種意涵(Fayers and Hand, 2002: 237)：(1)有時我們是用選擇來測量這個概念的變數來界定概念本身的意涵，我們並不需要假定所欲測量之「事物」確實存在，而只是為了某些目的的方便而建構指數，因此，這些變數不一定是指標變數。(2)這些變數通常被視為是「原因指標」，因為只要是這些變數出現(例如分數非常高)，則我們所欲測量的概念就會出現。這類指標又稱之為形成指標(formative indicator)，對於解釋可欲結果的績效是十分有幫助的，可瞭解為何效果指標的表現不如預期和造成很大差異的原因，是否具有某些特徵的參與者在某些結果指標上獲得較大的成功，而具有某些特徵的參與者則是對某些結果指標的評價偏低，此可作為決策者修正專案計畫的參考(莊文忠，2009：53)。

從定義上較難以理解這兩種指標類型的差別，若以「生病」這個概念的測量為例，生病的症狀可能包括：發高燒、流鼻水、上吐下瀉、四肢無力等，我們可以藉由這些症狀的發生與否來判斷這個人的病情嚴重程度，這些症狀都是用來測量「生病」的效果指標；另一方面，我們也有可能用一些變數來測量是否會導致「生病」發生，例如：居

住環境髒亂、誤食過期食物、睡眠嚴重不足、缺乏規律運動等，這些變數雖然無法反映「生病」這個概念，也不是代表此一概念的某一個面向，但是，一旦這些原因變數出現時，基於因果關係的聯結，我們就可以推測「生病」也會出現。

在線性結構方程模型(Structural Equation Modeling, SEM)的領域，經常會使用到原因指標和效果指標，也會利用路徑圖來展示這些變數之間的關係，並區辨這兩者之間的差異。同樣地，在建構績效衡量指標上區別原因指標和效果指標亦有其效用，蓋就測量同一個概念的不同效果指標而言，這些指標之間應該會有所關聯，因為這些指標所反映的是同一概念；相對地，如果是測量同一個概念的原因指標，則這些指標之間有可能是正相關、負相關，或是無關。以前面所舉的「生病」概念為例，發高燒、流鼻水、上吐下瀉、四肢無力等效果指標之間會有很高的相關性，但居住環境髒亂、吃到過期食物、睡眠不足、缺乏運動等原因指標之間可能是無關的。這也是為何我們在建構績效指標時，必須先確定所設計的指標究竟是原因指標抑或是效果指標的原因。

#### 五、公民觀點(citizen perspective)指標 vs. 專家觀點(expert perspective) 指標

過去十多年來，公共管理的學者與實務工作者對於將績效管理工具與公民參與結合，以提升政府的責信與效能，有高度的興趣，將這兩者結合的方式之一即是透過「公民投入」(citizen engagement)來建構績效指標(Heikkila and Isett, 2007: 238)。要言之，公民參與可說是發展績效管理與衡量系統的重要動力，績效報告是為回應公民的需求與期待，讓公民瞭解政府的施政方向與績效。因之，在指標建構的初始階段，可以透過焦點團體座談等方式，將民眾的觀點納入指標建構的考量，由公民來指認他們對哪些服務結果感到興趣。透過公民參與的過程，等於是「將資訊的權力移轉給公民，績效衡量是反映他們所關心的標的和優先性，可以做為政策制定者的決策參考」(Ho and Coates, 2004: 31)。

雖有研究發現指出，公民對於與他們自身相關的績效資訊是感到興趣的，也願意投入這些相關績效指標的建構(Sanger, 2008: 75)。不過，Heikkila和Isett(2007)以美國德州三個城市的九個行政區(districts)

為例所進行的研究發現，雖然公民參與績效指標建構的構想非常好，但實際上卻有其困難，這九個行政區之中只有一個區設立公民顧問委員會，在組織的績效衡量過程中扮演一個角色，實際上賦與一些決策的權力；另有二個行政區則是提供公民一些間接參與的管道，可以表達意見或取得相關的資訊。兩位作者指出，雖然行政區的管理者都承認公民投入決策過程有其價值，但他們對公民參與管理議題之決策的能力與技巧還是抱持懷疑的態度，甚至也有管理者抱怨，他們提供了參與決策的機會，但是找不到願意參與的民眾(Heikkila and Isett, 2007: 243)<sup>24</sup>。

因此，有些組織在建構績效指標時，傾向選擇專家參與的模式，借助其專業知識來建構與選擇重要的指標，例如臺灣公共治理研究中心所設計之「公共治理指標」，從指標的設計到衡量的進行，均是採取專家參與的模式<sup>25</sup>(江瑞祥等人，2008)。實務上，邀請專家參與績效指標建構有兩個好處：一是，從成本考量而言，專家參與人數較少，無論是採取結構式訪談(如問卷調查、德菲法)或非結構式訪談(如深度訪談、焦點團體座談)，調查成本較低；相對地，公民參與為了樣本代表性的考量和蒐集充分的資料，往往需要進行較大規模的調查，所費不菲。二是，專家的參與較適合進行跨區域或跨國家的評比，因其具備豐富的專業知識、客觀分析的能力、蒐集多元的資料，可以從較為宏觀的面向進行考量；相對地，公民的調查較適合應用在區域內或小範圍的評比，因其具有個人的直接體驗、主觀感受的表達、取得在地狀況的一手訊息、符合民主參與的精神。

## 六、原始指標(raw indicator) vs.調整指標(adjusted indicator)

原始指標係指直接測量後所獲得的數據，不做任何的修正，通常是屬於絕對數據，其優點是簡單明瞭，不易產生錯誤的解讀；調整指

<sup>24</sup> 當然，從公民的觀點，他們也有一些不同的意見，例如公民雖然知道公共參與的價值與重要性，但他們並不認為政府提供了許多讓民眾方便參與的機會；政府邀請他們參與只是為了裝飾門面或形式主義，他們的投入對於決策並沒有什麼影響力(Heikkila & Isett, 2007: 244-245)。

<sup>25</sup> 該計畫於第一年度(97 年度)之工作目標在於建立與確認評估指標，在指標架構上參酌亞太經濟合作組織(APEC)之定義，並輔以可操作之經濟合作暨發展組織(OECD)所提出「公共治理與管理」項目與世界銀行(WB)公部門治理組織所公布全球治理指標，提出「法治化程度」、「政府效能」、「政府回應力」、「透明化程度」、「防治貪腐」、「課責程度」及「公共參與程度」等七個面向，作為臺灣公共治理指標建構之依據；續參考國際與國內之調查研究，從中篩選符合本調查主題之相關指標，而對於統計資料或是既有調查報告無法涵括的部分，則另行依我國需要設計指標；接著，召開指標權重研擬委員會決定各項指標的權值分配；最後遴聘 4 個主領域專家、11 個次領域專家組成評估委員會進行主觀指標的評估工作，並就初步資料進行轉換與比較之分析。

標則是以某個指標作為參照點或基準值進行轉換，通常是以相對數據呈現，其優點是易於進行跨年度或跨組織的比較。一般來說，管理者若是針對單一個案進行績效衡量，可以考慮採用原始指標，除了可縮短時間和降低成本外，績效資訊的使用者可以直接耐評估結果和業務相對應，瞭解績效不彰的問題根源；不過，若管理者是針對多個個案進行績效評量，原始指標的用途就會受到很大的限制。

以公部門的績效衡量為例，衡量結果所反映的不僅是公共組織的效能及其人員的能力，也反映了許多公共組織所能夠控制的因素，例如人力、預算、服務範圍等，但也有一些是各組織所無法控制的因素，例如服務顧客的不同和所運作之環境差異。因此，在組織在不同的環境系絡中運作及這些因素對組織產出影響是很複雜且不易完全瞭解的情況下，組織的績效能否被精確地和公平地衡量，便是一大問題。Rubenstein 等人(2003: 608)提出一個解決方法是：使用調整後績效衡量(adjusted performance measures, APMs)，即利用統計技術將「原始的」績效衡量量數予調整，以將這些影響組織績效的不可控制因素納入考量，這種作法並不只是侷限在學術研究文獻中，實務上也愈來愈常用此一作法。舉例來說，以死亡率來衡量醫院的績效可能會產生誤導的效果，必須將年齡、病症、疾病嚴重程度、過去醫療紀錄等因素納入控制；以每公里的坑洞數衡量高速公路部門的公路保養績效並不公平，應依據交通流量、氣候狀況、鋪設年數等因素進行調整，利用調整指標進行績效評比就有可能會得到不一樣的結果。

另外，如果指標建構者是利用多重指標來衡量績效，可能面臨的另一個問題是，各個績效指標的測量單位不同，例如次數、金額、分數比例等，在這種情況下，也無法直接以原始指標的數值進行整合和比較，必須利用各種不同的方法予以標準化，再利用這些調整後的指標進行綜合分析。換言之，每一種資料呈現的方式各有其特性和限制，在複合性指標的建構中，為了避免將不同屬性的衡量指標不當地整合在一起，研究者實有必要瞭解並選擇適當的資料呈現方式，同時針對分布「異常」的資料進行常態化的工作，以提高複合性指標建構的合理性與可靠性(莊文忠，2009：167)。

綜上各個單元有關績效指標的二元對比論述，吾人可以發現，任何一種績效指標的設計與選擇，各有其優缺點與限制，每一類型的指

標均反映了組織在某一面向的表現，但沒有哪一種指標可以充分呈現組織的效能，因此，在實務應用上，績效指標的設計者經常會考量其評估的對象與目的，採取多元構面(multidimensional)、多元利害關係人(multiple stakeholders)的途徑衡量組織的效能。下一節便以地方政府廉政指數的建構為例，說明各類型指標的應用情形。



## 肆、地方政府廉政指數的建構

所謂的「廉政」，可廣義地解釋為「受人民委託行使公權力的政府部門，以公共利益為考量，所從事之各種有助於杜絕貪污不法的作為或不作為」。在此一定義下，除了司法機關檢肅公務人員接受金錢與物質的賄賂外，政府活動中所採取的防制貪腐行動都是構成廉政的環節，包括政府組織的設置、政治權力的分配、公共政策的制定與執行、社會大眾的參與和評價，以及制度設計相互聯結的疏密程度和衝突程度等等，在在都是影響政府廉政程度的關鍵因素(陳俊明等人，2009：34)，而衡量政府部門在廉政方面的表現，則是民主治理品質的重要指標之一。

Bahk(2002: 124)進一步指出，針對政府的廉政表現進行測量的目的至少包括五項：(1)對行政部門提出警告的訊息，促使行政部門採取行動。(2)引起社會關注、討論和教育大眾，期望帶動民間的參與達到集體行動的目的。(3)建立一個比較的基礎，以衡量未來與現在的改變，或衡量不同單位的差異，俾界定出改革的順序。(4)透過證據的展現，將貪腐議題的爭論去政治化。(5)測量貪腐可以提供社會一個發聲的機會和強化地方自主，使民眾能更積極的參與反貪腐的行列。因之，本節以筆者所參與之法務部委託研究計畫《我國廉政體系革新與指標之研究》(洪永泰等人，2007)與《地方政府廉政狀況調查》(陳俊明等人，2009)為例，就廉政治理績效的指標建構方式與發展過程，說明前述各種類型之指標在實務上的應用情形。以下分別說明此一地方政府廉政指數的建構方法、建構過程、指標挑選原則及各項指標的屬性。

首先，在研究方法方面，此一政府廉政指標體系的建構結合了多元的研究方法，包括文獻分析法、腦力激盪法、深度訪談法、焦點團體座談法、問卷調查法及次級資料分析法等。該研究團隊透過文獻分析掌握指標建構的相關意涵及國內外有關政府廉政測量的研究發現，作為建構地方政府廉政指標體系的初步架構，強化此一指標體系的學理基礎。接著，該研究團隊舉行數次內部成員腦力激盪會議，研議廉政指標體系的層級架構與指標細項，作為後續質化訪談的基礎。第三，該研究團隊一方面以深度訪談方式訪問專家學者、公務人員，彌補文獻分析可能出現的資訊過時、不足及欠缺實務考量等缺失，探索並釐

清廉政相關衡量指標的適用性；另一方面以焦點團體座談邀集專家學者、公務人員、一般民眾等，分成不同場次進行座談，就各項指標構面提出指標增刪建議、審視各項指標的優先性與重要性、決定各個構面及指標的權值等。最後，該研究團隊一方面採取問卷調查法(包括電話調查和自填問卷調查)蒐集一般民眾和公務人員對地方政府廉政的主觀評價資料；另一方面透過次級資料分析蒐集各地方政府統計年報及媒體報導內容等客觀資料，計算出各地方政府的廉政分數。

其次，在績效指標的建構方面，由於參與研究人員均為政治與公共行政領域學者，是以，該項研究乃以「系統論」(system theory)觀點為基礎，將各縣(市)廉政指標的組成共分為四大面向：「投入」、「過程」、「產出」及「影響」。其中，投入面向的操作性定義為「提供服務所需之資源，包括人員、建物、設備和一般消耗品」；過程面向的操作性定義為「傳送服務的路徑，包括品質測量、行政流程的安排等」；產出面向的操作性定義為「組織的活動或其所提供的財貨和勞務等」；影響面向的操作性定義為「組織內部所進行的活動和方案，或所提供的財貨或服務對外所造成效應，包括事件(events)、意外(occurrence)、或情勢(condition)等」。每一面向均區分成數個指標構面所組合而成，這些指標構面包括人力、預算、法規、採購業務、防貪查辦、反貪宣導、申訴、舉發、違紀、違法、媒體報導、員工反應及民意反應等十三個構面，每一指標構面下有數個具體而可操作化的測量指標，依序構成階層式指標體系，如附錄 1 所示，各項指標的操作化定義詳見附錄 2。

第三，如同前文所述，測量同一現象的指標可能有好幾個，因此，在績效指標的選擇上必須決定取捨的標準，該指標體系的測量指標主要是基於以下幾個篩選標準(洪永泰等人，2007)：(1)指標的重要性：在施政成本與未來發展的考量下，應該優先挑選對未來施政有所助益的指標，此一研究藉由專家學者的知識與經驗協助判斷各項指標的重要性；(2)指標的可取得性：若在現有的資料來源中無法或不易取得時，就必須割捨不用，是以，此一研究藉由對實際業務承辦人員的訪談加以確認哪一些指標是現有統計資料或是可以用較低的成本蒐集；(3)指標的可比較性：每一項指標在不同的系絡下可能代表不同的意義，甚至不同的定義可能獲致不同的測量值，因此，此一研究特別考量各項指標是否適用在各個縣市中，具有共通性；(4)指標的時效性：

有些資訊在政策執行後會立即顯現，有些則是須數年的時間才能取得，因此，此一指標體系是規劃每年評估一次，故所選取的都是當年度能夠及時蒐集到資料的指標。

最後，在分析單位的挑選上，就政府廉政體系的測量而言，理論上可供觀察的對象包括個人(如員工、行政首長)、單位(如局、處、室等一級單位)或組織(如縣(市)政府、中央部會機關)。該研究選擇以縣(市)政府為測量標的，以此一層級的政府機關作為衡量基礎，實具有相當高的同質性和可比較性。蓋各縣(市)政府的組織結構與業務功能相近，例如，在組織結構方面，縣(市)政府均設有民政、財政、教育、建設、工務、交通、社會、勞工、警察、衛生、秘書、地政、新聞、兵役、主計、人事、政風等單位；在業務功能方面，縣(市)政府為地方自治團體，享有自治權力，專責地方公共事務之處理與解決，各縣(市)政府所處理的業務大同小異，應負的責任亦相去不遠。

## 伍、地方政府廉政指數的指標屬性歸類

本文作者將該研究所設計之地方政府廉政指數的 28 項指標依據第三節所提出之指標類型加以分類(詳見表 3)，雖然，有些指標在認定容或值得商榷之處，甚至有部分指標在公民與專家觀點方面無法指定為何種類型，但至少可以反映出此一指標體系的多元特性。茲將這些指標的類型分布情形說明如下。

首先，在規則與結果指標方面，規則指標係指制度的建立、組織的設置或法令的修訂等；結果指標則是指制度、組織和法令在實際運作中所產生的效果。從系統論的觀點，規則指標主要是出現在投入階段，而結果指標主要是反映在過程、產出及影響階段，據此，在政府廉政指數中，投入階段的 4 項指標屬於規則指標，後續三個階段的 24 項指標皆屬於結果指標，顯示此一指數較為偏重於實際運作成效的衡量，而非相關規則建立情形的衡量。

其次，在主觀與客觀指標方面，主觀指標乃是以利害關係人的認知或感受為評估依據，以問卷調查形式為主；客觀指標則是以和個人經驗無關的數據統計，以統計資料蒐集為主。在投入、過程、產出及影響各個階段均可以設計主觀或客觀的指標進行測量，以政府廉政指數為例，有 10 項指標屬於主觀指標，18 項指標屬於客觀指標。值得

說明的是，「P1.3 工程會對各地方政府工程施工稽核小組之績效評分」、  
「P1.4 工程會對各地方政府採購稽核小組之績效評分」這兩項指標被  
歸類為主觀指標的原因在於，其評分方式係由稽核小組委員檢視相關  
資料後打分數，在測量上具有主觀指標的成份<sup>26</sup>；相對地，「Y1.1 四  
大報有關各機關廉政正面報導則數」、「Y1.2 四大報有關各機關廉政  
負面報導則數」這兩項指標的資料來源係為新聞報導則數的統計，雖  
具有客觀指標的屬性，惟因正面或負面的判斷是由評估者所認定，故  
仍歸類為主觀指標。

第三，在總體與個體指標方面，總體指標係指以團體、組織為觀  
察和分析單位所產生的數據；個體指標則是指以個人為觀察和分析單  
位所產生的數據，若進一步將這些數據加總或取平均值，即可形成總  
體指標。同樣地，在投入、過程、產出及影響各個階段均可以設計總  
體或個體的指標進行測量。以政府廉政指數為例，有 19 項指標屬於  
總體指標，僅能從組織層次(如縣市政府、局處)進行比較分析；9 項  
指標屬於個體指標，若有需要，可依基本人口變數進行解釋(如交叉  
分析、平均數檢定等)。此一指數較為偏重總體指標的原因在於，此  
一研究是衡量組織績效而非個人績效，即是以縣市政府當作評量對象，  
而不是行政首長或公務人員。

第四，在原因與效果指標方面，原因指標係指促成可欲結果或減  
少不可欲結果發生的相關作為；效果指標則是指具體反映可欲或不可  
欲結果的證據。就整體因果關係的連結而言，在系統論中，投入和過  
程階段的各項作為可視為導致產出和影響階段的結果發生的原因，當  
然，若真要細究其因果關係的連結，則投入階段的作為亦可能對過程  
階段的作為造成影響，例如政風人員比例和政風業務預算便有可能影  
響到政風人員稽核案件數量，不過，本文為避免治絲益棼，故僅從整  
體的因果關聯進行分類。據此，政府廉政指數中，投入和過程階段的  
11 項指標屬於原因指標，而產出和影響階段的 17 項指標屬於效果指  
標。

第五，在公民與專家觀點方面，此一指標分類具有兩種意涵，一

<sup>26</sup> 根據行政院公共工程委員會所訂定之《工程施工查核小組作業辦法》第七條規定「查核成績  
之計算，以各查核委員評分之總和平均計算之；九十分以上者為優等，八十分以上未達九十分者  
為甲等，七十分以上未達八十分者為乙等，未達七十分者為丙等。前項總和平均結果有小數時，  
採四捨五入進位方式，整數計算之。」

是指由公民或專家參與設計和建構績效指標，二是指由公民或專家參與決定績效指標的評分。由於政府廉政指數係由研究團隊先行擬定指標草案，再請教專家和民眾的意見，在建構過程實已融合公民和專家的觀點，難以區分何者是由公民或專家所選擇的指標，故本文在此所指涉的是第二個意涵，即指標分數投射的是公民或專家的評價。據此，政府廉政指數中有 3 項指標屬於公民觀點的指標，7 項指標屬於專家觀點指標(其中包括 3 項由政府部門員工負責評分的指標)，另有 18 項指標不屬任何一者，顯示政府廉政指數並不完全是由公民或專家負責績效評估的工作。

最後，在原始與調整指標方面，原始指標係指所蒐集到的實際數值未進行任何調整轉換，直接進行跨機關的比較；調整指標則是將原始數值依據某一參照值(如員工人數、案件數、基期等)轉換為相對數值(各項指標的調整公式請參見附錄 2)，以提高受評比機關之間的可比較性。在政府廉政指數中，有 10 項指標屬於原始指標，18 項指標屬於調整指標。由表 3 亦可以發現，主觀指標都是以原始數值呈現，屬於原始指標；客觀指標都會再進行調整，使其更具有跨機關的公平性，屬於調整指標。

綜上所述，地方政府廉政指數不僅採取多元構面和多元利害關係人的途徑進行廉政治理績效的評估，在指標設計上也結合了不同屬性的衡量指標，可以發揮各種指標的優勢，具有截長補短的效果。無論是採取採取多元構面、多元利害關係人或多重屬性指標的途徑評估政府部門的廉潔表現，其目的並不是讓評估者去判斷哪一個利害關係人團體或指標構面可以提供最有效的評估觀點，或是以某一種觀點凌駕於其他觀點之上，而是一種讓評估者可以發現各種內部和外部利害關係人團體所做的評估是否有差異，發現他們對組織目的和效能的認知與理解是否有潛在偏差(Jun and Shiau, 2012: 646)；不同指標構面之間的評估結果是否具有關聯性，讓評估者充分瞭解影響組織效能的關鍵因素；透過跨個案的比較分析，也有助於評估者瞭解造成差異的原因、針對這些差異找出解決之道或創造相互理解的一種評估策略。

表 3：地方政府廉政指數各項指標的類型

面向	指 標	類型一		類型二		類型三		類型四		類型五		類型六	
		規 則	結 果	主 觀	客 觀	總 體	個 體	原 因	效 果	公 民	專 家	原 始	調 整
投 入	I1.1 機關政風人員比例	●			●	●		●					●
	I2.1 機關員工平均分配政風業務經費	●			●	●		●					●
	I2.2 機關政風業務預算相對成長率	●			●	●		●					●
	I3.1 機關增修廉政相關法規之件數比例	●			●	●		●					●
過 程	P1.1 機關公開辦理採購案件比例		●		●	●		●					●
	P1.2 機關公開辦理採購案件總額比例		●		●	●		●					●
	P1.3 工程會對各地方政府工程施工查核小組之績效評分		●	●		●		●			●	●	
	P1.4 工程會對各地方政府採購稽核小組之績效評分		●	●		●		●			●	●	
	P2.1 機關政風人員平均稽核案件數		●		●		●	●					●
	P3.1 機關員工接受廉政教育訓練平均時數		●		●		●	●					●
	P3.2 政風人員接受反貪腐訓練平均時數		●		●		●	●					●
產 出	O1.1 招標案件廠商提出申訴成案比例		●		●	●			●				●
	O1.2 機關受理檢舉(陳情)之政風案件數比例		●		●	●			●				●

資料來源：本研究。(續下頁)

表 3：地方政府廉政指數各項指標的類型(續上頁)

面向	指 標	類型一		類型二		類型三		類型四		類型五		類型六	
		規 則	結 果	主 觀	客 觀	總 體	個 體	原 因	效 果	公 民	專 家	原 始	調 整
產 出	O2.1 機關平均每人被檢舉(陳情)政風案件數		●		●	●			●				●
	O2.2 民眾具名檢舉政風案件比例		●		●	●			●				●
	O3.1 機關平均每人因政風事件受追究行政責任比例		●		●	●			●				●
	O4.1 機關貪瀆不法案件比例		●		●	●			●				●
	O4.2 機關貪瀆不法人數比例		●		●	●			●				●
	O4.3 機關申報財產不實人數比例		●		●	●			●				●
	O4.4 機關貪污金額比例		●		●	●			●				●
影 響	Y1.1 四大報有關各機關廉政正面報導則數		●	●		●			●		●	●	
	Y1.2 四大報有關各機關廉政負面報導則數		●	●		●			●		●	●	
	Y2.1 員工對縣(市)首長清廉程度的評價		●	●			●		●		●	●	
	Y2.2 員工對縣(市)首長重視廉政程度的評價		●	●			●		●		●	●	
	Y2.3 員工對機關同仁清廉程度的評價		●	●			●		●		●	●	
	Y3.1 民眾對縣(市)首長清廉程度的評價		●	●			●		●	●		●	
	Y3.2 民眾對機關員工清廉程度評價		●	●			●		●	●		●	
Y3.3 民眾對機關廉政作為的評價		●	●			●		●	●		●		

資料來源：本研究。

## 陸、結論

績效衡量背後的核心理念是：組織依據其使命和目標形成其所設想的績效，並指出這些績效如何藉由領導者或利害關係人所界定績效指標加以衡量，一旦組織執行其任務，便可以顯示出組織所設想的績效是否已經達成及其所付出的成本(Bruijn, 2007; MacIndoe and Barman, 2012; Mitchell, 2012)。又如 Dalehite(2008: 891)在其文章中開宗明義所言：「績效衡量並不只是發展衡量政府活動及其影響的知識體系，而且也是將這套知識體系以教導、提倡並將其融入實務的運動。」因之，有關績效衡量與指標設計的方法與原則，不但應有更為厚實的學理基礎，而且也應能充分應用在實際的績效管理活動之中。要言之，績效衡量雖然不是績效管理的充分條件，但卻是績效管理的必要條件；而具有信度和效度的績效指標建構，又是衡量績效時不可忽視的環節。

事實上，從方法論和實務上的觀點，有關指標建構的問題並不僅僅是前文所述，還有諸多值得討論之處。舉其犖犖大者如：指標定義的跨文化差異、資料蒐集的能力與品質、指標數據在不同脈絡環境下的差異等、個別指標的相對重要性、指標的效度與信度檢驗等等(莊文忠, 2009)，本文囿於篇幅考量，未能就此相關議題深入探討之。不過，本文的相關討論在績效指標建構的政策與經驗研究上有幾個重要的意涵。首先，任何績效指標的建構都是有目的性，無論是政策制定者抑或是研究者，無法建構一套指標來衡量各種不同類型、不同層次的績效結果，尤其是進行跨個案的績效評比時，更須要斟酌不同指標類型的特性與限制，以避免指標缺乏可比較的共同基礎，導致系統性的偏差。

其次，評估者的立場決定了指標建構的方向，包括由誰參與設計、從什麼角度思考、爲了誰而衡量等，都可能因此而設計出不同的績效指標。誠如 Dart(2010: 206)所言，組織效能的認定不可避免地是主觀的和社會建構的，因爲從利害關係人的不同位置來看，就可能會有不同的意義和解釋；組織效能的討論不可避免地是政治性和多元利益涉入的，因爲在這些討論中，不同的利害關係人有不同的利益和議程，對效能的評估不可能是政治中立的。因此，採取多元構面和多元利害關係人的途徑建構績效指標，是當前大多數人的共識。



第三，績效評估者在指標建構的過程中，除了注意指標的效度與信度外，亦必須注意因分資料的析單位不同而可能造成的生態謬誤(ecology fallacy)和個體謬誤(individual fallacy)。生態謬誤是指不當地以組織的整體績效推論員工的個人表現，可能出現「月暈效應」現象；個體謬誤則是不當地以員工的個人績效來代表組織的整體績效，可能導致「以偏概全」現象。這兩種謬誤的根源主要是來自於評估者未能清楚辨識總體指標與個體指標的屬性差異，以致於造成對指標數據進行錯誤解讀。

第四，績效指標建構的重要性在於：沒有績效衡量，就看不到組織或個人的優缺點，也無研議改善策略和提升績效水準；不過，若是建構錯誤的績效指標，將可能鼓勵組織及其成員出現非預期的可欲行為，甚至產生非預期的不可欲結果。究其本因在於：指標具有引導施政方向和配置資源的效果。因此，本文雖然在理論上從二元的觀點區辨績效指標的不同類型，其目的是為了釐清績效指標建構的過程中，選擇不同類型的指標所可能面臨的問題與挑戰，但在實務上則不需要過度強調不同類型指標之間的差異，因為各個指標都是不充分的衡量，彼此之間具有互補效果(Kaufmann and Kraay, 2008: 24)，是以，為了避免過度偏重某一類型的績效指標，指標設計者在盱衡現實可行性之後，應考慮同時採用不同屬性的指標進行績效衡量。

最後，本文所未論及的一個隱而未現的議題是，雖然技術考量和專業知識是設計績效指標的重要因素，但領導者與管理階層的政治支持、基層人員的認知與承諾也是不可或缺的因素。正如 Hammer(2007: 25)所言，績效衡量的議題雖然十分重要，但如果決策者或主其事者未展現出足夠的承諾來提升績效、或是與實際運作脫節已久、或是未能察覺到改善績效的機會及績效指標所扮演的重要角色，就很可能會犯了許多績效衡量的失誤。此一議題實有待後續研究者以組織個案實施績效指標建構與衡量的過程為研究焦點，深入探討外在因素對績效指標建構與衡量的影響程度，瞭解績效指標建構在理論辯證與實務應用之間是否有所落差。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 江瑞祥 (2009)。臺灣公共治理指標建立之研究。研考雙月刊，33(5): 29-44。
- 李允傑 (2007)。公部門績效評估技術與指標。研考雙月刊，31(2): 26-39。
- 林嘉誠 (2004)。公部門績效評估技術與指標建立。國家政策季刊，3(2): 1-20。
- 洪永泰、余致力、陳俊明、莊文忠、胡龍騰 (2007)。我國廉政體系革新與指標之研究。法務部委託研究案結案報告。
- 胡龍騰、楊仁鈺 (2007)。公部門組織知識管理績效衡量指標之建構。人事月刊，44(2): 3-16。
- 莊文忠 (2009)。績效管理與衡量：指標設計的議題與實務。初版，台北：智勝。
- 莊文忠 (2013)。「調查無反應的多層次分析：以 2001 至 2010 年 TEDS 調查資料為例」，收錄於黃紀 (編)，《台灣選舉與民主化調查 (TEDS) 方法論之回顧與前瞻》。台北：五南。
- 陳俊明、莊文忠、胡龍騰、高世垣 (2009)。法務部 97 年度地方政府廉政狀況調查。法務部委託研究案結案報告。
- 廖益興 (2011)。地方政府治理指標建構之初探。中華行政學報，8: 19-28。

### 二、英文部分

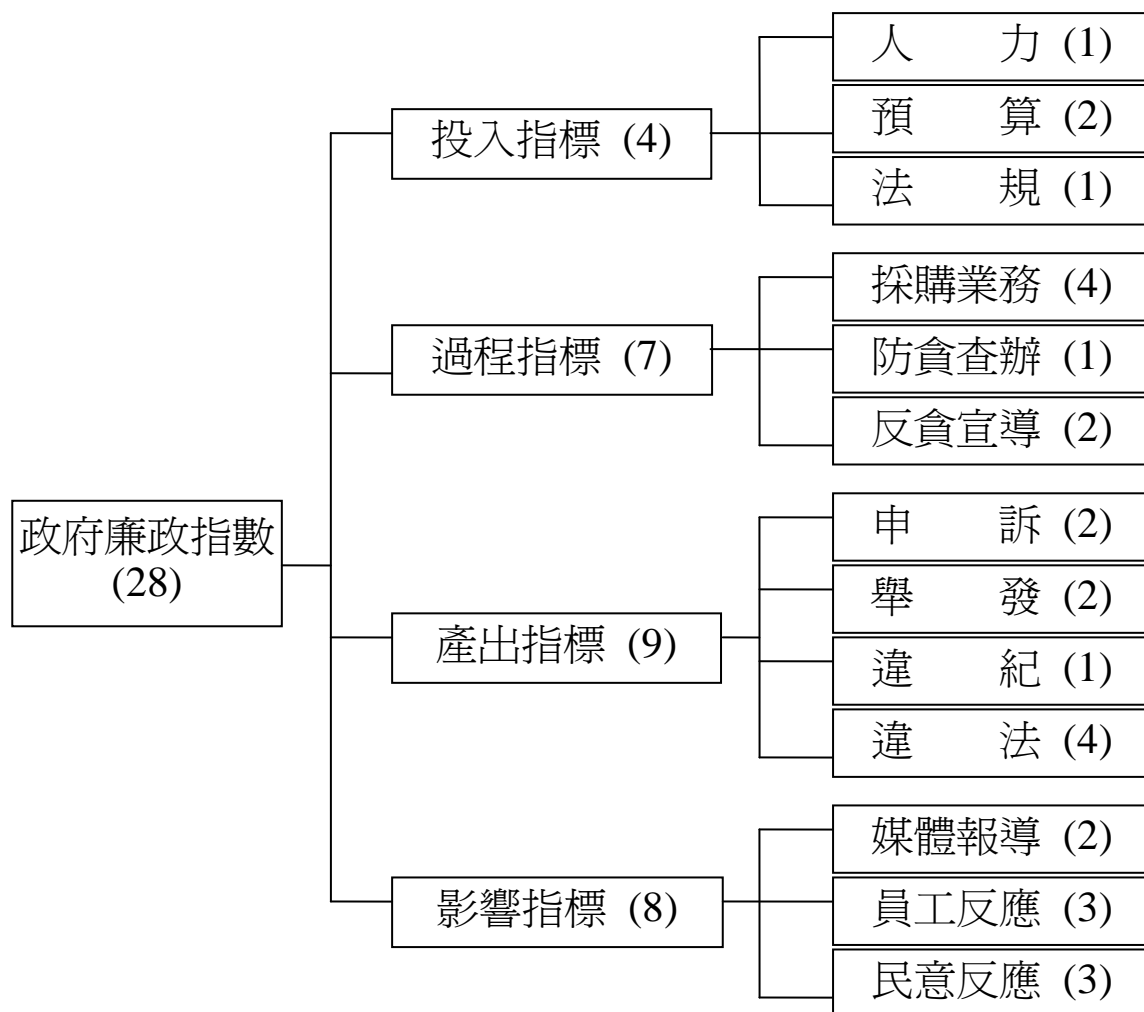
- Bahk, J. (2002). "The Anti-Corruption Index: A Cornerstone of Controlling Corruption," in Building Good Governance: Reforms in Seoul, edited by Holzer, M. and H.Y. Kim, National Center for Public Productivity, Rutgers University, Newark, NJ. pp. 117~138.
- Behn, R. D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. Public administration review, 63(5),

586-606.

- De Bruijn, H. (2006). *Managing performance in the public sector*. Routledge.
- Dalehite, E. G. (2008). Determinants of performance measurement: An investigation into the decision to conduct citizen surveys. *Public Administration Review*, 68(5), 891-907.
- Dart, R. (2010). A grounded qualitative study of the meanings of effectiveness in Canadian 'results-focused' environmental organizations. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 21(2), 202-219.
- Fayers, P. M., & Hand, D. J. (2002). Causal variables, indicator variables and measurement scales: an example from quality of life. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 165(2), 233-253.
- Forbes, D. P. (1998). Measuring the unmeasurable: Empirical studies of nonprofit organization effectiveness from 1977 to 1997. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 27(2), 183-202.
- Hammer, M. (2007). *The 7-Deadly Sins of Performance Measurement*. Hkkjrh; fparu esa vkRe vfHkizsj. kk 83, 80.
- Heikkila, T., & Isett, K. R. (2007). Citizen involvement and performance management in special-purpose governments. *Public Administration Review*, 67(2), 238-248.
- Herman, R. D., & Renz, D. O. (2008). Advancing nonprofit organizational effectiveness research and theory: Nine theses. *Nonprofit Management and Leadership*, 18(4), 399-415.
- Ho, A., & Coates, P. (2004). Citizen-initiated performance assessment: The initial Iowa experience. *Public Performance & Management Review*, 27(3), 29-50.
- Jun, K. N., & Shiau, E. (2012). How are we doing? A multiple constituency approach to civic association effectiveness. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41(4), 632-655.

- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). "The Balanced Scorecard – measures that drive performance." *Harvard Business Review*, 83(7): 71-79
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2008). Governance indicators: Where are we, where should we be going?. *The World Bank Research Observer*, 23(1), 1-30.
- MacIndoe, H., & Barman, E. (2012). How Organizational Stakeholders Shape Performance Measurement in Nonprofits: Exploring a Multidimensional Measure. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*.
- Meier, K. J., Brudney, J. L., & Bohte, J. (2012). *Applied statistics for public and nonprofit administration*. Ontario: Thomson Wadsworth.
- Mitchell, G. E. (2012). The Construct of Organizational Effectiveness Perspectives From Leaders of International Nonprofits in the United States. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 42(2), 324-345.
- Rubenstein, R., Schwartz, A. E., & Stiefel, L. (2003). Better than raw: A guide to measuring organizational performance with adjusted performance measures. *Public Administration Review*, 63(5), 607-615.
- Sanger, M. B. (2008). From measurement to management: breaking through the barriers to state and local performance. *Public Administration Review*, 68(s1), S70-S85.
- Worth, D. (2003). The WA forest conflict: The construction of the political effectiveness of advocacy organisations. *Journal of Australian Studies*, 27(78), 83-96.

附錄 1：地方政府廉政指數架構圖



資料來源：陳俊明等人(2009)，頁 285。

附錄 2：地方政府廉政指數各項指標的操作化定義

一、投入指標

指 標	操作性定義	資料來源
I1.1 機關政風人員比例(政風人員數/員工數)	政風人員數：指北高兩市及各縣(市)政府政風機構在職職員與職工之政風人員數。【不含鄉鎮市及一級機關之派出機關】 【以 97 年 6 月 30 日及 97 年 12 月 31 日取得人員數之平均值計算】	法務部政風司第一科
	員工數：指北高兩市及各縣(市)政府在職之職員與職工總人數。【不含鄉鎮市及一級機關之派出機關】 【以 97 年 6 月 30 日及 97 年 12 月 31 日取得人員數之平均值計算】	北高兩市及各縣(市)政府政風處
I2.1 機關員工平均分配政風業務經費(政風業務預算/員工數)	政風業務預算：指北高兩市及各縣(市)政府政風機構之預算金額。【不含鄉鎮市及一級機關之派出機關】 【不含人事費】 【以預算書中所載明政風業務之項目為計算基礎】 【從法制化的客觀標準為基礎來看，自應以客觀載明之預算項目為計算基礎，方符合指標之定義】	北高兩市及各縣(市)政府政風處
	員工數：指北高兩市及各縣(市)政府在職之職員與職工總人數。【不含鄉鎮市及一級機關之派出機關】 【以 97 年 6 月 30 日及 97 年 12 月 31 日取得人員數之平均值計算】	北高兩市及各縣(市)政府政風處
I2.2 機關政風業務預算相對成長率(政風業務預算成長率/總預算成長率)	政風業務預算成長率：(當年度政風業務預算－前年度政風業務預算)／前年度政風業務預算。 【當年度即 97 年度，前一年度即 96 年度】	北高兩市及各縣(市)政府政風處
	總預算成長率：(當年度總預算－前年度總預算)／前年度總預算。【當年度即 97 年度，前一年度即 96 年度】 總預算：指北高兩市及各縣(市)政府就其歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還全部所編之預算。【即議會所編列之預算，且不包含各鄉鎮市】	北高兩市及各縣(市)政府政風處
I3.1 機關增修廉政相關法規之件數比例(頒訂與修正廉政相關法規件數/頒訂與修正法規件數)	機關頒訂與修正廉政相關法規件數：指北高兩市及各縣(市)政府新訂或修正法規中與廉政有關之法規件數。(包含行政規則、法規命令，但不包含僅屬政風內規者)	北高兩市及各縣(市)政府政風處
	機關頒訂與修正法規件數：指北高兩市及各縣(市)政府新訂或修正之法規件數。 (包含自治條例、行政規則、法規命令，但不包含內規者)	北高兩市及各縣(市)政府政風處

二、過程指標

指 標	操作性定義	資料來源
P1.1 機關公開辦理採購案件比例(公開辦理採購案件數/採購招標案件總數)	公開辦理採購案件數：指依「政府採購法」所定義之財物、工程、勞務採購，以公開方式辦理之案件。(包含「公開招標」、「公開取得」及依「政府採購法」第 22 條第 1 項第 1、7、9、10 及 11 款辦理之採購案件。)	行政院公共工程委員會
	採購招標案件總數：指依「政府採購法」所定義之財物、工程、勞務採購案件之件數。	行政院公共工程委員會
P1.2 機關公開辦理採購案件總額比例(公開辦理採購案件數決標總額/採購招標案件決標總額)	公開辦理採購案件決標總額：指依「政府採購法」所定義之財物、工程、勞務採購，以公開方式辦理之案件決標總額。(包含「公開招標」、「公開取得」及依「政府採購法」第 22 條第 1 項第 1、7、9、10 及 11 款辦理之採購案件決標總額。)	行政院公共工程委員會
	採購招標案件決標總額：指依「政府採購法」所定義之財物、工程、勞務採購案件之決標總額。	行政院公共工程委員會
P1.3 工程會對各地方政府工程施工查核小組之績效評分	工程會對各地方政府施工查核小組之績效考核結果表	行政院公共工程委員會
P1.4 工程會對各地方政府採購稽核小組之績效評分	工程會對各地方政府採購稽核小組之績效考核結果表	行政院公共工程委員會
P2.1 機關政風人員平均稽核案件數(政風業務稽核案件數/政風人員數)	政風業務稽核案件數：北高兩市及各縣(市)政府政風機構辦理業務稽核之件數。(包含政風單位擔任機關採購稽核秘書單位者)	北高兩市及法務部中部辦公室第八科
	政風人員數：指北高兩市及各縣(市)政府政風機構在職職員與職工之政風人員數。【不含鄉鎮市及一級機關之派出機關】 【以 97 年 6 月 30 日及 97 年 12 月 31 日取得人員數之平均值計算】	法務部政風司第一科
P3.1 機關員工接受廉政教育訓練平均時數(廉政教育總時數/員工數)	廉政教育總時數：指北高兩市及各縣(市)政府政風機構針對機關員工辦理之政風訓練講習時數。	北高兩市及各縣(市)政府政風處
	員工數：指北高兩市及各縣(市)政府在職之職員與職工總人數。【不含鄉鎮市及一級機關之派出機關】 【以 97 年 6 月 30 日及 97 年 12 月 31 日取得人員數之平均值計算】	北高兩市及各縣(市)政府政風處
P3.2 政風人員接受反貪腐訓練平均時數(反貪腐訓練總時數/政風人員數)	反貪腐訓練總時數：指北高兩市及各縣(市)政府政風機構之政風人員接受反貪腐訓練(包括法制教育與廉政教育)時數。(包含政風司、各縣市辦理之政風法規測驗或研習等)	北高兩市及各縣(市)政府政風處
	政風人員數：指北高兩市及各縣(市)政府政風機構在職職員與職工之政風人員數。【不含鄉鎮市及一級機關之派出機關】 【以 97 年 6 月 30 日及 97 年 12 月 31 日取得人員數之平均值計算】	北高兩市及各縣(市)政府政風處

三、產出指標

指 標	操作性定義	資料來源
O1.1 招標案件廠商提出申訴成案比例(廠商提出申訴案件成立件數/廠商提出申訴案件數)	廠商提出申訴案件成立件數:指採購申訴審議委員會受理之申訴案件成立(有理由)件數。	行政院公共工程委員會
	廠商提出申訴案件總數:指採購申訴審議委員會受理之申訴案件件數。	行政院公共工程委員會
O1.2 機關受理檢舉(陳情)之政風案件數比例(機關受理檢舉(陳情)之政風案件數/檢舉(陳情)案件總數)	機關受理檢舉(陳情)之政風案件數:指北高兩市及各縣(市)政府政風機構受理檢舉(陳情)或首長交查之政風案件數。	北高兩市及各縣(市)政府政風處
	機關受理檢舉(陳情)之案件總數:指北高兩市及各縣(市)政府人民陳情案件統計(各縣市政府可洽請該府研考單位提供)	北高兩市及各縣(市)政府政風處
O2.1 機關平均每人被檢舉(陳情)政風案件數(機關受理檢舉(陳情)之政風案件數/員工數)	機關受理檢舉(陳情)之政風案件數:指北高兩市及各縣(市)政府政風機構受理檢舉(陳情)或首長交查之政風案件數。	北高兩市及各縣(市)政府政風處
	員工數:指北高兩市及各縣(市)政府在職之職員與職工總人數。【不含鄉鎮市及一級機關之派出機關】 【以97年6月30日及97年12月31日取得人員數之平均值計算】	北高兩市及各縣(市)政府政風處
O2.2 民眾具名檢舉政風案件比例(民眾具名檢舉政風案件數/機關受理檢舉政風案件數)	民眾具名檢舉政風案件數:指北高兩市及各縣(市)政府政風機構受理檢舉之政風案件中,非採匿名方式檢舉者。	北高兩市及各縣(市)政府政風處
	機關受理檢舉(陳情)之政風案件數:指北高兩市及各縣(市)政府政風機構受理檢舉(陳情)或首長交查之政風案件數。	北高兩市及各縣(市)政府政風處
O3.1 機關平均每人因政風事件受追究行政責任比例(因政風事件受行政懲處案件數/員工數)	因政風事件受追究行政責任案件數:員工因違反法令或其他失職行為而經政風機構簽處,由行政機關或司法機關依法處罰者。【包含行政肅貪及一般行政責任】	法務部政風司第三科及中部辦公室第九科
	員工數:指北高兩市及各縣(市)政府在職之職員與職工總人數。【不含鄉鎮市及一級機關之派出機關】 【以97年6月30日及97年12月31日取得人員數之平均值計算】	北高兩市及各縣(市)政府政風處



三、產出指標

指 標	操作性定義	資料來源
O4.1 機關貪瀆不法案件比例(機關因貪瀆不法行為被移送檢調單位案件數/員工數)	機關因貪瀆不法行為被移送檢調單位案件數：北高兩市及各縣(市)政府因貪瀆不法行為，經移送檢調單位而遭起訴者之案件數。 【貪瀆不法行為係指依貪污治罪條例於 97 年度內遭起訴之案件】	法務部政風司第三科及中部辦公室第九科
	員工數：指北高兩市及各縣(市)政府在職之職員與職工總人數。【不含鄉鎮市及一級機關之派出機關】 【以 97 年 6 月 30 日及 97 年 12 月 31 日取得人員數之平均值計算】	北高兩市及各縣(市)政府政風處
O4.2 機關貪瀆不法人數比例(機關因貪瀆不法行為被移送檢調單位人數/機關員工總人數)	機關因貪瀆不法行為被移送檢調單位人數：指北高兩市及各縣(市)政府因貪瀆不法行為，經移送檢調單位而遭起訴者之人數。【貪瀆不法行為係指依貪污治罪條例於 97 年度內遭起訴之案件】	法務部政風司第三科及中部辦公室第九科
	員工數：指北高兩市及各縣(市)政府在職之職員與職工總人數。【不含鄉鎮市及一級機關之派出機關】 【以 97 年 6 月 30 日及 97 年 12 月 31 日取得人員數之平均值計算】	北高兩市及各縣(市)政府政風處
O4.3 機關申報財產不實人數比例(機關申報財產不實人數/機關應申報財產人數)	機關申報財產不實人數： 96 年度公職人員財產申報不實案件經法務部審議須裁罰者。	法務部政風司檢察官室
	機關應申報財產人數： 96 年度北高兩市及各縣(市)政府政風機構受理公職人員財產申報之人數。	法務部政風司檢察官室
O4.4 機關貪污金額比例(機關員工貪污總額/機關員工總人數)	機關員工貪污總額：指北高兩市及各縣(市)政府因貪瀆不法行為，經移送檢調單位而遭起訴之案件中貪污金額。【貪污總額係指依貪污治罪條例於 97 年度內遭起訴之案件，以起訴書上所載之金額為準】	法務部政風司第三科及中部辦公室第九科
	員工數：指北高兩市及各縣(市)政府在職之職員與職工總人數。【不含鄉鎮市及一級機關之派出機關】 【以 97 年 6 月 30 日及 97 年 12 月 31 日取得人員數之平均值計算】	北高兩市及各縣(市)政府政風處

四、影響指標

指 標	操作性定義	資料來源
Y1.1 四大報有關各機關廉政正面報導則數	正面報導：中國時報、自由時報、聯合報、蘋果日報(依筆劃順序排列)報導與北高兩市及各縣(市)政府廉政相關之正面報導新聞則數。	北高兩市及各縣(市)政府政風處及研究團隊
Y1.2 四大報有關各機關廉政負面報導則數	負面報導：中國時報、自由時報、聯合報、蘋果日報(依筆劃順序排列)報導與北高兩市及各縣(市)政府廉政相關之負面報導新聞則數。	北高兩市及各縣(市)政府政風處及研究團隊
Y2.1 員工對縣(市)首長清廉程度的評價	員工對首長清廉程度之評價：員工問卷調查中將「縣(市)長是否清廉」分數之平均數。	研究團隊
Y2.2 員工對縣(市)首長重視廉政程度的評價	首長對廉政重視程度之評價：員工問卷調查中將「縣(市)首長是否重視員工之操守」與「縣(市)首長對於推動廉政是否積極」加總分數之平均數。	研究團隊
Y2.3 員工對機關同仁清廉程度的評價	同仁清廉程度之評價：員工問卷調查中將「同仁們是否清廉」分數之平均數。	研究團隊
Y3.1 民眾對縣(市)首長清廉程度的評價	首長清廉程度之評價：民調中縣(市)首長的清廉度評價分數之平均數。	研究團隊
Y3.2 民眾對機關員工清廉程度評價	機關員工清廉程度之評價：民調中機關員工的清廉度評價分數之平均數。	研究團隊
Y3.3 民眾對機關廉政作為的評價	廉政作為之評價：民調中對機關防貪工作之滿意度分數之平均數。	研究團隊

# **Dual Dialectic of Performance Indicators Construction: The Case of Integrity Index for Local Government**

**Wen-Jong Juang\***

## **Abstract**

With the recent development of good governance and public accountability, public sector performance management no longer only emphasizes on the design and deploy of strategies but more on the evaluation. In this sense, sound performance indicators are fundamental to the success of an effective evaluation. In fact, constructing proper evaluation indicators is no less important than measuring public administration performance. With a view to the importance of designing key indicators in public sector performance management, this paper addresses the meaning, features and limitations of different indicators by dual comparison and exemplifies the appliance of different indicators with the example of “Local Government Integrity Index” from the research commissioned by the Ministry of Justice.

Based on literature reviewed, this research primarily contains dichotomous analysis on the features of various indicators such as rule- and outcome-based indicator; subjective and objective indicator; aggregate and individual indicator; effect and cause indicator; indicators taken from citizen and expert perspective as well as raw indicator and

---

\* Associate professor of Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University. E-mail: jwj@cc.shu.edu.tw

adjusted indicator. The example of “Local Government Integrity Index” demonstrates an evaluation with multidimensional performance measurement through a multi stakeholder approach. The evaluation strategy also combines different categories of indicators, the limitations of which are thus balanced out and the advantages leveraged. This paper reaches preliminary conclusions after theoretical analysis and practical appliances, providing many points about constructing performance management indicators that well worth considering.

**Keywords:** performance measurement, indicator construction, performance management, Government Integrity Index, anti-corruption

# 轉型期中國地方政府角色的特性與環境 治理績效問題

郭忠義\*

## 摘要

近年來，中國政府實行了一系列具體的環境治理政策和行政舉措，取得了一定的成效，但總體績效仍不盡人意，是為環境治理績效問題。問題產生的重要原因在於地方政府的雙重角色的動態失衡。作為“轉型期政府”的地方政府，不僅要擔當獨立於經濟過程之外的公共權力主體角色，還要擔當引領經濟過程、參與經濟過程的市場經濟主體角色。中央政府的激勵制度的和地方政府間競爭，導致了地方政府公司化傾向和公權代理人角色的淡化，必然出現環境治理績效問題。因此，在激勵制度、監督制度、財政制度改革中，強化地方政府的公共權力代理人角色，在地方政府行政過程中突出生態環境的價值，淡化經濟指標的權重，並建立相應的全社會參與的環境治理監督機制，是提高地方政府環境治理績效的重要途徑。

**關鍵詞：**地方政府、轉型期政府、政府角色、環境治理績效問題

---

\* 遼寧大學哲學與公共管理學院教授。

## 壹、地方政府環境治理績效的宏觀考察

2005 年中共十六屆五中全會提出建設資源節約型、環境友好型社會的戰略任務後，生態文明建設作為社會發展的戰略目標之一，已經納入中國特色社會主義建設的總體佈局。政府加大了環境治理的制度供給和財政支出。環境治理取得了很大的進步。

首先，作為二氧化碳排放居前的發展中大國，節能減排成為環境治理重要任務。為了從制度上確保政府環境治理績效，我國建立了地方政府環保問責制，將節能減排目標責任評價考核結果作為地方政府目標管理單位考核的主要依據。2010 年我國單位 GDP 能耗比 2005 年累計下降 19.1%，實現節能 6.3 億噸標準煤，相當於少排放二氧化碳 14.6 億噸以上。“十一五”期間中國以能源消費年均 6.6% 的增長支撐了國民經濟年均 11.2% 的增速。<sup>1</sup>2010 年底我國終於完成“十一五規劃”的節能減排任務，地方政府作為節能減排的責任主體功不可沒。例如，上海大力開發風能、太陽能、生物質能和海洋能等可再生能源，開始實現經濟發展向人力資本和綠色經濟驅動的內生發展模式轉型。

其次，環境安全開始引起地方政府高度關注，加大了治理環境的力度。2007 年 5 月太湖藍藻爆發、引發無錫飲用水發臭事件。促使江蘇省首次制定了嚴於國家標準的地方排汙標準，加大了對小型化工企業的關停力度，2007 年關停了 2700 多家企業，並致力於改變農業生產方式和加強城鄉生活用水的處理。江蘇省財政安排 20 億元太湖汙染治理專項資金，並在項目審批中提出對環境績效的審核要求。2011 年 11 月 1 日，旨在加強太湖治理的《太湖流域管理條例》正式付諸實施，明確要求建立跨省際上下遊生態補償機制，力圖在 2020 年前真正扭轉整個太湖流域的環境困境。

再次，重汙染地區開始“綠色革命”。曾經被冠以“全世界汙染最嚴重”帽子的山西省 2006 年提出了“山西決不要汙染的 GDP”的口號，開始實施藍天碧水工程，5 年間投入 800 億元集中治理汙染。同時出臺了環保責任制、考核制、問責制和否決制，以地方性法規賦予環保

<sup>1</sup> 國務院新聞辦公室《中國應對氣候變化的政策與行動(2011)》白皮書；2011 年 11 月 22 日新華網。

部門對地方政府的環境監督權，並實施“區域限批”政策，建立部門聯動機制，對污染企業實行“停貸、停運、停電”的強制措施。2008年實現了山西環保史上的標誌性突破。

又次，提供宜居環境的政府責任開始覺醒。一些地方政府建設與環境有關的民生工程，致力於解決關係民生的生態環境問題，積極履行民生保障職能。例如上海市近年積極實施黃浦江上遊、長江口陳行、青草沙和東風西沙四大水源地戰略，形成了“兩江並舉、多元互補、水質優良、集約節約”的公共供水格局。再如浙江省環保部門建立重點項目決策提前介入機制，對項目實行全方位跟蹤服務，落實重點項目專人負責制。各地政府不同程度地加強了對投資的環境監管，提高了鋼鐵、電力、石化等 13 個高耗能、高排放行業的環境准入門檻。

最後，界定資源產權的林權革命使森林保護狀況大有改觀。由於過去我國集體林產權不明晰、經營主體缺位，導致集體山林只砍不造、造而不管，森林資源越來越少。2003年，福建省率先推進以明晰所有權、放活經營權、落實處置權、確保收益權為主要內容的集體林權制度改革，2005年福建造林突破 200 萬畝，是改革之前年均造林面積的兩倍，同年森林案件發生率同比下降 26%。2008年 6 月國務院出臺了《關於全面推進集體林權制度改革的意見》集體林權制度改革在國內全面推開。2011年，已有 25 個省（區、市）基本完成明晰產權、承包到戶的改革任務。目前已完成確權集體林地 26 億畝，占全國集體林地總面積的 95%；發證面積 22.65 億畝，占已確權林地總面積的 87%，8379 萬農戶拿到了林權證。<sup>2</sup> 3 億多農民直接受益，一定程度上實現了“資源增長、林農增收、林區和諧、生態良好”的目標，為森林保護奠定了堅實的制度基礎。

然而，據《2011年中國環境狀況公報》的數據，我國環境“形勢依然嚴峻，面臨許多困難和挑戰”。就水資源而言，全國地表水水質總體為輕度污染，湖泊(水庫)富營養化問題突出；在監測的 200 個城市 4727 個地下水監測點位中，較差——極差水質的監測點比例為 55.0%；近岸海域水質總體一般，膠州灣和遼東灣水質差，渤海灣、長江口、杭州灣、閩江口和珠江口水質極差。<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 我國集體林權制度改革明晰產權任務已基本完成〔N〕中央政府門戶網站 www.gov.cn 2011年 12 月 30 日林業局網站。

<sup>3</sup> 霍桃：環境保護部髮佈《2011年中國環境狀況公報》吳曉青齣席新聞髮佈會並答記者問；

據全國政協人口資源環境委員會副主任王玉慶估計，去年環境損失佔中國GDP的比重可能達到 5%~6%，據此折算，2011 年中國GDP 為 47 萬億多，環境污染造成損失將達到 2.35 萬億至 2.82 萬億元。從個案來看，滇池從 1993 年開始治理已逾 18 年，治理經費超過百億。“水質依舊，惡臭更甚。”<sup>4</sup>

這種嚴峻形勢說明，作為事權主體的地方政府的環境治理績效尚不盡人意，是為地方政府環境治理績效問題。當前地方政府的環境治理低效主要有以下表現：

第一，環境治理的制度與政策沒有對破壞環境的建設項目形成實質性約束。一些地方政府為了政績而不計環境成本，環境風險較大的項目急於求成。1998 年我國通過了《建設項目環境保護管理條例》，開始環評制度，賦予地方政府以最大程度地建設項目環評的審批權限。2003 年 9 月開始實施《環境影響評價法》，但至今仍普遍存在項目環評名不符實，既得利益集團影響項目評估現象。如中國水電開發失序、開發過度的現象十分嚴重，僅不按程式報批、無立項、無設計、無驗收、無管理的小水電站就達 3000 多座，長江上遊從幹流到支流的水電項目“遍地開花”，嚴重破壞了環境資源。再如 2011 年神農架林區因水電站的超量建設(104 座)導致堵河、南河、香溪河、沿渡河四大流域大面積斷流，河流被切割成不連貫的河段，整體生態惡化。神農架原有 35 種珍稀魚類，斷流使之遭遇毀滅性打擊。地方政府急功近利而不惜破壞國家級自然保護區。<sup>5</sup>沿海地區大量填海工程導致海洋生物繁衍棲息地消失，破壞了海洋生物多樣性，無異於“竭澤而漁”。

第二，有些地方被資本俘獲放棄環保行政，甚至在利益誘惑面前與污染企業“同流合汙”，致使海洋污染，河流污染狀況沒有根本遏制，並引發土壤污染、重金屬污染等新的環境問題。

例如，號稱全國生態示範區的浙江省德清縣 2011 年連發重大污染事件，作為“環保標兵”的海久電池股份有限公司，卻是當地居民“血鉛超標”的罪魁禍首。環保部門參與作假，充當污染企業的保護傘和

2012-06-06 中國環境報。

<sup>4</sup> 張國棟：滇池治理近 20 年投入逾百億資金水質依舊遭質疑〔N〕2012 年 08 月 16 日，南方新聞網

<sup>5</sup> 王昱暉：百座水電站肢解神農架河流〔N〕·楚天都市報，2011 年 8 月 15 日。



“共謀”，加劇了各地環境汙染。<sup>6</sup>地方政府本應依法為本地居民提供優良的環境公共物品，但是，不斷發生的環境惡性事件凸顯有些地方政府的失職。有些地方政府機構公然設“租”，即通過設置“進入壁壘”，利用資源項目審批權謀利，以實現自身利益最大化，企業通過正當或不正當的方法(如投標或行賄)獲得了地方政府的許可後，在掠奪資源中任意破壞環境。

第三，環境治理手段簡單和效率低下。雖然我國每年環保投資總量不斷增加，環保投資增速幾乎是GDP增速度1.5倍，但並沒有控制住我國汙染的排放量。根據實證研究，自1998年至2007年，我國工業廢水年均增長速度為2.37%，工業固體廢物年均增長率為9.12%，工業廢氣年均增長率為13.81%，生活汙水年均增長率為5.28%。<sup>7</sup>有的地方政府在環境治理方面手段簡單粗暴。如2010年為了實現節能減排的指標，一些地方政府強行拉閘限電，搞行政性限電、限產。總之，地方政府環境治理失靈既造成了公共資源的浪費，又直接導致地方政府的信任危機，並威脅著社會穩定。

## 貳、現行理論的解釋缺陷與轉型期中國地方政府的角色特性

為什麼我國地方政府環境治理績效低下呢？雖然國際學界有了相對成熟的相關理論，國內學者也進行了多角度的富有成效的探討，但是，卻缺少一個重要的本源性維度，追根溯源，地方政府治理低效問題取決於地方政府角色的內在衝突。

戰後，“市場失靈”導致了凱恩斯主義經濟學的興起並成為西方政府的經濟政策憲章。自由放任狀態下企業或個人的“負外部經濟效果”，導致的生態破壞、環境汙染及人的健康損害，是市場失靈的重要表現。當“出現明顯的外部經濟效果——太多的空氣汙染”時，政府應當實施管制，因為“不受管制的企業總是傾向於汙染空氣水源和土地”<sup>8</sup>生態環境是供社會成員共同享用的共用性資源，屬於非排他性、非競爭性的純公共物品和雖具有消費競爭性但不具有排他性的準公共物品(公

<sup>6</sup> 方列，德清：生態示範區連發重大汙染〔N〕·新華每日電訊，2011年8月18日。

<sup>7</sup> 楊競萌，王立國：我國環境保護投資效率問題研究〔J〕·當代財經，2009年第9期。

<sup>8</sup> 美保羅·A·薩繆爾森，威廉·D·諾德豪斯：《經濟學》〔M〕第十四版上（龔代華等譯）北京：北京經濟學院齣版社，1996年版第554頁、第75頁、第573頁。

共池塘資源)。公共物品“的好處在居民中間分散的太廣，以至於沒有一個企業或消費者具有提供他們的積極性。”<sup>9</sup>因此必須由政府提供。於是，政府通過“企業成本內部化”的管制方式製止“負外部性溢出”，提供關乎生態環境優化的公共物品，是凱因斯主義環境治理的基本方式。

隨著上世紀 70 年代新自由主義的興起，公共選擇理論幾乎主導了新公共管理運動的進程。在涉及如何保護生態環境的集體行動問題上，奧爾森的集體行動的邏輯和哈丁的公地災難模型，預示著政府在環境治理上難有作為的悲觀未來。按照經濟人的理性假設，人人追求效益最大化的行爲，必然導致“公地災難”；小團體利益屬於排他性集體物品，小集體不會達成促進公共利益的共同行動；利益相容性集團則因“搭便車”行爲的普遍存在也消解了個人爲集體利益行動的可能和效率。作爲新公共管理運動的理論基礎，這種理論難以解釋環保主義者的行動和社群主義的興起。於是，埃莉諾·奧斯特羅姆寫出了她的天才著作——《公共事物的治理之道》。她的傑出貢獻在於，以“公共池塘”爲研究對象，首次系統地總結了人們以往分析公共事物解決之道的理論模型，並從博弈的角度探索了政府與市場之外人們自主治理公共資源的可能。在公共事物治理的政府集權控制 and 私有化市場自決的兩極對立之外，提出了一條可供選擇的自主治理之路。她的許多觀點值得借鑒，尤其是關於成功的自主組織和自主治理解決三大問題（製度供給、可信承諾和有效監督）的八大原則，有些可以進入中國環境治理的政策組合。

然而她的理論不能有效解釋中國的環境治理問題，原因在於，首先，他的理論主旨是公共池塘的保護的自主治理，而不包括污染後的公池治理問題。其次。她的研究對象是小的公共池塘和小範圍集團（“50 至 15000 人之間”）<sup>10</sup>，而不是大範圍的生態環境。再次，作爲第二代公共選擇理論的代表，其理論隱含著政府失靈的基本假設。自身矛盾在於，一方面不贊同唯一的市場或政府的純粹化立場，一方麵從政府和市場之外尋求純粹的自主組織和自主治理之道，有悖於自己多種問題多種解決方式的總體化思路。同樣，試圖拋開政府作用解決

<sup>9</sup> 美保羅·A·薩繆爾森,威廉·D·諾德豪斯：《經濟學》[M] 第十四版上（龔代華等譯）北京：北京經濟學院齣版社，1996 年版第 554 頁、第 75 頁、第 573 頁。

<sup>10</sup> 埃莉諾·奧斯特羅姆.公共事物的治理之道[M](毛壽龍譯)上海:上海三聯書店,1999 年版第 48 頁。

環境治理問題不合中國現實，因為中國環境治理問題與市場化改革推動的經濟增長並生，而經濟增長過程中政府作用又無處不在。

在國內也有從政府作用角度思考環境治理的專論，論文將環保“目標分散、機構設置不合理、跨地域的治理機構缺乏、公眾參與不足、政府與企業和社會團體的合作”缺乏、環保法律體系不健全等作為環境治理低效的主因，提出“整體性政府管理”的解決路徑<sup>11</sup>。缺陷在於，論文以各級政府及機構間目標一致、利益一致為前提假設，缺少對中央與地方政府的代理責任差異、地方政府間的利益衝突的現實認知，因此，也就無法找到地方政府環境治理低效的真正原因。

我們必須從市場與政府作用的關係中尋找解決路徑，從對主導經濟進程的政府的分析中尋找問題產生的原因。

改革開放以來，隨著政府指導思想從“階級鬥爭為綱”到“經濟建設為中心”的轉變，中國開始了由計劃經濟向社會主義市場經濟、由傳統農業社會向工業社會的迅速轉型。工業化市場化成為中國 20 世紀後半期主要的曆史任務，“政府主導”的轉型發展成為當下中國社會演進的基本邏輯。

由計劃經濟向市場經濟向市場經濟的轉型，決定了中國的政府尤其是地方政府，與其它國家政府的責任不同，負有推動地方經濟增長的首要行政責任，全部行政行為圍繞“經濟中心”展開，並與市場經濟相適應。這必然導致政府經濟職能的極度擴張和市場主體性質的強化，決定了政府與企業必須形成特殊的協同或合作關係。

由傳統農業社會向工業社會轉型，意味著要在幾十年內跨越西方工業化國家數百年的工業化歷史進程。這就決定了中國政府是必須順應歷史潮流的趕超型政府。趕超型政府更加強化了政府的經濟職能和市場經濟主體性質。

於是，中國的政府就具有了雙重屬性：一方面具有定型期政府（指工業化或後工業化國家的政府）應具備的由權力本身所決定的普遍性質——公共權力屬性，要求政府與企業有明晰的權力邊界，要求自身的職能是經濟調節、市場監管、社會管理和公共服務；另一方面又具有了轉型期政府的特殊屬性——經濟主體屬性，不僅要求從直接管控

<sup>11</sup> 塗曉芳，黃莉培：基於整體政府理論的環境治理研究〔J〕；北京航空航太大學學報（社會科學版）2011 年第 4 期。

經濟過程過渡到間接地宏觀調控，從培育營造市場（包括市場體系、市場秩序、市場主體、市場環境，等等）到監管市場，從經濟——政治——社會的一體化管理到社會瑣理和公共服務，而且更重要的是還要以主體的身份參與經濟過程，拉動經濟增長。可以說，政府在經濟增長中的作用幾乎無處不在。

實際上，改革開放以來中國政府制定的一系列正確的路線方針政策，推動了中國奇跡般的經濟增長。作為決策的執行者的地方政府主要體現了轉型期政府的特殊屬性。如果按照成熟市場經濟體制下的“定型期政府”模式要求或評價中國政府的政治和行政行為，無疑是教條主義的思維。

中國政府的雙重屬性，決定了它具有雙重角色，一是作為公共行政主體的公共權力的代理者角色，具有保護社會公共資源和公共利益不被侵害的代理責任；二是作為特殊市場經濟主體的角色（市場經濟制度供給者、經濟環境營造者、壟斷型競爭者），負有推動經濟增長的責任。後者決定了政府、尤其是地方政府不僅以裁判者的身份監管經濟過程，而且以領跑者的身份參與市場經濟過程。盡管成熟市場經濟體中，政府也是市場經濟主體，但其參與市場的身份與程度與中國政府絕不可同日而語。

中國經濟保持 30 多年的持續高速增長，使我們有理由研究中國政府的結構及其與經濟增長的關係。作為中央集權製大國，中央與地方的集中與分權方式，是中央與地方政府代理責任差異的原因。中央與地方政府的利益差異與相容的制度安排，是理解中國經濟活力的關鍵所在，

在中國政府體製構架中，中央政府可以作為“中性政府”<sup>12</sup>代表全民、各地區的整體利益和長遠利益，集中穩定的政治格局和政治秩序也為利益調整和補償提供了保證和條件。然而，從理論上說，地方政府卻與中央政府有著不同的代理責任，應當主要是代表各自地區公民的地域性的地方利益。雖然中央政府與地方政府都有一致的經濟社會發展目標體系，但是卻有因利益差異而導致的對目標輕重緩急的評價與行政選擇。一般說來，良好的政治體制既要反映全民利益和整體利益，又要反映地區的民衆利益和局部利益；尊重這種利益差異並達至

<sup>12</sup> 賀大興 姚洋：社會平等、中性政府與中國經濟增長 [www.aisixiang.com/data/2011-10-13](http://www.aisixiang.com/data/2011-10-13)

利益平衡是政府合法性、行政公正性的基本體現。

改革前 30 年，中國基於整體主義國家觀，採用計劃經濟體制，因沒有解決激勵問題，中央與地方的利益差異與均衡問題亦未解決，影響了中國經濟的發展效率。

30 年改革開放過程，既是傳統社會實現工業化現代化的發展過程，又是計劃經濟向社會主義市場經濟的制度轉型過程。就本質而言又是以產權制度改革為覈心的制度變遷過程。有效率的產權制度及其相關財稅制度和人事制度，解決了困擾已久的激勵問題，推動了經濟增長。

中央政府作為這一進程的主導者，有效率的製度供給成為經濟增長的關鍵。然而，製度實施是通過地方政府的行政作為來實現的。對地方政府來說，沒有有效的激勵，就不可能積極參與改革進程，肩負起推動經濟增長的行政責任。中央政府提供的激勵就是建立行政考核、提昇機制與國民經濟管理的分稅制。

這兩大機制對落實中央政府的改革開放的重大方針政策、推動中國經濟快速增長起到了重大作用。由於以經濟建設為中心，地方的 GDP 增長就成為政績攸關關鍵的覈心指標；由於地方的 GDP 增長又直接決定地方政府的財政收入和官員可支配收入的增長；這保證了地方政府與中央政府的目標一致性，實現了上下級政府間的利益相容。

於是，中國地方政府作為經濟-政治一體化的競爭者角色，進入了經濟競爭過程，開啓了中國特有的區域競爭（府際競爭）方式——“縣域競爭”。正是這種競爭方式，被張五常先生視為“中國奇蹟”創生的祕密所在。<sup>13</sup>由此可見，中央政府對地方政府的激勵是以準市場化方式，推進地方政府的行政過程。這極大強化了地方政府的市場主體角色，而相對淡化了公共利益代理者的角色和義務。而地方政府的這種角色失衡，是造成地方政府環境治理績效低下的根本原因。

### 參、地方政府及角色失衡與環境治理問題

政治學理論與歷史經驗證明，一旦缺乏對具有暴力潛能國家或政府的監督機制，作為公共權力代表的政府就可能被利益集團俘獲，異

<sup>13</sup> 張五常《中國的經濟制度》中譯版；2008 年 12 月 26 日網易財經, [www.money.163.com](http://www.money.163.com)。

化爲公共利益的對立物，所以，西方政治體制是以分權制衡、民主選舉、多黨競爭、輿論監督等多種方式克服公權力異化。中國政府主要是採取自上而下的縱向制衡、黨權監控、行政監督、黨內紀檢與自下而上的民衆和輿論監督來克服克服權力異化現象。其中自上而下地上級監控下級是主要的權力監督方式，自下而上的民主監督和輿論監督相對薄弱，並最終要通過上級縱向制衡來實現。

轉型期政府在轉型過程中，雙重角色有時是統一的，有時是衝突的。地方政府必須實現兩種角色的兼顧與平衡，而且隨著市場經濟體制的建立與逐步完善，市場經濟主體的角色應當不斷淡化，並最終使自身成爲克服“市場失靈”、制衡企業私權、代表公共權利和公共利益的、獨立於經濟過程之外的政治力量。如果角色失衡，即市場經濟主體角色無限制強化，公共利益代理人角色弱化，就可能導致“政府公司化”，使自身異化爲逐利性政府，變成與民爭利的壟斷型競爭者，犧牲公共利益牟取政府或代理人私利的企業共謀者。

從轉型政府的正常角色來看，建設良好生態、提供宜居環境、治理環境污染是政府義不容辭的責任。然而，環境治理績效低下、問題多多，既與地方政府的雙重角色衝突相關，又與生態環境的多重屬性相關。

首先，即使是純自然的生態環境一旦進入社會歷史過程，就已經不是純粹的自然而具有社會屬性。從經濟學意義上說，生態環境是一種典型的“公共物品”。然而，構成生態環境系統的要素，絕大多數可以作爲資源以生產要素的性質進入經濟過程。而進入市場過程的生態要素一旦過度開發就必然破壞生態平衡，造成環境污染。

其次，一方面，作爲一種“公共物品”，良好生態環境難以由自由市場機制有效地供給。自由競爭的企業往往以成本外部化（社會化）的方式尋求效益最大化，造成生態破壞、環境污染。另一方面，作爲公共物品的生態環境產權模糊，邊界不清，在經濟主體“搭便車”心理支配下，極有可能導致“公地災難”。

這就導致生態環境治理的複雜性，基於環境治理的公共物品屬性和政府公權代理人角色，需要通過由政府實施的干預，才能使生態問題得到控制或解決。因此，在市場經濟條件下，生態治理依然是政府

的主要責任，需要實施政府主導型的生態治理戰略，尤其是需要地方政府與中央政府運行同向，協調一致。基於環境治理手段的市場屬性和政府的市場主體角色，地方政府治理環境必須運用成本收益分析。尤其是在發展經濟和環境保護之間面臨衝突時，往往依照政治—經濟收益進行行政行為選擇，可能放棄環保行政責任。

據此，我們可以分析環境治理績效低下問題。

一、中央政府的行政激勵機制決定了地方政府的經濟優先原則由於中央政府將 GDP 增長作為考核、提升幹部的主要依據的政治激勵，分稅制下地方經濟增長成為政府主要稅源的經濟激勵，犧牲環境保增長就成為地方政府的不二選擇。我國實行分稅制以來，區域之間的經濟競爭更加激烈。區域之間的經濟競爭實質就等同於地方政府之間的競爭。這種競爭帶來了經濟的高速發展，縮小了部分區域之間的經濟差距；但是必然惡化生態環境，影響生態安全。

為了吸引外來資本，加快本地的經濟增長，從而獲得較大的政治晉升機會及較多的本地稅收，一般說來，地方政府的競爭都以招商引資的項目競爭為主要方式；而招商引資又以土地、水等公共資源的廉價使用為吸引手段。有些地方政府為經濟增長不惜政企合謀，人為壓低一些礦物資源的價格，資源的開采、使用不計生態成本，導致生態惡化。

由於環境規制是影響地方政府招商引資數量的主要因素之一，一些地方政府競相放鬆環境規制，如降低環境規制標準，地方政府之間的競爭轉變為政府之間的環境競爭，生態環境的惡化成為經濟增長的必然產物。例如，中國大部分高能耗、高污染的項目都是由地方政府審批的，自 2002 年末開始，高能耗、高物耗的火電、鋼鐵、建材、有色金屬行業以年均 15% 增長率過熱發展，反映了地方政府對經濟增長的不懈追求。為經濟增長，各地政府紛紛以重化工業(電力、石化、鋼鐵等)為支柱產業。比較典型的是，作為中國第一個“世界環境 500 佳”城市、中國“最美麗的花園式”城市、“全球最宜居城市”的大連，2004 年宣佈，要在 2006 年成為國內最大的煉油生產基地；用 10 年左右的時間，建成全國最大的石油加工和石化產品深加工基地。結果，有的高風險項目未評先建；對地區環境造成重大威脅。

二、作為市場經濟主體的地方政府尋求自身利益最大化是環保不作為

的關鍵因素。

無論是按照公共選擇理論，還是基於市場主體角色的實證分析，地方政府都是有著自身利益訴求的經濟人。因此，地方政府在生態治理中的行為選擇，取決於其生態治理中的成本收益關係。

首先，地方政府的生態治理成本是政府為治理環境而投入的資金和資源的總和。包括保護生態和治理生態破壞的投入成本、執行生態治理政策、建設生態基礎設施而投入的組織管理和運行費用、地方政府投入資金、資源於生態治理時所產生的邊際成本。對於地方政府而言，建設資金和資源是有限和稀缺的。對生態治理的投入意味著將減少直接投資到經濟建設領域的資金和資源，影響地方 GDP 和財政收益。

其次，現有政績考核制度下，環境規制和提高生產要素價格和行業的准入門檻等於扼殺經濟增長，進而影響地方政府官員的升遷收益。加之生態治理的成本收益難以準確評估，當屆或數屆政府付出的成本與收益時間是不對稱的。生態治理投資大、見效慢，成果和效益的顯現具有滯後性，政府生態治理的投入回報難以立竿見影，成本卻顯而易見。於是，地方政府本身缺乏環境規制和環境治理的內在動力。同時法律法規體系的不完善使其缺乏環境管制的外在壓力，政府治理的縱向化因資訊鏈過長導致上下級政府環境資訊不對稱，進而難以有效控制和問責，由此造成的環境規制不到位的情況十分嚴重。如《“三河三湖”水污染防治績效審計調查結果》顯示，淮河和巢湖等 5 個流域 1199 個項目的環境影響評價和環保驗收工作不夠規範；海河和巢湖等 5 個流域的 7 個省(直轄市)部分地區環境統計數據不夠準確；海河、淮河 2 個流域的 4 個省(直轄市)部分地區污染源自動監控設備聯網率低，少數單位甚至違規幹擾自動監控設備的正常運行，以逃避處罰。

再次，現行排污收費制度的弊端是收費標準遠遠低於排污單位治理設施的運行成本，部分收費項目僅為污染治理設施運行成本的 25% 左右。譬如，治理一噸二氧化硫所需的費用約為 800 元左右，但實際上目前對排放一噸二氧化硫的收費只有 200 元。可見違法成本遠遠低於守法成本，在缺少地方政府環境規制的情況下，企業污染環境成為必然的選擇。



### 三、中國水污染形勢嚴峻與地方政府的經濟主體角色相關

中國水污染、尤其是跨區水污染已達到驚人地步。如自 2004 年以來先後發生了沱江特大水污染事故，松花江重大水污染事件，白洋澱水污染事件，廣東北江鎳污染事故，湖南嶽陽砷污染事件，太湖水污染事件，巢湖、滇池藍藻暴發等等。根據環保部公佈的 2008 年《中國水環境狀況公報》顯示，全國地表水污染依然嚴重，七大水系水質總體為中度污染。早在 2004 年專家就呼籲，渤海將很快變成死海，而自然轉換恢復清潔需 200 年，但是至今渤海污染依然如舊。《2011 年中國環境狀況公報》中渤海灣仍為“極差水質”。

水污染嚴重、治理低效與地方政府的市場主體角色相關。

首先，尋求效益最大化的競爭型地方政府與企業相似，競相爭取成本外部化和收益內部化，為實現經濟增長向跨區水域競相排汙。其次，跨區水污染的治理，對社會而言具有公共產品的性質，它有較強的正外部效應。對政府而言，跨區水污染的成本具有外部性，可以轉嫁給其它地方政府和中央政府。汙水治理卻成本集中、收益分散，收益也具有外部性，可能讓其它地區“搭便車”。這就導致了逐利性地方政府在生態治理上的機會主義傾向，最後，地方政府會考慮生態破壞及其治理的外部性問題，減少水污染治理的投入。實證數據顯示，遼甯沿海經濟帶地方政府紛紛佈局大型裝備製造和化工等高耗能、高污染的行業。與之相比，環境治理的財政投入占全省財政投入總額的 1.74%，地方環境保護財政支出占全省 GDP 的 0.61%，均低於全國平均水準。<sup>14</sup>

綜上所述，中國地方政府環境治理績效低下的主要原因在於轉型期地方政府的雙重角色的相對失衡。即市場主體角色強化導致的政府公司化傾嚮和公共權利代理人角色的淡化。要改變績效狀況必須在製度安排上，強化政府的公共利益代理角色和公池資源代理人責任，相對弱化市場經濟主體角色。

據此，本文提出以下對策建議：

首先，探索建立綠色 GDP 發展指標，強化實施項目審查中環保一票否決製、環境評價預先公開制度、環境風險控制的責任制度，完善

<sup>14</sup>劉桂春,張春紅,基於多中心理論的遼甯沿海經濟帶環境治理模式研究;《資源開發與市場》2012 年第 01 期。

區域限批製度、環境治理補償制度。借鑒西方環境規制中的先進經驗，建立科學的“外部成本內部化”稅費制度，使排汙稅費與治汙的外部成本相等。使“污染的邊際社會損害等於清除活動的邊際社會成本”，<sup>15</sup>以保證經濟增長效率。

其次，在官員任免製度中明晰地方政府官員的公共權利代理人角色和環保承諾，在官員政績考覈製度中逐漸淡化 GDP 指標，強化社會發展指標，加強環保問責製度。在法治建設中加強環境法制體係權威和執法力度，強化環境職能部門的獨立權力。

再次，建立環保行政、環保司法、新聞媒體、民間組織與公眾多極聯動的監督機制，搭建國家認可的表達公民生態保護意願的媒體——公共網絡平台。保護公民環保事務的知情權、話語權、參與權、訴訟權、利益共用權，培育涉眾廣汎的民間環保組織。近年來，公眾環保參與意識與參與行動日趨強烈。如 2009 年 11 月廣東番禺的業主簽名反對建造垃圾焚燒廠，2011 年 3 月南京市民反對大伐梧桐樹，2011 年 7 月武漢網友們抗議侵蝕沙湖，8 月大連市民抗議福佳大化 PX 項目的環保隱患，2012 年 5 月北京《自然之友》及“重慶綠色志願者聯合會”共同向雲南省陸良化工提起環境公益訴訟，7 月江蘇啓東市民發起反污染抗議示威。這些事件說明，建立科學可信準確適時的資訊平台、全方位的立體監督機製，培育理性的環保民間組織、採取有序有效的環保行動，已經迫在眉睫。

最後，加強生態價值觀的培育，提倡綠色消費方式和綠色生活方式，建構與環保正式制度相一致的綠色意識形態。

---

<sup>15</sup> 美保羅·A·薩繆爾森,威廉·D·諾德豪斯：《經濟學》〔M〕第十四版上（鬍代華等譯）北京：北京經濟學院齣版社，1996 年版第 554 頁、第 75 頁、第 573 頁。

## 參考文獻

### 一、中文部分

楊競萌，王立國·我國環境保護投資效率問題研究〔J〕·當代財經，2009年第9期。

美保羅·A·薩繆爾森,威廉·D·諾德豪斯:《經濟學》〔M〕第十四版上(龔代華等譯)北京:北京經濟學院齣版社,1996年版第554頁、第75頁、第573頁。

埃莉諾·奧斯特羅姆.公共事物的治理之道〔M〕(毛壽龍譯)上海:上海三聯書店,1999年版第48頁。

塗曉芳,黃莉培:基於整體政府理論的環境治理研究〔J〕;北京航空航太大學學報(社會科學版)2011年第4期。

劉桂春,張春紅,基於多中心理論的遼甯沿海經濟帶環境治理模式研究;《資源開發與市場》2012年第01期。

# The Characteristics of the Role of China Local Government and the Environmental Performance Issue in Transition Period

**Zhong-Yi Guo\***

## Abstract

In recent years, government departments in China have implemented a number of specific policies and administrative initiatives on environmental governance. Those efforts were effective, but the improvement is far from being satisfactory, which was called the environmental performance issue in this paper. The reason of such a problem lies in the dynamic imbalance of the dual roles of local government. Being a "Transition Government", local government not only have to play a principal part of the independent public authority, but also have to play a principal part of the economic process to lead the market economies. Drove by the incentive system of the Central Government and intergovernmental competition, a local government is acting more like a company rather than a role of public authority agent, which foredoomed to cause the environmental performance issue. Therefore, during the reform of the incentive system, monitoring system and financial system, local government should highlight the role of public authority agent, strengthen the value of ecological environment in the administrative process, and downplay the importance of economic indicators in the same time, which are important ways to improve the

---

\* Professor of Philosophy and Public Management School, Liaoning University.

environmental performance of local government. Also, the appropriate community participation in environmental governance monitoring mechanisms is needed.

**Keywords:** local government, transition government, role of government, the environmental performance issues



# 協力治理觀點下影響臺北市長期照顧管 理中心組織運作之因素

張建威\*、曾冠球\*\*

## 摘要

由於高齡化的社會趨勢，長期照顧需求快速增加。過去近二十年來，台灣政府當局對於這類政策問題也非常重視，並研提一項長期性計畫。為能提供民眾更好的服務，地方政府機關尤其須要通力合作以滿足相關當事人的需求。基此，本研究以協力治理之觀點作為出發，並採行質性研究之方法，針對臺北市長期照顧管理中心第一線員工及其主管人員進行深度訪談，以檢視影響組織間協力績效之相關因素，以及服務提供過程中可能遭遇之困境。整體而言，本研究發現目標清晰與權責明確化，堪稱是制度安排的關鍵因素。此外，不同專業領域人員之間的關係建立與認知管理也不容忽視。對於上述研究發現，本研究也從管理實務層面提供一些建議。

**關鍵詞：**協力治理、協力網絡、公私協力、長期照顧

---

\* 淡江大學公共政策研究所碩士。

\*\* 淡江大學公共行政學系副教授。

## 壹、前言

近年來民眾對公共服務的需求愈趨多元，但政府卻面臨社會資源有限、公共議題日益複雜的窘境，傳統官僚體系所提供的服務已無法跟上民眾需求的腳步，導致政府的能力及正當性遭受質疑。由於當今政府面臨的政策議題，鮮少能由單一政府機關甚至是單一部門(sector)所能獨立承擔，多必須透過各級政府間、各組織間、各機關間，以及跨部門的合作組成彼此協力的網絡(collaborative network)，才能有效地緩解各類政策問題。儘管協力看似一個不言自明的良好途徑，於諸多公共服務領域中皆被廣泛使用，但究竟協力是否必然可造就更佳的服务成效仍存有許多爭議。

1993年，我國老年人口（65歲以上）比率跨越7%，成為人口高齡化國家(aging nation)；2006年的老人人口比率提高到9.9%，人口老化現象較二次世界大戰後出生的嬰兒潮世代進入老年而更為明顯。預估2015年的老人人口將達290萬人（占總人口數的12.6%），至2025年我國人口中將有五分之一（20.3%）是老人（行政院經濟建設委員會，2012）。數據顯示出人口老年化的趨勢，已成為不得不重視的重要社會議題，政府亦愈趨重視長照制度的發展。其中臺北市老年人口數至2012年4月底止為341,141人，占總人口比率12.83%，老化指數為89.17%（臺北市政府主計處，2012），且每年以五千至一萬人的速度成長，為全國老年人口數最多的城市。隨著老化趨勢的加劇，伴隨而來的是慢性病問題；老人有慢性病問題的比率高達50%~60%，據此，粗估臺北市需長期照顧的人口約為30,000人（臺北市政府衛生局長期照顧資訊網，2012），可知臺北市對於長期照顧有著極為迫切的需求。

實務研究指出：在中央衛生福利部成立之前，由於長照政策分屬於內政部社會司與行政院衛生署所管轄，在推動「長期照顧」服務橫向連結與縱向服務流程整合部分，長久以來為人詬病的是這類服務經常無法有效整合，推究其原因在於衛政與社政之間的本位主義使然（史美強、孫同文、張育哲，2010）。縱使在衛生福利部成立後，上述問題仍然值得加以追蹤與觀察，因為在地方政府層級，衛生與社政業務仍然分屬於不同主管機關管轄，本位主義問題不太可能因中央組織整併，而頓時消逝無蹤。



在組織間協力過程中，行動者若欠缺協力的基本認知、意願與能力，或對既有制度未能進行配套變革，即可能影響後續的協力結果。尤其公部門基層人員，位處公共政策與服務提供的前緣，除必須面臨著廣泛與不確定性的問題及情況，也直接面臨到民眾或案主的壓力；此等人員本身握有政策輸送末端的裁量權，可以憑藉其業務執行上的相對「自主性」，而能遁逃於組織權威的羈束與控制（曾冠球，2004：97），總之，其執行意願、態度與作法等，將深深影響政策執行的成效。長照服務中，各區服務站之照管專員負責民眾家庭訪視、服務計畫擬定、聯繫照顧服務以及後續服務評估等工作，而服務站督導除協助照管專員進行個案管理外，亦肩負跨區域、部門之溝通協調等行政工作，故照管專員與督導實為整體長照服務之基石，其能力與作為左右服務是否能有效執行。

長照體系的發展具有地域化的特性，必須依據城鄉的特性及發展，有效地規劃適合當地民眾所需的長照服務，以達資源的有效運用、節約社會成本，更重要的是，要讓有長照需求的民眾，得以更容易選擇適合的照顧和安置，享有較好的生活品質（劉立凡、葉莉莉，2004）。欲確實達到此一目標，絕非僅憑藉上位者高呼口號，下至整個組織、所有相關人員，無論在觀念上、體制上皆必須有所改變；否則，若只是部屬迫於行政命令的壓力或是迎合上級要求，則無異於是官僚體制的舊瓶新裝。如何減化新、舊制兩者之間的差異，讓習於舊制的政府官員接納並採取這些新穎的管理、行政模式，並進一步擁有促使良善治理的能力，實乃一個重要課題。

若要有效處理長照服務議題，則長照相關資源的整合堪稱是制度成功與否的關鍵，故而，釐清影響協力運作的關鍵因素是十分重要的。長照中心基層人員於現有體制規範下，採取何種策略與其他相關行動者互動、維繫彼此關係，甚至串聯形成一個有效、成功的長照服務網絡之關鍵因素，具有深入探討的價值。綜合來說，本研究主要藉由質性研究方法，針對臺北市長期照顧管理中心相關人員進行深度訪談，俾瞭解影響長照單位人員及資源整合的關鍵因素，以及執行過程中經常遭遇之障礙，這項研究成果也冀望可以作為類似案例中，促進跨機關協力網絡運作之參考。

## 貳、我國長期照護政策及其執行問題

現今我國長照服務的提供乃依循2008年行政院核定之「我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會之福利套案之旗艦計畫」(以下簡稱長照十年計畫)所提出之架構,該計畫首度以國家層次建購統合性長期照顧體系與政策,期能確保照顧資源有效配置並提升長期照護之服務品質。據此,本研究對於長照政策的探討亦立基於該計畫,盼能釐清目前衛政、社政的組織橫向業務整合,以及垂直、水平面的服務流程整合所面臨的實務問題。

長照十年計畫實施辦法為由申請人向戶籍所在之縣市長期照顧管理中心(以下簡稱長照中心)提出申請,再由長照中心對受服務者進行「行日常生活活動功能」(activities of daily living, ADL)或「工具性日常生活活動功能」(instrumental activities of daily living, IADL)評估,判斷其是否為服務對象。若不屬於服務對象,則提供相關資訊轉介其他單位;若屬於計畫服務對象,則由長照中心核定補助額度並擬定照顧計畫,再安排適當的照顧服務與連結個案相關之照顧資源。惟評估者不得同時作為服務提供者,故長照中心僅負責個案需求評估、服務轉介、資源通報系統。

由於長照係為滿足老化導致之照顧需求,故上述計畫係以老人為主要服務對象,然考量個人之老化經驗不同,除以六十五歲以上老人外,亦將因身心障礙、地區等因素致使提早老化而需照顧之對象一併納入,包含五十五歲以上山地原住民,以及五十歲以上之身心障礙者。至於僅IADL失能且獨居之老人,因較易缺乏家庭社會支持,造成因無人可協助其在家獨自生活,而過早進駐機構,故亦納入現階段規劃的服務對象內。而服務項目則以協助日常生活活動為主,即所謂的「照顧服務」(居家服務、日間照顧、家庭托顧);另為維持或改善受服務對象之身心功能,也將居家護理、社區及居家復健(物理治療及職能治療)納入;其次為增進失能者在家自主活動的能力,亦提供輔具購買、租借及居家無障礙環境改善服務;最後則有支持家庭照顧者的喘息服務。該計畫之服務項目及補助方式的規劃乃以實物補助(服務提供)為主,現金給付為輔,並以補助服務使用者為原則。根據民眾失能程度及家庭經濟狀況,提供不同補助額度;若超過政府補助額度的部份,則須由使用者自費負擔(內政部社會司,2012)。

目前我國長照政策的相關法令規範，涉及衛政、社政、勞政、退輔等四個部門，但彼此間似乎難以充分整合。誠如學者所述：「我國所設定的長期照顧服務項目包含了九種，...雖然目前是以長期照顧管理中心做為單一窗口，但是很顯然中心能整合的層次是資訊和評估，卻未能進行服務的整合。在衛生系統之下的長期照顧管理中心，並不擁有機構的資源，因此居家服務、長照機構、日間照顧、身障輔具和經濟補助的業務則必須轉由社會局的老人科和身心障礙科來辦理。而這些承接業務的單位，對內常面臨人力不足的窘態，對外則面臨社區資源匱乏的問題」（林珍珍，2010: 316）。類似研究也指出，社福體系的法令放置老人福利法之內，而衛生體系則將護理之家法令納於護理法之中，兩法各自擬定，未通盤性考量彼此之間的資源整合關係，導致在服務提供引發費用計算、轉介標準與轉介機制等服務流程整合不一致性的問題（陳世堅，2000：78）；加上未列舉相關罰則，導致在政策執行過程中常發生混雜問題，常引發後續課責不清，造成民眾認知的衝突。尤有甚者，目前法令規範內容亦缺乏對第一線長照人員的權益保障設計，導致此等人員在服務過程中，經常因服務的突發狀況，而面臨與雇主發生糾紛求償與法令責任的問題，造成長照服務人員經常性流動（史美強、孫同文、張育哲，2010）。有研究因而提出警示，有關長照服務執行的核心要素—各照顧層級的人力資源，必須落實系統性檢討，而舉凡政策誘因及完整的在職訓練制度都是不可或缺的（陳正芬，2011: 201）。總而言之，社政與衛政對於相關方案的執行，常因政策目標互異而產生各種運作模式，導致長照體系的整個服務流程既多元且複雜。在現行長照體系下，原本分屬兩個不同專業的行政部門，存在著因本位主義過深所導致的組織碎裂化問題，值得有志之士加以深入關注（江大樹、梁鎧麟，2011: 14, 20）。

綜合前述，專屬的「長期照顧服務法」或有其立法之必要性，政府相關單位亦開始著手草擬，設法釐清與現行之老人福利法、身障法等其他法規之間的關係，同時納入長照服務人員的權益保障等，俾使整個長期照顧政策法令規範更臻於完備。有關法令制度部分，因涉及到結構性因素，非短期間或個人力量可以改變，故並非本研究重點。本研究主要聚焦於現行制度下地方長照服務的執行狀況，以及針對影響長照網絡運作成效的相關因素進行探究。

## 參、文獻檢閱與分析架構

### 一、協力治理的影響因素

由於當代社會的複雜性、動態性與多元性，政府已無法獨立承擔治理的任務，必須要結合次級系統的能力與資源，形成緊密互動、相互倚賴的網絡關係(Kooiman, 1993: 35-48)，故而，一個網絡組織在處理複雜且跨學科領域之問題時，勢必需透過不同背景的成員相互合作與影響(Santoro, Borges and Rezende, 2006)。Hardcastle、Wenocur 與 Powers(1997)將協力網絡界定為：一種由個人、團體或機構所聯結而成的社會系統，系統內個別部分互動或進行交換行動，以達成各自的目標或完成一個共同的目的。Bensen(1982)指出協力網絡乃是不同組織之間的資源倚賴與互惠關係；各個組織各自擁有其特定的資源，組織間自然會因為對他種資源的需求而緊密連結，彼此交換各自擁有的特定資源，形成一種資源互惠的利益共生關係。朱鎮明（2005）則認為協力網絡治理是兩個或兩個以上彼此互相沒有隸屬關係、但業務上有聯繫、有依存度的行為者（含機構機關）之間的結構與互動關係，並對互動關係加以管理以達成共同目標。

歸納上述學者的界定，協力治理乃是兩個至數個彼此互相沒有隸屬關係的行為者（包含個人、團體、機構），且僅有達成目標所需之部分資源，期望藉由有目的性的資源交換、整合，以達成集體或自利的目標，聯合而成之相互依賴的互動關係。上述資源包含了具象的經費、設備、人力，以及抽象的知識、資訊、權力等等（李翠萍，2007: 98）。根據國內外的相關研究顯示，長照服務即為一個多元且複雜的社會問題，涉及的層面非常廣泛，必須引進多元的資源介入始能有效處理長照問題。一如前述，目前長照政策運作分屬內政部社會司與行政院衛生署，衛政與社政之間的本位主義，致使兩者在長照服務的提供上無法有效整合。這不僅代表政府與民間社會缺乏有效合作機制的困境、政府資源的浪費，也顯示出相關專業資源整合與組織合作的結果，乃是長照政策成功與否的重要環節。

組織間協力因本身的體制差異，導致過程中容易產生許多摩擦、衝突。若無法獲得自身組織的充分支持，則協力關係的維持宛如雪上加霜；在彼此關係建立前，應先取得部門中高層主管的承諾與支持，

進而使組織成員在其權責範圍內，享有某種自由裁量權以及充分的資源支援(Huxham and Vangen, 1996; Osborne, 2000; Brinkerhoff, 2002)。簡言之，在建立協力關係前，若組織成員能獲得高層的充分支持，將可使組織成員較無後顧之憂執行任務。此外，在協力關係建立前，組織亦應確認彼此合作的願景與目標，透過共同願景的建立來確立合作的目標，藉此縮小彼此的認知差距，以利於往後協力的執行策略互相整合(Huxham and Vangen, 1996; Jupp, 2000; Osborne, 2000; Weissert, 2001; Brinkerhoff, 2002; Mayne, 2003; Fleishmen, 2009; Bryson, Crosby and Stone, 2006)。然而，受限於有限理性，縱使協力關係建立前已針對彼此的願景與目標進行確認，仍可能無法完整預測往後合作的動向，故於協力過程中仍有賴不斷地磨合，以確保協力關係的維繫。

基本上，信任為溝通、談判，乃至形成共識的基礎。協力治理不同於傳統層級節制的管理，蓋在協力關係中並不具有單一權威，協力組織並不為單一成員目標所引導。由於在協力體系中正式權力無法僅由單方面來運用，故而以關係為基礎的非正式權力，很可能會比正式權力來得重要（曾冠球，2011：40）。信任這種非正式權力源自於公開的情境、資訊的流通，以及對於其他組織專業的尊重與認同(Huxham and Vangen, 1996; Jupp, 2000; Osborne, 2000; Weissert, 2001; Brinkerhoff, 2002; Williams, 2002; Mayne, 2003)，而後方有助於協力目標的達成(Fleishmen, 2009; Bryson, Crosby and Stone, 2006)。本研究個案中，長照服務必須仰賴各相關行政部門彼此相互協力始得以順利推行，且各部門本身並沒有層級上的隸屬關係，故如此的非正式權力更顯得重要。

雖然在協力關係中，任何一個組織都無法單打獨鬥，而必須藉助其他組織所擁有之資源，各協力成員在理想的情況之下，應具有彼此協力合作、資源聯合、平等協調的關係。但事實上在彼此互動關係中，卻並非所有的成員都具有相等的權力，權力不對稱的情況確實存在於協力關係中，而每個成員所能掌握權力的大小，端賴其各自擁有的公權力、聲望、資源多寡及其在任務執行過程中的重要性(廖俊松，2006：40)。由於如此不對等的權力互動關係，擁有相對重要資源的強勢成員之目標勢必優先於他人，而屈於弱勢的成員則可能淪為受支配的角色。故為了維持與促進成員之間有意義且持續的互動，協力關係應具備高度結構化和制度化，由制度來明確規範協力之範疇與互動模式，

甚至是課責規範（廖俊松，2006：40；Jupp, 2000；Osborne, 2000；Brinkerhoff, 2002；Mayne, 2003；劉淑瓊；2002；楊鸞貞，2004；史美強，2005；吳啓安，2009）。

縱使協力關係具備了上述條件，仍無法確保各參與成員間不會再有衝突的發生，蓋行動者可能保留對各自組織或團體目標的承諾，總體目標承諾與個體目標承諾之間的扞格，亦即所謂的「二元忠誠」(dual loyalty)問題，此將導致協力風險升高。從這個角度來看，衝突管理乃協力治理的主要挑戰；而協力的管理者最主要任務就是在管理衝突（曾冠球，2011）。最後，方案的實踐重要在於預期的目標是否達成，這是對於方案是否能夠得到機構支持，繼續運作下去的關鍵，因此，對於成效的評估便顯的極為重要(Weissert, 2001；吳啓安，2009)。基此，本研究將針對協力、網絡關係之相關研究，歸納出可能影響協力網絡整合的因素（詳下表 1）。

表 1：影響協力績效的因素

學者 \ 變數	目標 認知	高層 重視	非正式 關係	資訊 流通	權責 分配	協調 機制	評估 機制
Huxham and Vangen (1996)	◎	◎	◎	◎	◎		
Osborne (2000)	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
Jupp (2000)	◎		◎		◎		◎
Weissert (2001)	◎	◎		◎			◎
Brinkerhoff (2002)	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
Williams (2002)			◎	◎	◎	◎	
Mayne et al. (2003)	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎

Fleishmen (2009)	◎		◎				
Bryson、 Crosby and Stone (2006)	◎		◎				

資料來源：本研究

## 二、協力治理的潛在障礙

儘管協力關係具有資源與專業整合，以達成共同、各自之目標以及創造互惠關係之優勢，且在長照議題方面，多數學者亦認同在醫療衛生與社會福利的服務領域中，宜以個案為中心促成不同機構間與專業間更多的協調與合作。然而，不可否認在實務運作上仍存在著諸多負面的效益與限制，各機構間仍存在著一道難以跨越的鴻溝，將影響甚至危害網絡關係的維繫。

協力關係的關鍵議題之一乃夥伴之間天生利益衝突的問題。那些關注其自身利益、偏好與目標的行動者，將依據自身所擁有稟賦之關鍵程度，適時與對手進行策略性互動，以追求自身目標與利益的實現。在協力的結構安排下，行動者之間理應積極地共治，以克服共同關切的議題或問題，然實際的情況，卻可能是各有不同權力與利益偏好的網絡行動者之間的相互競爭、衝突、議價、以至於妥協之狀態。協力的運作須藉由結構規則來支撐、規範，但結構規則未必能夠有效限制所有可能不利行為的發生，也就是說，整個治理機制很可能被優勢的行動者所掌控，而其所關切的只是個人可以從中獲得何種利益，而非協力網絡原先所標榜的互惠原則，如此將不利於其他行動者，亦將損及集體共識、目標的達成（廖俊松，2006：43；陳恆鈞，2008：180）。

組織協力的關鍵在於行動者之間的互動、分享與交流（柯麗評、王佩玲、張錦麗，2007）。若欲成功推行一項政策的先決條件是，除非參與者能夠深切體認一起打拼的結果將比孤軍作戰為佳，否則難以真正同心協力，產生有效的集體行動(Huxham, 1991: 1041)。Graddy與Chen(2009)呼應表示，因合作夥伴篩選不慎而衍生的交易成本問題，將會影響組織間協力的實際運作。<sup>1</sup>換言之，交易成本高低與組織間協力關係的形成與否是密切相關的(Adelaja, Gibson and

<sup>1</sup> 儘管如此，這點在政府部門討論空間卻是相對有限，因多數情況下機關之間並不能自主選擇協力對象。

Racevskis 2010)，交易成本因此構成組織間協力的障礙。行動者本身各自有所屬之專業、來自不同的組織團隊，如此的成員組合在理念、價值、知識背景、解決問題的模式及文化等層面均有所差異，使得專業合作過程往往會造成一些磨擦與衝突(張錦麗，2005；陳恆鈞，2008：181)。協力的參與者間若未能了解與尊重彼此組織文化與運作程序上的差異，無形中將比單獨行動虛耗更多寶貴的時間(陳恆鈞，2008：181)。倘若組織成員皆難以拋開本位主義，不願妥協、認同其他組織之專業、文化，則組織間協力破局的可能性將會大幅升高。

歸納上述文獻，我們可以得知執行協力關係時，至少可能會面臨以下方面的障礙：1、目標與認知衝突：由於成員本身所屬部門、負責業務不盡相同，此時即可能會因為目標具有多元的特性，而導致產生目標衝突或者認知差異的情況。在彼此懷有不同目標的互動、未能建立共識的情況下，則容易產生緊張、挫折、以及不信任關係，形成治理上的障礙。2、權責不清與不均：由於協力治理的特質之一是，協力行動的決定是由參與行動者共同決定。但又因為其各自擁有達成共同目標所需之部分資源，此時資源對於達成目標的重要性，即成為各參與者所能掌握權力大小的依據。這種權力未能明確分配，僅依據所有資源的重要性來分配權力的情況將不利於相對弱勢的參與者，甚至會進一步危害網絡目標、共識的達成。3、成員之本位主義：雖然協力講求共治、互惠以達成共同目標，然成員多少仍受其原屬機關的利益或者既有文化的影響，此時即可能基於維護其原屬機關的觀點，傾向以本位主義進行思考，而造成溝通協調上的障礙，甚至拒絕合作與改變，進而影響甚至危害彼此合作的配合意願(趙永茂，2003)，而若成員先前具有負面經驗，更是組織協力的第一大阻力。

由上述協力相關研究文獻指出，影響組織協力的要素大致可歸納為下列七項因素：成員的目標認知、機關(組織)內部高層的支持、成員間非正式關係、協力關係中資訊流通、成員間的權責分配、協調機制以及評估機制。然而儘管協力具有資源與專業整合，以達成共同、各自之目標以及創造互惠關係之優勢，卻同時也可能因為成員不同的專業、文化背景與所擁有之資源的重要性之差異而造成目標與認知衝突、權責不清與不均以及成員之本位主義等三項障礙。據此，本研究架構如下圖1，後文將以其作為資料蒐集與分析的基礎。



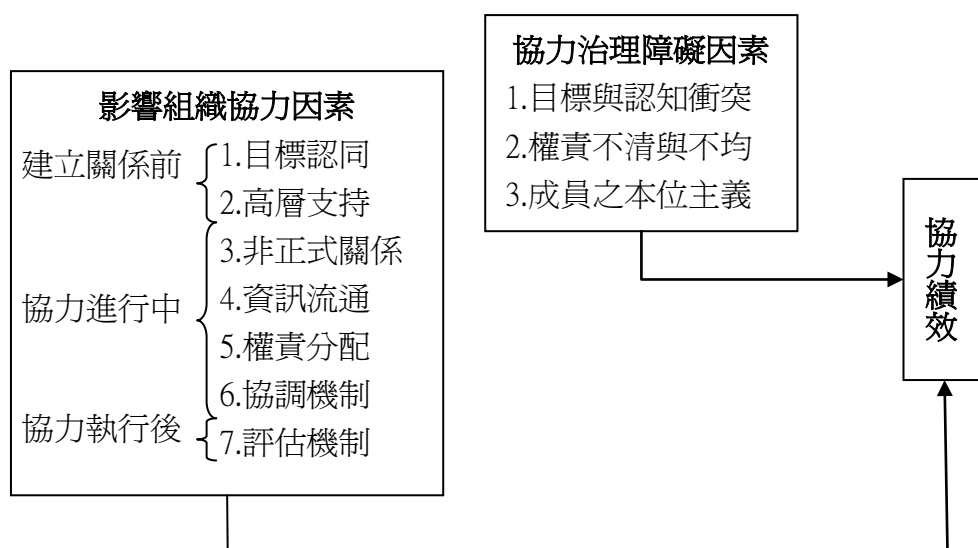


圖 1：本研究架構

資料來源：本研究。

## 肆、個案簡介與研究方法

由於臺北市的老化情況遠高於出全國平均值（詳下表2），且為五都中老人人口數最多、老化指數最高的地區（詳表3）。另外，在行政資源方面，臺北市長久以來即為首善之都，不論是在公部門的行政資源分配、或是交通的便利程度上皆為25縣市之冠，亦最早關注老人長照相關發展議題，堪稱我國長照政策最完善、資源豐富的地區，基於上述思考，本研究特別選擇臺北市之長期照顧服務作為深入探究的對象。

表 2：2012 年臺北市及全國人口與老化指數比較表

統計項目	計算單位	臺北市			全國		
		98 年	99 年	100 年	98 年	99 年	100 年
人口數	千人	2,607	2,619	2,651	23,120	23,162	23,225
幼年人口(0~14 歲)	%	15.10	14.65	14.45	16.34	15.65	15.08
青年人口(15~44 歲)	%	43.03	42.81	42.70	46.78	46.48	46.09
中年人口(45~64 歲)	%	29.27	29.86	30.09	26.25	27.14	27.94
老年人口(65 歲以上)	%	12.60	12.67	12.76	10.63	10.74	10.89
扶養比	%	38.30	37.61	37.37	36.93	35.85	35.07
老化指數	%	83.43	86.48	88.31	65.05	68.64	72.20

資料來源：台北市重要統計速報第 376 期

表 3：2012 年五都人口與老化指數比較表

統計項目	計算單位	臺北市		新北市		臺中市		臺南市		高雄市	
		2 月	3 月	2 月	3 月	2 月	3 月	2 月	3 月	2 月	3 月
人口數	千人	2,654	2,657	3,920	3,921	2,667	2,669	1,877	1,878	2,775	2,775
0~14 歲百分比	%	14.40	14.40	14.39	14.35	16.47	16.45	14.03	14.00	14.09	14.05
15~64 歲百分比	%	72.80	72.80	77.00	77.00	74.67	74.68	74.31	74.33	75.35	75.36
65 歲以上百分比	%	12.80	12.80	8.61	8.65	8.86	8.87	11.66	11.67	10.56	10.58
扶養比	%	37.36	37.37	29.87	29.87	33.91	33.91	34.57	34.54	32.72	32.69
老化指數	%	88.85	88.90	59.83	60.25	53.77	53.92	83.15	83.37	74.92	75.31

資料來源：台北市重要統計速報第 376 期

綜觀 10 年餘的長照政策推動，欲建立一個完整的長期照顧服務系統，需要結合醫療衛生體系與社會福利體系的公、私部門相關機構、組織等各項資源，藉由緊密結合的長期照顧服務網絡，才能達成全人照顧、在地老化、多元連續服務的長期照顧服務目標。臺北市的長期照顧服務項目分別由衛生局與社會局工同提供，其中衛生局的服務項目有：居家專業人員、喘息服務以及家庭看護，而社會局的服務項目則包括：居家服務、日間照顧、家庭托顧、輔具服務、老人餐飲服務、交通接送服務、長期照顧機構服務。另外，臺北市將長照服務分為北、中、南、東、西等五個區域辦理，並於每區各設有一個服務站，以提

供民眾相關服務及資源。而服務對象為設籍且實際居住臺北市，並符合前述長照十年計畫之個案。另外，非屬大溫暖計畫之個案，若經 ADL 或 IADL 評估日常生活需他人協助失能者，亦屬於服務對象範圍。在服務流程方面臺北市亦承襲中央大溫暖計畫，僅針對其自身之地緣、行政、資源等需求進行微幅調整，形成臺北市長照中心自有之個案管理流程。

在研究方法上，本研究採取質性研究的方式進行，重點在於檢視影響協力網絡整合之因素與障礙。對於個案受訪者的選取採用立意抽樣法（purposeful sampling），基於本研究目的選取能提供豐富資訊且具代表性的研究對象。經由事前的書面資料蒐集以及電話詢問，本研究之訪談對象為實際參與地方政府執行長照網絡服務的局處承辦人員與基層單位的實際執行人員，合計共 10 名（參見下表 4）。

表 4：受訪者名單

單位	職稱	代表性	代號
臺北市政府社會局老人福利科	承辦員	地方政府社政部門聯絡窗口、長照政策擬定、執行	A1
臺北市長期照顧管理中心	東區督導	地方政府長期照顧網絡區域管理人員	B1
臺北市長期照顧管理中心	西區督導	地方政府長期照顧網絡區域管理人員	B2
臺北市長期照顧管理中心	南區督導	地方政府長期照顧網絡區域管理人員	B3
臺北市長期照顧管理中心	北區督導	地方政府長期照顧網絡區域管理人員	B4
臺北市長期照顧管理中心	中區督導	地方政府長期照顧網絡區域管理人員	B5
臺北市長期照顧管理中心	照管專員	地方政府長期照顧政策基層執行人員	C1
臺北市長期照顧管理中心	照管專員	地方政府長期照顧政策基層執行人員	C2
臺北市長期照顧管理中心	照管專員	地方政府長期照顧政策基層執行人員	C3
臺北市長期照顧管理中心	照管專員	地方政府長期照顧政策基層執行人員	C4

資料來源：本研究整理。

## 伍、資料分析與討論

### 一、影響協力網絡整合之因素分析

根據先前文獻檢閱結果後，本研究即邀請臺北市長照網絡運作成員(基層的照管專員、各區服務站督導與中階的專案承辦、聯繫窗口)進行深度訪談，以了解影響臺北市長期照顧網絡整合之因素。

#### (一)、目標認同

臺北市長照網絡之目標乃依循中央長照十年計劃所訂定之目標(受訪者 B1、B4)，各網絡成員必須先對此目標、運作模式有相同的

認知，始有充分合作的可能（受訪者 B5），且於服務提供時方能達到一致性與標準性，否則後續可能造成民眾誤解、引發爭議，並使之信任度下降（受訪者 B3）。另外由於各個地區具有其獨特之地緣性與人文背景，故服務目標亦須依據各區地緣特性作適當調整；除整體網絡之目標外，亦可能有額外關注之次目標。而該區內之網絡成員亦必須對此有共同認知，始得讓長照服務更切合當地民眾實際需求（受訪者 B2）。

我們的獨居長者真的比較多，然後也有很多的經濟弱勢，所以大家對於這個部分就要有一個認知：對於我們的獨居長者要有比較高的警覺性，因為他沒有其他的資源系統。（受訪者 B2）

## （二）、高層支持

組織內高層的態度直接影響著長照政策的發展與方向（受訪者 B1、B2、B3），亦大大牽動著成員參與的積極度（受訪者 B4、B5）。若組織高層能與成員具有一致的觀點、立場，當成員與網絡中其他局處、單位進行協商時能更有依據、更能堅守自身立場（受訪者 B3、B4、A1）；而網絡基層的服務人員在與民眾說明、溝通時，亦能避免服務提供辦法與規範，易因單一個案的特殊背景或個別想法而反覆不定（受訪者 B1、B2）。

有時候我們也會希望組織內部高層他們會有一個一致的想法，並且重視這一塊、支持我們政策就是這樣子走，不要因為民眾有不同的想法我們就要去因應他們那種比較特殊的想法來執行。…大家應該都要一視同仁，給予一樣的福利，不要因為他是 VIP 就給特別的。（受訪者 B2）

## （三）、權責分配

如前所述，由於長照網絡首要目標即提供失能民眾符合其需求之長照服務，而民眾需求往往具有諸多面向，故服務的主管機關、提供單位僅能以此為依據，作大致上的權責分配（受訪者 B3）。然而，儘管彼此權責未能有詳細而明確的劃分，在合作初期對彼此尚未熟悉的狀況下，倘若能有初步的權責劃分將有助於協力事務的進行，其餘較細微的部分，則有待日後遇到狀況，透過後續的協調、討論會再來區分、建立往後類似狀況的慣例（受訪者 B5）。

長照網絡之服務對象為失能長者，其狀況往往隨著時間推移而改變，由於個案具有如此複雜與多變性，造成各網絡成員之權責難以精確劃分（受訪者 B1、B2、B5）。儘管如此，協力網絡宜盡可能地將成員之權責區分清楚，若彼此定位不消除，除將面臨組織間合作衝突、基層人員於服務提供缺乏依據外，亦將產生「踢皮球」效應，而損及民眾對政府的信任度（受訪者 B5、A1）。

#### （四）、資訊流通

長照網絡中的資訊可分為組織資訊與個案資訊，首先，組織資訊包含了各單位的角色、立場、所擁有之資源、功能以及其組織規範（受訪者 B1、B3）。各個不同的組織進行協力合作之時，必須確保該資訊的充分掌握，才能依照個案所需提供適當之服務（受訪者 B1）。若組織資訊未能流通，在不了解對方的情況下，往往會因為對於對方「有過高的期待」而產生衝突（受訪者 B5）。其次，個案資訊則包含個案本身的狀況（失能狀況、居家環境）、服務單位實際提供服務之過程（受訪者 B1、B2、B4、A1），以及過往處理困難個案之經驗（受訪者 B1、B3）。透過個案資訊流通能「增加彼此的了解，認知跟一致性也會更高，合作的順暢度也會提高」（受訪者 B3）。若網絡中資訊未能暢通將可能引發成員間權責爭議，並造成服務疊床架屋或三不管地帶的情形發生（受訪者 B2）。

#### （五）、協調機制

由於長照網絡乃跨局處、部門所組成之協力網絡，各成員原有之文化、專業、權責本具有極大差異，故於協力過程中彼此難免產生疑義、困難甚至衝突；當電話溝通無法達成效果時，即須仰賴網絡中的協調機制加以化解。藉由協調機制針對特殊個案服務的權責分配取得共識，可促進成員間相互磨合並建立彼此的信任關係（受訪者 B1、B2）。長照網絡中基礎的協調流程為：當個案發生爭議或困難應由服務人員先與案主作協調；若未達共識則由照管專員介入進行三方協調；仍有困難時，則須通報服務站督導協助；若再無法達成共識則需召開會議共同討論（受訪者 C1）。

網絡中協調會議依據召開之層級、範圍的不同，包含：個案討論會議、疑義個案審議小組會議、派案人力協調會、區域聯繫會議、跨

局處會議以及長照委員會（受訪者 B4）。各個成員亦藉由會議闡述、交換其立場與資源或者經驗分享，故而，這些討論、聯繫會議除了作為衝突解決的機制外，亦為網絡的資訊流通平台（受訪者 B3、A1）。

#### （六）、非正式關係

由於協力網絡體系中各成員本身並非層級上的隸屬關係，而是屬於平等的夥伴關係，正式權力並不能被單方地運用，故必須大量仰賴由信任以及人際關係為基礎的非正式關係（受訪者 B1）。而這種非正式關係的建立與維繫，則立基於對其他組織專業的尊重與認同甚至相互學習（受訪者 B2、B4、A1），進而促使整體長照服務更加全面。此外，若網絡中成員間具備良好的非正式關係，「大家 buddy buddy」會互相幫忙，將能有效避免衝突發生（受訪者 A1）。反之，若未能擁有此非正式關係，雙方互動時往往彼此防備，深怕其他單位侵犯自身專業、權力或增加負擔，而可能會不斷阻擋、拒絕對方所提出之議題，使得溝通、協調將難以進行，遑論組織間的通力合作（受訪者 A1）。

#### （七）、評估機制

長照網絡中除了總體的績效評估外，網絡成員內部亦有其自身的評估機制（受訪者 B5、C4）。由於長照網絡有其必要性，故評估機制的意義不完全在於網絡是否延續，而在於檢視服務提供過程是否有所缺失，並藉此擬定出改善策略（受訪者 B2、B4）。

#### （八）、民眾認知

在長照服務中，民眾屬於服務的接受端，然而其對於長照服務的目的、服務範圍是否有正確的認知與觀念，亦為長照服務能否順利提供的關鍵因素，此乃雙向的連帶關係（受訪者 B3）。一般民眾常常誤以為長照服務即提供其任何所需之服務，包括家務服務（環境清掃、搬運重物）、醫療服務（定時用藥）以及其他日常瑣事（染髮）的協助（受訪者 C1、C2、C3），但事實上，長照服務僅能提供因失能導致日常活動所需之協助，因此形成兩造認知上的落差。由於基層網絡成員人力的缺乏，同時必須面對民眾一些超出服務規範的主觀認知和要求，使得基層成員負擔更形吃重，進一步導致組織成員的流失（受訪者 B2）。成員流動率高又將衍生出服務人員專業訓練上的不足、信任與默契等非正式關係難以建立與維繫等後續問題（受訪者 B1、B5、C3），影響長照服務網絡的整合。

民眾他們會覺得說居家服務單位就是什麼都該做，包含幫他們做打掃，可是變成居家服務人員他們的 loading 就很重，可能整個家庭他們都要請居家服務員做打掃，…。(受訪者 C2)

### 三、協力網絡治理之障礙因素分析

經由前述文獻與實際訪談結果得出影響臺北市長照網絡整合因素，其操作得當將有利於建立並維繫網絡成員彼此的協力關係，反之則可能導致協力網絡治理障礙的產生，以下進一步針對臺北市長照網絡之障礙因素分析如下：

#### (一)、目標與認知衝突

儘管在網絡關係建立初期，各成員即須達成共同目標並確保認知的一致性，然在網絡關係建立期間卻無法避免目標與認知上的衝突產生，而在長照服務網絡中，關於目標認知衝突又可細分為：

#### 1. 民眾與長照網絡

如前一節所述，民眾對於長照服務往往有其自己的主觀認知，然而該認知卻往往與長照服務之目標具有極大的差異，從而對第一線服務人員做出許多超出服務規範的要求（受訪者 C2、C3）。

#### 2. 機關與長照網絡

長照網絡的服務雖由衛政與社政共同提供，然衛生局的服務項目僅有三項，社會局的服務項目則高達七項，其中社會局提供的居家服務項目更是長照服務的最大宗。因此，社會局的服務案數量的成長往往超越衛生局，且服務人力已呈現不足之狀態，反觀衛生局的三項服務執行率則一直未有顯著成長。此種情況使得社會局認為不應再持續增長新的長照需求，而衛生局可能亦受到中央壓力，仍認為必須增加其三項服務的數量，造成兩局處在針對長照服務的目標上產生衝突（受訪者 A1）。



### 3. 單位與長照網絡

由於長照服務乃整合衛政與社政兩方資源而形成之協力網絡，各網絡行動者本身之專業、立場、工作內容皆不相同，單位成員之間可能爲了維護其原有之組織目標，而與長照網絡整體目標產生衝突（受訪者 B3、B4、B5）。

單位的立場是要維護民眾的生活安全或是預防他發生一些意外，所以希這些部份可以有人來協助，可是長照這部份是要有失能才會有服務的進入，他沒有失能其實是沒有辦法提供服務…其實這個不是我們的目標。（受訪者 B3）

### 4. 人員與長照網絡

有時即便服務單位與長照網絡在目標與認知上皆達成一致性，單位成員仍可能基於同情民眾、貪圖自身方便或者怕麻煩等因素，而忽略了長照網絡整體目標（受訪者 B4、C2）。

我有遇過復健師…他都是自己徒手幫案家做，不是教導，就是完全沒有教導家屬要怎麼幫他復健，自己直接幫患者拗了50分鐘的關節。…居家復健的目的不是你自己去案家家裡做50分鐘的復健，而是要教導主要照顧者或是外傭其他家屬該怎麼做肢體關節活動。（受訪者 C2）

### 5. 機關高層與基層

在協力網絡中，縱使同一組織中的高層與基層人員，兩者對於協力網絡的目標與認知可能也不盡相同。如同前述，長照中心高層主管可能考量後續長照保險政策的推行或者迫於中央壓力等因素，而期望能多「衝」出一些新案量，相對地，基層人員則偏重於現階段受服務民眾的服務品質，以及避免政府資源遭到濫用（受訪者 B4）。

#### （二）權責的分配不清

在長照網絡中，有關各成員因權責分配不清而衍生的障礙可分類如下：

## 一、 單位之間權責不清

多數服務在長照中心成立前即存在，社區內亦已存在有許多不同的服務單位，有其各自既有的權責分配。長照中心成立後將部分長照相關之業務分離出來，但剩餘業務卻造成其他單位人力配置上的困擾（受訪者 A1）。或者，雖有大略的權責區分，但仍有不少細部事項尚未完全劃分清楚（受訪者 B1、B2、B5、C1），加以個案本身可能具有某些複雜或特殊狀況，導致在服務提供上難以區分哪一單位必須承接或者找到「關鍵協調者」（受訪者 B2、B5）。

## 二、 單位成員權責不清

網絡中部分單位成員縱使有明確的權責規範卻未必充分遵守；某些成員會有推託、卸責的情況（受訪者 C1、C2），某些則可能因迫於案家的壓力，而未能堅守服務界線，提供了超出服務規範的服務（受訪者 B1、C3）。無論是成員推卸責任或是踰越權責，都可能導致後續服務提供的困難。

### （三）成員之本位主義

在長照網絡中，有關各網絡成員間的本位主義情況，大致可分為專業背景、組織文化、層級節制三方面。由於長照網絡係由衛政與社政共同提供，但在專業性相對較高的衛生局（甚至其下的合約單位、專業人員），往往會憑藉其專業性，而迫使社政單位成員強制配合（受訪者 C3、C4、A1）。

他們常常會以他們的專業來壓著我們做事情，比如說他們自己覺得現在應該要發展到什麼了，希望社會局來配合，他一有創意想做什麼就會來找我們討論，但是他不是透過我們這邊，他可能直接去找局長討論。…都是從上對上溝通來往下壓。（受訪者 A1）

衛生局在政策上習慣由高層擬定並立即下達、執行，而社會局則習慣由基層檢視需求以擬定政策以及是否有足夠能量推行。衛生局往往多透過高層與社會局進行上對上的溝通再往下下達，此種溝通方式

讓社會局同仁較難以信服，是為文化上之本位主義（受訪者 A1）。雖然協力網絡講求橫向連結，長照十年計畫亦載明各網絡成員為平行之夥伴關係，然中央部會（衛生署、內政部）與地方單位在聯繫時，仍多以上對下的態度互動而缺乏足夠的協調空間（受訪者 A1）。

#### （四）新制與舊例差異

單位的轉變與制度的變化皆可能形成新制與舊例的落差。由於長照服務的服務標的包含 50 歲以上身心障礙者，其年齡屆滿前的服務仍由社會局身心障礙福利單位所提供，而不同單位在服務提供內容與規範也會不同，其中的差異極容易造成民眾的反彈、阻礙長照服務的提供（受訪者 B1、C1）。另外，如前所述，各項服務早於長照中心成立之前即存在於社區，如居家服務早先係由老服中心擔任訪視、評估以及提供單位，其後長照中心接手服務，連帶服務理念、規範以及評估方式、標準都有所轉變，導致原服務單位在個案的轉介上產生「以前都是這樣子做怎麼現在都不行了？」的疑問（受訪者 B2、B3、B5、A1）。

#### （五）成員的流動率高

長照網絡中基層人員的流動性很高——無論是長照中心裡的照管專員或是服務單位的服務人員或督導甚至整個服務單位；這種現象除了導致與單位、個案原有之信任、「平衡」遭到破壞，讓後續服務無法順利銜接之外（受訪者 B1、B5），亦使得新進人員必須立即上線服務，而未能確保充足的職前訓練。對於服務的定義、提供方式、範圍都不清楚的情況下，在後續服務中會不斷衍生出問題（受訪者 C3）。除了基層人員的流動性外，由於長照中心現採任務編組的模式，故高層人員亦時有更動。當高層人員更換時，其對於長照的認知與期待將主導未來整個決策與做法，對於既有政策的延續性亦是未知數（受訪者 B5）。

#### （六）契約之隸屬關係

長照網絡由衛政與社政及其下服務單位所共同組成，名義上彼此雖為夥伴關係，然由於服務單位分別由衛生局及社會局簽約、主管，契約隸屬關係對於服務單位非常鮮明，以至於當長照中心在作後續服務連結、派案的時候，容易遭到服務單位的拒絕（受訪者 C4、A1）

而需透過社會局再行轉達。當服務單位與個案或照管專員三方發生爭議的時候，亦往往未能遵循前述之協調流程進行溝通，而逕行與其主管單位抱怨（受訪者 C1），在缺乏暢通的溝通管道下，彼此得到的永遠都是負面訊息，此將損及雙方之信任與合作關係（受訪者 A1）。

## 陸、結論與建議

根據前述研究分析結果發現，長照服務運作之模式除能呼應先前協力相關文獻之歸納因素，個案本身仍有部分獨特之處，本研究因此針對原有之協力模型加以修正，請參見下圖 3。

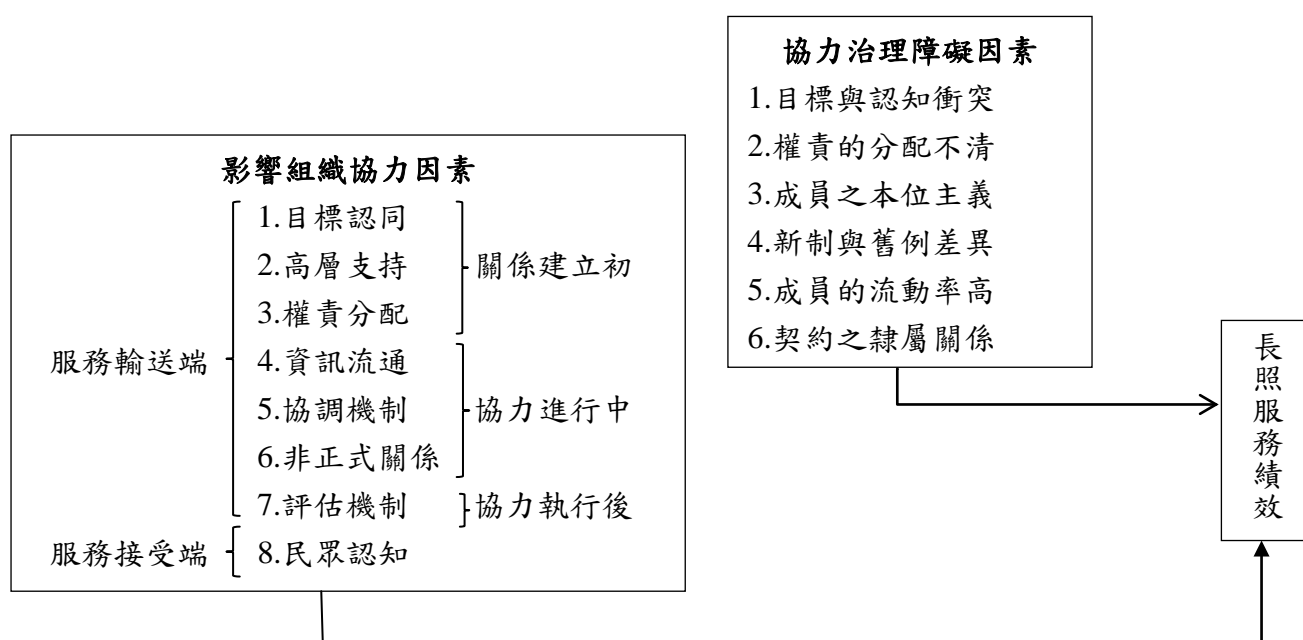


圖 2：修正後臺北市長照服務運作模型

資料來源：本研究。

本研究認為影響長照網絡之諸多因素雖可個別檢視、討論，然而彼此卻又息息相關，惟應具有建置之先後順序。首先，在關係建立初始階段，目標認同除確保協力關係的建立，更重要的是達到服務提供之一致性。高層的態度決定著網絡的發展與走向，亦牽動著成員參與的積極度。而長照網絡各項服務的提供與主管乃依據民眾各別需求面向作大致上的權責分配，然由於服務對象往往具有複雜與多變性造成各成員之權責難以精確劃分，較細部的權責歸屬有待日後遇到狀況透

過後續的協調、討論會加以區分並建立往後類似情況之範例，上述之三要素可謂協力關係建構之基石。

其次，在協力關係進行中，資訊的暢通與掌握方能達到服務提供的適切性與一致性、建立並強化彼此之非正式關係。然過程中難免仍有衝突的產生，長照服務中基礎的衝突管理流程為第一線人員(照專、督導)與個案先進行三方協調，若仍無法取得共識則召開協調會議。而依據協調議題、召開層級與範圍之各種不同的協調會議，除作為特殊個案的權責分配、取得共識之衝突化解機制外，亦可達資訊流通、建立彼此信任之作用。具備上述各項要素後，各成員的非正式關係則扮演著潤滑劑的角色，促使協力運行更加順暢並增加服務提供的全面性。而協力執行後，其績效的達成與否則需藉由評估機制來加以檢視，然對於長照，組織協力有其必要性，故評估機制之用意不在於評斷協力關係是否延續，而著重於檢視協力上的缺失以及後續改善策略的擬定。

最後，值得一提的是，民眾雖然是服務的接受端，往往為大眾所忽略而未將其列入探討範圍，然由於長照服務之目的乃服務民眾而非生產產品，協力目的的達成取決於能否提供其所需之適當服務並且順利輸送，故民眾對於長照服務的認知扮演著影響長照服務績效極為關鍵之因素。且當民眾對長照服務具有錯誤認知時，基層成員在人力的缺乏，同時又需面對民眾超出服務規範的主觀認知及要求的情況下，導致其負擔加重甚至流失。而成員流失又將衍生信任、默契難以建立與維繫、服務人員專業訓練不足等後續問題，對於服務整合產生負面效應。

有關長照服務所面臨之障礙因素中，除了來自文獻上所歸納的目標與認知衝突、權責分配不清，以及本位主義問題之外，也存在若干專屬於長照的獨特發現。申言之，在目標與認知衝突方面，民眾對於長照服務的認知落差而產生衝突為長照網絡最主要之障礙。儘管各單位對長照服務具有目標一致性，單位成員卻仍可能基於同情民眾、貪圖自身方便或者怕麻煩等個人因素，而在服務提供上違反長照目標與規範。其次，儘管在同一組織內，長照中心之高層與基層亦存在著目標差異；高層主管希望能增加個案數量，但基層人員則較關注於服務品質與政府資源的把關。最後，協力關係中各成員除了專業與文化上的本位主義情形之外，尚有位階之本位主義：中央部會在與地方單位

聯繫時，仍多以上對下的態度而缺乏足夠的協調空間。

此外，長照服務還面臨了新制舊例差異、成員流動率高，以及契約隸屬關係等困境。新制舊例的差異在於因政策方向改變後服務項目之理念、規範與評估方式、標準都有所改變，導致原服務單位未能及時適應，在個案轉介上產生疑慮。當個案服務單位更換後，單位服務提供內容與規範的差異極容易造成其反彈，阻礙長照服務的輸送。再者，成員流動則分為兩個層面，基層成員的流動除可能導致與單位、個案原有之信任與合作關係遭到破壞讓後續服務無法銜接之外，亦使得新進人員必須立即上線服務而未能有充足的職前訓練。而高層人員的更換影響層面更擴及網絡政策方向與執行方法，可能導致既有政策無法延續。最後，契約隸屬關係之障礙則肇始於長照網絡本身體制。由於服務單位係由兩局分別簽約、主管，社會局所屬之服務單位對於長照中心配合意願低落，且當發生爭議時，單位亦往往未遵循協調流程進行溝通，而逕行與其主管單位抱怨，損及雙方之信任與合作關係，此應屬長照網絡獨特之障礙因素。

綜合上述，本研究分別針對長照服務績效的影響因素與潛在障礙兩個層面進行探究，研究發現大致顯示：協力目標曖昧性與權責爭議性大致上是受訪者反覆觸及的議題，也是制度上應該優先面對的挑戰，否則將進一步衍生出機關本位主義、員工流動率高等後遺症。本文是在中央衛生福利部成立之前進行的研究，但縱使在衛生福利部成立之後，地方政府當局若無進行任何組織或管理創新，勢必仍將面對同樣的組織間協力困境。因此，在管理實務的建議上，地方政府當局對此應該要組成任務編組，並由副市長層級以上長官擔任召集人，定期審視爭議案件，並朝協力機制建立的方向進行檢討。申言之，如果小組幕僚作業完備，足以針對代表性爭議案例進行全面性資料蒐集與檢討，並報請副市長層級以上長官擔任小組召集人，將可有效運用行政權威針對個案進行仲裁，並進一步反映在機關權責的釐清。換言之，所有爭議都是透過個案來逐步累積經驗，並反映在後續的制度安排上。儘管如此，衛政與社政人員之間的溝通對話仍然是不可或缺的，建議地方政府應該定期舉辦實務研討會，並邀請上述兩類人員及其主管共同發表實務性論文，或進行相關主題的座談；唯有透過這類實務研討會或座談會作為平台，並邀請具備跨域管理背景的學者專家擔任主持人，才有機會促使不同專業領域的硬性與軟性知識進行深度交流、相互理

解，以緩解機關之間的專業隔閡與本位主義窠臼。總而言之，不斷透過爭議案件來合理化既有的制度安排，並定期促成跨機關、跨專業人員的深度交流與認知管理 (perception management)，本研究認為是提高包含臺北市政府在內的所有地方政府當局，提升長照服務效能最重要的策略途徑。

本研究主要針對服務於臺北市長期照顧管理中心的照管專員及其督導進行約訪，並從協力治理角度嘗試歸納出若干可能干擾長照服務效能的重要因素。基於研究資源有限的因素，本研究結果大致上有助於我們洞悉基層官僚人員作為政策執行者的心聲，但方法論上並不足以完整揭露影響長照服務效能的因素。後續對此議題有興趣的研究者，也許可以進一步訪談更多地方政府負責這類施政計畫的官員，了解他們是如何從政策面來評核長照服務計畫的執行成效。管考制度必然會影響第一線同仁與政府部門利害關係人之間的協力關係，但本研究僅從政策末端執行者的角度理解他們的處境，並未進一步從組織社會學的觀點提出深刻的解釋，因此，對於整體現象的描述、詮釋與解釋工作上，勢必會有不盡周延之處。此外，在對現象有一定程度的掌握後，後續大規模調查也許是必要的，這不僅有助於全面性回答學術工作者所關心的跨機關協力議題，對於實務工作者而言，倘若採取貫時性研究(longitudinal study)，方法上將更能藉此評估政府部門之間，以至於政府與第三部門之間長照網絡協力成效的逐年進步幅度。整體而言，對於政府長照政策在研究觀點整合與研究方法上的突破，對於逐步邁向高齡化的台灣社會而言，應該是非常重要的理論與實務議題。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 內政部（2007）。我國長期照顧十年計畫-大溫暖社會福利套案之旗艦計畫（核定本），2012年6月12日取自內政部，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/newpage/tenyearsplan.htm>。
- 內政部社會司。2012年6月13日取自內政部社會司，網址：<http://www.moi.gov.tw/dsa/>。
- 史美強（2005）。制度、網絡與府際治理。台北：元照。
- 史美強、孫同文、張育哲（2010）。行政院組織改造後公務機關橫向聯繫及服務流程整合之研究。行政院研究發展考核委員會委託之研究成果報告，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院經濟建設委員會統計資訊。2012年5月11日取自行政院經濟設委員會，網址：<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0012631>。
- 江大樹、梁鎧麟（2011）。長期照顧體系組織改造策略分析：全觀型治理觀點。文官制度季刊，3(1): 1-25。
- 朱鎮明（2005）公務夥伴的整合之道：論政策網絡的管理。研考雙月刊，29(3): 95-108。
- 李翠萍（2007）。直轄市社政單位部際關係之研究：政策執行的觀點。政治科學論叢，31: 87-127。
- 吳啓安（2009）。雲林縣家庭暴力事件高危險個案跨機構網絡評估方案執行成效初探。亞洲家庭暴力與性侵害期刊，5(2): 91-108。
- 林珍珍（2010）。誰來建構社區照顧服務網絡？談公私部門的治理。社區發展季刊，132: 315-324。
- 柯麗評、王珮文、張錦麗（2007）。家庭暴力理論政策與實務。台北：巨流。
- 張錦麗（2005）。家庭暴力防治網絡建構與運作。載於柯麗評、王佩玲、張錦麗（編），《家庭暴力理論政策與實務》。台北：巨流。



- 陳正芬 (2011)。我國長期照顧政策之規劃與發展。社區發展季刊，133: 192-203。
- 陳世堅 (2000)。社福與衛政體系平行整合的長期照顧系統模式建構之研究。東海大學社會工作學系博士論文。
- 陳志瑋 (2009)。公務員協力能力的建立及策略契合。文官制度季刊，4(1): 137-164。
- 陳恆鈞。(2008)。協力網絡治理之優點與罩門。研習論壇月刊，第三輯，行政院人事行政局地方行政研習中心。
- 曾冠球 (2004)。基層官僚人員裁量行為之初探：以台北市區公所組織為例。行政暨政策學報，38: 95-139。
- 曾冠球 (2011)。協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立。文官制度季刊，3(1): 27-52。
- 楊鸞貞 (2004)。家庭暴力防治服務網絡建構整合之研究：以高雄市、彰化縣、台東縣為例。國立東華大學公共行政研究所碩士論文。
- 臺北市政府主計處統計資訊。2012年6月28日取自臺北市政府主計處，網址：<http://www.dbas.taipei.gov.tw/>
- 趙永茂 (2003)。台灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探。政治科學論叢，18: 53-70。
- 廖俊松 (2007)。從網絡治理觀點觀察重建區社區總體營造計畫之執行。政策研究學報，7: 35-64。
- 劉立凡、葉莉莉 (2004)。探討臺灣長期照護資源整合與管理機制建立之實務面。社區發展季刊，106: 106-113。
- 劉淑瓊 (2002)。臺灣地區家庭暴力防治業務取向研究：地方政府推動防治家庭暴力實務運作模式及建構跨專業資源網路之規劃研究。內政部。

## 二、英文部分

- Adelaja, A. O., Gibson, M. A., & Racevskis, L. A. (2010). Transaction costs and inter-jurisdictional cooperation: an application to land use collaboration. *Journal of Public Affairs*, 10(4), 265-279.
- Benson, J. K. (1982). *A Framework for Policy Analysis*. In D. Rogers, D. Whitten, and associates, *Interorganizational Coordination*. Ames, IA: Iowa State University.
- Nolte, I. M., & Boenigk, S. (2011). Public–nonprofit partnership performance in a disaster context: The case of Haiti. *Public Administration*, 89(4), 1385-1402.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public administration review*, 66(s1), 44-55.
- Fleishmen, R. (2009). To Participate or Not to Participate? Incentives and Obstacles for Collaboration. In R. O’Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century* (pp. 31-52). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Graddy, E. A., & B. Chen (2009). Partner Selection and Effectiveness of International Collaborations. In R. O’Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century* (pp. 53-69). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Huxham, C. (1991). Facilitating collaboration: issues in multi-organizational group decision support in voluntary, informal collaborative settings. *Journal of the Operational Research Society*, 1037-1045.
- Huxham, C., & Vangen, S. (1996). Working together: Key themes in the management of relationships between public and non-profit organizations. *International Journal of Public Sector*

- Management, 9(7), 5-17.
- Jupp, B. (2000). Working Together: creating a better environment for cross-sector partnerships (Vol. 23). Demos.
- Kooiman, J. (1993). Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity.
- Mayne, J. (2003). Results-based Governance: Collaborating for Outcomes. In Gray, A., B. Jenkins, F. Leeuw, & J. Mayne (eds.), Collaboration in Public Services: The Challenge for Evaluation (pp.155-178). N.J.: Transaction.
- O'Looney, J. (1992). Public-private partnerships in economic development: negotiating the trade-off between flexibility and accountability. *Economic Development Review*, 10.
- Osborne, S. P. (2000). *Public-Private Partnership-Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge.
- Santoro, F. M., Borges, M. R., & Rezende, E. A. (2006). Collaboration and knowledge sharing in network organizations. *Expert Systems with Applications*, 31(4), 715-727.
- Sullivan, H., & Skelcher, C. (2002). *Working across boundaries: collaboration in public services*. Palgrave.
- Weissert, C. S. (2001). Reluctant partners: The role of preferences, incentives, and monitoring in program compliance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(4), 435-453.
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public administration*, 80(1), 103-124.

# **Study of Operation of Long-term Care Center in Taipei City Government: The Perspective of Collaborative Governance**

**Chien-Wei Chang\* 、 Kuan-Chiu Tseng\*\***

## **Abstract**

In an aging society, the need for elderly long-term care is gradually increasing. Against this background, government authority in Taiwan in the last nearly two decades has also been paying attention to this policy issue, and initiated a long-term care program. In order to provide a better public service, local government agencies especially have to work together to satisfy clients demands. In this paper, the authors pose the two related questions as follows: According to the perspective of collaborative governance, what factors may influence the effectiveness of long-term care center? Concurrently, what factors may hinder the operation of long-term care? Methodologically, street-level employees and their supervisors who work for long-term care center under Taipei City Government are invited to conduct in-depth interviews. Overall, goal clarity and responsibility allocation are two crucial factors pertaining to the institution arrangement. Besides that, the relationship-building and perception management among staff with different professional backgrounds should not be neglected. The managerial implications are also provided in the end of the paper.

---

\* Master of Public Policy, Tamkang University.

\*\* Associate Professor, Department of Public Administration, Tamkang University.

**Keywords:** Collaborative governance, Collaborative network,  
Public-private partnerships, Long-term Care



# 轉型期中國地方政府角色的特性與環境 治理績效問題

郭忠義\*

## 摘要

近年來，中國政府實行了一系列具體的環境治理政策和行政舉措，取得了一定的成效，但總體績效仍不盡人意，是為環境治理績效問題。問題產生的重要原因在於地方政府的雙重角色的動態失衡。作為“轉型期政府”的地方政府，不僅要擔當獨立於經濟過程之外的公共權力主體角色，還要擔當引領經濟過程、參與經濟過程的市場經濟主體角色。中央政府的激勵制度的和地方政府間競爭，導致了地方政府公司化傾向和公權代理人角色的淡化，必然出現環境治理績效問題。因此，在激勵制度、監督制度、財政制度改革中，強化地方政府的公共權力代理人角色，在地方政府行政過程中突出生態環境的價值，淡化經濟指標的權重，並建立相應的全社會參與的環境治理監督機制，是提高地方政府環境治理績效的重要途徑。

**關鍵詞：**地方政府、轉型期政府、政府角色、環境治理績效問題

---

\* 遼寧大學哲學與公共管理學院教授。

## 壹、地方政府環境治理績效的宏觀考察

2005 年中共十六屆五中全會提出建設資源節約型、環境友好型社會的戰略任務後，生態文明建設作為社會發展的戰略目標之一，已經納入中國特色社會主義建設的總體佈局。政府加大了環境治理的制度供給和財政支出。環境治理取得了很大的進步。

首先，作為二氧化碳排放居前的發展中大國，節能減排成為環境治理重要任務。為了從制度上確保政府環境治理績效，我國建立了地方政府環保問責制，將節能減排目標責任評價考核結果作為地方政府目標管理單位考核的主要依據。2010 年我國單位 GDP 能耗比 2005 年累計下降 19.1%，實現節能 6.3 億噸標準煤，相當於少排放二氧化碳 14.6 億噸以上。“十一五”期間中國以能源消費年均 6.6% 的增長支撐了國民經濟年均 11.2% 的增速。<sup>1</sup>2010 年底我國終於完成“十一五規劃”的節能減排任務，地方政府作為節能減排的責任主體功不可沒。例如，上海大力開發風能、太陽能、生物質能和海洋能等可再生能源，開始實現經濟發展向人力資本和綠色經濟驅動的內生發展模式轉型。

其次，環境安全開始引起地方政府高度關注，加大了治理環境的力度。2007 年 5 月太湖藍藻爆發、引發無錫飲用水發臭事件。促使江蘇省首次制定了嚴於國家標準的地方排汙標準，加大了對小型化工企業的關停力度，2007 年關停了 2700 多家企業，並致力於改變農業生產方式和加強城鄉生活用水的處理。江蘇省財政安排 20 億元太湖汙染治理專項資金，並在項目審批中提出對環境績效的審核要求。2011 年 11 月 1 日，旨在加強太湖治理的《太湖流域管理條例》正式付諸實施，明確要求建立跨省際上下遊生態補償機制，力圖在 2020 年前真正扭轉整個太湖流域的環境困境。

再次，重汙染地區開始“綠色革命”。曾經被冠以“全世界汙染最嚴重”帽子的山西省 2006 年提出了“山西決不要汙染的 GDP”的口號，開始實施藍天碧水工程，5 年間投入 800 億元集中治理汙染。同時出臺了環保責任制、考核制、問責制和否決制，以地方性法規賦予環保

<sup>1</sup> 國務院新聞辦公室《中國應對氣候變化的政策與行動(2011)》白皮書；2011 年 11 月 22 日新華網。



部門對地方政府的環境監督權，並實施“區域限批”政策，建立部門聯動機制，對污染企業實行“停貸、停運、停電”的強制措施。2008年實現了山西環保史上的標誌性突破。

又次，提供宜居環境的政府責任開始覺醒。一些地方政府建設與環境有關的民生工程，致力於解決關係民生的生態環境問題，積極履行民生保障職能。例如上海市近年積極實施黃浦江上遊、長江口陳行、青草沙和東風西沙四大水源地戰略，形成了“兩江並舉、多元互補、水質優良、集約節約”的公共供水格局。再如浙江省環保部門建立重點項目決策提前介入機制，對項目實行全方位跟蹤服務，落實重點項目專人負責制。各地政府不同程度地加強了對投資的環境監管，提高了鋼鐵、電力、石化等 13 個高耗能、高排放行業的環境准入門檻。

最後，界定資源產權的林權革命使森林保護狀況大有改觀。由於過去我國集體林產權不明晰、經營主體缺位，導致集體山林只砍不造、造而不管，森林資源越來越少。2003年，福建省率先推進以明晰所有權、放活經營權、落實處置權、確保收益權為主要內容的集體林權制度改革，2005年福建造林突破 200 萬畝，是改革之前年均造林面積的兩倍，同年森林案件發生率同比下降 26%。2008年 6 月國務院出臺了《關於全面推進集體林權制度改革的意見》集體林權制度改革在國內全面推開。2011年，已有 25 個省（區、市）基本完成明晰產權、承包到戶的改革任務。目前已完成確權集體林地 26 億畝，占全國集體林地總面積的 95%；發證面積 22.65 億畝，占已確權林地總面積的 87%，8379 萬農戶拿到了林權證。<sup>2</sup> 3 億多農民直接受益，一定程度上實現了“資源增長、林農增收、林區和諧、生態良好”的目標，為森林保護奠定了堅實的制度基礎。

然而，據《2011年中國環境狀況公報》的數據，我國環境“形勢依然嚴峻，面臨許多困難和挑戰”。就水資源而言，全國地表水水質總體為輕度污染，湖泊(水庫)富營養化問題突出；在監測的 200 個城市 4727 個地下水監測點位中，較差——極差水質的監測點比例為 55.0%；近岸海域水質總體一般，膠州灣和遼東灣水質差，渤海灣、長江口、杭州灣、閩江口和珠江口水質極差。<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 我國集體林權制度改革明晰產權任務已基本完成〔N〕中央政府門戶網站 [www.gov.cn](http://www.gov.cn) 2011年 12 月 30 日林業局網站。

<sup>3</sup> 霍桃：環境保護部髮佈《2011年中國環境狀況公報》吳曉青齣席新聞髮佈會並答記者問；

據全國政協人口資源環境委員會副主任王玉慶估計，去年環境損失佔中國GDP的比重可能達到 5%~6%，據此折算，2011 年中國GDP 為 47 萬億多，環境污染造成損失將達到 2.35 萬億至 2.82 萬億元。從個案來看，滇池從 1993 年開始治理已逾 18 年，治理經費超過百億。“水質依舊，惡臭更甚。”<sup>4</sup>

這種嚴峻形勢說明，作為事權主體的地方政府的環境治理績效尚不盡人意，是為地方政府環境治理績效問題。當前地方政府的環境治理低效主要有以下表現：

第一，環境治理的制度與政策沒有對破壞環境的建設項目形成實質性約束。一些地方政府為了政績而不計環境成本，環境風險較大的項目急於求成。1998 年我國通過了《建設項目環境保護管理條例》，開始環評制度，賦予地方政府以最大程度地建設項目環評的審批權限。2003 年 9 月開始實施《環境影響評價法》，但至今仍普遍存在項目環評名不符實，既得利益集團影響項目評估現象。如中國水電開發失序、開發過度的現象十分嚴重，僅不按程式報批、無立項、無設計、無驗收、無管理的小水電站就達 3000 多座，長江上遊從幹流到支流的水電項目“遍地開花”，嚴重破壞了環境資源。再如 2011 年神農架林區因水電站的超量建設(104 座)導致堵河、南河、香溪河、沿渡河四大流域大面積斷流，河流被切割成不連貫的河段，整體生態惡化。神農架原有 35 種珍稀魚類，斷流使之遭遇毀滅性打擊。地方政府急功近利而不惜破壞國家級自然保護區。<sup>5</sup>沿海地區大量填海工程導致海洋生物繁衍棲息地消失，破壞了海洋生物多樣性，無異於“竭澤而漁”。

第二，有些地方被資本俘獲放棄環保行政，甚至在利益誘惑面前與污染企業“同流合汙”，致使海洋污染，河流污染狀況沒有根本遏制，並引發土壤污染、重金屬污染等新的環境問題。

例如，號稱全國生態示範區的浙江省德清縣 2011 年連發重大污染事件，作為“環保標兵”的海久電池股份有限公司，卻是當地居民“血鉛超標”的罪魁禍首。環保部門參與作假，充當污染企業的保護傘和

2012-06-06 中國環境報。

<sup>4</sup> 張國棟：滇池治理近 20 年投入逾百億資金水質依舊遭質疑〔N〕2012 年 08 月 16 日，南方新聞網

<sup>5</sup> 王昱暉：百座水電站肢解神農架河流〔N〕·楚天都市報，2011 年 8 月 15 日。

“共謀”，加劇了各地環境污染。<sup>6</sup>地方政府本應依法為本地居民提供優良的環境公共物品，但是，不斷發生的環境惡性事件凸顯有些地方政府的失職。有些地方政府機構公然設“租”，即通過設置“進入壁壘”，利用資源項目審批權謀利，以實現自身利益最大化，企業通過正當或不正當的方法(如投標或行賄)獲得了地方政府的許可後，在掠奪資源中任意破壞環境。

第三，環境治理手段簡單和效率低下。雖然我國每年環保投資總量不斷增加，環保投資增速幾乎是GDP增速度1.5倍，但並沒有控制住我國污染的排放量。根據實證研究，自1998年至2007年，我國工業廢水年均增長速度為2.37%，工業固體廢物年均增長率為9.12%，工業廢氣年均增長率為13.81%，生活污水年均增長率為5.28%。<sup>7</sup>有的地方政府在環境治理方面手段簡單粗暴。如2010年為了實現節能減排的指標，一些地方政府強行拉閘限電，搞行政性限電、限產。總之，地方政府環境治理失靈既造成了公共資源的浪費，又直接導致地方政府的信任危機，並威脅著社會穩定。

## 貳、現行理論的解釋缺陷與轉型期中國地方政府的角色特性

為什麼我國地方政府環境治理績效低下呢？雖然國際學界有了相對成熟的相關理論，國內學者也進行了多角度的富有成效的探討，但是，卻缺少一個重要的本源性維度，追根溯源，地方政府治理低效問題取決於地方政府角色的內在衝突。

戰後，“市場失靈”導致了凱恩斯主義經濟學的興起並成為西方政府的經濟政策憲章。自由放任狀態下企業或個人的“負外部經濟效果”，導致的生態破壞、環境污染及人的健康損害，是市場失靈的重要表現。當“出現明顯的外部經濟效果——太多的空氣污染”時，政府應當實施管制，因為“不受管制的企業總是傾向於污染空氣水源和土地”<sup>8</sup>生態環境是供社會成員共同享用的共用性資源，屬於非排他性、非競爭性的純公共物品和雖具有消費競爭性但不具有排他性的準公共物品(公

<sup>6</sup> 方列，德清：生態示範區連發重大污染〔N〕·新華每日電訊，2011年8月18日。

<sup>7</sup> 楊競萌，王立國：我國環境保護投資效率問題研究〔J〕·當代財經，2009年第9期。

<sup>8</sup> 美保羅·A·薩繆爾森，威廉·D·諾德豪斯：《經濟學》〔M〕第十四版上（龔代華等譯）北京：北京經濟學院齣版社，1996年版第554頁、第75頁、第573頁。

共池塘資源)。公共物品“的好處在居民中間分散的太廣，以至於沒有一個企業或消費者具有提供他們的積極性。”<sup>9</sup>因此必須由政府提供。於是，政府通過“企業成本內部化”的管制方式製止“負外部性溢出”，提供關乎生態環境優化的公共物品，是凱因斯主義環境治理的基本方式。

隨著上世紀 70 年代新自由主義的興起，公共選擇理論幾乎主導了新公共管理運動的進程。在涉及如何保護生態環境的集體行動問題上，奧爾森的集體行動的邏輯和哈丁的公地災難模型，預示著政府在環境治理上難有作為的悲觀未來。按照經濟人的理性假設，人人追求效益最大化的行爲，必然導致“公地災難”；小團體利益屬於排他性集體物品，小集體不會達成促進公共利益的共同行動；利益相容性集團則因“搭便車”行爲的普遍存在也消解了個人爲集體利益行動的可能和效率。作爲新公共管理運動的理論基礎，這種理論難以解釋環保主義者的行動和社群主義的興起。於是，埃莉諾·奧斯特羅姆寫出了她的天才著作——《公共事物的治理之道》。她的傑出貢獻在於，以“公共池塘”爲研究對象，首次系統地總結了人們以往分析公共事物解決之道的理論模型，並從博弈的角度探索了政府與市場之外人們自主治理公共資源的可能。在公共事物治理的政府集權控制與私有化市場自決的兩極對立之外，提出了一條可供選擇的自主治理之路。她的許多觀點值得借鑒，尤其是關於成功的自主組織和自主治理解決三大問題（製度供給、可信承諾和有效監督）的八大原則，有些可以進入中國環境治理的政策組合。

然而她的理論不能有效解釋中國的環境治理問題，原因在於，首先，他的理論主旨是公共池塘的保護的自主治理，而不包括污染後的公池治理問題。其次，她的研究對象是小的公共池塘和小範圍集團（“50 至 15000 人之間”）<sup>10</sup>，而不是大範圍的生態環境。再次，作爲第二代公共選擇理論的代表，其理論隱含著政府失靈的基本假設。自身矛盾在於，一方面不贊同唯一的市場或政府的純粹化立場，一方麵從政府和市場之外尋求純粹的自主組織和自主治理之道，有悖於自己多種問題多種解決方式的總體化思路。同樣，試圖拋開政府作用解決

<sup>9</sup> 美保羅·A·薩繆爾森,威廉·D·諾德豪斯：《經濟學》[M] 第十四版上（龔代華等譯）北京：北京經濟學院齣版社，1996 年版第 554 頁、第 75 頁、第 573 頁。

<sup>10</sup> 埃莉諾·奧斯特羅姆.公共事物的治理之道[M](毛壽龍譯)上海:上海三聯書店,1999 年版第 48 頁。

環境治理問題不合中國現實，因為中國環境治理問題與市場化改革推動的經濟增長並生，而經濟增長過程中政府作用又無處不在。

在國內也有從政府作用角度思考環境治理的專論，論文將環保“目標分散、機構設置不合理、跨地域的治理機構缺乏、公眾參與不足、政府與企業和社會團體的合作”缺乏、環保法律體系不健全等作為環境治理低效的主因，提出“整體性政府管理”的解決路徑<sup>11</sup>。缺陷在於，論文以各級政府及機構間目標一致、利益一致為前提假設，缺少對中央與地方政府的代理責任差異、地方政府間的利益衝突的現實認知，因此，也就無法找到地方政府環境治理低效的真正原因。

我們必須從市場與政府作用的關係中尋找解決路徑，從對主導經濟進程的政府的分析中尋找問題產生的原因。

改革開放以來，隨著政府指導思想從“階級鬥爭為綱”到“經濟建設為中心”的轉變，中國開始了由計劃經濟向社會主義市場經濟、由傳統農業社會向工業社會的迅速轉型。工業化市場化成為中國 20 世紀後半期主要的曆史任務，“政府主導”的轉型發展成為當下中國社會演進的基本邏輯。

由計劃經濟向市場經濟向市場經濟的轉型，決定了中國的政府尤其是地方政府，與其它國家政府的責任不同，負有推動地方經濟增長的首要行政責任，全部行政行為圍繞“經濟中心”展開，並與市場經濟相適應。這必然導致政府經濟職能的極度擴張和市場主體性質的強化，決定了政府與企業必須形成特殊的協同或合作關係。

由傳統農業社會向工業社會轉型，意味著要在幾十年內跨越西方工業化國家數百年的工業化歷史進程。這就決定了中國政府是必須順應歷史潮流的趕超型政府。趕超型政府更加強化了政府的經濟職能和市場經濟主體性質。

於是，中國的政府就具有了雙重屬性：一方面具有定型期政府（指工業化或後工業化國家的政府）應具備的由權力本身所決定的普遍性質——公共權力屬性，要求政府與企業有明晰的權力邊界，要求自身的職能是經濟調節、市場監管、社會管理和公共服務；另一方面又具有了轉型期政府的特殊屬性——經濟主體屬性，不僅要求從直接管控

<sup>11</sup> 塗曉芳，黃莉培：基於整體政府理論的環境治理研究〔J〕；北京航空航太大學學報（社會科學版）2011 年第 4 期。

經濟過程過渡到間接地宏觀調控，從培育營造市場（包括市場體系、市場秩序、市場主體、市場環境，等等）到監管市場，從經濟——政治——社會的一體化管理到社會治理和公共服務，而且更重要的是還要以主體的身份參與經濟過程，拉動經濟增長。可以說，政府在經濟增長中的作用幾乎無處不在。

實際上，改革開放以來中國政府制定的一系列正確的路線方針政策，推動了中國奇跡般的經濟增長。作為決策的執行者的地方政府主要體現了轉型期政府的特殊屬性。如果按照成熟市場經濟體制下的“定型期政府”模式要求或評價中國政府的政治和行政行為，無疑是教條主義的思維。

中國政府的雙重屬性，決定了它具有雙重角色，一是作為公共行政主體的公共權力的代理者角色，具有保護社會公共資源和公共利益不被侵害的代理責任；二是作為特殊市場經濟主體的角色（市場經濟制度供給者、經濟環境營造者、壟斷型競爭者），負有推動經濟增長的責任。後者決定了政府、尤其是地方政府不僅以裁判者的身份監管經濟過程，而且以領跑者的身份參與市場經濟過程。盡管成熟市場經濟體中，政府也是市場經濟主體，但其參與市場的身份與程度與中國政府絕不可同日而語。

中國經濟保持 30 多年的持續高速增長，使我們有理由研究中國政府的結構及其與經濟增長的關係。作為中央集權製大國，中央與地方的集中與分權方式，是中央與地方政府代理責任差異的原因。中央與地方政府的利益差異與相容的制度安排，是理解中國經濟活力的關鍵所在，

在中國政府體製構架中，中央政府可以作為“中性政府”<sup>12</sup>代表全民、各地區的整體利益和長遠利益，集中穩定的政治格局和政治秩序也為利益調整和補償提供了保證和條件。然而，從理論上說，地方政府卻與中央政府有著不同的代理責任，應當主要是代表各自地區公民的地域性的地方利益。雖然中央政府與地方政府都有一致的經濟社會發展目標體系，但是卻有因利益差異而導致的對目標輕重緩急的評價與行政選擇。一般說來，良好的政治體制既要反映全民利益和整體利益，又要反映地區的民衆利益和局部利益；尊重這種利益差異並達至

<sup>12</sup> 賀大興 姚洋：社會平等、中性政府與中國經濟增長 [www.aisixiang.com/data/2011-10-13](http://www.aisixiang.com/data/2011-10-13)

利益平衡是政府合法性、行政公正性的基本體現。

改革前 30 年，中國基於整體主義國家觀，採用計劃經濟體制，因沒有解決激勵問題，中央與地方的利益差異與均衡問題亦未解決，影響了中國經濟的發展效率。

30 年改革開放過程，既是傳統社會實現工業化現代化的發展過程，又是計劃經濟向社會主義市場經濟的制度轉型過程。就本質而言又是以產權制度改革為覈心的制度變遷過程。有效率的產權制度及其相關財稅制度和人事制度，解決了困擾已久的激勵問題，推動了經濟增長。

中央政府作為這一進程的主導者，有效率的製度供給成為經濟增長的關鍵。然而，製度實施是通過地方政府的行政作為來實現的。對地方政府來說，沒有有效的激勵，就不可能積極參與改革進程，肩負起推動經濟增長的行政責任。中央政府提供的激勵就是建立行政考核、提昇機制與國民經濟管理的分稅制。

這兩大機制對落實中央政府的改革開放的重大方針政策、推動中國經濟快速增長起到了重大作用。由於以經濟建設為中心，地方的 GDP 增長就成為政績攸關關鍵的覈心指標；由於地方的 GDP 增長又直接決定地方政府的財政收入和官員可支配收入的增長；這保證了地方政府與中央政府的目標一致性，實現了上下級政府間的利益相容。

於是，中國地方政府作為經濟-政治一體化的競爭者角色，進入了經濟競爭過程，開啓了中國特有的區域競爭（府際競爭）方式——“縣域競爭”。正是這種競爭方式，被張五常先生視為“中國奇蹟”創生的祕密所在。<sup>13</sup>由此可見，中央政府對地方政府的激勵是以準市場化方式，推進地方政府的行政過程。這極大強化了地方政府的市場主體角色，而相對淡化了公共利益代理者的角色和義務。而地方政府的這種角色失衡，是造成地方政府環境治理績效低下的根本原因。

### 參、地方政府及角色失衡與環境治理問題

政治學理論與歷史經驗證明，一旦缺乏對具有暴力潛能國家或政府的監督機制，作為公共權力代表的政府就可能被利益集團俘獲，異

<sup>13</sup> 張五常《中國的經濟制度》中譯版；2008 年 12 月 26 日網易財經, [www.money.163.com](http://www.money.163.com)。

化為公共利益的對立物，所以，西方政治體制是以分權制衡、民主選舉、多黨競爭、輿論監督等多種方式克服公權力異化。中國政府主要是採取自上而下的縱向制衡、黨權監控、行政監督、黨內紀檢與自下而上的民衆和輿論監督來克服克服權力異化現象。其中自上而下地上級監控下級是主要的權力監督方式，自下而上的民主監督和輿論監督相對薄弱，並最終要通過上級縱向制衡來實現。

轉型期政府在轉型過程中，雙重角色有時是統一的，有時是衝突的。地方政府必須實現兩種角色的兼顧與平衡，而且隨著市場經濟體制的建立與逐步完善，市場經濟主體的角色應當不斷淡化，並最終使自身成為克服“市場失靈”、制衡企業私權、代表公共權利和公共利益的、獨立於經濟過程之外的政治力量。如果角色失衡，即市場經濟主體角色無限制強化，公共利益代理人角色弱化，就可能導致“政府公司化”，使自身異化為逐利性政府，變成與民爭利的壟斷型競爭者，犧牲公共利益牟取政府或代理人私利的企業共謀者。

從轉型政府的正常角色來看，建設良好生態、提供宜居環境、治理環境污染是政府義不容辭的責任。然而，環境治理績效低下、問題多多，既與地方政府的雙重角色衝突相關，又與生態環境的多重屬性相關。

首先，即使是純自然的生態環境一旦進入社會歷史過程，就已經不是純粹的自然而具有社會屬性。從經濟學意義上說，生態環境是一種典型的“公共物品”。然而，構成生態環境系統的要素，絕大多數可以作為資源以生產要素的性質進入經濟過程。而進入市場過程的生態要素一旦過度開發就必然破壞生態平衡，造成環境污染。

其次，一方面，作為一種“公共物品”，良好生態環境難以由自由市場機制有效地供給。自由競爭的企業往往以成本外部化（社會化）的方式尋求效益最大化，造成生態破壞、環境污染。另一方面，作為公共物品的生態環境產權模糊，邊界不清，在經濟主體“搭便車”心理支配下，極有可能導致“公地災難”。

這就導致生態環境治理的複雜性，基於環境治理的公共物品屬性和政府公權代理人角色，需要通過由政府實施的干預，才能使生態問題得到控制或解決。因此，在市場經濟條件下，生態治理依然是政府



的主要責任，需要實施政府主導型的生態治理戰略，尤其是需要地方政府與中央政府運行同向，協調一致。基於環境治理手段的市場屬性和政府的市場主體角色，地方政府治理環境必須運用成本收益分析。尤其是在發展經濟和環境保護之間面臨衝突時，往往依照政治—經濟收益進行行政行為選擇，可能放棄環保行政責任。

據此，我們可以分析環境治理績效低下問題。

一、中央政府的行政激勵機制決定了地方政府的經濟優先原則由於中央政府將 GDP 增長作為考核、提升幹部的主要依據的政治激勵，分稅制下地方經濟增長成為政府主要稅源的經濟激勵，犧牲環境保增長就成為地方政府的不二選擇。我國實行分稅制以來，區域之間的經濟競爭更加激烈。區域之間的經濟競爭實質就等同於地方政府之間的競爭。這種競爭帶來了經濟的高速發展，縮小了部分區域之間的經濟差距；但是必然惡化生態環境，影響生態安全。

為了吸引外來資本，加快本地的經濟增長，從而獲得較大的政治晉升機會及較多的本地稅收，一般說來，地方政府的競爭都以招商引資的項目競爭為主要方式；而招商引資又以土地、水等公共資源的廉價使用為吸引手段。有些地方政府為經濟增長不惜政企合謀，人為壓低一些礦物資源的價格，資源的開采、使用不計生態成本，導致生態惡化。

由於環境規制是影響地方政府招商引資數量的主要因素之一，一些地方政府競相放鬆環境規制，如降低環境規制標準，地方政府之間的競爭轉變為政府之間的環境競爭，生態環境的惡化成為經濟增長的必然產物。例如，中國大部分高能耗、高污染的項目都是由地方政府審批的，自 2002 年末開始，高能耗、高物耗的火電、鋼鐵、建材、有色金屬行業以年均 15% 增長率過熱發展，反映了地方政府對經濟增長的不懈追求。為經濟增長，各地政府紛紛以重化工業(電力、石化、鋼鐵等)為支柱產業。比較典型的是，作為中國第一個“世界環境 500 佳”城市、中國“最美麗的花園式”城市、“全球最宜居城市”的大連，2004 年宣佈，要在 2006 年成為國內最大的煉油生產基地；用 10 年左右的時間，建成全國最大的石油加工和石化產品深加工基地。結果，有的高風險項目未評先建；對地區環境造成重大威脅。

二、作為市場經濟主體的地方政府尋求自身利益最大化是環保不作為

的關鍵因素。

無論是按照公共選擇理論，還是基於市場主體角色的實證分析，地方政府都是有著自身利益訴求的經濟人。因此，地方政府在生態治理中的行為選擇，取決於其生態治理中的成本收益關係。

首先，地方政府的生態治理成本是政府為治理環境而投入的資金和資源的總和。包括保護生態和治理生態破壞的投入成本、執行生態治理政策、建設生態基礎設施而投入的組織管理和運行費用、地方政府投入資金、資源於生態治理時所產生的邊際成本。對於地方政府而言，建設資金和資源是有限和稀缺的。對生態治理的投入意味著將減少直接投資到經濟建設領域的資金和資源，影響地方 GDP 和財政收益。

其次，現有政績考核制度下，環境規制和提高生產要素價格和行業的准入門檻等於扼殺經濟增長，進而影響地方政府官員的升遷收益。加之生態治理的成本收益難以準確評估，當屆或數屆政府付出的成本與收益時間是不對稱的。生態治理投資大、見效慢，成果和效益的顯現具有滯後性，政府生態治理的投入回報難以立竿見影，成本卻顯而易見。於是，地方政府本身缺乏環境規制和環境治理的內在動力。同時法律法規體系的不完善使其缺乏環境管制的外在壓力，政府治理的縱向化因資訊鏈過長導致上下級政府環境資訊不對稱，進而難以有效控制和問責，由此造成的環境規制不到位的情況十分嚴重。如《“三河三湖”水污染防治績效審計調查結果》顯示，淮河和巢湖等 5 個流域 1199 個項目的環境影響評價和環保驗收工作不夠規範；海河和巢湖等 5 個流域的 7 個省(直轄市)部分地區環境統計數據不夠準確；海河、淮河 2 個流域的 4 個省(直轄市)部分地區污染源自動監控設備聯網率低，少數單位甚至違規幹擾自動監控設備的正常運行，以逃避處罰。

再次，現行排污收費制度的弊端是收費標準遠遠低於排污單位治理設施的運行成本，部分收費項目僅為污染治理設施運行成本的 25% 左右。譬如，治理一噸二氧化硫所需的費用約為 800 元左右，但實際上目前對排放一噸二氧化硫的收費只有 200 元。可見違法成本遠遠低於守法成本，在缺少地方政府環境規制的情況下，企業污染環境成為必然的選擇。

### 三、中國水污染形勢嚴峻與地方政府的經濟主體角色相關

中國水污染、尤其是跨區水污染已達到驚人地步。如自 2004 年以來先後發生了沱江特大水污染事故，松花江重大水污染事件，白洋澱水污染事件，廣東北江鎳污染事故，湖南嶽陽砷污染事件，太湖水污染事件，巢湖、滇池藍藻暴發等等。根據環保部公佈的 2008 年《中國水環境狀況公報》顯示，全國地表水污染依然嚴重，七大水系水質總體為中度污染。早在 2004 年專家就呼籲，渤海將很快變成死海，而自然轉換恢復清潔需 200 年，但是至今渤海污染依然如舊。《2011 年中國環境狀況公報》中渤海灣仍為“極差水質”。

水污染嚴重、治理低效與地方政府的市場主體角色相關。

首先，尋求效益最大化的競爭型地方政府與企業相似，競相爭取成本外部化和收益內部化，為實現經濟增長向跨區水域競相排汙。其次，跨區水污染的治理，對社會而言具有公共產品的性質，它有較強的正外部效應。對政府而言，跨區水污染的成本具有外部性，可以轉嫁給其它地方政府和中央政府。汙水治理卻成本集中、收益分散，收益也具有外部性，可能讓其它地區“搭便車”。這就導致了逐利性地方政府在生態治理上的機會主義傾向，最後，地方政府會考慮生態破壞及其治理的外部性問題，減少水污染治理的投入。實證數據顯示，遼甯沿海經濟帶地方政府紛紛佈局大型裝備製造和化工等高耗能、高污染的行業。與之相比，環境治理的財政投入占全省財政投入總額的 1.74%，地方環境保護財政支出占全省 GDP 的 0.61%，均低於全國平均水平。<sup>14</sup>

綜上所述，中國地方政府環境治理績效低下的主要原因在於轉型期地方政府的雙重角色的相對失衡。即市場主體角色強化導致的政府公司化傾嚮和公共權利代理人角色的淡化。要改變績效狀況必須在製度安排上，強化政府的公共利益代理角色和公池資源代理人責任，相對弱化市場經濟主體角色。

據此，本文提出以下對策建議：

首先，探索建立綠色 GDP 發展指標，強化實施項目審查中環保一票否決製、環境評價預先公開制度、環境風險控制的責任制度，完善

<sup>14</sup>劉桂春,張春紅,基於多中心理論的遼甯沿海經濟帶環境治理模式研究;《資源開發與市場》2012 年第 01 期。

區域限批製度、環境治理補償制度。借鑒西方環境規制中的先進經驗，建立科學的“外部成本內部化”稅費制度，使排汙稅費與治汙的外部成本相等。使“污染的邊際社會損害等於清除活動的邊際社會成本”，<sup>15</sup>以保證經濟增長效率。

其次，在官員任免製度中明晰地方政府官員的公共權利代理人角色和環保承諾，在官員政績考覈製度中逐漸淡化 GDP 指標，強化社會發展指標，加強環保問責製度。在法治建設中加強環境法制體係權威和執法力度，強化環境職能部門的獨立權力。

再次，建立環保行政、環保司法、新聞媒體、民間組織與公眾多極聯動的監督機制，搭建國家認可的表達公民生態保護意願的媒體——公共網絡平台。保護公民環保事務的知情權、話語權、參與權、訴訟權、利益共用權，培育涉眾廣汎的民間環保組織。近年來，公眾環保參與意識與參與行動日趨強烈。如 2009 年 11 月廣東番禺的業主簽名反對建造垃圾焚燒廠，2011 年 3 月南京市民反對大伐梧桐樹，2011 年 7 月武漢網友們抗議侵蝕沙湖，8 月大連市民抗議福佳大化 PX 項目的環保隱患，2012 年 5 月北京《自然之友》及“重慶綠色志願者聯合會”共同向雲南省陸良化工提起環境公益訴訟，7 月江蘇啓東市民發起反污染抗議示威。這些事件說明，建立科學可信準確適時的資訊平台、全方位的立體監督機製，培育理性的環保民間組織、採取有序有效的環保行動，已經迫在眉睫。

最後，加強生態價值觀的培育，提倡綠色消費方式和綠色生活方式，建構與環保正式制度相一致的綠色意識形態。

---

<sup>15</sup> 美保羅·A·薩繆爾森,威廉·D·諾德豪斯：《經濟學》〔M〕第十四版上（鬚代華等譯）北京：北京經濟學院齣版社，1996 年版第 554 頁、第 75 頁、第 573 頁。

## 參考文獻

### 一、中文部分

楊競萌，王立國·我國環境保護投資效率問題研究〔J〕·當代財經，2009年第9期。

美保羅·A·薩繆爾森,威廉·D·諾德豪斯:《經濟學》〔M〕第十四版上(龔代華等譯)北京:北京經濟學院齣版社,1996年版第554頁、第75頁、第573頁。

埃莉諾·奧斯特羅姆.公共事物的治理之道〔M〕(毛壽龍譯)上海:上海三聯書店,1999年版第48頁。

塗曉芳,黃莉培:基於整體政府理論的環境治理研究〔J〕;北京航空航太大學學報(社會科學版)2011年第4期。

劉桂春,張春紅,基於多中心理論的遼甯沿海經濟帶環境治理模式研究;《資源開發與市場》2012年第01期。

# **The Characteristics of the Role of China Local Government and the Environmental Performance Issue in Transition Period**

**Zhong-Yi Guo\***

## **Abstract**

In recent years, government departments in China have implemented a number of specific policies and administrative initiatives on environmental governance. Those efforts were effective, but the improvement is far from being satisfactory, which was called the environmental performance issue in this paper. The reason of such a problem lies in the dynamic imbalance of the dual roles of local government. Being a "Transition Government", local government not only have to play a principal part of the independent public authority, but also have to play a principal part of the economic process to lead the market economies. Drove by the incentive system of the Central Government and intergovernmental competition, a local government is acting more like a company rather than a role of public authority agent, which foredoomed to cause the environmental performance issue. Therefore, during the reform of the incentive system, monitoring system and financial system, local government should highlight the role of public authority agent, strengthen the value of ecological environment in the administrative process, and downplay the importance of economic indicators in the same time, which are important ways to improve the

---

\* Professor of Philosophy and Public Management School, Liaoning University.

environmental performance of local government. Also, the appropriate community participation in environmental governance monitoring mechanisms is needed.

**Keywords:** local government, transition government, role of government, the environmental performance issues





## 協力治理觀點下影響臺北市長期照顧管 理中心組織運作之因素

張建威\*、曾冠球\*\*

### 摘要

由於高齡化的社會趨勢，長期照顧需求快速增加。過去近二十年來，台灣政府當局對於這類政策問題也非常重視，並研提一項長期性計畫。為能提供民眾更好的服務，地方政府機關尤其須要通力合作以滿足相關當事人的需求。基此，本研究以協力治理之觀點作為出發，並採行質性研究之方法，針對臺北市長期照顧管理中心第一線員工及其主管人員進行深度訪談，以檢視影響組織間協力績效之相關因素，以及服務提供過程中可能遭遇之困境。整體而言，本研究發現目標清晰與權責明確化，堪稱是制度安排的關鍵因素。此外，不同專業領域人員之間的關係建立與認知管理也不容忽視。對於上述研究發現，本研究也從管理實務層面提供一些建議。

**關鍵詞：**協力治理、協力網絡、公私協力、長期照顧

---

\* 淡江大學公共政策研究所碩士。

\*\* 淡江大學公共行政學系副教授。

## 壹、前言

近年來民眾對公共服務的需求愈趨多元，但政府卻面臨社會資源有限、公共議題日益複雜的窘境，傳統官僚體系所提供的服務已無法跟上民眾需求的腳步，導致政府的能力及正當性遭受質疑。由於當今政府面臨的政策議題，鮮少能由單一政府機關甚至是單一部門(sector)所能獨立承擔，多必須透過各級政府間、各組織間、各機關間，以及跨部門的合作組成彼此協力的網絡(collaborative network)，才能有效地緩解各類政策問題。儘管協力看似一個不言自明的良好途徑，於諸多公共服務領域中皆被廣泛使用，但究竟協力是否必然可造就更佳的服务成效仍存有不少爭議。

1993年，我國老年人口（65歲以上）比率跨越7%，成為人口高齡化國家(aging nation)；2006年的老人人口比率提高到9.9%，人口老化現象較二次世界大戰後出生的嬰兒潮世代進入老年而更為明顯。預估2015年的老人人口將達290萬人（占總人口數的12.6%），至2025年我國人口中將有五分之一（20.3%）是老人（行政院經濟建設委員會，2012）。數據顯示出人口老年化的趨勢，已成為不得不重視的重要社會議題，政府亦愈趨重視長照制度的發展。其中臺北市老年人口數至2012年4月底止為341,141人，占總人口比率12.83%，老化指數為89.17%（臺北市政府主計處，2012），且每年以五千至一萬人的速度成長，為全國老年人口數最多的城市。隨著老化趨勢的加劇，伴隨而來的是慢性病問題；老人有慢性病問題的比率高達50%~60%，據此，粗估臺北市需長期照顧的人口約為30,000人（臺北市政府衛生局長期照顧資訊網，2012），可知臺北市對於長期照顧有著極為迫切的需求。

實務研究指出：在中央衛生福利部成立之前，由於長照政策分屬於內政部社會司與行政院衛生署所管轄，在推動「長期照顧」服務橫向連結與縱向服務流程整合部分，長久以來為人詬病的是這類服務經常無法有效整合，推究其原因在於衛政與社政之間的本位主義使然（史美強、孫同文、張育哲，2010）。縱使在衛生福利部成立後，上述問題仍然值得加以追蹤與觀察，因為在地方政府層級，衛生與社政業務仍然分屬於不同主管機關管轄，本位主義問題不太可能因中央組織整併，而頓時消逝無蹤。

在組織間協力過程中，行動者若欠缺協力的基本認知、意願與能力，或對既有制度未能進行配套變革，即可能影響後續的協力結果。尤其公部門基層人員，位處公共政策與服務提供的前緣，除必須面臨著廣泛與不確定性的問題及情況，也直接面臨到民眾或案主的壓力；此等人員本身握有政策輸送末端的裁量權，可以憑藉其業務執行上的相對「自主性」，而能遁逃於組織權威的羈束與控制（曾冠球，2004：97），總之，其執行意願、態度與作法等，將深深影響政策執行的成效。長照服務中，各區服務站之照管專員負責民眾家庭訪視、服務計畫擬定、聯繫照顧服務以及後續服務評估等工作，而服務站督導除協助照管專員進行個案管理外，亦肩負跨區域、部門之溝通協調等行政工作，故照管專員與督導實為整體長照服務之基石，其能力與作為左右服務是否能有效執行。

長照體系的發展具有地域化的特性，必須依據城鄉的特性及發展，有效地規劃適合當地民眾所需的長照服務，以達資源的有效運用、節約社會成本，更重要的是，要讓有長照需求的民眾，得以更容易選擇適合的照顧和安置，享有較好的生活品質（劉立凡、葉莉莉，2004）。欲確實達到此一目標，絕非僅憑藉上位者高呼口號，下至整個組織、所有相關人員，無論在觀念上、體制上皆必須有所改變；否則，若只是部屬迫於行政命令的壓力或是迎合上級要求，則無異於是官僚體制的舊瓶新裝。如何減化新、舊制兩者之間的差異，讓習於舊制的政府官員接納並採取這些新穎的管理、行政模式，並進一步擁有促使良善治理的能力，實乃一個重要課題。

若要有效處理長照服務議題，則長照相關資源的整合堪稱是制度成功與否的關鍵，故而，釐清影響協力運作的關鍵因素是十分重要的。長照中心基層人員於現有體制規範下，採取何種策略與其他相關行動者互動、維繫彼此關係，甚至串聯形成一個有效、成功的長照服務網絡之關鍵因素，具有深入探討的價值。綜合來說，本研究主要藉由質性研究方法，針對臺北市長期照顧管理中心相關人員進行深度訪談，俾瞭解影響長照單位人員及資源整合的關鍵因素，以及執行過程中經常遭遇之障礙，這項研究成果也冀望可以作為類似案例中，促進跨機關協力網絡運作之參考。

## 貳、我國長期照護政策及其執行問題

現今我國長照服務的提供乃依循2008年行政院核定之「我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會之福利套案之旗艦計畫」(以下簡稱長照十年計畫)所提出之架構,該計畫首度以國家層次建購統合性長期照顧體系與政策,期能確保照顧資源有效配置並提升長期照護之服務品質。據此,本研究對於長照政策的探討亦立基於該計畫,盼能釐清目前衛政、社政的組織橫向業務整合,以及垂直、水平面的服務流程整合所面臨的實務問題。

長照十年計畫實施辦法為由申請人向戶籍所在之縣市長期照顧管理中心(以下簡稱長照中心)提出申請,再由長照中心對受服務者進行「行日常生活活動功能」(activities of daily living, ADL)或「工具性日常生活活動功能」(instrumental activities of daily living, IADL)評估,判斷其是否為服務對象。若不屬於服務對象,則提供相關資訊轉介其他單位;若屬於計畫服務對象,則由長照中心核定補助額度並擬定照顧計畫,再安排適當的照顧服務與連結個案相關之照顧資源。惟評估者不得同時作為服務提供者,故長照中心僅負責個案需求評估、服務轉介、資源通報系統。

由於長照係為滿足老化導致之照顧需求,故上述計畫係以老人為主要服務對象,然考量個人之老化經驗不同,除以六十五歲以上老人外,亦將因身心障礙、地區等因素致使提早老化而需照顧之對象一併納入,包含五十五歲以上山地原住民,以及五十歲以上之身心障礙者。至於僅IADL失能且獨居之老人,因較易缺乏家庭社會支持,造成因無人可協助其在家獨自生活,而過早進駐機構,故亦納入現階段規劃的服務對象內。而服務項目則以協助日常生活活動為主,即所謂的「照顧服務」(居家服務、日間照顧、家庭托顧);另為維持或改善受服務對象之身心功能,也將居家護理、社區及居家復健(物理治療及職能治療)納入;其次為增進失能者在家自主活動的能力,亦提供輔具購買、租借及居家無障礙環境改善服務;最後則有支持家庭照顧者的喘息服務。該計畫之服務項目及補助方式的規劃乃以實物補助(服務提供)為主,現金給付為輔,並以補助服務使用者為原則。根據民眾失能程度及家庭經濟狀況,提供不同補助額度;若超過政府補助額度的部份,則須由使用者自費負擔(內政部社會司,2012)。

目前我國長照政策的相關法令規範，涉及衛政、社政、勞政、退輔等四個部門，但彼此間似乎難以充分整合。誠如學者所述：「我國所設定的長期照顧服務項目包含了九種，...雖然目前是以長期照顧管理中心做為單一窗口，但是很顯然中心能整合的層次是資訊和評估，卻未能進行服務的整合。在衛生系統之下的長期照顧管理中心，並不擁有機構的資源，因此居家服務、長照機構、日間照顧、身障輔具和經濟補助的業務則必須轉由社會局的老人科和身心障礙科來辦理。而這些承接業務的單位，對內常面臨人力不足的窘態，對外則面臨社區資源匱乏的問題」（林珍珍，2010: 316）。類似研究也指出，社福體系的法令放置老人福利法之內，而衛生體系則將護理之家法令納於護理法之中，兩法各自擬定，未通盤性考量彼此之間的資源整合關係，導致在服務提供引發費用計算、轉介標準與轉介機制等服務流程整合不一致性的問題（陳世堅，2000：78）；加上未列舉相關罰則，導致在政策執行過程中常發生混雜問題，常引發後續課責不清，造成民眾認知的衝突。尤有甚者，目前法令規範內容亦缺乏對第一線長照人員的權益保障設計，導致此等人員在服務過程中，經常因服務的突發狀況，而面臨與雇主發生糾紛求償與法令責任的問題，造成長照服務人員經常性流動（史美強、孫同文、張育哲，2010）。有研究因而提出警示，有關長照服務執行的核心要素—各照顧層級的人力資源，必須落實系統性檢討，而舉凡政策誘因及完整的在職訓練制度都是不可或缺的（陳正芬，2011: 201）。總而言之，社政與衛政對於相關方案的執行，常因政策目標互異而產生各種運作模式，導致長照體系的整個服務流程既多元且複雜。在現行長照體系下，原本分屬兩個不同專業的行政部門，存在著因本位主義過深所導致的組織碎裂化問題，值得有志之士加以深入關注（江大樹、梁鎧麟，2011: 14, 20）。

綜合前述，專屬的「長期照顧服務法」或有其立法之必要性，政府相關單位亦開始著手草擬，設法釐清與現行之老人福利法、身障法等其他法規之間的關係，同時納入長照服務人員的權益保障等，俾使整個長期照顧政策法令規範更臻於完備。有關法令制度部分，因涉及到結構性因素，非短期間或個人力量可以改變，故並非本研究重點。本研究主要聚焦於現行制度下地方長照服務的執行狀況，以及針對影響長照網絡運作成效的相關因素進行探究。

## 參、文獻檢閱與分析架構

### 一、協力治理的影響因素

由於當代社會的複雜性、動態性與多元性，政府已無法獨立承擔治理的任務，必須要結合次級系統的能力與資源，形成緊密互動、相互倚賴的網絡關係(Kooiman, 1993: 35-48)，故而，一個網絡組織在處理複雜且跨學科領域之問題時，勢必需透過不同背景的成員相互合作與影響(Santoro, Borges and Rezende, 2006)。Hardcastle、Wenocur 與 Powers(1997)將協力網絡界定為：一種由個人、團體或機構所聯結而成的社會系統，系統內個別部分互動或進行交換行動，以達成各自的目標或完成一個共同的目的。Bensen(1982)指出協力網絡乃是不同組織之間的資源倚賴與互惠關係；各個組織各自擁有其特定的資源，組織間自然會因為對他種資源的需求而緊密連結，彼此交換各自擁有的特定資源，形成一種資源互惠的利益共生關係。朱鎮明（2005）則認為協力網絡治理是兩個或兩個以上彼此互相沒有隸屬關係、但業務上有聯繫、有依存度的行為者（含機構機關）之間的結構與互動關係，並對互動關係加以管理以達成共同目標。

歸納上述學者的界定，協力治理乃是兩個至數個彼此互相沒有隸屬關係的行為者（包含個人、團體、機構），且僅有達成目標所需之部分資源，期望藉由有目的性的資源交換、整合，以達成集體或自利的目標，聯合而成之相互依賴的互動關係。上述資源包含了具象的經費、設備、人力，以及抽象的知識、資訊、權力等等（李翠萍，2007: 98）。根據國內外的相關研究顯示，長照服務即為一個多元且複雜的社會問題，涉及的層面非常廣泛，必須引進多元的資源介入始能有效處理長照問題。一如前述，目前長照政策運作分屬內政部社會司與行政院衛生署，衛政與社政之間的本位主義，致使兩者在長照服務的提供上無法有效整合。這不僅代表政府與民間社會缺乏有效合作機制的困境、政府資源的浪費，也顯示出相關專業資源整合與組織合作的結果，乃是長照政策成功與否的重要環節。

組織間協力因本身的體制差異，導致過程中容易產生許多摩擦、衝突。若無法獲得自身組織的充分支持，則協力關係的維持宛如雪上加霜；在彼此關係建立前，應先取得部門中高層主管的承諾與支持，

進而使組織成員在其權責範圍內，享有某種自由裁量權以及充分的資源支援(Huxham and Vangen, 1996; Osborne, 2000; Brinkerhoff, 2002)。簡言之，在建立協力關係前，若組織成員能獲得高層的充分支持，將可使組織成員較無後顧之憂執行任務。此外，在協力關係建立前，組織亦應確認彼此合作的願景與目標，透過共同願景的建立來確立合作的目標，藉此縮小彼此的認知差距，以利於往後協力的執行策略互相整合(Huxham and Vangen, 1996; Jupp, 2000; Osborne, 2000; Weissert, 2001; Brinkerhoff, 2002; Mayne, 2003; Fleishmen, 2009; Bryson, Crosby and Stone, 2006)。然而，受限於有限理性，縱使協力關係建立前已針對彼此的願景與目標進行確認，仍可能無法完整預測往後合作的動向，故於協力過程中仍有賴不斷地磨合，以確保協力關係的維繫。

基本上，信任為溝通、談判，乃至形成共識的基礎。協力治理不同於傳統層級節制的管理，蓋在協力關係中並不具有單一權威，協力組織並不為單一成員目標所引導。由於在協力體系中正式權力無法僅由單方面來運用，故而以關係為基礎的非正式權力，很可能會比正式權力來得重要（曾冠球，2011：40）。信任這種非正式權力源自於公開的情境、資訊的流通，以及對於其他組織專業的尊重與認同(Huxham and Vangen, 1996; Jupp, 2000; Osborne, 2000; Weissert, 2001; Brinkerhoff, 2002; Williams, 2002; Mayne, 2003)，而後方有助於協力目標的達成(Fleishmen, 2009; Bryson, Crosby and Stone, 2006)。本研究個案中，長照服務必須仰賴各相關行政部門彼此相互協力始得以順利推行，且各部門本身並沒有層級上的隸屬關係，故如此的非正式權力更顯得重要。

雖然在協力關係中，任何一個組織都無法單打獨鬥，而必須藉助其他組織所擁有之資源，各協力成員在理想的情況之下，應具有彼此協力合作、資源聯合、平等協調的關係。但事實上在彼此互動關係中，卻並非所有的成員都具有相等的權力，權力不對稱的情況確實存在於協力關係中，而每個成員所能掌握權力的大小，端賴其各自擁有的公權力、聲望、資源多寡及其在任務執行過程中的重要性(廖俊松，2006：40)。由於如此不對等的權力互動關係，擁有相對重要資源的強勢成員之目標勢必優先於他人，而屈於弱勢的成員則可能淪為受支配的角色。故為了維持與促進成員之間有意義且持續的互動，協力關係應具備高度結構化和制度化，由制度來明確規範協力之範疇與互動模式，

甚至是課責規範（廖俊松，2006：40；Jupp, 2000; Osborne, 2000; Brinkerhoff, 2002; Mayne, 2003; 劉淑瓊；2002；楊鸞貞，2004；史美強，2005；吳啓安，2009）。

縱使協力關係具備了上述條件，仍無法確保各參與成員間不會再有衝突的發生，蓋行動者可能保留對各自組織或團體目標的承諾，總體目標承諾與個體目標承諾之間的扞格，亦即所謂的「二元忠誠」(dual loyalty)問題，此將導致協力風險升高。從這個角度來看，衝突管理乃協力治理的主要挑戰；而協力的管理者最主要任務就是在管理衝突（曾冠球，2011）。最後，方案的實踐重要在於預期的目標是否達成，這是對於方案是否能夠得到機構支持，繼續運作下去的關鍵，因此，對於成效的評估便顯的極為重要(Weissert, 2001; 吳啓安，2009)。基此，本研究將針對協力、網絡關係之相關研究，歸納出可能影響協力網絡整合的因素（詳下表 1）。

表 1：影響協力績效的因素

學者 \ 變數	目標 認知	高層 重視	非正式 關係	資訊 流通	權責 分配	協調 機制	評估 機制
Huxham and Vangen (1996)	◎	◎	◎	◎	◎		
Osborne (2000)	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
Jupp (2000)	◎		◎		◎		◎
Weissert (2001)	◎	◎		◎			◎
Brinkerhoff (2002)	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
Williams (2002)			◎	◎	◎	◎	
Mayne et al. (2003)	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎



Fleishmen (2009)	◎		◎				
Bryson、 Crosby and Stone (2006)	◎		◎				

資料來源：本研究

## 二、協力治理的潛在障礙

儘管協力關係具有資源與專業整合，以達成共同、各自之目標以及創造互惠關係之優勢，且在長照議題方面，多數學者亦認同在醫療衛生與社會福利的服務領域中，宜以個案為中心促成不同機構間與專業間更多的協調與合作。然而，不可否認在實務運作上仍存在著諸多負面的效益與限制，各機構間仍存在著一道難以跨越的鴻溝，將影響甚至危害網絡關係的維繫。

協力關係的關鍵議題之一乃夥伴之間天生利益衝突的問題。那些關注其自身利益、偏好與目標的行動者，將依據自身所擁有稟賦之關鍵程度，適時與對手進行策略性互動，以追求自身目標與利益的實現。在協力的結構安排下，行動者之間理應積極地共治，以克服共同關切的議題或問題，然實際的情況，卻可能是各有不同權力與利益偏好的網絡行動者之間的相互競爭、衝突、議價、以至於妥協之狀態。協力的運作須藉由結構規則來支撐、規範，但結構規則未必能夠有效限制所有可能不利行為的發生，也就是說，整個治理機制很可能被優勢的行動者所掌控，而其所關切的只是個人可以從中獲得何種利益，而非協力網絡原先所標榜的互惠原則，如此將不利於其他行動者，亦將損及集體共識、目標的達成（廖俊松，2006：43；陳恆鈞，2008：180）。

組織協力的關鍵在於行動者之間的互動、分享與交流（柯麗評、王佩玲、張錦麗，2007）。若欲成功推行一項政策的先決條件是，除非參與者能夠深切體認一起打拼的結果將比孤軍作戰為佳，否則難以真正同心協力，產生有效的集體行動(Huxham, 1991: 1041)。Graddy與Chen(2009)呼應表示，因合作夥伴篩選不慎而衍生的交易成本問題，將會影響組織間協力的實際運作。<sup>1</sup>換言之，交易成本高低與組織間協力關係的形成與否是密切相關的(Adelaja, Gibson and

<sup>1</sup> 儘管如此，這點在政府部門討論空間卻是相對有限，因多數情況下機關之間並不能自主選擇協力對象。

Racevskis 2010)，交易成本因此構成組織間協力的障礙。行動者本身各自有所屬之專業、來自不同的組織團隊，如此的成員組合在理念、價值、知識背景、解決問題的模式及文化等層面均有所差異，使得專業合作過程往往會造成一些磨擦與衝突(張錦麗，2005；陳恆鈞，2008：181)。協力的參與者間若未能了解與尊重彼此組織文化與運作程序上的差異，無形中將比單獨行動虛耗更多寶貴的時間(陳恆鈞，2008：181)。倘若組織成員皆難以拋開本位主義，不願妥協、認同其他組織之專業、文化，則組織間協力破局的可能性將會大幅升高。

歸納上述文獻，我們可以得知執行協力關係時，至少可能會面臨以下方面的障礙：1、目標與認知衝突：由於成員本身所屬部門、負責業務不盡相同，此時即可能會因為目標具有多元的特性，而導致產生目標衝突或者認知差異的情況。在彼此懷有不同目標的互動、未能建立共識的情況下，則容易產生緊張、挫折、以及不信任關係，形成治理上的障礙。2、權責不清與不均：由於協力治理的特質之一是，協力行動的決定是由參與行動者共同決定。但又因為其各自擁有達成共同目標所需之部分資源，此時資源對於達成目標的重要性，即成為各參與者所能掌握權力大小的依據。這種權力未能明確分配，僅依據所有資源的重要性來分配權力的情況將不利於相對弱勢的參與者，甚至會進一步危害網絡目標、共識的達成。3、成員之本位主義：雖然協力講求共治、互惠以達成共同目標，然成員多少仍受其原屬機關的利益或者既有文化的影響，此時即可能基於維護其原屬機關的觀點，傾向以本位主義進行思考，而造成溝通協調上的障礙，甚至拒絕合作與改變，進而影響甚至危害彼此合作的配合意願(趙永茂，2003)，而若成員先前具有負面經驗，更是組織協力的第一大阻力。

由上述協力相關研究文獻指出，影響組織協力的要素大致可歸納為下列七項因素：成員的目標認知、機關(組織)內部高層的支持、成員間非正式關係、協力關係中資訊流通、成員間的權責分配、協調機制以及評估機制。然而儘管協力具有資源與專業整合，以達成共同、各自之目標以及創造互惠關係之優勢，卻同時也可能因為成員不同的專業、文化背景與所擁有之資源的重要性之差異而造成目標與認知衝突、權責不清與不均以及成員之本位主義等三項障礙。據此，本研究架構如下圖1，後文將以其作為資料蒐集與分析的基礎。

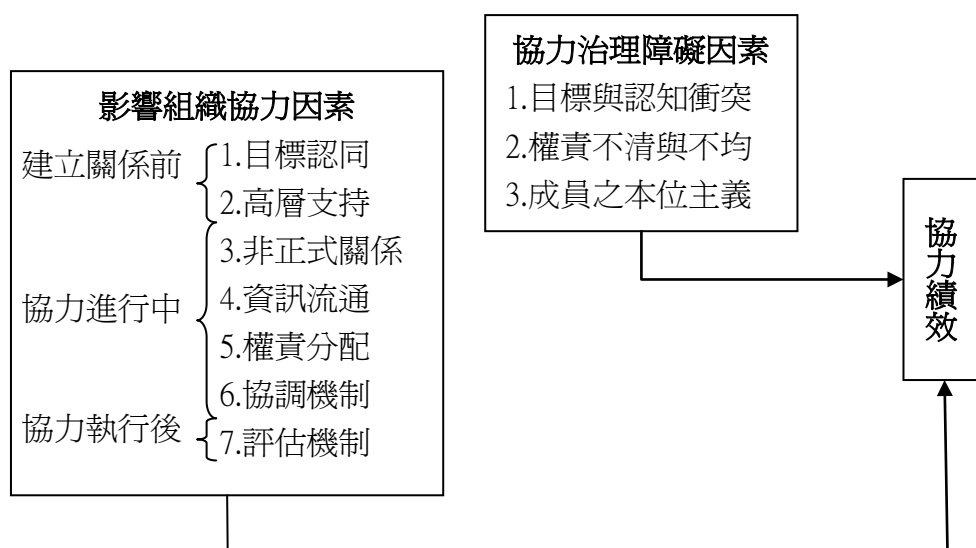


圖 1：本研究架構

資料來源：本研究。

## 肆、個案簡介與研究方法

由於臺北市的老化情況遠高於出全國平均值（詳下表2），且為五都中老人人口數最多、老化指數最高的地區（詳表3）。另外，在行政資源方面，臺北市長久以來即為首善之都，不論是在公部門的行政資源分配、或是交通的便利程度上皆為25縣市之冠，亦最早關注老人長照相關發展議題，堪稱我國長照政策最完善、資源豐富的地區，基於上述思考，本研究特別選擇臺北市之長期照顧服務作為深入探究的對象。

表 2：2012 年臺北市及全國人口與老化指數比較表

統計項目	計算單位	臺北市			全國		
		98 年	99 年	100 年	98 年	99 年	100 年
人口數	千人	2,607	2,619	2,651	23,120	23,162	23,225
幼年人口(0~14 歲)	%	15.10	14.65	14.45	16.34	15.65	15.08
青年人口(15~44 歲)	%	43.03	42.81	42.70	46.78	46.48	46.09
中年人口(45~64 歲)	%	29.27	29.86	30.09	26.25	27.14	27.94
老年人口(65 歲以上)	%	12.60	12.67	12.76	10.63	10.74	10.89
扶養比	%	38.30	37.61	37.37	36.93	35.85	35.07
老化指數	%	83.43	86.48	88.31	65.05	68.64	72.20

資料來源：台北市重要統計速報第 376 期

表 3：2012 年五都人口與老化指數比較表

統計項目	計算單位	臺北市		新北市		臺中市		臺南市		高雄市	
		2 月	3 月	2 月	3 月	2 月	3 月	2 月	3 月	2 月	3 月
人口數	千人	2,654	2,657	3,920	3,921	2,667	2,669	1,877	1,878	2,775	2,775
0~14 歲百分比	%	14.40	14.40	14.39	14.35	16.47	16.45	14.03	14.00	14.09	14.05
15~64 歲百分比	%	72.80	72.80	77.00	77.00	74.67	74.68	74.31	74.33	75.35	75.36
65 歲以上百分比	%	12.80	12.80	8.61	8.65	8.86	8.87	11.66	11.67	10.56	10.58
扶養比	%	37.36	37.37	29.87	29.87	33.91	33.91	34.57	34.54	32.72	32.69
老化指數	%	88.85	88.90	59.83	60.25	53.77	53.92	83.15	83.37	74.92	75.31

資料來源：台北市重要統計速報第 376 期

綜觀 10 年餘的長照政策推動，欲建立一個完整的長期照顧服務系統，需要結合醫療衛生體系與社會福利體系的公、私部門相關機構、組織等各項資源，藉由緊密結合的長期照顧服務網絡，才能達成全人照顧、在地老化、多元連續服務的長期照顧服務目標。臺北市的長期照顧服務項目分別由衛生局與社會局工同提供，其中衛生局的服務項目有：居家專業人員、喘息服務以及家庭看護，而社會局的服務項目則包括：居家服務、日間照顧、家庭托顧、輔具服務、老人餐飲服務、交通接送服務、長期照顧機構服務。另外，臺北市將長照服務分為北、中、南、東、西等五個區域辦理，並於每區各設有一個服務站，以提

供民眾相關服務及資源。而服務對象為設籍且實際居住臺北市，並符合前述長照十年計畫之個案。另外，非屬大溫暖計畫之個案，若經 ADL 或 IADL 評估日常生活需他人協助失能者，亦屬於服務對象範圍。在服務流程方面臺北市亦承襲中央大溫暖計畫，僅針對其自身之地緣、行政、資源等需求進行微幅調整，形成臺北市長照中心自有之個案管理流程。

在研究方法上，本研究採取質性研究的方式進行，重點在於檢視影響協力網絡整合之因素與障礙。對於個案受訪者的選取採用立意抽樣法（purposeful sampling），基於本研究目的選取能提供豐富資訊且具代表性的研究對象。經由事前的書面資料蒐集以及電話詢問，本研究之訪談對象為實際參與地方政府執行長照網絡服務的局處承辦人員與基層單位的實際執行人員，合計共 10 名（參見下表 4）。

表 4：受訪者名單

單位	職稱	代表性	代號
臺北市政府社會局老人福利科	承辦員	地方政府社政部門聯絡窗口、長照政策擬定、執行	A1
臺北市長期照顧管理中心	東區督導	地方政府長期照顧網絡區域管理人員	B1
臺北市長期照顧管理中心	西區督導	地方政府長期照顧網絡區域管理人員	B2
臺北市長期照顧管理中心	南區督導	地方政府長期照顧網絡區域管理人員	B3
臺北市長期照顧管理中心	北區督導	地方政府長期照顧網絡區域管理人員	B4
臺北市長期照顧管理中心	中區督導	地方政府長期照顧網絡區域管理人員	B5
臺北市長期照顧管理中心	照管專員	地方政府長期照顧政策基層執行人員	C1
臺北市長期照顧管理中心	照管專員	地方政府長期照顧政策基層執行人員	C2
臺北市長期照顧管理中心	照管專員	地方政府長期照顧政策基層執行人員	C3
臺北市長期照顧管理中心	照管專員	地方政府長期照顧政策基層執行人員	C4

資料來源：本研究整理。

## 伍、資料分析與討論

### 一、影響協力網絡整合之因素分析

根據先前文獻檢閱結果後，本研究即邀請臺北市長照網絡運作成員(基層的照管專員、各區服務站督導與中階的專案承辦、聯繫窗口)進行深度訪談，以了解影響臺北市長期照顧網絡整合之因素。

#### (一)、目標認同

臺北市長照網絡之目標乃依循中央長照十年計劃所訂定之目標(受訪者 B1、B4)，各網絡成員必須先對此目標、運作模式有相同的

認知，始有充分合作的可能（受訪者 B5），且於服務提供時方能達到一致性與標準性，否則後續可能造成民眾誤解、引發爭議，並使之信任度下降（受訪者 B3）。另外由於各個地區具有其獨特之地緣性與人文背景，故服務目標亦須依據各區地緣特性作適當調整；除整體網絡之目標外，亦可能有額外關注之次目標。而該區內之網絡成員亦必須對此有共同認知，始得讓長照服務更切合當地民眾實際需求（受訪者 B2）。

我們的獨居長者真的比較多，然後也有很多的經濟弱勢，所以大家對於這個部分就要有一個認知：對於我們的獨居長者要有比較高的警覺性，因為他沒有其他的資源系統。（受訪者 B2）

## （二）、高層支持

組織內高層的態度直接影響著長照政策的發展與方向（受訪者 B1、B2、B3），亦大大牽動著成員參與的積極度（受訪者 B4、B5）。若組織高層能與成員具有一致的觀點、立場，當成員與網絡中其他局處、單位進行協商時能更有依據、更能堅守自身立場（受訪者 B3、B4、A1）；而網絡基層的服務人員在與民眾說明、溝通時，亦能避免服務提供辦法與規範，易因單一個案的特殊背景或個別想法而反覆不定（受訪者 B1、B2）。

有時候我們也會希望組織內部高層他們會有一個一致的想法，並且重視這一塊、支持我們政策就是這樣子走，不要因為民眾有不同的想法我們就要去因應他們那種比較特殊的想法來執行。…大家應該都要一視同仁，給予一樣的福利，不要因為他是 VIP 就給特別的。（受訪者 B2）

## （三）、權責分配

如前所述，由於長照網絡首要目標即提供失能民眾符合其需求之長照服務，而民眾需求往往具有諸多面向，故服務的主管機關、提供單位僅能以此為依據，作大致上的權責分配（受訪者 B3）。然而，儘管彼此權責未能有詳細而明確的劃分，在合作初期對彼此尚未熟悉的狀況下，倘若能有初步的權責劃分將有助於協力事務的進行，其餘較細微的部分，則有待日後遇到狀況，透過後續的協調、討論會再來區分、建立往後類似狀況的慣例（受訪者 B5）。

長照網絡之服務對象為失能長者，其狀況往往隨著時間推移而改變，由於個案具有如此複雜與多變性，造成各網絡成員之權責難以精確劃分（受訪者 B1、B2、B5）。儘管如此，協力網絡宜盡可能地將成員之權責區分清楚，若彼此定位不清除，除將面臨組織間合作衝突、基層人員於服務提供缺乏依據外，亦將產生「踢皮球」效應，而損及民眾對政府的信任度（受訪者 B5、A1）。

#### （四）、資訊流通

長照網絡中的資訊可分為組織資訊與個案資訊，首先，組織資訊包含了各單位的角色、立場、所擁有之資源、功能以及其組織規範（受訪者 B1、B3）。各個不同的組織進行協力合作之時，必須確保該資訊的充分掌握，才能依照個案所需提供適當之服務（受訪者 B1）。若組織資訊未能流通，在不了解對方的情況下，往往會因為對於對方「有過高的期待」而產生衝突（受訪者 B5）。其次，個案資訊則包含個案本身的狀況（失能狀況、居家環境）、服務單位實際提供服務之過程（受訪者 B1、B2、B4、A1），以及過往處理困難個案之經驗（受訪者 B1、B3）。透過個案資訊流通能「增加彼此的了解，認知跟一致性也會更高，合作的順暢度也會提高」（受訪者 B3）。若網絡中資訊未能暢通將可能引發成員間權責爭議，並造成服務疊床架屋或三不管地帶的情形發生（受訪者 B2）。

#### （五）、協調機制

由於長照網絡乃跨局處、部門所組成之協力網絡，各成員原有之文化、專業、權責本具有極大差異，故於協力過程中彼此難免產生疑義、困難甚至衝突；當電話溝通無法達成效果時，即須仰賴網絡中的協調機制加以化解。藉由協調機制針對特殊個案服務的權責分配取得共識，可促進成員間相互磨合並建立彼此的信任關係（受訪者 B1、B2）。長照網絡中基礎的協調流程為：當個案發生爭議或困難應由服務人員先與案主作協調；若未達共識則由照管專員介入進行三方協調；仍有困難時，則須通報服務站督導協助；若再無法達成共識則需召開會議共同討論（受訪者 C1）。

網絡中協調會議依據召開之層級、範圍的不同，包含：個案討論會議、疑義個案審議小組會議、派案人力協調會、區域聯繫會議、跨



局處會議以及長照委員會（受訪者 B4）。各個成員亦藉由會議闡述、交換其立場與資源或者經驗分享，故而，這些討論、聯繫會議除了作為衝突解決的機制外，亦為網絡的資訊流通平台（受訪者 B3、A1）。

#### （六）、非正式關係

由於協力網絡體系中各成員本身並非層級上的隸屬關係，而是屬於平等的夥伴關係，正式權力並不能被單方地運用，故必須大量仰賴由信任以及人際關係為基礎的非正式關係（受訪者 B1）。而這種非正式關係的建立與維繫，則立基於對其他組織專業的尊重與認同甚至相互學習（受訪者 B2、B4、A1），進而促使整體長照服務更加全面。此外，若網絡中成員間具備良好的非正式關係，「大家 buddy buddy」會互相幫忙，將能有效避免衝突發生（受訪者 A1）。反之，若未能擁有此非正式關係，雙方互動時往往彼此防備，深怕其他單位侵犯自身專業、權力或增加負擔，而可能會不斷阻擋、拒絕對方所提出之議題，使得溝通、協調將難以進行，遑論組織間的通力合作（受訪者 A1）。

#### （七）、評估機制

長照網絡中除了總體的績效評估外，網絡成員內部亦有其自身的評估機制（受訪者 B5、C4）。由於長照網絡有其必要性，故評估機制的意義不完全在於網絡是否延續，而在於檢視服務提供過程是否有所缺失，並藉此擬定出改善策略（受訪者 B2、B4）。

#### （八）、民眾認知

在長照服務中，民眾屬於服務的接受端，然而其對於長照服務的目的、服務範圍是否有正確的認知與觀念，亦為長照服務能否順利提供的關鍵因素，此乃雙向的連帶關係（受訪者 B3）。一般民眾常常誤以為長照服務即提供其任何所需之服務，包括家務服務（環境清掃、搬運重物）、醫療服務（定時用藥）以及其他日常瑣事（染髮）的協助（受訪者 C1、C2、C3），但事實上，長照服務僅能提供因失能導致日常活動所需之協助，因此形成兩造認知上的落差。由於基層網絡成員人力的缺乏，同時必須面對民眾一些超出服務規範的主觀認知和要求，使得基層成員負擔更形吃重，進一步導致組織成員的流失（受訪者 B2）。成員流動率高又將衍生出服務人員專業訓練上的不足、信任與默契等非正式關係難以建立與維繫等後續問題（受訪者 B1、B5、C3），影響長照服務網絡的整合。

民眾他們會覺得說居家服務單位就是什麼都該做，包含幫他們做打掃，可是變成居家服務人員他們的 loading 就很重，可能整個家庭他們都要請居家服務員做打掃，…。(受訪者 C2)

### 三、協力網絡治理之障礙因素分析

經由前述文獻與實際訪談結果得出影響臺北市長照網絡整合因素，其操作得當將有利於建立並維繫網絡成員彼此的協力關係，反之則可能導致協力網絡治理障礙的產生，以下進一步針對臺北市長照網絡之障礙因素分析如下：

#### (一)、目標與認知衝突

儘管在網絡關係建立初期，各成員即須達成共同目標並確保認知的一致性，然在網絡關係建立期間卻無法避免目標與認知上的衝突產生，而在長照服務網絡中，關於目標認知衝突又可細分為：

##### 1. 民眾與長照網絡

如前一節所述，民眾對於長照服務往往有其自己的主觀認知，然而該認知卻往往與長照服務之目標具有極大的差異，從而對第一線服務人員做出許多超出服務規範的要求（受訪者 C2、C3）。

##### 2. 機關與長照網絡

長照網絡的服務雖由衛政與社政共同提供，然衛生局的服務項目僅有三項，社會局的服務項目則高達七項，其中社會局提供的居家服務項目更是長照服務的最大宗。因此，社會局的服務案數量的成長往往超越衛生局，且服務人力已呈現不足之狀態，反觀衛生局的三項服務執行率則一直未有顯著成長。此種情況使得社會局認為不應再持續增長新的長照需求，而衛生局可能亦受到中央壓力，仍認為必須增加其三項服務的數量，造成兩局處在針對長照服務的目標上產生衝突（受訪者 A1）。

### 3. 單位與長照網絡

由於長照服務乃整合衛政與社政兩方資源而形成之協力網絡，各網絡行動者本身之專業、立場、工作內容皆不相同，單位成員之間可能為了維護其原有之組織目標，而與長照網絡整體目標產生衝突（受訪者 B3、B4、B5）。

單位的立場是要維護民眾的生活安全或是預防他發生一些意外，所以希這些部份可以有人來協助，可是長照這部份是要有失能才會有服務的進入，他沒有失能其實是沒有辦法提供服務…其實這個不是我們的目標。（受訪者 B3）

### 4. 人員與長照網絡

有時即便服務單位與長照網絡在目標與認知上皆達成一致性，單位成員仍可能基於同情民眾、貪圖自身方便或者怕麻煩等因素，而忽略了長照網絡整體目標（受訪者 B4、C2）。

我有遇過復健師…他都是自己徒手幫案家做，不是教導，就是完全沒有教導家屬要怎麼幫他復健，自己直接幫患者拗了50分鐘的關節。…居家復健的目的不是你自己去案家家裡做50分鐘的復健，而是要教導主要照顧者或是外傭其他家屬該怎麼做肢體關節活動。（受訪者 C2）

### 5. 機關高層與基層

在協力網絡中，縱使同一組織中的高層與基層人員，兩者對於協力網絡的目標與認知可能也不盡相同。如同前述，長照中心高層主管可能考量後續長照保險政策的推行或者迫於中央壓力等因素，而期望能多「衝」出一些新案量，相對地，基層人員則偏重於現階段受服務民眾的服務品質，以及避免政府資源遭到濫用（受訪者 B4）。

#### （二）權責的分配不清

在長照網絡中，有關各成員因權責分配不清而衍生的障礙可分類如下：

## 一、 單位之間權責不清

多數服務在長照中心成立前即存在，社區內亦已存在有許多不同的服務單位，有其各自既有的權責分配。長照中心成立後將部分長照相關之業務分離出來，但剩餘業務卻造成其他單位人力配置上的困擾（受訪者 A1）。或者，雖有大略的權責區分，但仍有不少細部事項尚未完全劃分清楚（受訪者 B1、B2、B5、C1），加以個案本身可能具有某些複雜或特殊狀況，導致在服務提供上難以區分哪一單位必須承接或者找到「關鍵協調者」（受訪者 B2、B5）。

## 二、 單位成員權責不清

網絡中部分單位成員縱使有明確的權責規範卻未必充分遵守；某些成員會有推託、卸責的情況（受訪者 C1、C2），某些則可能因迫於案家的壓力，而未能堅守服務界線，提供了超出服務規範的服務（受訪者 B1、C3）。無論是成員推卸責任或是踰越權責，都可能導致後續服務提供的困難。

### （三）成員之本位主義

在長照網絡中，有關各網絡成員間的本位主義情況，大致可分為專業背景、組織文化、層級節制三方面。由於長照網絡係由衛政與社政共同提供，但在專業性相對較高的衛生局（甚至其下的合約單位、專業人員），往往會憑藉其專業性，而迫使社政單位成員強制配合（受訪者 C3、C4、A1）。

他們常常會以他們的專業來壓著我們做事情，比如說他們自己覺得現在應該要發展到什麼了，希望社會局來配合，他一有創意想做什麼就會來找我們討論，但是他不是透過我們這邊，他可能直接去找局長討論。…都是從上對上溝通來往下壓。（受訪者 A1）

衛生局在政策上習慣由高層擬定並立即下達、執行，而社會局則習慣由基層檢視需求以擬定政策以及是否有足夠能量推行。衛生局往往多透過高層與社會局進行上對上的溝通再往下下達，此種溝通方式

讓社會局同仁較難以信服，是為文化上之本位主義（受訪者 A1）。雖然協力網絡講求橫向連結，長照十年計畫亦載明各網絡成員為平行之夥伴關係，然中央部會（衛生署、內政部）與地方單位在聯繫時，仍多以上對下的態度互動而缺乏足夠的協調空間（受訪者 A1）。

#### （四）新制與舊例差異

單位的轉變與制度的變化皆可能形成新制與舊例的落差。由於長照服務的服務標的包含 50 歲以上身心障礙者，其年齡屆滿前的服務仍由社會局身心障礙福利單位所提供，而不同單位在服務提供內容與規範也會不同，其中的差異極容易造成民眾的反彈、阻礙長照服務的提供（受訪者 B1、C1）。另外，如前所述，各項服務早於長照中心成立之前即存在於社區，如居家服務早先係由老服中心擔任訪視、評估以及提供單位，其後長照中心接手服務，連帶服務理念、規範以及評估方式、標準都有所轉變，導致原服務單位在個案的轉介上產生「以前都是這樣子做怎麼現在都不行了？」的疑問（受訪者 B2、B3、B5、A1）。

#### （五）成員的流動率高

長照網絡中基層人員的流動性很高——無論是長照中心裡的照管專員或是服務單位的服務人員或督導甚至整個服務單位；這種現象除了導致與單位、個案原有之信任、「平衡」遭到破壞，讓後續服務無法順利銜接之外（受訪者 B1、B5），亦使得新進人員必須立即上線服務，而未能確保充足的職前訓練。對於服務的定義、提供方式、範圍都不清楚的情況下，在後續服務中會不斷衍生出問題（受訪者 C3）。除了基層人員的流動性外，由於長照中心現採任務編組的模式，故高層人員亦時有更動。當高層人員更換時，其對於長照的認知與期待將主導未來整個決策與做法，對於既有政策的延續性亦是未知數（受訪者 B5）。

#### （六）契約之隸屬關係

長照網絡由衛政與社政及其下服務單位所共同組成，名義上彼此雖為夥伴關係，然由於服務單位分別由衛生局及社會局簽約、主管，契約隸屬關係對於服務單位非常鮮明，以至於當長照中心在作後續服務連結、派案的時候，容易遭到服務單位的拒絕（受訪者 C4、A1）

而需透過社會局再行轉達。當服務單位與個案或照管專員三方發生爭議的時候，亦往往未能遵循前述之協調流程進行溝通，而逕行與其主管單位抱怨（受訪者 C1），在缺乏暢通的溝通管道下，彼此得到的永遠都是負面訊息，此將損及雙方之信任與合作關係（受訪者 A1）。

## 陸、結論與建議

根據前述研究分析結果發現，長照服務運作之模式除能呼應先前協力相關文獻之歸納因素，個案本身仍有部分獨特之處，本研究因此針對原有之協力模型加以修正，請參見下圖 3。

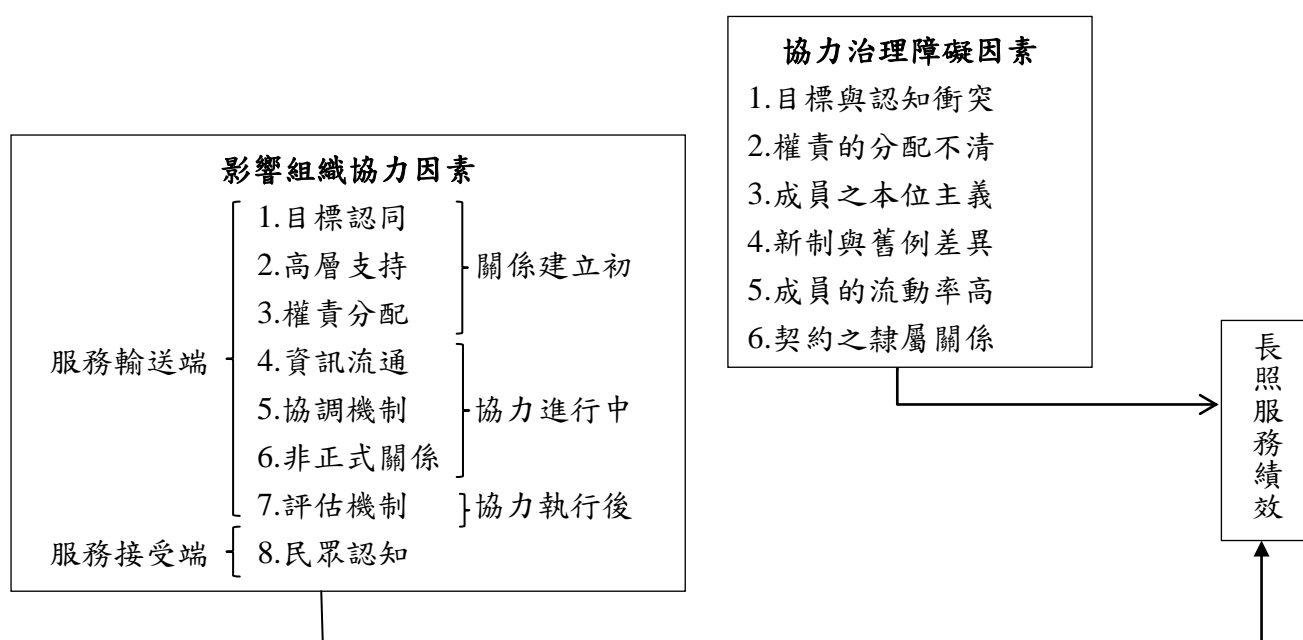


圖 2：修正後臺北市長照服務運作模型

資料來源：本研究。

本研究認為影響長照網絡之諸多因素雖可個別檢視、討論，然而彼此卻又息息相關，惟應具有建置之先後順序。首先，在關係建立初始階段，目標認同除確保協力關係的建立，更重要的是達到服務提供之一致性。高層的態度決定著網絡的發展與走向，亦牽動著成員參與的積極度。而長照網絡各項服務的提供與主管乃依據民眾各別需求面向作大致上的權責分配，然由於服務對象往往具有複雜與多變性造成各成員之權責難以精確劃分，較細部的權責歸屬有待日後遇到狀況透

過後續的協調、討論會加以區分並建立往後類似情況之範例，上述之三要素可謂協力關係建構之基石。

其次，在協力關係進行中，資訊的暢通與掌握方能達到服務提供的適切性與一致性、建立並強化彼此之非正式關係。然過程中難免仍有衝突的產生，長照服務中基礎的衝突管理流程為第一線人員(照專、督導)與個案先進行三方協調，若仍無法取得共識則召開協調會議。而依據協調議題、召開層級與範圍之各種不同的協調會議，除作為特殊個案的權責分配、取得共識之衝突化解機制外，亦可達資訊流通、建立彼此信任之作用。具備上述各項要素後，各成員的非正式關係則扮演著潤滑劑的角色，促使協力運行更加順暢並增加服務提供的全面性。而協力執行後，其績效的達成與否則需藉由評估機制來加以檢視，然對於長照，組織協力有其必要性，故評估機制之用意不在於評斷協力關係是否延續，而著重於檢視協力上的缺失以及後續改善策略的擬定。

最後，值得一提的是，民眾雖然是服務的接受端，往往為大眾所忽略而未將其列入探討範圍，然由於長照服務之目的乃服務民眾而非生產產品，協力目的的達成取決於能否提供其所需之適當服務並且順利輸送，故民眾對於長照服務的認知扮演著影響長照服務績效極為關鍵之因素。且當民眾對長照服務具有錯誤認知時，基層成員在人力的缺乏，同時又需面對民眾超出服務規範的主觀認知及要求的情況下，導致其負擔加重甚至流失。而成員流失又將衍生信任、默契難以建立與維繫、服務人員專業訓練不足等後續問題，對於服務整合產生負面效應。

有關長照服務所面臨之障礙因素中，除了來自文獻上所歸納的目標與認知衝突、權責分配不清，以及本位主義問題之外，也存在若干專屬於長照的獨特發現。申言之，在目標與認知衝突方面，民眾對於長照服務的認知落差而產生衝突為長照網絡最主要之障礙。儘管各單位對長照服務具有目標一致性，單位成員卻仍可能基於同情民眾、貪圖自身方便或者怕麻煩等個人因素，而在服務提供上違反長照目標與規範。其次，儘管在同一組織內，長照中心之高層與基層亦存在著目標差異；高層主管希望能增加個案數量，但基層人員則較關注於服務品質與政府資源的把關。最後，協力關係中各成員除了專業與文化上的本位主義情形之外，尚有位階之本位主義：中央部會在與地方單位

聯繫時，仍多以上對下的態度而缺乏足夠的協調空間。

此外，長照服務還面臨了新制舊例差異、成員流動率高，以及契約隸屬關係等困境。新制舊例的差異在於因政策方向改變後服務項目之理念、規範與評估方式、標準都有所改變，導致原服務單位未能及時適應，在個案轉介上產生疑慮。當個案服務單位更換後，單位服務提供內容與規範的差異極容易造成其反彈，阻礙長照服務的輸送。再者，成員流動則分為兩個層面，基層成員的流動除可能導致與單位、個案原有之信任與合作關係遭到破壞讓後續服務無法銜接之外，亦使得新進人員必須立即上線服務而未能有充足的職前訓練。而高層人員的更換影響層面更擴及網絡政策方向與執行方法，可能導致既有政策無法延續。最後，契約隸屬關係之障礙則肇始於長照網絡本身體制。由於服務單位係由兩局分別簽約、主管，社會局所屬之服務單位對於長照中心配合意願低落，且當發生爭議時，單位亦往往未遵循協調流程進行溝通，而逕行與其主管單位抱怨，損及雙方之信任與合作關係，此應屬長照網絡獨特之障礙因素。

綜合上述，本研究分別針對長照服務績效的影響因素與潛在障礙兩個層面進行探究，研究發現大致顯示：協力目標曖昧性與權責爭議性大致上是受訪者反覆觸及的議題，也是制度上應該優先面對的挑戰，否則將進一步衍生出機關本位主義、員工流動率高等後遺症。本文是在中央衛生福利部成立之前進行的研究，但縱使在衛生福利部成立之後，地方政府當局若無進行任何組織或管理創新，勢必仍將面對同樣的組織間協力困境。因此，在管理實務的建議上，地方政府當局對此應該要組成任務編組，並由副市長層級以上長官擔任召集人，定期審視爭議案件，並朝協力機制建立的方向進行檢討。申言之，如果小組幕僚作業完備，足以針對代表性爭議案例進行全面性資料蒐集與檢討，並報請副市長層級以上長官擔任小組召集人，將可有效運用行政權威針對個案進行仲裁，並進一步反映在機關權責的釐清。換言之，所有爭議都是透過個案來逐步累積經驗，並反映在後續的制度安排上。儘管如此，衛政與社政人員之間的溝通對話仍然是不可或缺的，建議地方政府應該定期舉辦實務研討會，並邀請上述兩類人員及其主管共同發表實務性論文，或進行相關主題的座談；唯有透過這類實務研討會或座談會作為平台，並邀請具備跨域管理背景的學者專家擔任主持人，才有機會促使不同專業領域的硬性與軟性知識進行深度交流、相互理



解，以緩解機關之間的專業隔閡與本位主義窠臼。總而言之，不斷透過爭議案件來合理化既有的制度安排，並定期促成跨機關、跨專業人員的深度交流與認知管理 (perception management)，本研究認為是提高包含臺北市政府在內的所有地方政府當局，提升長照服務效能最重要的策略途徑。

本研究主要針對服務於臺北市長期照顧管理中心的照管專員及其督導進行約訪，並從協力治理角度嘗試歸納出若干可能干擾長照服務效能的重要因素。基於研究資源有限的因素，本研究結果大致上有助於我們洞悉基層官僚人員作為政策執行者的心聲，但方法論上並不足以完整揭露影響長照服務效能的因素。後續對此議題有興趣的研究者，也許可以進一步訪談更多地方政府負責這類施政計畫的官員，了解他們是如何從政策面來評核長照服務計畫的執行成效。管考制度必然會影響第一線同仁與政府部門利害關係人之間的協力關係，但本研究僅從政策末端執行者的角度理解他們的處境，並未進一步從組織社會學的觀點提出深刻的解釋，因此，對於整體現象的描述、詮釋與解釋工作上，勢必會有不盡周延之處。此外，在對現象有一定程度的掌握後，後續大規模調查也許是必要的，這不僅有助於全面性回答學術工作者所關心的跨機關協力議題，對於實務工作者而言，倘若採取貫時性研究(longitudinal study)，方法上將更能藉此評估政府部門之間，以至於政府與第三部門之間長照網絡協力成效的逐年進步幅度。整體而言，對於政府長照政策在研究觀點整合與研究方法上的突破，對於逐步邁向高齡化的台灣社會而言，應該是非常重要的理論與實務議題。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 內政部（2007）。我國長期照顧十年計畫-大溫暖社會福利套案之旗艦計畫（核定本），2012年6月12日取自內政部，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/newpage/tenyearsplan.htm>。
- 內政部社會司。2012年6月13日取自內政部社會司，網址：<http://www.moi.gov.tw/dsa/>。
- 史美強（2005）。制度、網絡與府際治理。台北：元照。
- 史美強、孫同文、張育哲（2010）。行政院組織改造後公務機關橫向聯繫及服務流程整合之研究。行政院研究發展考核委員會委託之研究成果報告，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院經濟建設委員會統計資訊。2012年5月11日取自行政院經濟設委員會，網址：<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0012631>。
- 江大樹、梁鎧麟（2011）。長期照顧體系組織改造策略分析：全觀型治理觀點。文官制度季刊，3(1): 1-25。
- 朱鎮明（2005）公務夥伴的整合之道：論政策網絡的管理。研考雙月刊，29(3): 95-108。
- 李翠萍（2007）。直轄市社政單位部際關係之研究：政策執行的觀點。政治科學論叢，31: 87-127。
- 吳啓安（2009）。雲林縣家庭暴力事件高危險個案跨機構網絡評估方案執行成效初探。亞洲家庭暴力與性侵害期刊，5(2): 91-108。
- 林珍珍（2010）。誰來建構社區照顧服務網絡？談公私部門的治理。社區發展季刊，132: 315-324。
- 柯麗評、王珮文、張錦麗（2007）。家庭暴力理論政策與實務。台北：巨流。
- 張錦麗（2005）。家庭暴力防治網絡建構與運作。載於柯麗評、王佩玲、張錦麗（編），《家庭暴力理論政策與實務》。台北：巨流。

- 陳正芬 (2011)。我國長期照顧政策之規劃與發展。社區發展季刊，133: 192-203。
- 陳世堅 (2000)。社福與衛政體系平行整合的長期照顧系統模式建構之研究。東海大學社會工作學系博士論文。
- 陳志瑋 (2009)。公務員協力能力的建立及策略契合。文官制度季刊，4(1): 137-164。
- 陳恆鈞。(2008)。協力網絡治理之優點與罩門。研習論壇月刊，第三輯，行政院人事行政局地方行政研習中心。
- 曾冠球 (2004)。基層官僚人員裁量行為之初探：以台北市區公所組織為例。行政暨政策學報，38: 95-139。
- 曾冠球 (2011)。協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立。文官制度季刊，3(1): 27-52。
- 楊鸞貞 (2004)。家庭暴力防治服務網絡建構整合之研究：以高雄市、彰化縣、台東縣為例。國立東華大學公共行政研究所碩士論文。
- 臺北市政府主計處統計資訊。2012年6月28日取自臺北市政府主計處，網址：<http://www.dbas.taipei.gov.tw/>
- 趙永茂 (2003)。台灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探。政治科學論叢，18: 53-70。
- 廖俊松 (2007)。從網絡治理觀點觀察重建區社區總體營造計畫之執行。政策研究學報，7: 35-64。
- 劉立凡、葉莉莉 (2004)。探討臺灣長期照護資源整合與管理機制建立之實務面。社區發展季刊，106: 106-113。
- 劉淑瓊 (2002)。臺灣地區家庭暴力防治業務取向研究：地方政府推動防治家庭暴力實務運作模式及建構跨專業資源網路之規劃研究。內政部。

## 二、英文部分

- Adelaja, A. O., Gibson, M. A., & Racevskis, L. A. (2010). Transaction costs and inter-jurisdictional cooperation: an application to land use collaboration. *Journal of Public Affairs*, 10(4), 265-279.
- Benson, J. K. (1982). *A Framework for Policy Analysis*. In D. Rogers, D. Whitten, and associates, *Interorganizational Coordination*. Ames, IA: Iowa State University.
- Nolte, I. M., & Boenigk, S. (2011). Public–nonprofit partnership performance in a disaster context: The case of Haiti. *Public Administration*, 89(4), 1385-1402.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public administration review*, 66(s1), 44-55.
- Fleishmen, R. (2009). To Participate or Not to Participate? Incentives and Obstacles for Collaboration. In R. O’Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century* (pp. 31-52). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Graddy, E. A., & B. Chen (2009). Partner Selection and Effectiveness of International Collaborations. In R. O’Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century* (pp. 53-69). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Huxham, C. (1991). Facilitating collaboration: issues in multi-organizational group decision support in voluntary, informal collaborative settings. *Journal of the Operational Research Society*, 1037-1045.
- Huxham, C., & Vangen, S. (1996). Working together: Key themes in the management of relationships between public and non-profit organizations. *International Journal of Public Sector*

- Management, 9(7), 5-17.
- Jupp, B. (2000). Working Together: creating a better environment for cross-sector partnerships (Vol. 23). Demos.
- Kooiman, J. (1993). Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity.
- Mayne, J. (2003). Results-based Governance: Collaborating for Outcomes. In Gray, A., B. Jenkins, F. Leeuw, & J. Mayne (eds.), Collaboration in Public Services: The Challenge for Evaluation (pp.155-178). N.J.: Transaction.
- O'Looney, J. (1992). Public-private partnerships in economic development: negotiating the trade-off between flexibility and accountability. *Economic Development Review*, 10.
- Osborne, S. P. (2000). *Public-Private Partnership-Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge.
- Santoro, F. M., Borges, M. R., & Rezende, E. A. (2006). Collaboration and knowledge sharing in network organizations. *Expert Systems with Applications*, 31(4), 715-727.
- Sullivan, H., & Skelcher, C. (2002). *Working across boundaries: collaboration in public services*. Palgrave.
- Weissert, C. S. (2001). Reluctant partners: The role of preferences, incentives, and monitoring in program compliance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(4), 435-453.
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public administration*, 80(1), 103-124.

# **Study of Operation of Long-term Care Center in Taipei City Government: The Perspective of Collaborative Governance**

**Chien-Wei Chang<sup>\*</sup> 、 Kuan-Chiu Tseng<sup>\*\*</sup>**

## **Abstract**

In an aging society, the need for elderly long-term care is gradually increasing. Against this background, government authority in Taiwan in the last nearly two decades has also been paying attention to this policy issue, and initiated a long-term care program. In order to provide a better public service, local government agencies especially have to work together to satisfy clients demands. In this paper, the authors pose the two related questions as follows: According to the perspective of collaborative governance, what factors may influence the effectiveness of long-term care center? Concurrently, what factors may hinder the operation of long-term care? Methodologically, street-level employees and their supervisors who work for long-term care center under Taipei City Government are invited to conduct in-depth interviews. Overall, goal clarity and responsibility allocation are two crucial factors pertaining to the institution arrangement. Besides that, the relationship-building and perception management among staff with different professional backgrounds should not be neglected. The managerial implications are also provided in the end of the paper.

---

<sup>\*</sup> Master of Public Policy, Tamkang University.

<sup>\*\*</sup> Associate Professor, Department of Public Administration, Tamkang University.

**Keywords:** Collaborative governance, Collaborative network,  
Public-private partnerships, Long-term Care





# 台灣一般民眾與政治菁英對於2005年第七次修憲的認知、參與和評估

劉從葦\*

## 摘要

憲法是國家的根本大法，所以從規範面來看，不論修憲的內容是什麼，修憲都應該經過審慎思辯。台灣在解嚴之後歷經七次修憲，本文檢視最近一次且影響最大的第七次修憲是否為審慎思辯後的結果。修憲需要全民參與才具有正當性，因此同時關注一般民眾與政治菁英對於修憲的態度與行為，分別從修憲認知、修憲參與、以及修憲評價來探討。根據台灣選舉與民主化調查以及台灣政治菁英調查的資料，發現一般民眾對於修憲的認知程度不高，不知道國大選舉的目的，亦不清楚各政黨在修憲議題上的立場；對於攸關憲法修正案通過與否的國大選舉低度參與；在修憲後也不滿意修憲的結果。在政治菁英方面，在修憲時並未形成黨內共識，導致一般民眾難以區辨各政黨的立場，同時也並未成功吸引民眾關注與討論修憲相關議題，在動員民眾投票上也成效不彰；在完成修憲多年之後，政治菁英對於修憲各議題的立場也產生程度不等的改變。整體而言，經驗證據顯示，台灣第七次修憲的過程與審慎思辯的期待完全背道而馳。

**關鍵詞：**規範性經驗研究、修憲、單一選區兩票制、國會席次減半、台灣選舉與民主化調查、台灣政治菁英調查

---

\* 國立中正大學政治學系副教授。

## 壹、序論

憲法是國家的根本大法，規範政府組織以保障人民的權利，具有最高性以及固定性，同時也應具備與時俱進的適應性，所以雖然在必要時修改憲法無可避免，但絕對需要審慎為之。在中華民國憲法與政府的論著當中，都會有專章介紹與修憲程序相關的條文，在討論憲政運作時，也大多會敘述從動員戡亂時期臨時條款一直到解嚴之後的七次修憲過程與增修條文（例如：陳滄海、徐淑敏、高光義，2009；張淑中、姚中原，2012）。然而，雖然憲法條文與修憲過程被詳細描述，修憲需小心謹慎也是被廣為接受的規範性準則，但這樣的規範性準則是否被落實在解嚴之後的七次修憲過程中則鮮少被檢驗。因此，本文嘗試從一般民眾與政治菁英對於修憲的態度來檢視最近一次且影響深遠的第七次修憲究竟是在充分資訊下審慎思辯後的結果還是資訊不足且未經深思熟慮的倉促修憲。以下首先概述歷次修憲的重點並說明本文聚焦在第七次修憲的原因，接著陳述研究問題以及介紹所使用的資料。

### 一、歷次修憲

#### （一）解嚴後的七次修憲

從 1991 年第一次修憲開始到 2005 年為止，中華民國憲法歷經七次修改，第一次修憲的主要目的在於提供即將全面改選的立法委員與國民大會代表法源基礎，選出第二屆立委與國大代表之後，再進行實質修憲，亦即「一機關兩階段」修憲。1992 年的第二次修憲賦予國民大會多項人事同意權，但也將國民大會選舉總統、副總統的權力轉移至中華民國自由地區的全體人民。1994 年的第三次修憲除了確立總統、副總統由全民直選外，調整了牽涉到總統、行政院、立法院、與國民大會人事權的行政院長副署權。1997 年的第四次修憲一方面賦予總統任命行政院長的權力，另一方面新增行政院對立法院負責的不信任案機制，同時通過俗稱凍省的精簡省級組織。1999 年的第五次修憲延長當時現任國代的任期，並將國代的選舉方式改為依據立委選舉結果按比例分配名額，但這次修憲的條文在 2000 年被宣告違憲。2000 年的第六次修憲將國民大會虛級化，改為只有在立法院提出憲

法修正案、領土變更案、或是總統副總統的彈劾案時才選舉集會的任務型國大，原先屬於國民大會的人事同意權則轉移至立法院。2005 年的第七次修憲更進一步將虛級化的任務型國大完全廢除，同時也針對立法院進行改革，亦即將國會席次減半以及改採單一選區兩票制，在公民參與方面則將公民投票納入憲法。

## （二）幅度最大的單次修憲

除第五次修憲被宣告違憲無效外，每次修憲都有其特殊意義與影響，但相較之下，第七次修憲尤其重要，主要原因有三：首先，中華民國憲法的前言明白指出「依據孫中山先生創立中華民國之遺教……制訂本憲法」，孫中山的思想中最重要的概念就是權能區分，具體實踐就是由國民大會代表人民行使政權，但第七次修憲將國民大會完全廢除。其次，選舉制度不論是由一般法律規定或是明訂於憲法，都被視為是憲法位階的政治制度，因為選舉制度是影響權力分配的重要遊戲規則。在民主國家中，更動選舉制度雖然不是不可能，但發生的頻率也的確不高，第七次修憲卻將台灣長期使用的單記非讓渡投票制改為一般民眾較不熟悉的單一選區兩票制。除此之外，國會席次減半大幅降低可供競爭的名額，造成僧多粥少的激烈競爭以及權力高度集中於少數的代表身上。最後，公投入憲賦予一般民眾做最終決定的權力，讓台灣的民主體制更接近直接民主。

歷次修憲不是一次完成一項重大變革，就是經多次修憲才完成，例如第一次修憲單純賦予國會全面改選的法源基礎，總統直選歷經兩次修憲才完成，總統、行政院與立法院的關係也是經過多次修憲才確立目前接近雙首長制的政府體制，惟獨第七次修憲是在單一次修憲中完成多項重大改變，因此即使不是最重要的一次修憲也是重要的歷次修憲之一。面對重要的第七次修憲，一般民眾與政治菁英是否審慎思考並高度參與就特別值得深入探討。此外，基於資料可得性，雖然歷次修憲都有值得探究之處，但若要依據調查資料進行分析，則要到兩千年之後才有較多較完整的民調資料可供使用。

## 貳、研究問題

### 一、要研究的問題

本文探究的核心問題是一般民眾與政治菁英對於修憲是否經過審慎思辯。如果選民慎重地面對修憲議題，對於 2005 年的國大選舉應有充分的認知、高度的參與、並選擇會帶來正向影響的變革，且在通過之後應該對於修憲帶來的影響感到滿意。如果政治菁英審慎地處理修憲議題，在修憲時政黨及其候選人應該會採取一致的立場，在修憲多年之後，立場應該也不會有顯著的改變。因此，在一般民眾方面，從以下三個階段來觀察修憲態度與行為：

- 修憲的認知：一般民眾知不知道要選國代？知不知道選國代要做什麼？一般民眾對於修憲各議題有沒有立場？同時知不知道各政黨的立場？

- 修憲的參與：一般民眾在選舉前會不會注意選舉的相關新聞？有沒有去投票？在選後關不關心選舉結果？

- 修憲的評價：針對公投入憲、國會席次減半、立委選舉改採單一選區兩票制、廢除國民大會四項修憲議題，在修憲時一般民眾是否認為這些變革會帶來正面的影響，在修憲之後是否滿意這些變革？

在政治菁英方面，觀察政治菁英在 2005 年修憲時與 2012 年修憲七年後對於相同修憲議題的立場：

- 政治菁英在 2005 年時對於修憲各議題的立場為何？候選人的立場是否與其政黨的立場一致？

- 政治菁英在 2012 年如果可以再做一次決定，是否會做出相同的選擇？

### 二、不研究的問題

限於篇幅且避免失焦，本文不探究以下問題：

- 修憲的緣起及各政黨的策略：一開始為什麼會有修憲提案？各政黨的盤算與策略是什麼？修憲案為什麼得以通過？這些問題屬於本研究的背景，也就是在有修憲提案且通過修正案的情境中，不論

提出者的目的與策略是什麼，都不影響本文要回答的問題——一般民眾與政治菁英面對修憲議題是否經過審慎思辯。

● 2005 年國大選舉的投票模型：影響選民投票抉擇的因素有哪些是選舉行為研究者必定關心的問題，但本文不試圖建立完整的投票模型<sup>1</sup>，只關注選民的修憲立場與其投票對象的立場是否一致。

● 修憲內容的價值性判斷：本文的規範性立場在於認為對於修憲議題的看法應該是深思熟慮後的結果，但至於需要考量哪些因素或是追求什麼目標則不預設立場，也就不討論例如公投是否有利於民主、哪一種選制最適合台灣、國會減半是否能提高效率、國民大會是否有存在的必要等議題。

## 參、資料

本文屬於規範性的經驗研究<sup>2</sup>，檢視修憲應該需要經過審慎思辯的規範性期待在實際修憲中是被實踐還是被忽視，同時希望將修憲放在較長的時間框架中來檢視一般民眾與政治菁英除了在修憲時的態度之外，在經過幾年之後態度是否有所改變，所以使用台灣選舉與民主化調查與台灣政治菁英調查兩大類的資料，分述如下：

### 一、台灣選舉與民主化調查（TEDS）

台灣選舉與民主化調查是跨校合作的政治類抽樣調查，主要採取面對面訪問的方式進行全國性調查<sup>3</sup>。本文主要使用針對 2005 年國代選舉的 TEDS2005NA，該調查包括選前與選後兩套獨立樣本，選前的成功樣本在選後進行追蹤，本文分析時使用包含選前選後資料的追蹤樣本。為了觀察選民長期對於選舉的關注程度、對立法院的評價、以及民主滿意度等的變化，也使用針對立委選舉的 TEDS2001、TEDS2004L、TEDS2008L、TEDS2012 四筆資料，資料概述如表 1 所示。

<sup>1</sup> 關於國大選舉的投票模型參見王鼎銘（2008）。

<sup>2</sup> 雖然規範性研究相當主觀，而經驗性研究要求價值中立，但兩者並不是不能結合。規範性的經驗研究由規範性理論提出對於現實世界的期待，透過檢視經驗證據，觀察比較真實世界與主觀期待的差距（Baubock, 2008）。例如規範性理論可能提出財富分配需要平均的正義觀，但真實世界的財富分配可能高度集中也可能十分平均，究竟真實世界距離理想藍圖有多遠就需要透過規範性的經驗研究來回答。

<sup>3</sup> 台灣選舉與民主化調查也有針對直轄市與縣市的研究，偶爾也使用電話訪問與網路調查，完整的調查資料介紹參見黃紀主編（2013）。

表 1：台灣選舉與民主化調查資料簡表

調查簡稱	選舉	訪問方式	訪問時間	成功樣本數
TEDS2001	2001 年立委選舉	面訪	2002 年 1 月，選後調查	2022
TEDS2004L-B	2004 年立委選舉	面訪	2005 年 1 月，選後調查	1258
TEDS2005NA	2005 年任務型國大選舉	電訪	2005 年 5 月，選前、選後 Panel	3617
TEDS2008L	2008 年立委選舉	面訪	2009 年 1 月，選後調查	1184
TEDS2012	2012 年立委、總統選舉	面訪	2012 年 1 月，選後調查	1720

## 二、台灣政治菁英調查

台灣政治菁英調查是針對國代與立委候選人進行的郵寄問卷調查<sup>4</sup>，第一次調查在 2005 年 8 月，調查對象包括 2005 年 5 月國代選舉的所有候選人以及 2004 年 12 月立委選舉的區域與原住民候選人，第二次調查在 2012 年 9 月，寄發問卷給 2012 年立委選舉的區域與原住民候選人，成功率皆在三成以上，兩次調查的概述如表 2 所示。

表 2：台灣政治菁英調查資料簡表

調查名稱	選舉	訪問方式	發出問卷	回收問卷	成功率	調查時間
政治菁英調查 2005—國大候選人	2005 年任務型國大選舉	郵寄問卷	686	280	40.82%	2005 年 8 月
政治菁英調查 2005—立委候選人	2004 年立委選舉	郵寄問卷	493	175	35.50%	2005 年 8 月
政治菁英調查 2012—立委候選人	2012 年立委選舉	郵寄問卷	283	85	30.04%	2012 年 9 月

<sup>4</sup> 政治菁英應該還包括行政首長、黨工、地方層級選舉的候選人等，但考量施測時間要盡量接近選舉以提高回收率、母體清單的可得性、以及訪問人數的可行性等因素，以中央層級民意代表選舉的候選人來代表所有政治菁英是雖不滿意但較可行的作法。

## 肆、修憲的認知

一般民眾是否認真思考修憲議題，最基本的要求是知道要舉行選舉以及選舉的目的；要能做出慎重的決定，至少要自己有立場並且知道投票對象的立場，並選擇立場一致的候選人。在政治菁英方面，謹慎的修憲必須在進入修憲階段前先討論溝通，至少先在黨內形成共識，並清楚地將政黨立場傳達給選民，而非傳達分歧的意見讓選民無所適從。

### 一、是否知道要舉行國民大會代表選舉

對於 2005 年 5 月的國大選舉以及同年 6 月召開的修憲會議，雖然有 90.8% 的民眾知道 5 月 14 日要舉行國大選舉，但只有 35.7% 的民眾知道選國代是爲了要修憲，有高達 52.7% 的民眾並不知道選國代的目的是什麼。

### 二、對於修憲議題的立場

一般民眾對於四項修憲議題的看法如表 3 所示<sup>5</sup>。贊成比例由高而低依序爲國會席次減半、廢除國民大會、公民投票納入憲法、立委選舉改採單一選區兩票制，除選制變革的支持度只有四成外，其他三項議題都得到過半數的支持。但另一方面，每項議題也都至少有四分之一左右的民眾沒有意見或不表態，其中選制改革有超過四成的民眾是沒有態度的。

政治菁英對於四項修憲議題的看法如表 4 所示。相較於一般民眾，政治菁英多有立場，「其他」的比例都低於一成。贊成比例由高而低依序爲廢除國民大會、立委選舉改採單一選區兩票制、公民投票納入憲法、國會席次減半，雖然都得到過半數的支持，但若以修憲的四分之三高門檻做爲是否具有共識的標準，則除了廢除國民大會得到八成的支持外，其他議題不是在門檻邊緣就是尚有努力的空間。

<sup>5</sup>不知道、拒答、無意見、看情形等項目無反應與未能歸入贊成或不贊成的答案一起合併爲表中的「其他」，合併的目的是爲了精簡表格，但處理數據的過程中發現實際上「其他」幾乎等同於項目無反應；另一方面，未設遺漏值是爲了避免膨脹百分比，例如若將「其他」排除，非常贊成國會席次減半的民眾會從 53.8% 膨脹到 70%。以下的表格原則上都以相同的方式處理，且歸類在「其他」中的也大多爲項目無反應。

表 3：一般民眾對於四項修憲議題的看法

	非常贊成	有點贊成	不太贊成	非常不贊成	其他	總和
國會席次減半	53.80%	14.93%	4.95%	3.07%	23.25%	100%
公民投票納入憲法	34.78%	20.79%	11.34%	8.05%	25.05%	100%
立委選舉改採單一選區兩票制	23.44%	17.47%	9.79%	6.28%	43.02%	100%
廢除國民大會	44.62%	14.71%	11.56%	4.76%	24.36%	100%

資料來源：TEDS2005NA

表 4：政治菁英對於四項修憲議題的看法（國大與立委候選人）

	非常贊成	有點贊成	不太贊成	非常不贊成	其他	總和
國會席次減半	38.50%	20.90%	22.50%	18.10%	4.80%	100%
公民投票納入憲法	44.40%	25.90%	17.30%	12.40%	8.10%	100%
立委選舉改採單一選區兩票制	40.00%	37.60%	13.90%	8.60%	8.70%	100%
廢除國民大會	62.90%	18.90%	12.60%	5.60%	6.30%	100%

資料來源：政治菁英調查 2005

表 3 呈現有相當多的一般民眾對於修憲議題沒有態度，表四顯示政治菁英雖然多有態度，但在修憲需要較高門檻來界定共識的情況下，政治菁英間的溝通仍有進步的空間。比較表 3 與表 4 可以發現，一般民眾與政治菁英對於修憲的偏好有著截然不同的順序，一般民眾最支持的國會席次減半，政治菁英最不支持，政治菁英較為支持的單一選區兩票制，一般民眾的支持度反而最低，表示政治菁英不僅並未成功引起一般民眾對於修憲議題的關注，不夠體察民意，在溝通與說服上也有所不足。

### 三、政黨的立場

一般民眾在決定要投票給那個政黨時，除了需要知道自己的立場外，還需要能夠分辨各政黨的立場。表 3 與表 4 將修憲議題區分為四項，但在國大選舉時，政黨只會對整個修憲提案表示贊成或反對，依



據國大選舉的選舉公報，贊成修憲提案的政黨有五個，包括國民黨、民進黨、公民黨、農民黨、中國民眾黨；反對修憲提案的政黨有八個，包括台聯黨、建國黨、無黨團結聯盟、親民黨、新黨、張亞中等 150 人聯盟、王廷興等 20 人聯盟。

TEDS2005NA 詢問一般民眾知不知道國民黨、民進黨、親民黨、台聯等四個政黨贊成或是反對修憲提案，結果如表 5。國民黨與民進黨的立場有超過四成的民眾不知道，親民黨與台聯的立場有超過五成的民眾不知道，不知道政黨的立場就不可能做出正確的選擇。更嚴重的是，對於贊成修憲提案的國民黨，只有 26.87%的民眾認為國民黨的立場是贊成，另有差不多比例（22.92%）的民眾誤認為國民黨的立場是不贊成。不贊成修憲提案的台聯也遭遇類似的問題。親民黨的狀況稍佳，答對與答錯的比例是三比一。民進黨是將立場最清楚地傳達給一般民眾的政黨，超過一半的民眾知道民進黨是贊成修憲提案的，但也必須注意仍有超過四成的民眾不知道民進黨的立場。

表 5：一般民眾認為各主要政黨贊成還是反對修憲提案

	贊成	不贊成	不知道	其他	總和
國民黨（贊成）	26.87%	22.92%	48.47%	1.74%	100%
民進黨（贊成）	50.73%	5.39%	42.19%	1.69%	100%
親民黨（不贊成）	10.53%	31.93%	55.29%	2.24%	100%
台聯（不贊成）	21.54%	24.88%	51.84%	1.74%	100%

資料來源：TEDS2005NA

不知道選國代要做什麼的民眾自然不會知道各政黨是贊成還是反對修憲提案，即使知道選舉的目的，自身對於修憲各項議題也有立場，也不一定明辨各政黨的立場，因為各政黨在選舉公報上明載贊成或反對，但贊成不表示四項議題都贊成，反對也不表示四項議題都反對。例如親民黨的立場是反對，但在內文中表示反對將公民投票納入憲法以及廢除國民大會，有條件的贊成國會席次減半以及立委選舉改採單一選區兩票制。台聯的立場也是反對，但在內文中表示反對立委選舉改採單一選區兩票制，贊成其他三項議題。包含多項議題的修憲提案卻以接受或不接受的包裹方式，讓認知程度已偏低的一般民眾更難在分辨政黨差異後做出正確的決定。

政黨在選舉公報上的立場已經很難釐清，政黨提名的候選人雖然被預期要遵從政黨的立場，但從表 6 可以清楚看到有相當比例的國大

候選人並不支持自己政黨的立場。在贊成修憲（亦即應該贊成國會席次減半）的政黨所提名的候選人當中卻有 17.1% 的候選人反對國會席次減半，公投入憲與廢除國民大會也都有超過一成的候選人與其政黨持相反立場。在反對修憲的政黨所提名的候選人當中，更是至少有超過三成的候選人不贊同所屬政黨的立場。

表 6：與提名政黨持相反立場的候選人比例

贊成修憲政黨的國大候選人		反對修憲政黨的國大候選人	
反對國會席次減半	17.1%	贊成國會席次減半	32.2%
反對公投入憲	14.6%	贊成公投入憲	44.3%
反對改採單一選區兩票制	4.1%	贊成改採單一選區兩票制	47.9%
反對廢除國民大會	10.6%	贊成廢除國民大會	60.9%

資料來源：TEDS2005NA

贊成修憲提案政黨所提名的候選人不一定贊成所有的修憲議題，反對修憲政黨所提名的候選人也不一定反對所有的修憲議題，讓一般民眾更難辨識政黨的立場。即使是在選舉公報上表示贊成修憲提案且在內文說明上分項通通表示贊成的國民黨與民進黨，仍有相當比例的候選人與所屬政黨持相反的立場如表 7 所示。國民黨只在立委選舉改採單一選區兩票制上有較低比例的異議份子，民進黨則是在國會席次減半上有超過一成的反對者，在其他三項議題上都具有高度共識。

表 7：國民黨與民進黨中反對所屬政黨修憲立場的候選人比例

	國民黨國大候選人	民進黨國大候選人
反對國會席次減半	26.0%	11.0%
反對公投入憲	32.0%	2.7%
反對改採單一選區兩票制	6.0%	2.7%
反對廢除國民大會	24.0%	1.4%

資料來源：TEDS2005NA

#### 四、打算投票給那個政黨？

在修憲認知方面，最後詢問一般民眾打算投票給那個政黨，有 19.8% 的民眾表示不知道。在有投票意向的民眾中，值得探討的不是支持各政黨的比例，而是他們打算投票的政黨是不是對的政黨，換言之，是不是投給與其修憲立場一致的政黨。因為修憲議題有四項，故將一般民眾在四項議題上的立場都以 0 和 1 的虛擬變項重新編碼後加總，產出 0 表示絕對不贊成修憲到 4 表示絕對贊成修憲的新變數。將

0 到 4 分的修憲態度與投票對象進行交叉分析後發現，修憲態度分數高的民眾不一定投票給贊成修憲的政黨，修憲態度分數低的民眾也不一定投票給不贊成修憲的政黨，其 Lambda 與 Goodman & Kruskal's Tau 值都低到小於 0.011，表示一般民眾對於各項修憲議題的立場與打算投票支持的政黨是贊成還是反對修憲並不相關，這與對於理智選民的期待完全背道而馳。

一般民眾只知道有國大選舉，但不知道選舉的目的，相當多民眾對於修憲議題沒有看法，有看法的民眾也不一定知道各政黨的立場，最後考慮可能的投票對象時不一定選擇修憲立場相同的政黨。政治菁英雖然多有看法，但對於修憲議題的偏好順序和一般民眾大不相同，不僅政黨內部有歧見，即使是限縮到國大選舉的候選人，仍有相當比例的候選人與所屬政黨意見相左，將多項修憲議題包裹在一起的修憲提案方式讓政黨的立場更難區辨。低度的修憲認知，黨內黨外意見分歧的政治菁英，加上有待商榷的包裹修憲，第七次修憲很難稱得上是經過審慎思考形成共識後的結果。

## 伍、修憲的參與

一般民眾可以透過宣傳理念、遊說其他民眾、或是向政黨施壓等積極的方式來參與修憲，但民眾採用這些方式的比例與頻率缺乏相關資料，所以退而求其次以關注選舉新聞與選舉結果以及是否投票來測量修憲的參與程度。同時如果連這些比較低成本的活動都不參與，前述的積極參與便更不可能。

### 一、選舉新聞

在選舉期間，最低成本的參與方式就是注意選舉新聞，因為國大選舉與立委選舉調查中關於選舉新聞注意程度的問法不同<sup>6</sup>，所以不宜直接進行比較。但表 8 中第四行的「完全沒在看」與「一點都不注意」應該勉強可以比較，因為完全沒在看的實際效果與一點都不注意應該一樣。在國大選舉期間有約兩成的民眾完全沒在看選舉新聞，相較於兩次立委選舉中大約一成上下的民眾一點都不注意，一般民眾明顯較不在意國大選舉。

<sup>6</sup> TEDS2005NA 詢問的是平均每天花多少時間注意選舉的新聞，TEDS2001 及 TEDS2004L-B 詢問的是對電視選舉新聞的注意程度。

表 8：一般民眾對於選舉新聞的注意程度

	2005 國大		2001 立委	2004 立委
超過一小時	13.70%	非常注意	19.73%	17.06%
31-60 分鐘	13.40%	有點注意	47.73%	44.40%
30 分鐘以下	49.30%	不太注意	20.82%	24.70%
完全沒在看	20.90%	一點都不注意	9.00%	12.07%
其他	2.70%	其他	2.72%	1.78%

資料來源：TEDS2005NA, TEDS2001, TEDS2004L-B

## 二、投票參與

### (一) 選前調查與選後調查

如果一般民眾認為修憲事關重大，即使不積極拉票，至少也應該會去投票。然而，在選前只有 49.3% 的民眾表示會去投票，39.4% 表示不會去投票。但宣稱會去投票不表示真的會付諸行動，表 9 顯示宣稱會去投票的民眾當中只有三分之二左右真的去投票，宣稱不會去投票的民眾當中則只有 15.97% 反而去投票。

表 9：投票意向與投票行為交叉分析表

	會去投票	不會去投票	其他	總和
有去投票	66.76%	15.97%	34.38%	44.00%
沒有去投票	32.67%	83.65%	65.10%	55.51%
拒答	0.57%	0.38%	0.52%	0.49%
總和	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

資料來源：TEDS2005NA

### (二) 和其他選舉投票率的比較

雖然表 9 的邊際百分比顯示只有四成四的民眾參與投票，但實際的投票率更低，只有 23.31%。表 10 各項選舉的投票率清楚地呈現 2005 年國大選舉偏低的投票率，與前兩屆國大選舉相比，投票率低到只剩三分之一；與同年的其他三項縣市層級選舉相比，也是三分之一左右；與同屬中央層級的民意代表選舉相比，立委選舉都至少有六成上下的投票率；與總統選舉至少是八成或接近八成的投票率更是天差地遠；甚至感覺比較不受重視的村里長選舉，在 2010 年的投票率都還是 2005 年國大選舉的兩倍以上。修憲是影響深遠的重大決定，但卻只有不到四分之一的民眾參與。一般民眾不想也不去投票，政治菁英也

沒有全力動員民眾參與攸關修憲大計的國大選舉。對於這麼低的投票率，只有 35.1%的民眾認為可以代表民意，54.7%認為不可以代表民意，但是低度參與且被認為不具代表性的國大選舉結束後，修憲案通過，施行至今已超過八年。

表 10：各項選舉投票率

歷屆國大		2005 年選舉		其他選舉			
1991 第二屆國大	68.32%	2005 縣市長	66.22%	2001 立委	66.31%	2004 總統	80.28%
1996 第三屆國大	76.42%	2005 縣市議員	66.34%	2004 立委	59.35%	2008 總統	76.33%
2005 任務型國大	23.36%	2005 鄉鎮長	67.04%	2008 立委	58.72%	2010 村里長	55.17%

資料來源：整理自中央選舉委員會選舉資料庫，<http://db.cec.gov.tw>

### （三）沒去投票的理由

台灣選舉與民主化調查除了詢問受訪者有沒有去投票外，都會追問沒有去投票的理由，從 TEDS2001、TEDS2004、TEDS2008 到 TEDS2012，沒有去投票的理由大多是因為工作、上學、對於選舉沒興趣、選誰都一樣、或是認為無法改變任何事等。但在 TEDS2005NA 中，一樣詢問沒有去投票的理由，卻多了一項沒有出現過原因，有 6.3%的受訪者表示因為不知道國大選舉要做什麼所以沒去投票。

### （四）有去投票的民眾投給誰？

有投票的民眾某種程度低度參與了修憲，但這些民眾或許投錯了對象。上一小節發現一般民眾的投票意向與自身的修憲態度沒有關係。以下採相同的編碼方式將一般民眾在四項修憲議題上的立場都以 0 和 1 的虛擬變項重新編碼後加總，產出 0 到 4 的修憲態度變數，將該變數與實際投票對象進行交叉分析後發現 Lambda 低到不超過 0.006，Goodman & Kruskal's Tau 值最高也只有 0.0521，表示一般民眾對於各項修憲議題的立場與實際投票支持的政黨是贊成還是反對修憲並沒有關係，這還是與對於理智選民的期待背道而馳。

## 三、 關不關心結果

不論有沒有去投票，在選舉結束之後，一般民眾仍然可以透過關心選舉結果的方式，至少在精神上參與修憲選舉。但表 11 顯示只有四成的民眾關心國大選舉，五成五的民眾並不關心，與立委選舉至少六成以上的關心程度，2005 年的國大選舉明顯不受重視。

表 11：對於選舉結果的關心程度

	2005 國大	2001 立委	2004 立委
非常關心	15.29%	24.38%	20.29%
有點關心	25.42%	46.34%	42.17%
不太關心	38.10%	20.38%	25.85%
非常不關心	17.31%	5.69%	10.81%
其他	3.88%	3.21%	0.88%
總和	100%	100%	100%

資料來源：TEDS2005NA, TEDS2001, TEDS2004L-B

即使是低成本的修憲參與，一般民眾不注意國代選舉的新聞，不打算投票也真的大多沒有去投票，選舉結束後也不關心結果。一般民眾低度參與，政治菁英動員不力，這樣的修憲參與很難和審慎思辯連上任何關係。

## 陸、修憲的評價

如果修憲是經過審慎思辯的結果，一般民眾應該會給予較高評價，不論經過多少時間，政治菁英也應該傾向堅持當初的選擇是對的。由於缺少直接詢問一般民眾如何評價修憲的資料，因此以下採取各種間接的方式來推測一般民眾對於修憲的評價。

### 一、公民投票納入憲法

在四項修憲議題當中，將公民投票納入憲法的支持度只比立委選舉改採單一選區兩票制來得高。若以行動做為評價的方式，從表 12 的歷次公投投票率可以發現，一般民眾對於公投的評價並不高。從 2004 到 2008 年四年之間的六次公投，投票率從未超過五成，2008 年 3 月的第三、四案只有四分之一左右的公民參與。修憲之後雖然讓公民投票具有憲法位階的意義<sup>7</sup>，但投票率反而變得更低。與表十中的歷次選舉投票率相比，公民投票的投票率只比 2005 年的國大選舉高。

<sup>7</sup> 第七次修憲的公投入憲是指公民複決，亦即當立法院提出憲法修正案或領土變更案時，由中華民國自由地區全體人民投票複決。表十二所列的公民投票是依據公民投票法舉行的投票，在法律上位階較低。但在第七次修憲之後，雖然不是所有公投都是依據憲法而來，但在意義上，至少全國性公投應被視為和複決憲法修正案和領土變更案一樣具有憲法位階。

表 12：歷次公民投票的投票率

第一案	2004 年 3 月	45.17%
第二案	2004 年 3 月	45.12%
第三案	2008 年 1 月	26.34%
第四案	2008 年 1 月	26.08%
第五案	2008 年 3 月	35.82%
第六案	2008 年 3 月	35.74%

資料來源：整理自中央選舉委員會選舉資料庫，<http://db.cec.gov.tw>

表 13 比較 2004 與 2012 年立委候選人對於公投入憲的態度，2004 年詢問受訪者是否贊成公投入憲，2012 年因為已是修憲案通過七年之後，因此詢問受訪者如果可以再做一次選擇，是否贊成公投入憲<sup>8</sup>。很有趣的是，一般民眾並不特別青睞的公投入憲，政治菁英的支持度卻從七成升高到八成<sup>9</sup>。

表 13：立委候選人是否贊成將公民投票納入憲法

	非常贊成	有點贊成	不太贊成	非常不贊成	其他	總和
2004 立委候選人	45.81%	24.58%	14.53%	7.26%	7.82%	100%
2012 立委候選人	51.16%	29.07%	8.14%	1.16%	10.47%	100%

資料來源：政治菁英調查 2005、政治菁英調查 2012

## 二、國會席次減半

國會席次減半是 2005 年修憲時一般民眾最支持的項目，希望修憲之後立法院的表現會變好。但比較表 14 中修憲前（2004）與修憲後（2008）一般民眾對立法院整體表現的評分發現，國會席次減半之後，立法院的評分反而從 3.62 降到 3.45（0 到 10 分的量表）。雖然 2012 年的評分升高到 4.8，但若將分數接近的 2001 到 2008 對照分數較高的 2012，比較可能的影響因素是政黨輪替與國民黨在國會中擁有絕對多數。因此回過頭來觀察 2001 到 2008 年的評分，在民進黨執政時期，一般民眾對於朝小野大的立法院評價不高，即使在 2005 年將國會席次減半，一般民眾對於立法院的評價並沒有因此提高。

<sup>8</sup> 要比較政治菁英的態度是否改變，最好的資料是針對同一群受訪者進行兩次調查。但在 2004 與 2012 年都參選立委且兩次都願意填寫問卷的受訪者並不多，因此只好捨棄樣本數極低的固定樣本訪談資料（panel data）而使用樣本數較高的台灣政治菁英調查 2005 與 2012（cross sectional data）。

<sup>9</sup> 表四的政治菁英包括國大與立委候選人，但因為國大會已廢除，所以 2012 年只能訪問立委候選人，本節比較 2005 與 2012 年政治菁英的態度也就只針對立委候選人進行比較。

表 14：立法院整體表現評分（0 到 10 分）

	2001	2004	2008	2012
平均值	3.87	3.62	3.45	4.80
標準差	2.14	1.94	2.10	2.10

資料來源：TEDS2001, TEDS2004L-B, TEDS2008L, TEDS2012。

2005 年修憲時，比較可能受到衝擊的立委候選人贊成國會席次減半，國大候選人反而比較傾向反對國會席次減半。表 15 比較 2004 與 2012 年立委候選人的態度，贊成國會席次減半的比例下降了大約一成。如果當初深思熟慮過國會席次減半對於候選人、政黨、與國會運作的影響，贊成的比例不應該有如此明顯的減少。

表 15：政治菁英是否贊成國會席次減半

	非常贊成	有點贊成	不太贊成	非常不贊成	其他	總和
2005 國大候選人	35.46%	19.86%	20.57%	20.57%	3.55%	100%
2004 立委候選人	38.55%	20.11%	22.35%	12.29%	6.70%	100%
2012 立委候選人	32.56%	17.44%	24.42%	12.79%	12.79%	100%

資料來源：政治菁英調查 2005、政治菁英調查 2012

### 三、 立委選舉改採單一選區兩票制

立委選舉改採單一選區兩票制是四項修憲議題中，一般民眾支持度最低，沒有意見的比例也最高的項目。2005 年修憲時，TEDS2005NA 除了詢問受訪者是否贊成選制改革外，也詢問受訪者認為改革選制後會變得比較好還是比較差，32.9%的民眾認為會變得比較好，4.9%認為會變得比較差，33.3%認為差不多，另有 23.7%表示不知道。換言之，大約六成的民眾不認為改革選制會帶來正面的結果。將修憲意向與選制改革評估進行交叉分析如表 16 所示。整體而言，認為選制改革後會變得比較好的民眾傾向贊成單一選區兩票制，認為不會變得比較好的民眾傾向反對。但表十六有趣的地方是，認為選制改革後會變得比較不好的民眾當中，卻有 13.2%贊成改變選制，認為選制改革會變差但是卻又贊成選制改革，這並不像是理智判斷的結果。在認為差不多的民眾當中，贊成與不贊成選制改革的比例大約是四比三，明顯偏向贊成。如果改不改都差不多，不做任何改變比較省事省成本，不贊成改變選舉制度才是比較合理的決定。



表 16：選制改革的態度與評估交叉分析表（2005 年）

	比較好	差不多	比較不好	其他
非常贊成	61.90%	17.70%	7.10%	13.90%
有點贊成	21.70%	22.70%	6.10%	9.80%
不太贊成	3.70%	17.70%	27.60%	5.80%
非常不贊成	1.20%	12.10%	39.80%	2.70%
其他	11.50%	29.80%	19.40%	67.70%
總和	100%	100%	100%	100%

資料來源：TED2005NA

修憲三年之後，TEDS2008L 請一般民眾再評估選制改革，比較新選制在選出理想候選人、減少社會對立、減少買票、提高投票意願、有利民主發展、與提高立委素質六個項目上是否比舊選制來得好，結果如表 17。認為新舊選制表現差不多的比例介於 26.9% 到 35.3% 之間，在評比的六個項目中，新選制在減少買票、有利民主發展、提高立委素質的表現較佳，選出理想候選人、減少社會對立、提高投票意願的表現較差。另外值得注意的是，新選制在表現較好的項目上，認為變好與變壞的比例差距較小，在表現較差的項目上則差距較大。不論是 2005 年修憲時，或是修憲之後的 2008 年，一般民眾對於立委選舉改採單一選區兩票制並沒有特別正面的評價。

表 17：新選制是否比舊選制來得好（2008 年）

	選出理想候選人	減少社會對立	減少買票	提高投票意願	有利民主發展	提高立委素質
變好	20.92%	13.57%	25.36%	13.41%	26.90%	32.39%
差不多	32.96%	26.90%	27.22%	35.30%	29.00%	31.42%
變壞	35.06%	41.28%	19.55%	34.65%	22.13%	16.24%
其他	11.07%	18.26%	27.87%	16.64%	21.97%	19.95%
總和	100%	100%	100%	100%	100%	100%

資料來源：TEDS2008L

表 18 顯示政治菁英在 2005 年非常支持的單一選區兩票制，經過多年之後，在立委候選人中的支持度從超過七成下降到不到一半的 32.56%。如果修憲時政治菁英認真思考過新舊選制在提名制度、競選策略、席次分配、對選民投票行為的影響等面向的差異，改變選制的態度不會從一面倒的贊成變成一面倒的反對。

表 18：政治菁英是否贊成立委選舉改採單一選區兩票制

	非常贊成	有點贊成	不太贊成	非常不贊成	其他	總和
2004 立委候選人	35.75%	35.20%	10.61%	6.70%	11.73%	100%
2012 立委候選人	16.28%	16.28%	26.74%	25.58%	15.12%	100%

資料來源：政治菁英調查 2005、政治菁英調查 2012

#### 四、廢除國民大會

廢除國民大會在一般民眾與政治菁英中的支持度都相當高，即使是國大候選人，都有超過七成的贊成比例。比較表 19 中 2004 與 2012 立委候選人的態度，在非常贊成的部分下降七個百分點，非常不贊成的部分上升約兩個百分點，在四項修憲議題當中，屬於政治菁英態度變動最小的一項。然而，民眾普遍支持，政治菁英最堅持不改變決定的廢除國民大會，卻是中山學說當中最重要的制度設計<sup>10</sup>。

表 19：政治菁英是否贊成廢除國民大會

	非常贊成	有點贊成	不太贊成	非常不贊成	其他	總和
2005 國大候選人	52.48%	19.15%	15.96%	6.03%	6.38%	100%
2004 立委候選人	69.83%	15.08%	5.59%	3.91%	5.59%	100%
2012 立委候選人	62.79%	15.12%	5.81%	5.81%	10.47%	100%

資料來源：政治菁英調查 2005、政治菁英調查 2012

#### 五、修憲之後對民主運作變得更滿意？

在 2005 年第七次修憲之後，廢除了形象不佳功能不彰的國民大會，以國會席次減半來改革國會，立委選舉改採單一選區兩票制來改善選風，公投入憲增加公民參與的機會。如果這是修憲時的期待，那經過幾年之後一般民眾對於台灣民主政治的實行應該會感到更滿意，但表 20 卻呈現從 2001 到 2008 年台灣民眾對於民主的滿意度從 58.98% 下滑到 38.2%，修憲並沒有讓民主滿意度止跌，更遑論回升。如同台灣民眾對於立法院的評分，2012 年升高到 67.8% 的民主滿意度應該與政黨輪替有關，比較不可能是修憲帶來的成果。

<sup>10</sup> 從清朝末年的憲法大綱一直到民國三十六年公佈施行的中華民國憲法，在各種憲法草案的版本當中，五五憲草是最接近中山學說的版本，但在對日抗戰結束的制憲會議中，經過妥協將國民大會的角色大幅縮減（荆知仁，1984），雖然權能區分的設計名存實亡，但始終讓中華民國憲法可以象徵性地宣稱是依據中山學說所設計。

表 20：台灣民眾的民主滿意度

	2001	2004	2008	2012
非常滿意	3.17%	3.50%	3.39%	5.42%
有點滿意	55.81%	48.09%	34.81%	62.16%
不太滿意	22.86%	32.59%	42.41%	23.77%
非常不滿意	3.56%	7.15%	6.95%	3.61%
其他	14.60%	8.66%	12.44%	5.04%
總和	100%	100%	100%	100%

資料來源：TEDS2001, TEDS2004L-B, TEDS2008L, TEDS2012

2005 年修憲之後，一般民眾對於公民投票的參與沒有提高，對於立法院的整體表現沒有變得比較滿意，對於選制改革沒有特別的期待，新選制施行之後評價不算高，對於台灣整體的民主滿意度也沒有因此提升。在政治菁英方面，公投入憲得到更高的支持度，繼續堅持廢除國民大會，但對於國會席次減半不再支持，立委選舉改採單一選區兩票制更是反對多於贊成。如果修憲是審慎思辯的結果，第七次修憲應該不會得到上述不算高的評價。

## 柒、結論

本文始於主觀的期待，希望修憲是一般民眾與政治菁英共同審慎思辯的結果，經過檢視對於 2005 年第七次修憲的認知、參與、以及評價後，卻發現修憲規模與影響都相當大的第七次修憲卻可以用「不知道、不參與、不滿意」來代表。許多民眾不知道國大選舉的目的，對於修憲議題沒有立場，更不知道各政黨的立場，政治菁英也沒有盡力討論、溝通、與傳達立場，讓審慎思辯的修憲在一開始就先天失調。即使是低成本的投票、關心選舉新聞與結果等方式，參與的民眾都不多，政治菁英並未成功地動員民眾參與修憲過程，低投票率不禁讓人質疑通過的修憲案是否具有正當性。不論是分項的修憲議題或是針對整體的修憲成果，一般民眾都不滿意，政治菁英也有所懷疑。如此通過的修憲案可能漏洞百出，也可能是非常好的設計，但本文在意的是過程。如果只是看了路邊發的傳單，以五分鐘的時間決定買輛百萬名車是荒謬的，那 2005 年的修憲就如同看到路邊看板，以五分鐘的時間決定買下千萬豪宅。或許不一定是壞事，但不謹慎的過程總讓人不安。

政治菁英的責任在於引領一般民眾思考問題，集思廣益並進行不

同陣營間的論辯，同時動員民眾參與政治事務，最終決定雖不能讓所有人都接受，但有民眾的廣泛參與才會有具正當性的決定。政治發展與社會進步不是靠罵罵政治人物就能達成，一般民眾越不關心越不參與，政治人物就越有操弄的空間。憲法是國家的根本大法不會因為寫在書上就自然成真，如果一般民眾不在意憲法如何被修改，政治人物就沒有理由審慎以對。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 王鼎銘 (2008)。修憲議題與政黨偏好的交織：任務型國大選舉比例代表制的投票分析。臺灣政治學刊，12(2): 213-250。
- 呂炳寬、項程華、楊智傑 (2011)。中華民國憲法精義 (第四版)。台北：五南。
- 吳重禮、吳玉山(主編) (2006)。憲政改革－背景、運作與影響。台北：五南。
- 荆知仁 (1984)。中國立憲史。台北：聯經。
- 陳滄海、徐淑敏、高光義 (2009)。憲法與國家發展。台北：五南。
- 張淑中、姚中原 (2012)。台灣憲政改革。台北：五南。
- 黃紀(主編) (2013)。台灣選舉與民主化調查 (TEDS) 方法論之回顧與前瞻。台北：五南。
- 蔡佳泓 (2007)。民主深化或政黨競爭 民主深化或政黨競爭？初探台灣 2004 年公民投票參與。臺灣政治學刊，11(1): 109-145。
- 劉慶瑞 (1957)。中華民國憲法要義。台北：三民。

### 二、英文部分

- Baubock, Rainer (2008), "Normative Political Theory and Empirical Research." in Donatella della Porta and Michael Keating (eds), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*, Cambridge, pp. 40-60.

## 附錄 1：問卷題目

### **TEDS2001**

A4. 去年立法委員選舉期間，請問您在看電視時，對選舉新聞是非常注意、有點注意、不太注意，還是一點都不注意？

B2. 請問您對於這次立法委員選舉的結果是非常關心、有點關心、不太關心，還是非常不關心？

F1. 請問您對台灣民主政治實行的情況，整體來說，覺得是非常滿意、還算滿意、不太滿意，還是非常不滿意。

J8a. 哪麼，請問您對立法院過去一年（台：舊年）的整體表現，0 到 10 您要給他多少？

### **TEDS2004L-B**

A03 去年立法委員選舉期間，請問您在看電視時，對選舉新聞是非常注意、有點注意、不太注意，還是一點都不注意？

B02 請問您對於這次立法委員選舉的結果是非常關心、有點關心、不太關心，還是非常不關心？

H05 請問您對台灣民主政治實行的情況，整體來說，覺得滿意還是不滿意？

G05 請問您對立法院過去三年的整體表現，0 到 10 您要給它多少？

### **TEDS2005NA 選前**

7.請問您知不知道五月十四日要舉行國大代表選舉？

8.據您所知這次選出的國大代表要做什麼？

9.在這次的國大代表選舉，是讓選民將票投給政黨或聯盟，請問您會不會（台：敢會）去投票？

11.請問您贊不贊成國會席次減半？

12.請問您贊不贊成將公民投票納入憲法？

13. 請問您贊不贊成立委選舉改採（台：改作）單一選區兩票制？
14. 請問您贊不贊成廢除國民大會？
15. 據您所知（台：根據你知道），國民黨贊不贊成這次的修憲案（台：修憲）？
16. 據您所知（台：根據你知道），民進黨贊不贊成這次的修憲案（台：修憲）？
17. 據您所知（台：根據你知道），親民黨贊不贊成這次的修憲案（台：修憲）？
18. 據您所知（台：根據你知道），台灣團結聯盟（台聯）贊不贊成這次的修憲案（台：修憲）？

### **TEDS2005NA 選後**

1. 在這次國代選舉期間，有些人花（台：用）很多時間去注意選舉的新聞，有些人沒有時間注意，請問您平均每天花（台：用）多少時間注意選舉的新聞？
2. 請問您關不關心這次國代選舉的結果？
3. 在這一次（五月十四日）國代選舉中，有很多人去投票，也有很多人因為各種原因沒有去投票，請問您有沒有（台：敢有）去投票？
4. 請問您沒有去投票的原因是什麼？
5. 請問您投票給哪一個政黨或聯盟？
7. 這次國代選舉的投票率是 23%，有人認為這樣的投票率可以代表民意，也有人認為不可以，請問您認為可以還是不可以？
13. 如果將立法委員選舉制度改為單一選區兩票制之後，請問您覺得立法委員的整體表現會變得比較好、比較不好、還是差不多？

### **TEDS2008L**

T01. 本次立法委員的選舉辦法已改為兩票制，一票投給候選人，另一票則投給政黨。以下想請教您對於新選制的看法。新的選舉制度比起過去的立委選舉制度，是比較容易還是比較難選出自己理想中的候選人？

T02.新的選舉制度比起過去的立委選舉制度，是減少還是增加社會之間的對立？

T03.新的選舉制度比起過去的立委選舉制度，是減少還是增加買票的情況？

T04.新的選舉制度比起過去的立委選舉制度，是減少還是增加選民的投票意願？

T05.新的選舉制度比起過去的立委選舉制度，對台灣未來民主政治的發展是比較好還是比較不好？

T06.新的選舉制度比起過去的立委選舉制度，選出來的立法委員的素質是提高還是降低？

U08.請問您對台灣民主政治實行的情況，整體來說，覺得是非常滿意、有點滿意、不太滿意、還是非常不滿意。

V02.若 0 表示很不好，10 表示很好，請問您對立法院過去三年的整體表現，0 到 10 您要給它多少？

### **TEDS2012**

F05.整體來說，請問您對台灣民主政治實行的情況，是非常滿意、還算滿意、不太滿意、還是非常不滿意？

K06.如果以 0 表示非常不好，10 表示非常好，請問您對立法院過去四年的整體表現，0到10您要給他多少？

### **台灣政治菁英調查 2005**

20. 以下為這次修憲的主要議題，就您個人的立場而言，請問您是贊成還是不贊成？國會席次減半、公民投票納入憲法、立委選舉改採單一選區兩票制、廢除國民大會

### **台灣政治菁英調查 2012**

18. 以下為 2005 年修憲的主要議題，如果可以重新選擇，就您個人的立場而言，請問您是贊成還是不贊成？國會席次減半、公民投票納入憲法、立委選舉改採單一選區兩票制、廢除國民大會



# **The Taiwanese's Cognition, Participation, and Evaluation of the Seventh Revision of the Constitution in 2005**

**Tsung-Wei Liu\***

## **Abstract**

The constitution is the most important and fundamental law of a country, so its revision is supposed to be the result of deliberation. The constitution of ROC was amended seven times since the lifting of the Martial Law in 1987. This research examines whether the seventh revision of the Constitution in 2005, which is the latest and most important revision, was the result of deliberation. Constitutional amendment will not be legitimate without citizens' involvement, so both mass and elites' cognition, participation, and evaluation of the seventh revision of the Constitution are examined. The analysis of the data of Taiwan's Election and Democratization Study and Taiwan Representation Study shows that the Taiwanese did not know why an election of National Assembly was held and could not identify the positions of political parties on a variety of issues of constitutional revision. Few citizens voted in the election of 2005, and did not satisfy with the seventh revision of the Constitution. On the other hand, the political elites failed to develop consensus within their parties, did not attract citizens attention, and mobilized few people to vote in the 2005 election. When asking political elites' opinions in 2012 on the proposals of the seventh revision of the

---

\* Associate Professor, Department of Political Science, National Chung-Cheng University.

Constitution, their positions were different from that in 2005. Therefore, the empirical data demonstrates that the seventh revision of the Constitution in 2005 is far from a result of deliberation.

**Keywords:** Normative Empirical study, Constitutional Amendment, Single-Constituency Two-Ballot System, Taiwan's Election and Democratization Study, Taiwan Representation Study

## 政黨與候選人網站造訪者政治態度 之探討

林瓊珠 \*

### 摘要

隨著網路的普及，網路在選舉政治上所扮演的功能，已漸為各界所重視。然而網路究竟對選舉政治能產生多大影響力？隨著國外相關研究發現：僅少數選民造訪政黨或候選人網站，或以網路為其主要選舉消息來源，因此對於網路的影響力，多數持保守的看法。但多數研究也進一步指出，網路的使用對個人的政治興趣、政治參與或政治知識等重要政治態度具正向的作用。本文從選民的需求面切入，探討台北市民眾，在 2010 年台北市長選舉期間，網路使用的相關行為，除分析台北市選民造訪政黨(候選人)網站行為外，也進一步檢證網路使用行為對其政治態度的影響。

研究結果發現，台北市選民雖然有將近七成民眾使用網路，但僅有 7.8%的民眾以網路為主要消息來源。有使用網路的民眾中，僅有 8.7%曾造訪政黨網站，僅 13.7%造訪市長候選人網站。進一步分析，檢證網路使用行為和政治態度的關係，在控制其他因素影響下，使用網路者相對於未使用網路者，確實對提升政治興趣、政治知識和選舉參與有正向的作用。其中，曾造訪政黨(候選人)網站者在政治上是更為積極的份子，比起僅使用網路的民眾，曾造訪網站者，顯著地有更多元的選舉參與的可能性。最後，使用網路者相對於未使用網路者，顯著地會與更多人討論政治或選舉議題。

---

\* 東吳大學政治學系副教授。

**關鍵詞：**政黨/候選人網站、政治興趣、政治知識、選舉參與

## 壹、前言

過去二十多年來，已有許多探討網路在政治運作過程所扮演角色的相關文獻。對於網路所扮演的角色，學者在不同時期提出相異看法，1990 年代中期，網路開始發展與盛行，學者對新科技持樂觀看法，認為網路可促進民主發展，建立社群感和信任感(Hauben and Hauben 1997)。到 1990 年代末期，前述看法受到挑戰，一些學者指出網路親近性(access)並不必然促進大眾政治參與，反而是更強化傳統環境中的權力和財富之不平等的存在(Weber, Loumakis and Bergman 2003)。學者們根據對美國的相關研究發現指出，政黨對於網路的使用多數在於資訊提供的功能，並未能有效促進和選民互動的效果，大黨在網站上的使用也較小黨具有優勢，對於網路在政治運作影響力的看法，Margolis 和 Resnick (2000: 54) 便指陳「網路反映的是如常的政治(internet reflect “politics as usual”)」。

網路對於民主政治的影響力為何，是否有助於促進政治參與，是否有助於政黨競爭和競選，學界的看法歧異。然而網路的普及和盛行，各國政黨仍紛紛架設政黨網頁，著重於資訊的傳播(Gibson et al. 2003, Norris 2003a, 2003b, Jackson 2007)，較為忽略網路所能提供的互動功能(Norris 2003a, 2003b)。然而，有多少民眾會去瀏覽政黨網站？或以政黨網站所提供的資料為其主要資訊來源呢？Norris 和 Curtice (2008: 3)研究指出，很少民眾會以政黨或候選人網站提供的資料為主要資訊來源，而學界在測量網路對民主政治影響效果的研究方法也有限，因此普遍認為網路反映的是如常政治的看法。

我國主要政黨大概於 1995 年左右陸續建置政黨網站，而觀察最近十幾年來各層級的選舉過程，除了政黨之外，許多候選人也善用網路資源，建立個人競選網站或是部落格，拉近與選民的距離，匯集人氣與尋求支持，顯示網路使用對選舉政治的重要性。然而網路究竟對政黨政治發揮多大的影響力，確是一個難以測量的現象。即使多數候選人或網站經營者皆同意，網路在競選過程中是不可忽視的政治溝通工具，然而對於其影響力大小仍舊難有共識。

是否網路在未來能取代傳統媒介成為主要溝通管道仍有待驗證，但是網路對政黨競爭、政黨結構、政治參與和民主政治所可能帶來的變革，則是不可忽略的重要課題。究竟有多少比例的人口，在選舉期

間會瀏覽政黨或候選人網站呢？這些造訪政黨和候選人網站者會不會是在政治上是較為積極的選民？網路是否成爲他們主要政治消息來源的媒介？對於這些問題的探討，不僅可以初步提供造訪政黨(候選人)網站的選民面貌，同時也進一步提供網路作爲新興政治傳播媒介在政黨政治的角色認識。本文將藉由分析 2010 年台北市長選舉的調查資料來回答上述提出的問題。

## 貳、相關文獻檢閱

民主政治運作中，政黨扮演著教育選民、動員選民進行政治參與、進行政治甄補、提供認同之符號與整合和表達民意、組成多數政府、執行政策和促進政治穩定等功能 (Dalton and Wattenberg, 2002b:5)。科技和網際網路的逐漸普及，改變了政黨在執行傳統功能的方式或策略。政黨領袖或候選人在政治動員上，也更依賴科技與傳播媒體，傳統政黨組織動員的能量也不再具顯著地位。種種跡象顯示，政黨以往所扮演的利益匯集和利益傳達的角色、政治資訊之提供、幫助候選人從事競選活動等等的功能和重要性已不如以往 (Dalton, 1996: 64)。然而，網路世界可視爲是政黨的虛擬組織，政黨藉由網路進行政治社會化和政治動員的功能，各國政黨在選舉網站投入的經費和資源也日益增加，更有專責維護網頁的設計和更新的部門或網站維護人員。是否政黨網站能夠促進政黨競爭力，也引起學者的興趣與探討。如同前述，有關網路對於促進選民政治參與的討論，學界抱持不同的看法。以下本文先針對政黨網站與政黨競爭的討論作簡要評述，接著檢閱網路使用者特徵的相關研究，最後討論網路使用與重要政治態度的關係。

### 一、政黨網站和政黨競爭

許多國家的政黨網站，大都在 1990 年代中期開始發展(Gibson et al. 2003; Ward et al. 2008)，政黨網站的建立與一國網路普及率和民眾網路使用率有關，例如在美國和英國，相對其他歐陸國家的網路普及率較高，但也分別只有 62%和 40%人口上網(Gibson et al., 2003)。所以，許多有關探討網路對選舉競爭影響之研究，多數會將網路使用普及率和政黨經驗納入考量，因爲此將影響政黨如何使用網路這個新媒介。

有關政黨網站所扮演的功能之研究，國外主要針對政黨網站進行內容分析，學者認為多數國家的政黨網站仍以提供政黨官方文件資料、政黨組織架構、政黨政策和選舉新聞等的功能為主，甚少著重於提供互動式的網站設計，鼓勵選民參與(Norris 2003; Ward and Gibson 2003; Norris and Curtice 2006; Carlson and Strandberg 2007)。對於網路是否促進政黨競爭的看法，學界並未有共識。Gibson 等人(2003: 67)分析英國 2001 年大選的政黨網路使用情形，聚焦於網站內容和政治傳播功能上的比較，發現大黨（在國會中有席次的政黨）確實比小黨在網站內容和政治傳播功能上都來得佳，因此質疑網路有助於政黨在媒體曝光上平等競爭的看法。Norris (2003b: 43)針對歐盟 15 個國家政黨網站內容進行跨國比較，她發現政黨網站確實扮演促進政黨競爭公平化的重要角色，網路除了促進更多元的政黨競爭環境，另一方面網路也是促進政治參與的重要管道。

Ward 等人(2008:258-259) 則指出網際網路對選舉政治的影響力，因各國政治體系之不同而有所差異，進行研究時應當將各國的政治體系和環境納入考量，這些包括各國的網路普及率、選舉制度、政黨體系和政治文化等因素。再加上各國將網際網路整合進入競選過程的程度也不一，多數國家的政黨網站依舊扮演單向溝通形式，缺乏與選民的互動性，因此，網路對政黨競爭的影響力難以在不同國家獲致相同影響力的結論。

國內的政黨中，國民黨、民進黨和新黨乃於 1995 年相繼成立政黨網站，親民黨或台聯在成立時，也隨即架設政黨網站。隨著科技精進、頻寬加大，政黨網站的內容與功能也與時俱進。針對 2009 年縣市長選舉政黨網站的觀察，林瓊珠(2010:7-8)指出網路的興起確實促進網路政黨競爭的多元性，綜合國內政黨網站內容與功能的觀察結果，初步結果印證網路政治競爭多元化的觀點，多數政黨藉由建置網站或部落格展現政黨的存在性。然而相較來看，大黨在網路環境中依舊具有優勢，無論是在資訊提供、網路連結、政治參與、網站維護上，大黨都較新興政黨具有優勢。同時，國內政黨網站主要著重在提供資訊功能，包括政黨相關歷史、政治人物介紹、選舉相關訊息或網路連結等，在網路使用上較傾向從上而下的方式，由下而上的互動設計較少(林瓊珠 2010:6)。

此外，國內政黨越來越重視使用網際網路來從事政治競爭，網際網路的興起，促發政黨組織上的變革，國內主要大黨於近年相繼成立網路部門，專責政黨網頁的維護 (林瓊珠 2010:6)。根據 2009 年縣市長選舉時，針對政黨網站和候選人部落格製作維護人員的訪談，政黨和多數網站負責人認為網路在動員和拓展選票方面具有正面效果，但確實政治效益為何，難以精確的衡量，同時網路能夠發揮的影響力也和選舉層級、選區都市發展和選舉競爭程度息息相關，選舉層級越高，網路能夠發揮效益的能量越大(林瓊珠 2010:6-7)。

## 二、網路使用者的社會人口學特徵

政黨網站究竟吸引甚麼樣的選民？有使用網路但未造訪政黨網站的選民，是否和有造訪政黨網站的民眾有相似的社會人口學特徵呢？Voerman 和 Boogers (2008:207)針對造訪荷蘭政黨網站的網路使用者進行分析，他們發現造訪政黨網站的選民，除了是年輕人之外，對政治有較高度興趣的人也較可能造訪政黨網站。Brundidge 和 Rice (2009: 154) 指出高社會經濟地位和政治知識者，傾向使用網路來蒐集資訊，也更會去參與政治事務。這些發現都與其他學者的研究結果具一致性，使用網路作為選舉資訊來源的民眾，其特徵主要可發現是男性、年輕人、教育程度較高、政治知識較高、對選舉有興趣、喜歡與他人討論政治，使用網路已有一段時間，也會使用其他傳播媒介(例如報紙或電視)吸收選舉消息(Norris and Jones 1998; Gibson and McAllister 2008: 50; Owen and Davis 2008:99; Davis et al. 2008)。

更進一步來看，Voerman 和 Boogers (2008:210-211)針對荷蘭的網民進行研究也發現，造訪政黨網站的選民除了是該黨的支持者外，尚未決定投票抉擇的選民也會造訪政黨網站，是故，Voerman 和 Boogers 認為政黨網站作為有效的競選工具其實有其潛力，端視政黨如何運用之。Carlson and Strandberg (2007: 36-37) 針對芬蘭歐洲議會選舉的研究，雖然不到一成的選民表示他們主要是從候選人網站，來獲取選舉資訊以輔助作成投票抉擇，但進一步探究主要從候選人網站獲取資訊的選民特質，Carlson and Strandberg 發現年輕選民(18 歲至 24 歲)尤其強調候選人網站的選舉資訊對其投票決定的重要性，在此次研究中，除年輕人之外，教育程度較高者和居住於城市者，也傾向表示他們從候選人網站所獲取的選舉資訊有助於其投票抉擇。



### 三、網路、政治興趣與政治參與

廣播、報紙和電視是政黨運用於競選的現代媒介，而網路則被視為是後現代媒介(post-modern media)，政黨的競選風格和策略也因之有極大的轉變。網路提供政黨多元管道與選民接觸和宣傳，網路的使用被視為是補足傳統競選方式的不足(Norris 2001: 170)。不過，網路是否能增進政治參與的結論則未有共識，例如 Bimber 和 Davis(2003: 108-124)認為會瀏覽候選人網站者，原本就已經對政治感興趣，使用網路對於參與效果不大；但 Owen 和 Davis(2008)針對 2004 年美國總統選舉的研究發現，網路某種程度上提供候選人能夠觸及選民的機會，是動員選民參與競選活動的基礎。

更進一步來說，對於網路在政治參與的效果，有些學者認為網路有助於政黨動員選民參與，尤其是吸引和動員到年輕選民，這是由於對年輕選民而言，網路的發展和普及已經是他們生活的一部分。根據以往的研究，年輕人投票率較低，也對傳統政黨政治持懷疑態度(Norris 2001; Tolbert and McNeal 2003)。如前所述，網路使用者多數屬於年輕族群，網路的普及或許能夠促進年輕族群的政治參與。再加上網路的便利性和跨越時空地域性，提供更多參與管道和機會，藉由寫 E-mail 或是參加線上論壇，個人便可以表達意見和與他人討論政治。

從政黨角度來看，網路和 E-mail 亦提供潛在政治甄補和動員的機會(Ward et al. 2003a)，所以政黨有誘因經營新媒介來從事競選，以及藉此與選民建立更長期的關係。另一方面，也有學者指出，網路的效果和傳統媒介一樣，網路並無法吸引那些對政治沒有興趣或不認識政黨的選民，小黨無法透過網路獲取更多選民支持(Margolis and Resnick 2000)。然而，也有學者認為網路雖然無法對政黨競爭產生一夜之間的巨大改變，但「改變的潛力」確實是存在的，網路的使用也讓小黨更能有效的組織和競選(Cunha et al. 2003: 88-89; Dalton and Wattenberg 2000a: 281)。

Tolbert and McNeal (2003)分析美國選舉調查資料發現，使用網路能增加選民對候選人和選舉的資訊，因此刺激投票率。使用網路和連線看網路選舉新聞的民眾，顯著地比較可能去投票（包括 1996 年和 2000 年美國總統選舉），即使控制了社會經濟地位、政黨認同、政治態度、傳統媒介使用習慣、州環境等社會人口學特徵後，網路的接近

性 (access to the internet) 提高 12% 的投票率、線上網路新聞(online election news) 提高 7.5% 的投票率。Kaye 和 Johnson 的研究也指出使用網路使能夠提升政治效能感和政治參與(轉引自 Owen and Davis 2003:100)。

Lusoli 和 Ward(2004)則轉而研究政黨黨員網際網路使用行爲，他們針對英國工黨和自由民主黨的黨員進行調查，提供線上問卷邀請兩個政黨黨員上網填寫。他們發現政黨黨員確實比一般英國民眾更常使用網路，同時最常去的網站是自己政黨的網站(2004：458)。然而他們也發現網路新科技的運用對於擴增黨員數的幫助有限，在增進政治參與方面，網路的效用也僅在於促進政黨舊有支持者的參與(2004：467)。除了實體的政治參與外，網路使用者也對網路政治更感興趣，他們傾向參加線上公民註冊或參加電子城會議(electronic town meeting)(轉引自 Mossberger 2009: 175)。

Norris 和 Curtice (2006)分析英國民眾使用網路和報紙讀者在政治行動上的關係，他們發現在控制其他因素下，傳統媒介(閱報)和新媒介(網路)皆對政治行動具正向作用，再進一步將政治行動區分成投票、競選活動、社會運動和自願社團組織活動四面向，他們發現使用新媒介在投票、社會運動和自願社團組織活動三種型態的參與上，具有顯著正向影響，顯示網路使用有助於政治參與。

國內相關研究指出，愈常閱讀網路選舉新聞，就愈有較多頻次的政治參與，包括參加造勢活動、競選活動、示威抗議，以及捐錢給候選人(王嵩音 2006)。王嵩音(2010)也指出國內選民運用網路爲主要選舉新聞的來源之習慣尚未建立，選舉期間瀏覽候選人網站的比例也偏低，認爲候選人要運用網站或部落格進行選舉宣傳的時機尚未成熟。不過他也發現網路的使用行爲與知名度和支持率較低的候選人評價呈現正向關係，顯示網路確實可作爲主流媒介之外的另類選擇(王嵩音 2010: 24)。

根據財團法人台灣資訊中心的統計資料，截至 2010 年 1 月底的統計資料，全國地區上網人數已經超過一千四百萬餘人，上網的家庭戶數也高達五百八十五萬餘戶<sup>53</sup>。和許多國家相較，我國網路普及率

---

<sup>53</sup> 財團法人台灣網路資訊中心，統計資料庫(<http://statistics.twNIC.net.tw/query/survey-query.cgi>)(檢索日期 2011/11/23)。

不算低<sup>54</sup>，國內主要政黨也都建立網站，無論是國內外，都只有比例極少的民眾瀏覽政黨網站或候選人網站(Norris and Curtice 2008; 王嵩音 2010)。如此看來，使用者少，網路對選舉政治的影響力似乎有限，不過Norris和Curtice (2008)認為造訪政黨網站者應該都是政治積極份子，這些人使用政黨網站作為選舉和政治的資訊來源，他們有可能透過與他人當面、電話或網路上討論政治的機會，進而將選舉相關資訊傳播出去，顯現兩階段資訊傳播效果。是故，檢視造訪政黨網站者的傳播行為，或許可以作為檢視網路對選舉政治影響力的面向之一。

綜合國內外以往之研究，無論政黨或候選人，多數皆會建立網站或部落格作為與選民接觸的媒介之一，年輕族群和教育程度較高者也較可能是網路使用族群，網路使用也可能促進政治興趣、政治知識、政治效能感和政治參與 (Kenski and Natalie 2006)。在此次台北市長選舉中，究竟有多少比例的台北市民曾造訪政黨或候選人網站，網路使用者的政治態度為何？以下先說明本文使用的資料來源和研究方法，之後將進一步分析實證資料以回答本文的研究問題。

## 參、資料來源和研究方法

本文分析的資料是來自台灣選舉與民主化調查小組，<sup>55</sup>針對 2010 年台北市長和市議員選舉所進行的面對面訪問案，以兩階段分層抽樣法，分層後再依據抽取率與抽取單位成比例的原則，以系統抽樣方式，第一階段抽出里，第二階段抽出受訪者，共抽出 1,104 正選樣本，訪問期間為 2011 年 1 月 15 日至 3 月 5 日為止，總計完成 1,131 份成功問卷，訪問成功率為 22.7%。本文欲從需求面探討網路在選舉政治中扮演的角色，是故以民眾使用網路的經驗為切入點，將先檢視誰造訪了政黨或候選人的網站<sup>56</sup>，由於相關研究都指向網路使用者主要特徵

<sup>54</sup> 各國網路普及率可參見 <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>(檢索日期 2011/11/23)。

<sup>55</sup> 本文使用的資料全部(部分)係採自「2009 年至 2012 年『選舉與民主化調查』三年期研究規劃(2/3): 2010 年直轄市市長選舉面訪案」(TEDS2010C) (NSC 99-2420-H-031-002)。「台灣選舉與民主化調查」(TEDS) 多年期計畫總召集人為國立政治大學黃紀教授，TEDS2010C 為針對 2010 年直轄市市長和市議員選舉執行之年度計畫，計畫主持人為黃秀端教授；詳細資料請參閱 TEDS 網頁：<http://www.tedsnet.org>。作者感謝上述機構及人員提供資料協助，惟本文之內容概由作者自行負責。(歷年計畫名稱請參考：<http://www.tedsnet.org/cubekml1/front/bin/ptlist.phtml?Category=133>)

<sup>56</sup> 候選人網站包括競選網站、部落格、臉書或噗浪。

為年輕人、教育程度較高，因此，我們也對此先進行初步的描述，然後簡述台北市選民在政黨或候選人網站所從事的主要活動為何，由此也可略為檢視政黨網站的功能與選民對其需求的相符程度。

前面文獻討論時，相關研究指出網路使用者也可能對政治較感興趣、政治知識、政治效能感都可能比較高，也可能有比較多元的政治參與，因此，本文根據受訪者網路使用經驗，大致將受訪者區分為不使用網路、使用網路但沒造訪政黨(候選人)網站、使用網路但有造訪政黨(候選人)網站。筆者認為使用網路但有造訪政黨(候選人)網站者，主動蒐集政黨或候選人網站的相關消息，在政治行動上可能較其他兩類型的選民更為積極。本文認為在控制社會人口學變項，以及傳統媒介使用行爲後，網路使用行爲對選民的重要政治態度具正向作用，網路使用者與未使用網路者，在政治討論、政治知識、政治效能感、政治參與面向上應有所差異。有關於本文的分析架構，如圖 1 所示。

在本文使用的資料中，針對政治討論的測量是詢問受訪者平時和他人討論政治或選舉方面的議題的情況<sup>57</sup>。政治知識是一種被長期儲存、對於政治的事實資訊的一種記憶、認知，它能夠讓民眾有能力去思考 and 行動，對政治世界表達他們的看法(Delli Carpini and Keeter 1996:10-11)。在本文中政治知識主要是詢問受訪者對政治職位和機關的認識，共有三道測量題目，答對編碼為 1，因此政治知識分數分佈為 0 到 3。政治效能感包括內在和外在兩種，內在政治效能感指涉每個人對自己影響政治能力的認知，外在政治效能感則指涉個人認為政府機構回應民意的能力。在本次調查中，有兩道題目測量外在政治效能感，一道題目為內在政治效能感<sup>58</sup>。政治參與可說是民眾的一種自發性行爲，以直接或間接的方式，將自己的需求、關心的事務和和意見反映至政府部門。政治參與有可能是企圖影響政府人事的組成，也可能是影響政府政策的制訂的一種行爲 (Kaase and Marsh 1979: 42 ; Verba and Nie 1972: 2)。本文使用的測量屬於前者，尤其著重在選舉期間所從事的選舉參與，詢問受訪者在選舉期間所從事的活動，此題為複選題測量型式，受訪者每參加一種活動，就過錄為 1，累加後，數字越大表示受訪者參與的情形愈踴躍。

<sup>57</sup> 相關變數的測量和編碼處理，請參見附錄一說明。

<sup>58</sup> 三道題目之 Cronbach's  $\alpha$  值為 0.52，但三個變數間的相关係數介於 0.18 至 0.41 之間，並未呈現高度相關性，因此本文乃分別分析三個變數，並未合併成一政治效能感指標。

由於本文欲探討的反應變項皆處理成數字變數，將先以單因子變異數分析，針對網路使用行為與政治態度關聯性進行描述分析，並分別討論造訪政黨網站和候選人網站的結果。接著，再以多元迴歸分析方法，檢證網路使用行為對政治態度的影響，並探討造訪政黨或候選人網站的民眾，是否較一般網路使用者在參與上更為積極。

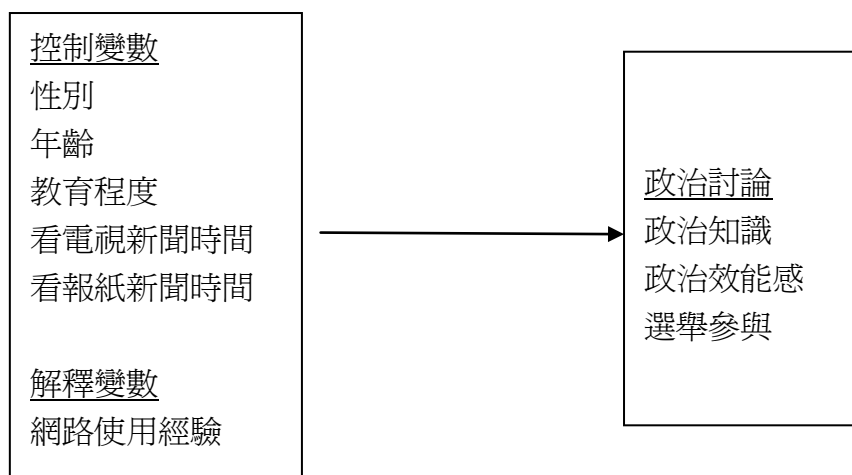


圖 1：研究架構

## 肆、誰造訪了政黨網站

### 一、網路是否為主要新聞消息來源

根據本文分析的調查資料，台北市約有將近七成的民眾有使用網路，但僅約 7.8%的民眾表示選舉期間主要消息來源是以網路新聞為主，顯示在台北市長選舉期間，僅有極少數選民主要是依賴網路來獲取選舉消息。這群網路使用者中，大約 8.7%的台北市民眾曾經瀏覽過政黨網站，有將近 13.7%的台北市民眾表示曾瀏覽過後選人網站，相較之下，瀏覽候選人網站的比例比政黨網站高出約 5%左右，這有可能跟台北市長選舉屬於地方行政首長的選舉，競選的方式也主要是以候選人為中心的策略，因此選民若想要了解候選人，候選人網站便成為首選。

表 1：台北市長選舉期間是否瀏覽政黨和候選人網站

	政黨網站	候選人網站
	次數(百分比)	次數(百分比)
有	68(8.7)	107(13.7)
沒有	711(91.3)	670(86.0)
拒答	0(0.0)	2(0.3)
總計	779(100.0)	779(100.0)

資料來源：黃秀端(2011)。

## 二、在政黨和候選人網站從事的活動

在各國政黨網站功能的研究中，多數研究皆指出政黨網站主要著重在資訊提供的功能，互動設計的功能較不受偏重(Norris 2003; Ward and Gibson 2003; Norris and Curtice 2006; Carlson and Strandberg 2007; 林瓊珠 2010)。網路世界可視為是政黨的虛擬組織，在選舉訴求與競選行為方面，除了提供相關政黨或候選人消息外，政黨和候選人也逐漸運用影音媒介，透過「加入好友」、「網路後援會」、「粉絲團」等網路組織，試圖建構起網路上的政黨組織，從虛擬世界反向找到實體的選民。那麼從選民的需求面來觀察，選民造訪政黨或候選人網站，主要的目的為何？根據表 2 和表 3，台北市選民在政黨網站多數是以獲取政黨相關消息為主，進行表意或政治捐獻的活動情況並不多見；在候選人網站也主要以獲取候選人相關訊息最多，其次是成為粉絲團或好友以及留言表示意見等。根據表三，也可以發現瀏覽候選人網站的選民中，也有將近四成的人次以不同方式積極表達對候選人的支持，顯示此次選舉期間，候選人網站比政黨網站較能發揮由下而上的互動功能。

表 2：瀏覽政黨網站從事的活動

	答案數*	百分比
瀏覽政黨歷史和黨綱	9	7.4
瀏覽黨籍政治人物介紹	40	32.8
瀏覽政黨最新消息	45	36.9
觀賞或下載影音檔案	9	7.4
參加線上民意調查投票	12	9.8
寫信給黨主席	1	0.8
寫信給網站管理者	1	0.8
進行政治捐獻	2	1.6
訂閱政黨電子報	1	0.8
看情形	2	1.6
總計	122	100.0

資料來源：黃秀端(2011)。

說明：本題以最多複選三項活動的方式測量，此處為回答答案個數非受訪個案數。

表 3：瀏覽候選人網站從事的活動

	答案數*	百分比
瀏覽候選人和選舉相關訊息和影音	78	59.1
發表意見、留言或表示喜歡與否	15	11.4
成為粉絲團或設為好友	18	13.6
串連貼紙	2	1.5
發起或響應支持候選人行動	7	5.3
訂閱電子報	3	2.3
線上捐款	2	1.5
加入志工	2	1.5
看情形	5	3.8
總計	132	100.0

資料來源：黃秀端(2011)。

說明：本題以最多複選八項活動的方式測量，此處為回答答案個數非受訪個案數。

根據初步卡方分析結果，造訪政黨和候選人網站的台北市選民之特徵，與多數研究發現一致，使用網路或是使用網路且造訪政黨(候選人)網站者，多數是年輕人，絕大多數年齡在 49 歲以下、教育程度以專科及以上為主<sup>59</sup>。那麼這些人在重要政治態度上，是否和其他沒有使用網路的選民存在差異？以下我們於表 4 和表 5 呈現單因子變異

<sup>59</sup> 相關統計分析，參見附錄二表 1 和表 2。

數分析的結果。表 4 呈現造訪政黨網站的分析結果，表 5 則呈現造訪候選人網站的分析結果。

表 4：網路使用與政治態度和行為單因子變異數分析(造訪政黨網站)

		個數	平均數	標準差	顯著性 檢定
政治討論	沒有使用網路	352	1.9	0.9	$p < 0.001$
	沒有造訪	711	2.3	0.8	
	有造訪	68	2.6	0.8	
	總和	1131	2.2	0.8	
政治知識	沒有使用網路	352	1.5	1.0	$p < 0.001$
	沒有造訪	711	2.1	0.9	
	有造訪	68	2.0	0.8	
	總和	1131	1.9	1.0	
選舉參與	沒有使用網路	352	1.4	1.6	$p < 0.01$
	沒有造訪	711	1.4	1.2	
	有造訪	68	2.5	1.6	
	總和	1131	1.5	1.4	
我們一般民眾對政府的作爲，沒有任何影響力	沒有使用網路	304	2.6	0.8	$p < 0.01$
	沒有造訪	702	2.8	0.6	
	有造訪	67	2.8	0.8	
	總和	1073	2.7	0.7	
政府官員不會在乎我們一般民眾的想法	沒有使用網路	297	2.5	0.8	$p > 0.05$
	沒有造訪	693	2.6	0.7	
	有造訪	65	2.5	0.8	
	總和	1055	2.5	0.7	
政治有時候太複雜了，所以我們一般民眾實在搞不懂	沒有使用網路	318	2.1	0.7	$p < 0.05$
	沒有造訪	700	2.2	0.7	
	有造訪	67	2.3	0.8	
	總和	1085	2.2	0.7	

資料來源：黃秀端(2011)。

首先，造訪政黨網站中，有使用網路和沒有使用網路者，在政治討論、政治知識確實存在顯著差異，有使用網路的選民，在政治討論和政治知識的平均分數顯著高於未使用網路者，意味網路使用確實可能與個人的政治討論和政治知識相關。此處統計分析，我們也區分網路使用者未造訪政黨網站和有造訪政黨網站，兩者的差異主要呈現在



選舉參與和政治討論面向上，尤其以有造訪政黨網站者的選舉參與顯著偏高，兩者平均數差距有 1.2，顯示造訪網站者極有可能是政治積極份子。此外，三種類型選民在「政府官員不會在乎我們一般民眾的想法」面向上則無顯著差異。

表 5：網路使用與政治態度和行為單因子變異數分析(造訪候選人網站)

		個數	平均數	標準差	顯著性 檢定
政治討論	沒有使用網路	352	1.9	0.9	$p < 0.001$
	沒有造訪	670	2.3	0.8	
	有造訪	107	2.6	0.8	
	總和	1129	2.2	0.8	
政治知識	沒有使用網路	352	1.5	1.0	$p < 0.001$
	沒有造訪	670	2.1	0.9	
	有造訪	107	2.1	0.8	
	總和	1129	1.9	1.0	
選舉參與	沒有使用網路	352	1.4	1.6	$p < 0.001$
	沒有造訪	670	1.4	1.2	
	有造訪	107	2.2	1.5	
	總和	1129	1.5	1.4	
我們一般民眾對政府的作爲，沒有任何影響力	沒有使用網路	304	2.6	0.8	$p < 0.01$
	沒有造訪	661	2.8	0.6	
	有造訪	106	2.8	0.8	
	總和	1071	2.7	0.7	
政府官員不會在乎我們一般民眾的想法	沒有使用網路	297	2.5	0.8	$p < 0.01$
	沒有造訪	652	2.6	0.7	
	有造訪	104	2.4	0.8	
	總和	1053	2.5	0.7	
政治有時候太複雜了，所以我們一般民眾實在搞不懂	沒有使用網路	318	2.1	0.7	$p < 0.05$
	沒有造訪	659	2.2	0.7	
	有造訪	107	2.3	0.8	
	總和	1084	2.2	0.7	

資料來源：黃秀端(2011)。

表 5 造訪候選人網站的分析結果和表 4 結果相似，台北市民中有用網路未造訪候選人網站和有造訪的選民，確實在政治討論和選舉參與兩面向上有顯著差異，尤以選舉參與面向最爲明顯。至於其他面向上的差異，主要存在於有使用網路和沒有使用網路，顯示網路使用確

實和重要政治行為存在關聯性。

綜合目前的討論，我們大致發現台北市民使用網路者，主要為年輕族群，絕大多數年齡在 49 歲以下，教育程度則在專科以上，網路使用行為也與本文檢視的多數重要政治態度和行為存在顯著的關聯性，因此，以下我們控制可能的影響因素，檢證網路使用行為對政治態度和行為的影響為何。

## 伍、網路使用者的政治態度和行為模型分析

前述我們發現網路使用者相對於沒有使用網路者，較為年輕、教育程度較高，同時在政治態度上也存在差異性，例如政治討論、政治知識和選舉參與情形都顯著高於沒有使用網路的選民。Norris(2001: 174)曾探討政治傳播媒介對民主滿意度、政治信任感、政治效能感、政治知識和投票參與的影響，她發現控制其他變數影響下，高度使用傳播媒介的選民，和上述面向都呈現顯著正相關，只有政治信任感不顯著。Norris和Curtice(2006)也曾探討傳統媒介和新媒介對各類型政治行動的作用<sup>60</sup>，控制其他變數影響下，他們發現使用新媒介在投票、社會運動和自願社團組織活動三種型態的參與上，具有顯著正向影響，顯示網路使用有助於政治參與。

因此，本文以下的分析，將控制個人之性別、年齡、教育程度，並控制傳統媒介使用情形，以檢證新媒介使用對於個人政治態度的影響為何。傳統媒介使用情形，是以受訪者看電視選舉新聞和報紙選舉新聞的時間的測量<sup>61</sup>。由於政治討論、政治知識和選舉參與在本文皆處理成數字資料，因此以下統計分析將採用多元迴歸分析來進行<sup>62</sup>。表六呈現造訪政黨網站的多元迴歸分析結果，表七是造訪候選人網站的多元迴歸分析結果。以下我們先綜合分析網路使用行為對政治態度和行為的影響力，再個別比較網路使用者中，造訪政黨或候選人網站的選民，與一般網路使用者的態度和行為是否存在差異性。

首先，在控制社會人口學變項下，表 6 和表 7 結果顯示，傳統傳

<sup>60</sup> 傳統媒介指涉的是報紙和電視，新媒介指涉的是網際網路。

<sup>61</sup> 變數測量和編碼處理，參見附錄一。

<sup>62</sup> 單因子變異數分析結果，有使用網路但是否造訪網站，在政治效能感的平均數較無顯著差異，同時三個變數的迴歸分析模型調整後的  $R^2$  皆不到 0.05，幾乎不具解釋力，因此模型分析時，筆者並未對政治效能感進行分析。

播媒介的使用對個人的政治討論、政治知識，和選舉參與具顯著且正向的影響。控制傳統傳播媒介使用情形下，網路使用行為確實也影響個人的政治討論、政治知識，和選舉參與。進一步來說，使用網路且造訪政黨(候選人)網站相對於未使用網路者，在與人討論政治和選舉參與具有正向的作用。有使用網路但未造訪政黨(候選人)網站者相對於未使用網路者，在與人討論政治和政治知識也具有正向影響。顯示，無論是否造訪網站，網路之使用，確實有助於增進個人與他人討論政治的頻次，以及提高政治知識。

使用網路但未造訪網站和未使用網路者，在選舉參與面向上並無顯著差異，但有造訪政黨(候選人)網站者相對於未使用網路者，顯著地傾向會有較高的選舉參與，顯示造訪政黨(候選人)網站者，確實在政治上更為積極。有造訪網站和沒有造訪網站的選民，主要差異在於選舉參與的情形。最後，就整體傳播媒介對政治態度的影響來看，不論是傳統媒介和新媒介的使用，都有助於提升受訪者的政治興趣、政治知識和選舉參與。

表 6：政治態度和行為的多元迴歸分析(造訪政黨網站)

	政治討論		政治知識		選舉參與	
	係數	標準誤	係數	標準誤	係數	標準誤
常數	1.19***	(0.14)	0.06	(0.15)	-0.28	(0.23)
男性(女性=0)	-0.12*	(0.05)	0.30***	(0.05)	-0.11	(0.08)
年齡	0.00	(0.00)	0.01***	(0.00)	0.01***	(0.00)
教育程度(小學及以下=0)						
國、初中	0.28**	(0.11)	0.43***	(0.12)	0.60**	(0.18)
高中職	0.39***	(0.09)	0.74***	(0.10)	0.67***	(0.15)
專科	0.41***	(0.10)	0.98***	(0.11)	0.63***	(0.17)
大學及以上	0.50***	(0.10)	1.17***	(0.11)	0.90***	(0.16)
看電視新聞時	0.18***	(0.02)	0.07**	(0.02)	0.29***	(0.03)
看報紙新聞時	0.09**	(0.03)	0.02	(0.03)	0.15**	(0.04)
網路使用(未使用網路=0)						
使用網路未造	0.24**	(0.08)	0.38***	(0.08)	-0.05	(0.12)
使用網路有造	0.53***	(0.12)	0.23+	(0.13)	0.93***	(0.19)
R <sup>2</sup>	0.174		0.253		0.166	
Adj. R <sup>2</sup>	0.166		0.246		0.159	
n	1125		1125		1125	

資料來源：黃秀端 (2011)。

說明：+ p<0.1 \* p<0.5 \*\* p<0.01 \*\*\* p<0.001。

表 7：政治態度和行爲的多元迴歸分析(造訪候選人網站)

	政治討論		政治知識		選舉參與	
	係數	標準誤	係數	標準誤	係數	標準誤
常數	1.20***	(0.14)	0.06	(0.15)	-0.31	(0.23)
男性(女性=0)	-0.12*	(0.05)	0.30***	(0.05)	-0.10	(0.08)
年齡	0.00	(0.00)	0.01***	(0.00)	0.01***	(0.00)
教育程度(小學及以下=0)						
國、初中	0.28*	(0.11)	0.43***	(0.12)	0.58**	(0.18)
高中職	0.40***	(0.09)	0.74***	(0.10)	0.68***	(0.15)
專科	0.43***	(0.10)	0.98***	(0.11)	0.62***	(0.17)
大學及以上	0.52***	(0.10)	1.18***	(0.11)	0.90***	(0.16)
看電視新聞時	0.17***	(0.02)	0.06**	(0.02)	0.29***	(0.03)
看報紙新聞時	0.09**	(0.03)	0.02	(0.03)	0.15**	(0.04)
網路使用(未使用網路=0)						
使用網路未造	0.21**	(0.08)	0.36***	(0.08)	-0.05	(0.12)
使用網路有造	0.46***	(0.10)	0.43***	(0.11)	0.68***	(0.17)
R <sup>2</sup>	0.173		0.253		0.161	
Adj. R <sup>2</sup>	0.165		0.246		0.154	
n	1125		1125		1125	

資料來源：黃秀端 (2011)。

說明：\* p &lt; 0.5 \*\* p &lt; 0.01 \*\*\* p &lt; 0.001。

## 陸、結論與討論

過去二十多年來，隨著網路的普及，網路在選舉政治上所扮演的功能，已漸為各界所重視，多數的政黨或候選人皆會成立網站或以部落格等形式，來與選民接觸和建立連結。針對政黨(候選人)網站內容、網路所扮演的政治傳播的功能、網路對選民的政治參與模式和對民主政治發展等等各種主題的研究也愈發多元和豐富。然而網路究竟對選舉政治能產生多大影響力？隨著國外相關研究發現：僅少數選民造訪政黨或候選人網站，或以網路為其主要選舉消息來源，因此對於網路的影響力，多數持保守的看法。但多數研究也進一步指出，網路的使用對個人的政治興趣、政治參與、政治效能感或政治知識等重要政治態度具正向的作用。

本文從選民的角度切入，探討選民的政黨(候選人)網站的使用經驗和在網站從事哪些活動，進而可以反映出國內政黨(候選人)網站所扮演的功能。同時，檢證網路使用和重要政治態度間的關係，可以提供網路對選舉政治扮演角色的相關實證結果。研究結果發現，台北市

選民雖然有將近七成民眾使用網路，但僅有 7.8%的民眾以網路為主要消息來源。有使用網路的民眾中，僅有 8.7%曾造訪政黨網站，僅 13.7%造訪市長候選人網站。台北市民造訪政黨網站主要是以蒐集資訊為主，例如瀏覽該黨政治人物資訊和政黨最新消息；去候選人網站也是主以獲取候選人相關訊息最多，但也有將近四成的人次以不同方式積極表達對候選人的支持，顯示候選人網站與選民有較多的互動。

進一步分析，檢證網路使用行為和政治態度的關係，在控制其他因素影響下，除了傳統媒介使用確實對政治討論、政治知識和選舉參與有正向作用外，使用網路者相對於未使用網路者，確實對提升與人討論政治、政治知識和選舉參與有正向的作用。其中在選舉參與面向上，曾造訪政黨(候選人)網站的選民，更積極地參與政治的可能性也較高；再者，比起僅使用網路的民眾，曾造訪網站者，在選舉參與多元性上顯然有更高的可能性。

本文發現造訪政黨(候選人)網站，確實對於討論政治和政治知識之提升有正面作用，同時也對促進政治參與有顯著作用，然而，絕大多數的台北市民尚未培養造訪政黨或候選人網站的習慣，政黨或候選人網站也不是他們選舉消息的主要來源。不過，當民眾對於使用網路來管理日常生活大小事感到自在時，愈多網路使用經驗和時間，相信對於民眾使用網路進行各種型的政治參與也將有正向影響，同時也可能越依賴從政黨或候選人網站來蒐集相關資訊，以及更多的網站上的互動交流和參與。

最後，我們肯定網路可能對民主政治運作帶來的正面影響，但是也不能忽略數位公民(digital citizens)時代的來臨，愈來愈多人使用網路，但網路亦可能加深社會不平等。沒有使用網路者，通常是社會弱勢，較不可能參與政治，因此加劇原有政治參與的不平等，這群人對於公共政策的影響力也將遠少於數位公民(Mossberger 2009)，所以在關注網路對政治的影響性的同時，網路所可能帶來的政治參與上的不平等也是需要被關切的議題。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 王嵩音(2010)。台灣選民媒介使用對於候選人形象與評價之影響：傳統媒介 vs. 新媒介。傳播與管理研究，10(1): 3-35。
- 林瓊珠(2010)。《網際網路在政黨競爭扮演之角色》計畫編號：NSC 98-2410-H-031 -004。台北：行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告。
- 張卿卿(2006)。網路的功與過：網路使用與政治參與及社會資產關係的探討。新聞學研究，86: 45-90。
- 黃秀端(2011)。《2009年至2012年『選舉與民主化調查』三年期研究規劃(2/3)：民國九十九年直轄市市長選舉面訪案》計畫編號：NSC 99-2420-H-031-002。台北：行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告。

### 二、英文部分

- Bimber, B. A., & Davis, R. (2003). *Campaigning online: The Internet in US elections*. New York: Oxford University Press.
- Brundidge, Jennifer and Ronald E. Rice. (2009). "Political Engagement Online: Do the information rich get richer and the like-minded more similar?" In Chadwick, Andrew and Philip N. Howard (eds.) *Routledge Handbook of Internet Politics*. Routledge Press, 144-156.
- Carlson, Tom and Kim Strandberg. (2007). "Finland: The European Parliament Election in a Candidate-centered Electoral System. In Kluver, R., N. W. Jankowski, K. A. Foot and S. M. Schneider (eds.) *The Internet and National Elections: A Comparative Study of Web Campaigning*. Routledge Press, 29-42.
- Cunha, C. I. Martin, J. Newell, and L. Ramiro. (2003). "Southern European Parties and Party System and New ICTs." In Gibson, R.K., P.G. Nixon and S.J. Ward (eds.), *Net Gain? Political Parties and the Internet*. London: Routledge, 70-97.

- Dalton, Russell J. (1996). *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies* 2<sup>nd</sup> edition. Chatham, N.J.: Chatham House.
- Dalton, R. and M. Wattenberg. (2000a). "Partisan Change and the Democratic Process." In Dalton, R. and M. Wattenberg (eds.) *Parties Without Partisans: Political Changes in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 261-285.
- Dalton, R. and M. Wattenberg. (2000b). "Unthinkable Democracy: Political Change in Advanced Industrial Democracies." In Dalton, R. and M. Wattenberg (eds.) *Parties Without Partisans: Political Changes in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 3-18.
- Davis, R., Diana Owen, David Taras, and Stephen Ward. (2008). "Conclusion." In Ward, Stephen. Diana Owen, Richard Davis, and David Taras (eds.) *Making a Difference: A Comparative View of the Role of the Internet in Election Politics*. Lexington Books, 257-269.
- Carpini, M. X. D. (1996). *What Americans know about politics and why it matters*. Yale University Press.
- Gibson, R. K., Margolis, M., Resnick, D., & Ward, S. J. (2003). *Election Campaigning on the WWW in the USA and UK A Comparative Analysis*. *Party Politics*, 9(1), 47-75.
- Gibson, Rachel and Ian, McAllister. (2008). "Australia: Potential Unfulfilled? The 2004 Election Online." In Ward, Stephen. Diana Owen, Richard Davis, and David Taras (eds.) *Making a Difference: A Comparative View of the Role of the Internet in Election Politics*. Lexington Books, 35-56.
- Hauben, M. (1996). *Netizens: On the history and impact of Usenet and the Internet*. Peer-to-peer Communi.
- Jackson, N. (2007). *Political parties, the Internet and the 2005 General Election: third time lucky?*. *Internet Research*, 17(3), 249-271.
- Kaase, M. and Marsh, A. (1979). *Political Action: A Theoretical Perspective*. In S. H. Barnes and M. Kaase (eds.) *Political Action:*

- Mass Participation in Five Western Democracies. Beverly Hills, CA.: Sage.
- Kenski, K., & Stroud, N. J. (2006). Connections between Internet use and political efficacy, knowledge, and participation. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 50(2), 173-192.
- Lusoli, W., & Ward, S. (2004). Digital Rank-and-file: Party Activists' Perceptions and Use of the Internet. *The British Journal of Politics & International Relations*, 6(4), 453-470.
- Margolis, M., & Resnick, D. (2000). *Politics as usual*. Sage Publications, Inc..
- Mossberger, Karen. (2009). "Toward Digital Citizenship: Addressing Inequality in the Information Age." In Chadwick, Andrew and Philip N. Howard (eds.) *Routledge Handbook of Internet Politics*. Routledge Press, 173-185.
- Norris, Pippa. (2001). "Political Communications and Democratic Politics." In Bartle, John and Dylan Griffiths (eds.) *Political Communications Transformed: From Morrison to Mandelson*. Plagrave Macmillan, 163-180.
- Norris, P. (2003). *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide* (Vol. 40). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Norris, P. (2003). Preaching to the converted? Pluralism, participation and party websites. *Party Politics*, 9(1), 21-45.
- Norris, P., & Jones, D. (1998). Virtual democracy. *HARVARD INTERNATIONAL JOURNAL OF PRESS POLITICS*, 3, 1-4.
- Norris, P., & Curtice, J. (2006). If you build a political web site, will they come?. *International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)*, 2(2), 1-21.
- Norris, P., & Curtice, J. (2008). Getting the Message Out: A two-step model of the role of the Internet in campaign communication flows during the 2005 British General Election. *Journal of Information*



- Technology & Politics, 4(4), 3-13.
- Owen, Diana and R. Davis. (2008). "United States: Internet and Elections." In Ward, Stephen. Diana Owen, Richard Davis, and David Taras (eds.) *Making a Difference: A Comparative View of the Role of the Internet in Election Politics*. Lexington Books, 93-111.
- Reedy, Justin and Chris Wells. (2009). "Information, the Internet, and Direct Democracy." In Chadwick, Andrew and Philip N. Howard (eds.) *Routledge Handbook of Internet Politics*. Routledge Press, 157-172.
- Tolbert, C. J., & McNeal, R. S. (2003). Unraveling the effects of the Internet on political participation?. *Political Research Quarterly*, 56(2), 175-185.
- Trent, J. S., & Friedenber, R. V. (2008). *Political campaign communication: Principles and practices*. Rowman & Littlefield.
- Nie, N. H. (1987). *Participation in America: Political democracy and social equality*. University of Chicago Press.
- Voerman, Gerrit and Marcel Boogers. (2008). "Netherlands: Digital Campaigning in the 2002 and 2003 Parliament Elections." In Ward, Stephen. Diana Owen, Richard Davis, and David Taras (eds.) *Making a Difference: A Comparative View of the Role of the Internet in Election Politics*. Lexington Books, 197-216.
- Ward, S., & Gibson, R. (2003). On-line and on message? Candidate websites in the 2001 General Election<sup>1</sup>. *The British Journal of Politics & International Relations*, 5(2), 188-205.
- Ward, S. J. R. K Gibson, and P.G. Nixon. (2003). "Political Parties and the Internet: An Overview." In Gibson, R.K., P.G. Nixon and S.J. Ward (eds.), *Net Gain? Political Parties and the Internet*. London: Routledge, 11-38.
- Ward, S. (Ed.). (2008). *Making a difference: A comparative view of the role of the Internet in election politics*. Lexington Books.
- Weber, L. M., Loumakis, A., & Bergman, J. (2003). Who participates and why? An analysis of citizens on the Internet and the mass

public. *Social Science Computer Review*, 21(1), 26-42.

附錄 1：變數測量和編碼說明

變數測量	編碼說明
造訪政黨網站 「這次市長選舉期間，請問您有沒有瀏覽過政黨網站」	國民黨、民進黨、親民黨、新黨、台聯、綠黨=2 都沒有=1 沒有使用網路=0
造訪候選人網站 「這次市長選舉期間，請問您有沒有瀏覽過市長候選人的競選網站、部落格、臉書或噗浪？」	吳炎成、郝龍斌、蕭淑華、吳武明、蘇貞昌=2 都沒有=1 沒有使用網路=0
政治討論 「請問您平時會不會與人討論有關政治或選舉方面的議題？」是時常討論、有時討論、很少討論還是從來不討論？	從來不討論=1 很少討論=2 有時討論=3 時常討論=4
政治知識 「請問您，現任的美國總統是誰？」 「請問您，現任的行政院長是誰？」 「請問您，在我國，誰或哪個機關負責解釋憲法？」	答對=1 知道，但忘記名字、不知道、拒答=0 將三道題目加總成爲「政治知識」變數，該變數介於 0~3 之間，平均數 1.92，標準差 0.96。
政治效能感 「有人說：「我們一般民眾對政府的作爲，沒有任何影響力」請問您同不同意」 「有人說：「政府官員不會在乎我們一般民眾的想法」請問您同不同意」 「有人說：「政治有時候太複雜了，所以我們一般民眾實在搞不懂」請問您同不同意」	非常同意=1 同意=2 不同意=3 非常不同意=4 看情形、無意見、不知道、拒答=遺漏值
選舉參與 「請問您在去年選舉期間，有沒有從事下列活動？閱讀選舉公報、閱讀候選人的傳單、快報或報刊廣告、觀看候選人的電視辯論會、擔任候選人或政黨的助選工作人員或義工、參加爲候選人而舉辦的募款餐會或說明會、參加候選人的後援會、提醒親友觀看候選人的電視辯論會、遊說或勸說別人投票給某位候選人、捐款(包括購買餐卷)、購買候選人周邊紀念品、配帶標誌或懸掛旗幟、受邀參加造勢活動、主動參加造勢活動」【共十	計算受訪者回答的活動項目，並累加參加活動總數目，都沒有=0，不知道和拒答視爲遺漏值，建立選舉參與變數，介於 0~11 之間，平均數 1.47，標準差 1.38。

三項活動，複選題】	
<p>電視新聞時間 「去年選舉期間，有些人花很多時間去注意各種媒體的選舉新聞，有些人沒有時間注意，請問您那時平均每天花多少時間注意電視上的選舉新聞？」</p>	<p>完全不注意、看情形不一定、偶爾注意=0 30 分鐘以下=1 31—60 分鐘=2 一小時到一小時半=3 一小時半到二小時=4 超過二小時=5 不知道、拒答視為遺漏值</p>
<p>報紙新聞時間 「那報紙上的選舉新聞呢？」</p>	<p>完全不注意、看情形不一定、偶爾注意=0 30 分鐘以下=1 31—60 分鐘=2 一小時到一小時半=3 一小時半到二小時=4 超過二小時=5 不知道、拒答視為遺漏值</p>

附錄 2：造訪政黨和候選人網站之背景資料

表 1：誰造訪政黨網站

	未使用網路	有使用網路未造訪	有造訪	總計
男性	32.4%	61.8%	5.8%	550
女性	29.9%	63.9%	6.2%	581
卡方值：0.783 $df=2$ $p>0.05$				
20 至 29 歲	0.0%	89.9%	10.1%	188
30 至 39 歲	7.0%	83.4%	9.5%	199
40 至 49 歲	15.9%	78.0%	6.2%	227
50 至 59 歲	39.1%	57.5%	3.4%	233
60 歲及以上	74.3%	22.9%	2.8%	284
卡方值：420.91 $df=8$ $p<0.001$				
小學及以下	95.1%	4.9%	0.0%	143
國、初中	74.7%	21.8%	3.4%	87
高中職	30.0%	61.9%	8.1%	307
專科	17.0%	77.2%	5.8%	171
大學及以上	6.7%	86.2%	7.1%	421
卡方值：489.05 $df=8$ $p<0.001$				

說明：格內數據為橫列百分比。

表 2：誰造訪候選人網站

	未使用網路	有使用網路未造訪	有造訪	總計
男性	32.4%	59.5%	8.2%	550
女性	30.1%	59.2%	10.7%	579
卡方值：2.385 $df=2$ $p>0.05$				
20 至 29 歲	0.0%	85.1%	14.9%	188
30 至 39 歲	7.1%	77.8%	15.2%	198
40 至 49 歲	15.9%	73.5%	10.6%	226
50 至 59 歲	39.1%	54.5%	6.4%	233
60 歲及以上	74.3%	22.2%	3.5%	284
卡方值：419.07 $df=8$ $p<0.001$				
小學及以下	95.1%	4.9%	0.0%	143
國、初中	74.7%	17.2%	8.0%	87
高中職	30.1%	58.2%	11.8%	306
專科	17.1%	72.9%	10.0%	170
大學及以上	6.7%	82.2%	11.2%	421
卡方值：490.12 $df=8$ $p<0.001$				

說明：格內數據為橫列百分比。

# Who Visits Party (Candidate) Websites? Internet User and Political Attitudes

**Chiung-Chu Lin\***

## **Abstract**

The role of the Internet in electoral politics has received much attention in the past two decades. How much influence does the Internet have on electoral politics is still under question. Some studies indicate that there are few voters visiting party/candidate website. Few use the internet as their main medium of getting electoral news. Therefore, most scholars showed reservations about the influence of the internet on electoral politics. More studies, however, further pointed out that the use of Internet has positive effect on individuals' political interest, electoral participation and political knowledge.

This paper aims to study internet use during the 2010 Taipei City Mayoral election by analyzing TEDS's survey data. It, first, looks at what kinds of voters visit party/candidate website and how do they do so during the campaign period. It then examines how internet use plays a role on important political attitudes. The findings show that around 70 per cent of Taipei City voters go online, but only 8.7 per cent and 13.7 per cent among internet users had visited party and candidate websites, respectively. Internet users have more political interests, political knowledge, and electoral participation than non-users. Internet users who also visit party/candidate website are more likely to be political active. Finally, internet users do discuss political or electoral issues with more people than non-users. This provides the possibility of the two-step

---

\* Associate Professor, Department of Political Science, Soochow University.

information flow.

**Keywords:** party/candidate website, political interest, political knowledge, electoral participation





## 大學國際志工經驗對公民態度之影響

郭哲宏<sup>\*</sup>、陳光輝<sup>\*\*</sup>

### 摘要

本文探討大學生參與國際志工經驗對其個人公民態度的影響及過程，並嘗試以經驗學習理論補充大學生在政治社會化過程中公民態度的影響歷程。我們分析訪談資料描繪出受訪者在國際志工經驗中產生的變化。為使經驗影響之過程能夠清楚呈現，作者以參與觀察的方式加入「2011 國立中正大學國際服務學習計畫」，於過程中以筆記與訪談方式蒐集資料。本文發現大學生於參與國際志工過程中所經歷之特殊事件、對環境差異之觀察等，皆可能成為影響其個人公民態度之因素。其中的關鍵因素在於大學生於經驗事件後對於該經驗是否進行反思。此外，在不同經驗來源的影響上，由大學生透過自身感官所獲得的初級經驗較易使大學生產生反思。

**關鍵詞：**國際志工、公民態度、經驗學習理論、反思

---

\* 國立中正大學研究所碩士。

\*\* 國立中正大學政治學系副教授。

## 壹、前言

過去二十餘年來，社會資本與政治參與程度消退現象為政治學者所關注。Putnam(1995, 2000)發現美國社會出現了社會資本消退的危機，人們之間的互動與信賴程度持續下滑，特別是年輕世代的公民態度逐漸轉為消極，對社會議題的關注越顯低落。台灣也面臨相似的問題，年輕人對於政治事務與公眾事務的關注與參與不但沒有提升，反而日趨冷漠(李倉葦, 2010)，年輕世代大學生的民主價值也呈現下滑的趨勢(陳光輝, 2010)。因此，如何提升年輕世代對於公共事務的關注與參與成為相關領域學者所關注的議題，教育體系如何因應也成為當中的一個重要因素。

各項志願學習計畫被視為是一個能夠提升社會資本的方法，用來提升年輕世代對公共事務的關懷與參與。志願服務行動強調「主動自發」的特性和概念，能夠培養公民主動關心身邊公共議題的能力，能夠透過對話的方式參與公共事物，扮演監督和參與政府治理的角色，終至體認到公共政策的參與是個人發揮自主權與展現社會關懷的責任，而非義務性的被動參與(Cooper, 1991)。此外，親身服務能夠增加公民在公共領域的具體實踐與作為，並從志願服務的過程中培養對於公眾事務的關心和重視，來推動公民社會的發展並累積社會資本(Putnam, 2000)。

因此，政府與教育單位近年來陸續推動志願服務與青年公共參與結合的政策。我國大學青年是否能夠藉由廣泛接觸公共事務、參與服務工作而使其公民態度由消極面對轉為積極參與？在此過程中，志工經驗對其相關態度如何產生影響？這是我們應進行評估的問題。

不同於常見的國內志工經驗，國際服務同時具備了「服務學習」與「跨文化學習」的兩項特點，讓國際服務的學習過程有別於傳統學校教育在課堂裡學習的方式，過程中學生不僅能夠跳脫教室的學習框架，讓學生將所學的知識實際運用於服務中，同時也讓學生參與社會的運作、學習公共議題以及體會不同文化的包容心。因此，本文探討大學生參與國際志工經驗對其個人公民態度的影響及過程，並以經驗學習理論補充說明大學生在政治社會化過程中公民態度的影響歷程，藉由觀察與訪談資料的分析來描繪出大學生國際志工經驗如何對其公民態度產生影響。

## 貳、國際志工、經驗學習與公民態度

本文以經驗學習理論來檢視國際志工經驗對公民態度的影響，以下針對這幾個概念進行介紹，並在最後提出研究架構。

### 一、國際志工

隨著時代的變遷，社會逐漸多元開放，臺灣的志願服務的範圍亦逐漸從臺灣本島擴展至海外（郭哲宏，2012，25-26）。近年來，為鼓勵青年學子積極參與國際事務，培養具有國際觀之世界公民，行政院教育部、青年輔導委員會、外交部等公部門積極倡導與推動各項政策方案，以經費補助方式鼓勵青年從事志願服務工作。除在國內的偏遠地區處處可見青年蹤跡外，更將服務的觸角延伸至海外。此外，社會上許多非營利組織也推廣國際服務的業務計畫，如伊甸社會福利基金會、願景青年行動網協會、台灣數位青年服務協會等，目的就在於強化青年志工國際服務知能，鼓勵青年學子關懷國際社會，期望我國青年學子在過程中有所成長與轉變。同時間，我們也看到了國內大學紛紛開始成立國際服務學習的相關計畫與社團，如台灣大學的國際志工社、中正大學的國際志願服務計畫等。

國際志工兼具了服務學習(service learning)與跨文化學習(cross-cultural learning)這兩種特質。服務學習理念源自於美國對於弱勢族群的照護理念，美國南區教育委員會(Southern Regional Education Board)於1967年率先提出「服務學習」一詞，將服務學習方案整合於課程中。其後，美國於80年代實行教育改革，社區服務受到教育學者重視，進而促使服務學習的興起。近年來我國教育政策亦開始強調服務學習之重要性。「服務學習」發展迄今雖有近半世紀的時間，但未有一明確的定義。Kendall(1990)強調服務學習是一種以經驗為基礎的學習過程，在設計過的反思活動中達成學習效果，並且具備與被服務者「互惠」的特質。Jacoby(1996)認為服務學習是經驗學習的一種形式，學習發展需要有益的設計「反思」來催化；而「互惠」則強調服務者與被服務者同時互為指導與學習者。

國際志工服務具有「跳脫原生文化」的特性，就是一種「跨文化學習」的過程。張淑媚(2003)將跨文化學習為：「兩種不同文化的人，藉由至少某一方非以其為母語的語言，進行思想的交流或生活的

接觸」，意即參與者能夠在過程中透過與生活在不同文化、歷史及思想背景的公民進行互動，進一步思考自己本身，並且面對外在的世界。此外，將自身投入有別於過去的生活環境中，往往能夠促使參與者養成獨立、反省、思考的能力，重新檢視過去生活經驗及價值觀，達到社會化學習的效果。Bharat(2005)提出跨文化學習理論模型，以 22 位國際學生跨文化求學經驗為研究範疇，探討跨文化學習思想的轉變、內心感受、學習活動與運用資源等面向。Bharat 在其研究中發現，學習者的思想轉換從對新接觸國家的訊息無法掌握，產生跨文化學習及溝通上的困難，最後接受不同文化間的差異，以達擴大視野的效果。

國際志工的特色在於強調跨文化的服務情境下，從服務過程中與服務對象的互動、互惠，以及設計過的反思在跨文化的情境去省視自身文化情境，以達到自我了解與拓展視野的學習效果(陳巧蕓, 2009)。我們認為大學生若參與國際志工服務，其過程中經歷的事件及經驗可成為其社會化過程中「非正式學習」的部分基礎。特別是在與服務對象的互動上，透過跨文化學習的方式，將有助於了解到不同於自己的族群，並在與自己過去的生活習慣、文化風俗與價值觀皆有所差異的環境條件下，增加面臨新情境的機會，觸發學習思考的動機，進而累積記憶與學習經驗，成為學習者面對新情境的學習經驗基礎。

## 二、經驗學習

既有以教育體系中「政治社會化」為研究主題的著作，多將研究焦點集中於國小、國中或高中的教材、上課氛圍等面向的影響，較少論及個體在學習過程中反思的過程。這使得我們對此一主題的研究產生兩個面向的思考。

首先，相較於大學生，國小至高中的學生在社會化方面的過程多以「教」與「學」的模式為主，學生所接受到的社會化內容多承襲自教師或教材，教師是社會化過程的主導者。大學階段則有所不同，大學生在政治或社會的認知已較為完整也有較高的批判能力，教師也轉化為輔導而非主導的角色(林純言, 2006)。因此，大學教育是由學習者本身透過經驗的累積與反省思考為主體的「自學」模式。因此，若以大學生為研究對象應該更能夠了解關於個體在政治社會化學習過程的完整性。

其次，過去的研究強調政治社會化學習過程中外在因素造成的改變，對於被研究對象的經驗和自我反省的過程較無詳細的討論。在生命歷程中，公民態度的學習是一種累積的過程，不全然是穩定不變的，其過程特性應是「動態的」、「隨經驗而改變的」(陳義彥，1978)。我們認為，這些特性不僅來自於外在的影響因素，關於學習者本身的反思過程亦是影響態度改變的重要因素。因此，大學階段既為影響未來公民態度的重要階段，而其對經驗的反思能力又較具完整性，實有進一步瞭解的必要。因為前述大學階段與國際志工經驗的特殊性，我們以經驗學習 (experimental learning) 理論切入來檢視國際志工經驗的影響。

Dewey(1938)以及 Kolb(1984)的經驗學習理論是研究經驗學習的重要基礎，他們強調「經驗」是學習歷程中不可缺少的部份。Dewey(1938)主張學習必須與生活經驗結合，強調經驗的學習以及學習者個人主觀經驗的重要性。他提倡「做中學(learning by doing)」並認為知識的產生必然在問題解決之後。每一種經驗都是一種推動力，當經驗存在時，個人的態度、願望和目的都會受到影響，而態度又影響外在的行為表現，所以經驗是一種行為的動力且經驗學習是不斷辦證的過程。Kolb(1984)則進一步將學習界定為「將經驗轉換成知識的過程」。如圖 1 所示，Kolb 認為知識透過學習階段中具體經驗、反思觀察、抽象概念化和行動經驗的不斷循環中獲得學習，其學習面向也會從情感面向轉到觀察面向、到思考面向、最後轉化到行為面向，所以個人會如何學習也是決定其個人發展過程的主要因素。

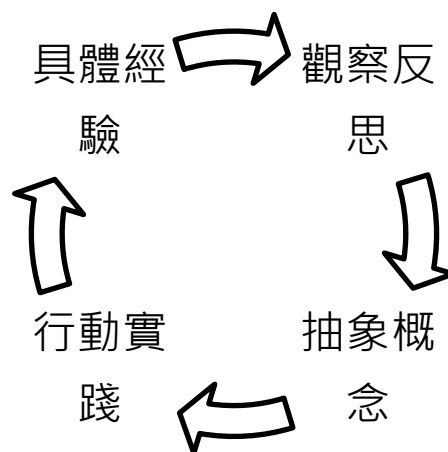


圖1 Kolb的學習循環

資料來源：Kolb (1984)。

Jarvis(1987)提出學習歷程理論，強調經驗學習的潛能，但並非所有的經驗均可導致學習的效果。學習活動的產生是因為個體所具備的能力或狀態與要處理的現象之間有差距，必須透過學習行動提升知能來應付，所以經驗是所有學習的核心。當面對已經知道如何解決的問題和困難時，新的學習行動便不會產生，但可能強化舊有的學習經驗。

Jarvis (2004) 認為個體在面對到新的情境時，會先檢視行動的面向，思考且評估情境關聯性，採取行動或反思該情境，並搜尋過去的學習經驗，找尋可能的、最有利的應對方法和條件，以之為經驗行動的基礎。接著，在新的情境中嘗試前一次經驗學習到的方法及效果，若能夠在新情境中獲得效果，在經過反思過程後，前次的學習將形成有效的知識。然而，如果過去的經驗在新情境中無法達成效果，則在經過反思後，個體會從新的經驗中獲得新的學習。反之，若沒有與過去的經驗進行有意義的反思概念化過程，則經驗僅會形成記憶。

從 Kolb 等人的理論與定義中整理發現，經驗學習的過程必須包含學習者如何賦予過去的經驗一種有意義的連結，當經驗產生連結時才算是一段完整的經驗學習過程，而如何賦予意義的重點就在於對經驗的「反思」。反思是什麼？Jarvis (2004) 認為反思是學習者將過去經驗帶入學習，對學習的事物進行連結比較、融合和批判。

我們認為在政治社會化過程當中，公民態度受到的影響包括了來自於個體對於過去經驗學習成果的重新檢視，而此一重新檢視的過程可稱之為「反思過程」。一旦個體在經驗學習過程中進行了反思，原有的公民態度便可能發生轉變或強化，或者個體面對未知情境時，則能夠促其在該類型議題上形成新的態度及知識的累積。

從個體生涯發展的角度來看，Erikson(1968)指出，個體在青年期首次得以將早年的認同經驗加以累積、組織，透過個人與周遭環境的互動，進而形成其自我認定。另一方面，個人在青年期必須面臨許多關乎未來發展的重大抉擇，因此需要建立自我認同，做為抉擇的依歸。簡言之，大學時期的青年正處於發展自我認同的階段，同時也是反思及形塑自我價值判斷的重要階段。

我們認為，大學階段的青年不僅能夠匯集過去的學習經驗，具備

獨立思考的能力，有別於孩童時期模仿式學習，更能夠以自身為學習主軸進行反思的學習過程。此外，相較於進入職場與家庭的成年人，大學青年較有時間接觸社會與公共議題、有更多管道能夠獲得相關的資訊，大學青年因而有較高的可能性來對公共議題態度發揮影響，進行大學青年的公民態度研究有其重要性。

### 三、公民態度

公民社會的意涵隨著歷史的發展逐漸向世界各地傳播，起源於西方思想傳統的公民社會思想也因傳布到不同文化背景的國家、地區後，而產生了不同文化版本的公民社會概念，使得公民社會的內涵不斷的增加與分歧。然而，雖然各種文化版本的公民社會概念多元而分歧，但其中仍可歸納出「公共性」的特質來，意即欲成為國家與社會之公民，即應自其本身出發，肩負關注公共議題之責任，同時也具有監督國家發展之義務。

態度有其判斷性評價功能，是基於認知過程且發生在行為之前一種評價的反應。公民態度既為公民對公共議題態度形成之過程，其亦包含：認知、情感與行為傾向三個面向(張秀雄，1993；王志嫻，1999)。公民如何看待他們所處的社會環境(包括國家、政府、族群、文化等)、如何看待公共議題等判斷依據，稱為「公民態度」，且此公民態度的形成來自於個人的經驗。公民態度並非單純固定不變，而是隨著公民的生命經驗、學習經驗而產生變化，意即面對相同或者類似面向的社會議題時，即使是同一位公民也會因其經歷過的經驗、反思的過程而產生前後不同的理解方式。

由廣義的公民態度定義出發，我們以國際服務過程發生之經驗事件，結合我國社會發展現況中經常受到關注與討論的政治與公共事務議題，作為檢視大學生參與國際服務在態度上產生影響的觀察範疇，相關議題範疇如下：

#### (一)國家認同

由於國際服務在本質上就涉及了國與國之間的互動關係，但我國因歷史因素，長期存在著國家認同歧異的社會現象(江宜樺，1998)；因此，本研究將此作為探討影響態度的觀察範疇之一。

#### (二)族群與文化差異

國際服務的過程當中，不僅提供服務與受服務者分別屬於不同的族群與文化，在接受服務者之間亦同樣存在著多元族群的狀況。以族群差異作為觀察範疇主要目的在於，檢視研究對象在經歷過與不同族群互動的經驗後，對於目前存在於我國社會的族群與文化差異，或者對於其他族群與文化的觀感是否產生影響。

### (三)公共與弱勢族群議題

社會中服務者與受服務者兩者之間存在著一定權力關係(柯麗評，2009)，通常接受服務者多是處境較為弱勢的一方，本研究擬以公共與弱勢族群議題為主題，檢視研究對象對於目前社會議題與弱勢族群議題之評價是否因經驗而有所變化。

## 四、研究架構與概念內涵

前述討論指出經驗、事件與行動經驗、反思等概念分別是經驗學習過程中不同階段的構成元素。形成公民態度的基礎即來自於個人本身學習的經驗，因此，我們以理論中各元素為基礎，繪製下列研究架構圖。



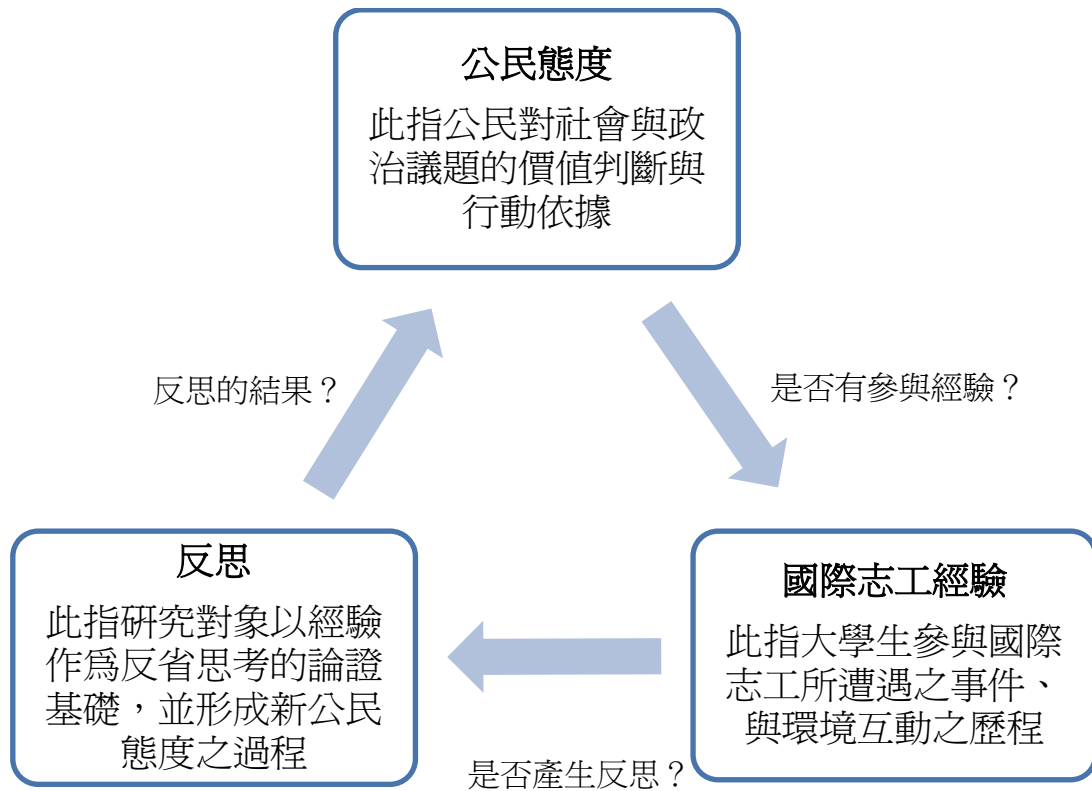


圖 2 研究架構圖

資料來源：作者繪製。

本文以每位研究對象在過去的學習經驗中已建立的既有公民態度為出發，並在此公民態度驅動下參與國際志工服務，預期他們在過程中經歷事件或行動結束後進行反思的過程，進而形成新公民態度。因經歷過反思階段，將使得參與者在態度上有所強化、減弱甚至發生轉變。在較長的時間軸下，當人們再次遭遇相關的事件或行動經驗時，這樣的學習流程將會持續的發生，形成循環。

此架構承襲經驗學習理論對反思階段的強調：Dewey(1938)認為反省、思考的工作是將事件或行動階段所獲得的感官知覺與過去的經驗、態度之間產生連繫，進而達到新態度的產出；Kolb(1984)認為經驗學習的過程需具備四項特點：願意置身於新經驗中、具有觀察與反思技巧、具有分析能力、具有解決問題的能力，Kolb 結合上述四項要點，使之成為經驗學習循環中的四個階段；Mezirow 亦在研究中指出反思的過程將會引發觀點轉化，而反思所指的則是「對某一經驗的內容、前提或過程提出批判評估的過程(Mezirow, 1991, 2000)」。故本架構亦強調反思階段對態度與價值的影響。

此外，Dewey(1938)強調學習的過程是有機體與環境互動的過程。在上述三項元素外，我們亦將環境因素納入學習過程解釋模型中。但誠如 Dewey 所強調：「學習者不僅是被動的適應環境，更能夠主動的用於環境」，因此，研究者認為「環境互動」的因素應作為經驗中的一環一起進行討論。承研究之架構，我們提出以下三個架構元素的發展內涵：

- 公民態度：以研究對象對社會與政治等公共議題的重視，如：國家認同、社會制度與族群文化等面向上的看法與判斷，作為主題討論之方向。
- 國際志工經驗：指研究對象參與國際志願服務的過程中，發生的事件或行動以及在與環境互動上的經歷。
- 反思：研究對象在經歷過事件或行動後，進行有意義、具批判性的反省與思考過程。

## 參、研究設計與方法

本文主要目的是以政治社會化之經驗學習理論為基礎，以質性方法蒐集實證資料來檢視大學生國際志工經驗對其公民態度的影響。以下針對研究對象、研究設計與方法等議題進行說明。

### 一、研究對象

本研究之範圍以參與中正大學「2011 國際志願服務學習計畫」且同意參與研究的十一位同學為研究對象。參與者之基本背景呈現於表 1。不同於一般課程或活動，是否參與國際志工活動取決於既有態度與經驗。因此，參與本次活動者的背景是與整體大學生有所差異的。本次活動參與者中較少有理工背景的學生參與，已有出國經驗者較少。依據前述文獻之探討，我們聚焦於研究對象的國家認同、文化認同、對族群和弱勢族群的看法、經驗上的反思、學習成長及影響過程等主題範圍。

表 1：研究對象基本資料與介紹

代碼	性別	年齡	學習背景	首次出國
B	男	23	工學院	是
C	女	22	文學院	否
D	男	21	文學院	是
E	女	21	文學院	否
F	女	21	管理學院	是
G	男	20	管理學院	否
H	男	20	理學院	是
I	男	20	社會科學院	是
J	女	20	社會科學院	是
M	女	19	社會科學院	是
N	女	19	社會科學院	是

中正大學自 2007 年開始推動「國際服務學習計畫」，由學生籌組服務隊伍，並由校方培訓的領隊種子帶隊前往泰國北部進行教育服務工作。該校推動計畫迄今已有五年，累計參與計畫人次已達 110 人，在服務行程的安排以及在後續帶領反思工作的流程和技巧上已累積

相當的經驗。此外，該服務計畫皆以駐點式服務一個月為基準。相較於其他大學計畫以巡迴式服務而言，此計畫點時間長，能夠讓參與服務的成員有較多時間去體驗當地的文化，了解服務當地的風俗習慣，有利於不同面向經驗的累積，對於後續的反思和表達作業也能夠獲得完整的陳述。

本文共同作者自中正大學開始推動國際服務時便一同參與至今，對於計畫的熟稔度甚高。從各年度出國前的培訓課程到回國後的成果分享皆全程參與，因此我們以本計畫團隊為研究對象，得以將經驗學習與反思歷程做詳細的觀察和紀錄，並以此紀錄之內容作為檢證後續訪問的參考資料。

## 二、服務計畫介紹

本文所探討的「國際服務學習計畫」，目的在於以教育與學習的角度，鼓勵大學青年透過國際服務的方式增加國際觀與提升人文關懷能力。此計畫分為三個階段：籌備期、實踐期與成果分享期，說明如下：

### (一) 籌備期：出發前 3 個月(2011.05—2011.07)

此一階段主要任務為參與人員的甄選與培訓。在人員甄選方面，為求符合服務對象之需求、提供參與者學習機會並兼顧團隊多元特色的原則，在人員甄選的考量上偏向錄取具有服務經驗、外語專長、初次出國的學生，而在學習背景的分布方面則希望以校內系所多元分布為主。

在培訓方面，如表 2 所示，為了讓參與計畫同學能夠對服務地區具有基本了解，除了參與人員閱讀指定書籍、辦理讀書會之外，計畫中也要求每位參與人員針對服務地區的相關資訊準備資料，並在每次的定期聚會中透過主題分享方式，與其他參與者共同討論，以期在短時間內讓參與人員對即將前往服務的地區有基礎認識與心理準備。

表 2：2011 年國際服務學習計畫籌備期資訊一覽表

時間	課程名稱	訓練目標與內容	備註
4.23 (六)	相見歡同樂會	認識夥伴、培養團隊情感 討論服務的目標與精神 建立團隊認同。	指定閱讀：《重返異域》
5.06(五)	讀書會	透過《重返異域》一書 認識泰北地區生活環境	
5.14(六)	教案設計課程	教案的發想與撰寫技巧	作業：教案規劃
5.15(日)	資源募集	資源募集內容與方法	作業：資源募集方案
5.25(三)	經驗分享會	歷任志工經驗分享	
6.04(六)	團體信任活動	增進夥伴之間的信任 情感建立、熟悉彼此	指定閱讀：《邊境漂流》
6.11(六)	讀書會	透過《邊境漂流》思考 服務的價值與目標。	
6.25(六)	活動討論	確定教案、道具準備	
行前	辦理 服務學習工作坊	邀請國內對於服務學習 領域有學術研究及 實務經驗的相關人士， 進行為期兩天的工作坊 培訓	
	教案實習	模擬教案教學	
	服務心態	情緒管理與壓力調適 海外生活注意事項	

依照前述論及之 Jarvis 的定義，籌備期的培訓安排對參與者而言，應屬於次級經驗層次的學習。藉由他人經驗來增加對新情境了解，內容包含邀請過去曾參與過服務計畫的同學進行經驗分享會、閱讀指定書籍等，讓參與者能夠獲得間接的經驗學習。

## (二) 實踐期：泰北服務的 1 個月(2011.08)

實踐期為此服務計畫的核心，主要是由舉辦大型活動、提供校園建設服務、與當地社區居民互動、文化參訪暨交流活動以及每晚進行

的分享會所組成。參與者在實踐期所經歷的事件，多為過去未曾接觸的新情境。他們親身參與此一時期的活動，從實際情境與行動中獲得經驗，屬於初級經驗的累積。經驗學習理論強調對於經驗反思過程的重要性，研究對象們在經驗這些事件後是否進行反思與如何反思的過程，正提供經驗學習理論分析的實證資料。以下分別簡述各項活動內容。

舉辦大型活動指的是辦理泰國北部地區一年一度的「漢字文化節」華語文競賽活動。在此過程中，活動參與者不僅擔任企劃和執行兩項重要工作，同時還須兼任培訓參賽選手的任務。對於部分研究對象而言，培訓選手時與學生相處的過程、活動當日發生的許多景象和不曾於過去生活中經歷的事件可能對他們的既有想法產生衝擊。

提供校園建設服務主要目的為改善硬體環境，提供服務對象較佳的生活條件。服務項目有鋪設人行石子步道、挖設排水溝渠、停車場規劃與修築、校園教室粉刷等工程，內容皆由參與者以分工合作的方式完成。前述的服務工作內容在國內一般大學生的生活中並不常見，對參與計畫的研究對象來說，執行這些工作不僅讓他們有不同於課堂學習的經驗，也期待他們體驗到在我國社會中從事基層勞力工作與公共服務工作者的工作心境。

與當地社區居民互動及文化參訪等活動，使參與者有更多機會深入接觸當地的環境與文化。此外，藉由參與者自身的觀察與參與得以發現不同族群和文化之間的差異，並且認知到一些既有對於自己與他人的刻板印象。這個安排的用意同樣在於使研究對象面對新情境，並觀察他們對於新、舊經驗之間的連結及反思過程。此外，每天晚上的分享會中，參與者們會將當日經歷的事件與所見所聞進行分享。有些分享以單純陳述事件為主，但有部分研究對象則會加入自身的想法、過去經驗與心得。

我們在實踐期間以觀察筆記記錄各重要經驗事件的發展經過，並以研究者的角度分析事件與既有文獻及本研究之關聯性，以提供後續對於研究對象訪談資料的分析連結。

### (三) 成果分享期：回國後 3 個月(2011.09—2011.12)

實踐期結束後的三個月為成果分享期，參與計畫的研究對象們在

校內外分別舉辦經驗分享會。一方面將實踐期的過程向其他未能參加計畫的大學青年分享，另一方面則是期許參與者能夠將實踐期所經驗事件之過程重新進行系統性的整理。

我們於此階段執行事後的訪談，蒐集研究對象對於參與計劃過程的想法、印象深刻之經驗、研究對象對自己轉變的觀察等面向的資料，並從中了解研究在公共態度上是否產生影響。作者配合此服務計畫各階段進度，對研究對象進行訪談與觀察檔資料蒐集工作，並記錄各階段中可能影響研究對象公民態度的相關事件。

### 三、研究方法

本文採取質性研究方法，強調研究對象的個別經驗的特殊性及經驗對研究對象的意義。透過以研究者本身為研究工具，我們期待在與研究對象的互動中了解其主觀經驗，深入探討研究對象的生命歷程，並理解此經驗對研究對象在情境下的意義和內涵，對研究對象做深度、整體的描述與詮釋(潘淑滿，2006)。我們以參與觀察法及訪談法進行資料的蒐集。藉由此方法的進行，共同作者之一投入於田野工作當中，在共同工作的過程當中去體驗研究對象的感受，並在研究分析的過程中透過反覆閱讀文本記錄，以整理歸納的方式的反應出研究對象觀點的方法。參與過程中研究者將以研究備忘錄的方式作成記錄，作為後續分析的文本資料。

本文使用訪談法之目的在於蒐集研究對象在公民態度方面的資料，以進行對大學國際志工經驗學習的分析詮釋，本文後續分析主要以呈現訪談所得的資料為主。本研究蒐集過程採半結構式訪談，除依據訪談大綱的問題提問外，亦針對研究對象在訪談過程中所回答的內容進行發問，期望以談話的方式促使研究對象能夠對研究主題發表內心的想法，藉以蒐集更多資料。

### 四、資料蒐集

本文的資料蒐集過程區分為三個階段，分別採用訪談與參與觀察法蒐集資料。在第一階段，即本次活動的預備階段，作者以半結構式訪談大綱與研究對象進行第一階段的前訪。內容針對研究對象過去的生命歷程、經驗、參與服務動機及對族群、文化、社會公共議題的看法進行訪問與紀錄。

第二階段的研究資料蒐集採參與觀察法：共同作者親自參與在 2011 年 7 月至 8 月間實施的國際服務計畫。在計畫執行的過程中，作者以觀察、分析、訪談法等三種筆記進行資料蒐集的記錄工作。此階段獲得之資料將做為分析研究對象訪談資料的佐證，檢視研究者對於事件理解是否正確。

第三階段為後續訪談階段（後訪），以事件經歷過程的回憶、對族群、文化及社會議題的態度為訪談的主題進行蒐集，並予以完整的錄音記錄，以進行文本分析之研究。研究中因包含了作者撰寫的筆記文本以及與研究對象進行訪談的錄音檔資料，故在進行資料分析前需先進行錄音檔案謄寫成逐字稿文本的工作，以建立可供分析的文本資料。

作者使用三階段的資料蒐集雖然歷時較長，但目的在於詳實的記錄研究對象的改變或轉化過程，並透過親身經歷、親眼所見的事件經過與研究者本身的反思，以「同理心」去理解研究對象的想法，將此記錄與想法作為與研究對象提供資訊的檢證，找出研究對象受影響的脈絡。

## 五、限制

由於時間與資源的限制，我們所能蒐集的資料有限。因此，未能呈現更具說服力的質化資料，來呈現國際志工經驗與公民態度轉變之間的細膩連結，在經驗之反省與選擇部分也有類似問題。本文僅針對此議題進行初步的分析，我們期待在後續的研究中能夠持續蒐集資料進行探索，來補足或是進一步檢視本文的初步發現，豐富相關議題的探索。

## 肆、資料分析

本文旨在探討大學生參與國際志工之經驗對其公民態度的影響及其轉化過程。我們將參與觀察筆記以及訪談內容編譯整理，並加以理解、反省與詮釋，發展出下列四項主題來反映研究對象在公民態度上受經驗影響的過程與反思：「參與動機」、「因認知差異而產生的學習與反思」、「國際志工特殊經驗觸動反省與選擇」、「對自我改變的反省」。



## 一、參與動機

研究對象在參與計畫動機方面，大致呈現三種類型：延續過去的服務經驗、關懷弱勢及回饋社會、自我充實與尋找未來方向。

### (一) 延續過去的服務經驗

部分參與者在報名此次國際服務計畫前，曾有過跟隨社團參與偏鄉小學、社區服務等經驗，所以在得知有國際服務時也十分主動的報名。

想報名的原因？我想應該是因為以前大學時候有擔任過永齡國小的課輔老師，所以看到這個國際志工計畫的時候就會說要試試看這樣，可能也有一些部分是想要證明一下自己吧！

(B-1-001)

因為我大一、大二的時候參加過學校的服務性社團，那時候也有跟著社團出過幾次偏遠營，就是寒暑假的時候到偏遠地區的地方去幫小朋友加強學習或是帶夏令營的活動，因為和小朋友一起玩的感覺很開心，所以也想去和國外的小朋友一起玩。

(J-1-001)

今年剛好參加了某原住民部落的服務計畫，是去幫八八風災的阿里山鄒族小朋友做課輔，和原住民小朋友相處的時候或是在幫她們上課的時候會感受到他們的熱情和單純，這一次的經驗讓我覺得參加服務是很有意義的事情，所以也想要試看看看到國外服務，延續這種幫助別人的感覺……

(F-1-001)

以前有去參加過一個佛學營幫忙帶小朋友，覺得很好玩也很有意義，所以希望可以再去和小朋友們接觸。……

(G-1-001)

### (二) 關懷弱勢、回饋社會

第二類受訪者因為曾有接受過別人服務的生命經驗，讓他們對於「從社會中獲得幫助」的感覺相當有感觸，所以當自己有能力付出時，便會以「回饋」的態度去關心社會上需要幫助的人。另外，有受訪者平日就關注公共議題以及弱勢族群的議題，因此在得知服務對象的相關背景後，更強化了服務的動機。

大概在四、五歲的時候吧，有一次因為不知道什麼原因差點

死掉，後來因為鄰居幫忙才平安活下來，所以在那之後我都特別注意有沒有什麼事情是我可以幫忙別人，也想說不定哪天也會就別人一命，可能從那之後就養成幫忙別人的習慣，這次也是希望可以幫忙別人…… (C-1-001)

之前推甄大學的時候因為對公共事務有興趣，所以有去推某大學政治，準備推甄的時候看到很多跟社會上或國際上的弱勢族群有關係的資料，那時候就覺得希望幫他們做一些什麼事情…… (M-1-001)

我覺得可能是因為唸的科系的關係吧！政治系就是應該要跟社會有多一點接觸，也想要有多一點幫助別人的經驗，這樣才能了解社會上到底需要什麼。而且現在社會這麼冷漠，如果連我們念社會科學的都不站出來關懷社會，那還有誰可以來幫忙？ (N-1-001)

家裡媽媽平常就會去參加一些社區的志工活動，像什麼打掃、閱讀志工之類的，有的時候我也會一起參加，我覺得自己很喜歡幫助別人的感覺，因為可以把自己的一份力量貢獻出去。 (I-1-001)

### (三) 自我充實與尋找未來方向

其餘參與者著重於個人能力的充實，有希望增進對於國際社會了解者，也有期待體驗與不同文化互相交流者，另外也有參與者藉此尋找決定未來人生方向規劃的關鍵經驗。

雖然念的是理工方面的科系，但是我對於人跟人之間的互動還蠻有興趣的，也會看一些跟國際關係和社會發展有關的雜誌，想參加的原因就是想要出國看看外面不同的世界。 (H-1-001)

看過一些服務計畫內容的簡介，知道是去泰北教小朋友們學中文，所以很興奮地就報名了；因為本身有修教程，以後也想找教職的工作，希望可以在那邊累積教學的經驗。 (E-1-001)

還有之前去過澳洲遊學，但是那是遊學性質，跟這次服務性

的感覺比較不一樣，希望能看看不一樣的國家，比較一下……  
(G-1-002)

因為我覺得在過去的生活中好像找不太到自己真正想要的是什麼，也不知道自己以後可以做什麼，所以想試著讓自己走出去看看，多看看這個世界到底是什麼樣子。 (D-1-001)

從上述研究對象的敘述中可發現，因過去經驗而產生的想法和感覺，經常會是影響受訪者決定是否繼續面對類似情境或選擇類似事件的重要因素。受訪者 B、J、F、G 因過去曾經參與過服務工作，具備服務經驗，並從經驗過程中累積面對服務的態度與想法，進而影響其參與本次計畫的動機。受訪者 C、M、N、I 則因過去曾接受過他人幫助的經驗或是揹負著改善社會環境的使命感，應對社會有所貢獻，因而影響其參與計畫的動機。

此外，由於本計畫為跨國性的計畫，參與者基於過去學習的經驗，而對「國際服務」有主觀的想像，多預期自己能夠透過參與國際服務而對自己有所改變。較為特別的是受訪者 D，在動機上呈現出對於過去經驗的省思，希望在服務中發現刺激自己規劃未來選擇的因素。這部分的分析發現：參與本計畫的受訪者在動機上除了反映出自身對認識社會的意圖，也包含過去因服務經驗產生自我滿足的部分，更增加了回饋社會的動機。

## 二、因認知差異而產生的學習與反思

本部分分析以研究對象完成服務回國後所執行的訪談內容為主，聚焦在他們的「跨文化經驗與學習反省」。由受訪者回憶自己在參與服務計畫期間所經歷各項重要事件與想法，以及該事件對於自己的影響。

### (一) 新資訊與舊認知的落差，引發反思的影響

因為過去我國政府刻意隱瞞泰北地區歷史發展訊息，加上我國與泰北地區長期缺乏經常性的互動，以至於在國內民眾對此地區了解相當有限。對於年輕人而言，「泰北」在生命經驗中幾乎是不曾出現的名詞，即使在學習的經驗裡也不曾見到相關的訊息。

對首次深度了解泰北地區歷史的計畫參與者而言，突然瞭解到海外還有一群與自己曾有過歷史淵源的一群人，容易引發他們對於過去

學習內容和學習過程的回想或質疑。在計畫的籌備期間，有的受訪者在接收到新訊息的當下，與過去的自我學習作連結和反省：

其實我在參加這個國際志工之前完全不知道「泰北」這個地方，更不用說那裡有一群對於中華民國和中華文化這麼熱衷的人，一直到我們在籌備的時候叫我們看指定閱讀和找資料，我才慢慢地去發現這個地方和以前發生的歷史。當下知道一些事情的那種感覺很特別，好像以前學的東西都是假的……

(B-2-001)

以前在學歷史的時候只知道在大陸上發生國共內戰，民國 38 年國民政府播遷來台之後一直在台灣發展，卻沒有想過留在大陸的那些人後來發生什麼事，可能是跟自己的關係也不大，加上老師沒有教、考試也不會考，所以從來不會去想。培訓的時候放了《異域》這部電影給我們看，我是在那時候才知道的有這個地方。

(D-2-001)

阿姨是退休老師，經常參加天主教 XX 會的泰北服務團，所以以前有聽過泰北，但是不知道是什麼地方，也不知道為什麼要特別去那邊做服務教中文，是參加國際志工之後才去問阿姨和找資料……

(E-2-001)

參加以前……不知道這個地方，是後來在培訓的時候才知道的，參加培訓的那一段時間覺得自己有突飛猛進的感覺，一直會接觸到很多以前沒看過或沒聽過的事情，也會覺得自己以前知道的東西太少，看的東西也只有在台灣這個地方……

(N-2-001)

有的受訪者則是反映在自我認同方面的反思：

嗯……之前對泰北這個地方完全不了解，在參加經驗分享會的時候，聽到學長姐對當地的介紹，才知道那邊也有一群以前也是中華民國國民的人，那他們現在會不會還認為自己是中華民國人呢？然後我會想到，那我到底算是台灣人還是中華民國的人呢？

(M-2-001)

以前不知道有泰北這個地方，學長姐在介紹的時候有提到他們好像在認同上會有很多種，泰國、緬甸還是中華民國的樣

子，這也讓我有点想到自己在認同上面到底是外省、本省人、台灣人還是中國人？(I-2-001)

在聽經驗分享之前對泰北都沒有接觸，不過在學長姊講完經驗分享之後，才好像有一點知道那是什麼地方，尤其在講歷史發展和他們對自己的身分認同的時候，也會讓我開始懷疑自己到底是什麼人？(C-2-001)

也有受訪者表示在培訓期間接受資訊的當下並沒有什麼感覺，但對於該地區有大概的想像，直到抵達泰國後才真正有想法和感觸：

以前沒有對泰北沒有概念，培訓的時候聽了很多分享和資料，不過對當地的印象還是很模糊，大概到車子開在泰國路上的時候，我才驚覺自己已經在泰北，然後才想到之前培訓的時候那些經驗和資料……(G-2-001)

從上述整理可知，培訓階段中關於服務地區相關背景課程有助於參與者重新檢視自己過去的學習成果，進而發展面對新情境時的基礎知識。另外，從受訪者 G 的經驗描述中我們可以得知，即使在接收資訊當下並未能及時進行意義的連結，亦會形成對相關事件的印象和記憶，此種情況與 Jarvis 所提出的學習歷程理論相符。

## (二) 接觸不同工作，引發對相似族群問題的思考

國際志工經驗除了因接觸新情境而引發對過去經驗的反省之外，在服務過程中為提供服務對象的需求，亦必須由參與計畫者學習如何從去過去未曾接觸過的工作項目。在本計畫中因服務對象需要，安排參與者進行多項勞力與技術性的工作，如粉刷、挖水溝、植樹等等。平時在國內並不易接觸到這些工作的大學生受訪者們，對於新鮮的工作感到十分有興趣，也從其中發現自己能夠克服未知困難的成就感：

……之前就有聽說刷油漆很有趣，自己終於體驗到了，從柱子、教室牆壁，雖然刷油漆只是一直重覆一樣的動作，可是我覺得油漆真的有一個很神奇的魔力，可以把一片骯髒的牆壁變成全新的，當下就會很有成就感會想一直刷下去，但是覺得這工作真的太辛苦了……(F-2-004)

我的油漆初體驗就在泰北，第一次刷油漆很有趣不過也把全身用的髒兮兮，雖然我們都不是專業的油漆工，不過我覺得

只要有目標就可以把一件自己本來不會做的事都可以做得還算不錯…… (I-2-003)

我被分配到的是植樹組，第一次用鋤頭開墾土地就讓我知道種樹不是一件容易的事情。……分工把坑洞挖好，還要注意洞的深度和泥沙的水會不會把樹苗悶死，不過想像樹苗順利向下扎根的感覺，就有說不出的感動…… (E-2-003)

如果沒來這一趟，我不知道在台灣什麼時候會有機會讓我鋪路挖水溝。尤其是看見下雨天的時候，雨水順著大家親手挖著出來的水溝流到排水口，讓積水情形改善的時候，成就感整個就來了…… (M-2-006)

針對上述經驗，我們在訪談時更進一步提問，這些經驗對受訪者而言是否具有社會價值觀上的影響？受訪者的回答普遍與受訪者 C 相似：

我覺得粉刷的過程，會讓我想像自己未來工作的樣子。如果回台灣之後，從事勞工作維生的時候，那別人會怎麼看我？我以前又是怎麼看待這些師傅們的……這些看似簡單的工作，其實真的非常需要專業，就像律師或醫生一樣，但是他們的社會地位卻遠遠不如他們，所以我一定要好好地感謝這些師傅…… (C-2-004)

受訪者以親身體驗勞力工作的方式，試圖在過程中以同理心進行反思，期勉自己未來在面對他人職業時，能夠學會以更尊重、更平等的態度來面對。

依據上述分析，受訪者發生經驗學習的關鍵通常在於過程中對「差異」的觀察。從各種第一次經驗中去比較兩個國家間的環境、特色的差異以及認知到不同的族群文化，甚至將在服務經驗中的體悟與過去的態度差異進行比較。受訪者會在面對這些跨文化的差異時重新反省自己，影響參與者反省對國家、文化的態度。

國際服務的跨文化特色在於發現對雙方的差異並進行相似議題的比較，進而產生對於自身文化的重新理解、經歷反思的過程後達到視野拓展的效果。此發現與呂昭瑩(2009)對於海外打工者的跨文化學習研究相互呼應。但本研究進一步發現：在參與國際志工的過程與打

工者有所不同，志工的行程安排較打工者自由，志工能夠依據自己的意願決定和服務對象接觸的時間及交流頻率，但打工者則必須以雇主交辦事項為主，僅能利用工作閒暇時間安排行程；相較之下，國際志工對於服務地區的文化能夠有較深入的觀察與較長的反思時間。

### 三、國際志工特殊經驗觸動反省與選擇

大學生參與國際服務工作不僅能夠結合在校學習成果於服務中，在不同的文化情境中的生活經驗也成為有別於學校教育的另一種學習知識的來源。國際志工參與服務的過程中會面臨許多挑戰，例如生活適應、語言差異。還有許多青年第一次到服務地點，對於當地情況無法於籌備期間清楚掌握，在克服這些挑戰的過程中，也從中獲得體驗與學習，也從文化的差異中習得尊重彼此，以及保持彈性的態度去面對無法掌握的事件。(張利安、賴樹盛，2007)

本研究中的大學國際志工在服務地區經歷具有文化融合意涵的漢字文化節、與自身文化風俗習慣迥異的生活體驗及觀察，進而觸發參與者反省對於自身國家體制和社會現象的態度、評價與看法。

#### (一) 泰國的「漢字文化節」

有鑒於泰北地區在歷史發展上，曾經在泰國政府的嚴格要求下全面實行「泰化政策」，在華語文教育的傳承工作上一度遭到泰國政府禁止，且要求華人學子必須接受泰國教育學習泰國文化；因此，泰北教師聯誼會會長顏協清先生即表示：「在泰國舉辦的漢字文化節，除了具有『尋根溯源』的意義之外，從參加的學生身上我們也看到兩種文化的融合和彼此的尊重。」

不過，這樣的文化融合對過去同樣生長在多元文化環境下的我國大學生來說，卻有不同層面的思考。受訪者 B 在承辦活動過程中負責比賽賽務的部分，從培訓選手到當天的賽程掌控，所以對此次的華語文競賽活動過程與現況十分清楚，也因此引發他對活動的思考和評價：

基本上來說，看到這些小朋友們對於學中文這件事的態度是我的第一個好奇的地方，到底這麼小的小朋友知不知道自己為什麼學中文，但是奇怪的是在演講或作文比賽的時候，他們都能夠把學中文這件事的好處、壞處都講得頭頭是道……

我覺得他們的家長應該影響很大……

(B-2-005)

受訪者 B 首先對於泰北地區第三代華人學習中文的動機與目的表示懷疑，也認為他們的學習動機與目的是承襲自他們的父母親或其它長輩，對於自己為什麼學並沒有想法。藉由對這樣的情況觀察，受訪者 B 也回過頭來反省自己學習其他語言的經驗，尋找自己學習的動機，甚至對於文化的強勢與弱勢有所反思：

我是在想，既然不知道學中文的目的，那我們為什麼還要去教他們學？這樣會不會是「揠苗助長」？這會不會是一種文化的殖民？(B-2-006)

以前好像沒有想過這樣的問題，不過我覺得這應該是一種「反身性」的問題，就像我們學英語一樣，到底為什麼要學？是為了考試還是興趣呢？還是對歐美文化的崇拜？(B-2-007)

過去在國內對於學習內容並無太多想法的受訪者 B，在國際志工的經驗中重新思考自己的學習態度，更進一步衍生到文化侵略層面的議題，這是在國內生活時，未必能夠有機會觸發的學習契機，也呈現出 B 對於文化層面的公民態度受到國際志工經驗的影響而產生了反省的效果。

另外一位受訪者 G 則表示，在漢字文化節活動當天看到在國外有這麼多華人能夠聚集在一起覺得很興奮，而參加的人透過開、閉幕中安排的「唱國歌」、「對國父遺像行禮」等行程，藉以提醒自己身為中華文化傳承者的精神，也讓他產生感觸與想法：

印象比較深的是那天開幕的時候，聽到全場的人在唱(中華民國)國歌，還有中華民國頌的時候，突然有一種起雞皮疙瘩的感覺，因為從來沒想果在其他國家竟然也可以聽到自己的國歌……(G-2-006)

受訪者 G 因參與漢字文化節的活動，活動過程中的場景使得 G 對於過去面對國家與文化認同上的態度產生不同的評價；在參與此服務計劃前，受訪者 G 曾表示在國家認同方面並不會刻意區分是「台灣」還是「中華民國」：

我覺得不管名字叫台灣也好，叫中華民國也好，我們就是一



個國家吧！因為我們就一起住在這個島上，所以不用特別去分啦！  
(G-1-004)

但是在經歷此事件後，因為有感於當地華人對中華文化傳承的使命感，進而觸發 G 在認同上的重新定位，其方向由模糊逐漸轉向明確，並且和過去遊學的經驗相互比較：

我覺得看到大家唱國歌的那個畫面對我有一些影響耶！本來在台灣的時候不會去想說我學的是台灣文化還是中華文化，可是那次的感覺真的很震撼，還有之後看到小朋友們在學講中文，我就會覺得自己應該要更有傳承中華文化的那種感覺…所以我應該會比較偏向說我是中華民國的人，但是是在台灣這個地方長大……  
(G-2-007)

在泰國的這些經驗跟去澳洲的感覺不太一樣，去澳洲的時候有點像是去玩，對那邊的文化瞭解沒有這麼深，不過這次參加國際志工對泰北這個地方的了解就深入很多……(G-2-008)

我們發現，大學國際志工在跨文化情境中，對於見到的畫面會形成記憶，配合對於跨文化的瞭解進行反思後，則會進一步形成對文化層面的學習或是衍伸至對於國家的認同。

## (二) 衷心崇尚皇族

服務計畫安排參訪與交流活動，協助參與者瞭解當地文化。令參與者們印象深刻的是，泰國境內家家戶戶皆懸掛著泰國皇室照片，泰國居民表示這是一種對皇室的尊敬，也感念泰國浦美蓬國王對於泰國邁向現代化的貢獻。初次接觸不同體制國度的大學生志工對於泰國人民崇尚皇室的行為不易理解，但在服務過程中因著與當地人民的互動，使其評價和觀點發生改變。受訪者 H 在服務計畫前期曾表示，對人的膜拜是一種神話與造神的運動：

……我不太懂為什麼泰國人都要在家裡掛著泰皇的照片，有的還會有些住家還會有看起來像祭拜的行為，這樣不是一種造神的運動嗎？

(受訪者 H 於 2011/07/30 晚間分享會)

但是在服務計畫後期，對泰國生活及文化背景有較深度的瞭解後，受訪者 H 則逐漸開始認同與同理泰國人民的行為：

剛開始我不太明白為什麼泰國人要這麼崇拜泰皇，後來知道泰皇對泰國人民來說是國家的象徵，而且這一任的泰皇對於泰國能夠像現在這麼蓬勃發展有很大的貢獻，而且他年輕的時候勤政愛民，所以人民才會這麼愛戴他，甚至還會膜拜他。

(H-2-004)

受訪者 H 從與泰國人民互動的過程中了解文化差異，在理解泰國的文化後，他也對我國的政治體制以及人民在國家認同上有了明確的評價和想法：

其實這樣感覺也不錯，至少人民有個精神上的依靠標的，他們知道自己是屬於哪一個國家，而且國家和人民之間的距離感並不會這麼遠。回過頭來想，我們雖然生活在民主的體制底下，但是我們的政治環境卻整天只有互相攻擊還有對立，反而讓人民不知道自己是哪一國。

(H-2-005)

這裡的分析發現，國際志工在參與服務的過程會面臨到許多不同於以往生活環境的挑戰或衝擊，但卻能夠從中獲得經驗的累積促成改變公民態度的效果。此外，因著每個國際志工在生活背景與過去經驗上的差異，同樣經驗和事件對不同參與者可能造成不同議題面向上的反省效果。

#### 四、對自我改變的反省

我們於此探討大學國際志工完成服務工作回國後，對於自身參與國際志工經驗的自我反省，從自己的角度出發，檢視在過去一個月的過程有怎樣的收穫和改變。研究發現，大學國際志工經歷情境後的反思並不只在當下可能發生，在未來的生活當中若遭遇相關的人、事、物時也會產生經驗連結，進一步引發對過去的省思。

在受訪者的自我分析當中，對於參與計劃最大的感想大致有三個面向：對刻板印象的自我反省、增加對國內弱勢與族群方面議題的想法、對於社會上與服務經驗相關議題的重視。

##### (一) 刻板印象的反省

根據 Super (1990)對於生涯發展階段的定義，大學生在經歷成長期的基礎教育之後，其生涯發展正處於探索期和建立期的轉換階段，

意即此時的大學生處在反省過去與探索未來的階段。從受訪者 D 的敘述可看出參與國際志工的經驗有助於大學生對過去接收的資訊和形成的態度重新檢視，並以自己親身經歷所獲得的經驗去進行驗證：

這次經驗對我最大的影響大概就是打破「刻板印象」的部分吧！因為以前聽人家講泰國就是人妖、泰式按摩還有鱷魚秀什麼的，如果沒有親自去這一趟，我也不知道在泰國還有一群這麼需要幫助的人，而且可能也跟其他人一樣，對世界其他國家就是一樣的看法。 (D-2-011)

……後面到清邁去參觀的時候，看到有許多歐美地方的遊客，他們在那邊的行為真的讓我很反感，以前都會對歐美國家有一種還不錯印象，不過看到他們有些人在路邊酒吧喝到爛醉的樣子，會讓我覺得以前怎麼這麼笨…… (D-2-012)

受訪者 D 在過去對於其他國家或族群有著既存的刻板印象，但是在親身參與體驗異國文化之後，便打破這些舊有的刻板印象，也對未來在類似的情境上有所領悟，這樣的影響也讓他重新發現自己未來的選擇：

……在那之後我就覺得看什麼事情都應該要客觀一點，不是誰說的就代表一定是對的，還是要親身體驗過才會知道，所以我就決定去報研究所考試，是旅遊管理方面的，因為我想說如果能到更多的地方去，那看到的東西會不會更多、更不一樣…… (D-2-013)

另外，受訪者 C 曾經在小的時候有去過泰國的經驗，但是因為參加的是旅行團，所以在行程安排上就以觀光行程為主，也因此讓她形成對泰國的既有印象。在以不同形式體驗泰國後，她發現必須不時地督促自己，讓自己多和不同的地方、社會、文化互相接觸，才能夠不落入刻板印象的窠臼：

……我覺得這次去到泰國的感覺跟小時候完全不一樣，那時候是去玩，對泰國的印象就只有人妖，還有什麼特別的秀。不過這次以志工的身分再去泰國，真的讓我看到很多不一樣的東西，也讓我覺得自己好像缺了很多東西，覺得自己跟世界的距離很遠，我應該要多去接觸一些不同的東西，才不會一直活在過去的印象裏面…… (C-2-011)

C、D 兩位參與者對其刻板印象，有進一步的分享：受訪者 D 認為自己過去很少接觸其他族群的人，而且對某些特定的族群或文化(如：歐美文化)有一些誤解，所以會積極去發現與接觸；受訪者 C 也同樣認為自己在參與國際志工後發現，自己對於國內不同族群的人有一些刻板印象(如：街友)，未來會嘗試去接觸與改變這些印象。

## (二) 對族群的關注

部分參與者因為本次國際志工經驗與外國人有所接觸與了解，回到國內後，對於生活在我國社會中處於弱勢的外籍人士會產生同理心，開始反省過去對他們的態度：

對外勞的想法會變得有點不一樣，以前受到家裡人和朋友的影響，會覺得他們就是來台灣賺錢，賺到錢就回自己的國家去享福，不過現在我會覺得說，他們會來到台灣應該有他們的苦衷，也許是家中需要大量的金錢資助，而自己國家內的工作薪水不足以負擔之類的…… (E-2-009)

受訪者 E 過去對於外籍勞工的評價並不好，且存有歧視的色彩。在親身與服務地區人民互動了解對方處境後，會將同樣在當地的經驗投射在國內的外籍勞工身上，進而影響她對於國內外籍勞工的評價。

同樣以服務過程交流經驗為基礎，受訪者 F 有感於服務地區環境的資源不足，回想起在國內服務時，面對的也是類似生活環境與條件的弱勢族群，因而激勵自己對於弱勢族群議題更加的關注：

我回到國內之後，回想這個月和當地小朋友們的相處，就會讓我想起來之前在[某原住民孩童課業輔計畫]和原住民小朋友相處的那種情況，雖然在條件上原住民的小朋友應該是比泰北好一點，不過相對於我們社會整體來說，這些原住民小朋友其實也是相當弱勢的一群，我覺得這一次的經驗會讓我更積極地想要去幫助這些社會上的弱勢…… (F-2-011)

對受訪者資料的整理可得知，國際志工服務經驗對其影響不僅止於事前的籌備、過程中的事件，在經驗中所累積的學習效果，也經常在服務計畫結束後扮演著重要的學習基礎。從經驗學習理論的角度來看，大學國際志工在服務過程中完成經驗學習循環後，其學習效果便成為後續志工對於相關議題的行動動機，以進行下一次面對新情境的

經驗學習循環。

## 伍、討論與建議

### 一、討論

本文分別對於大學國際志工參與計畫的各階段進行不同主題資料的整理與分析：在「參與的動機與態度」中，我們對於研究對象的參與動機進行分析與討論，發現參與報名服務計畫的大學生具有明確的動機。雖然動機不盡相同，但多墊基於過去經驗的檢視與反省作為回覆的基礎。

在「因認知差異而產生的學習與反思」部分，我們討論大學國際志工在參與過程中的各項第一次經驗的影響。這些第一次的經驗牽動了他們在公民態度上的影響。我們發現受訪者發生經驗學習的關鍵通常在於過程中對「差異」的體驗和觀察，而觀察和體驗到兩者的落差越大，則參與者在態度的影響上則能越明顯的看出來。

在「特殊經驗觸動反省與選擇」部分，參與者透過在跨文化場域裡對於異國文化發展的理解，對我國社會現況提出了反思。此外，即使受訪者參與了相同的事件，但對於事件的觀察卻各會產生不同的連結，原因在於面對新情境時，每位受訪者引以為基礎的過去的經驗並不相同，因而有所差異。

在「對自我改變的反省」方面，則由受訪者在完成服務計畫後，以自身角度出發回顧過去的經驗學習成果，受訪者們大致提出三個面向：對刻板印象的反省、對弱勢與族群議題的想法以及對經驗相關議題的重視。受訪者在刻板印象的反省方面注意到過去因對特定族群的刻板印象而造成對族群的誤解，未來將引以借鏡。受訪者也從與服務對象的互動中，對族群方面的議題產生評價上的影響與態度上的強化。在計畫的後續部分，受訪者在服務經驗中產生的認同與經驗連結，促使在服務結束後依然表現出對相關議題的重視。

綜合上述四項主題發現，大學生國際志工在參與活動前即已對過去學習之經驗成果進行反思，並以其成果作為參與國際服務計畫的動機與態度。在計畫中透過行程安排經歷各項經驗事件，面對新情境的衝擊與挑戰時，透過反思過程與過去經驗連結產生學習效果，其學習效果包含了對過去既有公民態度產生的質疑與尋找答案的過程，最終

達成在公民態度上的影響或強化效果，並成爲未來面對公民態度議題時的判斷與連結基礎，形成經驗學習的循環歷程。

## 二、建議

本研究根據研究發現與，針對政府與教育單位推動青年參與國際志工政策，於此提出建議以供參考。

### (一) 宜建立質性評估衡量推動政策價值

近幾年來，政府致力於推行青年參與國際志工政策，但在政策的評估上爲求成績亮眼，多以量化的數字來呈現政策績效，例如：對於政策投入多少經費、有多少青年志工參加國際服務、服務對象的人口數量、產生多少經濟效益等等。但是令人好奇的是，這些參與國際服務的青年志工，在過程中究竟發生了什麼變化？「好的料理並不只在於數量的多寡，而在於是否色、香、味俱全」。我們認爲，對於政策的評估亦同，若不能確實了解政策背後的意涵以及呈現政策成果品質，僅以量的方式呈現以求績效的話，不僅不能讓人民了解政策的本質，也讓政府的美意大打折扣。因此我們建議，在推動青年參與國際志工政策時，應同時建立起質性政策評估的衡量機制。

### (二) 善用跨文化特色促進大學國際志工學習

國際志工特色就在於能夠與不同文化背景的民眾進行交流對話。因此，我們建議在服務方案中可透過行程的安排，鼓勵參與的學生親自對環境與文化進行深入的觀察或與當地區民接觸，一方面有助於培養大學生對於社會脈絡的體察能力，另一方面也讓大學生能夠突破障礙，學習主動與他人溝通、以及主動關心別人的素養。此外，如同本研究中所發現的影響：大學國際志工身處跨文化環境時，能夠將新情境的經驗與過去經驗作結合，產生對世界文化或族群方面議題的新思維。

### (三) 強調服務過程中的反思

在本服務計畫過程中，參與者普遍能夠自行進行反思與過去經驗做結合，但仍有未產生反思而僅成爲事件記憶者。因此，若能在經驗事件後引導參與者針對事件進行思考，例如在事後的檢討會議提供討論平台，讓參與者們能夠透過彼此的經驗分享觸發自己在經驗事件中

的反省，達到跨文化經驗學習的目的。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 王志嫻 (1999)。台北縣雙和地區國中生民主態度之研究。國立臺灣師範大學公民訓育研究所碩士論文。
- 江宜樺 (1998)。自由主義、民族主義與國家認同。台北：揚智。
- 李倉葦 (2010)。台灣年輕世代的政治態度(1992-2008)。國立中正大學政治學研究所碩士論文。
- 林純言 (2005)。批判性思考於英語教學中之應用：以電影教學為例。教育暨外國語文學報，2: 53-69。
- 柯麗評 (2009)。社會工作者與服務對象互動過程權力關係之運作。應用心理研究，43: 149-175。
- 郭哲宏 (2012)。大學生參與國際志工對公民態度之影響。國立中正大學政治學研究所碩士論文。
- 張秀雄 (1993)。民主法治教育的理論與內涵。台北：師大書院。
- 張淑媚 (2003)。對話之誤解與澄清－以中文為使用語言之跨文化傳播研究。國立交通大學傳播研究所碩士論文。
- 潘淑滿 (2006)。質性研究：理論與應用。台北：心理。
- 陳巧蓁 (2009)。大學校院學生之世界公民觀開展－兩個國際志工服務團隊之緬甸行。國立台灣師範大學公民教育與活動領導研究所碩士論文。
- 陳光輝 (2010)。民主經驗與民主價值：兩個世代台灣大學生之比較。臺灣民主季刊，7(4): 1-45。
- 陳義彥 (1978)。台灣地區大學生政治社會化之研究。台北：嘉新水泥文化基金會。
- 張利安、賴樹盛 (2007)。臺灣青年走向海外服務專業之路：以泰緬邊境資訊志工團為例。青輔會公共參與學苑 2007 年「青年公共參與議題研究獎助」，台北市：臺灣青年數位服務協會。
- 呂昭瑩 (2009)。海外旅遊打工者跨文化經驗學習動機與其影響之研究。國立高雄師範大學成人教育研究所碩士論文。



## 二、英文部分

- Dewey, J. (2007). *Experience and education*. Simon and Schuster.
- Mehra, B. (2005). A phase-model of the cross-cultural learning process of LIS international doctoral students: Characteristics and interventions. *Proceedings of the American Society for Information Science and Technology*, 42(1).
- Cooper, T. L. (1991). An ethic of citizenship for public administration (pp. 137-141). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Fras, I. (1968). *Identity: Youth and Crisis*.
- Jacoby, B. (1996). *Service-Learning in Higher Education: Concepts and Practices*. The Jossey-Bass Higher and Adult Education Series. Jossey-Bass Publishers, 350 Sansome St., San Francisco, CA 94104.
- Jarvis, P. (1987). Meaningful and meaningless experience: Towards an analysis of learning from life. *Adult Education Quarterly*.
- Jarvis, P. (2004). *Adult education and lifelong learning: Theory and practice*. Routledge.
- Kendall, J. (1990). Principles of Good Practice in Combining Service and Learning. In *Combining Service and Learning: A Resource Book for Community and Public Service Vol. I*, National Society for Internships and Experiential Education, Raleigh, N.C.: NSIEE.
- Kolb, D. A. (1984). *Experiential learning: Experience as the source of learning and development (Vol. 1)*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Mezirow, J. (1991). *Transformative dimensions of adult learning*. Jossey-Bass, 350 Sansome Street, San Francisco, CA 94104-1310.
- Mezirow, J. (2000). Learning to Think Like an Adult: Core Concepts of Transformation Theory. In J. Mezirow & Associates (eds.) *Learning As Transformative: critical perspectives on a theory in progress*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Putnam, R. D. (1995). *Bowling alone: America's declining social*

capital. *Journal of democracy*, 6(1), 65-78.

Putnam, R. D. (2001). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon and Schuster.

Super, D. E. (1990). A life-span, life-space approach to career development. In D. Brown, L. Brooks, & Assoc. (Eds.), *Career choice and development: Applying contemporary theories to practice* (2nd ed, p. 197-261). San Francisco: Jossey-Bass.

# The Impacts of International Service on College Students' Civic Attitudes

Tse-Hung Kuo\* 、 Kuang-Hui Chen\*\*

## Abstract

This article is designed to apply the experimental learning theory to examine the impacts of international volunteer experiences on civic attitudes. The authors participated and observed this volunteer program to collect data, which were analyzed to depict changes the participants experienced during this program. It is found that the events experienced during the service and the perceived differences between cultures lead to changes of civic attitudes. The key factor is whether the participants have the experiences of rethinking, regarding the experiences they obtained during the volunteer program. Furthermore, personal experiences are more likely to induce participants to rethink what has happened to them during the program.

**Keywords:** international volunteer, civic attitudes, experimental learning theory, rethinking

---

\* Master of Political Science, National Chung-Cheng University.

\*\* Associate Professor, Department of Political Science, National Chung-Cheng University.

