

RDEC-RES-098-001 (委託研究報告)

## 邁向優質公共治理-系列個案研究

行政院研究發展考核委員會委託研究

中華民國98年12月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)



RDEC-RES-098-001 (委託研究報告)

## 邁向優質公共治理-系列個案研究

受委託單位：財團法人二十一世紀基金會

研究主持人：王輝煌

協同主持人：周韻采

協同主持人：葉肅科

研究助理：李政釗、林承正、黃重豪

行政院研究發展考核委員會委託研究

中華民國98年12月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)





# 目 次

## 目錄

提 要.....	I
一、研究緣起.....	I
二、研究方法及流程.....	I
三、重要發現.....	II
四、教學建議事項.....	IV
Abstract.....	IX
個案分析（一）、后豐斷橋事件.....	1
第一章 事件背景.....	后豐 1-1
第二章 發展過程.....	后豐 1-7
第三章 政策利害關係人立場.....	后豐 1-11
第四章 他山之石：預警系統建置與執行.....	后豐 1-19
第五章 後續行政作為建議.....	后豐 1-29
第六章 教學問題.....	后豐 1-37
教學手冊（一）、后豐斷橋事件.....	1
第一章 教學參考建議.....	后豐 2-1
第二章 教學問題討論與擬答.....	后豐 2-9

第三章 個案重要啟示.....	后豐 2-25
第四章 個案之建議與改進.....	后豐 2-27
附錄：重要參考法規與文件資料摘要.....	后豐-附錄-1
參考書目.....	后豐-書目-1
個案分析（二）、高教改革之學術評鑑政策.....	1
第一章 背景與發展歷程.....	高教 1-1
第二章 政策利害關係人與其目標.....	高教 1-15
第三章 個案之自我問題察覺與政策成效.....	高教 1-21
第四章 他山之石：他國經驗比較分析.....	高教 1-23
第五章 教學問題.....	高教 1-27
教學手冊（二）、高教改革之學術評鑑政策.....	1
第一章 教學參考建議.....	高教 2-1
第二章 教學問題討論與擬答.....	高教 2-13
第三章 個案重要啟示.....	高教 2-29
第四章 個案之建議與改進.....	高教 2-31
附錄：重要參考法規與文件資料摘要.....	高教-附錄-1
參考書目.....	高教-書目-1
教學個案（三）、振興經濟消費券.....	1
第一章 事件背景.....	消費券 1-1
第二章 個案決策與執行過程.....	消費券 1-7
第三章 政策利害關係人立場.....	消費券 1-15

## 目次

第四章 教學問題.....	消費券 1-35
教學手冊（三）、振興經濟消費券.....	1
第一章 教學參考建議.....	消費券 2-1
第二章 上課討論題綱.....	消費券 2-73
第三章 個案重大啟示.....	消費券 2-81
第四章 個案之建議與改進.....	消費券 2-83
附錄-重要參考法規與文件資料摘要.....	消費券-附錄-1
參考書目.....	消費券-書目-1
個案分析（四）、97-98 年短期促進就業措施政策.....	1
第一章 事件背景.....	短促 1-1
第二章 個案決策與執行過程.....	短促 1-5
第三章 政策利害關係人立場.....	短促 1-19
第四章 他山之石：狀況研判與對策制定.....	短促 1-26
第五章 教學問題.....	短促 1-33
教學手冊（四）、97-98 年短期促進就業措施政策.....	1
第一章 教學參考建議.....	短促 2-1
第二章 上課討論題綱.....	短促 2-35
第三章 個案重要啟示.....	短促 2-45
第四章 改進建議方向.....	短促 2-47
附錄：重要參考法規與文件資料摘錄.....	短促-附錄-1
參考書目.....	短促-書目-1

結論 .....	1
一、研究成果 .....	1
二、個案研究與教案設計之運用與深化 .....	2
三、後續研究建議： .....	3

## 表 次

表 2-1：質詢后豐大橋相關議題之立法委員一覽表.....	后豐 2-18
表 2-2：后豐大橋的 SWOT 環境分析矩陣表 .....	后豐 2-30
表 2-3：SWOT 環境分析矩陣表 .....	后豐 2-9
表 2-4、政策 SWOT 分析.....	后豐 2-34
表 5-1：消費券特別預算明細表 .....	消費券 1-7
表 5-2：行政院各部會依其消費券權責及業務屬性.....	消費券 1-9
表 5-3：各縣市政府促銷活動 .....	消費券 1-19
表 6-1：消費券特別預算明細表 .....	消費券 2-11
表 6-2：消費券發放人數、金額統計表.....	消費券 2-12
表 6-3：消費券兌付金額統計表 .....	消費券 2-12
表 6-4：行政院各部會依其消費券權責及業務屬性.....	消費券 2-12
表 6-5：消費券設立排富條款之利弊.....	消費券 2-26
表 6-6：日本及其他主要國家經濟成長率（單位：%） .....	消費券 2-34
表 6-7：零售業營業額 .....	消費券 2-36
表 6-8：住宿、觀光業營收.....	消費券 2-37
表 6-9：各產業增量 .....	消費券 2-37
表 6-10：SWOT 環境分析矩陣表 .....	消費券 2-42
表 6-11：消費券政策的 SWOT 環境分析矩陣表 .....	消費券 2-42
表 6-12：各縣市政府促銷活動 .....	消費券 2-57

表 6-13：消費券政策之效果評估 .....	消費券 2-84
表 7-1：月失業率及就業人口統計（97 年至 98 年 10 月） .....	短促 1-3
表 7-2：「97-98 年短期促進就業措施」截至 98/11/30 辦理情形 .....	短促 1-11
表 7-3：兩項就業政策各項效果比較.....	短促 1-13
表 8-1：月失業率及就業人口統計（97 年至 98 年 10 月） .....	短促 2-3
表 8-2：「97-98 年短期促進就業措施」截至 98/11/30 辦理情形 .....	短促 2-14
表 8-3：兩項就業政策各項效果比較.....	短促 2-16
表 8-4：不同技術結構國家的就業結構與社會保護措施比較 .....	短促 2-22

## 圖 次

圖 1-1：后豐大橋設計河床線與實際河床線比照 .....	后豐 1-5
圖 1-2：標準化緊急管理體系.....	后豐 1-21
圖 1-3：美國 FEMA 組織架構示意圖 .....	后豐 1-23
圖 1-4：日本防災體系運作架構.....	后豐 1-27
圖 3-1：大學校務評鑑指標.....	高教 1-7
圖 5-1：中央政府債務餘額佔 GDP 的比例（1980-2003） .....	消費券 1-31
圖 6-1：消費券政策的主要運作流程.....	消費券 2-13
圖 6-2：消費券的發放對象.....	消費券 2-14
圖 6-3：消費券使用限制.....	消費券 2-15
圖 6-4：2005 家庭收支調查.....	消費券 2-23
圖 6-5：1951-2006 年民間消費支出與國民所得.....	消費券 2-24
圖 6-6：所得彈性 .....	消費券 2-25
圖 6-7：中央政府債務餘額佔 GDP 的比例（1980-2003） .....	消費券 2-70





# 提要

關鍵字：OECD 治理原則、學術評鑑、后豐斷橋、消費券、97-98 短期就業

## 一、研究緣起

自解嚴以來，政府如何在民主的環境中維持、甚至提升治理能力一直是社會各界關注的焦點。不但如此，每逢重大社會事件的發生，政府的公權力不彰，往往成為民眾、媒體、甚至民選官員抨擊的焦點。尤其在政黨輪替之後，行政機關的治理成敗更成了執政黨與在野黨角力的場域。少數政府、跛腳政府、新政府-舊官僚等等論述不脛而走。政府治理中各種專業的議題，也往往淪為各種基於意識形態的惡意攻擊。在 2008 年第二次政黨輪替之後，多數政府不但未能解決政府治理的困境，從許多重大公共議題與重大災難後的政府治理表現來看，提升政府優質治理的願景反而變得更加模糊、更加的困頓。而在此同時，也讓我們重新思考，政黨間的惡鬥、朝野意識形態對立是否只是掩蓋在公共治理本質上的表面議題，而不同的政策本身是否有其特殊的治理誘因或困境，更直接的影響了政策的成敗與否。

## 二、研究方法及流程

基於公共政策與治理的複雜性與獨特性，本文擬參照哈佛商學院與甘迺迪政府學院的研究方法，建立國內公共政策的個案研究模式。進一步來說，本研究預先提出優質治理的命題，假設：若政策涉及跨部會或行政機關溝通協調需要高者，其公共治理成效會較差，反之則較佳。

	跨部會協調需求高	跨部會協調需求低
專業度高 (政治度低)	待改進類型	成功類型
專業度低 (政治度高)	失敗類型	成功須局部改進類型

基於上述基本的理論方向，本研究的個案研究與分析採用「文獻分析法」以分析現有文獻中對各公共治理個案所提的描述與特徵，進而驗證上述的分析模型。再者，本研究亦採取「深度訪談法」與「座談會」以配合「文獻分析法」的不足，從既有的文字資料與相關人士的經驗描述中，釐清台灣相關公共政策規劃、制定與執行的過程，以測定其為專業導向或政治導向，以及該政策所需跨行政機關溝通協調程度的高低。本研究的訪談對象包括：各級政府行政機關、社群團體、學者專家等之代表。在各機關單位中，本研究以具代表性的人選進行訪談，並以不同面向的問題設計、不同角度的訪談議題交互檢證。

### 三、重要發現

儘管在個案研究的結論中，我們發現不同的政策個案有其特殊的發展障礙，但更深入的剖析其背後的政策環境與政策過程，我們發現「后豐大橋斷橋事件」、「高教改革量化評鑑指標政策」、「振興經濟消費券政策」、「97-98 短期促進就業政策」這四個公共治理個案的政策困境與成功利基各有異同，分別簡單說明如下：

#### (一) 后豐斷橋事件

本政策事件個案所引發的治理困境大致可歸納為：(1)橋梁管理養護權限不清；(2)溝通協調不足；(3)行政程序冗長；(4)地方經費不足，等公共行政傳統治理議題。在上述的治理困境下，許多優質公共治理原則相對難以落實。例如：課責性與透明性的原則都受限於既有的治理結構權責不清。

另外，由於牽涉行政專業的裁量取捨，許多優質治理原則將面臨相對複雜的取捨。例如追求效能的原則將與回應性、公民參與、依法行政等原則在實務上仍有部分衝突，無法以切割的方式處理。

## （二）高教改革量化評鑑政策

本政策個案整體的政策治理困境大致可歸納為三部份：(1)政策問題本質掌握不足；(2)學術政策治理網絡不夠健全；(3)政策相關決策單位溝通協調不足。以上的困境相對都是結構性較為複雜，且涉及政策議題本身是否有清楚的界定，因此相對使得優質治理原則的落實更為困難。例如政策的回應性必須視不同的子議題或不同的議題回應階段進行衡量，無法一言以蔽之。又或由於政策本質過於複雜，相對使得優質治理原則例如依法行政、課責機制反而成為機關之間彼此推諉的事由。或是像公共參與原則的落實，其背後還可能有許多更深層的社會因素必需考量。甚至進一步來說，本研究發現 OECD 優質公共治理原則的落實與專業學術社群的成熟與否（網絡治理的核心）至為相關。

## （三）振興經濟消費券政策

本個案被視為較成功的政策治理模式。其成功的主要因素主要是仰賴：(1)簡單且清楚的政策任務分工；(2)良好的政策行銷。更進一步來說，本政策個案的成功的關鍵乃在於政策本身的溝通協調機制並非屬同時性協調 (synchronic coordination) 型態，而是順序式協調 (sequential coordination) 型態，因此未改變原有的部會的工作業務內容。在此基礎上，本案在優質公共治理的適用上，包括透明度、公共參與、回應機制、效能等原則都有相當好的表現。

## （四）97-98 短期促進就業政策

本政策個案整體的政策治理困境大致可歸納為三部份：(1) 法治精神不足；(2) 政策相關決策單位溝通協調不足。以上的現象亦反映出本政策的結

構相對複雜，在優質公共治理原則的適用上需要更多面向的考量。舉例來說，若只是以失業率的降低成果評估本政策是否符合回應性、效能等治理原則主要指標，可能欠缺對於整體國家產業結構的考量。

## 四、教學建議事項

### (一) 優質治理原則應用之建議

1. 可運用優質公共治理原則之教學，啟迪學員進一步觀察與省思類似個案的能力。
2. 可運用優質公共治理理論與概念之知識，訓練學員分析與詮釋類似個案的能力。
3. 可運用優質公共治理教案之討論或更深層的理论分析，培養中高階主管獨立研究與政策分析的能力。

### (二) 政策個案學習法之運用建議

1. 在個案教學上，授課教師應在課程開始前，宜先將該個案教學的重要名詞引介給學習者，讓學習者具備個案學習的基本知識，也有助於後續的優質公共治理個案學習。
2. 透過學員教學個案讓學習者參與優質公共治理學習，因為教學個案是學習者參與學習的重要工具之一。只有讓學習者真正的參與學習，方能將教學個案所學推廣分享。
3. 教學個案內容難易需符合學員的需求，以確實回應不同學習者的真正需要。選擇學員教學個案作為教學教材應本著「學員導向」，瞭解學習對象究竟是誰。

### (三) 未來教學手冊設計建議

本研究認為，有關學員教學個案與教師指導手冊的運用與深化，可透過

下列五個要點來落實：

1. 增進學員對類似個案內容的瞭解：藉由教學個案政策制定、執行與評估的實務提供，以及政策發展階段的闡述，激發學員對類似個案內容的思考，並進一步運用於未來類似學員教學個案之分析。
2. 訓練學員提出評估對策或事件的處理效果：不同的政策或事件處理階段可能遭遇不同的政策環境衝突或阻礙，例如利害關係人、社區，以及專業社群的挑戰。然而，類似政策作為學員教學個案設計的深化將有助於訓練學員提出可能的對策，以評估這些對策或事件處理的效果。
3. 透過學員分組討論方式或合作取向達到學習目標：在分組討論後，可再進行綜合討論。分組討論可依照上課學生的人數、興趣主題進行分組報告，並進一步引導學員共同討論問題，進而做出綜合討論結果。
4. 掌握政策本質並適當調整教學個案設計：對於結構性複雜的政策，尤應著重分析其政策脈絡中的複雜互動與長期影響關係。至於單一事件發展的政策教學個案，則適合於探討事件本身的決策與執行過程。然而，必須注意的是：教學個案通常受到特殊情境脈絡的影響。因此，這除了對政策相關部會有所啟示外，也可能進一步提出較具理論價值的經驗。要言之，倘若教學個案研究能透過研究團隊深入探究、比較分析各國政策表現異同，並掌握相關政策本質與政策脈絡，則在理論上才可能較有效的獲致成果或做出貢獻。
5. 考量整體文官培訓教育不同層級的教材設計：在整體文官的培訓方面，應考量不同層級的教材設計之需要。換言之，對於公部門的基層、中階文官與中高階主管的培訓，可選擇難易程度不同的教學個案，或許更能增加學員的學習效果。

#### (四) 教學對象與授課相關限制

### 1. 單一事件個案適合基層與中階主管

以本案來說，后豐斷橋與振興經濟消費券此類以單一事件為關注焦點的政策教學個案，適合作為各行政機關的九職等以下，基層、與中階文官的修業參考教材。透過討論事件的決策執行過程、社會期待、結果，較容易在短時間內啟發學員對於廣泛的行政倫理與優質治理的認知。

在講師的安排上，建議研考會、公務員人力發展中心、國家文官培訓所優先考量熟習文官倫理與行政程序之教師，以協助學員充分討論優質治理原則與各種實務工作規範與慣例之衝突。

### 2. 政策結構性複雜之個案適合該權責機關具決策力之中高階主管

以本案為例，像高教改革-學術評鑑政策以及 97-98 短期促進就業政策這兩個政策結構性較複雜的教學個案，則適合作為相關專業的權責機關中具有決策權的中、高階主管的培訓教材，約九職等以上者。透過與其業務相關的個案深入分析，不但能強化其決策判斷的思考能力，更能透過他們的工作經驗與知識閱歷，驗證並促使治理理論與實務工作的結合，使優質治理的原則在台灣的公領域獲得進一步的落實。

進一步舉例來說，高教乙案較適合教育部與國科會處長級以上的成員進行進修。短期促進就業乙案則適合經建會、中央勞委會、地方勞工局九職等以上之成員接受進修。此外，在講師的安排上，建議研考會、國家文官培訓所、以及公務員人力發展中心優先考量教師對該領域議題的專業程度，以助中、高階文官以更宏觀、廣泛的視角充分辯證政策施行之利弊得失、成本效益與更長程的政策推展與落實。

### (五) 後續研究深化之建議

1. 未來後續研究可考慮強化與深化學習者相關個案資料搜尋與分析之能力，此一部分尤其可透過網際網路超連結的應用，而達到學習的目標。
2. 對於未來教學指導的進一步深化，可考慮建立電腦數位討論平台，讓學習者透過數位討論區進行分組作業，並增進師生與學員間的互動學習。
3. 對於公部門中高階主管的培訓，可選擇中高難度的個案。因為他們的工作經驗與知識閱歷相對豐富，所以，選擇中高難度的個案問題討論，或許更能增加學習的效果。

#### **(六) 如何提高政策學習價值**

1. 培育學員政策分析與管理能力：藉由個案政策問題的研討與實作，培養優質公共治理者在政策制定、執行，以及評估階段的政策分析與管理能力。
2. 激發學員學習優質公共治理經驗：透過他山之石的類似政策學習經驗，幫助學員從其他國家的類似處理作法中，瞭解不同社會脈絡中的可能公共治理情形，進而啟發學員學習優質公共治理經驗，也提高政策學習的價值。
3. 個案研究配合公務人員可能扮演的「決策者」、「執行者」與「政策評估者」等三種角色，以處理政策過程所遭遇的問題及其作為，並提高政策學習價值。因此，教學方法應考量訓練學員呈現事件處理的發展動態過程，以及優質公共治理者在不同階段所需的政策分析與管理能力。

#### **(七) 後續研究建議**

本研究案的預期成果是以較深入且系統性的整理出我國公共治理的教學個案資料。當然，這些教學個案資料最好能長期累積成公共治理的資料庫，

### 優質公共治理-系列個案研究

以裨益國家政策個案之研究累積。

因此，研究團體期望本系列個案研究可作為未來其他教學個案與理論發展的參考模式。並促成我國長期探索我國特有國情，與系統化公共行政與治理理論的知識發展。



## **Abstract**

Over recent years, good governance has become highly emphasized by developed countries and major international organizations, e.g., OECD, APEC, UN, and World Bank. The idea of good governance has been operationalized into multiple principles and indices, reflecting variables such as accountability, rule of law, transparency, responsiveness, etc. To many, the capacity of good governance by public authorities is the most critical element for improving the competitive advantages of their countries, deepening the base of democratic politics, and soliciting steadfast support from the general citizens. Based on the aforesaid premise, this research adopts multiple comparative case study methods to analyze four policy cases recently implemented by the government. The first goal of this study is to measure how public agencies performed in the four cases under investigation and whether they could be measured up to governance principles. Secondly, this research tries to discover structural factors that are capable of explaining both the similarities and differences underlying the outcome of different cases. Most importantly, this research also tries to address the bottom line issue, i.e. whether the approach of good governance and the accompanying principles or indices can be applied to Taiwan.

Four policy cases have been investigated for this research, namely the consumption coupon policy, the event of the collapse of Hou Fong Bridge, the academic evaluation for higher education, and the short-term employment promotion policy in 2008-2009. The research found that in the latter three cases, there are communicative and coordination problems between public agencies. In addition, the capacity to catch the nature of these policy issues did not seem sufficient. In the collapse of Hou Fong Bridge, related authorities almost, to some extent failed by all accounts in terms of good governance. Such facts seem to serve well in explaining its tragic outcome.

As for the cases of academic evaluation for higher education and short-term employment promotion policy in 2008-2009, even though some principles of good governance were met, they were only fulfilled at the superficial level, i.e., anti-corruption, rule of law, and transparency. Other principles of good governance such as accountability, effectiveness, and public participation were poorly practiced in the two cases. Through these cases, this research also finds that it is not enough to pursue the itemized accomplishment of good governance principles or even the superficial implementation of such principles. In order to fully realize the expected benefits of good governance principles, public agencies must dare to venture systematically large-scale policy innovations by developing and drawing formal and informal ties with the society extensively. It is only when the governing coalition for public policies is broadly networked, the effects of good governance will naturally reveal themselves. In the case of consumption coupon, good governance principles such as effectiveness, transparency, anti-corruption, responsiveness, and accountability had been met to a larger extent. This was mainly the result of some of the special features of this policy. First, it was a one shot policy. As public agencies involved in the implementation process performed their tasks in sequential orders instead of simultaneous ones, communication and coordination were much easier. However, we found low level of public participation in this case and suggest that there are more to be done in policy-marketing to increase public participation and the effectiveness of public policies.

# 個案分析（一）、后豐斷橋事件

（關鍵字：后豐大橋、斷橋、橋梁養護）

個案研究：周副教授韻采

教案撰寫：葉副教授肅科

研究助理：黃重豪

**中華民國 98 年 12 月**

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）



## 第一章 事件背景

后豐大橋，位於台中縣境內的大甲溪下游區域，省道台 13 線 63K+852 處之三豐路上。它是聯絡豐原市與后里鄉間的唯一省道橋梁，附近有連接國道四號的后豐交流道。詳細資料如下：

- （一）載有：南北雙向各四車道
- （二）跨越：大甲溪
- （三）地點：台中縣豐原市及后里鄉之間
- （四）維護單位：交通部公路總局
- （五）總長度：640 公尺
- （六）啟用日期：1990 年
- （七）擴建：1998 年拓寬為四線道

民國 97 年 7 月間，卡玫基與鳳凰颱風連續侵台。后豐大橋在大甲溪洪水沖刷下，橋墩出現裸露情形。尤以第三橋墩為甚，亦曾於 7 月 28 日封橋。台中縣長黃仲生於 7 月 29 日在工務處代理處長張利國的陪同下前往察看，當場要求公路總局務必採取緊急措施，如放置消波塊等，並期望公路總局能提出具體改善措施，徹底解決橋梁安全。公路總局第二區養護工程處台中工務段段長陳紹釗則表示：公路局將立即拋置消波塊，並持續監控溪水沖刷情形；另外，公路總局已編列十五億元的經費來改善后豐大橋，預計 10 月底可辦理發包，主要為后豐大橋行水區域的橋墩改建工程。經公路總局判定，認大甲溪溪水已危及后豐大橋 P2 及 P3 橋墩基礎。於 8 月 12 日至 15 日，台中工務段進行橋基保護施工。

民國 97 年 9 月 12 日，辛樂克颱風開始影響臺灣陸地，並在 10 個縣市降下超過 1000 毫米的雨量。其中，以中部山區的降雨最為顯著，超大豪雨量造成大甲溪溪水暴漲。9 月 14 日 18 時 51 分許，往后里方向（上游側）跨越 P2

橋墩之 S2 及 S3 約 40 公尺長，13.5 公尺寬橋面版無預警坍塌。一輛轎車、一輛計程車和一輛休旅車隨斷橋落入溪中。約晚間九時許，往豐原方向（下游側）之 S2 及 S3 橋面亦因 P2 橋墩下陷而坍塌。計有 2 人死亡，4 人失蹤。

根據調查，大甲溪河床在 93 年敏督利颱風來襲後，后豐大橋段河床面下降嚴重，已使后豐大橋 P2 橋墩沉箱外露。此外，辛樂克颱風來襲時之大甲溪洪峰流量，歷年來僅次於 93 年敏督利颱風。

## 第一節 封橋作業

97 年 9 月 11 日，中央氣象局發布辛樂克海上颱風警報後，公路總局隨即成立應變中心，二工處台中工務段亦派遣人員赴后豐大橋進行水位觀測。分組人員自 97 年 9 月 13 日 16 時起分班輪值，24 小時監看大甲溪水位變化及橋面上伸縮縫、護欄變位情形，並預備於溪水上漲至封橋水位時，依據公路總局所訂定之「封橋標準作業程序」（如附錄一），即時進行封橋作業。

97 年 9 月 14 日，大甲溪集水區降下豪雨。18 時 39 分，因大甲溪水位已達黃色警戒線，看守小組立即去電請求工務段派員支援辦理封橋，並於支援人員尚未到達前，完成南下車道（下游側）封閉，隨即轉赴預備辦理北上車道（上游側）封閉。另工務段接獲看守小組通報後，於 18 時 50 分請求當地警力支援封橋管制作業。同一時間，北上車道橋面版卻無預警坍塌落入大甲溪，釀成人車墜落大甲溪情事。5 小時後，另一側橋面亦因橋墩下陷而坍塌約 1 公尺。

為儘速恢復后里、豐原間往來交通，國道一號后里、月眉兩收費站暫停收費，以利汽車通行。同時，也開放后豐鐵馬道作為機車替代道路。此外，公路總局台中工務段規劃興建后豐溪底便道及溪底便橋。后豐溪底便道於 97 年 10 月 26 日開放通車，溪底便橋則預定 98 年 1 月 19 日完工。但在施工人員趕工下，提前於 97 年 12 月 20 日完工，並於 29 日凌晨零時開放通車。后豐便橋寬 15.5 公尺，南北各二車道，限速 25 公里，並限 26 噸以下大貨車通

行。

## 第二節 斷橋原因

### （一）自然因素：地形改變造成的河床沖刷

台灣地形陡峭，河川坡陡流急。相較於歐亞大陸的源遠流長，台灣的河川沖刷力顯得強大。后豐大橋所跨越的大甲溪發源地海拔超過 3500 公尺，河川坡度陡急，平均坡降為百分之二點六。流量豐沛、水流湍急，沖刷力量極大。民國 88 年發生九二一大地震，石岡壩下游河段因斷層通過，導致石岡壩壩址地盤隆起近 10 公尺。埤豐橋處上游地盤抬高約 5 公尺，累計近 15 公尺之河床落差，形成嚴重的跌水效應；石岡壩下游河段屬泥岩、沖積層交界，易受侵蝕。凡此導致石岡壩以下過去相對穩定的河道產生劇烈變遷，加速河床下刷。

公路總局表示：台灣地質不穩，加上颱風頻繁，尤其河川治理權限分散，水土保持成效不彰。因此，沖刷程度極其劇烈。無論橋梁基樁打再深都無濟於事，數年之內即告裸露。省道橋梁過去都由公路總局自行設計而非委託民間，多數橋梁自 80 年起陸續出現橋墩裸露危機。公路總局的橋梁設計者即表示：當初設計時，已採保守態度盡量深植基樁。但河川沖刷的程度遠大於預期，大環境的力量超乎其所受的專業教育與實務經驗。

水利署表示：在 88 年 921 地震發生前的 8 年，亦即 79 到 87 年，大甲溪位於后豐大橋的河段，河床僅下刷 1 公尺。此段期間，自然的沖刷並不嚴重；921 地震發生後，從 88 年到 94 年期間，河床共下刷 6 至 7 公尺。平均一年下刷 1 公尺，下刷速度是原來的 8 倍以上；94 年到 97 年，3 年期間下刷深度回復到 1 公尺。下刷情況雖比地震前嚴重，但已出現緩和情形。92、93 年期間，水利署認為：河床下刷程度已超過總工程司控制河潮變化的能力範圍。因此，通報各橋梁單位密切注意橋梁安全。

### （二）人為因素：自來水輸水幹管形成的水位落差

#### 優質公共治理-系列個案研究

承上所述，大甲溪坡陡流急，是台灣水力資源最豐沛的河川。加上河谷兩側屬堅硬的岩層，具有興建水壩的良好條件。由上游至下游，目前共建有德基水庫、青山水庫、谷關水庫、天輪水庫、馬鞍水庫、石岡水壩等水庫。

921 地震後，大甲溪流域山區土石鬆散。又歷經數次嚴重颱風侵襲，尤以 93 年敏督利颱風及艾利颱風為甚。造成上游谷關地區及松鶴地區河床大量土石淤積、土砂災害頻傳，大甲溪流域中上游河段亦因大規模豪雨挾帶崩積土石下移，誘發主流兩岸多處野溪土石流，致使大甲溪河床土石淤積嚴重。

對此，公路總局表示：大甲溪上游建有多座水壩，本已攔阻不少砂石。颱風過後土石崩塌，但因自然的地形因素及人為的水壩障礙，亦淤積於上游，導致下游土砂嚴重不足，加速河床面的下降。

大甲溪採取砂石許可等河川管理工作，原由台中縣政府負責。早期確有盜採猖獗之情形，為達水系一元化管理，水利署前身台灣省水利處自 88 年 2 月 1 日接管大甲溪，由第三河川局負責管理。自大甲溪改列中央管河川後，石岡壩下游至出海口段（包含后豐大橋河段）已全面停止採取砂石，盜濫採已有效控制。除零星小型之偶發案件外，已少有大規模、有計畫的案件發生。此外，水利署接管大甲溪以來，該河段亦未進行任何疏浚工程。因此，水利署認為：橋面崩塌應與疏浚或盜採砂石無關。

在直接因素部份，以河床與自來水水管埋設產生的落差，致生約四、五公尺的水躍（hydraulic jump）為主因。大甲溪溪水以水躍不斷向橋梁拍打、沖刷，因此使橋墩基樁裸露。實際河床線與橋梁新建時期的設計河床線因「水流沖刷」產生重大落差，致使橋墩基礎過度裸露而喪失承載力（后豐橋沉箱高 14m，裸露 10m）。



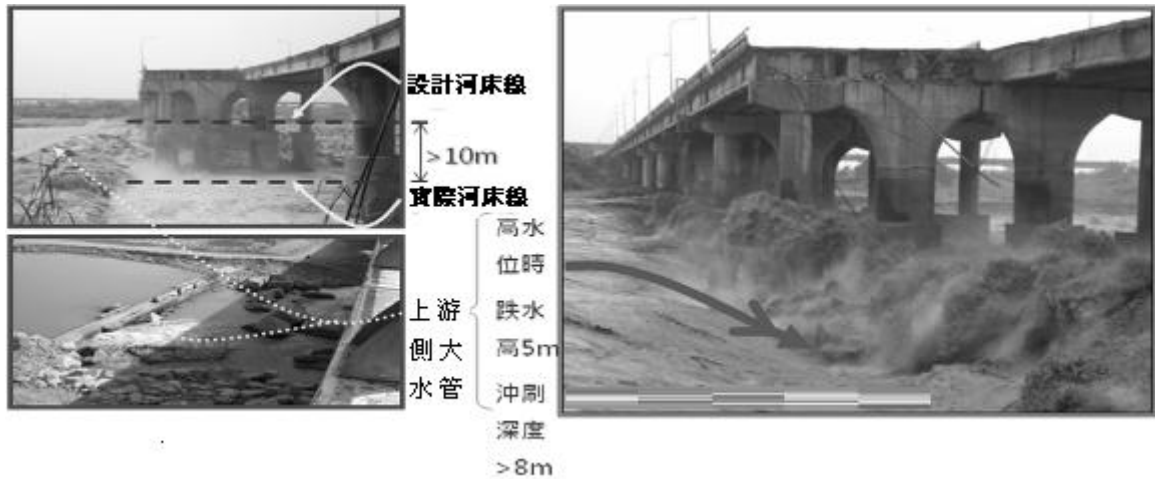


圖 1-1：后豐大橋設計河床線與實際河床線比照

資料提供：水利技師公會榮譽理事長陳賜賢

回溯水管埋設之初，水利署表示：自來水公司係於 83 年完成輸水幹管鋪設，而公路總局負責的后豐大橋之新建及拓建工程則分別於 78 及 87 年完工。因此，自來水管埋設在後。當時，二者施工期程不同，且分屬不同單位，加以當時河床高覆土深度夠，並未相互影響。因此，自來水公司未曾評估共構與否。

94 年公路局二工處辦理后豐大橋改建案時，自來水公司曾函請公路局同意將該公司新建水管橋之設計併入橋梁改建，並委由二工處代辦設計。公路局並未應允，並請自來水公司自行辦理設計。是故，後續此二工程即各自規劃施工。新建水管橋於后豐大橋上游 35 公尺處施設，並深埋於河床底下 5 公尺。由於自來水公司評估若將水管橋施作於后豐大橋下游端，則工程起點與終點將不易銜接，管線需再折返上游方能與上游處管線連接。況且，如此需穿越國道四號橋柱基礎與管線密佈之三豐路，幾不可行。

由於輸水幹管埋設於距后豐大橋 30 公尺遠，且 5 公尺深之處，若河川水文未變化，理應不至對橋梁造成影響。但經歷 921 地震的地層變動，原來深埋在河床底下的水管遭抬升而浮出水面。水管與后豐大橋距離 30 公尺，縱水管與橋基俱因地層變動而裸露。對於兩者的保護工，自來水公司與公路總局亦各行其是。

#### 優質公共治理-系列個案研究

對此，水利署表示：它已警覺河床下刷危及橋梁安全的嚴重性，亦於 93 年通報自來水公司與公路總局，建議整體考量，立即改建之。公路總局於 94 年開始籌措預算，直至 96 年方獲核定。爭取預算的時間過長，亦未順利發包。因此，在斷橋前，從未實際施工。水利署認為：相關機關對橋梁公共安全的重視程度不足，未將其列為第一優先。由於從設計到施工需要兩年時間，因此，水利署曾召集各機關與專家學者研商在預算編列完成前，如何確保颱風季節期間之橋梁暫時性安全。

學者建議之因應措施，係輸水幹管的保護工與后豐大橋的保護工如混凝土塊、拋石等，應整體考量，相互銜接，避免僅施作水管的保護工而致該處明顯高於以下河段，形成河床落差，並引致向下沖刷的激流。因此，從水管到后豐大橋之間的河段，兩者保護工的坡度應當銜接，使水流呈現緩坡式的下降，方能度過未來兩年的颱風季節。在 94 至 96 年間，兩單位的保護工均有銜接。但 97 年 7 月颱風過後，公路總局未及進行保護工的銜接，即於 9 月發生斷橋。

## 第二章 發展過程

### 第一節 后豐大橋的管理養護

#### （一）現行橋梁管理養護作業

##### 1. 整建經費籌編方式

省道橋梁改建經費除性質特殊者以專案公共建設經費辦理外，其餘均由公路總局以養護經費辦理。

##### 2. 目前橋梁檢測方式

依據公路養護手冊巡查規定：每週至少 1 次經常巡查，每四個月至少 1 次定期巡查。颱風、豪雨及地震後，視受災情況辦理特別巡查。在后豐大橋斷落事件發生前，台中工務段已辦理一次例行檢測、兩次特別檢測。在事件發生後，9 月 16 日亦辦理一次檢測。

台中工務段於 97 年 7 月 21 日特別檢測評估紀錄為：「因遭受卡玫基颱風溪洪暴漲，造成 P2 至 P3 橋基原有鼎型塊保護工大量流失，橋基裸露約 8 至 10 公尺，上游側自來水幹管保護工造成跌水沖刷恐加速沖刷，建議進行緊急保護工。另 P5 至 P6 拋放 10 噸鼎型塊保護工進行中，橋基裸露約 4 至 6 公尺，上游側自來水幹管保護工造成跌水沖刷恐加速沖刷。裸露嚴重，恐影響橋梁及用路人行車安全。」經 7 月 22 日會勘後，決定加拋鼎型塊。

#### （二）橋基保固作業辦理情形

后豐大橋因河床下降，橋基裸露嚴重，第二區工程處於 94、95 及 97 年均曾辦理橋基保護工。以橋墩河床蛇籠保護工、排放鼎型塊等方式辦理，經費約 8845 萬元。97 年 7 到 8 月卡玫基及鳳凰颱風過境期後，於 P2 至 P6 橋墩間再補拋放鼎型塊計 2,820 塊。其中，針對 P2 橋墩拋置 1,167 塊。

### (三) 后豐大橋整建工程「大事紀」(參見附錄二、附錄三)

#### 1. 養護經費辦理經過

后豐大橋在 94 年檢測後發現橋基裸露嚴重時，第二區工程處於 95 年時即計劃以養護經費辦理改建。原改建工程範圍之經費為 6.7 億元，經行政院公共工程委員會於 95 年 11 月 23 日邀集專家學者會勘，將改建範圍擴大，工程總經費建議核列為 9.96 億元。

96 年 5 月 14 日行政院同意依據工程會核定經費(9.96 億元)以公路養護經費辦理。惟當時營建物價飆漲，第二區工程處於 96 年 8 月估算所需經費已達 11 億元。因后豐大橋經費額度已經行政院核定，公路總局於 96 年 12 月請第二區工程處仍依行政院核定經費數額辦理，惟該額度已不符市場行情。

當時，第二區工程處轄下其他橋梁，均有迫切改建之必要。然而，該局養護經費無法同時支應，故只先行辦理其他橋梁改建工程。

#### 2. 公共建設計畫經費辦理經過

同一期間，公路總局鑒於全國仍有甚多省道橋梁屬「興建年代久遠、未符現行耐震設計規範、無法滿足現行河川治理計畫及相關法規要點」之老舊橋梁，乃於 96 年 2 月提出「省道老舊橋梁整建計畫」，計劃於 97 至 106 年間，針對 68 座省道老舊橋梁續進行改善，所需經費約 238 億元。

該整建計畫經交通部審查同意，修正計畫為辦理 66 座橋梁改建。經陳報行政院，經濟建設委員會於 96 年 11 月 5 日召集相關單位進行研議後原則上同意。但修正為 97 至 102 年期間，辦理 40 座橋梁改善，經費 117.9 億元(公路總局養護經費需對等編列其餘 1/2)。96 年 11 月 22 日，行政院核定整建計畫，經費部份則應依「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」規定，另案送工程會審議，覈實計畫總經費後據以實施。工程會 97 年 4 月 7 日進行審議後，計畫經費仍維持 117.9 億元(依當時物價，公路總局提報計畫經費應需 153.93 億元)。97 年 6 月 20 日，行政院核定之。

### 3.交通部就整建計畫經費因物價飆漲之因應作為

除 95 年起計畫以養護經費辦理外，后豐大橋亦同時列於上述「省道老舊橋梁整建計畫」優先改建橋梁之一。為加速該橋改善，故公路總局於該計畫核定前即先於養護預算內辦理規劃設計。惟細部設計預算書於 96 年 10 月編製完成後，適逢國際原物料價格飆漲，原報經工程會審議核定預算 9.96 億元嚴重不足。

為求能儘早發包，公路總局在「省道老舊橋梁整建計畫」奉行政院核定後，工程經費尚未經工程會審定前，即在 97 年 5 月 22 日敘明因物價波動劇烈，致原列經費不符市價，需進行經費調整。總經費調整後，將會增加至 153.92 億元（原核定 117.9 億元）。請交通部同意先在「計畫總經費不變之情況下」，自行調整發包，後續適時提報修正計畫。同年 5 月 29 日，交通部即同意：可先行辦理各項改建工程再適時修正計畫。當時，后豐大橋預算由 9.81 億元調高至 12.74 億元。

#### （四）工程辦理結果

公路總局在 97 年 6 月 19 日函請各工程處，針對即將發包之橋梁改善工程進行預算經費檢討，並視實際物價變化情形編列預算辦理發包。第二區工程處對后豐大橋，亦提報修正後之改建工程預算。公路總局於 8 月 15 日同意，預算再由 12.74 億元調高至 15.52 億元。該工程於 9 月 1 日公告，訂於 9 月 24 日開標。惟因后豐大橋事件，延至 10 月。

#### （五）省道老舊受損橋梁緊急改建計畫

97 年 9 月 14 日，后豐大橋斷落事件發生後，行政院責成公路局就橋梁全面進行檢測，篩選出具潛在安全風險之橋梁，並於最短時間內完成改善作業。公路局即針對進行之「省道老舊橋梁整建計畫」進行檢討，並針對所轄省道橋梁進行全面檢查及評估後，共計篩選出 50 座抗災能力較低之省道橋

優質公共治理-系列個案研究

梁<sup>1</sup>，並據以研擬「省道老舊受損橋梁緊急改建計畫」。98 至 99 年間，針對該 50 座老舊受損之省道橋梁進行改建，所需經費約 231 億元。

---

<sup>1</sup> 「省道老舊橋梁整建計畫」預計改建之 40 座橋梁中，有 25 座抗災能力較低之橋梁併入本計畫辦理改建，餘 15 座橋梁中，扣除已完工之 2 座橋梁，餘 13 座橋梁因多屬配合河川治理計畫需改建之橋梁，暫無立即危險，故改列其他計畫辦理

## 第三章 政策利害關係人立場

### 第一節 受難者家屬

橋斷後，影響最大者莫過於受難者及家屬。斷橋後第四天，尚有五人失蹤。家屬紛紛抱怨政府搜救不力，並表示欲申請國賠。由於失蹤者遲無法開立死亡證明，因此，國賠程序無法啟動。家屬認為：政府無賠償誠意。然而，台中縣法務處長謝志明表示：如果發現橋梁危險，卻未及時設置路障、警告燈或派員指揮警戒，就視為有疏失，受害人或家屬可要求國賠，除非管理機關已告知有危險而用路人擅闖。民眾認為：后豐大橋已列入全國十大危橋，主管單位卻未有積極動作，坐視人車來往危橋，公權力明顯怠惰（陳秋雲，2008）。

### 第二節 當地居民及用路人

后里鄉長陳義貞表示：海棠颱風來襲後就已向公路總局反映，但一直沒下文。后里鄉墩南村長李俊茂也表示：后豐大橋橋墩裸露多年，接連的颱風使情況雪上加霜，走在橋面可感覺強烈晃動。他更揚言：后豐大橋若斷毀，不排除與村民走上高速公路抗爭（陳秋雲，2008）。后里鄉民則質疑：后豐大橋既然預計於十月底維修，表示橋梁安全性已有問題，颱風來時卻未提早封橋。台中縣議員陳本添曾多次要求公路總局立即處理橋墩裸露，公路總局雖已放置一千六百個消波塊，但後來幾場大雨，消波塊流失大半，失去保護功能（許俊傑、游振昇、張明慧、白錫鏗，2008）。

由於后豐大橋連接后里及豐原地區，此二地區的居民亦受到莫大的衝擊。尤其后里到豐原工作的人眾多，對其更造成極大的不便。早於辛樂克颱

風來臨前，即有卡車司機表示：每天經后豐大橋上國道四號，經過或停在橋面時，都可感受到橋面劇烈震動（游振昇、許俊傑，2008）。位於后豐橋頭正隆紙廠的人員則表示：即使平常無風無雨，車輛停在后豐橋上時，都可感受到上下劇烈晃動。因此，戲稱其為「后豐吊橋」（苗君平、許俊傑，2008）。

後來，開放中山高后里到豐原路段暫時作為替代道路，並停止月眉收費站之收費。后里到豐原的路程原本不長，后豐大橋斷裂後，得繞遠路從大甲或東勢到豐原一帶的埤豐橋。往來繞一大圈極為不便，許多人因此迷路，使時間及油料花費遽增，導致抱怨聲浪不斷（張明慧，2008）。而後，原本供休閒娛樂用的后豐鐵馬道，經縣府決議暫時供作機車替代道路，暫停腳踏車的行駛。然而，租車業者表示：生意受到極大影響。當地居民與專家亦認為：該道路極為狹窄，易生危險，且跨越大甲溪的花梁鋼橋承載重量亦受到質疑。副縣長張壯熙則表示：沿途有路段高低落差及急轉彎，平時單車騎士即意外頻傳，因此，應先做好安全檢查與警示招牌（陳秋雲，2008）。

### 第三節 交通部

#### （一）檢討

##### 1. 橋梁改建無法提早完成

（1）整建經費籌編不易影響整建進度：行政院過去對橋梁改善作業經費未能充分支持，公路總局養護里程又逐年增加，近三年遭受多次颱風豪雨影響，省道公路災損嚴重，不得不移緩濟急，調整該局年度公路養護經費支應，以至造成預算排擠，公路總局養護經費實無法支應所有迫切需要改善之橋梁。

（2）改建計畫研擬、審議時間過長：現行計畫審議層級過多，計畫由工程處、局、部、院至院各委員會，需層層報核、審議，流程冗長，致老舊橋梁整建計畫從研擬到計畫經費核定，時間長達三年。另計畫研擬審議期間，適逢物價飆漲時期，后豐大橋兩次最終經費審議核定數額均已不符工程實際



所需，造成後續發包作業無法辦理，影響改建作業推動，無法儘速完成整建。預算報核歷程如附錄一所示。

## 2.無法防止橋斷

（1）所採墩基保護工在激流強力冲刷下，成效未如預期：公路總局在 94 至 97 年間持續進行短期可立即完成之橋墩橋基保護工，主要辦理拋消波塊、鼎型塊等橋墩基礎加固作業，共計已執行新台幣 8,370 萬 520 元。在卡玫基及鳳凰颱風過境期後，緊急於 P2 至 P6 橋墩間再補拋放之鼎型塊就高達 2820 塊之多，其中針對 P2 橋墩拋置 1167 塊。惟歷經多次颱風、豪雨造成洪流之沖失，其維護成效實屬有限。

（2）洪汛頻仍，沒有足夠時間進行即時補強：台灣夏季颱風頻仍，在洪汛期間連續不斷的颱風侵襲，會加劇受損橋墩的損壞程度，大幅降低其抗災能力，尤其在間隔甚短的風災中，實難完成橋基補強加固工程之規劃設計、各單位協調與發包程序。

（3）缺乏立即補強改善之經費可供運用：橋梁因颱風造成之損害程度很難預估，連帶使得橋梁立即補強改善的經費無法拿捏，但是相關改善工程的執行，卻需要有充足的改善經費相配合，而在現行預算作業方式下，即使災後橋梁檢測發現墩基缺失需要立即補強，往往也受限於經費籌措困難而無法立即改善。

（4）河川治理與橋梁保護步調不一：河川橋梁多係因冲刷受損、如由橋梁管理單位就橋梁本身進行保固工程，恐僅能治標，如能加強河川治理，控制河川深槽水道位置，減少河床刷深，取締砂石盜採方為防止橋墩裸露的治本之道，然而這是橋梁管理機關無法掌控也難使力之處，因此執行推展不易。

## 3.無法在橋斷之前完成封橋

（1）執行人力不足：每逢颱風豪雨來襲，安全性較低的橋梁需每日分三班，每班三位人員看守。由於工程人力不足，相關工作往往需要行政人員支

援，方可勉強因應，若是要改為兩端同時封橋，則人力需要加倍，以現有公路總局之員額編制，不足派出足夠的人力。

(2) 封橋最適時機未能按各橋梁實況適時調整：在封橋作業程序中，封橋機制應廣泛考量各種環境情境與影響因素，對橋梁狀況之掌控應有更為精確直接的方法，現場監管人員要有專業判斷的能力與經驗，這些可能都是在斷橋前能夠先完成封橋動作的重要關鍵。以后豐大橋為例，於鳳凰颱風時曾有封橋，當時未有災害發生。辛樂克颱風仍循相同標準辦理，卻在封橋過程中發生橋面版無預警塌落的災變，顯現同樣的標準不一定適用各種橋梁狀況與風災情境，因此在重大颱風過後，如能再依河川及橋梁實況，適時調整封橋程序及標準，在本次颱風時提早封橋，或可避免發生民眾墜溪不幸事件。

#### 4.封橋後無法防止人車誤入

(1) 斷橋警示未能讓用路人立即掌握：在封橋作業進行中，現場可能非常混亂，用路人無法警覺橋梁已經斷落，並希望搶快通過，常因而造成不幸。因此，後續除應研究設置實體封橋設施外，另增設封橋警示燈光、音響、資訊顯示與傳遞方式，以強化用路人的危機意識。

(2) 橋梁封鎖設施強度不足：有些用路人可能因為不願繞遠路或被突然阻隔，而不顧圍阻強行通過，使得封橋作業無法落實，增加意外事故發生之機率，因此協調警義消協助管制、強化封鎖設施，拉大封鎖線之縱深等，均是檢討現行封橋作業程序時必須加以研究補強的重點。

### (二) 政策目標

1.整合橋梁安全管理（從設計到養護）及河川治理作業：以流域及河段整體考量，貫徹「橋河並治」精神。

2.寬列老舊橋梁養護與改建預算經費：重新檢討與篩選具有急迫性橋梁，優先改建。

3.程序改善：(1) 簡化老舊橋梁重（改）建計畫之研擬及審議作業。(2)

針對老舊橋梁重（改）建，訂定加速施工之辦法。

4.強化橋梁管理資訊系統，發揮動態預警功能：篩選重點監管橋梁，建立有效監測指標；即時發布預警訊息，輔助第一線管理決策。

5.成立國家級橋梁設計、施工與養護技術中心：（1）強化橋梁養護技術研究。（2）與國家防災系統結合。

#### 第四節 相關政府單位

對於封橋程序，資深工程人員指出：危險橋梁封橋時，依過去的標準作業程序，應該是橋梁的兩側都有人，水位達到警戒值時，兩側同步封橋，才不會一側禁止通行，另一側卻放行通過。對此，前公路總局養路組組長吳進興表示：后豐大橋和一般橋梁不同是：兩座並排的橋面。當水位達到警戒值時，橋梁安全有危險。理論上，橋梁不至於馬上斷裂，但后豐大橋封橋與斷裂同時，完全出乎意料（謝蕙蓮，2008）。

公路總局災後檢討危險橋梁的封橋標準作業程序，局長陳晉源表示：此次后豐大橋斷落事件，水位才達封橋警戒值，橋面就瞬間斷裂。因此，認定按照此種標準，時機可能過慢，決定全面修正封橋的標準作業程序。交通部官員則認為：封橋不能僅以警戒線、封橋水位來判斷是否封橋，應將橋墩墩體裸露情況納入考量，並審酌上游水位、河水流速，以制訂更明確的封橋參考數據（蔡惠萍，2008）。

目前颱風來襲時，公路總局的危險橋梁封橋作業程序是陸上警報發布後，就派三個人看守。一旦達到封閉水位，就一個人留守監測水位和橋梁，另外兩個人開小貨車，到橋梁兩側擺放封閉橋梁的設施。但其亦表示：以公路總局現有人力，颱風來襲時一座橋需要3個人留守，人力非常吃緊。未來，如果兩側同時封橋，需要更多人力和經費（謝蕙蓮，2008）。

在政府機關的立場方面，台中縣政府在此次事件中表示：關於后豐大橋

的修繕整建，權限及責任均在中央，與其無關（柯永輝，2008）。行政院於斷橋發生後的隔天表示：橋梁相關的權責很清楚，交通部應該要全權負責。立法院則質疑：同年五月即要求交通部總體檢全台危橋，並完成評估報告，亦已編列預算，行政機關卻沒有作為（李濠仲，2008）。

目前，在水土保持、河川治理及橋梁養護上，分由不同機關掌理，各自獨立運作。因步調不一，容易抵銷彼此的工程效益。前公路總局養路組組長吳進興曾表示：其實，橋梁本身結構並未受損，但因河流沖刷力強，使橋基迅速流失（蔡惠萍，2008）。目前，關於危橋政策，已有朝「橋河共治」的認知，強調整合橋梁安全管理、河川治理、水土保持等作業，對流域與河段整體考量。

## 第五節 地方對於后豐大橋重建工程的立場

由於后豐大橋為往來后里、豐原重要道路，為儘速恢復地區交通，交通部公路總局第二區養護工程處分別以興建臨時便道、臨時便橋及重建后豐大橋三項計畫因應。針對后豐大橋重建工程，公路總局第二區養護工程處採局部整建。原先設計從北端往南算起約 440 公尺進行重建，橋面寬度原來 31 公尺增為 41 公尺，南端橋頭 200 公尺將進行補強工程。31 公尺橋面另擴增 10 公尺做為右轉專用車道，拆除 30 支舊梁，有 21 支將回收作為南端橋面拓寬用。

對於后豐大橋局部改建，地方人士包括縣議員及后里鄉長等咸認不妥。后豐大橋曾經拓寬過，橋梁屬「老併少」，而且南端橋墩基樁深度僅 16、17 公尺，若河水改道沖刷至南端，南端橋梁安全堪慮。台中縣政府交通旅遊處長丁文進表示：部分重建雖可節省經費，也可縮短工期，但為確保橋梁工程品質及交通安全，應全部重建；使用過的預力梁，基於珍惜資源，不反對可用資材再利用，但絕對反對「拼湊使用」。

#### 個案分析（一）、后豐斷橋事件

對於「老併少」改建部份，第二區養護工程處強調：南端橋梁之所以未拆除重建，是因既有資料判定橋梁是安全的。未來，也會加強保固，並視橋梁實際情形進行分階段改建。台中工務段長陳紹釗指出：南側 200 公尺橋梁位於高灘地，未曾受洪水沖刷，經專家評估安全無虞，才會留作補強。

最終台中縣政府決議：應依地方要求採全部拆除重建，並配合自來水管橋共構方式施工。完工後，由水利署進行河道整體治理，以保障民眾安全。縣府並建請行政院儘速介入協調確認，以符民意（羅雅月，2009）。

因此，公路總局緊急公告修改施工方式，將三階段修建改為一次拆除重建，工期大幅縮短五分之二，改建工程雖然延至 97 年 10 月 1 日開標。但是，新橋可提前在 2010 年中完工（馮昭，2008）。



## 第四章 他山之石：預警系統建置與執行

災變狀況屬於無法預期、非常規的，各單位無法以標準作業程序來衡量權責。重大災變需要許多相關單位主動承擔緊急救災的風險，傳統科層組織在固定的分工模式下，不易在突發狀況發生時將權責與獎懲方式分派清楚。

我國防救災體系未臻健全，長期呈現紊亂狀態，未能適時發揮有效功能，乃參考已建立穩健防救災體系的國家。美、日二國已累積長期的防救災經驗，且其防救災體系呈現截然不同的結構，美國採中央集權制，成立「聯邦急難管理署」(Federal Emergency Management Agency, FEMA)，指揮全國各地防救災的運作。日本採地方分權制，將防救災事權層層授予各層級地方政府，由災害發生地的地方政府率先因應，再逐層由上級防救災機關支援。美日兩國的防救災體系呈現鮮明的對比，但仍能有效運作，乃以此二國為例介紹之。

### 第一節 美國

美國災害防救體系相當完備，法制上除國會制定「災害救濟與緊急救援法案」外，尚有聯邦政府的「聯邦應變計畫」(Federal Response Plan, FRP)與「災害救助方案」(Disaster Assistance Program)。在組織設計方面，秉持「治理分享」(shared governance)的理念，設有「標準化緊急管理體系」(Standardized Emergency Management System, SEMS)作為中央與地方合作執行災害防救的聯繫架構；並有連結中央、地方及其他公私組織的「災害防救組織體系」，由聯邦急難管理署、州、地方政府及其他公私組織等三個次級體系組成，並統一由聯邦急難管理署整合之(徐金山，2002)。

#### (一) 法制面

美國的災害防救法令十分周詳，包括「災害救濟與緊急援助法案」、「聯邦應變計畫」與「災害救助方案」等。歸納其特色如下(梁杏娟，2001)：

## 優質公共治理-系列個案研究

1.紓緩：美國擬訂各式災害的因應計畫，以制度規範民眾自行負擔部份風險。如此，可提升民眾對災害的重視，並減少民眾在災害潛勢區建設或購屋的機會。

2.準備：(1) 訓練、演習定期化：聯邦急難管理署的準備訓練司常舉辦各項防救災訓練與演習，州政府的「緊急服務辦公室」則提供地方政府或其他志願團體進行各項救災演練。因此，上自中央，下至地方，在平常的協力過程中不斷強化災害防救能力。(2) 聯邦應變計畫涵蓋紅十字會等二十七個組織之任務，並成立十二個「緊急救援任務小組」，使救災工作系統化，有助於迅速達成救災任務。

3.回應：(1) 在聯邦層級，各項災害之搶救工作完全由聯邦急難管理署負責指揮救災工作，因此權責分明，不會有多頭馬車的情形，救災效率高。(2) 建立標準化緊急管理體系，使各級政府在充滿不確定的災害環境中，有標準作業程序可依循，不致慌亂失措。

4.復原：(1) 災害救助法制化：明訂災害救助的範圍、對象及標準，並提供諮詢。(2) 申請手續在地化：某地受總統宣佈為重大災區後，立即由聯邦急難管理署整合州及地方政府之資源，並在災區成立急難救助中心，提供災民就地獲得醫療保險、諮商及補助，使災民不致奔波至各機關辦理申請。(3) 財務支援效率化：遇有重大緊急災害發生時，救援所需之費用往往超出地方及州政府之能力，此時得向聯邦急難管理署提出損失調查報告，經評估認定後，隨即迅速提供財務支援。

為使中央與地方執行災害防救的單位有效協調，美國建立一套「標準化緊急管理體系」，使各州具有事權明確之應變機構，並就政府有限之資源，設定運用的優先順序，以有效協調及管理救援。其運作方式係地區發生災害時，先由地方政府啟動緊急運作中心，動員地方消防、警察及公共工程單位處理。當災害超過地方處理能力時，即由州緊急服務處( Office of Emergency Services, OES ) 協調州內相關單位處理。一旦災情超過地方及州政府的能力，州長將



要求總統宣佈此為緊急重大災害，並由聯邦急難管理署出面負責整合所有聯邦的救助計畫。此外，會在災區成立一個臨時的災害救助中心，協助災害減輕及重建（曾輩淇，1999）。標準化緊急管理體系如下圖所示：

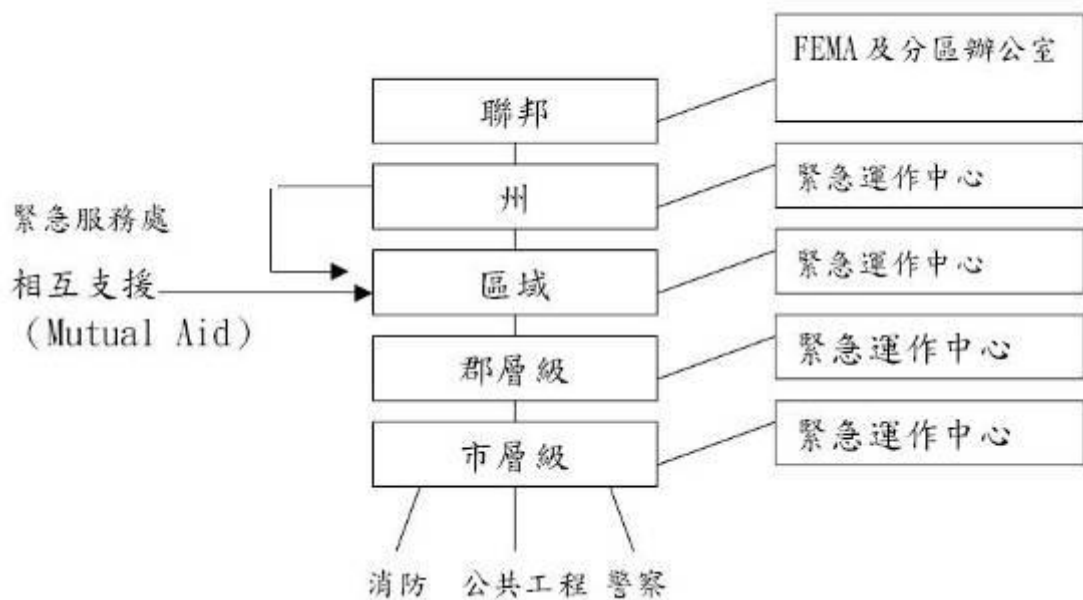


圖 1-2：標準化緊急管理體系

資料來源：曾輩淇（1999：9）

## （二）組織方面

美國的特色是設立專責且事權統一的专业性災變處理機構，亦即聯邦急難管理署。該機關直接向總統負責，但並非直接的救災機構，而是政府與民間處理緊急事件的支援機構。藉由整合聯邦政府的資源，強化州及地方政府

### 優質公共治理-系列個案研究

災害應變的能力，並在災害中扮演搶救及復原的後勤支援角色，包括提供基金、技術、補給、設備及人員訓練等。

在災害防救事務指揮層級上，設有署長、副署長各一人，其下分設「減災」、「準備」、「救災」、「保險」及「消防」五個司，並設置有 27 支城市快速搜救隊（Urban Search and Rescue Team）。其組織架構雖然龐大，但各單位的常設文職人員卻極精簡，救難的主力以經過專業組訓的後備隊或國民兵為主，機動性高，又免於龐大的人事成本（李建中、李志倫，2003），組織設計甚為彈性，不受層級節制的官僚體系所束縛。其組織架構如下圖所示：

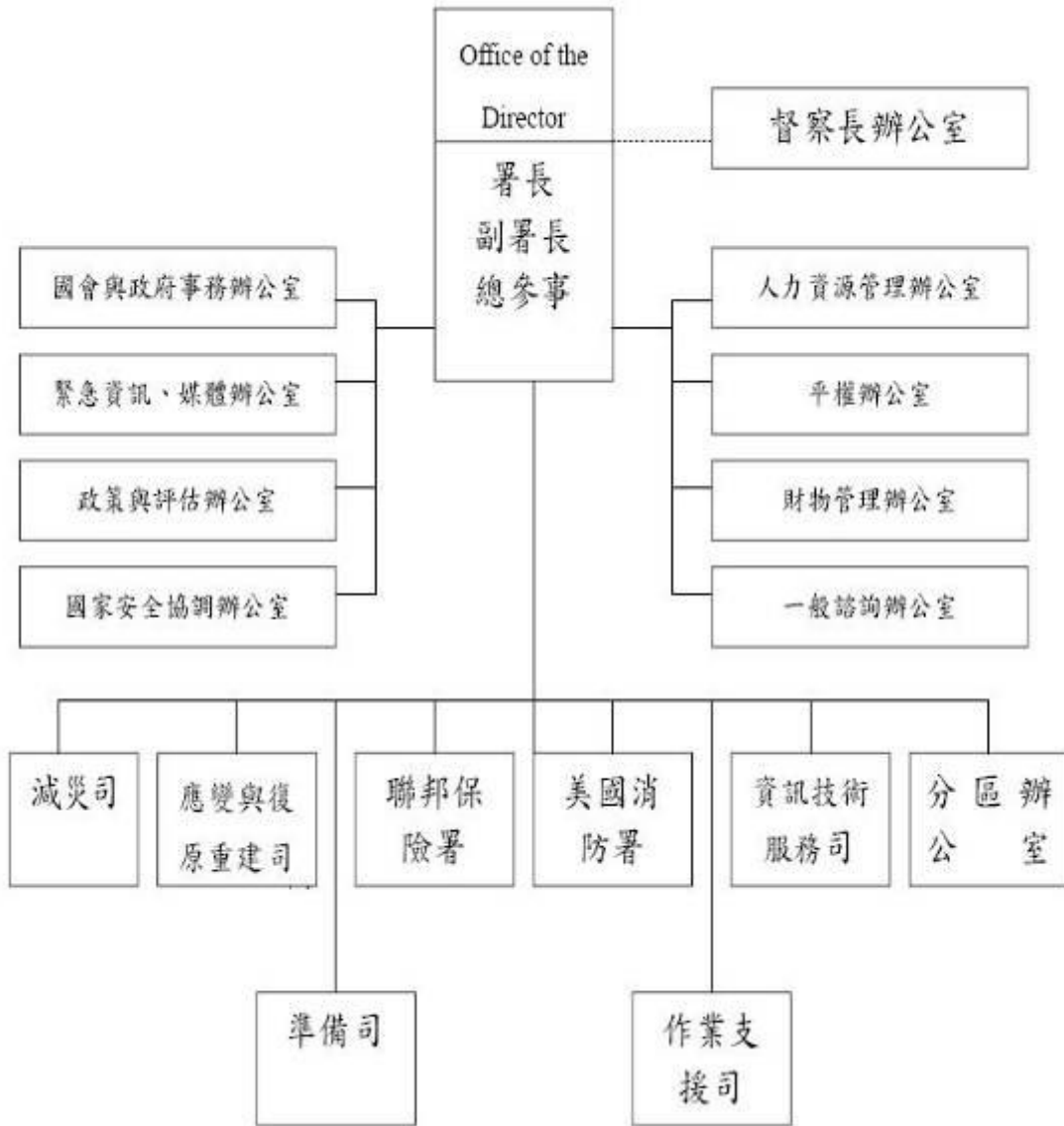


圖 1-3：美國 FEMA 組織架構示意圖

資料來源：FEMA 網站，網址：<http://www.fema.org/about/femaorg.htm>

其特色如下：

1. 整合型的災難管理：整合所有類型災害的分析、規劃與執行。涵蓋災前的紓緩、準備、災中的回應與災後的復原。從人力資源管理、財務管理、

緊急資訊、媒體事務、政策評估、訓練演習至一般諮詢等等，一切與災害有關的事務，均為其業務範圍。

2.獨立於官僚體系之外：直接隸屬白宮的獨立機構，擁有統一的事權，行動迅速，不受官僚體系的制度性束縛。

3.學習型組織：在變動的環境中，不斷經由紓緩、準備、回應、復原等階段的反饋，自我評估、修正及學習。

## 第二節 日本

日本地處環太平洋火山地震帶，天然地理環境與台灣非常相似，颱風、洪水、土石流、地震、寒害等天然災變頻仍。加以山多平原少，二次大戰期間濫伐山林的結果，造成大自然反撲，災害不斷。政府向來將防災抗災等同作戰，積極地從災害中學習。1961年制定「災害對策基本法」，建立從中央到地方完整的災害防救體系。主要包括事前的防災、事發的救災及事後的復原，均有周延的規定。次年，並於總理府成立「中央防災會議」，由內閣總理大臣召集相關官員及專家，進行國家級防災基本計畫之訂定，並以國土廳防災局為幕僚單位，負責執行與協調（施邦築等，1998）。

日本相當重視災害預防工作，尤其在防止災害及傳播災情方面著力甚深。在防止災害方面，建立健全的防災體系，從政府機關至民間組織均有自己的防災系統；訂定周詳的防災計畫，從災害預防、災害應變及災後重建等，均有明確規劃；貫徹防災宣傳及演習，並且全國同時推動。在通報系統方面，除建立有線電信網路外，並發展無線電、衛星災情查報通訊網路，使全民能迅速掌握災情。甚至為了防止災難破壞，同時配置兩套完全一樣的通訊網路，確保通報系統暢通。在災害救濟方面，於「災害對策基本法」中訂有完善的災難補償救濟辦法（徐金山，2002）。日本充分運用民力協助各項防災，國內有很多民間防災單位，全力配合政府政策（趙鋼，1998），以建構全國綿密的

防災網絡，補充政府之不足。

### （一）法制面

日本的政府體制屬中央集權，但它在災變管理的運作上卻賦予地方政府相當大的自主空間。中央與地方政府在災變管理上各司其職，中央扮演全力支援與協助的角色，地方政府扮演救災主體的角色。這使兩者於救災過程，功能互補、資源互濟，達成救災效率（林昇德，2000）。其特色如下（梁杏娟，2001）：

1.紓緩：（1）完善的災害防救法令：除「災害對策基本法」普通法外，尚制定「大規模地震對策特別措置法」、「地震保險法」、「受災者生活重建支援法」、「受災市街地復興特別措置法」等特別法。（2）政府與民間均建構健全的防災體系，充分運用民力。民眾也都具有危機意識，平時接受防災教育，主動配合政府各項防災措施。（3）政府編列大筆經費致力於防救災科技。

2.準備：（1）落實防災訓練與防災演習。（2）強化災情通報體系：包括使緊急應變中心掌握災情，迅速應變；災情傳播使民眾預先準備，另一方面則讓受困者傳出訊息。（3）每年均有「防災白皮書」和「消防白皮書」，詳細調查與評估各類災害所需的資源。

3.回應：（1）以國土廳防災局為專責災害應變機構。（2）視災害規模之大小，分別成立災害防救中心、重大災害防救中心、緊急災害防救中心。（3）災害緊急狀態之發布，明確規定於「災害對策基本法」中。

4.復原：（1）災害補償救濟完善：「災害對策基本法」詳細規定災害復原費用之支付者及受災者之救助等。（2）明訂災害預防、應變措施與災害復原所需費用之分攤及補助原則。

### （二）組織面

日本的災害防救組織完善，阪神大地震後即修訂整套防災與救災的體制與標準作業程序，並設計從中央到地方「一條鞭」式的指揮系統。國土廳防

### 優質公共治理-系列個案研究

災局為專責防救災機構，而中央、都（道、府、縣）、市（町、村）三級制屬任務編組之矩陣式組織，各層級於平時皆定期召開防災會議，擬訂防災計畫，重大災害發生時，由內閣總理大臣徵詢中央防災會議意見，得設置「非常災害對策本部」統籌調度指揮。另外，也在災區設立「非常災害現地對策本部」以便就近管理。都道府縣與市町村層級亦得設「災害對策本部」，就各自管轄區域執行任務（徐金山，2002）。其防災體系運作架構如下圖所示：

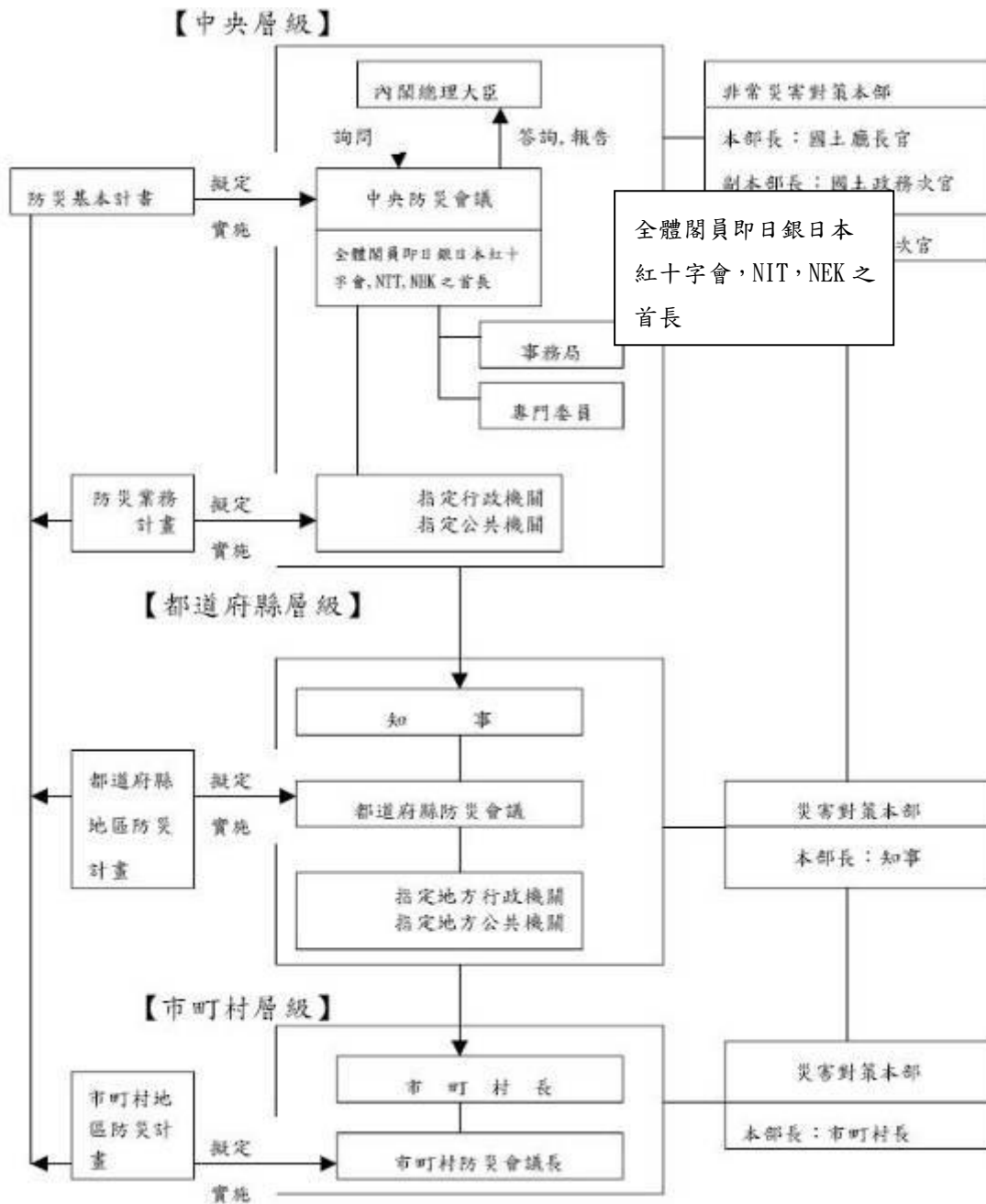


圖 1-4：日本防災體系運作架構

資料來源：林昇德（2000：63）

### 優質公共治理-系列個案研究

日本的防災體系雖亦為各國所仿倣，然而，其過度依賴中央，使地方政府的組織與應變能力較差；此外，堅守中央至地方三級制的回應方式，令資訊回報遲緩，無法及時作為決策之參考，甚至成為救災之阻礙。這使論者認為：日本中央集權式之防救災組織設計不如美國（林昇德，2000）。



## 第五章 後續行政作為建議

### 第一節 建立水準及垂直協調模式：橋河共治

前公路總局官員 A-4 曾表示：「橋梁處於河川，猶如人類處於社會。社會治安不好，人身不得安全；河川管理不週，橋梁陷於危險」。根據交通部「橋梁安全維護作業」報告指出：橋梁的中央主管機關，在公路系統及軌道系統方面，為交通部；在市區道路系統方面，為內政部；其他道路系統，則分別屬經濟部、農委會及原民會。而上述中央機關，再授權予各縣市政府；交通部除縣市政府外，亦按照各橋梁性質授與公路總局、高速公路局、鐵路局、臺灣高鐵公司權限，公路總局再下設各工程處及工務段。一般而言，中央主要負責決策及編列預算，管理及養護則由中央與地方共同分擔之，但權限的層疊繁複，使中央與地方權責不清。此亟待兩方建立順暢的垂直溝通管道，協商養護及整建作業的進行，方不致在公文往返及責任推託的權限空隙中，不斷發生悲劇。

河川內部分為兩層，上層為「懸浮值」(suspension load)，下層為動床 (bed load)。懸浮值意謂懸浮於水中的泥沙，隨著水流移動；河床雖較為穩固，但亦非全然不動，河水仍會在沖刷過程中帶走附著其上的泥沙，尤其在洪水來臨時，對河床的侵蝕更甚。但公路單位多半忽視此節，水利署曾要求公路總局在施設橋梁時將橋基再埋深，以避免河水下刷侵蝕河床，導致橋基鬆動。但過去 20 年，公路單位因預算有限，在成本考量下，多半未深埋每個墩柱。兩堤間的洪水會有不同的高度，跨越其中的橋梁則需依照計畫河床高施設，或將橋墩埋至河床最低點。計畫河床高意謂洪水可能形成的最大水深，或洪水位高度。但公路單位在預算考量下，常隨著河床高灘地的起伏而佈設橋梁基礎深度，因此每個橋墩深淺不一。然而，動床的泥沙會隨水流移動，深槽亦無法固定，因台灣的水文改變幅度劇烈，各處的河床深度會隨河水沖刷而

改變。原本河床較高之處的墩柱，施設較淺，但水文改變導致河床深度改變，原本較淺的墩柱便顯得危急。水利署曾建議公路單位考量河床沖刷，一致性施設橋墩的深度，但因經費有限而未獲採納。近年來，老舊橋梁即陸續出現類似危機。90年後，明文規範所有新建跨河構造物應依照上述水利署的建議施設墩柱。

對此，公路總局認為：過去在設計及養護跨河構造物時，水利署不輕易告知水文資訊，因此僅能透過傳統及粗糙的方法自行測量橋梁所在之河床最深線。對此，公路總局表示：河川管理單位有義務將此資訊告知興建單位，俾利其評估沖刷情形與預期設計之差距；平時亦需給予河川變化資料，尤其河川沖刷超過計畫河床高時，應通知各相關單位，便於橋梁養護，而非僅「下指導棋」，一味強調深植橋梁基樁。公路局之說法，與水利署所言有所出入。水利署認為：已善盡職責，將河潮變化及河床沖刷情形充分告知公路單位，要求其在興建及養護橋梁時，盡可能因應環境變化。公路總局則認為：過去水文資料取得不易，甚至遭水利署拒絕，因此河川變化資訊並不透明，不利橋梁養護。綜合觀之，公路總局所言應屬早期情形，現已依水利署之建議立法規範橋梁基樁應全數深植至河床最低點，且兩機關間的「聯繫會報」已行之有年，水利署應無理由隱匿資訊。但兩方說法有此扞格，顯見縱有制度化的聯繫平臺，溝通仍嫌不足，認知仍有落差，足見機關間的溝通協調尚有加強空間。

由於地球暖化、氣候變遷，且台灣地質尚屬年輕，河床在自然力作用下發生劇烈動態變化，使暴洪出現頻率升高；加以人工不當採取砂石，更使水文、水相改變迅速，形成橋梁的自然及人為威脅。目前，橋墩保護工程只能短期治標，「河川整治進而維持河床面」才是避免橋墩基礎裸露的治本之道，因此唯有建立橋梁安全與河川整治並行的合作模式，亦即「橋河共治」之聯合規劃與管理，方能確保橋梁安全。此外，強化砂石管理及調整砂石供應方案，由河川砂石開發導向陸上砂石開發、推動公共工程自覓砂石料源、加強取締河川砂石盜採等，均與河川治理及橋梁養護密切相關。

「橋河共治」的概念早已存在於相關單位間的定期聯繫平台，但自 97 年 11 月 20 日的行政院院會才形成此一名詞。此種協調的功能，始於精省前夕，台灣省水利處（經濟部水利署前身）與交通部公路總局、鐵路管理局、高速公路局等單位在 86 年 10 月 20 日共同成立「維護河川與保護橋梁安全共同聯繫會報」（以下簡稱聯繫會報），以水利署長、公路局長、鐵路局長及高公局長為共同主持人，每半年召開一次會議，時間約為颱風季節前後。迄至 98 年 4 月 30 日，共召開 28 次會議。討論事項包括河川管理及橋梁安全維護配合事宜、河川治理計畫及實施事宜、橋梁下部構造及橋基保護工法事宜、重要工程申請使用河川區域之案件協商等事宜。舉其要者如高屏大橋於 89 年發生斷橋事件後，該會議曾於 91 年 5 月 28 日作成決議，「河川管理機關興建或核准其他機關興建河工設施時，應將現有跨河橋梁之安全性納入評估，如有危及橋梁安全，即通知橋梁主管機關因應處理，在橋梁未能因應前，不宜貿然核准或興建對橋梁有害之河工設施」。97 年 12 月 29 日，該會議決議要求各河川局辦理橋梁或道路周邊水利建造物均應進行定期及不定期檢查。必要時，可邀請該管理單位參與，如發現因河道急遽變化，對橋梁或道路有安全疑慮者，應將相關資料提供該管理單位，作為改善參考。

然而，監察院在對行政院及所屬各機關提出的糾正案文中，提及「河川及橋梁管理機關之溝通協調機制，二單位各執一辭……可知『維護河川與保護橋梁安全聯繫會報』自 86 年 10 月成立伊始，只是提供河川及橋梁管理機關各自表述的場合，根本不具溝通協調功能。」河川及橋梁管理單位均知「河川橋梁受損多係因颱風沖刷，倘由橋梁管理單位就橋梁本身進行保固工程，恐僅能治標；加強河川治理，控制河川深槽水道位置，減少河床刷深，取締砂石盜採方為防止橋墩裸露的治本之道。」，但「河川治理與橋梁保護步調不一」，「維護河川與保護橋梁安全聯繫會報顯然徒具型式、名存實亡。」。由是觀之，縱有聯繫會報，機關仍各自為政，顯見河川與橋梁管理機關之溝通協調有待改善。

后豐大橋斷落事件發生後，行政院長指示：應將溝通平臺的層級向下延

伸，由水利署轄下之十個河川局及公路總局轄下之各區養護工程處共同成立「聯繫小組」。平時，即檢討地方的問題，推動個案橋河並治事宜，而非及至半年一度的聯繫會報方進行協調及處理。然而，公路總局表示：橋河共治四字過於簡略，其本意應為流域整體管理及整治，亦即順應河川水流的動態變化進行管理。流域管理是國家以流域為單元進行的水資源統一管理，具體包括水資源的開發、利用、治理、配置、節約、保護以及水土保持等活動。由於流域是自然形成的複雜系統，具有整體性、動態性、耗散性，而法規及管轄權配置是人為制定的條款，存在分割性、靜態性和被動性等特質，因此如何管理流域的動態變化即為河川治理的重要課題（何太蓉、楊達源、陳可鋒，2004）。

參考經濟部水利署台北水源特定區管理局的案例，翡翠水庫位於新店溪支流北勢溪下游，行政區主要屬台北縣石碇鄉及坪林鄉，由台北市政府翡翠水庫管理局管理營運，為台北市最重要水源；另為管理維護新店溪（含北勢溪、南勢溪）青潭堰上游集水區，該集水區劃為經濟部水利署台北水源特定區管理局管轄，為台灣目前唯一之水源特定區（經濟部水利署，2009）。

該局係國內第一個經由都市計畫法設立之水源、水質、水量保護區，負責管理集水區之水源、水質、水量之安全與潔淨，以保護供應大臺北地區目前約四百萬人口自來水之水源、水質。特定區範圍涵蓋台北縣之新店、烏來、石碇、坪林、雙溪等鄉鎮市，集水區面積廣達七一七平方公里，約佔全台北縣行政區域面積的三分之一。

檢視該局的組織結構及任務，相當程度體現目前廣受討論的流域管理委員會的精神，重視系統性的管理，而非各自為政的任務分割。其主要功能為整合水、土、林以永續經營，作為流域管理之範本。對外協調方面，與水源區五市鄉溝通，以達業務之順利推展；與台北縣市政府及水土林相關單位橫向協調，達成共識，相互支援；強化與產官學合作，利用不同領域界面，求得最佳管理策略（經濟部水利署台北水源特定區管理局，2009）。

台灣屬山高水急之狹長型島嶼，山區佔全島面積的百分之七十，河川流域包含水、土、森林，此三者即為人民生存之條件。河川自上游至下游，分由農委會林務局、水土保持局及經濟部水利署管轄，權限切割過於破碎，各機關僅關照權限範圍之河段，彼此間亦欠缺整合協調機制。此外，目前的聯繫會報並未從整體流域考量，尤其欠缺林務及水土保持，形成長期性的河川治理的缺口。尤有甚者，僅由平行層級的河川、橋梁單位進行協調，當意見出現紛歧時，未有共同的上級機關統合之，易導致溝通障礙及僵局，且缺乏強制力要求機關遵行會議結論，尤其各機關各司其職，易產生本位主義，更不利流域的整體管理。是故，交通部長及經濟部長宜參與聯繫會報，作為協調兩部所屬機關意見的機制，若仍無法決斷則上報行政院。但真正的解決之道仍在於落實流域整體管理，打破以往分散的區域管理，集中事權，建立具有統合能力的流域管理委員會。如此，河川上游的水土保持、下游的洪澇災害以及橋梁安全才能獲得有效控制及改善，確保流域經濟、社會及生態的永續發展（何太蓉、楊達源、陳可鋒，2004）。目前，台灣已有五條河川成立「流域共同管理委員會」，此模式宜推廣於全國所有河川。

## 第二節 建立預算彈性運用模式

依據「橋梁安全維護作業」報告之統計，至 97 年底止，各縣市政府所管理的橋梁總數為 18627 座，遠高於高公局、公路總局及鐵路局；橋齡 40 年以上者，各縣市政府共 525 座，另有 9,155 座橋齡不明。由於縣市政府各年度所分配得預算有限，難以有效挹注於危橋整建。更因危橋不具立即性的危險，使許多早已判定為危橋之橋梁，在經費不足之下遭到擱置。現行預算動用模式過於僵固，使財源嚴重限縮，因此有必要建立緊急事件的預算運用模式，針對有發生危險之虞之設施，提供彈性的修繕經費，方不致任令危機爆發。以實際情形言之，工程若有時間壓力，可採統包，將設計與施工同時發包，使兩者同時進行。而開口合約適用較為即時的情況，但工程項目必須具體而

微，且屬慣例或較小的工程，如堤防破壞等。后豐大橋改建工程甚為浩大，因此，並不適用開口合約。此外，有關預算運用模式的修正，亟待相關法制的補強或調整，此有賴行政院主計處會同有關機關共同討論之。

水利署認為：當公共建設如橋梁具有立即的危險，行政機關應擱置其他疑慮，即刻集中預算加以挹注，次要者再另外爭取經費。因此，攸關公共安全的公共建設在面臨危機時，應有因應緊急情況的預算編列制度，或以制度規範，依照輕重緩急而優先編列的對象，而非循一般行政程序。此外，水利署表示：公路總局負責省道橋梁，行政院已撥予專款整建之。但縣市政府亦存在許多具有潛在危險的橋梁，因財源匱乏，難以立即採取因應措施。目前，交通部運輸研究所正進行彙整，以瞭解地方的情形，此或為行政院接下來所需面對的問題。

公路總局的養護經費分為年度經費及災害準備金，年度經費包含重點養護及經常養護。任何橋梁整建均有準備工作，包括規劃及設計等，此部份屬小額，僅佔整建經費的極小比例，可於整建經費核定前以機關現有的養護經費支應。一旦核定，即可立刻發包。但目前，公路機關對於既有經費的動支十分保守，均待整體經費核定後才進入實質程序，開始進行規劃設計。曾於公路總局任職的人士指出，公路總局此舉係因既知經費已有著落，一則不願消耗機關經費，一則可將既有經費移轉於其他非工程款上，導致未用在刀口。但危橋整建刻不容緩，且養護經費不限於用在特定項目，全國所有建設均可使用。若能撥予設計所需之費用，即能加速危橋整建。加以制度規定審計係事後進行，僅能被動的審查工程管理費是否確實用於工程維護，無法積極確保經費的妥適運用。該人士並指出：早期橋梁整建之預算程序不似現在如此緩慢，尤其 90 年桃芝颱風過後，明顯可見程序的冗長。改善之道，除經費運用從專業本位出發外，亦可適時、及時動用災害準備金，如 921 地震發生後，依據總統發佈之緊急命令動用第二預備金。此外，由於規劃設計費僅佔工程費的極小部份，行政院公共工程委員會宜直接撥予公路機關，避免整體經費的審查機制貽誤時機。

### 第三節 簡化行政程序

依交通部資料顯示：后豐大橋於 94 年發現橋基嚴重裸露後，95 年即開始辦理整建工作。原由公路總局以公路養護經費支應，經工程會會勘，擴大改建範圍並增列經費。96 年行政院同意：依工程會核定經費以公路養護經費辦理，惟該金額已不符市場行情。同一期間，公路總局針對全國多座危橋提出「省道老舊橋梁整建計畫」，交通部審查同意後陳報行政院，再經經建會研議後原則同意，行政院於 96 年年底核定。公路總局於該計畫核定前，即先於養護預算內辦理規劃。行政院核定計畫後，工程會審定經費前，因物價劇烈波動，交通部同意公路總局自行調整各項改建工程之發包，再適時提報修正計畫。公路總局針對后豐大橋，於 97 年 8 月同意調高預算額度，並於 9 月 1 日公告。惟十餘天後，即發生斷橋事件。

綜上所述，94 年該橋就已列為危橋，公路總局並未耽誤時間，只是未立即進行重建，而委託研究，耗時兩年方送經建會核定，再送工程會又耽誤半年。此外，交通部未及工程會審定經費即發包，造成兩度流標。在過去三年期間，耗費保固經費不貲，卻均依專家建議辦理（漢寶德，2008）。前公路總局養路組組長吳進興亦曾表示：公路總局對於危橋整建有一定的行政程序及預算執行能力，緩不濟急（蔡惠萍，2008）。由是觀之，層層審查的機制，使整建工作延宕，本應立即解決的問題，卻因繁複冗長的行政程序，嚴重威脅人民的生命安全。

### 第四節 加強河川監測技術

河川動床的研究屬高度專業，具有相當的困難。我國對於動床變化的監測技術，迄今仍持續向美國墾務局學習。過去，墾務局曾協助台灣建壩及維護河川的作業。此外，公路單位應加強橋基下部結構抵禦沖刷的研究。未來，在設置橋梁的安全基礎時，應充分考量河川深槽變化及依據動床實際狀況增

優質公共治理-系列個案研究

加下部結構之安全設計。



## 第六章 教學問題

### 第一節 個案之優質公共治理原則討論

- 一、為何公路總局同仁依照封橋標準作業程序進行封橋，仍無法及時防止意外發生？是否有資訊透明度不足的問題？政府應如何解決透明度不足的問題？
- 二、為何后豐大橋自 94 年判定為危橋以來，迄至斷落前仍無法發包，進行整建工程？依法行政是否反造成效能的延宕？應如何在依法行政及效能的治理標準中選擇？
- 三、為何台中縣政府表示，其無權責處理后豐大橋的修繕整建？橋梁的管理及養護權限於法理上的歸屬為何？中央與地方分權現實所造成的治理問題為何？
- 四、后豐大橋斷落事件是否涉及廉能問題？
- 五、后豐大橋斷落事件中各方利害關係人是否有足夠參與決策之空間？

### 第二節 個案進階議題之綜合討論

- 一、請問各項 OECD 的公共治理指標中，有無扞格之處？您認為面對衝突的治理情境，應如何處理？
- 二、以 OECD 的治理指標探討后豐大橋斷橋事件的公共治理是否已足夠？您認為斷橋事件的真正癥結點為何？所突顯的治理問題為何？

（全文完）



# 教學手冊（一）、后豐斷橋事件

（關鍵字：后豐大橋、斷橋、橋梁養護）

個案研究：周副教授韻采

教案撰寫：葉副教授肅科

研究助理：黃重豪

**中華民國 98 年 12 月**

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）



## 第一章 教學參考建議

### 第一節 個案內容大要

無論那個國家，公共治理的最根本工作是根據每個國家或社會的政治經濟與文化脈絡，精確掌握核心議題與問題本質。掌握核心議題與問題本質之後，再規劃與設計所要追求的政策目標、任務，以及配套的政策計畫。唯有如此，方能對症下藥，有效解決問題。然而，就台灣公共治理而言，在很多狀況下，政策規劃者與決策者往往只看問題表象，對核心議題與問題本質缺乏深入探討、追根究底精神，也未能真正有效解決問題。易言之，要檢討公共治理成敗原因先要檢視的是：在台灣特有政治經濟與社會脈絡下，該政策是否掌握問題根源。至少，政治治理個案的內容也應嘗試說明究竟該政策的核心議題與問題本質究竟為何。如此，方能清楚且有效說明公共治理成敗之原委(Rosenbloom and Kravchuk, 2004)。

面對當代社會政經環境的瞬息萬變與持續挑戰，傳統官僚集權治理的行政作為似乎已無法適切回應民意。現今，取而代之的是以地方政治、官僚、專業、社群菁英透過正式與非正式網絡關係為基礎的新治理主義或典範之興起。該典範強調：行政部門的優質公共治理應以社會多元參與者為核心，並以社會資本、網絡管理與合作模式當作基礎，進而發展出政策參與者間優質協力的夥伴關係，真正反映依法行政、透明政府、課責機制、追求績效成果、政府廉能、回應民意與公民參與等公共治理特質或主要原則。其實，「治理」(governance)可說是一種擁有自我治理能力的組織或政策網絡(蔡允棟，2002：54；Stone，1989)。在此架構中，政府與其他社會團體透過資源的互享與互賴，共同承擔工作與責任，達成共同治理的效果。一般社會大眾的普遍想法是：台灣公共工程的品質不佳。其實，台灣公共工程的品質大多具有相當水準，但少數有問題的公共工程卻常造成嚴重傷亡與損失。2008年9月，辛克樂颱風中后豐大橋斷橋事件導致多部車輛墜落

## 優質公共治理-系列個案研究

溪谷，並造成二死四失蹤慘劇，交通部長公開道歉與公路總局局長下臺，即是一個典型且值得深入探究的例子。

后豐大橋位於台中縣境內的大甲溪下游區域，省道台 13 線 63K+852 處之三豐路上，為聯絡豐原市與后里鄉之間的唯一省道橋梁，附近有連接國道四號的后豐交流道。民國 97 年 7 月間，卡玫基與鳳凰颱風連續侵台。后豐大橋在大甲溪洪水冲刷下，橋墩出現裸露情形，尤以第三橋墩為甚，亦曾於 7 月 28 日封橋。台中縣長黃仲生於 7 月 29 日在工務處代理處長張利國的陪同下前往察看，當場要求公路總局務必採取緊急措施。再者，公路總局已編列 15 億元的經費來改善后豐大橋，預計在 10 月底可辦理發包，主要為后豐大橋行水區域的橋墩改建工程。後來，經公路總局判定：大甲溪溪水已危及后豐大橋 P2 及 P3 橋墩基礎，台中工務段乃於 8 月 12 日至 15 日進行橋基保護施工。

97 年 9 月 11 日中央氣象局發布辛樂克海上颱風警報後，公路總局隨即成立應變中心，二工處台中工務段亦派遣人員赴后豐大橋進行水位觀測。9 月 12 日，辛樂克颱風開始影響臺灣陸地，並在 10 個縣市降下超過 1000 毫米的雨量。其中，又以中部山區的降雨最為顯著，超大豪雨量造成大甲溪溪水暴漲。9 月 14 日 18 時 51 分許，往后里方向跨越 P2 橋墩之 S2 及 S3 約 40 公尺長，13.5 公尺寬橋面版無預警坍塌，一輛轎車、一輛計程車和一輛休旅車隨斷橋落入溪中。約晚間九時許，往豐原方向（下游側）之 S2 及 S3 橋面亦因 P2 橋墩下陷而坍塌，並造成民眾死亡與失蹤。為儘速恢復后里、豐原間往來交通，國道一號后里、月眉兩收費站暫停收費，以利汽車通行，同時開放后豐鐵馬道作為機車替代道路。此外，公路總局台中工務段規劃興建后豐溪底便道及溪底便橋。97 年 10 月 26 日，后豐溪底便道開放通車。溪底便橋預定於 98 年 1 月 19 日完工，但在施工人員趕工下，提前在 97 年 12 月 20 日完工，並於 29 日凌晨零時開放通車。

后豐大橋斷橋事件更顯示：行政效率不彰，使原本可經由積極預防的橋墩外露事件，演變成葬送人命的斷橋風波（自由時報，2008）。初步研析后豐大橋斷橋事件的關鍵因素在於：「只依法行政夠不夠」？公共工程涉及社會整體的龐大利益，本身又具備高度專業性。因此，當民選議會或民間團體皆難以有效監督時，

僅能仰賴專業團體的行政倫理。倘若專業團體與工程文官透過行政裁量權刻意迴避可能造成麻煩的機制，或將「依法行政」這道最後防線視為施政的最前線，則只有在出問題時，社會大眾才得以發現弊端。這也無怪乎一般大眾對於公共工程問題總是以偏概全，認為整體品質不佳。因此，我們要問的是：這樣的問題核心是什麼？又能帶給我們什麼啟示？

## 第二節 重要名詞釋義

### （一）透明度（transparency）：

是指「公眾對政府規則、管制與決策等資訊可明顯瞭解與取得之程度。」本教案的透明度是指：橋梁興建與養護的資訊是否充分揭露（information disclosure）與更新。換言之，它指涉大型基礎建設的資訊所牽涉到的科學知識（scientific knowledge）與在地資訊（time & place information）。APEC 報告強調：倘若不需耗費大量成本與簡便程序即可取得政府資訊，將有助民眾正確評估政府施政之效能與影響其施政方向（APEC, 2007:6-7）。然而，政治是一種權威性的資源分配方式。在此過程，民眾與政府往往處於資訊不對稱之狀態。如果欠缺有效的課責與監督機制，即會產生貪腐問題。因此，透明化是課責政府的前提。唯有資訊透明、政府公開，並隨時對人民回應，才能減少貪腐情事，建立民眾對政府的信心（黃秀端，2008）。是故，為防止政府因機會主義的誘因而拒絕揭露政府相關資訊，可以立法或行政程序強制政府授權資訊公開（APEC, 2007: 6-7）。

### （二）依法行政（rule of law）：

APEC 認為：由於法律體系（法律、執法機關與司法）是對政府作為的制衡工具，即能對公務人員的不法作為課責。因此，它是良善治理的基礎（2007: 5）。同樣的，政府應為與不應為事項之準則、程序、權限，以及施行對象皆應明訂於法律中，才能使公務人員的行政作為資訊公開，亦能課責。據此而

言，依法行政乃是法治國家的政府行政作為，也是必須遵循之原則。易言之，它係指一切行政作為均應受法律規範、拘束與支配，或有法律授權之基礎。OECD 則認為：依法行政意謂公務員決策應按照既有的法律或原則，不許有裁量的空間，亦即依照法令與一定行政程序執行行政作為或執法（law enforcement）。本教案所涉及的行政程序顯示：自后豐大橋判定為危橋以來自第一次整建工程發包已逾三年，顯然符合正常行政程序趕不上危橋毀損的速度，乃至發生緩不濟急的斷橋事件。此案顯示：政府應另闢一套危橋整建的行政程序，加速行政作業，而能及時完成整建。

### （三）效能（efficacy）

效能指組織成員能夠達成組織整體的目標。Barnard 即認為：效能是指組織目標的達成。張潤書（2009）則指出：「效能為達成目標的程度，是指資源運用以後所產生的結果。」本教案所謂的效能，係指行政作為的執行力與績效。儘管后豐大橋整建是依正常行政程序核定預算與發包，但是，自后豐大橋被判定為危橋始至第一次公告發包工程暨招標已逾時三年。由此說明：本案的行政執行力相當低落，致使未及在斷橋前修復進而避免斷橋。本教案更顯示：優質公共治理的要素如依法行政與效能間，並非是相容概念，甚至在個案中，有時還是互斥的。顯然的，依法行政可提供公共決策上的確定性（certainty）與一致性（consistency），並使人民（或產業）可預期行政處分，強化政府施政公信力（credibility），是優質公共治理的要素。然而，過度明確的依法行政，不允許個案的裁量權或行政程序的調整，會使決策延宕，反而喪失治理效能。

### （四）課責力（accountability）：

Schedler（1999）將課責力定義為：特定人有權限與誘因執行某種行為，並能為其行為後果負責。課責力的狹義解釋為：公務人員向層級節制體系或組織中的指揮鏈（chain of command）之高階權威，負起組織或個人的責任。廣泛而言，它係指對公務員與行政運作的結果，可課予其相應於整體政治社



會的責任。它亦可引申為：在公共利益前提下，確保公務員擔負明確的行政責任，以取得公民之信任。APEC 認為：良善公共治理奠基於可強化課責力的政治結構與程序，而課責力則意指：決策者或公務人員可為其所掌握的資源及行使的權威負責。APEC 同時指出：課責力可透過憲法中的權力制衡、建立決策體系、加強立法院在預算審計與監督的角色，並且建立獨立機構監督政府作為等方式強化（APEC, 2007: 9-10）。OECD 則認為：在可雙向詰問的情況下，政府官員或機關（在正式或非正式的獎懲誘因下）為其行為提供合理的辯解與說明，而說明的對象則包括：相關主管、機關或民眾團體。

#### （五）廉能：

同時包含廉潔與效能，因前面已論述過效能，此處集中討論廉潔。國際透明組織將貪汙界定為：「濫用受委託的權力謀取私利」（the misuse of entrusted power for private benefit）（Pope, 2000）。孟維德（2001）亦指出：貪污是一種政府犯罪，也是一種不易控制的犯罪，尤其是政府高層人士的貪污罪，更難控制。儘管人民期待政府控制犯罪，但政府官員本身則可能是犯罪的來源。不清廉的政府將導致人民與企業對政府的信任程度下降，進而流失寶貴的社會資本。優質公共治理需要廉能政府，而杜絕貪腐無疑是首要之務（余致力等，2003）。乍看之下，后豐大橋斷橋事件本身並非因有官員涉及貪污而造成。然而，根據訪談資料顯示：台灣水文環境特異，水勢湍急加上下游疏濬，易使河床走位或下刷，致使橋墩掏空。台灣河川下游的盜採砂石，更加深惡化的速度。近年間，官商勾結的盜採砂石時有所聞，檢調單位亦有追查。非法盜採大甲西河域下游的砂石，亦是造成后豐大橋橋況惡化的遠因之一。因此，強化廉政措施對於防範危橋亦屬必要。

#### （六）回應性（responsiveness）：

Robert A. Dahl（1971）認為：民主政治的特性是政府對公民的偏好不斷作出回應。因此，回應性的達成與提升是民主政治中不可或缺的元素。較諸課責力，回應性係僅針對利害關係人（stakeholders）（較小範圍的利益團體或

客戶 (client)) 而言。及時性 (timeliness) 與可近性或連結性 (accessibility) 是回應性的兩大表徵，而資訊科技又被認為是強化回應性的有效工具 (APEC, 2007: 15)。就公共政策而言，雖然行政官員與人民之間處於錯綜複雜的多重代理關係中，且有資訊不對稱與代理成本的問題，但是，倘若公務人員可及時回應人民的需求，亦可強化政府的公信力 (王光旭, 2008)。在本教案中，回應性是指：政府機關在規定時限內依程序服務利害關係人的程度。

### (七) 公眾諮詢或公民參與 (citizen participation)：

良善公共治理必須提高政府對人民的回應性，而擴大公民參與政策過程又可提高透明度，增加課責力與回應性 (張鐙文、莊文忠, 2008)。過去，政府的政策制定較偏重專家學者的知識。然而，近年來，公民參與的概念逐漸在新公共行政理論中受到重視 (林鍾沂, 2004)。新公共行政學者認為：良善的公共行政 (包含經濟、效率、效能與社會公正之達成)，除了仰賴文官，公民的主動參與亦不可或缺 (吳定等, 2006)。本教案的公民參與是指：選民透過正式與非正式方式參與政府決策。本研究個案的利害關係人則包括：主要使用者 (台中縣市民)、台中縣政府，以及中央政府。雖然地方政府無法獨立負擔整建工程，但台中縣民與縣政府卻對后豐大橋的整建方式有強烈的主張。譬如說，台中縣政府決議應依地方要求採全部重建，而公路總局也從善如流，公告修改施工方式，縮短工期。就此而言，本案有高度的公民參與。

## 第三節 教學目標與方法

具體而言，本研究的個案教學目標如下：

- (一) 增進學員對課程內容的瞭解：提供政策制定、執行與評估的實務個案，闡述政策的階段發展，以增進學員對課程內容的瞭解，並進一步運用於未來的實際個案分析中。
- (二) 訓練學員提出對策與評估對策或事件的處理效果：呈現在不同政策或事

件處理階段可能遭遇的政策環境衝突或阻礙，例如利害關係人、社區，以及專業社群的挑戰，因此，重要的是：訓練學員提出可能的對策，以評估這些對策或事件處理的效果。

- (三) 激發學員習得優質公共治理經驗：透過他山之石的類似經驗，幫助學員從其他國家的類似處理作法中，瞭解不同社會脈絡中的可能公共治理情形，進而啟發學員習得優質公共治理經驗。
- (四) 培育學員政策分析與管理能力：藉由問題的研討與實作，培養優質公共治理者在政策制定、執行，以及評估階段的政策分析與管理能力。

基於以上教學目標，本研究的個案教學方法採取四大方向：

首先，針對教學內容、實際經驗與相關公共政策進行討論。此一部分的教學設計除了在激發學員的思考與討論之外，也企圖透過自我評量方式，去檢證自己的學習成果。

其次，就學員學習方式而言，除了教師的直接講授教導外，亦可透過學員分組討論的互動方式或合作取向，達到學習的目標。在分組討論之後，可再進行綜合討論。分組討論可依照上課學生的人數、興趣主題進行分組報告，並進一步引導學員共同討論問題，進而做出綜合討論結果。

第三，本研究個案配合公務人員可能扮演的「決策者」、「執行者」與「政策評估者」等三種角色，以后豐大橋斷落事件處理過程所遭遇的問題及其作為。因此，教學方法應考量如何訓練學員呈現出此事件處理的發展動態過程，以及優質公共治理者在不同階段所需的政策分析與管理能力。

第四，有效的個案教學法之精髓在於：透過個案讓學習者參與學習，因為個案是學習者參與學習的重要工具之一。然而，個案教學的內容難易需符合學員的需求。因為個案問題難易不同、所需知識需求度不一、資訊內容繁雜程度也各有差異。所以，選擇個案作為教學教材應本著「學員導向」，瞭解學習對象究竟是誰？譬如說，對於公部門中高階主管的培訓，可選擇中高難

### 優質公共治理-系列個案研究

度的個案。因為他們的工作經驗與知識閱歷相對豐富，所以，選擇中高難度的個案問題討論，或許更能增加學習的效果。

## 第二章 教學問題討論與擬答

### 第一節 個案之優質公共治理原則討論

針對本研究個案所提的優質公共治理原則應用，課程討論題綱如下：

#### 問題一

為何公路總局同仁依照封橋標準作業程序進行封橋，但仍然無法及時防止意外發生？是否有資訊透明度不足的問題？政府應如何解決透明度不足的問題？

#### 教學指南：

透明度指「公眾對政府規則、管制與決策等資訊可以明顯了解及取得的程度」。APEC 報告強調不需耗費大量成本及簡便程序可取得政府資訊將有助民眾正確地評估政府施政的效能及影響其施政方向（APEC, 2007:6-7）。然政治是一種權威性地分配資源的方式，在此過程中，民眾與政府往往處於資訊不對稱的狀態，若欠缺有效的課責與監督機制，就會產生貪腐問題。因此，透明化是課責政府的前提，唯有資訊透明、政府公開，並隨時對人民回應，才能減少貪腐情事，建立民眾對政府的信心（黃秀端，2008）。故為防止政府因有機會主義的誘因而拒絕揭露政府相關資訊，可以立法或以行政程序強制政府授權資訊公開（APEC, 2007: 6-7）。

本教案的透明度指橋梁興建與養護的資訊是否充分揭露（information disclosure）與更新。Ostrom et al（1993）指出大型基礎建設的資訊牽涉到科學技術（scientific knowledge）與在地資訊（time & place information）。可想而知，地方政府因駐在地緣故，享有第一手、及時的在地資訊；而中央政府因無地方辦公室（駐點辦公），欠缺在地資訊，故當中央政府須進行地方性的

## 優質公共治理-系列個案研究

維修、整建或新建工程時，多半先進行委外研究，以取得在地資訊，然此程序延長了行政作業流程。在現行體制（可見課責力的討論）之下，道路橋梁的養護經費委由公路總局編列，養護任務由公路總局二工處台中工務段執行，為駐點辦公，但同仁平時僅負責經常性巡查，雖有提報整建計畫的權利及責任，但主要的籌擬仍在局本部作業。由於近年來政府組織再造著重精簡人力及委外，故公路總局不若以往由同仁負責橋樑設計，而採委託設計方式進行橋樑整建規劃，然工程顧問公司亦缺乏在地資訊，而需更長時間以作業調查，補充在地資訊的不足。另外，附錄二顯示依工程會標準，凡政府工程達新台幣 5,000 萬元以上者，完成度達 30% 設計圖說必須先經工程會審議通過後始得發包。然工程會亦屬中央政府機關且不負責建造及後續維護作業，亦缺乏在地資訊，使得工程會尚須邀請專家學者現場會勘，以利審議。藉由附錄二的時間軸推衍，學員可觀察到集中式政府的運作，致使在地資訊不透明而必須委外規劃設計、委請專家學者會勘審議，造成一年的整建空窗期（自 94 年判定為危橋至 95 年公路總局編列 6.7 億整建），亦造成回應力的問題（討論問題（六））。

其次，附錄一說明封橋的標準作業程序（standard operation procedure, SOP）。原后豐大橋 89 年通車時的警戒線是基於河川水土保持無虞的前提下所制定的，然日經月累的水流沖刷，使實際河床線已與設計的河床線產生重大落差，橋墩基礎過度裸露而喪失承載力（后豐橋沉箱高 14 公尺，裸露 10 公尺）。公路總局已於 95 年下修后豐大橋的颱風豪雨警戒值（沉箱頂版下 2 公尺）與封橋水位線（沉箱頂版下 1 公尺）。然此新指標仍無法及時阻卻民眾行駛於即將斷裂之橋面，顯示動態監測資訊之缺乏。學員可以思考下列問題：公路總局雖已降低警戒線，為何此標準仍不試用？原因是否在於防汛期需要更高的警戒標準，或者兩年間的沖刷又使橋墩基礎裸露問題更嚴重，使得 95 年標準亦不適用？

根據水利署當日監測后豐大橋河段的水文資料（參見附錄四）顯示，17 至 18 時之間水位上漲 16 公分，當時下午水流最湍急時為 16 至 17 時，一小

時內上升 23 公分。同時水利署吳副署長受訪時亦表示，因受九二一地震後地質、水文變化影響，大甲溪流域 94 至 97 年間河床已下刷 1 公尺，平均每年再下刷約 33 公分。易言之，若公路總局每年依水利署監測資料下修警戒線，97、98 年值應較 95 年再下修至少 67 公分左右，如此應可提早三小時左右封橋，將不致橋墩斷裂、人車墜河的悲劇。總此顯示公路總局未能及時更新在地動態資訊，以及第一線執勤人員缺乏在地動態資訊造成延遲封橋的問題。亦即水利署的資訊未能同步分享公路總局，或者未能夠成為工程處決策的必要資訊，形成決策的斷層。政府應建立動態資料分享的機制，並納入決策過程中，以俾在適當時機啟動封橋機制。

另封橋標準作業程序亦顯示負責第一線資訊監測的工務段段長，必須回報工程處處長，俟處長同意後才能進行封橋作業。然工程處處長非在第一線監測，而需要工務段同仁提供資訊以作決策，時間上短則三、五分鐘長則半小時，即造成了人車傷亡的慘劇。

## 問題二

為何后豐大橋自 94 年判定為危橋以來，迄至斷落前仍然無法發包，以進行整建工程？就此而言，依法行政是否反造成效能的延宕？應如何在依法行政與效能的治理標準中加以選擇？

### 教學指南：

#### （一）依法行政（rule of law）：

APEC 認為由於法律體系（法律、執法機關及司法）是對政府作為的制衡工具，即能對公務人員的不法作為課責，故為良善治理的基礎（2007, 5）。同樣地，政府應為及不應為事項的準則、程序、權限及施行對象皆應明訂於法律中，才能使公務人員的行政作為資訊公開，亦能課責。依此言之，依法行政乃法治國家的政府行政行為必須遵循之原則，係指一切行政行為均應受法律之規範、拘束與支配，或有法律授權之基礎。行政程序法第四條：「行政

行為應受法律及一般法律原則之拘束」，乃依法行政原則最明確之定義。因此，在依法行政原則下，法律若未修正，行政機關亦無權變更之，公務人員之行政作為若違反（逾越）法律授權，公務員個人須負民事、刑事及行政責任，而行政主體（服務之機關）則須負國家賠償責任（行政院農業委員會，2009）。OECD 則認為：依法行政意謂公務員決策應按照既有的法律或原則，不許有裁量的空間；即依照法令及一定行政程序執行行政作為或執法（law enforcement）。

本教案所涉及的行政程序如附錄二顯示，公路總局於 95 年 1 月 16 日開始施工設計<sup>1</sup>，但遲至 95 年 11 月 10 日才完成 30% 規劃設計，以養護經費項目報工程會申請整建，至 96 年 5 月 14 日行政院通過 9.96 億養護經費預算，又遲至 96 年 11 月 9 日才完成設計。公路總局復於 96 年 2 月 15 日又以「省道老舊橋梁整建計畫」報交通部申請整建經費。至 96 年 12 月 7 日公路總局再將全數 50 座橋樑的 30% 設計圖說統報工程會核定，至 97 年 6 月 20 日行政院才核定 117.9 億，而 97 年 5 月 29 日交通部先核准 15 億經費發包。亦即，自后豐大橋判定為危橋以來自第一次整建工程發包已逾三年，正常行政程序趕不上危橋毀損的速度，乃至發生緩不濟急的斷橋事件。此案顯示：政府應另闢一套危橋整建的行政程序，加速行政作業，而能及時完成整建。

根據訪談（營建院、工程會、水利署及公路總局）顯示，工程發包除按正常程序核可外，亦可視情況採下列彈性方式為之：

1. 逕行發包，辦理追加（減）預算：當預算不足時（如后豐大橋案例），可先以行發包後，再辦理追加預算，補足缺口部份。

2. 分段發包：預算不足時，亦可以將原工程切割成數個較小工程後分段發包。例如公路總局最早提報后豐大橋的整建工程規模較小，預算額度為 6.7 億元，但工程會會勘後將改建範圍擴大，經費核列為 9.96 億元。然直至行政

---

<sup>1</sup> 經公路總局同仁確認，95 年 1 月 16 日乃委託設計案上網公告日，直至當年 5 月間，受委託單位才完成簽約並開始執行委託案。



院核定 9.96 億元之經費，已歷時年餘。當時若先以 6.7 億元分段發包，應可補強沖刷最嚴重路段，延長橋梁壽命。

3.開口合約：政府機關或國營企業對於經常性的小型維修工程（如道路填平或路燈、號誌燈修復）皆以開口合約處理，即先行以預估量體與廠商簽約，合約到期時再行結算實際執行數量，多退少補。然橋樑改建牽涉到較專業的科學技術與知識，需採個別的專案設計，故后豐大橋整建無法適用此模式。

其次，公路總局的訪談顯示，一年約 50 億養護預算須用於全國國道及橋梁（4037 座）之維護（參見附錄五），而后豐大橋的最初整建經費 9.96 億，已相當於公路總局將近五分之一的養護費用，若全數以養護經費支應，勢必排擠或延後其他養護用途；而全國列入危險橋樑者已達 50 座，50 億的養護經費實如杯水車薪。故公路總局必須以專案方式向行政院申請經費整建橋樑，此即為附錄二顯示的流程圖。

工程會訪談時亦表示工程會要求 30% 規劃設計圖說審議通過後，發包單位即可分段發包（邊設計邊發包），而不用等整體設計完成後再發包，以節省行政作業時間，提高時效。學員可思考的問題為：公路總局為何未依工程會建議即刻於 96 年 5 月 14 日行政院通過養護經費時逕行發包，而毋須待整體設計完成後？公路總局的解釋是因當年原物料上漲，原通過之 9.96 億預算已無法支應工程所需，故須再向行政院申請經費。由於先前核定之預算額度是先勻支公路總局的養護經費，事後再由行政院撥款，然公路總局已無多餘經費可負擔再增加的物料成本，故須將后豐大橋併入危橋整建的專案，再次向行政院申請經費。

## （二）效能（efficacy）：

效能指組織成員能夠達成組織整體的目標。Barnard 即認為效能是指組織目標的達成。張潤書（2009）則指出：「效能為達成目標的程度，是指資源運用以後所產生的結果。」。本教案指行政作為的執行力及績效。

## 優質公共治理-系列個案研究

如前述討論，后豐大橋整建乃依正常行政程序核定預算及發包，然自后豐大橋被判定為危橋始至第一次公告發包工程暨招標已逾時三年，由此說明本案的行政執行力相當低落，使得未及在斷橋前修復進而避免斷橋。本教案更顯示優質公共治理的要素如依法行政與效能間，並非是相容概念，甚而在個案中有時是互斥的。如同 APEC 討論的，依法行政與行政裁量權限（discretion）往往是一零合的關係（tradeoffs），允許公務人員有一定的裁量權限與自主權（autonomy）可增進行政效能，但缺乏監管機制亦會導致公務人員的機會主義，甚而逾越法律授權（APEC, 2007:18-19）。反之，依法行政可提供公共決策上的確定性（certainty）及一致性（consistency），使得人民（或產業）可預期行政處分，強化政府施政公信力（credibility），是為優良公共治理要素。然過度明確的依法行政，不允許個案的裁量權或行政程序的調整，使得決策延宕，反而喪失治理效能。

如前所述，公路總局封橋作業雖然有明確的行政程序（呈報至處長裁決），但未賦予第一線人員如段長足夠的行政裁量權，使得封橋時間順延，是為依法行政與效能衝突之一例。又工程會規定凡達新台幣 5,000 萬元以上的政府工程必須經工程會審議，此規定不分中央、地方部會性質，皆一體適用，雖合乎行政程序，但對已有工程專業的部會（如交通部），因內部亦有審查機制，反而造成雙重審查，延長規劃設計時間，影響行政效能，是為依法行政與效能衝突之二例。

### 問題三

為何台中縣政府表示：自己無權責處理后豐大橋的修繕整建？於法理上，橋梁的管理與養護權限究竟歸屬為何？中央與地方分權現實所造成的治理問題為何？

### 教學指南：

Schedler（1999）將課責力（accountability）定義為特定人有權限及誘因執行某種行為，並能為其行為後果負責。則課責力狹義解釋為公務人員向層級

節制體系或組織中的指揮鏈（chain of command）之高階權威，負起組織或個人的責任。廣泛而言，即指對公務員及行政運作的結果，可課予其相應於整體政治社會的責任。亦引申為在公共利益前提下，確保公務員擔負明確的行政責任，以取得公民之信任。

APEC 認為：良善公共治理奠基於可強化課責力的政治結構及程序，而課責力意指決策者或公務人員可為其所掌握的資源及行使的權威負責。APEC 同時指出課責力可透過憲法中的權力制衡、建立決策體系、加強立法院在預算審計及監督的角色，及建立獨立機構監督政府作為等方式強化（APEC, 2007: 9-10）。OECD 則認為在可雙向詰問的情況下，政府官員或機關（在正式或非正式的獎懲誘因下）為其行為提供其合理的辯解與說明。說明的對象包括相關主管、機關或民眾團體。

從附錄五「台灣公、鐵路系統主管機關、法規及橋齡統計」及附錄十公路法、公路修建養護管理規則可看出，我國橋梁興建及養護並未有專法規範，一般皆納入公路法管理。而公路法依其道路性質（國道、省道、縣道、鄉道、產業道路等）而分由交通部、內政部、經濟部、農委會、原民會等機關管轄，由此而言，橋梁興建及養護的權責在法律定義上是為模糊地帶，各部會及各級政府則沒有誘因去主動養護（各部會及各級政府共同維護即沒有單位會維護），造成課責的難題。其次，目前台灣的中央／地方政府權限劃分是以集中式的中央政府概念運作（參見附錄十預算法、地方制度法、中央統籌分配稅款分配辦法），地方政府欠缺財源，且人事進用的職等亦偏低，地方政府的權責相對弱化，使得地方政府無法聘用具有良好專業的公務人員從事養護工作，亦沒有足夠財源進行養護工作。學員們分析附錄六台中縣 96 年度總決算及 97 年度總預算數據可發現，台中縣的歲出決算中沒有工務支出一項，而其人事費用（教育科學文化支出、社會福利支出、警政支出、部分一般政務支出）接近 65%，導致其沒有足夠財源進行道路及橋樑的養護。目前全國僅有公路總局、直轄市及少數財源上充裕的地方政府編列經費辦理道路及橋樑的養護。即使公路法雖規範中央／地方政府皆可修建道路（橋梁），事實上位處

## 優質公共治理-系列個案研究

第一線的地方政府卻無能力執行養護（包括監測）作業，而造成無法課責地方政府之窘境。

### 問題四

在后豐大橋斷落事件中，是否牽涉到廉能問題？

教學指南：

廉能同時包含廉潔及效能，因前已討論效能，此處集中討論廉潔。國際透明組織將貪汙界定為：「濫用受委託的權力謀取私利」（the misuse of entrusted power for private benefit）（Pope, 2000）。孟維德（2001）亦指出：貪汙是一種政府犯罪，且是一種不易控制的犯罪，尤其是政府高層人士的貪汙罪，更難控制。儘管人民期待政府控制犯罪，但政府官員本身就可能是犯罪的來源。不清廉的政府將導致人民與企業對政府的信任程度下降，流失寶貴的社會資本。優質公共治理需要廉能政府，杜絕貪腐無疑是首要之務（余致力等，2003）。

乍看之下，后豐大橋斷橋事件本身並非因有官員涉及貪汙而造成的。然根據訪談，台灣水文環境特異，水勢湍急加上下游疏濬，易使河床走位或下刷，致使橋墩掏空。而台灣河川下游的盜採砂石，更加深惡化的速度。近年間，官商勾結的盜採砂石時有所聞，檢調單位亦有追查。而非法盜採大甲溪河域下游的砂石，亦是造成后豐大橋橋況惡化的遠因之一，故強化廉政措施對防範危橋亦屬必要。

### 問題五

在后豐大橋斷落事件中，各方利害關係人是否有足夠參與決策之空間？

教學指南：

#### （一）回應性（responsiveness）

Robert A. Dahl（1971）認為：民主政治的特性是政府對公民的偏好不斷

作出回應，故回應性的達成與提升，乃民主政治中不可或缺的要素。相較於課責力，回應性僅針對利害關係人（stakeholders）（較小範圍的利益團體或客戶（client））而言。及時（timeliness）及連結性（accessibility）是回應性的兩大表徵，而資訊科技被認為是強化回應性的有效工具（APEC, 2007:15）。就公共政策而言，雖然行政官員與人民之間處在錯綜複雜的多重代理關係中，且有資訊不對稱及代理成本的問題，若公務人員可及時地回應人民的需求，亦強化政府公信力（王光旭，2008）。

回應性在本教案指政府機關在規定時限內依程序服務利害關係人的程度。回顧封橋決策，97年9月11日中央氣象局發布辛樂克海上颱風警報後，公路總局二工處台中工務段亦進行水位觀測，分組人員並自97年9月13日16時起24小時分班輪值，可謂具有回應性。其次，后豐大橋斷橋後，交通部於七天內提出檢討報告。立法院方面，自斷橋發生迄至98年6月底止，已有十數位立法委員，分別從橋梁工程、交通建設、災害救助、災害防治、公共安全、交通安全、危機處理、行政管理等角度進行質詢，而行政院皆於半個月至一個月不等的時間內答復（如表2-1所示），立法委員及行政院作為皆可視具回應性。而監察院針對機關及人員違法失職部分，於三個月內（97年12月26日）對官員提出彈劾案：「經濟部水利署署長陳伸賢執行河川管理職務不切實，未監督所屬於核定施作送水管保護工時，注意避免寬堰頂之跌水效應，危及后豐大橋橋基，違法失職事證明確。」（詳見附錄七），亦具回應性。監察院復於98年2月9日依「行政院及所屬各級機關未切實辦理河川治理與橋梁保護事宜，致使台13線后豐大橋於辛樂克颱風來襲期間，發生橋斷人亡慘劇，均有違失」等理由，對行政院、交通部、經濟部水利署、台灣自來水股份有限公司提出糾正案（詳見附錄八）。由此可見政府各機關對此一事件的處理具回應力。

表 2-1：質詢后豐大橋相關議題之立法委員一覽表

質詢日期	質詢人	質詢性質	行政院答復日期
97.9.17	楊瓊瓔	專案質詢	97.9.30
97.9.24	楊瓊瓔	專案質詢	97.10.8
97.9.24	吳志揚	專案質詢	97.10.8
97.9.24	丁守中	專案質詢	97.10.16
97.9.24	楊瓊瓔	專案質詢	97.10.8
97.9.24	楊麗環	專案質詢	97.10.8
97.10.1	邱毅	專案質詢	97.10.17
97.10.1	李俊毅	專案質詢	97.10.8
97.10.8	王幸男	專案質詢	無資料
97.10.8	王幸男	專案質詢	97.10.27
97.10.8	王幸男	專案質詢	97.10.21
97.10.8	王幸男	專案質詢	97.11.3
97.10.8	顏清標	專案質詢	97.10.27
97.10.8	陳淑慧	專案質詢	97.10.17
97.10.8	林滄敏	專案質詢	97.10.17
無資料	黃志雄	專案質詢	97.11.11
98.3.4	顏清標	專案質詢	無資料
98.4.29	吳敦義	專案質詢	無資料
98.5.13	紀國棟	專案質詢	無資料

資料來源：立法院國會圖書館

## (二) 公眾諮詢 (公民參與) (citizen participation)：

良善公共治理必須提高政府對人民的回應性，擴大公民參與政策過程即可提高透明度，增加課責力與回應性 (張鏡文 & 莊文忠，2008)。過去政府的政策制定較偏重專家學者的知識，然近年來公民參與的概念逐漸在新公共行政理論中受到重視 (林鍾沂，2004)。新公共行政學者認為良善的公共行政 (包

含經濟、效率、效能以及社會公正之達成），除了仰賴文官，公民的主動參與亦不可或缺（吳定等，2006）。

本教案的公民參與指選民透過正式與非正式方式參與政府決策。本案利害關係人包括主要使用者（台中縣市民）、台中縣政府、中央政府。雖然地方政府無法獨立負擔整建工程，台中縣民及縣政府卻對后豐大橋的整建方式有強烈的主張。例如台中縣政府決議應依地方要求採全部重建，而公路總局也從善如流，公告修改施工方式，縮短工期。故本案有高度的公民參與。

## 第二節 個案進階議題之綜合討論

講授課程的教師可考量的是：此處的綜合討論（一）較適合於初級公務人員公共治理的討論議題，而綜合討論（二）則可作為進階公務人員公共治理的進一步探討議題。

### 綜合討論（一）：

主要對象為參與政策執行或政策評估的公務人員，適合於政策執行策略的相關課程，尤其是應該如何重視民意在執行過程中的反映，亦即如何從問卷調查法的過程評估中，瞭解民意的趨向，並決定是否要持續或調整方案。當然，這項討論也可協助學員學習思考如何在政策執行過程中，注意溝通與政策行銷的工作。本問題可透過小組（約 5-8 人一組）的方式實施，或將小組比擬成中央跨部會或縣市地方政府的「跨局處專案小組」。教學主要方向是引導小組思考兩個關鍵問題，前者適用於討論公共治理「政策執行過程」的評估問題，後者則適合於公共治理「政策處理方法」的討論。如果時間有限，可由教師選擇性的應用，不一定兩個問題都要討論完畢：

### 問題一

請問各項 OECD 的公共治理指標中，有無扞格之處？您認為面對衝突的

## 優質公共治理-系列個案研究

治理情境，應如何處理？（約 20 分鐘）。

### **Teaching note:**

教師可先引導學員就公路總局、行政院下工程會及經建會的專案審查方式討論：是否做到依法行政與效能？其實，公路總局依法行政的結果使得后豐大橋的整建延宕多時，是依法行政與效能指標衝突的情境。易言之，此一程序符合依法行政，但缺乏授予主責機關裁量權，是否反而無益於效能的增進？其次，再探討公共治理指標中的廉潔與效能問題。工程會的審議作為一種把關機制係基於對公務人員的防弊假設，避免公務人員因資訊不足或其他原因（包括貪污）造成預算浮報或編列不當，以及工程品質堪慮現象之產生。因此，學員可思考廉潔是否又與效能形成衝突的治理情境？

### **教學指南：**

#### **（一）依法行政與效能：**

如上述，公路總局依法行政的結果使得后豐大橋的整建延宕多時，是為依法行政與效能指標衝突的情境。其次，公路總局同仁認為危橋是一相對變動的概念（今年被判定為危橋者至明年或許變得較不危險，因其他橋梁情況惡化了），但行政院下工程會及經建會的專案審查方式較無彈性，審查通過的危橋名單不得變更，使得公路總局無法隨危橋惡化的程度，及時調整排序與進行整建。固然此一程序符合依法行政，但缺乏授予主責機關裁量權，反而無益於效能的增進。

#### **（二）廉潔與效能：**

先前討論過，工程會審議程序反造成整建時程延後，效能降低。然工程會的審議作為一種把關機制乃基於對公務人員的防弊假設，避免公務人員因資訊不足或其他原因（包括貪污）造成預算浮報或編列不當，以及工程品質堪慮的現象產生。故學員可以思考廉潔是否又與效能形成衝突的治理情境？

#### **（三）課責力、依法行政與效能：**



過分強調依法行政的結果將會使公務人員失去在個案上必要的行政裁量權（例如危橋整建名單的調整），反而影響效能。而本教案顯示公路總局同仁並未採取任何彈性措施進行整建。學員可探討為何行政官員沒有個案裁量的意願？是否擔心個案的裁量權會引起後續監督單位（如政風、檢調、監察院、立法院）的究責？這又形成課責力、依法行政及效能的衝突情境。

## 問題二

在公共治理指標互斥情況下，如何選擇執行優質公共治理的要素？（約 30 分鐘）

### Teaching note:

本教案顯示：公路總局同仁並未採取任何彈性措施進行整建。因此，教師可引導學員探討：為何行政官員沒有個案裁量的意願？是否擔心個案的裁量權會引起後續監督單位（如政風、檢調、監察院、立法院）的究責？這又形成課責力、依法行政與效能的衝突情境。過分強調依法行政的結果將會使公務人員失去在個案上必要的行政裁量權（例如危橋整建名單的調整），反而影響效能。再接下來的問題是：依法行政為公務人員傳統的核心價值，而效能則為新公共管理（new public management）強調的重要標準。所以，教師可考慮以蘇格拉底詰問法誘導學員思考在衝突情境下，如何對公共治理指標排序？此題為開放性答案，目的在激發學員公共治理思考與政策管理能力，無須提供特定答案做為標準。

### 綜合討論（二）：

主要對象是參與政策制定的公務人員，適合於政策制定相關課程，包括政策問題認定、政策規劃、與政策合法化等課程的第一個問問題，這個問題可透過小組（約 5-8 人一組），或個人的方式實施。教學主要方向是：引導學員思考兩個關鍵問題，前者適用於討論「政策問題認定」，後者則適合於「政策預評估」或「政策規劃」的討論。倘若時間有限，教師可選擇性的加以應

用，不一定兩個問題都要討論完畢：

### 問題一

以 OECD 的治理指標探討后豐大橋斷橋事件的公共治理是否已足夠？  
(約 20 分鐘)

#### **Teaching note:**

教師可先引導學員思考並討論：后豐大橋斷橋事件的公共治理是否已足夠讓政策執行達到優質公共治理的目標？如若不然，究竟還有那些公共治理指標還必須加以考量或調整？

#### **教學指南：**

后豐大橋斷橋近因在於未適時調整警戒值；中期原因在於 921 地震後河床掏空，自來水公司與公路總局間未對其所有的水管橋（自來水輸送管）與后豐大橋強固措施協調，而造成來自水管橋的跌水效應；而遠因則為台灣河川維護一直未發展一套結合山坡、土壤、河域的管理機制，造成河川水文驟變，使得河床下刷，橋墩裸露。此顯示過去水文資訊皆未納入橋梁建造的決策體系，河川流域的管理散於各機關權責（計有農委會林務局、水土保持局及經濟部水利署等），使得資訊分享不易、事權難以協調，乃至造成斷橋。有鑑於此，自 86 年 10 月 20 日起已有每半年一次的「維護河川與保護橋梁安全共同聯繫會報」，成員包括公路總局及水利署等，但兩者互不隸屬，僅針對各自問題平行表述，無法產生統整結論，而水利署的水文資訊並未強制共享及納入橋樑整建的決策中。故對本教案更上位的思考點在於跨機關的協調及決策模式，應是良善公共治理中最應解決的要素。「橋河共治」概念真正的落實就在於流域的整體管理，以具協調統合功能的流域管理委員會（或跨部會的任務編組）模式，打破以往分散的區塊管理，集中事權，確保流域生態的永續發展，橋梁安全才能獲得保障。

### 問題二

您認為斷橋事件的真正癥結點為何？所突顯的治理問題為何？（約 30 分鐘）

**Teaching note:**

教師可先引導學員就后豐大橋斷橋近因、中期原因，以及可能遠因進行思考與討論。此顯示：過去水文資訊皆未納入橋梁建造的決策體系，河川流域的管理散於各機關權責（包括農委會林務局、水土保持局及經濟部水利署等單位），致使資訊分享不易、事權難以協調，乃至造成斷橋。因此，教師可引導學員對本教案更上位的思考點：「跨機關的協調與決策模式應是優質公共治理中最應解決的要素」進行討論。同時，也應該讓學員瞭解：「橋河共治」概念的真正落實在於流域的整體管理，以具協調統合功能的流域管理委員會（或跨部會的任務編組）模式，打破過去分散的區塊管理，轉而集中事權，確保流域生態的永續發展，橋梁安全也才能獲得保障。



### 第三章 個案重要啟示

個案研究的重要啟示包括：重要發現摘要、政策意涵、失敗案例檢討或成功經驗借鏡。透過 OECD 的優質公共治理指標之探討，我們可深入瞭解其成功或失敗經驗背後更一般化的因素。這尤其有助於台灣未來地方治理經驗參考，甚或提供公共政策規劃的重要借鏡。本研究的個案重要啟示或重要發現摘要如下：

（一）人性與社會制度息息相關，而且是一體的兩面。人際相處模式往往影響制度運作能否成功，而制度亦能形塑人員任事風格。兩者若能相互強化，則建構健全的防救災體系當非難事。

（二）我國法制未臻健全，防救災體系無法結合行政體系、協調管道窒礙不通，以及執行單位專業能力不足，均是造成悲劇的要因。危機處理概念明顯不足，機關本位主義濃厚，升高協調成本，也凸顯社會資本的匱乏。其實，社會資本不足原可以層級節制體系介入矯正，但在組織設計方面，由於缺乏中央整合性的災害防救專責單位，致使指揮鍊破碎，災害防救機制也因此失靈。

（三）后豐大橋斷落事件顯示：各防災編組單位間的溝通與協調尚待加強。制度若存在於缺乏社會資本的國度，將顯左支右絀。儘管社會制度仍有缺陷，但美日因其互信程度較高，故能克服上述障礙。而我國行政機構積習已久，恐需有待文化的轉化，並填補法制、組織的缺陷，始能達到防救災指揮運如的境界。



## 第四章 個案之建議與改進

### 第一節 短、中、長程政策建議

有關后豐大橋斷落事件的優質公共治理原則之應用，深具公共政策意涵。在此，我們可提出後續行政作為政策建議：

#### （一）短期而言

##### 加強河川監測技術

加強河川監測技術勢必為當務之急。因台灣河川沖刷劇烈，橋梁基樁受到沖擊的程度非肉眼清晰可見，且河川動床的研究屬高度專業，並具有相當的困難，我國此方面的監測技術尚未純熟，迄今仍持續向美國墾務局學習。因此水利署亟需加強監測的設備與技術。此外，公路總局應加強橋基下部結構抵禦沖刷的研究及技術，未來在設置橋梁的安全基礎時，應充分考量河川深槽變化及依據動床實際狀況增加下部結構之安全設計。

#### （二）中程而言

##### 建立預算彈性運用模式：

建立預算彈性運用模式及簡化行政程序乃勢所必須，此兩者可從法制面著手，藉由修訂相關法律及命令確保預算及行政程序不致延宕。但修法究需行政、立法兩權的相互配合，非旦夕可完成，故屬中程建議。

公路總局每年均已握有特定的養護經費，而養護經費並未限制支應項目，因此全國所有的建設均可使用。如此，當公共建設具有立即危險時，行政機關應擱置其他疑慮，即刻集中預算加以挹注，次要者再另外爭取經費。此係公路主管單位的行政裁量權，較易達成。

然而，現行預算動用模式過於僵固，使財源嚴重限縮。攸關公共安全的

### 優質公共治理-系列個案研究

公共建設在面臨危機時，應有因應緊急情況的預算編列制度，針對有安全疑慮之設施，提供彈性的修繕經費；或以制度規範依照輕重緩急之優先編列的對象，方不致任令危機爆發。如適時動用災害準備金，或者工程會直接撥予公路機關橋梁的規劃設計費，避免整體經費的審查機制貽誤時機。此外，有關預算運用模式的修正，亟待相關法制的補強或調整，此有賴行政院主計處會同有關機關共同討論之。

### **簡化行政程序**

因橋梁預算核定前需經層層審查，例如從公路總局提報、交通部同意、經建會編列預算、工程會審議，最終由行政院核定，如此冗長的程序實無法因應公共危機。故針對危急事件，不應等閒視之，仍按照一般行政流程處理，實需建立相應於危機的彈性決策流程及審查程序，以避免在長期的公文往返中，斷送人民生命及財產。

### **(三) 長程而言**

建立水平及垂直協調模式實乃任何機關均應重視者，此有賴行政組織文化及習慣的改變，漸進調適其既有的運作模式，因此需要較長期的時間。

### **橋河共治**

目前的橋墩保護工程，只能短期治標，「河川整治進而維持河床面」才是避免橋墩基礎裸露的治本之道，因此唯有建立橋梁安全與河川整治並行的合作模式，亦即「橋河共治」之聯合規劃與管理，方能確保橋梁安全。包括河川管理及橋梁安全維護、河川治理計畫及實施、橋梁下部構造及橋基保護工法、重要工程申請使用河川區域之案件協商等事宜的相互配合等。

### **成立「流域共同管理委員會」**

橋河共治之本意應為流域整體管理及整治，亦即順應河川水流的動態變化進行管理。由於流域是自然形成的複雜系統，具有整體性、動態性、耗散性，而法規及管轄權配置是人為制定的條款，存在分割性、靜態性和被動性等特質，因此如何管理流域的動態變化即為河川治理的重要課題。成立「流



域共同管理委員會」，能打破以往分散的區域管理，集中事權，建立具有統合能力的主管單位。

確保橋梁安全由河川治理做起，而河川治理並非僅仰賴主管河川下游的水利署，尚需主管上游的林務局及水土保持局。因此以短期而言，現行的聯繫會報除經濟部水利署、交通部公路總局、鐵路管理局、高速公路局應參與外，尤須納入農委會林務局及水土保持局；長期則應成立「流域共同管理委員會」。

## 第二節 個案 SWOT 政策分析

若以 SWOT 策略分析法分析后豐大橋斷落此一個案，我們可獲得如下表 2-2 所示的經驗參考或重要啟示

表 2-2：后豐大橋的 SWOT 環境分析矩陣表

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 我國財政體質尚稱穩健，足以支應大型公共建設的興建及養護。</li> <li>2. 海上警報發佈後即密切觀測水位並全天候輪值準備封橋，顯見其高度警覺性。</li> <li>3. 地方政府及居民對於重建均有明顯主張，公路總局亦依民意行事，可見公民參與的力度。</li> <li>4. 斷橋後，交通部七日內提檢討報告；多位立委專案質詢，行政院亦於短期內答復；監察院提糾正案及彈劾案，顯見政府的事後回應力。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 預算編列程序冗長，封橋決策緩慢，顯示行政效能低落。</li> <li>2. 多元競爭的政治勢力，削弱政治首長的決斷力。</li> <li>3. 組織的高度分化削弱了部門間的橫向聯繫。</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 官僚的警覺性及專業性提高，更加體會與大自然的相處之道。</li> <li>2. 爭取預算的過程均依照法定程序，依法行政的表現彰顯了政府的廉潔。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 橋梁的直接管理單位及人員，無一充分掌握資訊。</li> <li>2. 橋梁未有專法規範，亦無權責統一機關，形成課責漏洞。</li> <li>3. 人民對政治機構及官僚體制的高度不信任感。</li> </ol>

資料來源：本研究團隊自行分析繪製

(全文完)

## 附錄：重要參考法規與文件資料摘要

### 附錄一：封橋標準作業程序

公路總局管轄之橋梁、便橋、引道，於發生災害或有發生災害危險之虞時，依照下列標準作業程序辦理封橋：

（一）封橋之時機，有下列狀況之一者執行：

1. 各橋梁之警戒水位及封橋水位如後：

（1）無沖刷之橋梁（橋基未裸露者）

a. 警戒水位：距梁底淨空 1.5 公尺

b. 封橋水位：距梁底淨空 1.0 公尺

（2）有沖刷之橋梁（橋基裸露者）

警戒水位及封橋水位依現場狀況調整。公路總局針對后豐大橋，曾於 95 年邀請中華顧問工程公司協助評估，並依據河川特性研訂颱風豪雨警戒值（沉箱頂版下 2 公尺）與封橋水位線（沉箱頂版下 1 公尺）。

2. 水利單位通知上游水流湍急有危及橋梁安全時。

3. 水位雖未達封橋水位，橋台、橋墩有傾斜、下陷及土石淹沒之異常狀況。

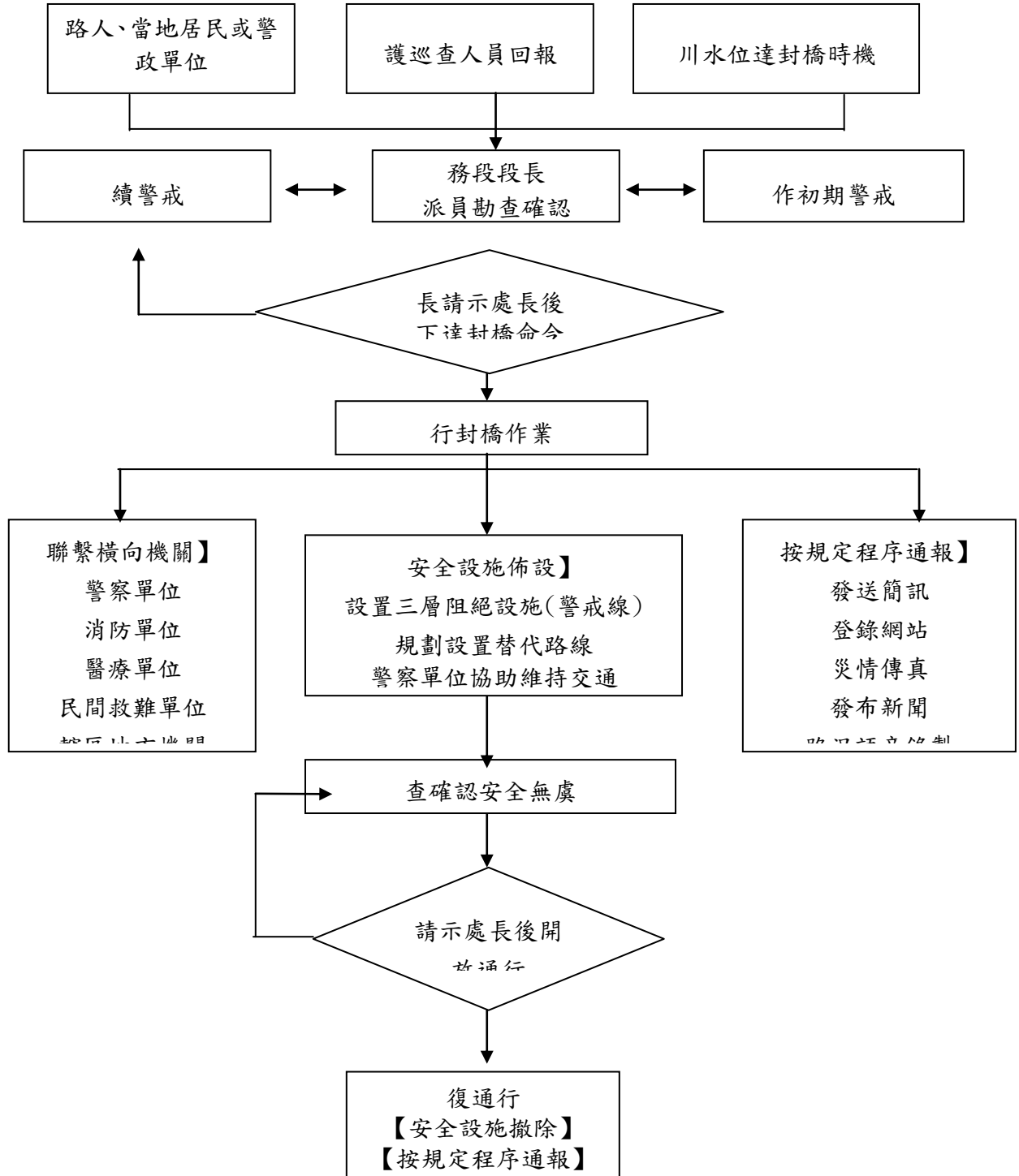
4. 強烈地震後，發現橋面版伸縮縫間隙過大，橋面版隆起、斷裂（落），橋台、橋墩傾斜、下陷等有立即性危險，須緊急封閉橋梁進行檢查。

5. 因交通事故部分車道受阻或雙向交通阻斷。

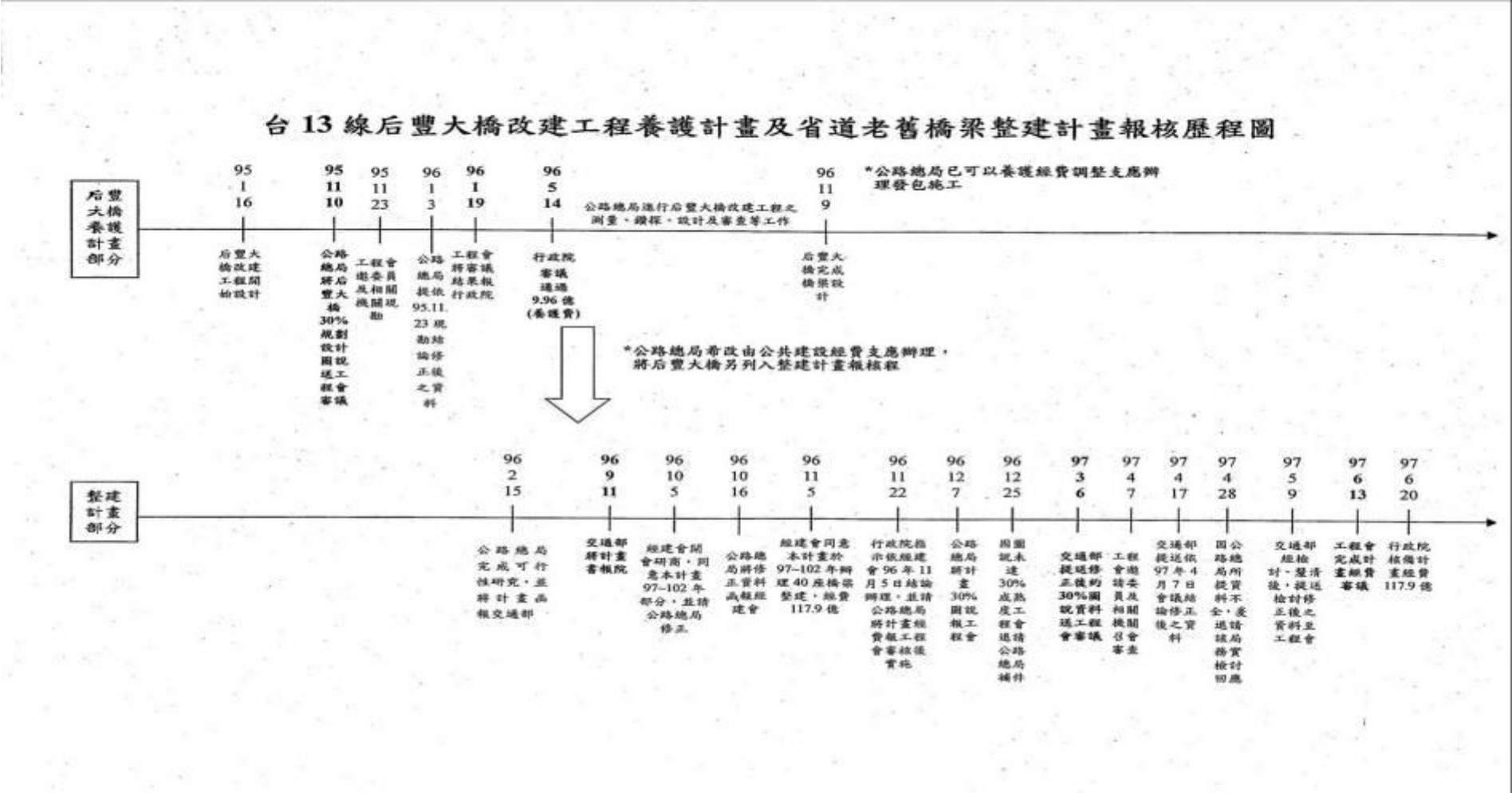
6. 其他有（無）預警之天然災害或人為事故等事件。

優質公共治理-系列個案研究

(二) 封橋標準作業程序示意圖



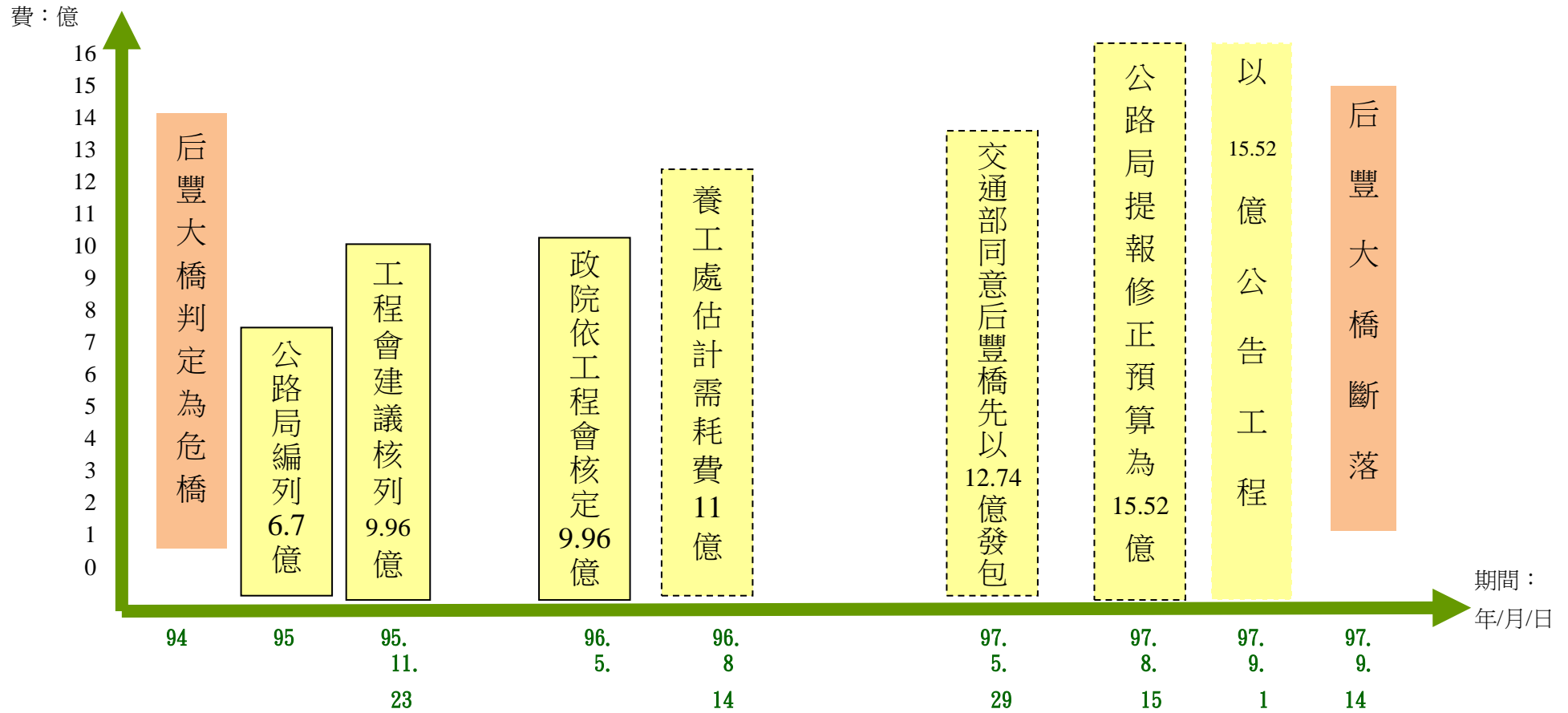
附錄二：后豐大橋改建工程養護計畫及省道老舊橋梁整建計畫報核歷程圖



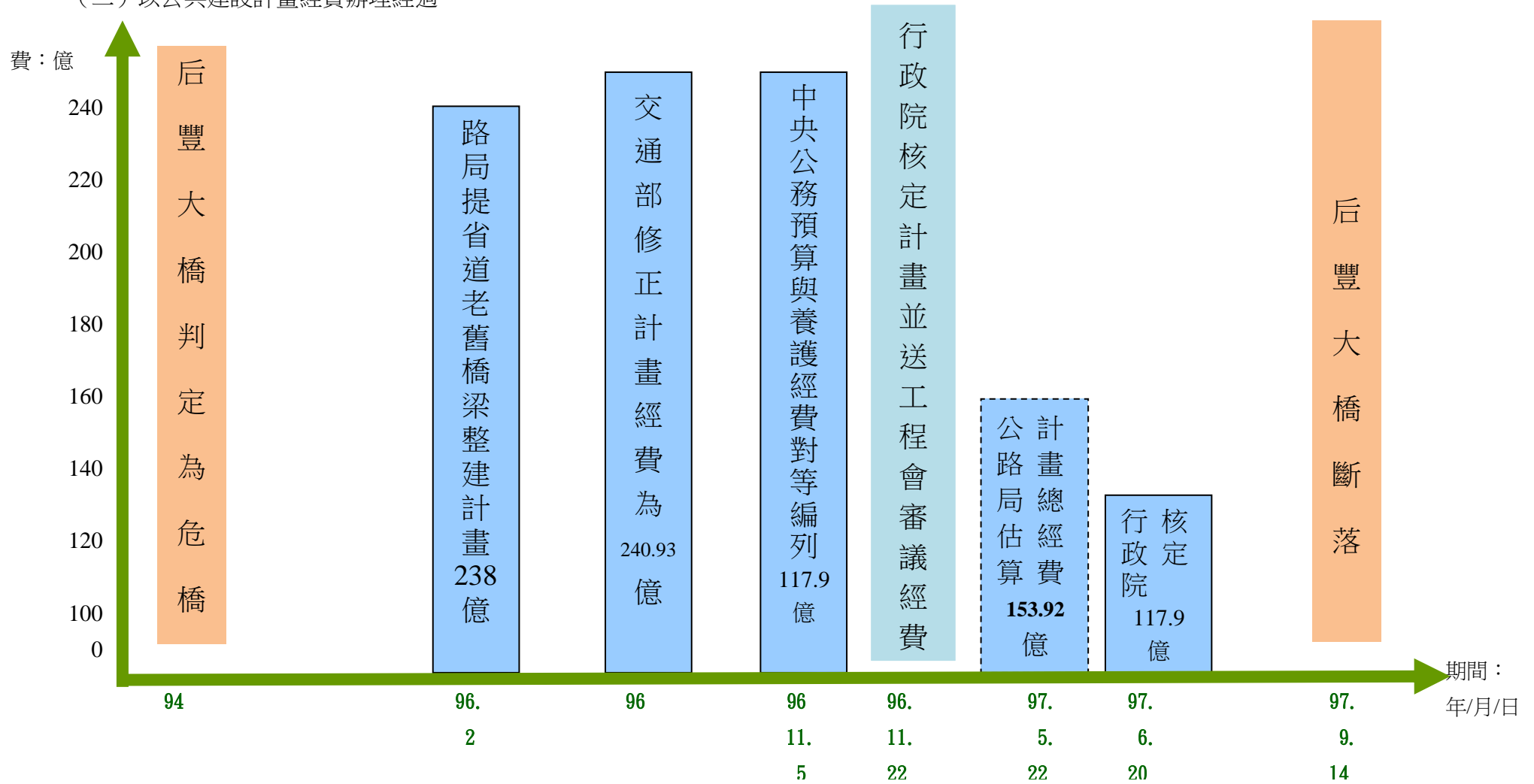


附錄三：后豐大橋整建時程圖

(一) 以養護經費辦理經過

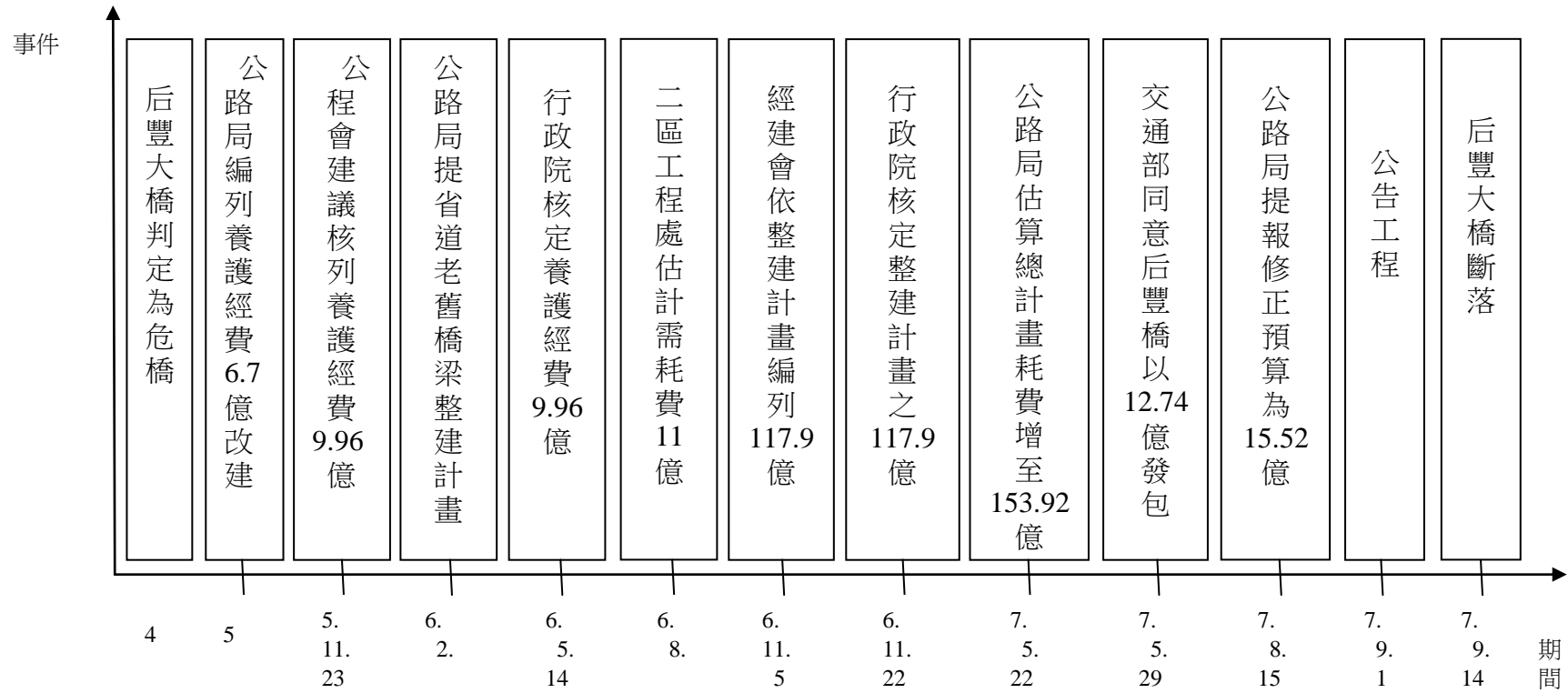


(二) 以公共建設計畫經費辦理經過





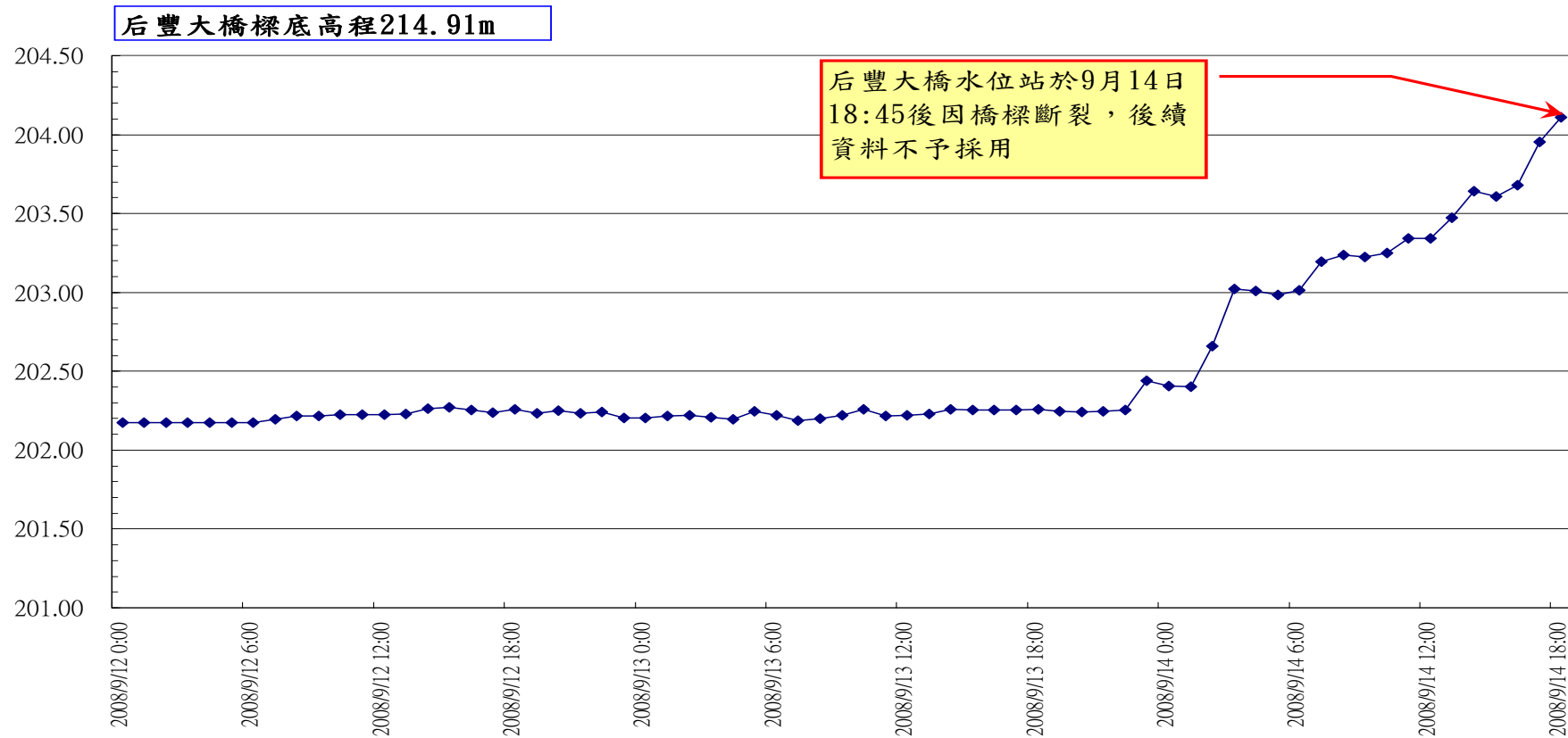
（三）綜合觀察



附錄四：大甲溪后豐大橋水位歷線圖及大甲溪水水位站后豐大橋站日統計

(一) 大甲溪后豐大橋水位歷線圖

大甲溪后豐大橋水位歷線圖



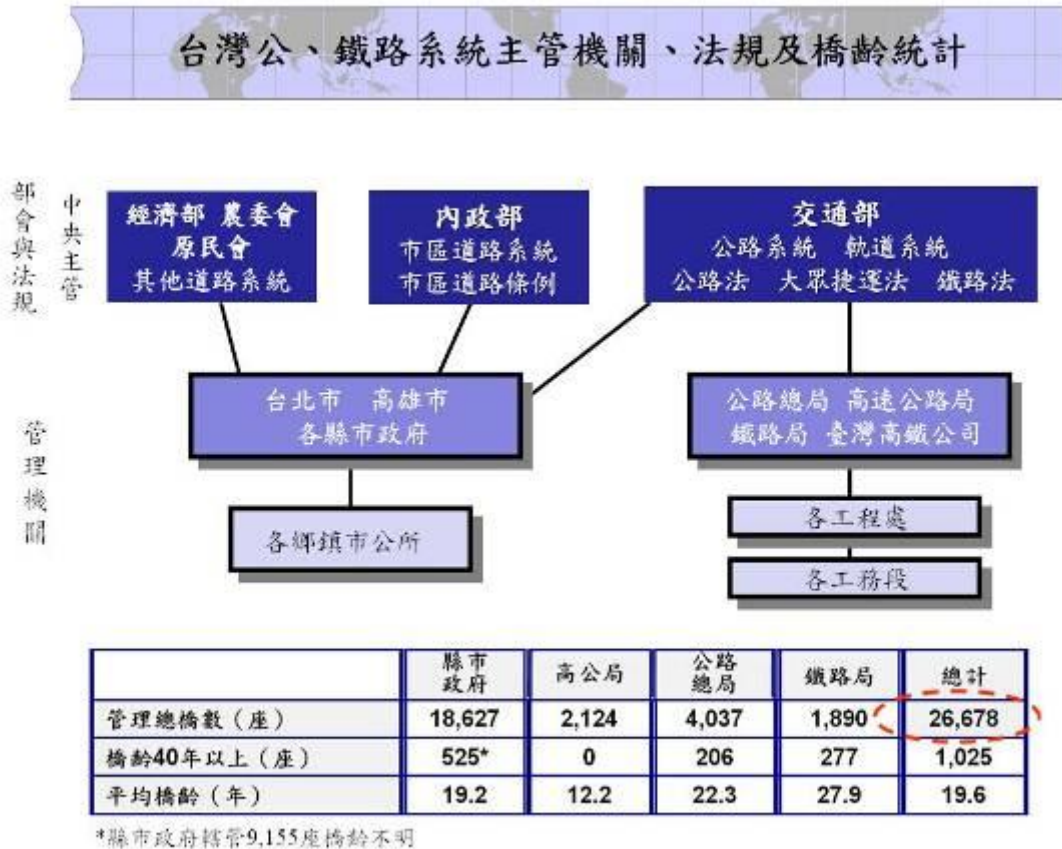
（二）大甲溪水位站后豐大橋站日統計

大甲溪水位站 后豐大橋站日統計 [2008年9月]				
時	2008/9/12	2008/9/13	2008/9/14	2008/9/15
0	202.17	202.20	202.41	*
1	202.17	202.22	202.40	*
2	202.17	202.22	202.66	*
3	202.17	202.21	203.02	*
4	202.17	202.19	203.01	*
5	202.17	202.25	202.98	*
6	202.17	202.22	203.01	*
7	202.19	202.18	203.19	*
8	202.22	202.20	203.24	*
9	202.22	202.22	203.22	*
10	202.22	202.26	203.25	*
11	202.22	202.21	203.34	*
12	202.22	202.22	203.34	*
13	202.23	202.23	203.47	*
14	202.26	202.26	203.64	*
15	202.27	202.25	203.60	*
16	202.25	202.25	203.68	*
17	202.23	202.25	203.95	*
18	202.26	202.26	204.11	*
19	202.23	202.24	*	*
20	202.25	202.24	*	*
21	202.23	202.24	*	*
22	202.24	202.25	*	*
23	202.20	202.44	*	*
平均 (m)	202.21	202.24	203.24	*

註：2008/9/14 19:00 以後之水位紀錄異常。



附錄五：台灣公、鐵路系統主管機關、法規及橋齡統計



附錄六：台中縣 96 年度總決算與 97 年度總預算（97 年度總決算尚未公佈）

優質公共治理-系列個案研究

(一) 96 年度總決算：

臺中縣總決算

歲入歲出簡明比較分析表

中華民國 96 年度

單位：新臺幣元

項 目	預算數	決算數	比較增減數	百分比	
				增減 (%)	占決算 總額 (%)
一、歲入合計	37,474,175,000	33,756,371,286	-3,717,803,714	9.92	100.00
01.稅課收入	15,967,098,000	16,940,142,020	973,044,020	6.09	50.19
02.工程受益費收入					
03.罰款及賠償收入	622,926,000	878,977,947	256,051,947	41.10	2.60
04.規費收入	526,874,000	567,208,617	40,334,617	7.66	1.68
05.信託管理收入					
06.財產收入	141,419,000	475,841,529	334,422,529	236.48	1.41
07.營業盈餘及事業收入	12,000,000	12,000,000	0.00	0.00	0.04
08.補助及協助收入	18,929,125,000	13,676,170,580	-5,252,954,420	27.75	40.51
09.捐獻及贈與收入	178,154,000	174,827,380	-3,326,620	1.87	0.52
10.自治稅捐收入					
11.其他收入	1,096,579,000	1,031,203,213	-65,375,787	5.96	3.05
二、歲出合計	41,502,057,000	36,543,320,892	-4,958,736,108	11.95	100.00

教學手冊（一）、后豐斷橋事件-附錄

01.一般政務支出	3,769,094,000	3,291,097,324	-477,996,676	12.68	9.00
02.教育科學文化支出	16,974,543,000	15,518,398,141	-1,456,144,859	8.58	42.46
03.經濟發展支出	6,705,128,000	5,046,787,611	-1,658,340,389	24.73	13.81
04.社會福利支出	4,292,517,000	3,791,973,737	-500,543,263	11.66	10.38
05.社區發展及環境保護支出	385,761,000	310,269,248	-75,491,752	19.57	0.85
06.退休撫卹支出	2,216,361,000	1,975,286,940	-241,074,060	10.88	5.41
07.警政支出	4,081,146,000	4,037,635,851	-43,510,149	1.07	11.05
08.債務支出	782,374,000	673,409,735	-108,964,265	13.93	1.84
09.協助及補助支出					
10.其他支出	2,295,133,000	1,898,462,305	-396,670,695	17.28	5.20
三、歲入歲出餘絀	-4,027,882,000	-2,786,949,606	1,240,932,394		

## 臺中縣總預算 歲入歲出簡明比較分析表

中華民國 97 年度

單位：新臺幣千元

項 目	原 預 算 數		追 加 ( 減 ) 預 算 數		追 加 ( 減 ) 後 預 算 數	
	金 額	百 分 比	金 額	百 分 比	金 額	百 分 比
一、歲入合計	36,977,760	100.00	5,570,458	100.00	42,548,218	100.00
1. 稅課收入	16,632,345	44.98	71,208	1.28	16,703,553	39.26
2. 工程受益費收入	-	-	-	-	-	-
3. 罰款及賠償收入	624,885	1.69	-	-	624,885	1.47
4. 規費收入	536,336	1.45	702,147	12.60	1,238,483	2.91
5. 信託管理收入	-	-	-	-	-	-
6. 財產收入	241,014	0.65	-42	0.00	240,972	0.57
7. 營業盈餘及事業收入	214,000	0.58	-	-	214,000	0.50
8. 補助及協助收入	17,870,810	48.33	4,568,732	82.02	22,439,542	52.74
9. 捐獻及贈與收入	64,435	0.17	59,102	1.06	123,537	0.29
10. 自治稅捐收入	15,143	0.04	-	-	15,143	0.03
11. 其他收入	778,792	2.11	169,311	3.04	948,103	2.23
二、歲出合計	38,977,760	100.00	5,570,458	100.00	44,548,218	100.00
1. 一般政務支出	3,698,607	9.49	180,825	3.25	3,879,432	8.71
2. 教育科學文化支出	17,098,200	43.87	1,102,780	19.80	18,200,980	40.86
3. 經濟發展支出	3,459,104	8.87	2,965,517	53.24	6,424,621	14.42
4. 社會福利支出	4,357,727	11.18	281,862	5.06	4,639,589	10.41
5. 社區發展及環境保護支出	291,337	0.75	1,027,434	18.44	1,318,771	2.96
6. 退休撫卹支出	4,019,876	10.31	-	-	4,019,876	9.02
7. 警政支出	4,272,201	10.96	12,040	0.21	4,284,241	9.62
8. 債務支出	973,500	2.50	-	-	973,500	2.19
9. 協助及補助支出	-	-	-	-	-	-
10. 其他支出	807,208	2.07	-	-	807,208	1.81
三、歲入歲出餘絀	-2,000,000	-	-	-	-2,000,000	-



## 附錄七：彈劾案文

### 被彈劾人姓名、服務機關及職級：

陳仲賢 經濟部水利署署長（簡任第 13 職等，任期自 92 年 7 月 16 日迄今）

案由：為經濟部水利署署長陳仲賢執行河川管理職務不切實，未監督所屬於核定施作送水管保護工時，注意避免寬堰頂之跌水效應，危及后豐大橋橋基。違法失職事證明確，爰依法提案彈劾。

### 違法失職之事實與證據：

#### 執行河川管理職務不切實

依水利法第 78 條之 2 所訂河川管理辦法第 4 條第 2 項：「...管理機關，在中央為經濟部水利署，並由水利署所屬河川局執行其轄管之河川管理工作。」同辦法第 3 條：「本辦法所稱河川管理，指下列事項：一、河川治理計畫之規劃、設計、施工。...三、土石可採區之劃定。...七、河川使用申請案件之受理、審核、許可、廢止、撤銷...」可知經濟部水利署及第三河川局依水利法及河川管理辦法分別為河川管理及執行機關，理應負有整治河川、穩定水流之責。

按 89 年高屏大橋同樣因颱風斷橋，行政院公共工程委員會完成「高屏大橋斷橋事件專案調查報告」，並建議於大橋下游興建跨全河寬之固床工，幫助河床回淤，以維跨河構造物安全【附件 1】。查據本院於 97 年 10 月 1 日現勘時，水利署簡報資料：「8 年來（指 89 年至 97 年），水利署在轄管中央管河川河床刷深河段共設置固床工 69 座，其中部分固床工除有達到河防安全及河川穩定效果外，亦可達到保護橋梁之效果，另橋梁單位設置固床工有 10 座，其中除少部分遭流失外，大部分固床工對防止河床繼續刷深有一定成效。」【附件 2】前開事實經本院約詢被彈劾人陳仲賢亦表示，大甲溪僅於 97 年 4 月間曾於正隆護岸河段上游施設 3 座固床工，及在后豐大橋下游約 30 公尺處所設置 3 座局部斷面固床工（高 5 公尺，寬 3 公尺，每座全長 81 公尺），然對調整河床高程及減緩河道沖刷，成效良好。【附件 3】

被彈劾人陳仲賢明知以固床工「調整河床高程及減緩河道沖刷」可具成效，卻於任水利署署長後，至 97 年 3 月間均未辦理任何類似固床工，致大甲溪河床持續嚴重刷深。陳仲賢未能反省其執行職務是否切實，徒以「921 大地震造成大

## 優質公共治理-系列個案研究

甲溪河床地盤隆起嚴重，導致地形急劇改變使得河川沖刷加劇，大自然的遽變更非一般人為工程所能抵禦改變，相關河道內設施必要時仍以重建為根本解決之道。」、「流路之刷深、淤積與變遷等等，均屬自然之現象，難以用人為力量所能加以穩定與控制，亦無強行維持之可能」【附件 2】等語置辯，自不足採。

**未監督所屬於核定施作送水管保護工時，注意避免寬堰頂之跌水效應，危及后豐大橋橋基**

查公路總局早於 91 年 5 月 28 日第 11 次「維護河川與保護橋梁安全共同聯繫會報」提案：「建請河川管理機關興建或核准其他機關興建河工設施時，應將現有跨河橋梁之安全性納入評估，如有危及橋梁安全，即通知橋梁主管機關因應處理，在橋梁未能因應前，不宜貿然核准或興建對橋梁有害之河工設施」，會議結論：「由水利署函相關單位遵照辦理，並副知縣市政府。」前開結論業經水利署 91 年 6 月 19 日以經水政字第 09150282970 號函轉所屬各河川局辦理。【附件 4】

被彈劾人陳仲賢明知台灣自來水股份有限公司已沖刷裸露之  $\phi 2200\text{mm}$  送水管距離后豐大橋橋墩僅 20 公尺，施作送水管大型保護工勢必造成寬堰頂之跌水效應，加劇后豐大橋橋基沖刷，危及該橋，卻仍於 94 年 3 月 11 日以經濟部水利署水授三字第 09483001170 號函【附件 5】同意台灣自來水股份有限公司辦理「鯉魚潭廠  $\phi 2200\text{mm}$  送水管護體艾莉風災災後復建工程（過大甲溪段）」，施設送水管保護工。

公路總局第二區養護工程處與水利署第三河川局就后豐大橋改建工程於 96 年 3 月 9 日所召開初步及細部設計會議時，已就河川公地使用申請、河川局所轄橋址處河床整治斷面資料之提供、下游側鋼柵固床工與上游側丁壩工之設置事宜及台灣自來水公司輸水管施作保護工之影響等問題討論，並作成後續工作由公路總局第二區養護工程處擇期召開協調會之共識。然被彈劾人陳仲賢卻未監督所屬注意問題之嚴重性，仍於 96 年 5 月 7 日同意台灣自來水公司持續辦理送水管保護工工程，終致橋斷人亡慘劇。【附件 6】按該處 96 年 7 月 25 日召開之「研商台 13 線后豐大橋上游側台灣自來水公司擬設置自

來水管固床工及保護工設計協調事宜會議」，會中學者亦建議：「輸水管保護工設計應考量所產生跌水效應對鄰近構造物之影響」台灣世曦公司亦提出建議方案略以：「為確保后豐大橋之安全，建議自來水公司第四區管理處：1. 固床工設置之高程與后豐大橋局部改建工程之高程系統應整合。2. 應考慮固床工施工中開挖解壓、地震力對橋梁之影響及設置完成後所產生跌水效應對橋墩之影響。3. 輸水管保護工施工前先與相關單位作現況之檢測，並於施工前進行會測及監測。」該會議綜合以上建議，獲致結論略以，水利署第三河川局於后豐大橋下游側設置之固床工，建議再往下游側適當位置設置；為確保后豐大橋之安全，...台灣世曦公司所提上開 3 項建議方案，請自來水公司第四區管理處參辦，亦足證明水利單位遽然核准自來水公司持續辦理送水管保護工工程，確有疏失。

（四）詢據被彈劾人陳仲賢雖辯稱：中央管河川申請許可使用河川公地案件係屬授權各河川局辦理審核案件【附件 7】云云，然其所屬河川局上開疏失，署長仍應負監督不週之責。

彈劾理由及適用之法律條款：

921 地震後，國土地形地貌丕變，原已水短流急之河川因上游地盤隆起、河床頂高，更大幅增加水力波降及水流衝擊掏刷力道，復以震後集水區土石鬆軟，水流挾帶大量上游土石宣洩而下，每逢暴雨颱風均對矗立河中之橋梁形成嚴重威脅。職是之故，相關河川治理機關理應有充分認知，本於法定職掌及專業立場益加積極任事。

本案被彈劾人陳仲賢居河川治理機關首長職位，依經濟部水利署組織條例第 6 條規定，負有綜理署務，並指揮監督所屬員工之責，卻未依法督促所屬確實辦理，致釀橋斷人亡慘劇，其執行河川管理職務不切實，未監督所屬於核定施作送水管保護工時，注意避免寬堰頂之跌水效應，而危及后豐大橋橋基，顯屬失職。

被彈劾人陳仲賢已違反公務員服務法第 1 條「公務員應遵守誓言，忠心

### 優質公共治理-系列個案研究

努力，依法律命令所定，執行其職務。」、第 5 條「公務員應...謹慎勤勉」及第 7 條：「公務員執行職務，應力求切實，不得互相推諉或無故稽延。」等規定，而有公務員懲戒法第 2 條之應予懲戒事由，爰依中華民國憲法第 97 條第 2 項及監察法第 6 條規定提案彈劾，移請司法院公務員懲戒委員會審議。

## 附錄八：糾正案文

被糾正機關：行政院、交通部、經濟部水利署、台灣自來水股份有限公司。

### 案 由：

為行政院及所屬各級機關未切實辦理河川治理與橋梁保護事宜，致使台13線后豐大橋於辛樂克颱風來襲期間，發生橋斷人亡慘劇，均有違失，爰依監察法第24條提案糾正。

### 事實與理由：

#### 行政院部分

行政院未積極協調、統籌辦理河川治理與橋梁保護事宜，致河川及橋梁管理機關各自為政、事倍功半，自有疏失

為共同解決河防與橋梁安全問題，經濟部水利署與交通部公路總局、國道高速公路工程局及台灣鐵路管理局於86年10月20日成立「維護河川與保護橋梁安全聯繫會報」，至97年8月24日止，共召開25次會議，其討論事項包含河川管理及橋梁安全維護配合事宜、河川治理計畫及實施事宜、橋梁下部構造及橋基保護工法事宜、重要工程申請使用河川區域之案件協商等。

89年8月27日高屏大橋斷橋後，行政院公共工程委員會於90年1月發表之「橋梁安全政策白皮書」即建議「建立河川治理與橋梁管理協調機制」。惟本院交通及採購委員會於90年3月6日「台灣地區重要橋梁維護管理專案」調查河川及橋梁管理機關之溝通協調機制，該二單位卻仍各執一辭，公路總局（當時為公路局）稱：「有鑑於河川橋梁多係因沖刷受損，如由橋梁管理單位就橋梁本身進行保固工程，恐僅能治標。故建請由河川主管機關依據河川特性、河川流量、流速、輸砂量及沖刷狀況，依河川管理規則及公路修建養護管理規則劃設禁止採砂石範圍。並擬訂各河川整體治理計畫及保護工法，再由各跨河構造物管理單位配合辦理保護工程。」而水利署卻謂：「本處（當

## 優質公共治理-系列個案研究

時為水利處) 辦理河川治理規劃或治理規劃檢討時, 僅依河川特性提出治理或改善措施, 屬河川整體治理規劃, 而跨河構造物之施設對整體河川係屬外來之干擾, 隨構造物施設河段, 橋墩位置、大小形狀, 橋基深淺之不同, 每個施設個案對河床之擾動及對水流之影響均有所不同, 故橋梁保護工應由跨河構造物管理單位針對不同個案應受保護程度, 個別加以考量規劃設計。」可知「維護河川與保護橋梁安全聯繫會報」自 86 年 10 月成立伊始, 只是提供河川及橋梁管理機關各自表述的場合, 根本不具溝通協調功能。

再查交通部公路總局於 91 年 5 月 28 日第 11 次「維護河川與保護橋梁安全共同聯繫會報」提案:「建請河川管理機關興建或核准其他機關興建河工設施時, 應將現有跨河橋梁之安全性納入評估, 如有危及橋梁安全, 即通知橋梁主管機關因應處理, 在橋梁未能因應前, 不宜貿然核准或興建對橋梁有害之河工設施」, 該會議結論:「由水利署函相關單位遵照辦理, 並副知縣市政府。」惟水利署暨所屬第三河川局事後仍核准台灣自來水股份有限公司片面保護其送水管線, 因而造成嚴重跌水, 危及緊臨之后豐大橋橋基。

案經本院諮詢專家學者一致表示, 河川橋梁受損多係因颱風沖刷, 倘由橋梁管理單位就橋梁本身進行保固工程, 恐僅能治標; 加強河川治理, 控制河川深槽水道位置, 減少河床刷深, 取締砂石盜採方為防止橋墩裸露的治本之道。惟自前述事證觀之, 「河川治理與橋梁保護步調不一」(交通部檢討報告第 16 頁), 「維護河川與保護橋梁安全聯繫會報」顯然徒具型式、名存實亡。

綜上, 河川與橋梁管理機關之溝通協調不良, 於「維護河川與保護橋梁安全聯繫會報」成立以後, 仍未改善, 行政院未積極協調、統籌辦理河川治理與橋梁保護事宜, 致該等機關各自為政、事倍功半, 自有疏失。

### 交通部部分

交通部迄未訂定橋基保護工設計規範, 致橋基保護工程之規劃、設計、施工無所準據, 終釀成橋斷人亡慘劇, 違失情節重大

查公路法第 33 條規定：「公路路線設計及工程標準之技術規範，由交通部定之。」89 年 8 月 27 日高屏大橋因畢利斯颱風發生 P22 橋墩陷落，與本案如出一轍，當時行政院公共工程委員會「高屏大橋斷橋事件專案調查報告」第 12 頁及第 22 頁即有：「國內仍然欠缺針對橋基保護工法之水理設計手冊或相關規範的情況下，橋工單位大多憑藉過去累積之實務經驗施作橋基保護工程」、「該橋竣工後迄今，雖有 12 次橋基保護工程，概依傳承經驗施作，有時反而對橋基造成潛在危機而不自知。在基樁裸露深度超過容許值後，摩擦樁之承載力便告不足，若採用拋石及蛇籠進行基樁保護，並無法提供因基樁裸露而損失之磨擦力...橋工單位之經驗傳承，未將各案原設計注意要點列入交待，致時日一久，很可能橋梁周邊地形已大幅改變，而維修作業僅就地考量，日漸偏離原設計之安全範圍，埋下事故發生之因素。」等結論。

又查交通部科技顧問室早在 87 年 12 月 11 日即委託國立中央大學災害防治研究中心辦理「橋台及橋墩沖刷防治工法之探討」研究計畫，該計畫指稱「橋基裸露是目前最嚴重的橋梁安全問題。而橋墩沖刷造成橋基裸露是全面性的橋梁安全問題，不只是傳統上以為的個別橋墩局部沖刷而已。本省橋梁橋基裸露主要是由於河床整體性下降所造成的，工程單位對個別橋梁施作的橋基局部保護，只能達到有限的安全防護效果，無法根本解決橋基裸露的問題。如果要確保橋梁安全，最好是在橋梁下游興建攔砂堰，才能解決河床整體性下降導致基樁裸露的問題。」

交通部明知公路總局「所採墩基保護工在激流強力沖刷下，成效未如預期」(檢討報告第 14 頁)，卻坐視該局「在 94~97 年間持續進行短期可立即完成之橋墩橋基保護工，主要辦理拋消波塊、鼎型塊等橋墩基礎加固作業，共計已執行新台幣 8,370 萬 520 元。光是在本(97)年 7~8 月卡玫基及鳳凰颱風過境期後，緊急於 P2~P6 橋墩間再補拋放鼎型塊就高達 2,820 塊之多，其中針對 P2 橋墩拋置 1,167 塊。」結果「歷經多次颱風、豪雨造成沖失，其維護成效實屬有限。」

前事不忘、後事之師，89 年高屏大橋斷橋事件殷鑑不遠，當時交通部暨

## 優質公共治理-系列個案研究

所屬橋梁管理機關何嘗未深自檢討，惟事隔 8 年，當中又發生 93 年 7 月 1 日六龜大橋因敏督利颱風、93 年 8 月 25 日龜山大橋及蘇樂橋因艾莉颱風、95 年 6 月 9 日達盤橋、晉元橋、靈甫橋及蘭勢大橋因豪雨而斷橋，詎交通部迄今仍未訂定橋基保護工設計規範，致橋基保護工程之規劃、設計、施工無所準據，斷橋事件重演，后豐大橋之斷落甚至造成 2 死 4 失蹤慘劇，交通部相關主管顯未記取歷次斷橋教訓。

交通部逕自以「公路養護手冊」新修訂增列「5.7 橋梁基礎保護」章節為「橋基保護工規範」，不僅自棄專業立場，亦有便宜行事之失

有關橋基保護工之規範，詢據交通部常務次長張邱春稱：「經查目前國外如歐美日等先進國家尚未有明確之橋梁保護工設計規範」，且謂：「92 年 3 月修訂頒布之公路養護手冊增列『第五章橋梁－5.7 橋梁基礎保護－5.7.1 保護類別與 5.7.2 保護工法說明』，已詳細敘明各種橋基保護工之適用情況及其優缺點，目前養護單位可依該手冊之規定及其橋梁所在河川之特性選擇適合之橋基保護工法進行保護...尚屬妥適。...本部對於橋基保護工已有公路養護手冊之橋基保護工法說明，評估橋梁是否安全可依原橋梁基礎之設計型式、基礎種類及橋墩可能之最大沖刷深度等相關因素，回歸公路橋梁設計規範進行檢核分析。」

經查交通部 92 年 3 月新頒之「公路養護手冊」5.7 橋梁基礎保護及相關附錄第 11 頁表 A9「橋梁基礎保護各型工法之優缺點及適用性」均僅列述各保護工法特性，並未敘明應用時機、設計與施工方法，其內容實則與一般大學教科書之「解釋名詞」無異，舉凡高考及格之技術幕僚誰人不知、誰人不曉，然而對公路總局以降各級橋梁管理機關而言，更需要如同「建築技術規則」般具有法律效力、專業共識性之「技術準據」。況上開手冊中各項橋檢表報（尤其是表 A8 橋梁特別檢測評估表）之檢查結果與各型保護工法全無量化標準以為「架接」。倘該 92 年新修訂手冊果如交通部所言「尚屬妥適」，何以 93 年至 95 年連續發生 7 座橋梁斷橋事件，又何來今（97）年的后豐大橋「橋斷人亡」慘劇！



又有關次長張邱春所言：「評估橋梁是否安全可依原橋梁基礎之設計型式、基礎種類及橋墩可能之最大沖刷深度等相關因素，回歸公路橋梁設計規範進行檢核分析。」查據現行「公路橋梁設計規範」全篇並未言及河道沖刷之效應，以及橋基刷深應如何處置，甚至其基本載重及相關載重組合根本未考量「最大洪峰流量」之衝擊力，究竟如何據以「回歸公路橋梁設計規範進行檢核分析」？其可行性（Feasibility）及分析結果之可信度（Reliability）均令人質疑！

綜上，交通部一方面以「歐美日等先進國家尚未有明確之橋梁保護工設計規範」答復本院，一方面令頒無法據以辦理之「公路養護手冊」放任下屬機關自行參辦，不僅自棄專業立場，亦有便宜行事之失。

交通部運輸研究所辦理橋梁維護管理評鑑作業，僅著墨於橋檢資料庫之建立與更新，對於巡（檢）查所見缺失卻無追蹤改善功能，應迅予改善

交通部運輸研究所自 93 年起辦理橋梁維護管理之評鑑作業，針對橋梁之基本資料建立、檢測、維修、維護管理人員之教育訓練、維護管理制度、台灣地區橋梁管理系統運用及相關資料之更新等項目進行評分，以鑑別各橋管單位在此一系統之使用情形，並督促各橋梁管理單位重視並落實橋梁維護管理業務。

惟查 97 年 2 月「96 年度橋梁維護管理作業評鑑報告」第 9 頁：「交通部所屬機關整體表現俱佳，所屬工務段評等皆屬『特優』...」負責管養后豐大橋之公路總局第二區養護工程處台中工務段亦列為「特優」。經詢據交通部相關主管人員表示，該評鑑作業僅係依各橋梁管理機關是否查填及所填資料是否正確而評分，顯示橋梁管理系統僅著墨於橋檢資料庫之建立與更新，對於巡（檢）查所見缺失卻無追蹤改善功能，應迅予改善。

交通部雖已盡力協助公路總局陳報「省道老舊橋梁整建計畫」，惟於 94 年至 96 年間，未督促該局依有效工法進行橋基保護，應再檢討

交通部公路總局於 94 年 4 月依歷年橋梁巡檢、災害受損及河川治理計畫

## 優質公共治理-系列個案研究

等資料進行全面調查，並對橋梁之耐震、耐洪及載重能力等功能進行評估後，於 96 年 2 月提出「省道老舊橋梁整建計畫」。該計畫詳列 68 座應整建橋梁之屬性分類，其中后豐大橋列屬整建屬性 3：「因河床下刷橋基裸露，河床加固保護效果不彰，經評估不適合再以固床工法保護橋基，且不符合耐震規範者」及屬性 7：「配合現地交通量需求，銜接地方已拓寬道路需配合拓寬者、地方政府建議拓寬之橋梁。」可知后豐大橋至遲於 96 年 2 月已列屬「不適合再以固床工法保護橋基」之老舊橋梁。

查依行政院 86 年 5 月 19 日台 86 經字第 20055 號函對於受損橋梁之分級列有「極嚴重」、「潛在極嚴重」、「嚴重」、「潛在嚴重」及「輕微」5 級，后豐大橋自 94 年間因海棠、馬沙、泰利等颱風，其沉箱基礎（深 14 公尺）即已裸露達 7~9 公尺之譜，至 97 年 7 月卡玫基颱風過境，深槽區 P2~P3 更裸露至 8~10 公尺，且有持續刷深跡象，其功能顯然有降低之虞，依前開函文應屬「如因考量交通需要，而未予管制，但應隨時注意橋梁狀況，並儘速完成補強、補修」之「嚴重」等級。

卷查公路總局曾於 96 年 6 月 20 日及 9 月 18 日進行 2 次后豐大橋特別檢測，其中 9 月 18 日特別檢測資料表「基礎」檢測項目之評估等級及損害程度列為「須補強」，交通部於公路總局「后豐大橋改建工程養護計畫」及「省道老舊橋梁整建計畫」的報核過程中，應已知悉。

為求能儘早發包，公路總局在「省道老舊橋梁整建計畫」奉行政院核定後，工程經費尚未經工程會審定前，即在 97 年 5 月 22 日敘明多件橋梁改善工程，因近期物價波動劇烈，致原列經費不符市價，屢次流標，而需進行經費調整，總經費調整後將會增加至 153.92 億元（原核定 117.9 億元），請交通部同意先在「計畫總經費不變之情況下」自行調整發包，後續適時提報修正計畫。考量橋梁安全及執行進度，交通部乃於同年 5 月 29 日即同意可先行辦理各項改建工程再適時修正計畫，不可謂不積極。惟公路總局 94 年至 97 年間 4 次進行橋基保護工程，均僅採臨時蛇籠保護或排放鼎形塊等，適用於河床沖刷初期橋墩裸露尚不嚴重時之局部保護工法，交通部居上級機關地位，

未善盡監督管理之責，應再檢討。

### 交通部公路總局暨所屬第二區養護工程處及台中工務段部分

公路總局所訂封橋標準作業程序僵化無所變通，未能按各老舊橋梁實況彈性調整封橋最適時機，故步自封、致釀災害，應即嚴予檢討

公路總局為於轄管橋梁、便橋、引道發生災害及有發生災害之虞時，保障用路人生命財產安全，並使公路運輸功能所受損害減至最低程度，於 94 年 6 月 24 日以 94 路養救字第 0941003979 號函頒「封橋標準作業程序」。當有（1）水位達封橋水位時；（2）橋台、橋墩有傾斜、下陷及土石淹沒之異常狀況；（3）水利單位通知上游水流湍急有危及橋梁安全時；（4）地震後有立即性危險，須緊急封閉橋梁進行檢查；（5）因交通事故部分車道受阻或雙向交通阻斷；（6）其它有（無）預警之天然災害或人為事故等情形時，「段長請示處長後下達封橋命令」、「工務段長接獲封橋指示後，動員各任務編組...交通管制組人員至現場佈設交通阻絕設施封閉橋梁...並於橋梁兩端適當地點架設...告示牌及指示標誌。」

后豐大橋斷橋當日 18 時 39 分，因大甲溪水位已到達黃色警戒線，近紅色封橋水位線，看守小組立即以行動電話向工務段輪值主管（副段長）報告，請求工務段依緊急應變程序派員支援辦理封橋。18 時 41 分看守人員研判水位上漲快速，且當時已過交通尖峰時間人車漸減少，考量行車安全，旋即於工務段支援人員及警方人力尚未到達前，先行辦理后里端南下車道簡易封閉，並於 18 時 47 分完成南下（下游側）車道封閉作業後，立即轉赴豐原端預備辦理北上（上游側）車道緊急簡易封閉。惟北上車道不及封閉，即發生跨越 P2 橋墩之 S2 及 S3 上游側橋面板無預警坍塌落入大甲溪意外。

有關前述「大甲溪水位已到達黃色警戒線，近紅色封橋水位線」中之黃色封橋警戒線及紅色封橋行動線，據公路總局書面資料答復，係顧問公司所訂定，惟該等封橋水位經本院詢據專家學者意見略謂：「因為沒有相關評估經驗準則就提出，所以現在封橋水位大概都是隨便講的，大概差橋面幾公尺，

一公尺、兩公尺，這個數據誰都不敢講是對或錯...」顯見封橋水位之訂定目前缺乏科學根據，其可信程度連公路總局局長陳晉源亦稱「封橋水位只是參考之一」；另有關「看守人員研判水位上漲快速...旋即於工務段支援人員及警方人力尚未到達前，先行辦理后里端南下車道簡易封閉」，由於颱風來襲期間，河川瞬間尖峰流量變化極劇，常使現場封橋管制人員猝不及防，當驚覺已達封橋時機時，尚須先通報段長，經段長請示處長後，方可執行封橋作業，容易貽誤先機；又有關「完成南下（下游側）車道封閉作業後，立即轉赴豐原端預備辦理北上（上游側）車道緊急簡易封閉」乙節，專家學者於諮詢會議亦表示：「這端封起來，再去封那端，這橋假如有幾公里長，不知道已經有多少車子在橋上...」惟查現有「封橋標準作業程序」既未規定封橋方式係一端封完再封另一端，抑或是兩端同時封，又交通管制等任務編組人員究係編制幾人，均付之闕如、全無規定，基層工務段究依何標準實施封橋演練，實令人質疑。

交通部「省道台 13 線后豐大橋斷落事件檢討報告」中亦指出：「封橋作業程序中，封橋機制應廣泛考量各種環境情境與影響因素，對橋梁狀況之掌控應有更為精確直接的方法，現場監管人員要有專業判斷的能力與經驗，這些可能都是在斷橋前能夠先完成封橋動作的重要關鍵。以后豐大橋為例，於鳳凰颱風時曾有封橋，當時未有災害發生。辛樂克颱風仍循相同標準辦理，卻在封橋過程中發生橋面板無預警塌落的災變，顯見同樣的標準不一定適用各種橋梁狀況與風災情境。」

綜上可知，封橋作業本應廣泛考量各種環境情境與影響因素，充份授權予段長及現場封橋管制人員，針對不同危險等級之老舊橋梁彈性調整封橋最適時機。公路總局所訂封橋標準作業程序僵化無所變通，未能按各老舊橋梁實況彈性調整封橋最適時機，故步自封、致釀災害，應即嚴予檢討。

公路總局於 87 年至 94 年期間，僅憑沉箱基礎承载力尚屬安全範圍，即對大甲溪河床嚴重刷深，等閒視之，均未辦理任何橋基保護措施，顯有疏失；94 年至 97 年間復迫於后豐大橋已決定改建，為經濟性考量，只得採臨時蛇

籠保護或排放鼎形塊工法等僅具臨時保護功能之工法，亦非妥適，公路總局未能痛下針砭、預為研謀有效橋基保護作為，洵有怠失

卷查經濟部水利署水利規劃試驗所 97 年 6 月「大甲溪石岡壩下游河段河床穩定方案之研究」有關大甲溪平均河床高程在后豐大橋上游側（離橋 201 公尺）從 82 年的 209.37M 到 87 年的 209.88M，甚至不沖反淤；后豐大橋段從 82 年的 206.72M 到 87 年的 206.41M；后豐大橋下游側（離橋 422 公尺）從 82 年的 202.54M 到 87 年的 202.08M，可知 87 年以前平均河床高程幾乎沒有變化。然而 87 年後，大甲溪河床開始嚴重刷深，至 94 年時，后豐大橋上游側高程 203.32M，后豐大橋段高程 199.73M，下游側 198.27M，7 年間分別刷深了 6.56M、6.68M、3.31M，87 年至 94 年 3 月間，公路總局均未採取任何橋基保護措施。詢據交通部參事陳晉源表示：「后豐大橋 p2-p4 橋墩沉箱則約自 88 年起逐漸裸露，到 92 年時除最嚴重之 P3 橋墩沉箱裸露約 4.5 公尺外，其餘橋墩沉箱裸露約 3 公尺以下，因河道變化尚屬穩定及橋基裸露情形最深 4.5 公尺，以本橋沉箱深度 14 公尺，位處卵礫石地盤而言其受損情形尚不嚴重」云云。

按交通部 92 年 3 月頒布之「公路養護手冊」第 5 章—5.7 橋梁基礎保護—5.7.1 保護類別及國內各研究報告之相關橋基工法，跨越河川之橋梁基礎保護工依性質與型式可分類為「局部保護」、「河床保護」、「結構補強」等。對於河床沖刷初期橋墩裸露尚不嚴重時，可採拋石工法、蛇籠工法、鼎塊排置工法、混凝土（長）方塊工法、異型塊排置工法、包墩或混凝土圍繞工法、護坦工法等「局部保護」工法，加固橋墩以增強河床對水流之抗沖刷能力；對於河床沖刷中期，橋墩裸露較嚴重，局部保護工法無法達到防止河床繼續下降時，須洽水利主管機關協助以整體河防考量，設置排樁、攔砂堰（含消能工）或潛堰固床工（含消能工）等「河床保護」方式處理，期能將砂石攔阻淤積於下游側之河床、並回淤擴及橋基處之河床，進而達到既固床又保護橋基的目的；對於河床經長期沖刷，橋墩裸露嚴重基礎承载力不足而橋梁尚須使用時，需以托底工法或換底工法等「結構補強」工法以延長橋梁使用年

限。

惟公路總局不但於 87 年至 93 年大甲溪河床逐年刷深期間，未掌握機先，預為「局部保護」及「河床保護」，待 93 年連續遭逢敏督利及艾莉颱風，河床嚴重刷深、橋基裸露，又 94 年經濟部水利署 94 年 3 月 11 日以水授三字第 09483001170 號函同意台灣自來水股份有限公司辦理「鯉魚潭廠  $\phi$  2200mm 送水管護體艾莉風災災後復建工程（過大甲溪段）」後，公路總局始驚覺事態嚴重，同時開始進行橋基保護工程，惟該局並未採「結構補強」工法，而係採用於河床沖刷初期橋墩裸露尚不嚴重時之臨時蛇籠保護或排放鼎形塊工法，其工法之選擇顯非適當。

上開情形經本院詢據公路總局略謂：「蛇籠保護工法或排放鼎形塊法保護工法對於防止河床局部沖刷，已發揮應有之功效，在工法選擇上應屬適當。后豐大橋裸露之橋基依現況已不適合辦理托底工法或換底工法等結構補強工法」云云，倘該局所言為真，則橋基嚴重裸露之橋梁盡皆可以「局部保護」之工法為之，要橋基保護工設計規範何用？交通部修訂「公路養護手冊」所為何來？又河床持續刷深何懼？

經本院諮詢實地參與后豐大橋橋基保護之專家學者表示：后豐大橋橋基保護之所以仍採最低標準之「局部保護」工法，主要原因係該橋早於 94 年 4 月間即有改（整）建構想，耗費鉅額工程預算補強，已不符經濟效益云云。由此更足證公路總局 87 年至 94 年大甲溪河床持續刷深期間，均未辦理任何橋基保護措施之失，倘能於沖刷病徵初顯即予以診治，當不至於病入膏肓時，束手無策。

綜上，公路總局於 87 年至 94 年期間，僅憑沉箱基礎承载力尚屬安全範圍，對大甲溪河床嚴重刷深，等閒視之，均未辦理任何橋基保護措施，顯有疏失；94 年至 97 年間復迫於后豐大橋已決定改建，為經濟性考量，只得採臨時蛇籠保護或排放鼎形塊工法等僅具臨時保護功能之工法，公路總局未能痛下針砭、預為研謀有效橋基保護作為，洵有怠失。

公路總局於卡玫基及鳳凰颱風過後緊急補拋之鼎型塊，於辛樂克颱風來襲前，已形成缺口，保護功能不備

按台灣氣候颱風頻仍，汛期期間連續不斷的颱風侵襲更加劇裸露受損橋基的危險程度，大幅降低其抗災能力。據公路總局查復略謂，「在這樣短的風災間隔中，實在很難完成橋基補強加固工程之規劃設計、各單位協調與發包程序，更遑論及時完成實際之補強作業，因而使得斷橋的風險大幅增加。」

查公路總局 94~97 年間針對后豐大橋共動支養護費 8,370 萬 520 元，進行 4 次臨時橋基保護工程如次：(1) 94 年 4~7 月辦理后豐大橋 P3~P6 橋墩短期臨時河床蛇籠保護工程，工程經費 750 萬元；(2) 94 年 10 月~12 月辦理馬沙颱風災害 P1~P4 區間河床排放鼎型塊橋基緊急修復工程，工程經費 2,102 萬元；(3) 95 年 8 月~12 月辦理 6 月豪雨災害 P3~P6 區間河床排放鼎型塊橋基緊急保護工程，工程經費 2,382 萬元；(4) 97 年 5 月辦理后豐大橋 P2~P6 橋墩區間河床拋放鼎型塊橋基緊急保護工程，工程經費 3,613 萬元。

惟該等蛇籠鼎型塊工程本僅具臨時局部保護功能，縱使在較大之豪雨中也會遭沖走，今（97）年 7 月 16 日及 26 日，卡玫基及鳳凰颱風接踵而至，公路總局迫於情勢，只得緊急於 P2~P6 橋墩間再補拋放 2,820 塊鼎型塊（其中針對 P2 橋墩拋置 1,167 塊），8 月 31 日完成拋放。惟 P2~P3 橋墩間鼎型塊，於辛樂克颱風登陸前 2 天不敵颱風引進之超大豪雨遭洪流沖走，致河道束縮於 P2~P3 橋墩間，又增加刷深力道，終導致 P2 橋墩陷落。

公路總局暨所屬第二區養護工程處及台中工務段未基於橋梁管理機關立場，堅持送水管保護工與橋基保護工應有整體規劃之專業意見，致送水管保護工施作完成後，造成嚴重跌水，更刷深后豐大橋橋基，核有疏失

台灣自來水股份有限公司為后豐大橋  $\phi$  2200mm 送水管線（過大甲溪段）施設安全，自 94 年 4 月至 97 年 4 月共辦理 6 件保護工程，歷次會議均邀集河川及橋梁管理相關機關與會。

台灣自來水股份有限公司第四區管理處鯉魚潭給水廠於 94 年 8 月 1 日以

## 優質公共治理-系列個案研究

台水四鯉給字第 09400002330 號函檢送「 $\phi$  2200mm 送水管海棠颱風災後復建工程協調會」，會議紀錄結論：「...2.公路局及本公司工程應同時施工，以期互為補強。3.建議：請河川局於公路局橋墩後端速施作保護工，以確保本公司及橋墩安全。」

同年月 3 日，台灣自來水股份有限公司第四區管理處鯉魚潭給水廠復以台水四鯉給字第 09400002410 號函檢送「大甲溪底  $\phi$  2200mm 送水管緊急搶修工程」現場會勘協調會會議紀錄，結論略以：「本公司送水管搶險工程已告一段落，因馬莎颱風即將來襲，請公路總局第二區養護工程處台中工務段速於今日 12 時前協調承商進場進行橋墩之保護工程。」

經濟部水利署第三河川局於 94 年 8 月 31 日邀集交通部公路局第二區養護工程處及自來水公司第四區管理處等召開「后豐大橋上游自來水水管及后豐大橋應急保護協調會議」，會議決議略以：「...2. 請公路局配合自來水公司於現場協助施工。3. 請公路局及自來水公司對泰利颱風可能發生的災害，辦理緊急應變措施。4. ...請公路局對於橋梁下方保護洽商其他單位防汛備塊作適度之緊急保護。」

台灣自來水股份有限公司第四區管理處 96 年 4 月 18 日以台水四工字第 09600056250 號函：「依據經濟部水利署第三河川局前開函文說明二『申請河川公地之施設單位其構造物之安全由申設單位自行負責』，故公路總局第二區養護工程處后豐大橋橋墩之保護仍請該處本於權責辦理。」

針對上述各機關多次函請辦理橋基保護，公路總局暨所屬第二區養護工程處及台中工務段明知台灣自來水股份有限公司施作  $\phi$  2200mm 送水管保護工程將造成嚴重跌水，更刷深后豐大橋橋基，雖持續與相關機關公文往返、持續溝通，並函請顧問公司研提專業意見，卻未基於橋梁管理機關立場，堅持送水管保護工與橋基保護工應有整體規劃之專業意見，致該水管保護工施作完成後，反造成嚴重跌水，更刷深后豐大橋橋基，核有疏失。

公路總局原可以年度養護費先行辦理后豐大橋整建，卻於完成細部設計



前，改弦易轍，堅持併入「省道老舊橋梁整建計畫」辦理，貽誤先機，埋下斷橋禍因，顯有疏失

查公路總局雖於94年4月間已驚覺后豐大橋非以改建手段無法解決橋梁安全問題，而將其納入「省道老舊橋梁整建計畫」，惟鑒於以往計畫審議時程冗長，乃同步計畫以「台13線后豐大橋改建工程養護計畫」辦理后豐大橋整建，於95年1月16日開始后豐大橋整建基本設計，95年11月10日依「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」規定將30%規劃設計圖說送行政院公共工程委員會審議，96年1月19日，該會將審議結果報行政院，5月14日審議通過，核定9.96億工程經費，由公路總局年度養護費項下支應，公路總局遂開始進行細部設計，至96年11月9日完成所有圖說之審核。

嗣後公路總局於96年12月6日完成后豐大橋整建預算，因適逢營建物價飆漲，致所需經費約11.36億元，致無法於行政院核定經費額度（9.96億元）內調整發包，適公路總局同步進行之「省道老舊橋梁整建計畫」經交通部於96年9月11日轉陳行政院，其計畫內容於96年11月22日奉行政院核定（不含計畫總經費），公路總局竟未顧及后豐大橋改建之迫切性，而將其改由「省道老舊橋梁整建計畫」中執行，埋下用路人傷亡之禍因，未料該整建計畫經冗長審議過程，至97年6月20日行政院始核定，致貽誤改建先機，發生橋斷人亡慘劇。

經詢據行政院公共工程委員會官員A-2略稱，96年8月后豐大橋改建工程細部設計期間，雖因物價上漲，估算所需發包預算約11億元，「惟公路總局仍可在其每年約50~60億元之養護計畫經費調整支應辦理發包施工。」可知后豐大橋並非因預算不足而未發包，而係公路總局堅持以「公共建設經費」發包所致。

經核，公路總局以有限年度養護費遂行轄管數量龐大且與日俱增之老舊橋梁管理維護，杯水車薪、確屬難為，惟事有輕重緩急，公路總局堅持向行政院爭取公共建設經費，再據以發包，致貽誤先機，埋下斷橋禍因，顯有疏

失。

### 經濟部水利署暨所屬第三河川局部分

經濟部水利署為河川中央管理機關，理當以整治河川、穩定水流為職掌，卻以跨河構造物及河中建造物之審核機關自居，有權無責，殊有可議

查依水利法第 78 條之 2 所訂之河川管理辦法第 4 條第 2 項：「...管理機關，在中央為經濟部水利署，並由水利署所屬河川局執行其轄管之河川管理工作。」同辦法第 3 條：「本辦法所稱河川管理，指下列事項：一、河川治理計畫之規劃、設計、施工。...三、土石可採區之劃定。...七、河川使用申請案件之受理、審核、許可、廢止、撤銷...」可知經濟部水利署及第三河川局依水利法及河川管理辦法分別為河川管理及執行機關，理應負有整治河川、穩定水流之責。

921 地震後，土石流敏感地區增加，大幅改變天然河川水文環境及條件，矗立河中之橋梁均面臨嚴峻挑戰，經濟部水利署暨所屬河川局既掌握水文水理資料，復依法為河川管理機關，本應積極辦理河川管理事項，主動就轄管流域全面規劃、設計、施設所有可能構造物以穩定水流，協助並建議橋梁管理機關增進橋梁下部結構耐受力。

惟自后豐大橋斷橋至今，水利署及所屬第三河川局面對本院調查，一味以「921 大地震造成大甲溪河床地盤隆起嚴重，導致地形急劇改變使得河川沖刷加劇，大自然的遽變更非一般人為工程所能抵禦改變，相關河道內設施必要時仍以重建為根本解決之道。」、「流路之刷深、淤積與變遷等等，均屬自然之現象，難以用人為力量加以穩定與控制，亦無強行維持之可能」等語置辯。復以河川管理辦法第 55 條「河川區域土地使用者對施設之建造物或其使用範圍應負責維護管理；如造成他人損失，應負責維護賠償。」跨河構造物設置審核要點第 14 點「如河川局認其申請跨河建造物之興、修建，對河防安全仍有疑慮時，申設單位應再提報影響因素之分析報告，送河川局審核同意後，始可設置。」及 17 點「橋梁安全及...相關設施之設置，應由施設單位

自行審慎施設並配合相關土地使用計畫妥為規劃。...相關設施...應將其設施及施工計畫併送河川局審查。」等規定，偏重跨河構造物及河中建造物之審核，對整治河川、穩定水流之基本職掌，推諉卸責，殊有可議。

經濟部水利署既認同施設固床工不但可促進河防安全及河川穩定，亦有保護橋梁之效果，卻未善盡職責、積極辦理，執行職務顯不切實

89 年高屏大橋同樣因颱風斷橋，行政院公共工程委員會於「高屏大橋斷橋事件專案調查報告」曾建議於大橋下游興建跨全河寬之固床工，幫助河床回淤，以維跨河構造物安全。查本院 97 年 10 月 1 日履勘后豐斷橋現場時，水利署提供之簡報資料內載：「8 年來（指 89 年至 97 年），水利署在轄管中央管河川河床刷深河段共設置固床工 69 座，其中部分固床工不但有達到河防安全及河川穩定效果外，亦可達到保護橋梁之效果，另橋梁單位設置固床工有 10 座，其中除少部分遭流失外，大部分固床工對防止河床繼續刷深有一定成效。」

水利署署長陳仲賢於本院約詢時亦表示：97 年 4 月間於大甲溪正隆護岸河段上游所施設 3 座固床工，及在后豐大橋下游約 30 公尺處所設置 3 座局部斷面固床工（高 5 公尺，寬 3 公尺，每座全長 81 公尺），對調整河床高程及減緩河道沖刷，成效良好。

倘固床工果真有助於調整河床高程及減緩河道沖刷，甚至局部斷面即具功效，水利署即應恪盡職責，依河川管理辦法第 3 條第 1 款所賦河川管理職責，積極研謀固床工之規劃、設計、施工，然該署於 89 至 97 年間，卻均未辦理，致大甲溪河床仍持續嚴重刷深，執行職務顯不切實。

經濟部水利署明知已沖刷裸露之  $\phi 2200\text{mm}$  送水管距離后豐大橋沉箱基礎僅 20 公尺，施作大型混凝土保護工勢必造成寬堰頂之跌水效應，加劇后豐大橋橋基沖刷，卻同意台灣自來水股份有限公司片面施作，核有嚴重違失

查公路總局早於 91 年 5 月 28 日第 11 次「維護河川與保護橋梁安全共同聯繫會報」提案：「建請河川管理機關興建或核准其他機關興建河工設施時，

## 優質公共治理-系列個案研究

應將現有跨河橋梁之安全性納入評估，如有危及橋梁安全，即通知橋梁主管機關因應處理，在橋梁未能因應前，不宜貿然核准或興建對橋梁有害之河工設施」，會議結論：「由水利署函相關單位遵照辦理，並副知縣市政府。」前開結論業經水利署 91 年 6 月 19 日經水政字第 09150282970 號函轉所屬各河川局辦理。

經濟部水利署明知台灣自來水股份有限公司  $\phi$  2200mm 送水管距離后豐大橋橋墩僅 20 公尺，施作送水管大型保護工勢必造成寬堰頂之跌水效應，加劇后豐大橋橋基沖刷，卻仍於 94 年 3 月 11 日以水授三字第 09483001170 號函同意台灣自來水股份有限公司辦理「鯉魚潭廠  $\phi$  2200mm 送水管護體艾莉風災災後復建工程（過大甲溪段）」，施設送水管保護工，且自 94 年 4 月至 97 年 4 月止，連續 6 次經水利署及第三河川局同意辦理，該署及第三河川局顯有違河川管理機關立場。

復查公路總局第二區養護工程處於 96 年 7 月 25 日召開「研商台 13 線后豐大橋上游側台灣自來水公司擬設置自來水管固床工及保護工設計協調事宜會議」，會中學者曾建議：「輸水管保護工設計應考量所產生跌水效應對鄰近構造物之影響」台灣世曦公司亦提出建議方案略以：「為確保后豐大橋之安全，建議自來水公司第四區管理處 1.固床工設置之高程與后豐大橋局部改建工程之高程系統應整合，2.應考慮固床工施工中開挖解壓、地震力對橋梁之影響及設置完成後所產生跌水效應對橋墩之影響，3.輸水管保護工施工前先與相關單位作現況之檢測，並於施工前進行會測及監測。」該會議結論：「水利署第三河川局於后豐大橋下游側設置之固床工，建議再往下游側適當位置設置；為確保后豐大橋之安全，建議自來水公司第四區管理處 1.固床工設置之高程與后豐大橋局部改建工程之高程系統應整合，2.應考慮固床工施工中開挖解壓、地震力對橋梁之影響及設置完成後所產生跌水效應對橋墩之影響，3.輸水管保護工施工前先與相關單位作現況之檢測，並於施工前進行會測及監測，4.台灣世曦公司所提之建議方案，請自來水公司第四區管理處參辦。」水利署及第三河川局無視前揭專業建議，多次同意自來水公司就輸水

管保護工片面發包，致公路總局第二區養護工程處後續於 97 年 9 月 12 日完成之緊急橋基保護，功虧一簣，毀於 2 天後的辛樂克颱風，水利署及第三河川局對上開聯繫會報之結論「決而不行」，核有嚴重違失。

### 台灣自來水股份有限公司部分

台灣自來水股份有限公司施作送水管保護工，核有未當

查台灣自來水股份有限公司為后豐大橋  $\phi 2200\text{mm}$  送水管線（過大甲溪段）施設安全，自 94 年 4 月至 97 年 4 月，共辦理 6 次保護工程。據復，有關穿越河床裸露管線之保護，該公司並無規範可資依循，相關設計圖說均函送經濟部水利署第三河川局審核同意，並取得該局核發之河川公地使用許可，始辦理發包施工。

卷查該公司所附「鯉魚潭廠  $\phi 2200\text{mm}$  送水管線艾莉風災後復建工程」與「后豐大橋 P2~P3 橋墩」關係圖，該公司顯認后豐大橋投影面積內河段屬公路總局依河川管理辦法第 55 條第 1 項規定「河川區域土地使用人對施設之建造物或其使用範圍應負責維護管理；如造成他人之損害，應負責賠償。」範圍，而該公司僅將  $\phi 2200\text{mm}$  以混凝土包覆並延伸至距離后豐大橋基礎沉箱前緣 5 公尺處，該 5 公尺範圍內乃以拋放消波塊為之。

惟據本院 97 年 10 月 16 日后豐大橋斷橋案諮詢會議專家學者意見，於橋基上游面拋放消波塊不僅無助於橋基保護，甚且適足以造成亂流、增加洪水沖刷力道。台灣自來水股份有限公司雖基於維護送水管安全考量而施作送水管保護工，核有未當。

台灣自來水股份有限公司無視協調會議結論，先斬後奏，使「維護河川與保護橋梁安全共同聯繫會報」形同虛設，顯有疏失

公路總局第二區養護工程處於 96 年 7 月 25 日召開后豐大橋上游側自來水公司設置自來水管固床工及水利署第三河川局所辦理之鋼柵固床工協調會議，該會議結論略以：「水利署第三河川局於后豐大橋下游側設置之固床工，

建議再往下游側適當位置設置；為確保后豐大橋之安全，建議自來水公司第四區管理處 1.固床工設置之高程與后豐大橋局部改建工程之高程系統應整合，2.應考慮固床工施工中開挖解壓、地震力對橋梁之影響及設置完成後所產生跌水效應對橋墩之影響，3.輸水管保護工施工前先與相關單位作現況之檢測，並於施工前進行會測及監測，4.台灣世曦公司所提之建議方案，請自來水公司第四區管理處參辦」。

公路總局依前開會議紀錄於 96 年 9 月 4 日函二工處略以：「應考慮固床工（台灣自來水公司部分）施工中開挖解壓、地震力對橋梁之影響及設置完成後所產生跌水效應對橋墩之影響乙節，請第二區養護工程處就本會議後，台灣自來水公司所修正之自來水輸水管固床工相關設計書圖及施工期程與施工方式，委請台灣世曦公司審核，若台灣自來水公司第四區管理處未採會中台灣世曦顧問公司建議，將保護工及固床工設置於后豐大橋下游側時，請函台灣自來水公司第四區管理處並副知台灣自來水公司，敘明該公司日後辦理自來水輸水管固床工及保護工施工期間及完工後若危及后豐大橋橋基安全及其衍生之災害，均由該公司負責。」

公路總局二工處續於 96 年 10 月 5 日函催請自來水公司第四區管理處提供修正自來水固床工及保護工設計圖及施工期程俾利檢視對局部改建后豐大橋之影響；水公司第四區管理處以 96 年 10 月 12 日函文允諾於 96 年 11 月下旬變更設計確定再函復，惟迄 97 年初未獲水公司第四區管理處函告，公路總局二工處於 97 年 3 月 5 日再函請水公司四區處儘速提供書圖及工期供參，詎該處竟於 97 年 3 月 7 日函復 2 張設計圖說並說明該工程已 97 年 2 月 19 日開工，預計 97 年 3 月 31 日竣工。

綜上，台灣自來水股份有限公司無視協調會議結論，先斬後奏，使「維護河川與保護橋梁安全共同聯繫會報」形同虛設，顯有疏失。

綜上所述，921 地震後，后豐大橋上游側石岡壩至埤豐橋間之大甲溪河床明顯隆起，石岡壩左岸地盤頂托隆起約 10 公尺，右岸隆起約 2.2 公尺，大

幅增加石岡壩到后豐大橋間水力波降及水流衝擊掏刷力道，復以震後集水區土石鬆軟，水流挾帶大量上游土石宣洩而下，每逢暴雨颱風均對矗立河中之橋梁形成嚴重威脅。職是之故，相關河川治理及橋梁管理機關理應有充分認知，本於法定職掌及專業立場益加積極任事，詎料竟發生后豐大橋斷橋事件，造成人民生命財產損失，均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移請行政院確實檢討並轉飭所屬改善見復。

提案委員：

中 華 民 國 98 年 1 月 日

## 附錄九：全台危橋改建現況

### (一)「汛期到，30 座老橋改建還在喬」(2009 年 6 月 16 日中國時報 A7 版)

汛期到，半數以上老橋未動工！政府宣稱明年底前全數完成省道老舊受損橋梁改建，但檢視交通部公路總局列管的五十座省道老橋，高達卅座還沒動，不是還在設計就是準備辦理發包或審核預算，民眾質疑老橋改建慢動作。

依該局公布在網站的最新資料(統計至六日)，五十座橋梁中三座通車，十七座施工中，卅座還在發包公告、訂約或設計規畫中，等於三分之二的橋梁未實質動工。且根據預定通車日，高達廿四座擠在明年最末月完工。

#### 設計、發包、審核預算 聲聲慢

交通部重大工程督導會報執行秘書陳晉源說，公路總局會趕在月底前完成所有橋梁發包工作；該局官員也說七月前可全面陸續動工。

政府聲稱進度都在掌控中，但后豐大橋去年斷裂時，同樣也在優先整建的危橋之列，未料發包前夕卻在辛樂克颱風中斷裂；而近日豪雨也已造成不少地方溪水暴漲成災。

公路總局官員表示，改建橋梁即使仍未施工，都有加強橋基保固。但經查，像高雄縣台廿一線民生大橋和台東縣台十一乙線台東大橋，其實長年也都有橋墩保護和固床措施，卻也因效果不彰被納入改建。

#### 橋基裸露 改建也要等一年半載

台中縣和平鄉台七甲線就有四座待建老橋入列，且橋長僅五十公尺內，但至今未施工。谷關工務段副段長洪璠儀說，四座橋梁原本去年要發包，後來環保署要求補做環境影響差異分析，作業因而延宕。

像屏東縣台三線里港大橋去年雨季曾因橋基被大水沖刷而裸露，且該橋九十三年就被提報為改建橋梁之一，但直至后豐大橋斷橋後，中央才緊急撥錢改建。居民說，里港大橋常有砂石車等重車經過，橋梁破壞性更高，卻要



一年半後才能完成改建。

類似案例還有嘉義縣台十九線厚生橋，橋基嚴重裸露，通洪能力也不足，同樣是在舊計畫中但遲未動工的老橋。

### 新設封橋水位線 最快月底出爐

其他像南投縣名竹大橋九二一地震毀壞迄今近十年，復建工程總算雖然預計本月就要發包，但仍遭當地居民抱怨中央「拖很大」，地方要求公路總局應盡速完工，橋梁安全不該有空窗期。

交通部公路總局養路組長高邦基說，該局對每座省道橋梁原本就劃有封橋水位線，但為求謹慎、專業，避免后豐大橋斷橋意外重演，該局正委託民間顧問公司重新設定更符合現狀的封橋水位線，但最快要月底才會陸續出爐。副局長吳瑞龍表示，封橋水位只是參考標準之一，現場人員還會觀察河川水流沖刷大小和橋面震動情況判定封橋時機。

（二）省道老舊受損橋梁緊急改建計畫執行現況（資料來源：交通部公路總局）

#### 1. 已通車橋梁：3 座

項次	縣市	橋梁名稱	橋梁位置 (兩端地名)	通車日期
1	苗栗縣	卓蘭大橋	卓蘭、東勢	98.3.6
2	南投縣	沙里凍橋	信義、和社	98.3.27
3	苗栗縣	中港溪橋	頭份、尖山	98.5.27

#### 2. 施工中橋梁：19 座

項次	縣市	橋梁名稱	橋梁位置 (兩端地名)	預定進度 (%)	實際進度 (%)	預定通車日期
1	臺北縣	第 30 號橋	北部濱海公路	65.0	65.0	98.9

優質公共治理-系列個案研究

2	桃園縣	蘇樂橋	北部橫貫公路	21.0	21.0	99.11
3	苗栗縣	龜山橋	苗栗、公館	89.4	89.4	98.11
4	苗栗縣	汶水橋	獅潭、大湖	79.5	80.0	98.12
5	臺中縣	烏溪橋	霧峰、草屯	43.8	67.6	99.4
6	臺中縣	后豐大橋	后里、豐原	29.3	29.5	99.5
7	南投縣	地利橋	地利、下塘部	47.2	52.1	99.6
8	彰化縣	溪州大橋	溪州、西螺	2.8	2.8	99.12
9	雲林縣	興昌橋	永光、南昌	8.0	15.3	99.12
10	嘉義縣	五虎寮橋	阿里山公路	16.5	16.5	99.3
11	高雄縣	甲仙大橋	南部橫貫公路	1.5	1.5	99.8
12	高雄縣	大津橋	大津、茂林	6.4	6.5	99.11
13	高雄縣	六龜大橋	六龜、中庄	3.2	3.2	99.12
14	高雄縣	旗山橋	旗山、美濃	7.4	11.8	99.12
15	高雄縣	旗尾橋	旗山、美濃	7.4	11.8	99.12
16	屏東縣	雙流橋	南迴公路	7.0	21.8	99.10
17	屏東縣	新埤大橋	新埤、佳冬	9.6	24.2	99.12
18	臺中縣	晉元橋	中部橫貫公路	0	0	99.9
19	臺中縣	靈甫橋	中部橫貫公路	0	0	99.9

3. 訂約中橋梁：7 座

項次	縣市	橋梁名稱	橋梁位置 (兩端地名)	通車日期
1	臺南縣	曾文溪橋	官田、善化	99.12
2	臺南縣	國姓橋	七股、安南	99.12
3	臺南縣	急水溪橋	新營、下營	99.12
4	南投縣	名竹大橋	名間、竹山	99.12
5	高雄縣	上智橋	南部橫貫公路	99.11
6	高雄縣	第 1 號橋	甲仙、那瑪夏	99.11

7	高雄縣	建山二橋	南部橫貫公路	99.11
---	-----	------	--------	-------

4. 公告中橋梁：21 座

項次	縣市	橋梁名稱	橋梁位置 (兩端地名)	通車日期
1	臺中縣	達盤橋	中部橫貫公路	99.9
2	臺中縣	張良橋	中橫宜蘭支線	99.9
3	臺中縣	馬鮒橋	中橫宜蘭支線	99.9
4	臺中縣	香菇橋	中橫宜蘭支線	99.9
5	臺中縣	蘭花橋	中橫宜蘭支線	99.9
6	高雄縣	建山一橋	南部橫貫公路	99.11
7	高雄縣	民生大橋	那瑪夏鄉民生村	99.11
8	高雄縣	月眉橋	旗山、杉林	99.12
9	高雄縣	竹湖陸橋	路竹、湖內	99.12
10	屏東縣	南華大橋	鹽埔、高樹	99.12
11	屏東縣	里港大橋	土庫、里港	99.12
12	宜蘭縣	牛鬥橋	大同、三星	99.12
13	宜蘭縣	則前橋	中橫宜蘭支線	99.12
14	臺東縣	台東大橋	卑南、富源	99.12
15	臺東縣	初來橋	初來、池上	99.12
16	嘉義縣	厚生橋	義竹、鹽水	99.12
17	花蓮縣	關興橋	中部橫貫公路	99.12
18	花蓮縣	慈航橋	中部橫貫公路	99.12
19	花蓮縣	陽明橋	中部橫貫公路	99.12
20	花蓮縣	慈恩橋	中部橫貫公路	99.12
21	臺東縣	新武橋	南部橫貫公路	99.12



## 附錄十：相關法規

### （一）公路法（民國 97 年 01 月 09 日修正）

#### 第 11 條

國道、省道修建工程，除由中央公路主管機關辦理外，得由路線經過之直轄市、縣（市）公路主管機關辦理。

縣道、鄉道之修建工程，由縣（市）公路主管機關辦理；其屬縣道者，得委託中央公路主管機關辦理。

#### 第 12 條

公路修建經費負擔原則如左：

一、國道、省道：由中央及有關之直轄市或縣（市）政府共同負擔；其負擔比例，視直轄市或縣（市）政府負擔能力協議定之。

二、縣道：由縣（市）政府負擔。但縣（市）政府財力不足時，得向上級政府申請補助。

三、鄉道：由縣政府負擔。

#### 第 26 條

國道、省道之養護，除由中央公路主管機關辦理外，得由路線經過之直轄市、縣（市）公路主管機關辦理。

縣道、鄉道之養護，由縣（市）公路主管機關辦理；其屬縣道者，得委託中央公路主管機關辦理。

### （二）公路修建養護管理規則（民國 97 年 12 月 30 日修正）

#### 第 47 條

優質公共治理-系列個案研究

中央及地方政府，應在公路建設經費預算內核列額度，交由公路主管機關辦理公路規劃業務。

第 48 條

各級政府應將公路修建經費，依施政計畫列入預算，除專案工程外，應依下列順序編列：

- 一、災害修復工程。
- 二、交通安全改善工程。
- 三、配合國防及經濟建設工程。
- 四、其他新建及改善工程。

第 49 條

公路經過市區道路部分，其修建經費由公路主管機關與市區道路主管機關協商辦理，但上級機關另有規定時，依其規定。

第 51 條

地方政府為辦理修建工程，因財力不足需申請上級政府補助時，必須自籌經費予以配合，其配合比例由上級政府決定。

第 52 條

公路養護經費應依公路法第二十七條規定徵收之汽車燃料使用費為主要財源，其有不足者，應由各級政府籌措支應。

第六章 附則

第 53 條

本規則自發布日施行。

重要法條：

1. 第四七條：中央及地方政府，應在公路建設經費預算內核列額度，交由公路主管機關辦理公路規劃業務。

2. 第四八條：各級政府應將公路修建經費，依施政計畫列入預算，除專案工程外，應依下列順序編列：

- 一、災害修復工程。
- 二、交通安全改善工程。
- 三、配合國防及經濟建設工程。
- 四、其他新建及改善工程。

3. 第四九條：公路經過市區道路部分，其修建經費由公路主管機關與市區道路主管機關協商辦理，但上級機關另有規定時，依其規定。

4. 第五一條：地方政府為辦理修建工程，因財力不足需申請上級政府補助時，必須自籌經費予以配合，其配合比例由上級政府決定。

5. 第五二條：公路養護經費應依公路法第二十七條規定徵收之汽車燃料使用費為主要財源，其有不足者，應由各級政府籌措支應。

（三）預算法（民國 97 年 5 月 14 日修正）

第一條（適用範圍）

中華民國中央政府預算之籌劃、編造、審議、成立及執行，依本法之規定。

預算以提供政府於一定期間完成作業所需經費為目的。

預算之編製及執行應以財務管理為基礎，並遵守總體經濟均衡之原則。

第二條（概算、預算案、法定預算及分配預算之定義）

各主管機關依其施政計畫初步估計之收支，稱概算；預算之未經立法程序

## 優質公共治理-系列個案研究

者，稱預算案；其經立法程序而公布者，稱法定預算；在法定預算範圍內，由各機關依法分配實施之計畫，稱分配預算。

### 第七條（未來承諾授權之定義）

稱未來承諾之授權者，謂立法機關授權行政機關，於預算當期會計年度，得為國庫負擔債務之法律行為，而承諾於未來會計年度支付經費。

### 第八條（未來承諾之授權）

政府機關於未來四個會計年度所需支用之經費，立法機關得為未來承諾之授權。

前項承諾之授權，應以一定之金額於預算內表達。

### 第九條（因擔保、保證或契約而造成未來會計年度之支出）

因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度內之支出者，應於預算書中列表說明；其對國庫有重大影響者，並應向立法院報告。

### 第十條（歲入、歲出預算之種類）

歲入、歲出預算，按其收支性質分為經常門、資本門。

歲入，除減少資產及收回投資為資本收入應屬資本門外，均為經常收入，應列經常門。

歲出，除增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出，應屬資本門外，均為經常支出，應列經常門。

### 第十一條（辦理預算期次）

政府預算，每一會計年度辦理一次。

### 第十二條（會計年度與年度名稱）

政府會計年度於每年一月一日開始，至同年十二月三十一日終了，以當年年之中華民國紀元年次為其年度名稱。

### 第十三條（應編入預算事項）

政府歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還，均



應編入其預算。並得編列會計年度內可能支付之現金及所需未來承諾之授權。

#### 第二十二條（預備金之種類）

預算應設預備金，預備金分第一預備金及第二預備金二種：

一、第一預備金於公務機關單位預算中設定之，其數額不得超過經常支出總額百分之一。

二、第二預備金於總預算中設定之，其數額視財政情況決定之。

立法院審議刪除或刪減之預算項目及金額，不得動支預備金。但法定經費或經立法院同意者，不在此限。

各機關動支預備金，其每筆數額超過五千萬元者，應先送立法院備查。但因緊急災害動支者，不在此限。

#### 第二十三條（收支平衡原則）

政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。

#### 第二十四條（應經預算程序之收入）

政府徵收賦稅、規費及因實施管制所發生之收入，或其他有強制性之收入，應先經本法所定預算程序。但法律另有規定者，不在此限。

#### 第二十五條（預算外處分之禁止）

政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行為。

違背前項規定之支出，應依民法無因管理或侵權行為之規定請求返還。

#### 第二十八條（應送參考資料）

中央主計機關、中央經濟建設計畫主管機關、審計機關、中央財政主管機關及其他有關機關應於籌劃擬編概算前，依左列所定範圍，將可供決定下年度施政方針之參考資料送行政院：

## 優質公共治理-系列個案研究

一、中央主計機關應供給以前年度財政經濟狀況之會計統計分析資料，及下年度全國總資源供需之趨勢，與增進公務及財務效能之建議。

二、中央經濟建設計畫主管機關應供給以前年度重大經濟建設計畫之檢討意見與未來展望。

三、審計機關應供給審核以前年度預算執行之有關資料，及財務上增進效能與減少不經濟支出之建議。

四、中央財政主管機關應供給以前年度收入狀況，財務上增進效能與減少不經濟支出之建議及下年度財政措施，與最大可能之收入額度。

五、其他有關機關應供給與決定施政方針有關之資料。

### (四) 地方制度法 (民國 98 年 5 月 27 日修正)

#### 第一條 (立法依據)

本法依中華民國憲法第一百十八條及中華民國憲法增修條文第九條第一項制定之。

地方制度依本法之規定，本法未規定者，適用其他法律之規定。

#### 第二條 (用詞定義)

本法用詞之定義如下：

一、地方自治團體：指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體。省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。

二、自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。

三、委辦事項：指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。

四、核定：指上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力之謂。

五、備查：指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力

後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。

六、去職：指依公務員懲戒法規定受撤職之懲戒處分、依公職人員選舉罷免法規定被罷免或依本法規定被解除職權或職務者。

### 第三條（地方組織體系）

地方劃分為省、直轄市。

省劃分為縣、市「以下稱縣（市）」；縣劃分為鄉、鎮、縣轄市「以下稱鄉（鎮、市）」。

直轄市及市均劃分為區。

鄉以內之編組為村；鎮、縣轄市及區以內之編組為里；村、里「以下稱村（里）」以內之編組為鄰。

### 第四條（直轄市、市及縣轄市設置標準）

人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區得設直轄市。

縣人口聚居達二百萬人以上，未改制為直轄市前，於第三十四條、第五十四條、第五十五條、第六十二條、第六十六條、第六十七條及其他法律關於直轄市之規定，準用之。

人口聚居達五十萬人以上未滿一百二十五萬人，且在政治、經濟及文化上地位重要之地區，得設市。

人口聚居達十五萬人以上未滿五十萬人，且工商發達、自治財源充裕、交通便利及公共設施完全之地區，得設縣轄市。

本法施行前已設之直轄市、市及縣轄市，得不適用第一項、第三項及第四項之規定。

### 第十八條（直轄市自治事項）

下列各款為直轄市自治事項：

一、關於組織及行政管理事項如下：

- （一）直轄市公職人員選舉、罷免之實施。
- （二）直轄市組織之設立及管理。

## 優質公共治理-系列個案研究

(三) 直轄市戶籍行政。

(四) 直轄市土地行政。

(五) 直轄市新聞行政。

二、關於財政事項如下：

(一) 直轄市財務收支及管理。

(二) 直轄市稅捐。

(三) 直轄市公共債務。

(四) 直轄市財產之經營及處分。

三、關於社會服務事項如下：

(一) 直轄市社會福利。

(二) 直轄市公益慈善事業及社會救助。

(三) 直轄市人民團體之輔導。

(四) 直轄市宗教輔導。

(五) 直轄市殯葬設施之設置及管理。

(六) 直轄市調解業務。

四、關於教育文化及體育事項如下：

(一) 直轄市學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。

(二) 直轄市藝文活動。

(三) 直轄市體育活動。

(四) 直轄市文化資產保存。

(五) 直轄市禮儀民俗及文獻。

(六) 直轄市社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。

五、關於勞工行政事項如下：

(一) 直轄市勞資關係。

(二) 直轄市勞工安全衛生。

六、關於都市計畫及營建事項如下：

- （一）直轄市都市計畫之擬定、審議及執行。
- （二）直轄市建築管理。
- （三）直轄市住宅業務。
- （四）直轄市下水道建設及管理。
- （五）直轄市公園綠地之設立及管理。
- （六）直轄市營建廢棄土之處理。

七、關於經濟服務事項如下：

- （一）直轄市農、林、漁、牧業之輔導及管理。
- （二）直轄市自然保育。
- （三）直轄市工商輔導及管理。
- （四）直轄市消費者保護。

八、關於水利事項如下：

- （一）直轄市河川整治及管理。
- （二）直轄市集水區保育及管理。
- （三）直轄市防洪排水設施興建管理。
- （四）直轄市水資源基本資料調查。

九、關於衛生及環境保護事項如下：

- （一）直轄市衛生管理。
- （二）直轄市環境保護。

十、關於交通及觀光事項如下：

- （一）直轄市道路之規劃、建設及管理。
- （二）直轄市交通之規劃、營運及管理。
- （三）直轄市觀光事業。

十一、關於公共安全事項如下：

- （一）直轄市警政、警衛之實施。
- （二）直轄市災害防救之規劃及執行。

## 優質公共治理-系列個案研究

(三) 直轄市民防之實施。

十二、關於事業之經營及管理事項如下：

(一) 直轄市合作事業。

(二) 直轄市公用及公營事業。

(三) 與其他地方自治團體合辦之事業。

十三、其他依法律賦予之事項。

第二十條 (鄉 (鎮、市) 自治事項)

下列各款為鄉 (鎮、市) 自治事項：

一、關於組織及行政管理事項如下：

(一) 鄉 (鎮、市) 公職人員選舉、罷免之實施。

(二) 鄉 (鎮、市) 組織之設立及管理。

(三) 鄉 (鎮、市) 新聞行政。

二、關於財政事項如下：

(一) 鄉 (鎮、市) 財務收支及管理。

(二) 鄉 (鎮、市) 稅捐。

(三) 鄉 (鎮、市) 公共債務。

(四) 鄉 (鎮、市) 財產之經營及處分。

三、關於社會服務事項如下：

(一) 鄉 (鎮、市) 社會福利。

(二) 鄉 (鎮、市) 公益慈善事業及社會救助。

(三) 鄉 (鎮、市) 殯葬設施之設置及管理。

(四) 鄉 (鎮、市) 調解業務。

四、關於教育文化及體育事項如下：

(一) 鄉 (鎮、市) 社會教育之興辦及管理。

(二) 鄉 (鎮、市) 藝文活動。

(三) 鄉 (鎮、市) 體育活動。

（四）鄉（鎮、市）禮儀民俗及文獻。

（五）鄉（鎮、市）社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。

五、關於環境衛生事項如下：

鄉（鎮、市）廢棄物清除及處理。

六、關於營建、交通及觀光事項如下：

（一）鄉（鎮、市）道路之建設及管理。

（二）鄉（鎮、市）公園綠地之設立及管理。

（三）鄉（鎮、市）交通之規劃、營運及管理。

（四）鄉（鎮、市）觀光事業。

七、關於公共安全事項如下：

（一）鄉（鎮、市）災害防救之規劃及執行。

（二）鄉（鎮、市）民防之實施。

八、關於事業之經營及管理事項如下：

（一）鄉（鎮、市）公用及公營事業。

（二）鄉（鎮、市）公共造產事業。

（三）與其他地方自治團體合辦之事業。

九、其他依法律賦予之事項。

#### 第七十條（中央與地方費用之區分）

中央費用與地方費用之區分，應明定由中央全額負擔、中央與地方自治團體分擔以及地方自治團體全額負擔之項目。中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁予地方自治團體。

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）辦理其自治事項，應就其自有財源優先編列預算支應之。

第一項費用之區分標準，應於相關法律定之。

#### 第七十一條（預算籌編原則）

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）年度總預算、追加預算與特別預算收支之

## 優質公共治理-系列個案研究

籌劃、編製及共同性費用標準，除其他法律另有規定外，應依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理。

地方政府未依前項預算籌編原則辦理者，行政院或縣政府應視實際情形酌減補助款。

### 第七十二條（規劃替代財源）

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）新訂或修正自治法規，如有減少收入者，應同時規劃替代財源；其需增加財政負擔者，並應事先籌妥經費或於法規內規定相對收入來源。

### （五）中央統籌分配稅款分配辦法（民國 97 年 9 月 3 日修正）

#### 第 1 條

本辦法依財政收支劃分法(以下簡稱本法)第十六條之一第二項規定訂定之。

#### 第 2 條

本辦法之主管機關為財政部。

#### 第 3 條

中央統籌分配稅款（以下簡稱本稅款）之來源如下：

一、本法第八條第二項規定之下列款項：

- （一）所得稅總收入百分之十。
- （二）營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之四十。
- （三）貨物稅總收入百分之十。

二、本法第十二條第二項規定之土地增值稅在縣（市）徵起收入之百分之二十。但不包括準用直轄市之縣轄內徵起土地增值稅收入之百分之二十。

三、其他收入。

#### 第 4 條

本辦法之用詞定義如下：

- 一、最近年度：指本辦法各項計算公式所需資料可取得之最接近年度。
- 二、決算數：在直轄市、縣（市）指由審計機關審定之決算數；在鄉（鎮、



市）指由鄉（鎮、市）民代表會審議通過之決算數。

三、營利事業營業額：指各該地方政府轄區內所有營業人之銷售額。

四、土地面積：指依下列公式算得數：

各該地方政府土地面積＝經地政機關登錄之土地面積＋（行政轄區面積－經地政機關登錄之土地面積）×20%〔（行政轄區面積－經地政機關登錄之面積）為負值時，已零列計〕

五、自有財源：指歲入決算數扣除本稅款及補助收入之數額。

六、正式編制人員人事費：指正式編制人員下列各項人事費用之合計數：

- （一）本俸。
- （二）加給。
- （三）生活津貼。
- （四）福利互助金。
- （五）退休撫卹金。
- （六）保險費。

七、準用直轄市之縣：指依地方制度法第四條及第六十六條規定，準用直轄市應分配之國稅、直轄市及縣（市）稅之縣。

## 第 8 條

普通統籌分配稅款依本法第十六條之一第二項第四款規定分配各直轄市之款項，依下列指標及權數，計算各該直轄市及準用直轄市之縣應分配之比率分配之：

一、各該直轄市及準用直轄市之縣最近三年轄區內各類營利事業營業額平均值占全部直轄市及準用直轄市之縣平均值合計數之百分比，權數占百分之五十。

二、各該直轄市及準用直轄市之縣最近一年底轄區之人口數占全部直轄市及準用直轄市之縣人口合計數之百分比，權數占百分之二十。

三、各該直轄市及準用直轄市之縣轄區之土地面積占全部直轄市及準用直轄市之縣土地面積合計數之百分比，權數占百分之二十。

四、各該直轄市及準用直轄市之縣最近三年度財政能力平均值，權數占百分

之十；財政能力計算公式如下：

各該直轄市及準用直轄市之縣財政能力=(各該直轄市及準用直轄市之縣轄區內之人口數 x 全部直轄市及準用直轄市之縣每人自有財源平均數÷各該直轄市及準用直轄市之縣每人自有財源)÷全部直轄市及準用直轄市之縣依前述括弧內算定數之合計數

前項分配指標中第一款之營利事業營業額、第二款人口數及第三款土地面積在準用直轄市之縣按百分之七十列計；另於計算第四款財政能力之自有財源時，準用直轄市之縣所轄鄉（鎮、市）之自有財源應併入計算外，資料採計為九十六年度以前時，應再加計其轄內徵起土地增值稅收入之百分之二十。

中華民國九十六年八月三十一日修正之第一項及第二項規定施行後，至財政收支劃分法修正擴大中央統籌分配稅款規模之規定施行前，每年由中央編列專款，補助臺北市新臺幣一百五十五億元、高雄市新臺幣一百億元。

#### 第9條

普通統籌分配稅款依本法第十六條之一第二項第五款規定分配各縣（市）之款項，依下列方式，計算各該縣（市）應分配之比率分配之：

一、可分配總額百分之八十五，依最近三年度受分配縣（市）之基準財政需要額減基準財政收入額之差額平均值，占全部縣（市）該項差額平均值合計數之比率分配之；其分配比率，每三年檢討調整一次。

二、可分配總額百分之十五，按各縣（市）轄區內最近一年營利事業營業額占全部縣（市）營利事業營業額比例設算應分配各縣（市）之比率分配之。

縣之基準財政需要額，指下列各款之合計金額；市之基準財政需要額，按下列各款合計金額加重百分之十五計算：

一、正式編制人員人事費與基本辦公費及正式編制警政、消防人員超勤加班費之決算數。

二、依全民健康保險法、農民健康保險條例及中低收入老人生活津貼發給辦法之相關規定，應由各縣（市）政府負擔之社會福利支出。

三、基本建設經費。

前項第一款之基本辦公費，應按正式人員編制員額數乘算行政院核定之共同

性費用標準表中，統籌業務費之標準核列。

第二項第三款之基本建設經費，應按下列公式列計各該年度分配全部縣(市)之總額：

各該年度基本建設經費分配全部縣(市)之總額 = [ (全國營業稅實徵數減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之四十 + 全國所得稅實徵數百分之十 + 全國貨物稅實徵數百分之十) × 39% + 土地增值稅全部縣(市)實徵數百分之二十 ] × 85% × 20%

依前項公式算定之基本建設經費分配全部縣(市)之總額，按下列指標及權數計算各該縣(市)分配額度，納入其基準財政需要額：

一、各該縣(市)轄區之人口數占全部縣(市)人口數之百分比，權數占百分之三十五。

二、各該縣(市)轄區之土地面積占全部縣(市)土地面積之百分比，權數占百分之三十五。

三、各該縣(市)轄區之農林漁牧從業人口數占全部縣(市)農林漁牧從業人口數之百分比，權數占百分之十五。

四、各該縣(市)轄區之工業從業人口數占全部縣(市)工業從業人口數之百分比，權數占百分之十五。

第一項第一款之基準財政收入額，指賦稅收入決算數扣除統籌分配稅款及依地方稅法通則徵收之賦稅收入後之數額；對於福建省金門縣及連江縣基準財政收入額之計算，應另扣除菸酒稅收入。

第一項第一款之最近三年度受分配縣(市)之基準財政需要額減基準財政收入額差額之計算，應分別計算個別年度之差額後再予平均；每一年度算定之差額為負值時，以零列計。

## 第 10 條

普通統籌分配稅款依本法第十六條之一第二項第六款規定分配各鄉(鎮、市)之款項，依下列方式，計算各該鄉(鎮、市)應分配之比率分配之：

一、參酌正式編制人員人事費分配部分，占可分配總額百分之五十，應依下列規定分配之：

## 優質公共治理-系列個案研究

(一) 優先彌平各鄉(鎮、市)近三年度自有財源加計依加值型及非加值型營業稅法第十一條第六項規定之專案補助款,扣除依地方稅法通則徵收之賦稅收入、工程受益費收入、財產收入、公共造產性質事業收入核列扣除數及指定用途回饋金後之金額平均值少於各鄉(鎮、市)近三年度正式編制人員人事費決算數除以實際員額乘以編制員額後之金額平均值之差數。

(二) 依前目分配後之餘額,再按各該鄉(鎮、市)近三年度正式編制人員人事費決算數除以實際員額乘以編制員額之金額平均值占全部鄉(鎮、市)該項金額平均值合計數百分比分配之。

二、參酌基本建設需求分配部分,應依下列規定分配之:

(一) 可分配總額百分之三十,平均分配各鄉(鎮、市)。但各該鄉(鎮、市)設算獲配金額,不得超過最近三年度歲出決算數平均值之百分之三十。

(二) 可分配總額百分之十,按各該鄉(鎮、市)最近一年底轄區之人口數占全部鄉(鎮、市)人口數之百分比分配;對於離島鄉(鎮、市)之人口數,應加重二倍計算。

(三) 可分配總額百分之十,按各該鄉(鎮、市)之土地面積占全部鄉(鎮、市)土地面積之百分比分配;對於離島鄉(鎮、市)之土地面積應加重二倍計算。

前項第一款第一目之公共造產性質事業收入核列扣除數,在收支納入公務預算者,按收入之百分之七十列計;在編列附屬單位預算者,按盈餘繳入公務預算之決算數列計。

第一項第一款第一目之指定用途回饋金,以經各縣政府審認確屬無法用以支應正式編制人員人事費者為限。

第一項第一款第一目及第二目之正式編制人員人事費決算數,按員、工分別計算。

依第一項公式設算後,各該鄉(鎮、市)獲配金額如低於八十八年度原臺灣省省統籌分配稅款透列縣預算轉撥之金額者,應調整各該鄉(鎮、市)分配比率予以彌平,其餘鄉(鎮、市)則等比率減少。

### 第 11 條

普通統籌分配稅款依前三條規定算定分配各該地方政府之比率,主管機關應

按次一年度本稅款之推估數，設算分配各該地方政府之金額，於會計年度開始四個月前通知受分配地方政府納入預算。

前項所稱次一年度本稅款推估數，指第三條第一款之款項依次一年度中央政府總預算案中相關稅收之估列數及第三條第二款之款項，由中央主管機關推估之數。

### 第 13 條

本稅款應在國庫開立專戶存儲。

前項專戶存儲之孳息收入，扣除第十五條第二項規定之地方建設基金利息損失後之餘額，以百分之四十六分配直轄市、百分之四十一分配縣（市）、百分之十三分配鄉（鎮、市）。

準用直轄市之縣參與直轄市分配。

### 第 14 條

稅課由中央統籌分配之款項，徵收機關應於彙整核算完成當日或次日解繳本稅款專戶；其彙整核算業務，每星期至少辦理一次。

### 第 15 條

普通統籌分配稅款由主管機關按月撥付受分配地方政府，並以平均撥付為原則。但主管機關應於年度結束前，視當年度普通統籌分配稅款實際收入情形，調整最末一月或二月之撥付金額。

主管機關依前項規定辦理平均撥付，因有資金調度需要，得洽地方建設基金協助調度，因而造成該基金利息損失部分，由本稅款專戶存儲之孳息收入負擔。

本稅款相關稅收之實際收入情形，由主管機關按月登載於相關網站。

特別統籌分配稅款依行政院核定數，於受分配地方政府檢具納入預算證明及其他相關憑證函送主管機關後撥付之。

## 附錄十一：專家訪談紀錄

（一）台灣營建研究院研究員（代號 A-1）

時間：2009 年 3 月 18 日

地點：財團法人二十一世紀基金會

#### 六、台灣營建研究院李成亨院長訪談內容（一）是行政問題，而非技術問題

綜觀整起事件，公路總局在橋樑管理養護的技術方面，並無太大問題，關鍵在於行政流程的不當，行政流程即謂官僚制度。政府組織既由人所運作，不免出現協調問題，而層級節制的官僚結構講究高度分工，事權因之分散，更增協調成本。包括預算審議流程及封橋流程，充分顯現制度對行政行為的高度限制。行政組織係由人組成的團隊，在規模龐大的組織中，各自為政的情形顯而易見，甚難協調一致的行動方向。面對突發狀況，既有的制度框架即難以順利整合人力以因應之，悲劇即發生於團隊內部進行協調之時，因此制度具體表現於團隊的結構之上。綜上，該事件若稱為「制度殺人」亦不為過，然而制度也是人所創造。人性建構制度，制度形塑人性。因此，人其實具備能力改變既有的制度結構。

公路總局採用的水位行動值，亦即到達特定水位後必須採取封橋行動，係委由顧問公司於95年訂定，然而至97年公路總局採認者仍是依據兩年前水文狀況所推估的安全值。兩年間河床下刷的趨勢並未停止，但其所產生的水位落差並未反應在公路總局的因應對策上。水利署表示，此期間的下刷速度為平均一年一公尺，因此萬不可以當年的水位值當作現在使用的封橋行動值。行動值若隨河床下刷程度下修，遭遇危機時行動便能提早。一般而言，河床下刷一公尺，水位警戒線即應下修至少一公尺。

水利署表示，目前后豐大橋河段的下刷速度，一年約 30 公分，因此從 95 年訂立行動值迄至 97 年斷橋，共下刷了約 60 至 70 公分。依據斷橋當時的水位資料顯示，斷橋發生在實際水位距行動值約 40 公分之時。是故若依照河川實際冲刷情形修正行動值，降低 50 至 60 公分，即能避免憾事發生。

#### （二）欠缺緊急對策及防救災觀念

公路總局建構的橋樑管理養護流程其實尚稱嚴謹，但未臻完備。由於平時即已備妥橋樑危機的因應之道，如加強監測及通報系統、拋置消波塊等補救措施，面對中小型災害尚能抵禦，然而一旦爆發強烈天災，即顯左支右絀。若從分數概念觀之，公路總局的養護流程雖達相當水準，但僅為 75 分，若具備一定的緊急對策，包括危機處理流程及積極的防救災觀念，方達 90 分的抵抗力。公路總局未把后豐大橋視為緊急狀態，僅以一般程序待之，亦為危機失控之因。台灣普遍的行政機關在承平時，面對通常性事務當能處之泰然，係因標準作業程序的建構，然而卻缺乏應變突發狀況的對策及能力，導致無力應付緊急危害。此外，綜行政流程足以因應現實情況，亦須仰賴人員的承擔能力，但制度嚴格限縮了裁量空間，亦同時剝奪了擔負責任的胸襟，使危機發生於協調過程之中。因此，上述仍然呈現官僚制度對人性的形塑。

水利署認為，當公共建設如橋樑具有立即的危險，行政機關應擱置其他疑慮，即刻集中預算加以挹注，次要者再另外爭取經費。因此，依關公共安全的公共建設在面臨危機時，應有因應緊急情況的預算編列制度，或以制度規範，依照輕重緩急而優先編列的對象，而非循一般行政程序。

#### （三）危險指標有待建構

橋樑建造完成後，應建構危機來臨時的警戒線，稱為「危險指標」。危險指標是監測橋樑本身對危機承受能力的綜合性標準，提供養護或危機處理的參考。然而台灣的橋樑多未具備危險指標，或僅有僵固不變的監測標準。申言之，危險指標應具動態性，能因應河川冲刷或水文改變程度作動態調整，因而隨時保持準確的監測標準。是故，橋樑主管單位應定期更新危險指標，以提供符合現實的資訊。公路總局雖定期對各橋樑進行安全性檢測，后豐大橋亦不例外，但所依據者仍為過時的檢測標準，已不合橋墩冲刷的實際情形，因此忽略潛藏的危機。而所謂對橋樑標準作業程序所依據的黃、紅色警戒線，亦非動態的監測標準，致使人員判斷失準。受訪者更指出，與其耗費鉅資用於橋樑的整建及養護，建構動態的危險指標實更具急迫性，且僅需四至五年重構一次。依據準確的指標進行管理，當可省下大筆事後補救的經費。

#### （四）立法集中事權

目前關於橋樑的主管法規付之闕如，亟待立法。建築法僅規範房屋建築，未涵括土木建築及公共工程，亦因此導致主管橋樑的事權紊亂。若能針對相關公共工程單獨立法，即能將權責整合至單一機關，符合事權清晰、課責明確的原理，交通部亦無庸另行成立國家級橋樑設計、施工與養護技術中心。台灣的橋樑權限歸屬複雜，既存在太多法規，亦由不同機關管轄，「太多人管，等於沒人管」，因此實需集中事權。此外，行政院組織改造若能成立交通建設部，則可將橋樑管理養護全數交由中央，不但經費較為充足，亦省卻機關間的協調成本。



優質公共治理-系列個案研究

(二) 行政院公共工程委員會官員 (代號 A-2)

時間：2009 年 5 月 19 日

地點：行政院公共工程委員會

訪談大綱	擬答說明
一、行政流程	
<p>1. 由於后豐大橋早於 94 年即列為危橋，平時已進行之橋基保護工作，如鋪拋消波塊、橋墩基礎加固等，是否即已足夠？是否另備有突遇天災時的緊急應變對策？</p>	<p>1. 有關后豐大橋於 97 年 9 月 14 日不敵洪水沖刷而斷落之可能原因，按監察院調查報告所陳，應係<u>經濟部水利署暨其所屬第三河川局於事後（原后豐大橋興建於民國 78 年，及於民國 87 年辦理兩側拓寬）核准台灣自來水股份有限公司於該橋上游片面保護其送水管線，因而造成嚴重跌水沖刷，而危及緊臨之后豐大橋橋基所致。</u></p> <p>2. 有關是否備有突遇天災時的緊急應變對策一節，<u>經洽公路總局表示，有下列 2 項：</u></p> <p>(1) 「交通部公路總局封橋標準作業程序(SOP)」：為針對公路橋梁於發生災害或有發生災害危險之虞時，依該標準作業程序辦理封橋作業，以保障用路人生命財產安全。（見附件 1）</p> <p>(2) 「公路橋梁災後中斷搶通處理方式」標準作業程序：為就已因災受損之公路橋梁，依該標準作業程序辦理及時搶通及後續臨時橋梁搭建等緊急救援作業，以減少人民生命財產損失到最低程度。（見附件 2）</p>
<p>2. 為因應物價飆漲致經費不足，公路總局提出在計畫經費不變之情況下自行調整發包，後續再適時提報修正計畫之要求，交通部亦同意可先行辦理各項改建工程再適時修</p>	<p>1. 此部分，<u>權責、執行機關均係交通部、交通部公路總局，本會為行政院之工程幕僚機關。</u></p> <p>2. <u>公路總局后豐大橋改建工程之實際辦理情形概述如次：</u></p> <p>(1) <u>公路總局原擬於該局於其養護計畫經費支應辦理，並於 96 年 5 月 14 日奉行政院核定，工程經費需求為 9.961 億元，後該局於 96 年 8 月細設</u></p>



<p>正計畫。如此，是否有可能透過此種方式再提前辦理后豐大橋整建工程？如果可以，何以之前並未採取此種途徑？</p>	<p>時，因物價上漲原因（工程內容未變更），該局估算所需發包預算約 11 億元，惟仍可於該局每年約 50~60 億元之養護計畫經費內調整支應辦理。</p> <p>(2) <u>後公路總局擬改由公共建設經費支應后豐大橋改建工程辦理</u>，爰將該橋梁改建工程納入於該局 96 年 2 月 15 日彙提之「<u>省道老舊橋梁整建計畫</u>」公共建設計畫（內含 40 座橋梁整建工程）內，案經交通部陳報行政院，奉行政院於 96 年 11 月 22 日核定同意以公共建設經費補助辦理。</p> <p>(3) 前開二項計畫之辦理歷程如<u>附圖 1</u>。</p> <p>(4) 本橋梁改建工程公路總局前已於 96 年 11 月完成設計，有關該局於 97 年 9 月始辦理發包施工，未能迅即以養護經費辦理，或可能因為 96 年原物料大漲，97 年養護經費不足之緣故。</p>
<p>二、危險指標</p>	
<p>1. 現行橋梁及河川檢測的危險指標為何？由設計工程之營造商或由公路總局自行建構？</p>	<p>1. <u>此部分，權責、執行機關均係交通部、交通部公路總局</u>，本會為行政院之工程幕僚機關。</p> <p>2. <u>經洽公路總局表示：</u></p> <p>(1) <u>現行橋梁及河川檢測並無所謂“危險指標”。</u></p> <p>(2) <u>有關橋梁管養單位辦理養護作業之檢測項目與封橋機制概述如次：</u></p> <p>A. 目前執行公路養護作業係依據「公路法」、「公路修建養護管理規則」以及「公路養護手冊」辦理，所稱公路，係指「公路法」所界定之國道、省道縣道、鄉道及專用道路。</p> <p>B. 按該手冊規定，橋梁檢測頻率視公路之重要性及各養護單位之編制而異，原則定期檢測每二年至少檢測一次，惟橋梁跨徑過一百五十公尺或特殊類型橋梁，如斜張橋、<math>\pi</math> 型或鋼橋等，</p>

	<p>每年應檢測一次。(公路養護手冊見附件3)</p> <p>C.各公路橋梁管養單位依前述手冊規定之檢測頻率、檢測要點、檢測項目(共21項,分為影響橋梁結構安全及影響交通安全兩方面)以及以DERU方式評定橋梁檢測結果,復依評定結果辦理相關處置,如評定結果U值為4時,應緊急處理維護。</p> <p>F.又交通部前於民國90年已責成運輸研究所建置完成「臺灣地區橋梁管理系統」,提供各橋梁主管機關作為其橋梁維護管理之工具,公路總局除按公路養護手冊規定辦理橋梁相關檢測評估及管養工作外,復善用該橋梁管理系統,篩檢安全有疑慮、橋墩基礎沖刷較為嚴重之橋梁,委託工程顧問工程辦理進一步評估,如有必要者,即予以封閉禁止通行。</p> <p>(2)另有關於交通部公路總局轄管橋梁警戒水位及封橋水位規定如下:</p> <p><u>依該局「交通部公總局封橋標準作業程序(SOP)」(見附件1),有各橋梁之警戒水位及封橋水位之規定,略以:「...</u></p> <p>(一)各橋梁之警戒水位及封橋水位如后:</p> <p>1.列為重點監控之橋梁:</p> <p>(1)警戒水位及封橋水位依現場狀況檢討、分析後訂定。</p> <p>(2)颱風豪雨過後應重新檢討</p> <p>2.其他橋梁:</p> <p>警戒水位:距梁底淨空1.5公尺</p> <p>封橋水位:距梁底淨空1.0公尺</p> <p>上述水位得依現地狀況檢討分析後訂定警戒及封橋水位。</p>
--	---

	<p>…」。</p> <p>備註：所謂「列為重點監控之橋梁」，經洽公路總局表示，為指施工中橋梁及該局各養護工程處經依手冊評估結果安全有疑慮之橋梁。</p>
<p>2.危險指標是否依照河川及橋梁實際狀況進行定期或不定期調整？</p>	<p>1.循上，經洽公路總局表示，該局為按養護手冊辦理橋梁檢測，檢測結果有關安全疑慮者，該局將委託工程顧問辦理進一步評估，如有必要者，即予以封閉禁止通行。</p> <p>2.又按「交通部公總局封橋標準作業程序(SOP)」，該局列為重點監控之橋梁，警戒水位及封橋水位之規定略以：</p> <p>(1) 警戒水位及封橋水位依現場狀況檢討、分析後訂定。</p> <p>(2) 颱風豪雨過後應重新檢討。</p>
<p>3.針對橋基裸之橋梁，公路總局曾於95年依據河川特性研訂颱風豪雨警戒值(沉箱頂版下2公尺)與封橋水位線(沉箱頂版下1公尺)，此標準是否按照各橋梁特性之不同而調整？95到97年間是否有再調整？</p>	<p>1.公路總局前於95年頒訂「交通部公總局封橋標準作業程序(SOP)」(見附件4)，有關封橋之時機，規定略以：</p> <p>「封橋之時機，有下列狀況之一者執行：</p> <p>(一) 各橋梁之警戒水位及封橋水位如后：</p> <p>1.無沖刷之橋梁(橋基未裸露者) 警戒水位：距梁底淨空1.5公尺 封橋水位：距梁底淨空1.0公尺</p> <p>2.有沖刷之橋梁(橋基裸露者) 警戒水位及封橋水位依現場狀況調整。」</p> <p>2.按前述作業程序，橋梁警戒水位及封橋水位按其橋基是否有裸露而有不同規定。</p> <p>3.后豐大橋斷橋事件發生後，公路總局於98年1月17日7修正前述標準作業程序(SOP)如附件1。修正重點為：</p>

優質公共治理-系列個案研究

	<p>(1) 增加警戒時機。</p> <p>(2) 針對列為重點監控之橋梁，規定其警戒水位及封橋水位應依現場狀況檢討、分析後訂定，以及颱風豪雨過後應重新檢討。</p>
--	---

（三）經濟部水利署官員（代號 A-3）

時間：2009 年 5 月 27 日

地點：經濟部水利署

### 周韻采教授 98.05.27 訪談大綱彙整說明資料

經濟部水利署

98.05.27

一、大甲河流域，尤其是后豐大橋周邊，盜採情形是否嚴重？

答：（撰稿單位：水政四科）

后豐大橋為台 13 線重要之南來北往之交通要道，車流量遠較一般公路大，是以該橋梁附近尚不至於發生嚴重盜採情事。

一、大甲溪疏濬辦理情形

（一）疏濬原則：

河川疏濬土石原則：本署辦理疏濬土石作業，係在符合河川治理計畫及審慎考量河防及跨河構造物安全之前提下，針對河道及水庫淤積土石適時辦理疏濬，詳實研提疏濬計畫，嚴格限制其疏濬土石範圍及控制其高程，除藉以恢復原有通洪能力及相關水利設施功能，以維護河防安全外，亦可配合提供公共建設所需砂石料源。

（二）石岡壩上游河段疏濬情形

大甲溪上游疏濬情形：大甲河流域自 921 震災後山區土石鬆散，歷經數次嚴重颱風侵襲，尤以 93 年敏督利颱風及艾利颱風為鉅。造成谷關地區及松鶴地區河床大量土石淤積、土砂災害頻傳，大甲河流域中上游河段亦因大規模豪雨挾帶崩積土石下移，誘發主流兩岸多處野溪土石流，致大甲溪河床土石淤積嚴重。根據國內學者專家初步推估，流域內崩積土石總量可能高達數千萬立方公尺。亦造成台 8 線、台 8 甲線公路多處坍方道路中斷、松鶴部落遭土石流漫淹及德基、青山、谷關發電廠土石浸淹，損失慘重，並嚴重影響兩岸居民生命財產安全，亟賴疏浚方式排除河床之阻礙，以降低洪水所可能造成之災害，確保通洪安全；

因此，除了為維持水庫蓄水容量於蓄水範圍所為疏濬(如台電馬鞍壩淤積數量自 93 年至 97 年計約 139 餘萬立方公尺，中區水資源局石岡壩淤積數量自 93 年至 97 年計約 143 餘萬立方公尺)外，本署第三河川局於龍安橋至天輪壩間河段積極持續辦理疏濬作業，自 93 年至 97 年間辦理大甲溪中上游河道疏濬土石量計約 479 萬立方公尺，相關疏濬清淤作業除有助恢復河川原有通洪能力及相關水庫、水利設施功能，以保障沿岸民眾生命財產安全外，亦兼而配合提供公共建設所需砂石料源。

(三) 石岡壩下游河段疏濬及土石採取情形

1. 大甲溪砂石採取整體管理改善計畫(聯管計畫)：早期縣(市)政府以個案申請許可採取土石，限於巡防管理經費及人力嚴重不足等因素，無法充分掌握砂石採取情況，常有盜濫採行為發生。台灣省政府爰於 87.03.26 核定公告「大甲溪砂石採取整體管理改善計畫書」，其計畫目的係以河道整治為主，砂石採取為輔，維護河川正常功能，並有效管理砂石採取，維護大甲溪跨河構造物及沿岸堤防之安全。
2. 大甲溪實施聯管計畫河段，下游自河口起(斷面 00)，上游至蘭勢堤防起點止(斷面 65)，長約 47.1 公里，計分為六個聯管砂石採取區段，皆屬台中縣轄區，而后豐大橋位於 28-1 號斷面，屬第三區段(詳附圖 1-1)範圍，即中山高速公路橋(23 號斷面)至石岡壩(36 號斷面)間河段。
3. 大甲溪流量豐沛水流湍急，加以民國 88 年發生 921 大地震，石岡壩下游河段因斷層通過影響，埤豐橋處上游河床抬高，形成將近 10 公尺的河床高程落差，因而更加大河床冲刷能量，又石岡壩下游河段屬易受侵蝕之泥岩、沖積層交

界河段，受地形隆起影響沖刷加劇，爰大甲溪聯管計畫於民國89年6月30日期限屆滿後，石岡壩下游至出海口段已全面停止採取。

## 二、大甲溪盜採砂石案件查處情形

- (一) 管理權責：大甲溪原為主要河川，其河川砂石採取許可等河川管理工作，原由台中縣政府負責管理；早期確有河川盜採猖獗，及砂石車橫行情形，為改善上述情形，及達整合水系一元化管理、治理之目標，87年6月26日將台灣省河川重新公告為省管河川水系24條(精省後經濟部再於89年1月4日將省管河川公告為中央管河川)及縣市管河川水系91條，本署(前台灣省水利處)並自88年2月1日接管中央管河川，並由本署第三河川局執行大甲溪河川管理工作開始加強各項河川管理作業。
- (二) 盜採案件：本署第三河川局自接管大甲溪後，即積極取締河川盜濫採行為，並加強河川管理，執行以來河川區域內盜濫採案件已有效控制，除零星小型之偶發案件外已少有大規模有計畫之盜濫採情形發生，自88年迄97年總計10年間大甲溪查獲盜採案件計18件，總計未經許可採取土石數量僅約5萬立方公尺。
- (三) 衛星監測結果：本署自95年起推動試辦衛星遙測，利用衛星遙測影像接收與處理，並建立河川區域變異通報系統，提供河川監測流域變異資料，以防制盜濫採土石行為發生，其中大甲溪石岡壩下游河段，自95年12月起至97年10月止，已發出43次變異通報，經本署第三河川局現地查證結果均屬施工工程、整地、種植、自然沖刷或崩塌

97年



等，惟並無盜採土石之情形。

三、本署為防範河川內盜濫採砂石行為發生，相關疏濬及採取土石制度積極改進如下：

(一) 全面停止盜採嚴重之個案許可：92年12月修正河川管理辦法規定河川內除已依規定公告為土石「可採區」者外，全面終止個案許可採取土石。早期由縣市政府管理之作法，係由砂石業者依當時台灣省河川管理規則及土石採取規則規定，選擇河川內砂石品質較佳，運輸方便之地點，以個案不定時不定點向當地縣市政府申請許可採取砂石。由於政府係被動受理，因此許可採石區凌亂分散，無法充份掌握砂石採取狀況，加以社會發展建設料源需求大增，故許可之土石區常發生合法掩護非法，進行超挖、越區等盜濫採砂石行為，不但未能達河道疏濬的目的，且易造成河川坑坑洞洞，破壞河川環境。

(二) 推動聯管計畫改善個案許可盜採情形：整合沿岸砂石業者聯合開發整體管理，計畫採取土石，使管理之對象及責任明確，避免以往個別採取產生盜、濫採之弊害。對於砂石採取量較大之河川，河川管理機關改採「聯合開發整體管理」方式，於治理基本計畫原則下，規劃適當疏濬範圍及可採高程，整合河川沿岸砂石業者在不影響水流前提下，有計畫地依序統一申請聯合採取土石，使管理之對象及責任明確，有利河川管理機關整體管理業者，可以有效避免以往個別採取產生盜、濫採之弊害。惟於土石採取法、行政程序法及採購法相繼公布實施後，限於相關規定，最後一個和平溪聯管計畫於93年6



月底執行到期後，目前聯管計畫已走入歷史。

(三) 全面展開採售分離嚴密管制外運土石數量：以採售分離方式辦理河川疏濬，澈底改善採售合一方式之料源獨享、僅依斷面檢測以及未完全管控外運土石數量等作業所潛藏可能遭盜採之因素—本署於95年5月間推出河川疏濬砂石採售分離(即採即售)計畫，以配合行政院指示分散料源及平抑價格之政策，並加強各項管理措施，自95年推動辦理「採售分離」計畫以來，因疏濬採取及土石販售分開辦理，土石非屬採取者所有，故可降低盜採誘因，有效阻絕盜採砂石情事發生，且販售時係以砂石量進行總量管制，除設置疏濬區管制站、增設地磅進行載運管制外，並配合24小時全程之影像監視。在嚴密管制下，疏濬工程已無超採砂石情事發生，普遍獲致檢調單位及各界好評，同時大大提昇同仁工作熱忱及意願。目前中央管河川僅餘非工區之偏遠地區尚有少數零星偶發盜採案件。

(四) 研擬河川水庫疏濬標準作業規範，並送各機關參照辦理疏濬作業：所有疏濬方式之管理機制均比照採售分離管制，即除重量管制並輔以體積及斷面檢測外，均應設管制站、監視系統及保全人員24小時監管，以達確實掌握實際外運土石數量之目的，由於河川疏濬愈來愈往上游，而上游有河幅漸窄之地形條件不佳及天災緊急狀況，難以完全適用採售分離之管制措施致生執行困難。故馬總統於卡玫基颱風災後巡視後特別指示，由行政院公共工程委員會范主任委員會同法務部王部長及經濟部

召集檢察、政風、警察等三大體系以及相關部會及地方政府，於97年8月4日會商協助研訂「河川水庫疏濬標準作業規範」規定所有疏濬方式之管理機制原則均比照採售分離管制，以達確實掌握實際外運土石數量之目的。該作業規範業於97年11月28日頒行，並函送農委會(林務局、水保局)及各縣市政府等相關權責機關作為辦理河溪疏濬作業之參考。另於97年12月底前，本署所屬執行機關亦舉辦13場地區性講習及座談，邀請當地縣(市)政府、水土保持局、林務局及其所屬分局、林管處人員參加，協助相關機關瞭解辦理疏濬業務之相關規定及經驗。

四、本署為防制河川內盜濫採砂石行為發生，加強相關執行措施如下：

(一) 提供警察查緝及民眾檢舉獎金鼓勵共同打擊不法：本署自88年2月起接管中央管河川，除由各河川局成立管理課，進用河川駐衛警察，負責河川內盜濫採砂石等違法行為之巡防取締任務外，為進一步加強河川砂石管理，經研擬「遏止砂石盜濫採行為改進方案」報奉行政院於92年2月核定，由各部會共同執行。另為促進管理取締成效，乃訂頒「經濟部水利署核發配合取締中央管河川砂(土)石盜濫採獎勵金作業要點」，提供獎金予相關警察機關積極鼓勵協助取締盜、濫採之行為。此外亦訂頒「經濟部水利署核發檢舉違反水利法事件獎勵金作業要點」，以獎勵人民檢舉違反水利法事件，共同打擊河川區域內不法行為，加強維護河防安全與河川、排水水

質環境及海堤建造物安全。

- (二) 修訂法規加強罰則並請法務部協助加強河川砂石盜濫採等不法行為之查緝以強化遏止作用：中央管河川盜採砂石情形於各單位全力配合下，及修訂「水利法」加重盜採砂石罰則為處以新台幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰，及沒入行為人使用之設施或機具公告拍賣等措施下，盜採情事已明顯減少。另本署仍再請法務部協助加強河川砂石盜濫採等不法行為之查緝，法務部乃責由臺灣高等法院檢察署於 94 年 7 月 19 日及 97 年 10 月 24 日由檢察長邀集各地檢察長及本署研商「檢察機關查緝河川盜（濫）採砂土執行方案」，且令各地檢察署協助本署各河川局，聯合查緝，以進一步打擊河川砂石盜濫採及其他不法行為，維護國土及河防安全。
- (三) 強力拆除河川內砂石場—由民國 90 年的 149 場，減少至目前的 6 場：為防止砂石業者藉機盜採砂石，本署自接管中央管河川後即著手河川內砂石場及土石堆之拆除作業，要求所屬河川局依據輕重緩急擬定拆除計畫，並訂定相關執行規範，同時會同相關縣（市）研商解決拆除工作可能遭遇之困難及經費問題及控管進度，在相關執行單位之努力下，河川內砂石場數量已由民國 90 年的 149 場，減少至目前的 6 場（屬早期合法登記工廠，將於完成補償等相關行政程序後執行拆除作業），有效減少業者營運時伺機盜採土石之機會。
- (四) 全面運用衛星遙測監控—大範圍長期監控河川區域內不法行為：為使河川管理更現代化，乃建立科技化之監



控管理系統，以減少人為無法完全掌控之盲點，本署自95年起於濁水溪、高屏溪、大甲溪、烏溪、北港溪及二仁溪等6條河川水系推動試辦衛星遙測，以防制盜濫採土石行為發生，97年更擴大辦理所有中央管河川及淡水河等25條河川水系衛星遙測之監測，利用衛星遙測影像接收與處理，並建立河川區域變異通報系統，提供河川監測流域變異資料。

(五) 推動監管中心及遠端監視：採取更積極、有效之管理作為以防制盜採砂石—本署96年底責由第九河川局於花蓮溪及秀姑巒溪試辦設立監管中心及設置河川區域遠端監控系統，除針對該局轄內易遭盜採砂石及重點巡查地點設置24小時全天候錄影監管系統外，並配合監管該局及花蓮縣政府辦理之相關疏濬土石即採即售等作業，期以科技化管理設備，遏止河川區域內之盜、濫採砂石及其他不法行為。第九河川局監管中心已於97年5月13日啟用，97年至100年將陸續推廣至各河川局。其中第一、三、四河局已於98年上半年測試啟用。

五、遏止盜採執行成果：本署自88年接管中央管河川後，依據上述制度面之改革以及執行措施之加強，對於防範河川內盜採砂石，不遺餘力，已獲致相當成果。本署轄管之24條中央管河川區域內查獲盜濫土石案件，已由90年132件、91年130件，逐漸遞減至94年24件、95年20件、96年25件。再依經濟部礦務局網站統計資料，93年至97年之盜採案中，陸上盜採超過8成，縣管河川部分大約1成，而中央管河川部分不及1成，顯見本署河川局加強管理及相

關單位配合積極取締，確已有效發揮功能逐步遏止中央管河川盜濫採砂石行為之發生，本署應無廢弛職務或執行職務不確實之嫌。

六、結語：本署確已戮力執行河川疏濬砂石管制作業、有效減少砂石盜濫採之情事。

(一) 由於台灣早期河川砂石佔總供應量超過九成（81-85年平均佔 94.2%），加以縣市政府管理時期限於管理人力及經費之不足，致許可之土石區常發生合法掩護非法，進行超挖、越區等盜濫採砂石行為，致民眾心中一直存有河川盜採猖獗、砂石車橫行及影響河防及跨河橋梁安全等不良印象，且一般民眾及媒體記者對於各機關權責範圍並不清楚，因此至今仍有誤認河川區域外（鄰近河川區域）之砂石活動情形係與河川盜採有關。有關大甲溪下游自豐原至大甲出海口之河床砂石長年遭盜採之傳聞，亦應是早期不良印象之殘存，或其他臨近河川之陸上盜採案件之誤解。

(二) 事實上，本署及各河川局自 88 年 2 月接管中央管河川後雖面臨以往業者動輒盜濫採之習性，並在黑道暴力、白道關心以及檢調偵辦等巨大壓力下，仍積極作為推動各項改革及採取相關措施，各河川局第一線實際執行同仁更倍極辛勞，冒著隨時有人身安全之顧慮仍默默付出，為著台灣地區河防安全及配合經濟建設所需砂石骨材供應努力打拚。此從 97 年 11 月 10 日及 17 日由工程會與法務部部長及經濟部共同召開二場座談會中司法機關一致肯定本署中央管河川疏濬土石管制措施成效良好，可以有效防止盜採等情況，更可見本署長期以來之努力已獲相當肯定。

(三) 另行政院公共工程委員會於 97 年 11 月 21 日 召開加速辦理野溪河川淤積段疏濬事宜研商會議中，亦認同本署相

優質公共治理-系列個案研究

關作為並作成結論略以：「請水保局、林務局，現階段即可參酌水利署辦理模式…訂定適用所屬權責業務之清疏作業標準與規範，積極辦理淤積土石之清疏。」「請水保局及林務局參考水利署建議，指派所屬人員參加該署辦理之分區法務講習座談，俾利瞭解疏濬業務之經驗及相關注意事項。」「請經濟部水利署秉水利主管機關權責，督導並協助各地方政府擬定縣（市）管河川之疏濬作業規範及標準，以利疏濬作業之推動。」，另本署第九河川局監管中心參加行政院人事行政局 97 年度各機關建立參與及建議制度考核獎勵評審作業，亦奉行政院核定為「榮譽獎」，在在顯示本署及河川局相關作為及努力逐漸獲得各界肯定及認同。

附表 1 河川區域取締違法土石採取案件一覽表

編號	河川名稱	違規地點	取締日期	行為人姓名	離后豐大橋距離	未經許可採取數量 (M <sup>3</sup> )	機具沒入情形及沒入處分日期文號	備註
1	大甲溪	高美段	88.4.15	吳恩豪 陳宏賓 蔡榮祖	下游 11.5km	10000	查扣 2 部挖土機、1 部卡車	本案聯合台中縣警察局移送法辦，已二審判刑確定
2	大甲溪	朴子段	88.8.13	張榮鎮	上游 4km	4611	查扣 1 部挖土機	本案聯合台中縣警察局移送法辦，已一審判刑確定
3	大甲溪	楊厝寮段	89.2.16	林聰賢	下游 7.5km		查扣 2 部挖土機、卡車 1 部	本案聯合台中縣警察局移送法辦，已二審判刑確定
4	大甲溪	牛稠坑段	89.8.7	高泉進 王文柳	上游 1km		查扣一部挖土機、卡車 1 部	本案聯合台中縣警察局移送法辦，已一審判無罪確定
5	大甲溪	國校段	90.2.24	無	上游 8.5km		查扣一部挖土機	本案聯合台中縣警察局移送法辦，已一審判無罪確定
6	大甲溪	新庄子段	90.4.16	蔡文來 洪自立 洪宜亭	下游 6km		查扣 1 部挖土機、3 部卡車	本案聯合台中縣警察局豐原分局移送法辦，已一審判刑確定

附表 1 河川區域取締違法土石採取案件一覽表

編號	河川名稱	違規地點	取締日期	行為人姓名	離后豐大橋距離	未經許可採取數量 (M <sup>3</sup> )	機具沒入情形及沒入處分日期文號	備註
				葉錫和				
7	大甲溪	三塊厝段	91.5.25	顧聰華	下游 10km	470		本案聯合台中縣警察局豐原分局移送法辦，已一審判刑確定
8	大甲溪	金城段	92.9.6	呂建勳 詹山平 廖正豐	下游約 3.5km	320	查扣 1 部挖土機、1 部卡車	本案聯合台中縣警察局大甲分局移送法辦，已判刑確定
9	大甲溪	新庄子段	93.8.3	彭喬勇	下游約 5km	14126	查扣 2 部挖土機、1 部卡車	本案聯合台中縣警察局神岡分駐所偵辦，已判刑確定
10	大甲溪	新庄子段	93.8.4	無	下游約 5km		查扣 2 部挖土機	本案聯合台中縣警察局神岡分駐所偵辦，機具已公告沒入
11	大甲溪	楊厝寮段	93.8.9	謝璋燕 鄧力霆 張子文	下游約 5km	350	查扣 2 部挖土機、4 部卡車	本案聯合台中縣警察局清水分局移送法辦，業經台中地方法院檢察署不起訴

12

附表 1 河川區域取締違法土石採取案件一覽表

編號	河川名稱	違規地點	取締日期	行為人姓名	離后豐大橋距離	未經許可採取數量 (M <sup>3</sup> )	機具沒入情形及沒入處分日期文號	備註
				潘宣佑 陳振耀 尤振榮 陳勇成 何達泰				處分，機具已沒入
12	大甲溪	下溪洲段 金城段	93.12.5	黃炳榮 謝祥敏	下游約 3km	2400	查扣 3 部挖土機、3 部卡車	本案聯合台中縣警察局刑警隊移送法辦，已判刑確定
13	大甲溪	新庄子段	94.11.25	無	下游約 5km	1384	查扣 1 部挖土機、2 部卡車	本案聯合台中縣警察局神岡分處移送法辦，已判刑確定
14	大甲溪	楊厝寮段海風小段	95.03.05	林志明	下游約 6km	2840	查扣 6 部挖土機、3 部卡車	本案案發地點係為國工局國道 4 號復建工程，聯合台中縣警察局刑警隊偵一隊移送法辦，已判刑確定

13



附表 1 河川區域取締違法土石採取案件一覽表

編號	河川名稱	違規地點	取締日期	行為人姓名	離后豐大橋距離	未經許可採取數量 (M <sup>3</sup> )	機具沒入情形及沒入處分日期文號	備註
15	大甲溪	新庄子段	95.06.23	許啟村 葉春碧	下游約 5km	11626	查扣 1 部挖土機、2 部大貨車、1 部拖板車	本案聯合台中縣警察局刑警隊移送法辦，已判刑確定
16	大甲溪	國道四神岡橋	97.2.28	林榮光	下游約 5km		查扣 1 部挖土機	本案聯合台中縣警察局刑警隊移送法辦，目前尚在地檢署偵辦中
17	大甲溪	中山高速公路橋下	97.3.5	無	下游約 2.5km	134	查扣 2 部挖土機、1 部卡車	本案聯合台中縣警察局豐原分局社口分駐所移送法辦，目前尚在豐原分局偵辦中
18	大甲溪	下溪洲段	97.3.13	無	下游約 3km	45	查扣 1 部挖土機、1 部拖板車	本案聯合環保警察隊第二中隊移送法辦，目前尚在環保警察偵辦



二、當初興建后豐大橋及埋設水管橋時，是否曾評估共構與否引起之後續效應？是否曾評估共構之可能性？是否有可能將水管橋埋設於后豐大橋下游側？

答：(撰稿單位：水政三科)

一、查台水公司鯉魚潭廠 $\phi$ 2200mm輸水幹管埋設工程(於后豐大橋上游20公尺)，係自80年12月9日開工，迄83年6月30日完工啟用，另公路總局后豐大橋新建及拓建(拓寬)工程分別係78年及87年完工，當時興建跨河構造物之河川公地使用許可係由申設單位向臺中縣政府提出申請/當時二工程施工工期不同，且分屬不同單位，加以當時河床高覆土深度夠，並無互相影響之情形/爰台水公司應未曾針對是否共構加以評估。惟當時係由台中縣政府辦理河川管理及已完工多時，相關資料已難以查證確定。

二、97年后豐大橋改建及台水公司水管橋新建共構協調過程：(詳如後附件2-1歷程表。)

(一) 94年公路總局二工處於辦理后豐大橋改建規劃案時/台水公司曾於94年8月19日函請公路總局二工處同意將該公司新建水管橋設計併入委由二工處代辦設計/經公路總局二工處94年8月31日函復台水公司請其自行辦理設計，故後續本2件工程即以各自規劃方式辦理(即新建水管橋於后豐大橋上游35公尺施設)。

(二) 97年9月24日行政院 劉院長於蒞臨經濟部巡視會議記錄院長裁示事項：「后豐大橋輸水管問題應與橋梁整建一併考量，請交通部公路總局、本署及自來水公司共同協商解決。」

(三) 97年10月7日本署「大甲溪后豐大橋橋梁及 $\phi$ 2200m/m送水管改建相關配合事宜」會議結論：建議后豐大橋改建及自來水公司新建之水管橋，能以共構方式施設並全面改建后豐大橋，並請二單位速就橋梁是否共構、橋墩施設位

置與型式等進行研議。

- (四) 97年10月17日台水公司檢討後表示願意配合採共構方式辦理。經97年10月22日公路總局二工處召開會議研商決議，本案若採橋、管基礎連結方案，二工處僅願代辦下部基礎結構(係上部結構獨立並非共構)，上部結構請台水公司至少預留5M淨空間自行辦理；並請配合后豐大橋局部改建工程98年4月底以前完成第一階段通車(即北上車道)時程，請自來水公司所委託顧問公司研議修正設計可行性。
- (五) 有關上述二工處會議中所提橋、管基礎連結方案，經台水公司評估不符共構原則且無法如期完成，故經濟部於97年11月3日函陳報行政院協調后豐大橋應全線改建並橋管共構，並奉行政院97年11月18日協調會議裁示，后豐大橋改以全線改建並與自來水管路橋共構於原訂期限內完工通車。惟交通部因以恐無法達成於原訂期限通車為由，行政院又於97年12月16日同意交通部之建議以原規劃分別施工方式辦理(故確定以原規劃水管橋於后豐大橋上游35公尺分別施設)。
- (六) 爰經濟部於98年1月6日再函行政院建議交通部后豐大橋應全線改建並共構方式辦理，奉行政院98年3月23日函示：「鑒於大甲溪屬瓣狀河川，深槽區位置時常變化，后豐大橋全長640公尺，本次僅改建右岸毀損之440公尺，左岸200公尺因位於高灘地，原橋墩基礎施設較淺，他日有可能因洪水沖刷，導致深槽遷徙，水流衝擊左岸舊有橋墩，而再次發生斷橋事件。交通部應加強監測，並於適當時機規劃改建后豐大橋左岸200公尺。公路總局應將南端舊有橋梁尚未改建段，訂定期程完成全線改建，並加深橋墩基礎，以所有橋墩深度相同為宜。」確定無法以共構辦理，后豐大橋南端(左岸)200公尺雖未立即改建，後續

公路總局仍將於適當時機辦理改建。

- 三、是否有可能將水管橋埋設於后豐大橋下游側案？經台水公司評估若本水管橋施作於后豐大橋下游端，則本工程起點與終點處（三豐路）管線需再折返上游，與水公司原 2200m/m<sup>2</sup> 上游處管線連接。如此，因需穿越國道四號橋柱基礎及管線密佈之三豐路，幾不可行。

三、現有技術是否足以精準監測橋墩周邊的土石沖刷及水文改變情形？如何監測？

答：(撰稿單位：河海一科)

- (一) 大甲河流域自九二一地震後，上游集水區產生大量的土石崩塌，並隨著水流流入河道，嚴重淤積河床，導致馬鞍壩以上至谷關間之多座橋梁受到沖毀。
- (二) 石岡壩以上河段淤積之土石受到堰壩攔阻效應，導致粗顆粒土石難以運往下游河道，長期以來使石岡壩以下河道呈現緩慢下刷情形。921 地震後斷層效應引致石岡壩壩址處地盤隆起近 10 公尺，埤豐橋處地盤隆起約 5 公尺，累計近 15 公尺之河床落差形成跌水效應，使石岡壩以下長期相對穩定之河道產生劇烈變遷而重新調整，並加速河床之快速下刷。
- (三) 橋墩設計時基礎深度會考量河道一般沖刷深度、橋墩局部沖刷深度、橋墩摩擦深度以及保留作為安全係數之基樁深度。其中河道一般沖刷深度與河道之沖淤與流路變遷有關，而此則可藉由該河段各年之河道大斷面測量數據加以研判。從歷年大甲溪之河道斷面測量資料已顯示，大甲溪石岡壩以下河道自九二一地震以後每年均有顯著的河道沖刷情形存在，同時公路橋梁單位亦已藉由斷面測量資料重新研擬改建計畫。至於有關橋墩局部沖刷部分，雖然日前有若干學者藉由水工模型試驗或現場觀測方式進行研究，探討整個洪水歷線過程中局部沖刷之橋墩周圍河床變動過程情形以及其最大沖刷深度，然進行現場監測方式所需之代價太大，價值性不高，亦不可行。

決定  
沖刷 ✓

✓ 決定  
✓ 研究沖刷



四、「橋河共治」概念始於何時？后豐大橋斷落之前是否有所提倡？

答：(撰稿單位：水政三科、河海三科)

- (一) 有關「橋河共治」係97年11月20日行政院第3119次會議對交通部所提「橋梁安全維護作業」報告案之決定，院長提示：「橋河並治的觀念非常正確。最近幾次風災後，本人視察幾處危橋及危堤，深刻體認河堤外圍往往是村落聚集之處，有其潛在的危險，應該做全盤的瞭解及調查，將橋梁、河川與堤防一併處理。但目前交通部、經濟部在橋梁及河川的管理上，各有各的會報，應透過一個專責的工作團隊，才能夠澈底解決問題，請經濟部水利署負責推動，讓交通部危橋這部分與經濟部河川管理這部分緊密聯繫，真正一起來推動這工作。」
- (二) 奉院長上開指示，本署於97年12月29日與交通部所屬橋梁召開研商橋河並治會議決議，請各河川局辦理橋梁或道路週邊水利建造物(定期、不定期)檢查，必要時可邀請該管理單位參與，如發現因河道急遽變化，對橋梁或道路安全恐有顧慮者，應將相關資料提供該管理單位，做為改善參考。並由各河川局與公路局各區養護工程處等橋梁單位，成立聯繫小組機制，建立溝通平台，以分工合作落實推動個案橋河並治相關事宜。目前各河川局地區聯繫小組至本(98)年度汛期前，業已至少召開二次會議，解決橋梁維護與河川治理個案之配合事宜。
- (三) 至后豐大橋斷落之前是否有所提倡一節？為對河川及橋梁之相關事項協調，共同研商具體可行對策，並互相配合執行，以共同維護河防與橋梁安全，本署與公路總局、鐵路管理局及高速公路局等單位於86年10月20日共同成立「維護河川與保護橋梁安全共同聯繫會報」，開始至本(98)年4月30日共召開28次會議(含一次臨時會議)，其討論事

項包含河川管理及橋梁安全維護配合事宜、河川治理計畫及實施事宜、橋梁下部構造及橋基保護工法事宜、重要工程申請使用河川區域之案件協商等事宜。

附件 2-1 大甲溪后豐大橋改建及自來水公司送水管橋新建全線改建並共構協商辦理歷程表

時間	主辦單位	會議記錄或辦理概要
97 09 24	行政院	行政院劉院長蒞臨經濟部巡視會議記錄載示事項(六):后豐大橋輸水管問題應與橋梁整建一併考量,請交通部公路總局、水利署及自來水公司共同協商解決。
97 10 07	水利署	「大甲溪后豐大橋橋梁及Φ2200mm/m 送水管改建相關配合事宜」會議紀錄建議與結論二:公路總局設計之橋梁與自來水公司所設計之水管橋,經查施設位置、工期與型式(橋墩跨距)均相當接近,建議雙方之橋梁能以共構方式施設,以減少施工時相互界面之影響及完工後便於維護管理。另請公路總局及自來水公司速就橋梁是否共構、橋墩施設位置與型式等進行研議,並將研議結果速告知顧問公司據以辦理。
97 10 17	自來水公司	自來水公司研議後函示:「...採共構方式乙案,本公司同意配合辦理。...請本署儘速邀公路總局及相關單位召開會議,俾研議後續配合事宜。」
97 10 21	水利署	「維護河川與保護橋梁安全共同聯繫會報」臨時會議決議:在后豐大橋重建時程不變及技術可行條件下,自來水公司之水管橋與后豐大橋改建共構之情形,請相關單位儘速召開會議進行細部協商。
97 10 22	公路總局 第二區養 護工程處	台 13 線后豐大橋局部改建工程與自來水Φ2200mm/m 送水管改建工程共構協商會議決議主要為: 1. 本案若採橋、管基礎連結方案,仍請自來水公司至少預留 5M 淨空間;並請配合后豐大橋局部改建工程明(98)年 4 月底以前完成第一階段通車(即北上車道)時程。請自來水公司所委託顧問公司研議修正設計可行性。 2. 工程處與自來水公司若採個別標案施作,日後上、下游可能有二家廠商同時施工,因工程地點接近,仍應注意上游石岡壩不定期放水併改道河水匯流造成互相干擾及影響施工進度,甚而影響施工人員安全性,請工程處所委託顧問公司應研議因應對策。 3. 請后豐大橋局部改建工程承攬廠商德昌營造按承攬契約規定執行進度,並請該公司審慎評估若採共構案所增加施作數量及風險後,再研商變更契約事宜。
97 11 03	經濟部	因涉及工程期程及契約變更等需跨部會協商事宜,經濟部於 97 年 11 月 3 日經水字第 09702615270 號函陳請行政院協助協調建議以全線改建並共構方式辦理。
97 11	行政院	研商大甲溪后豐大橋與自來水輸水管橋改建共構相關事宜會議主席載示: 一、后豐大橋全長 640 公尺,交通部原規劃改建右岸深槽區部分 440 公尺,

優質公共治理-系列個案研究

時間	主辦單位	會議記錄或辦理概要
18		<p>預定明年汛期前(98年4月底)完成北上車道,於99年4月底全部完工。院長於97.09.24巡視經濟部聽取業務簡報時曾指示:「后豐大橋輸水管線問題應與橋梁整建一併考量,請交通部公路總局、本署及台灣自來水公司共同協商解決」,基於國家整體的公共利益及經濟部水利署所提出之下列理由,改以全線改建並與自來水管路橋共構;另為不負人民期待,務必於原訂期限內完工通車。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 自來水<math>\phi</math>2200mm輸水管路目前埋設於后豐大橋上游35公尺處,多年來交通部及經濟部分別投入數億經費興建保護工,此次后豐大橋及自來水輸水管橋改建,若能以共構方式辦理,除能免除施工期間之相互影響及干擾外,亦可減低完工後未來40-50年間,二座橋梁因相互影響造成水流干擾衍生的維護費用投資及維護管理工作權責問題的爭議。(據吳副署長口頭報告,后豐大橋近4-5年來維護費,耗費約4-5億元,中沙大橋等多座橋梁都有類似問題。)</li> <li>2. 后豐大橋舊有橋墩深度及安全性皆已不足,本次若只改建右岸深槽區部分440公尺,未來若因洪水氾濫致河道深槽變遷,有可能沖刷左岸舊有橋墩,再次威脅橋梁安全,爰建議應一併全線改建。</li> <li>3. 鑒於其他河川亦發生公路橋梁與自來水輸水管橋,因施設距離過近造成水流沖刷相互影響,致橋梁受損之情事,建議未來橋梁改建應儘可能朝共構方式辦理。</li> </ol> <p>二、后豐大橋局部改建工程交通部業於97.10.01完成發包,並由德昌營造公司承包,交通部公路總局表示日前已與承包廠商初步溝通,該公司認為若辦理變更設計,恐無法配合於原訂工期完工通車。本案因政策變更,請交通部儘速辦理變更設計,並積極與承包廠商協調溝通,若無法配合辦理如期如質完成,則可依據「政府採購法」第64條規定辦理終止或解除契約,並依同法第22條規定採限制性招標方式,找二家以上曾承攬興建橋梁之優良廠商進行公開比價辦理,無需上網公告重新發包,且可要求縮短工期,要求於一定期限內完工通車,以滿足人民期待。</p> <p>三、台灣自來水公司陳總經理福田表示,自來水輸水管橋工程已於本(18)日開標,為考量能保有共構之彈性,已作成保留決標之決定,如政策決定採共構,該公司可將發包預算依本日協商共識,自來水管設施由該公司自辦,橋梁共構預算扣除水管設施外,可全數移撥公路總局併辦。</p> <p>四、本案後續作業有涉及採購法問題,可隨時電話洽范政務委員協調;至於有關工程技術面的問題,請工程會陳副主委振川邀集交通部公路總局吳副局長瑞龍、本署吳副署長約西及台灣自來水公司陳總經理福田成立推動小組協調處理。</p>
97 12	交通部	交通部因已對外界承諾98年4月30日后豐大橋北上線先行通車,如採共構方式將無法兌現,該部於97年12月5日交路字0970057971號函陳行政院



時間	主辦單位	會議記錄或辦理概要
05		建議后豐大橋及自來水輸水管橋仍採原規劃各自施工方式辦理。
97 12 16	行政院	行政院 97 年 12 月 16 日院臺經字第 0970057411 號函同意交通部所建議后豐大橋及自來水輸水管橋仍採原規劃各自施工方式辦理。
98 01 06	經濟部	為行政院 97 年 12 月 16 日函同意交通部所建議后豐大橋及自來水輸水管橋仍採原規劃各自施工方式辦理案，經濟部 98 年 1 月 6 日再函陳報行政院建議本二座橋梁確實全線改建並共構辦理。
98 01 17	經建會	召開研商「四大流域綜合治理相關事宜」會議為大甲溪后豐大橋行政院已核定重建原則，因涉及河川水理及橋梁安全，分別施工後影響整體防洪及交通安全案，決議：請行政院公共工程委員會於 1 個月內邀請相關單位及專家學者會勘後提出對策，並於下次會議報告辦理情形。
98 02 04	台中縣政府	召開台 13 線后豐大橋改建工程設計及施工說明會議結論：1. 后豐大橋改建工程地方要求全部重建，並應配合自來水管橋共構，且於完工後由水利署立即進行河道整理及疏浚，以保障民眾安全。2. 南端舊有橋梁尚未重建部分，請公路總局研議於最適當時機辦理改建。
98 02 20	工程會	邀集專家學者及相關單位，召開交通部公路總局台 13 線后豐大橋復建事宜現勘，就后豐大橋與水管橋分別發包、施工後有可能衍生之相關介面問題提供技術諮詢，以利工程順利進行。
98 03 23	行政院	為經濟部建議后豐大橋仍以全線改建並與自來水輸水管橋共構方式辦理一案，核復事項為： 一、鑒於大甲溪屬扇狀河川，深槽區位置時常變化，后豐大橋全長 640 公尺，本次僅改建右岸毀損之 440 公尺，左岸 200 公尺因位於高灘地，原橋墩基礎設施較淺，他日有可能因洪水沖刷，導致深槽遷徙，水流衝擊左岸舊有橋墩，而再次發生斷橋事件。交通部應加強監測，並於適當時機規劃改建后豐大橋左岸 200 公尺。 二、現埋設於后豐大橋上游河床之自來水管，因河床遭受沖銷已裸露，洪水衝擊時有可能產生結構性破壞，貴部於自來水輸水管橋未施設完成前，應加強必要之保護措施。

優質公共治理-系列個案研究

(四) 前交通部公路總局官員 (代號: A-4)

時間: 2009年6月17日

地點: 財團法人二十一世紀基金會

1. 公路局與水利署之間平時即定期召開聯繫會報，過去水利署曾以河川沖刷嚴重，建議公路局加強深植橋樑基樁，並且加速危橋改建，公路局是否有因應措施？對於水利署的各項建議，公路局的認知為何？

答: 橋樑設計時，其基樁深度係由設記者改良河川特性計畫河床高、最高洪水位、沖刷深度預估及設計。公路局均有橋樑檢測執行規定及危橋改建之計畫，水利署的各項建議，可於聯繫會報討論後決定，平時就可以機關間之函文協調。

2. 橋樑改建工程的發包作業是否可採統包或剪項發包？后豐大橋改建工程未採用此種發包方式的原因為何？

答: 宜請公路局說明。至於工程發包作業可以不同情形採用不同方式。

3. 封橋水位的行動值與警界值是否依照各河川的現狀，隨河床面的下刷而作修正？

答: 宜於颱風豪雨後檢測橋基受到沖刷情形適時修正。

4. 現有技術是否足以精準監測橋墩周邊的土石沖刷及水文改變情形？如何監測？

答: 國內水利方面教授如中興大學林呈教授對此有較為深入且長期的研究與觀測，建議向其訪談。

5. 「橋河共治」的概念始於何時？后豐大橋斷落之前是否有所提倡？

答: 橋樑處於河川，猶如人處於社會，社會治安不好，人身不得安全。河川管理不週，河川最低河床面下降過劇，橋樑則將陷於危險。高屏大橋於民國八十九年



發生斷橋事件後，公路局曾於九十一年五月二十八日第十一次經濟部水利署、交通部公路總局及台灣鐵路管理局之「維護河川及保護橋樑安全共同聯繫會報」提案並做成會議記錄，會中決議河川管理機關興建或核准其他機關在河川內申請施設構造物時，應將現有跨河橋樑之安全性納入評估，如有危及橋樑安全者應即通知橋樑主管機關因應處理。在橋樑未能因應前，不宜貿然核准或興建對橋樑有害之河工設施。「橋河共治」四字過於簡略，其實本意為河域整體管理及整治。

6. 在實際面，不同政黨執政的縣市政府，是否有預算編列速度不同的情形？台中縣政府的情形又為如何？

答：似與政黨執行無密切關係，而只要在管理單位之編制及各級管理人員對橋樑安全性之專業技術警覺性及重視之不同。

7. 公路局二工處台中段的職權為何？是否具有籌擬整建計畫之權限？

答：工務段工程處為執行機關，但對整建計畫有權利及責任提報。

## 優質公共治理-系列個案研究

(五) 交通部公路總局官員 (代號：A-5)

時間：2009 年 6 月 25 日

地點：交通部公路總局

1. 后豐大橋改建工程以養護計畫辦理部分，自 95 年 1 月 16 日改建工程開始設計，至同年 11 月 10 日貴局將后豐大橋 30% 規劃設計圖說送工程會審議，歷時約 10 個月，請問其中的原因為何？

答：從 95 年 1 月 18 日開始，評審會開始開會，顧問公司投標，一直到 6 月 15 日開始真正作業。11 月審議，專家學者現場會勘決議 P1 到 P6 橋墩需要改建，工程會則是建議 P1 到 P10 改建，總經費 9.96 億，還要報行政院核定，直到 96 年 5 月始通過。這段期間，鋼料價格上漲，沒人願意以 9.96 億承包，調整好幾次，直到 15.6 億才順利發包。亦即，從 96 年 5 月到 97 年 8 月，經費從 9.96 億調整為 15.6 億。一年養護計畫經費有 60 億，但不是所有經費都拿來處理橋樑，還有其他必要開銷，例如水溝、路燈、道路、其他地方要求、路面平整等。在年度開始即需排定這筆經費要運用的地方，而后豐大橋設計部分的經費本來即是運用養護計畫費用的 9.96 億，但後來物價上漲，所以已無法支應，必須等到整建計畫經費下來再補齊。

2. 請問對於危橋的整建，在全部經費正式核列之前，有沒有可能以機關現有的經費先行支應，日後再補回預先支應的部份？

答：專案計畫不一定會核准，或者核准由 98 年度開始，視整體財政需要而定，9.96 億先墊支的話，會排擠其他需要，但物料價格上漲，可否再預支一次即值得懷疑。公路局本來想以 9.96 億養護費行之，但就行政程序而言，還是要重頭報一次，同時，行政院核定整建計劃，及 40 座橋樑改建計畫，后豐大橋要變更原來的 9.96 億，當然也要報院核定。這樣子複雜的審核程序，本意是不要被胡亂使用，但一般縣市政府沒有專業，需要大量的協助，而四年 5000 億已授權各部會，比較有行政效率。

3. 關於后豐大橋的改建，養護計畫與整建計畫的經費可否流用，而無須重新走一遍行政流程？96年5月14日行政院通過9.96億養護費後，有沒有可能不待整體設計完成，即先行發包？

答：依照規定，工程預算只要達5000萬，就要報工程會，這樣子的門檻設計是值得懷疑的，老舊橋樑改建每個都要報工程會，後來把30%做好的先送審，整建經費的部分就不用補了。5000萬對公路局而言很少，但對縣市政府就很高，因此這個數字值得商榷。其實精省前，報到交通處就好，可爭取很多時效，不用半年的審議時間，這樣物價也還來不及上漲。另外經建會審議經費時，認為40座橋樑都要有30%圖說，后豐雖然已通過，但要等到39座設計完，才能一起取得經費。后豐大橋一直有在保護，但有專業盲點，本來以為可以撐過一年，所以才慢慢等待40座橋樑全部完成30%圖說的審議時程，假設不用送工程會審議的話，約半年就可以發包出去，而原本需耗時一年半。

4. 據悉貴局的養護經費分為年度經費及災害準備金，年度經費又包含重點養護及經常養護，請問貴局如何分配運用？目前全台危橋眾多，請問現有經費是否足夠支應？

答：我國的國土、河川管理不好，中部砂石品質很好，而橋樑是人工構造物，要跟大自然相處，因此每年會檢查二次橋樑，如果惡化到不能處理就會改建，但60億是不夠的，必須動用專案計畫，50座橋樑的優先順序可重新排列，第51座若納進來就要重報，工程部門都期待有裁量權自行排定優先順序，其實這就是效率與程序的衝突。從省政府時期開始，就有聯繫會報，后豐斷橋之後，工程處、河川局等有工作小組會定期開會，水利署則有監測資料會送公路局，氣象局、水利署水位站也會納進來，維護橋樑的同仁可到水利署用密碼取得水文資料。而現在段長就可以決定封橋，不用再上報，另外則需加強專業訓練。高屏大橋斷橋後，有委託顧問公司訂定警戒線及行動值，這些指標在洪水過後都要重新檢討，封橋也不能只是照線而已，必須提早。其實當初如果動作快一點的話，摔下去的事同仁，當時已有提早，但動作不夠快，沒有達到警戒值就封橋了，因為當時已經知道並沒有重新檢討指標。

### 優質公共治理-系列個案研究

后豐大橋上有水管橋，下有水利署的保護工，另外橋樑也要做保護工，公路局的保護工以及自來水公司的保護工都是水利署核准，但其實個人保護個人，機關間協調必須避免本位主義，要建立跨機關協調機制平台。

還有 30 幾座橋樑還沒發包，50 座核定 99 年底全部完工，預期月底 50 座全發包出去，最快也要 7 個月到 1 年。

## 參考書目

### （一）中文部分

- 王光旭（2008）。數位民主行政與官僚回應性：民意電子信箱強化回應性認知研究初探。**政策研究學報**，第 8 期，頁 77-115。
- 王輝煌（2003）。臺灣行政科層溝通協調之瓶頸與災變處理能力。**社區發展季刊**，第 104 期，頁 89-103。
- 行政院農業委員會（2009）。從行政肅貪談依法行政，2009 年 6 月 15 日取自**行政院農業委員會**，網址：<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=12369>。
- 何太蓉、楊達源、陳可鋒（2004）。流域管理基本法則研究－以長江流域系統管理為例。**湖泊科學**，第 16 卷增刊，頁 71-76。
- 李建中、李志倫（2003）。災害防救政策之研究，2009 年 6 月 15 日取自**國政研究報告**，網址：  
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/092/SD-R-092-004.htm>。
- 李濠仲（2008 年 9 月 15 日）。政院高層：交部應負全責；史亞平：全面檢測橋樑。**聯合晚報**，A2 版。
- 余致力、陳敦源、黃東益（2003）。非政府組織與反貪腐運動：國際透明組織與台灣透明組織簡介。**國家政策論壇**，季刊夏季號，頁 39-62。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一編著（2006）。**行政學（下）**。臺北：空大。
- 孟維德（2001）。一個治安公共政策上的新議題：政府犯罪。**公共行政暨政策學系**，第 3 期，頁 81-128。
- 林昇德（2000）。**我國緊急災難管理機制建立之研究**。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台北。
- 林鍾沂（2004）。**行政學**。臺北：三民出版社。
- 柯永輝（2008 年 9 月 18 日）。推託遲鈍，壓垮后豐大橋。**聯合報**，C1 版。
- 苗君平、許俊傑（2008 年 9 月 16 日）。正隆紙廠長驚魂，拜拜完過橋，不到 5

優質公共治理-系列個案研究

- 分鐘...斷了。**聯合報**，C2 版。
- 施邦築等（1998）。**我國防災體系之檢討與建議**。發表於第二屆全國防災學術研討會。
- 徐金山（2002）。**我國現行災害防救體系之研究—並以嘉義縣八掌溪事件為個案分析**。佛光人文社會學院政治學研究所碩士論文，未出版，宜蘭。
- 陳世宗（2008 年 10 月 29 日）。后豐大橋僅重建一半，中縣跳腳。**中國時報**，C4 版。
- 陳秋雲（2008 年 9 月 15 日）。出了人命，才知嚴重。**聯合晚報**，A3 版。
- 陳秋雲（2008 年 9 月 17 日）。后里來往豐原，免費公車接駁。**聯合報**，C1 版。
- 梁杏娟（2001）。**我國緊急應變體系整建之研究—以九二一地震為例**。國立暨南國際大學公共行政與政策研究所碩士論文，未出版，南投。
- 許俊傑、游振昇、張明慧、白錫鏗（2008 年 9 月 15 日）。誰的責任？列十大危橋，未及時封橋。**聯合報**，A1 版。
- 張明慧（2008 年 9 月 18 日）。后豐鐵馬道，禁鐵馬改行機車。今起為替代道路，行人不能通行，路寬僅 2.4 公尺，會車、超車易生危險，承載重量也令人憂心。**聯合報**，C2 版。
- 張證文、莊文忠（2008）。**行政人員對線上公民參與機制的認知與行為：計劃行為理論觀點的應用**。發表於電子治理之夥伴建構：績效、課責與社會正義研討會，電子治理研究中心主辦，臺北。
- 張潤書（2009）。**行政學（修訂四版）**。臺北：三民出版社。
- 曾輩滇（1999）。美國緊急救援體系之借鏡。**自由中國之工業**，第 89 卷第 10 期，頁 57-84。
- 黃秀端（2008 年 12 月 12 日）。沒有透明，哪有廉潔。**自由時報**，自由評論版。
- 馮昭（2008 年 9 月 24 日）。公路總局：后豐大橋改建提前至 2010 年完工。**中央社**。
- 游振昇、許俊傑（2008 年 7 月 30 日）。10 月發包改善，后豐大橋橋墩裸露嚴重。**聯合報**，C1 版。
- 經濟部水利署（2009）。水庫水情—翡翠水庫，2010 年 3 月 28 日，取自：  
<http://www.wra.gov.tw/ct.asp?xItem=14326&ctNode=3742>。
- 后豐-參考書目-2

教學手冊（一）、后豐斷橋事件-參考書目

經濟部水利署台北水源特定區管理局（2009）。局長的話，2010年3月28日，  
取自：

[http://www.wratb.gov.tw/Item01\\_01\\_ChiefWord.aspx?FuncCode=00010001](http://www.wratb.gov.tw/Item01_01_ChiefWord.aspx?FuncCode=00010001)。

趙鋼（1998）。災難事故危機管理。研考報導，第43卷，頁50-66。

漢寶德（2008年9月27日）。自高捷「光之穹頂」看決策模式。聯合報，A4版。

蔡惠萍（2008年9月16日）。「228顆炸彈」，下一座斷橋在哪？危橋改建趕不上  
毀壞速度，潛在危橋從來沒被監測過，擴大內需蓋橋排不進去。聯合報，  
A4版。

蔡惠萍（2008年9月17日）。管理有問題！斷的甲仙、牛眠橋沒列危橋。聯合  
報，A6版。

謝蕙蓮（2008年9月15日）。都怪兩端未同時封橋？聯合晚報，A3版。

謝蕙蓮（2008年9月16日）。兩端同時封，封橋時機決提前。聯合晚報，A7版。

羅雅月（2009年2月5日）。中縣／后豐便橋往后里北端路線，將拉直銜接臺十  
三線。今日新聞。

## （二）英文部分

APEC（2007）。2007 APEC Economic Policy Report, www.apec.org

Dahl, Robert A.（1971）。Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven: Yale  
University Press.

Ostrom, E., L. Schroeder & S. Wynne（1993）。Institutional incentives and  
sustainable development: Infrastructure policies in perspective. Westview Press

Pope, J.（2000）。Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity  
System. Germany, IL: Transparency International.

Schedler, Andreas（1999）。‘Conceptualizing Accountability’. In Andreas Schedler,  
Larry Diamond, Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and  
Accountability in New Democracies*（pp. 13-28）。London: Lynne Rienner  
Publishers.





# 個案分析（二）、高教改革之學術評鑑政策

（ 關鍵字：高教改革、學術評鑑、高教評鑑指標、SCI、SSCI）

個案研究：王副教授輝煌

教案撰寫：葉副教授肅科

研究助理：李政釗

中華民國 98 年 12 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）



## 第一章 背景與發展歷程

自 1990 年代初期啟動大規模教改以來，高等教育體系經歷了大幅度的改革，但也引起許多疑慮與爭議。其中，最重要的政策方向就是讓高教體系往更多元、更競爭的方向發展，並藉由競爭來提升整體教育的水平。在眾多的競爭性政策之中，最核心的策略莫過於透過大學的校院評鑑，做為學術發展的獎懲標準，而學院評鑑中又以學術評鑑指標的採計方式與運作受到各界最多的關注。

本研究認為，學術評鑑指標政策的採行與學術社群的健全發展有密切關係，而學術社群的健全發展又是其他高等教育改革（如一流大學、頂尖研究中心、學術卓越、教學卓越等政策）成敗的重要關鍵。因此，本個案的最主要目的乃希望研習者能透過本個案之研析，一則進一步釐清優質公共治理的脈絡，再者，也能深入了解學術評鑑政策在高等教育發展中所扮演的角色。

### 第一節 背景

解嚴前，台灣的高等教育原本較具有高度菁英主義色彩，主要功能乃為威權政體培育各類菁英並灌輸一元價值，以致於高教體制的功能無法發揮預期功效。在這時期，台灣的高等教育體系並沒有建立學術評鑑制度，大學教師僅憑一篇論文或專著就可以升等。然而，升等著作審查委員的資格與其審查之公正性（如重情面、講關係、不透明）等問題經常受到質疑。在當時，國科會的專案研究獎助申請，連人文社會科學領域的過件率都高過 99%，故也被稱為平頭點的假平等（陳伯璋，2005：219）。因此，早就有媒體呼籲應該建立確實有效的學術評鑑機制（聯合報，1986/10/22；馬自恆，1993/08/21）。

解嚴後，由於整個黨國威權體制開始鬆動，國家的政、經、社會體制變得更加多元。在多元的政治與民間力量蓬勃發展下，高等教育體系遂成為各

方政治或社會力量競合的主要場域之一，也因此引發了台灣高教改革的需求（民間教育改造藍圖，1996:32；曾志朗，2001：56-58；黃藹，2003）。解嚴後初期的高等教育改革，主要乃透過大學鬆綁（初步解除對大學校院在人事、組織與管理上的某些管制）與增設大學校院等政策，企圖讓大學不再是菁英窄門，以提升高等教育的公平性，紓解升學壓力、降低文憑主義。同時，也企圖讓高等教育機構能在開放、自主的學術環境下，透過各類人才競相在不同地方、不同學校，各自施展理念來辦理各具特色的高等教育機構，自然而然就可以促使高等教育與學術研究的品質有效提升（天下雜誌編輯部，1990/11/15；李遠哲，1996/01/01）。

此期間，教育部致力於引導既有的大專院校擴增班級數目、系、所，並開放新增或改制大學校院的申請（周祝瑛，2008:7-8）。大專院校學生人數每年以平均約 8% 的高速成長。大學校院的數目也由 1986 年的 28 所增加到 1993 年的 51 所，高中畢業生考上大學校院的比率也達到 50% 以上（楊瑩，2008/09:22）。

1993 年 2 月，新任教育部長郭為藩認為大學校院數目擴張已超過適當水準，乃將教育政策的焦點轉向中小學的發展，高等教育體系擴張的速度逐漸趨緩（呂錦珍，1993/07/01）。然而，1994 年台大教授黃武雄等帶領「民間教改聯盟」發動大規模「410 教改大遊行」，再次提出與教育經費配置、教育品質、升學壓力、學術自由等有關的訴求，對教育部的教改政策形成相當大的壓力（周祝英，2008:9）。同年，郭為藩部長向行政院副院長連戰提出設立教育改革審議委員會（簡稱教改會）的建議，由其負責教改政策的規劃與審議（王秉鈞，1998/04/06）。於是，行政院成立「行政院教育改革審議委員會」，邀李遠哲擔任召集人，在 1994-1996 兩年期間對教育改革的相關議題進行全盤審視，並規劃出基本的改革架構。

在高等教育方面，教改會一方面認為高教仍不夠普及，建議應進一步擴張高等教育機構的數目與規模，提高升學率。另一方面，教改會也預見未來政府高教經費將逐漸減少，而少子化與加入 WTO 後國際競爭加劇等問題，

將逐漸呈現越來越嚴重的趨勢。因此，建議打破齊頭平等的教育資源分配方式，引入更進一步的大學鬆綁與競爭性資源分配機制，冀望高等教育品質能在大學管理更為彈性自主、經營環境更為開放、彼此間競爭程度更加劇烈的情況下，有效維繫，甚至更進一步提升。於此同時，為了更有效促使各大學校院提升其學術研究品質，教改會早在 1996 年公佈的總諮議報告書中倡議進行大學評鑑，並設立學術評鑑機構（潘美玲，2006）。在教改審議委員會作了以上建議後，行政院乃在 1996 設立跨部會教育改革推動小組，協助教育部推動教改。

自 1996 年後，廣設大學的腳步再次加快。到 2000 年為止，大學校院總數由 137 所增加為 157 所，其中增加的數目大部分來自專科改制為學院或學院改制為大學（參見附錄一-教育部 2009 大專院校數統計）。然而，1990 年代初期啟動以來的廣設大學，也開始帶來高等教育品質下降的批評。不但不少人認為在大量專科學校快速改制的過程中，教育部把關不嚴，導致許多這類的大學校院倉促成立，引發設備、師資與管理的各種問題。其次，在校園自治與學術民主的政策下，即便許多傳統的公私立大學內部也出現新的決策集團，壟斷資源、決策較之以往更保守且不透明，人脈派系的競合反而更加凸顯（顧忠華，1998/01/04）。此外，各大學校院的學術評鑑充斥人情關係、教科書或論文抄襲、不透明，人文與社會科學學門發展雜亂無章、沒有共識等問題還是一直存在（聯合報，1996/10/22；楊國樞，1995；馬自恆，1993/08/21）。在此情況下，有學者指出，必須進一步建立具有公信力的學術評鑑制度，以全盤解決問題（馬思閩，1995/11/02）。最後，在 1996 年左右，第一位由選民直選的李登輝總統雖然在內政與外交上都取得重大成就，個人的權力與地位也達到高峰。但國內多元政治力量間的競爭在歷經主流、非主流以及後李時代的競合後，也達到前所未有的高潮。連帶的，高等教育資源的分配也呈現更嚴重的扭曲。<sup>1</sup> 教改會第三期諮議報告書對此問題作了充分

---

<sup>1</sup> 1995 年台大教授楊國樞在中研院及國科會所共同舉辦的「全國人文社會科學發展評估會議」上曾呼籲學者不要為政界打雜。他也指出，當時有許多學者以「半成品」的國際

的說明：

「政治及其他外在勢力對教育的不當影響，主要是在經費、人事與教材三方面。這三方面今後應有更為合理的做法。有關經費方面，各級公立學校的經費都是列在教育預算項下，由各級教育行政單位（教育部、教育廳、教育局）分配給各校。學校經費之運用，所遵循的法規幾乎與政府其他部門相同，失去應有的彈性，很難做長程的規劃。行政系統的牽制與議會的壓力，甚至個別民意代表的關說，都使辦教育的人不能不有政治的考量，無法純從教育的角度處理專業問題。為了避免政治與行政的直接干涉，在經費分配的制度上應有所改革，以便在經費分配程序中，使行政部門與學校單位之間能有所間隔或緩衝，如設置高等教育撥款委員會及地方級的類似委員會（教育改革審議委員會第三期諮議報告書）。」

因此，在 1990 年代後期，陸續有學者建議應該儘快採行教改會的建議，建立確實的大學評鑑與學術評鑑制度，強化競爭機制，好讓大學校院的校長、管理團隊與教師，在公開透明的表現評比下，能確實感受到競爭壓力與動機，更有誘因爭取好的表現（顧忠華，1998/01/04）。加上教改會在 1996 年總諮議報告書中已公開建議政府採行學術評鑑，在前述政策方向之下，教育部與國科會開始逐步落實教改會所提出的一連串有關強化高等教育競爭機制的政策，包括透過競爭性教學與研究提案以及採行更具客觀性、系統性的學術表現評鑑方式，試圖調整過去齊頭式的高教經費與學術資源的分配方式。基於這樣的背景，教育部在 1997 年試行第一次大學評鑑，以教學、研究、服務、行政、以及總結，共五項標準進行評鑑，其中已出現 SCI 與 SSCI 等國際期刊論文發表數量作為衡量大學學術成就的身影。國科會也相繼於於 1999 年召開「全國人文社會科學會議」，試圖凝聚社會科學領域的學術審查的共識。另一方面，教育部也於 2000 年發表「人文社會科學白皮書」，更進一步引進大學學費自由化（或做學費彈性化政策）、大學法人化與經費運用管制鬆綁等政

---

會議論文當成自己在國際間發表的論文。

策。2001年，教育部亦依據「教育經費編列與管理法」與「教育部教育經費分配審議委員會設置及審議辦法」，成立了教育經費分配審議委員會，以公正第三人的角色對各高教機構的發展方向、經費運用等進行管理。

## 第二節 決策過程（大事記示意圖見附錄二）

早在1990年代初期，國科會的某些學門（如生物、經濟等）就已經引入世界最大的學術論文期刊資料庫系統-ISI 機構所提供的SCI、EI與SSCI所收錄期刊的論文發表數量與相關的量化指標，作為學術成就衡量的依據。而教育部則在1994年大學法修正案與大學法施行細則（公）發佈後，正式被授予權責對大學的學術、行政、服務、教學等表現進行綜合評鑑。重要指標參見圖3-1：

1997年，教育部正式完成第一份大學綜合評鑑報告，並採計國際期刊（SCI、EI、SSCI）發表論文總數作為評鑑各大學學術表現的主要指標，希望透過學術、教學、服務與行政等面向的評鑑，幫助大學校院在愈來愈競爭的環境中確立其發展特色，提升其辦學成效。不過，當時的大學評鑑（含學術評鑑）與教育部的經費分配尚未有直接關係，僅做為協助各個學校自行了解治學概況的參考依據（顏崑陽，2005:187, 188）。

1999年，為了強調人文社會科學的重要性，國科會將此領域由全國科技會議中獨立出來，舉辦「全國人文社會科學會議」。出席的學者專家已對有關採用SSCI、建立以中文為主的社會科學引文索引系統等作法有相當共識。<sup>2</sup>根據在該會議中，杜正勝以〈全國人文與社會科學之學術及教學評鑑〉一文，統合該會議中各學門代表意見，整理出有關使用SCI、SSCI等指標的原則（陳光興、錢永祥，2005：13-14，18）。而該次會議也認為，由於專書出版尚未

---

<sup>2</sup> 出席者乃由國科會邀請全國人文社會科學各學門五至十名的專家學者代表與會，共約一百多人（中研院周報，84年2月10日，第516期）。

建立明確的審查制度與規範，所以還是形成期刊論文重要性優於專書的做法。其次，為了能兼顧我國本身社會科學學術研究的需要，以在地議題作為台灣社會科學關切的根本議題，彌補過度英語化的不足，該會議也認為應該仿效 SCI、SSCI，建立以中文為主的社會科學引文索引系統，亦即後來的 TSSCI（陳光興、錢永祥，2005：13-14，16-17）。杜正勝先生也呼籲應該提倡學門科際整合，鼓勵前瞻性創新，以期能夠建立具有我國特色的社會科學。國科會人文處也在 1999 年 6 月明確回應前述呼籲，成立社會科學研究中心（設於中研院經濟所之中）、人文學研究中心，期望能建立台灣自己的人文與社會科學索引資料庫，並有效帶動跨學門整合的學術創新趨勢（陳光興、錢永祥，2005：18）。

接著，2001 年教育部依據「教育經費編列與管理法」與「教育部教育經費分配審議委員會設置及審議辦法」，成立了教育經費分配審議委員會，以第三人的角色對各高教機構的發展方向、經費運用等進行管理。2003 年 10 月，教育部針對全國各大學校院調查教師學術論文篇數，發表了全國 154 所大學校院學術論文排行與各校專任助理教授以上的每人平均論文篇數，並表示將依此作為學術評鑑之參考，而學術評鑑則是整體評鑑的一部分，整體評鑑將作為退場機制的基礎。然而，由於身為傳統人文社會科學重鎮的政大排名僅為第四十八名，遠低於各方預期，引發許多以政大為首的人文社會科學學者強力反彈。在各方壓力下，教育部高教審議委員會也即時的針對大學評鑑如何採計各種指標進行檢討，並打算進一步建立獨立的評鑑機構，以便由質與量兩方面來研擬大學評鑑的標準。

2004 年 12 月，教育部開始透過社團法人台灣評鑑協會推動大學校務評鑑，並公佈「大學校務評鑑規劃與實施計畫」，其中主要內容分為：「校務」、「專業」兩大部分。「專業」部分包含師資、教學、研究等三大項。其中，「研究」的部分包含有國際期刊論文的指標、專利與技術轉移、著作、會議論文及國內論文等。評鑑指標如圖 3-1：（詳細指標內容與計分方式參見附錄三）



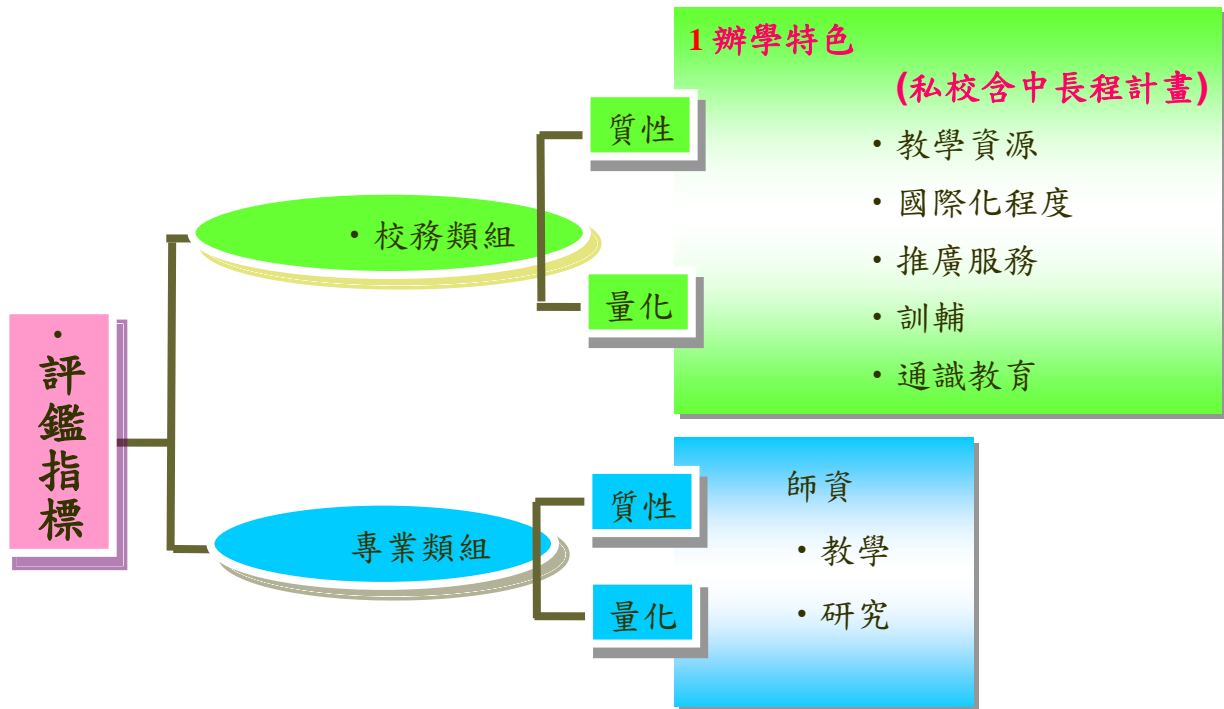


圖 3-1：大學校務評鑑指標

資料來源：大學校務評鑑規劃與實施計畫(2004)

2005 年開始，包括學術卓越、研究卓越、邁向一流大學與頂尖研究中心計畫等，於計算院校補助的計算標準中，均包含院校的期刊論文發表總篇數與所發表期刊之影響力。<sup>3</sup> 尤有甚者，教育部在 2008 年頒布碩博士班設立標

<sup>3</sup> 「發展一流大學與頂尖研究中心計畫」，要求申請學校需提列計畫書，其中「學校提升教研績效之具體成果」一項，即採計學術研究規模(國際期刊論文總篇數)、與學術研究影響力(被引用指數)。此外，透過訪談長庚大學工管所的教授，我們也獲知在實際爭取教育部五年五百億的獎補助經費時，由於計畫中多數有關「質」的計畫與標準都相當難以評量，各校論文發表總數與學術影響力是唯一客觀且高下立判的指標，各校也相當清楚應該聚焦在論文點數的競爭上(訪談稿 01，2009/06/02)。

準中，要求人文社會科學領域平均每位教授每五年應有三篇 SSCI、TSSCI 之論文或兩本以上經學校送外部專業審查之專書。<sup>4</sup> 至此，SSCI 與 TSSCI 已經成為教育部引導學術發展方向的重要工具之一。(聯合報，2009/05/13)

### 第三節 執行過程 (大事記示意圖見附錄二)

儘管上述學術評鑑指標政策的決策過程在人文社會科學領域引起不少爭論，除了針對一些與學術品質相關的批評做了部分回應以外，國科會與教育部大體上仍維持不變的方向進行推動。例如，國科會與教育部不但將量化指標朝多元化、彈性化的方向修正，有鑒於過去所推動的學術研發補助多屬短線類型，國科會也曾在 2000-2002 年推動多年期（三年或更長）研究計畫，希望能有效引導較具基礎性、創新性的研發工作。然而，此計畫在自然與生命科學方面較為成功，在社會組，特別是人文與社會科學方面，成效相對不佳，而國科會也不清楚為何會有這樣的結果。另外，在 2003 年，教育部公佈「2002 年大學、技職校院 SCI、SSCI 與 EI 論文總篇數發表統計」而政大排名第四十八的爭議中，TSSCI 的論文篇數並沒有包括在內。而排行前十名中的前九名都還是傳統的國立大學，人文社會科學與私立學校遭到歧視的說法更是強烈（顏崑陽，2005：196；田裕斌，2004/01/09；林依蓉，2003/11/04）。再以實際的研發經費補助分配來看，2004 年，國科會補助各大學校院的研究總經費為一三九億元，其中僅佔大學總數三成的國立大學得到七成的研究經費，台清交成大則佔了三分之一，私校卻僅得到低於三成。同樣的，國立大學由教育部獲得的平均每位學生的補助經費也高出私校許多（中國時報，2003/10/21；蔡明月，2005：67；李雪莉，2005/04/01）。

可見，國立大學由過去以來在國家教育與研發經費的分配，甚至學生素

---

<sup>4</sup> 對在職專班的設立也有類似每位專任教師應有每年平均不得低於三篇 TSSCI 的標準。

質上就一直享有相對優勢，按理其學術表現本就應該較好。在這種立足點並不公平的前提下，再以學術、教學或其他評鑑作標準來分配教育與學術經費，只是更強化其不公平性而已。然而，在眾多質疑聲中，教育部仍公開否認僅以 SSCI、TSSCI 論文數量作為學術計畫審議之標準（郭明政，2005：154，註 4,5）。

2005 年，許多知名的社會科學學者召開「反思台灣學術評鑑」研討會，針對前述量化指標對人文社會學科的不公平待遇與學術發展的不良影響，表達強烈關切，並提出幾個具體建議，包括：教育部不應僅考量指標便利性而偏重量化指標的採計，學術評鑑應重視多元結果（不應獨尊期刊）並採同儕的實質審查；TSSCI 應回歸資料庫本質（不應承擔期刊評價功能）；不應獨尊英文著作；提倡研究題材在地化才能國際化等（反思台灣學術評鑑，2005：viii-ix）。但教育部實施五年五百億卓越大學計畫以後，量化指標的運用造成更進一步的影響。國立大學為了搶分這類的教育經費，紛紛設定具體績效指標，特別是可化為所謂客觀之統計數據者。雖說教育部對大學的整體評鑑可分教學、研究、服務與行政等項目，但因教學、服務與行政等項缺乏相對客觀之標準，SSCI 與 TSSCI 就成為各界較為認同的標準，並成為大學追求績效的主要手段（聯合報，2007/04/21）。

2008 年，大學評鑑再次引發重大爭議。五年五百億教育計畫審議委員會的評鑑決定錄取十個學校，政大、元智、中原等校不在榜上。然而，這個審查的結果導致許多政大學者紛紛投書媒體，指責教育部審查不公，也抱怨教育部採行以 SCI、SSCI 等國際引文索引蒐錄期刊為基礎的學術評鑑指標不利於以人文社會科學為主的學校。政大校長吳思華後來拜訪教育部長杜正勝，結果竟然讓政大又重新上榜。此事引發擔任審議委員的林萬億在媒體上表示政大原本被排除在「一流大學」名單之外，不知何故又重新上榜。他也認為教育部如此做法導致元智被排除在名單之外，對元智不公平。也另有審議委員認為各階段的審查結果應該即時對外公開（中國時報，2008/01/30；中國時報，2008/02/06）。

此外，負責 TSSCI 期刊評鑑的社會科學研究中心為了防弊，嚴格要求期刊主編除了選擇審稿人與確保匿名審查之外，不得介入實質審查。因此，期刊編輯變得高度程序化。然而，由於各大學教師皆渴望增加自身在 TSSCI 期刊上發表的文章數量，常聽到審稿人對投稿人予取予求的情事。再者，個別審稿人往往各有所好，因此，導致期刊所刊登的文章，無論在理論上或方法上很難形成長期而整體的特色。非但如此，在社會科學方面，由於各校系所都汲汲營營於擁有 TSSCI 期刊，期刊評鑑單位甚至還可以相當威權的方式在非法定事項上對期刊主編與編務指指點點，各期刊主編也不敢隨便說不。例如，就有期刊雖已通過評鑑，但 TSSCI 的主管機關仍打電話告知應更換主編，因主編的期刊論文發表不足，甚至要求不准刊登博士肄業生的稿件（知識通訊評論月刊，2008/02/01）。尤有甚者，根據黃厚銘(2005)的分析，台灣的社會科學學者傾向於引用外國學者的著作而不相互引用，因此，TSSCI 並無法按照 SSCI 那般，根據有效的引文次數統計來排列期刊的重要性。結果，直到 2010 年 3 月為止，TSSCI 一直無法公佈論文索引的統計分析，只得以 TSSCI 委員的主觀審查來決定 TSSCI 的期刊排名，後再改為根據向各領域學者所做之民調來決定期刊排名。<sup>5</sup>

儘管上述學術評鑑的量化指標在決策過程中一直有相當多的爭議，負責成立國科會社會科學研究中心的中研院經濟學院士管中閔認為，SSCI 量化指

---

<sup>5</sup> 參見〈陳光興、錢永祥，2005：17-18；黃厚銘，2005：95-96，99-102；葉啟政，2005：122-123；陳伯璋，2005：126〉。不過，根據人文社會科學中心在國科會人文處網站上所公開的資料，2006 年開始各學門也陸續將 TSSCI 期刊分幾個等級。政治學門以期刊品質(是否有匿名審查制度、是否準時出刊、是否具有合理的審查加減分機制…等)、期刊影響力(以公式計算期刊在發表後被引用的次數)、期刊信譽(針對 2000-2002 年曾執行國科會政治學門研究計劃者，進行主觀的問卷調查)，在進行排序時，因為指標無法共量，因此將三種指標進行名次上的加總與排序，並將所有期刊分為兩級。社會學門與經濟學門在 2006 年亦透過類似政治學門的研究手法與指標，將該學門的期刊論文分為四級。(行政院國家科學委員會經濟學門期刊排序；行政院國家科學委員會社會學門期刊排序；行政院國家科學委員會政治學門期刊排序)。參見(附錄九-各類教育競爭計畫整理)。

標固然在質的評鑑方面有些力有未逮的問題，但若真要作深入的質的評鑑，可能要花費很大的人力、物力，針對受評者的各種研究成果進行繁複的審查。因此，由成本效益的觀點來看，深入的質的評鑑並不實際。<sup>6</sup> 在許多場合，國科會與教育部也都主張，學術評鑑乃台灣無法逃避的世界趨勢，國科會與教育部也沒有任何法規特別要求學術評鑑必須以 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 等量化指標為唯一標準。<sup>7</sup> 在眾多有關學術評鑑的規範中，上述量化指標應該也僅是標準之一，還有教學、服務與行政等面向。<sup>8</sup>

然而，由於國科會研究案補助的過件率快速降低且高等教育機構間的競爭壓力有增無減，<sup>9</sup> 加上教學、服務與行政等面向缺乏相對客觀之標準，申請者在國際與國內期刊發表論文的量化指標乃成為審查時的重要依據。再加上高教經費有限且整體高教品質仍不如預期的壓力下，教育部更與國科會合作，透過研究專案補助、一流大學與頂尖研究中心、學術卓越等各種競爭性計劃，試圖以創造更激烈的競爭環境來提升整體教育品質。然而，在各種競爭性計劃的審查都必須兼顧客觀、公平的同時，國科會與教育部仍阻止不了高教與學術發展陷入種種 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 量化指標的困境。到了最後，國科會評量研究計畫申請者研究績效的主要標準仍是 SCI、EI、SSCI 等指標（黃厚銘，2005:92）。而在此競爭條件下，各大學校院也紛紛在近幾年間提出各種獎金誘因，鼓勵教授生產 SSCI 或 TSSCI 論文，使教授成為論文的生產機器。（參照附錄九、各類教育競爭計劃整理）

---

<sup>6</sup> 賴鼎銘轉引自管中閔，見(賴鼎銘，2005:48-49)。

<sup>7</sup> 見國科會吳茂昆主委在「反思台灣的(人文及社會)高教學術評鑑研討會」的開幕致詞，2004年9月25-26日，中國政治學會、台灣哲學會、中華傳播學會、台灣歷史學會等聯合主辦，教育部高教司補助，地點：國家圖書館國際會議廳。見(反思會議工作小組(編)，2005：355-356)。

<sup>8</sup> 對基本條件相近之各校而言，教學等項之客觀評鑑標準(如平均每生樓地板面積、生師比等)之差異不易拉大，因此，其重要性就相對降低。

<sup>9</sup> 人文社會科學的過件率由民國83年的99.1%掉落到92年的46.52%（陳伯璋，2005：219，表一）。

關於教育部與國科會在整個學術評鑑政策上的互動，在本研究執行的一場以 SCI 等量化評鑑指標為主題的座談會中，教育部的官員曾經針對整個學術評鑑指標的形成與運作說道：

我們講到學術追求卓越和頂尖大學計畫…其實這兩個計畫的性質有些相似，而整個推動程序的進行都是教育部和國科會共同來做的。那時候的整個氛圍，教育部對整個審查的學術指標訂定，會比較依賴於國科會，因為研究取向的部分是由國科會在主導。所以在整個指標訂定的過程中比較偏向依賴國科會。在學術追求卓越的這個計畫裡，決策過程會先有一個工作小組，這個工作小組是由國科會、教育部代表共同主持，我們會先把計畫、過程、目標擬定好之後，再提到學術追求卓越的上位決策單位來決定（包括教育部長、國科會主委共同擔任主席，然後組織成員大概也是學審會的代表、重要的國內外中研院院士、還有在國外比較優秀的人才。那當然，這些名單也會比較偏向國科會這邊的推薦）。所以，從這個組成成員來看，如果是院士級的人選或學審會，通常我們也可以了解到他的基本學術背景、工作經驗背景都會比較偏向以美國為主，所以我們也會發現整個學術評鑑的導向也比較有這種偏向。而我們在學術行政程序的過程中，大概也幾乎不會違反學者專家會議共識的審議結果。（參照附錄五-焦點座談紀錄）

隨著教育部與國科會對學術成果日益重視的結果是，包括大學教師升等、國科會研究計畫申請、系所研究成果評鑑、大學校院獎補助款之分配等，皆與 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 論文數量之多寡有相當大的關係（江宜樺，2005：145；陳伯璋，2005：228-229）。許多學門目前流行的做法是，依 SCI、EI、SSCI、TSSCI 與其他有審查制度的期刊而分成三等（顏崑陽，2005：196），其中，像自然科學、經濟學與管理學門等甚至針對期刊發展出點數系統。在 SCI、EI、SSCI 或 TSSCI 上發表論文較多的學者在擔任大學校院教評會委員、學校刊物編委、教育部或國科會評審委員等職務上，就享有許多優勢。甚至，許多前段公私立大學的某些博士班還要求，博士生必須發表規定篇數的 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 文章，並以非正式的方式要求讓指導老師掛第一作

者才能畢業。

不過，自 2003 年教育部公佈各大學 SCI、SSCI 等期刊論文篇數排名以來，國科會與教育部也都相當快速回應人文社會科學學界對術評鑑指標的質疑並進行部份相關政策的修訂，如推動整合型與長期型研究計畫、允許各學門彈性採行多元的評鑑方式、採行根據各期刊之影響力指標而發展出來的點數系統、採行論文本身的被引用次數（relative citation index, RCI）、近五年著作也改為五年以上的代表著作也得以被計入學術評鑑（但只佔 5%）等。

不可否認，在前述學術評鑑指標政策之下，台灣在過去數年以來，登上 SCI、EI 與 SSCI 的論文數目呈現明顯增加的趨勢。然而，若要更嚴格從學術成果是否具有影響力來衡量，卻常發現台灣學者在國際上所發表的論文很少被其他作者引用，尤以社會科學為然。根據曾孝明引自一份 1997 年《自然》期刊的報導，在 1981 年至 1994 年這一段時間當中，台灣在全球的學術影響力，以 RCI 來測量為 0.35，比菲律賓（0.58）、泰國（0.52）、香港（0.51）、印尼（0.47）還低。另外，賴鼎銘（2005:46）也根據 ISI 網路資料發現，台灣在 1993 年至 2002 年之間所發表的國際期刊論文總數排行第 21 名，但平均每篇被引用次數卻落到第 96 名（在 149 個國家當中）。與論文總數落後台灣的北歐國家芬蘭（排名二十四）相比，芬蘭論文被引用數卻很高，排名高達二十一（曾孝明，2001：99-101、239；李雪莉，2002/02/01）。





## 第二章 政策利害關係人與其目標

### 第一節 國科會與教育部

國科會在 90 年代最初引入 SCI、EI、SSCI 等量化指標的主要目的在於強化審查的客觀性與效率。由於過去申請國科會研究獎補助的學者眾多，加上 90 年代後國科會廢除得獎率高的一般獎，只留傑出獎，在粥多僧少且國科會人力資源有限的情況下，勢必需要針對眾多申請者過去研究成果的質與量進行初步的篩選。在前述 2004 年的反思會議後，當時的國科會主委吳坤茂也坦承量化評鑑指標在近年的確造成某些不良影響，因此未來應設計更具多元性的指標來涵蓋計畫申請者過去的研究品質。但他也特別強調國科會的獎助僅針對申請者之研究內容，獲獎者不見得在教學或其他學術成就表現優異，其他單位若有不同的目的，不宜採用同樣的標準。此外，國科會人文處處長戴浩一在 2004 年反思人文社會科學評鑑會議後曾在受訪時也表示，SCI、EI、SSCI 似乎只在台灣受到高度重視，學術論文的品質應該藉由實質審查機制來落實而非仰賴 SCI、EI、SSCI 等指標。

教育部則認為，在大學數量不斷擴張、教育經費不斷縮減的重大壓力下，需要一套有效且公平的方式來進行資源分配。加上，隨著大學鬆綁與校院自治的改革後，教改審議委員會也建議應繼續建立競爭性的經費分配機制來提升教育品質。此後，教育部乃大幅引入量化的評鑑指標，並向各校索取其每年 SCI、EI、SSCI 等期刊之論文發表數量作為統計評比的依據。2003 年教育部對外正式公布各校國際學術期刊論文排行並引起以政大為首的人文社會學科學者與校系抗議後，教育部表示這是行之有年的做法，強調指標相當公平、客觀，不明白為何只有當年出現爭議。此外，教育部高教司黃宏斌也不斷澄清，教育部從未將將國際學術論文發表的量化指標訂為教師升等、個人或學校學術研究成就的唯一標準（其他還包括教學、社會服務等）。

總而言之，國科會與教育部都認為，量化指標雖不足以完全觀照學術成就的全貌，但多數人還能接受，而且比起原先沒有標準的亂象當然更公平、更好。就算有些不良影響，也是一種必要之惡。況且，量化指標採行後各校的學術研究量（論文發表量）都有顯著提升，顯然為學術競爭注入活水。<sup>1</sup>

## 第二節 大專校院與教師

### （一）支持採計量化指標勢必要之惡

在台灣的高等教育體系中，理工、生物與醫學等自然科學學門對 SCI、EI 論文指標的採行並沒有任何反彈。根據國科會前人文處長陳東升的說法，台灣的社會科學之所以會採行 SSCI 並成立 TSSCI 還是被迫於理工學門的壓力。其實這並不是說台灣的理工學門本身就有很突出的表現。例如，前國科會人文處長廖炳惠就指出，台灣在理工學門的國際論文發表量排名世界第十八名，但影響力卻排到第一百零八名。與新加坡相比，雖然台灣給教授的研究補助為新加坡的 1.5 倍，但新加坡學者的論文被引用的次數卻是我國的五倍。雖說在先進國家，社會科學也居於較弱勢的地位，但台灣的社會科學則處於比其他國家更弱勢的狀態。因此，在台灣，不少學者認為採計 SCI、EI、SSCI、TSSCI 等量化指標是理工學術霸權的產物。

社會科學學者中有支持量化指標者，但也有反對者。支持者多具經濟學與管理科學背景，其看法與國科會、教育部類似，認為 SSCI、TSSCI 指標是學術競爭中較公平且較不具爭議性的標準，尤以 SSCI 為然。贊成者當中更有人認為，這些國際級的期刊資料庫所蒐集的著作在各學門領域多已具有相

---

<sup>1</sup> 吳茂昆主委在「反思台灣的(人文及社會)高教學術評鑑研討會」的開幕致詞，見(反思會議工作小組(編)，2005：353-354)。高教司副司長何卓飛也在上海交通大學公佈「世界大學排行二〇〇三」後表示由教育部與國科會共同推動的「大學追求卓越計畫」，對研究型大學的論文發表量有大幅提升的效果（中時晚報，2003/07/31）。

當的代表性與份量，作為量化指標認定與計算的基礎問題不大。中研院經濟學院士管中閔認為採 SSCI 來作學術衡量的基準，的確無法充分反映學術成果的品質，但，學術成果的品質是一個複雜的問題，若要確實評估，可能要動員龐大的人力與物力。各系所校院的學術評鑑，連大學教師升等評鑑全加起來，將耗費非常龐大的時間與資源。因此，就成本效益上來說，實質審查並不是很可行。換言之，以量化的期刊論文發表量等量化數據作為學術成果的主要指標是經濟效益考量下的必要之惡。

## （二）反對單純採計量化指標

反對者的背景多以人文與社會科學為主，他們認為單純的指標不但難以完全反映學術著作的成就與價值，量化的尺標更使學術自由與多元化備受考驗。即便學術先進的英、美、日、德等國也不會以前述的量化指標來直接衡量學者或學術機構的學術表現。這些國家都採實質審查，量化指標頂多是一項評鑑參考而已。進一步來說，許多學者認為，SSCI、TSSCI 量化指標的採計方式不但不公平，以偏概全的採計這種標準已造成研究重於教學、人文社會學科與本土學術發展脫鉤等問題。他們認為 TSSCI 並未有效促使台灣的社會科學發展出成熟的特色與自主的風格。

簡言之，多數學者的論述並非全面的排斥 SCI 等量化指標，而是認為台灣的社會科學也未能對自己國家的特殊經驗或所遭遇的諸多重大問題提出系統且深入的答案或解釋，並據此而與國際學術界進行密集的對話。

尤有甚者，在既有重視 SSCI 與 TSSCI 量化指標的政策催化下，套用西方理論或採用兵來將擋、水來土掩的湊合式的方法論，變成提升量化指標的捷徑。在量化指標的壓力下，學者們以系統而深入的方式來研究本土問題或經驗的興趣便大幅遭到扭曲。在這樣的基礎上，這些量化指標不但未能解決既有問題，反而造成高教機構與教師都陷入追求論文生產量的惡性循環，以及整體學術研究目標的錯置。在這種盲目衝績效的政策下，大學校院的學術研究與教學與國家的科技及政經發展需要脫節，而使學術與高等教育體系陷

入一種類似慢性自殺的過程。以下僅摘錄幾位受訪學者專家之意見如下：

受訪者 B1（政治大學教育系教授）

我們無需完全否認 SCI、SSCI、EI、TSSCI 等指標的引導效果，但這套指標絕對不能是評鑑學術成討的唯一標準。學術應該是多元的，無論是一本書、一份著作、一本小說、一個實驗研究、導一部戲都可以是重要的學術貢獻，也都是學術人為人類社會文明提出精粹的表徵，這些怎麼可能用一套規範來匡住多才多藝的學術人。這些指標會將所有人被擠壓成同一種論文生產機器的臉孔。

我們還是回到最前面講的，如果這些量化指標只是各種評鑑標準的其中之一（the one of）那當然是沒問題的。但如果是唯一，就會變得很糟糕。教育指標在未來，應該由學校與教育部去做彼此的討論，一個好的指標應該同時能夠包含學校、學者所要的，還有教育部所要的。

受訪者 B2（長庚大學管理學系教授）

我們不能用簡單的評斷來看待這些量化指標施行後的孰優孰劣，只能說是否相互適合。以醫學院為例，由於長庚醫學院有相當多的病床能容納本土病患，長庚醫學院便得在各種臨床的研究上做出相當多的研究成果，儘管長庚的醫學研究並非基礎性的研究，但許多特殊的本土性病例研究成果多能在發表後得到其他國家的重視。然而，以工管學院為例，儘管長庚集團的營利是長庚醫學院的 50 倍之多（長庚集團每年有約兩兆的營業額，長庚醫學院則只有四百億），工管學院卻無法在國際期刊中建立像長庚醫學院一樣的研究聲譽，這主要的問題在於國際上很少學者會對「台灣」本土的工商管理問題有興趣。甚至我們的管理學也多是從美國抄襲回來的學術內容，研究的也幾乎都是美國的企業運作。

受訪者 B3（台北師範大學教育評鑑系教授）

教育部尤其五年五百億的審評就有相當著重 SCI 等指標，尤其你從結果來看，在這些研究中表現卓越的也就都是拿到五年五百億的學校。我們這麼說好了，資料庫可以是各種補助的標準之一，但他不能是唯一。

## 個案分析（二）、高教改革之學術評鑑政策

當 SCI 等量化指標是唯一標準時，對於整體學術資源分配的不良影響大於好的影響。目前評鑑中新的規劃也慢慢在改變，開始重視各不同學門的特色，分為理工、人文社會、人文藝術三個小組進行各種規劃，希望長期對學術有好的影響。



### 第三章 個案之自我問題察覺與政策成效

整體而言，有關學術評鑑量化指標的爭議，正反兩方都有其道理，但也各自忽略了一些更根本的問題。贊成使用 SCI、EI、SSCI、TSSCI 者認為，使用量化指標可以讓各學門間甚至各學者間的研究成果與品質，在「相當客觀」的基礎上，得到適當的評估，進而使得國家的學術研究資源有較為客觀且具體的分配基礎。TSSCI 的成立，不但使得排入名單的台灣社會科學期刊，在基本專業水準與稿源的穩定度上有所提升。此外，透過較具透明性的量化指標，比較容易廣泛公開，看出各校院系所的辦學好壞。如此，評鑑指標就可以對高等教育機構與學者施加較多的競爭壓力，引導各大學校院對研究更認真、更投入。

然而，也不可否認，在台灣高等教育的學術評鑑中，SCI、EI、SSCI、TSSCI 等量化指標的援用也深化台灣社會科學傾向於忽略本土議題特殊性的深入探討、台灣社會科學呈現國際「代工格局」、新主流學術霸權的形成、學術派閥或人脈依舊盛行、無助於健全學術社群的形成等問題。

針對這樣的困境，賴鼎銘(2005)認為應該逐步建立我國學者同儕實質審查的能力。林正弘(2005)也認為首要之務必須要促使國內學者相互閱讀國內同行論著、相互對話並形成真正的學術社群。若能如此，則在實質審查時進行具體而詳細的評論就不是太困難的工作。然而，這樣的說法並沒有針對管中閔的成本效益觀點提出有效的反駁。另一方面，鍾蔚文(2005)更直指問題的核心。他認為評鑑僅是一種有侷限性的消極手段，並不是台灣社會科學無法起飛的主要原因。台灣社會科學無法起飛的可能原因是「缺乏對話和社群」。但以我國社會科學學門慣於單打獨鬥與國際學術代工、割裂而分散性的人情關係充斥等特徵來看，如何讓台灣的社會科學學門形成真正能夠從事深入而系統性對話、辯詰的社群剛好是我國社會科學各學門的罩門，問題可能沒那麼容易解決。因此，若要回歸到真正的實質審查，則前述管中閔所論及

的問題恐怕還是存在。

有趣的是，2008年3月，在工商時報所舉辦的「學術傳播與國家競爭力系列論壇」中，曾任中研院院士、中研院語言所所長鄭錦全呼籲在衡量學術成果的品質時應更進一步超越引文次數或影響力的統計，要看「有沒有學科學門領域承傳的研究？比如說，某一篇文章提出一個問題，結果跟著有幾十篇文章做出新的領域，這才是品質高的論文，並不是只算論文篇數與引用次數而已。」不過，鄭錦全的意見並未見國科會或教育部有公開回應。



## 第四章 他山之石：他國經驗比較分析

### 第一節 美國的學術創新、學術社群網絡特質與學術評鑑

美國高等教育體系的學術與科技創新乃居於世界領導的地位。其學術專業社群乃是由學術或專業前疆領域的菁英，針對學術界本身或國家社會所面臨的各種重大問題，以大規模、系統性且追根究底的方式，在長期且冒險性極高的創新過程中，不斷的努力、探索而逐漸形成的一種風險分擔與資源互補團體（Kline and Rosenberg, 1986）。對於正在孕育或發展中的專業領域而言，不但其觀念與知識往往很模糊，充滿複雜與不確定性，不易標準化，也很難事先規劃一套集體明確的規則將參與成員所花費的氣力、成本、收益與聲譽等的分配制式化。此故，在專業前疆領域的創新中，參與成員間的互動傾向於以較有彈性且一對一的人情交易或誠信原則，形成所謂的團隊，來管理其中所包含的巨大成本、利益與不安全感（Crane, 1972）。

在美國，國家花費龐大的經費，集中從事基礎性、系統性高的科技與學術創新。由於這類的創新研究對國家社會有長遠且廣泛的影響與價值，沒有任何人可以獨占。因此，研究者通常不會將不世絕學藏於己。加上，後續的應用研發與商業化又需要龐大的資金與冒高度的風險，反而促使從事基礎或系統性創新者儘速將成果發表以便領先同業，取得公認的專業榮譽、資源、身分與地位。因此，在前疆領域的發展過程中，這些菁英一方面要訴諸願景（vision）做為理想目標，向各界推銷，招募志同道合之士，有錢出錢、有力出力，彼此不停的密切溝通、協調、修正、妥協。一旦某個前疆領域的科技或學術發展有所突破，這往往表示這些參與者之間已能夠透過密切的溝通協調，發展出一套彼此間的信任關係或所謂的專業倫理，相互承認彼此的學術貢獻並形成一個專業社群倫序（pecking order）與社群網絡（葉匡時，2000；Crane, 1972）。

在這套專業倫理之下，他們對於創新議題的優先順序、該使用的方法論以及有潛力的理論發展方向都有高度的共識。由於這種類型的創新需要具有高度創意、能力以及願努力付出但又能遵守專業倫理的人才，因此，在引用人才上雖然他們也講究人脈關係，但這樣的人脈關係多具有高度開放性與積極性。也正因專注在原創性、系統性與開放性都很高的學術與科技研發，美國的高等教育體系，不論自然或社會科學，經常可看到既有的學科、學門以極有創意的方式分割、重組、整合，並在經過相當時日之後就有新的專業領域或學門、學派出現。與此同時，這樣的前疆領也會逐漸被市場或社會廣泛承認，許多大學就會紛紛成立相關系所，以標準化的方式將這種系統性的知識進一步擴散。至此，才會形成一個具有高度競爭性，有無數供應者與需求者的開放性專業人才市場。

在上述情形下，美國的學術評鑑並沒有依賴 SCI、SSCI 等量化指標作為主要標準，基本上乃根據多元學術成果而作專業實質審查。問題是，為何美國學界在學術審查時沒有出現審查費時費工的問題？推廣前述林正弘教授(2005)的說法，若能形成成熟或理想的專業學術社群，則某學者所發表的學術著作，不論是書籍、會議論文、working papers、期刊論文，若其研究成果有相當價值，自然而然會引起專業學術社群中其他同儕的注意。這樣的學術著作不但會被同儕相互徵引，相互辯駁，並往往導致既有專業知識的辨證、創新與累積。易言之，專業學術社群的成員平常就對該專業領域中之新舊文獻知之甚詳，不須在學術評鑑時再匆匆研讀、粗糙評斷其價值，也不會發生管中閔所說的實質審查成本巨大的問題。

## 第二節 日本的學術創新、學術社群網絡特質與學術評鑑

日本的大學乃透過「教授會議」對校院治理與學術發展議題進行集體領導與決策，強調集體協議與和諧，相當符合「教授治校」的原則。此外，在日本，比較好的大學乃是採取「講座制」來帶領重要的學術研究。講座教授的地位在

教授之上，是專精於某一領域的資深研究者。講座教授負責帶領幾位教授、副教授、助教授、講師，跟隨講座教授對同一重大學術議題進行研究，並執行教學工作。講座教授人選由教授會議集體協議選出。各校所需聚焦的學術議題或領域也是由教授會議與講座教授共同協商規劃。講座教授之下的教授、副教授，多為講座教授指導過的學生。但日本的教授會要求學生應該修習其他老師的課程，學生從研究所畢業後也會到各個不同的學校各自努力。因此被講座教授找回來擔任教授、副教授的學者雖然是因為人脈的關係，但他們也都經過一番歷練，並不能簡單被稱為所謂的學閥（或許稱為學派或某領域的研究團隊比較適當）。此外，博士班學生的指導教授與口試指導委員的聘任也是由教授會議決議產生。在這樣的結構下，日本的大學人事自成一套學術倫理，以嚴謹的位階與順序進行安排。儘管日本的教授也有彼此不合的情事，但它們並不會形成嚴重的派系鬥爭或學閥派系問題。

與美國類似，日本的學術評鑑也沒有依賴 SCI、SSCI 等量化指標作為主要標準，也是根據多元學術成果而作專業實質審查。雖也會看論文發表量（尤其經濟學領域的管理與商業經營等等科系），但屬參考性質，並沒有像台灣這般特別的強調以 SCI、EI、SSCI 等國際期刊的發表量做為量化指標的根據。此外，日本各個領域的學者不但會彼此引用著作，更據此而進行文獻的檢閱，使各次級領域的發展更精深、推廣與系統化。以經營學來看，日本就有很多學者在經營學史、經濟學史等領域研究，也有很多的專書在討論產業史的發展。雖然日本的各種研究也有西化的情況，但日本相對於台灣也保留比較多對本身歷史、文化的關注。因此，過去以來就有人在研究各種經營的素材，甚至在 90 年代前後相當熱門。在日本學界，這種關於本土企業經營的研究與發展都不斷的在累積，因而，對於各種經營議題的關注比較有一貫性。

### 第三節 台灣的學術創新特質

由戰後到現在，我國的學術與科技研究多以漸進的方式補充、修正西方

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

的學術或科技流派為主。<sup>1</sup> 這些研究往往是跟隨在西方主流學派的重大突破一段相當時間之後，方才加以借用、修正。社會科學領域更是如此，在許多重要議題的發展上，往往落後西方英美先進國家十多年以上，方才逐漸引進、移植。除了套用、借用西方各國理論以外，對於自己國家與社會所遭遇的種種重大問題，少有針對其問題本質，採取像前述西方國家那般的做法，以大規模、系統性的方式追求根本的創新與突破。這樣的學術與創新特性也對台灣學術社群的網絡結構、行為表現有關鍵性的影響。

---

<sup>1</sup> 所謂補充或修正乃指將西方學者的理論稍加修正之後，針對台灣或其他地區的實證經驗再加以詮釋或檢證。

## 第五章 教學問題

### 第一節 個案之優質公共治理原則討論

試根據前述個案回答下列有關優質公共治理之相關問題：

- 一、依據前述個案資料，試問各界對於 SCI、EI、SSCI、TSSCI 量化指標的主要爭議為何？相對於台灣傳統學術評鑑標準與程序不明確的狀態，這些量化指標是否較符合優質公共治理的“可課責性”（accountability）原則？以及“有效性”的原則（effectiveness）？
- 二、許多學者認為基於 SCI、EI、SSCI、TSSCI 的量化指標有許多嚴重問題，因此主張應進一步採用專業實質審查。試問，專業實質審查是否會與優質公共治理的“透明性”（transparency）原則產生衝突？
- 三、試問從國科會與教育部採行 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 量化指標的決策與執行過程來看，此政策是否符合優質公共治理中“公共參與”（public participation）之原則？
- 四、試問從國科會與教育部採行 SCI、SSCI 與 TSSCI 量化指標的決策與執行過程來看，此政策是否符合優質公共治理中的“回應性”（responsiveness）原則？
- 五、試根據 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 等量化評鑑指標的決策、執行過程與各大學校院在此政策推行之後的反應來推論，教育部與國科會的作為是否都能符合優質公共治理原則中“依法行政”（rule of law）的標準？
- 六、成熟專業學術社群所形成的治理網絡與優質公共治理原則的適用與否有何關係？

在許多與學術評鑑政策相關議題上，教育部與國科會皆相當倚重外部的專家或學者來組成政策規劃、甚至決策團隊，試問這樣的做法對行政機關在

邁向優質公共治理-系列個案研究

優質公共治理的表現上有何影響？

## 第二節 個案進階議題之綜合討論

試根據前述個案以及治理網絡的概念回答下列進階問題：

- 一、在臺灣，自然科學採計 SCI、EI 量化指標的問題為何不若採計社會科學在採計 SSCI、TSSCI 量化指標的問題這般嚴重？
- 二、為何台灣社會科學各學門的學術社群仍處於發展初期階段，未能成熟？
- 三、SSCI、TSSCI 量化指標的採行為何對於發展具有我國特色的社會科學極為不利？反之，在台灣專業實質審查是否可行？為何美、日等國都可採用多元專業實質審查？
- 四、為何我國的學術影響力並沒有隨著發表於國際學術期刊論文數目的增加而成長？
- 五、試根據美、日學術社群的特質與學術評鑑模式，說明成熟專業學術社群在學術評鑑政策上有何特色，其評鑑政策與優質公共治理原則的適用與否有何關係？

(全文完)

# 教學手冊（二）、高教改革之學術評鑑政策

（ 關鍵字：高教改革、學術評鑑、高教評鑑指標、SCI、SSCI）

個案研究：王副教授輝煌

教案撰寫：葉副教授肅科

研究助理：李政釗

中華民國 98 年 12 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）





## 第一章 教學參考建議

### 第一節 個案內容大要

台灣自解嚴以來，雖然民主政治快速發展，但也遭遇許多問題。最常見的是：每當有重大事件發生時，民眾、媒體即群起抨擊政府的效能不彰。在2008年第二次政黨輪替前，這類評論若非被視為基於意識形態的惡意攻擊、舊官僚的制肘，就是被解讀為少數政府的必然結果。2008年3月，馬英九先生不但以高票贏得總統大選，國民黨在立法院更贏得超過四分之三的絕對多數。許多人期待：多數政府應能大幅改善公共治理的成效。然而，許多跡象顯示：公共治理成效的問題可能比想像的（包括反對黨惡意扯後腿、意識形態的對立等）還複雜。為了避免政府公共治理的成效，甚至國家發展的前途淪為政治口水、政治人物卸責的犧牲品，本研究個案強調：一方面，我們不僅要提升一般國人對公共事務的重視，讓大家瞭解「管理的歸管理、政治的歸政治」。另一方面，更需加強公部門本身對公共治理的認知，亦即從公共政策的施行，包括政策規劃、政策評估、政策執行與政策回饋等流程分析歸納出優質公共治理的要素，進而推廣優質公共治理。如此，方能夠打破僵局，讓台灣的接續發展能進一步提升。本研究個案深深認同：主政機關企圖以個案研究方式探討優質公共治理的成因。由於整體公務人員才是實施優質公共治理的最終關鍵，因此，以系統性、具有說服力的說法，以及深入淺出的方式來詮釋公共治理個案的成敗，才易使公務人員有如身臨其境，而能領會其中奧妙，進而能執行優質公共治理。我們相信：以此優質公共治理作為基礎的發展，將有助於發展出具有我國特色的公共治理理論。

解嚴前，台灣高等教育原本具有高度菁英主義色彩，主要功能乃為威權政體培育各類菁英並灌輸一元價值，以致高教體制功能僵化、扭曲。在此時

期，台灣高等教育體系並未建立學術評鑑制度，大學教師僅憑一篇論文即可升等。升等論文審查委員的資格及其審查公正性，乃至評鑑時的重情面、講關係、不透明等問題，都經常受到質疑。譬如說，國科會專案研究獎助申請，連人文社會科學領域的過件率都高過 99%。因此，也被稱為平頭點的假平等（陳伯璋，2005：219，表一）。其實，早就有媒體呼籲：應該建立確實有效的學術評鑑機制（聯合報，1986/10/22；馬自恆，1993/08/21）。

解嚴後，由於整個黨國威權體制開始鬆動，國家的政、經、社會體制也變得更加多元。在多元政治與民間力量的蓬勃競爭發展趨勢下，高等教育體系遂成為各方政治或社會力量、意識形態競合的主要場域之一，也因此引發台灣高教改革的需求（曾志朗，2001：56-58；黃薈，2003）。1990 年代後半，陸續有學者建議：應該儘快採行教改會的建議，建立確實的大學評鑑與學術評鑑制度，強化競爭機制。這讓大學校院的校長、管理團隊與教師在公開透明的表現評比下，確實能感受到競爭的壓力與動機，也更有誘因爭取好的表現（顧忠華，1998/01/04）。在 1996 年總諮議報告書中，教改會既已公開建議政府採行學術評鑑，因此，在前述壓力下，教育部與國科會開始逐步落實教改會所提出的一連串有關強化高等教育競爭機制的政策。這些包括：透過競爭性的教學與研究計畫提案，以及採行更具客觀性、系統性的學術表現評估方式，試圖打破齊頭式的高教經費補助，並透過競爭壓力的提升對高等教育體制造成更進一步的刺激。1997 年，就在這樣的背景下，教育部乃試行第一次大學評鑑，並採計 SCI 與 SSCI 等國際期刊論文發表數量作為衡量大學學術成就的主要指標。1999 年，國科會也相繼召開「全國人文社會科學會議」，並於 2000 年發表「人文社會科學白皮書」，確立使用 SCI、EI、SSCI 量化指標、建立 TSSCI 等與學術評鑑有關的主要政策（中國時報，1999/08/30；聯合報，2000/01/07）。

最初，教育部與國科會都採取國外重要期刊論文索引資料庫如 SCI、EI、SSCI 所收錄期刊論文的發表量，針對研究者的學術成就，進行量化的評估。很快的，2000 年之後，許多大學教師的續聘、升等與國科會專案研究計畫、

教育部對各大學校院的補助等，均以 SCI、EI、SSCI 的量化指標作為主要判定標準。在確定大舉採用競爭機制作為高等教育改革的主要手段之後，教育部的最大挑戰就是：找出「客觀」、「公平」且「多數人能共同接受」的標準，作為評定各種高等教育學術提案與學術表現評估的基礎，也就是以所謂 SCI、EI、SSCI, TSSCI 量化指標作為學術評鑑基礎的問題（江宜樺，2005:146）。然而，自該評鑑辦法廣泛實施後，已在高等教育界引起許多爭論。特別是在人文與社會科學等傳統上在我國高等教育體系中居於相對弱勢的各學門當中，激起相當多的反彈（反思會議工作小組，2005）。

儘管針對學術評鑑的量化指標在施行後一直有相當多的爭議，但在國科會與教育部透過各種競爭性計畫的推波助瀾下，SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 等量化指標仍然快速被各大學校院採用。雖然國科會與教育部相關的學術評鑑指標也按照外部的批評而進行調整，但在其他面向的指標仍有爭議或不易突出表現的情況下，SCI、EI、SSCI、TSSCI 等量化指標作為仍然是國科會評量研究案申請者研究績效的主要指標。而教育部一流大學與頂尖研究中心計畫等計畫，更將院校的總期刊論文發表數與影響力，作為補助院校的重要標準。雖然各大學院校對這些標準多有意見，但在教育經費減少、學費收入無法大幅提升，而台、清、交等龍頭校院又已紛紛投入論文發表量追逐賽的競爭壓力下，以人文社會學科為主的大學也逐步開始投入追逐量化指標。近幾年來，各大學校院也紛紛提出各種獎金誘因，鼓勵教授生產國際論文，不僅使教授成為論文的生產機器，也使校內的人脈、學閥發生更多相互照應或排擠的情事，進而對學術發展目標造成更多影響。

## 第二節 重要名詞釋義

### （一）學術評鑑：

意指針對學術成果的產出機構、單位或個人的學術表現進行評估。學術評鑑有多種進行的模式，例如以國內知名期刊發表總數、論文期刊受重視程

度等標準做為計算價值的標準，或根據專家的意見來決定受評鑑者的學術表現價值。

### **(二) SCI、EI、SSCI、TSSCI：**

為各領域期刊論文索引資料庫之名稱。其中，SCI、EI、SSCI 為美國私人企業 Thomson Reuters 所經營(ISI Web of Science)，TSSCI 為國科會建置。前三者的成立目的乃為研究者蒐集各領域重要期刊論文著作，各資料庫亦兼具統計的功用，能夠記錄各研究者之研究成果收錄於資料庫中的總量，以及各研究成果被引用之次數。換句話說，透過這些資料庫的統計數據，瀏覽者可以粗略得知各作者或各研究成果受重視的程度。更具體言，SCI 乃一科學期刊論文索引資料庫，EI 為一工程學期刊論文索引資料庫，SSCI 為一社會科學期刊論文索引資料庫，TSSCI 則為台灣社會科學論文索引資料庫。

### **(三) 量化（評鑑）指標：**

特別針對 SCI 等期刊論文資料庫的統計數據加總（或加權）後得到的結果，是學術評鑑的形式之一。常見的量化指標包括：研究者作品被收錄於資料庫的總篇數、被引用次數、以及根據各期刊受重視程度編製的點數換算系統等。

### **(四) 實質審查：**

由專業最相近的同儕根據其專業上的主、客觀綜合判斷，就受審查者的各項學術成果價值進行認定，亦為學術評鑑的形式之一。通常，採取實質審查時亦會將量化評鑑指標做為參考，但相對重視個別審查者對某一件學術成果的品質判斷。

### **(五) 治理（governance）與治理網絡（governance network）：**

本個案的基本目的主要是作為優質公共治理（good governance）的教材，而治理又是優質公共治理的核心概念。因此，有必要在此做一特別介紹。

傳統的執行理論可分由上而下或由下而上兩類，前者的分析焦點在政府本身，研究的重點在政府的法令規章、政策問題的本質，以及執行過程的核心行動者。後者則強調對中基層官僚在服務送達（service delivery）與民眾參與互動方面的研究。然自世界各國普遍採行政府再造以來，相對應的，公共行政領域也開始流行以治理理論為核心的新公共服務（new public services）研究途徑。治理理論認為，研究民主國家的公共政策不能只看政府本身，往往涉及多元的政府與非政府組織或行動者，並透過行動者間所建立的各種正式與非正式關係，經過繁複互動之後而完成，這樣的網絡又稱為治理網絡。

根據 Peters and Pierre（1998）及 Milward and Provan（2000）等學者的看法，如何透過網絡形塑集體偏好、目標、價值順序以採行集體行動，此乃公共治理的首要關切。不同的價值體系往往也賦予不同治理網絡各具獨特的風格。Ripley and Franklin（1990: 72-119）及 Wilson（1988: 75-83）則更進一步認為公共政策的屬性（如分配政策、管制政策或重分配政策等）對治理網絡的特性有重大的影響。如在分配政策（distributive policies）方面，相關利益團體、行政官僚以及立法部門的委員會往往會就單項議題形成所謂的次級政府或政策鐵三角的治理網絡，外界的社群團體、民眾，甚至行政首長、政務官、政黨往往也不會扮演重要角色；但在保護性管制政策（protective regulatory policies，如環保、醫藥食品管制等）方面，行政、立法部門內部與彼此之間較容易形成衝突與對立的態勢，社會運動團體的角色會變得極為重要，行政首長、政務官、政黨的協調角色也較為凸顯。另外，根據 Peterson（1981: 133-136）、Stone（1989）及王輝煌（2007：16-17）的研究，經濟發展政策的推動者，若能針對系統性高且規模大的政策冒險，招集各方菁英廣泛參與，並透過彼此間密切的溝通協調形成共同願景與高度共識，即有可能形成參與程度與效能皆很高的治理網絡。非但如此，在參與者彼此間高度依賴、對個別與整體計畫的成功皆有急迫感的情況下，其所形成的治理網絡往往也可形成資訊透明度、政府回應力、課責性等諸項優質公共治理指標皆高的特質。相對的，若經濟發展政策的推動者僅能以漸進的方式推動沒有系統整合、零

星而割裂的發展政策，則其所形成的治理網絡不但參與程度與效能皆較低，還可能會因局部性或私人人性人脈派系的過度發展，導致資訊透明度、課責性、回應力低、廉潔度等皆較差的狀況。

#### **(六) 優質公共治理：**

OECD 強調：成功的管制改革推動包含三階段的動員：1.去管制：即解除現存不合時宜的管制規範與簡化行政流程；2.管制品質改進：強調績效導向的管制政策，以科學量化的工具如 RIA(Regulatory Impt Anlysis)的法規影響評估結果作為實行依據，並強調事前的公眾諮詢，以增加行政透明與政府課責機制、回應力等；以及 3.公共治理：強調整合性、宏觀的治理觀點、跨部會的協調、允許行政彈性，以及長期文化改造以培育新的治理結構。行政部門優質公共治理之主要原則通常涉及：依法行政、透明政府、課責機制、追求績效成果、廉能、回應民意與公民參與等。基本上，不論新治理主義或 OECD 的公共治理架構所強調的價值乃屬一種規範性看法，並不能完全適用於不同類型的治理模式。不同類型的政策、不同的政策發展階段，甚至不同的國家體制，都會導致不同的對應。然而，不可否認的，OECD 的標準已被許多人認為是管制治理的理想模式。本個案研究撰寫與研究分析時，特別針對高等教育改革之學術評鑑指標政策個案是否滿足這些標準進行討論。同時，也會在前述不同政策類型、政策階段、甚至不同國家體制政治的脈絡下進行比較分析，以對 OECD 標準在台灣的適用性做系統性且更有意義的探討。

#### **(七) 透明度 (transparency)：**

是指「公眾對政府規則、管制與決策等資訊可明顯瞭解與取得之程度。」此處的透明度是指：專業實質審查必須針對某學者或學術單位的各項學術成果，逐項評估其在特定專業領域的價值與貢獻。這樣的資訊必須根植在對整個專業領域的系統性、深入了解。因此，透明化是課責政府的前提。唯有資訊透明、政府公開，並隨時對人民回應，才能減少貪腐情事，建立民眾對政府的信心。基本上，這樣的資訊很難用簡單的數量來加以表達。因此，其透

明性也比簡單量化指標來得差。特別是對該學門專業人士以外的一般民眾而言，情況更是如此。

**（八）依法行政（rule of law）：**

由於法律體系（法律、執法機關與司法）是對政府作為的制衡工具，即能對公務人員的不法作為課責。因此，它是良善治理的基礎。同樣的，政府應為與不應為事項之準則、程序、權限，以及施行對象皆應明訂於法律中，才能使公務人員的行政作為資訊公開，亦能課責。據此而言，依法行政意謂公務員決策應按照既有的法律或原則，不許有裁量的空間，亦即依照法令與一定行政程序執行行政作為或執法（law enforcement）。本教案所涉及的行政程序顯示：在此問題上，國科會與教育部固然可以聲稱採取多元標準且一切依法行政。如單就依法行政而言，國科會與教育部的確有遵守依法行政的消極標準。但若就積極的依法行政精神來說，政策與其他誘因機制所引起的不良結果，自然是政策決策者、執行者必須負責的一部分。

**（九）有效性（effectiveness）：**

簡單的說，是指組織成員能夠達成組織整體的目標。當然，有效性是：能達成目標的程度，亦指資源運用以後所產生的結果。在本教案中，所謂的有效性，係指行政作為的執行力與追求績效成果。在大學校院數目大幅增加、資源經費縮水的情況下，作為競爭性資源與特權分配的基礎，更能帶動高等教育機構的追逐誘因。就政策是否能快速推動而言，這是為何以 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 等量化指標為基礎的學術評鑑能相當有效（effectiveness）的背景。然而，採行 SCI、EI、SSCI、TSSCI 量化指標之後，與過去未採用的情況相比，雖說台灣每年有經過制度化審核機制審查過的學術論文數目有大幅的增加，但台灣的學術地位仍未在國際上引起明顯的重視（尤以社會科學為然），學術加工與移植問題也還是存在。就此而言，採行 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 的政策在課責性上卻相當不足。與此同時，以學術評鑑政策的目的而言，此政策的實質有效性則是有問題的。

(十) 課責性 (accountability) :

Schedler (1999) 將課責性定義為：特定人有權限與誘因執行某種行為，並能為其行為後果負責。課責性的狹義解釋為：公務人員向層級節制體系或組織中的指揮鏈 (chain of command) 之高階權威，負起組織或個人的責任。廣泛而言，它則指對公務員與行政運作的結果，可課予其相應於整體政治社會的責任。良善公共治理奠基於可強化課責力的政治結構與程序，而課責性則意指：決策者或公務人員可為其所掌握的資源及行使的權威負責。在本教案中，課責性顯示：在未採用 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 之前，高等教育經費配置除了按國立優先於私立、理工優於人文社會科學的基本原則之外，可說沒有遵循任何合理化的標準。此外，還經常受到政治、人情、官僚主導等因素的影響。SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 的採用當然大幅革除了前述高教經費分配標準混沌不明的問題。就此而言，SSCI 與 TSSCI 量化指標的採行，相較於未採行前的缺乏章法，應是較具課責性。

(十一) 回應性 (responsiveness) :

由於民主政治的特性是政府對公民的偏好不斷作出回應，因此，回應性的達成與提升是民主政治中不可或缺的要素。較諸課責性，回應性是針對利害關係人 (stakeholders) (較小範圍的利益團體或客戶 (client)) 而言。就公共政策而言，雖然行政官員與人民之間處於錯綜複雜的多重代理關係中，且有資訊不對稱與代理成本的問題，但是，倘若公務人員可及時回應人民的需求，亦可強化政府的公信力 (王光旭, 2008)。在本教案中，回應性是指：政府機關在規定時限內依程序服務利害關係人的程度。如個案背景所陳述，台灣原本沒有任何制度化的學術評鑑機制。早在 1980 年代後期至 1990 年代初期，就有輿論呼籲：應建立公開、公平與合理的學術評鑑機制。然而，直到 1996 年，由政府指派的學者所成立的教改會才在其總諮議報告書中提出：應建立學術評鑑制度的建議。以此速度來看，政府的回應性可說是相當低的。1997 年，教育部正式完成第一份大學評鑑報告，並採計國際期刊 (SCI、EI、



SSCI) 發表數作為評鑑各大學學術成就的主要指標。就此點而言，政府的回應性可算得上相當明快。然而，自 SCI、EI、SSCI、TSSCI 量化指標與高等教育學術品質間的根本關係與問題被提出來之後，教育部與國科會的做法，即便有修正與調整，但大部分是消極防禦性的做法。至今，也無法對問題本質提出一些學術界可認同的診斷。就此而言，政府的政策回應性是相當低的。

### (十二) 公眾諮詢或公共參與 (public participation) :

良善公共治理必須提高政府對人民的回應性，而擴大公民參與政策過程又可提高透明度，增加課責性與回應性。過去，政府的政策制定較偏重專家學者的知識。近年來，公民參與的概念逐漸在新公共行政理論中受到重視(林鍾沂，2004)。本教案的公共參與是指：選民透過正式與非正式方式參與政府決策。高等教育改革之學術評鑑指標政策顯示：台灣學術社群的知識創新，由於大多依循漸進、模仿的途徑，學術社群不論在組織結構上，或專業倫理的認同上都顯得較為割裂、沒有系統整合且缺乏共同承認的專業倫理與標準。這也使我國學術社群無法對各類議題的相對優先順序、適用的理論與方法、前疆領域的研究成果如何評量等問題產生一致的共識，特別是社會科學。易言之，有關 SSCI、TSSCI 量化指標的採計政策，就算開放各學門廣泛參與，也很難得出一致且實際可行的結果。這也意味著：公共參與是否實際可行，背後還有更深層的因素必需考量，不是隨便高喊擴大公民參與即可實現的。相對的，採行量化指標的政策，是政治菁英結合學術菁英在多元行政力與政治力干擾下，試圖快刀斬亂麻的結果。

### (十三) SWOT 策略分析：

所謂 SWOT，是由優勢 (Strength)、弱勢 (Weakness)、機會 (Opportunity) 與威脅 (Threat) 四個部份所組成，並可根據這四個部份的資訊繪製成「SWOT 環境分析矩陣表」，如表 2-3 所示：

表 2-3：SWOT 環境分析矩陣表

外部環境 內部環境	機會 (Opportunity)	威脅 (Threat)
優勢 (Strength)	SO 策略情境	ST 策略情境
弱勢 (Weakness)	WO 策略情境	WT 策略情境

由表 2-3 得知：SO 表示環境中出現機會，而政府與社會本身正好有優勢以發展這樣的機會；ST 表示環境中出現某些威脅，而政府與社會本身則需具有優勢以面對如此的挑戰；WO 表示環境中存在一些機會，但政府與社會卻沒有優勢以把握這樣的機會；WT 代表外部環境產生威脅，而政府與社會本身卻處於弱勢的狀態。

### 第三節 教學方法與目標

在本研究的個案教學方法上，首先，我們針對教學內容、實際經驗與相關公共政策進行討論。此一部分的教學設計除了在激發學員的思考與討論之外，也企圖透過自我評量方式，以檢證自己的學習成果。

其次，本研究個案配合公務人員可能扮演的「決策者」、「執行者」與「政策評估者」等三種角色，以高等教育改革－學術評鑑指標（SCI、EI、SSCI、TSSCI）政策個案分析過程所可能遭遇的問題及其作為。據此，教學方法尤應強調如何訓練學員掌握高等教育改革發展的動態過程，進而培養出優質公共治理者在不同階段所需要的政策分析與管理能力。

第三，本個案研究教學方法的主要目的之一是：希望研習者能透過此個案之研析，以瞭解學術評鑑政策對高等教育的影響。因此，除了進一步釐清優質公共治理的脈絡外，也期使能讓學員深入瞭解學術評鑑政策對高等教育的重要性。

具體而言，本研究的個案教學目標如下：

（一）增進學員對課程內容的瞭解：提供學術評鑑指標（SCI、EI、SSCI、TSSCI）政策個案的政策制定、執行與評估之實務個案，闡述政策階段發展，以促進學員對課程內容之瞭解，並進一步將知識與技能運用於未來的實際個案分析中。

（二）訓練學員提出對策與評估對策的處理效果：呈現出不同對策或事件處理階段中可能遭遇的政策環境衝突或阻礙。譬如說，它可能受到學術評鑑指標政策所牽涉到的利害關係人，包括：國科會與教育部、大專院校，以及專業社群、教師與學生的挑戰。因此，重要的是：如何訓練學員提出可能的對策，以評估這些對策或事件處理的效果。

（三）激發學員習得優質公共治理經驗：透過美國與日本的他山之石類似經驗，幫助學員從其他國家的類似處理作法中，瞭解不同社會脈絡中的可能公共治理情形，並進而啟發學員習得優質公共治理經驗。

（四）培育學員政策分析與管理能力：藉由問題的研討與實作，培養優質公共治理者在政策制定、執行，以及評估階段的政策分析與管理能力。



## 第二章 教學問題討論與擬答

### 第一節 個案之優質公共治理原則討論

綜合來看，不論五年五百億、國科會計畫、國科會傑出研究獎、大學評鑑等這些對學校發展相當重要的競爭性經費計劃，在評鑑上都極為重視 SCI、SSCI、EI 等論文發表量的標準。針對本研究個案所提的優質公共治理原則應用，我們的討論提綱如下：

#### 問題一

依據前述個案資料，試問各界對於 SCI、EI、SSCI、TSSCI 量化指標的主要爭議為何？相對於台灣傳統學術評鑑標準與程序不明確的狀態，這些量化指標是否較符合優質公共治理的“可課責性”（accountability）原則？以及“有效性”的原則（effectiveness）？

#### 教學指南：

在未採用 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 之前，高等教育的學術經費配置除了按國立優先於私立、理工優於人文社會科學的基本原則之外，可說沒有遵循任何合理化的標準。此外，還經常受到政治、人情、官僚主導等因素的影響。SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 的採用當然大幅革除了前述高教經費分配標準混沌不明的問題。就此而言，SSCI 與 TSSCI 量化指標的採行，相較於未採行前的缺乏章法，應是較具課責性。

有趣的是：如果 SSCI 與 TSSCI 等量化指標的採行有這麼多爭議，為何其推動速度又相當快呢？在政策提供面來說，這與 1990 年代以來，政治領導菁英在政策上已不若過去強勢主導，在高等教育體系的資源與特權（包括高等教育機構高級主管、國科會高級主管與教育部長等職務）的爭奪戰中，各

種政治與外部力量競逐的情況下，採行 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 等量化指標為一兼顧簡化與公平管理的有效方法相關（教育改革審議委員會第三期諮議報告書）。就政策需求面而言，以 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 等量化指標作為教師升等、高等教育機構高級主管、國科會高級主管等職務的進身之階，為許多新進學術菁英提供打入高等教育體系與學術社群領導位置的終南捷徑。在大學校院數目大幅增加、資源經費縮水的情況下，作為競爭性資源與特權分配的基礎，更能帶動高等教育機構的追逐誘因。就政策是否能快速推動而言，這是為何以 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 等量化指標為基礎的學術評鑑能相當有效性（effectiveness）的背景。

然而，誠如 1999 年人文社會科學會議所宣示的：為補足採行 SCI、EI、SSCI 量化指標之不足，特別籌設社會科學研究中心以籌辦 TSSCI，並提倡透過科技整合與前瞻性科技學術研發，期望藉由此二作法，能有效引導以本土議題為焦點的社會科學發展（參見人文社會科學白皮書）。所以，由此可見：在提倡採行 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 量化指標的決策者眼中，他們也有預計到若單純採行 SSCI 可能導致台灣社會科學的偏頗發展，諸如忽略本土議題、學術加工與移植、無法有效從事學術創新並建立學術自主。可是，採行 SCI、EI、SSCI、TSSCI 量化指標之後，與過去未採用的情況相比，雖說台灣每年有經過制度化審核機制審查過的學術論文數目有大幅的增加，但台灣的學術地位仍未在國際上引起明顯的重視（尤以社會科學為然），學術加工與移植問題也還是存在。截至目前為止，國科會與教育部皆未曾針對上述問題何以發生提出充分說明。就此而言，採行 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 的政策在課責性上卻相當不足。與此同時，以學術評鑑政策的目的而言，此政策的實質有效性則是有問題的。

## 問題二

許多學者認為基於 SCI、EI、SSCI、TSSCI 的量化指標有許多嚴重問題，因此主張應進一步採用專業實質審查。試問，專業實質審查是否會與優質公

## 共治理的“透明性”（transparency）原則產生衝突？

### 教學指南：

所謂專業實質審查必須針對某學者或學術單位的各項學術成果，逐項評估其在特定專業領域的價值與貢獻。這樣的資訊必須根植在對整個專業領域的系統性、深入了解。然而，要做到這一點，通常必須看該專業社群是否已系統性高、規模大的學術創新與冒險形成參與程度與效能皆很高的治理網絡。英美等學術先進國家的學術社群就有形成這樣的治理網絡。非但如此，倘若某些學術成果具有高度前瞻性，其貢獻與價值往往必須依賴專業者，並在同樣一套專業價值體系下，對該專業領域的發展問題、未來趨勢做出主觀但兼具專業性的判斷。基本上，這樣的資訊很難用簡單的數量來加以表達。因此，其透明性也比簡單量化指標來得差。特別是對該學門專業人士以外的一般民眾而言，情況更是如此。

可是，台灣社會科學各學門及其專業領域在專業社群並未有健全成熟的發展（葉匡時，2000）。專業社群內部並未形成一致性的專業倫理，對於專業領域中各類研究議題的相對優先順序、適用理論與方法、前疆領域的研究成果如何評量等問題，素來缺乏共識。在此情況下，稍具創新性的學術作品之價值與貢獻如何，極易因評審個人的主觀好惡而在認定上產生重大落差。顯然的，這是台灣在從事學術研究作品審查時的嚴重瓶頸。在這樣的制度性障礙下，採行 SCI、EI、SSCI、TSSCI 量化指標有其不得不然的背景。然而，這也反映出在牽涉到高度質化的學術品質衡量時，簡單量化指標所具有的透明性可能對政策的有效性（effectiveness）產生不當的扭曲。

### 問題三

試問從國科會與教育部採行 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 量化指標的決策與執行過程來看，此政策是否符合優質公共治理中“公共參與”（public participation）之原則？並請說明台灣學術界的生態特色如何導致這樣的結果？

**教學指南：**

基本上，美日等國各學門的學術社群與治理網絡規模都相當大，而且系統性高。特別是當他們的學術領導菁英在向高難度的學術前疆議題挑戰過程中，往往自然而然帶動其他的跟隨者形成一套該專業社群成員所廣泛認同的專業倫理。而台灣學術社群的知識創新，由於大多依循漸進、模仿的途徑，學術社群與治理網絡不論在組織結構上，或專業倫理的認同上都顯得較為割裂、沒有系統整合且缺乏共同承認的專業倫理與標準。這也使我國學術社群無法對各類議題的相對優先順序、適用的理論與方法、前疆領域的研究成果如何評量等問題產生一致的共識，特別是社會科學。這是為何台灣社會科學各學門的學術社群一直無法以開放的態度，公開審議學術評鑑應該採用的標準。

易言之，有關 SSCI、TSSCI 量化指標的採計政策，就算開放各學門廣泛參與，也很難得出一致且實際可行的結果。這也意味著：公共參與是否實際可行，背後還有更深層的因素必需考量，不是隨便高喊擴大公民參與即可實現的。相對的，採行量化指標的政策，是政治菁英結合學術菁英在多元行政力與政治力干擾下，試圖快刀斬亂麻的結果。在缺乏其他更好的、可行的替代方案之下，一旦政治菁英與學術菁英結合，一般零散、缺乏組織的各學門學術社群根本沒有實質力量進行任何反抗。

**問題四**

**試問從國科會與教育部採行 SCI、SSCI 與 TSSCI 量化指標的決策與執行過程來看，此政策是否符合優質公共治理中的“回應性”(responsiveness)原則?**

**教學指南：**

如個案背景所陳述，台灣原本沒有任何制度化的學術評鑑機制。早在 1980 年代後期至 1990 年代初期，就有輿論呼籲：應建立公開、公平與合理



的學術評鑑機制。然而，直到 1996 年，由政府指派的學者所成立的教改會才在其總諮議報告書中提出：應建立學術評鑑制度的建議。以此速度來看，政府的回應性可算是相當低的。事後回顧，當時國內政局正處於後蔣經國的轉型時期，這樣的回應性毋寧是其來有自。

不過，在教改會總諮議報告書提出建議後，很快的，1997 年，教育部正式完成第一份大學評鑑報告，並採計國際期刊（SCI、EI、SSCI）發表數作為評鑑各大學學術成就的主要指標。1999 年，國科會也在召開「全國人文及社會科學會議」後，發表「人文社會科學白皮書」，確立使用 SSCI 量化指標、建立 TSSCI 等與學術評鑑有關的主要政策。之後，以 SCI、EI、SSCI、TSSCI 量化指標為基礎的高等教育學術評鑑政策就很有節奏的陸續推行開來。非但如此，採行影響力指標、指標多元化等建議也都很快被主管機關所接受，並將評鑑標準作某程度調整。就此點而言，政府的回應性可算得上相當明快。

然而，自 SCI、EI、SSCI、TSSCI 量化指標與高等教育學術品質間的根本關係與問題被提出來之後，教育部與國科會的做法，即便有修正與調整，但大部分是消極防禦性的做法。到目前為止，也無法對問題的本質提出一些學術界可以認同的診斷。就此點而言，政府的政策回應性是相當低的。

## 問題五

**試根據 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 等量化評鑑指標的決策、執行過程與各大學校院在此政策推行之後的反應來推論，教育部與國科會的作為是否都能符合優質公共治理原則中“依法行政”（rule of law）的標準？**

### 教學指南：

雖說教育部聲稱追求學術卓越、發展一流大學、頂尖研究中心等計畫並未特別強調 SCI、EI、SSCI 等量化指標的表現（反思台灣學術評鑑，2005: 362），但以第一期計畫的 12 間錄取學校與第二期的 10 所錄取學校來看，它們都是研究型的學校。而且，以五年五百億的預算申請為例，教育部除了採

計申請學校的 SCI、EI、SSCI、TSSCI 的點數表現、教學、社會服務等指標外，也看該申請學校所擁有的國科會研究獎助核准額度。在國科會研究獎助的申請標準中，除了計畫案本身優劣的考量外，申請者近五年的學術成果也占了 50% 的分數。後者又以 SCI、EI、SSCI、TSSCI 量化指標為主要考量標準。這樣的規定，自然而然也促使學者們訴諸能在短期中快速增加其 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 數量的研究導向（附錄八、國科會傑出研究獎遴選作業要點）。

此外，教育部在進行評鑑時也多強調會評量教學、服務等標準，而非只對研究情有獨鍾。就算是評量研究，也只是將 SCI、EI、SSCI、TSSCI 等量化指標作為其中之一的參考。然而，由於教學缺乏客觀的標準，教育部進行各校學術成果的審查時，也只能透過客觀的樓地板面積、生師比、授課時數、學生每人硬體設施來做審核（參考附錄三、大學校務評鑑規劃與實施計畫-重要內容摘要）。<sup>2</sup> 在這樣的標準下，傳統大學與大財團支持的大學當然表現較為突出，而其他一般大學則很難有很突出的表現。尤有甚者，這些傳統大學的學生在大學聯招的篩選下，其平均素質原本就有較優越的條件，教學成果好也好，或學生表現較為傑出也好，毋寧都是理所當然。即便從服務角度來說，國立大學與大財團支持的大學也都佔上風。

不論教學或服務的評比指標，均對傳統國立大學或背後有大財團支持之大學較為有利。在這種狀況下，評審的重點自然會放在研究項下。非但如此，

---

<sup>2</sup> 例如，在不停追求國際期刊論文發表量的過程中，某國立大學校長為強化績效，曾明令各院與各中心每年須淘汰一名極不適任教授，使教員能夠積極競爭。然而，在缺乏明確標準的考量下，像教學與服務等面向自然就被忽略了。相對的 SCI、SSCI 等的量化指標，乃成了院務會議中含淚抉擇的殺人工具。該校就曾出現領過優良教師獎、服務獎的教授，因沒有國際期刊論文著作而遭淘汰怪現象（聯合報，2007/04/21）。一位受訪的管理科學所長也透露：教學很難客觀評量。你說教學很好，好到讓學生感動，但這怎麼衡量？況且國立大學的學生本來就在素質上優秀很多。最後是，就看每位學生平均樓地板面積等這些「量化指標」！（訪談稿 B1，2009/06/02）。

國科會對許多學門的 SCI、EI、SSCI、TSSCI 期刊進行點數排序，讓教育部與國科會的各類（包括一流大學-頂尖大學、學術卓越等計畫）評審，可以有客觀而簡易的評論標準。如此一來，研究成果這項自然成為申請者拉大得分差距的關鍵（附錄九、大學校務評鑑規劃與實施計畫評鑑指標摘要）。加上學術機關的高級主管在對外講話時，也經常不經意顯露出其對量化指標的重視。<sup>3</sup> 綜合這些考量，不論學者或學校，大家都理所當然紛紛追求量化指標，情勢已經近乎歇斯底里。根據受訪的某教授指稱：包括他所服務的大學，以及其他許多國立大學都已紛紛要求博士班學生畢業必須至少有兩篇 SSCI 論文與一篇 TSSCI 才能畢業。

在此問題上，國科會與教育部固然可以聲稱採取多元標準且一切依法行政。若單就依法行政而言，國科會與教育部的確有遵守依法行政的消極標準。但若就積極的依法行政精神來說，政策與其他誘因機制所引起的不良結果，自然是政策決策者、執行者必須負責的一部分。

## 問題六

**成熟專業學術社群所形成的治理網絡與優質公共治理原則的適用與否有何關係？**

**教學指南：**

如前所述，成熟的專業學術社群除了發展出一套系統性的知識之外，更會演繹出一個針對系統性高、規模大之學術創新與冒險所形成之學術治理網絡。此一廣泛參與且有效性極高的治理網絡也同時會發展出一套社群成員所共通認同的專業倫理與價值。而在此套共通一致的專業倫理與價值得以普遍

---

<sup>3</sup> 例如，2003 年上海交通大學公佈「世界大學排行二〇〇三」，台大在「中國地區」排名居第一。當時的教育部高教司副司長何卓非不但深表肯定，更指出該評鑑乃強調研究為基礎的評鑑，在國際學術刊物發表的論文篇數不斷增加，這正是其領先的部分(中時晚報，2003/07/31；聯合報，2003/10/21)。

內化之下，社群成員間對於專業領域中各類研究議題的相對優先順序、適用的理論與方法、前疆領域的研究成果如何評量等問題也有相當的共識。這是為何他們可以相對輕易的進行多元且專業的實質審查，而不會遭遇太多爭議的要因。是故，這樣的學術社群自主性非常高，不但「那些議題是重大該推動的方向？」這類較宏觀的議題乃由學術社群以由下而上的方式決定，任何社群成員若是發現任何研究議題，只要有人認同其有重大潛力並加入研究，學門的研究與發展方向很快就會有所調整。當然，在大學門的架構下，次級領域應該採何種方法論、理論架構，也可能發展出鑲嵌於大型學術社群中的次級團體。而其學術主導性、專業價值也會有一些由主流學派主導而來的差異。在這樣一套動態調整的價值體系下，學者可以根據學術作品的實質貢獻作出相當精確的審查，根本不用依賴任何的量化指標（回應性）。

其次，在均具有一致的專業倫理與價值之前提下，社群成員對其學術社群研究成果的評估，即使沒有採用 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 的量化指標，專業者還是可以質與量兼具，甚至更強調質的方式來進行專業審查，大大的有助於學術的重大創新與發展（成效）。一旦學術社群能達到此一境界，則他們不但可以得到各界廣泛的支持，也相對容易找到一套言之成理的說法來向各界交代其研究成果好壞的理由（課責性）。譬如說，美國 NASA 在挑戰者號事件對外界所作的檢討，就表現出高度專業的回應性。這樣的評鑑往往很容易在同儕之間取得一致的認同，相對比較不容易發生扭曲資訊、隨便審查的狀況（透明性）。

另外，在高度同儕認同下，這樣的學術社群成員不但比較容易肯定他(她)的同儕，也強烈需要別人肯定。加上動不動就往難度較高的基礎性、系統性研究議題衝刺，因此，這樣的學術社群成員不但同儕間往往有高度的興趣彼此對話、辯駁，學門的領導菁英也必須非常盡力，不斷創新、倡導新的議題，引導同學門社群學者的研究興趣與方向，頻繁的構築新的理論與學派。同一學門學術社群的學者，即便資淺，也好於向學術菁英提出正面挑戰，不會有顧忌（公共參與）。如此，也比較能夠以講求依法行政的精神來進行學術審查

與評鑑，而不是為了逃避責任而選擇較簡單的依法行政。同樣的，在高度內化的專業倫理與同儕壓力下，這樣的專業學術社群也具有相對較高的廉潔度。

相對的，根據前述幾題的討論，對於一個不成熟、專業倫理與價值零星、混亂的學術社群而言，優質公共治理原則不但不能完全照表面定義來加以適用，還要很小心謹慎，否則，可能發生適得其反的結果。

### 問題七

**專家委員會治國對於優質公共治理原則的落實有何影響？**

#### 教學指南：

根據高教司何卓飛司長的意見，教育部近幾十年來均將自己定位為學術行政機關，多數重要政策的決策都仰賴專家委員會來進行審議與評估，且教育部多半會完全依照委員的意見推行政策，且幾乎很少推翻委員會的決議（高教座談會-會議記錄）。

不諱言，若委員會的成員能充分代表不同政策利害關係的立場，以這種委員會的集體決議方式推動政策應較機關首長由上而下的決策更能符合優質公共治理中的公共參與原則。然而，若委員會所提出的政策建議成為一種相對於行政機關的絕對支配狀態（委員的意見幾乎全盤採納而不會推翻）時，委員會變成行政體系外部的決策機制，有權而無責。原來的行政機關則變成有責而無權的狀況。這在課責上來說，形成一個極為矛盾的狀態。

另外，從效能的治理原則上來說，行政機關長期的政策規劃能力與願景發展能力，由於缺乏整體性的關照，特別是高層決策的部份並未經過教育部高層文官的密切互動與審議，長期下來，教育部高層文官的政策規劃能力也會受到極大的縮限，對整體政策的效能也有巨幅影響。

## 第二節 個案進階議題之綜合討論

### Teaching note

就學員學習方式而言，除了教師的直接講授教導外，亦可透過學員分組討論的互動方式或合作取向，達到學習的目標。在分組討論之後，可再進行綜合討論。分組討論可依照上課學生的人數、興趣主題進行分組報告，並進一步引導學員共同討論問題，進而做出綜合討論結果。綜合討論又可分（一）、（二）兩個部份。

綜合討論（一）主要對象為參與政策執行或政策評估的公務人員，適合於政策執行策略的相關課程，尤其是應該如何重視利害關係人在執行過程中的反映，亦即如何從問卷調查的過程評估中，瞭解到公共參與或民意趨向，並決定是否要持續或調整方案。顯然的，此項討論可幫助學員學習思考如何在政策執行過程中，注意溝通與政策行銷工作。該綜合討論問題可透過 5-8 人小組的方式實施，或將小組比擬成中央跨部會或地方政府「跨局處專案小組」。教學主要方向是引導小組思考兩個關鍵問題，前者適於討論公共治理「政策執行過程」的評估問題，後者則適合於公共治理「政策處理方法」的討論。倘若因為時間有限，教師可選擇性的加以應用，未必兩個問題都要討論。

在綜合討論（一）中，教師可引導學員探討：為何這些量化指標僅是作為學術評鑑的參考之一，並不會被當成主要的評鑑依據？為何台灣社會科學各學門的學術社群無法發展成熟？因此，教師可考慮以詰問法誘導學員思考在學術評鑑指標下，該如何對公共治理指標排序？值得注意的是：此一題目係開放性答案，因此，應盡可能激發學員的公共治理思考與政策管理能力。

綜合討論（二）部份適用於進階公務人員公共治理進一步議題的探討，教師可先引導學員思考並討論：SSCI、TSSCI 量化指標為何對於發展具有我國特色的社會科學是極為不利的？在台灣，倘若廢除 SSCI、TSSCI 量化指標

之採計並恢復多元專業實質審查是否可行？如若不然，究竟還有那些公共治理指標必須加以考量或調整？最後，教師可以他山之石可以攻錯，引導學員討論：為什麼美國與日本等國均可採用多元專業實質審查？其社會背景或國情究竟與台灣有那些明顯的差異？

在綜合討論（二）中，教師可先引導學員就其可能原因進行思考與討論。此一事實顯示：在過去數年以來，雖然台灣登上 SCI、EI 與 SSCI 的論文數目有明顯的增加，但台灣學者在國際上所發表的論文卻很少被其他作者引用。因此，教師可引導學員對本教案更上位的思考：與其他國家比較，台灣所發表的國際期刊論文總數排行如何，其平均每篇被引用的次數又怎樣？

#### 綜合討論（一）

**Q1. 在台灣，理工學門在採計 SCI、EI 量化指標的問題為何不若社會科學在採計 SSCI、TSSCI 量化指標的問題那麼嚴重？**

#### 教學指南：

在台灣的學術評鑑爭議中，理工學門並沒有像社會科學那般的強烈反彈。根據國科會前人文處長陳東升的說法，台灣的社會科學之所以會採行 SSCI 並成立 TSSCI 還是被迫於理工學門的壓力（邱漢平，2007：3）。其實，這並不是說台灣的理工學門本身就有很突出的表現。譬如說，前國科會人文處長廖炳惠就指出：台灣在理工學門的國際論文發表量排名世界第十八名，但影響力卻排到第一百零八名。與新加坡相比，雖然台灣給教授的研究補助為新加坡的 1.5 倍，但新加坡學者的論文被引用的次數卻是我國的五倍（聯合報，2007/11/05）。雖然說在先進國家，社會科學也居於較弱勢的地位，但台灣的社會科學則處於比其他國家更弱勢的狀態。因此，不少學者認為：採計 SCI、EI、SSCI、TSSCI 等量化指標是理工學術霸權的產物。然而，台灣的理工學門在國際上也處於相當弱勢的情況下，為何理工學門對採行 SCI、EI 並沒有反彈？

理工科學在知識內容上具有比較大規模且完整的系統性，特別是物理、

化學、數學等基礎科學。因此，其所累積的一般性知識比較多，比較標準化（黃河明，2003/11/27）。學術社群比較強勢，擁有被 EI 與 SCI 收錄的期刊數目也較多（顏崑陽，2005：199）。其次，理工學門比較不需了解大量的脈絡性或價值性的知識，發表也相對容易許多（顏崑陽，2005：195；中時晚報，2003/10/20）。再者，理工學門學術社群的專業價值也比較具有統整性，即便後進國的學者也比較容易爬上西方理工學術社群的上層，其社會化較高，專業倫理與價值的內化也較深，學術社群的專業價值也較一致。第四，台灣過去特殊的威權體制背景，壓抑學術菁英追求或研習社會科學，但為了經濟與產業建設而大量起用有理工背景的科技官僚（Wade, 1990：247-248），甚至學術官僚都具有理工的背景，這也使得理工學門擁有相對較多的教育與學術研究資源（陳光興、錢永祥，2005：20；顏崑陽，2005：192）。

相對的，社會科學學門在知識內容上比較割裂，其學術社群也較多元而呈現較為弱勢的狀態。其次，由於社會科學知識的可控制性或可預測性較低，即使在先進國家，社會科學各學門社群的專業權力與地位也不像理工學門那麼強大，更不用說台灣解嚴前的威權政體對社會科學的發展採有意無意的壓縮政策。<sup>4</sup> 第三，後進國家的社會科學學者對於西方先進國家的脈絡性或價值性知識的掌握既沒有西方學者的優勢，對於其自身所成長的社會更面臨無法從根本掌握與詮釋的巨大瓶頸（薛承泰，2001/10/16；黃河明，2003/12/04；聯合報，2003/10/21）。綜合這些因素的結果，台灣社會科學學門相對於理工學門弱勢，他們的未來地位與發展也會遭到採行 SCI、SSCI 等量化指標的嚴重威脅。因此，反彈力道較大。相對的，理工學門的資源與地位因採行 SCI、EI 等量化指標而更加強化，因此，他們對 SCI 與 EI 的採行也不會有顯著的反彈。

---

<sup>4</sup> 根據陳東升的統計：「2002 年度國科會專題研究計劃的經費分配…理工領域占 84.5%，人文社會科學領域僅占 15.5%。2004 年，台灣高等教育科學技術研發總經費的分配…，理工領域占 86.1%，人文社會科學領域僅占 13.9%（陳東升，2009）。」



## Q2.為何台灣社會科學各學門的學術社群仍處於發展初期階段，未能成熟？

### 教學指南：

如前所述，學術菁英是否將其學術研究的焦點放在與國家社會所面臨的重大問題或所要追求的目標，並以大規模、系統性且追根究底的方式來努力、冒險，此乃學術專業社群之治理網絡以及與其相對應的價值共識與專業倫理之所以能夠形成的原因。相對在台灣，自二次大戰以來，不論是政府所推動的產業科技創新政策或其他公共政策創新，基本上都是採取極為漸進與模仿的方式（中國時報，2007/05/20；劉大年，2009/02/24）。除了蔣經國中後期曾有短暫的嘗試，企圖打破這樣的傳統局限之外，台灣的科技或學術菁英幾乎從未以自主的方式從事任何大規模、系統性的科技或政策創新。

易言之，台灣學術界的知識累積多屬高度漸進性、修正的、模仿的創新，極容易被模仿與超越，因此，為了維持長期投入之人力資本的價值、降低其不安全感，學術菁英往往會透過師承同學等具感情性基礎的人脈關係來進用人才、佔領重要職務，或與政治菁英連結，或為官僚體系政策背書，瓜分學術資源。一旦人多勢眾，就可以影響或主導學術議題的優先順序，在學術審查上相互援引，有效排除潛在的挑戰。由於比較沒有長期性、系統性的知識累積，台灣的學術人脈相當割裂、分散，經常隨著當政者的政策方向或先進國家流行的議題，舵隨風轉，更加重無法長期整體累積的問題（李丁讚，2005：302-308）。

在前述的背景下，台灣的學術派閥或人脈關係在本質上便呈現相當封閉而保守的特性。封閉而保守的人脈關係使得學術互動的重點聚焦在特定人脈中或不同人脈間的權力、地位與資源的策略性分配，學術本身的發展往往是次要的問題。專業科技與學術社群分割、零散、不具整合一致的專業倫理則是前述狀況一體兩面的呈現。

### 綜合討論（二）

**Q1. SSCI、TSSCI 量化指標的採行對於發展具有我國特色的社會科學極為不**

利？反之，廢除 SSCI、TSSCI 量化指標之採計並恢復多元專業實質審查是否可行？為何美、日等國都可採用多元專業實質審查？

**教學指南：**

根據前一題答案的說法，台灣之所以遲遲未能發展出具有本國特色的社會科學，其主因乃因台灣的社會科學界素來不習於從事大規模、系統性且基礎性的學術研究所致。除非台灣的社會科學學門能夠實際聚焦於這樣的學術研究，單單 SSCI、TSSCI 量化指標的採行與否本身並無法與是否能夠有效發展具特色的台灣社會科學劃上等號。

在英日美等國的社會科學，學門專業社群整合度高，同一學門的學者往往具有一致的專業倫理與價值。學者們平常就密集透過 working papers、研討會、期刊論文或專書發表，甚至研究所課程的授課，蒐集並熟悉各類相關文獻，密集辯駁、論證。因此，他們平常對各專業議題的相關著作、那些理論與方法論較為妥適、那些方向較有潛力、學術作品的好壞等問題的看法，平素就有定見。不用等到要學術評鑑時才來耗費許多人力、時間與資源，手忙腳亂。

但是，根據許多學者的分析，台灣的社會科學學者之間，不但不習慣相互徵引，即便有，也多屬於佐證或附從的性質，更極少針對基礎性的研究議題進行系統而深入的挑戰與辯論。易言之，可以說台灣社會科學學者幾乎很少需要針對研究相同議題之同儕的學術研究，進行系統而深入的蒐集、審議與批判。在此情況下，在學術評鑑時，評審的工作當然要花相當多時間與資源。特別是，當每位評審對各議題之相對重要性、適用的理論與方法論、學術成果好壞的評比原則各有一套解讀時，學術評鑑的過程與結論更相對容易招致許多爭議性。也因此，廢除 SSCI、TSSCI 量化指標而代之以多元實質審查的可能性並不高（薛承泰，2001/10/16）。

**Q2.為何我國的學術影響力並沒有隨著發表於國際學術期刊論文數目的增加而成長？**

### 教學指南：

在過去數年以來，台灣登上 SCI、EI 與 SSCI 的論文數目有明顯的增加。然而，台灣學者在國際上所發表的論文卻很少被其他作者引用。根據曾孝明引自一份 1997 年《自然》期刊的報導顯示：1981 年至 1994 年這一段時間當中，台灣在全球的學術影響力，以所謂每篇論文被引用次數的（Relative Citation Index, RCI）來測量為 0.35，比菲律賓（0.58）、泰國（0.52）、香港（0.51）、印尼（0.47）還低。另外，賴鼎銘（2005: 46）也根據 ISI 網路資料發現：在 1993 年至 2003 年之間，台灣所發表的國際期刊論文總數排行第 21 名，但平均每篇被引用次數卻落到第 96 名（在 149 個國家當中）。與論文總數落後台灣的北歐國家芬蘭（排名 24）相比，芬蘭論文被引用數卻很高，排名卻高達 21（曾孝明，2001：99-101、239；李雪莉，2002/02/01）。

長期習於介紹性、漸進性、模仿性學術研究的特性乃台灣學術研究，特別是社會科學無法提升其國際學術影響力的主因。誠如許多學者所指出的，以台灣目前在國際學術影響力上居於國際排行榜後端的情形來看，提升我國學術國際影響力的合理做法乃針對與本國相關的基本議題，以系統而深入的方式進行長期研究，同時致力於與西方理論整合、甚至尋求突破與超越的可能，特別是社會科學。若能如此，台灣高等教育體系各學門不但可以顯著提升其學術影響力，也較有可能形塑具有規模與一致性專業倫理的共識型學術治理網絡，同時打破學術評鑑時採行 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 量化指標的困境。



### 第三章 個案重要啟示

有關個案研究的重要啟示包括：重要發現摘要、政策意涵、失敗案例檢討或成功經驗借鏡。透過 OECD 的優質公共治理指標之探討，我們可深入瞭解其成功或失敗經驗背後更一般化的因素。這尤其有助於台灣未來地方治理經驗參考，甚或提供公共政策規劃的重要借鏡。自 1990 年代初期啟動大規模教改以來，高等教育體系即經歷大幅度的改革，但也引起許多疑慮與爭議。其中，學術評鑑指標政策之採用、推動、成熟且變成有競爭力的學術社群是緊密關聯的，而後者又與其他高等教育改革政策（例如一流大學、頂尖研究中心、學術卓越，以及教學卓越等政策）之成敗具有密切關係。本研究的個案重要啟示或重要發現摘要如下：

（一）在未採用 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 之前，高等教育的學術經費配置除了按國立優先於私立、理工優於人文社會科學的基本原則之外，可說沒有遵循任何合理化的標準。SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 的採用當然大幅革除了前述高教經費分配標準混沌不明的問題。就此而言，SSCI 與 TSSCI 量化指標的採行，相較於未採行前的缺乏章法，應是較具課責性與透明性。

（二）在台灣，維繫高等教育品質的根本-學術研究-的特色乃以高度漸進、模仿與移植為主。這也導致台灣各學門的學術社群呈現零星、割裂、保守的治理網絡結構，缺乏一套一致的專業價值與倫理的狀況。這又進一步導致很難進行專業實質審查，而必須依賴 SCI、SSCI 與 TSSCI 等量化指標來平息各方對學術成果評估的爭議。

（三）自從當局大力推動高等教育改革，採行廣設大學與教育鬆綁等政策以來，大學校院的數量與大學校院間的競爭程度雖然比高等教育改革之前提升很多，但高等教育的品質卻遲遲未順利呈現預期的結果。究其根本原因，與前述問題有極為密切的關聯。

#### 邁向優質公共治理-系列個案研究

（四）雖說教育部與國科會都是與高等教育與學術政策相關的主管機關，但想擺脫上述我國歷來高教品質與學術研究的困境，並不是光憑這兩個部會就可以解決的。

（五）近年來，各大學校院陸續提出各種獎金誘因，鼓勵教授生產國際論文，不僅使教授成為論文生產機器，也使校內的人脈、學閥發生更多彼此照應或相互排擠的情事，進而對學術發展目標造成更多的衝擊或影響。

## 第四章 個案之建議與改進

### 第一節 政策評估與短、中、長程政策建議

政策制定見樹不見林的結果，就是成效不佳。這也是為何十多年來許多公共政策總是紛紛擾擾、爭議不斷。因此，執政者實有必要花更多心思，動員政治、企業、社會與專業菁英，思考國家具體而可行的願景與整體發展策略。高等教育學術評鑑指標政策在優質公共治理原則方面之應用，深具公共政策意涵。在此，我們可提出後續政策成效評估與建議如下：

#### （一）短期之政策建議：

國科會、教育部等主要的教育、學術研究主管機關應縝密的商議各項學術研究重大議題之優先發展順序，並研擬出一套有效且公平的獎懲機制，使學術社群能得到初步的共同對話空間。基礎性且難度高的議題應與一般性的議題有所區隔。

#### （二）中期之政策建議：

行政院應召集教育、學術研究主管當局與經濟、社會發展相關之主要幕僚機關（例如經建會、內政部、經濟部等），透過跨部會的常態會議針對各個產業的發展議題，共同協商出各種政策選案的優先順序、以及各種施政議題的價值排序，並在共通的目標下制定各種科技、產業與學術發展的配套政策，使高等教育得以做為國家發展的基礎。

#### （三）長期之政策建議：

行政院應在政策中程的發展基礎下，與學術菁英針對國家整體的政治、經濟與社會等重大發展議題與策略進行審議，發展共同而具體可行的願景，進行系統性整合。在此過程中，各界菁英應提出國家發展所面臨的主要問題，

並提供重大之獎懲誘因引導學術界在這些重大議題上冒險投入研發，以求重點突破並帶領激發系統性的後繼研發。

## 第二節 政策SWOT分析

若根據策略規劃分析法（SWOT）檢視高等教育學術評鑑指標政策分析此一個案，我們可獲得如下所示的經驗參考或重要啟示：

如前所述，在台灣，維繫高等教育品質的根本-學術研究-的特色乃以高度漸進、模仿與移植為主。這一方面不僅導致各學門學術社群缺乏一套一致的專業價值與倫理（張茂桂，2009），也造成台灣各學門的學術社群無法進行專業實質審查，而必須依賴SCI、SSCI與TSSCI等量化指標來平息各方對學術成果評估的爭議。最後，前述的學術研究特性也與台灣割裂而缺乏整合的學術人脈派系有密切關係。自從當局大力推動高等教育改革，採行廣設大學與教育鬆綁等政策以來，大學校院的數量與大學校院間的競爭程度雖然比高等教育改革之前提升很多，但高等教育的品質卻遲遲未順利呈現預期的結果。究其根本原因，與前述問題有極為密切的關聯。

為何一個國家的學術界會集體聚焦於扮演國際學術加工的角色？前面說過，台灣的學術界所以會集體聚焦於扮演國際學術加工角色，乃因在我國，不論是政府所推動的產業科技創新政策或其他公共政策創新，基本上都是採取極為漸進與模仿的方式。除非政府所推動的產業科技創新政策與其他公共政策創新也能開始朝向大規模、系統性的創新，並據此開始要求學界參與冒險解決實際的重大問題，然後循名責實。如此，方有可能改變學術界的生態並提升我國高等教育學術品質。易言之，雖說教育部與國科會都是與高等教育與學術政策相關的主管機關，但想擺脫上述我國歷來高教品質與學術研究的困境，並不是光憑這兩個部會就可以解決的。

目前，台灣在國際經貿競爭上已面臨究竟要持續走傳統幾十年的老路，



還是要創建大型國際性品牌，甚或從事較激進性產品創新的十字路口（周祝瑛，2009/04/02；劉大年，2009/02/24）。相對應的，政府的財經等各方面的政策應如何搭配，也必須有全盤配套的策略性思考。然而，在 2000 年第一次政黨輪替之後，政府所採行的政策仍然持續過去的漸進與抄襲模式，甚至有過之而無不及。譬如說，自李登輝總統之後，財經科技相關部會已不再像過去那般擔綱倡導全新的科技或產業發展。政策制定建樹不見林的結果，就是成效不佳。這也是為何十多年來許多公共政策總是紛紛擾擾、爭議不斷。因此，執政者實有必要花更多心思，動員政治、企業、社會與專業菁英，思考國家具體而可行的願景與整體發展策略，釐清各項重大產業科技與公共政策之先後順序及其相關配套，循名責實，要求頂級文官帶動文官體系負責妥善規劃，並從中淬鍊各種重大的學術議題，責成學術界各相關學門的學術菁英，系統而深入的分析這些議題的本質，找出根本的解決方法。如此，方可能從根本上帶動學術界的健全發展，擺脫長久以來學術邊陲與國際代工的困境，並使台灣的自然與社會科學建立起其特色與關注，進一步與國際學術領域作更深一步對話、互動，提升台灣學術在國際上的地位。

表 2-4、政策 S W O T 分析

<p>1. 人才、技術、知識、資金、資訊以及外語等各方面能力等也都有明顯的成長。</p>	<p>1. 政治競爭多元化、官僚體系人脈化的影響，政治領導菁英相對無法像過去強人領導時期那般，強勢主導推動各種大型的產業科技或公共政策。</p> <p>2. 組織的高度分化削弱了部門間的橫向聯繫。</p>
<p>1. 兩岸交流將逐漸升溫。東南亞、中國大陸與其他大陸區塊皆可成為台灣整體國際經略的選項。</p>	<p>1. 台灣在國際競爭上的主要對手，南韓與中國大陸也都有推動大規模、系統性產業科技與政策創新的作為，並在某些領域的發展及其相關學術研究（例如南韓在通訊產業、中國大陸在汽車）取得相當成果。</p>

S	O
W	T

資料來源：本研究。圖由研究團隊自行繪製

## 附錄：重要參考法規與文件資料摘要

### 附錄一、教育部 2009 大專院校數統計

表一、大專校院校數統計

學年度	總計	大 學				學 院				專 科				
		計	國立	市立	私立	計	國立	市立	私立	計	國立	省立	市立	私立
75	105	16	9	0	7	12	6	0	6	77	10	9	2	56
80	123	21	13	0	8	29	14	1	14	73	12	0	1	60
81	124	21	13	0	8	29	14	1	14	74	13	0	1	60
82	125	21	13	0	8	30	14	1	15	74	13	0	1	60
83	130	23	15	0	8	35	16	1	18	72	12	0	1	59
84	134	24	16	0	8	36	17	1	18	74	15	0	1	58
85	137	24	16	0	8	43	19	2	22	70	14	0	0	56
86	139	38	20	0	18	40	19	2	19	61	10	0	0	51
87	137	39	21	0	18	45	20	2	23	53	6	0	0	47
88	141	44	21	0	23	61	23	2	36	36	4	0	0	32
89	150	53	25	0	28	74	22	2	50	23	4	0	0	19
90	154	57	27	0	30	78	21	2	55	19	3	0	0	16
91	154	61	27	0	34	78	21	2	55	15	3	0	0	12
92	158	67	30	0	37	75	19	2	54	16	3	0	0	13
93	159	75	34	0	41	70	15	2	53	14	3	0	0	11

邁向優質公共治理-系列個案研究

94	162	89	40	1	48	56	9	1	46	17	3	0	0	14
95	163	94	40	1	53	53	10	1	42	16	3	0	0	13
96	164	100	41	1	58	49	9	1	39	15	3	0	0	12
97	162	102	41	1	60	45	7	1	37	15	3	0	0	12

說明：

1.本表數字不含軍警學校。

2.97 學年大學校院資料不含軍事院校 6 所、警大 1 所及空大 2 所；另專科不含警專 1 所及陸軍專校 1 所。

資料來源：教育部統計處網站，[http://www.edu.tw/files/site\\_content/B0013/overview03.xls](http://www.edu.tw/files/site_content/B0013/overview03.xls)，Updated：2009/7/10。

附錄二、決策過程與執行過程大事記

決策

教育部(國科會)第二階段5年5百億名單通過。共10學校獲選。

教育部(國科會)第一階段「5年5百億」名單通過，共12所學校獲選。

教育部委託「社團法人台灣評鑑協會」辦理高等教育評鑑。受評者根據學科特質分為六大類，主要指標針對校院行政、教學、研究、服務進行評比。

教育部回應各界對評鑑公平性的質疑，成立「財團法人高教評鑑中心基金會」，以第二者角色進行大學評鑑相關規劃與研究，並準備將評鑑業務外包。

教育部首次公布「各校SCI、SSCI論文篇數」排名，開始對各校形成競爭壓力。

教育部設立「高教審議委員會」，進行高教經費分配之審議。

教育部公布「發展一流大學與頂尖研究中心計畫」，以競爭性補助誘導國內已居領先地位的校院以進入世界百大為目標，提升學術研究品質。

教育部公布「學術追求卓越計畫」，以競爭性補助誘導校院強化研究。

教育部提出「教育政策白皮書」，宣誓教育改革政策將往組織、經費鬆綁，強化校院自由競爭的方向發展。

國科會建構「台灣社會科學期刊索引資料庫(TSSCI)」，提升本土社會科學期之地位刊。

國科會發表「人文社會科學白皮書」。宣誓平衡社會人文學科與自然科學之差距，並準備建立台灣社會科學期刊索引資料庫(TSSCI)。

國科會召開「人文社會科學會議」。達成採行SSCI、建立台灣社會科學論文引文索引系統之TSSCI之共識。

行政院成立「高教改革推動小組」，督促教育部落實教審會的建議。

教改審議委員會提出「總諮議報告書」。建議：建立評鑑制度、成立評鑑機構。

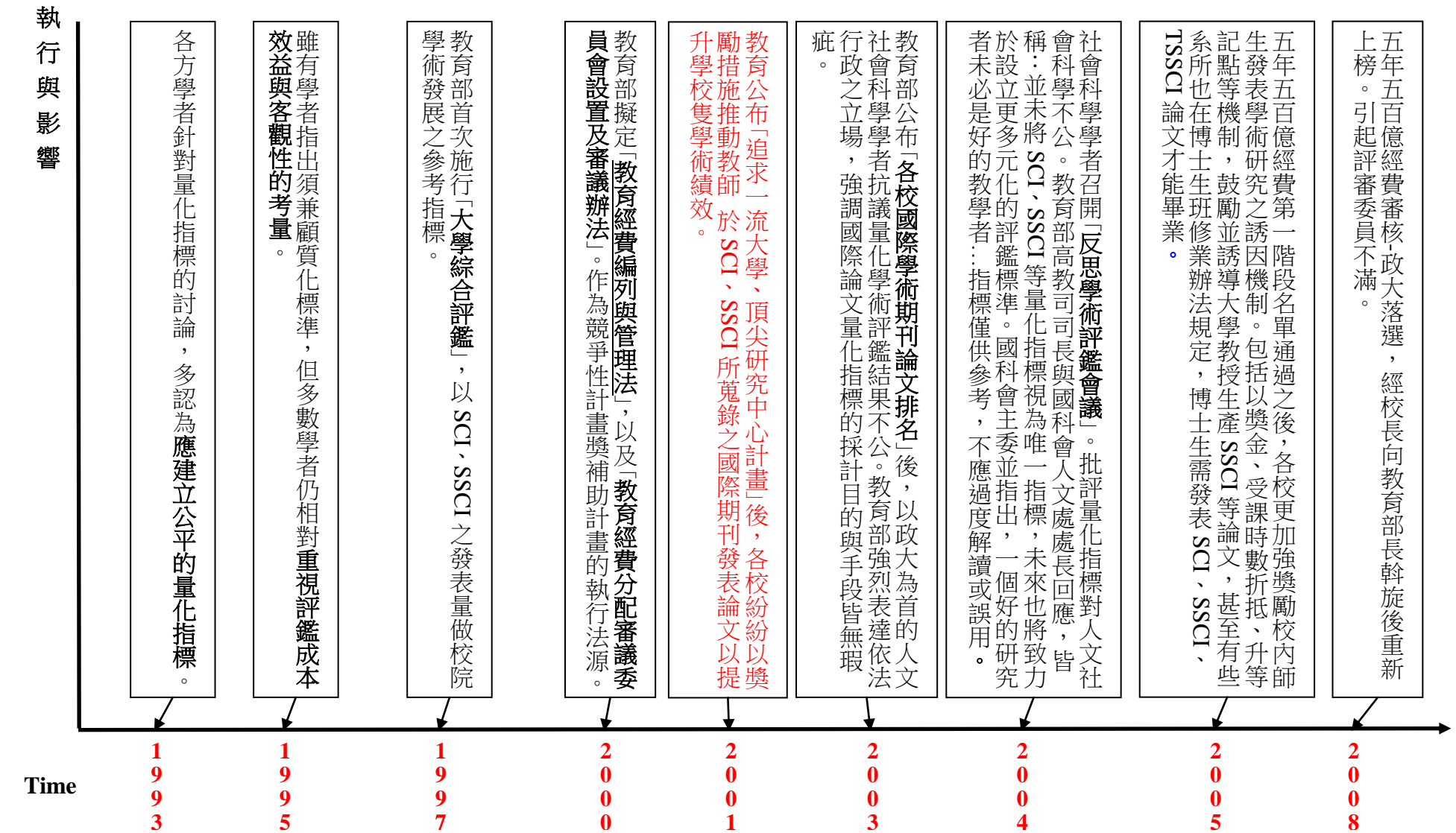
行政院為回應社會各界對教育改革的呼求，成立「教改審議委員會」，由李遠哲擔任召集人，以兩年為期研究我國教改議題並提出建議。

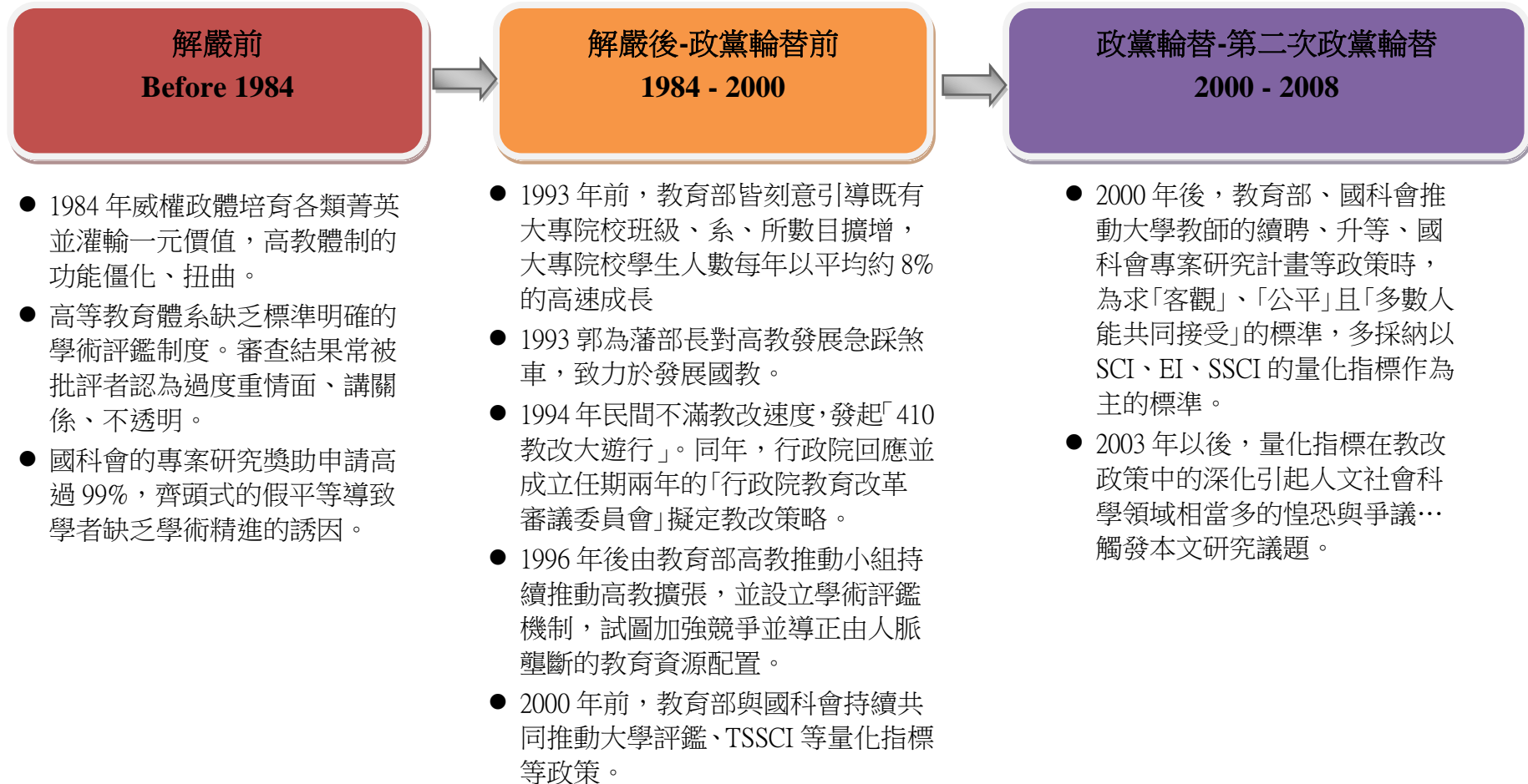
「大學法」修正案通過，教育部得到授權辦理大學評鑑。

國科會某些學門為保持研究計畫審查之品質與公平性，已採用SCI、SSCI等量化指標作為標準。

Time

1990 1993 1994 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2008





邁向優質公共治理-系列個案研究



附錄三、大學校務評鑑規劃與實施計畫(重要評鑑指標內容摘要)

(一) 校務類組質性評鑑指標

1. 請依適用 貴校之指標提供書面報告。
2. 若下列指標無法彰顯 貴校該評鑑項目特色，請 貴校在各大項之後，自行增列其他相關指標及內容說明。
3. 其他佐證資料請留存 貴校，以供訪評時評鑑委員查閱。

一、辦學特色	
指標項目	內容說明
1.校務發展情形	(1) 學校辦學理念與目標，以及全校師生瞭解與認同程度。 (2) 學校發展策略。 (3) 學校校務發展特色。 (4) 學校經費規劃情形。 (5) 校務發展計畫可行性。 (6) 計畫執行與管考規劃情形。 (7) 成立院系所時與學校辦學理念與發展特色之配合程度，是否有變更或整合之必要。 (8) 跨類組科系整合或新興學科與經濟發展關聯性。
2.校務評鑑/自我評鑑	(1) 對八十六學年度大學綜合評鑑結果之追蹤辦理情形。 (2) 自我評鑑規劃、自我評鑑整體架構及人員組織編制、自我評鑑之相關辦法與規章及執行過程之嚴謹度。 (3) 學校自我評鑑實施次數與改善情形。 (4) 追蹤評鑑制度之規劃與執行情況，亦即學校進行自我

一、辦學特色	
	評鑑時，自行發現或邀請之評鑑委員所提改進事項，擬定改善措施及進度。
3.學校重要辦學特色	(1)類組領域師資、教學、研究與全校國際化程度、推廣教育...等項目為國際性或全國性之特色，請加以舉證說明。
4.其他有助於說明辦學特色之相關指標	

二、教學資源	
指標項目	內容說明
1.教學資源	(1)教室、研究室、實驗室及其他用途之空間總量、分配情形。 (2)圖書、期刊資源之質與量能否滿足師生教學、研究需要。 (3)教學、研究儀器設備之維護與管理制度。 (4)遠距教學與網路教學相關措施與具體成效。
2.其他有助於說明教學資源之相關指標	
三、國際化程度	
指標項目	內容說明

<p>1.國際化程度</p>	<p>(1) 吸引外籍生來校攻讀學位之相關措施與成效。</p> <p>(2) 提升學生外語能力之相關措施，要求學生通過中級英檢或相關考試之規定及目前學生通過情形。</p> <p>(3) 近五年內交換學生人數(含來台及前往國外之學生)及辦理情形。</p> <p>(4) 推動及改善英語或外語授課相關措施與成效(含聘任外籍教授任課情形)。</p> <p>(5) 專任教師受聘赴國外講學或研究情形。</p> <p>(6) 外籍學者來訪情形。</p> <p>(7) 與其他國家締結姐妹校的情形及互動成果。</p> <p>(8) 博士生出席國際會議或赴國外大學實驗室做短期進修或研究情形。</p> <p>(9) 舉辦國際學術研討會、國際中大型運動賽會、國際藝文活動等情形。</p> <p>(10) 教師參與重要國際學術活動或擔任國際學術團體職位之情況。</p> <p>(11) 學校各學院系所參加或申請加入國際性學院系所組織情形。</p>
<p>2.其他有助於說明國際化程度之相關指標</p>	

#### 四、推廣服務

四、推廣服務	
指標項目	內容說明
1.推廣服務	(1) 推廣教育發展特色、開設班次、課程總時數及訓練人數。 (2) 提供政府機構、非營利團體與營利事業等學術服務(含諮詢服務)相關措施及具體成效。 (3) 提供社區性推廣措施及具體成效。 (4) 各項推動建教合作(含產學合作及產學共同培訓人才)措施及具體成效。 (5) 教師赴醫院(教學門診)或相關機構服務情形。
2.其他有助於說明推廣服務之相關指標	

五、訓輔	
指標項目	內容說明

<p>1.訓輔</p>	<p>(1) 訓輔人力及經費投入之情形。</p> <p>(2) 導師工作推行成效(含特色與相關措施)。</p> <p>(3) 學生自治團體及申訴制度之建立與輔導。</p> <p>(4) 推展學生社團之活動成效與相關措施。</p> <p>(5) 學生參與校內外社團活動、學術競賽及得獎情形。</p> <p>(6) 學生參與校外之社會服務情況與成效。</p> <p>(7) 學生生活輔導(含品格教育及生活知能開發等)辦理情形及成效。</p> <p>(8) 專兼任輔導人員符合學生需求情形。</p> <p>(9) 校內外住宿輔導措施的情況。</p> <p>(10) 學生宿舍使用情形。</p> <p>(11) 校內衛生組織的健全性及相關成效。</p> <p>(12) 校內學生休閒、體育、飲食...相關設施之設置與使用情形。</p> <p>(13) 學生就學補助制度規劃及推動成效(含就學貸款還款追蹤相關作業)。</p> <p>(14) 對畢業生就業輔導及畢業生(校友)聯繫工作(管道)辦理情形及成效。</p> <p>(15) 學生工讀相關措施與成效。</p>
<p>2.其他有助於說明訓輔之相關指標</p>	

六、通識教育	
指標項目	內容說明
1.通識教育	(1) 87 學年度及 91 年度通識教育評鑑計畫改進情形。 (2) 通識教育之規劃及其特色，以及師生認同程度。 (3) 配合發展的資源（師資、行政、設備、場地等）。 (4) 課程規劃（包含所開課程內容及數量）之學生滿意度。 (5) 各系所之課程配合程度。 (6) 延聘適當教師開課之課程，相關規劃依據及鼓勵措施。 (7) 專題演講、研習營……等通識教育活動辦理情形。 (8) 通識教育課程與共同必修課程之關聯性。
2.其他有助於說明通識教育之相關指標	

七、行政支援	
指標項目	內容說明
1.一般行政	<p>(1) 董事會組織架構及相關功能（私立校院適用）。</p> <p>(2) 資訊公開化程度，如系所網站資料更新速度、考生或社會大眾詢問系所相關訊息之即時處理機制。</p> <p>(3) 行政團隊的領導與執行能力。</p> <p>(4) 學術主管之資格與領導能力。</p> <p>(5) 各單位組織架構與運作情況與相關制度。</p> <p>(6) 校務會議、教師評審及申訴評議委員會、經費稽核委員會組成情形及運作情況。</p> <p>(7) 推動行政電腦化情形。</p> <p>(8) 推動校園環境安全、清潔之情形。</p> <p>(9) 實習與實驗場所安全維護相關措施及執行成效。</p> <p>(10) 無障礙空間的規劃與設施。</p> <p>(11) 行政運作穩定性：如近三年行政人員之流動率、行政人力充足性。</p> <p>(12) 學校對行政人員之訓練、考核、獎懲、管控的措施與執行。</p> <p>(13) 提高行政績效之各項措施（含行政人員素質之提升）。</p> <p>(14) 組織規程等校內重要章則訂（修）定情形。</p> <p>(15) 行政人員與教師、學生溝通之服務態度與服務品質（可</p>

邁向優質公共治理-系列個案研究

	<p>提供學生及教師意見反應調查結果及分析)。</p> <p>(16) 學校與院或其他教學行政單位之溝通聯繫情形。</p>
2.財務會計	<p>(1) 學校財務收支情形(含募款、學雜費收入提供助學金辦理成效、學校年度經費支出佔收入之比例)。</p> <p>(2) 財務審查程序及公開方式。</p> <p>(3) 內部控制、會計制度、資產管理情況。</p> <p>(4) 政府補助款、研究計畫、專案補助、學雜費收入及其他收入之籌募及運用情況。</p> <p>(5) 推動募款措施及具體成效。</p> <p>(6) 校務基金之運作及其具體成效(公立校院適用)。</p>
3.其他有助於說明行政支援之相關指標	



(二) 校務類組量化評鑑指標

備註：各項量化評鑑指標之指標值將統一由評鑑執行單位依各校上網填報之「學校基本資料表」計算。

一、教學資源		
指標項目	操作型定義	備註
1. 平均每位學生儀器設備經費	儀器設備經費/學生總人數(儀器設備含實驗室、電腦、攝影棚、錄音設備、語言教室...等等與教學相關之設備)	
2. 平均每位學生圖書等經費	全校圖書等總經費/學生總人數	
3. 平均每位學生教學研究及訓輔經費	學生教學研究及訓輔經費/學生總人數	
4. 平均每位學生中、外文圖書冊數	中、外文圖書總冊數/學生總人數	
5. 中、外文紙本期刊種類數	中、外文紙本期刊種類數	
6. 校舍面積情況	(實有校舍面積-應有校舍面積)/應有校舍面積*100%	1. 以教育部「大學增設、調整系所班組及招生名額採總量發展方式審查作業要點」中之「應有校舍面積」為基準。

二、國際化程度		
指標項目	操作型定義	備註
1. 全校招收外國學生之比例	招收外國學生人數/全校學生總人數*100%(不含華語學習學生)	
2. 全校開設全英語授課課	全校開設全英語授課之課	

邁向優質公共治理-系列個案研究

程之比例	程數/全校課程總數*100%	
3.全校學生通過中級英文檢定等級考試之比例	在校學生參加中級英文檢定等級考試之通過人數/學生總人數*100%	與中級英文檢定相同等級考試之英文檢定，如電腦托福測驗、劍橋大學英語能力認證、外語能力測驗、大學校院英語能力測驗、國際英語測試、多益測驗、劍橋大學國際商務英語測驗...等等。
4.全校外籍教師比例	外籍教師總人數/全校專任教師總人數	1.外籍教師係指不持有中華民國護照者。
<b>二、國際化程度</b>		
<b>指標項目</b>	<b>操作型定義</b>	<b>備註</b>
5.全校平均每位專任教師發表期刊 SCI、SSCI、AHCI 論文數	專任教師發表 SCI、SSCI、AHCI 期刊論文總數/專任教師總人數	
6.全校平均每位專任教師國外發表研討會論文(對外公開徵稿並有審稿制度之研討會論文)	專任教師國外發表研討會論文總數(對外公開徵稿並有審稿制度之研討會論文)/專任教師總人數	
7.全校國際合作計畫件數	全校與國際(含大陸地區)單位合作計畫總件數	

<b>三、推廣服務</b>		
<b>指標項目</b>	<b>操作型定義</b>	<b>備註</b>
1.全校推廣教育總收入金額	全校推廣教育總收入金額	
2.全校平均每位專任教師推廣教育收入	推廣教育總收入金額/專任教師總人數	
3.全校辦理推廣教育之專兼任教師比例	推廣教育之專任教師/推廣教育之兼任教師	1.專任教師：指推廣教育課程之自聘之專任教師。 2.兼任教師：指推廣教育課

三、推廣服務		
指標項目	操作型定義	備註
		程自聘之兼任教師。
4.推廣教育開課時數與正規教學時數之比例	推廣教育開課時數/正規教學時數	

四、訓輔		
指標項目	操作型定義	備註
1.全校平均每位學生參加社團人次	參與社團學生人次/全校學生總人數	
2.全校學生申請就學貸款之人數比例	學生申請就學貸款的總人數/全校學生總人數	
3.全校平均每位學生在校工讀時數	全校學生在校工讀總時數/全校學生總人數	
4.全校舉辦學生就業輔導之活動總數	全校舉辦學生就業輔導之活動總數(以學校擔任主辦單位之活動為準)	

五、通識教育		
指標項目	操作型定義	備註
1.全校平均廣義通識學分比重	$\Sigma$ (各系應修通識課程及共同科最低學分數/各系規定畢業學分數)/各系加總	
2.全校平均通識課程學分比重	$\Sigma$ (各系應修通識課程最低學分數/各系規定畢業學分數)/各系加總	
3.全校平均共同科課程學分比重	$\Sigma$ (各系應修共同科課程最低學分數/各系規定畢業學分數)/各系加總	

六、行政支援		
指標項目	操作型定義	備註
1.全校專任教師與行政支援人力比	專任教師總人數/行政支援人力總數	1.行政支援人力含編制內外及外包之全時人員。
2.全校學生與行政支援人力比	學生總人數/行政支援人力總數	
3.平均每位專任助理教授以上之研究室間數	學校教師研究室間數/專任助理教授以上人數	
4.平均每位專任講師以上之研究室間數	學校教師研究室間數/專任講師以上人數	

(三) 專業類組質性評鑑指標

1. 請依適用 貴校之指標提供書面報告。
2. 若下列指標不足以彰顯 貴校辦學特色，請 貴校在各大項之後，自行增列其他相關指標及內容說明。
3. 其他佐證資料請留存 貴校，以供訪評時評鑑委員查閱。
4. 請各校依六大專業類組評鑑項目（師資、教學、研究）之各項指標順序填寫，並請以專業類組為單位，彙整系所資料。

一、師資	
指標項目	內容說明

<p>1.師資</p>	<p>(1) 師資專業成長(教學、研究)輔助措施(含出國進修情形)與具體成效。</p> <p>(2) 專任教師薪資待遇結構。</p> <p>(3) 遴聘講座教授措施與推動情形。</p> <p>(4) 師資結構及教師專長與類組發展方向及特色之關聯性。</p> <p>(5) 師生比情形、師資改善計畫落實情況與未來成長計畫。</p> <p>(6) 教師、研究員之人數、學歷、年齡及教學年資分佈情形。</p> <p>(7) 教師自我發展計畫推動情形，是否有專責單位負責。</p> <p>(8) 教師專長與教學科目配合度。</p> <p>(9) 專任教師學術經驗與教學及研究配合度。</p> <p>(10) 專任教師任課時數適當性。</p> <p>(11) 兼任教師教學經驗及時數適切度。</p> <p>(12) 實習及實驗課程由專業技術人員協助情況。</p> <p>(13) 教師具有專業證照、臨床實習經驗...與教學相關之非學校實務經驗與教學配合情形。</p> <p>(14) 對九十學年度醫學院評鑑及九十一學年度管理學門評鑑結果之追蹤辦理情形。</p>
<p>2.其他有助於說明師資特色之相關指標</p>	

二、教學	
指標項目	內容說明
1.課程與教學	(1) 類組各院系所概況及發展情形(含發展方向、特色、課程規劃以及教師專長配合相關程度)。 (2) 課程設計與其他學校相關類組系所相比,所具備之特色與前瞻性。 (3) 課程委員會組成情況及其作業流程適當性與學生參與管道暢通性。 (4) 實施學程、輔修情形及學生學習情況。

	<p>(5) 學校或類組進行教學評鑑相關措施與規定。</p> <p>(6) 教學評鑑結果與運用情況，對提昇教學品質之成效。</p> <p>(7) 促進教學品質之措施及成效（例如：印發各科內容簡介、學生學習成績之評定方法、各選修科目開課最少學生數、各必修科目修習學生最高限額、教學方法及教具數位化程度、教材教具自行開發、網路教學等）。</p> <p>(8) 教學品質相關鼓勵措施及其產生激勵成效。</p> <p>(9) 學生學習輔導機制之設置情況。</p> <p>(10) 教學成果（係指學生升退學、大學部學生參與研究專題、研究生論文水準、參加全國或國際競賽表現等）。</p> <p>(11) 支援共同與通識教育或外系課程之情況。</p> <p>(12) 課程有無明確的教學大綱（含目標、進度、教法、教課書及參考書、成績考核方式及 office hour 等）並上網公告。</p> <p>(13) 必選修課程學分的安排與各年級課程相關科目的整合情況。</p> <p>(14) 實驗、實作或校內外實習（含臨床實習）規劃情況及執行成效。</p> <p>(15) 學生學習成績之評定方法。</p> <p>(16) 教學研究儀器設備、研究空間、圖書資源使用情形在類組內互相支援情況。</p> <p>(17) 教學研究儀器設備、研究空間提供、規劃、維護情形及與校內其他類組相互支援情況。</p> <p style="padding-left: 40px;">(18) 協助教師強化教學能力之措施情形。</p> <p style="padding-left: 40px;">(19) 學校鼓勵協同教學相關措施及績效。</p> <p style="padding-left: 40px;">(20) 畢業生就業情形與符合類組（系所）專業之程度。</p> <p style="padding-left: 40px;">(21) 雇主滿意度或畢業生在社會上評價。</p> <p>(22) 對 90 學年度醫學院評鑑及 91 學年度管理學門評鑑結果之追蹤辦理情形。</p>
<p>2.其他有助於說明教學特色之相關指標</p>	

三、研究	
指標項目	內容說明
1.研究	<p>(1) 近三年爭取研究計畫的情況及對教師爭取研究計畫之具體鼓勵辦法與執行成效。</p> <p>(2) 獲中央研究院院士、教育部學術獎、行政院體委會運動科學獎、吳大猷獎、國家文藝獎、國家講座、國科會傑出獎或特約研究人員等獎勵情形。</p> <p>(3) 研究成果應用於社會與企業界情況。</p> <p>(4) 研究成果對學術研究的創新及貢獻程度。</p> <p>(5) 學校鼓勵教師積極從事研究之相關措施及其成效。</p> <p>(6) 具審查機制之各項展演、創作、競賽等舉辦情形（包含主動邀請、受邀請）。</p> <p>(7) 與業界交流情形及鼓勵措施與辦法。</p> <p>(8) 學校鼓勵共同研究相關措施及績效。</p> <p>(9) 專任教師從事技術移轉總金額及執行情形。</p> <p>(10) 對 90 學年度醫學院評鑑及 91 學年度管理學門評鑑結果之追蹤辦理情形。</p>
2.其他有助於說明研究特色之相關指標	

(四) 專業類組量化評鑑指標

備註：各項量化評鑑指標之**指標值**將統一由評鑑執行單位依各校上網填報之「學校基本資料表」計算。

一、師資		
指標項目	操作型定義	備註
1.類組加權生師比	類組學生加權總人數/類組專、兼任教師總人數	1.請參考「大學增設、調整系所班組及招生名額採總量發展方式審查作業要點」。
2.類組專任助理教授以上	類組專任助理教授以上人	



一、師資		
指標項目	操作型定義	備註
所占比例	數/類組專任教師總人數	
3.類組專任教師中教授所占比例	類組專任教授人數/類組專任教師總人數	
4.類組專任教師中博士學位所占比例	類組專任教師中具博士學位人數/類組專任教師總人數	
5.類組一般生師比	類組學生總人數/類組專、兼任教師總人數	
6.類組聘任專任外籍教師授課比例	類組聘任專任外籍教師人數/類組專、兼任教師總人數	
7.類組兼任教師與專任教師之比例	類組兼任教師總人數/類組專任教師總人數	

二、教學		
指標項目	操作型定義	備註
1.類組專兼任教師每週正規教學實際授課時數與學生數之比例	類組專兼任教師正規教學實際授課總時數/類組學生總人數	1.教師正規教學實際授課總時數：以上下學期開課之時數合計(週合計)
2.類組平均每位專任教師每週實際授課總時數	類組專任教師每週實際授課總時數/類組專任教師總人數	1.正規教學與推廣課程合計。 2.推廣教育時數以學分班之時數填列。
3.類組大學部平均規定畢業最低學分數	類組各系規定畢業之學分總數/類組大學部總數	
4.類組研究所平均規定畢業最低學分數	類組各研究所規定畢業之學分總數/類組研究所總數	
5.類組系所平均開課學分數	類組系所開課學分總數/類組系所總數	
6.類組系所平均選修課程	類組系所開出選修課程學	

邁向優質公共治理-系列個案研究

學分數	分總數/類組系所總數	
<b>二、教學</b>		
<b>指標項目</b>	<b>操作型定義</b>	<b>備註</b>
7.類組系所選修科目學分的比例	$\Sigma$ 類組(選修學分數/畢業規定總學分數)/類組系所總數	
8.類組開設全英語授課課程之比例	類組開設全英語授課之課程數/類組課程總數*100%	
9.類組大學部兼任教師擔任必修課總學分數與必修課程學分總數之比例	類組大學部兼任教師擔任必修課總學分數/類組大學部必修課總學分數	
10.類組研究生數占類組學生總人數比例	類組研究生數/類組學生總人數	
11.類組修習輔系學生比例	類組修習輔系學生人數/類組學生總人數	
12.類組修習雙主修學生比例	類組修習雙主修學生人數/類組學生總人數	
13.類組校際選課學生比例	類組校際選課學生人數/類組學生總人數	
14.類組學生報到率	類組實際報到人數/類組應到人數*100%	
15.類組學生畢業率	類組畢業班之畢業總人數/類組畢業班之入學總人數*100%	
16.類組學生退學率	類組該學年度退學人數/類組該學年度學生總人數*100%	

<b>三、研究</b>		
<b>指標項目</b>	<b>操作型定義</b>	<b>備註</b>
1.類組專任教師發表 SCI、SSCI、AHCI 期刊論文總	類組專任教師發表 SCI、	

數	SSCI、AHCI 期刊論文總數	
2.類組平均每位專任教師發表 SCI、SSCI、AHCI 期刊論文數	類組專任教師發表 SCI、SSCI、AHCI 期刊論文總數/類組專任教師總人數	
3.類組專任教師發表 EI 期刊論文總數	類組專任教師發表 EI 期刊論文總數	1.自然科學類組、工程類組、農學類組及醫藥衛生類組適用。 2.評鑑執行單位會提供【 <b>全校專任教師發表 EI 期刊論文總數</b> 】。

三、研究		
指標項目	操作型定義	備註
4.類組專任教師發表 TSSCI 期刊論文總數	類組專任教師發表 TSSCI 期刊論文總數	1.社會科學(含教育)類組適用。 2.執行單位會提供【 <b>全校專任教師發表 TSSCI 期刊論文總數</b> 】。
5.類組平均每位專任教師發表 TSSCI 期刊論文數	類組專任教師發表 TSSCI 期刊論文總數/類組專任教師總人數	
6.類組 SCI、SSCI、AHCI 論文平均被引用次數	類組五年內 SCI、SSCI、AHCI 論文被引用次數/類組五年內 SCI、SSCI、AHCI 論文總篇數	
7.類組專任教師發表於具審查制之期刊論文總數 (SCI、SSCI、AHCI 及 TSSCI 除外)	類組專任教師發表於具審查制之期刊論文總數 (SCI、SSCI、AHCI 及 TSSCI 除外)	1.人文、藝術與運動類組及社會科學(含教育)類組適用
8.類組平均每位專任教師國外發表研討會論文數 (對外公開徵稿並有審稿制度之研討會論文)	類組專任教師國外發表研討會論文總數 (對外公開徵稿並有審稿制度之研討會論文) / 類組專任教師總人數	

邁向優質公共治理-系列個案研究

9.類組平均每位專任教師國內發表研討會論文數（對外公開徵稿並有審稿制度之研討會論文）	類組專任教師國內發表研討會論文總數（對外公開徵稿並有審稿制度之研討會論文）/類組專任教師總人數	
10.類組專任教師發表具審查機制之專書總數	類組專任教師發表具審查機制之專書總數（含創作作品集）	1.專任教師發表專書數：教師以其專業知識或其教學上之創見經驗，撰書公開發行出版者謂之（不含譯者及編著者）。 2.人文、藝術與運動類組及社會科學（含教育）類組適用。
11.類組專任教師發表之專書總數	類組專任教師發表之專書總數（含創作作品集）	1.專任教師發表專書數：教師以其專業知識或其教學上之創見經驗，撰書公開發行出版者謂之（不含譯者及編著者及具審查機制之專書）。 2.人文、藝術與運動類組及社會科學（含教育）類組適用。
<b>三、研究</b>		
<b>指標項目</b>	<b>操作型定義</b>	<b>備註</b>
12.類組每位專任教師發表具審查機制之專書論文、百科全書章節及傳記總數	類組每位專任教師發表具審查機制之專書論文、百科全書章節及傳記總數	1.人文、藝術與運動類組及社會科學（含教育）類組適用。
13.類組專任教師於國科會學術研究計畫總件數	類組專任教師於國科會學術研究計畫總件數	1.不含國科會產學合作計畫。
14.類組平均每位專任教師於國科會學術研究計畫件數	類組專任教師於國科會學術研究計畫件數/類組專任教師總人數	1.不含國科會產學合作計畫。
15.類組平均每位專任教師於國科會學術研究計畫	類組專任教師於國科會學術研究計畫總金額/類組專任	1.不含國科會產學合作計畫。

金額	教師總人數	
16.類組專任教師於國科會之外研究計畫總金額	類組專任教師於國科會之外研究計畫總金額	1.包含國科會產學合作計畫。
17.類組平均每位專任教師於國科會之外研究計畫金額	類組專任教師於國科會之外研究計畫總金額/類組專任教師總人數	1.包含國科會產學合作計畫。
18.類組專任教師在公開場合舉辦之具審查制度之個人展演場次總數	類組專任教師在公開場合舉辦之具審查制度之個人展演場次總數	1.人文藝術運動類組適用。
19.類組專任教師獲准專利總數	類組專任教師獲准專利總數	1.類組專任教師發表專利數：經各國智慧財產專責管理單位所授予之發明、新型、新式樣或技術移轉(授權)之專利認證，均計入本項專利數，與上述專書不可重複計算。 2.專利數之計算以當年度核准(核發證書之日期為基準)之專利為限，而非在申請中或公告中之專利。
20.類組平均每位專任教師獲准專利數	類組專任教師獲准專利總數/類組專任教師總人數	1.同「指標項目19」之備註欄說明。
21.類組專任教師擔任國內外有審查制度專業期刊、學報編審之比例	類組專任教師擔任國內外有審查制度專業期刊、學報編審之總人次/類組專任教師總人數	

三、研究		
指標項目	操作型定義	備註
22.類組專任教師獲全國性或國際性學術榮譽獎人次	類組專任教師獲全國性或國際性學術榮譽獎人次	1.教師於國內外機構獲學術榮譽獎人次，如美國工程學院院士、國家科學院

邁向優質公共治理-系列個案研究

		士、第三世界院士、中研院院士、國科會傑出獎、特聘研究員、教育部學術獎及國家文藝獎或同等級榮譽。 2.含藝術、文學、創作、設計、展演、運動競賽等。
23.類組博士班學生數佔類組學生之比例	類組博士班學生總人數/ 類組學生總人數	
24.類組博士班學生數佔類組研究生之比例	類組博士班學生總人數/ 類組研究生總人數	

柒、評鑑資料

評鑑資料表共有三個部分，包括校務類組評鑑資料表、專業類組評鑑資料表及學校基本資料表。校務類組評鑑資料表、專業類組評鑑資料表係為各校及專業類組依據質性評鑑指標提供書面資料；學校基本資料表則為計算量化評鑑指標之依據，含全校及各類組的相關量化資料。

- (一) 校務類組評鑑資料表
- (二) 專業類組評鑑資料表
- (三) 學校基本資料表

填表說明

壹、評鑑資料表共有三種，分為質性資料與量化資料兩部分，質性資料包括【校務類組評鑑資料表】及【專業類組評鑑資料表】等；【學校基本資料表】則為量化資料。

貳、【校務類組評鑑資料表】及【專業類組評鑑資料表】請各校依據各評鑑項目之指標順序填寫；並提供相關佐證資料留存學校，以供評鑑委員於實地評鑑時查閱。若評鑑指標不足以彰顯學校特色，學校可自行增列其他相關指標及內容加以說明。

參、【校務類組評鑑資料表】及【專業類組評鑑資料表】填表原則：

1. 請受評單位秉持誠信原則據實填寫。
2. 貴校填寫時請盡量舉實例加以說明，並提供【佐證資料】留存 貴校，供實地訪評當日評鑑委員訪評時查閱。
3. 貴校填寫時請由左至右橫式繕打，字型為標楷體，字體為 12，行距為固定行高，行高為 18，段落間距與前距離為 0.5，與後距離為 0。
4. 說明時請盡量簡明扼要。
5. 若表格不敷使用，可自行增加頁數。

肆、【學校基本資料表】則由學校以系所為單位進行網路填報，執行單位將依據【學校基本資料表】進行校務類組及專業類組量化評鑑指標之各項指標值的計算。

伍、【校務類組評鑑資料表】包括七個評鑑項目：

1. 辦學特色；2. 教學資源；3. 國際化程度；4. 推廣服務；5. 訓輔；6. 通識教育；7. 行政支援。

陸、【專業類組評鑑資料表】包括三個評鑑項目：

1. 師資；2. 教學；3. 研究。

柒、【學校基本資料表】包括十二種表格：

1. 表 A 學生人數統計表；2. 表 B 教師人數統計表；3. 表 C 行政支援人力；4. 表 D 儀器設備成長情形；5. 表 E 圖書館藏書統計表；6. 表 F 財務報表；7. 表 G 校舍校地面積統計表；8. 表 H 開課概況表；9. 表 I 研究成果概況表；10. 表 J 推廣教育概況；11. 表 K 訓輔；12. 表 L 通識教育。

捌、評鑑資料表填報注意事項：

1. 【校務類組評鑑資料表】：請各校依評鑑項目（辦學特色、教學資源、國際化程度、推廣服務、訓輔、通識教育及行政支援）之各項評鑑指標依序填寫。
2. 【專業類組評鑑資料表】：請各校依六大專業類組評鑑項目（師資、教學、研究）之各項指標依序填寫，並請以專業類組為單位，彙整系所資料。
3. 【學校基本資料表】：請各校以系所為單位，於 93 年 12 月 1 日至 12 月 15 日進行網路填報。

玖、請各校備齊下列資料於 93 年 12 月 30 日前郵寄至台灣評鑑協會（台北市中正區 100 南海路 20 號 4 樓）。

1. 【校務類組評鑑資料表】書面資料乙式 12 份及電子檔（光碟片或磁片）2 份。
2. 【專業類組評鑑資料表】書面資料乙組各 8 份及電子檔（光碟片或磁片）2 份。
3. 【學校基本資料表】書面資料（網路填報資料列印）3 份。



# 校務類組評鑑資料表

大學校務評鑑規劃與實施計畫

## 【校務類組評鑑資料表】

受評學校：\_\_\_\_\_

聯絡人：

姓名：\_\_\_\_\_ 職稱：\_\_\_\_\_

地址：\_\_\_\_\_

電話：\_\_\_\_\_ 手機：\_\_\_\_\_

傳真：\_\_\_\_\_ e-mail：\_\_\_\_\_

填表日期：\_\_\_\_\_

<b>校長簽章</b>

## 【校務類組評鑑資料表】

### 目 錄

一、辦學特色.....	1
二、教學資源.....	2
三、國際化程度.....	3
四、推廣服務.....	4
五、訓輔.....	5
六、通識教育.....	6
七、行政支援.....	7

一、辦學特色

<b>評 鑑 指 標 項 目</b>	<p><b><u>1.校務發展情形</u></b></p> <p>(1) 學校辦學理念與目標，以及全校師生瞭解與認同程度。</p> <p>(2) 學校發展策略。</p> <p>(3) 學校校務發展特色。</p> <p>(4) 學校經費規劃情形。</p> <p>(5) 校務發展計畫可行性。</p> <p>(6) 計畫執行與管考規劃情形。</p> <p>(7) 成立院系所時與學校辦學理念與發展特色之配合程度，是否有變更或整合之必要。</p> <p>(8) 跨類組科系整合或新興學科與經濟發展關聯性。</p>
	<p><b><u>2.校務評鑑/自我評鑑</u></b></p> <p>(1) 對八十六學年度大學綜合評鑑結果之追蹤辦理情形。</p> <p>(2) 自我評鑑規劃、自我評鑑整體架構及人員組織編制、自我評鑑之相關辦法與規章及執行過程之嚴謹度。</p> <p>(3) 學校自我評鑑實施次數與改善情形。</p> <p>(4) 追蹤評鑑制度之規劃與執行情況，亦即學校進行自我評鑑時，自行發現或邀請之評鑑委員所提改進事項，擬定改善措施及進度</p>
	<p><b><u>3.學校重要辦學特色</u></b></p> <p>(1) 類組領域師資、教學、研究與全校國際化程度、推廣教育...等項目為國際性或全國性之特色，請加以舉證說明。</p>
	<p><b><u>4.其他有助於說明辦學特色之相關指標</u></b></p>

## 二、教學資源

評 鑑 指 標 項 目	<b>1.教學資源</b>
	(1) 教室、研究室、實驗室及其他用途之空間總量、分配情形。 (2) 圖書、期刊資源之質與量能否滿足師生教學、研究需要。 (3) 教學、研究儀器設備之維護與管理制度。 (4) 遠距教學與網路教學相關措施與具體成效。
	<b>2.其他有助於說明教學資源之相關指標。</b>

## 三、國際化程度

評 鑑 指 標 項 目	<b>1.國際化程度</b>
	(1) 吸引外籍生來校攻讀學位之相關措施與成效。 (2) 提升學生外語能力之相關措施，要求學生通過中級英檢或相關考試之規定及目前學生通過情形。 (3) 近五年內交換學生人數（含來台及前往國外之學生）及辦理情形。 (4) 推動及改善英語或外語授課相關措施與成效（含聘任外籍教授任課情形）。 (5) 專任教師受聘赴國外講學或研究情形。 (6) 外籍學者來訪情形。 (7) 與其他國家締結姐妹校的情形及互動成果。 (8) 博士生出席國際會議或赴國外大學實驗室做短期進修或研究情形。 (9) 舉辦國際學術研討會、國際中大型運動賽會、國際藝文活動等情形。 (10) 教師參與重要國際學術活動或擔任國際學術團體職位之情況。 (11) 學校各學院系所參加或申請加入國際性學院系所組織情形。
	<b>2.其他有助於說明國際化程度之相關指標</b>

學  
校  
說  
明

四、推廣服務

評 鑑 指 標 項 目	<b><u>1.推廣服務</u></b>
	(1) 推廣教育發展特色、開設班次、課程總時數及訓練人數。 (2) 提供政府機構、非營利團體與營利事業等學術服務(含諮詢服務)相關措施及具體成效。 (3) 提供社區性推廣措施及具體成效。 (4) 各項推動建教合作(含產學合作及產學共同培訓人才)措施及具體成效。 (5) 教師赴醫院(教學門診)或相關機構服務情形。
	<b><u>2.其他有助於說明推廣服務之相關指標</u></b>
學 校 說 明	

五、訓輔

<b>評 鑑 指 標 項 目</b>	<b>1.訓輔</b>
	<p>( 1 ) 訓輔人力及經費投入之情形。</p> <p>( 2 ) 導師工作推行成效 ( 含特色與相關措施 ) 。</p> <p>( 3 ) 學生自治團體及申訴制度之建立與輔導。</p> <p>( 4 ) 推展學生社團之活動成效與相關措施。</p> <p>( 5 ) 學生參與校內外社團活動、學術競賽及得獎情形。</p> <p>( 6 ) 學生參與校外之社會服務情況與成效。</p> <p>( 7 ) 學生生活輔導 ( 含品格教育及生活知能開發等 ) 辦理情形及成效。</p> <p>( 8 ) 專兼任輔導人員符合學生需求情形。</p> <p>( 9 ) 校內外住宿輔導措施的情況。</p> <p>( 10 ) 學生宿舍使用情形。</p> <p>( 11 ) 校內衛生組織的健全性及相關成效。</p> <p>( 12 ) 校內學生休閒、體育、飲食...相關設施之設置與使用情形。</p> <p>( 13 ) 學生就學補助制度規劃及推動成效 ( 含就學貸款還款追蹤相關作業 ) 。</p> <p>( 14 ) 對畢業生就業輔導及畢業生 ( 校友 ) 聯繫工作 ( 管道 ) 辦理情形及成效。</p> <p>( 15 ) 學生工讀相關措施與成效。</p>
	<b>2.其他有助於說明訓輔之相關指標</b>

邁向優質公共治理-系列個案研究

<b>學 校 說 明</b>	
----------------------------	--



六、通識教育

<b>評 鑑 指 標 項 目</b>	<b>1.通識教育</b>
	<p>(1) 八十七學年度及九十一年度通識教育評鑑計畫改進情形。</p> <p>(2) 通識教育之規劃及其特色，以及師生認同程度。</p> <p>(3) 配合發展的資源（師資、行政、設備、場地等）。</p> <p>(4) 課程規劃（包含所開課程內容及數量）之學生滿意度。</p> <p>(5) 各系所之課程配合程度。</p> <p>(6) 延聘適當教師開課之課程，相關規劃依據及鼓勵措施。</p> <p>(7) 專題演講、研習營……等通識教育活動辦理情形。</p> <p>(8) 通識教育課程與共同必修課程之關聯性。</p>
	<b>2.其他有助於說明通識教育之相關指標</b>
<b>學 校 說 明</b>	

## 七、行政支援

<b>評 鑑 指 標 項 目</b>	<p><b>1.一般行政</b></p> <p>(1) 董事會組織架構及相關功能 ( 私立校院適用 )。</p> <p>(2) 資訊公開化程度，如系所網站資料更新速度、考生或社會大眾詢問系所相關訊息之即時處理機制。</p> <p>(3) 行政團隊的領導與執行能力。</p> <p>(4) 學術主管之資格與領導能力。</p> <p>(5) 各單位組織架構與運作情況與相關制度。</p> <p>(6) 校務會議、教師評審及申訴評議委員會、經費稽核委員會組成情形及運作情況。</p> <p>(7) 推動行政電腦化情形。</p> <p>(8) 推動校園環境安全、清潔之情形。</p> <p>(9) 實習與實驗場所安全維護相關措施及執行成效。</p> <p>(10) 無障礙空間的規劃與設施。</p> <p>(11) 行政運作穩定性：如近三年行政人員之流動率、行政人力充足性。</p> <p>(12) 學校對行政人員之訓練、考核、獎懲、管控的措施與執行。</p> <p>(13) 提高行政績效之各項措施 ( 含行政人員素質之提升 )。</p> <p>(14) 組織規程等校內重要章則訂 ( 修 ) 定情形。</p> <p>(15) 行政人員與教師、學生溝通之服務態度與服務品質 ( 可提供學生及教師意見反應調查結果及分析 )。</p> <p>(16) 學校與院或其他教學行政單位之溝通聯繫情形。</p>
--	--

	<p><b>2.財務會計</b></p> <p>(1) 學校財務收支情形(含募款、學雜費收入提供助學金辦理成效、學校年度經費支出佔收入之比例)。</p> <p>(2) 財務審查程序及公開方式。</p> <p>(3) 內部控制、會計制度、資產管理情況。</p> <p>(4) 政府補助款、研究計畫、專案補助、學雜費收入及其他收入之籌募及運用情況。</p> <p>(5) 推動募款措施及具體成效。</p> <p>(6) 校務基金之運作及其具體成效(公立校院適用)。</p>
	<p><b>3.其他有助於說明行政支援之相關指標</b></p>
<p>學 校 說 明</p>	

# 專業類組評鑑資料表

## 大學校務評鑑規劃與實施計畫

### 【專業類組評鑑資料表】

受評學校：\_\_\_\_\_

類組名稱：\_\_\_\_\_

聯絡人：

姓名：\_\_\_\_\_ 職稱：\_\_\_\_\_

地址：\_\_\_\_\_

電話：\_\_\_\_\_ 手機：\_\_\_\_\_

傳真：\_\_\_\_\_ e-mail：\_\_\_\_\_

填表日期：\_\_\_\_\_

校長簽章

## 【專業類組評鑑資料表】

### 目 錄

一、師資.....	1
二、教學.....	2
三、研究.....	3

一、師資

評鑑指標項目	<b><u>1.師資</u></b>
	(1) 師資專業成長(教學、研究)輔助措施(含出國進修情形)與具體成效。 (2) 專任教師薪資待遇結構。 (3) 遴聘講座教授措施與推動情形。 (4) 師資結構及教師專長與類組發展方向及特色之關聯性。 (5) 師生比情形、師資改善計畫落實情況與未來成長計畫。 (6) 教師、研究員之人數、學歷、年齡及教學年資分佈情形。 (7) 教師自我發展計畫推動情形, 是否有專責單位負責。 (8) 教師專長與教學科目配合度。 (9) 專任教師學術經驗與教學及研究配合度。 (10) 專任教師任課時數適當性。 (11) 兼任教師教學經驗及時數適切度。 (12) 實習及實驗課程由專業技術人員協助情況。 (13) 教師具有專業證照、臨床實習經驗...與教學相關之非學校實務經驗與教學配合情形。 (14) 對九十學年度醫學院評鑑及九十一學年度管理學門評鑑結果之追蹤辦理情形。
	<b><u>2.其他有助於說明師資之相關指標</u></b>

學  
校  
說  
明

## 二、教學

<b>評鑑指標項目</b>	<p><b>1.教學</b></p> <p>(1) 類組各院系所概況及發展情形(含發展方向、特色、課程規劃以及教師專長配合相關程度)。</p> <p>(2) 課程設計與其他學校相關類組系所相比,所具備之特色與前瞻性。</p> <p>(3) 課程委員會組成情況及其作業流程適當性與學生參與管道暢通性。</p> <p>(4) 實施學程、輔修情形及學生學習情況。</p> <p>(5) 學校或類組進行教學評鑑相關措施與規定。</p> <p>(6) 教學評鑑結果與運用情況,對提昇教學品質之成效。</p> <p>(7) 促進教學品質之措施及成效(例如:印發各科內容簡介、學生學習成績之評定方法、各選修科目開課最少學生數、各必修科目修習學生最高限額、教學方法及教具數位化程度、教材教具自行開發、網路教學等)。</p> <p>(8) 教學品質相關鼓勵措施及其產生激勵成效。</p> <p>(9) 學生學習輔導機制之設置情況。</p> <p>(10) 教學成果(係指學生升退學、大學部學生參與研究專題、研究生論文水準、參加全國或國際競賽表現等)。</p>
---------------	--



	<p>( 11 ) 支援共同與通識教育或外系課程之情況。</p> <p>( 12 ) 課程有無明確的教學大綱 ( 含目標、進度、教法、教課書及參考書、成績考核方式及 office hour 等 ) 並上網公告。</p> <p>( 13 ) 必選修課程學分的安排與各年級課程相關科目的整合情況。</p> <p>( 14 ) 實驗、實作或校內外實習 ( 含臨床實習 ) 規劃情況及執行成效。</p> <p>( 15 ) 學生學習成績之評定方法。</p> <p>( 16 ) 教學研究儀器設備、研究空間、圖書資源使用情形在類組內互相支援情況。</p> <p>( 17 ) 教學研究儀器設備、研究空間提供、規劃、維護情形及與校內其他類組相互支援情況。</p> <p>( 18 ) 協助教師強化教學能力之措施情形。</p> <p>( 19 ) 學校鼓勵協同教學相關措施及績效。</p> <p>( 20 ) 畢業生就業情形與符合類組 ( 系所 ) 專業之程度。</p> <p>( 21 ) 雇主滿意度或畢業生在社會上評價。</p> <p>( 22 ) 對九十學年度醫學院評鑑及九十一學年度管理學門評鑑結果之追蹤辦理情形。</p> <p><b><u>2.其他有助於說明教學之相關指標</u></b></p>
<p>學 校 說 明</p>	

三、研究

<b>評鑑指標項目</b>	<b>1.研究</b>  (1) 近三年爭取研究計畫的情況及對教師爭取研究計畫之具體鼓勵辦法與執行成效。 (2) 獲中央研究院院士、教育部學術獎、行政院體委會運動科學獎、吳大猷獎、國家文藝獎、國家講座、國科會傑出獎或特約研究人員等獎勵情形。 (3) 研究成果應用於社會與企業界情況。 (4) 研究成果對學術研究的創新及貢獻程度。 (5) 學校鼓勵教師積極從事研究之相關措施及其成效。 (6) 具審查機制之各項展演、創作、競賽等舉辦情形(包含主動邀請、受邀請)。 (7) 與業界交流情形及鼓勵措施與辦法。 (8) 學校鼓勵共同研究相關措施及績效。 (9) 專任教師從事技術移轉總金額及執行情形。 (10) 對九十學年度醫學院評鑑及九十一學年度管理學門評鑑結果之追蹤辦理情形。
	<b>2.其他有助於說明研究特色之相關指標</b>
<b>學校說明</b>	

# 學校基本資料表

## 【學校基本資料表】

### 目 錄

表 A 之一 學生人數統計表 .....	50
表 B 教師人數統計表.....	54
表 C 行政支援人力統計表.....	57
表 D 儀器設備成長情形 .....	58
表 E 圖書館藏書統計表 .....	59
表 F 之一 財務報表 .....	63
表 G 校舍校地面積統計表 .....	73
表 H 開課概況表 .....	76
表 I 之一 研究成果概況表 .....	79
表 J 推廣教育概況表.....	85
表 K 訓輔 .....	87
表 L 通識教育.....	88

表 A 之一 學生人數統計表

\_\_\_\_\_學年度

組 項目	類 類組	育 類組	社會科學 (含教)	自然科學類組	工程類組	醫藥衛生類組	農學類組	合計
博士班 (A1)								
碩士班 (A2)								
碩士在職專班 (A3)								
大學日間部 (A4)								
大學夜間部 (A5)								
大學第二部 (乙部、 B 部、轉型) (A6)								
外國學生 (A7)								
通過中級英文檢定 等級考試人數 (A8)								
輔系生 (A9)								
雙主修生 (A10)								
校際選課學生(A11)								

單位主管：

填寫人：

日期： 年 月 日

說明：

- 1.請分別填寫 90、91、92 學年度資料（若有報部，請以 90、91、92 年 10 月 31 日報教育部資料為準）。
- 2.本表資料包括在學且有學籍之本國籍學生、僑生與外國籍學生在內；選讀生、休退學、延畢生、學分班、保留入學資格或無學籍學生不列入計算。
- 3.大學夜間部學生數：指原夜間部學生及授與學位之進修推廣教育學士班學生。
- 4.二年制技術學系及三專在職進修班於日間上課者歸屬大學日間部，於夜間上課者歸屬大學夜間部。
- 5.外國學生：指未具僑生身分，且不具中華民國國籍，依「外國學生來華留學辦法」申請入學，並具正式學籍者。
- 6.校際選課學生：指他校（含國內外）至本校修課之學生與本校至他校（含國內外）修課之學生。
- 7.通過中級英文檢定等級考試人數：與中級英文檢定相同等級考試之英文檢定，如電腦托福測驗、劍橋大學英語能力認證、外語能力測驗、大學校院英語能力測驗、國際英語測試、多益測驗、劍橋大學國際商務英語測驗...等等。

邁向優質公共治理-系列個案研究

表 A 之二 學生人數消長情況 (一般生)

學年度

類組	項目	人文、藝術與運動類組	社會科學(含教育)類組	自然科學類組	工程類組	醫藥衛生類組	農學類組	合計
		應報到人數	博士班					
	碩士班							
	大學部 (含第二部)							
畢業班畢業 總人數	博士班							
	碩士班							
	大學部 (含第二部)							
退學學生人數	博士班							
	碩士班							

類組 項目	人文、藝術與運動類組	組 社會科學(含教育)類	自然科學類組	工程類組	醫藥衛生類組	農學類組	合計

單位主管：

填寫人：

日期： 年 月 日

說明：

1.請分別填寫 90、91、92 學年度資料(若有報部，請以 90、91、92 年 10 月 31 日報教育部資料為準)。

2.畢業班入學總人數係指「畢業班當年度入學實際報到總人數」。

表 B 教師人數統計表

學年度

項目			類組	組	人文、藝術與運動類	類組	社會科學（含教育）	自然科學類組	工程類組	醫藥衛生類組	農學類組	其他	合計	
			類組	組	人文、藝術與運動類	類組	社會科學（含教育）	自然科學類組	工程類組	醫藥衛生類組	農學類組	其他	合計	
師資狀況	專任	等級別 (人數)	教授 (B1)											
			副教授 (B2)											
			助理教授 (B3)											
			講師 (B4)											
			外籍教師 (B5)											
			其他 (含軍護教師)											
			博士 (B6)											
	學歷別 (人數)	碩士												
		學士												
		其他												
	兼任	等級別 (人數)	教授											
			副教授											
			助理教授											



項目			類組	組	人文、藝術與運動類	類組	社會科學(含教育)	自然科學類組	工程類組	醫藥衛生類組	農學類組	其他	合計	
			師資狀況	兼	等級別	講師								
(人數)	其他													
任	學歷別	(人數)		博士										
		碩士												
		學士												
		其他												
專、兼任教師總數(B7)														
專業技術人員	等級別	(人數)	教授											
		副教授												
		助理教授												
		講師												
		其他												

單位主管：

填寫人：

日期： 年 月 日

說明：

1.請分別填寫 90、91、92 學年度資料(若有報部，請以 90、91、92 年 10 月 31 日報教育部資料為準)。

- 2.專兼任教師之級別（包括教授、副教授、助理教授、講師等）係依各校聘書內所聘之級別填列。
- 3.合聘教師以其主要支薪、升等之單位為主聘單位，否則為從聘單位。
- 4.外籍教師係指不持有中華民國護照者，且與上述教授、副教授、助理教授、講師等人數不得重複計算。
- 5.其他教師係指軍訓教官、護理教師及其他不具有教授、副教授、助理教授、講師等名義之教師而言。
- 6.各類組之教師人數統計依教師受聘之系所歸屬之專業類組為準。
- 7.專兼任教師總數（B7）即專任教授、專任副教授、專任助理教授、專任講師、專任專業技術人員、軍訓教官、護理教師及可折算專任教師之兼任教師數之和，請參考大學增設、調整系所班組及招生名額採總量發展方式審查作業要點。
- 8.專業技術人員依報部所核定之教授、副教授、助理教授、講師等級別填列。

表 C 行政支援人力統計表

\_\_\_\_\_學年度

項 目	人 數
職員	
助教	
研究人員	
技術人員	
技工	
工友	
警衛	
司機	
其他	

單位主管：

填寫人：

日期： 年 月 日

說明：

1.請分別填寫 90、91、92 學年度資料（若有報部，請以 90、91、92 年 10 月 31 日報教育部資料為準）。。

2.行政支援人力**會編制內外及外包之全時人員**，不包含兼職人員及短期臨時人員；若員工有日、夜間部兼職情形者，以其專任為主。

邁向優質公共治理-系列個案研究

表 D 儀器設備成長情形

年度 決算數	90 (學) 年度決算 數	91 (學) 年度決算 數	92 (學) 年度決算 數
購置儀器設備總經 費			
受贈儀器設備總經 費			
合計 (D1)			

單位主管：

填寫人：

日期： 年 月 日

說明：

- 1.資料以 90、91、92 (學) 年度決算數為準。
- 2.公立大學校院決算數基準日為 12 月 31 日。
- 3.私立大學校院決算數基準日為 7 月 31 日。
- 4.經費填列之計算單位為新台幣 (元)。
- 5.購置儀器設備總經費之填報以購置時之實際金額填列。

表 E 圖書館藏書統計表

\_\_\_\_\_學年度

項目				館藏總數量	增 購	受 贈	減 損
圖書、期刊及電子資料	圖書	圖書 (紙本) (E1)	中文	種			
				冊			
		外文	種				
			冊				
		電子書 種類	中文				
			外文				
	紙本期刊 (E2)	中文	種				
			裝訂冊數				
		外文	種				
			裝訂冊數				
	電子期刊	光碟版	中文	種			
			外文	種			
		網路版	中文	種			
			外文	種			
	電子資料庫種類	書目 索摘	中文				
			外文				
全文		中文					

邁向優質公共治理-系列個案研究

項目			館藏總數量	增 購	受 贈	減 損	
	數據	外文					
		中文					
		外文					
	其他	中文					
		外文					
非書資料	縮影資料 (單片)	張					
		種					
	縮影資料 (捲片)	捲					
		種					
	視聽資料	捲					
		張					
		種					
	地圖資料	件					
		張					
		種					
	其它資料	件					
		張					
		種					
	訂購圖書經費						
	訂購期刊經費						

項目	館藏總數量	增 購	受 贈	減 損
訂購電子資料庫經費				
訂購非書資料經費				
訂購圖書、期刊、電子資料及非書資料總經費 (E3)				

單位主管：

填寫人：

日期： 年 月 日

## 說明：

- 1.請分別填寫 90、91、92 學年度資料。
- 2.參照我國圖書館統計標準 CNS 13151 之圖書館統計
- 3.館藏統計不含未列入編目管理之圖書資料。
- 4.主體之附件不另計(如書籍或期刊所附贈之光碟不另計入電子書或電子期刊等光碟資料數量)。
- 5.電子期刊含期刊出版商提供 access 數量,以及電子資料庫提供幾種期刊全文 bundle 數量。(i.e. SDOS 電子期刊網路版數量 1400 種,在電子資料庫下「全文」外文數量下算為 1 種)。
- 6.電子資料庫含光碟出版品及透過網路(Internet 或 Intranet)連線取得授權使用之資料庫。
- 7.書目索摘資料庫:指索引、摘要性質之資料。
- 8.全文資料庫:含具有超連結全文功能之資料庫,例如 SDOS (Elsevier ScienceDirect On-Site)。
- 9.數據(Numeric)性資料庫:如 Aremos。
- 10.其他資料庫:未列入上計各項資料庫者。

- 11.縮影資料係指資料之照像縮製品，亦可能為原始出版品，但必須放大後才可使用。
- 12.視聽資料包括錄音帶、唱片、雷射唱片、幻燈片、投影片、電影片、錄影帶、影碟、多媒體光碟．．．．．等。
- 13.地圖資料包括平面圖、球儀、地圖模型、航照圖等。
- 14.其他：手稿、樂譜、藝術作品、剪輯資料等。
- 15.減損情況包括破損、遺失、淘汰等。
- 16.訂購圖書經費：含紙本圖書及電子書等經費。
- 17.訂購期刊經費：含紙本期刊及電子期刊等經費。
- 18.訂購電子資料庫經費：含書目索摘、全文、數據、其他等四類之資料庫經費。
- 19.訂購非書資料經費：含縮影資料、視聽資料、地圖資料、其他資料等非書資料經費。



表 F 之一 財務報表

公立學校適用

\_\_\_\_\_年度

經費收支決算表	
項 目	金 額 (元)
<b>一、收入總計</b>	
1.學雜費收入	
2.建教合作收入	
3.推廣教育收入（包括其他教學活動）（F1）	
4.政府補助	
5.國內外團體或私人捐助	
6.財務收入	
7.其他（服務收入、供應收入、學生宿舍費收入.....等）	
<b>二、支出總計</b>	
1.經常支出	
人事費（含退撫支出）	
教學研究及訓輔支出（F2）	
其他	
2.資本支出	
3.無形資產支出	

邁向優質公共治理-系列個案研究

經費收支決算表	
項 目	金 額 (元)

單位主管：

填寫人：

日期： 年 月 日

說明：

- 1.請分別填寫 90、91、92 年度決算數金額。



支出及債務彙整表						
科目			預算數	執行數		
		其他教學支出	業務費			
			維護及報廢			
			退休撫卹費			
		建教合作支出	人事費			
			業務費			
			維護及報廢			
		作業損失				
		財務支出	利息費用			
			投資損失			
			基金損失			
		其他支出				
		支 出	資 本	土地		
土地改良物						
建築物						
機械儀器及設備						
圖書及博物						
其他設備						
支 款	預付土地工程 及設備款		預付土地款			
			預付工程款			
			未完工程			
			預付設備款			
		在建設備				

支出及債務彙整表			
科目		預算數	執行數
	租賃資產		
債務	舉借銀行借款		
	償還銀行借款		

單位主管：

填寫人：

日期： 年 月 日

說明：

- 1.請分別填寫90、91、92學年度資料。
- 2.各科目之分類與定義悉依教育部頒布之”私立學校會計制度之一致規定”辦理。
- 3.此表格之填列，過去學年度僅填報執行數，未來學年度則填報預算數即可。

## 學年度收入彙整表

收入彙整表			預算數	執行數
科目				
學 雜 費 收 入	學 費 收 入	大學日間部學費		
		夜間部學分學雜費		
		研究所學費		
		學分費		
		其他學費		
	雜 費 收 入	大學日間部雜費		
		研究所雜費		
		實驗費實習		
		電腦實習費		
		語言教學實習費		
		音樂系個別指導費		
		住宿費		
		其他雜費		
	推廣教育收入 (F1)			
建教合作收入				
其他教學活動收入				
補助及 捐贈收入	整體發展			
	貸款利息			
	訓輔工作			
	學生獎補助			
	軍訓護理教官待遇			
	其他補助			
	其他捐贈			

收入彙整表		
科 目	預算數	執行數
作業收益		
財務收入	利息收入	
	投資收益	
	基金收益	
其他收入	退休撫卹基金收入	
	其他收入	

單位主管：

填寫人：

日期： 年 月 日

**說明：**

- 1.請分別填寫90、91、92學年度資料。
- 2.各科目之分類與定義悉依教育部頒布之”私立學校會計制度之一致規定”辦理。
- 3.此表格之填列，過去學年度僅填報執行數，未來學年度則填報預算數即可。
- 4.第二部學生之學雜費收費標準比照日間部學生。
- 5.補助及捐贈收入—學生獎補助：含工讀助學金、研究生獎助學金及學生就學優待減免。





資產負債分析表					
科 目				金 額	
		、工程 及設備款	預付工程款		
			未完工程		
			預付設備款		
			在建設備		
	其他資產	租賃資產			
		遞延費用			
		存出保證金			
		其他資產			
	負            債	流動負債	短期銀行借款		
			應付款項	應付票據	
應付利息					
應付帳款					
預收款項			預收款		
			暫收款		
代收款項			代辦費		
			代收款		
			代轉獎助學金		
其他借款					
長期負債		長期銀行借款			
		長期應付款項			
		應付退休金			
	存入保證金				

資產負債分析表			
科 目			金 額
權益基金 及餘絀	權益基金	指定用途權益基金	
		未指定用途權益基金	
	餘絀	累積餘絀	
		本期餘絀	

單位主管：

填寫人：

日期： 年 月 日

說明：

- 1.請分別填寫90、91、92學年度資料。
- 2.各科目之分類與定義悉依教育部頒布之”私立學校會計制度之一致規定”辦理。

表 G 校舍校地面積統計表

\_\_\_\_\_學年度

項		目	面積（平方公尺）	
校 地	校舍基地（指建築物之地基）			
	運動場面積（以露天者為限）			
	其他校地（花園、空地、道路等）			
	附屬作業組織面積			
校 舍	普通教室			
	專業教室			
	行政大樓及辦公室			
	學生活動中心總面積			
	教 師 研究室	總面積		
		間數（G1）		
	圖 書 館	總面積		
		閱覽席位		
	學 生 宿 舍	總面積		
		床位數	男生床位	
			女生床位	
體育館總面積				

邁向優質公共治理-系列個案研究

項	目	面積 ( 平方公尺 )
	教職員宿舍總面積	
	其他	
	實有校舍面積合計 (G2)	
應有校舍面積 (G3)		

單位主管：

填寫人：

日期： 年 月 日

說明：

1. 請分別填寫 90、91、92 學年度資料。
2. 本表使用單位為平方公尺 (m<sup>2</sup>)，1 公頃=1 萬平方公尺。
3. 本表數字請以整數填列，小數點四捨五入。
4. 附屬作業組織面積：指附設農場、林場、醫院、.....等之面積。計算校地總面積時不列入合計。
5. 校舍面積不包括附設醫院、附設農場、附設林場之場地及建築。
6. 校地校舍以現有教學使用中之面積填寫。
7. 校舍各項目依主要用途填寫，有重複使用者，擇一主要用途填列，面積不重複計算（走廊、樓梯、廁所等均含於該建築面積內）。
8. 專業教室：指實驗工廠、實驗室及有專門用途之教室，如視聽教室、繪圖教室、....等。
9. 其他校舍：指不含於統計表格內之其他校舍面積。
10. 實有校舍面積：提供正式學籍學生活動、教學、研究使用面積，含普通教室面積、專業教室面積、行政大樓及辦公室面積、學生活動中心總面積、教師研究室總面積、圖書館總面積、學生宿舍總面積、體育館總面積、教職員宿舍總面積及其他等項。
11. 應有校舍面積：以教育部「大學增設、調整系所班組及招生名額採總量發展方式審查作業要點」中之「應有校舍面積」為基準，**請檢附報教育部之總量管制資料。**

表 H 開課概況表

學年度

項目			類組	組	人文、藝術與運動類	類組	社會科學（含教育）	自然科學類組	工程類組	醫藥衛生類組	農學類組	其他
			類組	組	人文、藝術與運動類	類組	社會科學（含教育）	自然科學類組	工程類組	醫藥衛生類組	農學類組	其他
教師實際授課總時數	專任	正規（H1）										
		推廣（H2）										
	兼任	正規（H3）										
		推廣（H4）										
開設課程總數	中文授課課程數											
	全英語授課課程數（H5）											
	其他（德、法、日...等）											
	合計（H6）											
開課總學分數（類組之系所	必修課程	大學部	專任教師授課總學分數（H7）									

項目		類組		組	人文、藝術與運動類	類組	社會科學(含教育)	自然科學類組	工程類組	醫藥衛生類組	農學類組	其他
		兼任教師授課總學分數(H8)										
開課學分數加總)	總學分數	研究所(H9)										
		大學部(H10)										
	選修課程總學分數	研究所(H11)										
		大學部(H12)										
規定畢業學分數(類組之系所平均畢業學分數)	研究所(H13)											

單位主管：

填寫人：

日期： 年 月 日

說明：

- 1.請分別填寫 90、91、92 學年度資料。
- 2.教師開課時數，以上、下學期每週開課之時數合計填列(不含暑修之時數)；

邁向優質公共治理-系列個案研究

教學實驗之時間二小時做一小時計算；亦即上學期（一週）＋下學期（一週）＝全學年合計／18週。

- 3.教師實際授課總時數（正規）：以上下學期每週開課之時數合計。
- 4.推廣教育時數以學分班之總時數填列。
- 5.大學部係指單一學系及系所合一之大學部部分。
- 6.研究所係指單一所及系所合一之研究所部分。



表 I 之一 研究成果概況表

\_\_\_\_\_年度

類組 項目	人文、藝術與運動類組	社會科學(含教育)類組	自然科學類組	工程類組	醫藥衛生類組	農學類組	其它	合計
發表 SCI、SSCI、AHCI 期刊論文篇數 (I1) <b>※由執行單位統一計算，學校可不填寫</b>								
發表 EI 期刊論文篇數 (I2)								
發表 TSSCI 期刊論文篇數 (I3)								
五年內 SCI、SSCI、AHCI 論文平均引用次數 (I4) <b>※由執行單位統一計算，學校可不填寫</b>								

單位主管：

填寫人：

日期： 年 月 日

邁向優質公共治理-系列個案研究

**說明：**

- 甲、 請分別填寫 90、91、92 年 12 月 31 日資料。
2. 發表期刊論文數：限正式出版之論文，並以發表於有「審稿制度」之專業期刊、學報上計列（但不包括發表於報紙之數）。如與其他類組人員共有，則各類組分別計列一次。
  3. **發表 SCI、SSCI、AHCI 期刊論文篇數( I1 )及五年內 SCI、SSCI、AHCI 論文平均引用次數( I4 )由執行單位統一計算，各校可不填寫。**
  4. **發表 EI 期刊論文篇數 ( I2 ) 及 TSSCI 期刊論文篇數 ( I3 ) 請學校依類組填寫。**  
**( 註：執行單位會另再提供全校性的 EI、TSSCI 期刊論文總篇數 )**
  5. 發表 EI 期刊論文篇數 (I2)：自然科學類組、工程類組、醫藥衛生類組及農學類組適用。
  6. 發表 TSSCI 期刊論文篇數 (I3)：社會科學（含教育）類組適用。

表 I 之二 研究成果概況表

學年度

類組 項目	人文、藝術與運動類組	社會科學(含教育)類組	自然科學類組	工程類組	醫藥衛生類組	農學類組	其他	合計
發表於具審查制之期刊論文篇數(SCI、SSCI、AHCI及TSSCI除外)(I5)								
發表國外研討會論文篇數(對外公開徵稿並有審稿制度之研討會論文)(I6)								
發表國內研討會論文篇數(對外公開徵稿並有審稿制度之研討會論文)(I7)								
發表具審查機制之專書總數(含創作作品集)(I8)								
發表之專書總數(具審查機制專書除外)(I9)								
發表具審查機制之專書論文、百科全書章節及傳記總數(I10)								

邁向優質公共治理-系列個案研究

項目 \ 類組	人文、藝術與運動類組	社會科學（含教育）類組	自然科學類組	工程類組	醫藥衛生類組	農學類組	其他	合計
國科會學術研究計畫總件數 (I11)								
國科會學術研究計畫總金額 (I12)								
國科會之外研究計畫總金額 (I13)								
與國際（含大陸地區）單位合作計畫總件數 (I14)								
於公開場合舉辦之具審查制度之個人展演場次總數(I15)								
獲准專利數 (I16)								
擔任國內外有審查制專業期刊、學報編審之教師總人次 (I17)								
獲全國性或國際性學術榮譽獎教師總人次 (I18)								

單位主管：

填寫人：

日期： 年 月 日

說明：

- 1.請分別填寫 90、91、92 學年度資料。
- 2.類組發表專書數：教師以其專業知識或其教學上之創見經驗，撰書公開發行出版者謂之（不含譯者及編著者）。如與其他類組人員共同發表，則各類組分別計列一次。人文、藝術與運動類組及社會科學（含教育）類組適用。
- 3.類組發表具審查機制之專書論文、百科全書章節及傳記總數（I10）：人文、藝術與運動類組及社會科學（含教育）類組適用。
- 4.國科會學術研究計畫：不含國科會產學合作計畫。
- 5.國科會之外研究計畫：含國科會產學合作計畫。
- 6.類組於公開場合舉辦之具審查制度之個人展演場次總數（I15）：人文、藝術與運動類組適用。
- 7.獲准專利數：經各國智慧財產專責管理單位所授予之發明、新型、新式樣或技術移轉（授權）之專利認證，均計入本項專利數，與上述專書不可重複計算。另專利數之計算以當年度核准（核發證書之日期為基準）之專利為限，而非在申請中或公告中之專利。如與其他類組人員共有，則各類組分別計列一次。
- 8.計畫歸屬年度之計算：
  - ◇ 計畫之執行全程為 90-92 學年度期間內，以計畫執行開始日期為計畫之年度歸屬。
  - 計畫執行開始日期落在 90 學年度年前之計畫，若執行時程跨至 90 學年度，則列入 90 學年度，若執行時程跨至 90、91 學年度，則分別列入 90、91 學年度，依此類推。
  - 計畫執行開始日期落在 91 學年度之計畫，且執行時程跨至 93 學年度，則歸屬於 91、92、93 學年度。
  - 依上述界定，亦即跨年度之多年計畫可分年度重覆列

邁向優質公共治理-系列個案研究

入，另外，經費則依執行月數分配至 90-92 各學年度。

- 9.類組獲全國性或國際性學術榮譽獎教師總人次：如美國工程學院院士、國家科學院院士、第三世界院士、中研院院士、國科會傑出獎、特聘研究員、教育部學術獎及國家文藝獎或同等級榮譽。含藝術、文學、創作、設計、展演、運動競賽等。

表 J 推廣教育概況表

學年度

項目		類組	組	類組	社會科學(含教育)	自然工程類組	工程類組	醫藥衛生類組	農學類組	其他	合計
		人文、藝術與運動類									
開課總 班數	學分班課程										
	非學分班課程										
	合計										
開課總 時數	學分班課程										
	非學分班課程										
	合計(J1)										
訓練 人數	學分班課程										
	非學分班課程										
教師人 數	專任教師(J2)										
	兼任教師(J3)										

單位主管：

填寫人：

日期： 年 月 日

說明：

- 1.請分別填寫 90、91、92 學年度資料。

邁向優質公共治理-系列個案研究

- 2.開課總班數：以開設課程之班級數計列。
- 3.開課總時數：以開設課程之時數計列。
- 4.訓練人數：以修畢該課程之結業學員數計列。
- 5.教師人數：以領有正式聘書者填列。
- 6.專任教師：指推廣教育課程自聘之專任教師。
- 7.兼任教師：指推廣教育課程自聘之兼任教師。



表 K 訓輔

\_\_\_\_\_學年度

科目	項目	數值
學生參加社團人次	社團數	
	社團總人次 (K1)	
工讀人數/時數	人數	
	時數 (K2)	
申請就學貸款人數 與總金額	人數 (K3)	
	總金額	
全校舉辦學生就業輔導之活動總次數 (K4)		

單位主管：

填寫人：

日期： 年 月 日

**說明：**

- 1.請分別填寫 90、91、92 學年度資料。
- 2.提供工讀人數/時數：指學校提供學生工讀的人數及時數。
- 3.全校舉辦學生就業輔導之活動總數係指以學校擔任主辦單位之活動為準。

邁向優質公共治理-系列個案研究

表 L 通識教育

\_\_\_\_\_學年度

系所名稱	應修通識 課程最低學分 數 (1)	應修共同 科課程最低學 分數 (2)	各系規定 畢業學分數 (3)

單位主管：

填寫人：

日期： 年 月 日

說明：

- 1.請分別填寫 90、91、92 學年度資料。

## 附錄四、專家訪談紀錄

### 專家訪談 B-1

受訪者：政治大學教育系教授（代號 B-1）

訪談時間：

2009.03.09

研究者：東吳大學政治系王輝煌副教授；

訪談地點：政治大學

東吳大學政治系碩士生李政釗

---

#### 1. 請問，您認為 SCI、SSCI、EI、TSSCI 等學術評鑑指標對近年來台灣的學術發展有何影響？

談學術界的發展我從兩個面向來講：

從正面來看，這些指標的確提升了論文的水平。尤其在過去我個人在升等的過程經歷採用這些指標前後的改變。早期在採用 SCI、SSCI 等指標之前，無論是論文或專書著作都少有清楚的審查規則，所謂的標準多半是自由心證，就算經過審查的稿件，審查的標準或說遊戲規則也不是這麼大規模、具體，且不論審查有沒有過都會有評論。此外，在這些指標的引導下，研究者比較能找到具體研究方向，就是有外審、最好是有 SSCI 等國際知名度的期刊，讓研究者會更嚴謹。而個規則也讓過去學術圈大老、學閥把持的現象能有機會翻轉(過去也聽說有那種只有一個 page 就通過國科會審查的)。而在這種制度下，現在連助理教授的論文水準在質上面也比過去要嚴謹。又從量來講，也比較有能夠遵循的遊戲規則。

但從缺點來看，這些指標過度規範化、制度化的結果會壓抑研究本質上的創意與議題的創新。更因為指標的僵固，導致研究者的個別差異將無法被突顯，甚至學術的自律、自主也被。畢竟國內學術池塘太小，同一學門的圈內人往往屈指可數，不像國外可以找整個英語語系的學者來審查。國內的狀況就變成你審來審去總會撞到山頭、總會踢到鐵板。有些時候你

#### 邁向優質公共治理-系列個案研究

就會聽到有些老師會說她們死的不冤不白。此外，你可以看這次的攻頂計畫的名單，或許這是我們錯誤得揣測，但這個遊戲規則訂定之後，越是頂尖的大型計劃就越被既有的山頭壟斷，甚至可以說這套遊戲規則反過來保護了這些山頭，使學術人脈更加鞏固，且排外。

國內這種學術小池塘有時候一不小心得罪了人就是三、五年得不到計劃，甚至可能永不翻身。這就可以說是 SSCI 等指標的異化現象。我們贊成外審、贊成論文發表的重要性，但這些指標的獨一化、獨斷化，反而造成專書的淪落。現在國際上台灣發表的英文專書越來越少，就是因為這種東西沒有 credit，所以越來越沒有人願意寫。甚至有一位台大農業相關科系的教授的博士論文寫成專書，在美國也被出版商認為有價值，幫他出版，但回到台灣把這本書拿去申請新進據潛力的優秀人員-沒有通過，校系也只願意將這本專書計一點（就跟一篇 SSCI 一樣），你就發現這是等質不等量、等量不等值的制度。

不但如此，這些指標對於人文、藝術領域的殺傷力特別強。曾有一位歷史老師說：我過去是寫通史的，現在我卻必須從斷代史裡面去抓一段來寫…。這位教授最後乾脆不理這套制度，自己寫自己的。但這種人畢竟是少數，他必須忍受周遭異樣的眼光，甚至還要面對五年一次的評鑑。那還好他是寫很多書人的…如果他只有一兩本書該怎麼辦。薩依德也只寫一兩本書、杭亭頓也指有一兩本…那這些學者還是著名。舉例來說，某學者可能是學術發行量相當卓著的人，甚至事國科會、教育部裡面很有豐功偉業的人，但這名學者的研究內容以及這個人在整個學門中卻少有人認識，意即他的學術研究對於台灣的政治、社會、教育的影響力卻相當低。你也可以從這裡知道台灣的學術還是被那群學閥鞏固著，甚至這些人來寫對他們有利的遊戲規則，而且更加的排外。

這是很讓人敢慨的事情，人文社會科學如果不能讓人討論、想法如果不能傳播，如果只是幾百、幾千人在看的東西，而對於所謂贖世濟民這種

概念缺乏，沒辦法幫助國家改變現狀、解決問題，那你這些學術存在的價值在哪裡？而這套 SSCI 的制度就是慢慢得讓學者慢慢的跟國內的現況疏離。尤其這套東西必須用英文發表，其他語言都不行，這就讓學術的專斷更嚴重，過去所謂的學閥可能是某些聲望卓助的學者，可能是研究年資相當長的學者，但這些標準比較無形。現在的學閥資格往往是有長長的研究成果 list 來具體支撐。

進一步來說，在這種過度偏重研究論文發表的量化指標下，犧牲了那些有興趣且能在學術論文以外的研究方式(例如專書寫作)做得更好的學者，例如許多世界上重要的學者一生可能就只寫幾本專書，這些書的影響性甚至長達三十年以上，但學術論文的影響力卻可能只有五年。

總結來說，我們無需完全否認 SCI、SSCI、EI、TSSCI 等指標的引導效果，但這套指標絕對不能是評鑑學術成就的唯一標準。學術應該是多元的，無論是一本書、一些著作、一本小說、一個實驗研究、導一部戲都可以是重要的學術貢獻，也都是學術人為人類社會文明提出精粹的表徵，這些怎麼可能用一套規範來匡住多才多藝的學術人。這些指標會將所有人被擠壓成同一種論文生產機器的臉孔。

## **2. 請問這些量化指標在校內教師升等、系主任遴選等工作是否具有影響性？**

這些學術指標在生等的部分毫無疑問是被每個學校重視的，尤其在交大、清大這類自然科學較強的學校更慘。校內系主任遇到系上老師常常要問的就是你的發表狀況怎樣，而不是你最近在做什麼研究、有什麼發現。甚至就很清楚的說妳這樣的發表量不夠……。更可笑的是現在大家現在公開的研究簡歷都會著名是 SSCI、有外審…等等字樣，已經沒有人要注意你的研究內容。每個人就像 NIKE、NB、LV 之類的…的。

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

這樣制度…追究起來是從國科會開始的。除此之外，這樣的指標不但影響升等，更進一步形成新的學術階級。包括薪水、各種資源的配置(包括職務、老師參加各種場合的資格…)無不被此指標制約，在這樣的環境中，甚至新進年輕教授更為可憐，他們被告知在進入學校後必須在六年內達成幾篇 SCI、SSCI 等論文成就並且升等，否則就不再續聘。你常會看到有些老師被冠上研究績優教授、國際化教授等等頭銜…但他們真的在國際場合成為我們的代表嗎？她們有帶學生去做什麼國際的參訪嗎？更進一步來說，事實上他們可能就只有發表 SCI、SSCI 論文而已。似乎這種所謂國際化的評量他不是針對你的學術貢獻是不是真得與國際接軌、是不是有助於與國外的學校簽訂姊妹校、是不是能夠 UPDATE 他的領域中最新的國際學術成果…等等。

### **3. 請問採用這些量化指標是否符合公開透明、公平等原則？**

任何的量化指標在表面上一定會是公開、透明、公平的，但這只是一般量化研究的特質。如果我們要問這種公開、透明、公平建立在哪裡？若只是建立在量化研究，那就沒有問題。但如果這種指標要建立在不同學科、不同領域質的影響，這種指標只能說相當的膚淺。(我今天能不能說一個有十篇 SCI 的人，比起只有一篇 SCI 著作的人有十倍的價值？)如果這樣來看，人文社會跟自然科學要怎麼拚呢？自然科學可以是由五個人、十個人共同掛名研究，人文社會的研究如果這麼多人來作能看嗎？

### **4. 這些量化指標的施行對於台灣的學術品質是否有所提升？**

就改善論文格式、體例、發表數量來談學術品質，或許這些指標有一定程度的貢獻。

但我記得中山大學的影劇系曾經想要請一位很具權威的導演到系上來任教，但最後被校方否決。他們的理由是說這位導演沒有任何國科會的研究計劃。系主任苦笑著說，我們這種劇台演出要怎麼去寫國科會計畫，

SCI 能教你演戲嗎？這過程中最可惡的就是教育部跟國科會，他們是這些指標採用與結果的始作俑者，他們舉著自由主義的旗幟，以為引入競爭會提升品質，但結果只是讓這些競爭指標與計有的資源配置系統結合罷了。所以反而是贏者全拿。

但如果從學術環境的同儕的合作、師生的教學品質…)，或學者的健康等面向談學術品質，無疑結果是變得更差的。尤其你應該將品質一詞做更精確、更全面的關照，不能單純的說是數字。如果你只是從 RCI、世界排行等等去看，你可能可以沾沾自喜的說我們在世界排名如何、台大又是過去的幾倍…但你如果去看整個學術研究投注的成本，可能不是這麼樂觀。

**5. 您認為採用這些量化指標之後，是否有效解決過去學術資源分配的種種弊病？**

沒有，不論事指標的重複計量、結果的贏者全拿…年輕的、冷門的、人文社會的、更具創意的反而過不了審查這一關，非主流的學術也不可能。造成這些人的學術研究必須被別人宰制(要寫多少數量、要研究什麼方向的議題…等等)。所有的老師的研究都被數量化的績效來計算，只有 SSCI 會變成國家講座，沒有 SSCI 就似乎沒有貢獻。

**6. 近年來，這些指標在整體教育政策中的角色是增強還是減弱？(是否能具體說明以何種現象判斷)**

這些指標在整體教育政策中當然是增強的。教育部司長曾說鼓勵人文社會學科自己建立指標…但無論他怎麼講他要求的還是指標。從現狀來看，你真的會發現學術被矮化，被學術行政主導的情形越來越嚴重。在過去，各個學校對於學術政策的異議聲音、批評的聲音很多很大，但現在各個大學教師、校長敢公然向教育部、國科會的各種要求 Say NO，幾乎都不敢表示反對的意見，甚至政大校長在五年五百億的審議過程中還必須進教

#### 邁向優質公共治理-系列個案研究

育部去做說明（雖然最後還是只拿到兩億元的補助而已，但校長認為，不是為了錢，而是如果不能進入榜單對政大的校譽衝擊更大，甚至可能像師大這樣）。從這裡來看，你也會發現學術界像是國立大學的社會尊嚴、教育這種全民公共財、知識分子批判的角色…幾乎對於錯誤的政治、行政、政策的批判力量都越來越小。

#### **7. 請問您認為這些量化指標對於學術的系統性、整合性發展是有助還是有害處？**

從現狀來看，所謂整合性的計劃就像一塊拼布。這種由學術行政單為來主導的整合，一定是有問題的，因為行政上的預算切割導致學者反而必須每天奔波於應付學術行政機構的各種公文、電話…在研究案本身以外的格式與條件弄得人仰馬翻。

事實上，學術行政單位不應該扮演主導的地位。因為研究者最清楚自己有什麼優勢、也最清楚知道自己要研究什麼。這種學術行政機構用各種資源誘因甚至獎懲來迫使學者進行的結合，對於學術發展當然沒有好結果。

我常想，難道學術政策沒辦法給予學者內部誘因嗎？不能就匡定一筆研究經費給學校，讓校內的學者去爭取、去應用，讓學者做自己擅長且喜歡的研究，研究結果再送交審查。（對於真正喜歡研究的學者來說，只要能讓他進行他自己有興趣的研究，就算經費很少他也是會持續的做阿。如果學校能有研究經費來提升校內的學術研究，等這些研究成熟後再向國家級的機構申請更大的研究…而不要只是由科會主導，是不是比較好。

#### **8. 最後想請問您，高等教育的量化學術評鑑指標政策對於台灣學術發展的前景如何？**

我們還是回到最前面講的，如果這些量化指標只是各種評鑑標準的其中之一（the one of）那當然是沒問題的。但如果是唯一，就會變得很糟糕。教育指標在未來，應該由學校與教育部去做彼此的討論，一個好的指標應



教學手冊（二）、高教改革之學術評鑑政策-附錄

該同時能夠包含學校、學者所要的，還有教育部所要的。

又你從國科會研究計劃來看，他們現在是入門窄、出門寬…再提案審查階段做一大堆的限制，至於研究成果有沒有貢獻反而不被重視。

## 專家訪談 B-2

訪談對象：長庚大學公共管理學系教授(代號 B-2)      訪談時間：2009/6/2  
研究者：東吳大學政治系王輝煌副教授      訪談地點：長庚大學  
(桃園)

東吳大學政治系碩士生李政釗

### **1. 是否能請您談一下您對於目前學術評鑑的了解？**

關於學術評鑑可以分為兩部分來談，第一部分偏重教學，另一部分則偏重研究。其中，教育部的教學評鑑多針對某些指標的部份進行，例如採計師生比、授課時數、平均每位學生分配之硬體設施比例等等量化指標。而關於學術指標的評鑑有好幾個機構都在進行，包括上海交通大學、還有美國的評鑑機構都定期的針對各國的大學統計研究數量的排序，其中所採用的指標主要就包括 SCI、SSCI 的發表量。(長庚對於教育評鑑的部分滿有把握的，而今年在上海交大的研究評鑑也名列前五百大)。

### **2. 教育部既然沒有正式、具體的以 SCI、SSCI 的量化指標來要求各校，為何各校反而陷入期刊發表量的盲目追求？**

我們可以從教育資源分配的遊戲規則(制度性誘因)來看，儘管教育部並沒有公開的表達出官方對 SCI、SSCI 指標的重視，但教育部的各種獎助都是針對研究成果，而非針對抽象的教學。以追求一流大學、頂尖研究中心計畫(就是 5 年五百億的特別預算經費)為例，第一期計畫有 12 間學校入選，第二期則有 10 所學校。這些得到補助的都是研究型的學校，非重視教學的學校。而教育部篩選這些學校的重要指標，也都是針對各大學的研究量(尤其以點數來計算各校在 SCI、SSCI、EI...等國際學術期刊發表的表現)。在這樣的環境下，各校為爭取這些經費，勢必要讓自己適應整套「遊戲規則」。也就是說，當追求國際期刊論文發表量才能得到各種教育部的獎補助與國科會研究案申請時，各校為了生存自然也就得不不停的投入各種能夠提升研究量的策略。此外，各校的教授升等也多是將學術研究的成果發表轉換成點數計算，例如長庚在沒有終身職的條件下施行「適任性評量」，由教評會針對教授的研究發表量進行是否續聘與升等的考核。

在這樣的環境下，各種具體影響包括：**(1)學校提高教授升等的門檻**(計算出版的點數，其中當然以國際期刊的點數高於國內期刊。以長庚各院系為例，據此也針對不同的期刊進行點數的排序(Ranking)，此外也採計論文影響力指數。其中，SSCI 的等級高於 TSSCI。對校方來說，或許可以說 TSSCI 大致上就是 SSCI 的延伸)。而醫學院的研究者若在較權威的期刊發表一篇 SCI，甚至可以獲得高達 20 點的記分)；**(2)各系所提高博士生畢業門檻**(以長庚公管學院來說，博士班的學生畢業所需要的點數，大概是 2 篇獨立撰寫的 SSCI，再加上 1 篇本土的期刊論文，而工管所成立至今將近七年尚未有學生畢業，甚至在中途休學的比例也很高)；此外，**(3)各校也會高薪聘請國外有 SSCI 期刊發表篇數的學者來台講座，透過提高校院總點數的方式爭取教育部學術卓越、獎勵一流大學與頂尖研究中心計畫的經費，而 5 年五百億特別預算實施後，各個有志爭取的校院就更有充足的經費聘請這些「帶槍投靠」的學者。**

附帶一提，由於學校對教授的研究內容有清楚的計點機制，因此，長庚工管系也多半不會去接那些無法累計點數的研究，例如研考會與教育部所發的研究案。並且集中更多資源在提昇研究量與爭取國科會的研究計畫。(儘管教育部、國科會都宣稱採取多元的評鑑指標來進行各種學術審查，但一方面教學、研究內容等質化標準太難取得評鑑的共識，另一方面 SSCI 等量化指標又含有相當大的級距…導致學校、教育部、國科會對這些量化指標相當重視)

### **3. 量化指標的採用使我們的學術研究過度追求學術發表量而忽略學術的實質貢獻，這對我國的學術與知識產業是否有不良的影響？**

長庚有許多美國的學者進行客座，但多數的美國學者多半會閱讀各種好的期刊，卻不會相當重視所謂的 SCI 或 SSCI。儘管台灣很都人都知道追逐 SSCI 等量化指標沒有太大的意義，但台灣各界對於美國的各种指標都相當迷信，甚至覺得沒有量化的研究就好像就沒有競爭性，並且需要透過量化的指標來區分彼此的優劣，導致我們學界所生產的各種知識(尤其是在國際發表的這些 SSCI、SCI 等論文)，都朝向無法提供我國的產業或各種政策

#### 邁向優質公共治理-系列個案研究

更直接啟發的目標在前進。

雖然我們不能說台灣的學術界不重視本土研究，但本土研究尤其在社會科學相當難以量化，學者之間會因為無法找到比較的基礎而感到不快。當然，我們也不能用簡單的評斷來看待這些量化指標施行後的孰優孰劣，只能說是否相當適合。以醫學院為例，由於長庚醫學院有相當多的病床能容納本土病患，長庚醫學院便得以在各種臨床的研究上做出相當多的研究成果，儘管長庚的醫學研究並非基礎性的研究，但許多特殊的本土性病例研究成果多能在發表後得到其他國家的重視。當然，以工管學院為例，儘管長庚集團的營利是長庚醫學院的 50 倍之多(長庚集團每年有約兩兆的營業額，長庚醫學院則只有四百億)，工管學院卻無法在國際期刊中建立起像長庚醫學院一樣的聲譽，這主要的問題在於國際上很少學者會對「台灣」本土的工商管理問題有興趣。

甚至我們的管理學也多是從美國抄襲回來的學術內容，研究的也幾乎都是美國的企業運作。儘管在亞洲四小龍的光環下，台灣企業的經營管理還曾經受到一些重視。但 90 年代左右中國的研究就開始受到重視，近十年金磚四國的研究更成為主流。其中，中國有相當大的企業發展環境也使想要進入中國市場的各國有更多興趣去研究中國的工商業發展，台灣的工商發展在國際化的知識領域相形更不重要。

#### **4. 日本的學術與知識產業發展是否也曾遇到學術評鑑上量化指標採用的困境？而日本的學術機構在運作上又有何特色？**

將焦點轉移到日本，詹教授根據九州大學的留學經驗認為日本的社會科學在進行評鑑時也多會看論文發表量(尤其經濟學領域的管理與商業經營等等科系)，但日本的學術評鑑並沒有像台灣特別的強調以 SSCI 等國際期刊的發表量做為量化指標的根據。

日本的大學在政策之下重視「教授會議」對校院治理與學術發展議題的集體決議功能，重視集體的協議與和諧且相當符合「教授治校」的原則。此外，日本比較好大學是採取「講座制」的方式帶領重要的學術研究，講座教授的地位在教授之上，是專精於某一領域的資深研究者(例如日本早期的經濟學科就有兩個主要的研究途徑-馬克斯經濟學、現代經濟學。在各個學校

各由重點的講座教授帶領。ex 九州、京都、關西...等是馬克思經濟學的重鎮；東京、一橋、神戶...等重視現代經濟學)。講座教授之下有教授、副教授、幾個助教、講師，跟隨講座教授進行研究並執行教學工作。在這樣的結構下，日本的大學人事自成一套學術倫理，以嚴謹的位階與順序進行安排。舉例來說，日本大學的講座教授人選是由教授會議集體協議選出，講座教授之下的教授、副教授，多為講座教授曾經指導過的學生(但日本的教授會要求學生應該修習其他老師的課程，學生從研究所畢業後也會到各個不同的學校各自努力。因此被講座教授找回來擔任教授、副教授的學者雖然是因為人脈的關係，但他們也都經過一番歷練，並不能簡單被稱為所謂的學閥。或許稱為學派或某領域的研究團隊比較適當)。此外，博士班學生的指導教授與口試指導委員的聘任也是由教授會議決議產生。在這種集體性很強的機制下，詹教授認為儘管日本的教授也有彼此不合的情事，但它們並不會在各種場合彼此鬥爭，也應該沒有所謂學閥派系問題。

附帶一提，一般而言日本的正教授大概都是 50 歲左右才升等，而講座教授多是由 50 多歲擔任到 63-65 左右(約十年多一點)，由於講座教授多為學校中的資深者，並多參與在院與校級的教授會議中，使這些講座教授對於整個學校的發展政策、方向與教育資爭取都有很大的影響力。而日本的教授也相當敬業，並不會因為年資到了就停止研究與教學，甚至每天(包括假日)維持著到學校上班的生活。而這些講座教授退休後(60 幾歲)也多還會到第三個學校繼續研究教學。

## 5. 日本的學術交流狀況如何？教授與教授之間是否會相互徵引彼此的研究結果？

若從學術社群的型態與特性來說，日本有一些重要的學術性「協會」會定期(約一年 1 次或 2 次)舉辦大會，所有相關學科的學者都會參加。而這些協會的地方分支機構也會定期(約 1~2 個月一次)舉辦例行的討論會，讓各地方的學者能夠參加討論。學者幾乎經常見面討論。在各種討論議題的設定上，大會的主議題都是在前一年的會員大會討論出來，並由輪流擔任主辦單位的學校與分支協會的理事會共同擬商。除了統一論題(主軸)之外，學者也可以自行在主軸之外進行個別論題的發表。

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

此外，日本各個領域的學者會彼此引用著作並系統性的進行文獻的檢閱與探討。以經營學來看，日本就有很多學者在經營學史、經濟學史等領域研究，也有很多的專書在討論產業史的發展。雖然日本的各種研究也有西化的情況，但日本相對於台灣也相當的保留比較多自己的歷史、文化，因此過去以來就有人在研究各種經營的素材，甚至 90 年代前後相當熱門。這種關於本土企業經營的研究與發展都不斷的在累積，而且日本對於各種經營議題的關注比較有一貫性。

## **6. 台灣的學術發展癥結究竟為何？量化指標的採用是不是造成的問題？**

相較於日本，台灣的管理學研究重點很零散，且沒有長期穩定的核心研究內涵。這是因為我們的國科會擬定的重點獎助計畫都跟著美國的流行在快速改變，所謂整合型計畫雖然有方向，但爭取到整合性計畫的多是資深的教授，他們所提的計畫未必有前瞻性，而多是為自己的研究團隊量身訂做。多半的狀況是這些教授已經有自己的研究方向，在與國科會的重點做連結。(附帶一提，許多國內國立大學的資深教授其實多半忙得不可開交，因此很多國科會計畫的內容常是透過學生來代工完成)。這仍印證了最前面所講的，各校的研究與發展偏好，是跟隨著「資源」的配置在轉換的，至於教學、以及各種無法爭取到國科會研究計畫與經費的”外務”自然就不會被重視。為了掌握、管理資源，資深的學者、國科會重視的都不會是研究的內涵，充其量都只是滿足基本形式與條件的在爭取與發給資源。但這很難改變，畢竟實質的內涵要去論優劣對錯太困難了。

不但如此，台灣的國立大學與私立大學之間發展的失衡，最大的問題並不是因為國立大學的學費比私立大學便宜。問題的核心應該在於**資源配置**以及**整個考試制度對學生進行的篩選**。而既有資源的配置問題也使學生與家長在選擇學校時最優先的考量就是各校所能配置到的資源。這其中又再次的牽涉到各種教育部與國科會的計畫多由那幾個國立大學所獲得，得到資源的學校這些國立大學也在大學招生考試的篩選過程中獲得國內相對聰明的學生，能用於幫老師代工生產更多的 SCI、SSCI 論文。進一步舉例來說，即使長庚大學能以減免學雜費、提供各種學生福利與硬體，有機會進入國立大學的學生也不會因此進入長庚。而在台灣讀公立大學的學生相

教學手冊（二）、高教改革之學術評鑑政策-附錄  
較於私校的學生，多數都擁有較優渥的家庭環境。

### 專家訪談 B-3

受訪者：台北大學教育評鑑系教授（代號 B-3）  
2009. 03. 09

訪談時間：

研究者：東吳大學政治系王輝煌副教授；  
大學

訪談地點：台北教育

東吳大學政治系碩士生李政釗

---

#### 1. 請問 SCI、SSCI、EI、TSSCI 等量化指標對近年來台灣的學術發展有何影響？

要談教育指標最主要的問題就是人文社會 vs 自然科學。尤其 TSSCI 這個期刊評鑑指標至今仍不如 SCI 等指標，TSSCI 至今仍相當依賴主觀的評價。從教育領域來看，雖然說表面上有 60~70 種期刊在運作，但其實就只是固定某幾個人在某幾種期刊中發表，整體的代表性相當不足。

回頭來談 SCI、SSCI，這些在台灣的指標其實只是國外的資料庫系統，而我們將其引文資料作為評鑑。無論如何，SCI 是累積 40~50 年的資料系統，他可以說經過長期的時間累積，哪些期刊的訂閱率、瀏覽率較高，至少就是一種普羅且具影響力的標準，但 TSSCI 的發展時間相當的短，而且發展初期就只是由少數幾個教授匡定某些期刊進入的方式來運作，雖然近幾年來的確有所謂的退場機制，但至今真的有多少期刊退場？而這些 TSSCI 到現在也不過是少數那幾本期刊的戰場。

又從審稿制度來看，我們的審稿並不如國外來的嚴謹（國外的審稿可已有五個不同的結果，分別是：完全接受、投稿者小幅修改後即接受、需

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

重大修改論述後再評、需大幅修改再議、完全退稿)。且國外的審稿在過程中，審稿者與投稿者常會有 2~3 次來回的意見辯論與彼此修正，反觀國內則盛傳所謂審查大刀，往往不給意見或寫上羞辱人的”此文完全不具學術貢獻”就給予退稿。我常說，學術出版就是在分享研究成果，但這種不健全的審查制度，對於學術發展的影響絕對是負大於正。

雖然國科會極力撇清對 SCI 等指標的主導，但這是政策殺人。尤其社會科學領域的指標不能只是期刊，應該讓各學門自主建制自己適合的遊戲規則，而政府應站在一種鼓勵的立場，而非以唯一標準與龐大的資源作為限制。

若要說可能的改革方向，我會提出兩點：

#### (1) 建制更完整的 TSSCI 資料庫

政府應該投入更多的人、更多的資源去建立龐大的資料庫，避免所謂的蛋頭學者只是為反對而反對的以一翻兩瞪眼的方式做審評。

#### (2) 改革審查制度

尤其審稿的回應，除非你是在方法論上有明顯且重大的錯誤，否則沒有人能夠輕易得推翻任何學術研究的所有結果。

## **2. 這些量化指標在校內教師升等、系主任遴選等工作是否具有影響性？**

其實，專書的研究成果可能比期刊還要重要(雖然目前也有人認為國內的專書審查制度不夠嚴謹，但這也是政府應該去引導的)。尤其國內學術市場太小，同領域之間太容易相遇，導致不論升等、出版、甚至教授指導的碩博士班論文口試都變成在小圈圈之中彼此護航。

至於指標對於系主任的影響應該較小(目前就我們系上是不太有人想在這個職位上淌混水，而所謂選舉可能是人際關係比論文著作還要重要。



再回過頭來說，這些指標對於升等影響很大，當然有可能是審查人的問題。舉例來說，我們認識一位曾有七篇 SSCI 文章的作者，但他竟然無法升等。理由是他有好幾篇文章是共同作者。但這樣是不是很奇怪，你在制度上鼓勵學者去做 team work，卻又在審查的時候不接受合著。

### 3. 採用這些量化指標是否符合公開透明、公平等原則？

公開、透明是一定有的，我們作量化的學者常說：數字不會騙人。你可以從世界科研五百大的例子來看，這個政策在剛提出時受到很多的抗議，但由於他主要是鎖定科學領域，且指標很多元，大概辦到第三屆，大家也都清楚遊戲規則就已經沒有太多聲音。

教育部尤其五年五百億的審評就有相當著重 SCI 等指標，尤其你從結果來看，在這些研究中表現卓著的也就都是拿到五年五百億的學校。我們這麼說好了，資料庫可以是各種補助的標準之一，但他不能是唯一。

國內最近很瘋所謂的世界大學，但憑良心講，要做世界大學你必須有很長期的累積，但我們目前要達到世界級的大學幾乎是不可能。但如果集中火力去建構某些世界級的學院，讓整個補助不是到全校而是到重點的系所，反而是比較有可能做到。

在很多爭議中，有一些人說要引入英國的 REI 來改善社會學評鑑的問題，但這套 REI 評鑑系統雖然對英國的著作量有正面的影響，也有很多負面的影響。尤其他的遊戲規則使得各校採取菁英式的方式推舉重點研究學者代表學校去參與評鑑，雖然這套制度同時注重研究的質與量，但學者仍被分為所謂一流(能拿到 5star) 與二流(無法拿到 5star) 不但如此，許多優秀的學者不願意被這套制度框限的就會流失，使學校必須引入其他國家(ex 南韓、印度)的學者來做助教從事教學。此外，由於校內的經費仍是以統籌配制的大鍋飯方式進行，更讓軟科學與硬科學之間為了誰去爭取較多

邁向優質公共治理-系列個案研究

經費，應該如何分配經費而陷入各種爭執。

#### **4. 這些量化指標的施行對於台灣的學術品質是否有所提升？**

當 SCI 等化指標是唯一標準時，對於整體學術資源分配的不良影響大於好的影響。目前評鑑中新的規劃也慢慢在改變，開始重視各不同學門的特質，分為理工、人文社會、人文藝術三個小組進行各種規劃，希望長期對學術有好的影響。

#### **5. 採用這些量化指標之後，是否有效解決過去學術資源分配的種種弊病？**

**Q1.台灣是否因為缺乏所謂的學派，導致學術同行無法對話。**

Ans. 我們舉一個中小學”協同教學政策”施行的例子來看，在國外這種教學方式就是有兩到三位老師在課堂之前去交流、討論、並且在授課上互補彼此的長短，但在國內卻淪為三人將教學拆成三份，然後三人輪班各教一部分。這種協同的精神完全難以發揮。這我們或許可以說是一種中華文化、儒家文化下文人相輕的情節吧。

**Q2. 為何日本可以做出相當綿密的企業史研究、資本主義研究，台灣近幾十年來卻只有少數幾本向台塑王朝等等比較歌功頌德卻無法深入剖析的企業研究？而且，日本的教育體制是由講座教授帶著正教授、副教授、講師來進行整體性的研究，但為什麼在台灣曾有一位從日本回來的老師在某私立大學要推動講座制度，卻完全不被採納，為何台灣與日本如此不同？**

Ans. 我想我還是會說這可能是文化的影響。文人之間都以為自己是最好的，不願意開放自己的知識與同行討論。

**Q3.近年來，這些指標在整體教育政策中的角色是增強還是減弱？**

Ans 量化指標在國際上的影響越來越大，國內很難防止這種潮流，但需要更 focus 在學門的特殊性。從這次系所評鑑來看，本次評量的重點在於教學，因此很多國立大學相當緊張。舉例來說，過去的評鑑會議各校多半是派助教出席，而且出席率相當低，而這次據聞台大要討論系所評鑑的教務會議堪稱是出席率最高，且出席者多為系主任的會議。

**Q4.這些量化指標對於學術的系統性、整合性發展是有益助還是有害處？或說高等教育的量化指標政策對於台灣學術發展的前景如何？**

Ans.台灣到現在還是一個講究士大夫文化的國家，所謂官大學問大、學而優則仕…這些文化都一直存在，你只能有耐心的去改變。尤其革命是台灣學術界最不能走的路。人家說，日本的教育改革是櫥窗式的，他把學生送到德國去學法制、送學生去北歐學造船、在美國學現代工業…幾乎是多元且專業的把各國的專長搬回日本。但中國過去的教育改革是一種殖民式的做法，他只有把留學生送到美國，然後把美國的東西搬回去。

另外，以師範體系的公費生來說，過去這個體系是培育國家第一流的人才來教導下一代成為一流人才，現在廢除公費生之後，師專的錄取分數甚至降到一科只要 30~40 分(總分 130 幾分錄取)，可以說是用三流的人才在做下一代的教育。

## 附錄五、焦點座談紀錄

### 高教改革-量化學術指標政策座談會

會議時間：2009.10.22

會議地點：台北市長官

邱沙龍

主持人：周韻采教授

與會專家：何卓飛司長、黃光國教授、莊淇銘教授、王寶進教授、王如哲教授

研究人員：王輝煌教授、李政釗研究助理

---

#### 何卓飛司長

我來說明一下現實狀況和決策的過程，再各位來指教。

不管是大學評鑑，到後來相關的計畫在經費分配上都牽涉到一個經費分配指標的訂定。基本上，整個決策過程之中，因為教育部屬於行政官僚體系，所以在屬於學術範疇裡頭，我們當然需要借助外界的學者專家。在這種學術領域裏頭，基本上我們會看狀況邀請學者成立審議委員會。這些審議委員會的成員就會影響到結果。所以我要特別說明，我們在做大學評鑑的流程，不論是86年舉辦的大學評鑑，或推演到更早之前64年開始辦的學門評鑑，到79年教育部推動的私校獎助計畫...這些類似的類評鑑所組成的評審委員會，都是找一些學者專家。我進一步說明86年的評鑑，還有各位比較重視的學術以及卓越計畫、頂尖大學計畫。

在大學評鑑的部分，那時候是第一次試辦的校務綜合評鑑，所以委員的組成來源大概是評鑑專家、學審會、還有在大學裡的比較資深的...尤其像退休校長。當然，其實在這些委員來訂定這個指標的這些決定過程中，我們是由委託的單位先蒐集相關的資料，再提供給各大學這些意見，各大學確認後再提到會議中來確定。所以大概的程序是這樣子。

另外，我們講到學術追求卓越和頂尖大學計畫...其實這兩個計畫的性質有些相似，而整個推動程序的進行都是教育部和國科會共同來做的。當然，那時候的整個分為，教育部對整個審查的學術指標訂定，會比較依賴於國科會，因為研究方向的部分是由國科會在主導。所以在整個指標訂定的過程中比較偏向依賴國科會。在學術追求卓越的這個計畫裡，決策過程會先有一個工作小組，這個工作小組是由國科會、教育部代表共同主持，我們會先把計畫、過程、目標擬定好之後，再提到學術追求卓越的上位決策單位來決定（包括教育部長、國科會主委共同擔任主席，然後組織成員大概也是學審會的代表、重要的國內高教-附錄-106

教學手冊(二)、高教改革之學術評鑑政策-附錄  
外中研院院士、還有在國外比較優秀的人才。當然，這些名單也會比較偏向國科會這邊的推薦)。所以從他的組成成員來看，如果是院士級的人選或學審會，通常我們也可以了解到他的基本學術背景、工作經驗背景都會比較偏向以美國為主，所以我們也會發現整個學術評鑑的導向也比較有這種偏向。而我們在學術行政程序的過程中，大概也幾乎不會違反學者專家會議共識的審議結果。以上我把決策過程向大家報告。

### 黃光國教授

何司長一講就講到問題的重點，為什麼呢，因為我在台灣做本土性文學運動，做很多投入的行動，裡面問題我非常了解。我在二次政黨輪替之後跟馬英九聊過兩個事情，一個是兩岸關係，另一個就是教育問題。

我們要考慮清楚，將來兩岸關係不可能打仗，一打仗台灣就完了。應該要在一個和平的基礎上跟他共存、競爭...。你要和平，台灣就只有一條出路，而我們的教改已經把台灣所有年輕人搞到教育體制裏面去了，台灣有的競爭力很少，唯一有的就是人力，而我們現在在糟蹋人力。

如我我們台灣的學術研究不能變成產業發展的後盾，台灣跟大陸的競爭很快就要投降，你到時候就要求人家來跟你統一。我不是開玩笑的，我們現在已經有這樣的趨勢呈現，我可以提出很多數據告訴你，我們現在的研究已經淪落到跟泰國、菲律賓同一個水準。我做了一份很長的報告來說明我們該怎麼辦，那重要的是我們的學術評鑑不能作假！這個報告上次國策顧問會議的時候鄭部長也有來，七個國策顧問都認為這是關鍵，大家也都說這樣搞下去怎麼得了，大家都在做假的，(當然也不是說每個人都作假...我等等會解釋怎麼做算假的)，我那報告寫了五六萬字，該怎麼做我寫的很詳細，教育部最後就找我去教育部演講。

我回過頭來談我們的問題，決策者是最重要的關鍵。那決策者這批人他腦袋都已經被西方殖民化了！這些人被西方殖民到一點反省能力都沒有，就是用這個標準去創造假東西，把大家套死。而我們從1980年代開始講社會科學本土化就是在講這樣的一個問題。我們現在很多在講社會科學本土化都只是在蒐集資料而已喔～是nonsense的。我們應該要建構跟西方完全不一樣的理論、要跟他Fight嘛。這是可以做的嘛！可是這個要很深刻的反省，妳要先了解西方他的文化特色是什麼，我說的就是科學哲學。我們很多做研究得不懂科學哲學，這樣研究要做得好有鬼啊！

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

尤其那些研究型大學，你不懂科學哲學，怎麼做研究阿！我們是只講方法，不講方法論。這後面的哲學完全不懂，大家都在教研究方法，事實上就統計嘛！妳看這些中央研究院的院士的Paper，他就搞一個Database來套統計資料，他們就喜歡這東西。你叫他講出一個東西來，又不知在講啥碗糕。這是非常明顯又危險的現象。所以我那個報告裡面可以告訴你很多數字，我們的量已經衝到比很多歐洲國家還要多，而台灣已經發瘋了。不管會做或不會做研究的人都趕快在那裏搞SCI、SSCI，但這有什麼難呢？國際期刊裡面爛期刊也一大堆，出版後被cite的少得可憐，這種結果是在騙誰？騙國科會和教育部、騙錢嘛！我沒有說笑話，我意思是說你要有深刻的反省，西方也希望知道你在玩什麼，他希望你對自己的文化談出重點的東西，不是Copy的東西，把我的東西搬到你那裏去，在把統計資料攪一攪...那有什麼用阿。他也瞧不起阿！所以要講這個關鍵就是被殖民化。我們能不能做到突破呢？絕對可以嘛！如果你了解這個觀念之後，其實一點都不困難。可是教育部有沒有那個反省能力？你們請的學審會的學者都是SCI、SSCI很高的人嘛！就只會那樣搞嘛！所以其他還有反省能力的人也不知道該怎麼辦啊！只好趕快去求量的指標，而且越快越好阿，這就是最大的癥結問題。

那我們講這些問題他們知不知道？事實上他們知道嘛！牽涉到權力結構，利益就在那裏他為什麼要放呢？我去教育部跟她們講有沒有效果，我也很懷疑啊。因為牽涉到權力結構，所以你一定要去選出另外的那條路，而我們自己文化環境最大的優勢是可行的。我們最近一個Conscious Psychologist 期刊，這個期刊你們可以去查，是心理學期刊裡面NO.1的，為什麼，因為他們諮商心理學非常的多。在05年有一次我去開會，我講本土心理學、社會心理學的發展...這個會議人很多，不像有些期刊在開會沒幾隻貓。為什麼？因為它們講的是本土心理學阿。我的意思是說，她們也希望我們是本土的！然後它的這個Editor叫Cater Right 他跟我說我講的那麼好，能不能把我們的東西編一個Special Issue，讓他來Editing。那我回來就開始找了六個人，第一次審查是七個人，審查的很嚴，那個Comment比我們的論文還厚。有一篇最後還是漏掉了，因為有些問題他們自己沒有辦法回答。這五篇就這樣搞了四年，這個就是我前兩天才收到的Copy，你自己看它們後來這個用了一個major contribution（一個重大貢獻）。本來，那個主編說是要做Special Issue，後來就改成重大貢獻。那你再繼續看我在前面的這篇文章，我這篇叫”修養”，他打了一個Mark。那你在看下面這個地方，他說：你要進入教育領域他approve這篇，他要你上網高教-附錄-108

教學手冊(二)、高教改革之學術評鑑政策-附錄  
付25塊美金來下載，還要考試。這就是說西方其實是很希望了解東方的。所以我們要反省自己阿。我這是講修養，講儒家社會中的心理治療。這是西方沒有這東西，所以這種題目他們非常歡迎，他們也想知道。

但我再回來說，我們就常被被完全的殖民化。完全沒有反省，不會思考。所以我常講本土化的思考。你不要忘掉現在最可怕的對岸，她們也是不停的在拚量化...現在被叫做「論文大國-學術小國」，生產的研究裡面有一堆垃圾。所以你們研究團隊要講的這個，我覺得對話的對象不是政府官員啦！是學術界那些，要他們有一些反省。她們如果沒有反思的話，政府能幹嘛呢？可是政府官員有沒有要做的事情？有！評鑑標準要改。因為台灣的評鑑已經瘋了！

全世界，合理的標準是一萬人口配一所大學，換句話說這一所大學是一萬人來競爭入學的。高教司應該最清楚可以去查。比方說以色列他有六所大學，六百萬人口。荷蘭十四所大學，一千五百萬人口，人家也只有三個工學院。但他們的Publication都比我們好很多阿。我們全國一百六十幾間的學校...有的讓它倒沒關係，該讓它倒的就讓它倒嘛！全國都去念大學，誰來從事生產？你去問經建會主委，我們的勞工一年缺三十萬個，找不到人，要叫外勞。台灣人都到哪裡去了？都在讀大學！七分的也在讀大學，根本是在開玩笑嘛！所以我說現在教育部有很重要的事情要做，就是說必須建立一個對的評鑑指標。德國在搞技職跟研究，百分之二十到二十五是研究的，百分之七十的大學生都在技職體系。我們現在是大家一起來搞研究，拜託，她們哪有那些能力。所以就只有模仿、Imitation嘛。只能做Me too, Follow Up的研究.....就是妳做什麼我也做什麼、沒有思考嘛！妳去看好多的題目，妳去看看。我在台灣看六十年了，每一個題目都是在探討、在初步...這樣再探討一百年都一樣不會進步，研究應該是要用實證主義的嘛！現在就只是用形式主義，然後國科會也能騙、教育部也能騙。

我前不久跟國科會主委李羅權講。他是美國回來的。他說以前他們在做研究的時候，美國給的Natural Scientist Support是30%左右，現在已經降到快剩10%左右。但現在台灣國科會給錢的比例是多少大家知道嗎？過去曾經高達70~80%，為什麼？因為他沒期待你有什麼突破阿，就只是大家一起做、一起搞。國科會本來就不希望你突破嘛！可是台灣除了人之外，還有沒有其它的競爭力？我們現在大學增加的更快，國科會的獎助比例也還只是降到50%，還是很高。這應該是10~15%左右的，怎麼會還高達50%。那是不是說我們在大量浪

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

費經濟發展的成本，在做一些完全沒有意義的事情。所以教育部現在要很快做一件事情就是一定要很快建立一套標準，而且很多學校要被幹掉。教育要因材施教，不能讓整個社會的人都以為念個大學進去出來就大學生，都了不起。如果全台灣都是博士，台灣如果沒有亡國我可以隨便你。這真的是荒唐！但我們就是這樣。學校這麼多，私立學校的學生上課痛苦，老師也痛苦。教育部跟社會都不敢面對現實，學生進去七分、出來也是七分。他應該受最適合的訓練，不是每個人都當大學生。這很嚴肅的問題，但那些做決策的怎麼可能不知道呢。但這些人的目的就這樣啊！大學校長們當然知道政策改下去資源會到哪裡去。但我們的國家政策怎麼可以完全用少數人的想法在進行。

### **莊淇銘教授**

這個東西要給中階的政府官員我還是不太懂。那這個問題可能能改的就兩個，一個是政策，另一個是這些評鑑委員。但這兩種似乎都不是很容易去改。我呼籲一下黃教授，你看芬蘭他們國家的競爭力，它們大學的宗旨不是做研究，是培養學生進入社會的競爭力。如果在這個過程中，如果有很強的很適合做研究的就讓他繼續去做研究。

妳看五年五百億啦這些政策都很荒唐的在燒錢！特別預算、國家預算負債累累，但是很多學校卻很忙著在消耗，為了讓這些預算報銷。{ 何：教育部這幾年最大的功勞就是推動教學卓越跟評鑑啦，為什麼，讓教授不能造反啦（哈哈哈哈哈 ~ ）黃：萬馬熄鞍，這效果非常顯著 } 這個指標如果真正能提升國家的競爭力，那也還可以。但你看出來我們的學術環境、學術文化氣氛不是這樣，你看很多狀況就像黃教授說的事，在造假！這個造假會越來越嚴重。包括我們看到很多學校的畢業論文都用買的。我說的是博士生阿，很多教授要求博士生畢業要有幾篇SCI、SSCI，博士生寫不出來就去用買的！所以這變成一種扭曲的現象。如果這個方向不改，她就會繼續。你再怎麼往下縮減，問題還是一樣。妳在政策上就變成只有透過頂尖大學、學術卓越才能提升學術品質，那就是告訴各大學，最重要的事情就是去弄學術成果嘛。

但如果今天大學的主要功能不全然是學術。真正去做學術的我們給他一些環境，而真正的大學我認為應該是培養社會所需要的競爭力。妳看瑞士，丹麥，她的大學不是這樣，她的教育都是在提升國家競爭力。社會上不論是賣珍珠奶茶的、作衣服、做頭髮、做鞋子的，我們生活百分之八十是技職的。所以我們應該回歸，讓該讀技職的去讀技職，小學畢業去做總舖師的，現在已經成為大高教-附錄-110



廚了，但他在社會因為學歷不是很受尊敬啊。而妳看其他國家社會的氛圍裡，很多職業是很受尊敬的，但我們沒有！所以事實上應該是從整個政府去改變這些觀念。

我常在講，技職時代來臨！而我們錯誤的用高教為主體，會扭曲，扭曲到很多人必須自力救濟。怎麼說呢？因為現在只有大學畢業已經找不到工作了，而我們看到現在學生開始選擇像大安高工那些很熱門的學校，這已經是扭曲社會基本價值後學生開始自力救濟。我認為這是教育部應該馬上做的。教育部可以開幾個重要的會議，讓部裏面去看接下來怎麼扭轉「萬般皆下品、唯有讀書高」之類的觀念，教育部改過來之後，社會氛圍就會改變，改變之後大學的概念也會跟著改變，大家以後就知道大學不只是研究阿，也有教學還有其他訓練。而從老師的角色來看，也應該包含有研究、教學、服務，其實整個大學的功能不能只以研究為主。更進一步來說，如果大學生在學校沒有學到什麼，但他的老師把研究做得很好、得到很多國科會的獎，那大學到底存在的目的為何？大學難道是提供老師一個發表論文賺錢的地方嗎？現在很多美國的大學已經再省思這些評鑑對不對，但我們還在追這些人家已經在反省的東西！我覺得這是教育部上層的問題。上層把問題講好了，可以把這些個案做為中階的官員去了解，讓他們在推動更細膩的政策執行面時可以去了解更多。

### 王寶進教授

我覺得目前國內在反SCI、SSCI的幾乎都是社會科學的人，自然科學界很少。那因為自然科學在整個領域裡面，SCI已經變成他學術倫理的一部分。國內SCI、SSCI產量已經達到世界十七名了（補充 - 昨天公布最新數據已經是15名）我記得排到十七名的那一年，我去SCI、SSCI的資料庫撈資料來研究，發現我們的平均IF值是0.36，菲律賓全國是九百多篇（菲律賓的高教體系我們教育部現在不承認，雖然他曾經在50年代是全世界幾個高教很好的幾個地區之一，但他現在淪落到現在只剩承認國立中央大學的學士班學位）可是菲律賓雖然只發表九百多篇，但它們的平均IF值還有0.5幾，也就是說，我們做簡單的數據上來看，我們平均發表一百篇論文有六十四篇是垃圾。

我認為將來國內在這部分應該分開來看，自然科學那套已經是它們的倫理的，就讓他們繼續去玩。將來教育部在做審查的時候，那個五年五百億要做的部分一定要把質的指標放進來，自然科學要像科研一樣把質的指標做轉化，這

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

樣才會有人引用、才會有價值。然後社會科學要脫鉤，不然在整個硬科學根軟科學的比較下，社會科學永遠都是相當相當弱的弱勢。

事實上黃老師剛剛在講，我就想說一個國家要進步，不是靠體制。要靠向老師這樣的思想家，一個國家沒有思想家，國家絕對不會進步。所以社會科學雖然沒辦法立即產生許多成效，但她是一個國家長期能不能往文明去走的一個很重要、很重要的基礎。一個國家沒有思想家，國家絕對會完蛋，那思想家的東西絕對不是用一篇文章兩篇文章去把他點出來，所以社會科學裏面我覺得怎麼建立社會科學可以接受的部分，我認為自然、社會要分開。

我們可以看英國，它們作REE審查的時候講的很清楚。他們把全國分成67個學門，並且將整個評鑑分兩部分。一方面，是看各個受審單位在五年之內可以拿出多少成果。量的問題出來了，再分成幾部分看質的問題。首先每個學門都可以選擇從自己學門可以接受的學術論文、專書、研討會論文...去做質的審查。再者他看各個著作所提出來的理論部分，有沒有達到這個學門在國際上的水準，總共分成五等地，從前3/4、前1/2、前1/3...來進行等級的比較。所以我認為這個要分開處理。

接下來第二部分我要講，事實上我很佩服司長當初有勇氣推動這個卓越計畫。教學卓越計畫我不置評，但那個五年五百億的品質我不認為這是燒錢，這只是因為我們國內的審查後...我之前也跟議會講過，五年五百億的審查要開始針對每個系所、每個學門，那我覺得現在要這麼推動就是對的。台大並不是所有學門都該受到獎助。而像陽明大學，我們就可以讓他們在醫學方面去做出在國際馳名的東西，當然台大我相信也有很多可以做出來的東西。所以我覺得佩服司長當初的概念。這是全世界都在做的，我們不可能不做。你看韓國她幾乎傾全國之力就在扶植兩所大學就是首爾跟另一個。那首爾大學你可以看她們這幾年就SCI、SSCI的量，妳看黃禹錫，他已經做到非常非常成功的研究，但最後基於想要成名在一點點因為一些小誤差，他把造假把東西發表出去...雖然他被首爾大學開除，但國家不要的人才業界還是搶著用。最近看到一篇報導說，黃禹錫領導的團隊一年拿到幾百億元韓元的研究經費再繼續推動幹細胞的部分。事實上這個研究是在韓國推動類似五年五百億的計畫下很成功的一個結果。

我們五年五百億的第二期要把學科跟學門分開來做，這就是對的方向。這樣硬科學跟軟科學就能分開。再重提英國，她們除了看量的指標以外，他也要妳各個學門要提出自己的一個發展計畫，要對自己學門的環境、文化進行說

高教-附錄-112

教學手冊（二）、高教改革之學術評鑑政策-附錄明，這樣質的標準跟量的標準一起加總，才能有比較好的評鑑。所以未來我們在做，各個學門應該要很清楚，不是只有老師提研究計畫或幾個老師把研究放在一起申請一個整合型計劃就可以拿到補助。未來整個研究發展的計畫的質性標準一定要納到實質審查的標準裡面，未來才能夠奠定有深度、可以紮根的學術水準。所以在這邊我還是要強調我佩服教育部提出研究卓越的計畫，但教學評鑑我就不多談。因為我去做系所評鑑的時候看到那些TA計畫，真的是以慘不忍睹來形容的。TA的功能大概就...只能說是扶助社會的弱勢家庭，讓她們有打工機會。否則TA在我看過的系所評鑑中幾乎是完全沒有發揮功能。

第三部分我要講黃老師剛提過的廣設大學的問題。我常說這是國內很大的悲哀。因為吊詭的是我們國內幾乎所有的人都相信人的智力是成常態分配，但所有的人都認為我的小孩都在鐘型結構裡面。在加上我們說中國人幾種態度包括：萬般皆下品、唯有讀書高。長期下來為什麼要廣設大學...就是這樣。我也常說林清江部長是少數我很佩服的一位學者，林部長任內幾乎多數的政策我都贊同，唯有一個就是他把國內的高等教育一元化，把科技大學變成次級的普通大學。全世界主要國家的教育多是走二元體系，就是普通大學跟所謂的科技院校。那林部長那樣的決策主要就是受到他留學背景的影響，因為林部長是留英的，英國剛好1992年就通過「擴充高等教育法案」，就把所有的科技大學全部升格，結果在碰上他們之後推行的REE評鑑，結果劍橋跟牛津有參加的學門總分幾乎都能拿到6~7分（總分七分）而且幾乎都是七分，然後那些科技大學升格的，能拿到5分的就已經是鳳毛麟角，幾乎拿不到補助。所以科技大學最後玩不下去，1996年多元校長聯合會（類似我們的科技大學校長聯合會），聯名上書英國首相，希望能廢除1992年的擴充高等大學法案，因為它們跟這些國立大學跟本玩不下去。有一次我在一個口試的場合碰到台北科技大學的張校長，我跟她說妳們學校在就業調查的聲望很不錯，學生就業力排名在相當前面。他告訴我，事實上台北科技大學是在吃老本。這些外部的職業聲望調查為什麼高，都是因為老一代的北科大的人建立下來的聲望，事實上現在的學生出去實在是中看不重用。而這就是我們高教一元化的結果，就是黃老師講的，阿貓阿狗都要念大學。所以這要司長把大學關掉，大概會被亂棒打死，要怎麼收拾實在是不知道。這是教育最大的恐怖，就是他的決策不會造成任何立即的效果，教育政策所造成的結果大概都要二十年三十年才會看到它的嚴重性。你看，當年推動國語政策，在當時為了三民主義有他的必要，可是你看二十年後的今天教

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

育部要花這麼多錢去恢復鄉土語言。但你再看國民小學現在的鄉土語言教學哪裡成功？如果真的有，我隨便大家！這種教法怎麼可能讓小孩能夠講台語？我這樣說就是要凸顯出一點，因為一個政策常常因為不會造成立即性的效果，所以真的能做到為國家提供一點正面、重大影響的真的不容易。教育部真的要想清楚。但司長這個五年五百億計畫，未來國家會感謝你。

我再回到SCI的這個問題上來，TSSCI這個問題並不是不對。只是說他在編這個東西的時候，就像黃老師講的，就是一群”山頭”坐下來，就是少數人去認定像教育學門有這幾本學術期刊最好，那之後這幾本就變成教育學門的唯一。像我們最近所有收到的審查都會看到，本期刊現在正在爭取成為TSSCI期刊，請從嚴審查。所以搞到現在TSSCI的退稿率幾乎到百分之九十幾，很恐怖。大家也競相提高這個位置。所以搞到有一本TSSCI期刊，最新一期只剩下兩篇文章通過，其他都被砍掉。剩下像我們編的那本不是TSSCI的期刊，都在嗷嗷待哺，一天到晚拜託你寫一篇稿子。但人家根本寫都不屑寫，寧願去投TSSCI讓別人砍，他都不會跑到你這個地方，因為放在你這個地方國科會不要你嘛！所以我們要仿照S C I真正建立一個本土的資料庫，這個方向是正確的。但這個方向不應該由政府來做。由政府來做你必預投入大量的人力物力，但你看那個管中閔，他就帶五個工讀生做這個東西，這怎麼可能？要把幾年來幾千本期刊那些citation的資料都建立起來！現在外面有一間公司在做，我常鼓勵她們說再20年它們會成為華文世界的S C I 資料庫，他們現在是跟中國大陸合作，跟那邊的技職學校簽約，學校的學生就這樣每天一筆一筆的把所有期刊citation的資料Key進去，所以事實上SCI再編的時候，只要你的形式審，包括編輯、出版、格式合格的...他就放到這個SCI資料庫，等到這個資料庫累積幾年之後，也把引文的部分納入就可以了。所以我也要鼓勵我們國內人文社會科學的所有期刊文章都建立在資料庫裡面，只要形式審通過就放進去，而且一定要在多少年之後、累積足夠的citation之後才能拿出來做為一個標準。這一定是要業界去投資，未來兩岸交流之後這種產業一定會賺錢。但是現在像我說的這個公司每年都是在燒錢。

我之前也有申請過國科會的計畫，我就用博碩士論文跟教授的國科會計畫，我找工讀生來把近十年所有的資料一筆一筆的Key進去，然後把十年的資料去排序比對，結果發現我們的TSSCI成果還滿難看的。結果我這篇文章到處投稿、到處被封殺。因為他們見不得你發表，因為你一發表TSSCI會受到很大的衝擊。所以我最後乾脆算了，那種感覺好像是被人家羞辱，擺明就是不想看

高教-附錄-114

你這份關於citation的東西，他們寧願發個問卷給你讓你填1,2,3,4,5看這個期刊好不好。那總之TSSCI真的有他的需要，只是他建置的過程中，部裡面可能可以透過產學合作的方式，獎勵業界往這個方向發展。等再過幾年，國內有一兩個比較完整的引文資料庫建立起來之後，或許可以做為國內論文審查的其中之一標準。但絕對不能唯一。

再來大學為什麼要採用這些東西，我覺得很清楚的就是國際化讓台灣成為一個在邊陲被宰制的國家。很難免在跟國際競爭的過程中，我們這幾個大學要知道自己在國際競爭的環境中大概跟人家比起來在什麼定位，所以需要藉由引用資料庫的數據來做參考。但在剛剛講過，這幾乎已經是自然科學領域自己的學術倫理了，但我們卻把社會科學都和進來，發展成一個很悲哀的結果。你看為什麼政大一天到晚在抗議，那你也沒辦法怪他，因為她幾乎沒有自然科學的系所。而這幾年設自然科學系所，因為剛剛設置，所以系所評鑑成果也沒有辦法見到成效。所以說，學校用這些標準來做為一個參考當然可以，但我們要很清楚的定義就是自然科學跟人文科學不同的領域去分別。自然科學是沒有國家疆域限制的，但社會科學有地域性。我們應該把自然科學丟進那些地方跟她們一起評比，所以我也佩服劉維琪董事長在弄評鑑中心的時候把這些概念分得很清楚，也把科研論文的量跟質的指標都做出來，相信以後這個中心的評鑑成果不會輸給上海交大，也能讓國內的學術環境更加健全。至於山頭的問題可能就要靠黃老師，跟馬總統見面的時候提提看這種山頭主義、官大學問大的問題要怎麼打破。

### 王如哲教授

教育部的角色應該是相當重要，所以誠如黃教授剛提到的一些上位的議題可能都要去處理。我想我們目前在建立學術指標的一個重點，應該要由下而上。其實今天我們在學術比較含蓋的區分人文、理工，但這樣的區分實在應該更細緻。包括很多新興的議題領域、跨學科領域，都可能是國家未來發展的資本。如果我們只是去看這些學門，那就可能會漏掉新興的或邊陲的學門。所以核心應該是要由下而上，讓學門更細化、讓學門跟次學門一起去發展出整個學門最重要的價值。剛教授們講到我們有美國化、期刊化等等問題，或國科會在重要的學術評價的時候，好像都是由少數那些人把持。那如果我們只是換一批人，但還是由上而下的再進行評鑑政策的推動，那問題縱使會有所改善，但

## 邁向優質公共治理-系列個案研究

修正的應該有限。

真正的解決方法應該由下而上的，讓大學裡面的學門自己去思考自己的學術傳統，建議審查標準。讓多元的標準由下而上的發展，然後競相追逐卓越，這樣就能發展起來。不然過去這種由上而下的政策決策模式一定是會造成主流的、期刊化的主導，讓其他人必須去追，就無法健全。那如果國科會跟教育部能夠在決策上讓學門回到學門的同儕去自我建立，甚至教育部有教育部的學術獎、國家獎座等等也同樣有類似的情形，因為含蓋領域太大，造成新興的、邊陲的領域沒辦法被看到。另一個要改變的就是他在認證的過程要讓標準多元、有差異。然後實質審查在這些由下而上所產生的標準中去進行。到了最上面再做程序審，而不是實質審。避免主流的支配和誤導。

SCI、SSCI、EI、TSSCI應該都只是一種學術成果，只是一個部分。所以從這些期刊我們也相信他能反映一部分的大學學術研究成果，但現在卻只是用這麼標準做唯一的一種評價指標，所以就變成今天的這種情況。再來，理工跟人文在面對評鑑的問題理面，學術成果的算法並不一樣。對於理工來說，期刊可能是他最重要的研究成果，那採用這種算法當然是OK的。但對於人文社會科學領域，期刊不是最重要的，我們卻拿期刊來作為最主要的判定，當然會被誤導。當然就沒有人願意投入在其他的學術成果裡面，造成更大的扭曲，讓期刊以外的學術成果弱化，造成學術發展的方向錯誤。

那TSSCI對於我們來說應該也是一種正向的發展。因為SCI、SSCI是用國際語言，但TSSCI可以來反映本土性。只不過，同樣是上述的說法，因為期刊並不是人文社會科學最重要的研究成果，所以TSSCI或許有助於處理國際化根本本土化的問題，但像是人文藝術那種以專門著作、展演為主的科系，除非由下而上的讓她們自行建議研究成果，否則一定會造成偏差。

另外，即使是TSSCI期刊，他也太過學術導向。許多專業的論文其實他應該有知識傳播的一個重要性，所以TSSCI是不是能擴大他的領域。就像我們在自然科學領域裡面很重視科普，但他重要的是有被認證。所以如果TSSCI能夠拓寬實務的面向，並且被認可，是不是會比較好。還有其他人文社會科學最重要的學術成果像專門著作等，同儕審查還是很重要的。因為我們還是必須透過該領域的同儕來做認證。那專門著作成就的份量甚至是好幾篇TSSCI審查的量，所以也應該要被加權。

所以過去數十年來，由於理工比較沒有國界，所以受到國際的影響，理工也一直往期刊傾斜。而其他非理工領域如果一直跟理工領域走同一條路，我是

教學手冊（二）、高教改革之學術評鑑政策-附錄  
覺得說會發生很多的不良影響。所以還是建議要回到各個學術領域的本身，找到學術傳統、建立審查標準，並且用同儕審查來防止過度主觀的評價。這樣未來如果各學門能夠有他們多元、差異性的標準，在加上政府來給予一些獎勵，並且涵蓋後讓大學的領域、次領域，這樣才能達到卓越的目標。

### 主持人-周韻采教授

那我們是不是進入第二輪的發言。事實上我們這個研究是針對優質公共治理，剛剛教授們都談到指標的建立很重要，但現在是有些指標無法全面的反應。那我們是不是能說，這樣的指標有助於教育部在政策施行上呈現例如：透明化、效率這樣的優質治理原則。是不是接下來再請教授們針對這樣的議題來討論。

### 黃光國 教授

上次李羅權告訴我，他上台之後覺得這問題相當嚴重，所以他上任就趕快成立一個國科會的科技資訊研究中心，其中一組最近提出了一份報告，也認為這問題很嚴重。它們同樣認為，對於一個國家科技發展來說，有兩個部分很重要，一個叫做科技評估 (Technology analysis)、一個叫做科技展望 (Technology Foresight)，科技展望是說經費要如何分配，那他必須由科技評估作為基礎。我們一直是沒有做科技評估的，所以只是透過少數幾個科技大老，就像我們在教育評鑑講的就靠幾個校長，這些人他們根本不是站在學術的立場思考的。他們身為校長，最主要就是要為學校爭取經費，他不是按照學術標準在做事的。就像妳沒有很精確的科技評估，他在科技經費的規劃上就可以上下其手。

現在不就是在搞這些東西嗎？公立學校退休的老師就被私立學校的校長找去掛什麼講座，都在搞這些啊！為什麼，因為她們要搶資源啊，很多公立學校老師就第二春嘛！只要你Paper很多，從公立學校退休以後很多私立學校希望你去看。像很多學校在拉我啊，因為一去它們就可以抵好多的人的Paper。這樣的東西還有很多骯髒的事情，但最重要的就是沒有做Analysis嘛！只好讓這些科技大老用角力的方法，你切一塊我切一塊的討論。所以國科會在思考這個，但我沒聽到她們在做社會科學的。

社會科學我們需要客觀的評估標準，這個標準不會只有台灣有，大陸現在也是一樣的。它們已經自己在笑說是「論文大國－學術小國」，但她們要發展社

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

會科學更難，因為她們是共產黨。而這是台灣的優點啊！如果我們有足夠的反省能力，我們已經不像她們的刊物編輯裡面是黨委書記坐鎮的那種狀態。所以我們好好把社會科學的反省做出來，就能比她們進步的快。教育部要了解，這是我們很大的優勢，而且我們的書，在華文的世界是很重要的。不要忘了台灣還是在華文世界裡面比較現代化的一個，比大陸前進好幾倍。而且大陸是很大的市場，大陸隨便一個月一刷就五千本。

那除了自然科學跟人文科學之外，還有一塊就是技職體系。我們必須讓不同的學門找到不同的標準。我前一陣子到國科會，它們也發現說我們其實自然科學裡面有一些像生物科技就走在很前面。但其他很多出版的Paper很就不行。像專利也一樣，看統計數據是還不錯，但裡面真正能用的不多。但這就是我們要鼓勵的，尤其技職體系。我們應該不要再讓技職體系吃老本，不要讓過去一流的專科學校變成三流的科技大學。要趕快回到兩軌，讓技職體系去做創新跟發明，而不是去寫SCI、SSCI。一個國家百分之二十的人去做學術研究，只能期待百分之五的人卓越，但全國的人都在追卓越...那就是亡國。像學生應該要更能夠把心理學活用，結果他拿去寫Paper幹嘛呢。像歐洲的心理實用就做得很好，那要建立標準嘛！那研究型的大學就做一流的東西，不要去拚那個量，不要弄出一堆看起來不得了的統計模式，然後都不知道在說什麼。

### **主持人-周韻采教授**

由於時間關係，不知道還有沒有其他教授先進還要給我們更多建議？若沒有我們今天非常感謝大家來參加這場座談，給我們許多寶貴的意見。謝謝大家。



附錄六、重要參考法規與文件

1994 大學法修正案（pdf 檔）

<http://glin.ly.gov.tw/file/legal/tw0501199401.pdf>

教育經費編列與管理法（pdf 檔）

[http://www.google.com.tw/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=1&url=http%3A%2F%2Flaw.moj.gov.tw%2FScripts%2FQuery4A.asp%3FFullDoc%3Da11%26Fcode%3DT0020018&ei=5o8wSvTWHIigkQXo9sDEBw&usg=AFQjCNFQPOVEeQs\\_1z91jHK03bQzBJS05w&sig2=tdcyrbWB4Bu-2iZGdhQV7g](http://www.google.com.tw/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=1&url=http%3A%2F%2Flaw.moj.gov.tw%2FScripts%2FQuery4A.asp%3FFullDoc%3Da11%26Fcode%3DT0020018&ei=5o8wSvTWHIigkQXo9sDEBw&usg=AFQjCNFQPOVEeQs_1z91jHK03bQzBJS05w&sig2=tdcyrbWB4Bu-2iZGdhQV7g)

[http://www.google.com.tw/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=1&url=http%3A%2F%2Flaw.moj.gov.tw%2FScripts%2FQuery4A.asp%3FFullDoc%3Da11%26Fcode%3DT0020018&ei=5o8wSvTWHIigkQXo9sDEBw&usg=AFQjCNFQPOVEeQs\\_1z91jHK03bQzBJS05w&sig2=tdcyrbWB4Bu-2iZGdhQV7g](http://www.google.com.tw/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=1&url=http%3A%2F%2Flaw.moj.gov.tw%2FScripts%2FQuery4A.asp%3FFullDoc%3Da11%26Fcode%3DT0020018&ei=5o8wSvTWHIigkQXo9sDEBw&usg=AFQjCNFQPOVEeQs_1z91jHK03bQzBJS05w&sig2=tdcyrbWB4Bu-2iZGdhQV7g)

教育部教育經費分配審議委員會設置及審議辦法（pdf 檔）

<http://www.google.com.tw/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=1&url=http%3A%2F%2Fwww.chit.edu.tw%2Fedu%2F3%2F3-21.doc&ei=BpAwSqGeKomBkQWIvpzhBw&usg=AFQjCNFYg19tXLn923A0CIS6hhzzfU47IA&sig2=Rdro1oDT7V1cg4pHvQxupA>

中華民國人文社會科學白皮書（pdf 檔）

<http://web1.nsc.gov.tw/public/Data/471411235271.pdf><http://web1.nsc.gov.tw/public/Data/471411235271.pdf>

邁向優質公共治理-系列個案研究

**附錄七、中研院週報-全國人文社會科學發展會議籌備工作展開**

84 年 2 月 10 日 出版 第 516 期

引用資料來源：<http://www.sinica.edu.tw/as/weekly/84/516/index.html>

本院第二十一一次院士會議人文組全體院士建議，請本院會同國科會及台大、清華等大學，召開全國人文社會科學發展會議以評估其發展狀況，並釐定未來發展方向。本年元月四日由張光直副院長召開籌備會，與會者尚有本院李亦園院士、國科會謝長宏副主委及鄭昭明處長、台大朱炎教授、師大施玉惠院長、政大沈清松所長、清大郭博文院長。會議中初步決議將於本年十月二十七、二十八、二十九日，假台灣師範大學召開研討會，由張副院長及鄭處長共同擔任召集人。國科會擬在今年八月底之前舉行一系列相關會議，對該會所完成的人文社會科學十二學門評估結果做進一步的討論。由國科會邀請一百至一百二十人參加討論，然後每學門再選出約十位代表，參加十月的全國會議，此項準備會議由國科會負責。但為便利本院及其他大學代表的聯繫，在本院成立全國人文社會科學發展會議聯絡小組，由張副院長擔任召集人，李亦園院士擔任副召集人，其他成員包括秘書組陶英惠主任、史語所杜正勝院士、近史所張玉法院士、社科所彭文賢所長。

附錄八、行政院國家科學委員會傑出研究獎遴選作業要點

97年7月30日臺會綜二字第0970042500號函修正

一、行政院國家科學委員會（以下簡稱本會）為獎勵研究成果傑出之科學技術人才，長期從事學術或產學研究，以提升我國學術研究水準及國際學術地位，並強化我國產業技術研究成效及提升產業技術研發能力，增強國家科技實力，特訂定本要點。

二、申請機構：

- （一）公私立大專院校及公立研究機構。
- （二）經本會認可之財團法人學術研究機構。

三、申請人資格：

申請人除應符合本會補助專題研究計畫主持人資格（不含已退休、曾獲得總統科學獎、行政院傑出科技榮譽獎、行政院傑出科技貢獻獎及本會傑出研究獎人員）外，並應分別符合下列規定：

（一）學術研究類：

近五年內研究績效傑出，並具備下列條件之一者：

1. 在理論創新、實驗技術發展或儀具製作上，其研究成果能顯著提升我國國際學術地位。
2. 領導執行大型、整合型之研究計畫，其成果對國家建設或科學教育有重大貢獻。
3. 研究成果在重要學術雜誌發表且具有創見。

（二）產學研究類：

申請人近五年內應用研究成果或產業技術應用績效傑出，並具備下列條件之一者：

1. 研究成果能顯著促進產業競爭力及產業升級，提升我國在該領域或學門之產業技術地位及技術創新研發能力。
2. 研究成果能達到預期之技術指標、效益，並對國家建設、產業升級或提升產業技術之研發能力確有助益。
3. 研究成果獲得發明專利，且具實務應用潛力與創見。

#### 四、申請方式：

申請人應至本會網站線上製作下列文件後，將申請案線上傳送至申請機構，由申請機構彙整送出並造具申請名冊一式二份函送本會申請；文件不全或不符合規定者，不予受理：

- (一) 傑出研究獎申請表。
- (二) 個人資料表。
- (三) 依本會各學術處規定，應填之相關表件。
- (四) 申請截止日前五年內（此段期間曾生產或請育嬰假者，得延長至七年內，但應檢附相關證明文件）績效文件：

1. 學術研究類：已發表最具代表性之學術著作或研究成果至多五篇。
2. 產學研究類：於技術創新及技術突破之研發成果或重要績效，含技術移轉、發明專利、技術報告或學術著作等至多五件。

績效文件應註明發表之年月及出處，已被接受刊登尚未正式出版者須附被接受函。學術著作如屬數人共同研究完成者，須於該項著作檔案第一頁說明個人

邁向優質公共治理-系列個案研究

之貢獻。

五、申請期限：

申請機構應依本會規定之期限提出申請，逾期不予受理。

六、審查：

(一) 審查方式：

1. 由本會各學術處經初審與複審二階段審查後提列候選人名單。
2. 由本會副主任委員主持之審查會議決定獲獎人名單，簽陳主任委員核定。
3. 學術研究類及產學研究類分開辦理審查。

(二) 審查作業期間：以自申請案截止收件之次日起四個月內完成為原則，必要時得予延長。

七、獎勵：

(一) 獲獎人數：

1. 學術研究類每年以三十五名為限。
2. 產學研究類每年以五名為限。

(二) 獲獎人除由本會頒發獎狀一紙外，並發給獎勵金新臺幣五十萬元。

八、獲獎人名單，由本會核定後函知申請機構，依本會規定格式造具印領清冊函送本會辦理撥款。

九、申請人之申請文件，涉有違反學術倫理情事者，依本會學術倫理案件處理及審議要點規定處理。

十、其他事項：

(一) 傑出研究獎同一年度以申請一件為限。

（二）獲獎人以獲頒一次為限。

十一、本要點未盡事宜，依其他有關法令規定辦理。

附錄九、各類教育競爭計劃整理

表一、追求一流大學、頂尖研究中心計畫（五年五百億）

表二、國科會研究計劃

表三、國科會傑出獎

表四、大學評鑑



表一、追求一流大學、頂尖研究中心計畫（五年五百億）

	<p>內容與說明</p>
<p>相關法源</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <u>發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫</u></li> <li>◆ <u>發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫經費使用原則</u></li> <li>◆ <u>展國際一流大學及頂尖研究中心計畫經費使用原則-補充說明</u></li> <li>◆ <u>擴大公共投資特別條例第九條之一增修條文</u></li> </ul>
<p>主要目標</p>	<p>5年內至少10個頂尖研究中心或領域居亞洲一流，10年內至少1所大學躋身國際一流大學之列為目標。</p>
	<p><b>審審查原則：</b></p> <p><b>壹、一流大學部分：</b></p> <p>(一) <b>教育資源投入：</b>具備一定的教師及研究人力的素質與規模。目標：單位學生經費-每生年平均1萬美元；</p> <p>(二) <b>具發展潛力：</b>5年內發展為亞洲一流大學、10年內達世界百大、15~20年達世界前50名，且校內有若干世界級頂尖研究中心潛力。</p> <p>(三) <b>法人化：</b>（略）</p> <p>(四) <b>規模化：</b>（略）</p> <p><b>貳、頂尖研究中心部分：</b></p> <p>未獲國際一流大學補助之研究型大學方得申請，</p> <p>(一) <b>組織與人事健全：</b>全校助理教授比75%以上，學校運作績效良好，並同意成立包含外部成員之校務發展諮詢委員會，對於校長、院系所主管之遴聘、校務決策機制、人才之聘進用、考核獎勵及淘汰等，建立更具效能的運作制度。</p> <p>(二) <b>研究產量：</b>國際論文助理教授以上每人年平均0.8篇，部分則可依申請類</p>

別及專長領域之差異，以專書、展演、專利、產學合作數等取代。

- (三) **尊重人文社會學科**：人文社會領域得由學校提出該校教師在相關領域之研究卓著具體績效者，不受論文平均篇數之規定。

### **具體審查指標：**

#### **壹、一流大學部分：**

- (一) **學校經營管理與組織運作制度**（略）

- (二) **學校基礎建設**（略）

- (三) **學校提升教研績效之具體成果：**

- 1.教師素質**：教授、副教授及助理教授所占比率、具博士資格者所占比率、獲國內外獎項教授人數。
- 2.學術整合發展**：校內優異學術領域透過跨校整合，達國際一流之具體績效。
- 3.期刊發表**：著名國際期刊論文發表及引用數、影響指數（Impact Factor）：包括SCI、EI、SSCI、A&HCI等。
- 4.學術規模**：研究計畫、產學計畫及智財權數量（含專利、技術移轉以及專門著作等）。
- 5.教學卓越措施**：校內應有完善教學品質檢覈評估機制，提供教師教學及專業之協助措施（如設有教學資源中心〈Faculty Development Center〉等），且具績效之教師教學評鑑、**教師獎勵淘汰機制**，系所開設之課程規劃過程及定期檢討評估機制等。
- 6.提升學校國際化程度**：提出與國內外相關學校，研究機構合作規劃設置學程、學院、研究中心、共同頒授學位之具體作法及成效；如推動雙聯學制、招收外籍生人數（國際學生中心）、辦理國際研討會及英語授課情形與校園環境等。
- 7.學生素質**：學生單位成本及生師比的提昇。
- 8.校友成就表現**。

**9.質化指標：**由行政院邀請之國內外專家學者組成之審議委員會議定。

### 指標特色綜合分析

一流大學的具體審查指標包含多元的項目。其中，第三項中的第三小項**期刊發表**即

是針對 SCI、SSCI、EI 等國際學術期刊的發表量與影響力。此外，第三項第一小項**教師素質**規定校系聘任助理教授以上之教職比例與學術評鑑制度以及教師升等關係密切；第四小項也與國科會對計畫申請者的研究能力評估有密切關係；第三項第五小項**教學卓越措施**，所謂競爭性的教師評鑑與獎勵淘汰機制，在各重要校院系所的教師評鑑辦法中，也多與 SCI、SSCI、EI、TSSCI 等量化指標有密切關係。雖說部分人文社會科學學門的系所教師升等辦法在近年也已增加專書著作與教學評量等指標，但由於這些指標並不客觀，在信度與效度皆不高的情況下，不易為外部的評鑑者所接受。綜合而言，五年五百億計畫的評審機制無形中將 SCI、EI、SSCI 等量化指標重複計算，也顯著提升其相對其他指標的重要性。

#### **貳、頂尖研究中心部分：**

- (一) **研究中心教研人員素質：**教授及助理教授所占比率；具博士資格者所占比率；獲國內外獎項教授人數；於國際期刊論文發表及引用數、影響指數 (Impact Factor)；研究計畫；產學計畫及智財權數量 (含專利、技術移轉以及專門著作等)
- (二) **延攬優秀人才**
- (三) **提升教學與研究：**具體教學績效、學術研究之創意機制與作法。
- (四) **跨校、跨國合作：**與國內外相關學校，研究機構合作之具體作法及成效。
- (五) **學校整體配合資源：**人力、經費、圖儀設備、建築空間等。

**質化指標：**由審議委員會議定。

### 指標特色綜合分析

頂尖研究中心的具體審查標準也相當多元。第一項教學研究人員素質除了重視學歷之外，也重視校院在國際期刊論文發表量化指標，以及各種研究計劃的具體貢獻。此外，事實上這個子項目中的教授比例也必定會牽涉到各校教師升等的辦法，也都會與他們的國際論文發表量相關。而第二項的延攬優秀人才，國內所謂優秀人才

表二、國科會研究計劃

項目	內容與說明
相關法源依據	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <u>行政院國家科學委員會補助專題研究計畫作業要點</u></li> <li>◆ <u>國科會各學門專題研究審核標準（社會、政治、經濟、化學）</u></li> </ul>
計劃目標	<p>補助大專院校及學術研究機構執行科學技術研究工作，提升我國科技研發水準。</p> <p><b>國科會專題研究按性質可分為二類：個別型研究計畫、整合型研究計畫。</b>前者為單一學門的專業研究，後者需依據國科會推動的「任務導向重點研究項目」組成研究群進行跨領域或跨校之計畫。</p>
審查原則：	<p><b>申請資格：</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>助理教授級以上人員。</u></li> <li>2. <u>具博士學位之專任教學或研究人員。</u></li> <li>3. <u>擔任講師職務四年以上，並有著作發表於國內外著名學術期刊或專利技術報告專書者。</u></li> <li>4. <u>研究機構副研究員、技正或相當副研究員資格以上人員。</u></li> <li>5. <u>於教學醫院或研究機構擔任主治醫師二年以上或獲碩士學位從事研究工作四年以上，並有著作發表於國內外著名學術期刊之醫藥相關人員。</u></li> </ol> <p><b>申請方式：</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 計畫申請書</li> <li>2. 計畫主持人個人資料表</li> <li>3. 五年內已出版最具代表性或與計畫內容相關之學術著作至多五篇。</li> </ol>

表二、國科會研究計劃（續上頁）

<u>具體審查指標：</u>	<u>指標特色綜合分析</u>
<p>◇ 個別型研究計畫：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>計畫主持人研究表現與執行計畫能力</li><li>計畫主題之重要性與創新性</li><li>研究內容與方法之可行性</li><li>預期完成之項目與成果及經費與人力之合理性。</li></ol>	<p>國科會各學門研究計劃之審查在申請辦法中要求申請者必須提出最具代表性著作，依 1990 年代以後我國許多學門學術社群的共識，SCI、SSCI、EI 等國際期刊的發表必定是優於國內具審查期刊與專書著作。</p>
<p>◇ 整合型研究計畫：</p> <p>除個別型研究計畫之審查重點外，包括：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>整合之必要性（總體目標、整體分工合作架構、各子計畫間之相關性及整合程度）</li><li>人力配合度（總計畫主持人之協調領導能力、各子計畫主持人之專業能力及合作諧和性）</li><li>資源之整合（各子計畫所需各項儀器設備之共用情況及研究經驗與成果交流構想等）</li><li>申請機構或其他單位之配合度及整合後之預期綜合效益。</li></ol>	<p>又在許多大學系所 1990 年代之後教師升等辦法中也清楚表示 SCI、SSCI、EI 等國際期刊的發表與國內各項研究計畫的執行均為重要升等績效考評標準。</p> <p>在此情形下，縱使國科會未明文規定以 SCI、SSCI、EI 等標準為重要或唯一標準，SCI 等國際論文的發表仍是學者證明自己學術成就的最佳途徑。根據本個案研究所搜羅之學門申請表而論，若五年內未有足夠數量之 SCI、EI、SSCI 與 TSSCI 發表，則可以說一定會與國科會研究計畫絕緣。請繼續參考以下列舉學門之評鑑指標。</p>

<p style="text-align: center;"><b>各學門審查指標</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>指標特色綜合分析</b></p>
<p><b>壹 社會學門審查原則</b> 接近五年研究表現與研究計畫本身兩部分來審查，各佔 50%，若為新進研究者則各佔 40% vs 60%。*（一般研究者五年以上之研究表現並非評分重點，在嚴格審查後在 50 分的上限內得酌加最高五分）</p> <p><b>一、近五年研究表現</b></p> <p>1. 近五年研究表現與研究計畫各佔 50%；近五年研究注重：品質、創見、學術貢獻程度或應用價值，以及著作數量、系統性等。</p> <p>1. 獲博士學位超過 5 年者，在國內外具匿名審查制度之學術期刊出版論文及專書論文合計未達 3 篇者，其評分不得超過 70%。如未達 3 篇但品質優異者，得不受前述標準限制，請務必具體說明理由。具匿名審查制度之專書請依內容品質審慎評分。</p> <p>2. 獲博士學位已滿 2 年但未滿 5 年者，在國內外具匿名審查制度之學術期刊出版論文及專書論文合計未達 1 篇者，其評分不得超過 70%，如未達 1 篇但博士論文及其他學術著作品質優異者，得不受前述標準限制，請務必具體說明理由。具匿名審查制度之專書請依內容品質審慎評分。</p> <p>3. 獲博士學位未滿 2 年者，主要的審查重點在於博士論文的品質，如有著作發表在國內外具匿名審查制度之學術期刊或專書（含博士論文改寫者），請酌予加分。</p> <p>4. 執行國科會計畫 3 件以上，未依計畫成果出版者，請酌予減分。</p> <p>5. 附奉國內『社會學、社會福利與社會工作及傳播學』專業期刊之排序表（如附表）。</p>	<p>再從各學門具體審查原則觀之，各學門均強調近五年研究成果。其中：</p> <p><b>社會學門與政治學門</b>訂定的審查原則均強調期刊的匿名審查性，並作成「<b>社會學門專業期刊排序</b>」針對國內社會學與政治學相關 TSSCI 期刊進行排序，作為審查者的參考依據。</p> <p><b>經濟學門</b>則是在審查原則之外尚包括國內 TSSCI 經濟學期刊分等級群表與「經濟學國際學術期刊分等表及其與國內期刊之對應關係」作為審查參考。</p> <p><b>化學學門</b>相對於社會科學的其他學門，相當重視國際論文的發表成果。並以論文本身的影響力（IF 值）與申請者發表之期刊之價值排序作為重要依據。</p>

◇ 政治學門審查原則：

1. 近五年研究表現與研究計劃各佔 50%；若為新進研究者則各佔 40% vs 60%。\*（一般研究者五年以上之研究表現並非評分重點，在嚴格審查後在 50 分的上限內得酌加最高五分）
2. 近五年有著作在國內外具雙向匿名且嚴謹評審制度之主要學術期刊發表五篇以上者，其評分以該類配分之 85% 為標準（詳見附表），並以此標準依情況增減分數。
3. 近五年無任何一篇著作在國內外具雙向匿名且嚴謹評審制度之主要學術期刊發表者，其評分以不超過該類配分之 50% 為標準（詳見附表），並以此標準依情況增減分數。
4. 有評審制度之國內外專書篇章及論文集之論文，比照有審查制度之學術期刊評分。
5. 專書（不含教科書）之評分不受上述學術期刊論文數量之限制，請審查人依其學術價值及出版前是否通過審查予以評分。
6. 所附近五年執行國科會專題研究計畫發表狀況調查表，請予以參考，並依情況酌予增減分數。



◇ 經濟學門審查原則：

1. 特別注意論文「品質」與「數量」應有適當平衡。申請人著作中若有該領域傑出期刊的論文，應予特別考量。審查時亦請考量著作的合著人數。另外，研究表現評量應以正式學術論文為主，申請人所提列之文章若為一般期刊內之短文（notes and letters）、評論、或通訊類的文章，除非有特殊貢獻，否則其價值應不能與同一期刊之正式學術論文等量齊觀。
2. 附上國內 TSSCI 經濟學期刊分等級群表（附件一）、經濟學國際學術期刊分等表及其與國內期刊之對應關係（附件二），以供評量研究表現時參考。研究表現之評量，除了審閱申請人之著作目錄（表 C302）外，亦請務必審閱申請人所檢附之著作全文，並就其質與量於「綜合意見及計畫內容修正之建議」欄內分項評述，前述附件資料僅供參考。另外，由於資料的限制，前述分等表可能未包括一些具公信力的期刊，申請人所提列之研究表現若有此類期刊論文或專書論文，其品質請審查人依專業經驗自行判斷。由於附件二乃期刊之綜合排序，不一定能正確反映每一期刊的相對品質；若審查人認為附件二的排序未能反映某期刊的品質，審查人亦可以其專業經驗判斷該期刊的相對品質。
3. 獲博士學位未滿二年者，主要的審查重點在於所附博士論文或著作的品質及其投稿或發表情形。
4. 獲博士學位滿二年但未滿三年者，若有一篇論文發表（或被接受）在相當於《經濟論文》或《經濟論文叢刊》的學術期刊（專書）者，以 80 分為標準，再依著作品質增減分數。對於具學術研究潛力或企圖於重要學術期刊發表研究成果者，即使在三年內尚無論文被期刊（專書）接受刊登，仍應多予鼓勵。
5. 獲博士學位滿三年以上者，平均每年有一篇論文發表（或被接受）在相當於《經濟論文》或《經濟論文叢刊》的學術期刊（專書）者，以 80 分為標準，再依著作品質增減分數。若論文並非刊登於有匿名審查之健全學術期刊（專書），以 50 分為標準，再依著作品質增減分數。

◇ 化學學門審查原則：

1. 計畫申請人自執行本會專題計畫 5 年內（2004-2008），如無研究成果以通訊作者（corresponding author）發表於 SCI 收錄之期刊者，以無條件退件處理為原則（特殊案例需經過審議大會討論通過）。
2. 凡計畫執行屆滿 4 年（其間中斷）或已連續獲得本會 4 年計畫補助者，計畫之通過將視研究主題之難易與有無可受學術期刊接受發表之執行成果而定。
3. 以申請人自填於自然處專屬表格中，近 5 年（2004~2008）最具代表性且已發表的 6 篇論文之相對品質為衡量主軸，再以著作目錄之其餘所有論文為輔佐。（論文被引用情形暫不考慮。）
4. 論文品質之評分，以各期刊在 ISI 所公佈之領域（subjectcategory）排序先後，及衝擊因子（IF, impact factor）之數值大小，按本年度學門計畫審議小組所製訂之評訂準則，轉化為「相對應點數」後進行衡量。（按 98 年度自然處專屬表格之規定，前述 5 年間所發表之論文，其期刊排序及 IF 之大小，統一以 2007 年版本之 JCR 資料為標準。）
5. 各篇論文相對應點數之採計原則：
6. 僅採計申請人為通訊作者之論文。
7. 強調「實質對等合作」；申請人如為唯一通訊作者，每篇論文所得相對應點數為完整點數；申請人如非唯一通訊作者，經計畫審議小組會議討論，得適度調整點數。專利之計點，以外加方式，不論件數，國內專利以採計 2 點、國外專利以採計 4 點為上限。
8. 各期刊之相對應點數計分為 7 類：

<p>A. <math>IF &gt; 20</math>，每篇之相對應點數為 10 點。</p> <p>B. <math>20 \geq IF &gt; 7</math>，每篇之相對應點數為 7 點。</p> <p>C. <math>7 \geq IF &gt; 5</math>，每篇之相對應點數為 5 點。</p> <p>D. <math>5 \geq IF &gt; 3</math>，每篇之相對應點數為 4 點。</p> <p>E. <math>3 \geq IF &gt; 2</math>，每篇之其相對應點數為 2 點。</p> <p>F. <math>2 \geq IF &gt; 1</math> 及 JCCS，每篇之其相對應點數為 0.5 點。</p> <p>G. <math>IF &lt; 1</math>，但該期刊排序在所屬任一分類（subject category）前 50% 者，每篇之相對應點數亦為 0.5 點；餘未達前 50% 者，不計點數。</p>	
--	--

資料來源：行政院國家科學委員會補助專題研究計畫作業要點

<http://web1.nsc.gov.tw/public/Data/95714541471.doc>，Updated：2009/7/10；國科會

<http://www.nsc.gov.tw/hum/public/Attachment/92231122971.pdf>、國科會

<http://www.nsc.gov.tw/hum/public/Attachment/9219914671.doc>、國科會

<http://www.nsc.gov.tw/hum/public/Attachment/92191474071.doc>、國科會

<http://www.nsc.gov.tw/nat/public/Data/86411504771.pdf>，All Updated：2009/07/10。表格由作者自行整理。

表三、國科會傑出獎

項目	內容與說明
相關法源依據	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <u>行政院國家科學委員會傑出研究獎遴選作業要點</u></li> <li>◆ <u>國科會人文處傑出研究獎審查流程</u></li> </ul>
計劃目標：	國科會傑出獎分為學術研究、產學研究兩類。學術研究類追求的是對國內、國際學術有重大貢獻的理論創新與大型或整合型研究成果。產學研究則是針對重大產業技術升級與突破，以及各種能結合理論與實務的專利成果。

重要評量指標	指標特色綜合分析
<p>◇ 學術研究：</p> <p>績效文件必須註明「<u>已發表最具代表性之學術著作或研究成果</u>」至多五篇。</p> <p>◇ 產學研究：</p> <p>績效文件需註明「<u>技術創新及技術突破之研發成果或重要績效</u>」（含：技術移轉、發明專利、技術報告或學術著作等）至多五件。</p>	<p>所謂具代表性之學術著作與研究成果，在目前台灣學術環境的氛圍裡，SCI、SSCI、EI等等著作自然是優於國內具匿名審查之期刊或其他期刊與專書著作。</p> <p>(略)</p>

資料來源：<http://web1.nsc.gov.tw/public/Data/8849353171.pdf>，Updated 2009/07/10。表格由作者自行整理。

表四、大學評鑑

項目	內容與說明
相關法源依據	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <u>大學法</u></li> <li>◆ <u>大學法施行細則</u></li> <li>◆ <u>教育經費編列與管理法</u></li> <li>◆ <u>大學總量發展規模與資源條件標準</u></li> <li>◆ <u>教育部教育經費分配審議委員會設置及審議辦法</u></li> <li>◆ <u>大學評鑑辦法</u></li> </ul>
計劃目標	<p>大學評鑑制度之目標乃在於協助各大學了解自身發展條件與限制，大學評鑑機構之職責不在於評價與排序，僅為輔導、協助之角色。</p> <p>各受評鑑大學對評鑑結果所列缺失事項，應依規定期限積極改進，並納入校務規劃；對未能改進事項，應提出說明。改進結果列為下次評鑑之項目。</p> <p>大學評鑑之結果由，將作為教育部核定調整大學發展規模、學雜費及經費獎助、補助之參據。</p>
審查原則：	<p>審查的主要面向有二：一為<b>校務</b>、二為<b>專業</b>。校務的評鑑案學校性質分九組（如：公立、私立、醫護...）、各院所則按專業性質差異分六組（如：人文、藝術與運動、社會科學、自然科學...等）。</p> <p>評鑑分為學校自評與評鑑中心評鑑，各校得在自評階段提出足以彰顯學校特色之標準。校務與專業分由不同的委員進行評鑑。</p> <p>大學評鑑的結果分為：通過、待觀察、未通過三種。在評鑑結果作成後，學校得針對「程序問題」或「評鑑意見與事實不符部分」向申訴評議委員會提出申覆與說明。</p>

<u>具體審查指標</u>	<u>指標特色綜合分析</u>
<p>◇ <u>校務指標</u>：（參閱附錄十三）</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 辦學特色</li> <li>2. 教學資源</li> <li>3. 國際化程度</li> <li>4. 推廣服務</li> <li>5. 訓輔</li> <li>6. 通識教育</li> <li>7. 行政支援。</li> </ol>	<p>雖然校務發展有多種評鑑指標，然而，所有指標的表現如何配分並沒有明確公開比例，究竟何者重要？加上這些指標多關係到學校是否擁有豐厚的資源，對原本就佔優勢的傳統國立大學或有財團可以資助的私立大學仍相對有利，其他先天條件不良的學校若有志爭取大學評鑑的成績，多半會聚焦在追求短期能夠得到成果的第三項<u>國際化程度</u>的量化指標，包括：（1）全校平均每位專任教師發表期刊 SCI、SSCI、AHCI 論文數；（2）全校平均每位專任教師國外發表研討會論文（對外公開徵稿並有審稿制度之研討會論文。</p>
<p>◇ <u>專業指標</u>：（參閱附錄十三）</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 師資</li> <li>2. 教學</li> <li>3. 研究。</li> </ol>	<p>專業指標有三，分別是師資、教學與研究。然而，師資與教學指標都與各校先天的資源、條件有關，且師資、教學與研究三項也未有明確比重。對多數非傳統國立大學與非財團撐腰的成私校來說，只有第三項<u>研究</u>有相當大的努力空間，包括：（1）類組專任教師發表 SCI、SSCI、AHCI 期刊論文總數；（2）類組平均每位專任教師發表 SCI、SSCI、AHCI 期刊論文數；（3）類組專任教師發表 EI 期刊論文總數；（4）類組專任教師發表 TSSCI 期刊論文總數；（5）類組平均每位專任教師發表 TSSCI 期刊論文數；（6）類組 SCI、</p>

	<p>SSCI、AHCI 論文平均被引用次數；類組專任教師於國科會學術研究計畫總件數；（7）類組平均每位專任教師於國科會學術研究計畫件數；（8）類組平均每位專任教師於國科會學術研究計畫金額；（9）類組專任教師於國科會之外研究計畫總金額（包含國科會產學合作計畫；（10）類組專任教師擔任國內外有審查制度專業期刊、學報編審之比例...等。</p> <p>此外，整個大學評鑑在校務與專業指標中重覆採計 SCI、SSCI、EI 等國際論文發表的量化指標，重要性不言可喻。</p>
--	---

資料來源：<http://ua.twaea.org.tw/school/final/report.htm>，Updated 2009/07/10。

表格由作者自行整理。





## 參考書目

### （一）中文部分

人本教育基金會，2003。保守勢力風起雲湧，升學歪風死灰復燃---各縣市

升學編班狀況調查報告。人本教育基金會記者會資料。

[hef.yam.org.tw/news/45.doc](http://hef.yam.org.tw/news/45.doc)

王秉鈞，1998/04/06。大學改革行動之省思。自立晚報/第七版。

王輝煌，2007。〈從 Clarence N. Stone 的體制政治論民主治理理論〉，《東吳政治學報》，第二十五卷第二期（2007/06），1-16。

反思會議工作小組（編），2005。《全球化與知識生產：反思台灣學術評鑑》。台灣社會研究季刊社。

天下雜誌編輯部，1990/11/15。〈毛高文：改革作法要彈性〉，《天下雜誌特刊》，第 004 期。

田裕斌，2004/01/09。〈教育板塊失衡 科技壓倒人文〉，《新台灣新聞週刊》，第 407 期。

江宜樺，2005。〈關於台灣學術評鑑制度的幾點建議〉，《全球化與知識生產：反思台灣學術評鑑》，反思會議工作小組（編）。台灣社會研究季刊社。

李丁讚，2005。〈學術生產、隱形學術社群與學術評鑑〉，《全球化與知識生產：反思台灣學術評鑑》，反思會議工作小組（編）。台灣社會研究季刊社。

李雪莉，2002/02/01。〈大學戰 全球開打〉，《天下雜誌》，第 249 期。

李雪莉，2005/03/01。〈重金拚「卓越」？〉，《天下雜誌》，第 318 期。

李雪莉，2005/04/01。〈國科會如何解救台灣學術？〉，《天下雜誌》，第 320 期。

邁向優質公共治理-系列個案研究

- 李雪莉，2005/04/01。〈博士為何流浪？〉，《天下雜誌》，第 320 期。
- 李遠哲，1996/01/01。〈創造新世紀的老師〉，《天下雜誌》，第 176 期。
- 知識通訊評論月刊，2008/02/01。〈TSSCI 走火入魔〉，第 64 期，社論。  
<http://k-review.com.tw/2008/02/01/639/>。
- 吳文希，2001/03/04。〈國科會補助獎勵迷信 SCI 期刊？提升國內研究品質的動力？扼殺國內期刊的助力？〉，聯合報/15 版/民意論壇。
- 邱天助，2006/11/17。〈跳脫知識生產機器〉，《中國時報》。時論廣場/A19 版。
- 邱漢平，2007。〈創新行政作業，服務學術社群：專訪國科會人文處陳東升處長〉，《人文與社會科學簡訊》，第八卷第三期：3-13。
- 林正弘，2005。〈反思台灣高教學術評鑑〉，《全球化與知識生產：反思台灣學術評鑑》，反思會議工作小組（編）。台灣社會研究季刊社。
- 林依蓉，2003/11/04。〈大學評鑑 反遭大學批判！〉，《新台灣新聞週刊》，第 397 期。
- 周延鑫，2001/03/06。〈回響回響：農業也須國際認同〉，《聯合報》，民意論壇。
- 周祝英，2008。《台灣教育怎麼辦？》，台北市：心理出版社。
- 周祝瑛，2009/04/02。〈《觀念平台》正視 SSCI 對大學的嚴重影響〉，《中國時報》，時論廣場/A17 版。
- 周義，2009/02/20。〈前進研究所 大學生颯補習風〉，立報：教育 專題 深入報導。<http://www.lihpao.com/phpbb/>。
- 馬自恆，1993/08/21。〈硬要人才吃大鍋飯不合理〉，《聯合報》，11 版/民意論壇。
- 馬思蘭，1995/11/02。〈學術無正義？人情兼私利 抄襲是常態〉，《聯合報》，民意論壇。
- 郭明政，2005。〈以 SSCI 及 TSSCI 為名的學術大屠殺— 棄文廢法的文化

- 教學手冊(二)、高教改革之學術評鑑政策-參考書目大革命》，《全球化與知識生產：反思台灣學術評鑑》，反思會議工作小組(編)。台灣社會研究季刊社。
- 張茂桂，2009。〈學會、專業組織、公民社會〉，《人文與社會科學簡訊》，第十卷第三期，48-55。
- 黃河明，2003/12/04。〈將中文期刊列入評鑑指標〉，《工商時報》，經營知識/31版。
- 黃河明，2003/11/27。〈社會科學的評比障礙〉，《工商時報》，經營知識/31版。
- 黃厚銘，2005。〈SSCI、TSSCI與台灣社會科學學術評鑑制度〉，《全球化與知識生產：反思台灣學術評鑑》，反思會議工作小組(編)。台灣社會研究季刊社。
- 黃 藿，2003。〈我國近年來教改的成效與問題癥結－教育哲學角度的省思〉，《中大社會文化學報》，第16期2003年6月。
- 陳光興、錢永祥，2005。〈新自由主義全球化之下的學術生產〉，《全球化與知識生產：反思台灣學術評鑑》，反思會議工作小組(編)。台灣社會研究季刊社。
- 陳伯璋，2005。〈學術資本主義下台灣教育學門學術評鑑制度的省思〉，《全球化與知識生產：反思台灣學術評鑑》，反思會議工作小組(編)。台灣社會研究季刊社。
- 陳東升，2009。第八次全國科學技術會議北部預備會議。第四議題子題二題綱三：推動卓越人文社會科學報告。  
<http://www.nsc.gov.tw/pla/tc/8th/doc/N4.2.3.doc>
- 曾孝明，2001。《台灣的知識經濟：困境與迷思》，台北市：群學出版有限公司。
- 葉啟政，2005。〈缺乏社會現實感的指標性評鑑迷思〉，《全球化與知識生產：反思台灣學術評鑑》，反思會議工作小組(編)。台灣社會研

邁向優質公共治理-系列個案研究

究季刊社。

楊淑娟，1998/03/15。〈學術聲望誰最高？〉，《天下雜誌》，第 200 期。

楊 瑩，2008。〈台灣高等教育政策改革與發展〉。《研習資訊》，第二十五卷第六期，21-56。

葉匡時，2000。〈論專業倫理〉，《人文及社會科學集刊》，第十二卷第三期（89/9）。

劉大年，2009/02/24。〈《觀念平台》台灣經濟新定位〉，《中國時報》，時論廣場/A13 版。

潘美玲，2006。〈國王的新衣\_二十一世紀發任自民間的教改〉，《經典雜誌》，94，128-139。

蔡明月，2005。〈引文索引與引文分析之探討〉，《全球化與知識生產：反思台灣學術評鑑》，反思會議工作小組（編）。台灣社會研究季刊社。

劉正，2006/12。〈補習班再台灣的變遷、效能與階層化〉，《教育研究集刊》，第 52 輯第 4 集，1-31。

薛承泰，2001/10/16。暫停研究成果獎 當心砸自己招牌。國政評論，社會（評） 090-146 號。<http://www.npf.org.tw/post/1/1183>

盧建榮，2003/03/15。〈恐慌、科員政治到從根爛起〉，《文化研究月報》，第二十五期-三角公園。

賴鼎銘，2005。〈量化指標並非學術評鑑的萬靈丹：以國外幾種代表性的學術評鑑為例〉，《全球化與知識生產：反思台灣學術評鑑》，反思會議工作小組（編）。台灣社會研究季刊社。

鍾蔚文，2005。〈學術評鑑的 5W 和 1H：建立更人性化的評鑑制度〉，《全球化與知識生產：反思台灣學術評鑑》，反思會議工作小組（編）。台灣社會研究季刊社。

顏崑陽，2005。〈再哀大學以及一些期待與建議——當前高教學術評鑑的病癥與解咒的可能〉，《全球化與知識生產：反思台灣學術評鑑》，反思會議工作小組（編）。台灣社會研究季刊社。

瞿宛文，2005。〈反思學術評鑑與學術生產：以經濟學學門為例〉，《全

教學手冊(二)、高教改革之學術評鑑政策-參考書目  
全球化與知識生產：反思台灣學術評鑑》，反思會議工作小組(編)。  
台灣社會研究季刊社。

瞿海源，2009。〈我思我感專欄：最後的一些疑問〉，《人文與社會科學  
簡訊》，第十卷第三期，3。

顧忠華，1998/01/04。〈大學評鑑與改革之間的關係〉，《自立晚報》，  
第十版。

## (二) 外文部分

Crane, Diana. (1972). *Invisible College: Diffusion of Knowledge in Scientific Communities*, Chicago, Ill: University Press of Chicago.

Kline, Stephen J. and Rosenberg, N. (1986). "An Overview of Innovation," in  
Ralph Landau and Nathan Rosenberg (ed.) *The Positive Sum Strategy: Harnessing Technology for Economic Growth*. National Academies Press, 275-305.

Milward, H. Brinton and Keith G. Provan. (2000). 'Governing the Hollow State,' *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, No. 2: 359-380.

Peters, Guy and Jon Pierre. (1998). 'Institutions and Time: Problems of Conceptualization and Explanation,' *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 4: 565-584.

Peterson, Paul E. (1981). *City Limits*. Chicago, Illinois: The University of Chicago Press.

Ripley, Randall B. and Grance A. Franklin. (1990). *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. 5th ed. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company.

Simon, Denis F. (1988). 'Technology Transfer and National Autonomy.' in Edwin A. Winckler and Susan Greenhalgh (ed.) *Contending Approaches to the Political Economy of Taiwan*. M.E. Sharpe.

Stone, Clarence N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*.

邁向優質公共治理-系列個案研究

Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.

Wade, Robert.1990. *Governing the Economy; Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Wang, Huei Huang. (1998) . *Technology, Economic Security, State, and the Political Economy of Economic Networks*. Lanham, Maryland: University Press of America.

Wilson, James Q. (1988) . *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It?* New York: Basic Books, Inc.

(三) 報紙部分

中國時報，1999/08/30。〈我國首部人文社科學白皮書即將發表 台灣人文社會科學發展缺乏信心與企圖心〉。

中國時報，2003/10/21。〈大學學術評鑑〉，[焦點新聞/A2 版] 社論。

中國時報，2003/10/24。〈抗議學術評比不合理又粗糙，政大揚言告教部〉。

中國時報，2003/10/25。〈《大學評鑑排名風波》黃榮村：政大沒暴跌連兩年 40 幾名 舉行記者會表示既無錯誤何來道歉 強調依國際學術界作法統計 可接受公評〉。

中國時報，2007/05/20。〈陳添枝：台灣代工模式 須徹底轉型〉，公與義面對全球化的挑戰研討會/A8 版。

中國時報，2008/01/30。〈審委：政大確實排名在 12 名之後〉，生活新聞/A8。

中國時報，2008/02/06。〈評審結果被扭曲 審委斥教部離譜〉，生活新聞/A9。

中時晚報，2003/07/31。〈教部：不意外 花百億追求卓越有成〉，焦點話題/03 版。

中時晚報，2003/10/20。〈玩死文、藝學院〉，焦點話題/04 版。

工商時報，2008/03/26。〈陳基旺：學術生產力 不應只有論文數 [圖]〉。

教學手冊(二)、高教改革之學術評鑑政策-參考書目  
工商時報，2008/03/26a。〈鄭錦全：好的論文 能引出更多領域〉，[學術  
傳播與國家競爭力系列論壇 1/A16 版]  
自由時報，2008/02/04。〈從轉型正義看頂大〉。  
聯合報，1986/10/22。〈擺脫假平等·更上一層樓〉，第三版。  
聯合報，1995/10/28。〈繼李遠哲之後 學者再發正音 楊國樞:學界別為政  
界「打雜」〉，第二版/要聞。  
聯合報，1996/10/22。〈「學術卓越」論壇 熱烈討論學術文化 台灣缺創  
意學術 學者籲學者自我檢討〉，第五版/話題。  
聯合報，2000/01/07。〈延緩 文理分流 低年級不分系：國科會公布「人  
文社會科學白皮書」草案 建議各部會重大決策小組納入人文社會學  
者〉，6 版/生活。  
聯合報，2003/10/21。〈「理工科的國際化」套在「在地化的人文」 一場  
牛頭對馬嘴的評比〉，A15 版/民意論壇。  
聯合報，2003/10/21a。〈論文篇數台大最多 長庚第 5 政大排 48〉。  
聯合報，2003/10/31。〈曾志朗：評鑑大學 應設獨立機構〉，A6/生活。  
聯合報，2004/09/24。〈評鑑重論文 大學設獎勵拚績效〉。  
聯合報，2004/09/25。〈教授升等 ”量化”評鑑挨批〉。  
聯合報，2004/09/27。〈國科會處長：不需過度強調 SSCI〉。  
聯合報，2004/09/27a。〈教授不須都是‘埃及人’〉。  
聯合報，2004/10/15。〈反研究量化 教授將組促進會〉。  
聯合報，2005/03/15。〈論文補習班 全球高教奇聞〉。  
聯合報，2005/10/14。〈論文上不了 SSCI 念了四年的博士生落跑〉。  
聯合報，2006/11/27。〈量化魔咒 與國際背道而馳〉。  
聯合報，2007/03/14。〈東吳助理教授 6 年未升等解聘〉。  
聯合報，2007/04/21。〈不是論文機器 優良教師不適任?〉。  
聯合報，2007/11/05。〈《趨勢觀察》本土個案運動 大步向前走〉。

邁向優質公共治理-系列個案研究

聯合報，2007/11/13。〈高教評鑑的破壞力〉。

聯合報，2008/01/30。〈《5年500億》政大軟求教長 台師大開轟〉。

聯合報，2008/01/31。〈5年500億 郭為藩提5問〉。

聯合報，2009/01/12。〈資源共享 還是分割 高教評鑑 譴責教部政策？〉。

聯合報，2009/01/20。〈評鑑不公 中研院士批高教〉。

聯合報，2009/05/04。〈教改白老鼠 大一數理直直落〉。

聯合報，2009/05/12。〈大學排名排擠人文 培養諾貝爾？培養好總統？〉。

聯合報，2009/05/13。〈戕害學術 高教哀哀叫〉。

聯合報，2009/06/18。〈現行學術審查 「蘇東坡也難出頭」 國科會將建  
專書審查制度 評鑑不再以期刊為導向〉，AA4/教育。

聯合晚報，1992/02/23。〈高教改革 如何踏出成功的第一步？〉，第6版。



教學個案（三）、振興經濟消費券

## 教學個案（三）、振興經濟消費券

（關鍵字：消費券、振興經濟方案）

個案研究：周副教授韻采

教案撰寫：葉助理教授肅科

研究助理：黃重豪

中華民國 98 年 12 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）



## 第一章 事件背景

### 第一節 金融海嘯的襲擊

2007 年初，從美國開始的一連串金融危機。影響所及，世界各國的金融體制紛紛遭受由美國而起的危機，尤其對體質脆弱的國家威脅甚深。此波危機因而稱為「金融海嘯」，其大致事件如下：

1. 2007 年初美國發生次貸危機。
2. 2007.7.17 美國第五大投資銀行貝爾斯登（**Bear Stearns**）面臨破產。
3. 2007.9.14 英國北岩銀行（**Northern Rock**）爆發擠兌危機。
4. 2007.11.6 受次貸風暴影響，美林投資銀行（**Merrill Lynch**）及花旗集團（**Citigroup**）受衝擊。
5. 2008.7.7 房利美（**Fannie Mae**）與房地美（**Freddie Mac**）發生財務危機。
6. 2008.9.15 雷曼兄弟（**Lehman Brother**）宣布破產。
7. 2008.9.25 美最大儲蓄及貸款（**S&L**）機構 **Washington Mutual** 宣告倒閉。

2008 年下半年起，受全球金融海嘯衝擊影響，全球經濟成長力道轉趨和緩。根據環球透視機構（**Global Insight Inc.**）的統計：2008 年世界經濟成長率將由 2007 年的 3.9% 減為 2.7%，為 2003 年以來最低，2009 年將再進一步降至 1.1%（行政院經濟建設委員會，2008）。是故，諸多經濟大國如美、歐、日等經濟體成長動能快速減弱。我國經濟成長高度依賴出口，在國外需求急遽萎縮下，產業生產恐將面臨產能、員工、存貨過剩等問題。依據行政院主

## 邁向優質公共治理-系列個案研究

計處的統計顯示：97年第3季的經濟成長率開始呈現負成長，為-1.05%，第4季大幅下挫為-8.61%，甚至98年第1季再下滑至-10.13%。環顧亞太地區及西歐諸國，我國為經濟成長最低迷的國家。主計處（2008）於2008年11月20日的新聞稿指出：主因為民間消費低迷及民間投資不振，另政府固定投資執行亦不如預期。在內需方面，「因國際金融海嘯及全球股市強震拖累國內股價，民眾財富大幅縮水，消費動能受挫。加以失業升高以及油電價上漲與毒奶事件，約制購車、油、電、食品與餐飲銷售，與颱風接連來襲等不利因素影響」，導致民間消費呈現負成長。「展望98年，失業提高、所得難增及財富縮水等負面因素持續，將約制民間消費能力」。顯見民眾的信心受負面的經濟環境及景氣影響，嚴重抑制消費的動機。

我國屬出口導向國家，在金融海嘯漫天席捲下，政府除因應眼前的經濟困境外，也應強化長期的成長動能。因此，分二階段提出振興經濟措施。

### (1) 第一階段（2008.9.11）：

- a. 補助購置節能減碳家電、設備及低污染車輛等措施。
- b. 辦理優惠房貸。
- c. 加速執行583億「加強地方建設擴大內需方案」。
- d. 企業投資優惠。
- e. 提高公司購置節能或利用新及潔淨能源設備或技術投資抵減率。
- f. 穩定金融及加強中小企業融資。
- g. 推動「工作所得補助方案」。
- h. 降低個人所得稅。
- i. 調降遺產稅及贈與稅。

### (2) 第二階段（2008.10 迄今）：

- a. 發放振興經濟消費券。

- b. 擴大公共建設投資。
- c. 汽車購買補貼。
- d. 促進就業政策。

由此觀之，消費券並非單獨的政策，而是在振興經濟措施整體架構下的一環。因此，需與其他政策相輔相成，共同因應金融海嘯的衝擊。於是，除在農曆春節前發放消費券，刺激短期經濟成長能量外，也規劃「擴大公共建設」、「推動民間重大投資」及「發展具競爭力產業」等政策主軸，直接投入經費、增加對企業融資等，期盼創造長期性的經濟榮景。在外需弱化之下，為有效提振國內需求，政府曾權衡發放消費券或現金，乃至減稅等。由於發放現金或減稅可能部分轉為儲蓄，尤其在國際金融海嘯衝擊、社會大眾經濟信心不足的情形下，多數人都會以節儉來因應各種不確定性，較難達成刺激消費、增加國民所得的效果。

2008年11月18日，經審慎研議並參考日本經驗，政府決定發放消費券。每人發放金額3,600元，為低迷的民間消費注入強心針。再配合擴大公共建設投資等政策，有效擴大國內需求，不僅提振國內經濟，也維持生產及就業的穩定。政策宣布後，民調顯示：六成以上民眾認為可以激勵消費、刺激景氣。經建會預估：發放消費券共857億元。除提高民間消費外，經乘數作用，初估實質經濟成長率將提升0.64個百分點。至於消費券對總體經濟的實際貢獻，經建會將再作效益評估。

## 第二節 消費券形成的全民運動

消費券的政策議題，甫自雛形階段即獲社會高度重視，並掀起全民熱烈討論的風潮。除了部分民間團體與學者提出國債高築的疑慮外，反對黨與媒體也罕見的少有反對聲浪。關於此項政策，主要爭議非施行與否，而是在認同政府發放消費券的共識基礎下，對於發放對象、消費範圍等政策內涵，產

生多元的見解。在此段期間，經建會亦拿不定主意。多次藉由拋出的民意風向球緩步修正政策細節，並且向行政院陳報各種方案。譬如說，政策過程的初始擬以家戶為單位，限定家戶年所得在新台幣 120 萬元以下始為發放對象；發放金額有每戶 8000 元、1 萬元、1 萬 2000 元等版本；預算規模則從 500 億到 1000 億元不等。其中，尤以排富與否引發最為強烈的辯論。另外，消費券的使用範圍亦在各利害關係人的疾呼聲中，逐步擴大。最終，使消費券的限制限縮至最小；除放棄排富外，使用範圍從最初規劃的零售店、量販店或餐飲店三大業別，到僅需具有營業登記的商家，再擴大到未具有營業登記的商家亦可收受。最終，在立法院朝野協商時放寬至可以捐贈給符合公益募款辦法的公益團體。由是觀之，人民充分把握政策尚在研議的階段，踴躍表達意見。在此段期間，聯合報更開闢「消費券大家談」專欄，接受一般民眾投書反應其意見，並且每日刊登，試圖凝聚民意提供決策建議。在此一個案中，以全體人民為範圍的利害關係人，均設法表達立場並試圖影響決策方向。顯見全民對該政策的涉入程度甚高，展現高度的政治效能感。

### 第三節 消費券的政策之窗

面對一波未平，一波又起的負面情勢，民間力量已無以為繼，政府勢必要以政策工具介入。挽救垂危的經濟環境，肩負國家整體經濟規劃的經建會，自屬任重而道遠。在消費券政策提出前的二個月，民進黨高呼「全民退稅」以刺激國內消費。行政院在內部討論，經建會即提出發行消費券的構想。但當時，行政院認為：「下藥不要過猛」，不宜輕率動支。景氣在政府一再採行刺激措施後，仍未見成效，消費遲滯的問題仍然存在（李順德，2008）。主計處（2008）指出：「『加強地方建設擴大內需方案』執行率低於預期，政府投資負成長 6.44%，併計其他公共部門及存貨變動.....」。

2008 年的 11 月 13 日，在一場財經首長共商提振景氣的會議中，前經建會主委陳添枝指出：「景氣比想像差，國內消費更差」（李順德，2008），並報

告他國提振景氣的做法，包括減稅、現金退稅及發放消費券等。會中經各首長討論，意見十分分歧。前行政院長劉兆玄對此亦持保留態度，依照日本的經驗，認為該政策茲事體大、工程浩繁。因此，在會議結束時，相關細節與政策流程並無結論（李佳霏，2008）。19日在立法院的經濟委員會會議中，陳添枝稱：「我們在8月提振興景氣措施時，其實，已提出消費券的構想。不過，當時長官覺得可能還不需要，還要再看看情勢。最近，國際情勢愈來愈差，國內顯然受到影響，尤其出口衰退。所以，院裡面覺得可以積極構想」（立法院公報，2008）。面對急轉直下的經濟情勢，以及嚴峻的民意考驗，政府不得不採取措施，積極介入市場。

在政府尚未有定論之際，此一構想隨即透過媒體傳播至外界，引起社會普遍關注。自此，消費券成為當時國內最熱門的議題。前所未見的政策帶來的新鮮感，以及全民雨露均霑的受益性政策（beneficiary policy），自然引發國人高度的興趣。加以媒體大幅的渲染及每日播報政策的「進度」，縱然政府猶在苦思政策的適當與否，見民氣可用，似乎已無庸躊躇不前。是故，陳添枝言道：「從真正具體規劃到提出來，差不多一個月的時間」（立法院公報，2008）。此外，反對黨對消費券政策的態度，相對和善許多。儘管民進黨定調退稅優於發放消費券，但從未否定發放消費券的根本價值。它僅是在此資源分配的政策精神上，力陳民進黨所提出之方案的適宜性。民進黨籍立委李俊毅在立法院經濟委員會中言道：「我覺得發放消費券比發放現金更具有直接效果、可以提升0.64%經濟成長率的說法是經不起考驗的。我不會因為這樣而反對這個政策，你們還是可以試試看」（立法院公報，2008）。民進黨籍立委陳亭妃言道：「民進黨不是反對，而是希望消費券使用能更周延，讓更多人受益」。而民進黨主席蔡英文稱：「消費券有點像政府與媒體炒作的興奮感，興奮感可以啦，但蠻貴的」。她亦僅止於質疑：「民進黨不反對在適當時機以短期措施的手段發揮點火作用，但現在有沒有點火的環境？還是木柴都還沒堆好？」（蔡慧貞、何醒邦，2008）。

民進黨依其內部民調，顯示民眾多支持消費券政策。黨籍立委直言：「誰

敢擋紅包政策」？甚至黨團主張將數額加碼至每人 3800 元。國民黨政策會執行長林益世乃聲稱：「在野黨若敢阻攔，就要對民眾交代！」（李明賢等，2008）。之後在立法院院會，民進黨立法院黨團幹事長賴清德稱：「我們民進黨黨團在程序上並沒有給予任何杯葛」、「此舉除了放棄我們的復議權外，我們也同時放棄了交付朝野協商的權力。因為既然你們認為這個案子對你們的施政如此的重要，則在野黨黨團理應支持你」（立法院公報，2008）。朝野兩黨在政策存立的共識上，甚至將討論的焦點聚焦在具體而微的細節，諸如數額、圖案、防偽、票券型式、發放通路等。是故，大體上全國人民普遍支持消費券政策，使其從行政院提案到立法院三讀通過，僅耗時 12 天。消費券政策所以能在那麼短的期程內，搶先其他議題審議，而且不致遭到反對黨以議事手段拖延政策過程，乃因其處在景氣低迷的時效上，營造全民熱烈討論的氛圍。最終，它也凝聚社會難得一見的認同感。因而迅速通過政治可行性的檢驗，開啟政策之窗（林水波，2009）。



## 第二章 個案決策與執行過程

### 第一節 政策規劃過程

#### （一）立法取得法源

依據「中央政府建設公債及借款條例」（第 4 條）規定：政府舉債只能用於公共建設，且有規範舉債上限；而預算法第 23 條規定：「舉債收入不得為經常性支出」。因此，若欲舉債發放消費券，將有適法性問題，必須制定特別條例予以排除。為讓消費券發放順利取得法源，行政、立法部門攜手合作，在極短的時間內完成立法。2008 年 11 月 24 日，行政院院會通過「振興經濟消費券發放特別條例」（草案），送請立法院審議。立法院旋即於 12 月 5 日三讀通過「振興經濟消費券發放特別條例」（以下簡稱消費券條例），並於當日晚間獲總統公布。消費券條例明定 2009 年 3 月底前出生且具戶籍的國民均能領取，落日期限為 2009 年 9 月 30 日。另外，2008 年 12 月 26 日三讀通過的「中央政府振興經濟消費券發放特別預算」（以下簡稱消費券特別預算），原列 857.02 億元，經立法院刪減諮詢平台、委託金融機構兌付手續費及委託中華郵政發放費用共約 4936 萬元，最終以 856.5 億元通過，全數以舉債支應。消費券特別預算明細如下表 5-1。

表 5-1：消費券特別預算明細表

數額及用途 項目	預算數額	用途
消費券給付價額	837 億 3600 萬元（97.76%）	財政部：每人 3600 元， 以 2326 萬人計

行政作業費用	19 億 1702 萬 2000 元( 2.24%)	1. 新聞局：宣導，2800 萬元 2. 經建會：諮詢平台，1096 萬 1000 元 3. 內政部：發放，7 億 9116 萬 2000 元 4. 財政部：印製及兌付，10 億 8689 萬 9000 元
總計	856 億 5302 萬 2000 元( 100%)	

資料來源：周德宇、高美莉（2009）

## （二）主要運作日程

消費券從決策到落實僅兩個月，展現政府對此政策的決心。其時程如下：

1. 2008 年 11 月 18 日行政院決定發放消費券。
8. 2008 年 11 月 24 日行政院通過「振興經濟消費券發放特別條例」草案。
9. 2008 年 12 月 5 日立法院三讀通過「振興經濟消費券發放特別條例」，總統於當日晚間公布實施；從提案到總統公布僅 12 天。
10. 2008 年 12 月 26 日立法院通過「中央政府振興經濟消費券發放特別預算」856 億餘元。
11. 2009 年 1 月 18 日開始發放，每人 3,600 元，使用至同年 9 月 30 日止。
12. 第一階段發放率即達 91.3%，其中現有戶籍國民發放率為 91.37%，外籍配偶等準國民發放率為 77.33%，其他特殊領取人如保護安置兒

童或矯正機關收容人等為 97.3%。

13. 至 2009 年 4 月 30 日領取截止日止，消費券發放人數為 2312 萬 8527 人，占應發放人數的 99.42%，發放金額為 832.63 億元；未領取人數為 13 萬 5720 人，占 0.6%。

14. 消費券兌付期限至 2009 年 10 月底截止，至 2009 年 10 月 27 日，累計兌付 828.49 億元，占已發放金額的 99.5%；尚餘 4.1 億元之消費券未兌付。

### （三）各部會之分工

消費券政策的執行，包括印製、發放、兌付及宣導等，相當龐雜。對我國政府而言，這是全新的挑戰。經建會為幕僚機關，受限於人力、物力，難以全權擔負所有執行任務。因此，行政院各部會依其權責及業務屬性，分別擔任各項任務的執行機關，如下表 5-2 所示：

表 5-2：行政院各部會依其消費券權責及業務屬性

執行事項	執行機關
消費券印製	中央銀行
發放名冊造冊、發放	內政部
核銷、兌付、稽查	財政部
預算編列機關	財政部
宣傳	新聞局

資料來源：行政院經濟建設委員會（2008）

在消費券此一政策中，各部會的分工相當密切，中央銀行印製近 2 億 1000 萬張的消費券，法務部負責收容人的造冊與發放，國防部負責軍事收容人的造冊與發放，駐外人員則由外交部轉發。此外，地方政府共需設置 14202 個發放所，遴選 18 萬位工作人員並進行流程訓練。而中華郵政公司負責第二階段的發放，故內政部亦與中華郵政簽訂委託契約。消費券政策取得法源後，

為期在農曆春節前發放，行政機關需迅速完成各項行政流程。在眾多政策層面縝密規劃執行工作，並加以協調整合，以確保消費券的運作機制順暢健全。基本上，消費券的政策運作流程，大致分為印製、發放、使用及兌付等各階段。

1. 印製：為能如期將消費券於農曆春節前發放至民眾手中，並透過限時使用、不找零等設計，讓民眾在一定期間內加碼消費。發放張數乃限縮為 9 張，分別為面額 500 元者 6 張、200 元者 3 張，並以現鈔規格規劃防偽設計。

2. 發放：發放對象主要設定為 2008 年 12 月底於國內設有戶籍的國民；至於實際上在台灣長久生活的無戶籍國民或準國民，如外籍、大陸及港澳配偶等，亦納入發放對象。發放方式則分為兩階段，兼採統一發放及個別領取，讓多數民眾迅速、方便領用消費券，也確保消費券保管安全，降低保管成本。

3. 使用：為促進消費券的流通，消費券的使用限制，以負面表列為原則。除依據消費券條例不得找零、兌換現金、禮券，或儲值外，使用範圍僅排除水費及電費等公用獨占事業、金融機構之貸款、金融商品，以及稅捐、規費、罰鍰等政府機關收取的費用。而且，使用期限規定至 2009 年 9 月 30 日止。另為兼顧社會公義，並減輕資格審查的行政成本，消費券的發放未設排富條款，但消費券得捐贈並作為綜合所得列舉扣除額。此舉使相關的公益、慈善等機構或團體，有機會獲得補貼，並以採買所需之物資，達到部分重分配的效果。

4. 兌付：可持消費券兌領的商家，以具營業登記者為限。換言之，只要未被排除在前述使用範圍外的項目，各種購買貨物或勞務的行為，均允許使用消費券。只是未設有營業登記的商家、公益團體及個人，無法直接兌領，必須收受後再持消費券向有營業登記的商店進貨或進行消費。此外，考量消費券是有價證券，為讓發放人員無後顧之憂，內政部編列 500 萬元投保。參考金融機構臨櫃險方式，辦理風險保險，將非可歸責工作人員故意因素的短差，納入投保範圍（謝佳珍，2008）。

## 第二節 宣導方式

政府採取若干宣導方式，俾利民眾、商家瞭解消費券的運作機制。

### （一）政策宣導

在政策宣導方面，新聞局針對消費券的發放目的、對象、方式、時間地點、領取方式、防偽辨識、使用方式、商家兌付等議題。透過電子、平面媒體、網路及舉辦活動等方式，進行宣導。

### （二）舉辦網路活動

為提高消費動能、鼓勵民眾發揮消費創意，新聞局在「Yahoo!奇摩」網站上舉辦「消費券使用創意徵選大賽」。網友熱烈響應，湧入約 6000 個點子。新聞局挑選其中 200 個具創意且有可行性的點子，公布在新聞局「好康平台」網站上，提供民眾各項利多訊息，強化消費的效果。

### （三）發布新聞

1. 內政部發佈有關消費券發放之新聞於平面媒體多則，自 97 年 11 月 24 日第 1 則起至 98 年 2 月底止。
15. 透過 97 年 12 月 6 日及 98 年 1 月 7 日 2 次發放所發放作業模擬演練，吸引平面及電子媒體的踴躍報導，擴大消費券討論熱度。同時，達到宣達鄉親相關領券資訊雙重效果。
16. 內政部透過平面及電子媒體提出領券秘訣：「領券請帶通知單、身分證明加印章；全戶委託同一張、集中代領省時光；上午下午有區分、分散排隊更順暢。」

### （四）製作文宣品

1. 創作「消費頌（消費爽、消費 song）」歌曲，配合新聞議題執行，擴大消費券之媒體能見度。
2. 製作「消費頌（消費爽、消費 song）」音樂 CD 發送全國 14202 個消

費券發放所，營造現場年節、歡樂氛圍。

### （五）購買廣告

1. 為加強宣導鄉親有關領券日期、方式、攜帶證件等重要資訊，內政部於 97 年 12 月 30 日刊登聯合報、中國時報、自由時報與蘋果日報廣告，加強宣導。
2. 於 97 年 1 月 18 日前購買民眾日報、台灣時報、台灣新生報、中華日報、更生日報、Upaper 捷運報廣告，加強宣導如家暴被害人、外籍配偶等之領券注意事項。
3. 配合新聞局消費券宣導作業，提供文案供新聞局製作消費券領券電視插播卡、廣播廣告、報紙廣告及跑馬燈等宣傳。

### （六）設置消費券諮詢中心

為排解民眾疑難，消弭政策過程中的可能爭議，經建會設置「消費券諮詢中心」，提供 0800 免付費服務電話，不分例假日與否從上午 8 時至夜晚 10 時，受理社會大眾利用市話，針對消費券相關疑義之電話諮詢服務。經統計，平均一天約有 2 萬通電話。此外，內政部另設置二支專線供民眾查詢。

## 第三節 政策協調機制

消費券政策的運作，有賴各部會密切分工。這包括由經建會規劃，中央印製廠設計印製，內政部發放，財政部負責核銷、兌付與稽查，新聞局進行宣導等。為有效協調消費券發放後的相關事宜，經建會邀集內政部、財政部、經濟部、交通部、法務部、中央銀行、主計處、新聞局、消保會等部會，成立「消費券推動工作小組」，適時召開會議，掌握消費券相關事項的執行情形，並研商解決相關政策問題，同時編製核發、兌付等統計，研擬消費券政策影響評估報告書等，以確保消費券政策執行順利。

## 第四節 初步執行成果

### （一）消費券的高發放率

第一階段發放率達 91.29%，迄至 2009 年 4 月 30 日領取截止日止，累計發放率已高達 99.42%。此外，第一階段發放金額近 763 億元，雖因作業疏忽短缺約 1 千多萬元，但正確率仍達 99.9%。

### （二）諮詢中心的高話務量

諮詢中心不僅扮演答覆問題的角色，更發揮與人民對話、解決政策問題的功能。部分民眾的建言由諮詢中心轉達相關部會研議解決，有助消弭政策推動過程中可能衍生的爭端。中心自 1 月 5 日啟用後，民眾來電相當踴躍。迄至 2 月初來電量已超過 60 萬通，來電尖峰期徵調的服務人力，同一時間曾高達 200 人。

### （三）塑造國際形象

消費券發放展現高度行政效率，不但掀起國內消費熱潮，更受到美、英、日等國際媒體高度矚目與肯定。

### （四）激發消費動能

綜合商品零售業（包括百貨、超市、便利超商、量販店等）為收受消費券最多的業別，97 年第 4 季零售業營業額衰退達 -6.7%。實施消費券政策後，98 年第 1 季零售業營業額衰退 -4.6%，已有顯著改善。在 2009 年春節 7 天假期中，全國觀光遊樂地區旅遊總人次高達約 1133 萬 2753 人次。分別較 2008 年為期 5 天、2007 年為期 8 天之假期，成長約 92% 與 11%；創造的觀光產值達 225 億餘元，約較去年同期成長 38%。

## 第五節 消費券數量短差

消費券第一階段發放完成後，發現有數量短差異常的情形。最初地方回

邁向優質公共治理-系列個案研究

報短缺 1983 萬 1900 元，經過兩次全面複核，發現金額異常的部分多為委託代領，但作業人員僅蓋代領人的印章，漏蓋委託者的印章。而此種情形約佔短差的六成，故第一階段發放後的消費券短差金額為 1110 萬 2800 元。第二階段發放完畢後，經中華郵政與內政部清查統計，消費券短差額為 1231 萬 4400 元。扣除保險理賠金額 561 萬 4400 元，總計最終短差 670 萬元（何明國，2009）。內政部檢討其原因，包括：

- (一) 工作人員疏忽，未於發放名冊內蓋章，即有委託書但名冊蓋「尚未領取」。
- (二) 工作人員點鈔短疏。
- (三) 工作人員重複發放。
- (四) 工作人員未依 500 元券 6 張及 200 元 3 張之規定發放，擅自允許民眾更換消費券面額。



## 第三章 政策利害關係人立場

由於我國從未有類似消費券政策，因此，政策規畫時並無前例可參考。在此過程，各政府機關與社會團體意見紛呈、莫衷一是。於是，替選方案及政策版本甚多，甚至政策內涵一再轉向。以下略述各利害團體在政策規劃過程的主張：

### 第一節 行政院

#### （一）經建會

在政策規劃上，經建會是消費券政策的主要規劃機關。主委陳添枝曾表示：擴大支出此舉是景氣擴張政策，目的在創造消費、提振景氣，不是追求公平的社會福利方案。因此，不應有排富條款，並可避免增加行政成本（林淑媛，2008）。此外，消費券初步擬以儲值卡形式，憑卡到指定的商家購買指定範圍的用品，從一定金額內扣款，使用方式與悠遊卡雷同。後來，在跨部會討論時，經建會有關儲值卡的主張遭到推翻，會中決議改採提貨券的形式（蘇秀慧、吳碧娥，2008）。早先經建會建議消費券使用範圍以大賣場的民生用品為主，但為擴大刺激經濟的層面，考慮範圍增至國民旅遊卡特約商店（許玉君，2008）。然而，跨部會討論後，決議使用範圍不限購買商品的種類，惟需用於有開立發票的商家，亦因此一般傳統菜市場將被排除在外（沈明川，2008）。

#### （二）財政部

針對行政院將以減稅、退稅或消費券等方式刺激消費，財政部不贊成退稅與減稅，因窮人可能無稅可退，導致此二者只對富人有利。相較之下，發放消費券似較可行。而行政院前已表明財政赤字非考慮因素，值此時刻以救經濟為首要之務。至於財源籌措，財政部主張：宜從各部會的預算額度中支

應；其次，是動用行政院的第二預備金；若需以舉債方式籌措，也必須符合公共債務法的舉債上限（何孟奎、蘇秀慧，2008）。最後，財政部長次長曾銘宗表示：由於歲計賸餘、第二預備金都不夠，因此，將發行公債籌措財源，並訂定「特別條例」送立法院審議（陳素玲，2008）。而針對民進黨提出的退稅補貼，財政部賦稅署認為：此舉將遺漏無須繳稅的中下階級，因無稅可退，形同「排貧」；而且，民眾取得退稅的現金未必會花用，並轉為儲蓄，無益刺激消費（賴昭穎，2008）。

### （三）內政部

基本上，內政部是消費券發放作業的主管機關。消費券全數發放後，數額出現短缺。對此，內政部長廖了以指出其將扛起所有責任，「不會讓基層同仁負擔」、「如果多數的民意認為我應為此下台，我絕對不會戀棧，一定給社會一個交代」（何明國等，2009），並宣稱短少的數額由其個人承擔，不會讓國庫、民眾有任何損失。然而，行政院新聞局長蘇俊賓表示：此種情形在審計法第 58、71、72 條，均有相關規範。因此，行政院長劉兆玄認為：若有法可循，不宜私了（黃國樑、林修全，2009）。審計法第 58 條規定：各機關經管的現金、票據、證券或其他資產，如有遺失、毀損、或因其他意外事故，而致損失者，應檢同有關證件，報審計機關審核。72 條規定：第 58 條所列情事，經審計機關查明未盡善良管理人應有之注意時，該機關長官及主管人員應負損害賠償之責。是故，消費券發放造成的 600 餘萬短差，依前述規定，可以報請審計機關審核。如果認為沒有過失，將能直接沖銷；如果有未盡善良管理人應有之注意時，才會有損害賠償的問題（黃國樑、林修全，2009）。

此外，曾有社福團體指出：特殊情境下的國民恐有領取的困難。依據內政部第一階段發放後的檢討，「準國民」領取率未達預期有如下原因：

1. 居留地址與實際居住地不一致；
2. 外籍配偶不願委託他人代領；
3. 外籍配偶移動性高；
4. 資訊傳遞與理解之差異。

對此，內政部透過「外籍配偶諮詢專線」、「外國人在台生活諮詢服務熱線」及海基會諮詢專線瞭解第一階

段未領取原因，並以電話聯繫或派員訪查，告知尚未領券者儘速於第二階段至指定郵局領取。

#### （四）健保局

針對經建會原擬透過健保卡作為發放消費券的電子錢包，衛生署中央健保局副總經理李丞華表示：利用健保卡兼用電子錢包難度不大。但若放寬到一般商家，因加密功能非短期可達，將有個人資料外洩的問題（謝柏宏，2008）。

#### （五）行政院在立法過程的行動

消費券政策確定後，行政院主張 829 億元的消費券預算將與四年 4200 億元預算的「因應景氣促進消費及加強公共建設特別條例」草案合併為「振興經濟方案」，兩者包裹送交立法院審查。後者包括擴大公共建設、都市更新、加強民間投資及產業創新及照顧弱勢等。公共建設從編列預算、進行設計、發包，到實際發揮振興經濟效果，有半年不等的時間落差。若將消費券與擴大公共建設分割處理，公共建設將無法即時發揮效果（蘇秀慧，2008）。但在立法院的強力反對下，為讓消費券如期發放，避免節外生枝，行政院最終決定消費券與振興經濟方案切割處理，採取「兩階段、兩方案」處理。第一階段先分別通過消費券和擴大公共建設特別條例，第二階段再分別通過消費券特別預算和擴大公共建設特別預算（蘇秀慧，2008）。

## 第二節 立法院

立法院財政委員會中的多數委員，如林德福、潘維剛、賴士葆等人均主張消費券是為了刺激消費，不是社會福利。因此，不應排富。李慶華認為：中產階級以上、收入高的人方傾向額外消費，排富無法達成刺激消費的效果。且很難認定「真富」、「假富」，例如路邊攤雖不必繳稅，但收入可能頗高；中產階級則需確實繳稅。若採排富，消費券將獨漏中產階級。此外，賴士葆建

議：若要鼓勵消費，應可列舉扣除額抵稅（陳素玲，2008）。潘孟安表示：發放儲值卡會使傳統市場及攤販無法使用，無法讓所有廠商受惠。盧秀燕認為：鈔票縱有防偽設計仍難以避免偽鈔，此亦為消費券所應注意的問題（陸倩瑤、朱婉寧，2008）。針對行政院擬將消費券特別條例草案與加強公共建設特別條例草案兩者包裹送立法院審議，民進黨團總召柯建銘認為以消費券「綁架」四千多億的擴大內需預算，係「宵小政府偷天換日」的行為，大力強調其反對立場（林新輝，2008）。國民黨立委吳清池亦言：若採包裹表決，通過的可能性甚低。若農曆年前無法發放消費券，政策的美意將變成民怨（蔡佩芳，2008）。立法院長王金平表示：雖然發放消費券及加強公共建設均屬擴大內需的一環，但如此將使事情複雜化，連帶延誤消費券發放的時程。是故，建議消費券宜與公共建設脫鉤（林新輝，2008）。

### 第三節 監察院

審計部於 2009 年 7 月 28 日公布的「九十七年中央政府總決算審核報告」，質疑「相關作業匆促，實際成效亦待觀察」。有關消費券之發放及使用，審計部有以下疑慮（審計部，2009）：

1. 消費券使用規定著重於防弊措施，恐扼殺商機：振興經濟消費券發放特別條例第 6 條規定，消費券不得找零、轉售、兌換現金、商品禮券、現金禮券等，不利於消費乘數效果之擴張。
2. 諮詢服務人員薪資偏高：行政院經濟建設委員會建立消費券諮詢組台，設立電話服務專線，聘請 14 名諮詢人員及 2 名管理人員，諮詢人員月薪 3 萬 5 千元、管理人員月薪 5 萬元。另加計保險費、加班費及獎金，月薪各高達 5 萬 6 千元及 8 萬元。
3. 消費券回收成本過高：委託金融機構辦理消費券兌換所需之手續費，係以 1 張券手續費 4 元計算，未以計次方式計算，總計印製消費券 2 億 9

百萬張，即須付給金融機構手續費達 8 億餘元。

4. 消費券之執行疑慮：社會大眾對經濟前景信心不足，消費者邊際消費傾向下降，造成乘數效果縮小，影響消費券刺激消費之效益。
5. 部分專家學者表示：民國 98 年 1 月 18 日消費券發放後，同年 1 月 19 日至 23 日 5 天內，中央銀行新臺幣發行額與前 3 年組均值相較，減少 445 億元。次查內政部資料，同期間流通之消費券約 436 億元，與上揭中央銀行新臺幣發行額減少數相近。顯示收眾以消費券取代現金，產生替代效果，後續乘數效果亦受影響。

## 第四節 地方政府

金融海嘯侵襲下，政府發放消費券，以擴大消費振興經濟。各地方政府為搶食消費券商機，紛紛推出相關活動，吸引民眾前往當地消費。如下表 5-3 所示：

表 5-3：各縣市政府促銷活動

縣市 政府	活動名稱	活動內容
臺北 市	三千寵愛在臺 北	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「消費券三重送」活動，自消費券發放日起至 3 月 1 日止，在北市消費，即可享有多種優惠。</li> <li>2. 「三千寵愛在臺北」優惠方案，提供總價值超過五千萬以上的獎品，包括「一千張壹萬元禮券」、「一千張熊貓參觀門票」、「一千個價值五千元以上之北市特有獎品」，如捷運一年免費搭乘悠遊卡、北市運動中心免費使用半年等。</li> </ol>

邁向優質公共治理-系列個案研究

臺北縣	北縣拚消費，大獎送給你	1 月 18 日至 5 月底到臺北縣消費，有商品折扣、兌換摸彩券、免費及優惠到五個博物館參觀。獎品包括黃金百兩、油電混合車、電動機車、折疊腳踏車等，價值約四億。
基隆市	消費券有獎摸彩活動	基隆市政府規劃摸彩活動，消費滿千元即可兌換對獎券乙張。獎品有汽車三輛、液晶電視與高級自行車等。
桃園縣	2009 桃園購物節活動	桃園縣政府舉辦「2009 桃園購物節」活動，獎品有價值近 20 萬元的桃園好宅品及 6 枚牛年金幣。
新竹市	新竹市促銷消費券方案	凡持消費券在新竹市消費滿三千六百元，就可參加摸彩，共有一千台小筆電。另市府印有十萬張集點卡。
新竹縣	商圈之消費券促銷方案	搭配各商圈協會推出之消費券促銷方案、套裝優惠行程。
苗栗縣	聰明消費。三重好禮大方送	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 98 年 1 月 18 日起至 4 月 30 日，於苗栗縣內累計消費滿 5,000 元，即可兌換刮刮卡乙張。每次抽獎均抽出轎車 5 輛。</li> <li>2. 凡參與本次刮刮樂活動均可再次參與轎車摸彩活動。每次均抽出轎車 5 輛。</li> <li>3. 持「存根聯」或未中獎之「刮獎聯」，憑券在本縣可享有後續消費折扣。</li> </ol>
臺中縣	消費券·A 好康	不限使用消費券消費，只要取得 98 年 1 月至 12 月期間在臺中縣商家單張消費新台幣 1000 元以上之統一發票都可參加抽獎。每月提供總金額約新台幣 200 萬元的獎品，每月頭獎一名獨得 1600c.c.轎車乙台。

臺中市	3000 消費券 臺中 A 豪宅	凡於 2009 年 1 月 18 日至 3 月 29 日止，持消費券在台中市商家消費，累積消費券金額 3,000 元以上者，得參加摸彩活動，獎品有千萬豪宅等獎品。所有用以摸彩之發票將於活動結束後捐贈公益團體，凡參加摸彩活動即視為同意捐贈。
南投縣	南投好好玩、 消費獎不完	自 98 年 1 月 18 日起至 3 月 29 日期間在南投縣境內消費，不論使用現金、刷卡、或消費券，累積消費達 3,600 元，持發票、免用統一發票收據及農產品出售農產之收據均可兌換摸彩券一張，依此類推。頭獎高級房車 2 部。
彰化縣	花在彰化· 錢進彰化 消費就送抽黃金土地	於 98 年 1 月 18 日至 9 月 30 日至彰化縣內商家消費累計滿 1,000 元，即可參加抽獎，獎品有黃金土地等大獎。
嘉義市	2009 消費來我嘉 黃金帶回家	98 年 1 月 18 日至 98 年 5 月 31 日，持嘉義市轄區店家開立的統一發票或收據單張額度達 200 元以上，累計滿 3600 元者得兌換一張摸彩券，共開獎三次，每次 168 名獎項。第一次未抽中之摸彩券，可繼續參加第二、三次抽獎。特獎一名，金元寶 30 台兩。
嘉義縣	全民拼經濟、 綠色消費愛嘉義—環保生活園遊會	使用消費券購買物品滿 500 元以上，獲贈品乙份。
雲林	雲林縣振興經	自 98 年 1 月 18 日至 98 年 4 月 30 日止，凡於活動期

邁向優質公共治理-系列個案研究

縣	濟鼓勵消費券消費	間在本縣有營業登記或稅籍登記之商店消費，每筆消費使用消費券滿 200 元以上者，或於活動期間以消費券捐助縣府選定之社福團體或機構滿 500 元以上者，均可參加抽獎，獎品有價值 580000 元的汽車等大獎。
臺南縣	百萬名車消費留南縣	台南縣提供價值 120 萬油電混合高級轎車、腳踏車為摸彩品。民眾只要於 1 月 18 日至 1 月 24 日在台南縣內各地消費滿 3600 元，即可兌換一張摸彩券。
台南市	各行業消費券優惠促銷方案	於市府架設「台南市各業消費券優惠促銷網站」，提供民眾瀏覽參考台南市各行業因應消費券優惠方案。
高雄縣	3600 旅遊特產六大福袋	高雄縣政府宣布 2009 年是高雄縣觀光年，向大眾推出六種超值消費券方案。更推出眾多優惠的觀光特產，包括一日遊、二日遊、部落觀光，或在地農漁特產，每項套裝均以 3600 元消費券即可購得。
高雄市	攜家帶「券」遊港都 高雄幸福經濟學	1. 高雄市政府結合業者印製「打折庫」優惠手冊，提供民眾消費資訊及優惠折扣訊息。其中有商家提出消費券的高優惠折扣，還有一晚近兩萬的五星級飯店頂級套房。 2. 「高雄消費通」摸彩活動。凡持消費券在高雄市單次消費滿新台幣 500 元，即可參加抽獎，得獎者給予新台幣 10,000 元之消費額度，共 900 名。
屏東縣	牛轉乾坤—屏東年貨大街	為配合政府發放消費券，鼓勵縣內公教人員及民眾多多消費，刺激經濟流動，特別在春節前夕以「歡喜」、「熱鬧」為活動主題，「2009 牛轉乾坤-屏東年貨大街」活動。



宜蘭縣	宜蘭迫迨消費趣 百萬千斤扛回去	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 自 98 年 1 月 18 日至 98 年 8 月 22 日止，不論持消費券或現金消費，多種超值優惠。</li> <li>2. 凡持至本縣消費之發票、依法開立之收據單張或累計滿新台幣 3600 元可兌換一張摸彩券，兌換後之發票將捐至慈善機構。</li> </ol>
花蓮縣	3600 券戀花蓮	花蓮縣政府整合花蓮約 191 家店家，共同推出優惠專案，並設立「3600 券戀花蓮」專區。
臺東縣	3600 來去台東消費作公益 百萬現金讓您拿	不論持消費券或現金消費，只要收集 200 元以上發票或 500 元以上收據，及捐贈縣內社福團體收據，金額合計滿 3600 元，即可兌換摸彩券乙張，以此類推，首獎現金一百萬元。
澎湖縣	歡樂使用消費券 澎湖邀您當島主	只要在澎湖縣使用消費券滿 3600 元，就能參加 3 次全縣大摸彩，除了特別獎險礁島尊爵套裝享受外，獎項高達近 500 萬。
連江縣	酒類促銷與民間觀光方案	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 贈送縣內每家戶馬祖酒廠出產陳年老酒。</li> <li>2. 推出消費券面額以內的實惠旅遊套餐。</li> </ol>
金門縣	金酒優惠與當地名產促銷方案	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 持消費券 3600 元可購買 3600 元貢糖產品、加贈 780 元貢糖禮盒</li> <li>2. 金合利鋼刀廠，3600 元消費券可購買 4000 元產品、再送一支 490 元水果刀</li> <li>3. 全縣縣民將可領取價值新台幣 1 萬 800 元的金酒</li> </ol>

		回饋券，分清明、端午和中秋三節領取
--	--	-------------------

資料來源：整理自曾志超（2009）

部分縣市的促銷效果頗為豐碩，以台中市贈送千萬豪宅最吸引眾人目光。根據台中市政府經濟發展處統計，截至 98 年 2 月 7 號為止，共收到 18 萬 3806 張摸彩券，消費金額達 8 億 2000 多萬元。新竹市舉辦一千台小筆記型電腦的抽獎活動，根據新竹市政府統計：截至 98 年 2 月 2 日為止，新竹市消費券之摸彩券已被兌領 12 萬 7320 張。兩週內，至少有 4.5 億以上的消費券額度在新竹市使用。台北市政府舉辦「三千寵愛在臺北」活動，截至 98 年 2 月 3 日，活動參與人次已達 11 萬人次，累積消費金額也超過 2 億元（曾志超，2009）。與消費券搭配的促銷活動，有賴政府充分運用各種行銷手段。如台中市長胡志強擅長利用媒體宣傳，在第一波抽獎時，有多家電視台進行現場直播。如此，實能有效提升台中市的消費金額。而其他縣市亦舉辦相關活動，然多數民眾卻未清楚知悉活動內容，顯見媒體行銷不足（曾志超，2009）。此外，行政院及各縣市政府針對消費券活動，幾乎都設置相關網站，以便民眾獲取資訊。惟論者有謂部分網站內容並不完備，尤其是行政院的「全民拼經濟、消費券真好」網站，內容不甚完整，甚至資訊過時。至於地方政府的網站，多數僅有抽獎資訊，並未進一步引導消費者瞭解該縣市的特色產業、知名產品以及旅遊資訊，或提供詢問專線。如此，將不利民眾知悉當地的消費資訊。連帶的，也削弱在地的消費動能（曾志超，2009）。

## 第五節 民進黨

相對於執政黨討論得如火如荼的消費券政策，在野黨立委提出退稅濟貧的主張，旨在幫助中低收入戶。早在消費券之議出現前二個月，民進黨即力倡全民退稅，但完全未獲政府採納。針對政府規畫每戶年收入在 120 萬元以下者，發放一萬元消費券。民進黨質疑：若採排富設計，消費券究為社會福

利或為刺激景氣定位不明，實際比較類似近貧專案的延伸。而年收入 120 萬元的門檻，更是對雙薪家庭的懲罰，中產階級無法受益。此外，消費券必須在開立發票的店家使用，將造成民間消費集中在大賣場、連鎖店，圖利特定對象，對一般商家沒有幫助。甚至依據國稅單位的登記資料，免用統一發票和使用統一發票的比例，北部為 3：7，中部為 3.5：6.5，南部為 5.2：4.7，如此做法未考慮店家生計。對於抵用券形式，民進黨指出：若使用儲值卡，成本高、不環保。但若使用提貨券，會有防偽的問題，也會造成換現金的缺點。是故，民進黨認為：消費券的整體成效不如退稅方案直接，此係行政院不願讓在野黨居功（林修全，2008）。

## 第六節 各種產業

企業多主張：消費券允為金融危機時期的適當措施。台積電董事長張忠謀曾公開表示：政府可暫時舉債以刺激消費，優先解決當前的經濟危機（許玉君，2008）。宏碁電腦董事長王振堂稱：台灣 3C 市場原本業績恐將衰退 30%，卻在消費券發放後反彈成長 20%（曾志超，2009）。花旗銀行首席經濟學家鄭貞茂指出：2008 年 9 月的零售銷售比去年同期衰退 4%，大眾消費意願甚低，政府此時提出紓困案來救急十分適當。針對消費券將帶來的買氣，諸多產業均推出搭配消費券的促銷方案。如國內四大超商總店數超過九千家，每家商品種類高達三、四千種。政策一旦確定，就會推出促銷活動（林茂仁，2008）。劍湖山、宏都建設、童年渡假村均認為：實施消費券的時間愈快愈好，最遲不要拖過農曆過年。消費券政策為救急性質，必須搶時效，才能發揮最大效用。而三者均打算配合政府刺激消費的政策，推出消費券促銷方案，爭取商機。如主題樂園除規劃推出促銷專案，也將與飯店、百貨等事業整合促銷。宏都建設投資經營阿里山森林鐵路及觀光飯店，將與阿里山森林遊樂區或奮起湖的其他業者合作促銷，如持阿里山森林火車票根可享購物折扣或換取實物等優惠（王瑞堂，2008）。

甚至，有企業以實際行動直接支持消費券政策。時任永豐金控董事長的陳冲表示：消費券若要在短期間產生成效，就需解決三大問題。這包括如何限定用途及有效期限、適用商家範圍、民眾是否能立即上手使用。而其指出永豐金控具有成熟的消費儲值卡機制，接受的商家不需處理繁複的保管及帳務作業，且儲值卡可採記名制，遺失尚可申請掛失補發，也可追蹤消費記錄。值得注意的是：各種產業均主張不宜限制消費券的使用範圍。譬如說，原味便當負責人鍾坤志認為：政府若要刺激國內消費，不應限制消費券的使用範圍，因每個民眾的需求不同（徐谷楨，2008）。台灣房屋首席總經理彭培業表示：台灣服務業占國內生產總值六成以上。因此，不宜限制消費行業別。除購買民生用品，還可用於買書、補習、剪頭髮、腳底按摩、健康檢查等，讓各行業共榮（黃啟菱，2008）。尤其原本未列為消費對象的攤販，反彈最大。

行政院原規劃消費券使用場所限於大賣場、連鎖商店及有開立發票的店家，引起傳統市場及一般商家反彈。桃園縣大溪鎮傳統市場攤販管理委員會主委蕭家潤表示：消費券未涵蓋傳統市場，普遍引起攤販不滿。身為最基層的民生供應者，卻無法受惠；而大賣場、百貨公司為財團經營，政策福利猶如錦上添花。苗栗縣大湖鄉傳統市場販賣水果的劉玉英表示：攤販只能薄利多銷，消費券若要開收據、報稅，太過麻煩。嘉義縣番路鄉開小吃店的林先生表示：目前大環境不景氣，又以飲食為主的小生意首當其衝。消費券政策卻只有少數特定業者受惠，傳統攤販將難以為繼（劉愛生等，2008）。台北市公有市場攤商代表曾集體赴立法院陳情，並指出全台有四百八十多處公有市場、六萬多家攤商。但其中，有營業登記者不到五千家。除北、高兩市外，此種店家多達三十三萬戶。但限制消費對象的規定卻把這些商家排除在外，難謂合理（陳鳳英等，2008）。此種手段僅係短期的措施，若干產業並不看好。商仲業者即表示：消費券能短期提升店面業績，讓搖搖欲墜的店面市場獲得喘息機會。估計政策實施後，店面空置率及租金下滑速度可立即減緩，但長期效應還有待觀察。欣元商仲總經理焦文華表示：消費券政策可減緩倒閉的連鎖效應。易而安不動產顧問張欣民認為：消費券對店面市場有利。但兩人

均認為：有可能僅係短暫的市場榮景（游智文，2008）。

## 第七節 非營利組織

### （一）社會福利團體

因不景氣及失業率攀升影響，社福團體募款極其困難，台灣世界展望會更指出：「勸募善款已陷於冰河期」（曾懿晴，2008）。社福團體憂心：政策若未規劃完善，棄兒、出養兒、隔代教養孩童，甚至街友都可能無法領取消費券。另居於偏鄉的家庭，恐怕無處花用。兒福聯盟資源發展處副主任陳雅惠指出：棄兒的監護人多是縣市政府，而出養兒在未完成被收養程序前，戶籍也在原生家庭，且均由寄養家庭或育幼院代為照顧。此外，在隔代教養的家庭方面，年邁的祖父母負責教養，但小孩的消費券可能被父母領走，擔負扶養工作的祖父母反而無法領取。另人安基金會指出：遊民街友的戶口多設於親友戶籍或戶政事務所，甚至其身份證早已遺失或被盜用，恐怕也領不到消費券（邱瓊平，2008）。消費券確定發放後，多個社會福利團體公開呼籲國人捐贈消費券，尤其是原已富足之人。對此，馬英九總統曾響應社會福利團體的主張：富者無須消費券之補助，應踴躍捐贈，並公開指出其消費券將用於捐贈。但民間指出：總統此舉與消費券政策之原旨背道而馳，且此公開一呼，將連帶削弱消費的氣勢。是故，不宜如此呼籲。隨後，總統即不再主張，並指出原先承諾捐給公益團體的款項，仍將以現金方式捐出。

由 86 個民間公益團體組成的「公益團體自律聯盟」在消費券發放前夕，主張「樂捐消費券、用公益拚經濟」，除希望政治人物、企業等捐出不需要的消費券外，也呼籲民眾在「需要」與「想要」中，以一定比例捐作公益，協助弱勢團體度過寒冬。聯盟理事長鄭信真表示：根據網路媒體民調顯示，在一萬餘名投票的網友中，雖有 77% 不會捐出消費券，但也有約 10% 民眾願意捐作公益。若加上 13% 尚未決定是否捐出的民眾，以消費券的總金額推算，共有相當 110 億元捐款的潛力。若此百分比的消費券金額能進入公益團體，

將佔台灣公益團體一年募款總額約 500 餘億元的 20% (翁翠萍, 2009)。為使捐贈消費券的行為在實踐社會救助之餘仍能達成刺激經濟的效果, 喜瑪拉雅基金會營運長高永興認為: 接受消費券的公益團體, 並不能將消費券儲蓄起來, 仍會有採購物品和器材等消費行為, 此尚符合刺激消費的政策初衷。而捐贈公益團體, 更具多重的社會意義。除能抵稅外, 亦能突顯社會的人情和溫暖 (耿豫仙, 2009)。

## (二) 公平稅改聯盟

公平稅改聯盟指出: 目前我國的國債已高達 13.8 兆, 每人平均背負近 60 萬元的國家債務, 但政府並未依國際標準據實揭露負債程度。96 年度各級政府債務累計未償餘額為 4 兆 3053 億元, 但此僅為表面的國家帳面債務。若參照立法院預算中心「98 年度中央政府總預算案整體評估報告」統計資料, 潛藏債務餘額已達 8 兆 8658 億元。依歐美與世界銀行認定國家債務標準之揭露, 必須包含潛藏債務。另外, 再加計中央與地方政府特種基金債務, 台灣國債已逾 13.8 兆, 嚴重超過 12 兆的 GDP。公平稅改聯盟表示: 馬政府上任以來大幅舉債推行擴大內需方案、建設公債案和發放消費券等政策。再加上 4 年 4000 億振興經濟新方案, 短短半年增加 7267 億元債務, 卻以特別預算編列方式來規避公共債務法舉債上限。而發放消費券只是臨時止痛的特效藥, 不但無法提振長期內需市場, 大幅增加國債的結果。最終, 只是將成本轉嫁到納稅者身上, 尤其是薪資所得者。是故, 堅決反對舉債發放, 並呼籲政府應公布真實的國債數字 (楊美玲, 2008)。

## 第八節 一般民眾

消費券政策議題甫自媒體浮現, 即引起全民高度興趣, 並引發討論的熱潮。一般民眾由於涵蓋各種行業及身份背景, 消費券發放若有限制對象, 易引起被排除者的反彈。因此, 多數民眾乃主張不宜設立排富條款。公務員李先生認為: 消費券的發放對象限於家戶年收入 120 萬元以下的家庭, 將導致

雙薪的公務員及教師家庭均無法領取。收入可能較高的攤商從未繳稅，卻能夠領取。而消費券的性質既同於退稅，理應按照每個人繳稅多寡，依照比率公平發放。否則，不合公平正義（謝蕙蓮，2008）。另從事公職的洪石柱亦認為：在排富條款之下，大部分的上班族，且為合法之納稅義務人，均成為此政策定義的「富人」。而許多生意興隆的攤販，所得不見得低於一般上班族，卻不用繳稅，成為該政策定義的「窮人」。因此，其主張若非全民皆能領取，則應以政府認定的低收入戶為政策標的，才符合公平正義（洪石柱，2008）。

## 第九節 專家學者

最早提出發行消費券之議的中研院院士管中閔認為：在全球景氣一片低迷時，台灣這種小國無法左右國際情勢。因此，必須設法維持甚至提振內需市場的消費動能（許玉君，2008）。以台灣 GDP（國內生產毛額）的組成言之，過去帶動 GDP 增長的主要是出口，民間投資大都衰退。一旦經濟連鎖反應發生向下螺旋效果，民眾競相減少消費，零售業倒閉後即影響就業，又再影響消費。因此，政府必須採取手段減緩衝擊。目前經濟前景不明，實質薪資所得遲未增加，嚴重減損實質購買力，民眾因此傾向「推遲消費」，尤其是大宗消費、耐久財。因此，管中閔期望以消費券或其他抵用方式，將推遲已久的消費激發出來，但此僅係短期性、一次性的措施。其贊成政府的短期救急措施，但長期也要避免債務累積過快。是故，必須在一定期間內達到財政平衡（陳鳳英等，2008）。

台大經濟系教授林向愷則認為：發放消費券形同政府在「印鈔票」、發年終獎金，此係因目前財政沒有剩餘。因此，不宜「討好」人民。自 2000 年迄今，特別預算已編列七次，達舉債上限，但建設卻不得停緩。因此，任何政黨均採特別立法為特別預算取得財源，以排除公債法舉債上限。而特別立法排除掉的財政赤字，遠超過表面數字的嚴重性，使台灣財政透明度低落。因此，林向愷甚至認為：此種「債留子孫」的作法，將步上拉丁美洲的後塵。

長此以往，台灣的財政將在五年後垮台。「應急『特效藥』吃太多，只好不斷加重劑量，最後產生抗體，就無藥可醫了」（陳鳳英等，2008）。綜上所述，顯見贊成消費券政策的學者，係認同在危急存亡之秋，「救經濟」重於「顧財政」。而且，此種觀念亦為外國的常態。而反對的學者，係從財政紀律的角度，認為政府大幅舉債，並刻意規避公債上限，將使國家債台高築，無可救藥。

## 第十節 綜合觀察

### （一）政府舉債的動機

隨著政治民主化的發展，政府的債務也隨著時序上漲。政府累積債務佔 GDP 的比重，在民主萌芽的 1989 年只有 5%，2000 年為 17.1%。到了 2003 年，則暴增為 30% 以上，顯示鉅額公債已成為政府財政的沉重負擔。圖 5-1 是 1980 到 2003 年之間中央政府債務餘額佔 GDP 的比例，這個比例在民主化之後逐年遞增。尤其 2000 年後更大幅度攀升，但此統計數字還不包括政府以特別法迴避債務上限的部分。



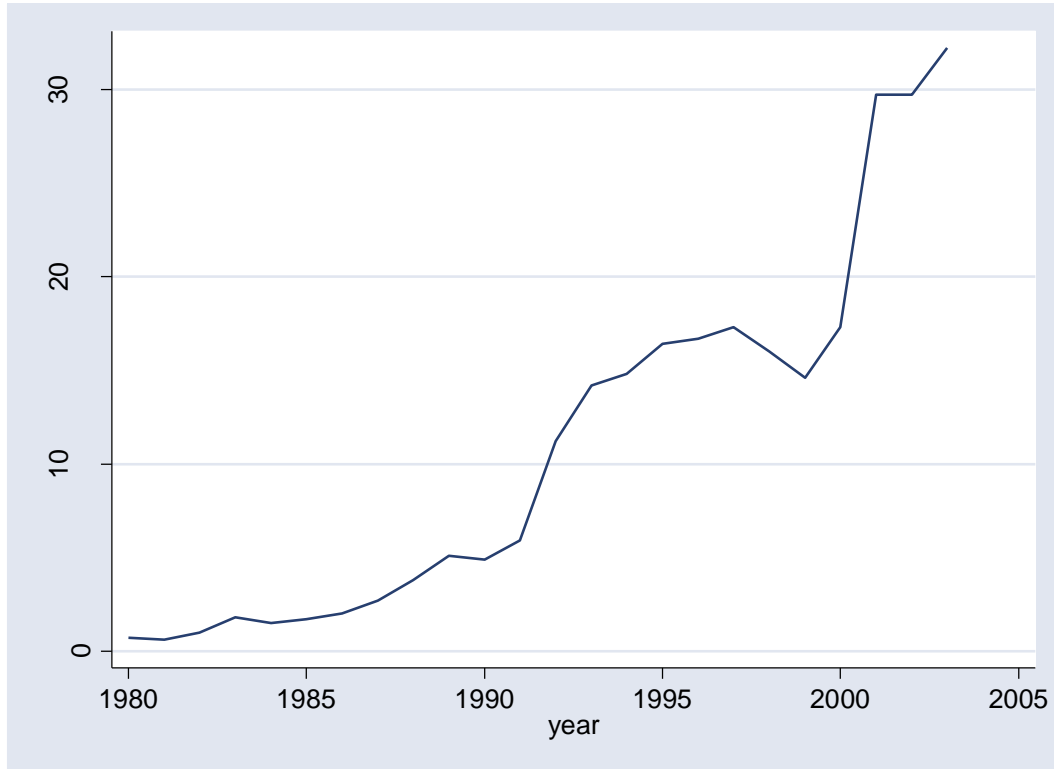


圖 5-1：中央政府債務餘額佔 GDP 的比例（1980-2003）

資料來源：吳親恩（2005）

根據吳親恩（2005）的整理，早期討論政府財政赤字的理論是「稅收平衡理論」(Tax Smoothing Theory)。該理論認為：任意調整稅收將會扭曲生產意願，並且形成極高的政治成本。因此，傾向維持稅收的穩定，盡量避免增稅或減稅。景氣回春後，政府的收入回穩即可弭平之前的債務缺口。因此，公債成為調節財政收支的重要工具。在消費券此一個案中，政府為避免消費券的鉅額支出排擠其他預算，使人民產生「挖東牆補西牆」的疑慮。同時，也為維持稅收的水平，以免讓人擔憂短期將以增稅回填債務。財政部原擬由各部會的既有預算湊合支應，但憂心破壞原先的財務規劃，乃決定放棄此舉。稅收平衡理論認為：財政赤字是動態平衡的狀態，經濟景氣的波動會影響財政平衡。但是，這是暫時的，不會長期惡化下去。

此外，Buchanan 與 Tullock（1962）提出的「財政幻覺」模型認為：選民短視，樂見眼前公共支出的提升，但低估未來為了平衡預算所增加的稅收負擔。財政赤字的帳面數字雖然驚人，但還債是幾年以後的事情，而且由全民共同分攤。所以，一般人感受不到還債的立即壓力。另一種模型則是「跨期移轉」，由於世代的差異，在這一代所增加的消費支出，債務將轉嫁到下一代子孫身上。消費券不是上帝的恩賜，而是人們穿越時空，預支未來可能賺得的現金。因此，其成敗主要不是取決於政策本身的良窳，而是現階段能否善用這筆從未來「巧取」的財富。若能如此，未來就可以獲得超越現值的收益；反之，若該筆預算全數替代消費，則如同將後代的財富搶先揮霍，未來的子孫可能要以數倍的代價，償還這些預先花掉的債務。經常性的選舉誘使政治人物與政黨不斷開出公共建設與社會福利的支票。加以財政紀律的觀念薄弱，本該循環出現的預算擴張與緊縮因而失調。只有擴張而沒有緊縮，使財政赤字不斷飆升。

## （二）經建會的決策模式

在決策過程中，經建會並未在初始即釐清政策方向，而是不斷釋放風向球以測試民意。經建會在釋放訊息的過程中，接獲大量「不排富」的聲音。但民間普遍反應消費券不是社福政策，且如以所得作為消費券發放標準，將可能重蹈近貧方案執行紛亂的覆轍。因此，排富的規劃最終遭到否決（陳志平，2008）。而以戶為單位，恐將形同「懲罰婚姻」（仝澤蓉，2008）。因此，再次從善如流地改為以人為發放對象。在使用範圍方面，原本行政院宣布消費券限用於營業登記的零售店、量販店或餐飲店。消息一出，引起反彈聲浪。後乃更正為不限三大業別，只需具有營業登記即可，且未登記之商家亦可收受，但無法兌領，必須轉用於消費。另外，行政院送交立法院有關消費券使用範圍的條文，原未包括捐贈，朝野協商時即追加訂定可以捐贈給符合公益募款辦法的公益團體。甚者，消費券的預算最終提高到 857 億元，是因將依親居留、長期居留大陸配偶，以及持有外僑居留證、外僑永久居留證的外籍配偶也納入發放對象，共計 15 萬人。此外，因儲值卡的行政成本過高，程序

亦過於複雜。雖有民間業者願意免費協助發行卡片，但涉及政府採購法等法規限制。是故，最後確立「用券不用卡」，以及「商家憑券領款」（何孟奎、蘇秀慧，2008）。

從上述利害關係人的反應觀之，消費券發放引起各界熱烈討論，包括立委、學術界、媒體、企業和社會大眾均充分表達意見，亦多持肯定態度，顯見本個案公民涉入甚多。尤其在政策制訂過程，政府不斷放出風向球，以測試民意趨向，並不斷修正政策內容。雖導致政策幾經轉折，但均為確保政策的縝密程度。如此，足以顯示政府的決策已匯集諸多民間的聲音。



## 第四章 教學問題

### 第一節 優質公共治理之個案問題討論

試根據前述教學個案，請回答下列有關優質公共治理之相關問題：

- 一、試以優質公共治理元素—透明度及回應力等二面向，分析消費券發放的決策及執行過程，是否符合優質公共治理準則？
- 二、試以優質公共治理之課責性元素，分析消費券發放的決策及執行過程，是否符合優質公共治理準則？
- 三、試以優質公共治理元素—廉能(潔)、效能等二方面，分析消費券發放的決策及執行過程，是否符合優質公共治理準則？
- 四、試以優質公共治理之依法行政元素，分析消費券發放的決策及執行過程，是否符合優質公共治理準則？

### 第二節 進階個案問題討論

試根據前述教學個案，請回答下列進階問題：

- 一、若從管制成本角度而言，請你評估消費券發放措施的可行性（可參考第三題教學問題討論）。
- 二、消費券發放的決策及執行過程中呈現高度效率，符合優質公共治理中的效能面向。請討論本案相較於政府其他政策，為何可展現高度效能？（可參考第二題教學問題討論）
- 三、同時，從政策行銷的角度而言，消費券發放政策引起國內外媒體的高度關注與正面報導。請問你認為本案可成功行銷的因素為何（可參考第一題教學問題討論）？

邁向優質公共治理-系列個案研究

- 四、除了以優質公共治理模型討論本案外，尚可進行本案之管制效果評估。請問你認為此政策的目標為何？而在管制效果評估下，政策目標有無達成？（可參考進階討論二和三問題討論）

# 教學手冊（三）、振興經濟消費券

（關鍵字：消費券、振興經濟方案）

個案研究：周副教授韻采

教案撰寫：葉副教授肅科

研究助理：黃重豪

中華民國 98 年 12 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）





## 第一章 教學參考建議

### 第一節 個案內容大要

#### （一）金融海嘯的襲擊

2007 年初，從美國開始的一連串金融危機，包括大型企業倒閉、失業率急遽上升等，漸漸蔓延至全球，從金融面的問題擴及至實質面的經濟。影響所及，世界各國的金融體制紛紛遭受由美國而起的危機，尤其對體質脆弱的國家威脅甚深。此波危機因而稱為「金融海嘯」，其大致事件如下：

1. 2007 年初美國發生次貸危機。
2. 2007.7.17 美國第五大投資銀行貝爾斯登（Bear Stearns）面臨破產。
3. 2007.9.14 英國北岩銀行（Northern Rock）爆發擠兌危機。
4. 2007.11.6 受次貸風暴影響，美林投資銀行（Merrill Lynch）及花旗集團（Citigroup）受衝擊。
5. 2008.7.7 房利美（Fannie Mae）與房地美（Freddie Mac）發生財務危機。
6. 2008.9.15 雷曼兄弟（Lehman Brother）宣布破產。
7. 2008.9.25 美最大儲蓄及貸款（S&L）機構 Washington Mutual 宣告倒閉。

2008 年下半年起，受全球金融海嘯衝擊影響，全球經濟成長力道轉趨和緩。根據環球透視機構（Global Insight Inc.）的統計：2008 年世界經濟成長率將由 2007 年的 3.9% 減為 2.7%，為 2003 年以來最低，2009 年將再進一步降至 1.1%（行政院經濟建設委員會，2008）。是故，諸多經濟大國如美、歐、日等經濟體成長動能快速減弱。我國經濟成長高度依賴出口，在國外需求急

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

據萎縮下，產業生產恐將面臨產能、員工、存貨過剩等問題。針對全球經濟同步下滑，出口連續出現負成長，中央銀行三度宣布降息，悄悄透露國內經濟衰退的訊息。為避免企業營收銳減，陷入連鎖倒閉、失業暴增的惡性循環，迅速以必要手段及時提振經濟，係政府的重要工作。央行總裁彭淮南亦認為：經濟成長的動力不能僅依賴貨幣政策，尚須財政政策的配合。

依據行政院主計處的統計顯示：97年第3季的經濟成長率開始呈現負成長，為-1.05%，第4季大幅下挫為-8.61%，甚至98年第1季再下滑至-10.13%。環顧亞太地區及西歐諸國，我國為經濟成長最低迷的國家。主計處（2008）於2008年11月20日的新聞稿指出：主因為民間消費低迷及民間投資不振，另政府固定投資執行亦不如預期。在內需方面，「因國際金融海嘯及全球股市強震拖累國內股價，民眾財富大幅縮水，消費動能受挫。加以失業升高以及油電價上漲與毒奶事件，約制購車、油、電、食品與餐飲銷售，與颱風接連來襲等不利因素影響」，導致民間消費呈現負成長。「展望98年，失業提高、所得難增及財富縮水等負面因素持續，將約制民間消費能力」。顯見民眾的信心受負面的經濟環境及景氣影響，嚴重抑制消費的動機。

美國政府面對此波金融海嘯，曾提出若干政策因應之。如公布「短期振興經濟方案」、接管房利美與房地美、聯準會提供AIG集團緊急疏困、公布「緊急經濟穩定法案」、公布「金融穩定計畫」、公布「復甦及再投資計畫」等，期望以政策工具介入，穩定動盪不安的金融市場。我國屬出口導向國家，在金融海嘯漫天席捲下，政府除因應眼前的經濟困境外，也應強化長期的成長動能。因此，分二階段提出振興經濟措施。

#### (1) 第一階段（2008.9.11）：

- a. 補助購置節能減碳家電、設備及低污染車輛等措施。
- b. 辦理優惠房貸。
- c. 加速執行583億「加強地方建設擴大內需方案」。
- d. 企業投資優惠。

- e. 提高公司購置節能或利用新及潔淨能源設備或技術投資抵減率。
  - f. 穩定金融及加強中小企業融資。
  - g. 推動「工作所得補助方案」。
  - h. 降低個人所得稅。
  - i. 調降遺產稅及贈與稅。
- (2) 第二階段（2008.10 迄今）：

- a. 發放振興經濟消費券。
- b. 擴大公共建設投資。
- c. 汽車購買補貼。
- d. 促進就業政策。

由此觀之，消費券並非單獨的政策，而是在振興經濟措施整體架構下的一環。因此，需與其他政策相輔相成，共同因應金融海嘯的衝擊。於是，除在農曆春節前發放消費券，刺激短期經濟成長能量外，也規劃「擴大公共建設」、「推動民間重大投資」及「發展具競爭力產業」等政策主軸，直接投入經費、增加對企業融資等，期盼創造長期性的經濟榮景。

在外需弱化之下，為有效提振國內需求，政府曾權衡發放消費券或現金，乃至減稅等。由於發放現金或減稅可能部分轉為儲蓄，尤其在國際金融海嘯衝擊、社會大眾經濟信心不足的情形下，多數人都會以節儉來因應各種不確定性，較難達成刺激消費、增加國民所得的效果。

2008 年 11 月 18 日，經審慎研議並參考日本經驗，政府決定發放消費券。每人發放金額 3,600 元，為低迷的民間消費注入強心針。再配合擴大公共建設投資等政策，有效擴大國內需求，不僅提振國內經濟，也維持生產及就業的穩定。政策宣布後，民調顯示：六成以上民眾認為可以激勵消費、刺激景氣。經建會預估：發放消費券共 857 億元。除提高民間消費外，經乘數作用，初估實質經濟成長率將提升 0.64 個百分點。至於消費券對總體經濟的實際貢

邁向優質公共治理-系列個案研究

獻，經建會將再作效益評估。

## （二）消費券形成的全民運動

消費券的政策議題，甫自雛形階段即獲社會高度重視，並掀起全民熱烈討論的風潮。除了部分民間團體與學者提出國債高築的疑慮外，反對黨與媒體也罕見的少有反對聲浪。關於此項政策，主要爭議非施行與否，而是在認同政府發放消費券的共識基礎下，對於發放對象、消費範圍等政策內涵，產生多元的見解。在此段期間，經建會亦拿不定主意。多次藉由拋出的民意風向球緩步修正政策細節，並且向行政院陳報各種方案。譬如說，政策過程的初始擬以家戶為單位，限定家戶年所得在新台幣 120 萬元以下始為發放對象；發放金額有每戶 8000 元、1 萬元、1 萬 2000 元等版本；預算規模則從 500 億到 1000 億元不等。其中，尤以排富與否引發最為強烈的辯論。另外，消費券的使用範圍亦在各利害關係人的疾呼聲中，逐步擴大。最終，使消費券的限制限縮至最小；除放棄排富外，使用範圍從最初規劃的零售店、量販店或餐飲店三大業別，到僅需具有營業登記的商家，再擴大到未具有營業登記的商家亦可收受。最終，在立法院朝野協商時放寬至可以捐贈給符合公益募款辦法的公益團體。

由是觀之，人民充分把握政策尚在研議的階段，踴躍表達意見。在此段期間，聯合報更開闢「消費券大家談」專欄，接受一般民眾投書反應其意見，並且每日刊登，試圖凝聚民意提供決策建議。在此一個案中，以全體人民為範圍的利害關係人，均設法表達立場並試圖影響決策方向。顯見全民對該政策的涉入程度甚高，展現高度的政治效能感。

## （三）消費券的政策之窗

面對一波未平，一波又起的負面情勢，民間力量已無以為繼，政府勢必要以政策工具介入。挽救垂危的經濟環境，肩負國家整體經濟規劃的經建會，自屬任重而道遠。在消費券政策提出前的二個月，民進黨高呼「全民退稅」以刺激國內消費。行政院在內部討論，經建會即提出發行消費券的構想。但當時，行政院認為：「下藥不要過猛」，不宜輕率動支。景氣在政府一再採行

刺激措施後，仍未見成效，消費遲滯的問題仍然存在（李順德，2008）。主計處（2008）指出：「『加強地方建設擴大內需方案』執行率低於預期，政府投資負成長 6.44%，併計其他公共部門及存貨變動……」。

很早即建議政府採消費券政策的中研院院士管中閔（2008）指出：「以台灣 GDP 的組成來講，過去幾年來，帶動 GDP 增長的主要是出口，民間投資基本上都是衰退，或者不夠。我擔心一旦經濟連鎖反應，發生向下螺旋效果，大家減少消費，零售業支撐不了。接著關店，影響就業，又再影響消費，我們必須做些什麼減緩衝擊？經濟前景不明，大家會傾向於『推遲消費』，尤其是大宗消費、耐久財。所以，我希望用消費券，或某種抵用方式，等於給一個大折扣，把壓在那裡、推遲了的消費能夠『催』出來。」

2008 年的 11 月 13 日，在一場財經首長共商提振景氣的會議中，前經建會主委陳添枝指出：「景氣比想像差，國內消費更差」（李順德，2008），並報告他國提振景氣的做法，包括減稅、現金退稅及發放消費券等。會中經各首長討論，意見十分分歧。前行政院長劉兆玄對此亦持保留態度，依照日本的經驗，認為該政策茲事體大、工程浩繁。因此，在會議結束時，相關細節與政策流程並無結論（李佳霏，2008）。19 日在立法院的經濟委員會會議中，陳添枝稱：「我們在 8 月提振興景氣措施時，其實，已提出消費券的構想。不過，當時長官覺得可能還不需要，還要再看看情勢。最近，國際情勢愈來愈差，國內顯然受到影響，尤其出口衰退。所以，院裡面覺得可以積極構想」（立法院公報，2008）。面對急轉直下的經濟情勢，以及嚴峻的民意考驗，政府不得不採取措施，積極介入市場。

但在政府尚未有定論之際，此一構想隨即透過媒體傳播至外界，引起社會普遍關注。自此，消費券成為當時國內最熱門的議題。前所未見的政策帶來的新鮮感，以及全民雨露均霑的受益性政策（beneficiary policy），自然引發國人高度的興趣。加以媒體大幅的渲染及每日播報政策的「進度」，縱然政府猶在苦思政策的適當與否，見民氣可用，似乎已無庸躊躇不前。是故，陳添枝言道：「從真正具體規劃到提出來，差不多一個月的時間」（立法院公報，2008）。

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

此外，反對黨對消費券政策的態度，相對和善許多。儘管民進黨定調退稅優於發放消費券，但從未否定發放消費券的根本價值。它僅是在此資源分配的政策精神上，力陳民進黨所提出之方案的適宜性。民進黨籍立委李俊毅在立法院經濟委員會中言道：「我覺得發放消費券比發放現金更具有直接效果、可以提升 0.64% 經濟成長率的說法是經不起考驗的。我不會因為這樣而反對這個政策，你們還是可以試試看」（立法院公報，2008）。民進黨籍立委陳亭妃言道：「民進黨不是反對，而是希望消費券使用能更周延，讓更多人受益」。而民進黨主席蔡英文稱：「消費券有點像政府與媒體炒作的興奮感，興奮感可以啦，但蠻貴的」。她亦僅止於質疑：「民進黨不反對在適當時機以短期措施的手段發揮點火作用，但現在有沒有點火的環境？還是木柴都還沒堆好？」（蔡慧貞、何醒邦，2008）。

民進黨依其內部民調，顯示民眾多支持消費券政策。黨籍立委直言：「誰敢擋紅包政策」？甚至黨團主張將數額加碼至每人 3800 元。國民黨政策會執行長林益世乃聲稱：「在野黨若敢阻攔，就要對民眾交代！」（李明賢等，2008）。之後在立法院院會，民進黨立法院黨團幹事長賴清德稱：「我們民進黨黨團在程序上並沒有給予任何杯葛」、「此舉除了放棄我們的復議權外，我們也同時放棄了交付朝野協商的權力。因為既然你們認為這個案子對你們的施政如此的重要，則在野黨黨團理應支持你」（立法院公報，2008）。朝野兩黨在政策存立的共識上，甚至將討論的焦點聚焦在具體而微的細節，諸如數額、圖案、防偽、票券型式、發放通路等。是故，大體上全國人民普遍支持消費券政策，使其從行政院提案到立法院三讀通過，僅耗時 12 天。消費券政策所以能在那麼短的期程內，搶先其他議題審議，而且不致遭到反對黨以議事手段拖延政策過程，乃因其處在景氣低迷的時效上，營造全民熱烈討論的氛圍。最終，它也凝聚社會難得一見的認同感。因而迅速通過政治可行性的檢驗，開啟政策之窗（林水波，2009）。

## 第二節 重要名詞釋義

在個案教學上，授課教師應在課程開始前，先將本個案教學的重要名詞引介給學習者。在振興經濟消費券政策個案教學上，授課教師尤其應該把管制效果評估、管制成本與政策行銷等三個重要名詞介紹給學員，以利課程的教學。

### （一）透明度（transparency）：

本案意指政府向各方利害關係人說明消費券發放的相關訊息例如發放對象、適用範圍、發放期間、使用期限、使用限制、消費券款式及張數等資訊揭露的程度。對利害關係人資訊揭露的程度愈高，透明度愈高。

### （二）回應力（responsiveness）：

本案意指政府針對各方利害關係人所提之消費券發放相關意見，所作之政策修正方案。

### （三）課責性（accountability）：

本案意指政府各部門因執行消費券發放決策，所受之監督及管控。

### （四）廉能（潔）（anti-corruption）：

本案意指執行消費券發放及兌付過程中，是否有公務人員之舞弊及貪污情事（盜取、盜賣消費券或不實兌付）。更廣泛定義則涵蓋一般民眾不實領取及兌付情事，甚或賄賂公務人員貪污。

### （五）管制效果評估（regulatory impact analysis, RIA）：

為輔助決策之工具，包括成本效益評估（cost benefit analysis）、成本有效性評估（cost effectiveness analysis）與比例原則分析（proportionality test）等，以系統化方式檢測可能的政策選項，及將分析結果作有意義的政策詮釋。管制效果評估因強化了政策資訊的產出，有利於政策透明度及公眾諮詢，且協助決策者於多重政策目標且目標之間或有衝突時的政策選擇（OECD, 1997: 214-216）。

(六) 政策執行 (policy implementation) :

政策產出的環節包含議題制定、決策、執行、評估及變遷或延續等面向，而政策執行即為政策被實施的過程。研究政策執行的途徑包括理性模型 (rational model)、演化模型 (evolutionary model)、學習模型 (learning model) 等 (Parsons, 1995: 461)。C. Hood 分析有效的政策執行包含下列情況：機關權限的清楚界定、機關皆充分溝通、公務人員充分執行應盡事項與執行成本不高。當前述情況都被滿足時，政策執行的可行性也相對提高 (Hood, 1976)。

(七) 管制成本：

在 OECD 的研究中，將管制成本分成三大類：1.政府內部直接行政成本 (direct costs to government)，政府因執行該項政策所引發的人事成本、研發成本、執法成本、監管成本等；2.人民衍生成本 (administrative & paperwork costs for business and citizens)，人民因配合政府政策所引發的學習成本、轉換成本及其他交易成本等；3.非直接的經濟成本 (indirect costs in the economy)，政府執行該政策對總體經濟的影響如對市場競爭、產業創新 (innovation)，以及業者投資意願潛在的損害等 (OECD, 1997:199)。

(八) 政策行銷 (policy marketing) :

自從公部門管理理論開始強調課責性與回應力，行銷學與政治學開始有了對話，政策行銷遂變成政治學者關注的領域。政策產出是否能達預期效果，除受決策者的視野、社群行動者的認知、政策內涵良窳的影響外，尚視說服民眾對政策支持的能力而定 (林原甲，2004)，故政策行銷已成為政策制定與執行中不可或缺的一環。政策行銷包括政策倡導、政策對話 (policy dialogue)、顧客服務與公民價值等四大層次。K. Snavelly (1991) 則借用商業行銷的 4P 組合，包括價格 (price)、產品 (product)、促銷 (promotion) 與通路 (place) 發展政策行銷的微觀治理 (micro-management) 模型，是為政策行銷的 6P 組合：成本 (cost)、服務 (service)、倡導/告知 (informating/educating)、政策論述分析 (policy analysis)、合法性權威 (legal authority) 與人力資源 (personnel)，以符合公部門行銷脈絡。



### 第三節 教學方法與目標

首先，在本研究的個案教學方法上，我們會針對教學內容、實際經驗與相關公共政策進行討論。此一部分的教學設計除了在激發學員的思考與討論之外，也企圖透過自我評量方式，去檢證自己的學習成果。

其次，就學員學習方式而言，除了教師的直接講授教導外，亦可透過學員分組討論的互動方式或合作取向，達到學習的目標。在分組討論之後，可再進行綜合討論。分組討論可依照上課學生的人數、興趣主題進行分組報告，並進一步引導學員共同討論問題，進而做出綜合討論結果。

第三，本研究個案配合公務人員可能扮演的「決策者」、「執行者」與「政策評估者」等三種角色，以振興經濟消費券政策處理過程所遭遇的問題及其作為。因此，教學方法應考量如何訓練學員呈現出此事件處理的發展動態過程，以及優質公共治理者在不同階段所需的政策分析與管理能力。

第四，有效的個案教學法之精髓在於：透過個案讓學習者參與學習，因為個案是學習者參與學習的重要工具之一。然而，個案教學的內容難易需符合學員的需求。因為個案問題難易不同、所需知識需求度不一、資訊內容繁雜程度也各有差異。所以，選擇個案作為教學教材應本著「學員導向」，瞭解學習對象究竟是誰？譬如說，對於公部門中高階主管的培訓，可選擇中高難度的個案。因為他們的工作經驗與知識閱歷相對豐富，所以，選擇中高難度的個案問題討論，或許更能增加學習的效果。

具體而言，本研究的個案教學目標如下：

（一）增進學員對課程內容的瞭解：提供政策制定、執行與評估的實務個案，闡述政策的階段發展，以增進學員對課程內容的瞭解，並進一步運用於未來的實際個案分析中。

（二）訓練學員提出對策與評估對策或事件的處理效果：呈現在不同政策或事件處理階段可能遭遇的政策環境衝突或阻礙，例如利害關係人、社區，以及專業社群的挑戰，因此，重要的是：訓練學員提出可能的對策，以評估

邁向優質公共治理-系列個案研究

這些對策或事件處理的效果。

(三) 激發學員習得優質公共治理經驗：透過他山之石的類似經驗，幫助學員從其他國家的類似處理作法中，瞭解不同社會脈絡中的可能公共治理情形，進而啟發學員習得優質公共治理經驗。

(四) 培育學員政策分析與管理能力：藉由問題的研討與實作，培養優質公共治理者在政策制定、執行，以及評估階段的政策分析與管理能力。

## 第四節 個案決策與執行

### (一) 政策規劃過程

#### 1. 立法取得法源

依據「中央政府建設公債及借款條例」(第4條)規定：政府舉債只能用於公共建設，且有規範舉債上限；而預算法第23條規定：「舉債收入不得為經常性支出」。因此，若欲舉債發放消費券，將有適法性問題，必須制定特別條例予以排除。

為讓消費券發放順利取得法源，行政、立法部門攜手合作，在極短的時間內完成立法。2008年11月24日，行政院院會通過「振興經濟消費券發放特別條例」(草案)，送請立法院審議。立法院旋即於12月5日三讀通過「振興經濟消費券發放特別條例」(以下簡稱消費券條例)，並於當日晚間獲總統公布。消費券條例明定2009年3月底前出生且具戶籍的國民均能領取，落日期限為2009年9月30日。另外，2008年12月26日三讀通過的「中央政府振興經濟消費券發放特別預算」(以下簡稱消費券特別預算)，原列857.02億元，經立法院刪減諮詢平台、委託金融機構兌付手續費及委託中華郵政發放費用共約4936萬元，最終以856.5億元通過，全數以舉債支應。消費券特別預算明細如下表6-1。

表 6-1：消費券特別預算明細表

數額及用途 項目	預算數額	用途
消費券給付價額	837 億 3600 萬元 (97.76%)	財政部：每人 3600 元，以 2326 萬人計
行政作業費用	19 億 1702 萬 2000 元 (2.24%)	新聞局：宣導，2800 萬元 經建會：諮詢平台，1096 萬 1000 元 內政部：發放，7 億 9116 萬 2000 元 財政部：印製及兌付，10 億 8689 萬 9000 元
總計	856 億 5302 萬 2000 元 (100%)	

資料來源：周德宇、高美莉（2009）

## 2. 主要運作日程

消費券從決策到落實僅兩個月，展現政府對此政策的決心。其時程如下：

2008 年 11 月 18 日行政院決定發放消費券。

2008 年 11 月 24 日行政院通過「振興經濟消費券發放特別條例」草案。

2008 年 12 月 5 日立法院三讀通過「振興經濟消費券發放特別條例」，總統於當日晚間公布實施；從提案到總統公布僅 12 天。

2008 年 12 月 26 日立法院通過「中央政府振興經濟消費券發放特別預算」856 億餘元。

2009 年 1 月 18 日開始發放，每人 3,600 元，使用至同年 9 月 30 日止。

第一階段發放率即達 91.3%，其中現有戶籍國民發放率為 91.37%，外籍

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

配偶等準國民發放率為 77.33%，其他特殊領取人如保護安置兒童或矯正機關收容人等為 97.3%。

至 2009 年 4 月 30 日領取截止日止，消費券發放人數為 2312 萬 8527 人，占應發放人數的 99.42%，發放金額為 832.63 億元；未領取人數為 13 萬 5720 人，占 0.6%。

消費券兌付期限至 2009 年 10 月底截止，至 2009 年 10 月 27 日，累計兌付 828.49 億元，占已發放金額的 99.5%；尚餘 4.1 億元之消費券未兌付。

表 6-2：消費券發放人數、金額統計表

兌付日期	累積兌付金額 (億元)	佔已發放金額 比率(%)	佔預算 837.36 億元 比率(%)
至 98 年 10 月 27 日	828.49	99.5	98.9

資料來源：行政院經濟建設委員會（2009）

表 6-3：消費券兌付金額統計表

	發放人數(人)	金額(億元)	佔應發放比率(%)
應發放	23,267,247	837.51	100
已發放	23,128,527	832.63	99.4
未發放	135,720	4.89	0.6

資料來源：行政院經濟建設委員會（2008）

### 3. 各部會之分工

消費券政策的執行，包括印製、發放、兌付及宣導等，相當龐雜。對我國政府而言，這是全新的挑戰。經建會為幕僚機關，受限於人力、物力，難以全權擔負所有執行任務。因此，行政院各部會依其權責及業務屬性，分別擔任各項任務的執行機關，如下表 6-4 所示：

表 6-4：行政院各部會依其消費券權責及業務屬性

執行事項	執行機關
消費券印製	中央銀行
發放名冊造冊、發放	內政部

核銷、兌付、稽查	財政部
預算編列機關	財政部
宣傳	新聞局

資料來源：行政院經濟建設委員會（2009）

在消費券此一政策中，各部會的分工相當密切，中央銀行印製近 2 億 1000 萬張的消費券，法務部負責收容人的造冊與發放，國防部負責軍事收容人的造冊與發放，駐外人員則由外交部轉發。此外，地方政府共需設置 14202 個發放所，遴選 18 萬位工作人員並進行流程訓練。而中華郵政公司負責第二階段的發放，故內政部亦與中華郵政簽訂委託契約。

消費券政策取得法源後，為期在農曆春節前發放，行政機關需迅速完成各項行政流程。在眾多政策層面縝密規劃執行工作，並加以協調整合，以確保消費券的運作機制順暢健全。基本上，消費券的政策運作流程，大致分為印製、發放、使用及兌付等，各階段內容如下圖 6-1 所示：

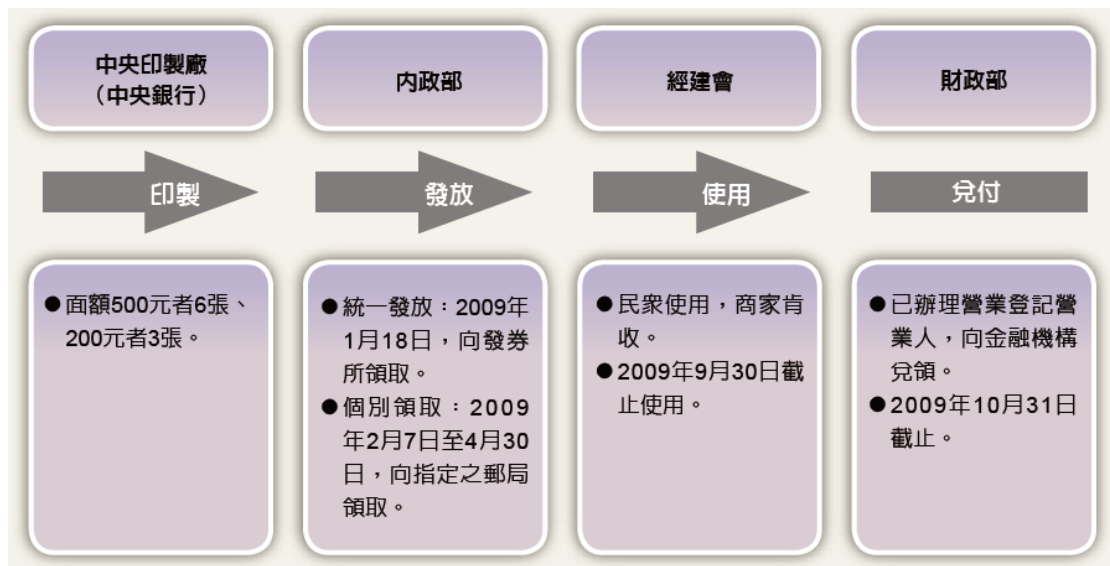


圖 6-1：消費券政策的主要運作流程

資料來源：行政院經濟建設委員會（2009）

### （1）印製

為能如期將消費券於農曆春節前發放至民眾手中，並透過限時使用、不找零等設計，讓民眾在一定期間內加碼消費。發放張數乃限縮為 9 張，分別為面額 500 元者 6 張、200 元者 3 張，並以現鈔規格規劃防偽設計。

### （2）發放

發放對象主要設定為 2008 年 12 月底於國內設有戶籍的國民；至於實際上在台灣長久生活的無戶籍國民或準國民，如外籍、大陸及港澳配偶等，亦納入發放對象，如圖 6-2 所示：

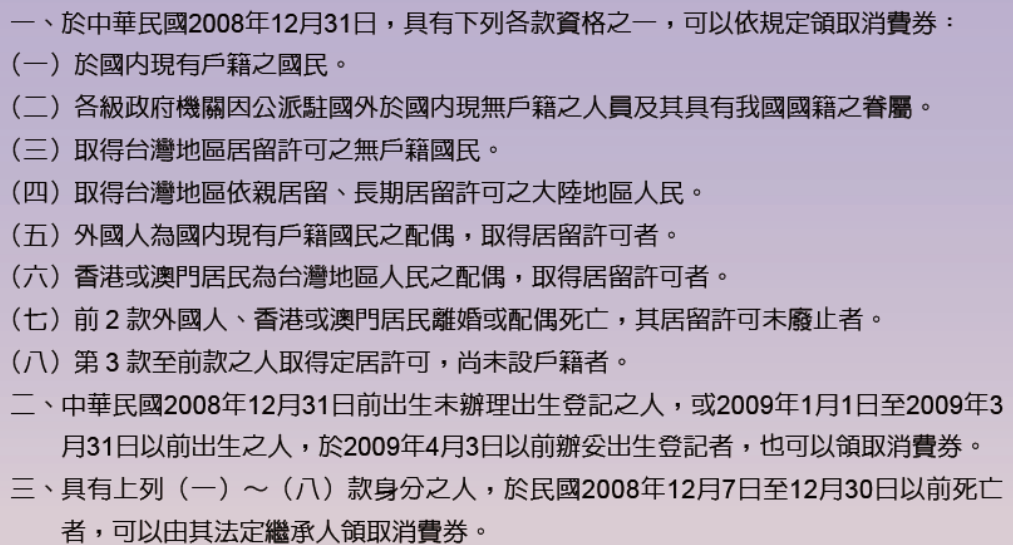
- 
- 一、於中華民國2008年12月31日，具有下列各款資格之一，可以依規定領取消費券：
    - （一）於國內現有戶籍之國民。
    - （二）各級政府機關因公派駐國外於國內現無戶籍之人員及其具有我國國籍之眷屬。
    - （三）取得台灣地區居留許可之無戶籍國民。
    - （四）取得台灣地區依親居留、長期居留許可之大陸地區人民。
    - （五）外國人為國內現有戶籍國民之配偶，取得居留許可者。
    - （六）香港或澳門居民為台灣地區人民之配偶，取得居留許可者。
    - （七）前 2 款外國人、香港或澳門居民離婚或配偶死亡，其居留許可未廢止者。
    - （八）第 3 款至前款之人取得定居許可，尚未設戶籍者。
  - 二、中華民國2008年12月31日前出生未辦理出生登記之人，或2009年1月1日至2009年3月31日以前出生之人，於2009年4月3日以前辦妥出生登記者，也可以領取消費券。
  - 三、具有上列（一）～（八）款身分之人，於民國2008年12月7日至12月30日以前死亡者，可以由其法定繼承人領取消費券。

圖 6-2：消費券的發放對象

資料來源：行政院經濟建設委員會（2009）

發放方式則分為兩階段，兼採統一發放及個別領取，讓多數民眾迅速、

方便領用消費券，也確保消費券保管安全，降低保管成本：

a. 第一階段（統一發放）：仿造選舉投票模式，於 2009 年 1 月 18 日讓符合領取資格者，在「發券所」領取。

b. 第二階段（個別領取）：讓未能及時於 1 月 18 日領取者，在 2009 年 2 月 7 日下午至 4 月 30 日間，向指定的郵局領取。

### (3) 使用

為促進消費券的流通，消費券的使用限制，以負面表列為原則。除依據消費券條例不得找零、兌換現金、禮券，或儲值外，使用範圍僅排除水費及電費等公用獨占事業、金融機構之貸款、金融商品，以及稅捐、規費、罰鍰等政府機關收取的費用（詳圖 6-3）。而且，使用期限規定至 2009 年 9 月 30 日止。

另為兼顧社會公義，並減輕資格審查的行政成本，消費券的發放未設排富條款，但消費券得捐贈並作為綜合所得列舉扣除額。此舉使相關的公益、慈善等機構或團體，有機會獲得補貼，並以採買所需之物資，達到部分重分配的效果。

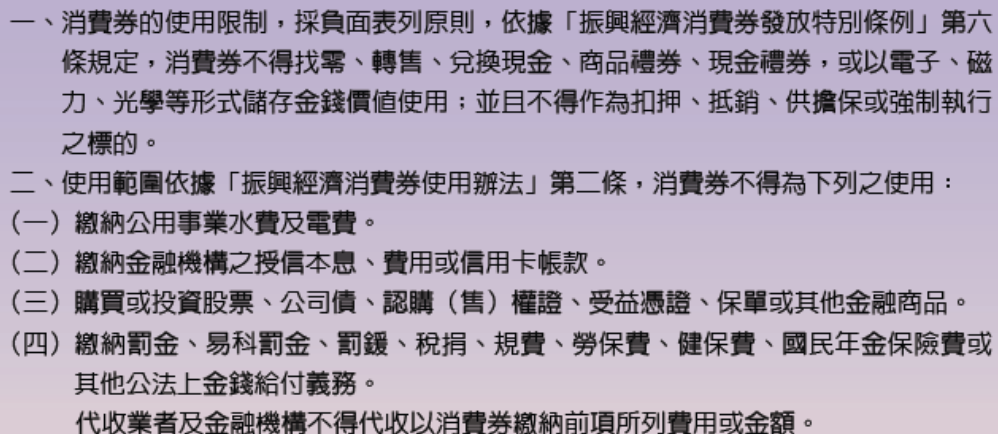
- 
- 一、消費券的使用限制，採負面表列原則，依據「振興經濟消費券發放特別條例」第六條規定，消費券不得找零、轉售、兌換現金、商品禮券、現金禮券，或以電子、磁力、光學等形式儲存金錢價值使用；並且不得作為扣押、抵銷、供擔保或強制執行之標的。
  - 二、使用範圍依據「振興經濟消費券使用辦法」第二條，消費券不得為下列之使用：
    - (一) 繳納公用事業水費及電費。
    - (二) 繳納金融機構之授信本息、費用或信用卡帳款。
    - (三) 購買或投資股票、公司債、認購（售）權證、受益憑證、保單或其他金融商品。
    - (四) 繳納罰金、易科罰金、罰鍰、稅捐、規費、勞保費、健保費、國民年金保險費或其他公法上金錢給付義務。
- 代收業者及金融機構不得代收以消費券繳納前項所列費用或金額。

圖 6-3：消費券使用限制

資料來源：行政院經濟建設委員會（2009）

#### (4) 兌付

可持消費券兌領的商家，以具營業登記者為限。換言之，只要未被排除在前述使用範圍外的項目，各種購買貨物或勞務的行為，均允許使用消費券。只是未設有營業登記的商家、公益團體及個人，無法直接兌領，必須收受後再持消費券向有營業登記的商店進貨或進行消費。

此外，考量消費券是有價證券，為讓發放人員無後顧之憂，內政部編列 500 萬元投保。參考金融機構臨櫃險方式，辦理風險保險，將非可歸責工作人員故意因素的短差，納入投保範圍。除辦理風險保險外，也參照公職人員選舉，於相關辦法中明訂因發放消費券職務致受傷害者，得依其本職身分有關規定請領慰問金。不能依規定請領慰問金者，準用公務人員因公傷殘死亡慰問金發給辦法辦理（謝佳珍，2008）。

#### (二) 宣導方式

政府採取若干宣導方式，俾利民眾、商家瞭解消費券的運作機制。

##### 1. 政策宣導

在政策宣導方面，新聞局針對消費券的發放目的、對象、方式、時間地點、領取方式、防偽辨識、使用方式、商家兌付等議題。透過電子、平面媒體、網路及舉辦活動等方式，進行宣導。

##### 2. 舉辦網路活動

為提高消費動能、鼓勵民眾發揮消費創意，新聞局在「Yahoo!奇摩」網站上舉辦「消費券使用創意徵選大賽」。網友熱烈響應，湧入約 6000 個點子。新聞局挑選其中 200 個具創意且有可行性的點子，公布在新聞局「好康平台」網站上，提供民眾各項利多訊息，強化消費的效果。

##### 3. 發布新聞

(1) 內政部發佈有關消費券發放之新聞於平面媒體多則，自 97 年 11 月 24 日第 1 則起至 98 年 2 月底止。



(2) 透過 97 年 12 月 6 日及 98 年 1 月 7 日 2 次發放所發放作業模擬演練，吸引平面及電子媒體的踴躍報導，擴大消費券討論熱度。同時，達到宣達鄉親相關領券資訊雙重效果。

(3) 內政部透過平面及電子媒體提出領券秘訣：「領券請帶通知單、身分證明加印章；全戶委託同一張、集中代領省時光；上午下午有區分、分散排隊更順暢。」

#### 4. 製作文宣品

(1) 創作「消費頌(消費爽、消費 song)」歌曲，配合新聞議題執行，擴大消費券之媒體能見度。

(2) 製作「消費頌(消費爽、消費 song)」音樂 CD 發送全國 14202 個消費券發放所，營造現場年節、歡樂氛圍。

#### 5. 購買廣告

(1) 為加強宣導鄉親有關領券日期、方式、攜帶證件等重要資訊，內政部於 97 年 12 月 30 日刊登聯合報、中國時報、自由時報與蘋果日報廣告，加強宣導。

(2) 於 97 年 1 月 18 日前購買民眾日報、台灣時報、台灣新生報、中華日報、更生日報、Upaper 捷運報廣告，加強宣導如家暴被害人、外籍配偶等之領券注意事項。

(3) 配合新聞局消費券宣導作業，提供文案供新聞局製作消費券領券電視插播卡、廣播廣告、報紙廣告及跑馬燈等宣傳。

#### 6. 設置消費券諮詢中心

為排解民眾疑難，消弭政策過程中的可能爭議，經建會設置「消費券諮詢中心」，提供 0800 免付費服務電話，不分例假日與否從上午 8 時至夜晚 10 時，受理社會大眾利用市話，針對消費券相關疑義之電話諮詢服務。經統計，平均一天約有 2 萬通電話。此外，內政部另設置二支專線供民眾查詢。

### （三）政策協調機制

消費券政策的運作，有賴各部會密切分工。這包括由經建會規劃，中央印製廠設計印製，內政部發放，財政部負責核銷、兌付與稽查，新聞局進行宣導等。為有效協調消費券發放後的相關事宜，經建會邀集內政部、財政部、經濟部、交通部、法務部、中央銀行、主計處、新聞局、消保會等部會，成立「消費券推動工作小組」，適時召開會議，掌握消費券相關事項的執行情形，並研商解決相關政策問題，同時編製核發、兌付等統計，研擬消費券政策影響評估報告書等，以確保消費券政策執行順利。

### （四）初步執行成果

#### 1. 消費券的高發放率

第一階段發放率達 91.29%，迄至 2009 年 4 月 30 日領取截止日止，累計發放率已高達 99.42%。此外，第一階段發放金額近 763 億元，雖因作業疏忽短缺約 1 千多萬元，但正確率仍達 99.9%。

#### 2. 諮詢中心的高話務量

諮詢中心不僅扮演答覆問題的角色，更發揮與人民對話、解決政策問題的功能。部分民眾的建言，由諮詢中心轉達相關部會研議解決，有助消弭政策推動過程中可能衍生的爭端。中心自 1 月 5 日啟用後，民眾來電相當踴躍。迄至 2 月初來電量已超過 60 萬通，來電尖峰期所徵調的服務人力，同一時間曾高達 200 人。

#### 3. 塑造國際形象

消費券發放展現高度行政效率，不但掀起國內消費熱潮，更受到美、英、日等國際媒體高度矚目與肯定。

#### 4. 激發消費動能

綜合商品零售業（包括百貨、超市、便利超商、量販店等）為收受消費券最多的業別，97 年第 4 季零售業營業額衰退達 -6.7%。實施消費券政策後，

98年第1季零售業營業額衰退-4.6%，已有顯著改善。

在2009年春節7天假期中，全國觀光遊樂地區旅遊總人次高達約1133萬2753人次。分別較2008年為期5天、2007年為期8天之假期，成長約92%與11%；創造的觀光產值達225億餘元，約較去年同期成長38%。

#### (五) 消費券數量短差

消費券第一階段發放完成後，發現有數量短差異常的情形。最初地方回報短缺1983萬1900元，經過兩次全面複核，發現金額異常的部分多為委託代領，但作業人員僅蓋代領人的印章，漏蓋委託者的印章。而此種情形約佔短差的六成，故第一階段發放後的消費券短差金額為1110萬2800元。第二階段發放完畢後，經中華郵政與內政部清查統計，消費券短差額為1231萬4400元。扣除保險理賠金額561萬4400元，總計最終短差670萬元（何明國，2009）。內政部檢討其原因，包括：

- 1.工作人員疏忽，未於發放名冊內蓋章，即有委託書但名冊蓋「尚未領取」。
- 2.工作人員點鈔短疏。
- 3.工作人員重複發放。
- 4.工作人員未依500元券6張及200元3張之規定發放，擅自允許民眾更換消費券面額。

因應措施除函示各地方，依據抽樣複核結果進行複核，以確定異常金額總數外，尚因保險機制獲得理賠。為預防發放疏失造成消費券溢付或短少之損失，內政部為每一發放所投保「消費券疏忽短鈔險」1500元。每一發放所如因發放疏失，造成消費券短少，在面額總計1,500元以內，將由保險公司全數賠償。每一發放所損失超過1500元時，保險契約訂有「保險金額回復」條款，得經過保險公司同意，以加繳保險費的方式，讓超過部分的損失，也可以獲得賠償。

## 第五節 政策制訂之理論基礎

### (一) 政策效果

#### 1. 凱因斯理論（張清溪等，2000）

以供需模型探討均衡的國民所得與物價，稱為總合供需模型（AD- AS model）。基本上，總體經濟理論是以總合供需模型來說明國民所得與物價之決定，但學者們對總合供給與總合需求二者的重要性看法相當歧異，因而有古典學派與凱因斯學派之分。在 1936 年凱因斯（John M. Keynes, 1883- 1946）發表《就業、利息與貨幣的一般理論》（The General Theory of Employment, Interest and Money）之前，經濟理論總是基於「物價與工資具有完全的伸縮性」之假設，認為只要藉助市場機能的運作，勞動市場終將出現勞動供給等於勞動需求的充分就業狀況，商品市場的供需也會自動趨於相等。因此，透過自由市場的價格機能，充分就業乃是經濟社會的常態，總產出則決定於現有生產技術、資本設備與勞動供給量所形成的生產能量，總需求只是共同決定物價水準的一個市場力量，此種觀點即為古典學派經濟學所主張。

1930 年代的經濟大蕭條，使先進國家均產生大量的失業者，古典經濟理論卻窮於應付，帶給凱因斯學派崛起的舞台。凱因斯理論主要在於解決失業問題，否定「物價與工資具有完全的伸縮性」的充分就業的假定。其認為在現實的經濟社會裡，物資與工資難以向下調整。當勞動力未充分就業時，工資既然無法向下調整，就欠缺刺激生產者增加勞動雇用的誘因，因而無法消除失業現象。如此，只能提高勞動需求。而勞動需求決定於商品的產量，商品產量又受制於商品市場的需求。因此，商品的總合需求在就業與產量的決定上居關鍵地位，解決失業問題的唯一辦法就是提高總合需求。

凱因斯學派認為：總產出或均衡國民所得決定於總合需求面，而構成本國最終產品之需求可分為四項：民間消費、投資、政府消費、出口。通常，民間消費是構成總合需求最重要一項。消費分為自發性消費（autonomous consumption）與誘發性消費（induced consumption），前者意指由可支配所得以外的因素所決定的民間消費，也就是當可支配所得為 0 時的民間消費。換

言之，即為由所得增加引起消費增加的比例；後者意謂由可支配所得決定的民間消費，即由可支配所得所誘發的消費。此外，平均消費傾向意謂民間消費佔可支配所得之比例；邊際消費傾向意謂可支配所得增加一單位所引發民間消費的增加量。學者研究發現：邊際消費傾向有隨所得增加而遞減的現象，此係因在一般情形下，隨著所得的增加，供維生所需的需求已獲得滿足。是故，需再加以滿足的其他慾望已較不迫切，乃至所得增加所誘發的消費增量可能不大。

## 2. 乘數效應（張清溪等，2000）

此外，總需求中，由所得決定之支出稱為誘發性支出（induced expenditure）；由所得以外之因素決定的支出稱為自發性支出（autonomous expenditure）。而國內生產總值（GDP）=私人消費（C）+投資（I）+政府消費支出（G）+出口（X）-進口（M），乘數效應意謂當自發性需求項目（C, I, G, X 等）變動一單位時，將導致所得呈倍數變動之現象。依照乘數理論，當自發性支出增加時，均衡所得之增量將大於自發性支出之增量。反之，若自發性支出減少，均衡所得降低之幅度將大於自發性支出減少之幅度。是故，自發性支出變動將導致均衡所得作同方向之變動，且均衡所得之變動幅度大於自發性支出之變動幅度，此即為乘數效果（multiplier effect）。又此一自發性支出變動導致均衡所得變動之倍數，稱為乘數（multiplier），其公式如下：「乘數=均衡所得之變動/自發性支出之變動」。假設預擬的投資提高 100，此增加的投資支出必然成為社會中某些人的所得，故所得增加 100。此新增的所得可使消費增加  $100c$ ，此又成為國人的新增所得。此新增的所得又將產生對本國最終產品之新增需求  $100c^2$ ，並再成為他人的新增所得。此種過程不斷延續，所產生的所得總增量即為  $100+100c+100c^2+100c^3+\dots$ ，此乃公比為  $c$  的無窮等比級數，當  $c$  愈大，乘數即愈大。

乘數理論指出：當社會之總需求擴張時，均衡所得將比照自發性支出之增量作倍數之增加。反之，若需求減少，均衡所得減少之數量也將為自發性支出減少量的數倍。以此種理論觀察儲蓄或消費之變動，即為凱因斯學派所稱之「節儉的矛盾」（paradox of thrift）。這意味著：若其他條件不變，整個社

#### 邁向優質公共治理-系列個案研究

會增加自發性儲蓄，將使國民所得減少，失業增加，而儲蓄總量則未增加。如果投資是國民所得的增函數，即隨著國民所得增加，投資也會增加，則節儉的結果，不但使均衡所得下降，均衡時的投資與儲蓄也將下降。據此，節儉不僅無法達成增加儲蓄的目的，甚至對所得與就業有害。但此種情形係基於以下假設：凱因斯理論探討的是未充分就業的經濟社會。在有過剩之生產能量及失業人口時，人們若傾向儲蓄，少從事消費，必將造成總需求不足，失業問題也因而無法解決。此外，生產能量既已過剩，投資意願必定低落，儲蓄因之乏其用途。因此，節儉固然可累積個人財富，但在總需求不足的情況下，節儉與儲蓄對整體社會而言是不利的。相反的，若經濟處於生產能量與勞動力皆已充分使用的階段，凱因斯主張之擴大總需求即不再適用。換言之，當經濟社會已達充分就業，節儉與儲蓄不論就個人或整體社會而言，即為一種美德。

財政政策謂為影響國民所得，改變政府財政收入（稅收）或支出（購買性或移轉性）的政策。因此，面對經濟大環境的窘困，政府可藉由調整收支來影響自發性支出，進而達成維持充分就業或緩和物價膨脹的目標，此即反景氣循環（*anticyclical*）的財政政策。申言之，當景氣衰退、國民所得低於充分就業水準時，政府增加支出或實施減稅，以擴張總產出，此即擴張性的財政政策（*expansionary fiscal policy*）；若景氣過熱，政府則減少其支出或提高稅負，以期降低總產出水準、抑制物價膨脹，即謂緊縮性的財政政策（*deflationary fiscal policy*）。因而，當政府支出增加並達到均衡時，總產出將呈現數倍的變動，此一倍數即為政府支出的乘數。

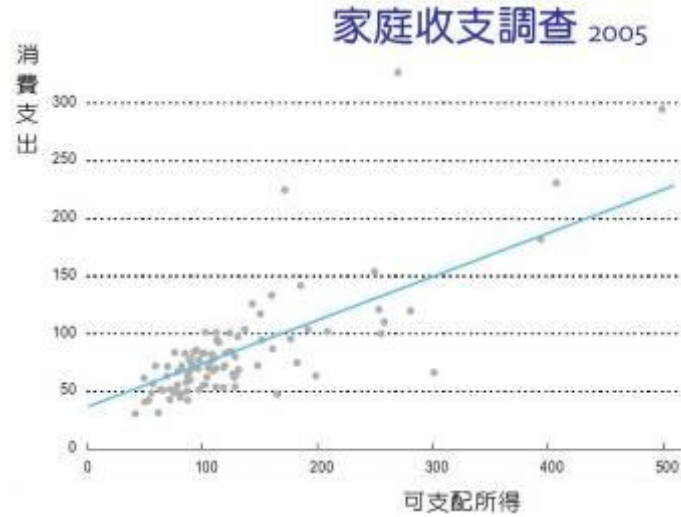


圖 6-4：2005 家庭收支調查

資料來源：吳聰敏（2008）

### 3. 恆常所得假說的挑戰

凱因斯消費理論假設消費支出只受當期所得的影響。如圖 6-4，在家庭收支方面，自發性消費大於零，邊際消費傾向等於 0.36，與凱因斯消費函數相符。

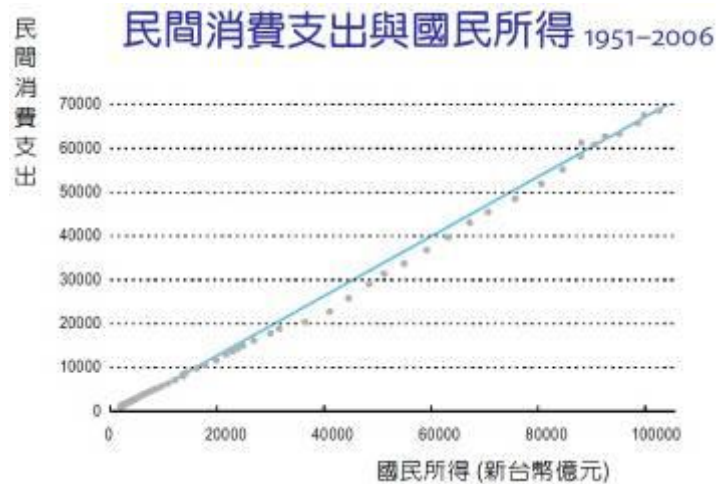


圖 6-5：1951-2006 年民間消費支出與國民所得

資料來源：吳聰敏（2008）

但從 1951 到 2006 年關於民間消費支出與國民所得的資料顯示：如圖 6-5，自發性消費接近於零，邊際消費傾向等於 0.67，與凱因斯消費理論不符。家庭收支調查的資料與凱因斯理論相符，但國民所得跨期資料則不符，此可由 Milton Friedman 的恆常所得假說（permanent income hypothesis）來解釋。恆常所得假說認為退稅、消費券或任何形式的現金補貼，幾乎不會對短期 GDP 有所影響。一個理性的個體在決定每期消費的時候，會對未來可能得到的收入進行預測，把未來每一筆收入的折現值算出來加總，得到終生的預期所得現值  $Y$ ，再把  $Y$  除以期數，得到每期平均預期所得  $Y'$ 。為了避免未來不確定性造成的風險，這個值還要再乘以常數  $m, 0 < 1$ ，得到一個略小於原本數字的值  $mY'$ ，這就是該個體當季的預期消費。在這個理論中的短期性所得變動，將被算入終身所得之中再加以平均，在當期的邊際消費傾向低到接近零的程度，亦即幾乎沒有影響。

在台灣的民間消費年資料上，顯示自發性消費幾乎不存在。因此，宜以跨期消費選擇來解釋。自發性消費是人為了維持自己正常生活所需所進行的支出，無論所得是多少，都不會對它產生影響。所以，是一個常數。和它相對的，是所謂的誘發性消費，也就是會受到所得改變影響的支出，例如娛樂或奢侈品等。恆常所得假說假定每一個個體，都具備足夠資訊和能力估計未來終生的預期所得，並以此做為當期消費的根據。當短期所得出現變動時，理性的個體會把它加入當期收入後，再除以期數平均，所以對短期而言的效果當然幾乎不存在。因此，短期性所得變動並不會造成消費決策的改變。然而，恆常所得假說中的理性個體，對一個正常人而言是很難想像的，因為並沒有人能夠真正準確的預測自己的終身收入。例如當人們當期可支配所得較少時，人們會傾向縮衣節食而非借錢；當人們當期可支配所得較多時，在作消費決策時將傾向輕率。這些選擇未達經濟學假定的理性標準，因為不符風險最小化和效益最大化的原則，但它卻存在人類漫長的演化史之中。



## 5. 總體財政政策的效果

吾人可以發現：所得越低，多以自發性消費維持生計的一群人，對消費數字的影響越是微小。因此，消費總額實際上反映的是較偏向富人的資料，亦即富人階級和中產階級一直佔據台灣所得和消費的大部份。因此，在消費總額資料裡，自發性消費較不突顯。而消費券政策本即期待誘發消費動機，更預期奢侈品的消費是政策效果的主要來源。因此，在自發性消費所佔比例微小的台灣社會，應可適用。總體經濟現象是社會中所有個體行動所聚合的結果，只要有一定範圍的個體存在，即會反映財政政策的效果，差異僅在人數多寡與效果強度。

### （二）政策適用對象

#### 1. 所得彈性

所得彈性是衡量消費者所得變動引起需求量變動的彈性，公式如下：「所得彈性=需求量變動率/所得變動率」。如圖 6-6，對一般物品而言，當所得增加時，其需求量亦隨之提高，故所得彈性大於 0，此為正常物品（normal goods）。若所得彈性大於 1，即需求量增加率超過所得增加率，為奢侈品（luxury goods）。而所得彈性小於 1 者，即為必需品（necessities）。此外，若所得增加反而使某物的需求量減少，則為劣等物品（inferior goods），其所得彈性小於 0。

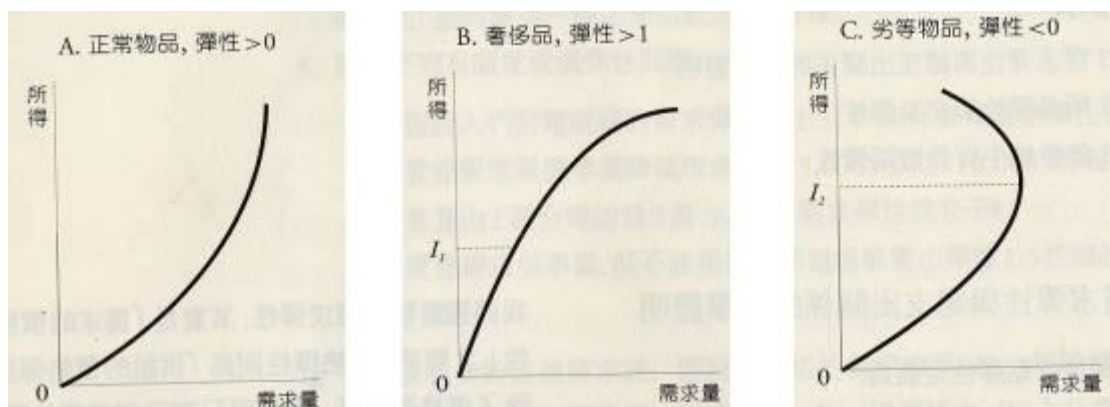


圖 6-6：所得彈性

資料來源：張清溪等（2000）

## 2. 排富與否

在消費券的政策規劃過程中，最初擬設立排富條款，社會各界對此曾有熱烈討論，多數意見傾向反對排富，最終獲得政府採納，將消費券的發放對象擴增至最大的範圍。箇中因素在於發放消費券的主要目的在於刺激消費、活絡市場，而非強化社會福利措施。排富的優點是較符公平正義原則，缺點則是資格認定不易，且行政成本高昂。若無法充分克服排富的困難，將衍生諸多爭議，使美意變成民怨。兩相權衡，排富的缺點顯然甚於不排富。因此，行政院最終決定不設排富條款。經建會在陳報行政院各種政策方案時，曾列出排富之利弊供為決策參考，如表 6-5。

表 6-5：消費券設立排富條款之利弊

優點	較符公平正義原則。 若排除一定所得以上之人，在相同的預算規模下，低所得者可獲得較高的金額，對其生活幫助較大。
缺點	若採排富，需先解決資格認定的問題，否則將招致不公平之議。 戶所得超過某一水準，如原先預定的年收入 120 萬，但有扶養親屬者，其生活費用恐較戶所得低於該水準，但沒有扶養親屬者為高。若經認定無法領取消費券，反不符公平正義。 誠實繳稅致所得達到該水準，反而無法領取消費券；逃漏稅者使財政部的財稅資料顯示，所得未達該水準，反而可以領取消費券。 以內政部戶籍為主，再以所得稅申報戶為輔，行政成本高昂。 部分民眾戶籍與所得稅申報戶不同，導致同一戶籍有多個所得稅申報戶；或夫妻合併報稅但戶籍不同等問題。 規劃消費券政策時，財政部僅有民國 95 年的財稅資料，部分民眾 95 年的所得高於該水準，96 年以後可能已低於該水準。 部分民眾擁有土地、房產，無須工作即可支應生活所需，難以依財稅資

料加以排除。
--------

資料來源：行政院經濟建設委員會（2009）

### 3. 領取對象

依「振興經濟消費券領取資格及發放辦法」規定：以 2008 年 12 月 31 日為基準日。在基準日之前取得領取資格者，方能領取消費券。資格包括在國內設有戶籍的國民、取得居留權的無戶籍國民、外籍與大陸配偶、2009 年 3 月 31 日前出生並在 4 月 3 日前完成戶籍登記的嬰兒等。符合領取資格者於領取前死亡，得由法定繼承人領取。此外，對於特殊情形如保護安置之兒童或少年、法院裁定民事保護令暫時監護案件之未成年子女、家庭暴力被害人等，可採委託領取，委託對象以依民法規定有行為能力之現有戶籍國民為限。外籍及大陸配偶、無戶籍國民因審核的證件眾多，且顧慮語言溝通的問題。是故，於 485 個發放所中設置專櫃，由移民署人員直接於現場審核。

### 4. 使用範圍

消費券政策在規劃之初，經建會建議以有營業登記之零售店、量販店或餐飲店為通路，主要基於後續稽查的便利性，且該等商店的營業行為，與民間消費最為相關。其後，鑑於促進消費券有通有助提振經濟，加以財政部稽核無虞，乃將資格放寬為限有營業登記的商店；但未設有營業登記者亦可收受消費券，需再持之向有營業登記的商店進貨或進行消費，因此亦可受惠。為兼顧社會公義，允許消費券得捐贈予社福團體，並作為綜合所得稅列舉扣除額，期望透過自發性的捐贈，使慈善機構有機會獲得補貼，得以消費券採買物資，達到部分重分配的效果。但依所得稅法規定：只要捐贈教育、文化、公益、慈善機構或團體，依法即可作為綜合所得列舉扣除額。因此，無論消費券條例是否明列，民眾仍可憑捐贈之收據列舉扣除所得稅。

消費券的使用範圍限制，從經建會最初規劃的零售店、量販店或餐飲店三大業別，到僅需具有營業登記的商家，再擴大到未具有營業登記的商家亦可收受。最終，在立法院朝野協商時放寬至可以捐贈給符合公益募款辦法的公益團體。消費對象的議題在社會各界的熱烈討論下，最終開放至最大極限。

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

在條例若干負面表列的項目之外，涵蓋廣泛的貨物及勞務。對此，中央大學教授 C-1 表示：台灣的「地下經濟」十分活絡，排除地下經濟產業的適用，對龐大的從業人口影響至鉅。地下經濟指在政府監管之外，未向政府申報和納稅，其產值和收入均未計入政府統計的國民生產總值的經濟活動。世界銀行估計各國地下經濟規模，發現開發程度愈高的國家，地下經濟佔 GDP 的比重通常愈低。譬如說，美國為 12.2%，英國 10.9%，日本 11.1%，但義大利比重卻高達 22%，比利時也有 18.7%，丹麥也有 13%。屬亞洲四小龍的新加坡、香港同為 13%，南韓高達 38%，而台灣則為 16.5%，在已開發國家中屬中等程度。是故，地下經濟雖與開發程度有關，但亦因社會結構而非必然。依台灣傳統的產業發展及消費習慣，地下經濟多屬基礎民生產業，其貨物及勞務行情侷限於國內，甚至無一定標準。此外，有效限制的法令較少，不但無法課稅，也無從課稅。但無可諱言的，相關產業甚為蓬勃。因此，限制消費券的使用，恐不符國情。

### （三）政策形式

為因應低迷的景氣，政府有如下政策工具可使用，包括擴大政府支出、降所得稅、退稅、現金補貼、實物補貼、降營業稅。從效果來看，擴大政府支出似乎最大，但資金配置效率低。退稅易使現金轉為儲蓄，且並非人人均有稅可退，可能增加貧富差距。陳添枝指出：「藉退稅帶動消費，確實是振興景氣的選項，但以民眾的『消費傾向』不到八成估計，583 億元的退稅無法全數轉為消費支出，提振景氣的效果有限」（于國欽，2008）。實物補貼除可能遭致圖利廠商之議外，通常是在貨幣已經不被信任的階段才會使用。至於降營業稅，據估計本年度的民間最終消費至 2008 年底達到 7 兆 1 千億。以調降 1% 的營業稅而言，政府將在明年度減少約 700 億的稅收，而最樂觀的實質效果是所有商品都調降 1% 的標籤價，造成總消費量上升。然而，消費量的增加要視國民的價格需求彈性而定。綜上所述，消費券似乎最為可行。

### （四）發放

消費券的發放因業務細瑣繁重，非經建會所能應付。因此，初始即規劃

由其他部會協助發放。中央大學教授 C-1 表示：在決定執行機關時，包括中央銀行、經濟部、財政部、交通部及內政部等均在考量之列，但各部會協調不易。由於最終未採排富。因此，係對全國所有人民發放，行政作業規模極為龐大。而政策雖由經建會主導，但因其僅為幕僚機關。面對如此浩繁的行政作業，人力實屬不足。最終，選擇由內政部負責。陳添枝指出：「消費券將透過內政部戶政系統發放，國民只要憑合法身份證件或戶口名簿，經戶政事務所對照發放名冊就可領取，但若部分區域到戶政事務所距離過遠，內政部考慮請郵局等機構協助發送。」(李佳霏等，2008)。

上述為最初的規劃，另一構想為透過內政部動員地方民政體系，由最基層的村里長發放。稍後幾日，在跨部會會議中，內政部提出由郵局、村里長或比照選舉投票等三種發放方案。基於由郵局平時即業務繁重，人力亦屬有限，恐難應付短時間內湧入的領取者。因此，難以期待在農曆年前發放完畢；此外，消費券為有價證券，由里長發放可能有安全顧慮，最終乃決定比照選舉投開票所的設置方式發放。由內政部擔負此項任務，有兩大考量因素：第一為內政部主管全國戶籍資料，易明確認定消費券發放對象，並按戶籍地址寄送消費券領取通知單。第二，內政部辦理全國性選舉素有經驗，將消費券「發放所」比照選舉的「投開票所」，有益發放效率。2008年11月26日立法院通過消費券特別預算後，內政部當日即配合發佈「振興經濟消費券領取人資格及發放辦法」，此時距離發放日僅剩21天。內政部成立消費券專案小組，除與各部會商談發放作業外，尚公布相關子法、建立全國消費券發放資訊系統、研擬特殊對象發放方式、製作領取人名冊、設置發放所、18萬名工作人員的演練、配送流程等(周德宇、高美莉，2009)。

## 第六節 他山之石

### (一) 日本

1999年，時任日本首相的小淵惠三曾發放「地域振興券」。每人兩萬日圓，對象為15歲以下、65歲以上的國民，使用範圍限於住宅附近地區。自

1999年1月1日發放開始，使用期限為半年。根據日本經濟企劃廳的調查：地域振興券總共發放6194億日圓（依目前匯率約合台幣2135億元），增加國內生產毛額約2000億日圓（約台幣690億元），為國內生產毛額個人消費的0.1%（陳世昌，2008）。但多數學者指出：該次地域振興券的發放，刺激消費的效果並不顯著。因部分民眾將消費券打折後，出售給商家，並未完全用於消費（蘇秀慧，2008）。當時，日本面對社會趨向高齡化及少子化的雙重壓力，加上消費稅提高削弱民眾消費動機。小淵惠三政府決定發放地域性消費券的目的有三：首先，是為了減輕年輕夫婦育兒的經濟負擔，提高國家總體生育率；其次，是減輕低收入戶承擔高齡者的經濟負擔，降低年輕人的重擔；最後，才是透過消費來活化地方的經濟（蔡增家，2008）。

2008年10月30日，日本政府公布將動用26.9兆日圓（約新台幣9兆元）發放「支援生活定額給付金」，以遏阻全球金融危機進一步衝擊日本經濟。「支援生活定額給付金」以個人為發放標準，每人1.2萬日圓（約新台幣4000元），但18歲以下和65歲以上者加發8000日圓（約新台幣2667元）。給付對象原則上不設所得限制，但期望年收入5000萬日圓以上的高所得者能自我約束，並賦予市町鄰里窗口有排富的行政裁量權（仝澤蓉、陳素玲，2008）。根據日本民調顯示：超過半數的日本國民對此項政策的接受度不高。因麻生早已表明：3年後將調整消費稅率，從現行的5%至少調整到7%或10%。因此，民眾認為：該政策無濟於事（陳世昌，2008）。

## （二）美國

美國實施食物券政策已久，採儲值卡的形式，實施對象分為兩大族群。第一類是免繳所得稅的低收入者，僅得至賣場購買民生消費用品，未花費完畢不能儲蓄也不能退錢。第二類是需繳納所得稅者，採一定比例的退稅方式，不限購買民生消費品（許玉君，2008）。但此屬社會福利政策，意在補貼低收入戶。與消費券意在藉由政府支出刺激民間消費，再由民間消費拉抬國家經濟情勢有所不同。

## （三）中國大陸

在全球金融海嘯的衝擊下，雖中國大陸已屬世界經濟發展的潛力國家，仍須藉由刺激國內消費以活絡經濟。中國大陸亦體認到：擴大國內需求是必須的手段，因而特別重視刺激消費，並將焦點置於農村消費。中央和地方政府針對農民購買的家電產品，給予銷售價格 13% 的補貼，有助促進農民購買家電的動機，盼擴大農村消費，加速農村消費升級。如此，也有利於協助企業建立適合農村消費特點的通路體系，促進內需和外需協調發展。根據瞭解：此項政策共需 4 年 9200 億人民幣預算（楊曉芳，2008）。實施家電下鄉，彰顯國家對投資、出口的擴展轉向對國內消費的重視，藉此統籌國內外市場。農村消費是全中國大陸消費的一大部分，時值農村家電普及的發展時期，以政策工具補貼，將大幅擴大農村消費。而此一政策將家電產品出口的優惠重分配予農民，而非補貼予企業，亦有益農村生活品質的改善。從企業的角度言之，協助企業設計和生產適合農民消費的家電產品，能建立農村的銷售通路和售後服務網路。

從 2007 年 12 月開始至 2008 年 5 月底，中國大陸的財政部、商務部選擇既有利於改善農民生活，又有利於促進產業發展的彩色電視、電冰箱和手機三大類產品，在山東、河南、四川三省試辦家電下鄉，成效卓著。主要政策內容包括與企業合作，開發、生產適合農村消費特點、國家品質保證、價格低廉的家電產品，並提供滿足農民需求的流通和售後服務。此外，當前的家電出口退稅率為 13%，而家電下鄉即比照出口退稅率，針對農民在試辦地點購買的家電產品，由中央和地方政府給予銷售價格 13% 的資金補貼，亦即將家電出口的優惠直接分配予農民，以激發農民的消費動機。這不僅可擴大農村的整體消費，也能促進內需和外需協調發展。此外，家電下鄉的資金補貼，由中央負擔 80%，地方負擔 20%。而對企業的監督，及補貼資金的核定和發放，均由地方政府擔負之。由是觀之，家電下鄉政策的標的團體僅為農村人口，而不像台灣的消費券是全國人民，且該政策兼有社會福利與刺激消費的性質。

#### （四）對照我國

1999 年日本發放消費券的背景，除景氣不好外，尚有通貨緊縮。因此，

## 邁向優質公共治理-系列個案研究

人們不必增加支出金額即可維持原來的生活，多餘的錢也無須全數花掉。但是目前，我國面對的是物價大幅上漲，所得卻未上升。是故，中低所得者即使用盡所得也無法買到物價膨脹前等量的消費品。對此收入階層而言，得到政府的退稅或補貼，不得不支出以獲得以往的生活水準。以我國目前的情境來說，似乎較能誘發消費動能（經濟日報，2008）。依照蔡增家的看法，日本的地域振興券與台灣發行的消費券有四點不同之處（蔡增家，2008）：

### 1. 發放性質不同：

日本當時發放地域振興券的預期效益僅侷限於地方，期望藉由補助兒童及高齡者以減輕青壯年的經濟負擔，同時透過民間消費促使地方的經濟活動活絡，因此每個地方政府可以依據其需求差別化訂定地域振興券的使用項目。而台灣此次發放消費券的最主要的預期範圍是全國，期待藉助民間消費的力量拉抬國家整體的經濟情勢。

### 2. 使用對象不同：

日本地域振興券的發放對象，限制相當嚴格，限於十五歲以下的小孩，以及六十五歲以上領取老人年金的高齡者，換言之，社會生產的主力，包括十六到六四歲以及年滿六十五歲以上有正當收入之納稅者，不在地域振興券的發放範圍內。台灣的消費券沒有設置排富條款，也沒有年齡限制，因此是「全民有獎」。

### 3. 發行單位不同：

日本的地域振興券由中央交付地方的市村町全權負責，中央只負責撥款，因此各地對消費券的使用規定大相逕庭，例如琦玉縣規定地域振興券不適用娛樂項目，而與其相鄰的千葉縣則允許用在娛樂性消費。台灣是由中央政府統一發放，因此全國各地的使用規定及標準都是一致的。

### 4. 適用商家不同：

日本的地域振興券採登記制，商家必須向地方政府登記，經審核並取得登記證明書之後，地方政府會發放給商家識別證，只有取得識別證的商家才



能適用地域振興券，此種繁瑣的登記制度，使許多商家認為行政流程有礙商業效率，因此放棄登記地域振興券。在台灣，無論是否具有商業登記的商家，或符合公益募款辦法的公益團體，均在適用之列。

由是觀之，日本的地域振興券限制頗多，如使用對象嚴格，商家申請程序繁瑣，允許使用的項目也不一而足，如此一國多制的政策極有可能限縮政策的效率，民眾及商家在成本考量之下，政策的順服度將大為降低，抑制政策效益。此種情形，堪為我國的借鑑，因此此次台灣的消費券政策限制極少，加諸於消費者及商家的行政手續簡便許多，因此從發放、使用到兌付，均呈現極高的效率，亦獲致民眾的佳評。

依據主計處引用環球透視機構（Global Insight）的資料顯示：日本地域振興券發行的 1999 年，其經濟成長率從前一年的-2.0%提升到-0.1%，在 2000 年時達到 2.9%，但是，到了 2001 年，又退回 0.2%，隔年仍然呈現低迷的 0.3%。如表 6-6 所示：

表 6-6：日本及其他主要國家經濟成長率（單位：%）

年別	全球	日本	美國	歐盟 (SA)	英國 (SA)	中國	台灣	香港	南韓	新加坡	加 印 尼	馬來 西 亞	菲 律 賓	泰國
1998	2.3	-2.0	4.4	3.0	3.6	7.8	4.55	0	...	-1.4	1	-7.4	-0.6	5
1999	3.1	-0.1	4.8	3.0	3.5	7.6	5.75	2.6	...	7.2	0.8	6.1	3.4	4.4
2000	4.1	2.9	4.1	3.9	3.9	8.4	5.77	8.0	...	10.1	5.4	8.9	6.0	4.8
2001	1.5	0.2	1.1	2.0	2.5	8.3	7	0.5	4.0	-2.4	3.6	0.5	1.8	2.2
2002	2.0	0.3	1.8	1.2	2.1	9.1	4.64	1.8	7.2	4.2	4.5	5.4	4.4	5.3

資料來源：行政院主計處（2009）

經濟成長率受諸多因素影響，尤其政府可能同時採行其他財政政策，消費券僅能左右極其微小的部分，因此僅從宏觀的數據確實難以評斷日本消費券的經濟效益，但由該數據變化的趨勢觀之，不可否認消費券只能帶來短期效果，若未能同時搭配其他長遠性質的公共建設及財政政策，力圖改善整體經濟環境，如增加就業率及提高薪資所得等，消費券的榮景也形同煙火般，璀璨而短暫。

### （五）消費券政策評估

在若干質疑消費券成效的聲浪中，官方及學者已指陳，認為消費券「完全不會刺激消費」的論調是錯誤的，它一定有效，只是程度多寡的問題。縱被認為失敗的日本案例，也有相當的刺激效果。行政院經濟建設委員會官員

C-2 即指出：地域振興券的乘數效應約在三至五成之間，但台灣此次的案例是全國性，流通應較日本為佳。已有論者指出：世界上沒有長期有效的財政或貨幣政策，如英國金融時報首席經濟評論員 Martin Wolf (2009) 即撰文指出：貨幣政策在很大的程度上已筋疲力盡，就連趨近零利率的手段也未能刺激放貸，而且全球也不可能透過貶值而使出口導向的經濟復甦，因此需藉助財政政策的功能。國際貨幣基金會 (IMF) 認為：目前所需的政策必須具備及時、大規模、持久、多元、應變、集體及維持等性質。及時、大規模和持久性，係因衰退已發生許久，情勢嚴峻且持續時間甚長；多元係為協助單項舉措的效力不足；應變，因為必定會發生意外情況；集體性，因為參與的國家越多，刺激經濟的計畫就越有效；維持，是為遏止債務市場的惡化。依照上述標準，國際現有的振興經濟方案都過於平凡無奇，根據 IMF 的估算，即便美國的振興方案，其規模也僅占 GDP 的 4.8%，而歐洲的體質較易維持穩定，係因廣泛的福利政策已然紮根。

消費券政策在我國屬前所未見的創舉，國際亦乏與此相近的例子，就連日本在 1999 年發行的地域振興券也有諸般形式上的不同，因此在預期政策效益及評估政策成果時，必然存有相當大的挑戰。IMF 已有研究指出：如何精確評估財政政策提振景氣的效能，迄今的學術研究尚力有未逮（轉引自周德宇等，2009）。但劉兆玄的論述則跳脫純然的經濟層面，認為發放消費券的過程是行政院操兵的考驗；自新政府上任後，各部會經過八個月的磨合及協調，已能在短短兩個月的時間內推動一個前所未有，且關係全國 2300 萬人的政策，由此展現行政院是一個有戰力的團隊（唐佩君，2009）。若僅由政策自制訂到執行的過程觀之，確實彰顯政府在此一政策的高度效率，無怪乎官方對此信心滿滿。主觀已取得優勢，在客觀的經濟數據方面，則需待專業性的研究方能得知。此非能事先預期，因之政府的態度較為隱晦不明。

#### 1. 經建會「振興經濟消費券執行相關統計及影響評估報告」(參考附錄五)

(1) 政策效益之計量評估：消費券對 98 年經濟成長率的貢獻約為 0.28 至 0.43 個百分點。消費券發放期間，整體利率水準並未揚升，反而持續下滑，未發生「排擠效果」。根據問卷調查結果，消費券的替代率約 6 到 7 成多，但

邁向優質公共治理-系列個案研究

具「李嘉圖效應」的民眾約僅有 26%。

(2) 消費券的短期效果：a. 激勵消費動能：98 年 1-2 月零售業營業額負成長緩和；b. 住宿、觀光業營收上升。

表 6-7：零售業營業額

單位：%

年月	GDP	貿易總額 (新台幣計價)	工業生產	批發業 營業額	零售業營業額	
					年增率	收受消費券占 營業額比率
97 年 7 月		1.8	1.9	6.5	-4.0	--
8 月	-1.05	19.9	0.7	5.8	-2.3	--
9 月	(第 3 季)	-0.2	-1.2	4.3	-4.4	--
10 月		-9.4	-12.5	-2.2	-3.3	--
11 月	-8.61	-17.2	-28.3	-12.8	-6.8	--
12 月	(第 4 季)	-41.5	-32.0	-18.7	-9.8	--
98 年(1-2)月	-10.13	-39.0	-35.9	-18.1	-4.6	5.8
3 月	(第 1 季)	-35.7	-25.8	-15.2	-3.0	8.8
4 月		-30.6	-20.0	-11.9	-3.2	0.8
5 月	-7.54p	-29.4	-18.4	-15.7	-2.4	0.5
6 月	(第 2 季)	-26.7	-11.3	-5.8	-0.8	0.4
7 月		-23.5	-7.9	-3.9	1.3	0.3
8 月	-3.52f	-23.8	-9.5	-4.2	4.4	0.3
9 月	(第 3 季)	-14.1	1.0	-2.1	3.9	0.7

資料來源：財政部、經濟部、行政院主計處。

表 6-8：住宿、觀光業營收

	商業		住宿	觀光遊樂
		零售		
營業額年增率(%)				
97年第2季	7.9	2.0	-0.2	-12.5
第3季	3.0	-3.6	-5.9	-4.6
第4季	-9.9	-6.7	-9.0	1.4
98年第1季	-13.4	-4.1	-5.6	43.4
98年第1季收受消費券占營業額比率(%)				
	2.4	6.8	6.2	18.2

資料來源：經濟部、交通部。

表 6-9：各產業增量

單位：百萬元；%

	替代率 71.5%		替代率 76.06%	
	增量	增幅	增量	增幅
商品買賣	12,591	0.88	8,989	0.63
電子產品	8,912	0.63	7,148	0.50
運輸倉儲通信	4,258	0.63	3,408	0.50
教育醫療服務	3,247	0.43	2,551	0.33
飲食及旅館服務	3,050	1.16	2,549	0.97

資料來源：經建會

c. 民間消費衰退幅度由97年第4季的1.69%，縮減為98年第1季的1.59%；

d. 帶動產業生產。

## 2.政策外溢效益

(1) 具高度民意基礎：

#### 邁向優質公共治理-系列個案研究

根據經建會的民調，7 成以上的民眾贊同本次消費券的發放，約 2 成不贊同。

##### (2) 明顯提振消費信心：

根據經建會的民調，8 成 6 的民眾加碼消費，平均一位受訪者的加碼幅度約為 3854 元。

##### (3) 提高政府施政滿意度：

根據經建會的民調，7 成 5 的民眾認同在景氣低迷時發放消費券，有助提振消費信心，約 2 成不認同。7 成 5 以上的民眾，滿意政府發放消費券的政策，僅約 1 成 4 不滿意。8 成民眾，對消費券政策的行政效率感到滿意。

##### (4) 增加台灣國際能見度

在消費券正式發放前，中東的半島電視台主動聯絡經建會，表示其對消費券政策的緣起、如何發放、預估效益、替代效果等層面感到興趣，擬來台停留一週，實地採訪發放消費券的流程與使用情況（許玉君，2009）。行政院新聞局外館蒐集 2009 年 1 月 18 日發放消費券當天，至 20 日共三天的國際媒體報導三十四篇，發現多對我國消費券政策持正面肯定的態度。包括美國「芝加哥論壇報」、「亞特蘭大憲政報」、「美聯社」、英國「英國廣播公司」、德國「新聞電視台」、「南德日報」、西班牙「艾菲社」、日本「日本放送協會」、「富士電視台」、「朝日電視台」、新加坡「海峽時報」等重要媒體均以顯著版面報導我國的消費券議題，甚至有香港議員組團來台考察（行政院新聞局，2009）。

##### (5) 協助弱勢族群

消費券得捐贈並作為綜合所得列舉扣除額，使公益團體獲得補貼。

#### 3.消費券乘數效應

民進黨籍立委李俊毅在消費券尚在規劃階段時，質詢當時經建會主委陳添枝：「我先提出一個數字請你說明，全國每年總消費平均每人是 31 萬 5280 元，全國總民間消費占 GDP 成長 60%的貢獻度，而這每人 3,600 元消費券總

共 800 多億大概占每年消費的 1%，也就是假設原先的消費沒有萎縮，而又額外增加這 800 多億的消費，對 GDP 的貢獻度只有 0.6%，你憑什麼說這個政策可以額外增加 0.64%？況且這 800 多億，如果按照國際的經驗，有一半真的用在消費上，就『阿彌陀佛』了！就很好了！日本只有三成多，美國可能更低，台灣如果有五成就『阿彌陀佛』了！再折半，只有 0.3%，你怎麼算出 0.64%的貢獻度？」。

此外，李俊毅言：「沒有消費而直接兌換現金的部分，也沒有加權進來，縱使全部都以額外消費計算，也只能提升 0.6%的經濟成長率」，陳添枝認同此言：「不可否認的，確實有拿了消費券卻不消費的可能……」，並回應：「委員講的是重點，就是要全部用掉，而且不能替代」、「0.64%是假設錢全部花掉，另外，還有所謂的加乘效果，消費者到店家消費以後，店家會因此增加收入，店家有了收入……」、「委員計算出來的數字是 0.6%，但第一波消費會帶動第二波消費，也有創造就業的效果」。李俊毅再言：「我們是以全部都是額外消費作為計算基礎，沒有將替代消費的部分納入計算」。陳添枝則回答：「沒有錯，委員講得非常正確」。顯然的，李俊毅質疑經建會過份膨脹消費券的預期效益（立法院公報，2008）。

發放消費券除提高民間消費，經乘數作用後，經建會初估將提升經濟成長率 0.64 個百分點。依照上述李俊毅的提問與陳添枝的回應，欲達 0.64%的目標，除消費券的所有金額需全數消費，而後經相當程度的乘數效應外，尚須排除替代消費的可能性，才有可能達到預期。由於達到預期效果需符合上述眾多的條件，因此，遭致在野黨立委的質疑。李俊毅即言：「你的報告只有二頁，但卻大篇幅說明消費券具有增加 GDP0.64%的效果，這個比重非常大。如果將來沒有辦法達到預期效果，你要不要為這個政策背書？要不要負政治責任？」（立法院公報，2008）。

然而，陳添枝言道：「我們計算出來的數字是 0.64%，這個數字還可以辯論」。該數據僅是經建會在規劃政策時以總體經濟理論的模型預測而來，「經建會有個總體經濟的模型，可以將數字放上去作模擬，這是模擬出來的結果」，該模型「事實上很難描述」（立法院公報，2008）。政策執行完畢後，進

#### 邁向優質公共治理-系列個案研究

入政策評估階段。經建會官員 C-2 稱：該會已委請中研院吳中書研究員進行研究，參照民眾使用消費券的事實，以問卷調查及分析消費券的替代消費程度等，將各種參數置入總體經濟模型中推估消費券的經濟效益。此種評估方式牽涉高度的專業，原屬政策主管機關及相關學術單位的責任。本研究非專業的政策評估報告，不欲就該模型的預測能力進行檢討，也無多所著墨的必要。因此，將以宏觀的角度跳脫經濟數據的爭辯。在消費券此一介面，就公共政策所處的政治經濟系絡，探討政府以政策工具與民間社會互動的結果。

#### 4.消費券替代效果

前經建會主委陳博志以農曆年前中央銀行現金的發行量，檢視民眾使用現金是否較往常減少，其認為現金減少的程度，大致為消費券替代現金的程度，意謂消費券未發揮作用的程度。申言之，若民眾把消費券用於較往常新增的支出，必須領出的現金就不會減少；反之，若民眾把消費券用在原本一般性的支出，領出的現金就會比往常為少。陳博志根據央行資料指出：2009年1月18日發放消費券後，19日至23日共五天，央行的新台幣發行額銳減，相較於2006至2008三年的平均值，短少了445億元。再比較景氣與2009年相似的2002至2003年的平均發行額，2009年的發行額也減少了447億元。此外，根據內政部資料顯示，消費券首日發放率達91%，約780億。另依TNS模範市場研究顧問公司進行的民調顯示，有56%民眾在過年結束前開始使用消費券，26%更將消費券全數用盡，換言之，此期間流通的消費券數額約為436億。

經交叉比對央行與內政部數據，陳博志指出央行減少的現鈔發行量，幾乎等於民眾使用的消費券金額，兩者相差僅3.1%。此外，截至四月底止，消費券發放率已達99%，兌換金額逾八成。足見消費券已成替代性消費，民眾多以消費券替代現金（朱真楷、顏瓊玉，2009）。此番論點，甚至成為審計部在中央政府總決算審核報告中質疑政策成效的要點之一。對此，前經建會主委陳添枝認為：現鈔發行量多寡是央行依據民間需求自行決定，通常央行在過年期間會印製許多新鈔，以應付民眾提領需求。因此，現鈔發行量只占總體貨幣供給率的極小部分。2009年春節前五天的現鈔發行量，如果較往年下



滑，僅能說明一般民眾在過年期間持有較少現鈔，尚難因此主張減少的 445 億元發行量（相當於消費券預算的一半），即為消費券在過年期間替代現金的數額，因消費支付工具甚多，諸如信用卡、現金、消費券等。此外，陳添枝認為：若民眾以消費券替代現金，將傾向把多餘的現金存進銀行，貨幣供給額理應增加，而非減少。是故，陳添枝表示消費券的效果應從民間實際消費金額進行分析（林上祚，2009）。

## 第七節 SWOT 分析

SWOT 策略分析法是企業在市場環境競爭中，用以分析組織內外部態勢的策略方法。透過評價組織內部的優勢（Strength）與弱勢（Weakness），以及外部環境的機會（Opportunity）與威脅（Threat），取得組織體質及環境現勢的基本資訊後，可對企業本身進行競爭優勢的定位，並擬定經營及發展的策略。優勢與劣勢是在現實的競爭環境中，客觀的自我檢視組織的資源，並檢討成敗的因果，而機會與威脅，則是在市場中尋找有利的切入點以及潛在的競爭者。綜合分析後，創造足以區隔市場的特殊競爭力。

然而，SWOT 分析法雖源自於企業管理，但在瞬息萬變的民主政治中，政府面對民意高漲的多元社會。倘若未充分回應人民的需求，民意的洪流勢將掏空政府所以存立的正當性。尤其在政黨競爭的政治結構中，反對黨對政府的監督自然不遺餘力，虎視眈眈的伺機解構民眾對執政黨的支持。政府的本質雖與企業大相逕庭，所追求的目標亦頗為不同。但面對變幻萬端的社會，回應力的強化勢所必須。因此，利用 SWOT 分析法分析在特定政策領域中，政府組織所擁有的資源及外在環境的情勢，有助政策的制訂及推行。

SWOT 分析法的分析結構十分簡單，使企業與政府組織較無適用上的差異，亦因此種特性，而能簡化複雜的事務，對於快速釐清組織所處的狀況而言，是一個很有效率的工具。根據上述分析結構的四個元素，可繪製成「SWOT 環境分析矩陣表」如表 6-10 所示。該表的特點是：強迫我們注意組織的弱勢與環境的威脅，補強高階管理者在制定策略時，容易僅聚焦在光明面，忽略

邁向優質公共治理-系列個案研究

潛藏的危機與缺陷。

表 6-10：SWOT 環境分析矩陣表

外部環境 內部環境	機會 (Opportunity)	威脅 (Threat)
優勢 (Strength)	SO 策略情境	ST 策略情境
弱勢 (Weakness)	WO 策略情境	WT 策略情境

資料來源：研究者自行整理

由表 6-10 得知：SO 表示環境中出現機會，而政府與社會本身正好有優勢以發揮這樣的機會；ST 表示環境中出現某些威脅，而政府與社會本身則需具有優勢以面對如此的挑戰；WO 表示環境中存在一些機會，但政府與社會卻沒有優勢以把握這樣的機會；WT 代表外部環境產生威脅，而政府與社會本身卻處於弱勢的狀態。

以 SWOT 策略分析法分析消費券政策此一個案，如表 6-11 所示：

表 6-11：消費券政策的 SWOT 環境分析矩陣表

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 消費券屬受益性政策</li> <li>2. 政策規劃過程充滿彈性</li> <li>3. 跨部會分工合作無間</li> <li>4. 政策論述頗為成功</li> <li>5. 基層動員體系穩健</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 消費券預算過於龐大</li> <li>2. 政策效益評估不易</li> </ol>
<b>S</b>	<b>W</b>
<b>O</b>	<b>T</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 獨步全球的政策創舉</li> <li>2. 低迷景氣創造的實驗機會</li> <li>3. 消費券發放的時間點合宜</li> <li>4. 媒體、商家及地方政府的充分配合</li> <li>5. 立法院的充分配合</li> <li>6. 日本地域振興券與近貧方案的殷</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在野黨早已提出類似政策</li> <li>2. 其他振興經濟措施成效不彰及日本失敗經驗的陰影</li> <li>3. 國人傳統消費習慣的挑戰</li> </ol>

鑑不遠	
-----	--

資料來源：本研究。研究者自行整理繪製

## （一）優勢（Strength）

### 1. 消費券屬受益性政策

受益性政策為政府將財貨或服務單向輸送給標的人口的政策，個人或團體的利益所得不會造成其他人的損失。此種非零和賽局的政策，並非將政策成本從一方轉嫁到另一方，而係政府直接將財政支出的利益賦予特定團體，因此通常不會遭至標的或非標的團體的反對。消費券政策以全體國民為標的團體，政策利益雨露均霑，故政策順服度甚高。源於此種特性，在野黨懼於民意壓力，僅止於略加表示意見，從未阻攔政策合法化，民進黨籍立委甚至言道：「誰敢擋紅包政策？」因此消費券從行政院提案到立法院三讀通過，僅耗時 12 天，在我國立法史上殊為罕見。

### 2. 政策規劃過程充滿彈性

政府甫拋出消費券的政策議題，即吸引全國人民的眼光，亦因攸關所有人的利益，民間討論甚為熱烈，在政策內涵尚未明朗的情況下，民眾對消費券的各種意見如潮水般湧向政府，甚至諸多意見與原先規劃背道而馳。然而，政府並未自外於社會，包括排富與否、領取身分、適用範圍等諸般細節，政府均從善如流，廣納各界意見，因此從限制家戶年收入一百萬以下始得領取到全面放寬；在各種社會團體的要求下，將駐外人員之無戶籍眷屬、取得居留許可之無戶籍國民、取得居留許可的大陸人民、外籍及大陸配偶、在 2009 年 4 月 3 日前辦妥出生登記之嬰兒、於限定期間內死亡者之法定繼承人等均納入發放對象；使用範圍限制，從最初規劃的零售店、量販店或餐飲店三大業別，到僅需具有營業登記的商家，再擴大到未具有營業登記的商家亦可收受，最終在立法院朝野協商時放寬至可以捐贈給符合公益募款辦法的公益團體。另一方面，由於消費券係以舉債方式支應，暫無排擠其他預算之疑慮，且依照民意的要求而全面放寬政策適用對象，亦僅佔原先預算規模的一小部份，尚無超過預期的經費範圍，乃全然順從民之所欲。由是觀之，消費券政

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

策在規劃過程中保有高度彈性，隨時吸納來自民間的意見，並據以修改政策內容，因此此一政策個案彰顯政府的回應力

#### 3. 跨部會分工合作無間

消費券政策茲事體大，牽涉的部會甚多，經建會統籌規劃外，中央銀行負責印製、內政部及交通部轄下之中華郵政負責發放、財政部負責編列預算及兌付、新聞局協助宣導；經建會甚至在上述部會外，尚邀集經濟部、法務部、主計處、消保會等，成立「消費券推動工作小組」，協調分工事宜，以掌握政策的實際執行情形，迅速回應衍生的問題。時值金融海嘯的肆虐，政府已無應對良方，在民怨四起之下，內閣正當性動搖，因此各部會在消費券屬重大救急政策的體認下，有效破除本位主義，全體動員以面對危機，方能創造高度的行政效率。

#### 4. 政策論述頗為成功

政府若能有效連結政策議題與政策產出，喚起民眾對特定社會問題的關切，並說服其對政策的支持，則標的團體對政策的順服度自然甚高，此有賴政府的政策論述能力。在消費券此一個案中，政府以擴張性財政政策的理論為基礎，申明在非常時期採取非常手段的必要性。政策之新穎，除吸引全國人民的關注外，政府更力排反對黨之異議，針對反對黨所提出之諸般質疑一一回應，包括退稅、發放現金、提高消費券預算額度等，均保有一套論述方式。對於大幅舉債的疑慮，陳添枝表明消費券僅是「寒冷冬天的一把火」，經建會亦稱「猶如對重症病人，打一劑強心針，以儘速恢復生機」，而 C-1 表示在景氣蕭條之際，赤字預算是不得已的財政政策，景氣觸底反彈之後，將再調整政策方向。

根據經建會的評估報告：縱使消費券的經濟效益未達原先預估之提升經濟成長率 0.64%，但民調顯示有七成五以上的民眾，滿意發放消費券的政策；有超過八成以上的民眾，對施行消費券政策的行政效率感到滿意；有六成七的民眾對消費券的發放方式與使用規定表示滿意或非常滿意。顯示政府對消費券政策的行銷方式與行政表現已深獲民心。

## 5. 基層動員體系穩健

全國性發放消費券在世界上係史無前例，內政部於短時間內周詳規劃及演練分送、清點、造冊、保全等作業，使消費券的發放展現高度效率。尤其，第一階段的統一發放即達 91.3% 發放率，高乎原先預估的七成，節省逾 9000 萬元，且大幅降低第二階段郵政人員擔負的個人作業壓力。消費券的發放比照選舉業務，除兩者業務流程類似外，主因基層選務行之有年，動員力量甚大，且其運作模式已深植人心，易喚起人民的重視，有效提高及早領取的動機。是故發放比照選務辦理，深具在地化的宣傳效果。另外，營業人自消費券發放之次日起，即可兌領消費券，而兌領據點遍及全國各地，且兌領作業簡便，獲致營業人多所肯定。

## （二）弱勢（Weakness）

### 1. 消費券預算過於龐大

消費券預算編列 856.5 億元，全數以舉債方式支應，債務規模十分驚人。在景氣低迷時期以擴大政府支出的方式挽救經濟，凱因思學派的理論固然歷歷在目，然以消費券之鉅額，不免引起在野黨、民間團體及學者的疑慮。民進黨曾多所質疑政府以特別預算規避預算法限制，無可節制地提高國家債務，因此在消費券政策制訂期間，民進黨立法院黨團擬提案制訂「財政紀律法」，明確規範政府維持國家財政紀律的義務，不得任意使用特別預算規避舉債上限。

公平稅改聯盟於 2008 年 11 月 28 日至總統府前掛國債鐘，指出台灣國債已高達 13.8 兆，超過 12 兆的 GDP，卻仍執意舉債 800 多億以發放消費券，將使國家瀕危。此外，更要求政府立即依據國際標準公布真實債務總額。林向愷認為：政府最嚴重的迷思是「經濟成長的目標就是經濟成長率」。因此，他認為：「這個消費券，基本上我認為是政府在『印鈔票』，發年終獎金。我反對退稅，也反對消費券，因為現在財政沒有剩餘，就不要想討好人民」、「透過特別立法，來規避預算法和公債上限的問題，我認為他破壞『財政紀律』，

## 邁向優質公共治理-系列個案研究

這個紀律一破壞，給金融市場送出一個非常明顯的訊息，就是政府債務不斷累積」，並警告「如果經濟不好就發消費券，這是步上拉丁美洲國家後塵的做法。一場歡喜以後『債留子孫』，這種討好人民的民粹政策再繼續下去，台灣的財政五年一定出問題」。甚至，美國的亞洲華爾街日報也評論：馬英九政府推出的消費券政策或許意在轉移選民注意力，掩蓋經濟不佳的事實。倘若效果不大，反而會債留子孫。文中更表示：政府應從減稅及制度改革著手，而不是向納稅人舉債來振興經濟（轉引自維基百科，2009）。

### 2. 政策效益評估不易

經建會在推出消費券政策時，預估將可提升實質經濟成長率 0.64 個百分點。由本文前述可知：欲達 0.64% 的目標，需所有消費券全數消費，經一定程度的乘數效應，且排除相當的替代消費，才能達到該目標。這顯示：此數據是作最樂觀的預期，乃招致在野黨立委質疑過份膨脹消費券的效益。陳添枝亦指出：政策效益的預期及評估，均藉由總體經濟模型計算得出。然其過程很難對人民解釋，因此，政府傳達給人民的訊息，僅有形式的數據。經建會在 2009 年 11 月公布政策評估報告，明確指出：消費券對 2009 年經濟成長率的貢獻約為 0.28 至 0.43 個百分點，並指出：無可避免地發生高比率的替代效果，但確實對當年的 GDP 具有擴增的效益。報告顯示：最終消費券產生的效益仍低於原先預估的 0.64%，但經濟模型本就不易作精確評估，此舉世皆然。本研究並非苛責政府對於政策效益的預估能力，而係指出：政府在預估政策成果時，固然可略微渲染預期的政策效益，以強化人民對政策的期待。但宜釋放明確的訊息，善加溝通政府現有的能力及努力的程度，使民間社會瞭解政策的實質內涵。若預期與現實脫節，亦不致引致龐大的民怨。

### （三）機會（Opportunity）

#### 1. 獨步全球的政策創舉

政府發放抵用券的政策，我國雖非首創，但以規模之大，全球確屬史無前例，包括領取資格及消費範圍。台灣此次的消費券政策為全國性，迥異於日本的地域振興券以地方為範圍，且限制條件及行政手續繁多；中國的家電消費券 2-46

下鄉政策，僅及於鄉村地區，且限於特定的家電用品；而美國的食物券，雖有補貼之精神，但屬社會福利的範疇，與我國的消費券有本質上的差異。申言之，此次的消費券政策，純然以經濟利益分配予人民，並且預期的影響範圍為全體國民。如此大膽的決策與高度的效率，不但國人眼睛為之一亮，甚至廣受國際矚目。包括美國、英國、德國、西班牙、日本、新加坡等國之媒體大幅報導，香港議員更來台考察並拜訪內政部等部會。此外，日本、大陸、香港等地更有期待政府仿效我國發放消費券的聲浪。是故，在全球尚無大規模發放消費券的前例下，我國率先實驗，並取得民意高度支持的政策經驗。此例適足以為他國往後施政的參考，也大幅提高我國的國際能見度。

## 2. 低迷景氣創造的實驗機會

依照凱因斯理論，在經濟蕭條之際，應採行擴張性的財政政策，擴大政府支出以刺激經濟成長。在消費券政策推出之前，我國的經濟成長率已連續多季呈下滑趨勢。到 2008 年第 3 季，甚至呈負成長。對此，政府雖已推出多項擴大支出的公共建設方案，但若干政策執行成效不彰，且公共建設的成效非短期可見。在民心潰散的危急存亡之秋，若仍採傳統的振興經濟手段，實屬緩不濟急，乃產生發放消費券的構想。以消費券之新奇及純然的經濟利益分配，自然引起民眾的高度關注。自政府放出政策的風向球後，隨即帶動消費市場的期盼。各縣市政府、商家競相推出各式促銷活動，擴散消費券的激勵效果，有效提振消費信心。因此，低至谷底的經濟情勢，確實給予消費券政策出場的機會。

## 3. 消費券發放的時間點合宜

政府提出消費券的政策構想時，正值年底，隨著社會輿論的普遍支持，政府對此政策的信心日增，並決定配合農曆春節發放。此舉有兩個考量，第一為春節假期綿長，且在傳統習俗之下，多數人均在此段期間拜訪親友或觀光旅遊，適足以進行各項消費行為，然多年來景氣不振，過年時節的消費氣氛頗受壓抑，此次在消費券的助益下，將能加強民眾外出消費的動機。第二則是消費券為民眾在度過低迷時期時，帶來新春希望，尤其弱勢族群在春節

#### 邁向優質公共治理-系列個案研究

期間的艱困感受定然較平常為甚，人民可能因消費券的發放而對未來產生期待，進而提振消費信心。基於上述考量，行政院乃加緊腳步推動政策的制訂，最終順利完成政策合法化，在預期時間內發放，甚至將消費券置於財政部特別印製的紅包袋內發放，營造過節氣氛。因此政策推出的時間點若能與其性質取得相應的連結，將能「趁勢而為」，爭取人民的認同，更能強化政策的實益。

#### 4. 媒體、商家及地方政府的充分配合

政府以試探民意「溫度」的方式拋出議題風向球，即在媒體大幅報導下擴散至社會各個角落，隨即引起全民熱潮，政府見機不可失，亦不斷向媒體釋放消息，以觀察民意反應。因此消費券政策實係政府與民間雙向互動、交互而生的結果。值得注意者，媒體無論以正面或負面態度報導之，均對此全新的政策產生推介的作用，使人民充分掌握政策有關的訊息。此外，為「搶食」消費券為數 800 多億的商機，各種商家競相提出搭配消費券的促銷措施，經建會的研究顯示，約半數民眾被消費券的折扣優惠吸引，高達八成六以上的民眾使用消費券時，搭配現金或刷卡加碼消費，平均一位受訪者加碼 3854 元，足見消費券提高購物慾望的功效。縣市政府亦推出各式抽獎活動，吸引民眾前往當地消費，其中台中市以豪宅為摸彩獎品，尤其令人矚目。是故，在此個案中，全民皆為宣傳的媒介，協助炒熱消費氣氛。

#### 5. 立法院的充分配合

消費券被行政院列為重大政策，一方面提振迴盪谷底的景氣外，另一方面亦是搶救內閣聲望的強心針。自馬政府上任後，在大環境的影響下，經濟情勢始終不振，連帶拖累政府的民意支持度。國民黨籍立委在此種危機認同下，自然全力配合行政院的政策；而民進黨早於消費券政策推出前二個月提出退稅之議，精神與消費券類似，皆為刺激消費動機，因此儘管對消費券的政策型式多所質疑，亦無杯葛之意，尤其在「紅包政策」難擋的民意趨向下，展現相當程度的配合。由於兩院持有共同的信念，因此益於協調彼此的行動，消費券政策乃能在短期內迅速合法化。



## 6. 日本地域振興券與近貧方案的殷鑑不遠

C-1 表示：日本曾有兩次發放消費券的經驗。第一次發放時採排富方式，因行政作業繁瑣、貧富認定不易，導致政策執行過程紊亂，甚至貧者未獲消費券，反而富者獲得，引發強烈民怨。後又採取類似政策時，基於普遍促進消費的目的，以及前次失敗的經驗，即未排富。日本發放的消費券雖非全國性，但僅地域性的政策即難以「善終」，足見排富造成的副作用，遠高於全體發放的成本。而且，日本的地域振興券限制頗多，行政程序繁瑣，極有可能限縮政策的效率，使人民的政策順服度大為降低。

在消費券政策之前，內政部於 97 年 9 月 1 日啟動「工作所得補助方案」的行政作業，民間稱為「近貧方案」。該方案的補助對象係年滿二十歲至未滿六十五歲之國民且為全戶主要收入者，個人年薪資在新台幣 30 萬元以下的近貧戶，發給為期六個月，每月三至六千元的工作補貼。除上述條件外，尚應符合非低收入戶、為全職工作者、申請人配偶或所扶養未滿六十五歲之一親等親屬年薪資所得均在 30 萬元以下、申請人及其配偶或扶養未滿六十五歲之一親等親屬合計最近一年度綜合所得未超過基本門檻、申請人及其配偶或扶養未滿六十五歲之一親等親屬所有不動產價值合計未超過 390 萬元等條件，方為補貼的對象。本例定位為社會福利，以「近貧」為標的對象，即屬典型的排富型政策。貧富係依財稅資料挑選，而以如上敘述諸多規範限制，尚無法完全落實排富，導致若干中產階級的家庭獲益，真正的「近貧」卻未獲補助，如免稅的中小學教師、刻意節稅的工廠負責人，因無納稅紀錄，即可能因而獲選為補助對象。對此，前內政部長廖了以在立法院答詢時表示最終確定的具體補助對象是電腦所選，中選的對象均屬合法。因此，無法追回補助款，只能待往後推行類似政策時再作檢討。

消費券政策若採排富，即會面臨相同的困境，貧富的劃分已屬不易，身份的界定更具難度，無論條文規範如何翔實，終難完全釐清具體的發放對象。經建會本欲請求財政部協助，以家戶的財稅資料作為消費券排富的依據，考量近貧方案的失敗經驗後，乃傾向全數發放，以杜難以計數的額外成本。上述二種情形，均為消費券政策的借鑑，因此最終全面放寬所有限制，加諸消

費者及營業人的行政手續簡便許多。因此，從發放、使用到兌付，均呈現極高的效率，獲致民眾的佳評，此亦政策學習（policy learning）的展現。

#### （四）威脅（Threat）

##### 1. 在野黨早已提出類似政策

消費券雖普獲人民支持，在立法院亦以極快的速度完成立法，但在政策規劃過程中，在野黨其實頗有微詞。在行政院對外宣布將推出消費券政策之前二個月，民進黨已大聲疾呼退稅以搶救經濟。觀國外諸國，不乏在景氣蕭條之際，政府採退稅手段刺激景氣的案例，亦均取得一定的成效。然民進黨提出此議時，完全未獲政府重視。事隔二個月，景氣持續下挫，政府意識到必需採取政策工具才能挽救垂危的政經情勢，乃開始思索發放消費券的可能性。值得注意者，發放消費券與退稅的精神頗為相似，均為政府直接將金錢上的經濟利益分配予人民，期望人民取得利益後能擴大支出，大幅提高社會整體的消費或投資。然而在發放現金可能轉為儲蓄的考量下，政府自始即否定了退稅方案的可能性，卻遭來民進黨之譏。在政策議題產生之初，政府對政策內涵尚未有定論，許多細節仍拿不定主意，因此政策方向常隨民意搖擺，在瞻前顧後的畏懼心理下，民進黨乃稱：「消費券無法真正幫助有需要的人，整體成效不如民進黨團所提的退稅方案更為直接」。在排富與否的議題上，政府的舉棋不定，更顯現政府對於消費券究為刺激經濟或屬社會福利仍無法明辨，因此民進黨籍立委高志鵬質疑：「國民黨用匆促的消費券消耗掉這些錢，但這筆錢不可能重來一次，更不能當實驗」。是故，政府在政策過程中，若立場不定，甚至政策內涵變化萬端，本意雖係服膺民意，但在在野黨的環伺之下，可能遭譏為「邯鄲學步」，進而削弱政策的正當性。高志鵬即稱：「政院提出的消費券，是不願民進黨提出的退稅方案功績」（林修全，2008）。

##### 2. 其他振興經濟措施成效不彰及日本失敗經驗的陰影

馬政府上任後，經歷金融海嘯的肆虐，國內經濟發展遲滯。因此，採取諸多擴張性財政政策，以政府支出挽救經濟。然而，若干政策執行成效不彰，經媒體揭露，更引起民眾及在野黨的撻伐，審計部在「中央政府 97 年度總決

算審核報告」中亦指出，「馬上關懷方案」、「促進就業方案」等各項政策有執行不力、成效不彰或規劃失當等問題。另外，「加強地方建設擴大內需方案」、「工作所得補助方案」的缺失，更為國人所熟知。擴大內需一案係由中央政府補貼地方政府進行公共建設，然許多地方政府卻扭曲提報建設項目，未將補助款用於適切之處，無助政策發揮效益。另工作所得補助方案係依所得設定標的團體，然按照財稅資料尋找確切的受益人，卻發生諸多謬誤，蓋財稅資料未能充分反應個人所得多寡。此二政策未獲預期效益，連帶減損其後類似政策的正當性，因此政府在推出消費券政策後，屢遭受質疑，例如消費券原有意設立排富條款，乃為高志鵬稱為「近貧專案的延伸」。

日本在 1999 年發放地域振興券，但執行成果卻難謂成功。該次地域振興券的發放，刺激消費的效果並不顯著，主因替代消費程度過高，且民調顯示超過半數的日本國民對此項政策的滿意度不高。箇中因素在於其政策限制甚多，從發放對象、適用範圍到兌付程序等，均有繁瑣的規定。因此，人民接受度不高，連帶抑制消費的動能。台灣的消費券在制訂過程中，初始亦有諸多資格限制的規劃，尤以排富最為人所詬病，因此被高志鵬稱為「硬湊出一個在日本使用消費券的失敗例子」。其後，政府意識到此點，乃全面放寬所有限制。

### 3. 國人傳統消費習慣的挑戰

華人的傳統觀念認為節儉為美德，迥異於歐美國家的人民取得金錢即進行消費，導致華人地區的儲蓄率甚高。根據主計處資料，台灣儲蓄率高達三成。易言之，國人每人每賺 100 元會有 30 元被存起來，因此超額儲蓄超過 1 兆元。主計處進一步預估，隨者經濟的惡化，國人消費意願更加低落，導致閒置資金不斷增加，2009 年可能會達到 1.3 兆元的規模。依據中央銀行統計，2008 年各類存款包括郵政儲金總計增加 1.9 兆元，創史上最大資金的湧入數額（曾志超，2009）。凱因思學派指出「節儉的矛盾」，意謂在未充分就業的經濟社會，存在過剩的生產能量及失業人口，人們若傾向儲蓄而缺乏消費，必將造成總需求不足、國民所得減少，失業問題也因而無法解決。因此，節儉固然可累積個人財富，但在總需求不足的情況下，節儉與儲蓄對整體社會

的所得與就業是不利的。

在整體經濟市場中，我國的內需本就較為薄弱，發生金融海嘯後，外銷急遽萎縮，嚴重阻滯經濟發展。外需欲振乏力，政府乃亟思從內需著手，期望透過政策工具化解消費推遲的現象。陳添枝曾言：「台灣民眾不是沒有錢，只是把錢藏起來」。因此，消費券的目的即在把遲滯的消費誘發出來。然而，替代性消費卻是抑制乘數效應的最大變數。消費券雖非現金，無法儲蓄，但若人民持消費券購買民生必須物資，則消費券對於刺激額外消費的目的即消弭於無形（林上祚，2009）。

## 第八節 個案利害關係人立場

由於我國從未有類似消費券的政策，因此，政策規畫時並無前例可參考。在此過程中，各政府機關及社會團體意見紛呈、莫衷一是。於是，替選方案及政策版本甚多，甚至政策內涵一再轉向。以下略述各利害團體在政策規劃過程的主張：

### （一）行政院

#### 1. 經建會

在政策規劃上，經建會是消費券政策的主要規劃機關。主委陳添枝曾表示：擴大支出此舉是景氣擴張政策，目的在創造消費、提振景氣，不是追求公平的社會福利方案。因此，不應有排富條款，並可避免增加行政成本（林淑媛，2008）。但經多部會會商後，2008年11月中旬初步規劃每一戶籍年收入在120萬元以下才擁有領取消費券的資格，一戶發放一萬元。初估全國約有88%的家庭，約500萬戶可受惠，預估政府將支出660億元。至於財源籌措，因無法發行公債，乃傾向依SARS疫情發生時的紓困作法訂定特別預算（蘇秀慧、吳碧娥，2008）。

此外，消費券初步擬以儲值卡形式，憑卡到指定的商家購買指定範圍的用品，從一定金額內扣款，使用方式與悠遊卡雷同。而且，為避免民眾將儲值卡留存日後使用，降低短期刺激消費的效果，儲值卡將設計使用期限。一旦逾期，將自動失效（許玉君，2008）。後來，在跨部會討論時，經建會有關儲值卡的主張遭到推翻，會中決議改採提貨券的形式（蘇秀慧、吳碧娥，2008）。早先經建會建議消費券使用範圍以大賣場的民生用品為主，但為擴大刺激經濟的層面，考慮範圍增至國民旅遊卡特約商店（許玉君，2008）。然而，跨部會討論後，決議使用範圍不限購買商品的種類，惟需用於有開立發票的商家，亦因此一般傳統菜市場將被排除在外（沈明川，2008）。

## 2. 財政部

針對行政院將以減稅、退稅或消費券等方式刺激消費，財政部不贊成退稅與減稅，因窮人可能無稅可退，導致此二者只對富人有利。相較之下，發放消費券似較可行。而行政院前已表明財政赤字非考慮因素，值此時刻以救經濟為首要之務。因此，舉債為必要手段。政府舉債一般分為發行公債或向其他基金借貸。目前，國人已累積高額儲蓄，因此，在民間資金充裕的情況下，將發行公債籌錢。而且，財政部也認為：倘若採消費券，即屬社會福利範疇。這與先前內政部推出的「近貧方案」相近，因此，將設立排富條款（陳素玲、仝澤蓉，2008）。

至於財源籌措，財政部主張：宜從各部會的預算額度中支應；其次，是動用行政院的第二預備金；若需以舉債方式籌措，也必須符合公共債務法的舉債上限（何孟奎、蘇秀慧，2008）。最後，財政部長次長曾銘宗表示：由於歲計賸餘、第二預備金都不夠，因此，將發行公債籌措財源，並訂定「特別條例」送立法院審議（陳素玲，2008）。而針對民進黨提出的退稅補貼，財政部賦稅署認為：此舉將遺漏無須繳稅的中下階級，因無稅可退，形同「排貧」；而且，民眾取得退稅的現金未必會花用，並轉為儲蓄，無益刺激消費（賴昭穎，2008）。

## 3. 內政部

## 邁向優質公共治理-系列個案研究

基本上，內政部是消費券發放作業的主管機關。消費券全數發放後，數額出現短缺。對此，內政部長廖了以指出其將扛起所有責任，「不會讓基層同仁負擔」、「如果多數的民意認為我應為此下台，我絕對不會戀棧，一定給社會一個交代」（何明國等，2009），並宣稱短少的數額由其個人承擔，不會讓國庫、民眾有任何損失。之後，確實捐出其上任 11 個月的薪水，共 172 萬 4200 元，以貼補消費券的短差。其餘 497 萬 5800 元的短差，在利益迴避的原則下，由廖了以已退休及與內政部業務無涉的友人捐資協助，共同彌平國庫損失（李順德，2009）。然而，行政院新聞局長蘇俊賓表示：此種情形在審計法第 58、71、72 條，均有相關規範。因此，行政院長劉兆玄認為：若有法可循，不宜私了（黃國樑、林修全，2009）。審計法第 58 條規定：各機關經管的現金、票據、證券或其他資產，如有遺失、毀損、或因其他意外事故，而致損失者，應檢同有關證件，報審計機關審核。72 條規定：第 58 條所列情事，經審計機關查明未盡善良管理人應有之注意時，該機關長官及主管人員應負損害賠償之責。是故，消費券發放造成的 600 餘萬短差，依前述規定，可以報請審計機關審核。如果認為沒有過失，將能直接沖銷；如果有未盡善良管理人應有之注意時，才會有損害賠償的問題（黃國樑、林修全，2009）。

此外，曾有社福團體指出：特殊情境下的國民恐有領取的困難。依據內政部第一階段發放後的檢討，「準國民」領取率未達預期有如下原因：

居留地址與實際居住地不一致。

外籍配偶不願委託他人代領。

外籍配偶移動性高。

資訊傳遞與理解之差異。

對此，內政部透過「外籍配偶諮詢專線」、「外國人在台生活諮詢服務熱線」及海基會諮詢專線瞭解第一階段未領取原因，並以電話聯繫或派員訪查，告知尚未領券者儘速於第二階段至指定郵局領取。

#### 4. 健保局

針對經建會原擬透過健保卡作為發放消費券的電子錢包，衛生署中央健保局副總經理李丞華表示：利用健保卡兼用電子錢包難度不大。但若放寬到一般商家，因加密功能非短期可達，將有個人資料外洩的問題（謝柏宏，2008）。

#### 5. 行政院在立法過程的行動

消費券政策確定後，行政院主張 829 億元的消費券預算將與四年 4200 億元預算的「因應景氣促進消費及加強公共建設特別條例」草案合併為「振興經濟方案」，兩者包裹送交立法院審查。後者包括擴大公共建設、都市更新、加強民間投資及產業創新及照顧弱勢等。經建會主委陳添枝表示：行政院採包裹預算的原意係該振興經濟方案是整體成套，如此可掌握時效、節約成本，以把握隔年上半年的黃金時機。此外，公共建設從編列預算、進行設計、發包，到實際發揮振興經濟效果，有半年不等的時間落差。若將消費券與擴大公共建設分割處理，公共建設將無法即時發揮效果（蘇秀慧，2008）。但在立法院的強力反對下，為讓消費券如期發放，避免節外生枝，行政院最終決定消費券與振興經濟方案切割處理，採取「兩階段、兩方案」處理。第一階段先分別通過消費券和擴大公共建設特別條例，第二階段再分別通過消費券特別預算和擴大公共建設特別預算（蘇秀慧，2008）。

#### （二）立法院

立法院財政委員會中的多數委員，如林德福、潘維剛、賴士葆等人均主張消費券是為了刺激消費，不是社會福利。因此，不應排富。李慶華認為：中產階級以上、收入高的人方傾向額外消費，排富無法達成刺激消費的效果。且很難認定「真富」、「假富」，例如路邊攤雖不必繳稅，但收入可能頗高；中產階級則需確實繳稅。若採排富，消費券將獨漏中產階級。此外，賴士葆建議：若要鼓勵消費，應可列舉扣除額抵稅（陳素玲，2008）。潘孟安表示：發放儲值卡會使傳統市場及攤販無法使用，無法讓所有廠商受惠。盧秀燕認為：鈔票縱有防偽設計仍難以避免偽鈔，此亦為消費券所應注意的問題（陸倩瑤、朱婉寧，2008）。

針對行政院擬將消費券特別條例草案與加強公共建設特別條例草案兩者包裹送立法院審議，民進黨團總召柯建銘認為以消費券「綁架」四千多億的擴大內需預算，係「宵小政府偷天換日」的行為，大力強調其反對立場（林新輝，2008）。國民黨立委吳清池亦言：若採包裹表決，通過的可能性甚低。若農曆年前無法發放消費券，政策的美意將變成民怨（蔡佩芳，2008）。立法院長王金平表示：雖然發放消費券及加強公共建設均屬擴大內需的一環，但如此將使事情複雜化，連帶延誤消費券發放的時程。是故，建議消費券宜與公共建設脫鉤（林新輝，2008）。

### （三）監察院

審計部於 2009 年 7 月 28 日公布的「九十七年中央政府總決算審核報告」，質疑「相關作業匆促，實際成效亦待觀察」。有關消費券之發放及使用，審計部有以下疑慮（審計部，2009）：

消費券使用規定著重於防弊措施，恐扼殺商機：振興經濟消費券發放特別條例第 6 條規定，消費券不得找零、轉售、兌換現金、商品禮券、現金禮券等，不利於消費乘數效果之擴張。

諮詢服務人員薪資偏高：行政院經濟建設委員會建立消費券諮詢組台，設立電話服務專線，聘請 14 名諮詢人員及 2 名管理人員，諮詢人員月薪 3 萬 5 千元、管理人員月薪 5 萬元。另加計保險費、加班費及獎金，月薪各高達 5 萬 6 千元及 8 萬元。

消費券回收成本過高：委託金融機構辦理消費券兌換所需之手續費，係以 1 張券手續費 4 元計算，未以計次方式計算，總計印製消費券 2 億 9 百萬張，即須付給金融機構手續費達 8 億餘元。

消費券之執行疑慮：社會大眾針經濟前景信心不足，消費者邊際消費傾向下降，造成乘數效果縮小，影響消費券刺激消費之效益。

另據部分專家學者表示：民國 98 年 1 月 18 日消費券發放後，同年 1 月 19 日至 23 日 5 天內，中央銀行新臺幣發行額與前 3 年組均值相較，減少 445 億元。



次查內政部資料，同期間流通之消費券約 436 億元，與上揭中央銀行新臺幣發行額減少數相近。顯示收眾以消費券取代現金，產生替代效果，後續之乘數效果亦受影響。

#### (四) 地方政府

金融海嘯侵襲下，政府發放消費券，以擴大消費振興經濟。各地方政府為搶食消費券商機，紛紛推出相關活動，吸引民眾前往當地消費。如下表 6-12 所示：

表 6-12：各縣市政府促銷活動

縣市 政府	活動名稱	活動內容
臺北市	三千寵愛在臺北	「消費券三重送」活動，自消費券發放日起至 3 月 1 日止，在北市消費，即可享有多種優惠。 「三千寵愛在臺北」優惠方案，提供總價值超過五千萬元以上的獎品，包括「一千張壹萬元禮券」、「一千張熊貓參觀門票」、「一千個價值五千元以上之北市特有獎品」，如捷運一年免費搭乘悠遊卡、北市運動中心免費使用半年等。
臺北縣	北縣拚消費，大獎送給你	1 月 18 日至 5 月底到臺北縣消費，有商品折扣、兌換摸彩券、免費及優惠到五個博物館參觀。獎品包括黃金百兩、油電混合車、電動機車、折疊腳踏車等，價值約四億。
基隆市	消費券有獎摸彩活動	基隆市政府規劃摸彩活動，消費滿千元即可兌換對獎券乙張。獎品有汽車三輛、液晶電視與高級自行車等。
桃園縣	2009 桃園購物節活動	桃園縣政府舉辦「2009 桃園購物節」活動，獎品有價值近 20 萬元的桃園好宅品及 6 枚牛年金幣。
新竹	新竹市促銷消	凡持消費券在新竹市消費滿三千六百元，就可參加摸

邁向優質公共治理-系列個案研究

市	費券方案	彩，共有一千台小筆電。另市府印有十萬張集點卡。
新竹縣	商圈之消費券促銷方案	搭配各商圈協會推出之消費券促銷方案、套裝優惠行程。
苗栗縣	聰明消費。 三重好禮大方送	98年1月18日起至4月30日，於苗栗縣內累計消費滿5,000元，即可兌換刮刮卡乙張。每次抽獎均抽出轎車5輛。 凡參與本次刮刮樂活動均可再次參與轎車摸彩活動。每次均抽出轎車5輛。 持「存根聯」或未中獎之「刮獎聯」，憑券在本縣可享後續消費折扣。
臺中縣	消費券·A好康	不限使用消費券消費，只要取得98年1月至12月期間在臺中縣商家單張消費新台幣1000元以上之統一發票都可參加抽獎。每月提供總金額約新台幣200萬元的獎品，每月頭獎一名獨得1600c.c.轎車乙台。
臺中市	3000消費券 臺中A豪宅	凡於2009年1月18日至3月29日止，持消費券在台中市商家消費，累積消費券金額3,000元以上者，得參加摸彩活動，獎品有千萬豪宅等獎品。所有用以摸彩之發票將於活動結束後捐贈公益團體，凡參加摸彩活動即視為同意捐贈。
南投縣	南投好好玩、消費獎不完	自98年1月18日起至3月29日期間在南投縣境內消費，不論使用現金、刷卡、或消費券，累積消費達3,600元，持發票、免用統一發票收據及農產品出售農產之收據均可兌換摸彩券一張，依此類推。頭獎高級房車2部。
彰化縣	花在彰化· 錢進彰化 消費就送抽黃	於98年1月18日至9月30日至彰化縣內商家消費累計滿1,000元，即可參加抽獎，獎品有黃金土地等大獎。

	金土地	
嘉義市	2009 消費來我嘉 黃金帶回家	98年1月18日至98年5月31日,持嘉義市轄區店家開立的統一發票或收據單張額度達200元以上,累計滿3600元者得兌換一張摸彩券,共開獎三次,每次168名獎項。第一次未抽中之摸彩券,可繼續參加第二、三次抽獎。特獎一名,金元寶30台兩。
嘉義縣	全民拼經濟、 綠色消費愛嘉義—環保生活園遊會	使用消費券購買物品滿500元以上,獲贈品乙份。
雲林縣	雲林縣振興經濟鼓勵消費券消費	自98年1月18日至98年4月30日止,凡於活動期間在本縣有營業登記或稅籍登記之商店消費,每筆消費使用消費券滿200元以上者,或於活動期間以消費券捐助縣府選定之社福團體或機構滿500元以上者,均可參加抽獎,獎品有價值580000元的汽車等大獎。
臺南縣	百萬名車 消費留南縣	台南縣提供價值120萬油電混合高級轎車、腳踏車為摸彩品。民眾只要於1月18日至1月24日在台南縣內各地消費滿3600元,即可兌換一張摸彩券。
台南市	各行業消費券 優惠促銷方案	於市府架設「台南市各業消費券優惠促銷網站」,提供民眾瀏覽參考台南市各行業因應消費券優惠方案。
高雄縣	3600 旅遊特產 六大福袋	高雄縣政府宣布2009年是高雄縣觀光年,向大眾推出六種超值消費券方案。更推出眾多優惠的觀光特產,包括一日遊、二日遊、部落觀光,或在地農漁特產,每項套裝均以3600元消費券即可購得。
高雄市	攜家帶「券」遊 港都 高雄幸福經濟	高雄市政府結合業者印製「打折庫」優惠手冊,提供民眾消費資訊及優惠折扣訊息。其中有商家提出消費券的高優惠折扣,還有一晚近兩萬的五星級飯店頂級套房。

邁向優質公共治理-系列個案研究

	學	「高雄消費通」摸彩活動。凡持消費券在高雄市單次消費滿新台幣 500 元，即可參加抽獎，得獎者給予新台幣 10,000 元之消費額度，共 900 名。
屏東縣	牛轉乾坤— 屏東年貨大街	為配合政府發放消費券，鼓勵縣內公教人員及民眾多多消費，刺激經濟流動，特別在春節前夕以「歡喜」、「熱鬧」為活動主題，「2009 牛轉乾坤-屏東年貨大街」活動。
宜蘭縣	宜蘭迫退消費趣  百萬千斤扛回去	自 98 年 1 月 18 日至 98 年 8 月 22 日止，不論持消費券或現金消費，多種超值優惠。  凡持至本縣消費之發票、依法開立之收據單張或累計滿新台幣 3600 元可兌換一張摸彩券，兌換後之發票將捐至慈善機構。
花蓮縣	3600 券戀花蓮	花蓮縣政府整合花蓮約 191 家店家，共同推出優惠專案，並設立「3600 券戀花蓮」專區。
臺東縣	3600 來去台東 消費作公益  百萬現金讓您拿	不論持消費券或現金消費，只要收集 200 元以上發票或 500 元以上收據，及捐贈縣內社福團體收據，金額合計滿 3600 元，即可兌換摸彩券乙張，以此類推，首獎現金一百萬元。
澎湖縣	歡樂使用消費券  澎湖邀您當島主	只要在澎湖縣使用消費券滿 3600 元，就能參加 3 次全縣大摸彩，除了特別獎險礁島尊爵套裝享受外，獎項高達近 500 萬。
連江縣	酒類促銷與民間觀光方案	贈送縣內每家戶馬祖酒廠出產陳年老酒。  推出消費券面額以內的實惠旅遊套餐。
金門縣	金酒優惠與當地名產促銷方	持消費券 3600 元可購買 3600 元貢糖產品、加贈 780 元貢糖禮盒

案	<p>金合利鋼刀廠，3600 元消費券可購買 4000 元產品、再送一支 490 元水果刀</p> <p>全縣縣民將可領取價值新台幣 1 萬 800 元的金酒回饋券，分清明、端午和中秋三節領取</p>
---	--

資料來源：整理自曾志超（2009）

部分縣市的促銷效果頗為豐碩，以台中市贈送千萬豪宅最吸引眾人目光。根據台中市政府經濟發展處統計，截至 98 年 2 月 7 號為止，共收到 18 萬 3806 張摸彩券，消費金額達 8 億 2000 多萬元。新竹市舉辦一千台小筆記型電腦的抽獎活動，根據新竹市政府統計：截至 98 年 2 月 2 日為止，新竹市消費券之摸彩券已被兌領 12 萬 7320 張。兩週內，至少有 4.5 億以上的消費券額度在新竹市使用。台北市政府舉辦「三千寵愛在臺北」活動，截至 98 年 2 月 3 日，活動參與人次已達 11 萬人次，累積消費金額也超過 2 億元（曾志超，2009）。

與消費券搭配的促銷活動，有賴政府充分運用各種行銷手段。如台中市長胡志強擅長利用媒體宣傳，在第一波抽獎時，有多家電視台進行現場直播。如此，實能有效提升台中市的消費金額。而其他縣市亦舉辦相關活動，然多數民眾卻未清楚知悉活動內容，顯見媒體行銷不足（曾志超，2009）。此外，行政院及各縣市政府針對消費券活動，幾乎都設置相關網站，以便民眾獲取資訊。惟論者有謂部分網站內容並不完備，尤其是行政院的「全民拼經濟、消費券真好」網站，內容不甚完整，甚至資訊過時。至於地方政府的網站，多數僅有抽獎資訊，並未進一步引導消費者瞭解該縣市的特色產業、知名產品以及旅遊資訊，或提供詢問專線。如此，將不利民眾知悉當地的消費資訊。連帶的，也削弱在地的消費動能（曾志超，2009）。

#### （五）民進黨

相對於執政黨討論得如火如荼的消費券政策，在野黨立委提出退稅濟貧的主張，旨在幫助中低收入戶。早在消費券之議出現前二個月，民進黨即力倡全民退稅，但完全未獲政府採納。針對政府規畫每戶年收入在 120 萬元以

下者，發放一萬元消費券。民進黨質疑：若採排富設計，消費券究為社會福利或為刺激景氣定位不明，實際比較類似近貧專案的延伸。而年收入 120 萬元的門檻，更是對雙薪家庭的懲罰，中產階級無法受益。此外，消費券必須在開立發票的店家使用，將造成民間消費集中在大賣場、連鎖店，圖利特定對象，對一般商家沒有幫助。甚至依據國稅單位的登記資料，免用統一發票和使用統一發票的比例，北部為 3：7，中部為 3.5：6.5，南部為 5.2：4.7，如此做法未考慮店家生計。對於抵用券形式，民進黨指出：若使用儲值卡，成本高、不環保。但若使用提貨券，會有防偽的問題，也會造成換現金的缺點。是故，民進黨認為：消費券的整體成效不如退稅方案直接，此係行政院不願讓在野黨居功（林修全，2008）。

#### （六）各種產業

如同諾貝爾經濟學獎得主保羅克魯曼（Paul Krugman）所言：「現在不是擔憂赤字的時候」，企業多主張消費券允為金融危機時期的適當措施。台積電董事長張忠謀曾公開表示：政府可暫時舉債以刺激消費，優先解決當前的經濟危機（許玉君，2008）。宏碁電腦董事長王振堂稱：台灣 3C 市場原本業績恐將衰退 30%，卻在消費券發放後反彈成長 20%（曾志超，2009）。花旗銀行首席經濟學家鄭貞茂指出：2008 年 9 月的零售銷售比去年同期衰退 4%，大眾消費意願甚低，政府此時提出紓困案來救急十分適當。此外，發放消費券優於現金，因消費券無法存入銀行，才能達到刺激消費的目的，並且不宜限制消費通路（雷盈，2008）。資誠會計師事務所所長薛明玲則認為：不應設立排富條款，因為富人極難認定。而且，所得多存於國外，不一定會在台灣繳稅（吳碧娥，2008）。

針對消費券將帶來的買氣，諸多產業均推出搭配消費券的促銷方案。如國內四大超商總店數超過九千家，每家商品種類高達三、四千種。其中，不乏消費券可購買的民生用品，統一超商及全家便利商店即主動推出促銷方案，刺激消費者買氣。統一超商指出：春節前是民生必需品的銷售旺季，搭配年菜、鮮食及飲料等商品的促銷活動，可創造最大效益。全家表示：消費券在年關前發放對超商的效益最大。政策一旦確定，就會推出促銷活動（林茂仁，2008）。劍湖山、宏都建設、童年渡假村均認為：實施消費券的時間愈快愈好，最遲不要拖過農曆過年。消費券政策為救急性質，必須搶時效，才能發

揮最大效用。而三者均打算配合政府刺激消費的政策，推出消費券促銷方案，爭取商機。如主題樂園除規劃推出促銷專案，也將與飯店、百貨等事業整合促銷。宏都建設投資經營阿里山森林鐵路及觀光飯店，將與阿里山森林遊樂區或奮起湖的其他業者合作促銷，如持阿里山森林火車票根可享購物折扣或換取實物等優惠（王瑞堂，2008）。

甚至，有企業以實際行動直接支持消費券政策。時任永豐金控董事長的陳冲表示：消費券若要在短期間產生成效，就需解決三大問題。這包括如何限定用途及有效期限、適用商家範圍、民眾是否能立即上手使用。而其指出永豐金控具有成熟的消費儲值卡機制，接受的商家不需處理繁複的保管及帳務作業，且儲值卡可採記名制，遺失尚可申請掛失補發，也可追蹤消費記錄。此外，永豐金控願意負擔所有製卡費用，協助政府降低龐大建置成本及時間。以一張卡片約 50 元的成本計算，500 萬張即需耗費 2.5 億元。惟此種機制限用於具有接受信用卡的商家，且民眾需在銀行開戶才能使用（呂郁青，2008）。值得注意的是：各種產業均主張不宜限制消費券的使用範圍。譬如說，原味便當負責人鍾坤志認為：政府若要刺激國內消費，不應限制消費券的使用範圍，因每個民眾的需求不同（徐谷楨，2008）。台灣房屋首席總經理彭培業表示：台灣服務業占國內生產總值六成以上。因此，不宜限制消費行業別。除購買民生用品，還可用於買書、補習、剪頭髮、腳底按摩、健康檢查等，讓各行業共榮（黃啟菱，2008）。尤其原本未列為消費對象的攤販，反彈最大。

行政院原規劃消費券使用場所限於大賣場、連鎖商店及有開立發票的店家，引起傳統市場及一般商家反彈。桃園縣大溪鎮傳統市場攤販管理委員會主委蕭家潤表示：消費券未涵蓋傳統市場，普遍引起攤販不滿。身為最基層的民生供應者，卻無法受惠；而大賣場、百貨公司為財團經營，政策福利猶如錦上添花。苗栗縣大湖鄉傳統市場販賣水果的劉玉英表示：攤販只能薄利多銷，消費券若要開收據、報稅，太過麻煩。嘉義縣番路鄉開小吃店的林先生表示：目前大環境不景氣，又以飲食為主的小生意首當其衝。消費券政策卻只有少數特定業者受惠，傳統攤販將難以為繼（劉愛生等，2008）。

台北市公有市場攤商代表曾集體赴立法院陳情，並指出全台有四百八十多處公有市場、六萬多家攤商。但其中，有營業登記者不到五千家。立法委員丁守中表示：全國公有市場攤商年營業額高達新台幣一兆元，是全國家庭主婦最主要消費場所。如果不能成為消費地點，消費券的效益恐將大打折扣。另

## 邁向優質公共治理-系列個案研究

立法委員陳亭妃亦指出：根據商業登記法，許多每月營業額未達營業稅起徵點的小型商家，無庸申請營業登記，卻為按時繳稅的合法商家。除北、高兩市外，此種店家多達三十三萬戶。但限制消費對象的規定卻把這些商家排除在外，難謂合理（路邊攤、搭小黃，2008）。此種手段僅係短期的措施，若干產業並不看好。商仲業者即表示：消費券能短期提升店面業績，讓搖搖欲墜的店面市場獲得喘息機會。估計政策實施後，店面空置率及租金下滑速度可立即減緩，但長期效應還有待觀察。欣元商仲總經理焦文華表示：消費券政策可減緩倒閉的連鎖效應。易而安不動產顧問張欣民認為：消費券對店面市場有利。但兩人均認為：有可能僅係短暫的市場榮景（游智文，2008）。

### （七）非營利組織

#### 1. 社會福利團體

因不景氣及失業率攀升影響，社福團體募款極其困難，台灣世界展望會更指出：「勸募善款已陷於冰河期」（曾懿晴，2008）。心路基金會執行長宗景宜建議：消費券應放寬使用於社福團體製作的商品，增加其收入。身心障礙者製造販賣的手工香皂、手工藝品以及洗衣業務，若能列為消費券的消費內容，將使目前資源短缺的現象獲得紓解。陽光基金會也認為：該基金會的洗車、加油，如能列為消費券使用範圍，可解決經費不足的窘境（劉開元，2008）。社福團體憂心：政策若未規劃完善，棄兒、出養兒、隔代教養孩童，甚至街友都可能無法領消費券。另居於偏鄉的家庭，恐怕無處花用。兒福聯盟資源發展處副主任陳雅惠指出：棄兒的監護人多是縣市政府，而出養兒在未完成被收養程序前，戶籍也在原生家庭，且均由寄養家庭或育幼院代為照顧。此外，在隔代教養的家庭方面，年邁的祖父母負責教養，但小孩的消費券可能被父母領走，擔負扶養工作的祖父母反而無法領取。另人安基金會指出：遊民街友的戶口多設於親友戶籍或戶政事務所，甚至其身份證早已遺失或被盜用，恐怕也領不到消費券（邱瓊平，2008）。

2008年11月18日，前行政院長劉兆玄宣布發放消費券，以中華民國國民為對象後。多個為外籍配偶爭取權益的團體，包括台灣國際家庭互助協會、人民火大聯盟、台灣國際勞工協會等，到立法院及行政院陳情，高呼「新移民有納稅義務，沒有權享福利」，為外籍配偶爭取消費券。台灣國際家庭互助協會執行秘書吳淑娟指出：「全台灣目前約有40萬的婚姻移民，至今還有28萬2000人未取得身分證，但絕大多數都在傳統產業、早餐店等地方付出



勞力，對台灣的經濟大有貢獻，發放消費券若惡意排除新移民，等同懲罰新移民家庭。」人民火大聯盟發言人賴香伶表示：「消費券使用範圍原本不考慮納入攤販，結果攤販吵一吵就納入了，攤販未繳稅，新移民工作大多數還要繳稅，要共同負擔國債，政府施政不能麻木不仁，欺負沒有聲音的新移民。」（陳舜協，2008）。立法院國民黨團依此呼籲行政院將為數 16 萬具有居留權的婚姻移民納入消費券的發放對象，如立委徐中雄表示：「目前具有居留證的外籍配偶約有 16 萬 1000 餘人，擁有居留證，代表婚姻是真實的，既然是真實婚姻，她們就是台灣的一份子。」楊瓊瓔亦指出：「外籍配偶都是內人，都是自己人」。預估此將增加 5 億 8000 萬元的經費，約佔消費券總預算的 0.69%（周永捷，2008）。三天後，行政院召開第一次消費券發放分工跨部會會議，即決議納入中華民國國民之外籍包括大陸配偶。

消費券確定發放後，多個社會福利團體公開呼籲國人捐贈消費券，尤其是原已富足之人。對此，馬英九總統曾響應社會福利團體的主張：富者無須消費券之補助，應踴躍捐贈，並公開指出其消費券將用於捐贈。但民間指出：總統此舉與消費券政策之原旨背道而馳，且此公開一呼，將連帶削弱消費的氣勢。是故，不宜如此呼籲。隨後，總統即不再主張，並指出原先承諾捐給公益團體的款項，仍將以現金方式捐出。

由 86 個民間公益團體組成的「公益團體自律聯盟」在消費券發放前夕，主張「樂捐消費券、用公益拚經濟」，除希望政治人物、企業等捐出不需要的消費券外，也呼籲民眾在「需要」與「想要」中，以一定比例捐作公益，協助弱勢團體度過寒冬。聯盟理事長鄭信真表示：根據網路媒體民調顯示，在一萬餘名投票的網友中，雖有 77% 不會捐出消費券，但也有約 10% 民眾願意捐作公益。若加上 13% 尚未決定是否捐出的民眾，以消費券的總金額推算，共有相當 110 億元捐款的潛力。若此百分比的消費券金額能進入公益團體，將佔台灣公益團體一年募款總額約 500 餘億元的 20%（翁翠萍，2009）。為使捐贈消費券的行為在實踐社會救助之餘仍能達成刺激經濟的效果，喜瑪拉雅基金會營運長高永興認為：接受消費券的公益團體，並不能將消費券儲蓄起來，仍會有採購物品和器材等消費行為，此尚符合刺激消費的政策初衷。而捐贈公益團體，更具多重的社會意義。除能抵稅外，亦能突顯社會的人情和溫暖（耿豫仙，2009）。

## 2. 公平稅改聯盟

公平稅改聯盟指出：目前我國的國債已高達 13.8 兆，每人平均背負近 60 萬

#### 邁向優質公共治理-系列個案研究

元的國家債務，但政府並未依國際標準據實揭露負債程度。96 年度各級政府債務累計未償餘額為 4 兆 3053 億元，但此僅為表面的國家帳面債務。若參照立法院預算中心「98 年度中央政府總預算案整體評估報告」統計資料，潛藏債務餘額已達 8 兆 8658 億元。依歐美與世界銀行認定國家債務標準之揭露，必須包含潛藏債務。另外，再加計中央與地方政府特種基金債務，台灣國債已逾 13.8 兆，嚴重超過 12 兆的 GDP。公平稅改聯盟復表示：馬政府上任以來大幅舉債推行擴大內需方案、建設公債案和發放消費券等政策。再加上 4 年 4000 億振興經濟新方案，短短半年增加 7267 億元債務，卻以特別預算編列方式來規避公共債務法舉債上限。而發放消費券只是臨時止痛的特效藥，不但無法提振長期內需市場，大幅增加國債的結果。最終，只是將成本轉嫁到納稅者身上，尤其是薪資所得者。是故，堅決反對舉債發放，並呼籲政府應公布真實的國債數字（楊美玲，2008）。

#### （八）一般民眾

消費券政策議題甫自媒體浮現，即引起全民高度興趣，並引發討論的熱潮。誠如國民黨籍立委趙麗雲在立法院質詢陳添枝時即言：「你們無形中把 GDP 炒得很熱，令我早上電話接不完，很多人都在問什麼叫做 GDP。我還背了公式—C 加 G 加 X 減 M，可是，不管我怎麼講，老百姓都聽不懂。你不可不可以用白話文講一遍，讓大家知道 GDP 沒有增加 0.32% 的話，你們就要下台？」、「要老百姓聽得懂才能過關，你這樣無法過關喔！因為我講他們聽不懂，所以我期待你可以使用白話文，清楚說明這 0.32% 對老百姓而言到底具有什麼意義。」

一般民眾由於涵蓋各種行業及身份背景，消費券發放若有限制對象，易引起被排除者的反彈。因此，多數民眾乃主張不宜設立排富條款。公務員李先生認為：消費券的發放對象限於家戶年收入 120 萬元以下的家庭，將導致雙薪的公務員及教師家庭均無法領取。收入可能較高的攤商從未繳稅，卻能夠領取。而消費券的性質既同於退稅，理應按照每個人繳稅多寡，依照比率公平發放。否則，不合公平正義（謝蕙蓮，2008）。另從事公職的洪石柱亦認為：在排富條款之下，大部分的上班族，且為合法之納稅義務人，均成為此政策定義的「富人」。而許多生意興隆的攤販，所得不見得低於一般上班

族，卻不用繳稅，成為該政策定義的「窮人」。因此，其主張若非全民皆能領取，則應以政府認定的低收入戶為政策標的，才符合公平正義（洪石柱，2008）。

藝人寇乃馨認為：消費券不是救濟券，不宜把富人排除在外。因消費能力強的人除購買民生必需品外，尚可能消費奢侈品，全數發放消費券才能刺激各層次的消費。又或者辦理集點卡，點數愈多則能換取更多東西，如此循環必能活絡消費市場（寇乃馨，2008）。台大教授趙坤茂認為：發放消費券不宜以「戶」為單位，而應以「人」為單位。一戶三口之家與八口之家，其消費需求與能力大相逕庭，無法等量計之，且如此措施對三代同堂的家庭並不合理。此外，當今都會地區家庭的規模小於鄉下地區，以「戶」為單位，十分不公（坤趙茂，2008）。從事資訊業的林昆賢認為：消費券之排富方式，除了家戶年淨所得以外，尚需考慮撫養人數及撫養對象（如殘障、老年及幼兒）之負擔等因素，較符公平（林昆賢，2008）。

### （九）專家學者

最早提出發行消費券之議的中研院院士管中閔認為：在全球景氣一片低迷時，台灣這種小國無法左右國際情勢。因此，必須設法維持甚至提振內需市場的消費動能（許玉君，2008）。以台灣 GDP（國內生產毛額）的組成言之，過去帶動 GDP 增長的主要是出口，民間投資大都衰退。一旦經濟連鎖反應發生向下螺旋效果，民眾競相減少消費，零售業倒閉後即影響就業，又再影響消費。因此，政府必須採取手段減緩衝擊。目前經濟前景不明，實質薪資所得遲未增加，嚴重減損實質購買力，民眾因此傾向「推遲消費」，尤其是大宗消費、耐久財。因此，管中閔期望以消費券或其他抵用方式，將推遲已久的消費激發出來，但此僅係短期性、一次性的措施。其贊成政府的短期救急措施，但長期也要避免債務累積過快。是故，必須在一定期間內達到財政平衡（陳鳳英等，2008）。

寶華經濟研究院院長梁國源認為：目前國內的外銷表現太差，因此僅能從內需著手，而提振內需的上策當屬能夠創造就業機會的公共建設，但此種

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

方法通常存有時間落差，效果很難馬上見效。是故，政府不得不採取若干短期措施，如發放消費券，雖其整體效果不如擴大公共投資，但這種類似普遍減稅的方式，多少可以帶來刺激消費的效果（許玉君、孫中英，2008）。日本大和總研首席經濟顧問劉憶如亦認為：國內過去經濟成長均憑藉出超，但如今已無法完全仰賴出口。而國內的民間消費占 GDP 的六成，因此，消費如果沒有成長，對 GDP 即無貢獻（呂郁青，2008）。以擴大內需為主的財政政策對振興經濟緩不濟急，現階段需積極刺激民間消費（許玉君，2008）。此外，其認為消費券的發放，固然應照顧中低收入戶，但此階層的消費傾向以大宗物資為主，對刺激經濟的效果不大。而且，可能出現將消費券換成現金進行儲蓄的行為。因此，劉憶如主張：採取按年繳稅比例作為面額的消費券形式，因為中高收入戶拿到退稅消費券，較有消費動機，刺激經濟的效果較大（沈明川，2008）。或效法美國，發放約 2,000 餘萬人的低收入戶儲值卡，再針對六成有繳稅的民眾退稅（呂郁青，2008）。

台大經濟系教授林向愷則認為：發放消費券形同政府在「印鈔票」、發年終獎金，此係因目前財政沒有剩餘。因此，不宜「討好」人民。林向愷指出：台灣過去七年來，40%的家庭可支配所得呈現負成長。「所得最低 20%的家庭，他們的消費傾向是 100 元已經用掉 99 元；然後所得次低 40%的家庭，100 元裡面，大概用掉 95 元，也只剩 5 元」。因此，縱使發放消費券，也不宜寄望此 40%的家庭將購買耐久財。源於「替代性消費」，人民傾向儲蓄以應付未來的不確定。消費券政策透過特別立法，以規避預算法和公債上限，此舉破壞「財政紀律」。在政府債務不斷累積之際，又無意遵守財政紀律，未來的利率將持續上升。

自 2000 年迄今，特別預算已編列七次，達舉債上限，但建設卻不得停緩。因此，任何政黨均採特別立法為特別預算取得財源，以排除公債法舉債上限。而特別立法排除掉的財政赤字，遠超過表面數字的嚴重性，使台灣財政透明度低落。因此，林向愷甚至認為：此種「債留子孫」的作法，將步上拉丁美洲的後塵。長此以往，台灣的財政將在五年後垮台。「應急『特效藥』吃太多，只好不斷加重劑量，最後產生抗體，就無藥可醫了」（陳鳳英等，2008）。綜

上所述，顯見贊成消費券政策的學者，係認同在危急存亡之秋，「救經濟」重於「顧財政」。而且，此種觀念亦為外國的常態。而反對的學者，係從財政紀律的角度，認為政府大幅舉債，並刻意規避公債上限，將使國家債台高築，無可救藥。

## （十）綜合觀察

### 1. 政府舉債的動機

隨著政治民主化的發展，政府的債務也隨著時序上漲。政府累積債務佔 GDP 的比重，在民主萌芽的 1989 年只有 5%，2000 年為 17.1%。到了 2003 年，則暴增為 30% 以上，顯示鉅額公債已成為政府財政的沉重負擔。圖 6-7 是 1980 到 2003 年之間中央政府債務餘額佔 GDP 的比例，這個比例在民主化之後逐年遞增。尤其 2000 年後更大幅度攀升，但此統計數字還不包括政府以特別法迴避債務上限的部分。

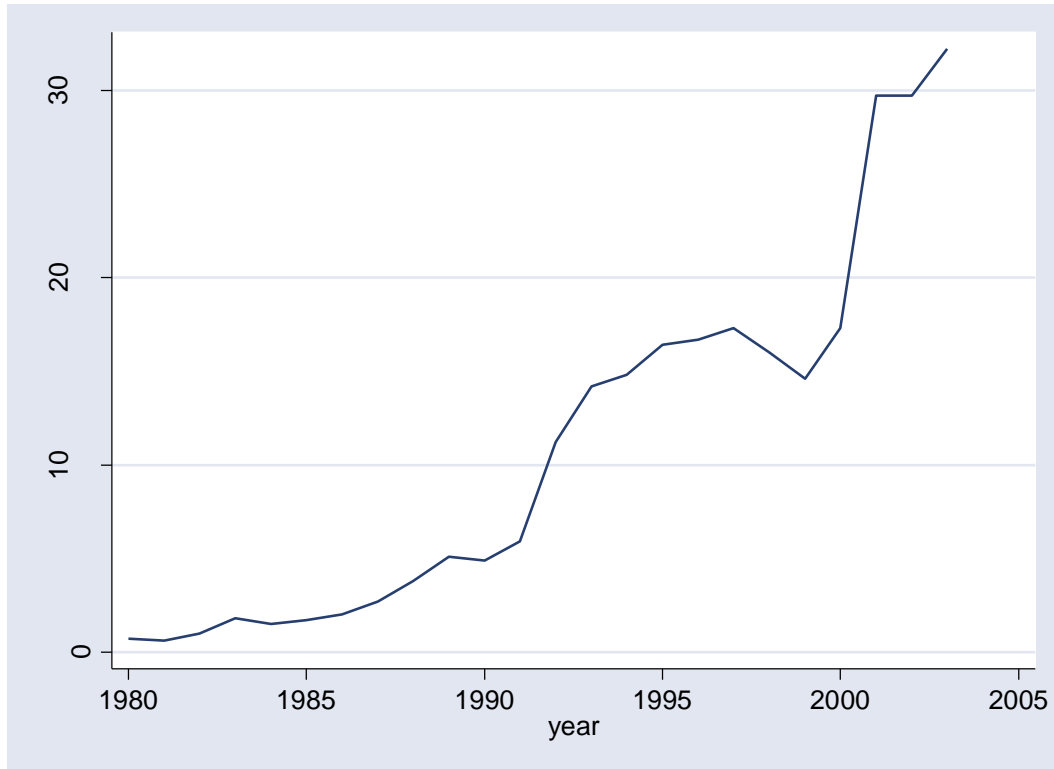


圖 6-7：中央政府債務餘額佔 GDP 的比例（1980-2003）

資料來源：吳親恩（2005）

根據吳親恩（2005）的整理，早期討論政府財政赤字的理論是「稅收平衡理論」（Tax Smoothing Theory）。該理論認為：任意調整稅收將會扭曲生產意願，並且形成極高的政治成本。因此，傾向維持稅收的穩定，盡量避免增稅或減稅。在不調整稅收的前提下，若有突發的預算需求，通常亟欲透過舉債來支應。在景氣不好時，若採擴張性的財政政策，就會尋求發行公債來維持財政收支水平，避免在景氣低落時進一步加諸人民負擔。景氣回春後，政府的收入回穩即可弭平之前的債務缺口。因此，公債成為調節財政收支的重要工具。在消費券此一個案中，政府為避免消費券的鉅額支出排擠其他預算，使人民產生「挖東牆補西牆」的疑慮。同時，也為維持稅收的水平，以免讓人擔憂短期將以增稅回填債務。財政部原擬由各部會的既有預算湊合支應，

但憂心破壞原先的財務規劃，乃決定放棄此舉。稅收平衡理論認為：財政赤字是動態平衡的狀態，經濟景氣的波動會影響財政平衡。但是，這是暫時的，不會長期惡化下去。

此外，Buchanan 與 Tullock（1962）提出的「財政幻覺」模型認為：選民短視，樂見眼前公共支出的提升，但低估未來為了平衡預算所增加的稅收負擔。財政赤字的帳面數字雖然驚人，但還債是幾年以後的事情，而且由全民共同分攤。所以，一般人感受不到還債的立即壓力。如同「現金卡」一般，借錢時很痛快，而且感受不到將來還債的痛苦。這種全民一致的心態所形成的幻覺，讓還債壓力在短時間內消弭於無形。另一種模型則是「跨期移轉」，由於世代的差異，在這一代所增加的消費支出，債務將轉嫁到下一代子孫身上。消費券不是上帝的恩賜，而是人們穿越時空，預支未來可能賺得的現金。因此，其成敗主要不是取決於政策本身的良窳，而是現階段能否善用這筆從未來「巧取」的財富。若能如此，未來就可以獲得超越現值的收益；反之，若該筆預算全數替代消費，則如同將後代的財富搶先揮霍，未來的子孫可能要以數倍的代價，償還這些預先花掉的債務。吳親恩認為：經常性的選舉誘使政治人物與政黨不斷開出公共建設與社會福利的支票。加以財政紀律的觀念薄弱，本該循環出現的預算擴張與緊縮因而失調。只有擴張而沒有緊縮，使財政赤字不斷飆升。

## 2. 經建會的決策模式

在決策過程中，經建會並未在初始即釐清政策方向，而是不斷釋放風向球以測試民意。經建會在釋放訊息的過程中，接獲大量「不排富」的聲音。然因初始將政策界定為「近貧補助方案」的擴大，因此，仍將「排富」與「不排富」兩案併陳行政院。但民間普遍反應消費券不是社福政策，且如以所得作為消費券發放標準，將可能重蹈近貧方案執行紛亂的覆轍。因此，排富的規劃最終遭到否決（陳志平，2008）。而以戶為單位，恐將形同「懲罰婚姻」（仝澤蓉，2008）。因此，再次從善如流地改為以人為發放對象。在使用範圍方面，原本行政院宣布消費券限用於營業登記的零售店、量販店或餐飲店。消息一出，引起反彈聲浪。後乃更正為不限三大業別，只需具有營業登記即

#### 邁向優質公共治理-系列個案研究

可，且未登記之商家亦可收受，但無法兌領，必須轉用於消費。另外，行政院送交立法院有關消費券使用範圍的條文，原未包括捐贈，朝野協商時即追加訂定可以捐贈給符合公益募款辦法的公益團體。甚者，消費券的預算最終提高到 857 億元，是因將依親居留、長期居留大陸配偶，以及持有外僑居留證、外僑永久居留證的外籍配偶也納入發放對象，共計 15 萬人。此外，因儲值卡的行政成本過高，程序亦過於複雜。雖有民間業者願意免費協助發行卡片，但涉及政府採購法等法規限制。是故，最後確立「用券不用卡」，以及「商家憑券領款」（何孟奎、蘇秀慧，2008）。

從上述利害關係人的反應觀之，消費券發放引起各界熱烈討論，包括立委、學術界、媒體、企業和社會大眾均充分表達意見，亦多持肯定態度，顯見本個案公民涉入甚多。尤其在政策制訂過程，政府不斷放出風向球，以測試民意趨向，並不斷修正政策內容。雖導致政策幾經轉折，但均為確保政策的縝密程度。如此，足以顯示政府的決策已匯集諸多民間的聲音。



## 第二章 上課討論題綱

### 第一節 個案之優質公共治理原則討論

授課教師可考量的是：此處的上課討論題綱較適合於基層初級公務人員公共治理的討論議題。至於進階討論部分，則可考量授課時間與學員需求情形做彈性處理，並不一定要全部納入討論。針對本研究個案所提的優質公共治理原則應用，我們的上課討論題綱如下：

#### 問題一

**試以優質公共治理元素—透明度及回應力等二面向，分析消費券發放的決策及執行過程，是否符合優質公共治理準則？**

#### 教學指南：

本案資訊透明化程度可以政策行銷角度觀之，內政部主要透過大眾媒體如電子與平面媒體，宣傳消費券發放之相關訊息，並購買平面媒體廣告，加強宣傳。新聞局並提供戲院、有線電視公益時段，協助內政部製播消費券發放之電視插播卡及跑馬燈。其次，新聞局也建立「好康平台」網站與舉辦「消費券使用創意大賽」，提供民眾各項利多訊息。經建會亦設置「消費券諮詢中心」，提供 0800 免付費服務電話，受理社會大眾詢問消費券發放相關問題。因此，其政策行銷涵蓋面向相當完善，也提供民眾高度的資訊揭露。

至於回應力部分，大眾媒體一方面報導政府發放消費券的各項訊息。另一方面，亦強力報導民眾對發放消費券之感受及建言，如聯合報開闢「消費券大家談」專欄，接受一般民眾投書，試圖建立雙向溝通管道。立法委員亦代表民眾，主張消費券是為了刺激消費，不是社會福利。因此，不應排富。一般業者均主張發放消費券的時間愈快愈好，不要拖過農曆過年，並且不限制消費券的使用範圍。行政院原規劃消費券使用場所限於大賣場、連鎖商店

及有開立發票的店家，引起傳統市場及一般小吃店家反彈。台北市公有市場攤商代表則集體赴立法院陳情，並指出：全國公有市場攤商年營業額高達新台幣一兆元，是全國家庭主婦最主要消費場所。如果不能成為消費地點，消費券的效益恐將大打折扣。而消費券使用並不包含捐贈，由 86 個民間公益團體組成的「公益團體自律聯盟」在消費券發放前夕，展開「樂捐消費券、用公益拚經濟」活動，希望民眾亦能以消費券代替現金方式，捐贈公益團體。

## 問題二

**試以優質公共治理之課責性元素，分析消費券發放的決策及執行過程，是否符合優質公共治理準則？**

### 教學指南：

從表（4）顯示：此案各部會的分工明確，由經建會規劃，中央銀行所屬中央印製廠負責設計與印製，內政部負責造冊及發放，財政部負責核銷、兌付與稽查，新聞局則負責宣導事宜等。政策推動各環節皆有一專責單位主政，便於對各機關課責。同時間，為加強跨部會協調，行政院乃成立「消費券推動工作小組」，以確保消費券政策執行順利。然而，我們觀察：成立跨部會工作小組非主要順利協調跨部會之因素。此案的跨部會協調非屬同時性協調（synchronic coordination）型態，相對的為順序式協調（sequential coordination）型態，著重於部會間的任務前後銜（交）接。如圖 6-1 顯示：從央行印製業務交接給內政部，下發至各地縣市政府戶政系統，最後由財政部接手稽查及兌付業務。在如此順序式的跨部會協調下，協調範疇較同時性的跨部會協調單純。而且，這也未改變原有的部會分工作業，不會因跨部會業務而無法對部會課責。因此，本案的課責性亦高。

## 問題三

**試以優質公共治理元素—廉能（潔）及效能等二方面，分析消費券發放的決策及執行過程，是否符合優質公共治理準則？**

### 教學指南：

就廉能（潔）角度而言，中央銀行援引鈔票印製流程，採用防偽設計印製消費券，避免不肖者以偽券冒領。其次，內政部比照選務办理流程，造冊確定消費券發放對象，並按戶籍地址寄送消費券領取通知單，並設消費券「發放所」，在 98 年 1 月 18 日，由受領人出具身分證（戶口名簿）、通知單或委任書在各「發放所」統一領取。此舉避免了民眾冒領、溢領的可能性，以及消費券因舞弊而有短差情形。最後，因財政部限於有營業登記的店家才可請領兌付，亦避免犯罪集團藉由人頭店家詐兌的情形。是故，本案之防弊措施相當完整，也阻卻了舞弊或貪污情事。

至於效能方面，消費券政策從規劃至第一階段發放僅歷時 2 個月。相較於政府其他政策的執行效率，可謂相當迅速。第一階段發放率（98 年 1 月 18 日當日）已高達 91.3%。而截至 98 年 4 月 30 日領取日止，總發放率為 99.42%，總發放金額為 832.62 億元，政策執行率之高應是政府近年來少見案例。第一階段發放完成後，雖然發現有短差情形，約短少 1100 多萬，然而，與發放總金額（832.62 億元）相較，僅佔總金額之 0.013%（ $=0.11/832.62$ ），尚屬合理的誤差範圍內。是故，正確率亦相當高。第三，消費券預計給付金額為 837.36 億元，而各部會用以發放消費券之行政作業費用總計為 19.17 億元，約佔總經費之 2.24%（參看表 1）。這顯示：消費券發放作業符合成本效益，是為高效能之政策產出。

#### 問題四

**試以優質公共治理之依法行政元素，分析消費券發放的決策及執行過程，是否符合優質公共治理準則？**

#### 教學指南：

依據「中央政府建設公債及借款條例」（第 4 條）規定：政府舉債只能用於公共建設，且有規範舉債上限；而預算法第 23 條規定：「舉債收入不得為經常性支出」。因此，若欲舉債發放消費券，將有適法性問題，必須制定特別條例予以排除。是故，行政院於 2008 年 11 月 24 日院會通過「振興經濟消

費券發放特別條例（草案）」，送請立法院審議。立法院旋即於 12 月 5 日三讀通過「振興經濟消費券發放特別條例」（參見附錄六），賦予消費券發放政策的法源基礎。

## 第二節 進階討論

授課教師可考量的是：此處的進階討論適合於公部門中高階主管的培訓方式。因此，它們可作為進階公務人員公共治理的進一步探討議題。

### 問題一

**若從管制成本角度而言，請你評估消費券發放措施的可行性（可參考第三題教學問題討論）。**

### 教學指南：

政府總共編列 856.53 億預算支應消費券發放，其中，837.36 億用於發放全體國民每人 3,600。支應各部會用以發放消費券之行政作業費用總計為 19.17 億元，約佔總經費之 2.24%（參看表 6-1）。行政作業費用中，又包括 2800 萬元宣導費用。扣除之後，連同經建會的諮詢平台費用、內政部第一階段發放之行政費用及財政部印製消費券費用為 18.89 億，相當於 2.21%。相較於財政部稽徵稅的平均行政成本，此業務的直接行政成本比例相當低，是合宜之執行模式。

針對發放消費券政策的總預算高達 856.53 億，批評者認為：耗費國家資源，「債留子孫」。然則，我們或可思考：倘若減少發放人數，例如加入「排富」條款，是否可以更有效的降低成本？就政府現有個人所得稅資料，存在著因租稅政策（例如各式各樣的企業租稅減免、軍公教免稅優惠等）影響而形成的稅負扭曲，即納稅標準與真實財富標準（不動產或其他非薪資所得者）未必相當。若是僅以個人所得稅資料作為發放標準，恐將失去公平正義。然而，倘若以個人財富水準作為發放標準，目前政府各機關尚未對不同財產項

目的申報加以統整。是故，將花費大量篩選成本，才能篩選出符合發放資格之民眾。同時，又因無民眾已熟知之發放標準，民眾亦有相當高之學習成本以瞭解發放資格，整體行政與人民衍生成本亦相當高。因此，以全體國民與不限資格的發放政策顯著降低了政府的篩選成本與人民衍生成本。

同樣的，消費券適用範圍不受限制亦是出於行政成本考量，因為我國非我有繳營業稅之商業皆需要開立統一發票。依據國稅局資料顯示：免用統一發票和使用統一發票的比例，北部為 3：7，中部為 3.5：6.5，南部為 5.2：4.7。倘若消費券僅限於可開立統一發票商家使用，將排除台灣相當活絡之地下經濟。而且，排除效果集中在南部，亦有違公平正義之疑慮。同時，政府限定消費券適用範圍，亦必須付出龐大之稽查成本，以確認消費者與商家沒有誤用及誤收情形。而民眾與商家亦有學習成本，以瞭解適用範圍。是故，不限定適用範圍亦降地政府的稽查成本及人民衍生成本。

第三，就發放方式而言，民進黨提出退稅主張，與消費券相較之下是較節省行政成本方式（直接可轉帳至民眾繳稅戶頭）。然而，此舉等同發放現金。當時劉內閣考量：發放現金將會導致替代效果，民眾轉而儲蓄，無法刺激消費，創造乘數效果。是故，仍選擇行政成本較大的非現金發放方式。非現金的發放，亦有儲值卡與印製消費券方式討論。但考慮非所有民眾皆瞭解儲值卡方法，商家亦必須配合裝置讀卡機設備，民眾衍生成本很高，故選擇以印製方式。同時，考量印製成本，需以最少紙張耗損量完成印製。因此，切割 3,600 元消費券為 9 張，包括面額 500 元者 6 張及 200 元者 3 張。

最後，考慮消費券發放金額的成本。因消費券全數以舉債方式支應，為避免國庫償債負擔過重，又要考慮發放金額過低無法刺激民眾消費。是故，劉內閣最後決定將舉債額度控制在 1000 億下，折合每人約 3,600 元。

## 問題二

**消費券發放的決策及執行過程中呈現高度效率，符合優質公共治理中的效能面向。請討論本案相較於政府其他政策，為何可展現高度效能？（可參考第**

## 二題教學問題討論)

### 教學指南：

如同第二題討論內容，消費券發放雖為跨部會整合業務，但各部會負責部份切割清楚，是所謂順序式跨部會業務（sequential coordination）（如圖 6-1 顯示）。亦即：各部會僅面臨單一任務（single task），可各司其職完成任務後再行交接，無需同時（simultaneously）相互配合執行多層次任務（multiple tasks）（例如救災）。是故，其跨部會協調範疇較單純，毋庸爭議，也可展現執行效率。

其次，消費券發放方式比照選務系統，因選務體系相對穩健（已有一套清楚防弊措施），選務人員亦相對經驗豐富，所以執行上可展現高度效能。回到當初消費券發放的規劃設計時空，曾考慮郵局、戶政事務所、村里長及選務系統等發放管道。顯然的，前述三種管道之經驗與人力皆無法做到當日即可完成大規模動員及高度正確的執行發放業務之要求。是故，最後選擇了選務系統。同時，選務系統中的投開票所設置，較其他管道離民眾居住地近，可及性高，更大幅提高民眾及早領取的意願及動機。因此，也強化了發放效果。我們亦可得知：台灣選務系統的運作能量較其他體系豐沛與完整，故可展現效能，值得其他單位效法。

學員可延伸思考的是：台灣尚有那些行政體系的運作是相對較有效能的？（例如施打 H1N1 疫苗的公衛體系之動員力？）

### 問題三

同時從政策行銷的角度而言，消費券發放政策引起國內外媒體的高度關注與正面報導。請問你認為本案可成功行銷的因素為何？（可參考第一題教學問題討論）

### 教學指南：

就政策行銷的 6P 組合而言，消費券政策的服務內涵其實是一受益性政策。亦即：所有的利害關係人都受益，而唯一的損失者（後代子孫）目前無

法在決策場域裡發聲。是故，媒體的報導較為正面。同時，其他利害關係人如商家與地方政府，因想刺激民眾到當地使用消費券，也提供各種促銷方案。並且，透過媒體發佈相關訊息。這不僅使消費券相關的報導源源不絕，也相對提升消費券政策的知曉度。另消費券發放的時程因靠近年關，政府便以辦節慶活動方式辦理。譬如說，收納消費券之信封便以紅包形式印製，各地放領消費券之（投開票）場所也作類似節慶佈置。這使得政府第一階段發放消費券時，頗有民眾向政府領紅包之意味，也增添節慶嘉年華氣氛。這是政府施政項目中極少數予民眾感覺歡樂氣氛的政策，使得此政策更平添報導的趣味。從媒體角度而言，台灣已邁向「後現代消費社會」。因此，消費話題成為報導走向。消費券政策恰巧搭配上這樣潮流，予人相當大的想像空間，媒體自然有興趣報導因消費券衍生的各種話題。

關於國際關注方面，如同個案介紹的他國經驗章節顯示：台灣全國性消費券的發放是全世界首創。日本只發放地域性消費券，而德國經過研議後也放棄了以發放消費券刺激景氣的做法。因此，對於他國而言，台灣全面性的發放消費券，且又受到民眾好評，有其特殊性。是故，想深入瞭解台灣緣由與執行情形。當然，在報導面向上，亦有他國媒體採取較為批判角度。

#### 問題四

除了以優質公共治理模型討論本案外，尚可進行本案之管制效果評估。請問你認為此政策的目標為何？而在管制效果評估下，政策目標有無達成？（可參考進階討論二與三問題討論）

#### 教學指南：

政府發放消費券的目的是因應金融海嘯風波，以鼓勵消費模式，提振國內經濟。當時，經建會預估：發放消費券可提升實質經濟成長率約 0.64%。然而，從本研究團隊之訪談可發現：當時，因金融海嘯，國內 Q3 和 Q4 之出口和總體經濟成長率呈現大幅衰退情形，民眾對當時劉內閣的支持度亦隨之下滑（參看附錄三）。發放消費券亦有爭取民意，提振內閣士氣之考量。是故，

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

消費券發放具有雙重政策目的：一為刺激經濟成長，二為提升民意支持，可說經濟與政治的雙重目標。前者經濟成長目的，較容易換算成貨幣成本，而後者民意支持，則沒有相對應之貨幣成本可供評估。因此，消費券發放的效益評估殊難適用管制效果評估中的成本效益評估，而須改用比例原則分析(參看名詞解釋五)。



### 第三章 個案重大啟示

個案研究的重要啟示包括：重要發現摘要、政策意涵、案例檢討或經驗借鏡。透過 OECD 的優質公共治理指標之探討，我們可深入瞭解其成功或失敗經驗背後更一般化的因素。這尤其有助於台灣未來地方治理經驗參考，甚或提供公共政策規劃的重要借鏡。本研究的個案重要啟示或重要發現摘要如下：

（一）我們觀察到：在決策過程中，政府不斷接收外界訊息，從而修正整體決策。這些包括：發放對象、適用範圍及使用限制等。於是，消費券政策走向不排富、不以戶為單位（形同「懲罰婚姻」），而以人口數為發放對象，包括人口認定也放寬至 98 年 3 月前出生之新生兒、僑民及新移民皆可請領。適用範圍也從僅限於營業登記的零售店、量販店或餐飲店，開放所有商家皆可收受消費者，僅最終兌領者須具有營業登記者。而立法院審議消費者發放法源時，追加訂定消費券可以捐贈給公益團體。此案顯現：各方利害關係均充分表達立場，而決策者亦能根據各方需求修正政策內容。在非正式公眾諮詢與政府決策間形成了良好回饋模式（**positive feedback**），是為高回應力之政策。我們並可說明：此決策具備之高回應力亦來自全體國民享有充分的資訊揭露。這不僅使其可提出具體而正確修正建議，也讓政府必須從善如流。

（二）就倡導/告知此一行銷元素而言，消費券政策的相關訊息是簡單明瞭且具普遍性（**universal**）（全體國民皆適用同一規範）。是故，媒體較容易匯整與傳播該訊息，受眾也因此接收功效較好（參看附錄四行政院研考會於 2008 年 12 月 16 至 17 日的民調顯示：該政策的知曉度高達 97.9%）。其次，就倡導/告知此一行銷元素而言，消費券政策的相關訊息是簡單明瞭且具普遍性（**universal**）（全體國民皆適用同一規範）。是故，媒體較容易匯整與傳播該訊息，受眾也因此接收功效較好（參看附錄四行政院研考會於 2008 年 12

月 16 至 17 日的民調顯示：該政策的知曉度高達 97.9% )。學員可延伸思考：若政府的受益性政策之內涵較為複雜，且非全體國民皆受益時，例如搶救失業方案（含各種補助措施），媒體的報導篇幅是否會受影響，進而導致政策的知曉度下降？

（三）雖然消費券發放為跨部會整合業務，但是，各部會負責部份切割清楚，是所謂順序式跨部會業務。換言之，各部會僅面臨單一任務，可各司其職完成任務後再行交接，無需同時相互配合執行多層次任務。因此，學員可延伸的思考是：台灣尚有那些行政體系的運作是相對較有效能的？譬如說，施打 H1N1 疫苗的公衛體系之動員力如何？

（四）學員可延伸的思考是：消費券發放的政策，為何可以有較高的政治支持度（民調滿意度）？可能的答案是：發放消費券是全民受益，而受益者自然較容易支持該政策。易言之，擴大受益基礎，即可相對應的提高支持度。是故，政府最終決定不排富，以全民為發放對象。其實，這除了篩選成本的考量外，也等同擴大政治參與，繼而可提高政治支持度。

## 第四章 個案之建議與改進

有關振興經濟消費券政策的優質公共治理原則之應用，深具公共政策意涵。在此，我們可提出後續行政作為政策建議：

（一）消費券發放跨部會協調範疇較單純，也可展現執行效率：雖然消費券發放為跨部會整合業務，但各部會負責部份切割清楚。亦即：各部會僅面臨單一任務，可各司其職完成任務後再行交接，無需同時相互配合執行多層次任務。再者，因為選務體系已相對穩健、選務人員相對經驗豐富，且有一套清楚防弊措施。所以，消費券發放方式比照選務系統，執行上可展現高度效能。同時，選務系統中的投開票所設置，較其他管道距離民眾居住地較近，可及性較高，更大幅提高民眾及早領取的意願與動機，也強化了消費券發放的效果。由此觀之：台灣選務系統的運作能量較其他體系豐沛與完整。因此，相對可展現效能，也值得其他單位效法。

（二）若以 SWOT 策略分析法振興經濟消費券政策此一個案，則我們可獲得如下表 1 所示的經驗參考或重要啟示：

就此政策之雙重目標來說，我們可發展出 2\*2 構面表，以進行比例原則分析。如表 6-13 顯示：如果經濟表現與政治支持皆成長，屬 A 構面，政策效果最佳，屬雙贏政策。相反的，若經濟表現與政治支持皆無成長或負成長，屬 D 構面，政策效果最差，我們可說此政策為失敗政策。其次，若經濟表現佳但政治支持度低，屬 C 構面，亦即政策具實益但論述及溝通不足（參考名詞解釋八及第七題答案）。最後，若提振經濟表現不佳但政治支持度高，屬 B 構面，亦即政策未達初衷，但有助提升政府形象。

表 6-13：消費券政策之效果評估

經濟		政治支持	
		高	低
經濟表現	高	(A) 最成功	(C) 政策具實益，但政策論述及溝通不足。
	低	(B) 政策未達初衷，但有助提升政府形象	(D) 最失敗

資料來源：本研究。表格由研究團隊自行整理。

同時，根據表 6-13 顯示：我們需要選擇經濟表現及政治支持指標來進行分析。最普遍使用之經濟表現指標為經濟成長率，根據行政院主計處統計，98 年第 1、2 季之實質經濟成長率為-10.16%及 20.69%，顯見消費券已發放的 98 年第 1 季仍呈衰退現象（參考附錄二）。由於消費券政策主要影響部門為服務業，參考中華經濟研究院資料，併計第 1、2 季之民間消費支出之成長率為-0.69%，亦呈衰退趨勢（參考附錄二）。亦可參考營業稅之消長情形，用以分析消費券乘數效果，及信用卡刷卡金額變化，用以分析消費券替代效果。

參考經建會甫出爐報告，消費券可提升 98 年 Q1 的 0.35%~0.51%之經濟成長率，提高全年經濟成長率約 0.28%~0.43%。這結果比當初政策說明的預期值（0.64%）低，殊難認為達到當初設定目標，然亦非全然沒有效果。是故，以現有數據難以判斷發放消費券對經濟表現的效果。

其次，因並未有統一指標衡量民眾的政治支持度，本研究以各機構所做民調數據代表政治支持度，附錄四顯示：行政院研考會的民調中有 63.8%的

受訪者贊成發放消費券，TVBS 則有 53%的受訪者贊成，而經建會的報告則表示 70%的受訪者贊成。從這些政策贊成度超過半數的數據判斷，我們可說發放消費券所獲得的政治支持度相當高。綜合經濟表現及政治支持兩政策效果，因提振經濟表現的效果不確定，但其政治支持度高，落於 A 或 B 構面。就管制效果評估而言，決策者應執行 A 構面政策，不應執行 D 構面政策。至於 B 構面或 C 構面政策的選擇，則應取決於執行政策的成本。若同時假設決策者是自利的（self-interested），則我們可推測：決策者會優先選擇 B 構面政策。因有助於提升自身的支持度，維繫其合法性權威（legitimacy）。綜合上述分析，我們亦可得知：當時的劉內閣為什麼一定需要發放消費券（因其屬於 A 或 B 構面政策）。

（全文完）



## 附錄-重要參考法規與文件資料摘要

### 附錄一：消費券政策重要歷程

時間	事項
2008. 11. 13	行政院財經首長會議討論消費券議題。
2008. 11. 18	行政院長於記者會公布消費券政策。
2008. 11. 24	行政院院會通過「振興經濟消費券發放特別條例」草案。
2008. 12. 05	立法院通過特別條例，從提案到立法僅 12 天。
2008. 12. 26	立法院通過「中央政府振興經濟消費券發放特別預算」856 億餘元。
2009. 01. 18	消費券第一階段發放，發放率達 91.3%
2009. 04. 30	消費券第二階段領取截止，發放率達 99.42%。
2009. 10. 31	消費券兌付截止，累計兌付 99.5%。
2009. 11. 20	經建會公布「振興經濟消費券執行相關統計及影響評估報告」。

附錄二：國際金融海嘯以來國內暨國際經濟局勢評估（整理自訪談資料）

（一）經濟成長率

消費券於 98 年 1 月 18 日發放，隨即進入流通市場，至同年 9 月 30 日截止使用，此即為消費券發揮效益的期間，短期將反應在 98 年第 1 季到第 3 季的經濟成長率。因此本研究將以經濟成長率為基礎，評估消費券的經濟效益。

1. 台灣的經濟成長率

行政院主計處公佈 98 年第 1 季經濟成長率為-10.13%，為史上最大衰退幅度；初步統計第 2 季為-7.54%；併計第 1、2 季，上半年經濟成長率為-8.84%；排除尚在籌編階段的莫拉克颱風災後重建特別預算將產生之效益，預測第 3、4 季分別為-3.52%及 5.49%；全年為-4.04%。

此外，實質 GDP 經季節調整後折成年率 (saar)，97 年各季為 3.57%、-2.34%、-2.89%及-27.21%，98 年第 1、2 季分別為-10.16%及 20.69%，預測第 3、4 季為 9.84%、5.59%，顯示此波金融海嘯對我國實質 GDP 的影響，谷底落於今年第 1 季，故自第 2 季起由負轉正。

表 1：我國 GDP 與經濟成長率

年(季)別	名目 GDP 金額 (按當期價格)		實質 GDP 金額 (按 90 年價格)		經濟成長率 (%)	
	未經季節調整 (新台幣百萬元)	經季節調整 (新台幣百萬元)	未經季節調整 (新台幣百萬元)	經季節調整 (新台幣百萬元)	對上年 同期 (yoy)	對上季 年率 (saar)
87 年	9,238,472	—	9,013,354	—	4.55	—
88 年	9,640,893	—	9,531,425	—	5.75	—
89 年	10,032,004	—	10,081,059	—	5.77	—
90 年	9,862,183	—	9,862,183	—	-2.17	—
91 年	10,293,346	—	10,319,445	—	4.64	—



教學手冊（三）、振興經濟消費券-附錄

92年	10,519,574	—	10,680,631	—	3.50	—
93年	11,065,548	—	11,337,829	—	6.15	—
94年	11,454,727	—	11,809,552	—	4.16	—
95年	11,917,597	—	12,376,337	—	4.80	—
96年	12,635,768	—	13,082,183	—	5.70	—
97年	12,340,923	—	13,089,718	—	0.06	—
第1季	3,232,134	3,215,156	3,333,294	3,362,877	6.25	3.57
第2季	2,997,014	3,172,998	3,281,133	3,343,001	4.56	-2.34
第3季	3,130,110	3,052,146	3,331,298	3,318,552	-1.05	-2.89
第4季	2,981,665	2,900,623	3,143,993	3,065,288	-8.61	-27.21
98年(f)	12,068,091	—	12,560,245	—	-4.04	—
第1季(r)	3,034,398	2,974,196	2,995,632	2,984,251	-10.13	-10.16
第2季(p)	2,862,396	3,034,882	3,033,787	3,127,891	-7.54	20.69
第3季(f)	3,070,768	3,020,884	3,214,128	3,202,131	-3.52	9.84
第4季(f)	3,100,529	3,038,129	3,316,698	3,245,972	5.49	5.59
99年(f)	12,517,411	—	13,052,041	—	3.92	—
第1季(f)	3,223,218	3,191,378	3,238,139	3,246,659	8.10	0.08
第2季(f)	2,975,113	3,140,992	3,170,516	3,257,346	4.51	1.32
第3季(f)	3,162,767	3,102,188	3,279,266	3,263,601	2.03	0.77
第4季(f)	3,156,313	3,082,853	3,364,120	3,284,435	1.43	2.58

說明：l. (p) 表初步統計數，(f) 表預測數，(r) 表修正數			
------------------------------------	--	--	--

資料來源：行政院主計處（2009）

主計處表示，98 年第 2 季經濟成長率為-7.54%，較五月預測數-8.50%高出 0.96 個百分點，衰退情況較第 1 季明顯趨緩。而前三季經濟成長率雖皆為負成長，但將自第 2 季起逐漸好轉，雖景氣復甦整體力道依然微弱，但經濟成長率也將在第 4 季由負轉正。根據財政部資料，至 2009 年 7 月 8 日止，已券兌付之消費券金額為 755.64 億元，約占總發放金額的 90.75%，相較於 97 年第 4 季的-8.61%，消費券已發放的 98 年第 1 季仍呈衰退現象。

主計處認為主要係國際景氣衰退幅度遠超過預期，多數國家 98 年首季的經濟衰退幅度亦大於 97 年第 4 季，台灣為出口導向國家，因之出口驟減 36.65%，導致受到不小的衝擊。在民間消費部分，外需不振，民間商業活動依然低迷，1 至 5 月累計商業營業額仍然呈現-12.25%的衰退，加上失業率攀升（2009 年 5 月為 5.82%）、實質薪資負成長（2008 年工業與服務業平均薪資年增率減 CPI 年增率為-3.58%，2009 年 1 至 4 月工業與服務業平均薪資減 CPI 年增率為-8.55%），消費支出欲振乏力。此外，自 2008 年第 3 季起，消費支出已連續四季呈現負成長，2009 上半年消費支出將延續該衰退趨勢，併計第 1、2 季之民間消費為-0.69%（中華經濟研究院，2009）。職是之故，消費券在此二季效益不大。

## （二）國際經濟情勢比較

由美國次級房貸風暴引起的金融海嘯，歷經一年多的肆虐，重創全球景氣。隨歐美等先進經濟體大規模的金融紓困方案，以及各國財政與貨幣政策漸次發揮效果，多數國家經濟衰退情況已獲控制。根據環球透視機構（Global Insight）於 2009 年 8 月預測的資料，同年下半年起，全球經濟可望緩步回溫，惟因全球失業人數居高，景氣全面回穩的時程將延長。預測今年全球經濟成長率為-2.4%，美國為-2.8%，歐盟為-4.3%，日本為-6.5%，至於亞洲四小龍之新加坡為-4.5%，南韓為-1.9%，香港為-2.9%，另中國大陸則為 8.0%。詳細如表所示：

表 2：世界各國年經濟成長率（單位：％）

	世界	美國	歐盟	日本	中國	香港	中華民國	新加坡	南韓	馬來西亞	泰國	菲律賓
92 年	2.7	2.5	1.3	1.4	10.0	3.0	3.50	3.5	2.8	5.8	7.1	4.9
93 年	3.9	3.6	2.5	2.7	10.1	8.5	6.15	9.0	4.6	6.8	6.3	6.4
94 年	3.5	3.1	2.0	1.9	10.4	7.1	4.16	7.3	4.0	5.3	4.6	5.0
95 年	4.1	2.7	3.2	2.0	11.6	7.0	4.80	8.4	5.2	5.8	5.2	5.3
96 年	4.0	2.1	2.8	2.3	13.0	6.4	5.70	7.8	5.1	6.2	4.9	7.1
97 年	2.2	0.4	0.9	-0.7	9.0	2.4	0.06	1.1	2.2	4.6	2.6	3.8
98 年	-2.4	-2.8	-4.3	-6.5	8.0	-2.9	-4.04	-4.5	-1.9	-2.3	-3.0	0.5
99 年	2.3	1.5	0.5	0.8	10.1	3.1	3.92	3.7	1.2	4.9	4.8	3.5

資料來源：1. 97 年以前各國為官方發布數，餘為 Global Insight Inc. 98 年 8 月資料。  
2. 我國為行政院主計處資料。

表 3：民國 97 年至民國 98 年世界各國年及季經濟成長率（單位：％）

年(季)別	全球	美國	加拿大	日本	歐盟 (SA)	德國 (SA)	法國 (SA)	義大利 (SA)	英國 (SA)	中國	台灣	香港	南韓	新加坡	印尼	馬來西亞	菲律賓	泰國
97 年	2.2	0.4	0.4	-0.7	0.9	1.3	0.4	-1.0	0.7	9.0	0.06	2.4	2.2	1.1	6.1	4.6	3.8	2.6
第 1 季	3.9	2.0	1.7	1.3	2.4	2.9	1.9	0.4	2.5	10.6	6.25	7.3	5.5	6.7	6.3	7.4	3.9	6.0
第 2 季	3.2	1.6	0.7	0.6	1.7	2.0	1.0	-0.3	1.8	10.1	4.56	4.1	4.3	2.5	6.4	6.6	4.2	5.3
第 3 季	2.1	0.0	0.3	-0.3	0.7	0.8	0.1	-1.3	0.5	9.0	-1.05	1.5	3.1	0.0	6.1	4.8	4.6	3.9
第 4 季	-0.4	-1.9	-1.0	-4.3	-1.6	-1.8	-1.6	-3.0	-1.8	6.8	-8.61	-2.6	-3.4	-4.2	5.2	0.1	2.9	-4.2

邁向優質公共治理-系列個案研究

98年(f)	-2.4	-2.8	-2.3	-6.5	-4.3	-5.3	-2.9	-5.2	-4.5	8.0	-4.04	-2.9	-1.9	-4.5	4.4	-2.3	0.5	-3.0
第1季(r)	-3.1	-3.3	-2.1	-8.7	-4.7	-6.7	-3.4	-6.0	-4.9	6.1	-10	-7.8	-4.2	-9.5	4.4	-6.2	0.4	-7.1
第2季(p)	...	-3.9	...	-6.4	-4.8	-5.9	-2.6	-6.0	-5.6	7.9	-7.54	-3.8	-2.5	-3.5	4.0	...	...	...
99年(f)	2.3	1.5	2.3	0.8	0.5	1.2	0.7	0.4	0.5	10.1	3.92	3.1	1.2	3.7	4.6	4.9	3.5	4.8

資料來源：轉引自行政院主計處（2009）

### 附錄三：內閣滿意度民調

依據遠見雜誌民意調查中心在 2008 年 10 月至 12 月所作的政府滿意度民調，可發現不滿意度均遠遠高於滿意度，以下略述之：

(一)「大陸海協會陳雲林訪台；政府滿意度等議題」(2008 年 10 月 14 日至 16 日調查)：民眾對馬英九總統執政五個月的評價，23.6%滿意、67.6%不滿意

民眾對馬總統執政五個月的整體表現，23.6%表示滿意、67.6%不滿意。在信任度方面，42.9%民眾表示信任馬總統(首度低於 44.6%的基準值，即馬英九當選總統票數佔整體選民的比率—得票率 58.45%乘以投票率 76.33%)，43.4%則表示不信任。與上月相較，民眾對馬總統的不滿意度仍處於高點，而且信任、不信任的比率差距漸減。

(二)「陳前總統涉弊收押；新政府滿意度」(2008 年 11 月 14 日至 18 日調查)：民眾對馬總統執政六個月的評價，29.8%滿意、58.2%不滿意；48.1%信任、38.5%不信任

民眾對馬總統執政六個月的整體表現，29.8%表示滿意、58.2%不滿意，與上月相較，對馬總統滿意的比率上升 6.2%，不滿意比率下降 9.4%。對閣揆劉兆玄施政表現，25.4%滿意、58.3%不滿意；23.5%滿意整體內閣、55.9%不滿意。

25.4%的民眾滿意行政院長劉兆玄就任半年施政表現(很滿意 3.0%、還算滿意 22.4%)，不滿意的有 58.3%(有點不滿意 28.1%、很不滿意 30.2%)。相較於新政府就任百日時的調查，民眾對閣揆劉兆玄滿意的比率下降 8.8%，不滿意的比率上升 12.2%。

至於民眾對行政院各部會首長就任半年以來的整體表現，滿意有 23.5%(很滿意 2.7%、還算滿意 20.8%)，不滿意的有 55.9%(有點不滿意 29.5%、很不滿意 26.4%)，相較於新政府就任百日時的調查，民眾對各部會首長整體表現的滿意比率下降 4.5%，不滿意的比率上升 8.4%，與對閣揆的評價趨勢一致。

(三)「陳水扁信任度；馬總統執政滿意度」(2008 年 12 月 15 日至 16 日調查)：民眾對馬總統執政七個月，有 30.3%滿意、58.4%不滿意；信任度為 47.4%信任、37.5%不信任

#### 邁向優質公共治理-系列個案研究

民眾對馬英九總統執政七個月的整體表現，滿意的有 30.3%、不滿意的有 58.4%，與上月相較幾乎一致，表示整體民眾保持觀望態度。至於民眾對馬總統的信任度，信任的有 47.4%、不信任的有 37.5%，也皆與上月調查相近。

#### （四）綜合比較

馬總統上任後，滿意度逐步下滑，不滿意度則逐步上升，其趨勢如下圖所示：

資料來源：遠見雜誌（2009）

#### 附錄四：消費券之相關民調

(一) 消費券政策確定實施之後，正式發放之前

##### 1. 民眾的基本認知

據行政院研考會在 2008 年 12 月 16 至 17 日所作的「民眾對振興經濟相關議題的看法」民調，民眾對其中有關消費券的議題，多持正面態度。此時消費券特別條例已經立法院三讀通過，確定於隔年實施。

表 1：行政院研考會民調

為了鼓勵消費，提升景氣，政府將於明(98)年1月18日開始，發消費券給民眾，每人3,600元，請問您知不知道這件事？		
知道	不知道	總計
97.9	2.1	100

表 2：行政院研考會民調

請問您認為發放消費券對於鼓勵消費、提升景氣有沒有幫助？			
有幫助	沒有幫助	無明確反應	總計
65.8	25.9	8.3	100

##### 2. 民眾使用消費券的意向

依據 TVBS 在 2008 年 12 月 24 至 25 日所作的「民眾計劃使用消費券調查」，發現：

- (1) 每戶平均將加碼消費約 8300 元，估計共可創造約 1180 億元商機
- (2) 除消費券外，兩成會再額外消費的民眾表示，大約會再多付一至三千元。
- (3) 七成民眾知道要到戶籍地的投開票所領取消費券，仍有三成不知道。
- (4) 較多民眾會用消費券來購買日常用品(42%)，其次是食品(19%)、衣服鞋子(15%)及家電(14%)。

- (5) 12 至 19 歲青少年主要會將消費券用來買衣服、鞋子 (27%) 以及 3C 電子產品 (22%)，也有 12% 會付學費。交叉分析發現，20 至 29 歲、30 至 39 歲青壯年族群會將消費券用來購買小孩用品的比例較高，超過一成 (11%、12%)，可能有小孩之年輕夫婦經濟壓力較大。此外，40 歲以上民眾用來辦年貨或包紅包的比例較其他年齡層高。整體而言，民眾使用消費券的用途較務實，多用於採購日常及民生必需品，以減少生活上的開支。
- (6) 多數 (43%) 民眾只使用自己的消費券買東西，近兩成 (19%) 則會合併他人消費券合買。
- (7) 65% 民眾認為消費券對刺激消費、振興經濟有幫助；51% 民眾認為消費券不能找零是合理的規定。

#### (二) 消費券發放後三天

依據 TVBS98 年 1 月 20 日所作的「馬劉滿意度與消費券議題調查」，發現：

1. 逾半數 (53%) 民眾認為發放消費券是成功的政策，29% 認為不是。
2. 馬英九滿意度持平 (34%)，但不滿意度降 6 個百分點，為 44%；劉兆玄滿意度 30%，下滑 4 個百分點。整體而言，此項政策對馬劉二人的滿意度，並沒有顯著提升的效果。
3. 消費券發放三天，近四成 (39%) 民眾消費券已經使用，55% 民眾消費券還沒使用。
4. 發放消費券後，75% 民眾認為消費券對刺激消費、振興經濟有幫助，比發放前提高一成。
5. 46% 民眾贊成二次發放消費券，45% 民眾不贊成，民眾意見分歧。

#### (三) 春節後消費券使用情形

依據 TVBS 於 98 年 2 月 4 日所作的「春節後馬劉滿意度與消費券使用情形調查」，發現：

1. 多數 (76%) 民眾的消費券已經使用，較春節前增加近四成，僅 18% 還沒使用。



2. 較多民眾消費券用來購買日常用品（50%），其次是食品（18%）、服飾（18%）、家電（13%）、3C（8%）。整體來說，民眾使用消費券的用途多為採買日常及民生必需品，以減少生活上的開支，相較之下用於旅遊及娛樂的比例較低，消費券帶動的商機仍有待觀察。
3. 馬英九滿意度 33%，不滿意度為 42%；劉兆玄滿意度微升 2 個百分點為 32%，不滿意度 45%。馬劉兩人滿意度沒有顯著提升。
4. 消費券發放半個月後，73%民眾認為消費券對刺激消費、振興經濟有幫助，與前次調查差異不大。
5. 42%民眾贊成二次發放消費券，45%民眾則不贊成，意見分歧。

#### （四）消費券發放後三個月

依據 TVBS98 年 4 月 21 至 24 日「馬政府就職週年生活財經議題民調」，顯示：

1. 台灣未來一年的經濟發展，相較於 2008 年年底所作的調查，悲觀比例大幅下滑 26%，樂觀也上升兩成，但悲觀仍較樂觀高。顯示民眾對經濟發展的信心回溫。
2. 近六成（58%）民眾不滿意政府拼經濟的表現，但約半數（53%）認為政府有努力拼經濟。顯示民眾雖不滿意政府拼經濟的表現，但卻肯定政府拼經濟的努力。
3. 多數（78%）民眾的消費券已經用完，5%完全還沒用
4. 67%民眾認為消費券對刺激消費、振興經濟有幫助，約三成（29%）認為沒幫助。民眾認為消費券對刺激消費、振興經濟的效益，在剛發放消費券後達到高峰，但逐步下滑，此時已與發放前（97 年 12 月 24 日）的 65%相當。可能與多數消費券已經使用有關。
5. 半數（50%）民眾認為發放消費券是成功的政策，但也有 38%認為不是。相較於發放後半個月的調查結果，認為不是成功政策的比例上升 8 個百分點（30%：38%）。
6. 近半數（48%）民眾不贊成二次發放消費券，但也有 44%贊成，看法分歧。



附錄五：振興經濟消費券執行相關統計及影響評估報告 (行政院經建會 2009.10)

## 振興經濟消費券執行相關統計及影響評估報告

### 一、依據

97年12月5日 大院第7屆第2會期第12次會議制定「振興經濟消費券發放特別條例」時，通過附帶決議，請本會於本條例施行屆滿後1個月內，編製核發統計及評估報告書送 大院。

### 二、辦理情形概述

為因應全球金融風暴之衝擊，提振國內消費動能，本會規劃並推動「振興經濟消費券」(以下簡稱消費券)政策，承蒙 大院支持，分別於97年12月5日及26日，三讀通過「振興經濟消費券發放特別條例」，以及「中央政府振興經濟消費券發放特別預算」，讓消費券發放順利取得法源，並編列856.53億元預算，舉債支應。

本會為本條例之主管機關，並分別由中央銀行設計印製，內政部執行發放，財政部負責核銷、兌付與稽查，新聞局進行宣導工作。98年1月18日消費券順利發放，每人3,600元；過程中，本會邀集內政部、財政部、經濟部、交通部、法務部、中央銀行、主計處、新聞局、消保會等，成立「消費券推動工作小組」，協調處理消費券發放後的相關事宜，並設置「消費券諮詢中心」，針對消費券相關疑義提供電話諮詢服務。內政部、財政部與本會，並分別制定「振興經濟消費券領取人資格及發放作業辦法」、「振興經濟消費券兌付辦法」，以及「振興經濟消費券使用辦法」，在各部會的協調合作下，讓消費券運作機制順暢健全。

### 三、消費券發放、兌付統計

#### (一)消費券發放、兌付展現便民及高度行政效率

### 1.發放作業

全國性發放消費券在世界上史無前例，內政部在最短時間內從分送、清點、整理發放清冊、保全等層面，周詳規劃及演練，讓消費券的發放，展現優異的成果。尤其，消費券分兩階段發放，第 1 階段於 98 年 1 月 18 日統一發放，即達成 91.3% 發放率，不僅節省公帑逾 9 千萬元，且大幅降低第 2 階段郵局擔負的個人發放作業壓力。

### 2.兌付作業

財政部妥善處理營業人最關心的兌付事宜，讓營業人自消費券發放次日起，即可兌領消費券，加上兌領據點綿密，遍及全國各地，兌領作業容易無負擔，普獲商民及各界肯定。

### (二)消費券發放、兌付統計說明

消費券發放人數 2,312 萬 8,527 人，占應發放人數 99.4%，發放金額為 832.63 億元；未領取人數 13 萬 5,720 人，占 0.6%(見表 1)。

消費券兌付期限於 10 月底截止，至今(98)年 10 月 27 日，累計兌付 828.49 億元，占已發放金額 99.5%(見表 2)，尚餘 4.1 億元之消費券未兌付。

表 1 消費券發放人數、金額統計表

	發放人數(人)	金額(億元)	占應發放比率(%)
應發放	23,264,247	837.51	100.0
已發放	23,128,527	832.63	99.4
未發放	135,720	4.89	0.6

資料來源：內政部。

表 2 消費券兌付金額統計表

兌付日期	累計兌付金額 (億元)	占已發放金額 比率(%)	占預算 837.36 億元比率(%)
至 98 年 10 月 27 日	828.49	99.5	98.9

資料來源：內政部、財政部。

#### 四、消費券政策之效益

發放消費券是因應經濟衰退的短期救急措施，除了激勵民間消費動能、提升經濟成長等可量化的經濟效益外，尚有許多無法量化的經濟或非經濟效益，如：提振消費信心、紓解部分人民經濟困境、提高施政滿意度、增加國際能見度等。

##### (一)發放消費券為有力的短期救急因應措施

##### 1.當經濟陷入嚴重衰退時，政府有必要實施具立即成效的振興經濟措施

去(97)年下半年以來，全球經濟受到金融海嘯衝擊，陷入二次大戰以來最嚴重的衰退。面對嚴苛的經濟情勢，各國政府除採取寬鬆貨幣政策外，紛紛推動大規模振興經濟措施<sup>1</sup>，以達成刺激總合需求的功效，期能避免經濟衰退陷入惡性循環。

面對嚴峻的經濟情勢，政府於 97 年 11 月公布發放振興經濟消費券及擴大公共建設投資計畫，以擴大財政支出來振興經濟。97 年 12 月我國經濟已出現嚴重衰退，工業生產指數年增率由 97 年 2 月 16.06%，大幅下降至-32.04%；中央大學公布的台灣消費者信心指數由 97 年 4 月 68.48，驟

<sup>1</sup> 歐盟 2,000 億歐元的公共支出與減稅政策，日本 75.5 兆日圓的穩定國民生活等對策，韓國 33.3 兆韓元的克服經濟困境綜合對策，中國大陸 4 兆人民幣的基礎建設，美國 1,680 億美元的減稅、8,500 億美元的增加市場流動性、以及 7,872 億美元的復甦及再投資計畫。

降至 49.13。面對景氣寒冬，市場信心不足，而公共建設成效緩不濟急，發放消費券政策無疑是最有效的短期救急措施<sup>2</sup>。

## 2.消費券發揮激勵消費動能之明顯效果

### (1)98年1~2月與民間消費密切相關的零售業營業額，負成長情形明顯改善

消費券發放適逢春節，立即帶動市場買氣，讓消費市場恢復活絡。97年12月至98年2月間，對外貿易、工業生產、批發業營業額等統計數據皆出現最大衰退幅度(見表3)。惟收受消費券占營業額比率大、與民間消費密切相關的零售業營業額年增率，97年12月衰退9.8%，在98年1~2月跌幅已先行縮小為4.6%，此後持續縮減，並於7月轉為正成長1.3%，9月成長3.9%，顯示消費券確實激勵民間消費動能。

### (2)住宿、觀光遊樂業營收上升

消費券發放亦增加觀光旅遊人次，提升住宿、觀光遊樂業營收。

- 根據交通部觀光局統計，98年春節7天假期(初一至初七)全國觀光遊樂地區旅遊總人次，分別較去(97)年為期5天、前(96)年為期8天假期之遊客，成長約92%與11%。
- 住宿業營業額年增率由97年第4季的-9.0%，明顯縮減為-5.6%；同期間，觀光遊樂業營業額年增率由1.4%大幅上升至43.4%(見表4)。

<sup>2</sup>政府曾就發放消費券與退稅政策進行政策效益評估，根據美國經驗，僅約20%左右的民眾，將退稅用於消費支出，較難達到增加民間消費的目的，加上多數低收入民眾並未繳稅，退稅利益難以擴及全民。全面性發放消費券，可嘉惠全體國民，且具及時性的財政擴張效果，顯然效果優於退稅政策。

表 3 國內重要經濟指標年增率

單位：%

年月	GDP	貿易總額 (新台幣計價)	工業生產	批發業 營業額	零售業營業額	
					年增率	收受消費券占 營業額比率
97年7月		1.8	1.9	6.5	-4.0	--
8月	-1.05	19.9	0.7	5.8	-2.3	--
9月 (第3季)		-0.2	-1.2	4.3	-4.4	--
10月		-9.4	-12.5	-2.2	-3.3	--
11月	-8.61	-17.2	-28.3	-12.8	-6.8	--
12月 (第4季)		-41.5	-32.0	-18.7	-9.8	--
98年(1-2)月	-10.13	-39.0	-35.9	-18.1	-4.6	5.8
3月 (第1季)		-35.7	-25.8	-15.2	-3.0	8.8
4月		-30.6	-20.0	-11.9	-3.2	0.8
5月	-7.54p	-29.4	-18.4	-15.7	-2.4	0.5
6月 (第2季)		-26.7	-11.3	-5.8	-0.8	0.4
7月		-23.5	-7.9	-3.9	1.3	0.3
8月	-3.52f	-23.8	-9.5	-4.2	4.4	0.3
9月 (第3季)		-14.1	1.0	-2.1	3.9	0.7

資料來源：財政部、經濟部、行政院主計處。

表 4 商業、住宿及觀光遊樂業營業額變動情形

	商業		住宿	觀光遊樂
		零售		
營業額年增率(%)				
97年第2季	7.9	2.0	-0.2	-12.5
第3季	3.0	-3.6	-5.9	-4.6
第4季	-9.9	-6.7	-9.0	1.4
98年第1季	-13.4	-4.1	-5.6	43.4
98年第1季收受消費券占 營業額比率(%)	2.4	6.8	6.2	18.2

資料來源：經濟部、交通部。

### (3)民間消費98年第1季衰退幅度縮減

民間消費雖因失業率攀升、平均薪資下降及勞動情勢惡化，大幅受到約制，但在政府發放消費券之挹注下，衰

退幅度由 97 年第 4 季的-1.69%，縮減為 98 年第 1 季的-1.59%，與經濟成長率降幅由-8.61%，擴大為-10.13%的趨勢迥異。

## (二)消費券政策效益之計量評估

### 1.提升總體經濟成長

依據本會委託研究，利用問卷調查及總體計量模型評估，顯示消費券政策對 98 年經濟成長率的貢獻約為 0.28 至 0.43 個百分點(見表 5)。

#### (1)模擬情境之設定

—消費券之替代率：參考本會委託研究及研考會之問卷調查消費者使用消費券用於原本要買的比率，以中肯保守的做法，設定3種替代率為①76.06%、②71.5%，以及③67.41%(將76.06%之替代率再考慮加碼效果<sup>3</sup>)。

—因部分受訪者認為，發放消費券對國內股市具有正面效益，故假設「消費券存在股市效益」；而「消費券無股市效益」的情境，則將98年第1季至第3季的實際股市成交值，以九成金額納入計算。

綜合前述假設條件，可設定 6 種情境，模擬發放消費券對經濟成長率之貢獻如表 5 所示：

<sup>3</sup>依據問卷調查，有高達八成六以上的民眾，使用消費券時，搭配現金或刷卡(加碼消費)，經計算後，平均一位受訪者的加碼幅度約 3.854 元。



表 5 消費券政策對經濟成長率之貢獻

單位：百分點

《對 98 年經濟成長率之貢獻》					
股市效益	替代率	76.06%	71.5%	67.41%	
	無	情境 1	0.28	情境 3	0.33
有	情境 2	0.33	情境 4	0.39	
《對 98 年各季經濟成長率之貢獻》					
	98 年	第 1 季	第 2 季	第 3 季	第 4 季
情境 1	0.28	0.35	0.26	0.31	0.19
情境 2	0.33	0.39	0.31	0.39	0.24
情境 3	0.33	0.42	0.30	0.37	0.22
情境 4	0.39	0.45	0.35	0.45	0.28
情境 5	0.38	0.48	0.35	0.42	0.26
情境 6	0.43	0.51	0.40	0.50	0.31

資料來源：行政院經建會，「發放消費券對國內經濟效益之評估」委託研究計畫。

**(2)消費券政策並未發生「排擠效果」**

理論上，政府採取財政政策，可能推升利率水準，對有效需求產生壓抑的作用。消費券發放期間，代表融資成本之我國整體利率水準並未揚升，反而出現持續下滑的走勢，並未發生「排擠效果」。

**(3)消費券政策之「李嘉圖效應」不高，故問卷調查所得到替代效果可能高估。**

「李嘉圖效應」係指：社會大眾認為政府執行財政擴張政策，未來必以同等的稅收增加來因應，因此，民間的

需求會下降，致財政支出的擴張對整體經濟並無效益。依據問卷調查結果，消費券政策下，存在「李嘉圖效應」的民眾比例大約僅有 26%<sup>4</sup>。

雖然由不同的機構所作的問卷結果顯示，消費券的替代率相當高(約 6 成多到 7 成多)。惟因存在李嘉圖效應的民眾比例並不高，因此問卷調查所得到的替代效果可能存在高估的現象。

#### (4)計量評估之限制

由於計量模型之限制，部分無法精確量化之因素並未納入評估，如：商家對消費券提供折扣，誘發的實質民間消費較現金為高；各縣市政府及商家的促銷活動，提高民眾的購物慾望；消費券發放對總體經濟的打氣、止滑效益等。如果將這些因素納入考量，消費券政策對整體經濟的正面效益還會進一步提升。

### 2.帶動產業生產

消費券政策可透過需求成長，誘發產業關聯效果，提升產業實質生產毛額，模擬結果顯示，受益最大的產業為：商品買賣、電子產品、運輸倉儲通信、教育醫療服務及飲食及旅館服務等；換言之，主要受益產業，除電子產品業外，多屬服務產業(見表 6)。

---

<sup>4</sup>李嘉圖恆等(Ricardian Equivalence)定理：當政府執行財政擴張政策時，若所有的社會大眾認為目前財政支出的擴大，必然會以同等未來稅收的增加來因應。因此當政府擴大財政支出的同時，民間的需求會做同比例的下降，故財政支出的擴張對整體經濟並不會產生增加的效益。李嘉圖恆等效應的大小，須以實證方法驗證或以問卷方式加以佐證。依據中央研究院調研中心所作的問卷結果顯示，有 61.15% 的社會大眾認為消費券的發放會使政府增加未來稅收的課徵，但若進一步詢問認為政府未來會加稅的受訪者其現在的消費會不會因此減少，則僅有 43% 的受訪者表示會減少現在的消費支出，而 56.31% 的受訪者表示其目前的消費不受影響。因此，整體來看，存在李嘉圖效應的民眾比例大約僅有 26%。

表 6 消費券政策對產業實質生產毛額(GDP)之影響

單位：百萬元；%

	替代率 71.5%		替代率 76.06%	
	增量	增幅	增量	增幅
商品買賣	12,591	0.88	8,989	0.63
電子產品	8,912	0.63	7,148	0.50
運輸倉儲通信	4,258	0.63	3,408	0.50
教育醫療服務	3,247	0.43	2,551	0.33
飲食及旅館服務	3,050	1.16	2,549	0.97

資料來源：同表 5。

### (三)消費券政策之其他相關效益

#### 1.具高度民意基礎

今年初，受全球金融風暴影響，國內經濟景氣處於谷底，消費券發放可驅散景氣陰霾，為當時民之所欲的政策。

本會委託研究問卷調查結果顯示，有七成以上的民眾贊同本次消費券的發放，僅約兩成不贊成，其餘則未表示意見，顯示消費券政策具高度民意基礎。

#### 2.明顯提振消費信心

消費券政策確定後，隨即帶動消費市場的期盼，各縣市政府、商家推出各式促銷活動，放大消費券的激勵效果，明顯提振消費信心。本會委託研究問卷調查結果顯示：

—約七成五的民眾，認同在景氣低迷時發放消費券，有助於提振民眾的消費信心，僅約兩成不認同，其餘則未表示意見。

—近八成的民眾認為，發放消費券政策對刺激消費、振興經濟有幫助。

—因商家推出各式促銷活動，約半數民眾被消費券的折扣

優惠吸引，提高購物慾望。

—高達八成六以上的民眾，使用消費券時，搭配現金或刷卡(加碼消費)，經計算後，平均一位受訪者的加碼幅度約3,854元。

—政府消費券各項宣導亦有助於提振民眾對於景氣回升的信心，並強化人民對政府施政的信心。

### 3.提高政府施政滿意度

消費券由政策決定至付諸執行，為期僅兩個月。過程中，在各部會的協調合作下，從設計印製、執行發放、核銷、兌付、稽查、宣導與諮詢服務等，章法分明，有條不紊，充分彰顯政府的行政效率，提高施政滿意度。

—有七成五以上的民眾，滿意政府發放消費券政策，僅約一成四不滿意，其餘則未表示意見。

—有超過八成以上的民眾，對政府這次施行消費券政策的行政效率感到滿意。

—此次消費券的發放方式與使用規定，亦令民眾感到滿意，表示滿意或非常滿意者達六成七左右。

—消費券的防偽措施完善，至98年9月底，僅42件可疑消費券，由兌付金融機構通知財政部轉請中央印製廠及內政部鑑定，26件鑑定結果係偽造，其餘9件鑑定為真券，7件尚在鑑定中。

### 4.增加台灣國際能見度

此次全民發放消費券政策，為全球創舉，因此廣受國際矚目。

98年1月18日至20日，除國內各大媒體與電子媒體

報導外，國際媒體包括：美國「芝加哥論壇報」、「亞特蘭大憲政報」、「美聯社」、英國「英國廣播公司」、德國「新聞電視台」、「南德日報」、西班牙「艾菲社」、日本「日本放送協會」、「富士電視台」、「朝日電視台」、新加坡「海峽時報」等，均以顯著版面報導這項政策，並且多持正面肯定的態度。

影響所及，香港國會議員組團來台考察，日本、中國大陸、香港等地，更有呼籲行政當局仿效我國發放消費券的聲浪，大幅增加我國的國際能見度。

#### 5.協助弱勢族群

消費券除為弱勢族群，帶來新春希望外，政策施行過程中，行政部門亦適時給予協助。

- 消費券得以捐贈，並可作為綜合所得列舉扣除額，讓相關的公益、慈善等機構或團體，有機會經由自發性的捐贈獲得補貼，達到部分重分配的效果，協助弱勢族群，在景氣低迷時度過經濟難關；事實上，消費券發放後，相關溫馨感人的小故事，媒體時有報導。
- 內政部在消費券發放過程中，發現部分未成年人，因父母離婚、雙亡等，被列為失蹤人口而未置監護人。內政部為保障其領取消費券的權益，並利社福政策的推動，主動督請戶政事務所進行清查，並協助辦理監護等登記，迄98年5月底，共清查約12.1萬件，協助4,664件完成登記。
- 本會諮詢中心的客服人員，在服務過程中，也意外發現許多社會底層辛酸的故事，如家暴、家庭失和、遭監護

人棄養、身份複雜等特殊個案；針對這些特殊個案，客服人員均儘量協助解決，或耐心傾聽、安撫，給予支持與鼓勵。

#### **6.落實換發新式國民身分證、查獲通緝犯**

消費券的發放也意外附帶了幾項效益，如落實換發新式國民身分證、查獲通緝犯等。

—由於領取消費券時，需持新式國民身分證，因此在消費券的誘因下，97年12月1日至98年4月30日間，持舊式國民身分證換發新式者計2萬多人，加速新式國民身分證的換發。

—98年1月18日第1階段發放作業當天，各地警局依據情資，掌控通緝犯可能的動態，主動派員前往查緝，逮捕30名前往領取消費券的通緝犯，頗具成效。

#### **7.強化外籍及大陸配偶之管理**

為改善本次外籍與大陸配偶消費券發放所發生之各項問題，內政部入出國及移民署訂定「強化外籍及大陸配偶管理、查察、輔導機制執行計畫」，從管理、查察、輔導 3 個面向，建立資源網絡，強化移民輔導作為。

### **五、結語**

振興經濟消費券政策是政府在景氣低迷，為短期刺激經濟所採取的非常手段，猶如對重症病人，打一劑強心針，以儘速恢復生機。

在執行消費券使用的期間裡，並未出現排擠效果。再者，發放消費券雖不能避免發生相當高比率的替代效果，但亦存在相當

顯著的新增效應。因此，我國消費券發放確實對 98 年實質國內生產毛額具有擴增的效益，根據模擬分析結果顯示，消費券的發放將可揚升 98 年經濟成長率(實質國內生產毛額成長率)0.28 至 0.43 個百分點，應是中肯、保守的估計。

除了可量化的效益之外，更重要的是消費券所帶來的提振信心、激勵買氣、協助弱勢族群度過艱困時期的效果，以及諸多的外溢效果如：提升人民對政府的施政滿意度、提高台灣國際能見度等。整體而言，消費券政策可以說圓滿達成政策任務。

目前國內景氣逐漸復甦，股市持續反彈，出口、外銷訂單及工業生產減幅續見縮小，消費者信心指數回升。未來在政府積極投入公共建設與災後重建，並配合推動六大新興產業計畫及服務業發展方案，加速產業結構調整政策等各項中長期經濟奠基工作，將可蓄積經濟成長潛能，提升人民生活福祉，再創台灣經濟榮景。

## 附錄六：相關法規

(一) 振興經濟消費券發放特別條例 (民國 97 年 12 月 5 日公佈)

### 第 1 條

為振興經濟，提振民間消費及促進國內需求，發放振興經濟消費券（以下簡稱消費券），特制定本條例。

### 第 2 條

本條例之主管機關為行政院經濟建設委員會。

### 第 3 條

發放消費券之規劃及推動，由主管機關辦理。預算編列機關為執行消費券之預算，得就消費券之印製、發放、兌付、宣導及其他相關事宜，委託相關部會及機構辦理。

### 第 4 條

中央政府依本條例辦理發放消費券所需經費以特別預算方式編列，預算編製不受預算法第二十三條不得充經常支出之限制。前項所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制。

### 第 5 條

符合內政部所定領取人資格者，每人得依本條例規定領取消費券新臺幣三千六百元，用於購買貨物、勞務或捐贈。個人自政府領取之消費券，免納所得稅。個人以消費券捐贈政府或教育、文化、公益、慈善機構或團體，其捐贈得依所得稅法第十七條第一項第二款第二目之一規定列舉扣除。

### 第 6 條

消費券不得找零、轉售、兌換現金、商品禮券、現金禮券，或以電子、磁力、光學等形式儲存金錢價值使用。消費券不得作為扣押、抵銷、供擔保或強制執行之標的。

### 第 7 條

使用消費券購買貨物或勞務之範圍、方式、期間及其他相關事項之辦法，由



主管機關定之。募集消費券或接受捐贈消費券之勸募行為及其管理，依公益勸募條例相關規定辦理。消費券之發放人員、發放之方式、領取之期間、領取之機構與地點、應檢具之文件及其他相關事項之辦法，由內政部定之。消費券營業人存入其往來金融機構帳戶與入帳方式、期間及其他相關事項之辦法，由財政部定之。

#### 第 8 條

消費券之相關業務，得不適用政府採購法招標、決標之規定。

#### 第 9 條

非金融機構營業人違反第六條規定者，由稅捐稽徵機關按消費券面額處一倍至三倍罰鍰。

#### 第 10 條

本條例自公布日施行，施行至中華民國九十八年九月三十日止。

(二) 預算法部分條文(民國 97 年 5 月 14 日修正)

#### 第 23 條

政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。

(三) 公共債務法部分條文(民國 91 年 2 月 6 日修正)

#### 第 4 條

中央及各地方政府在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數之百分之四十八；其分配如下：

一、中央為百分之四十。

二、直轄市為百分之五·四，其中臺北市為百分之三·六，高雄市為百分之一·八。

三、縣（市）為百分之二。

四、鄉（鎮、市）為百分之〇·六。

縣（市）及鄉（鎮、市）所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，各不得超過百分之四十五及百分之二十五。

前二項所稱公共債務未償餘額預算數，不包括中央及各地方政府所舉借之自償性公共債務。但具自償性財源喪失時，所舉借之債務應計入。

前項所稱之自償性公共債務，係指以未來營運所得資金或經指撥特定財源作為償債財源之債務。

中央及各地方政府總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過各該政府總預算及特別預算歲出總額之百分之十五。

中央及各地方政府為調節庫款收支所舉借之未滿一年公共債務，其未償還之餘額，各不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額百分之十五及百分之三十。

中央及各地方政府所舉借之公共債務，如有超過本條所規定之債限者，於回復符合債限前，不得再行舉借。

#### （四）其他相關子法

1. 振興經濟消費券使用辦法
2. 振興經濟消費券領取資格及發放作業辦法
3. 外籍配偶消費券發放作業規定
4. 直轄市、縣（市）主管機關對保護安置兒童及少年之消費券領取發放作業規範
5. 振興經濟消費券領取人特殊情形認定及處理要點
6. 消費券運送及發放過程重大安全事故處理作業程序
7. 消費券發放所統計異常情形處理作業程序

8. 消費券發放異常情形複核作業要點

**附錄七：專家訪談紀錄**

(一) 中央大學教授 (代號：C-1)

時間：2009 年 9 月 30 日

地點：教授辦公室

訪談人：周韻采教授、黃重豪研究助理

1. 在消費券的政策規劃過程中，政府最初擬設立排富條款，社會各界對此曾有熱烈討論。最終未採排富，主要的考量因素為何？

答：

在消費券的政策規劃過程中，最初擬設立排富條款，社會各界對此曾有熱烈討論，多數意見傾向反對排富，最終獲得政府採納，將消費券的發放對象擴增至最大的範圍，箇中因素，有兩項主要原因：

(1) 日本失敗經驗的殷鑑

日本曾有兩次發放消費券的經驗，亦引起激烈的辯論。第一次發放消費券時採排富方式，因行政作業繁瑣、貧富認定不易，導致政策執行過程紊亂，甚至貧者未獲消費券，反而富者獲得，引發強烈民怨。後又採取類似政策時，基於普遍促進消費的目的，以及前次失敗的經驗，即未排富。日本發放的消費券雖非全國性，但僅地域性的政策即難以「善終」，足見排富造成的副作用，遠高於全體發放的成本。

(2) 貧富認定不易

在消費券政策之前，內政部於 97 年 9 月 1 日啟動「工作所得補助方案」的行政作業，民間稱為「近貧方案」。該方案的補助對象係年滿二十歲至未滿六十五歲之國民且為全戶主要收入者，個人年薪資在新台幣 30 萬元以下的近貧戶，發給為期六個月，每月三至六千元的工作補貼。除上述條件外，尚應符合非低收入戶、為全職工作者、申請人配偶或所扶養未滿六十五歲之一親等親屬年薪資所得均在 30 萬元以下、申請人及其配偶或扶養未滿六十五歲之一親等親屬合計最

近一年度綜合所得未超過基本門檻、申請人及其配偶或扶養未滿六十五歲之一親等親屬所有不動產價值合計未超過 390 萬元等條件，方為補貼的對象。本例定位為社會福利，以「近貧」為標的對象，即屬典型的排富型政策。貧富係依財稅資料挑選，而以如上敘述諸多規範限制，尚無法完全落實排富，導致若干中產階級的家庭獲益，真正的「近貧」卻未獲補助，如免稅的中小學教師、刻意節稅的工廠負責人，因無納稅紀錄，即可能因而獲選為補助對象。對此，前內政部長廖了以在立法院答詢時表示最終確定的具體補助對象是電腦所選，中選的對象均屬合法，因此無法追回補助款，只能待往後推行類似政策時再作檢討。

消費券政策若採排富，即會面臨相同的困境，貧富的劃分已屬不易，身份的界定更具難度，無論條文規範如何翔實，終難完全釐清具體的發放對象。經建會本欲請求財政部協助，以家戶的財稅資料作為消費券排富的依據，考量近貧方案的失敗經驗後，乃傾向全數發放，以杜難以計數的額外成本。

2. 在消費券的政策規劃過程中，有關消費券的使用範圍限制，從最初規劃的零售店、量販店或餐飲店三大業別，到僅需具有營業登記的商家，再擴大到未具有營業登記的商家亦可收受，最終在立法院朝野協商時放寬至可以捐贈給符合公益募款辦法的公益團體。何以有如此轉變？

答：

消費對象的議題在社會各界的熱烈討論下，最終開放至最大極限，在條例若干負面表列的項目之外，涵蓋廣泛的貨物及勞務。台灣的「地下經濟」十分活絡，排除地下經濟產業的適用，對龐大的從業人口影響至鉅。

地下經濟指在政府監管之外，未向政府申報和納稅，其產值和收入均未計入政府統計的國民生產總值的經濟活動。世界銀行估計各國地下經濟規模，發現開發程度愈高的國家，地下經濟佔 GDP 的比重通常愈低，如美國為 12.2%，英國 10.9%，日本 11.1%，但義大利比重卻高達 22%，比利時也有 18.7%，丹麥也有 13%，屬亞洲四小龍的新加坡、香港同為 13%，南韓高達 38%，而台灣則為 16.5%，在已開發國家中屬中等程度。

故地下經濟雖與開發程度有關，但亦因社會結構而非必然，依台灣傳統的

產業發展及消費習慣，地下經濟多屬基礎民生產業，其貨物及勞務行情侷限於國內，甚至無一定標準。此外，有效限制的法令較少，不但無法課稅，也無從課稅，但無可諱言者，相關產業甚為蓬勃，因此限制消費券的使用，恐不符國情。

3. 消費券發放的方式及執行機關，最終選擇由內政部負責，主要的考量因素為何？

答：

消費券發放的方式及執行機關，最終選擇由內政部負責。由於最終未採排富，因此係對全國所有人民發放，行政作業規模極為龐大。在決定執行機關時，包括中央銀行、經濟部、財政部、交通部及內政部等，各部會協調不易。政策雖由經濟會主導，但因其僅為幕僚機關，面對如此浩繁的行政作業，人力實屬不足。交通部所屬的郵局，曾列為主要考量的發放窗口，但因郵局平時即業務繁重，人力亦屬有限，恐難應付短時間內暴增的領取者。

4. 消費券政策從行政院提案到立法院三讀通過，僅耗時 12 天；從決策到執行亦僅兩個月。何以在關乎各部會職權的政策規劃過程中，跨部會協調能夠如此順暢？此外，如何尋求立法院的高度支持？

答：

對於消費券能否發揮預期的效用，端視替代效果的強度，但在經建會完成數據評估之前，尚無法定論，但不可能無效。依日本的經驗，消費券引致的乘數效應約為實際消費額的四成，亦即每十元將產生額外四元的消費動機，台灣應不會相差太遠。消費券的總體經濟效果，亦即可能產生的乘數效應恐不達預期，但提振民心及內閣士氣的效果卻不容小覷，有效建立民眾的信心及對政府的信任，對未來施政的正當性應多所助益。

在消費券研議之際，國際有金融海嘯肆虐，國內則經濟欲振乏力，政府對此已束手無策，自認採取多數政策亦難有起色。面對景氣之差，民怨之高，「內閣實已到了風雨飄搖的地步」，傳統的財政政策工具已不適用，國家有必要以大開大闢的氣度，積極投注大量的資源，乃有大幅舉債之念頭。消費券政策拍板定

案後，廣受民眾好評，不但因行政流程迅速，更因政府從善如流，廣納民間各界建議，有效提升內閣的形象，足可喻為「內閣的一劑強心針」，穩住當時低迷的支持度。

(二) 行政院經濟建設委員會官員 (代號：C-2)

時間：2009 年 10 月 14 日

地點：行政院經濟建設委員會

訪談人：周韻采教授、黃重豪研究助理

一、在消費券的政策規劃過程中，政府最初擬設立排富條款，社會各界對此曾有熱烈討論。最終未採排富，主要的考量因素為何？

擬答：

針對排富與否的斟酌，本會曾列出利弊(見表 1)，供行政院作為決策的參考。排富的優點是較符公平正義原則，缺點則是需解決資格認定問題，否則衍生發放不公等情事，而且行政成本頗高。

由於發放消費券的主要目的，在刺激消費、活絡市場，而非強化社福措施，因此，最終政策決定不設排富條款，這種做法不但可以發揮鼓勵消費的效果，也可以節省大量行政成本。惟為兼顧社會公義，規定消費券得捐贈並作為綜合所得列舉扣除額，期能透過自發性的捐贈，讓相關的公益、慈善等機構或團體，有機會獲得補貼，對所需之物質進行採買，達到部分重分配的效果。

表 消費券發放排富條款之利弊

優點	較符公平正義原則，若排除一定所得以上者，在相同的預算規模下，低所得者可分得較高的金額，對其生活幫助較大。
缺點	1、排富對象需先解決資格認定問題，否則衍生發放不公等情事。 —戶所得超過某一水準(例如：120 萬元)但有扶養親屬者，其生活費用恐較戶所得低於該水準，但沒有扶養親屬者為高，經認定無法領消費券，恐衍生不公等情事。 —誠實繳稅致所得達該水準，反而領不到消費券，不誠實繳稅，或逃漏稅者，所得低於該水準，可領消費券。 2、以內政部戶籍為主，再以所得稅申報戶為輔，行政成本高。 —部分民眾戶籍與所得稅申報戶不同，存在同一戶籍有多個



表2 我國通貨淨額相關數據

單位：億元、%

	原始統計				季節調整後之統計	
	日平均		月底		日平均	
	金額	年增率	金額	年增率	金額	年增率
95年1月	8,296	12.42	10,259	13.85	7,631	8.60
2月	8,733	3.11	7,940	2.24	7,663	6.44
3月	7,880	5.25	7,633	2.07	7,700	6.76
4月	7,784	4.77	7,593	1.74	7,713	5.33
5月	7,720	5.54	7,553	4.83	7,764	5.45
6月	7,681	5.05	7,477	1.35	7,826	5.46
7月	7,641	4.83	7,429	4.51	7,857	4.78
8月	7,581	3.78	7,363	6.09	7,887	4.72
9月	7,539	4.40	7,426	2.25	7,887	3.75
10月	7,636	4.91	7,420	6.66	7,986	4.78
11月	7,611	5.36	7,422	8.61	7,963	3.83
12月	7,662	4.97	7,587	7.09	7,980	3.65
96年1月	7,807	0.65	7,738	-9.52	8,009	4.94
2月	9,444	8.69	9,564	14.74	7,872	2.72
3月	8,668	7.47	8,222	10.82	8,021	4.17
4月	8,285	7.57	7,998	8.89	8,199	6.30
5月	8,073	6.77	7,770	7.57	8,110	4.46
6月	7,960	5.50	7,744	-1.98	8,102	3.53
7月	7,773	4.45	7,450	1.23	7,993	1.73
8月	7,635	4.48	7,407	-3.19	7,946	0.74
9月	7,636	3.92	7,488	-0.43	7,991	1.32
10月	7,633	2.45	7,426	0.05	7,978	-0.10
11月	7,644	2.22	7,497	0.09	7,999	0.46
12月	7,697	2.38	7,626	3.41	8,017	0.46
97年1月	8,025	1.90	8,701	13.35	8,070	0.76
2月	9,651	0.45	8,580	-7.42	7,898	0.34
3月	8,468	0.99	8,170	2.20	8,154	1.66
4月	8,294	1.05	8,042	4.27	8,200	0.02
5月	8,197	1.51	7,966	-3.99	8,228	1.45
6月	8,116	2.21	7,955	8.76	8,256	1.90
7月	8,112	1.12	7,899	9.18	8,344	4.39
8月	8,080	2.42	7,918	9.57	8,413	5.88
9月	8,086	5.68	7,933	7.79	8,463	5.90
10月	8,159	7.58	8,011	6.72	8,528	6.89
11月	8,203	6.93	8,093	8.98	8,586	7.33
12月	8,303	7.68	8,335	9.13	8,648	7.88
98年1月	9,501	15.34	10,902	11.78	8,387	3.93
2月	9,624	8.91	9,073	8.05	8,940	13.19
3月	9,097	11.21	8,865	10.53	8,911	9.29
4月	8,982	14.66	8,769	8.65	8,873	8.21

資料來源：中央銀行。

邁向優質公共治理-系列個案研究

## 參考書目

### (一) 中文部分

- 立法院(2008)。立法院第7屆第2會期經濟委員會第11次全體委員會議紀錄。立法院公報，第97卷第68期，頁337-548。
- 立法院(2008)。立法院第7屆第2會期第13次會議紀錄。立法院公報，第97卷第73期，頁423-474。
- 立法院(2008)。立法院第7屆第2會期財政、內政、經濟、教育及文化四委員會第1次聯席會議紀錄。立法院公報，第98卷第2期，頁421-498。
- 行政院經濟建設委員會(2009)。振興經濟消費券執行相關統計及影響評估報告。行政院經濟建設委員會，未出版。
- 吳親恩(2005年10月)。政治制度與所得分配對社會福利支出以及公共債務增加的影響。2005中國政治學會年會暨學術研討會：多元社會、和解政治與共識民主，台北。
- 林水波(2009)。政策遲延。文官制度季刊，第1卷第2期，頁1-19。
- 林原甲(2004)。政策論述內涵與條件之探討：以台灣公益彩券審議過程為例。淡江大學公共行政學系碩士論文，未出版，台北。
- 周德宇、高美莉(2009)。「振興經濟發放消費券」之政策制訂、執行與評估。行政個案發展之趨勢與實務研討活動，台北。
- 張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏(2000)。經濟學：理論與實際(上)。台北：翰蘆圖書出版有限公司。
- 張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏(2000)。經濟學：理論與實際(下)。台北：翰蘆圖書出版有限公司。
- 陳添枝(2009)。消費券政策面面觀：「振興經濟消費券」政策之規劃與推動。台灣經濟論衡，第7卷第2期，頁18-38。
- 陳鳳英、楊紹宏、成章瑜、林瑩秋(2008)。再發錢討好人民，財政五年出問題：經濟學者對談—消費券是毒藥或快樂丸？商業周刊，第1097期，頁44-46。
- 審計部(2009)。中華民國97年度中央政府總決算審核報告(含附屬單位決算及綜計表)。審計部，未出版。

## (二) 英文部分

Buchanan, James M. and Gordon Tullock (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Hood, C. (1976). *The Limits of Administration*, John Wiley: London.

OECD (1997). *The OECD Report on Regulatory Reform, Vol II, Thematic Studies*, Paris: OECD.

Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot: Edward Elgar.

Snively, K. (1991). 'Marketing in Government Sector: A Public Policy Model,' *American Review of Public Administration*, 21 (4), 311-326.

## (三) 報章雜誌

于國欽 (2008 年 7 月 9 日)。退稅拚經濟，陳添枝：效果有限。從各國經驗來看，藉公共建設帶動景氣效果，遠優於全民退稅。**工商時報**，A15 版。

王瑞堂 (2008 年 11 月 17 日)。劍湖山宏都，推促銷方案。**經濟日報**，D5 版。

中國時報 (2009 年 5 月 30 日)。消費券有效嗎。**中國時報**，A18 版。

全澤蓉 (2008 年 11 月 18 日)。經建會先放風向球，民眾聲音，政院聽見了。**聯晚合報**，A2 版。

朱真楷、顏瓊玉 (2009 年 5 月 30 日)。消費券是否有效，雙陳互槓。陳博志：變替代現金，勿再發行。**中國時報**，A6 版。

行政院主計處 (2008 年 11 月 20 日)。國民所得統計及國內經濟情勢展望。**行政院主計處**，新聞稿。

行政院主計處 (2009 年 8 月 20 日)。國民所得統計及國內經濟情勢展望。**行政院主計處**，新聞稿。

行政院新聞局 (2009 年 1 月 21 日)。發放消費券政策，獲國際媒體正面肯定。**行政院新聞局**，新聞稿。

李明賢、何明國 (2008 年 11 月 24 日)。逕付二讀。綠委直言：誰敢擋紅包政策。**聯合報**，A5 版。

李佳霏 (2008 年 11 月 14 日)。發放消費券刺激消費？行政院：未定案。**中央**

社。

李佳霏、何宏儒(2008年11月18日)。陳添枝：消費券將透過戶政系統發放。  
中央社。

李奕昕(2008年11月16日)。竹北市民劉張麗玉(家庭主婦)：應該多給低收入戶。**聯合晚報**，A3版。

李淑華(2009年2月4日)。調查消費券短缺？監察院5月決定是否派查。**中央社**。

李順德(2008年11月16日)。「景氣比想像差」，逼出消費券。**聯合報**，A3版。

\_\_\_\_\_ (2009年5月7日)。消費券短缺，廖了以貼11月薪。**聯合報**，A4版。

何孟奎、蘇秀慧(2008年11月17日)。消費券使用，不限商店項目。只要有開發票店家，買家電、做SPA都可以。明年首季實施，1萬或1.5萬二擇一。**經濟日報**，A2版。

\_\_\_\_\_ (2008年11月18日)。消費券，可能不排富。朝用券不用卡及商家憑券領款方向規劃，每戶1萬元；周四行政院會定案。**經濟日報**，A5版。

何明國(2009年3月5日)。消費救經濟，學台灣：日本發放消費金，每人4200元。**聯合報**，A2版。

何明國、李順德(2009年1月21日)。消費券誤發，廖了以願賠。**聯合報**，A8版。

呂郁青(2008年11月17日)。陳冲：民眾拿消費券換現金，可能「擺到枕頭下」。搶商機，永豐金爭取代發儲值卡。**經濟日報**，A2版。

\_\_\_\_\_ (2008年11月17日)。劉憶如：搭配退稅，效果會更好。**經濟日報**，A2版。

沈明川(2008年11月16日)。刺激景氣？「有人會變現」馬凱(經濟日報總主筆)：消費者、政府各出一半。**聯合晚報**，A3版。

\_\_\_\_\_ (2008年11月16日)。經建會：消費券「排富」。**聯合晚報**，A1版。

\_\_\_\_\_ (2008年11月16日)。刺激景氣？有人會變現。劉憶如(大和總研首席顧問)：按年繳稅比例退稅。**聯合晚報**，A3版。

吳碧娥(2008年11月16日)。孫克難(北商院副教授)：補貼窮人比退稅好。

邁向優質公共治理-系列個案研究

**經濟日報**，A2 版。

\_\_\_\_\_（2008 年 11 月 16 日）。薛明玲（資誠會計師事務所所長）：不贊成設排富條款。**經濟日報**，A2 版。

林上祚（2009 年 5 月 30 日）。消費券是否有效，雙陳互槓。陳添枝：冬天一把火，燒旺消費。**中國時報**，A6 版。

林昆賢、洪石柱（2008 年 11 月 17 日）。排富，沒考慮撫養因素。**聯合報**，A15 版。

林茂仁（2008 年 11 月 17 日）。等不及消費券…統一超鮮食，打折衝買氣。**經濟日報**，D6 版。

林修全（2008 年 11 月 17 日）。綠：硬湊日本失敗例子。**聯合晚報**，A3 版。

林淑媛（2008 年 11 月 15 日）。創造消費，不是社會福利措施。經建會：消費券不應排富。**經濟日報**，A4 版。

林新輝（2008 年 11 月 20 日）。消費券綁擴大內需，綠擬抗爭。**聯合報**，A2 版。

邱瓊平（2008 年 11 月 20 日）。社福團體：弱勢族群領不到！**聯晚合報**，A6 版。

周永捷（2008 年 11 月 21 日）。立院國民黨團籲消費券發放，納入外籍配偶。**中央社**。

徐谷楨（2008 年 11 月 16 日）。鍾坤志（原味便當負責人）：不要限制消費類別。**經濟日報**，A2 版。

張子嫻、江慧真（2009 年 5 月 22 日）。史上最慘，首季經濟衰退 10.24%。**中國時報**，A6 版。

耿豫仙（2009 年 1 月 12 日）。公益聯盟：消費券三分法，一份大愛做公益。**大紀元**。

唐佩君（2009 年 2 月 5 日）。劉揆：通過消費券考驗，政院是有戰力團隊。**中央社**。

許玉君（2008 年 10 月 16 日）。退稅、發消費券，誘出消費力。**聯合報**，A3 版。

\_\_\_\_\_（2008 年 11 月 15 日）。解決眼前危機，先刺激消費。**聯合報**，A3 版。

\_\_\_\_\_（2008 年 11 月 20 日）。路邊攤、搭小黃，消費券都行。面額為兩百及五百兩種，不限使用對象，等同新台幣。但未辦營業登記的商家，不能直接去銀行兌換。**聯合報**，A2 版。

教學手冊(三)、振興經濟消費券-參考書目  
\_\_\_\_\_ (2009年1月17日)。消費券夯，半島電視台來採訪。**聯合報**，A2版。  
許玉君、孫中英(2008年11月15日)。乾脆發儲值卡，環保又方便。**聯合報**，  
A3版。  
陸倩瑤、朱婉寧(2008年11月18日)。立委斥排富，「真富假富難辨」。**聯  
合報**，A3版。  
翁翠萍(2009年1月12日)。公益團體自律聯盟86成員，籲捐消費券助弱勢。  
中央社。  
寇乃馨(2008年11月16日)。應辦集點卡。**聯合報**，A3版。  
陳世昌(2008年11月15日)。他山之石：日發放消費券，不一定排富。**聯合  
報**，A3版。  
陳志平(2008年11月18日)。發3600元？發5000元？昨晚拍板，上午還在  
「拔河」。**聯合報**，A2版。  
陳素玲(2008年11月17日)。刺激消費！發消費券動作要快。立委、財部官  
員與經建會不同調，力促別排富。**聯合晚報**，A3版。  
陳素玲、仝澤蓉(2008年11月14日)。刺激景氣，擬發放消費券。模式，取  
法日本部分經驗；財源，發行公債籌錢；對象，會訂排富條款。**聯合晚報**，  
A1版。  
\_\_\_\_\_ (2008年11月14日)。財政部：消費券必需排富，傾向發行  
公債，借錢也得做。**聯合晚報**，A4版。  
陳舜協(2008年11月20日)。新移民要消費券，行政院：會整體考量。**中央  
社**。  
黃俊苔(2008年11月16日)。郭恭克(部落格作家)：應禁買進口奢侈品。  
**經濟日報**，A2版。  
黃啟菱(2008年11月17日)。彭培業(台灣房屋首席總經理)：民眾信心馬  
上提振。**經濟日報**，A2版。  
黃國樑、林修全(2009年5月7日)。廖了以認賠消費券，劉揆：不宜私了。  
**聯合晚報**，A10版。  
曾懿晴(2008年11月19日)。捐券做公益，愛心可抵稅。**聯合報**，A4版。  
游智文(2008年11月17日)。快倒的店活起來。**聯合晚報**，A3版。

邁向優質公共治理-系列個案研究

- 楊美玲（2008年11月28日）。稅改聯盟反財團減稅。**聯晚合報**，A4版。
- 楊曉芳（2008年12月4日）。家電下鄉，新商機上游比下游有機會。**聯晚合報**，B2版。
- 雷盈（2008年11月16日）。鄭貞茂（花旗銀首席經濟學家）：最好每人發1萬元。**經濟日報**，A2版。
- 經濟日報（2008年6月29日）。誰說濟貧不如建設？**經濟日報**，A2版。
- 趙坤茂（2008年11月17日）。人人都該有獎。**聯合報**，A3版。
- 蔡增家（2008年11月20日）。消費券發放，台日大不同。**中國時報**，A17版。
- 蔡佩芳（2008年11月21日）。消費券綁振興經濟案，劉揆還沒溝通，自家人先擋駕。**聯合晚報**，A7版。
- 蔡慧貞、何醒邦（2008年11月22日）。綠：消費券改現金，每人三千八。**中國時報**，A4版。
- 劉開元（2008年11月16日）。消費券排富？對繳稅者不公。不排富，低收入：貧者愈貧，富者愈富。**聯合晚報**，A3版。
- 劉愛生、祁容玉、李恩慈（2008年11月17日）。要開發票才行，攤販鳴不平。**聯合晚報**，A3版。
- 賴昭穎（2008年11月18日）。綠建議退稅，財部：等於排貧。**聯合報**，A3版。
- 謝佳珍（2008年12月7日）。消費券發放作業，內政部：編500萬買保險。**中央社**。
- 謝柏宏（2008年11月17日）。透過健保卡消費，個資恐外洩。**經濟日報**，A2版。
- 謝蕙蓮（2008年11月16日）。消費券排富？「對繳稅者不公」若排富，雙薪公教家庭，幾乎全槓龜。**聯合晚報**，A3版。
- 簡獻宗（2008年11月16日）。花蓮縣民伍秀蘭（創業媽媽）：不應限制消費地點。**聯合晚報**，A3版。
- 蘇秀慧（2008年11月14日）。出奇招，政院研擬發放消費券。有特定目的與期間限制，減輕民眾生活負擔，劉兆玄促提前推公共建設。**經濟日報**，A2版。
- \_\_\_\_\_（2008年11月24日）。消費券、公共投資，切割處理。擴大建設特別



預算，將延宕。**經濟日報**，A2版。

蘇秀慧、吳碧娥(2008年11月16日)。1戶1萬元，政院擬發660億消費券，劉揆昨緊急向總統提報三方案，確定排富，財源與使用方式未定。**經濟日報**，A2版。

(四) 網路電子資料

TVBS 民調中心(2008)。民眾計劃使用消費券調查，2009年9月18日取自 **TVBS 民調中心**，網址：

[http://www.tvbs.com.tw/FILE\\_DB/DL\\_DB/doshouldo/200812/doshouldo-20081226172419.pdf](http://www.tvbs.com.tw/FILE_DB/DL_DB/doshouldo/200812/doshouldo-20081226172419.pdf)。

\_\_\_\_\_ (2009)。馬劉滿意度與消費券相關議題，2009年9月18日取自 **TVBS 民調中心**，網址：

[http://www.tvbs.com.tw/FILE\\_DB/DL\\_DB/doshouldo/200901/doshouldo-20090121175937.pdf](http://www.tvbs.com.tw/FILE_DB/DL_DB/doshouldo/200901/doshouldo-20090121175937.pdf)。

\_\_\_\_\_ (2009)。春節後馬劉滿意度與消費券使用情形調查，2009年9月18日取自 **TVBS 民調中心**，網址：

[http://www.tvbs.com.tw/FILE\\_DB/DL\\_DB/doshouldo/200902/doshouldo-20090206211218.pdf](http://www.tvbs.com.tw/FILE_DB/DL_DB/doshouldo/200902/doshouldo-20090206211218.pdf)。

\_\_\_\_\_ (2009)。馬就職週年生活財經議題民調，2009年9月18日取自 **TVBS 民調中心**，網址：

[http://www.tvbs.com.tw/FILE\\_DB/DL\\_DB/doshouldo/200905/doshouldo-20090508114642.pdf](http://www.tvbs.com.tw/FILE_DB/DL_DB/doshouldo/200905/doshouldo-20090508114642.pdf)。

Wolf, M (2009). Why the G20 Must Focus on Sustaining Demand. Retrieved October 26, 2009, from

<http://blogs.ft.com/economistsforum/2009/03/why-the-g20-must-focus-on-sustaining-demand>.

中華經濟研究院(2009)。台灣經濟預測，2009年9月10日取自 **台灣經濟預測**，網址：[www.cier.edu.tw/cef/2009Q3-5.pdf](http://www.cier.edu.tw/cef/2009Q3-5.pdf)。

行政院主計處(2009)。主要國家經濟成長率，2009年9月25日取自 **行政院主計處**，網址：

<http://srh.dgbas.gov.tw/hysearch/cgi/redirect.exe?url=http://www.dgbas.gov.tw/p>

邁向優質公共治理-系列個案研究

[ublic/data/dgbas03/bs4/ninews/9811/t11.xls&group=AA&title=Sheet1%20%20](http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas03/bs4/ninews/9811/t11.xls&group=AA&title=Sheet1%20%20)。  
行政院主計處（2009）。發布國民所得統計及國內經濟情勢展望，2009年9月  
25日取自**行政院主計處**，網址：

<http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas03/bs4/ninews/9811/new9811.doc>。

行政院金融監督管理委員會（2009）。信用卡業務統計，2009年12月10日取  
自**行政院金融監督管理委員會**，網址：

[oldwww.fsc.gov.tw/public/Attachment/51417432871.xls](http://oldwww.fsc.gov.tw/public/Attachment/51417432871.xls)。

行政院研究發展考核委員會（2008）。民眾對振興經濟相關議題的看法，2009  
年9月8日取自**行政院研究發展考核委員會**，網址：

<http://www.rdec.gov.tw/public/Data/812261014771.pdf>。

吳聰敏(2008) <http://homepage.ntu.edu.tw/~ntut019/macro/bm-pih.pdf>

財政部賦稅署（2009）。營業稅，2009年12月10日取自**財政部賦稅署**，網址：

[www.dot.gov.tw/userfiles/2-01980827.doc](http://www.dot.gov.tw/userfiles/2-01980827.doc)。

曾志超（2009）。各縣市政府消費券創意活動評估－三論消費券，2009年10月  
3日取自**財團法人國家政策研究基金會**，網址：

<http://www.npf.org.tw/post/2/5457>。

\_\_\_\_\_（2009）。政府是否應再次發放消費券？再論消費券，2009年10月3日  
取自**財團法人國家政策研究基金會**，網址：<http://www.npf.org.tw/copy/5456>。

遠見雜誌（2008）。「大陸海協會陳雲林訪台；政府滿意度等議題」民調，2009  
年12月8日取自**遠見雜誌民調中心**，網址：

[http://www.gvm.com.tw/gvsrc/images/icon\\_down.gif](http://www.gvm.com.tw/gvsrc/images/icon_down.gif)。

\_\_\_\_\_（2008）。「政府滿意度與對外政策；民眾終極統獨觀」民調，2009  
年12月8日取自**遠見雜誌民調中心**，網址：

[http://www.gvm.com.tw/gvsrc/images/icon\\_down.gif](http://www.gvm.com.tw/gvsrc/images/icon_down.gif)。

\_\_\_\_\_（2008）。「陳前總統涉弊收押；新政府滿意度」民調，2009年12月  
8日取自**遠見雜誌民調中心**，網址：

[http://www.gvm.com.tw/gvsrc/images/icon\\_down.gif](http://www.gvm.com.tw/gvsrc/images/icon_down.gif)。

監察院（2009）。本院內政及少數民族委員會第4屆第13次會議紀錄，2009年  
11月20日取自**監察院**，網址：<http://gaz.ncl.edu.tw/detail.jsp?sysid=E09F4645>

# 個案分析（四）、97-98 年短期促進就業措施政策

（ 關鍵字：97-98 短期促進就業措施、擴大就業政策、立即上工）

個案研究：王副教授輝煌

教案撰寫：葉副教授肅科

研究助理：林承正

中華民國 98 年 12 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）



## 第一章 事件背景

### 第一節 研究緣起

2008 年 9 月，美國雷曼兄弟倒閉而引發世界金融海嘯。世界各國無不在其劇烈的衝擊之下，產生嚴重的經濟衰退，全球經濟進入 1929 年經濟大恐慌以來最嚴重的系統性不景氣。美國金融業的問題不但透過骨牌的連鎖效應導致更多全球金融機構的倒閉與經營危機，甚至波及許多與這些金融機構密切往來的企業與家庭，導致許多產業、企業紛紛倒閉或裁員，家庭破產或主要經濟來源失去穩定工作。如此，又造成金融機構全面緊縮銀根。最後，也引起市場信心崩潰與有效需求大幅萎縮。台灣屬國際加工型的經濟，雖然金融機構遭受的衝擊不大，但國際訂單的大幅萎縮也同樣造成嚴重的經濟衰退、經濟成長率下滑與失業率攀高不墜的現象。

自 2008 年世界金融大海嘯爆發以來，世界各國政府無不殫精竭慮，想盡各種辦法來救經濟，救失業。短期促進就業措施乃是一些國家所採行的應急做法之一。問題是：各國政經結構各有差異，因此，各國在採行短期促進就業措施時也會賦予不同的特色。不但如此，經常也會搭配其他的經濟、產業與社會福利政策。本教學個案除了針對「97-98 年短期促進就業措施」的政策過程做一系統性的介紹之外，也企圖透過與美、德、南韓等國的做法之比較，希望能在管理層面上與宏觀層面上同時提供學習者對優質公共治理的融會貫通。

### 第二節 事件背景

我國的就業政策最早可溯自民國 57 年台北市政府針對貧民所提供的輔導貧民就業政策，屬於「以工代賑」的性質。當時，是由地方政府直接提供就業機會給低收入者，協助其暫時疏解生活困境，並輔導其自立，屬生活扶助性質，與後

邁向優質公共治理-系列個案研究

來以舒緩大規模失業為目的的就業政策在本質上有所不同（傅從喜，2006：124-127）。民國 88 年 921 地震後，當時的國民黨政府再次提出「以工代賑」方案，被視為日後的「多元就業開發計劃」的最早雛形。

民國 89 年 5 月，台灣第一次政黨輪替。在民進黨政府執政初期，勞委會曾於民國 90 年推動「永續就業工程計劃」。該計劃乃由各部會之預算、中央政府特別基金補助各縣市籌措經費，徵求已立案之各縣市或跨縣市財團法人、社團法人來辦理。縣市所屬之財團或社團法人所提之就業計劃由各縣市則負責統籌整合，跨縣市者則由勞委會辦理。民國 91 年 6 月，勞委會又推出「多元就業開發方案」。除保留「永續就業工程計畫」中原有與地方政府機關及民間團體的合作模式外，更進一步結合企業開發新的工作機會。<sup>1</sup>該計劃期望藉由補助、輔導失業者重新進入一般職場工作。除取得工作技能及資歷，亦有機會獲得企業的留用，建構失業者更多元的就業管道。<sup>2</sup>

然而，由於台商出走，加上國際網路泡沫化導致新一波景氣衰退的影響，國內失業率也一路飆升。民國 92 年，民進黨政府乃推出「公共服務擴大就業計畫」，屬於短期性應急政策措施。該計劃總預算 200 億元，除了提供公部門就業機會，也規劃了私部門的就業機會。此計劃的所有預算皆由中央編列，並定位為公法救助。亦即：政府所提供的就業機會乃屬社會救助的性質，自不應享有其他法定權利。因此，也排除勞基法的基本規範。該計劃法源來自「公共服務擴大就業暫行條例」（附錄一），主管機關為勞委會。其中，關於私部門就業機會之相關規劃則依此另訂「中小企業人力協助辦法」（附錄二），執行機關為經濟部。

民國 96 年年底，國民黨總統候選人馬英九正式提出「六三三」的口號，作為其經濟政策的主要目標。這讓經濟成長率提高至百分之六，人均國民所得（GNP）達到三萬美元，失業率降到百分之三以下（工商時報，2007/12/30）。民

---

<sup>1</sup> 民間團體係指推展民間文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的所組成之團體。

<sup>2</sup> 值得注意的是，「多元就業開發方案」和民國 92 年推出的「公共服務擴大就業」在工作上出現重疊的情形時，卻因為後者提供的薪資較高，而降低了求職者申請前者職缺的意願，例如桃園縣的環保工作人員就出現些種情形。

國 97 年 3 月總統大選，馬英九贏得選舉。然而，在馬政府 5 月 20 日上台前，總統當選人馬英九在參加 4 月 30 日的美台商會中，表示經濟成長率的目標應該下修到百分之五較為可能。副總統當選人蕭萬長也在國民黨中央黨部的一場座談中表示：因為國際經濟環境不佳，「六三三」目標在 97 年要達成有困難，新政府會努力在 98 年讓經濟成長率達到 6%（中國時報，2008/5/2）。

97 年 5 月，馬英九就任總統後，原本新政府既已在就業政策方面鎖定在中、長期的擴大就業計劃。在 7 月，便已交由經建會規劃一項政策方案（即「98-101 促進就業方案」）。97 年 1-6 月，台灣失業率皆在 3.8% 以上（表 7-1）。根據一般情況瞭解：每年失業率會在應屆大學生畢業進入職場後高攀，時間大約在 8 月份左右。之後，經過職場的吸收，到了 9-10 月就會下降。依照歷史經驗，9 月失業率向來比 8 月低。但是，97 年的情況是到了 9 月，全國失業率不降反升，到達了 4.27%。在面對迭創歷史新高的失業率、外界對政府經濟政策的質疑、執政滿意度的下滑等相當急迫的情況下，也不得不提出「97-98 年短期促進就業措施」來應急。

表 7-1：月失業率及就業人口統計（97 年至 98 年 10 月）

年/月	失業率 %	就業人口 (萬)	年/月	失業率 %	就業人口 (萬)
97/1	3.8	1039.1	98/1	5.31	1030.3
97/2	3.94	1034.9	98/2	5.75	1022.4
97/3	3.86	1038	98/3	5.81	1022
97/4	3.81	1039.5	98/4	5.76	1022.6
97/5	3.81	1041.3	98/5	5.82	1024.1
97/6	3.95	1041.4	98/6	5.94	1024.4
97/7	4.06	1043.6	98/7	6.07	1025.8

邁向優質公共治理-系列個案研究

97/8	4.14	1046.4	98/8	6.13	1028.5
97/9	4.27	1040.5	98/9	6.04	1027.8
97/10	4.37	1042.4	98/10	5.96	1031
97/11	4.64	1041	98/11	-	-
97/12	5.03	1035.4	98/12	-	-

資料來源：整理自中華民國統計資訊網總體統計資料庫。

( <http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb/Dialog/statfile9L.asp> )



## 第二章 個案決策與執行過程

### 第一節 決策過程

如前所述，馬政府就在職後初期，原本並未意識到失業率會一路攀升不墜。所以，整個規劃的思考是以「中、長期促進就業」為政策核心。然而，97 年 9 月失業率高攀至 4.27%，為政府帶來了極為龐大的施政壓力。當時的一份民調顯示：不僅人民對於馬英九總統的不滿意度超過五成（55%），對劉兆玄院長的不滿意度也高達 53%。對馬政府拼經濟的能力，更有 49% 表示沒有信心（附錄三）。另外，該年年底的另一份民調也顯示：失業問題確實十分嚴重，全國有 14% 的家庭在三個月之內。家中有人放無薪假，單單無薪假的衝擊就超過百萬戶家庭（附錄四）。

行政院於 10 月間緊急要求經建會規劃應急的促進就業措施，並於 11 月推出「97 年短期促進就業措施」（行政院經濟建設委員會，2008）。在這項應急的就業促進方案中，一開始原本主要以公部門直接提供公共服務性質的就業機會給失業者。後來，因為高科技產業的白領員工大量放無薪假，乃加入由勞委會提出的「立即上工」計劃，由政府補貼民營企業與民間團體雇用失業人員（訪談紀錄 D8，2009/11/27）。不過，當「97 年短期促進就業措施」推出後，11 月的失業率並未因此下降，反而又持續升高到 4.64%。到了 97 年 12 月，失業更繼續上升至 5.03%（表一）。因而政府決定將該措施延長至 98 年，也因此該計劃也改名為「97-98 年短期促進就業措施」（附錄五）。其中，許多個別計劃的執行時限延長至 98 年。

整體來說，馬英九政府直接針對促進就業的政策可分為兩大區塊，「97-98 年短期促進就業措施」與「98-101 年促進就業方案」。茲分別說明如下：

#### 1. 短期導向的「97-98 年短期促進就業措施」

「97-98 年短期促進就業措施」之政策執行期程為 97 年 11 月 1 日至 98 年

邁向優質公共治理-系列個案研究

12月31日，主要政策目的為「補強一般促進就業措施，在短期間，由政府提供更多的就業機會，協助失業勞工儘速就業，以舒緩當前失業情勢，減少社會因失業可能產生之問題，並降低社會成本」。此措施包含兩種主要類型，一為經建會所規劃的公共服務就業計劃（簡稱公服）。此乃透過各級政府機關創造各種提供公共服務的工作，對失業者提供就業機會。另一則為勞委會所主管的立即上工計劃，此乃由政府透過補貼鼓勵民間企業或團體雇用失業者，此計劃以薪資補貼方式鼓勵私部門進用人員，不但使整體就業名額大幅擴張，也使得這項措施中公部門和私部門所提供的就業機會比例更為接近（截至98年8月底，立即上工計畫提供將近48000個工作機會）。<sup>1</sup>

## 2. 中長期導向的「98-101年促進就業方案」

此方案的執行期程為民國98年6月至101年，主要目標為「促進勞動市場增加就業機會，減少失業問題，以協助降低失業率，於101年達到3%之水準」。重點工作項目則為：「擴大產學合作」、「強化訓練以促進就業與預防失業」、「提升就業媒合成功率減少磨擦性失業」、「提供工資補貼增加就業機會」、「協助創業與自僱工作者」、「加強短期促進就業措施」等六項。雖說，理論上，「98年-101年促進就業方案」與「擴大公共建設投資條例」皆會對失業率的變動產生影響。不過，由於「98-101」在政策規劃上比較強調與「擴大公共建設投資條例」的搭配，特別是該政策被馬政府視為結合國家整體發展的長遠規劃，其規則與原理與「97-98年短期促進就業措施」有相當的差異，加上擴大公共建設投資條例所涉及之細項非常龐雜。因此，本個案並不將之列為分析對象。反之，下文的焦點將放在短期導向的「97-98年短期促進就業措施」。

經建會於97年10月初邀集學者專家（主要是勞動、產經背景的學者）、企業組織代表（包含大企業及中小企業）、官方代表召開諮詢委員會。透過經建會初步匯整諮詢意見後，下一步便由行政院要求各部會各自提出相關工作機會之規

---

<sup>1</sup> 根據經建會表示，雖然「立即上工」計劃至2009年8月底已提供了近48000個工作機會，但是在整個「97-98短期促進就業措施」中，原本核定「立即上工」的管制名額為30000名，因此不論「立即上工」計劃日後擴大進用的名額持續增加，在「97-98短促」中，「立即上工」的部分就是只有30000個名額，合計佔「97-98短促」進用人員的39%。

劃，並送交經建會審查後執行。經建會在連同研考會、主計處、人事行政局、勞委會共同以其各別專業來審查各部會之提案後，會給予各部會協助及建議。在政策推動過程中，統籌整個就業計劃最重要的協調機制是「促進就業推動工作小組」。此小組乃由經建會擔任幕僚與召集的工作，會同研考會、人事行政局、勞委會、主計處，就政策規劃與執行過程中所遭遇的各項問題進行溝通協調（行政院經濟建設委員會，2009/9）。該小組初期每週召開一次，後來改為二週召開一次，最後則一個月召開一次。小組集會時，由各部會副首長以上層級出席（訪談 D1-a，2009/9/17）。

10 月下旬，行政院便透過由上而下的方式，由各部會規劃名額，並向地方縣市政府要求提出相關就業機會規劃。之後，由經建會與勞委會匯整後提出短促政策。而「97-98 年短期促進就業措施」的首要政策目標，在於「提供就業機會」，其次則為「進用臨時人員協助或加速機關公務推動，提升機關服務品質與效率」。透過公服與立即上工兩個計劃，政府乃於 97 年提供 4.8 萬個就業機會（部分延續至 98 年），98 年提供 7.3 萬個就業機會（部分接續自 97 年）（行政院經濟建設委員會，2009/9）。除了上述兩項公開宣告的政策目標之外，行政院長劉兆玄也曾要求這項政策必須能協助進用人員進行在職訓練，培養進用人員的再就業能力。

公服的主要適用對象以中高齡勞工、婦女、原住民、身心障礙者、大學畢業無工作經驗者為優先。就業期最長不得超過一年，每月不超過二十二天，日薪最低為八百，最高不超過一千。立即上工的主要的適用對象原本規定須失業三個月以上的失業者，但後來因廠商抱怨，因此改為非志願失業者或初次尋職者亦得以申請（詳見附錄六）。企業或民間團體每聘用一人，可以由勞委會得到一萬元的補助，最多不能超過六個月，勞委會也會支付執行單位，亦即負責就業媒合者三千元的補助。<sup>2</sup>立即上工屬於僱用契約關係，雇主與受僱者必須遵守勞基法的規

---

<sup>2</sup> 立即上工計畫所定義的失業者，乃指符合下列四種情形之一之本國籍勞工：（一）連續失業至少達三個月以上者。但經執行單位認定為非自願性離職者，不在此限。（二）初次尋職者。（三）符合就業服務法第二十四條第一項規定之失業者（詳見附錄七）。（四）持有受災證明之災區失業者。（一）、（二）兩項所適用的補助額度為每人每月一萬元，（三）、（四）項

邁向優質公共治理-系列個案研究

定，月薪不得低於一萬七千二百八十元，且雇主與勞工皆須繳勞健保費。

在政策規劃與決策過程中，公服部份有關經費籌措的問題，也一直是被討論的焦點。相對於前述 92 年年民進黨執政時期的短期就業政策乃由中央撥二百億元預算支應的方式，「97-98 年短期促進就業措施」公服的部分是由各部會由既有的年度預算中勻支，實在不足者，則動用行政院第二預備金。為了應急，行政院規避了立法院的審查程序。也由於經費上並無適當法源基礎，不但使得這項政策容易遭致合法性的批判。在實際的執行過程中，也讓各部會為了經費的問題費心不少。相對的，立即上工部分則是由勞委會主管之「就業安定基金」支應，比較沒有前述的問題。<sup>3</sup>

## 第二節 執行過程

執行過程可分執程序、執行成果、政策成效以及執行問題來討論。

### (一) 執程序

由於「97-98 年短期促進就業措施」又分公服與立即上工兩部份，因此，此小節將按這兩部份，分開來討論其執行的狀況。

#### 1. 公共服務就業措施

就公服部份而言，首先各部會就其相關業務要求縣市政府各局處提出用人需求計劃，經其審核後再分配至縣市政府各相關局處執行（例如環保署規劃的工作分派到地方的環保局專責執行）。各縣市政府在執行時須根據中央部會的計劃，按照其需求與執行能量，消化「公部門擴大就業計劃」中各部會下放的職缺。計畫核准後，各縣市用人機關可透過其所在地所屬之就業服務中心或自行上網公告

---

則為每人每月一萬二千元，及 每人每月五千元之僱用訓練津貼。

<sup>3</sup> 就業安定基金於民國 81 年設立，為加強辦理有關促進國民就業、提升勞工福祉及處理有關外國人聘僱管理事務，特設置就業安定基金（一、就業安定費收入。二、本基金之孳息收入。三、其他有關收入。），以勞委會為主管機關，設立「就業安定基金管理會」管理之。

個案分析（四）、97-98 短期促進就業政策的方式來招募所需進用名額。<sup>4</sup>若由就服中心處理，則就服中心會提報需用人數三倍的名單，由用人單位遴選。

在「97-98 短期促進就業措施」公服部分的執行過程中，「促進就業推動工作小組」除了負責溝通協調之外，為了確保政策的有效執行，也設立了查證與考管的機制。

查證機制：查證作業之主要對象乃各用人機關所執行之用人計劃，查證事項包括人力進用、管理、經費使用、工作執行等是否確實、有按照計劃執行以及有否不法情節等。整個查證機制由研考會統籌，執行上則同時由研考會、經建會及勞委會分組辦理，並可視需要邀請「工作小組」成員如主計處、人事局、行政院秘書處等機關共同參與。查證原則上會預先告知（例外或特殊狀況下不預告），可以書面報告、電話、實地查訪等方式進行。根據研考會官員的說法，雖會預先告知，但不是告知時間、地點，而是告知「會進行查證」，好讓各執行機構有所警惕與準備（訪談紀錄 D5-a，2009/10/15）。而受查證的機關，也有盡力配合之義務（行政院經濟建設委員會，2009/9）。

管考作業：管考作業依分層負責原則，分別由經建會、研考會、勞委會、主計處、人事行政局共組之工作小組及各部會辦理。工作小組負責督導各部會管考機制之運作及管考各部會工作計劃之推動。而各部會則負責督導各工作計劃之推動，並配合考核提供相關資料。各部會每月至少辦理一次實地督導，並按時上網更新執行進度，每月 5 日前上網提報管考建議。為了解實際執行狀況工作小組視需要對各工作項目進行查證、特殊個案進行細部抽查，並定期彙編全案執行進度提報行政院，並送各機關作為考核及績效檢討參考。此外，各部會也都設有申訴管道及處理申訴之機制，工作小組本身也設有申訴管道及處理申訴之機制。在獎懲方面，負責督導之機關或單位，可視績效或違法失職情節提報獎懲建議（附錄八）。由於「97-98 短期促進就業措施」是一項臨時交付的政策任務，各部會在人力、財源吃緊的情況下勉力為之，因而實際上管考單位的心態以鼓勵性質居多。

---

<sup>4</sup> 另外，政府委外的廠商，亦可根據政府採購法的規定，自行招募合於公服項目的就業機會（見附錄六）。

邁向優質公共治理-系列個案研究

在實際執行上並未出現懲處的情況(訪談 D1-a、D1-b, 2009/9/17; 訪談紀錄 D5-a, 2009/10/15), 主要是透過行政院每週的搶求失業工作小組會報, 由召集人來要求各主管機關加以督促。

## 2. 立即上工措施

勞委會的立即上工計劃是屬於鼓勵民間企業與民間團體提供工作機會的性質, 而就業機會的媒合統一交由勞委會所屬各地區就業中心以及台北市、台北縣及高雄市之就業服務中心辦理。<sup>5</sup> 民營事業、民間團體雇用失業人口, 向辦理單位申請核准後, 政府將即予以薪資補助, 每進用一名員工, 政府補助 10000 元。原本該計劃提供的 15000 個就業名額, 執行期限至 98 年 3 月 31 日, 但因為企業反應十分熱烈, 勞委會因而決定將執行期間延至 98 年 12 月 31 日止。名額則不再設限。根據勞委會所公佈的數據, 迄今已有四萬八千多人立即上工(訪談紀錄 D2, 2009/09/25)。此外, 各縣市政府也得配合舉辦就業博覽會: 例如台北縣、台中縣、花蓮縣。亦有以區域為主題的就業博覽會, 如東區聯合就業博覽會, 透過縣市就業服務中心及徵才廠商聯合舉辦。配合「立即上工計劃」的宣導與媒合。

此外, 勞委會也要求各地就服中心建立類似前述的查核機制。不過, 不論公服或立即上工, 就算在查核時發現行政機關或民間企業(團體)有缺失時, 並沒有對違失者施加即時的懲處。就公服部份, 查核機關僅針對應改進事項做出建議並蒐集相關統計呈報上級, 最後交由「促進就業推動工作小組」檢討。立即上工的部份, 就算發現業者使用人頭, 頂多也是立即停止補助而已, 並未對之進行進一步的追訴行動(訪談紀錄 D2, 2009/09/25; 訪談紀錄 D5-a, 2009/10/15; 行政院經濟建設委員會, 2009/9)。

## (二) 執行成果

根據經建會統計, 截至 2009 年 11 月 30 日為止, 「97-98 年短期促進就業措施」公服部份的進用人數目標達成率為 99%, 已進用人數為 53153 人(表 7-2)。在經費執行方面, 97 年經費為 29.52 億元, 98 年為 113.01 億元, 合計 142.53 億

---

<sup>5</sup> 包括五大區域性就服中心, 以及北、高兩市以及台北縣之就服中心。

個案分析(四)、97-98 短期促進就業政策元，但至 98 年 8 月底的經費執行率為 49%，主要是因為人員進用、離職與補實等作業時程落後所造成的計劃實際支用與經費核銷進度落後(行政院經濟建設委員會，2009/9)。至於在進用人員和各縣市失業狀況的比對上，經建會的評估認為基本符合 98 年上半年各縣市失業狀況(詳見附表一)：

「98 年上半年各縣市失業者占全國比率，依序為：台北縣(17.5%)、台北市(11.2%)、桃園縣(8.5%)、台中縣(6.9%)、高雄市(6.6%)。而本措施進用之 7.4 萬人中，近 6 萬人可分析縣市分布情形，其中進用人員分布比率較高之縣市，依序為：台北縣(10.9%)、台北市(8.5%)、桃園縣(8.0%)、台中縣(7.5%)及彰化縣(6.0%)，顯示本措施進用人員縣市分布情形，大致符合 98 年上半年各縣市失業狀況。」(摘自行政院經濟建設委員會，2009/9)

而在就業人口特性方面，大專(含)以上高學歷者為 42%，35 歲以上中高齡者 45.4%。身分別部分，被資遣勞工佔 12.6%、負擔家計婦女 6%、身心障礙 2.8%、原住民 8%、生活扶助戶(1%)、畢業未就業者(1.5%)，故經建會認為基本上大致符合協助弱勢勞工就業之目標(詳見行政院經濟建設委員會，2009/9)。

表 7-2：「97-98 年短期促進就業措施」截至 98/11/30 辦理情形

98 年應辦理事數	延續 97 年工作人數 (A)	98 年 新增 辦理事數	已上網招標 及公告工作 機會	
			人數	%
74,907	21,315	53,592	17,620	100
已進用人數 (B)		合計進用人數 (A+B)		
人數	%	人數	%	

## 邁向優質公共治理-系列個案研究

53,153	99	74,468	99
--------	----	--------	----

資料來源：行政院經濟建設委員會，整理自「97-98 短期促進就業措施最新執行情形」（詳如附錄九）

再就「立即上工」計劃來觀察，「立即上工」至 98 年 9 月 2 日為止，已提供 47273 個工作機會，其中 25-34 歲者佔了 49.3%，而高職學歷者佔 33.4%，大學學歷者佔 26.8%，製造業佔 41.8%，批發及零售業佔 17.4%。而透過公立就服機構推介而獲得任用的比例達 68.6%。一般求職者佔 85.4%（換言之，中高齡、弱勢者合計 16.9%）。從企業面而言，9 人以下企業和 200 人以上企業聘用人數各佔總進用人數的 25% 左右，受僱超過六個月以上的離職比例也只有 0.2%，企業繼續留用勞工的比例也高達 74%，顯示雇主並未因補助期（立即上工薪資補貼期限為六個月）過了就停止雇用關係。整體而言，不論從雇主或勞工的面向來看，雙方對「立即上工」的肯定程度都非常高，顯示這項政策發揮了重要的就業政策功能，更重要的是，勞工對於該項計劃對其個人、家庭生活的幫助，有高達 8 成以上認為是有幫助的，對未來就業能力提升的看法，也有 7 成以上持正面的看法，而對於是否能效因應金融海嘯，不論是雇主或勞工，絕大部分都是肯定的態度（行政院勞工委員會職業訓練局，2009/9/25）。

### （三）政策成效

要明確測量出「97-98 年短期促進就業措施」的政策成效，不論就理論或實務上來說，難度都非常的高，原因在於在相關期間，政府推出的相關就業措施很多，除短促外，尚有 98-101 促進就業方案、振興經濟與擴大公共建設計畫、各縣市自行推出的上公計劃；另外，發放消費券、經濟部的開店大補貼計畫、大面積開發國有土地方案、六大新興產業方案等，也都會對就業情勢有所影響。再者，政府其他的財經政策（如貨幣政策等）、國際景氣的復甦與否，都會對國內的失業率有極大影響，因此，想單獨將「97-98 年短期促進就業措施」獨立出來看並清楚說明其解決失業的成效，不是容易的事。

#### 1. 由失業率數據粗估

民國 92 年的就業政策結束時，經建會曾委託學者針對該政策進行多面向的短促 1-12



評估。針對「97-98 年短期促進就業措施」，在本個案撰寫時，經建會與勞委會也有委託學者進行初估。整體而言，單就政策目標，亦即失業率的降低來看，「97-98 年短期促進就業措施」實施一年後的結果是失業從 4.37% 升到 6.04%。但以 2003 年的情形來看，當時就業計畫推動之前的失業率就已經破 5%，半年之間失業率就從 5.19% 降至 4.5%，一年半中降了 1 個百分點。而且，當時也僅有此一就業政策，政策上遭到的干擾較少，成效也比較明確。不過，此次計畫太多，且大環境也實在變動頗鉅，在排擠干擾的可能下，不易確定其成效（訪談紀錄 D8，2009/11/27）。

## 2. 由計劃的替代、排擠、依賴、人力資本等效果來評估

不過，許多勞動學者專家認為理論上較有可能掌握的是評估政策本身所創造的就業到底產生所少實質效果，並以所謂的替代、排擠、依賴、人力資本等效果來進行實際的評估。這些效果分別可能對政策所創造出來的就業產生擴大或抵銷的影響（經建會，2004/12）。同樣的，根據經建會、勞委會之內參資料以及研考會考管處黃副處長的彙總，「97-98 年短期促進就業措施」所創造的就業在主要效果上有如下的統計（表 7-3）

表 7-3：兩項就業政策各項效果比較

	97-98 年 短促	92-93 年 公服
替代效果*	28%	20%
不需要 純屬安插	15%	30%
本來就在作 擴大辦理	8%	-

邁向優質公共治理-系列個案研究

排擠效果 (人員)	高學歷 年輕人排擠中高齡	部分地區出現人員排擠效果
原委外辦理*	7%	-
排擠效果 (政策)	其它就業措施的排擠	-
依賴效果	中高齡較少，依賴性較不強烈	中高齡多，依賴性較高
人力資本 效果*	人力素質較高，管理較上手，確實達到要求	人力素質較低，管理不易，產出受限

\*政府部門本身，取代原有單位人員應作的事分攤原有人員工作

\*原為委外辦理，解聘後再以公服辦理

\*人力資本效果不易評估，在此只針對用人單位對進用者適用性的評估描述

資料來源：整理自第二次焦點座談會紀錄以及(行政院經濟建設委員會, 2009/9)

根據上述的統計，至少有一半的就業並沒有創造額外的價值（替代效果、純屬安插、原委外辦理），只是所得的重分配，對經濟成長帶來的效果也相當小，正負也不易確定。在立即上工部份，研考會管考處黃副處長根據其查核的經驗來看，也有類似的狀況，也會產生衝高失業率與降低就業政策效果的作用。另外，「97-98年短期促進就業措施」加入了大專畢業、無工作經驗的也可以。高學歷大專佔42%以上，34歲以下的佔5成4以上，中高齡只有20%，對弱勢者較不利。在經濟公平上較弱。然而，就依賴效果而言，92年的政策中高齡佔67%，人力素質較差，比較不好管理，工作產出效率也較差，結束後也呈現比較高的依賴度。「97-98年短期促進就業措施」比較好管理，人力素質較佳，產出效率也比較好，工作結束後依賴感也較低。「97-98年短期促進就業措施」不同部會的就業方案間也會有排擠，例如立即上工勞委會補助企業一萬元，振興經濟優質人力培

訓計畫部分教育部則補助二萬六千多元，原本想申請立即上工的企業，很自然改為申請優質人力培訓計畫的補助，排擠自然產生（訪談紀錄 D5-a，2009/11/15；行政院經濟建設委員會，2009/9；訪談紀錄 D8，2009/11/27）。不過 92 年時，台東農忙時節也發生找不到臨時工的現象，因為公服日薪更高。

就人力資源與訓練效果而言，最重要的實際表現可以由這些受僱的失業者是否在計劃結束後，有相當高的再就業機會。就公服部份而言，公部門職缺能夠延續投射到就業市場的效果較差，公服結束後大約僅有一成有直接就業市場，如高雄市登革熱防治工作或三軍總醫院的照護人力。立即上工的留用率雖約七成，但在經濟嚴重衰退的情況下，企業也吸納不了太多人力。<sup>6</sup> 就訓練內容看，這些僅是為了短期就業所需知識與技能的訓練，很難強化受僱者，讓他們對參與勞動市場更積極或更有能力投射到未來的職場（訪談紀錄 D5-a，2009/11/15）。若對所有計劃之工作與訓練是否結合來評估，125 項計劃中有 116 項計劃有安排了教育訓練，但平均時數為 12 小時。不過，若進一步觀察，真正協助進用人員考取專業證照只有 5 名，輔導進用人員就業只有 4 人，參加公職考試及格只有 3 人，21 人找到相關工作離職。

### 3. 就相關利害關係人的民調滿意度來看

就民眾對政策滿意度的調查來看，民國 92 年時一般民眾知道有這方案的有 58%，認為對弱勢有幫助的有 65%，認為執行成效是滿意的有 47%。贊同 92-93 方案的民眾有八成二，但有三成五認為進用這些人對他們的業務帶來困擾。問受僱者有九成表示對工作滿意、有幫助到中高齡弱勢、執行有成效。但對「97-98 年短期促進就業措施」而言，截至目前為止尚未有系統的民意調查報告，僅有一份 97 年 12 月中由研考會所做的一份初期民調（附錄十）。根據此一民調，整體

---

<sup>6</sup> 甚至，根據藍科正教授的看法，在這波金融海嘯的衝擊下，民間企業(特別是高科技企業)對勞力的需求不高，針對立即上工措施，有些高科技企業就找公司中哪些沒有勞保的人，如影印室或餐飲部門，原本就在那邊工作，將他們解雇之後在報立即上工，用完了當然還是繼續留用（第二次焦點座談會紀錄，2009/11/27）。不過，根據台北縣政府就業服務中心課員黃昭萍表示，根據書面資料的核對與現場查核，這樣的問題並不難發現，因此，問題應該不大（台北縣政府就服中心訪談紀錄，2009/12/2）。

邁向優質公共治理-系列個案研究

而言，覺得政府有認真拼經濟的有 53.7%，知道政府有提出公共服務就業措施的只有 44.6%（相對的，知道政府要在 98 年 1 月 18 日發放每人 3600 元消費券的佔受訪者 97.9%），支持者佔 75%，認為該政策能幫助失業者渡過寒冬者 78.6%。再就立即上工而言，該調查也發現知道「未來半年內每雇用失業勞工 1 人可獲得 1 萬元補助」者佔受訪人數的 30%，支持該措施者佔 62.8%，認為該措施有助於幫助失業者渡過不景氣之困難者有 74.3%。另外，根據研考會截至 98 年 11 月為止的訪查結果，政府部門普遍認為這些人力進用對該任用機關有幫助，受雇者當中許多是家計主要甚至是唯一負擔者，因此也認為這樣的就業機會對他們的幫助極大（訪談紀錄 D8，2009/11/27）。

儘管從各項客觀數值上來看，立即上工的效果似乎皆優於公服計劃，但從兩者的本質及規範的差異來看，事實上這兩項政策都有其優缺點，兩者並不容易找到一個適合的比較判準，僅能就各層面的差異進行說明。公服計劃基本上仍以中高齡、弱勢就業者為主要對象，在某種程度上仍具有一定的救急效果，然和就業市場的連結程度有限。立即上工雖然提供了高學歷年輕人較為穩定的就業機會，但事實上為中高齡、弱勢者創造的就業機會事實上卻不多。如果能針對不同的失業者應規劃各種適合的就業政策，或許將會有另外一番不同的成效。

#### （四）執行問題

整體而言，發現「97-98 年短期促進就業措施」在執行上較大的問題如下：

1. 經費籌措與排擠：前文已提及本項計劃公服部份缺乏法源及經費，因此各部會只能以勻支或動用第二預備金的方式取得經費，根據研考會的說法，由於主計處對各部會資金的鬆緊狀況其實有相當深入的掌握，因此，各部會也不會隨便要求動用第二預備金，該計劃實施迄今動用第二預備金的部會個別計劃很少（訪談紀錄 D5-a，2009/11/15），多半還是從部會本身經費中勻支使用。不過不少部會還是反映了「經費來源未確定無法推動及招標」，所以應該「加速及簡化申請第二預備金流程」，這顯示在支應部會執行政策的資金需求上缺乏制度化的申請過程。<sup>7</sup>另外，根據後來的調查，公服措施經費的勻支也的確排擠了機關原

---

<sup>7</sup> 例如在財源方面，「97 年短期促進就業措施」就規定經費由各部會「相關經費」中支應，短促 1-16

先要做的部份業務。

2. 各部會對勞基法相關法令的適用有不同的立場：「97-98 年短期促進就業措施」一開始執行就碰到公服部份是否屬於公法救助，以及因此而衍生的公服是否應該適用勞基法、最低工資應如何解釋、雇主是否應該為短期就業勞工投保、離職時是否應支付資遣費，甚至與就業服務法等法規有關問題的爭議。若公服屬公法救助，則前述種種勞基法的規定自應排除適用。相反的，若公服不屬於公法救助，而屬於就業政策中的勞雇關係，則公服的執行就必須遵守勞基法的相關規定。這些問題導致各部會經常洽詢勞委會並要求其放寬對勞基法的解釋。不過，勞委會相當堅持「97-98 年短期促進就業措施」公服的部份並不屬於公法救助，因此，勞基法所規定的各項勞工基本權益依法都應受到保障。但其他部會則主張「97-98 年短期促進就業措施」公服的部份應屬公法救助，如此方能在高度嚴峻的景氣衰退下以彈性的方式更有效的幫助勞工就業。否則，綁手綁腳，反而不利於幫勞工解決失業問題。最後，各部會乃採短期定期契約的方式雇用，如此一來雖需為勞工繳交勞健保費，卻不需支付資遣費（訪談紀錄 D2，2009/9/25；電話訪談 D9，2009/12/03；訪談紀錄 D5-a，2009/11/15，經建會，2009/9）。

3. 部份機關查核機制之建立與落實有所不足：根據研考會的執行評估報告，「『98-101 年促進就業方案』暨『97 年短期促進就業措施』管考作業要點」規定計劃主辦機關應建立督導計劃與申訴機制，但其在查證後竟然發現，多數部會並為訂定督導計劃、或有督導計劃但未落實查核、或有查核但未針對改善建議事項進行追蹤（經建會，2009/9）。

4. 部份企業利用人頭造假、部份鄉鎮出現執行上的黑箱作業：為避免黑箱作業發生，故上級機關都會要求各用人機關或單位必須透過各地就服中心或公開徵選。然根據 D2 的說法，勞委會在訪視時的確有發現一些雇用立即上工名額的企業，虛報人頭冒領補助費的情事。另外，根據媒體的報導，公開徵選部分在某

---

經費不足之處由第二預備金支應，然預算法規定的第二預備金動用超過 5000 萬者須送立法院備查，這就，若依該措施經費 31.2 億來看，部會在以第二預備金來支應時必然會遭遇使用經費上的問題；若上述經費支應都不足，則可由勞委會的「就業安定基金」支應，但這裡就有可能產生由於財源來源不一而產生的權責問題。

邁向優質公共治理-系列個案研究

些鄉鎮出現不少決策不夠透明的情形，如桃園平鎮市圖書館的公服人員在該單位主管面試後，最後居然必須由市長圈選；台中市某些學校上午公告，下午就出現錄取名單；台南縣歸仁鄉也傳出公告時間過短，而且公告時間太短的情形，台南縣長蘇煥智甚至公開呼籲基層鄉鎮不能將政府所提供的短促就業機會拿來做公關（自由時報，2009/1/5；聯合報，2009/3/2；聯合報，2009/2/25）。

### 第三章 政策利害關係人立場

「97-98 年短期促進就業措施」是以照顧失業者為主，規劃上以行政院經建會為主導者，各部會亦配合規劃相關就業計劃。因此，這項政策的主要利害關係人除了失業者，政府的行政機關、立法部門、企業、媒體、政黨、工會以及專家學者都可算是與此政策相關的利害關係人。另外，因各部會的就業機會也下放到各縣市政府，因此縣市政府也是利害關係人之一，茲分別敘述如下：

#### 第一節 政府相關部會

基本上，「97-98 年短期促進就業措施」採由上而下的決策模式，決策過程中，各部會也曾出現一些意見上的差異。例如，勞委會主張公服不是公法救助，應適用勞基法的規定。經建會等則認為為讓用人機關有更多彈性，發揮創造就業最大效果，公服所創造的就業機會應屬公法救助，亦即可以排除勞基法的適用問題。此問題由於前面以討論過，不再贅述。不過，各部會間還是有一些其他的爭議。

##### （一）裁減外勞（勞委會 vs 經濟部）

97 年 10 月，由於失業率不斷升高到 4.27%，勞委會提出「縮減外勞以增加本勞工作機會」，但經濟部長尹啟銘表示，外勞與本勞是共存共榮的關係，在經濟不景氣時刻，企業經營困難，若縮減外勞，反而會加重企業財務負擔，對其生存更是雪上加霜。經濟部並表示因為一些企業訂有僱用合約，貿然提出縮減外勞的政策，的確有困難。加上，對有些像 3K<sup>1</sup>或 24 小時輪班與長期照護等極為辛苦的工作，本勞要替代外勞很困難，縮減外勞並不符合實際需求。因此，經濟部反對縮減外勞配額。經濟部工業局並要求勞委會至少應就其原有使用額度解約的部份加以放寬。不過，實際上，由於工業接單急凍，廠商在 97 年 10 月開始已大

---

<sup>1</sup> 所謂「3K」是指工作性質「辛苦、骯髒、危險」等三項情形之一的行業。這個名詞來自於日語「辛苦」（きつい，Kitsui）、「骯髒」（汚い，Kitanai）、「危險」（危険，Kiken）常見的 3K 產業包括：染整、電鍍、鑄造、鍛造等。由於 3K 產業的工作環境較為惡劣，本國勞工從業意願較低，勞委會規定列入可申請進用外勞的職類。也是目前唯一可申請外勞的製造業。

邁向優質公共治理-系列個案研究

量裁員，其中也包括外勞。由 97 年 10 月至 98 年 4 月初，外勞名額已縮減 2.4 萬名。在此情況下，勞委會與工業局很快的發展出共識，不再反對縮減外勞名額，勞委會主委王如玄並於 98 年 1 月宣佈該年度裁減外勞 3 萬名（經濟日報，2009/04/05。裁減外勞）。

## (二) 工作分享 (work-sharing)

經建會副主委單驥認為，在全球競爭加劇及金融風暴衝擊之下，失業問題日趨嚴重的態勢難以避免，因而調整工作型態以降低失業率是十分值得參考的作法。其中，「工作分享」的概念是將原本一份正常的全職工作型態，以各種方式調配創造出更多的工作機會，提供給較多的員工共享，而不逕行裁員。這樣的作法除能有效降低失業率外，也可以讓勞工的就業能力和就業意願不會因為一時的失業而遭到嚴重折損。再者，彈性的工作調配與人力資源運用方式，也可在不利的國際經貿環境中，部分提昇企業之競爭力。像南韓在這一波世界金融風暴後，透過企業、政府與工會間的三方協商，就引進這樣的作法。因此，單驥乃進一步建議台灣或許可以參考「工作分享」的作法，並建議修改相關法令來配合。相對的，勞委會則對修改勞動基準法態度以便容許工作分享等非典型就業方式持相當保留的態度，勞委會副主委潘世偉表示，彈性化勞動契約雖能夠創造就業機會，但不一定是好的就業機會，幾大產業工會也反對這樣的作法。不過，須注意的是，這個議題迄今為止，僅止於媒體零星的公開討論，在部會間並未展開充分的審議（林明賢，2009/1/14；工商時報，2009/3/13、2009/3/20、2009/3/31、2009/4/12）。

## (三) 國防部的就業機會規劃

在各部會規劃就業名額的過程中，國防部以大專新兵「提前入營」的方式來配合公服部份的擴大就業政策，並且其名額佔了不小的比例。然而，由於這樣的作法並沒有創造新的就業機會，很快就遭到各方的批評（自由時報，2009/03/08）。更具體來說，國防部的做法只是暫時將等待服役的役男從失業狀態拉進部隊，透過勞動供給的降低來美化帳面的失業數字，但一年不到的時間，這些仍未作好就業準備的役男又將回流失業狀態。經建會對此的態度是採取比較寬鬆的接納態度，而勞委會和研考會則比較站在批判的立場。審計部則批評政府所採行的短期



促進就業方案並非創造新價值的工作職缺，竟然連提早入伍的方式也算是降低失業率，誠屬不當（林萬億，2009/08/05）。

## 第二節 政黨

針對「97-98 年短期促進就業措施」，民進黨立院黨團認為執政黨規劃不力，並認為國民黨是在拼湊救失業方案（中央社，2009/2/21）。民進黨立委田秋堇則認為過去民進黨執政時所推動的「公共服務擴大就業」是有法規依據，也是有整體規劃的。民進黨立委潘孟安則在「97-98 年短期促進就業措施」執行半年後，陪同「中高齡就業促進聯盟」召開記者會，要求政府將短期就業納入勞基法保障，不要讓中高齡失業者輪流就業、失業（自由時報，2009/8/7）。另外，民進黨立委黃哲偉與黃淑英也召開記者會批評執政黨，認為台灣的失業率高達 5.03%（97 年 12 月），比周圍南韓、香港、新加坡、日本等國都還高。政府相關主管機關反應慢半拍，應盡速研擬推動能提供長期且穩定就業機會的政策（立法院全球資訊網，2009/09/27）。不過，針對反應太慢部分，研考會考管處黃副處長則指出，92 年失業率已經破 5% 了才開始採行挽救失業之政策，但在馬政府規劃 97-98 短期促進就業方案時，亦即 97 年 11 與 12 月時，失業率才分別為 4.37% 與 4.27%。因此，相對來說，反應並沒有那麼慢（第二次焦點座談會紀錄，2009/11/27）。

另外，當立法院審查勞退基金時，除了民進黨立委邱議瑩、陳節如、翁金珠、田秋堇都針對「立即上工」部份抨擊其缺乏直接的法源根據，也表達其對有心人士透過此項措施綁樁與關說的疑慮。田秋堇更進一步指出 職訓中心不應該再接受 3 千元的行政費，因為就業中介本就是他們的業務（台灣立報，2008-10-28）。台聯黨則針對「97-98 年短期促進就業措施」方面認為馬政府沒有作為，也憂心政府在全球金融海嘯的嚴峻情勢下，反應不及，將導致台灣經濟、社會的大崩盤。因此，強烈呼籲馬英九應該以危機處理的心態來搶救台灣的失業潮，立即在行政院組成跨部會「搶救失業危機處理小組」，甚至呼應勞工團體建議馬英九比照 921 地震時所發布之緊急命令，發布經濟災難之緊急命令，暫時排除法令預算等之行

邁向優質公共治理-系列個案研究

政程序及限制，以最高效率落實拯救失業的政策（台聯要聞，2008/12/30）。至於泛藍政黨雖有零星的批評，如國民黨立委侯彩鳳曾對勞委會「立即上工、促進就業計劃」的執行細節提出質疑，認為政府不該再行對負責審核申請的公務機關（如就服中心）進行補貼（Yahoo！奇摩新聞，2008/10/27），基本上仍是對這項政策措施採取支持的態度。

### 第三節 地方政府

基本上，我國的地方縣市政府自有財源不足、缺乏資源，因此，對於在中央政府補助下所分配的就業機會基本上站在高度贊成的立場。另一方面也相當積極配合中央各部會的構想，由縣市政府各局處向中央部會提出就業計劃以爭取名額，甚至也以自己的經費加碼。另一方面也出現部分縣市批評政府分配就業名額分配公平性的問題，例如高雄市長陳菊就針對高雄世運會爭取就業名額，認為政府並沒有公平分配公部門就業名額。此外，許多地方政府也自行加碼提出自己的短期促進就業措施，如桃園縣政府花費 3.8 億經費針對縣籍失業、身障、剛大專畢業者提供二千多個短促就業機會。高雄縣政府也舉債六千四百多萬，創造五百多個半年為期的就業、照顧服務員訓練的短期就業名額，可見他們也都認為失業問題嚴重，短期促進就業政策確屬有其必要（中國時報，2009/02/25；工商時報，2009/02/28）。另外，台南縣政府也以觀光文化與農業創意產業為方向，推出約兩百人的短期就業計畫（經濟日報，2009/2/16）。（各縣市在短促中的名額請參見附表二）

### 第四節 民間團體、勞工團體

自主工聯認為：失業率飆高，不能再歸咎大環境不佳，金融海嘯已經發生半年以上，政府「早該準備好了」。並指出官方數據還不包括無薪假、留職停薪，甚至派遣、外包等隱藏性及不穩定就業勞工，如果把這些人數計算在內，失業人數可能高達 70 萬人。所以，他們認為：政府不應該採用短期應急的就業政策，

短促 1-22

而應該針對台灣的情況提出適當的整體規劃。勞工陣線秘書長孫友聯認為：民國 91 年的失業潮是導因於產業外移，還知道那些產業會受影響。但是，這一波卻是各行各業無一倖免，還看不到盡頭，情況相當悲觀。勞團認為：勞委會與行政院各部會應擔起所有責任，行政院更應跨部會成立「搶救失業小組」，立即推動「保護受僱者及促進就業」特別措施。主要措施應包括下列幾項：一、制裁黑心企業，對一些企業裁員沒幾天，就聘契約工、派遣工替代的惡質做法，強制介入；二、政府機關率先停止將業務委由民間辦理外包，製造並強化不穩定的就業模式，並使正常的全職工作因而遭到損失；三、不能將緊縮外勞的作法當萬靈丹，應檢討長期不合理、廉價的剝削外勞政策。更何況，外勞所從事的又都是 3K、3 班產業，即使縮減外勞，本勞取而代之的意願也不高；四、提供失業勞工無息貸款，調降電費及子女學雜費等（聯合晚報，2009/1/22）。

全國產業總工會秘書長謝創智則認為：即便經建會與勞委會端出「立即上工」、「公部門短期就業」等措施之後，失業率仍不斷擴大，顯然政策效果有限。他擔心在未來失業週期會更加延長，從目前平均的半年拉長至一年或更久。有鑑於此，他建議勞委會現階段應強化失業給付與救濟，失業給付也應從目前的六成薪提高為九成薪，請領時間則從六個月延長至九個月。謝創智也批評，政府目前端出的政策都是短期救急，以半年或一年為工作週期，但時間一到，這些人又會失業，勞工「輪流失業」，根本無法解決問題（自由時報，2009/1/23）。另外，由於總體經濟的急速惡化，八大行業也比以前更積極向婦女招手，為免有些弱勢婦女迫不得已陷入無法自拔，婦女團體勵馨基金會也呼籲，政府擴大就業相關計畫，應提出配套措施，鼓勵地方政府或企業優先聘用家暴、性侵、未成年懷孕、兒少性交易的被害人，協助這些處於極度困境的弱勢婦女面對經濟風暴帶（劉開元，李玉玲，2009）。全國家長團體聯盟副理事長林文虎對於高中職短期就業也表達其看法，認為高中職引進科技產業人力有助於高中職、產業合作。如果評估有成效，就要制度化，而不是臨時性的急就章（自由時報 2009/4/22）。

## 第五節 企業界

基本上，企業界對「公服」並沒有表示反對的意見，但在勞委會的「立即上工」計劃部分，由於企業可以透過這個政策取得政府在薪資（每人 10000 元）上的補貼，因此這個計劃也獲得不少業者的支持。另外，當經建會提出「工作分享」的概念時，全國商業總會理事長張平沼則表達了企業界的意見並不反對，只要「不增加企業成本」即可。另外，也出現了一種較為極端的說法，例如有一位經營塑膠射出的楊姓業者表示：如果真的缺員工，即便沒有政府補助，一樣還是會聘僱人員。反之，如果沒有缺人顧慮，即便補助全額薪資，也不考慮（自由時報 2008/11/21）。而工總理事長陳武雄也形容立即上工救失業率形同「以感冒藥治肺癌，藥石罔效（自由時報 2008/11/28）」。

## 第六節 學者專家

許多學者專家認為：短促就業政策上的作為稍嫌晚了一些。根據中正大學勞所教授藍科正的說法，自 2008 年 7 月份起，勞委會的數據顯示國內外勞引進人數驟然下滑，因產業界此時已經開始接不到外銷訂單了，經濟部的數據也顯示：台灣的單月出口總額也明顯下降，政府卻沒有由這些領先指標中即時掌握到經濟衰退的嚴重性。一直要到 9 月份失業率該掉而沒掉，<sup>2</sup> 政府才感覺到事態不對而開始規劃短期就業政策。所以，在政策回應上是有落差的。而且，就 2008 年度而言，失業率從 4 月份開始，一直到馬英九總統上任後，沒有一個月是降下來的。藍科正也認為：部會間若能充分溝通協調，上述問題應不難克服。問題的發生也顯示：在此一政策的反應上，行政院長未能充分有效的領導統合各部會，達到再問題發生的第一時間給予充分掌握的理想（訪談紀錄 D8，2009/11/27）。工研院院長李鍾熙認為：政府要救失業，應該從短、中、長期進行各種不同政策的組合（portfolio）設計，形成最適合台灣的政策。學者李誠則大聲疾呼：應該將就業

---

<sup>2</sup> 歷年來，台灣的失業率會在七月份因大學生畢業進入職場而顯著上升，但到九月份就會因畢業生逐漸就業而下滑。

政策標定在發展策略性產業上。學者辛炳隆則表示：政府推出政策前還是應先弄清楚失業問題的本質，再提出適當的因應措施。辛炳隆與藍科正一樣，對於失業問題應與長期整體經濟與產業發展政策結合的主張也都有類似的看法。

## 第七節 媒體

整體而言，各大平面媒體的社論，不論是中時、聯合或是自由時報，基本上都對「97-98 短期促進就業措施」抱持批判的態度，都認為政府面對 2008 年發生的金融大海嘯，應該有更為全面長遠的因應之道，這項政策措施應該清楚台灣在產業轉型上面臨挑戰，特別是來自中國的挑戰。也認為短促措施應該結合中長期的就業政策，培養台灣的競爭力。除此之外，也有一些社論明確指出：短期就業政策的出發點既然設定為「應急」，政策目標又設定在降低失業率，那麼，相關措施就不太可能是一種「長遠的」、「有遠見的」的中長期措施。所以，認為用「短促」缺乏遠見作為批評的理由並不恰當。

較為有趣的是：為了避免公共服務就業產生替代與排擠等負面效果，造成社會資源的浪費，吳典蓉建議政府將公服人員安排到公共工程維修方面的工作。不過，他的說法並沒有引起有關方面的回應（中國時報，2009/02/03）。一位中小企業負責人也建議：可以將公服大量部署於水土山川林木的巡防保護與維修（陳鳴緯，2009/02/15）。但是，這些建議並沒有反應在政府短期就業政策的規劃中。整體而言，各界提出的構想頗多，但大多缺乏集體的審議以形成整體的配套，也並未進一步在決策過程中發揮影響力，形成短期就業政策的實際工作項目。

## 第四章 他山之石：狀況研判與對策制定

自 2008 年發生世界性金融海嘯以來，許多國家也紛紛採取各種措施因應，其中也包括本個案所要探討的焦點，亦即短期促進就業政策，本節將透過回顧幾個不同類型國家的就業政策，含短期促進就業政策，提供讀者思考就業政策問題的參考。而在比較政治經濟領域的研究中，多樣資本主義（variety of capitalism）研究途徑對 OECD 國家的研究，提供如何在各國不同資本主義的政經脈絡中，理解各種長短期就業政策之角色與功能的宏觀架構。多樣資本主義的研究途徑認為要了解就業政策之角色、功能與成效，不可僅觀察就業政策而已，更要配合對教育、技術、社會福利政策以及整體政、經、社會脈絡的理解（Hall & Soskice, 2001）。這樣的研究途徑可以避免過於片面及偏頗的理解就業政策。到目前為止，此研究途徑目都聚焦在 OECD 先進資本主義國家，而這些國家的政經結構皆已相當制度化，故在進行比較研究時，有可以共同比較的基準。我國雖說在經濟水平上與這些國家頗為接近，但在政經結構的制度化面向上，卻離 OECD 國家尚有一段差距。儘管如此，這些國家對於就業政策的整體規劃，仍有值得台灣參考借鏡之處。

### 第一節 美國

美國可說是現代國家公共服務就業措施的鼻祖。當 1929 年爆發經濟大蕭條後，美國聯邦政府在小羅斯福總統執政下提出新政的措施，其中有一主要計劃就是在 1930 年代為失業者提供龐大的公共就業機會（最多高達 460 萬人口，達總失業人口半數，美國人口 3.7%）。此類工作創造方案被視為經濟蕭條時的反經濟衰退政策。自 1930 年代美國實施新政開始，在凱恩斯學派的學理基礎上結合了擴大政府財政支出（含透過擴大公共基礎設施之建設來刺激創造就業與由政府本身所提供的公共服務擴大就業方案）與增加貨幣供給兩項政策工具，來大幅提振「有效需求」的做法，乃是戰後英、美各社會福利國家背後的主要理念。之後，到 1970 年代初期，由於美國政府赤字預算過高，

加上兩次石油危機的影響，大規模失業問題再度出現，公共服務就業方案又再度被大規模實施。1971 年美國的公服方案總共提供 15 萬個工作機會，1975 年的公服方案則為 75 萬個工作機會。直到今日，美國總統歐巴馬在「振興經濟 方案」(見附錄附表三)中宣稱要透過基礎設施的建設、公共服務就業機會的提供等創造 300 到 400 萬的工作機會，仍然不脫凱恩斯學派的基本作法。

不過，與西北歐國家比較而言，美國相對追求社會福利的色彩其實相當的淡，勞動市場也處於一種高度開放、流動且彈性的狀態。這和美國乃透過高等教育體系密集的在尖端知識和科技領域探索，成功之後再將之以高度系統化、標準化的方式經由教育體系普遍傳遞在開放的勞力市場之中。強大研發與行銷能力，使美國各種新興產業與專業領域此起彼落，高度動態的經濟與遼闊的幅員(甚至以世界各國為舞台)，使得美國的專業勞工可以到處跳槽，不用擔心長期或永久的失業。這是為何美國勞動市場的基本特色是開放、流動與彈性。在這樣的勞動體制下，企業乃以僱用人力規模的彈性調整做為應付景氣變動的重要手段。隨時可以增減的僱用人數乃成為吸收美國企業風險的重要機制。在這樣的政經脈絡下，不論是擴大貨幣供給，公共財政支出或公共服務就業，其主要著眼點乃在國家性或系統性的經濟衰退時，聯邦政府才會以一般性的政策提振總體的有效需求，一般性企業投資意願，以及公共基礎設施的系統性更新與發展。個別企業、產業、工會，甚至小地區發生的局部經濟衰退問題，都不是聯邦政府關切的對象。易言之，聯邦政府不會針對這些問題採取政策上的介入。同樣的，美國聯邦政府所慣於採行的短期公共服務就業也是基於這樣的邏輯。其主要焦點在創造有效需求，幫助失業勞工調適短期失業的困境。至於產業結構或知識技術的承傳與調整，並不是聯邦政府關心的主要對象。

然而，要提醒的是，雖說歐巴馬政府並沒有撥預算直接創造各種公私性的短期工作，但聯邦所要創設的就業機會有 90% 乃是透過像規模高達 130 億美元的高速鐵路系統計劃、275 億美元高速公路投資計劃等大型公共基礎設施用地的事前整建工作、家庭能源使用效率的改善(搭配再生能源產業的推動與發展)而產生，而不論能源產業發展計劃、高速鐵路系統計劃或高速公

邁向優質公共治理-系列個案研究

路投資計劃等，都是具有高度系統性（能夠產生許多上下游的聯結）的投資，對美國經濟的基本體質與競爭性新產業的發展都至關重要。前述短期就業機會除了幫助失業者渡過失業的困境、提振有效需求之外，其實與美國經濟結構的轉型也有高度貢獻。

## 第二節 德國

一直以來，德國重視失業政策甚於就業政策，因為德國的教育、企業與勞動體系所培養出的知識與技術以企業或產業特用（firm or industry specific）為主要特色。這樣的知識與技術往往必須手腦並用、不斷試誤、默領神會，方能習得。這類的知識與技術，對系統性高且規模大的德國精密機械產業、資本密集的化學與製藥工業、汽車產業等乃是競爭力與存活的關鍵。一旦具有這類知識與技術的勞工脫離原有的企業或產業，其所具有的企業或產業特用知識與技術之價值也往往會大幅滑落，過去花費大量力氣、資源投入此類人力資本的員工與雇主也會因此而遭遇重大損失。也因此，不但個別企業會有極高意願提供終身雇用，各級產業協會與工會，甚至政府，都會有極強烈的意願採行各種的集體性或社會性的薪資協商機制，讓這類的勞工不需太顧慮薪資的巨大波動或失業，以確保此類知識與技術在企業內或產業內的持續與不斷精進。德國傳統上追求福利國家的理想，緊密結合的勞（工會）、資（雇主協會）、政（勞工政黨、政府）溝通協調機制，早已將三者的命運緊緊相繫（Estevez-Abe, Iversen & Soskice, 2001）。<sup>1</sup>

不過，自 1970 年代開始，德國也面臨到世界經濟變動越來越頻繁、越來越劇烈的衝擊，並在三方協商下而在其勞動制度中逐漸重視諸如勞動派遣、工作分享等非典型勞動的角色。在這一波世界金融大海嘯所引發的經濟不景氣衝擊下，更促使德國許多企業為減少裁員而紛紛採取縮短工時和減薪以避

---

<sup>1</sup> 另外，日本的菁英企業也是以系統性高且大規模的方式生產許多樣多、質精且不斷改變流行的產品，其核心員工的知識與技術則以企業特用性為主，因此，日本企業本身很重視提供終身雇用，但並不太重視集體協商機制。



免裁員（非典型工作）的做法。德國的企業在縮短工時的同時，也相應減少了員工的工資和福利，但目標還是同時兼顧企業的應變能力與既有員工工作的維持。政府則會發補助彌補一大部份勞工在此過程中所遭受的薪資損失。勞工多出來的時間也用來做與其技術相關的訓練。如此一來，這些人就不會完全失業，而企業除了獲得彈性調整勞動成本的空間外，也可在 2009 與 2010 年代獲得聯邦勞工局代繳員工社會保險費雇主承擔部份的一半。

不但如此，政府也將原本以一年為期的受雇者短時工作津貼由一年延長到 18 個月。在此一期間，為了提升企業對這些居於劣勢員工的訓練，若企業能對這些員工原有的技能施加進一步的訓練，則聯邦政府也將代繳員工社會保險費雇主承擔的全部費用。對高齡與不具特長或專業的失業者也有特別的輔導計劃。到了二零零九年二月，鑒於經濟衰退與失業狀況持續惡化，聯邦政府乃提出第二套復甦計劃，並更進一步強化透過短期津貼鼓勵企業來盡量不要裁員、同時對他們施行進一步的訓練，以便促使企業與勞工為危機過後的復甦做好準備。自 2008 年 10 月到 2009 年 2 月為止，共有 77 萬 5 千名可能的失業者因此而保留其工作，集中在汽車產業與金屬加工產業。

然而，整體來說，德國針對金融大海嘯與嚴重衰退的經濟應變措施，都是在考慮勞、資、政三方的利益下妥協後才產出的決定，其相應的制度也環環相扣，使得德國對於外在經濟環境的變動適應是非常整體的，勞工面對經濟衝擊所帶來的不安全感（社會福利、薪資水準調整、工作性質等的改變），也在這種緊密的制度環境中被盡量壓低。在創造工作上，德國政府很少依賴短期就業，而是將重點放在更強化其已有某些優勢的再生能源等綠能產業上，希望透過系統性高、規模大的新競爭性產業的發展為勞工創造大量長期且穩定的新工作機會（Sustainable Prosperity, updated in 2009/11/20.）。

### 第三節 南韓

南韓在產業發展上，在 1980 年代開始逐漸形成以大企業財團，透過國家積極的政策帶動、支助與保護，密集投資於規模大、系統性高之產業與有品

邁向優質公共治理-系列個案研究

牌之產品（如造船、石化、汽車、家電、半導體、無線通訊、文創等），並在 1990 年代初期逐漸在國際上取得重大成果。南韓的勞資關係原本屬於高度衝突的模式，在 1980 年代結束以前，資方動不動就以裁員作為應付景氣衰對的調解手段。然而，工會組織極為強大，經常為爭取其權益向資方與政府在街頭進行大規模且劇烈的抗爭，政府也都會應企業管理階層的求助而進行彈壓。但自 1990 年代開始，南韓的大企業已開始調整其對核心員工的雇用方式，終身雇用制逐漸流行，企業工會也逐漸透過協商來與其管理階層互動。

然而，在 1997 年亞洲金融風暴爆發而南韓也受到嚴重衝擊時，南韓政府為了取得貸款，被國際貨幣基金會強迫而裁減一百多萬勞工。當時大裁員的結果，使得一些在景氣恢復後開始徵聘新員工的大企業發現，由於前一波的裁員，他們在招募技術性勞工上遭遇相當的瓶頸。不但如此，公司與員工之間的信任也遭到嚴重衝擊，企業的生產力也遭到重大負面影響。為了救急，南韓政府在 1997 年亞洲金融風暴後採行短期的「公共服務擴大就業」措施，而這就是台灣「97-98 年短期促進就業措施」公服就業措施效法的主要對象。不過，與以往不同的是，為了應付這波嚴重的世界性經濟危機，南韓政府自 1998 年起開始與企業界、工會合作，採取了前所未有的集體決策機制，成立了直接隸屬於總統辦公室的「三邊委員會」。三邊委員會由勞、資、政代表共同研議經濟危機的處理，並成立相關組織、通過相關法條以利運作，形成了政府經濟結構轉型的穩固制度（regime）。在密集協商後，三邊委員會提出「社會妥協聲明」，其中包括幾項解決經濟危機的重大建議，包括促進穩定就業與對抗失業、擴大並加強社會安全制度、增進勞動權利、增進勞動市場彈性化等。由此可以發現，南韓當時所進行的改革，在顧及勞、資、政各方權益下，並非只專注於解決直接與經濟問題相關的政策，也包括其他的配套政策。例如，當時南韓政府除了提供公共服務短期就業機會之外，也針對「職業訓練」、「就業維持與促進」、「就業服務」等其它與救失業相關之重要項目，進行了極為整體宏觀的規劃。因此，能夠帶領南韓很快從金融風暴的嚴重衝擊

且負債纍纍的危機中重新站立。<sup>2</sup>

2008 年 2 月，南韓在的失業率為 3.5%。但在 2009 年 2 月，則竄升到 3.9%。由於在上一次的金融危機學到了寶貴的功課，在這一次的世界性金融風暴中，南韓乃用盡辦法鼓勵雇主留住員工，而政府也將挽救勞工的工作當成是政府的首要任務。為達挽救工作的目標，在政府的經濟與社會發展委員會的推動下，政府帶領工會、企業、宗教與社群代表進行多方會談，以便對透過工作分享以及薪資凍結（甚或減薪）來減少裁員的做法達成共識。在此共識中，工會承諾不罷工、願意減薪，管理階層同意盡量不裁員，非不得已裁員時必須與工會協商，也願意減薪（有的甚至高達 30%），作為增聘新進員工的經費。<sup>3</sup>根據我國經建會的看法，日本、南韓在去年第四季的失業率分別僅為 4%、3.3%，都是拜非典型就業機會之賜，南韓與日本受雇人員中有 1/3、1/4 是非典型就業者（經濟日報，2009/02/01）。

另外，更重要的是：面臨這一波金融大海嘯，南韓政府除了推出了規模高達 33 萬億韓元的財政刺激計劃，也提出 43 萬億韓元（合 327 億美元）的綠色新政（green New Deal）新產業發展計劃，期望在未來 4 年內創造更多的就業機會。而這項計劃提供的 100 萬個工作機會主要集中在環保建設和其他「綠色」項目上（第一財經日報，2009）。事實上，在這一波的金融海嘯中，依舊可以看到這個作法是在其勞資政三方協商的制度架構下進行。

---

<sup>2</sup> 關於南韓的具體作法，詳見連偉舜（2003）。

<sup>3</sup> 軍方與官僚也發動自願繳回薪水的運動，有的繳回比率甚至高達百分之十，作為為即需工作者創造工作機會的資金。



## 第五章 教學問題

### 第一節 優質公共治理之個案問題討論

試根據前述教學個案，請回答下列有關優質公共治理之相關問題：

- 一、試以優質公共治理原則中的透明度與回應力二原則，分析短期就業政策的決策與執行過程是否符合優質公共治理原則？並請由課責的角度說明，為何鄉鎮層級會出現黑箱作業的狀況？（參見個案第 10-11 頁）
- 二、試以優質公共治理原則中的效能與回應力二原則，分析短期就業政策的決策與執行過程是否符合優質公共治理原則？
- 三、試以優質公共治理原則中的廉潔度與依法行政二原則，分析短期就業政策的決策與執行過程是否符合優質公共治理原則？

### 第二節 進階個案問題討論

試根據前述教學個案，請回答下列進階問題：

- 一、就我國的短期促進就業政策而言，請問你認為相關的政策參與者之間是否有發展出類似德國或南韓那般的治理網絡？若沒有，那麼台灣的治理網絡具有何種屬性？最後，許多專家批評政府的短期促進就業措施缺乏與國家整體經濟轉型上的聯結，針對這樣的說法，請問你認為前述的治理網絡有何影響？
- 二、請參考第四題回答下列問題。在此波世界景氣大衰退過程中，許多國家（如南韓、西德等）皆允許企業採行如工作分享來降低失業率。請問為何美國與我國皆沒有採取這樣的政策？

邁向優質公共治理-系列個案研究

三、短期促進就業政策與發放消費券政策都是政府振興經濟的手段。以政策行銷的角度來看，請問你認為何以短期促進就業政策為何未在輿論宣傳上達到消費券政策廣受各方談論的效果？試以南韓民眾捐金子救經濟、企業與工會協商減薪救工作為例（參見個案第 19-20 頁），說明台灣救失業的政策行銷有何改進的方法？

(全文完)

個案分析（四）、97-98 短期促進就業政策

# 教學手冊（四）、97-98 年短期促進就業措施政策

（ 關鍵字：97-98 短期促進就業措施、擴大就業政策、立即上工）

個案研究：王副教授輝煌

教案撰寫：葉副教授肅科

研究助理：林承正

中華民國 98 年 12 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）





## 第一章 教學參考建議

### 第一節 個案內容大要

自 2008 年世界金融大海嘯爆發以來，世界各國政府無不殫精竭慮，想盡各種辦法來救經濟，救失業。短期促進就業措施乃是一些國家所採行的應急做法之一。問題是各國的政經結構各有差異，因此，各國在採行短期促進就業措施時也會賦予不同的特色。不但如此，經常也會搭配其他的經濟、產業與社會福利政策。本個案除了針對「97-98 年短期促進就業措施」的政策過程做一系統性的介紹之外，也企圖透過與美、德、南韓等國做法相比較，希望能同時提供讀者對優質公共治理在管理層面上與宏觀層面上的融會貫通。

我國的就業政策最早可溯自民國 57 年台北市政府針對貧民所提供的輔導貧民就業政策，屬於「以工代賑」的性質。當時，是由地方政府直接提供就業機會給低收入者，協助其暫時疏解生活困境，並輔導其自立，屬生活扶助性質，與後來以舒緩大規模失業為目的的就業政策在本質上有所不同（傅從喜，2006：124-127）。民國 88 年 921 地震後，當時的國民黨政府再次提出「以工代賑」方案，被視為日後的「多元就業開發計劃」的最早雛形。

民國 89 年 5 月第一次政黨輪替。在民進黨政府執政初期，勞委會曾於民國 90 年推動「永續就業工程計劃」。該計劃乃由各部會之預算、中央政府特別基金補助各縣市籌措經費，徵求已立案之各縣市或跨縣市財團法人、社團法人來辦理。縣市所屬之財團或社團法人所提之就業計劃由各縣市則負責統籌整合，跨縣市者則由勞委會辦理。民國 91 年 6 月勞委會又推出「多元就業開發方案」，除保留「永續就業工程計畫」中原有與地方政府機關及民間團體的合作模式外，更進一步結合企業開發新的工作機會。<sup>1</sup>該計劃期望藉由補助、輔導失業者重新進入一般職場工作，除取得

---

<sup>1</sup> 民間團體係指推展民間文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的所組成之團體。

## 邁向優質公共治理-系列個案研究

工作技能及資歷，亦有機會獲得企業的留用，建構失業者更多元的就業管道。<sup>2</sup>

然而，由於台商出走，加上國際網路泡沫化導致新一波景氣衰退的影響，國內失業率一路飆升。民進黨政府乃於民國 92 年推出「公共服務擴大就業計畫」，屬於短期性應急政策措施。該計劃總預算 200 億元，除了提供公部門就業機會，也規畫了私部門的就業機會。此計劃的所有預算皆由中央編列，並定位為公法救助，亦即政府所提供的就業機會乃屬社會救助的性質，自不應享有其他法定權利，因此也排除勞基法的基本規範。該計劃法源來自「公共服務擴大就業暫行條例」（附錄一），主管機關為勞委會，而其中關於私部門就業機會之相關規劃則依此另訂「中小企業人力協助辦法」（附錄二），執行機關為經濟部。

民國 96 年年底，國民黨總統候選人馬英九正式提出「六三三」的口號，作為其經濟政策的主要目標，即讓經濟成長率提高至百分之六，人均國民所得（GNP）達到三萬美元，失業率降到百分之三以下（工商時報，2007/12/30）。民國 97 年 3 月總統大選，馬英九贏得選舉。然而，在馬政府 5 月 20 日上台前，總統當選人馬英九在參加 4 月 30 日的美台商會中，表示經濟成長率的目標應該下修到百分之五較為可能。副總統當選人蕭萬長也在國民黨中央黨部的一場座談中表示，因為國際經濟環境不佳，「六三三」目標在 97 年要達成有困難，新政府會努力在 98 年讓經濟成長率達到 6%（中國時報，2008/5/2）。

2008 年 9 月美國雷曼兄弟倒閉而引發世界金融海嘯，世界各國無不在其劇烈的衝擊之下，產生嚴重的經濟衰退，全球經濟進入 1929 年經濟大恐慌以來最嚴重的系統性不景氣。美國金融業的問題不但透過骨牌的連鎖效應導致更多全球金融機構的倒閉與經營危機，甚至波及許多與這些金融機構密切往來的企業與家庭，導致許多產業、企業紛紛倒閉或裁員，家庭破產或主要經濟來源失去穩定工作。如此又造成金融機構全面緊縮銀根，最後，也引起市場信心崩潰與有效需求大幅萎縮。台灣屬國際加工型的經濟，雖然金融機構遭受的衝擊不大，但國際訂單的大幅萎縮也同樣

---

<sup>2</sup> 值得注意的是，「多元就業開發方案」和民國 92 年推出的「公共服務擴大就業」在工作上出現重疊的情形時，卻因為後者提供的薪資較高，而降低了求職者申請前者職缺的意願，例如桃園縣的環保工作人員就出現些種情形。

造成嚴重的經濟衰退、經濟成長率下滑與失業率攀高不墜的現象。

原本，馬英九於 97 年 5 月就任總統後，新政府既已在就業政策方面鎖定在中、長期的擴大就業計劃，在 7 月便已交由經建會規劃一項政策方案（即「98-101 促進就業方案」）。97 年 1-6 月，台灣失業率皆在 3.8% 以上（表 8-1），根據一般情況，每年失業率會在應屆大學生畢業進入職場後高攀，時間大約在 8 月份左右，之後，經過職場的吸收，到了 9、10 月就會下降。依照歷史經驗，9 月失業率向來比 8 月低。但是 97 年的情況是到了 9 月，全國失業率不降反升，到達了 4.27%。在面對迭創歷史新高的失業率、外界對政府經濟政策的質疑、執政滿意度的下滑等相當急迫的情況下，也不得不提出「97-98 年短期促進就業措施」來應急。

表 8-1：月失業率及就業人口統計（97 年至 98 年 10 月）

年/月	失業率 %	就業人口 (萬)	年/月	失業率 %	就業人口 (萬)
97/1	3.8	1039.1	98/1	5.31	1030.3
97/2	3.94	1034.9	98/2	5.75	1022.4
97/3	3.86	1038	98/3	5.81	1022
97/4	3.81	1039.5	98/4	5.76	1022.6
97/5	3.81	1041.3	98/5	5.82	1024.1
97/6	3.95	1041.4	98/6	5.94	1024.4
97/7	4.06	1043.6	98/7	6.07	1025.8
97/8	4.14	1046.4	98/8	6.13	1028.5
97/9	4.27	1040.5	98/9	6.04	1027.8
97/10	4.37	1042.4	98/10	5.96	1031
97/11	4.64	1041	98/11	-	-

97/12	5.03	1035.4	98/12	-	-
-------	------	--------	-------	---	---

資料來源：整理自中華民國統計資訊網總體統計資料庫。

<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb/Dialog/statfile9L.asp>

## 第二節 重要名詞釋義

在個案教學上，授課教師應在課程開始前，先將本個案教學的重要名詞引介給學習者。在 97-98 年短期就業促進措施政策個案教學上，授課教師尤其應該把替代效果、治理與治理網絡等三個重要名詞介紹給學員，以利課程的教學。

### （一）透明度（transparency）：

意指就公共服務就業與立即上工兩計畫而言，政府相關機關單位在決策過程與決策結果的資訊上讓各利害關係人容易取得且瞭解的程度。

### （二）回應性（responsiveness）：

就公共服務就業與立即上工兩計畫上而言，此概念意指政府決策單位在確認民眾的需求，並進而迅速提出滿足其需求之政策作為上，讓民眾感到滿意的程度。行政機關在治理時的回應性越強，越能得到更多的正當性。

### （三）課責性（accountability）：

就本案言，意指負責規劃執行公共服務就業與立即上工兩項計畫的各個行政機關，基於行政程序之控管或其他獎懲誘因 規範，而接受上級、立法機關或民眾要求而說明或修正其政策的程度。

### （四）廉潔度（anti-corruption）：

就本案言，意指在政策過程中，政府官員在違法圖利自己或圖利他人等情事的嚴重程度。

### （五）效能（effectiveness）：

就本案言，意指短期就業政策達成創造就業、帶動經濟成長目標的程度。

#### （六）非典型就業（atypical employment）：

指有別於典型或傳統工作型態者，也就是指一種非全時、非長期受聘僱於一個雇主或一家企業的工作型態。一般而言，部分時間工作、定期契約工作、派遣工作和自營作業或自僱型工作都是屬於「非典型工作型態」的範圍。隨著資訊與通訊科技的發展與運用，網路工作和電傳工作似乎也逐漸可以納入「非典型工作型態」之列（成之約，2002）。

#### （七）依法行政：

就本案言，依法行政有兩層意思。一為 **rule by law**，意指政府在與公共服務就業與立即上公兩項計畫相關的政策過程，是否有依照適當的法源，並且不違反法律與相關法規的規範。另一則為 **rule of law**，意指政府在與公共服務就業與立即上公兩項計畫相關的政策過程，是否有積極的運用其裁量權，盡量發揮法案與法律的實質目標，而不是僅僅消極的遵守法律的法條文字。

#### （八）公法救助：

指公務機構非依公務人員法制進用之臨時人員，其於進用期間與用人單位間屬公法救助關係，非屬一般勞雇關係，亦均不適用勞動基準法。「非依公務人員法制進用之臨時人員」，指的是除公務人員、聘僱人員及經勞委會公告指定適用勞動基準法之技工、駕駛人、工友外，與公務機構有僱傭關係之臨時人員，皆為公法救助規定之適用對象。

#### （九）替代效果、排擠效果、依賴效果、人力資本效果：

就本案而言，「替代效果」意即可能會減低政策預定創造的就業量，也可能製造一批新的失業公務人員，帶來新的就業問題。「排擠效果」指的是公部門的就業人數增加，但私部門若干就業機會卻因薪資上升而減少，可能造成公部門的臨時性工作排擠私部門原有的、長期的工作機會。「依賴效果」指的則是可能帶來參與公共就業者安於現狀，不願到民間找工作，而長期依賴公部門工作機會的效果。至於「人力資本效果」則指公部門就業經驗對進用人員在能力、經驗的累積與訓練上是曾能和就業市場結合之效果（行政院經濟建設委員會，2004）。

#### (十) 治理 (governance) 與治理網絡 (governance network)：

本個案的基本目的主要是作為優質公共治理 (good governance) 的教材，而治理又是優質公共治理的核心概念。因此，有必要在此做一特別介紹。傳統的執行理論可分由上而下或由下而上兩類，前者的分析焦點在政府本身，研究的重點在政府的法令規章、政策問題的本質，以及執行過程的核心行動者。後者則強調對中基層官僚在服務送達 (service delivery) 與民眾參與互動方面的研究。然自世界各國普遍採行政府再造以來，相對應的，公共行政領域也開始流行以治理理論為核心的新公共管理 (new public management) 途徑。治理理論認為，研究民主國家的公共政策不能只看政府本身，往往涉及多元的政府與非政府組織或行動者，並透過行動者間所建立的各種正式與非正式關係，經過繁複互動之後而完成，這樣的網絡又稱為治理網絡。

根據學者的研究 (Peterson, 1981: 133-136; Stone, 1989; 王輝煌, 2007: 16-17)，經濟發展政策的推動者，若能針對系統性高且規模大的政策冒險，招集各方菁英廣泛參與，並透過彼此間密切的溝通協調形成共同願景與高度共識，即有可能形成參與程度與效能皆很高的治理網絡。非但如此，在參與者彼此間高度依賴、對個別與整體計畫的成功皆有急迫感的情況下，其所形成的治理網絡往往也可形成資訊透明度、政府回應力、課責性等諸項優質公共治理指標皆高的特質。相對的，若經濟發展政策的推動者僅能以漸進的方式推動沒有系統整合、零星而割裂的發展政策，則其所形成的治理網絡不但參與程度與效能皆較低，還可能會因局部性或私人性人脈派系的過度發展，導致資訊透明度、課責性、回應力低、廉潔度等皆較差的狀況。就短期就業政策而言，必須注意的是與政策相關之各利害關係人是否共同身處於某特定治理網絡之中，抑或他們有共同建構一個治理網絡？再者，這樣的治理網絡具有何種屬性？

#### (十一) 政策行銷 (Policy marketing)：

在前述治理網絡的理論下，政策產出是否能達到預期效果且達到優質公共治理各項指標的要求，要看其是否能夠建構廣泛參與、願意推動系統整合度高且規模大的共同冒險、對未來願景具有高度共識的治理網絡。若能如此，治理網絡所形塑的

共同價值將可內化在各類政府與非政府參與者，甚至一般民眾心中，不但高度有利於政策倡導與對話，在執行過程中遭遇任何問題時，對於各方的溝通協調也極有幫助（Snively, 1991）。

### 第三節 教學方法與目標

首先，在本研究的個案教學方法上，我們會針對教學內容、實際經驗與相關公共政策進行討論。此一部分的教學設計除了在激發學員的思考與討論之外，也企圖透過自我評量方式，去檢證其學習成果。

其次，就學員學習方式而言，除了教師的直接講授教導外，亦可透過學員分組討論的互動方式或合作取向，達到學習的目標。在分組討論之後，可再進行綜合討論。分組討論可依照上課學生的人數、興趣主題進行分組報告，並進一步引導學員共同討論問題，進而做出綜合討論結果。

第三，本研究個案配合公務人員可能扮演的「決策者」、「執行者」與「政策評估者」等三種角色，以振興經濟消費券政策處理過程所遭遇的問題及其作為。因此，教學方法應考量如何訓練學員呈現出此事件處理的發展動態過程，以及優質公共治理者在不同階段所需的政策分析與管理能力。

第四，有效的個案教學法之精髓在於：透過個案讓學習者參與學習，因為個案是學習者參與學習的重要工具之一。因此，個案教學的內容難易應符合學員的需求。因為個案問題難易不同、所需知識需求度不一、資訊內容繁雜程度也各有差異。所以，選擇個案作為教學教材應本著「學員導向」，瞭解學習對象究竟是誰？譬如說，對於公部門中高階主管的培訓，可選擇中高難度的個案。因為他們的工作經驗與知識閱歷相對豐富，所以，選擇中高難度的個案問題討論，或許更能增加學習的效果。

具體而言，本研究的個案教學目標如下：

（一）增進學員對課程內容的瞭解：提供政策制定、執行與評估的實務個案，闡述政策的階段發展，以增進學員對課程內容的瞭解，並進一步運用於未來的實際個案分析中。

#### 邁向優質公共治理-系列個案研究

(二) 訓練學員提出對策與評估對策或事件的處理效果：呈現在不同政策或事件處理階段可能遭遇的政策環境衝突或阻礙，例如利害關係人、社區，以及專業社群的挑戰，因此，重要的是：訓練學員提出可能的對策，以評估這些對策或事件處理的效果。

(三) 激發學員習得優質公共治理經驗：透過他山之石的類似經驗，幫助學員從其他國家的類似處理作法中，瞭解不同社會脈絡中的可能公共治理情形，進而啟發學員習得優質公共治理經驗。

(四) 培育學員政策分析與管理能力：藉由問題的研討與實作，培養優質公共治理者在政策制定、執行，以及評估階段的政策分析與管理能力。

### 第四節 個案決策與執行

#### (一) 決策過程

如前所述，馬政府就職後初期，原本並未意識到失業率會一路攀升不墜，所以整個規劃的思考是以「中、長期促進就業」為政策核心。然而，97年9月失業率高攀至4.27%，為政府帶來了極為龐大的施政壓力，當時的一份民調顯示，不僅人民對於馬英九總統的不滿意度超過五成（55%），對劉兆玄院長的不滿意度也高達53%，對馬政府拼經濟的能力，更有49%表示沒有信心（附錄三）。另外，該年年底的另一份民調也顯示失業問題確實十分嚴重，全國有14%的家庭在三個月之內，家中有人放無薪假，單單無薪假的衝擊就超過百萬戶家庭（附錄四）。

行政院於10月間緊急要求經建會規劃應急的促進就業措施，並於11月推出「97年短期促進就業措施」（行政院經濟建設委員會，2008）。在這項應急的就業促進方案中，一開始原本主要以公部門直接提供公共服務性質的就業機會給失業者，後來因為高科技產業的白領員工大量放無薪假，乃加入由勞委會提出的「立即上工」計劃，由政府補貼民營企業與民間團體雇用失業人員（訪談紀錄 D8，2009/11/27）。不過，當「97年短期促進就業措施」推出後，11月的失業率並未因此下降，反而又持續升高到4.64%，到了97年12月的失業更繼續上升至5.03%（表一）。因而政府決



定將該措施延長至 98 年，也因此該計劃也改名為「97-98 年短期促進就業措施」（附錄五），其中許多個別計劃的執行時限延長至 98 年。

整體來說，馬英九政府直接針對促進就業的政策可分為兩大區塊，「97-98 年短期促進就業措施」與「98-101 年促進就業方案」。茲分別說明如下：

### 1. 短期導向的「97-98 年短期促進就業措施」

「97-98 年短期促進就業措施」之政策執行期程為 97 年 11 月 1 日至 98 年 12 月 31 日，主要的政策目的為「補強一般促進就業措施，在短期間，由政府提供更多的就業機會，協助失業勞工儘速就業，以舒緩當前失業情勢，減少社會因失業可能產生之問題，並降低社會成本」。此措施包含兩種主要類型，一為經建會所規劃的公共服務就業計劃（簡稱公服）。此乃透過各級政府機關創造各種提供公共服務的工作，對失業者提供就業機會。另一則為勞委會所主管的立即上工計劃，此乃由政府透過補貼鼓勵民間企業或團體雇用失業者，此計劃以薪資補貼方式鼓勵私部門進用人員，不但使整體就業名額大幅擴張，也使得這項措施中公部門和私部門所提供的就業機會比例更為接近（截至 98 年 8 月底，立即上工計畫提供了將近 48000 個工作機會）。<sup>3</sup>

### 2. 中長期導向的「98-101 年促進就業方案」

此方案的執行期程為民國 98 年 6 月至 101 年，主要目標為「促進勞動市場增加就業機會，減少失業問題，以協助降低失業率，於 101 年達到 3% 之水準」。重點工作項目則為：「擴大產學合作」、「強化訓練以促進就業與預防失業」、「提升就業媒合成功率減少磨擦性失業」、「提供工資補貼增加就業機會」、「協助創業與自僱工作者」、「加強短期促進就業措施」等六項。雖說，理論上，「98 年-101 年促進就業方案」與「擴大公共建設投資條例」皆會對失業率的變動產生影響不過，由於「98-101」在政策規劃上比較強調與「擴大公共建設投資條例」的搭配，特別是該政策被馬政

---

<sup>3</sup> 根據經建會表示，雖然「立即上工」計劃至 2009 年 8 月底已提供了近 48000 個工作機會，但是在整個「97-98 短期促進就業措施」中，原本核定「立即上工」的管制名額為 30000 名，因此不論「立即上工」計劃日後擴大進用的名額持續增加，在「97-98 短促」中，「立即上工」的部分就是只有 30000 個名額，合計佔「97-98 短促」進用人員的 39%。

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

府視為結合國家整體發展的長遠規劃，其規則與原理與「97-98 短促」有相當的差異，加上擴大公共建設投資條例所涉及之細項非常龐雜，因此本個案並不將之列為分析對象。下文的焦點將放在短期導向的「97-98 年短期促進就業措施」。

經建會於 97 年 10 月初邀集學者專家（主要是勞動、產經背景的學者）、企業組織代表（包含大企業及中小企業）、官方代表召開諮詢委員會。透過經建會初步匯整諮詢意見後，下一步便由行政院要求各部會各自提出相關工作機會之規劃，並送交經建會審查後執行。經建會在連同研考會、主計處、人事行政局、勞委會共同以其各別專業來審查各部會之提案後，會給予各部會協助及建議。在政策推動過程中，統籌整個就業計劃最重要的協調機制是「促進就業推動工作小組」。此小組乃由經建會擔任幕僚與召集的工作，會同研考會、人事行政局、勞委會、主計處，就政策規劃與執行過程中所遭遇的各項問題進行溝通協調（行政院經濟建設委員會，2009/9）。該小組初期每週召開一次，後來改為二週召開一次，最後則一個月召開一次。小組集會時由各部會副首長以上層級出席（訪談 D1-a，2009/9/17）。

很快的，在 10 月下旬行政院便透過由上而下的方式，由各部會規劃名額，並向地方縣市政府要求提出相關就業機會規劃，之後由經建會與勞委會匯整後提出短促政策。而「97-98 短促措施」的首要政策目標，在於「提供就業機會」，其次則為「進用臨時人員協助或加速機關公務推動，提升機關服務品質與效率」。透過公服與立即上工兩個計劃，政府將於 97 年提供 4.8 萬個就業機會（部分延續至 98 年），98 年提供 7.3 萬個就業機會（部分接續自 97 年）（行政院經濟建設委員會，2009/9）。除了上述兩項公開宣告的政策目標之外，行政院長劉兆玄也曾要求這項政策必須能協助進用人員進行在職訓練，培養進用人員的再就業能力。

公服的主要適用對象以中高齡勞工、婦女、原住民、身心障礙者、大學畢業無工作經驗者為優先。就業期最長不得超過一年，每月不超過二十二天，日薪最低為八百，最高不超過一千。立即上工的主要的適用對象原本規定須失業三個月以上的失業者，但後來因廠商抱怨，因此改為非志願失業者或初次尋職者亦得以申請（詳見附錄六）。企業或民間團體每聘用一人，可以由勞委會得到一萬元的補助，最多不

能超過六個月，勞委會也會支付執行單位，亦即負責就業媒合者三千元的補助。<sup>4</sup>立即上工屬於僱用契約關係，雇主與受僱者必須遵守勞基法的規定，月薪不得低於一萬七千二百八十元，且雇主與勞工皆須繳勞健保費。

在政策規劃與決策過程中，公服部份有關經費籌措的問題，也一直是被討論的焦點。相對於前述 92 年年民進黨執政時期的短期就業政策乃由中央撥二百億元預算支應的方式，「97-98 年短期促進就業措施」公服的部分是由各部會由既有的年度預算中勻支，實在不足者，則動用行政院第二預備金。而為了應急，行政院規避了立法院的審查程序。也由於經費上並無適當法源基礎，不但使得這項政策容易遭致合法性的批判，在實際的執行過程中，也讓各部會為了經費的問題費心不少。相對的，立即上工部分則是由勞委會主管之「就業安定基金」支應，比較沒有前述的問題。<sup>5</sup>

## （二）執行過程

執行過程可分執行政序、執行成果、政策成效以及執行問題來討論。

### 1. 執行政序

由於「97-98 年短期促進就業措施」又分公服與立即上工兩部份，因此，此小節將按這兩部份，分開來討論其執行的狀況。

#### （1）公共服務就業措施

就公服部份而言，首先各部會就其相關業務要求縣市政府各局處提出用人需求計劃，經其審核後再分配至縣市政府各相關局處執行（例如環保署規劃的工作分派到地方的環保局專責執行）。各縣市政府在執行時須根據中央部會的計劃，按照其需求與執行能量，消化「公部門擴大就業計劃」中各部會下放的職缺。計畫核准後，

---

<sup>4</sup> 立即上工計畫所定義的失業者，乃指符合下列四種情形之一之本國籍勞工：（一）連續失業至少達三個月以上者。但經執行單位認定為非自願性離職者，不在此限。（二）初次尋職者。（三）符合就業服務法第二十四條第一項規定之失業者（詳見附錄七）。（四）持有受災證明之災區失業者。（一）、（二）兩項所適用的補助額度為每人每月一萬元，（三）、（四）項則為每人每月一萬二千元，及每人每月五千元之僱用訓練津貼。

<sup>5</sup> 就業安定基金於民國 81 年設立，為加強辦理有關促進國民就業、提升勞工福祉及處理有關外國人聘僱管理事務，特設置就業安定基金（一、就業安定費收入。二、本基金之孳息收入。三、其他有關收入。），以勞委會為主管機關，設立「就業安定基金管理會」管理之。

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

各縣市用人機關可透過其所在地所屬之就業服務中心或自行上網公告的方式來招募所需進用名額。<sup>6</sup>若由就服中心處理，則就服中心會提報需用人數三倍的名單，由用人單位遴選。

在「97-98 短期促進就業措施」公服部分的執行過程中，「促進就業推動工作小組」除了負責溝通協調之外，為了確保政策的有效執行，也設立了查證與考管的機制。

查證機制：查證作業之主要對象乃各用人機關所執行之用人計劃，查證事項包括人力進用、管理、經費使用、工作執行等是否確實、有按照計劃執行以及有否不法情節等。整個查證機制由研考會統籌，執行上則同時由研考會、經建會及勞委會分組辦理，並可視需要邀請「工作小組」成員如主計處、人事局、行政院秘書處等機關共同參與。查證原則上會預先告知(例外或特殊狀況下不預告)，可以書面報告、電話、實地查訪等方式進行。根據研考會官員的說法，雖會預先告知，但不是告知時間、地點，而是告知「會進行查證」，好讓各執行機構有所警惕與準備(訪談紀錄 D5-a, 2009/10/15)。而受查證的機關，也有盡力配合之義務(行政院經濟建設委員會, 2009/9)。

管考作業：管考作業依分層負責原則，分別由經建會、研考會、勞委會、主計處、人事行政局共組之工作小組及各部會辦理。工作小組負責督導各部會管考機制之運作及管考各部會工作計劃之推動。而各部會則負責督導各工作計劃之推動，並配合考核提供相關資料。各部會每月至少辦理一次實地督導，並按時上網更新執行進度，每月 5 日前上網提報管考建議。為了解實際執行狀況工作小組視需要對各工作項目進行查證、特殊個案進行細部抽查，並定期彙編全案執行進度提報行政院，並送各機關作為考核及績效檢討參考。此外，各部會也都設有申訴管道及處理申訴之機制，工作小組本身也設有申訴管道及處理申訴之機制。在獎懲方面，負責督導之機關或單位，可視績效或違法失職情節提報獎懲建議(附錄八)。由於「97-98 短期促進就業措施」是一項臨時交付的政策任務，各部會在人力、財源吃緊的情況下

---

<sup>6</sup> 另外，政府委外的廠商，亦可根據政府採購法的規定，自行招募合於公服項目的就業機會(見附錄六)。

勉力為之，因而實際上管考單位的心態以鼓勵性質居多。在實際執行上並未出現懲處的情況（訪談 D1-a, D1-b, 2009/9/17；訪談紀錄 D5-a, 2009/10/15），主要是透過行政院每週的搶求失業工作小組會報，由召集人來要求各主管機關加以督促。

## （2）立即上工措施

勞委會的立即上工計劃是屬於鼓勵民間企業與民間團體提供工作機會的性質，而就業機會的媒合統一交由勞委會所屬各地區就業中心以及台北市、台北縣及高雄市之就業服務中心辦理。<sup>7</sup> 民營事業、民間團體雇用失業人口，向辦理單位申請核准後，政府將即予以薪資補助，每進用一名員工，政府補助 10000 元。原本該計劃提供的 15000 個就業名額，執行期限至 98 年 3 月 31 日，但因為企業反應十分熱烈，勞委會因而決定將執行期間延至 98 年 12 月 31 日止。名額則不再設限。根據勞委會所公佈的數據，迄今已有四萬八千多人立即上工（訪談紀錄 D2, 2009/09/25）。此外，各縣市政府也得配合舉辦就業博覽會：例如台北縣、台中縣、花蓮縣。亦有以區域為主題的就業博覽會，如東區聯合就業博覽會，透過縣市就業服務中心及徵才廠商聯合舉辦。配合「立即上工計劃」的宣導與媒合。

此外，勞委會也要求各地就服中心建立類似前述的查核機制。不過，不論公服或立即上工，就算在查核時發現行政機關或民間企業（團體）有缺失時，並沒有對違失者施加即時的懲處。就公服部份，查核機關僅針對應改進事項做出建議並蒐集相關統計呈報上級，最後交由「促進就業推動工作小組」檢討。立即上工的部份，就算發現業者使用人頭，頂多也是立即停止補助而已，並未對之進行進一步的追訴行動（訪談紀錄 D2, 2009/09/25；訪談紀錄 D5-a, 2009/10/15；行政院經濟建設委員會，2009/9）。

## 2. 執行成果

根據經建會統計，截至 2009 年 11 月 30 日為止，「97-98 年短期促進就業措施」公服部份的進用人數目標達成率為 99%，已進用人數為 53153 人（表 8-2）。在經費執行方面，97 年經費為 29.52 億元，98 年為 113.01 億元，合計 142.53 億元，但至

---

<sup>7</sup> 包括五大區域性就服中心，以及北、高兩市以及台北縣之就服中心。

邁向優質公共治理-系列個案研究

98 年 8 月底的經費執行率為 49%，主要是因為人員進用、離職與補實等作業時程落後所造成的計劃實際支用與經費核銷進度落後（行政院經濟建設委員會，2009/9）。至於在進用人員和各縣市失業狀況的比對上，經建會的評估認為基本符合 98 年上半年各縣市失業狀況（詳見附表一）：

『98 年上半年各縣市失業者占全國比率，依序為：台北縣（17.5%）、台北市（11.2%）、桃園縣（8.5%）、台中縣（6.9%）、高雄市（6.6%）。而本措施進用之 7.4 萬人中，近 6 萬人可分析縣市分布情形，其中進用人員分布比率較高之縣市，依序為：台北縣（10.9%）、台北市（8.5%）、桃園縣（8.0%）、台中縣（7.5%）及彰化縣（6.0%），顯示本措施進用人員縣市分布情形，大致符合 98 年上半年各縣市失業狀況。』（摘自行政院經濟建設委員會，2009/9）

而在就業人口特性方面，大專（含）以上高學歷者為 42%，35 歲以上中高齡者 45.4%。身分別部分，被資遣勞工佔 12.6%、負擔家計婦女 6%、身心障礙 2.8%、原住民 8%、生活扶助戶（1%）、畢業未就業者（1.5%），故經建會認為基本上大致符合協助弱勢勞工就業之目標（詳見行政院經濟建設委員會，2009/9）。

表 8-2：「97-98 年短期促進就業措施」截至 98/11/30 辦理情形

98 年應辦理人數	延續 97 年工作 人數 (A)	98 年 新增 辦理人數	已上網招標 及公告工作 機會	
			人數	%
74,907	21,315	53,592	17,620	100
已進用人數 (B)		合計進用人數 (A+B)		
人數	%	人數	%	
53,153	99	74,468	99	

資料來源：行政院經濟建設委員會，整理自「97-98 短期促進就業措施最新執行情形」（詳如附錄九）

再就「立即上工」計劃來觀察，「立即上工」至 98 年 9 月 2 日為止，已提供 47273 個工作機會，其中 25-34 歲者佔了 49.3%，而高職學歷者佔 33.4%，大學學歷者佔 26.8%，製造業佔 41.8%，批發及零售業佔 17.4%。而透過公立就服機構推介而獲得任用的比例達 68.6%。一般求職者佔 85.4%（換言之，中高齡、弱勢者合計 16.9%）<sup>8</sup>。從企業面而言，9 人以下企業和 200 人以上企業聘用人數各佔總進用人數的 25% 左右，受僱超過六個月以上的離職比例也只有 0.2%，企業繼續留用勞工的比例也高達 74%，顯示雇主並未因補助期（立即上工薪資補貼期限為六個月）過了就停止雇用關係。整體而言，不論從雇主或勞工的面向來看，雙方對「立即上工」的肯定程度都非常高，顯示這項政策發揮了重要的就業政策功能，更重要的是，勞工對於該項計劃對其個人、家庭生活的幫助，有高達 8 成以上認為是有幫助的，對未來就業能力提升的看法，也有 7 成以上持正面的看法，而對於是否能效因應金融海嘯，不論是雇主或勞工，絕大部分都是肯定的態度（行政院勞工委員會職業訓練局，2009/9/25）。

### 3. 政策成效

要明確測量出「97-98 年短期促進就業措施」的政策成效，不論就理論或實務上來說，難度都非常的高，原因在於在相關期間，政府推出的相關就業措施很多，除短促外，尚有 98-101 促進就業方案、振興經濟與擴大公共建設計畫、各縣市自行推出的上公計劃；另外，發放消費券、經濟部的開店大補貼計畫、大面積開發國有土地方案、六大新興產業方案等，也都會對就業情勢有所影響。再者，政府其他的財經政策（如貨幣政策等）、國際景氣的復甦與否，都會對國內的失業率有極大影響，因此，想單獨將「97-98」獨立出來看並清楚說明其解決失業的成效，不是容易的事。

#### （1）由失業率數據粗估

民國 92 年的就業政策結束時，經建會曾委託學者針對該政策進行多面向的評估。針對「97-98 年短期促進就業措施」，在本個案撰寫時，經建會與勞委會也有委託學者進行初估。整體而言，單就政策目標，亦即失業率的降低來看，「97-98 年短

---

<sup>8</sup> 合計比例略為超過 100%，因為某些身分別可以重複。

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

期促進就業措施」實施一年後的結果是失業從 4.37% 升到 6.04%。但以 2003 年的情形來看，當時就業計畫推動之前的失業率就已經破 5%，半年之間失業率就從 5.19% 降至 4.5%，一年半中降了 1 個百分點。而且，當時也僅有此一就業政策，政策上遭到的干擾較少，成效也比較明確。不過，此次計畫太多，且大環境也實在變動頗鉅，在排擠干擾的可能下，不易確定其成效（訪談紀錄 D8，2009/11/27）。

#### (2) 由計劃的替代、排擠、依賴、人力資本等效果來評估

不過，許多勞動學者專家認為理論上較有可能掌握的是評估政策本身所創造的就業到底產生所少實質效果，並以所謂的替代、排擠、依賴、人力資本等效果來進行實際的評估。這些效果分別可能對政策所創造出來的就業產生擴大或抵銷的影響（經建會，2004/12）。同樣的，根據經建會、勞委會之內參資料以及研考會考管處黃副處長的彙總，「97-98 年短期促進就業措施」所創造的就業在主要效果上有如下的統計（表 8-3）

表 8-3：兩項就業政策各項效果比較

	97-98 年 短促	92-93 年 公服
替代效果*	28%	20%
不需要 純屬安插	15%	30%
本來就在作 擴大辦理	8%	-
排擠效果 (人員)	高學歷、年輕人排擠中高 齡	部分地區出現人員排擠效 果
原委外辦理*	7%	-
排擠效果	其它就業措施的排擠	-



（政策）		
依賴效果	中高齡較少，依賴性較不強烈	中高齡多，依賴性較高
人力資本效果*	人力素質較高，管理較上手，確實達到要求	人力素質較低，管理不易，產出受限

\*政府部門本身，取代原有單位人員應作的事分攤原有人員工作

\*原為委外辦理，解聘後再以公服辦理

\*人力資本效果不易評估，在此只針對用人單位對進用者適用性的評估描述

資料來源：整理自第二次焦點座談會紀錄以及（行政院經濟建設委員會，2009/9）

根據上述的統計，至少有一半的就業並沒有創造額外的價值（替代效果、純屬安插、原委外辦理），只是所得的重分配，對經濟成長帶來的效果也相當小，正負也不易確定。在立即上工部份，研考會管考處黃副處長根據其查核的經驗來看，也有類似的狀況，也會產生衝高失業率與降低就業政策效果的作用。另外，「97-98 年短期促進就業措施」加入了大專畢業、無工作經驗的也可以。高學歷大專佔 42% 以上，34 歲以下的佔 5 成 4 以上，中高齡只有 20%，對弱勢者較不利。在經濟公平上較弱。然而，就依賴效果而言，92 年的政策中高齡佔 67%，人力素質較差，比較不好管理，工作產出效率也較差，結束後也呈現比較高的依賴度。「97-98 年短期促進就業措施」比較好管理，人力素質較佳，產出效率也比較好，工作結束後依賴感也較低。「97-98 年短期促進就業措施」不同部會的就業方案間也會有排擠，例如立即上工勞委會補助企業一萬元，振興經濟優質人力培訓計畫部分教育部則補助二萬六千多元，原本想申請立即上工的企業，很自然改為申請優質人力培訓計畫的補助，排擠自然產生（訪談紀錄 D5-a，2009/11/15；行政院經濟建設委員會，2009/9；訪談紀錄 D8，2009/11/27）。不過 92 年時，台東農忙時節也發生找不到臨時工的現象，因為公服日薪更高。

就人力資源與訓練效果而言，最重要的實際表現可以由這些受僱的失業者是否在計劃結束後，有相當高的再就業機會。就公服部份而言，公部門職缺能夠延續投

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

射到就業市場的效果較差，公服結束後大約僅有一成有直接就業市場，如高雄市登革熱防治工作或三軍總醫院的照護人力。立即上工的留用率雖約七成，但在經濟嚴重衰退的情況下，企業也吸納不了太多人力。<sup>9</sup> 就訓練內容看，這些僅是為了短期就業所需知識與技能的訓練，很難強化受雇者，讓他們對參與勞動市場更積極或更有能力投射到未來的職場（訪談紀錄 D5-a，2009/11/15）。若對所有計劃之工作與訓練是否結合來評估，125 項計劃中有 116 項計劃有安排了教育訓練，但平均時數為 12 小時。不過，若進一步觀察，真正協助進用人員考取專業證照只有 5 名，輔導進用人員就業只有 4 人，參加公職考試及格只有 3 人，21 人找到相關工作離職。

#### （3）就相關利害關係人的民調滿意度來看

就民眾對政策滿意度的調查來看，民國 92 年時一般民眾知道有這方案的有 58%，認為對弱勢有幫助的有 65%，認為執行成效是滿意的有 47%。贊同 92-93 方案的民眾有八成二，但有三成五認為進用這些人對他們的業務帶來困擾。問受雇者有九成表示對工作滿意、有幫助到中高齡弱勢、執行有成效。但對「97-98 年短期促進就業措施」而言，截至目前為止尚未有系統的民意調查報告，僅有一份 97 年 12 月中由研考會所做的一份初期民調（附錄十）。根據此一民調，整體而言，覺得政府有認真拼經濟的有 53.7%，知道政府有提出公共服務就業措施的只有 44.6%（相對的，知道政府要在 98 年 1 月 18 日發放每人 3600 元消費券的佔受訪者 97.9%），支持者佔 75%，認為該政策能幫助失業者渡過寒冬者 78.6%。再就立即上工而言，該調查也發現知道「未來半年內每雇用失業勞工 1 人可獲得 1 萬元補助」者佔受訪人數的 30%，支持該措施者佔 62.8%，認為該措施有助於幫助失業者渡過不景氣之困難者有 74.3%。另外，根據研考會截至 98 年 11 月為止的訪查結果，政府部門普遍認為這些人力進用對該任用機關有幫助，受雇者當中許多是家計主要甚至是唯一

---

<sup>9</sup> 甚至，根據藍科正教授的看法，在這波金融海嘯的衝擊下，民間企業(特別是高科技企業)對勞力的需求不高，針對立即上工措施，有些高科技企業就找公司中哪些沒有勞保的人，如影印室或餐飲部門，原本就在那邊工作，將他們解雇之後在報立即上工，用完了當然還是繼續留用（第二次焦點座談會紀錄，2009/11/27）。不過，根據台北縣政府就業服務中心課員黃昭萍表示，根據書面資料的核對與現場查核，這樣的問題並不難發現，因此，問題應該不大（台北縣政府就業中心訪談紀錄，2009/12/2）。

負擔者，因此也認為這樣的就業機會對他們的幫助極大（訪談紀錄 D8，2009/11/27）。

#### 4. 執行問題

整體而言，發現「97-98 年短期促進就業措施」在執行上較大的問題如下：

（1）經費籌措與排擠：前文已提及本項計劃公服部份缺乏法源及經費，因此各部會只能以勻支或動用第二預備金的方式取得經費，根據研考會的說法，由於主計處對各部會資金的鬆緊狀況其實有相當深入的掌握，因此，各部會也不會隨便要求動用第二預備金，該計劃實施迄今動用第二預備金的部會個別計劃很少（訪談紀錄 D5-a，2009/11/15），多半還是從部會本身經費中勻支使用。不過不少部會還是反映了「經費來源未確定無法推動及招標」，所以應該「加速及簡化申請第二預備金流程」，這顯示在支應部會執行政策的資金需求上缺乏制度化的申請過程。<sup>10</sup>另外，根據後來的調查，公服措施經費的勻支也的確排擠了機關原先要做的部份業務。

（2）各部會對勞基法相關法令的適用有不同的立場：「97-98 年短期促進就業措施」一開始執行就碰到公服部份是否屬於公法救助，以及因此而衍生的公服是否應該適用勞基法、最低工資應如何解釋、雇主是否應該為短期就業勞工投保、離職時是否應支付資遣費，甚至與就業服務法等法規有關問題的爭議。若公服屬公法救助，則前述種種勞基法的規定自應排除適用。相反的，若公服不屬於公法救助，而屬於就業政策中的勞雇關係，則公服的執行就必須遵守勞基法的相關規定。這些問題導致各部會經常洽詢勞委會並要求其放寬對勞基法的解釋。不過，勞委會相當堅持「97-98 年短期促進就業措施」公服的部份並不屬於公法救助，因此，勞基法所規定的各項勞工基本權益依法都應受到保障。但其他部會則主張「97-98 年短期促進就業措施」公服的部份應屬公法救助，如此方能在高度嚴峻的景氣衰退下以彈性的方式更有效的幫助勞工就業。否則，綁手綁腳，反而不利於幫勞工解決失業問題。最後，各部會乃採短期定期契約的方式雇用，如此一來雖需為勞工繳交勞健保費，

---

<sup>10</sup> 例如在財源方面，「97 年短期促進就業措施」就規定經費由各部會「相關經費」中支應，經費不足之處由第二預備金支應，然預算法規定的第二預備金動用超過 5000 萬者須送立法院備查，這就，若依該措施經費 31.2 億來看，部會在以第二預備金來支應時必然會遭遇使用經費上的問題；若上述經費支應都不足，則可由勞委會的「就業安定基金」支應，但這裡就有可能產生由於財源來源不一而產生的權責問題。

邁向優質公共治理-系列個案研究

卻不需支付資遣費（訪談紀錄 D2，2009/9/25；電話訪談 D9，2009/12/03；訪談紀錄 D5-a，2009/11/15，經建會，2009/9）。

（3）部份機關查核機制之建立與落實有所不足：根據研考會的執行評估報告，「『98-101 年促進就業方案』暨『97 年短期促進就業措施』管考作業要點」規定計劃主辦機關應建立督導計劃與申訴機制，但其在查證後竟然發現，多數部會並未訂定督導計劃、或有督導計劃但未落實查核、或有查核但未針對改善建議事項進行追蹤（經建會，2009/9）。

（4）部份企業利用人頭造假、部份鄉鎮出現執行上的黑箱作業：為避免黑箱作業發生，故上級機關都會要求各用人機關或單位必須透過各地就服中心或公開徵選。然根據 D2 的說法，勞委會在訪視時的確有發現一些雇用立即上工名額的企業，虛報人頭冒領補助費的情事。另外，根據媒體的報導，公開徵選部分在某些鄉鎮出現不少決策不夠透明的情形，如桃園平鎮市圖書館的公服人員在該單位主管面試後，最後居然必須由市長圈選；台中市某些學校上午公告，下午就出現錄取名單；台南縣歸仁鄉也傳出公告時間過短，而且公告時間太短的情形，台南縣長蘇煥智甚至公開呼籲基層鄉鎮不能將政府所提供的短促就業機會拿來做公關（自由時報，2009/1/5；聯合報，2009/3/2；聯合報，2009/2/25）。

## 第五節 政策制訂之理論基礎：多樣資本主義的整合研究途徑

自 David Soskice 及 Peter Hall 在 2001 年出版了 *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* 之後，學界便開始系統性的研究先進資本主義國家（主要是 OECD 國家）各自在就業、失業、教育、技術、社會福利體制、勞工、職業訓練等政策與體制上所形成的整體特色，亦逐漸形成所謂的多樣資本主義（variety of capitalism, VOC）研究途徑。多樣資本主義研究途徑從整體政治、經濟與社會的角度來思考如何處理福利國與資本主義之間所產生的種種問題，包括在各國如何在各自不同資本主義類型的發展脈絡下，採行不同的社會福利以及失業與就業政策。易言之，此研究途徑提供了思考失業問題的整體方向，因為失業和整個國家的教育政策、核心產業技術的種類與水平、勞工力量、勞資關係等皆習

習相關。若要有效處理失業問題，就必須在前述面向的相關制度上進行整體配套的思考，失業問題的處理才可能有實際的成效。只看救失業的政策，而忽略對於其他整體相關的面向加以觀察或思考，並不易發揮長遠、整體的效果（Hall & Soskice, 2001）。

一個國家的就業市場構成，取決於該國核心產業的技術結構，而這樣的技術結構需要教育體系的配套以提供專業知識的取得。一國核心產業雇主及員工對於技術投資的意願，來自於就業、失業保障所提供的制度誘因。這些因素之間，不但互相影響，且有互相強化（reinforce）的效果。Estevez-Abe, Iversen, and Soskice 曾對生產技術與社會保護之間的關係進行研究（見表 8-4），並發現一個產業所需的核心技術種類是否具有某種特用性，決定了勞工所面對未來收入減少風險的程度。以表六一般性與標準化很高的知識與技術為例，此類的知識技術可以讓擁有的勞工在市場中到處移轉而不會在價值上遭到嚴重的折損，其所給勞工帶來的風險最低，因為前者的市場價值並不繫於特定的公司或產業，勞工可以藉到處跳槽而降低失業的風險。

在現代資本主義國家中，以英美為代表。而這類的國家，都具有極具競爭優勢的高等教育、學術與研發體系。在英、美，優勢的學術與研發體系經常從事各種系統性及高的基礎性與應用性研發與創新，成功之後再由教育體系以高度標準化的方式將之散播出去。就算某種知識與技術過時，勞工也可以隨時再回到教育體系進修與受訓，改變其技術或專業領域。在一般情況下，英、美政府除了提供微薄的失業保險外（相對北歐國家與德國），政府與企業很少再提供其他類型的就業保障或失業福利（Estevez-Abe, Iversen, and Soskice, 2001:145-183）。

再以北歐的芬蘭為例，芬蘭在 1950s 時仍算是一個以農業為主的國家，但透過政府、地方政府、民營企業、學術與研究機構、職業訓練機構共同合作的集體方式來創造新的產業，括資訊、通訊、軟體等產業等（經濟部，2003/5/14）。因此，芬蘭的勞工乃以產業特用性知識與技術為主要競爭優勢。在此類別中，因為勞工可以在產業中的不同公司間移動而不會失去其知識與技術的價值，由個別雇主所提供的就業保護相對較少。

表 8-4：不同技術結構國家的就業結構與社會保護措施比較

		社會保護實施狀況	
		高	低
就業保護程度	高	產業專用性知識與技術知識 技術取得管道：教育、技職 與職訓體系。例：芬蘭。	產業專用性與企業專用性知 識與技術混合知識技術取得 管道：教育與技職體系、企 業。例：德國。
	低	一般標準化知識與技術知識 技術取得管道：教育與學術 體系。 例：英、美。	企業專用性知識與技術知識 技術取得管道：企業。例：日 本。

資料來源：整理自（Estevez-Abe, Iversen, and Soskice, 2001: 154）

不過，為了讓這一類勞工持續保有並投資於這類型的知識與技術，有必要提供相當的失業保障或失業津貼，以確保既有產業的技術勞工不會流失，也可以讓想進入此一產業的新進勞工不會望而卻步。在這種情況下，各不同產業間的薪資水準應如何訂定、如何調整，再再會影響到新進勞工投入不同產業或既有勞工在不同產業間流動的意願，因此，經常需透過政府、企業協會代表與工會代表來針對薪資與工作條件來協商。德國則屬於日本與芬蘭的混合模式。其企業所提供的就業保障不若日本高，但高於芬蘭。政府所提供的失業津貼比芬蘭低，但比日本優厚。另外，德國的代表性工會、代表性企業協會也會透過政府的中介，針對薪資水準與工作條件來協商。

## 第六節 他山之石

自 2008 年發生世界性金融海嘯以來，許多國家也紛紛採取各種措施因應，其中

也包括本個案所要探討的焦點，亦即短期促進就業政策，本節將透過回顧幾個不同類型國家的就業政策，含短期促進就業政策，提供讀者思考就業政策問題的參考。而在比較政治經濟領域的研究中，多樣資本主義（variety of capitalism）研究途徑對 OECD 國家的研究，提供如何在各國不同資本主義的政經脈絡中，理解各種長短期就業政策之角色與功能的宏觀架構。多樣資本主義的研究途徑認為要了解就業政策之角色、功能與成效，不可僅觀察就業政策而已，更要配合對教育、技術、社會福利政策以及整體政、經、社會脈絡的理解（Hall & Soskice, 2001）。這樣的研究途徑可以避免過於片面及偏頗的理解就業政策。到目前為止，此研究途徑都聚焦在 OECD 先進資本主義國家，而這些國家的政經結構皆已相當制度化，故在進行比較研究時，有可以共同比較的基準。我國雖說在經濟水平上與這些國家頗為接近，但在政經結構的制度化面向上，卻離 OECD 國家尚有一段差距。儘管如此，這些國家對於就業政策的整體規劃，仍有值得台灣參考借鏡之處。

### （一）美國

美國可說是現代國家公共服務就業措施的鼻祖。當 1929 年爆發經濟大蕭條後，美國聯邦政府在小羅斯福總統執政下提出新政的措施，其中有一主要計劃就是在 1930 年代為失業者提供龐大的公共就業機會（最多高達 460 萬人口，達總失業人口半數，美國人口 3.7%）。此類工作創造方案被視為經濟蕭條時的反經濟衰退政策。自一九三零年代美國實施新政開始，在凱恩斯學派的學理基礎上結合了擴大政府財政支出（含透過擴大公共基礎設施之建設來刺激創造就業與由政府本身所提供的公共服務擴大就業方案）與增加貨幣供給兩項政策工具，來大幅提振「有效需求」的做法，乃是戰後英、美各社會福利國家背後的主要理念。之後，到 1970 年代初期，由於美國政府赤字預算過高，加上兩次石油危機的影響，大規模失業問題再度出現，公共服務就業方案又再度被大規模實施。1971 年美國的公服方案總共提供 15 萬個工作機會，1975 年的公服方案則為 75 萬個工作機會。直到今日，美國總統歐巴馬在「振興經濟方案」（見表八）中宣稱要透過基礎設施的建設、公共服務就業機會的提供等創造三百到四百萬的工作機會，仍然不脫凱恩斯學派的基本作法。

不過，與西北歐國家比較而言，美國相對追求社會福利的色彩其實相當的淡，勞動市場也處於一種高度開放、流動且彈性的狀態。這和美國乃透過高等教育體

## 邁向優質公共治理-系列個案研究

系密集的在尖端知識和科技領域探索，成功之後再將之以高度系統化、標準化的方式經由教育體系普遍傳遞在開放的勞力市場之中。強大研發與行銷能力，使美國各種新興產業與專業領域此起彼落，高度動態的經濟與遼闊的幅員（甚至以世界各國為舞台），使得美國的專業勞工可以到處跳槽，不用擔心長期或永久的失業。這是為何美國勞動市場的基本特色是開放、流動與彈性。在這樣的勞動體制下，企業乃以僱用人力規模的彈性調整做為應付景氣變動的重要手段。隨時可以增減的僱用人數乃成為吸收美國企業風險的重要機制。在這樣的政經脈絡下，不論是擴大貨幣供給，公共財政支出或公共服務就業，其主要著眼點乃在國家性或性統性的經濟衰退時，聯邦政府才會以一般性的政策提振總體的有效需求，一般性企業投資意願，以及公共基礎設施的系統性更新與發展。個別企業、產業、工會，甚至小地區發生的局部經濟衰退問題，都不是聯邦政府關切的對象。易言之，聯邦政府不會針對這些問題採取政策上的介入。同樣的，美國聯邦政府所慣於採行的短期公共服務就業也是基於這樣的邏輯。其主要焦點在創造有效需求，幫助失業勞工調適短期失業的困境。至於產業結構或知識技術的承傳與調整，並不是聯邦政府關心的主要對象。

然而，要提醒的是，雖說歐巴馬政府並沒有撥預算直接創造各種公私性的短期工作，但聯邦所要創要的就業機會有百分之九十乃是透過像規模高達一百三十億美元的高速鐵路系統計劃、二百七十五億美元高速公路投資計劃等大型公共基礎設施用地的整建工作、家庭能源使用效率的改善（搭配再生能源產業的推動與發展）而產生，而不論能源產業發展計劃、高速鐵路系統計劃或高速公路投資計劃等，都是具有高度系統性（能夠產生許多上下游的聯結）的投資，對美國經濟的基本體質與競爭性新產業的發展都至關重要。前述短期就業機會除了幫助失業者渡過失業的困境、提振有效需求之外，其實與美國經濟結構的轉型也有高度貢獻。

## （二）德國

一直以來，德國重視失業政策甚於就業政策，因為德國的教育、企業與勞動體系所培養出的知識與技術以企業或產業特用（firm or industry specific）為主要特色。這樣的知識與技術往往必須手腦並用、不斷試誤、默領神會，方能習得。這類的知識與技術，對系統性高且規模大的德國精密機械產業、資本密集的化學與製藥工業、汽車產業等乃是競爭力與存活的關鍵。一旦具有這類知識與技術的勞工脫離原有的



企業或產業，其所具有的企業或產業特用知識與技術之價值也往往會大幅滑落，過去花費大量力氣、資源投入此類人力資本的員工與雇主也會因此而遭遇重大損失。也因此，不但個別企業會有極高意願提供終身雇用，各級產業協會與工會，甚至政府，都會有極強烈的意願採行各種的集體性或社會性的薪資協商機制，讓這類的勞工不需太顧慮薪資的巨大波動或失業，以確保此類知識與技術在企業內或產業內的持續與不斷精進。德國傳統上追求福利國家的理想，緊密結合的勞（工會）、資（雇主協會）、政（勞工政黨、政府）溝通協調機制，早已將三者的命運緊緊相繫（Estevez-Abe, Iversen & Soskice, 2001）。<sup>11</sup>

不過，自 1970 年代開始，德國也面臨到世界經濟變動越來越頻繁、越來越劇烈的衝擊，並在三方協商下而在其勞動制度中逐漸重視諸如勞動派遣、工作分享等非典型勞動的角色。在這一波世界金融大海嘯所引發的經濟不景氣衝擊下，更促使德國許多企業為減少裁員而紛紛採取縮短工時和減薪以避免裁員（非典型工作）的做法。德國的企業在縮短工時的同時，也相應減少了員工的工資和福利，但目標還是同時兼顧企業的應變能力與既有員工工作的維持。政府則會發補助彌補一大部份勞工在此過程中所遭受的薪資損失。勞工多出來的時間也用來做與其技術相關的訓練。如此一來，這些人就不會完全失業，而企業除了獲得彈性調整勞動成本的空間外，也可在 2009 與 2010 年代獲得聯邦勞工局代繳員工社會保險費雇主承擔部份的一半。

不但如此，政府也將原本以一年為期的受雇者短時工作津貼由一年延長到十八個月。在此一期間，為了提升企業對這些居於劣勢員工的訓練，若企業能對這些員工原有的技能施加進一步的訓練，則聯邦政府也將代繳員工社會保險費雇主承擔的全部費用。對高齡與不具特長或專業的失業者也有特別的輔導計劃。到了二零零九年二月，鑒於經濟衰退與失業狀況持續惡化，聯邦政府乃提出第二套復甦計劃，並更進一步強化透過短期津貼鼓勵企業來盡量不要裁員、同時對他們施行進一步的訓練，以便促使企業與勞工為危機過後的復甦做好準備。自二零零八年十月到二零零

---

<sup>11</sup> 另外，日本的菁英企業也是以系統性高且大規模的方式生產許多樣多、質精且不斷改變流行的產品，其核心員工的知識與技術則以企業特用性為主，因此，日本企業本身很重視提供終身雇用，但並不太重視集體協商機制。

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

九年二月為止，共有七十七萬五千名可能的失業者因此而保留其工作，集中在汽車產業與金屬加工產業。

然而，整體來說，德國針對金融大海嘯與嚴重衰退的經濟應變措施，都是在考慮勞、資、政三方的利益下妥協後才產出的決定，其相應的制度也環環相扣，使得德國對於外在經濟環境的變動適應是非常整體的，勞工面對經濟衝擊所帶來的不安全感（社會福利、薪資水準調整、工作性質等的改變），也在這種緊密的制度環境中被盡量壓低。在創造工作上，德國政府很少依賴短期就業，而是將重點放在更強化其已有某些優勢的再生能源等綠能產業上，希望透過系統性高、規模大的新競爭性產業的發展為勞工創造大量長期且穩定的新工作機會（Sustainable Prosperity, updated in 2009/11/20.）。

### （三）南韓

南韓在產業發展上，在八零年代開始逐漸形成以大企業財團，透過國家積極的政策帶動、支助與保護，密集投資於規模大、系統性高之產業與有品牌之產品（如造船、石化、汽車、家電、半導體、無線通訊、文創等），並在九零年代初期逐漸在國際上取得重大成果。南韓的勞資關係原本屬於高度衝突的模式，在八零年代結束以前，資方動不動就以裁員作為應付景氣衰對的調解手段。然而，工會組織極為強大，經常為爭取其權益向資方與政府在街頭進行大規模且劇烈的抗爭，政府也都會應企業管理階層的求助而進行彈壓。但自一九九零年代開始，南韓的大企業已開始調整其對核心員工的雇用方式，終身雇用制逐漸流行，企業工會也逐漸透過協商來與其管理階層互動。

不過，在 1997 年亞洲金融風暴爆發而南韓也受到嚴重衝擊時，南韓政府為了取得貸款，被國際貨幣基金會強迫而裁減一百多萬勞工。當時大裁員的結果，使得一些在景氣恢復後開始徵聘新員工的大企業發現，由於前一波的裁員，他們在招募技術性勞工上遭遇相當的瓶頸。不但如此，公司與員工之間的信任也遭到嚴重衝擊，企業的生產力也遭到重大負面影響。為了救急，南韓政府在 1997 年亞洲金融風暴後採行短期的「公共服務擴大就業」措施，而這就是台灣「97-98 年短期促進就業措施」公服就業措施效法的主要對象。不過，與以往不同的是，為了應府這波嚴重的

世界性經濟危機，南韓政府自 1998 年起開始與企業界、工會合作，採取了前所未有的集體決策機制，成立了直接隸屬於總統辦公室的「三邊委員會」。三邊委員會由勞、資、政代表共同研議經濟危機的處理，並成立相關組織、通過相關法條以利運作，形成了政府經濟結構轉型的穩固制度 (regime)。在密集協商後，三邊委員會提出「社會妥協聲明」，其中包括幾項解決經濟危機的重大建議，包括促進穩定就業與對抗失業、擴大並加強社會安全制度、增進勞動權利、增進勞動市場彈性化等。由此可以發現，南韓當時所進行的改革，在顧及勞、資、政各方權益下，並非只專注於解決直接與經濟問題相關的政策，也包括其他的配套政策。例如，當時南韓政府除了提供公共服務短期就業機會之外，也針對「職業訓練」、「就業維持與促進」、「就業服務」等其它與救失業相關之重要項目，進行了極為整體宏觀的規劃。因此，能夠帶領南韓很快從金融風暴的嚴重衝擊且負債纍纍的危機中重新站立。<sup>12</sup>

南韓在 2008 年 2 月的失業率為 3.5%，但在二零零九年二月則竄升到 3.9%。由於在上一次的金融危機學到了寶貴的功課，在這一次的世界性金融風暴中，南韓乃用盡辦法鼓勵雇主留住員工，而政府也將挽救勞工的工作當成是政府的首要任務。為達挽救工作的目標，在政府的經濟與社會發展委員會的推動下，政府帶領工會、企業、宗教與社群代表進行多方會談，以便對透過工作分享以及薪資凍結（甚或減薪）來減少裁員的做法達成共識。在此共識中，工會承諾不罷工、願意減薪，管理階層同意盡量不裁員，非不得已裁員時必須與工會協商，也願意減薪（有的甚至高達 30%），作為增聘新進員工的經費。<sup>13</sup>根據我國經建會的看法，日本、南韓在去年第四季失業率分別僅為 4%、3.3%，都是拜非典型就業機會之賜，南韓與日本受雇人員中有 1/3、1/4 是非典型就業者（經濟日報，2009/02/01）。

另外，更重要的是：面臨這一波金融大海嘯，南韓政府除了推出了規模高達 33 萬億韓元的財政刺激計劃，也提出 43 萬億韓元（合 327 億美元）的綠色新政 (green New Deal) 新產業發展計劃，期望在未來 4 年內創造更多的就業機會。而這項計劃提供的 100 萬個工作機會主要集中在環保建設和其他「綠色」項目上（第一財經日

---

<sup>12</sup> 關於南韓的具體作法，詳見連偉舜（2003）。

<sup>13</sup> 軍方與官僚也發動自願繳回薪水的運動，有的繳回比率甚至高達百分之十，作為為即需工作者創造工作機會的資金。

報，2009)。事實上，在這一波的金融海嘯中，依舊可以看到這個作法是在其勞資政三方協商的制度架構下進行。

## 第七節 SWOT 分析

透過 SWOT 分析，我們可知道台灣目前的內外部狀況與局勢：

(一) **Strength**：自解嚴後，台灣的菁英企業集團在規模上、系統整合上，以及國際化上較解嚴前皆有顯著強化的趨勢。隨之而來的是：人才、技術、知識、資金、資訊以及外語等各方面能力等也都有明顯的成長。此外，台灣的不少菁英企業也開始在品牌上力爭上游。如此一來，企業或產業特用性知識與技術的需求也將逐漸成長。企業與勞工將越來越需要共同協商勞資關係的長期發展策略。

(二) **Weakness**：由於政治競爭多元化、官僚體系人脈化的影響，政治領導菁英相對無法像過去強人領導時期那般，強勢主導推動各種大型的產業科技或公共政策。

(三) **Opportunities**：在目前國民黨主政下，兩岸交流將逐漸升溫。東南亞、中國大陸與其他大陸區塊皆可成為台灣整體國際經略的選項。若台灣的菁英企業能藉此機會大規模發展系統性的企業或產業特用性知識與技術，則台灣的就業與失業保障政策也勢必需要調整，甚至整體的社會福利政策也需要調整。

(四) **Threats**：台灣在國際競爭上的主要對手，南韓與中國大陸也都有推動大規模、系統性產業科技與政策創新的作為，並在某些領域的發展及其相關學術研究（例如南韓在通訊產業、中國大陸在汽車）取得相當成果。因此，政府、企業與勞工要採行何種合作策略，建立何種體制方能應付外來的競爭，這將是一個具有高難度的問題。

## 第八節 個案利害關係人立場

「97-98 年短期促進就業措施」是以照顧失業者為主，規劃上以行政院經建會  
短促 2-28

為主導者，各部會亦配合規劃相關就業計劃。因此，這項政策的主要利害關係人除了失業者，政府的行政機關、立法部門、企業、媒體、政黨、工會以及專家學者都可算是與此政策相關的利害關係人。另外，因各部會的就業機會也下放到各縣市政府，因此縣市政府也是利害關係人之一，茲分別敘述如下：

### （一）政府相關部會

基本上，「97-98 年短期促進就業措施」採由上而下的決策模式，決策過程中，各部會也曾出現一些意見上的差異。例如，勞委會主張公服不是公法救助，應適用勞基法的規定。經建會等則認為為讓用人機關有更多彈性，發揮創造就業最大效果，公服所創造的就業機會應屬公法救助，亦即可以排除勞基法的適用問題。此問題由於前面以討論過，不再贅述。不過，各部會間還是有一些其他的爭議。

#### 1. 裁減外勞（勞委會 vs 經濟部）

97 年 10 月，由於失業率不斷升高到 4.27%，勞委會提出「縮減外勞以增加本勞工作機會」，但經濟部長尹啟銘表示，外勞與本勞是共存共榮的關係，在經濟不景氣時刻，企業經營困難，若縮減外勞，反而會加重企業財務負擔，對其生存更是雪上加霜。經濟部並表示因為一些企業訂有僱用合約，貿然提出縮減外勞的政策，的確有困難。加上，對有些像 3 班制 24 小時輪班與長期照護等極為辛苦的工作，本勞要替代外勞很困難，縮減外勞並不符合實際需求。因此，經濟部反對縮減外勞配額。經濟部工業局並要求勞委會至少應就其原有使用額度解約的部份加以放寬。不過，實際上，由於工業接單急凍，廠商在 97 年 10 月開始已大量裁員，其中也包括外勞。由 97 年 10 月至 98 年 4 月初，外勞名額已縮減 2.4 萬名。在此情況下，勞委會與工業局很快的發展出共識，不再反對縮減外勞名額，勞委會主委王如玄並於 98 年 1 月宣佈該年度裁減外勞 3 萬名（經濟日報，2009/04/05。裁減外勞）。

#### 2. 工作分享（work-sharing）

經建會副主委單驥認為，在全球競爭加劇及金融風暴衝擊之下，失業問題日趨嚴重的態勢難以避免，因而調整工作型態以降低失業率是十分值得參考的作法。其中，「工作分享」的概念是將原本一份正常的全職工作型態，以各種方式調配創造出更多的工作機會，提供給較多的員工共享，而不逕行裁員。這樣的作法除能有效降

低失業率外，也可以讓勞工的就業能力和就業意願不會因為一時的失業而遭到嚴重折損。再者，彈性的工作調配與人力資源運用方式，也可在不利的國際經貿環境中，部分提昇企業之競爭力。像南韓在這一波世界金融風暴後，透過企業、政府與工會間的三方協商，就引進這樣的作法。因此，單驥乃進一步建議台灣或許可以參考「工作分享」的作法，並建議修改相關法令來配合。相對的，勞委會則對修改勞動基準法態度以便容許工作分享等非典型就業方式持相當保留的態度，勞委會副主委潘世偉表示，彈性化勞動契約雖能夠創造就業機會，但不一定是好的就業機會，幾大產業工會也反對這樣的作法。不過，須注意的是，這個議題迄今為止，僅止於媒體零星的公開討論，在部會間並未展開充分的審議（林明賢，2009/1/14；工商時報，2009/3/13、2009/3/20、2009/3/31、2009/4/12）。

### 3. 國防部的就業機會規劃

在各部會規劃就業名額的過程中，國防部以大專新兵「提前入營」的方式來配合公服部份的擴大就業政策，並且其名額佔了不小的比例。然而，由於這樣的作法並沒有創造新的就業機會，很快就遭到各方的批評（自由時報，2009/03/08）。更具體來說，國防部的做法只是暫時將等待服役的役男從失業狀態拉進部隊，透過勞動供給的降低來美化帳面的失業數字，但一年不到的時間，這些仍未作好就業準備的役男又將回流失業狀態。經建會對此的態度是採取比較寬鬆的接納態度，而勞委會和研考會則比較站在批判的立場。審計部則批評政府所採行的短期促進就業方案並非創造新價值的工作職缺，竟然連提早入伍的方式也算是降低失業率，誠屬不當（林萬億，2009/08/05）。

## （二）政黨

針對「97-98年短期促進就業措施」，民進黨立院黨團認為執政黨規劃不力，並認為國民黨是在拼湊救失業方案（中央社，2009/2/21）。民進黨立委田秋堇則認為過去民進黨執政時所推動的「公共服務擴大就業」是有法規依據，也是有整體規劃的。民進黨立委潘孟安則在「97-98短促」執行半年後，陪同「中高齡就業促進聯盟」召開記者會，要求政府將短期就業納入勞基法保障，不要讓中高齡失業者輪流就業、失業（自由時報，2009/8/7）。另外，民進黨立委黃哲偉與黃淑英也召

開記者會批評執政黨，認為台灣的失業率高達 5.03%（97 年 12 月），比周圍南韓、香港、新加坡、日本等國都還高。政府相關主管機關反應慢半拍，應盡速研擬推動能提供長期且穩定就業機會的政策（立法院全球資訊網，2009/09/27）。不過，針對反應太慢部分，研考會考管處黃副處長則指出，92 年失業率已經破 5% 了才開始採行挽救失業之政策，但在馬政府規劃 97-98 短期促進就業方案時，亦即 97 年 11 與 12 月時，失業率才分別為 4.37% 與 4.27%。因此，相對來說，反應並沒有那麼慢（訪談紀錄 D8，2009/11/27）。

另外，當立法院審查勞退基金時，除了民進黨立委邱議瑩、陳節如、翁金珠、田秋堇都針對「立即上工」部份抨擊其缺乏直接的法源根據，也表達其對有心人士透過此項措施綁樁與關說的疑慮。田秋堇更進一步指出職訓中心不應該再接受 3 千元的行政費，因為就業中介本就是他們的業務（台灣立報，2008-10-28）。台聯黨則針對「97-98 年短期促進就業措施」方面認為馬政府沒有作為，也憂心政府在全球金融海嘯的嚴峻情勢下，反應不及，將導致台灣經濟、社會的大崩盤。因此，強烈呼籲馬英九應該以危機處理的心態來搶救台灣的失業潮，立即在行政院組成跨部會「搶救失業危機處理小組」，甚至呼應勞工團體建議馬英九比照 921 地震時所發布之緊急命令，發布經濟災難之緊急命令，暫時排除法令預算等之行政程序及限制，以最高效率落實拯救失業的政策（台聯要聞，2008/12/30）。至於泛藍政黨雖有零星的批評，如國民黨立委侯彩鳳曾對勞委會「立即上工、促進就業計劃」的執行細節提出質疑，認為政府不該再行對負責審核申請的公務機關（如就服中心）進行補貼（Yahoo！奇摩新聞，2008/10/27），基本上仍是對這項政策措施採取支持的態度。

### （三）地方政府

基本上，我國的地方縣市政府自有財源不足、缺乏資源，因此，對於在中央政府補助下所分配的就業機會基本上站在高度贊成的立場。另一方面也相當積極配合中央各部會的構想，由縣市政府各局處向中央部會提出就業計劃以爭取名額，甚至也以自己的經費加碼。另一方面也出現部分縣市批評政府分配就業名額分配公平性的問題，例如高雄市長陳菊就針對高雄世運會爭取就業名額，認為政府並沒有公平分配公部門就業名額。此外，許多地方政府也自行加碼提出自己的短期促進就業措施，如桃園縣政府花費 3.8 億經費針對縣籍失業、身障、剛大專畢業者提供二千多

#### 邁向優質公共治理-系列個案研究

個短促就業機會。高雄縣政府也舉債六千四百多萬，創造五百多個半年為期的就業、照顧服務員訓練的短期就業名額，可見他們也都認為失業問題嚴重，短期促進就業政策確屬有其必要（中國時報，2009/02/25；工商時報，2009/02/28）。另外，台南縣政府也以觀光文化與農業創意產業為方向，推出約兩百人的短期就業計畫（經濟日報，2009/2/16）。（各縣市在短促中的名額請參見附表二）

#### （四）民間團體、勞工團體

自主工聯認為：失業率飆高，不能再歸咎大環境不佳，金融海嘯已經發生半年以上，政府「早該準備好了」。並指出官方數據還不包括無薪假、留職停薪，甚至派遣、外包等隱藏性及不穩定就業勞工，如果把這些人數計算在內，失業人數可能高達 70 萬人。所以，他們認為：政府不應該採用短期應急的就業政策，而應該針對台灣的情況提出適當的整體規劃。勞工陣線秘書長孫友聯認為：民國 91 年的失業潮是導因於產業外移，還知道那些產業會受影響，但是，這一波卻是各行各業無一倖免，還看不到盡頭，情況相當悲觀。勞團認為：勞委會與行政院各部會應擔起所有責任，行政院更應跨部會成立「搶救失業小組」，立即推動「保護受僱者及促進就業」特別措施。主要措施應包括下列幾項：一、制裁黑心企業，對一些企業裁員沒幾天，就聘契約工、派遣工替代的惡質做法，強制介入；二、政府機關率先停止將業務委由民間辦理外包，製造並強化不穩定的就業模式，並使正常的全職工作因而遭到損失；三、不能將緊縮外勞的作法當萬靈丹，應檢討長期不合理、廉價的剝削外勞政策。更何況，外勞所從事的又都是 3K、3 班產業，即使縮減外勞，本勞取而代之的意願也不高；四、提供失業勞工無息貸款，調降電費及子女學雜費等（聯合晚報，2009/1/22）。

全國產業總工會秘書長謝創智則認為：即便經建會與勞委會端出「立即上工」、「公部門短期就業」等措施之後，失業率仍不斷擴大，顯然政策效果有限。他擔心在未來失業週期會更加延長，從目前平均的半年拉長至一年或更久。有鑑於此，他建議勞委會現階段應強化失業給付與救濟，失業給付也應從目前的六成薪提高為九成薪，請領時間則從六個月延長至九個月。謝創智也批評，政府目前端出的政策都是短期救急，以半年或一年為工作週期，但時間一到，這些人又會失業，勞工「輪流失業」，根本無法解決問題（自由時報，2009/1/23）。另外，由於總體經濟的急速

短促 2-32



惡化，八大行業也比以前更積極向婦女招手，為免有些弱勢婦女迫不得已陷入無法自拔，婦女團體勵馨基金會也呼籲，政府擴大就業相關計畫，應提出配套措施，鼓勵地方政府或企業優先聘用家暴、性侵、未成年懷孕、兒少性交易的被害人，協助這些處於極度困境的弱勢婦女面對經濟風暴帶（劉開元，李玉玲，2009）。全國家長團體聯盟副理事長林文虎對於高中職短期就業也表達其看法，認為高中職引進科技產業人力有助於高中職、產業合作，如果評估有成效，就要制度化，而不是臨時性的急就章（自由時報 2009/4/22）。

### （五）企業界

基本上，企業界對「公服」並沒有表示反對的意見，但在勞委會的「立即上工」計畫部分，由於企業可以透過這個政策取得政府在薪資（每人 10000 元）上的補貼，因此這個計畫也獲得不少業者的支持。另外，當經建會提出「工作分享」的概念時，全國商業總會理事長張平沼則表達了企業界的意見並不反對，只要「不增加企業成本」即可。另外，也出現了一種較為極端的說法，例如有一位經營塑膠射出的楊姓業者表示，如果真的缺員工，即便沒有政府補助，一樣還是會聘僱人員。反之，如果沒有缺人顧慮，即便補助全額薪資，也不考慮（自由時報 2008/11/21）。而工總理事長陳武雄也形容立即上工救失業率形同「以感冒藥治肺癌，藥石罔效（自由時報 2008/11/28）」。

### （六）學者專家

許多學者專家認為：短促就業政策上的作為稍嫌晚了一些。根據中正大學勞所教授藍科正的說法，自 2008 年 7 月份起，勞委會的數據顯示國內外勞引進人數驟然下滑，因產業界此時已經開始接不到外銷訂單了，經濟部的數據也顯示台灣的單月出口總額也明顯下降，政府卻沒有由這些領先指標中即時掌握到經濟衰退的嚴重性，一直要到九月份失業率該掉而沒掉，<sup>14</sup> 政府才感覺到事態不對而開始規劃短期就業政策，所以在政策回應上是有落差的。而且，就二零零八年度而言，失業率從四月份開始，一直到馬英九總統上任後，沒有一個月是降下來的。藍科正也認為部

---

<sup>14</sup> 歷年來，台灣的失業率會在七月份因大學生畢業進入職場而顯著上升，但到九月份就會因畢業生逐漸就業而下滑。

會間若能充分溝通協調，上述問題應不難克服。問題的發生也顯示在此一政策的反應上，行政院長未能充分有效的領導統合各部會，達到再問題發生的第一時間給予充分掌握的理想(訪談紀錄 D8, 2009/11/27)。工研院院長李鍾熙認為政府要救失業，應該從短、中、長期進行各種不同政策的組合 (portfolio) 設計，形成最適合台灣的政策。學者李誠則大聲疾呼應該將就業政策標定在發展策略性產業上。學者辛炳隆則表示政府推出政策前還是應先弄清楚失業問題的本質，再提出適當的因應措施。辛炳隆與藍科正一樣，對於失業問題應與長期整體經濟與產業發展政策結合的主張也都有類似的看法。

### (七) 媒體

整體而言，各大平面媒體的社論，不論是中時、聯合或是自由時報，基本上都對「97-98 短期促進就業措施」抱持批判的態度，都認為政府面對 2008 年發生的金融大海嘯，應該有更為全面長遠的因應之道，這項政策措施應該清楚台灣在產業轉型上面臨挑戰，特別是來自中國的挑戰。也認為短促措施應該結合中長期的就業政策，培養台灣的競爭力。除此之外，也有一些社論明確指出，短期就業政策的出發點既然設定為「應急」，政策目標又設定在降低失業率，那麼相關措施就不太可能是一種「長遠的」、「有遠見的」的中長期措施，所以認為用「短促」缺乏遠見作為批評的理由並不恰當。

較為有趣的是：為了避免公共服務就業產生替代與排擠等負面效果，造成社會資源的浪費，吳典蓉建議政府將公服人員安排到公共工程維修方面的工作。不過，他的說法並沒有引起有關方面的回應 (中國時報, 2009/02/03)。一位中小企業負責人也建議：可以將公服大量部署於水土山川林木的巡防保護與維修 (陳鳴緯, 2009/02/15)。但是，這些建議並沒有反應在政府短期就業政策的規劃中。整體而言，各界提出的構想頗多，但大多缺乏集體的審議以形成整體的配套，也並未進一步在決策過程中發揮影響力，形成短期就業政策的實際工作項目。

## 第二章 上課討論題綱

### 第一節 個案之優質公共治理原則討論

授課教師可考量的是：此處的上課討論題綱較適合於基層初級公務人員公共治理的討論議題。至於進階討論部分，則可考量授課時間與學員需求情形做彈性處理，並不一定要全部納入討論。針對本研究個案所提的優質公共治理原則應用，我們的上課討論題綱如下：

#### 問題一

試以優質公共治理原則中的課責性與透明性二原則，分析短期就業政策的決策與執行過程是否符合優質公共治理原則？

#### 教學指南：

民主政治的課責性表現在行政層級中上級對下級、行政水平層級的不同機關單位之間、立法部門對行政部門、民間對政府等四個面向，而立法部門透過質詢權與調閱權的專業行使，往往可以大幅帶動其他三種類型的課責，因此，特別是在先進的民主國家，可以說是整體課責的基礎（Willoughby, 1918）。由於本政策並沒有經過立法院的立法，僅僅是被動的必須遵守勞基法與就業服務法的相關規定，所以，前述三個面向的課責性都相對較弱。再者，由於「97-98 短期促進就業政策」在經費上來自各部會自行勻支，容易導致排擠其他政策，打亂原有的政策優先順序，並對各部會整體政策的課責性造成負面影響。不過，相對比較起來，由於立即上工的經費來自勞委會所主管的就業安定基金，因此，其預算之編列仍須經立法院衛生環境及社會福利委員會之審查。加上，勞團對於就業安定基金的資金運用也都相當關切，連帶的也提高立即上工的課責性。

其次，由於「97-98 短期促進就業政策」並沒有經過立法院的審議，因此也不具法律上的強勢效力，僅是透過行政層級的指揮命令體系來推動。在立法院無權監督、調閱與聽取有關機關針對本政策做較系統性匯報的情形下，相關行政機關也相

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

對比較沒有動機以系統、簡明的方式彙總並對外公開各類與政策相關的資訊，故透明性相當低。就本政策言，這樣的情況也存在於縣市與鄉鎮級地方政府。尤有甚者，部分短期就業名額可由鄉鎮公所經公告（包括上網）後篩選任用，比較容易造成執行上的黑箱作業，透明度也不佳。準此而言，課責性乃是透明度的先決條件，易言之，課責性是推動政府各部門機關決策公開與資訊透明的關鍵性因素。

另外，我國鄉鎮市層級的政治一向為地方派系所主導，為避免黑箱作業發生，「97-98 年短期促進就業措施」各上級主管機關雖也有規定各種公告程序與考管措施，但與 2003 年不同的是當時所有短期就業機會皆須透過就服中心，統一公開徵選。為避免黑箱作業發生，故上級機關都會要求各用人機關或單位必須透過各地就服中心或公開徵選。「97-98 年短期促進就業措施」卻允許基層用人單位透過上網公告即可，然而，這樣的規定看似透明，卻給予鄉鎮市層級政府人員暗中操作的空間，也增加上級政府課責的困難。徒給人透明的外貌，實際的執行卻還是有黑箱作業的情況存在。這樣的問題，由於舉證不易，也相當難以禁絕。相對的，各區域的就服中心乃勞委會之派出單位，受勞委會之節制，但較不受地方政治的影響，比較不會出現基層政府黑箱作業的問題。加上其必須登記三倍於核准人數的名額來篩選，若要黑箱作業也比較困難，也容易在地方上造成民怨。

### **問題二**

試以優質公共治理原則中的效能與回應力二原則，分析短期就業政策的決策與執行過程是否符合優質公共治理原則？

### **教學指南：**

「97-98 年短期促進就業措施」在政策上的效能並不是一個容易回答的問題，原因在於影響此政策成效的因素太多，且有很多因素並不是掌握在政府機關手中，例如，對外貿佔 GDP 極高比重的台灣而言，國際經濟的榮衰對台灣的經濟與就業情勢當然是居於關鍵性的影響。話雖如此，一個有作為的政府當然不能老是以這樣的理由做藉口。針對這樣的問題，一般的學者專家會有如下的政策效能評估方式，包括失業率的變動、根據替代與排除等效果以及學者或專家的專業意見等來看。

根據個案資料顯示：如果不追問個別政策的效果，單就失業率的整體變動來看，  
短促 2-36

「97-98 年短期促進就業措施」的政策效能不佳，甚至比民進黨執政時 2003 年的短期就業政策還差。但若以較為實際的態度，針對替代、排擠、依賴等效果來看，根據個案分析第 8 頁的資料，「97-98 年短期促進就業措施」的成效也有相當的問題。例如，公服當中有一半的就業機會並沒有創造新的價值（但 92 年的短期就業也沒有好到哪裡去）。就依賴效果而言，由於「97-98 年短期促進就業措施」允許補助年輕的高學歷者，因此，整體依賴效果也比較低，但也因此較忽略公平性的追求。

學者對「97-98 年短期促進就業措施」提出可供改善的意見，但他們的說法可說眾說紛紜。例如藍科正認為應多站在勞工的角度思考可採行的政策，如對企業減稅鼓勵留用，或直接補助勞工找工作，甚至可思考究竟要幫助失業者或正面臨失業威脅者。經建會副主委單驥也在報上為文，呼籲引進非典型勞動方式，既可增加企業與整體經濟競爭力，又可降低失業率。也有學者更直指政府應弄清楚究竟要採行的是社會救助還是就業政策，若屬前者則直接發錢給勞工即可，還可省下大量行政成本，同時避免替代或排擠等效果所帶來的問題。然而，話雖如此，學者專家們倒是不約而同的贊成，不論短期或長期促進就業政策，若要發揮其真正的效能，皆應與國家長期整體的經濟與產業發展策略整合在一起。問題在於，一旦論及接下來應如何做，包括應該以激進或漸進的方式來訂定整體經濟發展策略？應該選擇哪一個或哪幾個產業？勞工與社會福利政策、高等教育政策、金融政策等應如何搭配等等的問題，討論就往往就開始失焦。因此，台灣的各界菁英與民眾似乎都陷入一種集體的焦慮。就此點而言，政府的效能是相當有待加強的。

再就回應力來看，根據個案分析第 14 頁所論及，政府規劃執行「97-98 年短期促進就業措施」的反應速度有稍慢之嫌。另外，根據研考會在 2008 年 12 月的民調顯示：一般民眾雖然對「97-98 年短期促進就業措施」並沒有清楚的認知（公服 44.6%，立即上工 30%），但在解釋後，約有七成以上受訪者支持「97-98 年短期促進就業措施」（公服 75%，立即上工 78.6%），並有六至七成受訪者認為該措施對幫助失業者渡過不景氣困難有幫助（公服 62.8%，立即上工 74.3%），可見至少就短期言，民眾對政府能提出「97-98 年短期促進就業措施」咸表相當支持。然而，民間輿論與專家學者對「97-98 年短期促進就業措施」最大的批評就是缺乏與長期整體經濟及產業轉型或升級策略思考的連結。至今，政府雖有提出節能減碳（綠能）、生

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

技、光電等明星產業作為所謂策略性產業，然徵諸政府資源的分配與投資方向，仍然缺乏像美國、南韓、德國等那般有一相當清楚的策略與發展方向。

### 問題三

試以優質公共治理原則中的依法行政與廉潔度二原則，分析短期就業政策的決策與執行過程是否符合優質公共治理原則？

### 教學指南：

「97-98 年短期促進就業措施」中的公服部份除必須遵守勞基法的規定之外並沒有明確的法源。這意味著各利害關係人的政策偏好、立場並沒有經過盤點、審議與整合。到了執行階段，這些政策偏好與立場的歧異自然會顯現出來。勞委會堅持「97-98 年短期促進就業措施」中的公服部份除必須遵守勞基法，其他部會則以短期定期契約的方式排除勞基法的適用，二者在法律文字表面上來說，都不算違法，亦即都有遵守依法行政，但僅是 **rule by law**。再者，不論中央的研考會、勞委會、經建會或地方的就業服務中心都有針對「97-98 年短期促進就業措施」的各項用人計畫建立各種書面報告、電話、實地查訪等方式的查證與管考作業。不論立即上工或公服，絕大部分的預算都屬於用人費，需要有實際人頭方能報賬。若有利用人頭來圖利自己或圖利他人的情事發生，只要有心進行公正的查核與管考，透過各種書面資料與時地查訪，應該不難察覺。因此，就「97-98 年短期促進就業措施」而言，公務員做到 **rule by law** 的情況還算良好。

至於是否有做到 **rule of law**<sup>1</sup> 的依法行政？

就公服部份整體而言，根據個案分析中第 8 頁的敘述，我們可以看出，公服就

---

<sup>1</sup> 以法而治 (**Rule by law**) 和法治 (**Rule of law**) 不是完全一樣的事情。以法而治是指當權者按照法律治理國家，但這些法律不一定是由普通公民組成的立法部門制訂的。法治除了表示法律是最高的律法外，還隱含分權的意味，對普通公民有約束力的法律必須由大多數公民或由公民組成的立法部門經大多數同意通過，行政部門的職責只是執行該等法律，並且受該等法律拘束。因此以法而治(**Rule by law**)和法治(**Rule of law**)最大的區別，並不在於法律是否拘束人民，而是在於行政、立法、司法這些政府權力是否也和人民一樣，受到法律的拘束和控制。法治的內涵，與其說是要求所有人民守法，毋寧更側重於法律對政府權力的控制和拘束，否則法治(**Rule of law**)即與以法而治(**Rule by law**)難以區分。

業發生替代效果、業務性質用人單位根本不需要（純屬安插）的狀況、原來屬於委外業務解聘以後再以公服聘用的狀況超過進用的半數人數以上。準此而言，就算把公服定為在公法救助，也有 50% 以上的經費花費在原本就有人在做或不需要的工作上，換句話說，就是完全虛擲浪費掉的。外加為了「創造」這些就業機會所必須花費的行政成本。至於，若將公服看成是一種就業政策，強調的是就業效果，則公服的成效更差，因為參與公服者在公服結束之後的再就業率極差。

至於立即上工部份，也沒有單獨直接的法源，不過，由於中央的立即上工只有勞委會一個主管機關，加上主要的政策參與者（包括工會）對將立即上工歸類為僱傭關係而非公法救助關係並沒有太多意見上的差異，因此對於整個措施必須遵守的相關法規（如就業服務法第二十三條有關企業補助聘用勞工、就業保險法第十二條第四項有關聘僱過程必須經由公立就業服務機構中介以及勞基法有關保險與資遣事項等）並沒有什麼的爭議。在這種情形下，單就法律條文本身字面的依法行政（rule by law）而言，立即上工措施顯然比公服部份為佳。然而，由於沒有直接法源，因此各縣市政府在自行加碼推出本身的立即上工措施時，就不一定會遵照中央立即上工的格式。例如，台北縣以及高雄市的立即上工就都有勞保，但中央的立即上工就沒有，造成一國多制的局面。

## 第二節 進階討論

授課教師可考量的是：此處的進階討論適合於公部門中高階主管的培訓方式。因此，它們可作為進階公務人員公共治理的進一步探討議題。

### 問題一

就我國的短期促進就業政策而言，請問你認為相關的政策參與者之間是否有發展出類似德國或南韓那般的治理網絡？若沒有，那麼台灣的治理網絡具有何種屬性？最後，許多專家批評政府的短期促進就業措施缺乏與國家整體經濟轉型上的聯結，針對這樣的說法，請問你認為前述的治理網絡有何影響？

### 教學指南：

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

我國的短期促進就業政策並沒有鑲嵌在類似德國或南韓那般的三方協商治理網絡之中。此政策的決策過程乃由行政院發動，由經建會負責公服部份的規劃，勞委會負責立即上工部份的規劃。在規劃初期相關主管機關雖有邀請勞團、企業團體、勞工與就業方面的專家參與諮詢，但這些勞團或企業團體並不是由各地所有工會或所有企業，逐層而上，在成員身分與政策意見上經過審議統整而成的頂尖組織(peak organization)，所以對基層工會或基層企業而言，並不具有充分的代表性。整個決策過程可算是由上而下的決策模式。加上這些參與者雖有被諮詢，卻沒有參與決策，並不具有決策權，與南韓、西德的廣泛參與、仔細審議的政策決策模式不同。

最基本的原因在於，到目前為止，由於台灣的產業並未像德國或南韓那般發展出以企業或產業特用性技術與知識為主的產業。因此，景氣衰退或訂單不足時，企業並不會有高度的意願對既有的勞工提供工作保障。台灣的勞工慣常被資方裁員而當作資方遇到景氣衰退時的風險避震器。加上，企業的技術與知識根基不厚，長期發展性較為薄弱，所以員工跳槽頻率很高。如此，民營企業員工組成工會的意願或凝聚力也比較低。相對的，公營事業員工所組成的工會，由於成員對於他們所共同享有的待遇、福利與特權具有相當高的憂患意識，工會的凝聚力也相對較高。再者，解嚴後，政治競爭多元化，此類的工會乃成為各股政治力量追求結盟的對象，而許多工會的高層幹部也開始在各政黨、政治流派中遠交近攻，這又回頭強化這些產業工會的力量與地位。在此過程中，各產業工會基本上也是各自為政，並沒有成立具有足夠代表性的各級工會聯合會，出面與企業及政府協商。

再就台灣的企業聯合組織而言，各大小民營企業雖也有連結成立全國性的聯合組織(如全國工商總會、工商協進會等)，但多屬於由過去威權時期恩庇體制發展而來，但向來也由幾大企業領袖個人所主導，不但代表性不足，在政策上也沒有正式的參與權。而就企業或事業體本身而言，台灣多數大企業，除了資方並不樂見勞方組成工會與其經營管理掣肘，勞方也因為法律賦予的勞動權利限制，或因工作特性(例如工時過長影響參與意願)等因素，較易在資方予以零碎的福利補貼後暫時妥協。並且在這個層級的許多工會在缺乏爭取自身權益的發揮空間、和其它工會的聯結薄弱等情況下，只能無奈地成為維護自身工會成員福利的會務型工會。再者，台灣許多以「產業」為名的工會，實際上根本只是企業層級卻掛上「產業」之名，不



但缺乏對員工層級基本權益的重視，企業或事業體層級由員工代表所組成的工會，亦鮮少能參與在共同決定公司的經營方向及各種對勞工權益安排措施的決策中，因此完全無法與德國產業工會龐大的規模及強而有力的談判實力相提並論。

整體而言，台灣的經濟（含就業與失業）政策，乃是由行政首長與政務官，以視議題而定的方式，機動的動員各部會機關或國會議員或其他政策參與者來主導政策過程，而行政體系內部的官僚也會透過其所個別建立的人脈網絡合縱連橫來回應，並不具有穩定的治理聯盟。結果，在許多政策議題上，由於不易凝聚共識與認同，也較難以發展出系統性與整合度較高的政策。這也就是為何台灣沒有辦法提出像英國的太晤士河計劃、美國的能源發展計劃以及南韓的綠能發展計劃等較具前瞻性的宏觀政策的根本原因之一。

## 問題二

請參考第五題回答下列問題。在此波世界景氣大衰退過程中，許多國家（如南韓、西德等）皆允許企業採行如工作分享來降低失業率。請問為何美國與我國皆沒有採取這樣的政策？

## 教學指南：

南韓與德國在 2008-2009 金融大海嘯中的救失業政策都是經過政府、工會與企業間以高度集體的方式協商後而決定的政策。嚴格講，德國聯邦政府長期以來就是透過前述治理網絡已集體協商的方式來決定國家的經濟發展、社會福利以及勞工等政策。此次國際金融大海嘯也讓德國經濟遭到嚴重打擊，但就如個案分析中第 18-19 頁所陳述的，德國的救失業政策主要有兩個軸線，一以保留目前的工作與技術，並加以持續的技術訓練為重點。另一則以相當大規模且高度系統性的方式發展綠能產業，並預期透過這樣的新產業發展出新的競爭優勢，有效擴張長期且穩定的工作機會。簡言之，德國的就失業政策仍符合 Estevez-Abe, Iversen & Soskice 等學者所言保護其企業與產業特殊性知識與技術的特質（Estevez-Abe, Iversen & Soskice, 2001）。

傳統上，一直要到一九八零年代末期，南韓的企業與工會一向處於高度對立的狀態，更不用說對事關重大的產業與勞工政策進行協商（見個案分析第 19-20 頁）。然而，當南韓大企業長期效法日德等國，以規模大且系統性高的方式，投資高科技

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

產業與品牌產品，直接在國際上與先進國家的跨國公司競爭後，他們發現，核心員工所發展出來的企業特用性知識與技術乃是重要的資產，不但要極力加以保護，甚至應想辦法加以進一步開發，因此乃開始採行終身雇用制。1997 的亞洲金融風暴更讓大企業們同時體會到，他們的企業體質其實極為脆弱（特別是向員工提供終身雇用而將員工當作資產以後），若沒有將工會納進來，一起與其他產業的企業與工會共同協商，尋求更為集體、但也更也彈性的勞資關係與協商制度，南韓的經濟發展將會遭到嚴重瓶頸。如此一來，上世紀九零年代以來的發展以及 1997 年的危機乃促使南韓形成以政府、企業、工會三方為核心的治理網絡，針對各類經濟、勞工與社會福利政策進行協商，並與德國類似，主要依賴工作分享制來進行調整。

以美國而言，在一般情況下，其短期就業政策並不會與產業或經濟發展有明顯的關聯。但此次的金融大海嘯，美國乃是源頭，許多過度以財務槓桿操作（向銀行舉債比例太高）的許多產業都遭遇嚴重的危機，失業率也快速的由 2008 年 4 月的 5.0% 一路躍升到 2009 年 10 月的 10.2%，似乎仍無減緩的跡象。種種跡象顯示，美國的經濟結構與發展已遭遇到嚴重的瓶頸，一般性的需求面政策（增加政府財政支出與放鬆貨幣政策，包括短期公共服務就業措施）已無法解決問題。因此，歐巴馬政府乃推出幾項高度具有系統關聯性的經濟投資與產業發展政策，如高速鐵路與高速公路系統投資計劃、能源產業發展政策，雖不見得對所間接雇用的短期就業勞工在知識與技術的訓練上有所幫助，然而，與小羅斯福當年的新政一樣，一旦提昇國家經濟的體質，卻能造就無數具有高度生產力的工作。

再就台灣而言，台灣是一個以作為幫先進國家跨國企業代工的國際加工基地。主要的知識與技術乃是透過國家向先進國家採購而技術移轉或是由跨國公司移轉而來，並不必像德國與南韓那般極力培養企業或產業特用性的知識與技術。易言之，台灣並不太重視知識技術的生根與自主性的發展。在這種格局下，先進國家主導性產品的規格有什麼變動，台灣產業所需要用到的知識與技術也要跟著調整。在此情況下，台灣企業不需要對勞工提供好的就業保障，也不需要採用工作分享。

### 問題三

就業政策與發放消費券政策都是政府振興經濟的手段。以政策行銷的角度來

看，請問你認為何以短期促進就業政策為何未在輿論宣傳上達到消費券政策廣受各方談論的效果？試以南韓民眾捐金子救經濟、企業與工會協商減薪救工作為例，說明台灣救失業的政策行銷有何改進的方法？

### 教學指南：

消費券幾乎是一項全民皆參與共同討論的政策，原因如下：

- 1.這是一筆額外的可消費收入，一項小小的歡樂，不用考慮到太多的連帶後果。
- 2.對大多數人來說，這項歡樂將會是什麼樣的方式，都有許多對象可以透過相當愉悅的方式來討論，諸如家人間、朋友間、同事間。加上新聞媒體的創意炒作、企業也競相提出各種搶券的優惠，更強化消費券的話題性。
- 3.在決策過程中，政府也不斷透過媒體與社會各種意見對話，使大多數的民眾覺得他們並沒有被排除。

相對而言，一般民眾對短期就業措施就無法形成這樣的集體歡樂氣氛。在本個案中曾述及研考會針對「97-98 年短期促進就業措施」所做的民調發現：一般受訪者對短期就業計畫並沒有普遍的認知，但在被告知其性質後，有相當多數受訪者表示支持並相信其對失業者的效益。顯然的，對大多數受訪者而言，他們認為政府應該做這樣的政策，但他們並不知道政府正在這樣做。因此，他們對政策合法性的看法並沒有灌注到政策決策過程之中。然而，何以如此？

1.「97-98 年短期促進就業措施」乃針對失業者而設，他們的心情本來就很沉重的。即便能獲得「97-98 年短期促進就業措施」的補助而暫時找到工作，其對於工作與經濟生活的不安全感可能還是無法這麼簡單就揮之而去。至於一般人，縱然有相當的同情，但這並不是一般人能夠輕易觸及的話題，例如，這次經濟嚴重衰退與大規模失業的性質為何？政府是否應該介入？政府若該介入，什麼樣的政策與工具比較合適？除了專家以及失業者之外，一般人並不會太關心失業的議題，當然也連帶的不會注意政府救失業的相關報導。

2.政府的決策是在高度壓力下，以應急的方式，由上而下進行的。「97-98 年短期促進就業措施」的政策規劃並沒有經過廣泛的參與及討論，加上中央各部會所推

#### 邁向優質公共治理-系列個案研究

出的項目、地方縣市政府所自行推出的項目，名目繁多，如多元就業方案、立即上工方案、公共服務就業方案、短期就業方案、98-101 擴大就業方案等不一而足，不要說一般民眾弄不清楚，連失業者、甚至媒體也經常搞糊塗。在這種情況下，自然引不起一般民眾、媒體的廣泛討論。其實，許多媒體的相關報導也都屬於類似政令宣導的性質，社會宣傳效果其實不大。

3.若深一層看，在台灣，儘管有許多勞工團體抗議，高科技產業放無薪假違法（不發放最低基本工資、未經勞資協商就片面改變工作條件），但在基層工會未做出明顯抗爭與檢舉的態勢下，政府默許企業放無薪假。其結果是：失業者個人獨自承擔失業的後果，在員工或勞工間不會形成共同話題。相對比南韓的例子，在面對此波世界金融大海嘯所造成的嚴峻形勢下，南韓的一般民眾竟然會發動人人捐金子救經濟的運動。在三方協商之下，工會與企業的高級幹部也紛紛減薪救工作。在這種濃厚的集體氣氛之下，救失業變成與人人有關的重大事件。甚至可以說，在三方協商治理網絡的形構過程中，南韓的政府、企業與工會已透過密切的參與互動，以及溝通協調來共同面對此一重大經濟危機，進而形成彼此認同的共同價值。由此觀之，這應該也是政策行銷所追求的理想境界。

### 第三章 個案重要啟示

個案研究的重要啟示包括：重要發現摘要、政策意涵、案例檢討或經驗借鏡。透過 OECD 的優質公共治理指標之探討，我們可深入瞭解其成功或失敗經驗背後更一般化的因素。這尤其有助於台灣未來地方治理經驗參考，甚或提供公共政策規劃的重要借鏡。茲將本研究的個案重要啟示或重要發現摘要如下：

（一）總結前述美、德、南韓各國的個案與根據多樣資本主義對失業政策的分析來看，一國就失業政策的具體作法，明確反應出該國主要產業的技術屬性的需求。基本上，各國在這一波全球性的金融風暴中因應之道的差異，反應出各國不同類型資本主義的特質。南韓主要企業在經歷 1997 亞洲金融風暴的大規模裁員後，發現要找回或重新培養企業發展所倚重的技術勞工相當不易，而南韓的產品市場策略基本上又是朝著大企業國際化的路線發展。因此，如何留住具備企業特定技術的勞工對其發展就顯得格外關鍵。這不難從這一波的金融風暴中觀察到南韓政府、資方、勞方基本上都能同意：儘管時局再怎麼差，也希望企業能給予勞工「就業保障」。政府透過補貼企業，企業透過規劃「工作分享」的職缺，一方面將技術勞工留任，一方面也能創造部分就業機會。至於德國，長期以來建立的勞、資、政協商機制，亦即產業民主體制，已經和其重視產業技術勞工的傳統緊密結合在一起。因此，不難發現其因應金融風暴之道除了維護現存的工作和技術，也透過集體協商，決定在綠能產業上集體衝刺，尋求在此新興產業上發展出競爭優勢，並創造長期穩定的就業機會。反觀美國，產業與經濟發展的關鍵，取決於一般性技術系統性的創造力，過去向來和就失業保護政策之間並無直接關聯性。立基於此種政經脈絡上的美式資本主義體制，自然不具備足夠的誘因以保障擁有特定技術的失業勞工。然而，歐巴馬政府提出的交通基礎系統建設投資計劃、能源發展計劃，仍將透過其系統性傳遞的一般性專業知識技術進行大規模的創新，進而創造出具有高度生產力的就業機會。

（二）不論南韓、德國或美國，其為因應經濟轉折時期而研擬的政策，以及轉型方向之決定，基本上都可從中觀察到各國特有的資本主義脈絡在救失業上的深刻影響。各國救失業的政策和其重要產業之技術類別息息相關，轉型方向的決定也視

### 邁向優質公共治理-系列個案研究

其社會成員間的互動關係而有不同的走向。從這個基礎出發，才有可能對一國之經濟轉變進行較為宏觀的理解，進行國際比較也才有機會讓他國經驗成為真正的「他山之石」。台灣的政經結構所型塑的資本主義模式，在這一次為因應全球性金融風暴而產出的短期就業政策，是否合乎我國產業、經濟特質的實際需求，將是本個案教學過程中所要探討的重要問題。

（三）基本上，台灣的產業經濟是建立在國際代工的優勢上。這樣的優勢搭配著國家或企業以代工的方式發展，或可吸取跨國企業所採購或移轉而來的知識與技術。然而，這樣的知識與技術乃是高度漸進與模仿性的。長期以來，台灣在專業代工上所發展出來的專業技術與知識固然越來越精進與深化，但由於缺乏深厚的自主性根基，其不穩定性卻比其他國家的品牌或產品創新所發展出的專業知識與技術脆弱許多！在這種情況下，每當先進國家掌握主導性產品與關鍵性技術的大企業只要在規格或設計上稍做新一代的調整，許多台灣高科技員工所具有的高度漸進式或模仿式的專業知識與技術往往就要慘遭淘汰。不過，只要台灣的企業能不斷透過國家的科技發展計劃或與跨國公司的代工關係來移轉所需要的知識與技術，並將知識與技術過時的員工裁員，以新進員工來接受前述移轉而來的知識與技術，台灣就可不斷持續享有國際代工的優勢。大學與技職教育，甚或職訓體系所提供的知識與技術與企業有落差，這就不是太大的問題。不過度投資於系統性的知識與技術，反而是台灣得以持續發揮國際加工優勢的重要特質。

## 第四章 改進建議方向

有關 97-98 短期促進就業政策的優質公共治理原則之應用，深具公共政策意涵。在此，我們可提出後續行政作為政策建議：

（一）以消極保守的角度來看短期就業促進政策的底線，充其量就是把它當作社會救濟政策。根據凱恩斯的總體管理邏輯，若此政策所補助的每個就業機會均能創造新價值，至少透過乘數效果，也可作為提升有效需求的手段。不過，若以此標準來評估「97-98 年短期促進就業措施」的成效，則公服部份大約有一半的經費是被浪費在沒有創造新價值就業機會上，此措施之效能是頗有問題的。然而，若以立即上工來看，其各方面的效果顯然比公服好很多。

（二）雖說許多專家學者也都明白「立即上工計劃」、「公部門服務短期就業計劃」等，其實都是急就章的救急措施。本質上，社會救助的功能較多，就業政策的功能較少。稍微降低失業率數字或許還可以，對解決長期的失業問題可能沒有多大作用。另外，政府雖也很快推出「立即充電」、「充電增值」等就業訓練計劃，但政府的職訓計劃與教育體系經常被學員與業界抱怨與實際工作需要落差或學非所用（大紀元，2009/4/28；杜震華，2005/1/14；工商時報，2008/4/3；工商時報，2008/4/3；中國時報，2009/01/18）。其實，自世界金融大海嘯波及台灣以來，許多學者專家無不大聲疾呼。對台灣而言，這波經濟衰退與失業潮代表的是台灣正面臨嚴重的經濟結構轉型與結構性失業問題。他們也認為：政府的短期救失業或創造就業政策有短線操作與缺乏整合的問題，應該與更整體、更聚焦、更具魄力的經濟與產業轉型政策掛勾。如此，方能發揮促進就業政策的最大價值（李雪莉·彭昱融，2009/2/25；祝康偉，2009/2/1）。問題是：要朝那個方向轉型？

（三）許多學者專家認為：面對目前全球化愈來愈高漲的競爭壓力，後面急起直追且已有後來居上的金磚諸國，台灣式資本主義已面臨重大危機！這表示台式代工經濟已走到一個嚴重的瓶頸，台灣應該採取較大的作為尋求經濟轉型與新優勢產業的發展（吳惠林，2009/02/04；陳鳴緯，2009/02/15）。問題是：要選那個產業以便將大量的政府與民間資源投資在特定的產品、產業或技術？要如何進行方能以系

#### 邁向優質公共治理-系列個案研究

統整合的方式與其他國家競爭？然而，這些都是我國官方與企業不甚熟悉的問題。而且，要行政機關、企業界，甚至工會放棄既有各自為政的習慣與既有的彈性，以較為集體的方式綁在一起，大家綁在一起，大家願意嗎？這恐怕是一個較難應付的問題。然而，若是與採行短期就業措施上不太一樣的國家做些整理與比較，當可提供思考前述問題的參考。



## 附錄：重要參考法規與文件資料摘錄

針對本研究個案之公共政策的相關資料與參考法規，本教案首先進行資料搜集，並編列於教學指導手冊中，以便學員查閱。其次，透過超連結的電腦設計，可讓學員連結網站資料，直接查閱相關資料與參考法規。

### 一、參考法規與文件資料摘錄

- 附錄一：行政院研究發展考核委員會。公共服務擴大就業暫行條例。  
(<http://www.rdec.gov.tw/public/Attachment/52141112371.doc>)
- 附錄二：行政院經濟建設委員會。中小企業人力協助辦法。  
([www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=5166](http://www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=5166))
- 附錄三：TVBS 民調中心。馬英九就職五個月滿意度民調。  
([http://www.tvbs.com.tw/FILE\\_DB/DL\\_DB/doshouldo/200810/doshouldo-20081020185619.pdf](http://www.tvbs.com.tw/FILE_DB/DL_DB/doshouldo/200810/doshouldo-20081020185619.pdf))
- 附錄四：TVBS 民調中心。2008 失業、裁員及無薪假情況調查。  
([http://www.tvbs.com.tw/FILE\\_DB/DL\\_DB/doshouldo/200812/doshouldo-20081223191253.pdf](http://www.tvbs.com.tw/FILE_DB/DL_DB/doshouldo/200812/doshouldo-20081223191253.pdf))
- 附錄五：行政院經濟建設委員會。97-98 年短期促進就業措施。  
([www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=6036](http://www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=6036))
- 附錄六：全國就業 e 網。立即上工計畫「計畫內容」。  
([http://file.ejob.gov.tw/9710\\_Plan/index01.html](http://file.ejob.gov.tw/9710_Plan/index01.html))
- 附錄七：行政院勞工委員會勞工法令查詢系統。就業服務法第二十四條第一項。  
(<http://laws.cla.gov.tw/Chi/FLAW/FLAWDAT09.asp?lno=24&lsid=FL015128&firstNo=1&lastNo=83&EXEC=%ACd++%B8%DF>)
- 附錄八：法務部主管法規查詢系統。「98-101 年促進就業方案」暨「97 年短期促進就業措施」管考作業要點  
(<http://mojlaw.moj.gov.tw/inc/GetFile.ashx?FileId=62>)
- 附錄九：行政院經濟建設委員會。97-98 年短期促進就業措施最新執行情形。  
([www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=6713](http://www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=6713))
- 附錄十：行政院研究發展考核委員會。「民眾對振興經濟相關議題的看法」

邁向優質公共治理-系列個案研究

(<http://www.rdec.gov.tw/public/Data/812261014771.pdf>)。

附錄十一：訪談紀錄

訪談對象	訪談地點	訪談時間	訪談人員
經建會人力規劃處林至美副處長、賀麗娟組長	經建會 office	2009/ 09/ 17	王輝煌 林承正
勞委會職訓局就服組丁玉珍科長	職訓局 office	2009/ 09/ 25	王輝煌 林承正
中央大學經濟系朱雲鵬教授	朱老師研 究室	2009/ 09/ 30	王輝煌 林承正
經建會單驥副主委、人力規劃處賀麗娟組長	經建會 office	2009/ 10/ 14	王輝煌 林承正
研考會管制考核處黃至義副處長	研考會 office	2009/ 10/ 15	王輝煌 林承正
雲林縣政府勞工處陳慶良處長	勞工處 office	2009/ 11/ 19	王輝煌 林承正
優質公共治理-97-98 短促政策焦點座談會	市長官邸 沙龍	2009/ 11/ 27	王輝煌 林承正
台北縣政府就業服務中心林君嬪副主任	就服中心 office	2009/ 12/ 02	王輝煌 林承正

附表一：98 年上半年各縣市失業率及失業者占全國比率（截至 98/8/31 止）

縣市別	98 年上半年各縣市失業率 (%)	98 年上半年各縣市失業者占全國比率 (%)
台北市	5.7	11.2
台北縣	5.8	17.5
基隆市	5.5	1.6
宜蘭縣	5.5	1.9
桃園縣	5.8	8.5
新竹市	5.7	1.8
新竹縣	5.7	2.1
苗栗縣	5.7	2.4
台中市	5.8	4.7
台中縣	5.8	6.9
彰化縣	5.7	5.6
南投縣	5.8	2.4
雲林縣	5.6	3.2
嘉義市	5.6	1.1
嘉義縣	5.7	2.4
台南市	5.5	3.4
台南縣	5.8	5.0
高雄市	5.8	6.6
高雄縣	5.7	5.5
屏東縣	5.6	3.7
澎湖縣	5.7	0.3
花蓮縣	5.8	1.4
台東縣	5.6	1.0
金門縣	-	-
連江縣	-	-
合計		100.2

資料來源：整理自（經建會，2009/9）

（主計處每半年公布各縣市就業情勢，其中無金門縣及連江縣之失業情勢。）

附表二：各縣市配合「97-98 短期促進就業措施」執行狀況

	97-98 短促措施分配名額	比重%	立即上工名額	比重%
台北市	5066	8.53	5904	12.81
台北縣	6480	10.91	7185	15.59
基隆市	1005	2.69	586	1.27
宜蘭縣	1535	2.58	665	1.44
桃園縣	4738	7.98	3634	7.88
新竹市	1248	2.1	1115	2.42
新竹縣	1900	3.2	1657	3.59
苗栗縣	1521	2.56	880	3.3
台中市	2879	4.84	2795	6.06
台中縣	4471	7.53	3966	8.6
彰化縣	3534	5.95	3652	7.92
南投縣	2217	3.73	1275	2.76
雲林縣	1947	3.27	1163	2.52
嘉義市	1515	2.55	532	1.15
嘉義縣	1119	1.88	1071	2.32
台南市	2503	4.21	954	2.07
台南縣	1496	2.52	2362	5.12
高雄市	2906	4.89	2081	4.51
高雄縣	2848	4.79	2034	4.41
屏東縣	3113	5.24	1492	3.23
澎湖縣	482	0.81	137	0.29
花蓮縣	2469	4.15	1311	2.84
台東縣	1996	3.36	306	0.66
金門縣	265	0.44	111	0.24
連江縣	109	0.18	-	
合計	59362	100.00	46068	

資料來源：整理自（經建會，2009/9；勞委會職訓局，2009/9/25）

短促措施數據不含增加替代役、提前入營等計畫，合計約 1.52 萬人。包含列管之勞委會

立即上工計畫 3 萬人。

附表三：各國公布之振興經濟措施

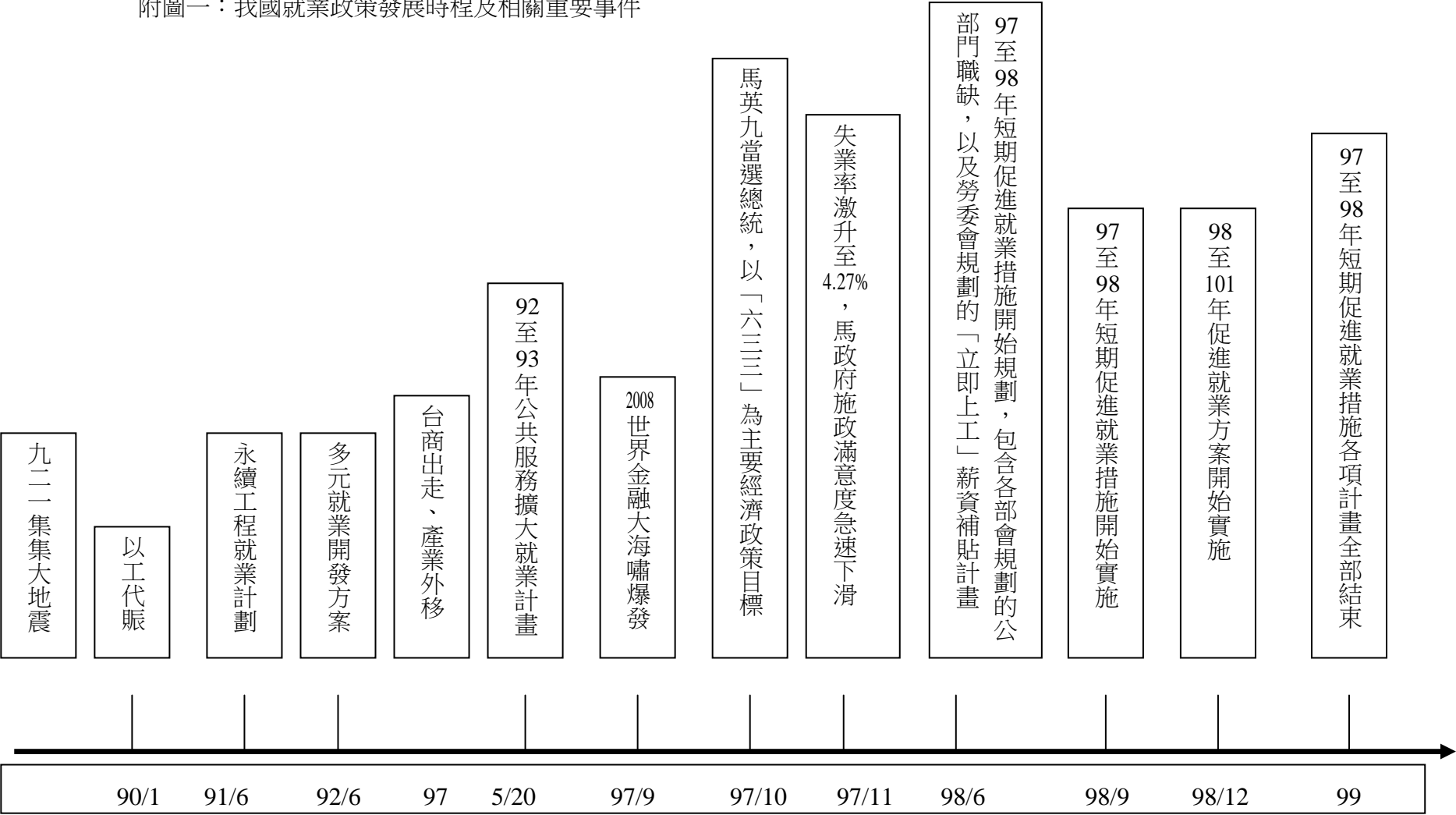
國家	方案名稱	金額	主要內容
台灣	振興經濟新方案	3,269.5 億元 (約占 GDP 2.5 %) (2009 年)	1.擴大公共建設投資計畫 (98-101 年) 1-1.安定就業培育優異人才計畫 2.98-101 年促進就業方案 (98-101 年) 3.振興經濟消費券 (98/1-9) 4.減稅措施 (98 年) (1) 汽車貨物稅 (2) 遺贈稅 (1) 促產落日日前適用於所有製造業 (2) 提高所得稅扣除額 5.工作所得補助方案 (97/10-98/9) 6.充電加值計畫 (98/2-99/1) 7.97 年短期促進就業措施 (97/11-98/10)
美國	歐巴馬政府之振興經濟方案 (2009 年 1 月 28 日美國眾議院通過)	2009-2010 年投入 8,190 億美元 (約占 GDP 5.8 %)	強調基礎建設、教育現代化及開發替代能源等長程基礎建設，提供公共服務就業機會，以及為中產階級減稅等，預計可創造或保住 300 多萬個就業機會。
韓國	克服經濟困境綜合對策 (2008 年 11 月 3 日公布)	14 兆韓元 (NT\$3,650 億)	包括穩定外匯與金融市場、擴大基礎建設、支援中小企業與農漁民、活化地方經濟、援助低收入家庭、強化青年失業對策、擴大失業者的生計支援及訓練、擴大地方財政，以及降低所得稅。
德國	振興經濟方案 (2008 年 11 月 5 日)	320 億歐元 (NT\$1.35 兆)	對購車者提供賦稅減免、對中小企業提供貸款以及推動公共建設，可促進 500 億歐元的投資，創造 100 萬人的就業機會。
日本	生活對策 (2008 年 10 月 30 日公布)  日本麻生首相於國會發表的施政報告 (2009 年 1 月 19 日)	國庫：5 兆日圓 (NT\$1.7 兆)  公共建設費：26.9 兆日圓 (NT\$9.07 兆)	發放「支援生活定額給付金」每人 1.2 萬日圓 (18 歲以下、65 歲以上加發 8 千日圓)、強化就業安全網、確保生活定對策、穩定金融資本市場、支援中小企業、強化成長力對策、活絡地方經濟、強化住宅投資及防災。  將於 3 年內在各地地方設立共 4,600 億日圓就業基金，創造 160 萬人就業機會。 (2009 年 1 月 16 日日本內閣曾召開會議，規

邁向優質公共治理-系列個案研究

國家	方案名稱	金額	主要內容
			劃提出「緊急就業對策」，將透過提供失業津貼及住宅來充實失業者安全生活網之外，另由公部門創造新的就業機會。）
英國	振興經濟方案 (2008年11月24日公布)	200億英鎊 (NT\$1兆)	2008年12月1日起一年內營業稅降低2.5個百分點，另特別撥出10億英鎊供小型企業融資；援助低收入戶與房貸戶，以及擴大公共支出等。

資料來源：引自（經建會，2009/2/6）

附圖一：我國就業政策發展時程及相關重要事件







## 參考書目

### （一）媒體、通訊社

- 中央社 2009/2/21。民間國是會議，張景森：政府拼湊救失業方案。
- 工商時報，2007/12/30。「社論：藍綠總統參選人經濟政策評析」。焦點新聞 A2 版。
- 工商時報，2009/2/28。「搶救失業 釋 2009 職缺 所需 3.8 億經費不需舉債」。桃園縣政報導專輯 A12 版。
- 工商時報，2009/3/13。「降失業率 鬆綁部分工時限制 經建會副主委單驥，建議修改勞基法」。綜合要聞 A4 版。
- 工商時報，2009/3/20。「南韓救失業 加碼 4.9 兆韓元 將可創造 55 萬個新工作機會，以紓解近 4 年來新高的失業率」。寰宇投資 A7 版。
- 工商時報，2009/3/31。「《東瀛視野》工作分享制成為熱門話題 不景氣是導入多樣化彈性工作方式的契機，但必須有考績制度和配套措施才可能成功推廣」。經營知識 D4 版。
- 工商時報，2008/4/3。成之約：從教育著手 避免學不能用，財經政策白皮書／失業篇 A6 版。
- 工商時報，2009/4/12。「《國際先驅論壇報》南韓救失業 全國一起來」。全球視野 C3 版。
- 中國時報，2009/1/18。職訓生攔官員：學非所用。都會新聞/C4 版。
- 中國時報，2009/2/3。《我見我思》掃落葉的失業族。時論廣場 A11 版。
- 中國時報，2006/2/4。職訓有聲有色 美足堪借鏡。北市新聞 C2 版。
- 中國時報，2009/2/25。「高縣就業方案 可增五百職缺」。南部都會 C4 版。
- 中國時報，2008/5/2。「蕭：經濟成長 6%有難度」。政治綜合 A6 版。
- 台灣立報，2008-10-28。「失業率創新高 勞委會就職計畫挨轟」。
- 自由時報，2008/4/30。「美商會晚宴 馬：六三三...難達成」。政治新聞版。
- 自由時報，2009/1/5。「短期就業方案的黑箱」。自由廣場。

邁向優質公共治理-系列個案研究

- 自由時報，2009/3/8。「勞改救失業」。自由廣場。
- 自由時報，2009/8/7。「短期就業 綠委籲納勞基法」。
- 聯合報，2009/3/2。「救失業 莫淪做公關」。C1 版/大台南·教育。
- 聯合報，2009/2/25。「一天只做 3 小時 短期工有後台？」。C2 版/大台南綜合新聞。
- 聯合晚報，20090122。「勞團嗆：還會上看 6 諷馬 633 跳票 要求政院設跨部會搶救失業小組」。
- 經濟日報，2009/2/01。促進就業新方案 政院今拍板。
- 經濟日報，2009/4/5。「裁減外勞」。
- 經濟日報，2009/2/16。「拯救失業潮 台南縣府提對策」。E2 版/產業商機。
- 台聯要聞，20081230。「台聯批馬 搶救失業反應慢半拍 應立即成立危機小組」
- 大紀元，2009/04/28。調查指職訓與市場有落差 高市府：調整參考  
<http://www.epochtimes.com.au/b5/9/4/28/n2509450.htm>
- 立法院全球資訊網，2009/9/27。「處理失業率，勞委會反應慢半拍！」記者會。  
[http://www.ly.gov.tw/ly/01\\_introduce/0103\\_leg/leg\\_main/press\\_con/press\\_con\\_02.jsp?ItemNO=01031000&ly1000\\_conference\\_id=3102&stage=7&lgno=00078](http://www.ly.gov.tw/ly/01_introduce/0103_leg/leg_main/press_con/press_con_02.jsp?ItemNO=01031000&ly1000_conference_id=3102&stage=7&lgno=00078)
- 成之約。2002/7/12。「非典型工作型態的前瞻與因應」。國政評論社會（評）  
091-119 號。<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/SS-C-091-119.htm>
- 第一財經日報，2009/1/8。南韓公佈 327 億美元擴大就業計劃。<http://www.jrj.com>
- Yahoo！奇摩新聞。20081027。「立即上工」是促進就業還是亂灑錢？  
<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/081027/35/18dq5.html>

Nownews

## （二）期刊論文

- 王輝煌，2007。〈從 Clarence N. Stone 的體制政治論民主治理理論〉，《東吳政治學報》，第二十五卷第二期（2007/06），1-16。
- 李誠。2001。「我國失業率上升不能避免」。《經濟前瞻》，第 74 期，25-30。
- 李雪莉·彭昱融，2009/02/25。全球長期抗戰救失業。天下雜誌第 416 期。
- 吳惠林，2009/02/04。面對失業狂潮 以平常心做最壞的打算。《經濟前瞻》。
- 短促-書目-2

- 杜震華，2005/01/14。該改變大學招生制度了，中國時報/時論廣場/A15 版林明賢，2009/01/14。「以工作分享對抗失業」。中國時報時論廣場/A12 版。
- 林昭禎。2003。「公共服務擴大就業暫行條例草案」評析。國政分析報告（社會（析）092-003 號）。台北：國家政策研究基金會。
- 林萬億，2009/08/05。「總結一年來的社會探索」。中國時報時論廣場/A16 版。
- 柯志哲。2005。「書評：誰偷走了我們的工作：一九九六年以來台灣的失業問題」。台灣社會學刊。第 34 期，259-270。
- 祝康偉，2009/02/01。工作有危機？政府幫你忙。Cheers 第 101 期。
- 陳鳴緯，2009/02/15。打造綠台灣 正是時候中國時報。時論廣場 A10 版。
- 傅從喜。2006。「我國公共服務擴大就業計畫之再就業效果評析：從積極勞動市場的角度」。社會政策與社會工作學刊，第 10 卷第 1 期，115-149。
- 連偉舜。2003。「韓國金融風暴後的勞動與福利體制」。社區發展季刊，第 102 期，100-113。
- 黃耀輝。2003。「搶救失業只是一場政治把戲」。經濟前瞻，第 86 期，28-32。
- 曾建元、黃惠琴。2008。「公共服務擴大就業計畫」的執行探討—以「新竹市立國民中學校園環境整理計畫為例」。中華行政學報，第 5 期，263-297。
- 曾敏傑。2002。「我國結構性失業的現況」，國政評論，社會（評）091-205 號。
- 楊佳穎。2005。「非典型雇用的渦流——關於公共服務擴大就業方案」。高雄，國立中山大學人力資源管理研究所。
- 詹火生、林昭禎。2003「救急也要救窮——兩百億公共服務擴大就業方案總體檢」。國政分析報告（社會（研）092-003 號）。台北：國家政策研究基金會。
- 賴建宇。2008。新政府千億銀彈，真能振興景氣？399 期，94-96。
- 劉玉蘭。2001。「我國失業率應能避免持續上升」。經濟前瞻，第 74 期，20-24。
- 劉進興。2003。「公共服務擴大就業計畫是國家在失業潮下的應有作為」。經濟前瞻，第 86 期，20-26。

### （三）專書

- Albert, Michel. (1993). *Capitalism vs. Capitalism: how America's obsession with individual achievement and short-term profit has led*. London: Whurr Publishers. 莊武英譯。1995。兩種資本主義之戰。台北：聯經。

邁向優質公共治理-系列個案研究

Esping-Andersen, Gosta. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press. 古允文譯。1999。福利資本主義的三個世界。台北：巨流。

李誠、薛琦等。2003。誰偷走了我們的工作：一九九六年以來台灣的失業問題。台北：天下。

#### (四) 官方文件

行政院經濟建設委員會，2004/12。公共服務擴大就業計畫執行成效評估。

行政院經濟建設委員會，2008。97年短期促進就業措施。

行政院經濟建設委員會，2009/2/6。「振興經濟促進就業政策措施」說帖。

行政院經濟建設委員會，2009/9。「97-98年短期促進就業措施」執行績效評估報告。

行政院勞工委員會職業訓練局。2008。「立即上工計畫」。

行政院勞工委員會職業訓練局，2009/9/25。立即上工計畫執行結果及建議事項報告書。

行政院研究發展考核委員會內參資料，2008A。「短期促進就業措施」查證作業實施計畫。

行政院研究發展考核委員會內參資料，2008B。「短期促進就業措施」查證作業分組辦理原則。

行政院主計處。「國情統計通報」。

經濟部，2003/5/14。北歐三國科技產業發展之對比分析與對我國之啟示。

[http://www.moea.gov.tw/~meco/cord/ms\\_plan91/0577D/0577D6.pdf](http://www.moea.gov.tw/~meco/cord/ms_plan91/0577D/0577D6.pdf)

中華民國統計資訊網總體統計資料庫

<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb/Dialog/statfile9L.asp> (最後蒐尋時間：2009/12/3)

#### (五) 英文文獻

Estevez-Abe, Iversen & Soskice. (2001). 'Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State,' in Hall, Peter A. and David Soskice. eds., *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Milward, H. Brinton and Keith G. Provan. (2000). 'Governing the Hollow State,'

短促-書目-4

- Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, No. 2: 359-380.
- Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA. Hall, Peter A and David Soskice ed.. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, Guy and Jon Pierre. (1998) . 'Institutions and Time: Problems of Conceptualization and Explanation,' *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 4: 565-584.
- Peterson, Paul E. (1981) . *City Limits*. Chicago, Illinois: The University of Chicago Press.
- Ripley, Randall B. and Grance A. Franklin. (1990). *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. 5th ed. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Snively, K. (1991) . 'Marketing in Government Sector: A Public Policy Model,' *American Review of Public Administration*, 21 (4) , 311-326.
- Sustainable Prosperity, updated in 2009/11/20. *Creating Jobs & Growth: The German Green Experience*,  
<http://www.sustainableprosperity.ca/story/creating-jobs-growth-german-green-experience>
- Stone, Clarence N. (1989) . *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Hall, Peter A. and David Soskice. (2001) . *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Willoughby, W.W. (1918). *The Movement for Budgetary Reform in the States*. New York : D. Appleton.

邁向優質公共治理-系列個案研究

Wilson, James Q. (1988) . *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It?* New York: Basic Books, Inc.

Wilson, S. and D. H. Fretwell. (1999) . 'Public Service Employment: A Review of Programs in Selected OECD Countries and Transition Economies', *World Bank Social Protection Discussion Paper*, No. 9913. Washington, D. C.: World Bank.

# 結論

## 一、研究成果

本研究發現，縱使這些治理原則堪稱政府治理的普世價值，但其操作性的定義則須因應各國不同的政治-經濟脈絡而制定，甚至各種價值的奠定也必須經過各國長期的社會互動與磨合。

近言之，依法行政、透明政府、課責機制、廉能政府等新興公共治理論，在先進國家多能順利推展並落實，其展現出來的並不僅只是某種科學原則的落實（如蘋果脫離樹梢一定會掉落地面的萬有引力作用），而是透過長期的、開放的社會互動，逐漸使這些多數人民所預見的好的治理價值，能在社會發酵並成為一套共識。而基於人類面對社會生活的基本共同需求，各個國家社會所推崇的優質治理原則儘管在各自的操作定義上可能有所亦同，但必定具有一個普遍推論性（對如不同的國家都有糧食的需求，但各國的農民可能在天然的限制與人為的因素下選擇種植稻米、小麥、玉米...等等適合的作物）。因此，我們後進國家在追求優質公共治理精神的同時，必須謹慎思考這些優質公共治理的核心意義，並且發展出一套適合我國國情與社會互動模式的操作性原則。

本研究經過四個研究個案的撰寫仍發現長期以來，我國民主政治的發展並未成熟，法治精神也未完全落實，加上許多政治人物、官僚或社會菁英等在保孚的政治風格下，其在政策過程中的互動模式、決策模式仍相當封閉，且與先進國家有相當差異。尤有甚者，政治人物與官僚多半不願公開放言談論政策相關內容。因此，長期以來台灣公共政策研究的發展並沒有能夠成為完整、成熟而受到一般民眾尊崇的專業領域。在此環境下，吾人更須深切警惕。切忌僅只是將西方的典範奉為圭臬，而形成理論上正確但實際上不合身

邁向優質公共治理-系列個案研究

的框架，甚至反而加劇我國長期以來的治理矛盾。

## 二、個案研究與教案設計之運用與深化

有關某個公共政策的成敗，此乃見仁見智之問題，極易受到個人主觀偏好的影響。研究者在政策成效，甚至一般論述的書寫上均應盡量追求以客觀方式描述個案內容、避免涉及價值判斷，採編序教學法，循序漸進，引導學員自行思考，以激發學員獨立思考能力。其具體做法乃：先蒐集與特定公共政策有關的主要利害關係者(policy stakeholders)包括 1. 決策與執行的官僚、政治人物、還有政策直接影響的利害關係人。藉由不斷的探究與反思其所認定的政策目標，將政策脈絡釐清。並且在政策評估的部分盡量採取較為客觀的目標作為衡酌的指標。

初步來說，個案與教案的運用與深化即能用以下三點來落實：

(一) 增進學員對類似個案內容的瞭解：藉由個案政策制定、執行與評估的實務提供，以及政策發展階段的闡述，激發學員對類似個案內容的思考，並進一步運用於未來類似個案之分析。

(二) 訓練學員提出評估對策或事件的處理效果：不同的政策或事件處理階段可能遭遇不同的政策環境衝突或阻礙，例如利害關係人、社區，以及專業社群的挑戰。然而，類似政策教案設計的深化將有助於訓練學員提出可能的對策，以評估這些對策或事件處理的效果。

(三) 透過學員分組討論方式或合作取向達到學習目標：在分組討論後，可再進行綜合討論。分組討論可依照上課學生的人數、興趣主題進行分組報告，並進一步引導學員共同討論問題，進而做出綜合討論結果。

此外，掌握政策的本質，並採取適當的研究設計調整甚為重要。結構性複雜的政策，應著重分析其政策脈絡中複雜的互動與長期的影響；單一事件發展



的政策個案則適合專注在事件本身的決策與執行過程。然而，必須注意的是，個案往往也受到特殊情境脈落的影響，雖然有助於對該政策個案所涉相關部會有所啟示，卻較難提出具理論價值的經驗法則；相對於單一事件政策的結構性複雜的政策個案研究，雖然有人、事、物的範圍太過廣泛的缺點，因此研究過程中包括資訊蒐集、假設與實證的困難度都比較高。但此類的研究若能透過研究團隊深入的比較分析，各國政府在政策表現上的異同，並掌握住政策本質的話，還是可以比較有效的在理論上做出顯著的成果。

若進一步在整體文官培訓的教育設計上做落實，以事件為焦點的政策個案較適合做為中、基層文官的參考教材，較容易在短時間內造成啟發。而結構性較強的政策個案則適合中、高階文官做為訓練教材。

### 三、後續研究建議：

本案預期可以較為深入且系統的方式來整理我國公共治理有關的個案資料，這些個案資料可以匯集成為資料庫，除了作為將來公行與政策學者研究與教學的素材、文官訓練的範本與教材之外，還期望能夠有更長遠的影響，亦即在較適合我國國情且更為系統化的公共行政與治理理論與知識的發展上，本系列個案研究可以拋磚引玉，作為將來其他個案研究與理論發展的參考。委託研究單位應繼續在既有的政策中，針對政策本身的重大與否以及治理表現好壞，進行篩選與列表，在委外的時候也最好能奠基在既有的研究上，針對既有的個案研究是否完整、明確進行更廣泛的對比，如此才能有效的將不同政策種類個案的性質作出對比，並對未來施政有所啟發。

事件性的個案研究固然對事件的動態經過能夠清楚敘述，但此種敘述若從嚴謹的方法論來說，仍是一種初步的啟發。若需要建構出完整的理論架構，則應該更深一層的提出具有因果的假設與驗證，並且透過研究的累積進行分類，在進行分類的驗證，如此才能累積出符合台灣優質公共治理的研究成果。