

NACS



112 年度

薦任公務人員晉升簡任官等訓練 (含警正警察人員晉升警監官等訓練)

課程教材 2

危機管理（含風險管理）／公共議題溝通策略／團隊領導與部屬培力

112年6月編印

致 謝

本學院為辦理薦任公務人員晉升簡任官等訓練及警正警察人員晉升警監官等訓練，依據公務人員保障暨培訓委員會訂定之課程配當表、各科目課程目標及關鍵行為指標，邀集相關領域主管機關或學者專家研發教材，期能增進受訓人員晉升簡任官等所需工作知能。

自薦任公務人員晉升簡任官等訓練開辦以來，承蒙公務界及學術界諸位學者專家鼎力支持，貢獻心力，協助精進教材內容，務求兼顧理論與實務，並得於開訓前順利編印，提供受訓人員學習及運用，謹此致謝。

本年度《核心職能（下）》課程教材，特別感謝國立中興大學國家政策與公共事務研究所袁教授鶴齡（危機管理（含風險管理））、國立空中大學公共行政學系廖副教授洲棚、行政院農業委員會黃參事秀美（公共議題溝通策略）、東吳大學政治學系蔡教授秀涓、國立政治大學公共行政學系蕭副教授乃沂、國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系曾教授冠球、海洋委員會海洋保育署柯專門委員勇全（團隊領導與部屬培力）等機關及學者專家，協助本版本之研修。

國家文官學院 謹識

目 次

核心職能（下）

危機管理（含風險管理）……………5-1

公共議題溝通策略……………6-1

團隊領導與部屬培力……………7-1

危機管理（含風險管理）

課程目標

隨著環境不確定性的增加、科技的進步、民眾權益的高漲，政府在施政的過程中，經常需面對各項危機的挑戰，而危機處理的適切與否，不僅會影響人民生命財產的安危，更會影響到政府的聲望與信譽。因此，如何提升公部門人員的風險與危機管理能力，便成為重要的課題。危機管理（crisis management）的相關研究，不但在公共事務領域中日益受到重視，其相關研究成果也受到實務界的關注。彼此跨域的交流，也期望能減緩危機與災難對於人類的衝擊。本課程從風險管理的基本概念出發，藉由危機管理的架構搭建及實務個案的研討，期望學員透過本課程的研習可以達成下列目標：

- 一、具備風險辨識與風險管理的方法和步驟。
- 二、理解危機管理的概念與階段。
- 三、培養高階文官危機診斷能力。
- 四、學習危機資訊與領導的重要意義與步驟。
- 五、認識危機徵候、應變與溝通回應之策略。

學習指標

- 一、運用風險管理相關策略之技能及具備導入組織風險管理的能力。
- 二、具有診斷公部門組織及政府施政過程危機之能力。
- 三、發揮危機指揮控制與情報資訊之能力。



四、運用危機應變與形象修復策略之能力。

五、有效預防、因應與復原危機事件之能力。

學習架構

壹、前言

貳、風險與危機管理的意涵

- 一、何謂風險？何謂風險管理？
- 二、何謂危機？何謂危機管理？
- 三、風險與危機的異同與關係

參、風險管理的步驟與對策

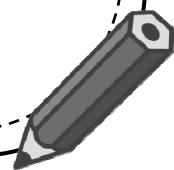
- 一、風險的來源與辨識
- 二、風險管理的步驟
- 三、風險管理的策略

肆、危機管理的診斷與步驟

- 一、危機的類型
- 二、危機的辨識與診斷
- 三、危機管理的階段與流程

伍、危機領導與情報作為

- 一、危機領導的意義與作為
- 二、危機情報的意義與作為



學習架構

陸、危機溝通與回應策略

- 一、危機溝通的意義與作為
- 二、危機情境類型對於危機回應策略之影響
- 三、形象修復策略

柒、結論

【附錄】我國近 5 年重大危機個案

【兵棋推演想定】民眾陳情抗爭想定架構

【兵棋推演想定】災防危機事件想定架構

【兵棋推演想定】毒害食品擴散想定架構



壹、前言

近年來全球各地災難頻傳，尤其是嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）的疫情橫掃全球，根據約翰霍普金斯大學嚴重特殊傳染性肺炎研究中心（Johns Hopkins University Coronavirus Resource Center）資料顯示¹：截至 2023 年 3 月 10 日為止，全球共計超過 6 億 7,660 萬 9,955 個確診個案，分布於 201 國／地區。在這一場「沒有硝煙味」、「敵人模糊」，且「不知何時結束」的戰爭，是人類近幾世紀以來的最大災難，各國莫不傾其全力，透過各種方式控制疫情發展。而在國內，2018 年 10 月 21 日，臺鐵普悠瑪 6432 次列車出軌翻覆意外、2021 年 4 月 2 日，臺鐵太魯閣號出軌事故，不但皆造成人民生命財產的嚴重損害，也讓政府的危機治理能力遭受挑戰。因此，如何做好完善的減災預防、災害應變處理與善後復原工作，已成為政府部門的必要作為，更是恢復人民對政府治理能力信心的極大考驗。換言之，政府部門在面對臺灣可能發生的天然災害與各種危機衝突時，除要降低危機發生的機率並進行風險管控之外，更需做好危機應變與復原工作以提升系統韌性（resilience）（黃泰霖，2012）。因此，如何提升公務人員風險及危機管理的意識與能力，便成為政府提升競爭力的重要課題。因為，應變力即是競爭力。

本課程係以「C3I 系統」為架構²—危機指揮（Command）、情境控制（Control）、協調溝通（Communication）與情報蒐集（Information），

¹ 資料來源網站：<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>（統計日期自 2020 年 1 月 22 日至 2023 年 3 月 10 日）。

² 本科教材編寫係以危機管理「C3I」系統為架構，建構中高階文官於危機指揮、情境控制、協調溝通與情報蒐集各層面所應具備之思維邏輯。有關「C3I」細節內容與實際作為之進一步說明，請參閱委任公務人員晉升薦任官等訓練〈危機處理〉科目教材。

針對如何做好危機與風險預防、完善災害發生後應變和復原的問題進行說明。本課程內容除了提出風險與危機管理的意涵、風險管理的步驟與對策、危機管理的診斷與步驟、危機領導與情報作為、危機溝通與回應策略等要項闡述外，並輔以案例分析與演練，以達成提升公務人員風險與危機管理能力之目標。

風險與危機管理的重要性可以從天然、社會及政治環境面向窺知。自天然環境面向觀之，依據內政部消防署統計顯示，臺灣最近 3 年來重大天然災害發生次數（包括地震、水災、風災）、傷亡人數（包括失蹤、輕、重傷者）和動員投入救災人次（包括消防、義消、民間救難團體、義勇搜救隊、警察、義警、民防、國軍）分別統計如下：2021 年計發生 8 次、傷亡 13 人、投入救災 3 萬 7,263 人次；2020 年計發生 6 次、傷亡 7 人、投入救災 1 萬 6,918 人次；2019 年計發生 10 次、傷亡 78 人、投入救災 2 萬 4,598 人次（詳如表 1）。這還只是近幾年的天然災害統計資料，若再加上過去 10 年或 20 年的危機損害統計，實在難以想像身處臺灣的居民，每年都要面臨數次的重大天然災害並支出龐大的社會成本。

表 1 臺灣近 5 年大型天然災害損失統計表

年	災害 次數	傷亡 人數	房屋傾倒戶數 (全倒、半倒)	搶救災 民人數	動員救 災人次
2021	8	13	--	64	37,263
2020	6	7	--	3	16,918
2019	10	78	4	488	24,598
2018	9	373	195	1,956	82,280
2017	8	155	12	485	57,164

資料來源：內政部消防署（連結：<https://reurl.cc/Gk8qKd>）（最後檢索日期：2023 年 4 月 26 日）。

如自社會環境面觀之，〈華爾街日報〉於 2011 年曾使用「世界核能協會」（World Nuclear Association）所提供之資料，觀察全球 400 多個營運中的核反應爐地理位置，以及 100 個規劃完畢或正在興建中的核反應爐位置，並根據美國地質調查所 1999 年所做的研究、「全球地震災害專案」與瑞土地震研究所提供之相關資料，來測定每個核電廠的地震風險。該分析報告指出：全球正在運行的核反應爐當中，有 48 個位於已知至少會發生中度地震活動的區域，有 14 個核電廠位於地震較活躍的區域，且全都集中在日本及臺灣；有 15 個反應爐同時面臨地震與海嘯的雙重風險，臺灣核一及核二廠 4 個反應爐全都上榜（魏怡嘉、湯佳玲、劉力仁，2011）。我們需要能源以發展經濟，卻不希望重蹈 2011 年日本福島 311 核災之覆轍³（端傳媒，2016），這是臺灣社會抉擇的兩難。然而，諷刺的是，臺灣即使重啟現有的核電廠，仍然與反核者存在著潛在社會衝突及電源不足的風險⁴（葉宗洸，2018）。我們要嚴肅以對的是：在尚未有充足的替代能源取代之前，除了地震及海嘯外，臺灣的核電廠還必須面對土石流的潛藏危機。身處臺灣的我們，面對這種可能發生的複合式災難⁵（鄧子正，2018），又豈能只有 Formosa 美麗之島的幻想，而沒有任何的危機意識呢？

³ 2011年3月11日，日本東北地方外海三陸沖海域，發生芮氏規模9.0級地震，引發高達10米的海嘯，並導致福島第一核電站嚴重受損，近1萬9,000人在事件中遇難或失蹤。311核災後5年，仍有17萬8,000災民疏散在外，其中6萬5,704人住在臨時的組合屋。而事件中受損的福島第一核電站仍未清除所有受損廢棄的燃料棒，被核污染的地下水已經堆積近百萬噸。

⁴ 核二廠二號機重啟對供電穩定確實有所助益，不過仔細檢視台電完成修訂的「10610長期電源開發方案」，這部機組的再啟動也不過是帖短期的止痛藥而已。

⁵ 複合式災難的特徵如下：同時引發兩種以上的災害事件、災害規模難以預估、災害種類無法預期、災情通常十分複雜、災害影響範圍廣泛、經常衝擊關鍵基礎設施、非單一應變機制或單位可處理、災害不只是加法關係，而是幾何級數的乘數效果。

我國近年發生的重大危機類型有諸多態樣（見附錄），例如因管理失當、天然災害、病毒疫情傳染、勞資衝突所引發的危機，造成民眾生命財產、健康、工作遭受極大的損失與威脅。2020 年農曆春節期間因「嚴重特殊傳染性肺炎」（coronavirus disease, COVID-19）所爆發的全球疫情傳染危機，造成全球的恐慌，不但國與國之間的人員流動遭受管制，經濟活動也因疫情的擴大而停滯，甚至衝擊全球股市。自 2019 年 12 月 1 日被證實為首例 COVID-19 的患者發病起，截至 2023 年 3 月 10 日止，全球共計有 676,609,955 個確診個案，分佈超過 201 國／地區，死亡人數達 6,881,955 人⁶。這場浩劫造成人類生命財產損失的程度、生活影響範圍之大，堪稱其為一場新形態新世紀的第三次世界戰爭，實也不為過。透過這次嚴重特殊傳染性肺炎的處置，也可看出我國公衛體系在處理疫情的危機處理能力：雖然民眾因控制疫情的需要，而在生活、工作及就學上出現不便，但中央流行疫情指揮中心及醫療體系人員在面對此一重大事件時壓力之大，也非外界所能想像。面對上述各項挑戰，有效的危機管理已成為當前公共治理關鍵且核心的議題。因此，如何提升政府部門的風險與危機管理能力，便成為刻不容緩的工作。

⁶ 資料來源：衛生福利部疾病管制署官網（<https://www.cdc.gov.tw/>）（最後檢閱日期：2023 年 4 月 26 日）。

貳、風險與危機管理的意涵

一、何謂風險？何謂風險管理？

「風險」(*risk*)一詞在語言描述上雖有不同，但卻有共通的意涵。例如，「風險」在拉丁文是「*rescio*」，係指古代腓尼基人比較其貿易商船經過海難後所剩船隻，與海盜船隻之多寡，並預估商船上的進口貨品能夠安然運抵港口的機會；「風險」在希臘文是「*risa*」，則有峭壁懸崖，以及敢冒險而有獲利機會之意（朱愛群，2011）。現代牛津英文字典進一步說明：「風險」係指「暴露於損失、傷害或其他不利或不受歡迎的狀態」及「一種涉及到可能性的情境」。此外，「風險」也可界定為「由於未來結果的不確定，而可能造成人身或財物方面非預期的獲益或損失」（鄧家駒，1998），或是「為某項技術或活動在經過一段時間後產生特定影響的機率」，著重災難發生或然率的探討（詹中原，2006）。

在現實生活中，「風險」一詞被廣泛使用且具有多面向的意涵。例如：在金融資產報酬上，我們常說「高風險、高報酬」；在醫療保健上，我們也會說「吸菸者是罹患肺癌的高風險群」。很明顯地，此兩者中所謂的「高風險」，均是指發生損失或損害的可能性很高。然而，「高風險」亦可指實際結果相對於預期結果的變異性較大。換言之，高風險與不確定性的概念相似，均是指出現的結果可能不只一種。一般而言，「不確定性」係指在訊息缺乏的情形下，無法正確衡量結果；而「風險」指的是在訊息充分的狀況下，足以客觀衡量變異的程度。因此「風險」又常常被稱為「可以衡量的不確定性」（許文彥，2015）。這樣的觀念類似於財金領域對風險提供之簡潔定義，認

為「風險」是「某種損失發生之不確定性」(張春雄主編, 2011)。綜觀上述對於風險之不同界定, 可進一步歸納出關於「風險」之 3 組核心意義:

(一) 不確定性 (uncertainty)

這是一種主觀的看法, 著重於個人、組織或社會集體的心理狀態, 是風險的核心概念 (宋明哲, 2014)。而風險便是存在於某種系絡下的不確定性, 其範圍包含: 發生與否、發生的時間、發生的狀況及後果的嚴重程度等 (鄭燦堂, 2016)。「不確定性」至少來自四個概念: 1. 沒有能力辨認未來事件的風險程度; 2. 在因果關係 (cause effect) 中缺乏資訊; 3. 無法準確地預測任何決策的後果, 也不具備處理後續問題之能力 (王俊元, 2012); 4. 對事件發生後的結果產生恐懼⁷ (Rathbun, 2017)。

(二) 發生的機率 (probability)

風險指涉一個特殊事件在某個特定時間、範圍與環境內發生的機率, 此種機率介於 0 與 1 之間。若機率為 0 (0%), 則表示該事件絕對不會發生; 相對地, 機率若為 1 (100%), 則表示該事件絕對會發生。若 1 年發生火災的機率為 0.5 (50%), 則表示未來 2 年內可能會發生一次火災的風險。

(三) 事件的影響 (impact)

事件發生後對於個人、組織、環境或社會集體所產生的後

⁷ 不確定性的概念來源, 第1項可對照於認知主義 (Cognitivism), 認為不確定性來自於困惑 (confusion); 第2項可對照於理性主義 (Rationalism) 所稱來自於無知 (ignorance); 第3項可對照於建構主義 (Constructivism) 所稱來自於無決意 (indeterminacy); 第4項可對照於現實主義 (Realism) 的觀點, 認為不確定性來自於恐懼 (fear)。

果。若不會帶來任何損失，即便其發生的機率再高，也不會被認為是風險；相反地，縱使事件發生的機率微乎其微，如果一旦發生便會帶來重大損失，則可能被認為是風險的一環（沈大白，2009）。

所謂「風險管理」，廣義上係指為了建構風險管理機制與回應風險，所採用的各類監控方法與過程的統稱（宋明哲，2014）。無論採何種觀點來界定「風險管理」，至少需要包含 4 個要素：1. 管理目標；2. 資訊蒐集與解釋；3. 改變人們行為模式與 4. 調整系統架構所採取的措施。依據先進國家推行政府施政風險管理的經驗，有效的風險管理可以帶來的效益包括：1. 提供較好的服務；2. 有效因應環境的改變；3. 資源的有效運用；4. 有效的計畫管理；5. 促進創新及 6. 避免浪費、舞弊和經費的不當使用（于樹偉，2006）。

若從狹義來看，「風險管理」係指企業在經營與管理時所需面對的風險，包括：1. 技術風險；2. 規模風險及 3. 安全與成本兩難等 3 項。「技術風險」係指企業面對高科技時很難有絕對安全的設計，有可能存在合理的、無可避免的事故風險（Perrow, 1984）；「規模風險」是指企業主要面臨了大組織的盲點。亦即現代大企業雖被認為是一種效率和技術進步，但同時也可能帶來更大的選擇束縛及更大的危害（Adams & Brock, 1986）；而「安全與成本兩難」風險則是企業一直以來皆需面臨的兩難挑戰一如不在安全防護上增加預算，可能造成安全鬆脫而導致嚴重意外；但如果增加安全成本，則可能導致滯後於競爭對手（Rudolf, 2010）。

二、何謂危機？何謂危機管理？

就中文而言，「危機」(*crisis*)一詞兼具「危險」和「機會」雙重意涵，隱含一種雙面刃的內在矛盾。一方面顯現的是生死交關的迫切性；但若處理得宜，也可能成為扭轉局勢的轉捩點(turning point)(丘昌泰，2000)。《韋氏大字典》則將「危機」視為「事件轉機與惡化的轉捩點」，正所謂「危中有機，機中有危」，「禍兮福之所倚，福兮禍之所伏」。若不妥善處理危機，可能會威脅到組織的生存發展、社會安全的破壞、民眾生命與財產的損失、機關與個人信譽的喪失等；然而，若是處理妥當，則可以化危機為轉機。因此，綜結上述定義，「危機」至少具有以下 6 項特性：1.突發性；2.不確定性；3.時間緊迫性；4.威脅性；5.雙面效果性；6.新聞價值性。

若從災難發生的面向來看，「危機」則具有以下特質：1.危機常是一連續開展事件和行動的轉捩點；2.危機是一種情勢(situation)，需要參與者高度投入及參加；3.危機將威脅參與者的目標及利益；4.危機之後常產生決定性後果，進而影響參與者的未來發展；5.危機包含各種事件的集中輻輳效應，因而產生一組新的環境；6.危機在評估情勢與適應措施的規劃過程中，會產生不確定性；7.危機將造成對於事件及其效果控制的降低；8.危機強化緊急感，因而導致壓力與焦慮；9.危機是一種環境，其中參與者可以利用的資源相當匱乏；10.危機常造成參與者的時間壓力；11.危機可由參與者之間相互關係的改變而獲知；12.危機常造成參與者之間關係的緊張(Wiener & Kahn, 1962；朱愛群，2002)。

三、風險與危機的異同與關係

一般而言，「風險」係指「潛在影響組織目標之事件，及其發生之可能性與嚴重程度」；而「危機」則是「發生威脅到組織重大價值之事件，在處理時具有時間壓力，迫使決策者必須做出決策，該決策並可能有重大影響」。從發展階段看來，兩者在預防階段的重點類似。亦即，如能在危機發展階段的早期察覺風險，危機處理的難度就越低（黃炳喜、馮志能、劉遠忠，2010）。因此，比較「風險管理」、「危機處理」與「危機管理」的差異：「風險管理」著重於危機事件的預防發生，與降低危機事件可能發生之嚴重程度。重點包括：風險確認與分析、對策擬定與執行及預防有效性的確認等；「危機處理」著重於危機事件發生後的救難與復原，其應變作為項目主要包括：緊急應變、現場善後及運作復原等；而「危機管理」除了包含風險管理與危機應變處理之外，還包含上述二者之間連結的回饋作為，例如：檢討與改進（研究發展考核委員會，2009）。

風險與危機管理存在上述差異，但風險與危機亦具有相似的系統性特徵。所謂系統性的特徵係指在面對風險或危機損害時，必須打破原有的單一管理，並提出跨單項整體方案的特性⁸（石川康，2017；楊寧芷、吳慧玲，2017）。概括而言，風險與危機具有下列共同特徵：

（一）過程的整體性特徵

在現代社會中，企業危機如處理不當，除會危害員工的生

⁸ 以2016年韓國三星Note 7手機40多起爆炸事件為例，韓國總部在2017年年初召開記者會正式說明，針對全球售出306萬臺Note 7，現回收度達96%。為調查真正爆炸原因，動員700名三星研究人員及工程師，測試超過20萬臺Note 7，以及超過3萬顆電池，模擬重現事件現場，根據系統性調查結果顯示，證實引發電池短路有兩大原因，一是設計不良，二是製程瑕疵。

命財產外，亦會動搖企業本身經營的正當性。此外，對照政府組織的風險或危機管理，組織針對面臨的風險或危機也必須擬定一套處理流程，除必須進行事前的預防之外，在處理危機的過程中，更需考量決策的適切性及執行的有效性，以預防或化解危機對於組織的危害（吳定，2003）。因此，危機或風險管理皆具有從預防、到決策乃至於到執行之完整過程的整體性特徵。

（二）生存的關鍵性特徵

長期以來，安全的提升與成本的控制，一直是企業所面臨的兩難。成本支出是企業組織的基本能力，但安全需求與成本之間的選擇，不應該是相互牴觸或無法相容，而應是一種有限制成本的最佳化。亦即，既能達成基本的安全需求，也能創造組織的最大效益。對於所有組織而言，安全需求已形成一種不可言喻的隱性利益，一味地減少安全需求的成本，一旦意外事故發生，所有的生產效率或生產利益將會歸零。對於政府部門而言，任何的風險或危機事件也具備生存的關鍵性特徵。

（三）跨國的規範性特徵

一般風險分析系統主要包括風險評估、管理和溝通 3 要件。針對近來政府就日本核災區食品健康風險評估案而言，如果主管機關在未公告標準值的情況下，僅以日本福島周邊縣市之區域為限制考慮，而非以科學實證和評估為管制基礎，則此做法既未依法行政，也難謂符合國際規範，更容易落入不必要貿易障礙的質疑（倪貴榮，2017）。此外，當國內發生災難時，在國際救難隊伍相互支援協助救災處理上，可以看出無論是哪個國家，在危急救難的管理上均具有跨國的一致性標準。例如：當危機災難發生

時，不論是受災國家或援助國家，都必須依據「國際搜救諮詢小組作業準則」（INSARAG Operational Guidelines）（邱文豐，2004），完成各自應有的責任準備⁹。顯然，建構一套能符合國際規範、程序和機制的跨國性原則，亦屬於系統性的特徵之一。

（四）具基本元素的特徵

對於任何組織而言，有效的危機和風險管理，均應設置獨立的風險評估委員會以統整單位的任務與功能。這些任務與功能至少應包括以下 4 項要素：1. 控制要素：監督科學小組（即實際從事科學評估者）運作，確保科學評估符合獨立、專業與透明原則；2. 指揮要素：成為風險評估之科學意見與行政決策管理者的橋樑；3. 資訊要素：確保科學意見被尊重。在科學意見不確定和不完整時，適用預防原則，提出適合之管理建議；4. 溝通要素：與各利害關係人進行風險溝通，使其充分明白風險評估所使用的數據與方法，並將被溝通者的意見納入風險評估中（倪貴榮，2017）。

⁹ 在受災國的責任有：1. 提供國內的運輸（人員／裝備）—確認當地的運輸狀況；2. 提供有效需求的支援設備—救災行動基地；3. 提供資源的防護—個人、裝備及設備；4. 發給適當法律解除—緊急醫療救護行為、管制藥品；5. 犬隻檢疫的要求、護照／簽證、專業的通訊裝備器材；6. 提供外國的搜救隊所需的翻譯員；7. 其它支援—高壓瓦斯、燃料。此外，在救援國的責任有：1. 提供支援部署的經費；2. 編組完成立即出動—10小時內完成空中交通—8小時內完成地面交通3. 自給自足項目—7個工作日；4. 事故管制架構—命令與掌控；5. 應變所需資源應對受災國所造成的負擔減低至最低—例外：高壓瓦斯、燃料、國內之交通工具；6. 對內／對外的通訊設備；7. 具有結構坍塌救援功能；8. 如有需求時，提供人員及後勤支援於當地作業協調中心；9. 部署時間至少達10天以上；10. 至受災國前，救難人員必須完成疫苗接種／具有免疫力；11. 成員必須有紀錄良好的旅行護照；12. 成員必須有文化認知的訓練；13. 信守國際搜救諮詢小組行動綱要（INSARAG Code of Conduct）規定；14. 援助國必須有規範以因應等。

參、風險管理的步驟與對策

一、風險的來源與辨識

在學理上，組織風險的來源因子約略可區分為 4 種，包括：環境不確定性（uncertainty）太高、風險知覺（awareness of risk）過低、脆弱性（vulnerability）過高¹⁰以及組織韌性（organizational resilience）不足¹¹。國家發展委員會（2015）羅列 7 項政府機關發生風險的來源：

- （一）**組織間關係**：由於執行政策需依賴其他組織的合作，因此其他組織的行動有可能會對於所屬機關目標的達成造成風險。
- （二）**經濟環境**：由於經濟環境會影響組織的財務及投資規劃，因此是組織的風險來源。
- （三）**人員行為**：組織內外成員的行為會影響組織目標達成，因此是組織的風險來源。
- （四）**自然事件**：自然發生的事件可能導致危害組織目標實現。例如：地震、颱風、火山爆發、沙塵暴、全球溫室效應等。
- （五）**政治環境**：政治環境會影響組織活動的遊戲規則，進而妨礙組織目標的實現。例如：立法上的改變、政權的移轉、政策的修改、政府機關再造等。
- （六）**科技**：科技的運用會對組織同時帶來正面與負面效應，其中

¹⁰ 就組織或社會而言，脆弱性好比是它的體質，當體質越好，組織越不易受到危機的侵襲。從社會運作來看，導致脆弱性的影響因素來自下列幾種原因，包含缺乏資源以及資訊與知識獲得之不易、擁有有限的政治權力與代表權、特定的信仰與習俗、破舊不堪的建築物及設施、衰弱的個人等（王俊元，2012）。

¹¹ 「**組織韌性**」通常指涉其在危機或突發事件之前的準備，以及事件之後的適應與復原能力。其有賴於發展持續性的架構，此架構包含幾個要素，如：溝通協調、組織部門與個人的核心能力、在面臨不確定情況下彼此的信任、意志力與承諾、組織領導的展現以及組織成員共同體的型塑（黃泰霖，2012）。

負面效應便是風險來源。例如：資訊系統毀損、資訊外洩、資訊系統錯誤等。

（七）管理活動及控制：組織的管理活動是組織運作之全部，然而管理作為的控制不當，亦有可能導致風險產生。

至於風險的辨識，主要係指測量負面影響的機率與嚴重程度。例如：臺灣每年死於機動車車禍的風險大約 10,000 人中有 1.5 人，其中 10,000 分之 1.5 為事件發生機率，人員死亡則是嚴重程度。風險成立必須同時具備發生機率與嚴重範圍兩要件。換言之，「風險辨識」便是考量事件的「發生機率」（probability）與「嚴重範圍」（incidence）二者的乘積。吾人亦可分別以「**風險發生機率**」（以 0% 至 100% 區分）及「**風險危害程度**」（以 1 至 10 區分）為橫軸與縱軸，將風險辨識區分為 4 個象限（詹中原、朱愛群、李宗勳、鄭錫鏊，2005）（如圖 1）。

「第 I 象限」的風險發生機率及危害程度均高，屬於最優先作為的類型。面對此一象限的事件，必須立即成立專案並即刻進行管理，務必讓危機儘快消除；「第 II 象限」的風險發生機率雖低，但因危害程度高，因此屬於次優先作為的類型。面對此種情形，應進行危機管理，因應最壞狀況，方能有備無患；「第 IV 象限」的風險發生機率雖高，但危害程度低，較不需要優先作為。面對此種情形，僅需進行常態化管理即可；至於「第 III 象限」，無論風險發生機率或危害程度均低，因此只需監測它而不需處理它，屬暫不處理之類型。

此外，我們亦可針對風險性質進行定性或定量的描述，再據以設定風險防制的優先順序或等級。例如，我們可以將「**風險發生的機率**」分為 3 級：幾乎確定發生（60~100%）、可能發生（40~59%）、幾

乎不可能發生（0~39%）；同時將「風險發生的損失程度」也分為3級：非常嚴重、嚴重、輕微。如此一來，幾乎不可能發生的風險與損失程度輕微的風險屬於「低度危害」，可使用一般作業程序處理，僅需注意程序執行的確實性即可；另一方面，幾乎確定會發生的風險與損失程度非常嚴重的風險則屬於「極度危害」，當需刻不容緩立即採取行動加以因應；至於「高度危害」或「中度危害」者，則需管理階層加強督導所屬研擬計畫並提供資源支持行動，或需明定管理階層的責任範圍並授權採取行動。

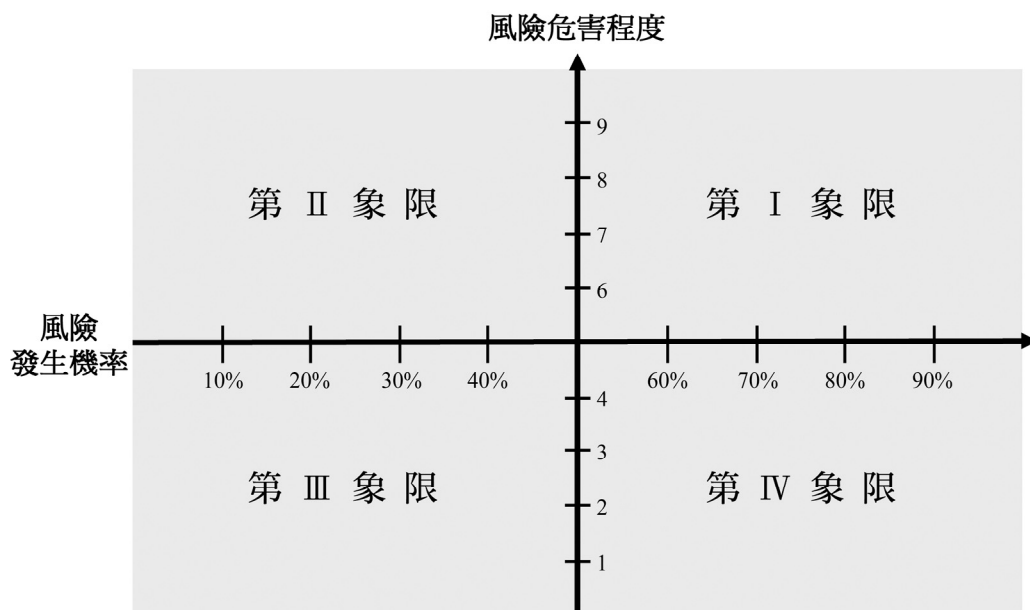


圖 1 風險類型辨識圖

資料來源：袁鶴齡（2018）。國家文官學院 107 年度薦升簡訓練〈危機管理(含風險管理)〉教材。

值得一提的是，我國政府機關施政面臨的主要風險類別，包含有：1.天然災害；2.法令與契約；3.財政狀況（包括收稅、付款費用及所有內部與外部的財務安全程序）；4.公務人員違失（包括：受賄、

違背職務、濫用職權、消極不作為、行政效率不彰及未適當公開資訊等)；5.第三者的行為或疏失；6.經濟變化；7.對外部依賴性（因依賴機關以外供應商之商品、服務及公用設施而產生或附隨的風險）；8.資產損失（因業務活動而遭受自有或租借財產損失時所產生的風險）；9.科技應用及 10.執行人力（為維持機關運作及業務推展對人力配置產生或附隨的風險）。上述的 10 類風險可能導致政府在財務、資產、人力資源、服務、聲譽、法律責任與義務及營運環境等 7 個面向上的施政受到影響。不同風險種類於不同面向產生風險影響之模型，也成為我國政府機關施政風險辨識的主要分析架構（國家發展委員會，2015）。

〈案例演練一〉

一、模擬情境

為行銷「海洋城市」，甲市府將於暑假期間在港灣地區舉辦「第一屆夏季海洋世界活動週」，並進行各項水上競賽活動及音樂表演，邀請國內外單位組團參加。由於行銷成功，共吸引 30 隻隊伍參加水上活動，數個國外知名樂團也將參與盛會，預計活動當天將吸引上萬人潮共襄盛舉，總統蔡英文也將蒞臨會場並主持開幕儀式。如果您擔任本項活動的總指揮官，您認為活動將可能發生哪些狀況？可能發生哪些風險？

二、討論問題

請將活動可能發生的風險列出，並依據「風險發生機率」及「風險危害程度」之高低，歸類各種風險並繪製風險類型辨識圖。

二、風險管理的步驟

除了能辨識風險，理解風險管理的步驟也很重要：

- (一) **風險衡量 (risk measurement)**：在辨識風險來源後，風險管理人員將進一步分析，一旦發生各類風險事故，組織可能遭受之損失，並採用各種技術精準測量損失頻率及損失額度，以進行各項機率與趨勢分析（張春雄主編，2011）。衡量風險的技術包括：邏輯樹分析¹²（logical tree diagram）、層級分析法¹³（the analytic hierarchy process, AHP）、統計與機率模型（statistical and probabilistic model）與電腦模擬（computer simulation）等，皆是精準度頗高且廣泛運用的分析技術（朱愛群，2011）。
- (二) **對策選擇 (selection of techniques)**：風險管理涉及到決策問題，亦即選擇採用何種方法處理組織所面臨的各種危險。一般用以處理純粹風險之策略，有風險避免、損失預防與抑減、風險移轉、風險分散及風險保留等（張春雄主編，2011）。
- (三) **決策實行 (implementation of decisions)**：風險管理人員在作成決策後，即應運用其專門知識與技能，實際執行決策。風險管理人員必須充分瞭解全部之組織系統、生產設備、經營方式與業務計畫，並確認職責範圍及尋求與其他部門之協

¹² 「**邏輯樹分析**」係將問題的所有子問題分層羅列，如同把一個已知問題當成樹幹，然後開始考慮這個問題和哪些相關問題或者子任務有關。

¹³ 「**層級分析法**」是由美國學者Saaty發展出的一種決策模式，其利用層級結構的概念，將複雜的多目標問題經由高層次往低層次逐步分解（decomposition）、比較判斷（comparative judgment）及依照兩相比較的原理進行綜合並排（synthesis priorities）（Saaty & Vargas, 2001）。

調與聯繫，始能順利執行工作並完成任務（張春雄主編，2011）。

（四）**風險溝通（risk communication）**：風險管理政策經核定後，應藉由跨組織及跨單位會議或其他方式加以宣達，使員工認知執行政策之要求及其所扮演的角色與職責，並利用外部溝通與協商，公開或提供資訊，向所有利害關係人傳達風險管理的效益，提升利害關係人的信心與信任。

（五）**監測與評估回饋（monitoring and feedback of performance）**：管理者需藉由風險監控經驗，持續檢討風險管理計畫的有效性。這是因為各種風險因子發生機率會持續改變，導致各種風險因應作為及成本也會改變，因此需要不斷地重複檢視風險管理的計畫與步驟。此外，在監測與評估回饋步驟亦需檢討以上各步驟之進行是否確實，尤其在實際執行上是否有窒礙難行之處，而對於有問題之處亦應及早發現並即時修正（張春雄主編，2011）。

三、風險管理的策略

風險管理的目的在於讓組織降低危害事件的發生並減少損失，所謂的風險管理策略乃是針對組織長期生存所發展出來的策略邏輯。組織對於風險的認知將影響到對抗策略的選擇，而策略本身亦可能帶來另一種風險（吳思華，2000）。一般而言，公部門風險管理至少具有以下幾種策略（國家發展委員會，2015；吳思華，2000；鄭燦堂，2016）：

（一）規避風險

規避風險指的是不要涉入或退出可能產生風險的活動。因為

多數人都會有消極躲避風險的傾向(通常是受機關內部文化的影響)，所以有時候採用風險規避的策略不一定是適當的。風險規避易造成組織成員不願面對風險或輕估與淡化風險處理所需要的成本。換言之，風險規避是依賴其他人來做重要的決定、延後機關當下必須要做的決定，或在不考慮利益(風險獲利)的情況下，選擇這個處理方法。事緩則圓或許是為人處事的態度，但對於政府而言，積極任事、面對問題，可能更勝於規避風險。

(二) 降低特定損失發生的機率

此策略的目的在於降低特定損失的發生機率。其方式包括：

1. 稽查及遵守計畫；2. 正式檢討必要條件、明細事項、設計、工程和操作；3. 檢查和過程控制；4. 投資和有價證券的管理；5. 計畫管理；6. 預防管理；7. 品質保證、管理和標準化；8. 研究和開發；9. 技術開發；10. 規劃良好的訓練及其他計畫；11. 監督；12. 測試；13. 機關的配置；14. 技術控制等。

(三) 減低特定損失招致之影響與衝擊

此策略的目的在於降低特定損失的幅度(severity)。其方式包括：處理偶發事故的計畫、合約的要求、業務持續計畫、工程和結構的強化、控制貪污計畫、減少暴露於風險來源、價格政策及控制、活動和資源的分離或重置、強化公眾關係。

(四) 風險轉嫁

風險轉嫁是指由其它的團體來承擔或分擔部分的風險。其方法包括：契約簽訂、保險或其他方式(如合夥經營、共同投資或委外經營)，將風險轉嫁給其他團體，或將風險轉移至其他地方。此一策略或可降低風險對機關的影響，但卻無法減低風險對整個

社會所可能產生的影響。當風險全部或部分被轉移至其他機關時，該機關即可能會遭遇新的風險。

（五）保有風險

保有風險係指組織特意或非特意承擔風險所造成之損失，或為組織之財務損失負責。當機關無法適時地發現並轉嫁風險時，機關會因此保有風險；此外，當機關應用其他風險對策降低及轉嫁部分風險後，亦可能仍保有賸餘風險。機關應訂定計畫來管理風險發生時所產生的影響，包括：處理風險時所需的經費來源與支應方式。機關雖保有風險但仍然可以進行風險控制，以降低風險所招致的影響及發生機率，政府所實施的各項福利與保險制度，即為一例。

（六）風險隔離

風險隔離係指透過分隔（separation）或複製（duplication）風險單位，使任一風險事故之發生不至於導致所有財產的損毀滅失，能比較有效控制風險。相關策略包括：建立緩衝機制、設計配額制度、蒐集環境資訊或調整組織結構等。

〈案例演練二〉

一、模擬情境

延續模擬情境一。為行銷「海洋城市」，甲市府將於暑假期間在港灣地區舉辦「第一屆夏季海洋世界活動週」，並進行各項水上競賽活動及音樂表演，邀請國內外單位組團參加。由於行銷成功，共吸引 30 隻隊伍參加水上活動，數個國外知名樂團也將參與盛會，預計活動當天將吸引上萬人潮共襄盛舉。在完成風險辨識之後，請思考「第 I 象限」（發生機率高，且危害程度高）及「第 II 象限」（發生機率低，但危害程度高）類型的風險事件，其因應與預防之道。

二、討論問題

針對「第 I 象限」及「第 II 象限」的潛在風險，請擬定預防性措施。

肆、危機管理的診斷與步驟

一、危機的類型

從狹義觀點來看，危機最直覺的分類，就是所謂的「天災」與「人禍」，也就是區分為自然危機（natural crisis）與人為危機（man-made crisis）。例如：依據《災害防救法》第 2 條有關災害之定義，包括：風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害等天然災害危機，以及火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性化學物質災害等人為災害危機兩大類（吳秀光，2007）。但這樣的區分方式，不僅可能忽視危機在自

然與人為成因有互相交錯的可能，更重要的是，這樣的分類忽略了危機的特性，而無助於設計出更有效的危機預防模式。畢竟危機的發生，伴隨的是情境的不確定性、嚴重性、急迫性和複雜性。隨著社會發展的複雜化及組織分工的細緻化，危機可進一步區分為 5 種類型，包括：天然災害（natural disasters）、交通意外事件（accidents）、科技意外事件（technological accidents）、人為誘發之災難（induced catastrophes）及戰爭對民眾所形成之危機（war-related emergency of civilians）（丘昌泰，2000；詹中原，2006）。將危機以多元角度進行分類，除有助於設計不同的危機管理團隊、發展不同的危機管理計畫外，亦可強調不同的利害關係人，以及採取不同的應變策略。

若從廣義觀點來看，危機可因內外部因素而區分為 6 種類型（如圖 2 所示）。內部因素包括：

（一）**組織管理因素**：軍中或行政部門的不法與弊案或不當處置。

例如：洪仲丘案及尹清楓案等。

（二）**技術因素**：如電腦駭客、第一銀行 ATM 盜領案、印度波帕爾化學廠的爆炸、前蘇聯車諾比核能電廠的爆炸等。

外部因素包括：

（一）**政治法律因素**：如太陽花學運、年金改革、臺南鐵路東移等。

（二）**社會文化因素**：如勞資對抗、少子女化、流浪博士與流浪教師等。

（三）**經濟因素**：如薪資停滯但物價上漲、產業外移等。

（四）**自然因素**：如風災、水災、震災等。

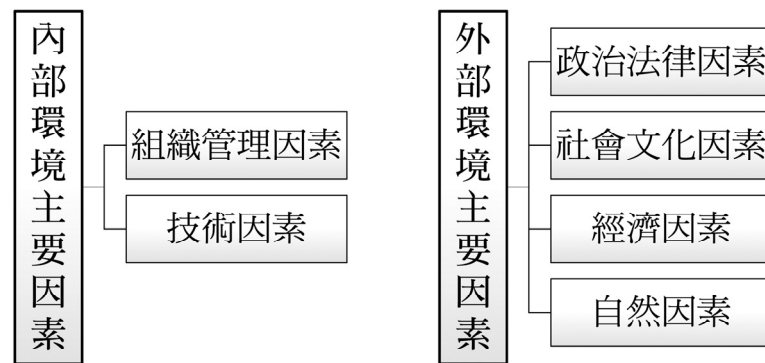


圖 2 危機成因類型

資料來源：袁鶴齡（2018）。國家文官學院 107 年度薦升簡訓練〈危機管理(含風險管理)〉教材。

當然，有些時候危機的成因具複合性質，可能具備 2 種以上的因素；或是具有連鎖效應，亦即一個因素的發生導致另一個因素的出現。

二、危機的辨識與診斷

學者曾歸納，可以由 4 個因素來協助組織診斷自身是否具有危機傾向。由於這 4 個因素如同洋蔥般具有層次，由外而內分別為一組織策略、組織結構、組織文化及組織中的個人主觀經驗，因此被稱為「危機診斷的洋蔥模型」（Pauchant & Mitroff, 1992），越外層的因素越容易診斷與處理，越內層則越難以診斷與處理（如圖 3 所示）。此模型認為：任何組織會發生危機，其成因將會介於光譜兩極之間；光譜之一端是準備好應付危機（crisis-prepared），因此較不可能發生危機，屬於好的結果；另一端則是具有危機傾向（crisis-prone），極有可能會發生危機，是屬於不好的結果。

危機診斷的洋蔥模型認為：診斷不同層次的危機雖有難易之別，但對任何組織而言，每個層次皆有出現危機的可能。例如：組織經診斷後，判斷危機成因是位於最外層的組織策略層次。如果組織預防得

宜或具有彈性，則組織在策略上出現危機的可能性較低（即 crisis-prepared）；反之，如果組織沒做好預防工作或組織不具調整彈性，則組織在策略上便有發生危機的傾向（即 crisis-prone），以此類推至其他層次。危機診斷的洋蔥模型其各層次分述如下：

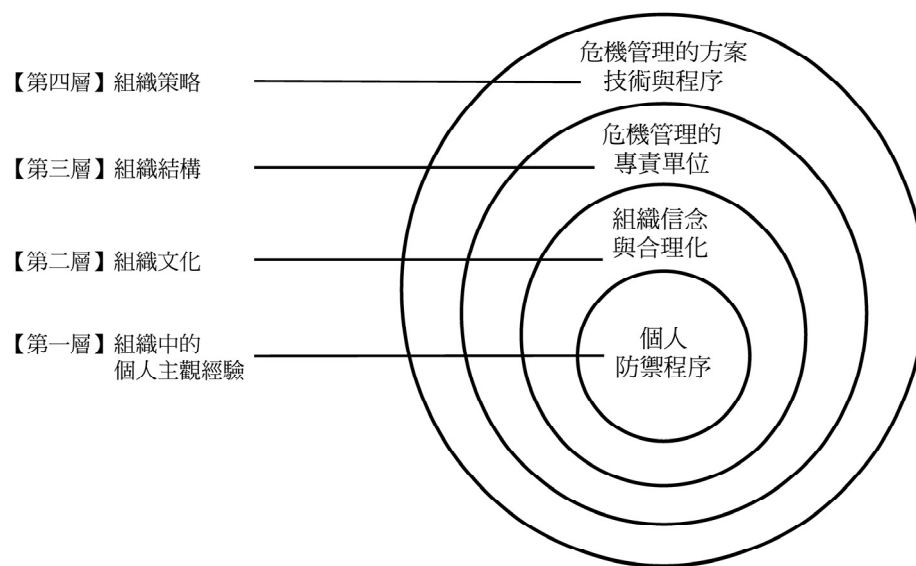


圖 3 危機診斷的洋蔥模型

資料來源：參考 Pauchant & Mitroff（1992）繪製。

（一）模型最外層（第四層）：「組織策略」的辨識與診斷

這個層次主要在於辨識與診斷組織現存之危機管理方案、程序以及處理危機所特別發展之機制。在這個層次上，即使是未受過訓練之觀察者也能輕易發現。以防制公務人員貪瀆事件為例，「廉正」係公務人員五大核心價值之一，透過廉政署的成立，加上《公務人員服務法》、《公務員廉政倫理規範》、《貪污治罪條例》等嚴謹而明確的規範，可以降低公務人員貪瀆危機事件的發生。

（二）模型第三層：「組織結構」的辨識與診斷

這個層次主要檢視組織中是否有專責危機管理單位及其運作情況，並判定這些權責是否對危機事件的發生有抑制作用。相較於策略層次，結構層次的問題比策略層次更不易被辨識與診斷。延續上開案例，各行政機關多設有政風單位，其目的即在於促進廉能政府及避免機關人員發生貪瀆或不法情事。若組織運作得宜，當然可避免前述危機，但如果徒具形式，有時也無法全然避免公務人員貪瀆的危機事件發生。

（三）模型第二層：「組織文化」的辨識與診斷

這個層次主要檢視組織文化，特別是那些沒有明文的潛規則、處理符號、信念系統及那些可說或不可說、可做或不可做的規範。組織文化與最內層的個人主觀經驗類似，均屬於不易被觀察及描述的組織面向。例如：早期醫生或警察多給民眾收取「紅包」的印象，尤其在過去警匪片的推波助瀾下，更有加深這種印象的可能。為有效杜絕貪瀆，近年政府在策略上改以專業及公共服務的文化來取代紅包文化，使送禮風氣也有所降低。

（四）模型最內層（第一層）：「組織中的個人主觀經驗」的辨識與診斷

組織中的個人，對於運用不同危機防禦機制的偏好度、處理方式及對危機的焦慮程度，均會因個人成長歷程所建構出來的主觀經驗而有所不同。以上述例子觀之，即使外圍的三層次運作良好，如果組織中的個人，對於廉正的要求不以為意，也將收受賄賂視為一種合理的交易行為，則個人可能因而心存僥倖從事不法的貪瀆情事。組織中個人主觀意識所導致的行為偏差仍有可能發

生，這也是組織危機管理機制中最不易被察覺與診斷之處。

三、危機管理的階段與流程

危機管理的階段與流程依照細緻化程度可以區分為三階段、四階段、五階段以及六階段。

三階段論是將危機管理流程分為：1.危機發生前的預防；2.危機發生中的處置及 3.危機發生後的復原階段。

四階段論是將危機管理流程區分為：1.舒緩政策（mitigation policy）：此階段目標是將危機發生的頻率與影響降到最低，亦即「減災」。舒緩政策的執行重點係規劃各種足以減輕損害之因應措施；2.準備政策（preparedness policy）：此階段將危機發生視為無可避免，因此在事前就需發展因應及運作能力；3.回應政策（response policy）：當危機已經出現便應思考採取必要之措施，以期讓組織能盡快降低衝擊並逐漸回復日常運作；4.回復政策（recovery policy）：此階段著重讓組織可以從危機事件中回復至平時之運作，包括短期與長期的回復政策（詹中原，2006）。

五階段論將危機區分為：1.危機管理的偵測；2.危機的準備與預防；3.危機的控制與處理；4.危機的復原工作及 5.不斷修正與學習。

至於六階段論則是將危機區分為：1.評估；2.預防；3.準備；4.回應；5.預防第二波的危機發生及 6.恢復。表 2 呈現各種階段論之比較。顯示無論採行何種分類，均是將危機管理分為事前、事中與事後三階段。

表 2 各種危機管理階段論比較

三階段論	四階段論	五階段論	六階段論
危機發生前的預防	危機發生前的舒緩階段	偵測	評估
	危機發生前的準備階段	準備與預防	預防
			準備
危機發生中的處置	危機爆發時的回應階段	控制與處理	回應
			預防第二波的危機發生
危機發生後的復原	危機爆發後的回復階段	復原	恢復
		修正與學習	

資料來源：袁鶴齡（2018）。國家文官學院 107 年度薦升簡訓練〈危機管理(含風險管理)〉教材。

企業危機管理專家 Caponigro 在擬定危機管理流程與步驟時，提出「**SAFETY**」模組，認為危機管理流程與步驟可以分為六個階段。如果將每個階段英文字首順序排列，除了呼應前述危機發生六階段論外，更能達成 SAFETY（安全）的危機管理目標（如圖 4 所示），分述如下：

- （一）**檢視危機點（Search, S）**：危機管理首重危機點的檢視，及早瞭解危機之所在。例如：對臺灣而言，地震帶、土石流、易淹水地區等的確認，即是在檢視對臺灣可能造成危害區域。
- （二）**防範危機發生（Avoid, A）**：一旦確認危機點，就需要擬定預防措施，避免突如其來的變化，造成無法挽救的後果。
- （三）**制定可行應變計畫（Feasible Plan, F）**：也就是危機應變計

畫的訂定。例如：前進指揮所及醫護站的位置、撤離災民的路線及臨時安置所的選定等。

（四）**危機處理行動（Emergency Actions, E）**：這尤其需要考慮上下及水平部門之間的跨域協調與合作。

（五）**危機前後的合適溝通（Timing for Communications, T）**：危機溝通是一項需要持續進行的工作。事發前需要溝通，例如颱風來襲前低窪地區民眾的撤退；事情發生時各單位間也需進行協調與分工；事後的災後重建更需要與災民或受害者及其他利害關係人進行溝通。

（六）**建立良好信譽（Yield Goodwill, Y）**：透過事後的賠償與補救措施，重新建立組織的信譽及民眾的信任（陳儀、邱天欣譯，2002）。

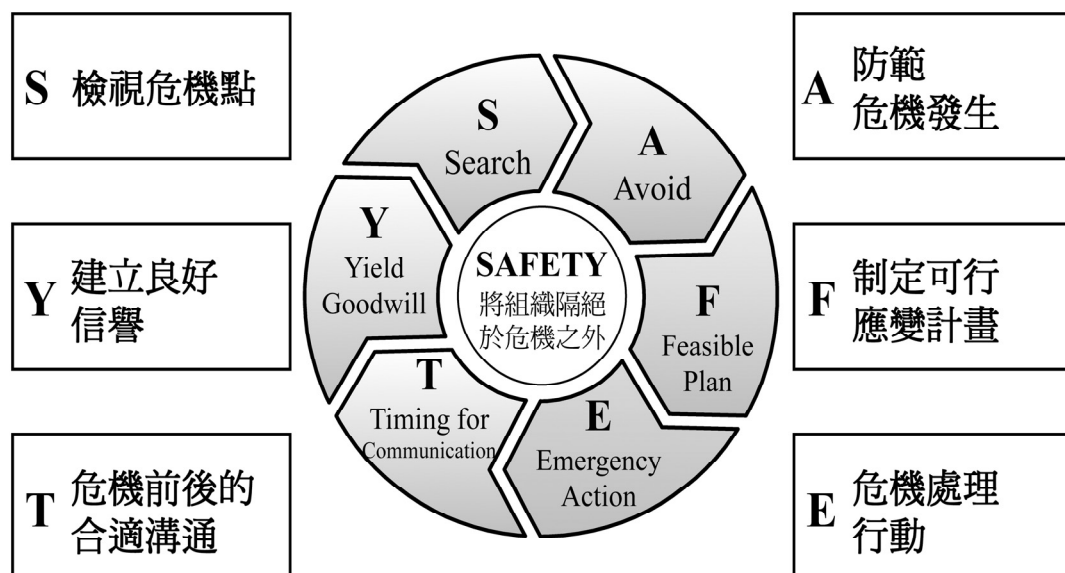


圖 4 危機管理的 SAFETY 六階段步驟

資料來源：參考陳儀、邱天欣（2002）。

伍、危機領導與情報作為

一、危機領導的意義與作為

一般管理學中的領導，指的是領導者在培養獨特的個性、自我察覺的意識、自我掌控心情與尋求缺點，以及建立寬容、毅力、自信、忠誠的品格魅力，達到成事在人、不必在我的目標願景。但在危機管理中，領導人不但要穩定軍心，更要設法在混亂之中，冷靜面對突如其來的衝擊，並讓危機情境儘快結束。例如 1962 年的古巴危機，美國總統甘迺迪堅毅果斷的處置作為，化解了一觸即發的世界危機；此外，2001 年美國 911 的恐怖攻擊之後，當時紐約市長朱利安尼（Rudolph Giuliani）臨危不亂，亂中有序，不但帶領全紐約市民及美國人民，克服這場發生在美國本土最悲慘的浩劫，更贏得美國最堅強的團隊領導人稱號，這兩人皆是舉世皆知的危機領導者。所謂危機領導，領導危機，在任何危機發生的時刻，一位能領導團隊快速處理，成功化解危機的領導者，至少應具備以下特質（Newlands, 2014）：

- （一）保持冷靜，不要讓個人情緒影響了處置作為。
- （二）要勇敢地面對迎面而來的各種壓力。
- （三）不計毀譽，負責任的承擔起所有的成敗。
- （四）不要把失敗歸咎於自己。雖不能盡如人意，但絕對無愧我心。

例如在救災中，雖盡力救援，但仍無法挽回生命，也無須過度疚責，因為已經盡力。

- （五）在危機處理過程中，永遠保持正向、積極、樂觀的態度。

在面對突如其來且具威脅性的危機時，領導人必須面對並儘速完成以下 10 項任務（Boin, Kuipers, & Overdijk, 2013）：

- （一）及早確認危機（**early recognition**）：領導者在資訊不全的情況下，可以從下面兩個方向去找尋即將發生危機的蛛絲馬跡：1.豐富的危機處理經驗：如同一位經驗豐富的消防員一樣，具有對危險逼近的敏銳感；2.組織已具備危機意識的文化特性：此種文化特性有助於快速蒐集即將到來的危機感。
- （二）建立對危機的共同認識（**sensemaking**）：危機管理的一項挑戰是理解危機為何發生、如何減低損害、可能產生的影響及危害。危機共識可以透過資訊分享、危機模擬演練等方法來共同建立。
- （三）進行關鍵決策（**making critical decisions**）：危機總是讓當局面臨許多急迫的議題，需要即刻進行決定，採取必要措施。由於情況不明、時間緊迫及威脅的擴大，領導人在此關鍵時刻絕不能依照例行的行政流程進行決策，而必須縮短決策時間、縮小決策人數、快速採取行動。1962 年的古巴導彈危機，甘迺迪總統的決策即符合上述的特質，而對蘇美關係或世界和平產生重大影響。
- （四）進行垂直與水平的協調（**orchestrating vertical and horizontal coordination**）：危機管理一般需要不同組織之間的合作。有些組織在平常狀況皆是相互獨立，互不隸屬，而一旦危機發生則需要即刻進行垂直或水平單位間的協調合作，讓危機處理發揮最大的綜效。身為一位危機領導者，當這種協調合作缺乏或出現障礙時就需要介入。
- （五）危機的建構與解構（**coupling and decoupling**）：當小事件失控而逐漸擴大成危機時，就需要以隔離問題的方式解構危

機。例如：在資訊安全方面，就必須建立防火牆，不讓駭客入侵取得資訊，這也是一種控制災難的必要作為。此外，如果面對的是一種跨國、跨部門及跨領域的複雜性危機，例如 2003 年的 SARS 風暴或 2005 年美國發生的卡崔娜(Katrina) 颶風危機，則在處置上可能就需要突破(解構) 既有的救災形式，而建構一種跨界合作的協力治理模式做為緊急危機處理的依據。

(六) **危機處理之意義建構 (meaning making)**：當面臨危機時，民眾往往需要來自於領導者堅毅果斷的信心喊話與積極的處置作為。為了說服民眾勇敢面對危機，領導者就需要提出一個使人信服的說辭，讓大家共體時艱，努力度過難關。如果沒有可被大眾接受的說辭，則可能會降低危機管理的成效。因此，身為一位危機領導者，就必須要清楚地說明危機處理的必要性、處置作為的適切性及危機領導的正當性。

(七) **危機溝通 (communication)**：無論在危機發生前、處理期間、或是善後恢復時期，溝通都是一件必要的工作。尤其對危機領導者而言，危機溝通不但能減緩危機的損害，更能將危機轉化為利基，增加個人與組織的聲譽。紐約市長朱利安尼在處理 911 恐怖攻擊時的堅毅及與所有人民和組織進行溝通，是能快速處理善後的關鍵因素。一般溝通與危機溝通之間的策略和技巧不同。例如：產品銷售的溝通不會出現在危機溝通之中，而危機溝通的背景也與平時溝通有很大的差別。例如：危機溝通不但需要即時且內容正確，更需要密切關注危機的發展以便作即時的回應。

- （八）**展現課責能力（rendering accountability）**：面對危機的處理，在執行上並不容易遂行。除了標的對象之外，眾多利害關係人之間的角力，有時會讓執行單位疲於應付卻又徒勞無功。此外，公務機關的本位主義也常會導致缺乏綜觀全局的視野及跨域協調的能力。2015 年臺南市發生登革熱時，究竟是中央衛生福利部疾病管制署還是市府應該負責，剛開始似乎也是沒有定論。因此，身為一位危機領導者，危機處理中需要努力去展現出一種公開透明和積極負責的行動價值。
- （九）**從危機中學習（learning）**：每個危機事件都具有獨特性，因此危機管理者的學習能力便變得相當重要，尤其是在危機發生期間與危機善後期，學習能力益顯重要。有效的學習如同科學研究一般，需要面對實務不斷的驗證假設，在不同層次上也需要考慮不同的因素，例如：人為錯誤、組織文化、規則制度和系統特徵。尤其，身為一位危機領導者，更應該鼓勵和容忍不同聲音的出現，並記錄危機管理的過程以提升危機學習。
- （十）**強化韌性能力（enhancing resilience）**：對於每個潛在危機或災難，我們不可能每一次都做好完全準備，因此組織是否擁有危機損害後的快速適應能力和靈活程度，就非常重要。建立一個具備良好韌性的組織，所需要的是持續不斷準備練習、訓練、脆弱性分析、情境分析和網絡練習。組織的韌性是內部所有人共同學習、準備與訓練的結果。因此，如何強化組織的彈性與適應力，便成為組織是否能永續生存的重要因素，也是領導者必須面對的重要課題。

在危機管理的領導與執行面上，至少必須包括「指揮」與「控制」兩個要項。指揮與控制強調危機應變需有「緊急應變指揮系統」，其特色為明確的組織結構，集權式的計畫、溝通與權責程序，以及有限的控制幅度；其優點在於危機協調中，具有階層與集權的效益。例如：火災現場消防隊員進行搶救，需要明確的命令指揮系統，但過於高度集權，則無助於提升實際應變能力。

面對危機的處理，在指揮上必須要即刻成立危機處理小組（中心），執行以下流程，包括：1.啟動危機小組；2.蒐集危機資訊；3.形成危機處理對策；4.採取處理行動；5.與對手或其他人進行誠懇而密集的溝通；6.適時修正危機處理措施與方式等。而危機處理小組（中心）至少應包含：1.總指揮官；2.危機現場指揮官；3.資訊官；4.後勤資源調度官及 5.新聞發言人。

另外，在控制作為上，應至少做到損害控制，其原則如下：1.避免二度傷害；2.減少生命損失及身體傷害；3.不傷害政府威信；4.減少行政費用；5.棄車保帥。控制作為表面上看起來會與領導者的未來長遠目標有所違背，但事實上短期的危機控制作為，則有利於組織長遠目標的達成。如同曾在兩屆美國總統任內擔任國防部長的羅伯特·蓋茲（Robert M. Gates）所言：

如果領導者正面臨一項迫在眉睫的危機，那就必須毫無遲疑的優先處理，無須與長遠目標相一致。如果領導者受命負責機構正面臨十萬火急的危機，他首先應做的不是聽報告，而是火速親臨一線，實地解決。……明確採取措施才能解決這項危機，然後立刻行動。對眼前危機的成功控制也有利於未來長遠挑戰的解決。（楊

具榮、路玲，2018）

二、危機情報的意義與作為

資訊（information）或情報（intelligence）對現代企業經營者而言，主要在建立一種危機預防的意識，並已逐漸轉變成競爭情報（competitive intelligence）的概念¹⁴（張翠英，2008；Martin, 2002）。學者大前研一認為競爭情報具有以下 3 個先決條件：1. 企業為了順應決策需求，專門進行情報的蒐集，並經過一定程度的加工處理，而後發揮情報應有的價值；2. 情報蒐集的目的，一方面是為了追趕競爭對手，另一方面則是為了保持競爭優勢；3. 情報是有關企業外部市場大環境、競爭對手與企業內部的資訊（石川康，2017）。顯然，情報的預防概念，不在於假設危機或競爭對手的不會出現，而是在面臨必然發生的突發狀況下，系統化解危害威脅的韌性能力（黃泰霖，2012）。

關於競爭情報的危機預防運用，以美國中央情報局（Central Intelligence Agency, CIA）的競爭情報循環過程（如下圖 5 所示）為例，即從特定任務目標的「計畫指導」，到公開和秘密的「資訊蒐集」，到形成情報水準的「處理運用」，再進一步到評估情報真假的「分析產製」，最後到提供決策者的「分發整合」。決策者根據所提供的情報再提出任務目標後，啟動下一次的情報獲取循環（CIA, 2007; Ishikawa & Nakagawa, 2013; Ghalamallah, Loubier, & Dousset, 2011）。

而《孫子兵法》亦有闡述，如何將資訊轉化成競爭情報的過程，不論是正向情報循環或是反向情報循環（參照圖 6）。例如：第①項

¹⁴ 相較於資訊，情報指的是特定組織為了特定目標所必需的目前或潛在的針對性資訊。因此資訊是情報的基礎，它的範圍涵蓋了情報。

「定出目標」，為情報概念中的「利」，意為計畫指導並訂出目標（target），係資訊轉化成競爭情報的第 1 步，否則資訊無法形成有用的情報。此為《孫子兵法》所謂之「合於利而動，不合於利而止」。

第②項為「依據目標形成問題與假設」，為情報概念中的「問」。問題與假設的形成不可用臆度、猜想或迷信方法，應採用資訊蒐集的途徑。例如：可從公開的資訊、人際關係或從網際網路中蒐集。此為《孫子兵法》所謂之「先知者，不可取於鬼神，不可象於事，不可驗於度，必取於人，知敵之情者也」，是將資訊轉化成競爭情報的第 2 步。

第③項「驗證假設」，為情報概念中的「算」。這是情報處理的歸納分析階段，目的在於使用科學方法鑑定各類型資料的正確性、可靠性與時效性（例如：SWOT 分析），為《孫子兵法》所謂之「夫未戰而廟算勝者，得算多也；未戰而廟算不勝者，得算少也。多算勝，少算不勝，而況無算乎」，是將資訊轉化成競爭情報的第 3 步。

第④項「歸納與推論」，為情報概念中的「知」，是將資訊轉化成競爭情報的第 4 步。其目的在依情報來源分門別類加以分析，並產製圖形、表解、統計數據、地形要圖、文獻報告等進行推論或歸納結果。對照《孫子兵法》，即是指「知己知彼，百戰不殆，不知彼而知己，一勝一負，不知彼不知己，每戰必殆」。

第⑤項「決策」，為情報概念中的「動」，是將資訊轉化成競爭情報的最後階段。決策結果可能是為或不為；可能是動或止，也可能是《孫子兵法》中的戰、合、奇、正。此為《孫子兵法》所謂之「故明君賢將，所以動而勝人，成功出於眾者，先知也」（李令開、朱瑞娟，2007）。

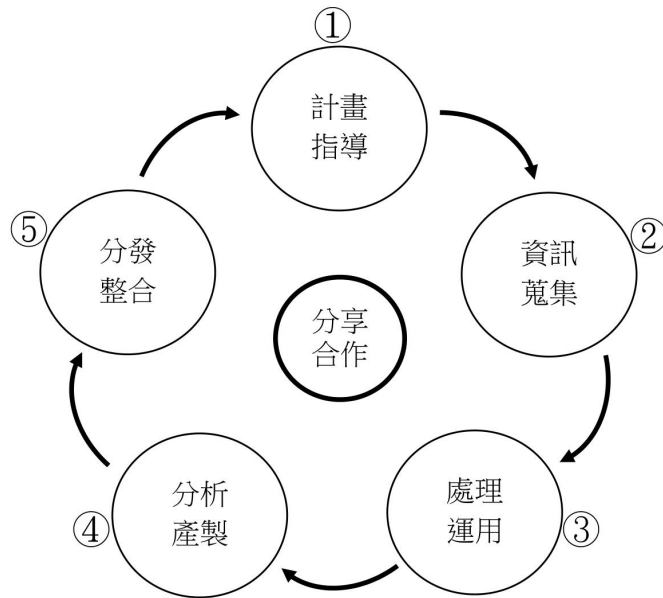


圖 5 競爭情報循環圖

資料來源：蔡秉松譯（2013）。

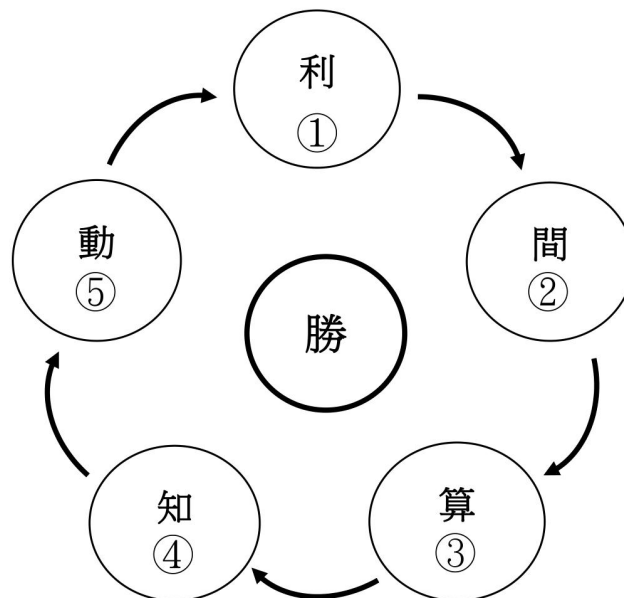


圖 6 孫子競爭情報循環

資料來源：李令開、朱瑞娟（2007）。

總之，整合上述利、間、算、知、動的綜合情報循環，是組織面對危機所決策獲勝的必要條件。

陸、危機溝通與回應策略

一、危機溝通的意義與作為

危機應變處理的第一要務是溝通，持續的溝通是危機管理恆久不變的原則，管理學甚至有所謂「管理就是溝通、溝通再溝通」之語，顯見「溝通」在危機管理中的重要性。以 2001 年紐約世貿大樓 911 恐攻事件為例，當年美國情報單位在恐怖攻擊發生前，其實已接獲正確情報，為什麼卻仍無法阻止悲劇發生？簡言之，即是溝通不良所致。此乃肇因於美國政府部門間過度分工，很多情報單位都有發現蓋達組織有發動恐怖攻擊的跡象，但不同情資掌握在不同單位手中，沒有人有能力或有意願溝通並整合所有情報，導致情報系統未聯手擬定策略並加以預防，因而釀成悲劇¹⁵（蔡來春，2017）。

良好的溝通加上運用有效策略散播資訊，不但可以維護或增進組織的正面良好形象（Hearit, 1996），也可讓危害到組織的負面訊息能儘速消除，免讓事端持續擴大。此外，從危機發生到危機復原階段，亦可利用溝通作為，來修復組織形象或預防形象受損（Coombs & Holladay, 2009）。當然，危機期間的溝通必然面臨挑戰。因此，溝通作為已成為決定組織受危機影響程度的最重要變數之一（Ulmer,

¹⁵ 此即為「穀倉效應」的一種文化現象。其成因是現代社會團體與組織具備特定的分工慣例。由於組織內部長期缺乏溝通交流，部門間各自為政缺乏互動，就像一個個穀倉各自獨立，因而導致企業崩壞、政府失能、經濟失控甚至是釀禍成災。

Seeger, & Sellnow, 2007)。亦即，危機溝通做得好，大事可以化小；危機溝通做不好，則小事可能變大事。

在資訊科技發達的時代，有別於過去政策溝通的形式，透過網路或社群為媒介，進行單向或雙向的資訊流動，儼然成為現代政府與民眾、國家與社會之間的主要溝通形式。除了新聞媒體對於特定新聞議題，透過網路傳遞看法與評論之外，政府亦會透過網路社群媒體進行政策行銷與宣導。所謂的「社群媒體」(social media)係指運用 Web2.0 技術所建構的開放式社會網絡服務 (social networking service)，做為連結政府、企業、非營利組織及民眾的一種新興網路互動工具，並促進互動式的溝通與內容的交換。一般而言，社群媒體具有即時性、互動性、多樣性、共享性、社群性（群組建立）及超文字性（可以有文字、照片及影片）等特性。

另一方面，民眾亦可經營「自媒體」¹⁶（例如：臉書、PTT、YouTube 等），隨時、隨處、隨意地表達個人意見或是散播訊息。這也是社群媒體的型態之一（Lovett & Staelin, 2016）。一旦經營有成，即搖身一變成為「網紅」，不僅能吸引更多粉絲的關注，甚至可以創造出商機。

社群媒體的興起與蓬勃發展，確實改變了政府與民眾、企業與消費者、國家與社會之間的互動關係。從媒體的發展趨勢來看，社群媒體幾近取代了傳統媒體（例如：報紙、收音機及電視），成為政府或企業重要的溝通管道。一方面，政府運用社群媒體，作為快速傳播訊

¹⁶ 「自媒體」(owned media)是相較於大眾媒體的「個人媒體」，亦稱為「草根媒體」，以原創意識及原生內容，運用現代化及電子化的數位工具，向不特定的大多數或者特定的單個人散布及傳遞資訊的小型分眾媒體，包括：電子布告欄系統（BBS）、部落格（blog）、手機群發（group message）、臉書等。

息的管道，或針對民眾在社群媒體上的發言，予以迅速回應或澄清不實訊息；另一方面，社群媒體也成為民眾對於政府施政措施或危機事件直接表達意見的通路。這意謂著民眾不再只是被動的訊息接收者，有時甚至能主導議題發展的方向，對政府進行更嚴格的監督。

由於網路社群媒體已成為新聞媒體、社群團體或民眾傳遞意見與看法之管道，因此，「如何進行輿情監控」，便成為各級政府在執行政策、瞭解及回應民意的必要工作。透過輿情監控的方式掌握民意走向，探勘民眾對於政府在危機事件的預防、處理及復原作為之想法，也成為危機溝通的重要關鍵。隨著網路科技興起，越來越多的公共議題在網路上發酵及討論。大數據分析亦逐漸成為政府進行輿情監測的一大利器：利用事先設定議題的關鍵字，利用文字探勘、演算法及機器學習等技術，在社群媒體、部落格、新聞媒體、社群、熱門論壇等不同媒介及頻道來源中進行資訊抓取、分類及追蹤，進一步將文字資料透過數據化及視覺化圖形等方式呈現，提供分析實據，協助公部門做出正確輿情判斷，並進行相關處置作為。輿情監控需先選擇特定議題（例如：空氣污染）及設定關鍵字（例如：“空污”AND“臺中市”¹⁷），在一定時間內（例如：一個月）進行資訊蒐集，並針對社群媒體聲量、媒體文章數、粉絲團聲量及文章數統計、粉絲頁文章追蹤（包括總互動數、按讚數、留言數及分享數）、正負文字雲分析等指標進行統計及分析（袁鶴齡，2019）。經由輿情監控，可以持續關注危機事件處理之狀況、民眾的普遍反應及危機處置後的溝通效果；並且可以從民

¹⁷ 臺中市政府研究發展考核委員會2019年3月21日第1次委員會議，就環境保護局「臺中市空污改善精進作為」專題進行之簡報。其會議紀錄可參考：<http://bit.ly/2HelBBK>（最後檢閱日期：2023年4月27日）。

眾的視角發現問題，作為預警或即時回應的資訊參考（袁鶴齡、曹修源，2018）。

二、危機情境類型對於危機回應策略之影響

即使如此，沒有任何組織可以有危機豁免的權利，再良好完善的組織亦有可能遭遇危機。一旦危機發生，在媒體迅速傳播的推波助瀾之下，任何回應都可能被以放大鏡檢視。組織如何有效地使用危機回應策略，包括危機反應的內容，以及危機反應的形式，便成為組織處理危機的成敗關鍵。因此，組織在面對危機時，若溝通得宜可以降低民眾的責難，進而守護組織的形象。

著名的危機溝通學者 Coombs 提出「**情境式危機溝通理論**」（situational crisis communication theory, SCCT），可以有系統地檢視危機情境的類型，與危機回應策略之間的關聯性，協助組織檢視如何在不同危機情境類型之下，選擇合宜的危機回應策略，才得以消弭危機所帶來的傷害，並儘速修護組織的形象。

Coombs（2007）提出，在組織危機事件中，「**危機情境類型**」會影響組織如何回應危機。Coombs 與 Holladay（2002）蒐集各類型危機，並依「**危機責任歸因**」，也就是主觀上社會大眾對於危機責任歸屬的認定，將危機分成 3 種危機集群，分別是：受害者型（victim cluster）、意外事故型（accidental cluster）及可預防型（preventable cluster）（如表 3）。當不同危機的責任歸因程度大致相同時，組織可採用相似的回應策略來進行危機處理。

表 3 Coombs 危機群、危機型態及責任歸屬程度

危機群	意涵	危機型態	責任歸屬程度
受害者型 危機群	組織在危機中同為受害者	天然災害 謠言 組織遭受惡意攻擊破壞	輕微
意外事故型 危機群	危機發生非組織有意圖的行為而純屬意外，或組織無法控制危機發生	重大意外 技術故障意外 技術故障導致的產品失誤	小
可預防型 危機群	危機發生是因組織可預防而未預防所導致，或組織知道此行為是不當或違法的	人為事故 人為因素導致的產品失誤 違法的組織不當行為 無傷亡的組織不當行為 有傷亡的組織不當行為	大

資料來源：Coombs（2007）。

「受害者型」的危機，組織同為危機的受害者（例如：自然災害），因此組織的責任歸屬較弱；而「意外事故型」的危機，危機發生純屬意外，或組織無法控制危機發生（例如：技術故障導致的產品失誤），此時組織的責任歸屬較小；至於「可預防型」的危機，組織明知該行為不當，或危機是組織可預防而未預防所導致（例如：違法的組織不

當行為），因此組織可被歸責的程度較高，所需負擔的責任也最大。

而在「**危機回應策略**」方面，危機溝通有兩個重要的組成元素，分別是「說什麼」及「如何說」（姚惠忠，2012）。

「**說什麼**」係針對「危機反應內容」，包括基本策略（primary）與補充（supplemental）反應內容兩大策略。「基本策略」包括 3 種：
1. **否認策略**（deny）：指控他人作不實的報導、堅持沒有危機的發生或是指責他人才是危機的製造者；2. **止痛策略**（diminish）：宣稱沒有能力防止危機發生，或嘗試淡化降低危機應負的責任；3. **重建策略**（rebuild）：透過金錢及其他方式（例如：道歉、關切）對受害人予以補償。「**補充策略**」主要是支撐策略，包括提醒民眾組織在過去良好的表現、讚揚民眾在過去對於組織的支持，或是告訴民眾自己也是受害者等（Coombs, 2007）。

至於「**如何說**」指的是「危機反應形式」。劉千祥與姚惠忠（2018）綜合 Coombs（2006）與 Huang 及 Su（2009）之主張，將「危機反應形式」定義為：組織是否即時、主動、一致性地傳達危機訊息。美國總統小布希在卡崔納颶風中，由於回應不即時，且揭露訊息有限且避談重要問題，致使相關的形象修護策略效果不如預期；又例如 2010 年墨西哥灣的漏油事件中，英國石油公司（British Petroleum, BP）採取止痛策略，想要大事化小，然而執行長 Tony Hayward 卻公開抱怨「我比任何人都希望事情趕緊結束，我希望我的生活回到正軌！」（*I want my life back.*）。此言一出，立即引來包括美國總統歐巴馬在內的各界撻伐，強烈要求他道歉下臺，也讓英國石油公司遭受鉅額賠償損失。這兩則案例均顯示：除了危機反應內容具重要性外，危機反應的形式亦同等重要。組織在進行危機回應時，不僅要考量危機溝通的內

容，更要考慮危機反應的形式。姚惠忠與鄭婕妤（2011）更進一步強調：如果政府對於危機的反應形式不即時、不一致或不主動，則「危機反應形式」對溝通效果的影響，甚有可能大於危機反應內容對溝通效果之影響。

此外，在危機溝通作為上，也需要考慮：1. 是否有同時對組織內部部門進行垂直及水平溝通？是否對外部組織與媒體進行溝通？2. 是否主動公開危機事件？3. 是否能控制資訊與媒體應對？（Kuo, Wang, Chang, & Li, 2015）。當然，在執行時亦須注意和排除溝通失靈的障礙，例如：階級障礙、內部單位橫向聯繫障礙、跨單位聯繫障礙及主管的傲慢等。

至於在與媒體進行溝通時，誠實與透明則應是最重要的原則（Haddow & Haddow, 2009）：

- （一）不要故意或無意的說謊。因說謊最容易破壞組織的可信度。
- （二）不要說你所不知道的。因錯誤的資訊會快速傳給媒體。
- （三）不要談論其它組織的所作所為，因為容易造成誤傳與誤解。
- （四）不要承諾你所做不到的。因為承諾的失效，將無法立足於公開場合。
- （五）充分告知且不要隱藏。除可避免誤傳外，亦有助於資訊蒐集與分析。
- （六）嚴正的對談，須要確認也需要適時反駁。
- （七）聚焦於自己組織的所作所為，以滿足需求者未來的需求。

三、形象修復策略

在觀察組織的危機溝通時，如何透過回應策略的運用，修復形象恢復聲譽，是危機處理中相當重要的工作。溝通是一種傳遞訊息及使人理解的過程，其目的除了能傳遞訊息給接收者並使其瞭解外，還能讓自己在接收者心中維持良好及受歡迎的形象。組織如何做好形象修復工作是危機溝通中的核心要項，一般組織或部門在形象修復作為上，首先要「蒐集資訊」，接著需「妥善處理」，再來要「即時回應」，並可以用「**(3W+4R) 8F=VI 或 V2**」的公式展現要點，最後在形象修復結果上，做一個負責任的組織或機關(黃丙喜、馮志能, 2011)。

- (一) 在「**蒐集資訊**」上做到 **3W**：意即對於發生的危機事件，到底我們需要知道哪些資訊（**what** did we know）、何時知道訊息（**when** did we know about it）以及對於這些事我們做了哪些處置（預防工作）（**what** did we do about it）。
- (二) 在「**處理態度**」上做到 **4R**：意即對於發生的不幸要表達抱歉與遺憾（**regret**）、要即刻進行改革（**reform**）、民眾所遭受的損害要進行賠償（**restitution**）並在最快時間內復原（**recovery**）。
- (三) 在「**即時回應**」上要做到 **8F**：意即回應內容要根據事實（**factual**）、於第一（**first**）時間做回應、回應速度要快（**fast**）、要坦誠（**frank**）面對群眾、要能有同理心並感同身受（**feeling**）、內部要建立溝通訊息的論壇（**forum**）成為訊息傳遞平臺、回應問題時要展現高度的靈活性（**flexibility**）以及對於危機相關的訊息要即時給予回饋（**feedback**）。

(四)在「形象修復」上：要給人一個勇於承擔責任的受害者(victim)形象，而不要令人有不負責任的惡棍(yillain)印象。

當危機發生後，為避免組織聲譽遭受損害，或為維持組織原有的良好形象，「形象修復理論」(theory of image restoration)提出 5 種形象修復策略(image repair strategies)(Benoit, 1997)，分述如下：

(一)否認(denial)：可以有二種選擇作為，分別是 1.單純否認(simple denial)。不承認錯誤行為，並表明根本沒這回事；2.歸咎他人(shift the blame)。不僅表明沒做過，還將責任歸因他人。例如：颱風過後的豪雨導致積水，縣市政府可能歸咎於氣象局沒有做精準的氣象預報。

(二)逃避責任(evasion of responsibility)：可以有 4 項選擇作為，分別是 1.回應挑釁(provocation)。說明自己的行為是出於對對方挑釁的合理反應；2.無力控制(defeasibility)。這是指事情的發生是因為在重要關鍵因素上缺乏足夠的資訊做判斷，因此不應歸責於己；3.意外事件(accident)。並非有意造成，純屬一項不幸的意外；4.善意動機(good intentions)。雖然確實發生錯誤，但這完全是出於善意的結果。

(三)減緩衝擊(reduce offensiveness)：可以有 6 項選擇作為，分別是 1.尋求支持(bolstering)。當被指控需要為危機發生負責時，可強調本身的正面特質或做過的善舉，並以此尋求他人的支持，以減少被攻擊予指責的力道；2.淡化傷害(minimization)。想辦法說服他人，危機已經控制，損害的狀況已逐漸好轉；3.區隔(differentiation)，藉由比較相似

而較嚴重的事件，以表達眼前的危機，狀況其實還好；4. 提升層次（transcendence）。從對自己比較有利的角度解釋說明，或宣稱自己的所作所為具有更高的價值或更重要的目的，而超越了一般人的理解範圍；5. 反擊指控者（attack accuser）。透過直接反擊以減損控訴者的可信度，若指控者是受害者的話，則設法營造出受害只是報應的結果；6. 補償（compensation）。提供受害者損失補償。

（四）改善行動（**corrective action**）：承諾修復或建立預防機制，以防類似的情形再發生。

（五）誠意致歉（**mortification**）：此形象修補策略不僅承認錯誤，並祈求原諒。讓控訴者認為被控訴的對象是真心誠意地接受這些指控，給予人一個勇於負責任的形象（**victim**）。

修復策略的選擇，可以從硬拗的惡棍作風（**villain**），到坦承認錯並努力改善的負責任作風（**victim**），究竟要做何選擇，完全取決於決策領導者的思維及危機溝通的作為。

〈案例演練三〉

一、模擬情境

本次舉辦的「第一屆夏季海洋世界活動週」，主辦單位除有帆船系列活動、趣味獨木舟競賽在碼頭區登場外，還開放豪華遊艇開放民眾登艇參觀。在地方政府同仁積極努力推廣及民眾的支持下，確實吸引國內外大批觀光客與媒體的參與。然而不幸的是，由於天氣炎熱，等待時間過長，造成數位民眾中暑昏倒；此外，由於參加民眾過多，港口人潮洶湧，部分遊客因不守秩序、不排隊登艇而造成混亂，中午時分更因遊客相互推擠而傳出有人落海溺斃的消息，經初步得知已造成 3 人死亡，10 人輕重傷，其中包含 2 位大陸觀光客死亡。

二、討論問題

（一）如果您是現場負責人，請問您會如何處置。

（二）當事件處理告一段落，甲市府決定於當日下午 5 時召開記者會。

您被授命要撰擬一份新聞稿。請問您將如何草擬新聞稿內容？

柒、結論

身為臺灣世代子民的我們，現正處於一個充滿高度不確定與複雜性的危機情境。這種環境特質容易對政府機關例行性的標準作業程序與決策過程產生衝擊，若機關首長或公務人員因應不當，可能導致民眾喪失對政府的信心，進而出現治理危機。從實務面向看來，近年來我國社會

及公部門頻繁地出現重大危機，近兩年即有花蓮震災、寒害、南臺灣震災、貨輪擱淺漏油以及內湖女童割喉命案等天災人禍；近幾年也發生一連串重大的食品衛生安全事件，輕者如食品、食用米摻假或標示不明；重者如不肖食品業者涉嫌長期使用未經核准的食品添加物來牟取暴利。

此外，2013 年「看見臺灣」榮獲第五十屆金馬獎最佳紀錄片獎。導演齊柏林採取空拍的方式，將臺灣的美麗與哀愁呈現在觀眾面前。當大家在讚嘆臺灣擁有美麗的海岸線與風景時，令人震撼的幾幕畫面也同時呈現在觀眾眼前，像是山坡濫墾以及河川變色等情景，深深地刺痛著生活在這片土地上的民眾。事實上，臺灣是全球最容易發生天然災害的熱點（hot spot）之一：根據統計，臺灣 73%的人口與土地是同時暴露在 3 種以上的天然災害中，例如颱風、地震、土石流等。面臨上述各種挑戰，有效的危機管理已成為當前公共治理中關鍵且核心之議題。因此，如何提升公部門及公務人員的風險與危機管理能力，自然也成為重要的課題。

基此，本科目教材藉由說明風險管理之概念、闡述危機管理之意義及相關重要議題，提出對危機管理的「C3I」系統架構（即危機指揮、情境控制、協調溝通與情報蒐集）與作為，再輔以適切的案例分析和演練，期盼藉此課程訓練，幫助中高階文官建構基本的危機意識，能在危機處理過程中，減輕危機事件對於社會與民眾之衝擊，以及如何在處理危機後，能透過形象修復等策略，確保政府的信譽及重建人民對政府的信任。

參考書目

- 于樹偉（2006）。先進國家風險管理理念與架構，**研考雙月刊**，**30**（2），12-24。
- 內政部消防署（2020年1月3日）。**臺灣地區天然災害統計表**（47年至108年12月）【**中華民國內政部消防署全球資訊網**】。取自 <http://bit.ly/2HsXkba>（最後檢閱日期：2023年4月26日）。
- 王俊元（2012）。計畫趕不上變化？風險因素對臺灣地方政府策略管理影響之研究。**東吳政治學報**，**30**（3），109-159。
- 丘昌泰（2000）。**災難管理學：地震篇**。臺北市：元照。
- 石川康（2017）。**大前研一的管理哲學**。北京：現代出版社。
- 朱愛群（2002）。**危機管理：解讀災難迷咒**。臺北市：五南。
- 朱愛群（2011）。**政府風險管理與危機處理—實例系統分析**。桃園市：國立中央警察大學。
- 吳秀光（2007）。政府危機管理決策機制。**T&D 飛訊**，**63**，1-29。
- 吳定（2003）。**公共政策**。新北市：國立空中大學。
- 吳思華（2000）。**策略九說：策略思考的本質**。臺北市：臉譜。
- 宋明哲（2014）。**新風險管理精要**。臺北市：五南。
- 李令開、朱瑞娟（2007）。孫子兵法與競爭情報—論孫子競爭情報循環。**競爭情報**，春季刊，16-18。
- 沈大白（2009）。**企業風險管理**。臺北市：新陸。
- 邱文豐（2004）。**接受國際災害救援機制之研究**。行政院災害防救委員會委託之研究報告（編號：PG9306-0271）（電子檔案下載自 <https://goo.gl/nSoTcN>）。臺北市：未出版。

- 姚惠忠（2012）。危機情境與反應策略之研究—組織與受眾認知落差之分析。公共行政學報，42，73-98。
- 姚惠忠、鄭婕妤（2011）。危機溝通策略與溝通效果—以莫拉克颱風為例。傳播與管理研究，10（2），37-68。
- 研究發展考核委員會（2009）。風險管理及危機處理作業手冊【行政院研究發展考核委員會網站】。取自 <http://bit.ly/3aOLXGw>。（最後檢閱日期：2023 年 4 月 26 日）。
- 倪貴榮（2017 年 1 月 3 日）。建構完善風險分析體系以處理日本核食進口爭議【風傳媒】。取自 <http://www.storm.mg/article/208049>。（最後檢閱日期：2023 年 4 月 26 日）。
- 袁鶴齡（2019 年 3 月 21 日）。臺中市政府近一個月空污議題輿情監控分析【口頭專案簡報】。2019 年 3 月 21 日第 1 次委員會議。臺中市：臺中市政府研究發展考核委員會。取自 <http://bit.ly/2HelBBK>（最後檢閱日期：2023 年 4 月 26 日）。
- 袁鶴齡、曹修源（2018）。雪霸國家公園社群經營觀測與輿情意見探勘。雪霸國家公園管理處委託研究報告，未出版。
- 張春雄（主編）（2011）。風險管理：含保險學概要。臺北市：鼎茂。
- 張翠英（2008）。競爭情報分析。北京：科學出版社。
- 許文彥（2015）。保險學：風險管理與保險。臺北市：新陸書局。
- 陳儀、邱天欣（譯）（2002）。危機管理：擬定應變計畫、化危機為轉機的企業致勝之道（原作者：J. R. Caponigro）。臺北市：美商麥格羅·希爾國際。
- 黃丙喜、馮志能（2011）。新時代的為官之道。臺北市：商周。
- 黃丙喜、馮志能、劉遠忠（2009）。動態危機管理。臺北市：商周。

- 黃泰霖（2012）。系統韌性概念回顧與災害策略之省思。災害防救電子報，88，1-11。
- 楊具榮、路玲（2018）。新領導者的破局法則（原作者：R. M. Gates）。北京：金城出版社。
- 楊寧芷、吳慧玲（2017年1月23日）。Note 7 爆炸門揭密 三星今證實 2 大關鍵爆點【蘋果日報】。取自 <https://pse.is/4xl25k>（最後檢閱日期：2023年4月26日）。
- 葉宗洸（2018年3月8日）。能源政策不改 重啟核二也不夠【聯合新聞網民意論壇】。取自 <https://goo.gl/R5THxP>。（最後檢視日期：2018年5月5日）。
- 詹中原（2006）。危機管理—理論架構。臺北市：聯經。
- 詹中原、朱愛群、李宗勳、鄭錫鍔（2005）。政府危機管理。新北市：國立空中大學。
- 端傳媒（2016年3月11日）。日本 311 震後五年，災民、核電站還好嗎？【端傳媒一端聞】。取自 <https://goo.gl/jMdrHj>（最後檢閱日期：2023年4月26日）。
- 劉千祥、姚惠忠（2018）。危機回應內容、形式、媒體選擇、發言層級相對重要性之研究：企業公關人員觀點。傳播與社會學刊，（總）44，111-149。
- 蔡來春（2017）。小心「穀倉效應」發威！能力雜誌，732，81-87。
- 蔡秉松（譯）（2013）。聯合情報（原作者：美國防部參謀首長聯席會議編（The Joint Chiefs of Staff, U.S. Department of Defense））。桃園市：國防大學。
- 鄧子正（2018年2月1日）。大規模地震複合型災害之準備與應變【行

- 政院中央災害防救會報】。取自 <https://goo.gl/CeDMgV>（最後檢視日期：2021 年 4 月 27 日）。
- 鄧家駒（1998）。**風險管理**。臺北市：華泰。
- 鄭燦堂（2016）。**風險管理—理論與實務**。臺北市：五南。
- 魏怡嘉、湯佳玲、劉力仁（2011 年 3 月 26 日）。**全球 14 危險核廠 我 4 座全上榜**【自由時報】。取自 <https://goo.gl/VA8GCg>（最後檢閱日期：2022 年 5 月 27 日）。
- Adams, W. & Brock, J. W. (1986). *The bigness complex: Industry, labor, and government in the American economy*. New York: Pantheon Books Press.
- Benoit, W. L. (1997). Image repair discourse and crisis communication. *Public Relations Review*, 23(2), 177-186.
- Boin, A., Kuipers, S., & Overdijk, W. (2013). Leadership in times of crisis: A framework for assessment. *International Review of Public Administration*, 18(1), 79-91.
- Central Intelligence Agency (CIA) (April 15, 2007). The intelligence cycle [Webpage]. Retrieved from <https://goo.gl/oU9SLX> (Last Reviewed Date: April 27, 2021).
- Coombs, W. T. (2006). The protective powers of crisis response strategies: Managing reputational assets during a crisis. *Journal of Promotion Management*, 12(3), 241-260.
- Coombs, W. T. (2007). Protecting organization reputations during a crisis: The development and application of situational crisis communication theory. *Corporate Reputation Review*, 10(3), 163-176.

- Coombs, W. T. & Holladay, S. J. (2002). Helping crisis managers protect reputational assets. *Management Communication Quarterly*, 16(2), 165-186.
- Coombs, W. T. & Holladay, S. J. (2009). *PR strategy and application: Managing influence*. West Sussex: Wiley-Blackwell Press.
- Ghalamallah, I., Loubier, E., & Dousset, B. (2011). Analytical tools for competitive intelligence: from data collection to data processing. In A. David (Eds.), *Competitive intelligence and decision problems* (pp. 25-43). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Haddow, G. & Haddow, K. (2009). *Disaster communications in a changing media world*. Oxford, UK: Elsevier.
- Hearit, K. M. (1996). The use of counter-attack in apologetic public relations crises: The case of General Motors vs. Dateline NBC. *Public Relations Review*, 22(3), 233-248.
- Huang, Y. H. & Su, S. H. (2009). Determinants of consistent, timely, and active responses in corporate crises. *Public Relation Review*, 35(1), 7-17.
- Ishikawa, A. & Nakagawa, J. (2013). *An introduction to knowledge information strategy: From business intelligence to knowledge sciences*. Singapore: World Scientific Publishing Company.
- Kuo, M. F., Wang, C. Y., Chang, Y. Y., & Li, T. S. (2015). Collaborative disaster management: Lessons from Taiwan's local governments. In Y. Jing (Eds.), *The Road to Collaborative Governance in China* (pp. 147-170). New Jersey, NJ: Palgrave MacMillan Press.

- Lovett, M. J. & Staelin, R. (2016). The role of paid, earned, and owned media in building entertainment brands: reminding, informing, and enhancing enjoyment. *Marketing Science*, 35(1), 142-157.
- Martin, A. P. (2002). *Harnessing the power of intelligence, counterintelligence and surprise events*. Ottawa, Canada: The Professional Development Institute PDI.
- Newlands, M. (August 23, 2014). *5 Things successful leaders do in a crisis* [Web blog article]. Retrieved from: <https://goo.gl/4C3ybs> (Last Reviewed Date: May 27, 2022).
- Pauchant, T. C. & Mitroff, I. I. (1992). *Transforming the crisis-prone organization: Preventing individual, organizational, and environmental tragedies*. Hoboken, NJ: Jossey-Bass Press.
- Perrow, C. (1984). *Normal accidents: Living with high-risk technologies*. NJ: Princeton University Press.
- Rathbun, B. C. (2007). Uncertain about uncertainty: Understanding the multiple meaning of a crucial concept in international relations theory. *International Studies Quarterly*, 51(3), 533-557.
- Rudolf, J. C. (May 26, 2010). *It's official: A fisheries disaster* [Web blog article, The New York Times]. Retrieved from <https://goo.gl/64ZgBN> (Last Reviewed Date: April 27, 2021).
- Saaty, T. L. & Vargas, L. G. (2001). *Models, methods, concepts and applications of the analytic hierarchy process*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Wiener, A. J. & Kahn, H. (1962). *Crisis and arms control*. New York:



Harmon-on-Hudson, Hudson Institute.

Ulmer, R. R., Seeger, M. W., & Sellnow, T. L. (2007). Post-crisis communication and renewal: Expanding the parameters of post-crisis discourse. *Public Relations Review*, 33(2), 130-144.

附錄 我國近 5 年重大危機個案

事件時間／名稱	事件分類	事件說明
2018/2/6 花蓮大地震 統帥大飯店倒塌 雲門翠堤大樓倒塌	天然災害	花蓮地區於 2 月 6 日深夜發生芮氏規模 6.0 強震，這是繼 2016 年美濃地震後最嚴重的一次地震，並正好發生在美濃地震後的兩周年。本次地震除主震外，前後並發生多次芮氏規模 5.0 以上之地震，並造成 17 死 291 傷。本次地震災情主要集中在花蓮縣花蓮市，並造成市區統帥大飯店一、二樓倒塌，雲門翠堤大樓呈現 45 度傾斜。
2018/6 香蕉生產過剩	天然災害	由於 2016 年接連數個颱風（例如：梅姬、莫蘭蒂等）過境，重創香蕉產地，儘管農糧署業於 2016 年底預警香蕉種苗供大於求，呼籲農民減種或分批種植以分散風險，但農民為了儘快平衡颱風造成的損失，不僅復耕且還較以往搶種更多數量。適逢 2017 年氣溫較高有益農作生長，香蕉產量便較往年增產 18%。僅至 9 月的採收量便達到 34 萬 1,334 公噸，供給大過需求的情形亦造成價格崩盤危機。農委會隨後亦提出多項政策以穩定市

事件時間／名稱	事件分類	事件說明
		場，而當時的行政院長亦曾在臉書分享「生香蕉帶皮水煮搭配醬油及大蒜」的新吃法，倡導多食用香蕉，卻招致網友評論此舉治標不治本。
2018/8/3 台積電產線中毒 大當機事件	科技意外 管理不當	8 月 3 日傍晚，台積電新竹某晶圓廠進行新機臺安裝作業，預計在週末上線。由於新機臺在安裝前需完成一系列人工檢查作業，必須先通過防毒軟體的檢測後才能連上網路。未料安裝人員並未遵照標準作業程序，便逕自將新機臺連上網路再進行防毒管理，致使內部本藏有病毒的新機臺，在未經網路隔離及防毒系統處理的人為疏忽下，便連接到台積電的生產網路中。再加上台積電將臺灣所有廠區的生產網路全部連結一起以達最佳生產效率，致使短短數分鐘內便造成嚴重災情。一臺感染，各廠區的相關設備亦受到大規模感染，預估損失不僅高達 78 億元天價，更創下臺灣有史以來損失金額最高的資安事件。
2018/10/21 臺鐵普悠瑪 6432 次 列車出軌翻覆意外	交通意外	臺鐵 6432 車次普悠瑪列車於 21 日下午從樹林站發車，行經宜蘭冬山站至蘇澳站間的新馬站時，發生嚴重翻覆

事件時間／名稱	事件分類	事件說明
		意外，不僅車廂翻覆成 W 形狀，鐵軌彎折成 U 型，亦造成 18 人死亡、215 人輕重傷之慘劇。
2019/2/8 中華航空機師 罷工事件	勞資 衝突	一場自 2 月 8 日早上 6 時開始，由桃園市機師職業工會發起，邀請中華航空機師針對其公司的罷工行動。其歷時七天，最後於 2 月 14 日晚上 10 時落幕。罷工提出五項訴求：改善疲勞航班；保障國籍機師；禁止秋後算帳且工會達成之權益事項將由會員專屬（禁搭便車條款）、撤換破壞勞資關係的主管、保證會員獨享第 13 個月全薪等，勞資雙方就部分訴求取得共識，機師工會未來三年不重啟罷工。依據華航統計，此次長達一週的罷工行動，總計取消 214 班航班班次（計至 2/14）；雖其取消航班比率占總航班數 3.1%，但初步估算營收損失已高達新臺幣近 6 億元，影響旅客近 5 萬人。
2019/12/1～ 嚴重特殊 傳染性肺炎	病毒擴散	嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）疫情橫掃全球。疫情最初在中華人民共和國湖北省武漢市傳出，其後檢視

事件時間／名稱	事件分類	事件說明
(COVID-19) 傳染事件		發病個案流行病學資訊及家庭群聚與醫護人員的感染個案，高度懷疑可藉由近距離飛沫、直接或間接接觸病人的口鼻分泌物或體液而增加人傳人之感染風險。繼武漢之後，經由人員的移動，中國大陸其他省市亦傳出疫情，湖北多地陸續採取不同程度的「封城」措施防止病毒蔓延。2020 年 1 月 31 日，世界衛生組織正式宣布此次疫情為國際關注的公共衛生緊急事件。臺灣因為兩岸往來密切，因應疫情變化而陸續有全面暫緩中國旅客來臺、調整學校開學時間、口罩實名制結合即時口罩地圖等諸多防疫措施。直至 2023 年隨著 COVID-19 疾病嚴重度下降，國內疫情持續穩定且處於低點，且國際間亦朝向調降防疫等級，故中央流行疫情指揮中心表示，自 2023 年 5 月 1 日起，「嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）」調整為第四類傳染病。世界衛生組織亦於 2023 年 5 月 5 日宣布不再列為全球衛生緊急事件。

事件時間／名稱	事件分類	事件說明
2021/3/18 嘉義阿里山大火	天然災害	2021 年 3 月 18 日下午 2 時 5 分，林務局嘉義林區管理處接獲通報，指出阿里山公路 69 公里附近邊坡下方林班地發生火災。由於公路邊坡地勢陡峭，人員不易接近火點，歷經 5 日才終於 22 日下午撲滅。此次正值阿里山櫻花季期間，阿里山公路因火警暫時封閉，旅客退房使旅館業損失近 3000 萬元。
2021/04/02 臺鐵太魯閣號 出軌事故	交通意外	2021 年 4 月 2 日，臺鐵 408 次太魯閣號從樹林發車，上午 9 時 28 分 47 秒行經花蓮大清水隧道時，被一輛疑似停車不慎、沿著鐵軌上方邊坡滑落的工程車撞上，載有 498 名乘客的太魯閣自強號，與滑落邊坡侵入路線的工程車碰撞出軌後衝入隧道中且擦撞隧道壁，並造成多名旅客遭拋離原位，造成 49 人死亡和 247 人輕重傷。本次事故是臺灣災難史上死亡人數僅次於 1948 年新店溪橋火燒車事故的鐵道事故，死亡數超過 2018 年普悠瑪列車脫軌事故。



丰 记 侧

「危機管理（含風險管理）」兵棋推演想定 民眾陳情抗爭想定架構^{1,2}

一棵千年老樹及一個30億元大型建案；一場文化資產保存與都市開發之戰爭，您會如何決策？

壹、推演構想及想定架構

本次模擬兵推的想定架構，乃是依據「臺中市政府」的組織架構及其所屬局處的業務職掌，賦予必要的角色思考，並同時針對近年來群眾抗爭事件頻傳以來，作為本次模擬兵推的底蘊，俾使市政府人員得以重新檢視公務部門之於群眾抗爭的內在意涵，進而有助於危機管理，提升市政府對群眾抗爭事件的應變能力與危機處理能量。質言之，本次模擬兵推的想定架構，以臺中市「千年茄苳老樹」及其相關議題為背景，旨在模擬市府公務部門在面臨群眾抗爭情境之際，從「防損」、「減損」、「救損」及「公務衝突」之思維邏輯，強化危機處理的作為，並藉由「零傷亡」、「低損害」與「照顧民眾生命財產」之施政目標，協助政府維護民眾安全及其福祉的要求。

¹ 個案撰寫人：袁鶴齡（國立中興大學國家政策與公共事務研究所教授，hlyuan@nchu.edu.tw）。

² 有關兵棋推演在公部門之運用，可參考：袁鶴齡（2013）。政經兵棋推演在政府部門的運用。《研習論壇》，145，12-21。

貳、一般狀況

一、千年茄苳老樹具有文化保存意義

千年茄苳老樹位於臺中市西區後龍里，在臺灣大道與梅川東路一段交接處。從外在形體而言，茄苳老樹枝繁葉茂、枝幹伸延、綠蔭廣被，其樹高 30 公尺，樹冠面積達 1,500 平方公尺。老樹旁蓋有「茄苳王公廟」，廟側立碑為老樹作傳。在〈後龍里茄苳王公碑銘〉的記載中，老茄苳樹齡已逾³千年。因時間久遠，距茄苳老樹主幹約 15 公尺處，早已出現樹高約 13 公尺，胸徑約 2 公尺的二代茄苳樹；距第二代茄苳樹約 10 公尺處，又由第二代根部長出樹高約 9 公尺的第三代茄苳樹。其三代同堂的奇特現象可說是全臺之冠，是全國歷史最悠久且體型最大的平地茄苳巨木。

二、預售建案為具指標性之大型開發案

2013 年 3 月，在西區梅川東路一段近臺灣大道旁邊的建築空地，建商欲推出預定興建 28 層住宅大樓的指標預售案，該案推出未久便已銷售七成，業者並已架設施工圍籬。由於該建案大樓距離茄苳老樹不到 10 公尺，且植物行光合作用都在早上，建案大樓剛好擋住早上的陽光，如果大樓高度不降，除非未來在大樓頂樓裝置折光儀補足陽光，否則將嚴重影響茄苳老樹行光合作用，不僅日後會擋到陽光，老樹平均每天將減少 3 小時日照；而抽光地下水之後，老樹水源勢將枯竭，千年遺跡恐將消失；且老樹北邊是一排民宅，南邊是婦幼聯合活動中心，西邊為行道樹及園道，東側就是大樓基地，已沒有生長空間。

³ 影音資料請參見：<http://bit.ly/2HduueB>（最後檢索日期：2023 年 4 月 26 日）。

為了保護老樹，十數個團體聯合組成「千年茄苳守護聯盟」，舉辦「搶救千年茄苳祈福遶境活動」，數百名參與民眾在茄苳樹王周邊綁上黃絲帶祈福，以宣示當地居民護樹的決心，並要求市府設立千年神木文化特區，必要時將拆掉 3 層樓高的里民活動中心⁴。

參、特別狀況一（第一動次）：危機前預防階段

一、狀況概要

面對民眾的護樹聲浪，建商公司的副理於 2013 年 3 月 4 日的老樹會勘會議中說明：本建案早已合法取得市政府核發之建照；建物因未達法令規定 100 公尺或 30 層樓以上，因此無需進行環境評估；至於大樓興建期間，會有 6 處大口徑深水抽水機，深入地底 32 公尺不斷抽取地下水源，建商願意於施工期間，積極配合尋找專家，鋪設灌溉管線及噴灑系統。然而，數個愛樹團體的代表均表示：茄苳樹是親水性樹種，大樓施工直接抽取地下水的時間長達 2 年半，這段期間不僅要裝設自動澆灌系統，且幫茄苳老樹補水的時間需要延長為三至四年，否則一旦水源枯竭，其根部勢必缺水而影響生存。更重要的是，茄苳樹的樹根在地底的生長範圍，是樹冠幅的 1.5 倍至 2 倍，其樹根恐已在地底延展至建案大樓的基地內，若未能做好根部調查及根回處理，恐無法確保老樹生長。

惟隨著建案銷售情形良好，建商已預定於 2013 年 7 月開始動土開挖基地。

⁴ 影音資料請參見：<http://bit.ly/2VenPVz>（最後檢索日期：2023 年 4 月 26 日）。

二、問題

- (一) 如果您是本案的相關業管人員，請參考教材，辨識本案發生公務衝突危機的風險來源。
- (二) 面對建商建案執行進度的受阻，以及當地居民為了挽救千年茄苳老樹所可能引發的抗爭，請問：如您是市政府的相關主管，則市政府除了必須釐清本案的利害關係人外，還需要獲得哪些資訊，以降低群眾抗爭或衝突發生的可能性。

肆、特別狀況二（第二動次）：危機發生應變與處置階段

一、狀況概要

隨著建商預定在 2013 年 7 月動土開工日期的逼近，千年茄苳守護聯盟除了透過市議會向市府表達護樹的決心之外，並號召十多個環保生態團體，發起「搶救臺中國寶千年茄苳神木」連署，並於 6 月 9 日舉辦「搶救國寶千年茄苳神木祈福遶境」活動。當日一大早十數個環保生態團體、關心老樹的地方人士及社區居民，在老茄苳樹周圍綁上黃絲帶。到場民眾不少是全家動員，扶老攜幼參加，為這棵高齡千歲的老樹祈福。該活動主辦人黃先生代表宣讀宣言，數百民眾攜老扶幼呼口號、手繫黃絲帶，與多尊神像陣頭沿著台灣大道祈福遶境。遊行隊伍其中還包括高齡 90 歲的賴先生，其在家人的陪同下，也為老樹綁上黃絲帶⁵。他說自己從小就在茄苳樹王下遊玩，留下許多兒時記憶，因此一定要挺身保護老樹。

⁵ 影音資料請參見：<http://bit.ly/2Vi0GSb>（最後檢索日期：2023 年 4 月 26 日）。

面對護樹聯盟的抗爭訴求，建商僅表示願意施作回補水量為 236.4T／日滴灌方式的水源補充設施，以及在 7 樓處施作 685.5Lux-750Lux 太陽能燈具（LED 燈）的日照補足設施，其它大樓施工進度則不變。顯然，對雙方而言都不願讓步且達至某種程度的壓力，也因媒體網路報導的推波助瀾，老茄苳樹周圍群聚的人潮愈來愈多而發生推擠現象，並紛紛傳出有老人及小孩跌倒被踩踏。衝突隨時有再度擴大的可能。

二、問題

身為市政府的相關主管，您認為如果抗爭遊行持續擴大，最壞的可能狀況是什麼？您該如何避免最壞可能狀況的發生？

伍、特別狀況三（第三動次）：危機復原與調適階段

一、狀況概要

2013 年 6 月 9 日下午隨市府強勢警力的介入之下，群眾抗爭衝突事件暫時隔離而緩解。後龍里的郭里長提議於下午 4 時，由護樹聯盟、建商與市府代表，於里民辦公室召開溝通協調會。

護樹聯盟的訴求是堅持建商停建，維護千年茄苳樹，「留下臺中人的記憶」。

市府為了平息民眾陳情抗爭也出面介入，希望建商重新思考「換地興建」，市府可提供容積移轉等獎勵。

而建商總督導鄭先生則初步表示該建案花費成本包括：新臺幣 7 億元的購地費，以及代銷、整地、建築師規劃等費用合計約 11 億餘元。

二、衝突處理結果

2013 年 9 月 9 日，建商最終釋出善意，發出聲明：「……此案建照依法由臺中市政府核發，並完成所有程序，應給予合法權益保障」，建商最終同意讓地護樹配合市政府政策及地方居民期待，「請市府務必信守承諾，保障並彌補建商應有的權益及所受損失，以立典範。」建商最終將兩筆 543 坪土地捐給市府，換得容積移轉，大樓另地興建。至於訂戶則全數無息退訂，期待此次衝突能儘快結束，創造市民、市府、建商三贏局面⁶。

而在完成協調建商換地、拆除影響老樹生長的婦幼活動中心後，市府建設局則花費 1,688 萬元，啟動「臺中市西區茄苳樹王文化生態園區統包工程」，先辦理周邊環境改善工程，再依適當季節與氣候進行茄苳樹王周邊棲地改善，並規劃成生態園區，期望成為臺中的自然新地標。「臺中市西區茄苳樹王文化生態公園」並於 2018 年 9 月啟用。

市府表示，搶救茄苳樹王的工程是多方努力的成果。市府發動「搶救茄苳樹王三部曲」，從「搶救老樹」、「還地於樹」到「人樹共生」，見證了該地的生態史，也見證了市民對生態永續的理念，完整呈現城市的核心價值。

三、問題

本狀況屬於危機復原與學習調適的範疇，本次兵推暫不演練。

⁶ 影音資料請參見：<http://bit.ly/2Vos0hG>（<http://bit.ly/2VenPVz>）。

「危機管理（含風險管理）」兵棋推演想定 災防危機事件想定資料¹

壹、推演構想及想定架構

本次模擬兵推的想定架構，乃是依據「嘉義縣政府」的組織架構及其所屬局處的業務職掌，賦予必要的角色扮演；同時，針對臺灣近年的天然災害頻仍，各地區歷經多次危機之情況，亦課以問題，作為本次模擬兵推的底蘊，俾使縣市政府人員得以重新檢視公務部門於防災制變的相容性與互補性，進而有助於危機管理，提升公部門的應變能力與危機處理能量。質言之，本次兵推的想定架構，旨在模擬嘉義縣公務部門在面臨東石鄉掌潭村「淹水災害」情境之際，從「防損」、「減損」、「救損」及「公務衝突」之思維邏輯，強化危機處理的作為，並藉由「零傷亡」、「低損害」與「照顧民眾生命財產」之施政目標，協助政府維護民眾安全及其福祉的要求。

貳、一般狀況

一、612 水災

2012 年的 6 月，對於臺灣來說是一段相當不平靜的日子。其中 6

¹ 個案撰寫人：袁鶴齡（國立中興大學國家政策與公共事務研究所教授，hlyuan@nchu.edu.tw）。

月 12 日的水災，更是當時夏天最震撼的一次水災。臺灣受到鋒面接近及西南氣流影響，中南部發生短時間內的持續豪雨，形成嚴重的「612 水災」。往年梅雨季多由梅雨鋒面帶來強烈的降雨，這次的災情卻由西南氣流產生，一般西南氣流只會持續 3 至 4 天，此次卻持續一週，十分罕見。加上沿海多數地區超抽地下水，造成地勢低窪處排水不易；而都市地區則排水建設不良，或河川整治工程不佳，而形成嚴重水災。此次水災也對嘉義及臺南一帶造成影響。臺南市安南區積水幾近與海面平齊，而臺南光和村及嘉義東石鄉的積水長達 6 日不退。八掌溪沿岸住戶因溪水暴漲，湖內里幾成水鄉澤國。

二、凡那比颱風

繼「莫拉克」颱風「八八」水災之後，2010 年 9 月 19 日早上「凡那比」颱風自花蓮縣豐濱鄉登陸，此颱風挾帶 17 級強風與豪雨掃過花蓮，造成花蓮農業受災面積超過 2,000 公頃，損失也逾億台幣，尤以香蕉、玉米、茶葉和鳳梨災情最為嚴重。除了香蕉、鳳梨等水果損失慘重，其他蔬菜也因泡水而受害；瑞穗地區的茶農抱怨，凡那比強風橫掃茶區，茶樹的葉子也都掃光了。據花蓮縣府初步估計，農損超過 1.3 億臺幣。

而南部地區亦遭受狂風暴雨肆虐。高雄市多數路燈與行道樹相繼倒地。北高雄四個行政區—楠梓區、左營區、鼓山區、三民區，其主要道路皆成為一片汪洋。以三民區為例，其淹水水位在晚上 2 小時內突然暴升，導致水位最高時達一輛房車之高。至當日晚間 8 時之統計，凡那比颱風在高雄市之降雨，以楠梓區累計降雨量 618 毫米為最多，已逼近 200 年的降雨頻率。

參、特別狀況一（第一動次）：危機前預防階段

一、狀況概要

2018 年 8 月下旬因熱帶性低氣壓與西南季風輻合產生劇烈降雨，以及其系統消散後衍生一個滯留於華南的大低壓帶中心，有可能引發後續的西南氣流並造成水災。氣象局並針對嘉義縣、臺南市、高雄市及臺東縣發布豪雨特報。

二、問題

如果您為嘉義縣政府民政處長，刻正進行「危機預防階段」之重要工作，準備擬定水災防範之各項因應計畫並向縣長提報。請問您在因應計畫中，將具備哪些預警處置作為。

肆、特別狀況二（第二動次）：危機發生應變與處置階段

一、狀況概要

2018 年 8 月 23 日的豪雨重創南臺灣。嘉義縣東石鄉掌潭村因為貴舍區域排水溢堤，洪水一路灌進低窪掌潭，並遇上滿潮，洪水無處宣洩，截至 8 月 26 日（淹水第 4 天）時淹水依然嚴重，水位最高超過 180 公分，部分區域水深仍達 160 公分，全村 200 多位村民緊急撤離，不少民眾家中神主牌也隨水流出，村內汪洋一片。近乎滅村的掌潭社區，村內有一半以上是老人家，目前全村已被安置在鄰近宮廟，但看見家園慘遭無情大水淹沒，全數財產家當付諸流水，連神主牌也難保，難過得直說「什麼都沒了」。掌潭村李姓民眾抱怨，明明雨勢

已停 2 天，積水卻遲遲無法退去，水位一度越來越高，現場抽水機幾乎老舊不堪，根本起不了作用，質疑是否被當作「次等公民」。掌潭社區發展協會理事長痛批，政府根本無視居民死活，實在忍無可忍，揚言 8 月 28 日上午 10 點將走上街頭抗議²。

二、問題

當此危機情境，您刻正瞭解上述危機並親自參與危機處置應變。請以「C3I」為處置的架構和原則，即控制（control）、指揮（command）、溝通（communication）與資訊（information）四個層面，針對可能發生之最壞狀況，進行處置作為。

伍、特別狀況三（第三動次）：危機發生應變與處置階段

一、狀況概要

嘉義縣東石鄉淹水災害已進入第 5 天，淹水高度仍高至腰部。由於當地社區內積水範圍較廣，為儘速抵達勘災地點，瞭解水患災情，縣長陪同中央部會官員搭乘國軍裝備車輛前往勘查點，深入最嚴重的淹水地區視導。抵達勘查點後，縣長與中央部會官員一行人便全程涉水走訪受災民眾，並進入民眾處所，瞭解災損情形。未料裝備車輛經過其它災區之際，部分災民因深陷水中，卻看見官員搭乘車輛，而表達抗議不滿。此等視導畫面的反差對比，恰被災民以手機拍攝，並透過網路媒體快速散播，造成全國閱聽民眾的議論紛紛。

² 影音資料請參見：<http://bit.ly/2VelycN>（最後檢索日期：2023 年 4 月 26 日）。

二、問題

如果您為嘉義縣政府新聞行銷處處長，針對上述媒體報導而釀成的負面輿論，請擬定一份簡短新聞稿對外說明，以澄清及修復政府形象。

陸、特別狀況四（第四動次）：危機復原與調適階段

一、狀況概要

嘉義東石鄉掌潭村受連日豪雨影響，淹水問題終於在 8 月 29 日經中央部會、軍方救災等多方協助下已抽乾水退。災民居家環境開始整頓、道路清理，也在國軍部隊人力支援下逐漸復原中³。

二、問題

如果您為嘉義縣政府相關業管局處長官，請條列出對上述危機復原中該做而尚未被描述的善後復原作為。

³ 影音資料請參見：<http://bit.ly/2VelycN>（最後檢索日期：2023 年 4 月 26 日）。



丰 记 侧

「危機管理（含風險管理）」兵棋推演想定 毒害食品擴散想定資料¹

壹、推演構想及想定架構

本次模擬兵推的想定架構，乃是依據衛生福利部（簡稱「衛福部」）的組織架構及其所屬局處的業務職掌，賦予必要的角色扮演；同時針對近年來毒害食品事件頻傳以來，臺灣地區歷經各次毒害食品的危機狀況課以問題，進而結合行政院《食品衛生管理法》的相關法規，作為本次模擬兵推的底蘊，俾使衛福人員得以重新檢視公務部門之於防災制變的相容性與互補性，不僅有助於危機管理，亦能提升衛福部對於毒害食品的應變能力與危機處理能量。質言之，本次兵棋的想定架構，旨在模擬公務部門（衛福部）在面臨「毒害食品擴散」情境之際，從「防損」、「減損」、「救損」、「公務衝突」之思維邏輯強化危機處理的作為，並藉由「零傷亡」、「低損害」與「照顧民眾生命財產」的施政目標，協助政府維護民眾安全及其福祉的要求²。

¹ 個案撰寫人：袁鶴齡（國立中興大學國家政策與公共事務研究所教授，hlyuan@nchu.edu.tw）。

² 有關兵棋推演在公部門之運用，可參考：袁鶴齡（2013）。政經兵棋推演在政府部門的運用。《研習論壇》，145，12-21。

貳、一般狀況：毒害食品擴散特別狀況背景

一、黑心油事件

2013 年 10 月中旬，位於彰化縣內的製油大廠「大○長基食品公司」，爆出標榜百分百西班牙進口特級冷壓橄欖油製成的「大○特級橄欖油」，其實是用低成本的葵花油和棉籽油混沖而成，實際的橄欖油含量不到 50%，更讓人驚訝的是違法添加「銅葉綠素」調色。經衛生稽查人員持續追查，發現該公司所生產的油品，幾乎每一品項都有摻假、混充的現象，負責人高○○最後以涉嫌詐欺取財等罪嫌遭起訴。除油品之外，大○公司還傳出用發霉的香菇殘根、進口的濕蠶豆、冷凍 20 年的腐魚製作沙茶醬，用食用酒精添加香料製成料理米酒等。「黑心油」風暴重挫民生健康和消費市場，就連優良食品 GMP 認證也蒙上灰塵，讓衛生福利部被迫總動員，展開全國性的油品稽查檢驗。但不少民眾為了健康，寧可自行榨油。此外，銅葉綠素不僅讓用油民眾「臉都綠了」，就連看似「健康」的「五○拉麵」系列產品，也跟著遭殃，遭原料進口廠商以「銅葉綠素鈉」充當天然葉綠素所騙³。

二、地溝油事件

大陸近來不斷爆發黑心地溝油事件，臺灣民眾看到都大呼誇張。然而，刑事局卻於 2014 年 9 月 4 日偵破屏東回收油工廠，利用餾水油、皮革廢油等製成食用油販售。這些利用回收的餾水油、皮革廢油、屠宰場殘渣混製成的劣質地溝油，均流向高雄「強○」和屏東「進○」

³ 資料來源：蘋果日報（2013 年 11 月 6 日）。頂○賣 6 年黑心油 魏○○道歉 提 5 千萬賠償【蘋果日報綜合報導】。取自 <https://goo.gl/kMiqWv>（最後檢索日期：2022 年 5 月 27 日）。

等知名油廠。其中強○企業鐵桶裝「全○香豬油」有用到回收油，發現強○先後共購入 9 次約 243 噸的原料油，經製成全○香豬油共 782 噸。其中頂○公司受到最嚴重的衝擊，它們在晚間也緊急宣布 12 項摻入全○香豬油的產品緊急下架，並表示毫不知情^{4,5}。

三、飼料油事件

2014 年 10 月中旬，頂○旗下正○公司引爆的「飼料豬油」風暴向上延燒，食品藥物管理署昨表示，頂○自越南進口的飼料油，該署高度懷疑有流入其豬油產品，因此頂○生產的 54 款豬油即起全面下架；食藥署更發現，頂○自 2012 年起即進口越南飼料油，卻從未派員到越南訪廠，2012 年和 2013 年進口的逾 2,300 噸飼料油，恐已全製成黑心豬油、被民眾吃下肚。食藥署區管中心表示，頂○2014 年從越南進口 871 噸飼料油，賣方均以第三公證行出具的食用級油品報關，但越南官方已證實，所謂的食用豬油其實是飼料油，因此將清查越南第三公證行是否也和涉及前一波地溝油事件的香港金○○一樣，偽造油品報關證明⁶。

⁴ 東森新聞雲（2014 年 9 月 5 日）。味○食品摻地溝油早不意外？網友諷刺：啥小味都齊全【東森新聞雲社會中心綜合報導】。取自 <https://goo.gl/3Fpy4e>（最後檢索日期：2022 年 5 月 27 日）。

⁵ 風傳媒（2014 年 9 月 6 日）。從假油到地溝油，頂○是無心還是黑心？【商周.COM】。取自 <https://goo.gl/etNENE>（最後檢索日期：2022 年 5 月 27 日）。

⁶ 資料來源：蘋果日報（2013 年 11 月 6 日）。頂○賣 6 年黑心油 魏○○道歉 提 5 千萬賠償【蘋果日報綜合報導】。取自 <https://goo.gl/kMiqWv>（最後檢索日期：2022 年 5 月 27 日）。

四、問題澱粉

「問題澱粉」事件的不定時炸彈，全國消費者每天提心吊膽。前林口長庚醫院臨床毒物科主任林杰樑醫師曾說明，毒澱粉對人身體健康危害的深層影響⁷。截至目前外國政府為維護該國國人食品安全，因應順丁烯二酸酐化製澱粉，對我國出口產品採取進口管制者已有新加坡、馬來西亞及韓國三個國家⁸。

參、特別狀況一（第一動次）：危機前預防階段

一、狀況概要

- （一）繼政府偵破屏東回收油工廠，利用餿水油、皮革廢油等製成食用油販售後，2018 年分別在今年 4 月 30 日的南投草屯、4 月 31 日的臺南白河山區與 5 月 1 日桃園觀音山附近，據三處當地居民線報發現有食用油回收工廠與儲油槽。
- （二）在上述桃園觀音山、南投草屯及臺南白河等地之廢食用油回收工廠，已於 2018 年 5 月 5 日發現有大型油罐車出入，跡象證實顯示運往「○全」、「義○」與「頂○」等公司。
- （三）對於上述跡象，桃園、南投和臺南等縣市政府，均派員前往瞭解，惟衛生局處官員認為廢食用油回收工廠設備不符環保

⁷ 資料來源：東森新聞雲（2013 年 5 月 27 日）。北市衛生局說毒澱粉低毒性 林杰樑：一碗就超標【自由時報網】。取自 <https://goo.gl/jybcEU>（最後檢索日期：2022 年 5 月 27 日）。

⁸ 資料來源：經濟部（2013 年 6 月 5 日）。杜絕違法使用順丁烯二酸酐化製澱粉製造食品出口 啟動管制措施【經濟部電子報】。取自 <https://goo.gl/b9ujR2>（最後檢索日期：2022 年 5 月 27 日）。

規章應由環保局處主導負責；而環保局處官員則認為廢食用油涉食安問題應屬衛福食安單位權責，應由其主導負責，造成兩單位之間因職權不清而發生齟齬不合。

二、問題

如果您為衛福部相關單位主管，刻正依據「危機預防階段」，擬定毒害食品死灰復燃之時之各項因應計畫，待命向行政院副院長提報中。請問在因應計畫中，應該有那些處置作為？

肆、特別狀況二（第二動次）：危機發生應變與處置階段

一、狀況概要

（一）同上述特別狀況一之狀況概要。

（二）臺南市永康區於 2018 年 6 月 6 日 16 時，通報疑似毒澱粉產品再度販售，臺中市神岡區、北屯區亦於 6 月 7 日下午通報發現疑似毒澱粉販售，新北市也於 6 月 8 日上午，經民眾通報市府，再次發現疑似毒澱粉販售。初步統計上述三縣市有「協○澱粉廠」奇奇修飾澱粉、地瓜粉、原子粉等 792 公斤、「寶○粉行」原子粉 680 公斤、「嘉○澱粉廠」清粉 1832 公斤、「三○粉業」清粉、德細粉 883 公斤、「裕○澱粉工廠」原子粉 252 公斤、「茂○澱粉有限公司」番薯粉 344 公斤。全臺毒澱粉疑似死灰復燃事件，經檢驗單位確認發生且有向其他縣市擴展之勢，經檢驗各項食品毒澱粉的含量，較先前發生的毒澱粉案件含量超出 2 倍，顯見對人體的影響更為嚴

重。

- (三) 就在毒澱粉全臺死灰復燃之際，回收廢食用油之「○全」、「義○」與「頂○」等三家公司，於 2018 年 6 月 9 日中午時分確定查出各已銷售 410 餘噸、520 餘噸和 950 餘噸至全省各縣市。消息一曝光，消費者一片譁然，各大電視臺媒體分別前往前述三家公司，欲借 SNG 車連線加強報導，惟該等公司均表明暫不接受採訪。至此，全臺大部分消費者皆因擔心是否已食用毒害食品，而造成恐慌。

二、問題

如果您為中央政府相關業管部會相關主管，刻正了解上述危機並親自參與危機處置應變中。請以整體「C3I」為處置的架構和原則，即從控制（control）、指揮（command）、溝通（communication）、與資訊（information）四個層面，針對可能發生之最壞狀況，進行處置作為。

伍、特別狀況三（第三動次）：危機發生應變與處置階段 （以危機處理之角色演練為主）

一、狀況概要

（一）同上述特別狀況一之狀況概要。

（二）2018 年 6 月 10 日就在全臺毒澱粉與黑心油爆發之後，造成大部分已食用後之民眾人心惶惶，因擔心身體受害而紛紛前往就近醫院檢查，而造成醫院爆滿，不論是一般門診或急診室均已超出一般醫護量的二倍以上。尤其以新北市、臺中市及臺南市情形最為嚴重。加之臺中市、新北市地區醫院因本土「茲卡病毒」出現傳染，而收治數百名感染人員、臺南市地區醫院亦因「登革熱暴發」事件而收治近千名登革熱病患，而更顯現人滿為患，因民眾強奪醫療資源而隨時可能爆發衝突。

二、問題

如果您為臺南市衛生單位主管，刻正親自參與危機處置並成立緊急應變中心（包括：總指揮官、現場指揮官、情報資訊官、後勤資源調度官、新聞發言人），請列舉各角色本身所應採取的作為或行動方案。



丰 记 棚

公共議題溝通策略

課程目標

本課程是以中高階文官為對象，讓學員具備公共議題溝通實務操作的能力，以有效與政策利害關係人進行政策溝通與行銷，使政府資訊能正確揭露並促進政策的有效推動。具體言之，本課程的主要學習目標如下：

- 一、認識公共議題溝通策略的思維與內涵。
- 二、研擬適合的政策溝通策略及政策行銷方案。
- 三、瞭解公共議題管理及溝通策略的規劃步驟。
- 四、學習運用相關學理擬定所需的溝通策略。

學習指標

- 一、能瞭解公共議題溝通的目的。
- 二、能瞭解政策溝通策略與政策行銷的內涵。
- 三、能熟悉政策行銷規劃及應用行銷組合。
- 四、能熟悉公共議題溝通策略的規劃步驟。
- 五、能形成適當的溝通策略以回應議題。
- 六、能採取適當的方法評估溝通的成效。

學習架構

壹、公共議題溝通的背景

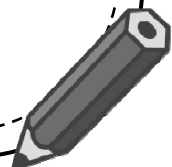
- 一、公共問題、公共議題與政策問題的意涵
- 二、當代媒體環境
- 三、政策溝通的重要性

貳、公共議題溝通策略的基礎學理

- 一、議題管理
- 二、政策分析
- 三、公共關係
- 四、政策行銷

參、公共議題生命週期及溝通策略的規劃

- 一、認識公共議題的生命週期
- 二、公共議題溝通策略的規劃步驟
- 三、公共議題溝通的實施策略



學習架構

肆、結語與展望

【案例實作練習】

以放寬國中小學周邊設置電子遊戲場限制為例

【體驗式主題演練】

以甲縣辦理生命藝術園區 BOO 案公聽會為例

【公務實戰經驗分享】

如何辦理一場有聲有色的記者會





薦任公務人員晉升簡任官等訓練

壹、公共議題溝通的背景

一、公共問題、公共議題與政策問題的意涵

人的一生會遭遇各種與生活息息相關的問題，但這些問題並不會都成為公共問題，因為公共問題的形成有其特殊條件。美國公共政策學者金頓（John W. Kingdon）指出，人們會因為事實發生態樣的變化（例如：異於常態的現象）、發生引人注目的事件（例如災難）或出現非預期的落差（例如計畫執行落後），而引起他們對於該事實及發生情境的重視，並與自己的認知架構及信奉價值進行比較。如比較後發現與期待產生落差，便會將情境中的某些要素，詮釋成「一個需要被處置的問題」。如果大多數人都認知到該問題有處置的必要，則該問題便會從個人的問題成為「**公共問題**」（public problem）。

當公共問題激起社會大眾對於該公共問題的注意及討論時，便產生「**公共議題**」（public issue），並能引起政府重視及進一步被接納成為「**政策問題**」（policy problem）。一般而言，公共問題需發展至「**關鍵階段**」才會產生政策討論（陳恆鈞，2011）。所謂的「**關鍵階段**」指的是，議題「**發起者**」（initiators）與「**觸媒**」（triggering devices）¹相互碰撞的階段，而大眾媒體（public media，簡稱媒體）在此刻擁有極大的公共議程設定影響力²，可以引起社會輿論的關注與討論。因此，熟悉媒體的屬性與操作模式，與其建立良好的互動關係，可提

¹ 議題「**發起者**」包括特定利益的擁護者、媒體評論者（如臺灣的名嘴）、政府機關、產業領袖、部落客、自由新聞工作者、技術專家、社區領袖以及各種領域的意見領袖等。觸媒包括各種突發的人為及天然災害事件、新聞事件報導或各種突然產生的流行風潮。

² 「**公共議程設定**」意指決定大眾應該關心什麼以及討論什麼的議題設定能力。有關大眾媒體的議題設定能力的討論，請參閱「**二、當代媒體環境**」內容。

高政府對於公共議程的認知與瞭解。基於上述的討論，吾人可將公共問題、公共議題和政策問題的關係描繪如圖 1。

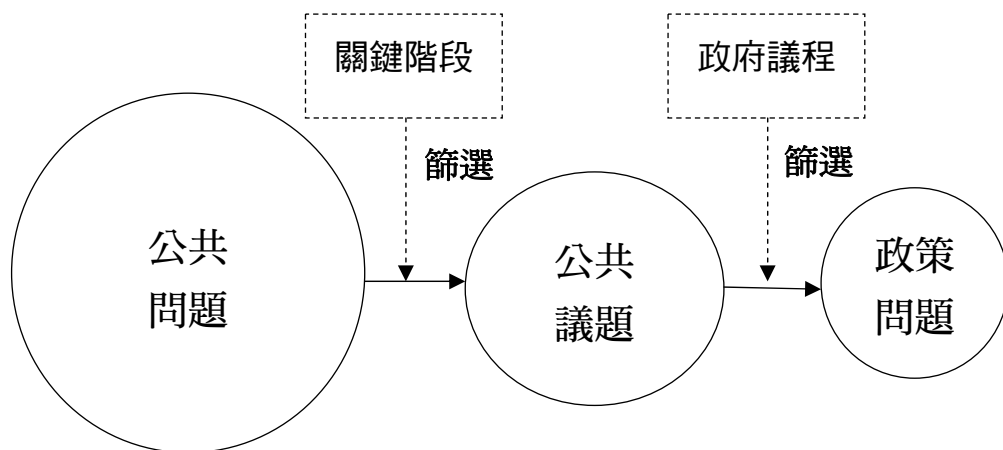


圖 1 公共問題、公共議題和政策問題之關係

資料來源：廖洲棚（2018）。國家文官學院 107 年度薦升簡訓練〈公共議題溝通策略〉教材。

公共政策學者唐恩（William N. Dunn）認為「**政策問題**」是「一種有待改善且尚未實現的需求、價值及機會」。他指出，應用問題建構的政策分析程序，可產生關於問題本質、規模以及嚴重性的相關資訊。政策分析人員需在此過程中找出不同利害關係人（stakeholder）對於該問題的不同詮釋以建構政策問題（Dunn, 2012）。基於利害關係人對於政策問題之詮釋和理解的重點不同，一般認為政策問題因而具有下列特性（Dunn, 2012; 丘昌泰，2013；吳定，2003）：

- （一）**互賴性（interdependence）**：政策問題並非是單獨存在的孤立實體，而是交互依賴且相互影響。某一領域的政策問題經常會影響另一領域的政策問題，因而發生交錯縱橫的複雜互動關係，增加問題解決的困難度（例如醫療照護和失業問題）。

(二) **主觀性 (subjectivity)**：政策問題是人們對問題情境詮釋後的產物，並非客觀存在的實體，而是一種人為的心靈產物 (mental artifacts)。因此，我們所感受到的是一種問題情境 (problem situation)，而非問題本身。以「將心比心」的同理心去瞭解問題癥結之所在，乃是政策問題建構最好的方法，這就是一種主觀性的表現。

(三) **人為性 (artificiality)**：政策問題是人類主觀判斷的產物。它不能脫離那些試圖界定該問題的利害關係人；因此，政策問題是基於社會需要而建構、維持與改變，並非突然出現或經過自然演化而來。

(四) **動態性 (dynamics)**：政策問題與解決方案之間的關係並非固定不變。政策問題會隨著時間的推演而發生內涵的動態改變。因此，政策分析家必須主動建構問題的性質。如果政策問題的性質未被正確地界定，則解決方案自是無效。

正因為政策問題具有互賴性、主觀性、人為性及動態性，使得政策分析家所面對的政策問題並非是一個機械性且不變的孤立實體，而是一個相當複雜且動態的問題系統，其複雜度往往大於個別政策問題的總和。以能源問題為例，決策者無論選擇核能作為解決方案與否，都可能促使或誘發新的政策問題發生。若採用核能發電作為解決方案，將可能衍生核廢料污染的問題；如改採火力發電，亦有導致空氣污染問題的可能。因此，分析一個政策問題時，千萬不能將它簡化分割為若干獨立的次級組合，而應以整體角度建構問題，否則會冒犯「以

正確方法解決錯誤的政策問題」之風險³（Dunn, 2012）。

二、當代媒體環境

媒體為重要的公共溝通管道，其對報導事件的選擇、報導事件的角度和議題討論的立場，經常能引領公眾的注意力，進而影響及左右社會大眾對公共議題的認知，此種能力可稱為媒體的議題設定能力（agenda setting）。值得注意的是，民眾所理解和認識的是媒體藉由報導所建構出來的議題內容，因此媒體報導的內容與真實存在的事實樣貌未必相符，也未必與公眾對議題抱持的態度相符，因為媒體有時會武斷地幫民眾選擇應該關注哪些議題（余致力，2000；陳敦源，1998；廖洲棚，2019）。一般而言，媒體有三種途徑可以影響公共議題的設定，對政府產生壓力，分別是：1. 當民意的信差；2. 放大議題的聳動性和爭議面；3. 在報導中加入自己的政治立場與價值偏好以影響民意。

隨著資通訊科技的進展與普及，「**新媒體**」⁴（new media）在 Web2.0 網路技術⁵的加持下，以其開放性、自由性及不受約束之特性，突破傳統媒體（電視、報紙、廣播、雜誌等）以單向溝通為主要傳播方式

³ 公共政策學者又將此種錯誤態樣稱之為「**第三類型錯誤**」（Type III error），亦即「以正確方法解決錯誤問題」的錯誤（吳定，2003）。

⁴ 「**新媒體**」也被稱為「**社群媒體**」（social media）。其運用 Web2.0 技術所建構的開放式社會網絡服務（social networking service），做為連結政府、企業、非營利組織及民眾的一種新興網路互動工具。

⁵ 「**Web 2.0**」一詞源自美國電腦出版商 O'Reilly 公司（O'Reilly Media）創辦人暨執行長 Tim O'Reilly 與副總裁 Dale Dougherty，於 2003 年 4 月在美國舊金山召開的一場探討網際網路產業發展趨勢的研討會中，針對新型態的網站應用所給予的稱謂。嚴格說來，「Web2.0」是一個總括式的名詞，目前多被用來指涉可用來鼓勵參與、協同合作以及透明之新時代的網路應用服務及工具，例如 blogs、micro blogs、podcasts、RSS、社群網站（social networking sites）、影片分享、網路聊天及維基百科（Wikipedia）等（廖洲棚、陳敦源、蕭乃沂、廖興中，2014）。

之侷限，而使傳播內容更加精準而多元，並改變傳統媒體所制定訊息流動的秩序。由於新媒體的使用者不僅是訊息的消費者，更是訊息的產製者，而成為所謂的「訊息產消合一者」或「生產性消費者」（prosumer）。民眾可利用臉書（Facebook）、IG（Instagram）、推特（Twitter）等社群網站、各種影音分享平臺（如 YouTube）、留言板、討論區等網路訊息平臺表達個人意見，並運用網路人際傳播的路徑，迅速將訊息傳遞給自身的人際網絡以增加訊息傳播的影響力。不論是社會知名人士或一般素人，都有機會引領公共議題並帶領輿論走向。學者因此大膽地預測，新媒體將因深入整合民眾的日常生活，而改變民眾參與公共事務的偏好（Xenos & Moy, 2007）。在網路新媒體迅速為大眾所接受後，目前的媒體環境已呈現如下特徵：

（一）傳統與新媒體的數位匯流

受到資通訊科技發展的影響，網際網路逐漸成為新興且重要的民意表達管道，且可同時提供民眾以直接與間接方式表達其意見（彭懷恩，2002；Norris, 2004）。近年來，數位匯流（digital convergence）⁶的現象使網際網路和傳統大眾媒體的界限更為模糊。舉例而言，電視、報紙等媒體為免大量流失收視群，紛紛成立網路平臺，並透過新媒體平臺的訊息傳播機制，與各種新興網路媒體競爭網路民眾的注意力。

⁶ 所謂「數位匯流」，在技術層面上係指電信網路（以語音通訊為主）、廣播電視（以視訊廣播為主）及網際網路（以數據通訊為主）整合與 IP 化的趨勢，進而造成服務匯流（service convergence）、網路匯流（network convergence）及終端設備匯流（device convergence），以及市場與產業匯流的快速發展。

（二）大量且複雜訊息的真偽難辨

各種新聞臺網頁、入口網站及搜尋引擎，每天都會產生龐大的訊息量，其性質與形式日益複雜，錯、假新聞亦充斥其中且真偽難辨，讓許多只看標題、缺乏辨別能力或不查證消息來源的讀者，在接收到「爭議訊息」（或稱之為「錯假訊息」）後，往往會不假思索地轉貼或分享該訊息給他人，導致錯誤資訊一再出現，難以徹底消除，無形中混淆了民眾對事實的認知與理解。

（三）溝通管道的多元化發展

當網路的應用越來越多元，民眾對網路的使用方式也越來越複雜。除靜態搜尋及接收資訊之外，個人還能透過臉書、IG、推特或 YouTube 來表達自己對於某些議題的關注及看法。正因為管道多元化，傳統媒體想要掌握輿論走向的難度越來越高，其公共議題設定的能力亦逐漸削弱。

（四）點擊率為傳播重點

在傳統媒體時代，「節目收視率」是電視臺與節目的生存指標，亦是廣告商購買廣告時段的參考依據；在網路世界裡，「點擊率」不僅代表人氣，也代表廣告收入。網路紅人不再是傳統媒體中的明星或知名人士，素人也可以靠著話題、創意、影片、直播來吸引注意力、累積知名度、增加點擊率，甚至以此為業。但無論是收視率或點擊率，所帶來的影響皆是媒體為迎合民眾閱聽偏好而使報導內容逐漸世俗化、聳動化以及極端化。

（五）同溫層言論的極化

在網路世界中，雖然資訊多如牛毛，但民眾仍偏向以自己喜好或熟悉的資訊作為訊息閱讀的選擇標準，對於立場相反或厭惡

的言論者，則多半選擇忽略或甚至封鎖之。在網路平臺演算法的推波助瀾下，民眾透過網路將只看到一個「想像的」，而非「真實的」世界，形成所謂的「同溫層」(echo chamber) 現象⁷。「同溫層」的本質是一種自我強化機制，特別是在網路平臺提供者以促進資訊和使用者相關性進而提高網路點擊率的演算法設計下⁸，造成每個人都只見聞自己相信的事實，人人都只信奉自己相信的世界的立場極化現象。

實戰經驗傳承

〈實務觀點〉^{9,10}

我們與真相的距離：公務機關如何因應爭議訊息（錯假訊息）

「今年中秋別買秋刀魚！秋刀魚體內驚傳有線蟲，如果看到魚身上有兩個洞，那就是線蟲咬的！」。

爭議訊息（錯假訊息）的因應，不僅是公務溝通的新興議題，也是

⁷ 網路觀察家帕里澤 (Eli Pariser) 曾在網路演說平臺 TED，以「當心網路上的過濾氣泡 (filter bubbles)」為題，表達對網路同溫層現象未來將為民主政治帶來負面影響的憂慮。TED 演說內容請參閱：<https://goo.gl/ML68eM>。（最後檢閱日期：2021 年 4 月 27 日）。

⁸ 例如：臉書會根據用戶的使用行為（瀏覽、按讚、分享、交友和結社互動）決定出現在每個人臉書牆面的動態消息，這又進一步強化日後的偏好與動態消息，這種個人化的網路訊息服務將造成每個人越來越封閉在特定的社群中，用戶將不知不覺地只看到他所想看到的和所想相信的事實。

⁹ 【實戰經驗傳承】係邀請公務界第一線優秀實務工作者分享領域專業知能及實務作為，使公務經驗有效傳承，帶動受訓學員專業知能成長以提升服務效能。

¹⁰ 【實戰經驗傳承】撰寫者：黃秀美（行政院農業委員會參事）。撰寫時間：2019 年。

公務機關無可迴避的嚴肅功課。儘管政府已出面闢謠，或身邊親友上網查詢後打臉反駁，說這些是假消息，仍然會有民眾寧可信其有。正所謂造假不用本，傷農逾千萬！爭議訊息不僅傷害國家形象、產品價格下跌、消費者因食安疑慮不敢吃、農民收入受影響、產銷秩序大亂，對農民造成倒貨削價，甚至可能讓特定人士有機會玩弄兩面手法並且從中獲益。

何謂「爭議訊息」（錯假訊息）？其有「惡、假、害」三個構成要件：1.「惡」：產製或傳播訊息之人存有故意或惡意；2.「假」：訊息內容不正確。又可分為不實訊息（disinformation）及錯誤訊息（misinformation）；3.「害」：有人因此受有損害。

2019 年天下雜誌〈假新聞黑洞：輿論戰爭@臺灣〉調查報導內容指出，臺灣在 179 個調查的國家或地區中受到境外假資訊攻擊為全球第一。學者點出，網路媒體本質上已「被武器化」¹¹：每一次的假訊息攻擊，猶如一場微型戰爭，處理的黃金時間只有 6 到 12 小時！若無法在這段時間內加以澄清或處理，之後經過社群的廣為傳布，以後便會成為不定時炸彈，成為社會上積非成是的存在。

當人民或產業因爭議訊息而遭受損害，此時政府主管機關必須要及時進行處理或澄清，以提供正確的資訊，並對散播爭議訊息的行為人進行追究或譴責。爭議訊息的處理，比照危機溝通，需要把握「**黃金 6 小時**」原則。議題主管機關必須立即進行來源追蹤、實情查證、提供正確訊息，並對大眾進行澄清。澄清的原則，必須把握「從哪裡來，往

¹¹ 林偉妃及伍芬婕（2019 年 4 月 23 日）。【輿論戰爭，臺灣開打】一個帳號幾多錢，網軍價格全揭露【天下雜誌 671 期】。取自 <http://bit.ly/2V55Y3n>（最後檢閱日期：2021 年 4 月 27 日）。

哪裡去」的原則，如果發現爭議訊息是在 A、B、C 網路平臺傳播，那麼澄清的正確資訊也必須要去到 A、B、C 網路平臺推播，以行政機關名義張貼，此外，若屬於全面影響的議題，更需要動用到機關其他的宣傳管道與資源，多方的主動對外公開說明澄清，以降低爭議訊息造成的傷害。

那麼，該如何防制爭議訊息的出現呢？依據現行法令，如果是透過電臺（涵括廣播及電視電臺）或衛星廣播電視節目廣告進行錯誤報導或有不公評論，則可引用《廣播電視法》及《衛星廣播電視法》相關規定，要求該媒體在一定期間內更正或書面答覆請求人；主管機關（國家通訊傳播委員會）對於違反規定之業者可依法處以罰鍰。然而，上述法令僅能約束廣播與電視媒體。至於平面媒體與網路媒體並不受規束。為展現政府防堵假新聞的決心，行政院目前完成《數位通訊傳播法》草案，期能針對爭議訊息傳播主要管道，也就是網路平臺，課以一定作為義務（例如將爭議訊息隱蔽或下架）。惟該項法案尚未立法通過，外界對此法亦有正反意見的論辯，支持者認為應課予網路平臺責任，使其對經由其平臺傳播的訊息負責；而反對者則主張如此立法恐會傷害言論自由。

實戰經驗傳承

〈實務觀點——公務機關如何經營社群媒體〉¹²

由於民眾的閱聽行為從讀報紙、看電視逐漸變成滑手機、看電腦，為順應時代潮流，公務機關亦開始經營社群媒體，作為主動溝通與輿論回應的管道之一。現階段政府部門常用的傳播渠道包括：機關官方網站、Facebook（FB）臉書官方粉絲專頁、各種主題式粉絲專頁、YouTube 官方頻道、以機關名義申請的 LINE@帳號、轄下輔導的產業聯繫 Line 群組、IG（Instagram）官方帳號、推特及機關自行開發的各種主題應用程式（App）等。有一陣子公務機關熱衷於開發 App，但後續卻衍生維運不易、資訊更新頻度不足及使用者容易退帳號等問題，最後淪為蚊子 App。近年行政院多提醒各部會在開發應用 App 時，須更審慎地評估。

利用 Facebook 等社群媒體和國家發展委員會的「公共政策網路參與平臺」（簡稱 Join 平臺）等新媒體管道來蒐集輿情，是近年政府獲得治理回饋的重要管道。隨著網路民主化的潮流，政策利害關係人越來越勇於透過網路表達自我，也勇於對政府提出對公共議題的看法。Facebook 與官方網站的差別，在於 Facebook 具有較為強大的雙向溝通功能。雖然官方網站技術上也可以安排「討論區」供民眾留言，但實務上為維持機關的官方權威性與專業性，仍會以單向資訊公布的功能為主；反觀 Facebook 粉絲專頁，不僅能針對不同主題主動推文，使其達

¹² 【實戰經驗傳承】撰寫者：黃秀美（行政院農業委員會參事）。撰寫時間：2019年。

到傳遞資訊、推廣正確觀念、澄清錯誤訊息等功能，還能經由記者會直播首長下鄉訪視行程及農業推廣活動，讓民眾零距離地接收第一手的官方資訊。

除了接收資訊以瞭解政府機關在做什麼以外，民眾也可以在 Facebook 上對感興趣的貼文留言，或是傳訊息給後臺的管理員，來表達意見或是申請服務。以行政院農業委員會（以下簡稱農委會）的官方 Facebook 為例，每日都會收到為數不少的訊息反映，諸如反映某地區發生病蟲害、要求改良場專家指導、詢問產銷輔導資訊、申請農漁民子女獎助學金，甚至通報農業災情等。不僅農民及消費者均已經習慣透過 Facebook 訊息發送來表達意見，農委會後臺網管人員透過聯繫網絡，亦能迅速地回應每位民眾的提問，使民眾相信此溝通方法是有效的。此種良性互動，使得 Facebook 成為官方與民間溝通的重要管道，甚至有逐漸取代「首長信箱」的趨勢；而農委會亦能從中獲取許多第一手的產銷動態與民眾意見反映，對於適時調整施政內容極有幫助。

現在許多機關都會積極經營自有的 Facebook 粉絲專頁，也會培訓一群「小編」來負責粉絲專頁的維運。這些小編的養成，或來自機關內部同仁，或透過政府採購專業廠商提供駐點人力。小編的主要工作，是協助公務機關，將想要傳播的溝通內容，化為一則則的貼文、圖卡、懶人包、微影片或活動直播等型態的內容素材，並進行傳播的工作。這些小編在執行工作時，都必須以機關的名義為之，所有的效果也將回歸至機關本身。因此，小編在貼文或回應網友留言時，一方面要發揮創意，將「小編思維」發揮到極致，從顧客（也就是民眾）的角度來思考及感受，並用淺顯白話的語彙回應民眾需求；另一方面，小編亦必須顧慮到機關的角色與立場，切莫有傷害機關形象之言行或推播內容發生。

三、政策溝通的重要性

政治溝通（political communication）¹³是政治團體交換和傳達公共政策訊息的過程，其目的在影響公共政策（Ranney, 1990）。當代政治溝通研究的重點，在於剖析民意（public opinion）¹⁴產生的過程、民意的內容以及民意產生的影響（Norris, 2004）。由於民主涉及政府與人民之間對於民意的持續協商，因此民主的本質即蘊含某種形式的政治溝通（楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆，2009），並成為研究政府公共關係的重要研究領域之一。

民主政府在與政策利害關係人進行政治溝通時，必須考量其同時肩負**回應**（responsiveness）與**責任**（responsibility）兩項任務（陳敦源，1998）。就「**回應**」任務而言，民主國家對民意的回應是民主政治的正當性基礎，是人民主權（popular sovereignty）原則的體現，也是民主治理的基本核心。因此，國家的政策偏好應與人民的政策偏好呈現一致性，也就是國家政策應回應民眾的政策偏好（陳敦源，2004）。因此，對於民意的瞭解與探詢，便成為政策分析與制定不可或缺步驟（余致力，2000）。而就「**責任**」任務而言，公共管理者的責任，在於透過行政專業確保公共決策環境的自由、公正及開放，其目的在避免公共資源濫用、化解民意衝突及避免人民思考與表達的自由受到妨礙（陳敦源，1998）。

「**政策溝通**」是常見的政治溝通態樣之一，係指與不同利害關係

¹³ 國內長期研究新聞傳播的學者將「**政治溝通**」譯為「政治傳播」，認為政治傳播是政治與傳播兩種概念的結合。惟不論何種翻譯，其研究的主題與內容並無二致。

¹⁴ 囿於民意本質上的難以探訪以及政府維繫民主回應和責任的需要，使得「**民意**」經常被狹義地界定為「政府官員認知到並引入其決策之所有私人意見的總合」（Ranney, 1990）。

人在特定政策的資訊流通及交流過程。一般而言，公共政策的推動涉及政策規劃、政策執行與政策評估三種環境。因此，政策溝通可能發生在政策規劃（包括政策議題設定、政策分析與規劃及政策合法化）¹⁵、政策執行及政策評估階段。政策溝通的目的係協助公共管理者在事前進行資訊蒐集，作為政策分析的資料、協助制定政策，並防止未來推動政策時引發衝突、反彈或產生不協調的情形（特別是需跨機關共同推動之政策），使政策規劃更為周延；而在政策執行及政策評估階段，負責機關仍需持續進行政策溝通的工作。對內需促進跨機關間的政策協調；對外除主動透過各種宣傳管道及手段，強化標的團體或民眾對政策及相關措施的認知及瞭解外，機關也需處理各種因政策執行而產生的投訴及陳情（亦包括經由民意代表）、撫平民眾情緒，並回應媒體輿論對政策的歧見及批評，甚至在突發性危機事件中進行溝通工作。

透過良好的政策溝通，權責機關可以掌握政策推動所處情境的社會脈動，使政策利害關係人理解政策目的及合理性，強化政策的可行性及執行力，即便政策的推行會影響到某些標的團體或群眾的既得利益，仍能減少他們對政策內容的誤解以及對政策的抵制及反抗。但由於多數民眾並未受過良好的政策分析訓練，因此民眾往往只能感受到自己正面臨的公共問題，努力引起政府的注意，希望政府依照自己期望的方向來解決問題，卻忽略這可能衍生更棘手的問題，反而讓他人或自己陷入更嚴重不利的困境。如果公共管理者未與不同利害關係人善盡溝通責任，而一味地讓「會吵的民眾有糖吃」，則可能使國家陷

¹⁵ 政策管理之階段論架構可參考本年度核心職能（上）〈政策規劃、執行與評估〉教材。

入「**政策困窘**」(policy predicament)¹⁶而戕害公共利益¹⁷。例如：民眾反對在自家附近設置垃圾掩埋場或垃圾焚化廠，若政府屈服於反對派的民意，勢必造成大家製造的垃圾無處可丟的窘境。

此外，學者金頓也提醒公共管理者，雖然能讓人民看見新的議題或以新的眼光看待舊議題，是政策溝通的重大成就，但當某一議題能獲得政策利害關係人的重視，將連帶使某些解決途徑受到特別的青睞，並使得某些途徑失去關愛的目光 (Kingdon, 1984)。例如：健康保險的「成本」成為議題，則相對高支出的一些計畫或行動，會因導致「成本」的大量增加而受到較高密度的審視，卻忽略這些計畫或行動帶來的貢獻。因此，公共管理者應憑藉自己的政策分析專業、擬定適切的政策溝通策略並選擇合適的溝通媒介，方能促使政策利害關係人對於政策問題有所瞭解，並凝聚對於相應政策解決方案的共識，以降低不必要的社會衝突，增進人民對政府決策的接受度。

綜上，隨著我國民主化的開展、政黨輪替等內部政治情況的變動，加上全球化、網路普及和媒體環境變遷等外在環境因素影響，導致政策的制定與執行面臨空前的挑戰。政府是公共事務過程中的決策者，更是不可或缺的公共議題設定者。因此，與其消極地等待民意的投訴，不如積極地扮演資訊提供者，型塑人民偏好，主動創造政府與

¹⁶ 美國公共政策學者愛德華三世 (George Edwards III) 和夏坎斯基 (Ira Sharkansky) 的觀察，所謂的「**政策困窘**」係描述「公共政策的制定本是為了解決各種問題，為人民帶來期望與福祉，但事實上政策往往會產生不樂見的困境」之現象 (吳定，2003)。

¹⁷ 「**公共利益**」的概念難以具體定義，但卻是公務人員處理業務必須堅守的基本立場。以公共利益作為決策基礎，要求決策者需秉持幾種心智習慣：1. 試圖從多方面而不是偏狹地從少數幾個觀點或立場去考量決策的結果；2. 試圖從長遠的觀點來考量決策的利弊得失，而不將眼光侷限於短期的效果；3. 考量各方面受到影響的團體或個人彼此相衝突的需要及要求，而不是只站在一個位置來衡量問題與決策；4. 在決策過程中，盡可能地蒐集相關知識與資訊 (譚功榮，2008)。

民眾間對於政策的共識。議題管理學者席斯（Robert L. Heath）和布蘭查（Michael J. Palenchar）認為，民意與相應公共利益的定義皆形成於對話（dialogue）之中，沒有任何個人或團體可以片面武斷地決定，什麼是以及什麼不是公共利益。因此，明智的策略性議題管理（strategic issue management），需要從傾聽與瞭解對話開始（Heath & Palenchar, 2009）。

面對公共政策多元利害關係人的利益衝突愈趨劇烈之情形，公共管理者如何善用政府各部門資源，強化公共議題溝通能力，以化解社會衝突，凝聚政策共識，進而降低政策執行障礙，便成為刻不容緩的課題。公共議題溝通的目的，在於化解政策利害關係人的價值衝突、降低政策執行的障礙，並形成政策問題解決方案的共識。因此，公共議題溝通策略之形成，涉及議題管理（issue management）、政策分析（policy analysis）、公共關係（public relation）及政策行銷（policy marketing）等專業學理之應用。相關學理的內涵簡述如下。

貳、公共議題溝通策略的基礎學理

一個好的公共議題溝通策略，係指能產生好的公共議題溝通結果的策略，亦即產生讓溝通對象接收、理解與認同溝通的內容，進而採取相應行為的效果。公共議題溝通的流程，包括釐清溝通目的、認識溝通對象、選擇合適訊息結構及選擇適當溝通管道，其內涵可視為是一個跨領域知識的整合活動。因此，從事公共議題溝通工作的公共管理者，需在議題管理（issue management）的思維下，運用政策分析（policy analysis）、公共關係（public relation）與政策行銷（policy

marketing) 等學理，來規劃公共議題溝通策略，並據以擬定公共議題溝通之相關執行工作及評估溝通的成效。上開四種基礎學理可建構為一整合式思考架構，以議題管理來關照公共議題發展，並結合政策分析、政策行銷與公共關係學理，作為從事公共議題溝通策略規劃之主要知識基礎（如圖 2）。

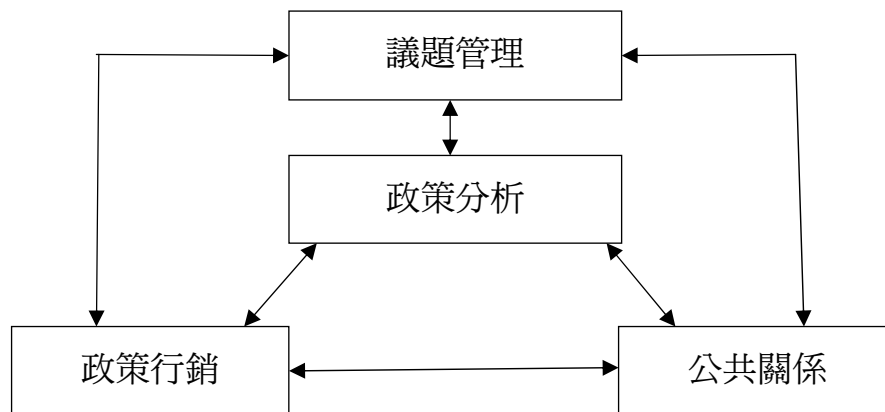


圖 2 公共議題溝通策略規劃的整合式思考架構

資料來源：廖洲棚（2018）。國家文官學院 107 年度薦升簡訓練〈公共議題溝通策略〉教材。

一、議題管理

從公共議題的發展過程來看，議題通常先來自於某一事件，經由事件感知者的價值觀判斷，以形成對該事件的看法，再經由適當的媒介傳播來引起社會關注。議題經常伴隨特定的價值觀與信念，且會為組織帶來機會與威脅。因此議題對於組織後續策略性的政策行動以及日常運作將帶來實質影響的潛力（Heath & Palenchar, 2009）。議題之所以為議題，便是不同群體對於有限資源的競爭，以及對於問題解決之道產生爭論（Renfro, 1993; 吳宜蓁, 1998）。例如：不同的個人、組織或團體，對同一事件有不同的觀點，並因各自擁護自身觀點而發

生衝突，引起媒體廣泛報導而促使政府決策者關注該事件的發展過程，便是常見的公共議題發展場景（scenario）。議題的存在，意謂著政策行動者和利害關係人的期盼間存有落差。因此，推動議題管理的目的，便是縮短兩者之落差，並降低或消弭利害關係人與政府的潛在衝突。將議題管理運用於公共政策領域，可定義為「行政組織在公共政策形成過程中，經考量利害關係者之意圖及其行政責任，運用適當的溝通策略來回應公共議題，以促進共識及化解衝突」。其消極面在避免引起政府與利害關係者的衝突；積極面則是建構有利於政府推動政策的輿論環境。

當公共議題形成後，最關切者莫過於議題會如何持續擴張，是否會「持續增加對該議題關注與討論的民眾人數」。可經由下列五步驟來檢視評估公共議題是否會持續擴張：1.問題指認；2.議題命名；3.媒體觀測；4.壓力團體行動；5.立法者或管制者討論。此五步驟環環相扣，特別是「媒體觀測」步驟及「壓力團體行動」步驟經常無法分割。而當議題進入「立法者或管制者討論」步驟時，則可謂該議題已進入發展成熟期（Heath & Palenchar, 2009）。

為有效管理公共議題，前述評估公共議題擴張之五步驟，常會結合議題的監測與分析為之。為協助公共管理者分析擴張中的公共議題，席斯和布蘭查因此建構「議題警示與回應流程」（issue alert and response process），並說明如下（Heath & Palenchar, 2009）：

（一）議題掃描（issue scanning）

此階段的重要任務，便是將焦點放在那些具「公共性」且「愈來愈受人關注」的問題。吾人可透過傳統媒體與新媒體（包含社群媒體及各種影音分享平臺）作為議題掃描的資訊來源，以辨識

出哪些問題會成為具影響力的團體或媒體所關注的重點，並已達到足夠話題性以引起媒體報導。

（二）議題指認（issue identification）

當議題發展到一個階段，我們通常會對該議題進行命名。除在隨後討論中以該名稱指涉此議題外，並會確認與描述可能帶來的影響，特別是尋找和官方立場相左、未被官方考量，以及政府與民眾對預期的立法結果的不同觀點及意見等。要注意的是，議題命名通常會產生「**框架效應**」¹⁸（framing effect），影響民眾對於該議題的認知與採取的立場，因此需謹慎為之。

（三）趨勢監測（trend monitoring）

議題監測的關鍵在於預測議題的形成與變化，並包含五項重要的推論工作：1. 議題擴張趨勢；2. 媒體討論的強度與廣度；3. 掌握不同立場的公眾關切重點及人數變化；4. 掌握政治意見領袖的言論變化；5. 辨別可能影響政策相關行動的趨勢。

（四）議題分析（issue analysis）

議題分析的目的在瞭解與評價修辭的本質、各種倡議的策略及論述品質，因此主要工作在於檢視事實、前提、結論及議題討論者的政策意見，並檢視議題擴張的趨勢，釐清各種議題倡議的目標以及論據基礎。

¹⁸ 「**框架效應**」（framing effect）是人們建構、傳送、解讀及評估訊息的「認知工具」（cognitive tool）。框架內的訊息並非中立且帶有價值判斷。此處討論為「**議題框架**」，是針對引起兩造人士或組織所爭議的公共議題，雙方如何對議題定調，並利用框架進行議程設定（agenda setting）、政策倡導及社會動員。例如：在都更爭議問題上，社會運動人士使用「**土地正義**」來涵括他們的主張，即是一例。

（五）議題優先次序設定（priority setting）

議題優先次序的設定包含運用議題擴張趨勢監測，以及使用分析的知識來評估議題帶來的機會和威脅，並在研判其對預期或正在執行的政策行動所造成的影響後，擬定政府回應公共議題的優先次序。值得注意的是，議題優先次序的設定和議題擴張狀態息息相關。

（六）相關綜合計畫

行政機關於探測議題的工作上，亦可帶有目的性地探求民意對於行政機關現有或預期的相關政策計畫之看法。透過由外而內界定，以及由內而外界定公共議題的角度，逐步建構公共議題的內容，以規劃後續的公共議題溝通策略。

上述的議題監測分析與回應流程，與目前公部門實務上的輿情分析與監測、回應流程極為類似。例如：地方政府設置研究發展考核委員會（以下簡稱研考會），責成專責人員對於市政新聞和民眾陳情意見進行（一）**議題掃描**，並於每週的市政會議，報告過去一週新聞媒體關切的公共議題及民眾的主要陳情議題，協助市長瞭解輿論及市民關切的議題重點，以掌握該市轄內的公共議題發展趨勢。相關報告經常會與市府關切的施政議題進行匹配討論，目的在（二）**指認**民眾關切**議題**和市府策略性業務之間的關聯，其討論結果亦經常能指認出需投入人力資源進行後續（三）**趨勢監測**的議題。

另外，研考會亦會針對議員索取資料、書面質詢案件及府會聯絡人提供的訊息，進行議員關切議題之（四）**研判分析**。此外，為瞭解民眾對某一指認議題的立場，市府亦會透過政策民意調查途徑，瞭解市民對於某一公共議題的立場，以及對於市府採取因應作為之看法。

至於市府對於（五）議題回應的優先次序安排，則另有由市府首長及核心幕僚組成的閉門會議來研討因應策略。其在討論時亦經常另行邀請相關權責機關首長及業務同仁，出席及報告規劃與執行之情形。而當議題發展至立法或已編列預算提送議會審查階段，閉門會議亦會研討與議會及壓力團體的互動策略，並為市府對外政策的立場定調，以作為對外論述之依據（（六）相關綜合計畫）。

公共議題的發現與追蹤、監測經常是混雜著無預設目的的議題掃描與監測，以及事先帶有預設觀察焦點的議題掃描和監測的兩種程序，而行政機關發掘議題和辨認識題的能力，往往與負責分析人員對於公共議題的敏感度息息相關。分析人員的經驗值及對於政策脈絡和新聞環境的熟悉度，是該機關能否成功指認和監測議題，並提供適當回應策略的成功關鍵。由於個人能力有限，因此實務上行政機關的議題管理工作，經常是藉由組織內部的正式或非正式的團隊編組來進行，鮮少交由一位同仁負責，是一個講求團隊合作的工作。

二、政策分析

政策分析為一門應用性的學科，其運用多元的調查方法、政策辯論模式，以創造與轉換可用於政治場合的政策資訊，發掘政策問題的內涵及相應解方（Dunn, 1994）。政策分析的主要目的之一，係在提高行政機關對政策利害關係人的說服力，因此發展出許多實用的分析工具。其中與公共議題溝通最為相關者，則為「政治可行性分析」（political feasibility）¹⁹。

政治可行性分析探討「政策方案在政治方面受到支持之可行性」

¹⁹ 「政治可行性」相關概念亦可參考本年度核心職能（上）〈政策規劃、執行與評估〉教材。

（吳定，2003），以便在一定時間內，確定方案得到足夠的政治推展與支持，並付諸執行的可能性。政治可行性分析包含三個層次：1. 瞭解社會對於公共議題的偏好；2. 瞭解政治系絡對於特定議題擬定之替選方案的反應；3. 試圖瞭解採取何種方式方能使政策替選方案為政策利害關係人所接受（丘昌泰、余致力、羅清俊、張四明、李允傑，2001；柯于璋，2009）。

一個完整的政治可行性分析應包含以下 4 個面向（Weimer & Vining, 2004）：

1. **列出政策利害關係人**：廣義來看，任何在經濟上、黨派上、意識形態上或專業上，與該政策問題有重大利益關聯者，均可假設其為政策的利害關係人；惟如從狹義角度觀之，僅有那些有能力影響法案通過或政策執行的相關個人或團體，方能視為利害關係人。基於策略性溝通思考，僅考慮狹義利害關係人即可²⁰，並同時參照下列 3 項標準，來篩選及指認需納入分析之利害關係人（Brinkerhoff & Crosby, 2002; 陳敦源、劉宜君、蕭乃沂、林昭吟，2011）：

- （1）**社會團體**：對於該項政策在民眾支持上，能產生建設或破壞之影響的組織（或個人）。
- （2）**政府機關、政治團體**：其出現能對政策合法化或執行單位之正當性產生正面影響的組織（或個人）。

²⁰ 僅考慮狹義的利害關係人時，往往會忽略那些「**沉默的利害關係人**」--社會上某些不清楚自己有害害相關、知情但負擔不起參與公共討論的成本、尚未出生或因其它原因而無法發聲的人。考量政策沉默者的利益，是政策利害關係分析之倫理面向，亦是追求公共利益不可或缺的一部分。為此，在從事政治可行性分析時，亦可將主管機關設為利害關係人，從行政專業的角度為沉默的利害關係人發聲並維護其權益（陳敦源、劉宜君、蕭乃沂、林昭吟，2011）。

(3) **專業團體**：能對政策的內涵與方向產生影響之組織（或個人）。

2. **分析利害關係人的動機與信念**：將自身置於利害關係者的角色，思考自己在此立場上的需求為何？會採取哪些行動？
3. **評估參與者的資源**：參與者擁有許多不同的資源。相關資源如：財務、人力、接近決策者之程度、宣傳管道、個人影響力等。
4. **選擇政策的決策機關**：每個政治機關都有其獨特的決策規則。瞭解這些正式及非正式的規則，對於政治預測及策略的擬定而言是非常重要的。

為使「政治可行性分析」操作化，學者史塔林（Grover Starling）將分析要素區分為：參與者、參與者動機、信念與角色分析、對政策問題所持立場、與政策問題相關程度、參與者掌握的資源分析（包括物質、象徵、資訊及技術資源）、政治力量（決策影響力），並將上述項目予以數值化，建構一套「整合性政治分析技術」（Integrated Political Analysis Technique, INPAT）（Starling, 1988）。分析者可透過深度訪談蒐集利害關係人的第一手資料，或透過研究文獻、媒體報導、官方紀錄等次級資料，來蒐集利害關係人的相關資訊。依據相關資訊，分析者進一步給予不同利害關係人對於此一議題所持立場（A）、與議題相關程度（B）及其政治力量（C）等3欄位一個主觀數值；而透過此三個主觀數值的乘積，可計算出政策的**整體支持度**（ $A \times B \times C$ ）（如表所示）。其具體操作方式及步驟，亦請參考本科教材「政治可行性分析案例演練——以放寬國中小學周邊設置電子遊戲場限制為例」之完整介紹及說明。

表 政治可行性分析表

參與者	參與者之動機、信念與角色分析	對政策問題所持立場 (A)	與政策問題相關程度 (B)	參與者掌握資源分析	決策地點	政治力量 (C)	整體支持度 (A×B×C)
	描述該參與者對議題之採取立場、行動方式及在政策過程中扮演的角色			描述擁有之物質、象徵、資訊及技術資源	敘明決策機構或個人	決策影響力	

資料來源：修改自 Starling (1988)。

＊填表說明＊

(參考 Weimer & Vining (2004) 意見後加入)

1. 對政策問題所持立場 (A) (-3 至 +3)：從「強烈反對」(-3) 至「中立」(0) 到「強烈支持」(+3)，共分成 7 個尺度。可參考〈參與者之動機、信念與角色分析〉欄位資訊作為判斷依據。
2. 與政策問題相關程度 (B) (0 至 +3)：從「不重要」(0) 至「高度相關」(+3)，共分成 4 個尺度。亦可參考〈參與者之動機、信念與角色分析〉欄位資訊作為判斷依據。
3. 政治力量 (C) (0 至 +3)：從「無」(0) 至「強」(+3)，共分成 4 個尺度。可參考〈參與者掌握資源分析〉與〈決策地點〉欄位資訊作為判斷依據。

三、公共關係

從事公共關係的目的在協助組織或個人開展各項工作時，能獲得利害關係人的信任及支持以順利推動工作。因此，公共關係的本質是一種透過策略性溝通方法，以建立及維護組織及個人信譽和形象的一種關係建立及維繫途徑。政府的公共關係就是政府機關與各類利害關係人建立良好關係及形象以贏得信任的工作，範圍包括：1. 針對不同利害關係人的公關工作（員工、民眾、反對黨、壓力團體及媒體）；2. 機關與首長的形象公關；3. 危機公關；4. 行銷政策之公關等（鄭自隆，2013）。由於突發的危機（crisis）事件²¹可能造成政府機關威信及聲譽的嚴重受損，因此政府機關與首長的形象公關工作以危機公關為首要。當機關面臨危機時，首要任務便是儘快掌握資訊及實情，並與機關首長保持緊密聯繫，且主動向公眾提供資訊，以免處於被動回應狀態。其次，一般工作人員不應自行接受記者採訪及任意對外透露消息，一切公開發言應由統一對外的發言管道處理（如發言人或訊息發佈中心），以免造成謠言滿天飛，反而更難以收拾。

四、政策行銷

政策行銷（policy marketing）係指藉由政策內涵的設計、包裝、宣傳、散播於民意市場的行銷方式，以認定與滿足民眾需求，強化人民對於公共政策的接受度（丘昌泰，2013）。對公共管理者而言，政策行銷可視為是一種特定的政策管理模式，特點是以「非強制力」方式推動公共政策，以**公共利益**為本，透過對話溝通及各種友善措施使

²¹ 「**危機事件**」的特質包括：1. 事出突然、非週期性且無法預測；2. 變數很多而具高度不確定性；3. 具威脅性；4. 情勢危急而有迫切處理之壓力。

政策受眾理解、認同及接受政策，並在行為上配合政策，使政策有效推動而發揮政策預期效果。惟公共管理者需注意政策行銷的運用，需於接受下列三個前提之情況下為之：1. 公共政策是在遵循民主政治程序及維護公共利益之基礎下制定；2. 政策之長遠有效落實，不在於公權力之威懾，而在於民眾的自願配合；3. 以柔性及理性之方式說服，使政策受眾自願接受並遵守政策，是更有效達成政策目的之方式。

公共管理者往往在產品（或服務）確定後才策劃所謂的行銷活動，以致於將「政策行銷」限縮在產品（或服務）的推廣及宣傳活動上。事實上，當政策問題界定完成之後，便需要由內至外，配合政策進行細緻的行銷規劃。推廣及宣傳，僅是政策行銷於政策執行階段之工作。若無完整的行銷規劃，僅欲透過推廣及宣傳影響民眾的態度和行為，其效用往往有限。因此，政策行銷的核心，是在推動公共政策的整個過程中，持續理解民眾既有之立場利益，抱持「行銷理念」的心智，以「顧客導向」（customer-oriented）之心態，因應情況條件而使用不同的行銷工具組合²²以推動政策，並排除或降低（新）政策對民眾所帶來的衝擊。然而，政策行銷的對象，並非僅有政策標的人口及政府以外之其它利害關係人，所謂之「外部行銷」而已。如果政府機關負責執行或推廣政策的承辦人員對於政策本身之認知不足、發生偏誤甚或於不認同，便難以順利有效地讓外部利害關係人瞭解，並進

²² 關於「行銷組合」有許多論述。例如：產品行銷常用「4P」架構：產品（**P**roduct）、代價（**P**rice）、配銷通路（**P**lace）及推銷（**P**romotion）；服務行銷使用「7P」架構，係植基於「4P」之上，擴展至人員（**P**eople）、實體環境展示（**P**hysical evidence）及流程（**P**rocess）。本教材採用「5P」架構，係在基礎「4P」之上強調夥伴（**P**artnership）在公共政策行銷之重要性，因為現今政策行銷強調並非政府一己之力完成，必須與私企業或第三部門合作建立理念聯盟，以提高政策推行的可行性或成功率。

而認同與支持政府的政策。因此，對政府機關構內部公務人員之「內部行銷」，亦同等重要。

總體言之，一個完整的政策行銷規劃流程，須針對以下元素進行調查及設計，依序為：①政策管理者針對②政策市場進行③調查分析，依據分析結果辦理④市場區隔，及擬定⑤行銷策略，再依據行銷策略設計⑥行銷組合，據以執行行銷規劃及⑦評估政策效果（如圖3）。

（一）政策市場

政策行銷之對象（顧客）稱為「政策市場」。而認識政策行銷對象之偏好與需求，是政策行銷的第一步。並可進一步區分為以下的子市場：

1. **政策受眾市場**：受政策影響之政策標的人口。例如：一般民眾及利益團體。
2. **政策意見市場**：對政策制定有影響力之群體。例如：意見團體、壓力團體、學術研究機構、專業團體及大眾媒體。
3. **資源市場**：控制政策相關資源的機關組織或人士。其可能來自於政府機關的財政部門或主計部門；亦可能來自於私部門投資者或承擔政策執行的非政府單位。
4. **合法化市場**：有權決定政策獲得通過之個人或機關。例如：立法機關及與政策相關之行政機關、委員會或首長。

（二）政策調查及策略分析

就政策問題涉及之政策市場進行調查分析。可先以科學調查

方法或納入民眾參與審議式討論（deliberative discussion）²³，來瞭解政策問題的本質、因果關係、利害關係人的意識取向及預測可能的行為反應；再利用調查所蒐集的資料進行策略分析，因勢利導規劃能促使政策市場自願配合的政策。例如：在教育改革中，必須深入剖析家長、學生們的觀念習性及當中的因果關係，再據以設計適當的教育改革方案，以提高家長及學生自願配合新教育政策的意願。

（三）市場區隔

不同背景、立場及利益的政策標的人口，往往會對政策推動造成不同程度的助力或阻力，因此不能用單一行銷組合處理所有政策受眾。政策行銷必須辨識不同的政策受眾群，瞭解他們的需求及困難，並做出市場區隔，為其量身訂造不同的政策行銷配套，俾提升政策的可行性及順服性。

（四）行銷組合（5Ps）

行銷組合係由下列 5 種行銷工具組合而成。目的在提高政策受眾的接受度及降低其它利害關係人之阻力。

1. **產品（Products）**：係指解決問題的政策及相關措施。前者多為無形的服務（例如：十二年國教）、價值（例如：節能減碳）或規範（例如：酒後不開車）；後者則是便於達成政策目的之附屬產品（例如：免試入學、改裝 LED 燈之補貼、

²³ 「審議式討論」涉及審議式民主（deliberative democracy）的決策安排，強調理性討論與相互尊重。學者 Gutmann 與 Thompson（2004）定義「審議式民主」為「當公民或是他的代表對他者的意見在道德上不同意時，雙方應持續地理性討論，以達雙方皆可以接受的決定」。

酒吧區設禁止停車時段）。在「產品」的策略思維上，吾人應思考該政策有無急迫性，以及政策能為政策受眾帶來哪些效益，考驗的是政策行銷者的政策規劃與願景創造的能力。

2. **代價（Price）**：政策的「代價」意指政策本身及政策受眾於執行過程中所需付出的成本，包含政策本身（如提供公共服務）的相關經費，以及促進政策受眾產生某些意欲的行為，或削弱某些不意欲的行為之金錢性與非金錢性的誘因或懲罰。金錢性的誘因或懲罰（例如：使用耗電量較高的電燈泡將提高成本）涉及社會資源的整合、吸納與分配；非金錢性的誘因或懲罰（例如：減少可抽菸的公眾區域）則與誘發標的人口行為改變的條件有關。
3. **配銷通路（Place）**：傳統商業行銷的「配銷通路」指的是產品有效到達顧客手上的中間管道。由於多數公共政策的「產品」並非實體，甚至沒有具體的服務，而是透過一些規範限制標的人口的行為，因此在政策行銷中，「配銷通路」可擴大指涉為政策推動的潤滑劑（facilitator），強調如何使政策受眾便利且有效遵守政策或獲得服務，以促使標的團體之行為與規範相符（例如：提供多元管道或 24 小時服務），或是降低政策受眾對服務或意欲行為之抗拒程度（例如：強化接受愛滋病抗體測試患者之隱私保護）。
4. **推銷（Promotion）**：政策的「推銷」係指針對不同政策市場，利用各種媒介，適當地將正確的政策資訊傳播給各政策市場，務求使資訊受眾能對政策有所關注重視、能有恰當的瞭解及認同及有深刻的印象，因此考驗的是政策行銷者的政

策論述能力。

5. 夥伴（**Partnership**）：現今社會公共政策日趨繁複，政策執行往往非憑政府一己之力完成，必須與私人企業或第三部門合作，建立理念聯盟，以提高政策推行的成功率。為增加可利用的資源、提升政策支持度，使政策推動更具彈性及強化政策的持續性，應多方面建立政策行銷夥伴，包括企業、非營利組織、與政策相關的政府部門及專業學術組織等。

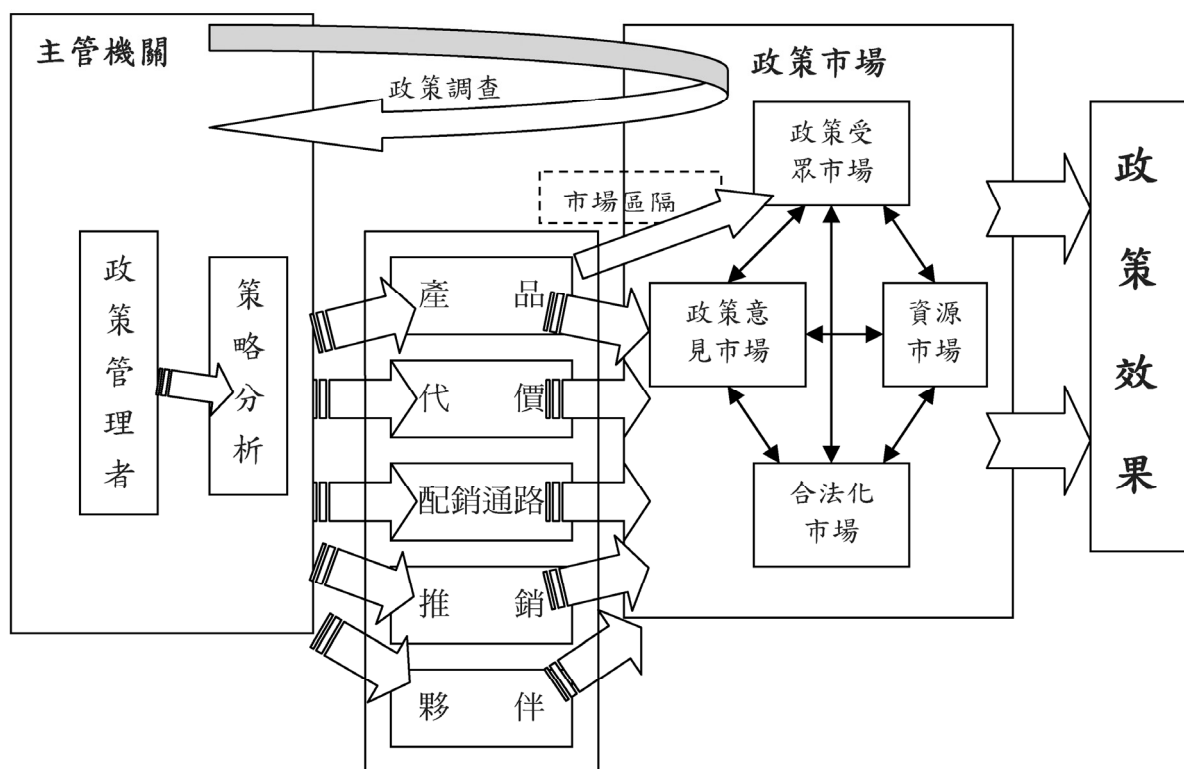


圖 3 政策行銷流程圖

資料來源：修改自蘇偉業（2007）。

此外，公共管理者在設計行銷組合時，應特別注意近年從行為經濟學發展出來「**推力**」(nudge) 的概念。其運用至政策行銷領域，指的是「藉由有意的政策行銷組合設計，使政策受眾自然朝向符合政策目標的方向作選擇」(Thaler & Sunstein, 2009; 張美惠譯, 2014)。「推力」藉由改變人們決策環境的選擇結構來影響人民行為，其成功關鍵便在於，在不試圖改變人們經濟動機的條件下，巧妙地運用人類的認知謬誤和惰性，使之產生行為改變的效果。由於推力係藉由仔細地設計選擇²⁴，以極少的成本花費，便能有效且柔性地促進政策受眾從事政策預期的行為，因此吸引越來越多國家的注意並開始採用。公共管理者在進行政策行銷設計時，除考量「誘因」設計（該設計假設人是完全理性的經濟人）之外，亦可考量「推力」設計（該設計假設人是有認知謬誤及惰性的一般人）並有效結合兩者，使標的人口能自然地做出選擇或不做選擇，既能符合政策預期亦不必犧牲每個人的選擇自由。

〈政府輕推人民走對路〉²⁵

英國首相卡麥隆於 2010 年成立了「行為洞察團隊」(Behavioral Insights Team)，也稱為「輕推小組」(Nudge team)。在實驗心理學家

²⁴ 「**推力**」的選擇設計考量六項原則，分別是：**誘因**(iNcentive)、**瞭解對應關係**(Understand mappings)、**預設值**(Defaults)、**提供反饋**(Give feedback)、**預期錯誤**(Expect error)及**安排複雜的選擇**(Structure complex choices)。這六項原則的英文字母合起來便是「**NUDGES**」，亦同時取其「用手肘輕推」之意。

²⁵ 資料來源：吳怡靜 (2016 年 1 月 5 日)。「推力型政府」推人民走對路【天下雜誌】。取自 <https://goo.gl/EiPvzY> (最後檢閱日期：2023 年 4 月 26 日)。

賀爾本（David Halpern）的帶領下，「輕推小組」嘗試進行各種實驗，試圖找出改善人民生活或替政府節省公帑的最有效方法。他們相信，人的思考和決策，往往混雜了情緒因素。因此對政府來說，這便是一個「機會之窗」，能善用人類的社會認知心理機制，幫民眾「推一下」。

設計「互惠」機制 輕推人民器官捐贈

「輕推小組」於 2013 年與英國政府衛生部（Department of Health and Social Care）、國家健保局（National Health Service, NHS）、駕駛及車輛執照局（Driver & Vehicle Licensing Agency, DVLA）及政府數位服務工作小組（Government Digital Service, GDS）進行跨部門合作。當英國人民在欲申辦或換發駕照時，受試者除須回答「是否願意在死後捐贈器官並同意登錄在名冊上」此一問題之外，還會收到一種鼓勵他們捐贈器官的文案（從 8 種文案中隨機選擇 1 種）。實驗結果顯示，採用「互惠」（reciprocity）心理機制所撰擬的文案，其輕推器官捐贈的成效最為卓著——「如果有一日您需要接受器官移植，您會希望有人捐贈器官給您嗎？如果是的話，請您也幫助別人」（*If you needed an organ transplant, would you have one? If so, please help others.*）。該機制抓準了當時強調對等公平，那種「投我以桃，報之以李」的社會氛圍，因此一年之中便成功地多「推」了 10 萬名英國人成功登錄成為器官捐贈者。

設計「訴諸人性」機制 輕推多元族裔投入警力

英國政府想要擴大招募更多族裔投入警力。他們發現：黑人及少數族裔的警察候選人，在「情境判斷測驗」（Situational Judgment Test, SJT）的不及格率遠高於其它族裔，是現今警力缺乏多元族裔的主因。該測驗係將該應徵職位所面臨之工作情境，搭配於情境中之各種可能

反應作為選項，並以選擇題的方式呈現，藉以瞭解受測者是否能勝任此一職位。因此，「輕推小組」讓近 1,600 名的警察候選人在收到邀請填寫線上測驗的電子郵件時，同時附加了一段話，請他們在進行測驗前，「請您花點時間想一想：為什麼成為一名警察，對您以及對你的社群很重要。」這句話看似簡單，也不花費太多成本，卻因「訴諸人性」而直接打進了少數族裔的心坎裡，使得黑人及少數族裔的警察候選人，在「情境判斷測驗」的平均得分提升了 4.6 分以上（非少數族裔僅提升 0.2 分）；通過率亦大幅成長了 21%（非少數族裔僅成長 0.3%），比原先增加了一半（從 40% 提升至 60%）。

設計「社會規範」機制 輕推人民節能減碳

新加坡政府和英國政府合作²⁶，共同研究運用「推力」機制，以鼓勵民眾節能減碳。他們利用「社會規範」的心理機制，在水電帳單上顯示住戶及鄰居的能源消耗量，成功地讓住戶自主節省能源，並自然地引導住戶選擇能節省家庭水電消耗量的措施²⁷。

【延伸討論】

- （一）「推力」還可以應用到哪些公共服務領域？
- （二）政府運用「推力」進行政策行銷有沒有政策風險？政府該不該利用行為心理學，對人民進行試驗？

²⁶ 資料來源：陳韻涵（2018 年 3 月 22 日）。立國 50 餘載 新加坡成功祕訣是「輕推」【聯合報】。取自 <https://pse.is/4x4up2>（最後檢閱日期：2023 年 4 月 26 日）。

²⁷ 有關以「社會規範」心理機制設計推力之詳細說明，請參考本年度核心職能（上）〈政策規劃、執行與評估〉教材。

參、公共議題生命週期及溝通策略的規劃

一、認識公共議題的生命週期

公共議題的生命週期從受到公眾關注到消逝，可區分為 4 個階段（如圖 4）。行政組織在議題發展初期需投入較高的監測與分析心力；但隨著議題的白熱化，組織應逐步增加對於議題的回應心力，減少監測與分析心力。公共議題生命週期的意涵說明如下（吳宜蓁，1998）：

（一）議題起源期

議題的發端階段。經由少數人感知到潛藏的公共問題，開始傳播而引起公眾注意。由於議題在此階段仍處於潛伏狀態，不易被議題管理者察覺，因此必須透過定期的環境偵測與事先鎖定的利害關係人之正反面意見蒐集，以早期偵測議題並及早因應。

（二）調節及擴大期

在此階段，公眾期望與行政組織表現的差距拉大，對於問題不滿及關切的民眾愈來愈多，並利用網路分享與討論，吸引大眾媒體的注意而開始大幅報導，進而引起那些對政策有影響力之人的注意而形成公共議題。本階段乃是行政組織進行議題管理工作的最關鍵時刻。此時的管理成效會影響日後的發展趨勢，因此投入的工作心力也逐漸增多。如溝通得宜將能使議題朝向符合政府政策目標的方向發展，否則將擴大政府與民間的衝突。

（三）組織期

議題發展到此階段已達白熱化。回應議題的壓力逐漸升高，利害關係人會在此階段集結，並加強要求政府回應其訴求的力

道，而政治意見領袖亦開始加入不同意見陣營，就自身代表團體的主張對政府施加壓力，使政府接受其主張。此時政府雖投入大量心力進行對外溝通，卻往往只能被動回應外界對於議題論述的變化，而非主導議題論述的發展，失去主導定義議題內涵的優勢。

(四) 解決期或立法行動期

議題發展到此階段，公共議題已成為政策問題，且主流論述已經確定，政府僅能依據論述主張進行政策規劃和後續的政策合法化工作，大眾媒體及民眾逐漸失去議題關注興趣而降低關注熱度，行政組織的議題管理空間非常有限。值得注意的是，當公共議題進入政策合法化階段及後續的政策執行階段，往往又是另一波議題管理工作的開始，因為新的議題在此之時又將可能產生。

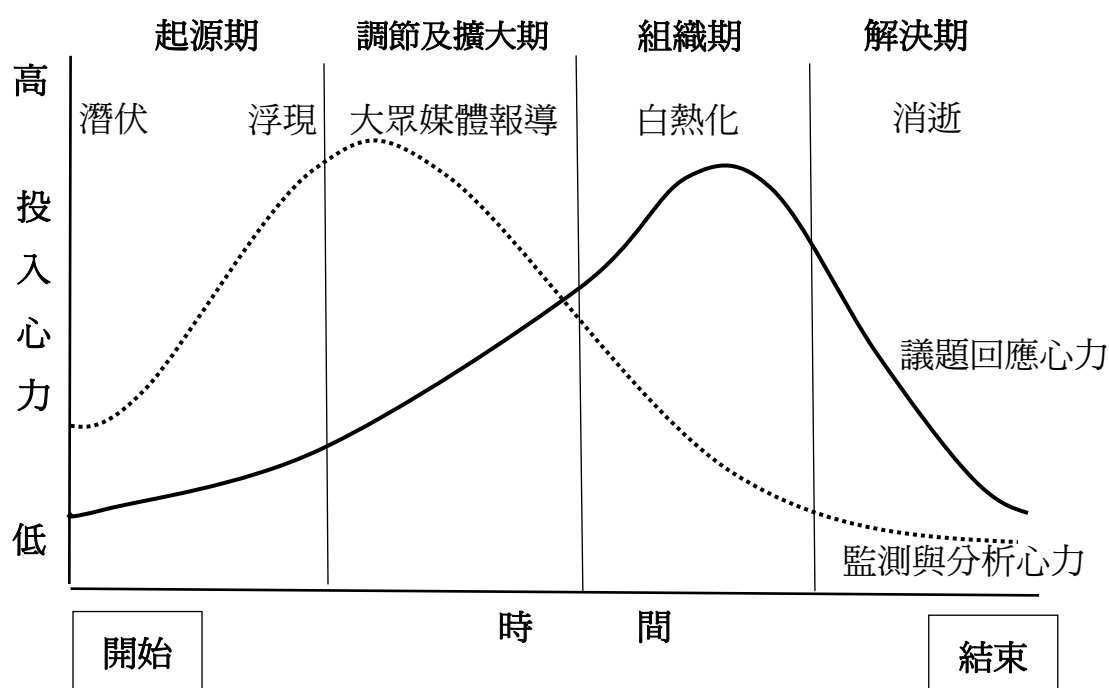


圖 4 公共議題的生命週期

資料來源：修改自吳宜蓁（1998）。

二、公共議題溝通策略的規劃步驟

公共議題溝通策略的規劃上，應同時考量議題發展脈絡（issue context）、溝通目的、溝通對象屬性、溝通策略、具體執行方案及溝通成效評估等面向。英國內閣辦公室（Cabinet Office）下設的政府溝通服務小組²⁸（Government Communication Service, GCS）認為：一個具有策略意涵的政府溝通，係指能藉由溝通來使組織的溝通目標、政策目標及政府整體施政優先次序保持一致，並最大程度地提升組織溝通活動的整體有效性（Government Communication Service, 2018）。綜合前開的議題管理論述及參酌英國政府的策略溝通規劃步驟，公共議題溝通策略的規劃步驟分述如下（如圖 5）：

（一）認識議題發展脈絡

公共議題的發展有其脈絡（context）可循。在進行溝通策略的規劃時，應先釐清公共議題發展的背景，引起民眾及大眾傳媒重視的原因，並結合政府當前的政策目標，以共同研判該公共議題對於政府形象及政府施政帶來的機會和威脅，同時考量政府施政優先次序，以決定該公共議題回應的優先次序。在思考公共議題脈絡時，從事溝通者應同時設法回答以下兩個提問，以協助建立溝通的目標：

²⁸ 英國政府的**政府通訊服務小組**（Government Communication Service, GCS）成立於 2014 年 1 月 1 日，其前身為**政府通訊網路小組**（Government Communication Network, GCN）。該部門隸屬於內閣辦公室並採專業任務編組，提供政府溝通的專業訓練、官方指導及交流機會，並提供各部門負責處理專業溝通的實務工作者，均能獲得其履行職責所需的技能及知識，以協助所屬部門做好政府溝通工作（資料整理自 GCS 官網：<https://gcs.civilservice.gov.uk>）（最後檢閱日期：2023 年 4 月 26 日）。

1. 溝通行動將用來支持何種政策目標？
2. 民眾應採取哪些行為才能促使這些政策目標實現？

（二）確認溝通目標

依據公共議題發展的脈絡與現階段政策的需要，從事公共議題溝通者需擬定能有助於政府政策實踐的公共議題溝通目標。一般而言，政府從事公共議題溝通的目標有二，分別為告知（inform）和說服（persuade）。前者是提供溝通對象所需的資訊，如答覆提問或更新最新資訊；後者是影響溝通對象的態度，如政策立場及對政府的信任程度等，甚至期望溝通對象能產生以下行為（Government Communication Service, 2018）。

1. 開始或採行新行為：例如加入軍隊、參加內部訓練課程。
2. 停止危害行為：例如不酒後開車、不在社群媒體張貼有傷害性的內容。
3. 持續或強化現行正向行為：例如準時納稅、持續繳納國民年金保險費用。
4. 降低既有危害行為：例如減少酒精攝取量、改變親子教養的方式。
5. 避免採取有害行為：例如不加入幫派、不收受賄賂。

溝通目標的明確化，有助於溝通策略的擬定，更是溝通成效評估指標之設計基礎。相較於溝通對象的態度，溝通對象採取的事實行為，則是較容易觀察的具體指標。因此，一個完整的公共議題溝通目標，建議至少包含一項期望溝通對象改變的行為。

（三）認識溝通對象

認識公共議題溝通的對象，是型塑溝通策略前之必經程序，

更是確保溝通策略能產生預期成效之必要手段。公共議題溝通的對象，便是該議題的利害關係人。如前所述，從事溝通工作者需先指認議題的利害關係人、釐清溝通對象的偏好²⁹和選定期望改變的態度和行為，才能進一步找出期望改變所需克服的障礙。為此，政府溝通服務小組（GCS）提出了「**能力、機會、動機與行為模式**」（COM-B model），協助政策溝通工作者能以更有系統及更有效的方法，克服民眾在行為及態度改變的障礙（Government Communication Service, 2018）。

1. **能力（Capability）**：瞭解溝通對象「是否具備執行期望行為所應具備的能力」。檢核題項包括：溝通對象是否具備正確的知識和技能？溝通對象是否具備身體及心智上的能力足以產生期望行為？溝通對象是否知道該如何進行？
2. **機會（Oppportunity）**：瞭解溝通對象「執行期望行為時具備之機會」。檢核題項包括：溝通對象是否擁有資源以執行期望行為？溝通對象的周遭是否有良好的支援系統或環境？他們身旁的親友會幫助還是會妨礙他們執行期望行為？
3. **動機（Motivation）**：瞭解溝通對象「是否具備執行期望行為之動機」。檢核題項包括：溝通對象是否想執行期望行為？溝通對象是否認為他們應該執行期望行為？溝通對象在執行期望行為前是否已經建立良好習慣？

²⁹ 認清溝通對象通常需要大量的經驗和數據協助。因此，儘可能地蒐集所需資訊，並作完整的分析是完整認識溝通對象所不可省略的必要前置作業。本文介紹「**政治可行性分析**」即是一種瞭解溝通對象的分析工具。

（四）研提溝通策略

在研提溝通策略時，最好能事先決定溝通目標，並依據不同溝通對象的屬性進行設計。此外，在擬定公共議題溝通策略時，亦應同時思考該議題發展的生命週期，俾配合不同階段之需要，找尋適當的溝通管道（如：傳統媒體、社群媒體或面對面的溝通活動）及合作夥伴（如跨部會合作或公私協力），來提高政府溝通及回應的效率。不同的公共議題涉及不同的政策專業與利害關係人，使得每一個公共議題的溝通策略和執行方案都有其特殊性，難以直接沿用及複製。不過，英國「政府溝通服務小組」採納「行為洞察團隊」（推力小組）建議，主張一個好的公共議題溝通策略，應符合「**EAST**」特性；且針對創新政策領域之推動或所費不貲的政策，需規劃先導計畫或試辦計畫以降低風險（Government Communication Service, 2018）。

1. **容易（Easy）**：溝通策略與方案必須讓溝通對象覺得容易採行。例如：提供的訊息必須簡潔、符合直覺、善用行為的預設值或去除不必要的麻煩及要求。
2. **有吸引力（Atttractive）**：溝通內容必須能引發溝通對象的注意。例如：運用「**3B**」（**Beauty, Baby 及 Beast**）代言、客製化的廣告或提供相應的獎懲誘因。
3. **善用社會規範（Social）**：人類是社會的動物，易受周遭的人所影響。善用既有的社會規範，將可使溝通策略及方案的執行事半功倍。這些社會規範包含：公示社會多數人共同採行的行為（例如公布納稅人完成報稅的平均時間）、運用網絡的影響力（例如口碑行銷）及鼓勵他人展現從事某項行為

的承諾（例如要求接受失業補助者必須採行必要行為）。

4. **及時（Timely）**：溝通策略及方案愈能在民眾最需要之際提供必要訊息（例如報稅期間提供限時免利息的信用卡分期納稅資訊）、提供行為改變的即時回饋（例如：節約用電後的電費折扣）及協助民眾從事行為改變的必要規劃（例如提供免費的消防風水師到府服務），便愈能促使民眾在接受到溝通訊息時能認同訊息內容，並進而產生相對應的態度或行為改變。

（五）評估溝通成效

一個完整的溝通成效評估，必須能比較預期目標與實際成果之差距，並且透過和最低績效標準之比較，掌握溝通策略及方案實施成功與否與有效程度。溝通策略及方案一旦開始執行，溝通成效的評估便必須儘早進行。愈早進行評估，不僅愈能及早改善評估的方法，亦有機會讓有效的溝通方案一再被推動。除及時觀察溝通的成效之外，還需持續改善流程，以便及時回應來自溝通對象的回饋。此外，評估溝通成效的指標需與溝通目標相連結，並可同時包含投入（inputs）、產出（outputs）與實際效果（outcomes）等面向的績效指標。英國「政府溝通服務小組」建議：任何量化指標都需要設計最低績效標準（baseline）。例如：80%的民眾在 10 天內完成申辦手續、80%的議員支持，或 90% 的政策受眾支持等。

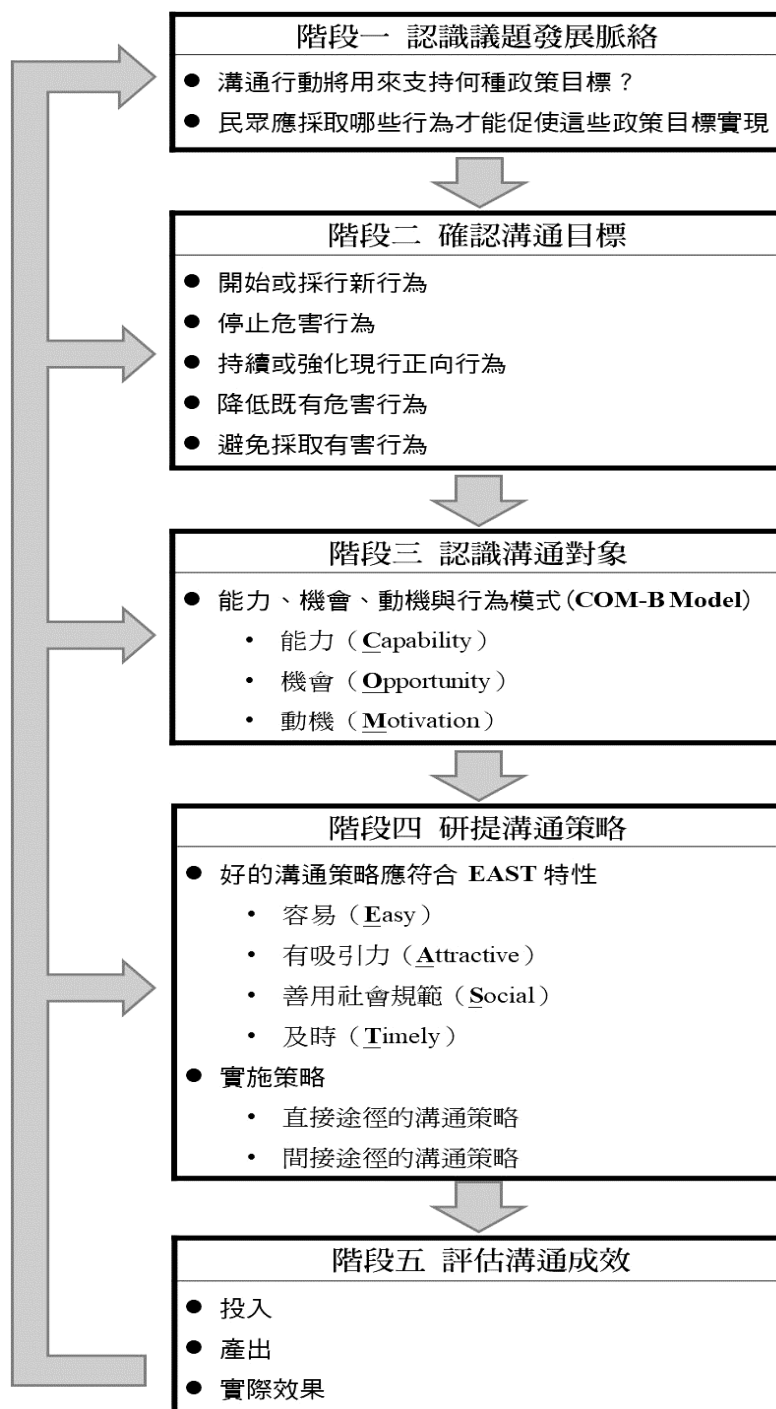


圖 5 公共議題溝通策略的規劃步驟

資料來源：廖洲棚（2020）。國家文官學院 109 年度薦升簡訓練〈公共議題溝通策略〉教材。

三、公共議題溝通的實施策略

學者韋絲特（June West）根據公共議題溝通的目的是告知或說服，及溝通對象是否會因為接受到政府訊息而產生反彈情緒，提出「直接」途徑與「間接」途徑兩種簡單易懂的實施策略（West, 2015）。

（一）直接途徑的溝通策略（the direct approach）

當公共議題溝通的目的在「告知」，且「不必擔心溝通對象的情緒」會因為接收到政府資訊而感到失望時，便可採用直接途徑的溝通策略。溝通者可直接提供政府的政策主張給溝通對象，而不必擔心他們是否會因為得知訊息而產生情緒上的反彈。一般而言，政府在和無特定立場的政策利害關係人溝通時，由於此類溝通對象通常具有：1. 知情且幾乎不需要議題脈絡的訊息；2. 願意接受政府訊息；3. 願意接受壞消息；4. 關心政策主張等特性，因此較適合採取直接途徑的溝通策略。

（二）間接途徑的溝通策略（the indirect approach）

當公共議題溝通的目的在「說服」，且需「增進溝通對象的支持行為，或降低溝通對象的反制行為」時，則可採取間接途徑的溝通策略。間接途徑的溝通策略提供一個緩衝，讓溝通對象在提出主張或採取行動之前，有時間來瞭解政府及其主張，進而找出彼此的共同點。一般而言，政府對於需要政策利害關係人採取某一種立場或改變立場時，由於此類溝通對象通常具有：1. 缺乏資訊且期望取得議題脈絡資訊和詳細資訊；2. 有接受政府的意見的機會，但需要被合理的說服；3. 站在政府意見的對立面，但還願意接受政府的陳述；4. 關心政策分析等特性，因此較適合採取

間接途徑的溝通策略。

此外，間接途徑的溝通策略應包含下列的溝通內容，以提高溝通成功的機率。

1. **引起注意 (attention)**：引起溝通對象的興趣，以及告知採取政府建議行動與否帶來的影響。
2. **告知需求 (need)**：讓溝通對象瞭解議題的具體內容或範圍，並提供足夠的證據，證明這個議題已帶來或即將帶來的影響。
3. **滿足期待 (satisfaction)**：向溝通對象說明政府的解決方案，並提供足夠證據，證明政府採取方案所列的行動，將能有效解決溝通對象當前遭遇的問題。可檢視並與其它替選方案相比較，以說明何以政府提出之方案較佳。
4. **可視化 (visualize)**：讓溝通對象感受或體驗到不處置問題可能招致之危害，以及推動解決方案所帶來之正面效益。
5. **採取行動 (action)**：準確地告知溝通對象，政府希望他們採取的行動。政府要有信心地提出呼籲及要求，並提醒採取正確行動所獲得的效益，而不要假設溝通對象應該知道怎麼做。

肆、結語與展望

在公共政策的推動過程中，政府若能藉由有效的公共議題溝通策略，讓民意代表、政治意見領袖、一般民眾及媒體等利害關係人瞭解政策規劃的目的，以及採行或不採行相關政策作為之理由，並因此自願配

合採取相應之行為，將能有效促使公共政策的順利推動。中高階文官作為公務體系的骨幹，是公共議題溝通的主要參與者，更是政策執行成敗的關鍵，因此需熟稔及妥善運用公共議題溝通的要領，襄助機關首長擬定適合的公共議題溝通策略。

有鑑於目前並無單一學理可以做為公共議題溝通策略建立的參考依據，因此本教材融合議題管理、政策分析、公共關係及政策行銷等學理，歸納與公共議題溝通的相關知識做為重點，協助中高階文官運用所學，建立適合所屬機關的公共議題溝通策略。惟限於篇幅，本文僅提供概念性的闡述，故需另行搭配教學活動的引導，方能理解並具備於實務工作上運用之能力。課堂上的聆聽與積極參與，將是熟悉本課程內容的不二法門。

民主政府的職責，在於推動良善的公共治理。持續地傾聽民意，主動地與民眾對話，更是達成職責所不可或缺的關鍵。深切期盼中高階文官能有效運用所學，協助政府化解社會的對立衝突，凝聚各界對於政策之共識及降低政策執行之障礙，在有限的公職生涯中為國家社稷的永續發展貢獻一己之力。

參考書目

- 丘昌泰（2013）。**公共政策**。高雄市：巨流圖書。
- 丘昌泰、余致力、羅清俊、張四明、李允傑（2001）。**政策分析**。新北市：國立空中大學。
- 余致力（2000）。民意與公共政策：表達方式的釐清與因果關係的探究。**中國行政評論**，9（4），81-110。
- 吳定（2003）。**公共政策**。新北市：國立空中大學。
- 吳怡靜（2016 年 1 月 5 日）。「**推力型政府**」推人民走對路【**天下雜誌**】。取自 <https://goo.gl/EiPvzY>（最後檢閱日期：2023 年 4 月 26 日）。
- 吳宜蓁（1998）。**議題管理：企業公關的新興課題**。臺北市：正中書局。
- 林倖妃及伍芬婕（2019 年 4 月 23 日）。【**輿論戰爭，臺灣開打**】一個帳號幾多錢，網軍價格全揭露【**天下雜誌** 671 期】。取自 <http://bit.ly/2V55Y3n>（最後檢閱日期：2023 年 4 月 26 日）。
- 柯于璋（2009）。災後遷村計畫之政治可行性分析：以高雄縣藤枝新舊部落為例。**臺灣政治學刊**，13（1），107-159。
- 陳恆鈞（2011）。議題管理之初探。**T&D 飛訊**，111，1-20。
- 陳政偉（2018 年 3 月 15 日）。衛生紙喊漲不當促銷 公平會罰大潤發 350 萬【**中央通訊社**】。取自 <http://bit.ly/2H3U1Hj>（最後檢閱日期：2023 年 4 月 26 日）。
- 陳敦源（1998）。民意與公共管理。載於黃榮護（主編），**公共管理**（頁 127-177）。臺北市：商鼎文化。
- 陳敦源（2004）。人民、專家與公共政策：民主理論下的「參與式知識

- 管理」。國家政策季刊，3（1），99-133。
- 陳敦源、劉宜君、蕭乃沂、林昭吟（2011）。政策利害關係人指認的理論與實務：以全民健保改革為例。國家與社會，10，1-65。
- 陳韻涵（2018年3月22日）。立國 50 餘載 新加坡成功祕訣是「輕推」【聯合報】。取自 <https://pse.is/4x4up2>。（最後檢閱日期：2023年4月26日）。
- 張美惠譯（2014）。推出你的影響力：每個人都可以影響別人、改善決策，作人生的選擇設計師（原作者：R. H. Thaler & C. R. Sunstein）。臺北市：時報文化。
- 彭懷恩（2002）。政治傳播與溝通。臺北市：風雲論壇。
- 楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆譯（2009）。Heywood's 政治學新論（原作者：A. Heywood）。臺北市：韋伯文化。
- 廖洲棚、陳敦源、蕭乃沂、廖興中（2014）。運用巨量資料實踐良善治理：網路民意導入政府決策分析之可行性研究。國家發展委員會委託研究報告（編號：RDEC-MIS-102-003）（電子檔案下載自 <https://reurl.cc/O1Q35A>）。臺北市：未出版。
- 廖洲棚（2019）。官僚回應性的邏輯：臺灣經驗的觀察與省思。臺北市：翰蘆。
- 鄭自隆（2013）。公共關係：策略與管理。新北市：前程文化。
- 蘇偉業（2007）。政策行銷：理論重構與實踐。中國行政評論，16（1），1-34。
- 譚功榮（2008）。西方公共行政學思想與流派。北京：北京大學出版社。
- Brinkerhoff, D. W. & Crosby, B. L. (2002). *Managing policy reform: Concepts and tools for decision-makers in developing and transitioning*

- countries*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Dunn, W. N. (1994). *Public policy analysis: An introduction*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Dunn, W. N. (2012). *Public policy analysis*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education Inc.
- Government Communication Service (GCS) (2018). *Strategic Communication: A Behavioral Approach*. [Web blog article]. Retrieved from <https://reurl.cc/Z41qA> (Last Reviewed Date: April 26, 2023).
- Heath, R. L. & Palenchar, M. J. (2009). *Strategic issues management: Organizations and public policy challenges*. London, UK: Sage.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston, MA: Little, Brown Company.
- Norris, P. (February 16, 2004). *Political communications*. [Web blog article]. Retrieved from <https://goo.gl/hQrPbe> (Last Reviewed Date: April 26, 2023).
- Ranney, A. (1990). *Governing: An introduction to political science*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hill, Inc.
- Renfro, W. (1993). *Issue management in strategic planning*. Santa Barbara, CA: Praeger.
- Starling, G. (1988). *Strategies for policy making*. Chicago, IL: The Dorsey Press.
- Thaler, R. H. & Sunstein, C. R. (2009) *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New York, NY: Penguin Books.

- Weimer, D. L. & Vining, A. R. (2004). *Policy analysis: Concepts and practice*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- West, J. (February 12, 2015). *Strategic communication to inform or persuade*. [Web blog article]. Retrieved from <https://reurl.cc/V6nxrR>
(Last Reviewed Date: April 26, 2023).
- Xenos, M. & Moy, P. (2007). Direct and differential effects of the internet on political and civic engagement. *Journal of Communication*, 57(4), 704-718.



筆 記 欄

「公共議題溝通策略」案例實作練習

以放寬國中小學周邊設置電子遊戲場限制為例^{1,2}

案例實作練習之準備與提醒

【Q1】案例實作練習之目的為何？

112 年度薦升簡訓練採行實體訓練，並於〈公共議題溝通策略〉一科設計「混合式學習」。受訓人員藉由公務情境案例，實際操作政治可行性分析及溝通策略規劃，以精熟公共議題溝通策略的規劃步驟。

【Q2】案例實作練習之實施形式為何？

由於〈案例實作練習〉之目的係藉由公務情境案例之引導，逐項步驟之實作，最終達成精熟公共議題溝通策略規劃步驟之目標。爰此，〈案例實作練習〉係以半結構化之實作練習教材，由授課講座引導，由同儕協作討論以完成深度學習。

【Q3】案例實作練習之建議學習時機為何？

受訓人員可透過〈案例實作練習〉，自我檢視於前階段〈數位學習課程〉所應儲備之概念知識，是否已具備高層次的理解；並為下一

¹ 個案撰寫人：廖洲棚（國立空中大學公共行政學系副教授，zpliao@mail.nou.edu.tw）。

² 本個案情節係依據數縣市之真實公務情境事件予以綜整、撰擬及修潤，俾使受訓人員透過高度仿真個案，演練公共議題溝通策略規劃工具，強化溝通策略規劃能力。

階段的〈體驗式主題演練〉開啟預備，以深化學習成效。爰此，〈案例實作練習〉於訓練的任何時間點均可進行。惟受訓人員若為公共議題溝通策略初學者，則建議先行觀看〈數位學習課程〉（時數 3 小時），儲備公共議題溝通策略之基礎概念知識後，再進行本實作練習為宜。

此外，本年度本科目於受訓期間，另設計一〈體驗式主題演練〉。該演練係以同儕討論與角色扮演等方式，使受訓人員沈浸在主題情境之中，培養同理心及換位思考，並實戰演練溝通技巧。因此建議於受訓人員於個別班級進行〈體驗式主題演練〉前，務必先完成〈案例實作練習〉以熟練基礎知識與操作。

【Q4】案例實作練習有無參考詳解？

〈案例實作練習〉係〈數位學習課程〉之延伸學習活動，目的在協助受訓人員，檢視對於知識點的理解程度，並透過實作進行學習效果之鞏固；且本次實作練習鼓勵擴散思考並發揮多元創意，因此並無標準答案可循。惟受訓人員可自行翻閱教材本文或參考案例中各步驟演示之提示，作為實作練習之參考。

壹、個案背景

為防止青少年逗留沉溺電玩，保護國中小學童身心健康，並有效管理電子遊戲場業及維護社會秩序，**甲直轄市政府**多年前即訂定《電子遊戲場業設置自治條例》，規定電子遊戲場業設置與國中小學周邊需達**990**公尺以上，違者將處以行政罰鍰，並限期令其改善；屆期仍未改善者，得按次連續處罰。

近年來「選物販賣機」（俗稱「夾娃娃機」）在日本蔚為流行。夾娃娃機以少量的金額，即可夾到高額物品的補償心理，加上需具備純熟技巧以克服有難度的挑戰——「用夾的就是跟用買的不一樣嘛！」「重點是那個玩跟抓的過程，而不是娃娃本身，那只是額外的獎勵而已！」成為夾娃娃機風行的主因。這一股風潮也隨之襲捲臺灣，自北部縣市開始，夾娃娃機商店如雨後春筍般出現。位於臺灣北部的**甲直轄市**亦不例外，無論是商圈或夜市，滿街滿是 24 小時營業且全年無休的夾娃娃店。有時一條街上甚至有 10 間店，密度之高直逼便利商店。但受限於該市自治法規，電子遊戲場業者仍然認為，既設置合法又能呼應市場需求的設置據點仍十分有限。

甲直轄市內的電子遊戲場業者為極大化其商業利益，近年積極遊說市府主管機關—經濟發展局（以下簡稱「經發局」），認為前開自治條例規範對於營業場所選定之限制，牴觸憲法第 15 條保障之工作權及營業自由，且以自治條例「加碼」限制營業場所的距離，更是違反比例原則及法律保留原則。因此希望能放寬限制，至少依據半年前舉行公聽會時學者專家的意見，仿照其它縣市採用「分級管理」的作法，讓「普通級」電子遊戲場與學校的距離，能從原先的 990 公尺放寬至 **50** 公尺之外，

不僅能滿足喜愛夾娃娃機民眾的消費樂趣，更能進一步帶動甲直轄市的產業發展。

不料，業者向甲市府遊說的消息經媒體披露後，引起反對黨市議員及各國中小家長團體的關切。因有部分家長為媒體從業人員，曾在基層中為不同黨派市議員拉票，對地方政治生態有一定熟悉度，因此各家長會長聯名向甲市府遞交陳情書。家長團體認為：依據現行《電子遊戲場業管理條例》及經濟部對於「選物販賣機」的定義，並非所有的夾娃娃機（選物販賣機）皆屬「電子遊戲機」之範疇，而係依據具體個案分別認定。如依其評鑑分類後，屬「具有保證取物功能，且該保證取物金額原則上不超過新臺幣 790 元因而降低射倖性」者，因非屬電子遊戲機之範疇，便毋需適用電子遊戲場業管理等相關規範，反造成不肖業者為追求商業利益鑽此漏洞，將原本單純「歡樂」與「休閒」概念的夾娃娃機，摻雜「博奕」和「搏鬥」。踩著違法的紅線，業者將金銀珠寶、菸酒檳榔，甚至是情趣商品及活體生物（例如龍蝦、烏龜、螃蟹等），都出現在夾娃娃機裡！不僅挑戰主管機關的公權力，更威脅了父母與學校的道德底線。身為家長及教育人員，又豈可等閒視之！因此，家長團體聯名要求市府不得修法對特定業者放水，不能自廢武功採取更寬鬆的標準。同時要求甲市府經發局應加強取締違法業者，以免戕害學童身心健康。

媒體的報導迫使經發局不得不出面回應，甲市府經發局商業發展科科长日前便發布新聞稿表示，相關修法目前尚在研究階段，業者的訴求亦在評估之列。惟在社會尚未凝聚共識之前，為保護國中小學童身心健康，避免不當引誘，並維護社會秩序，現階段將暫不考慮修法。

另一方面，電子遊戲機業者為向經發局施加壓力，開始向當初曾捐獻不少政治獻金的執政黨市議員遊說，強調夾娃娃機提供歡樂與休閒功

能，遊戲本身並無害，並不會對學童身心健康造成影響；並非所有的夾娃娃機均屬於電子遊戲機的範疇，不能一概而論。部分類似「湯姆熊」或「湯姆龍」遊戲場或選物販賣機，本不應納入自治條例管制對象；即便屬於「普通級」之夾娃娃機，亦應仿照其它縣市採「分級管理」的概念，希望執政黨議員能支持放寬管制至學校 50 公尺周邊以外得設置夾娃娃機，不但可提供市民方便的休閒娛樂場所，更能促進城市經濟發展。業者的論述獲得在議會拿下多數席次的執政黨議員表態支持。

至於反對黨議員則認為：電子遊戲場對學童影響甚鉅，應以最嚴格的標準把關。目前夾娃娃機未全面納入電子遊戲機的規範，因此亂象叢生。甲市府不僅未守住先前的 990 公尺門檻，反而門戶大開，採取更寬鬆的標準，實在令人匪夷所思；而且許多電子遊戲場藏污納垢，掛羊頭賣狗肉地暗藏賭博電玩，這將使得心智尚未成熟的學童禁不住誘惑。一旦放寬設置標準，校園周邊恐將淪陷，嚴重戕害學童身心發展。

議題隨著新聞媒體的報導而迅速擴大，進一步引起學校周邊以及目前有設置夾娃娃機商店的社區管理委員會（管委會）的注意。由於當地里長為甲市議長的基層工作人員，管委會便透過當地里長協助，以具體行動召開記者會，主張電子遊戲機不應有賭博性質，且遊戲機營業場所往往聲量太大、加上出入份子複雜，嚴重破壞生活品質及危害居住安全，故希望市府能進一步限制業者必須設在大型百貨公司或購物中心，不得在住宅區設置 24 小時經營的無人夾娃娃機商店。

至於本案當中受規範保護的對象——學生呢？有媒體記者訪問學生的看法，其表示：雖然看到新聞媒體上的對立報導，但只覺得夾娃娃機是好玩的休閒遊戲，並不會影響學習態度及身心健康。事件起因於大人們管得太多，放寬規定根本並非如家長們擔心地那樣嚴重。

貳、政治可行性分析

一、列出利害關係人

受到政策問題或政策方案影響，或有能力影響法案通過或政策執行的相關個人或團體，均可視為是利害關係人。此外，如果有組織（或個人），能夠在民眾支持上（社會團體）、對政策合法化或執行單位的正當性（政府機關、政治團體）或政策的內涵與方向（專業團體）產生顯著影響的話，亦應在利害關係人的考量之列。依據個案資訊，列出相關的利害關係人有：

- （一）主管機關：甲市府經濟發展局。
- （二）執政黨議員。
- （三）遊戲機業者。
- （四）家長團體。
- （五）反對黨議員。
- （六）社區管理委員會。
- （七）學生團體。

二、分析利害關係人的動機與信念

如前所述，分析利害關係人的動機與信念，係將自己置身於利害關係人之角色，思考自己在此立場上的需求為何？會採取哪些作為。依據前述利害關係人列表，分析本案例所述相關利害關係人之動機、信念及角色如下：

- （一）主管機關（甲市府經濟發展局）：保護國中小學童身心健康，避免不當引誘並維護社會秩序。其扮演**管制者**之角色。

- (二) **執政黨議員**：注意社會輿論並觀察民意走向，滿足支持選民之需求。設置夾娃娃機不僅可提供市民方便的休閒娛樂場所，更能促進城市經濟發展。其扮演管制者之角色。
- (三) **遊戲機業者**：夾娃娃機提供歡樂與休閒，本身無害，且現行法規並未將所有機種均納入電子遊戲機規範，徒以自治規範限制營業場所之設置，不僅侵害其受憲法保障之工作權及營業自由，該規範之限制亦違反比例原則及法律保留原則。因此，遊戲機業者係趁流行，追求最大商業利益。其扮演被管制者之角色。
- (四) **家長團體**：現行法令規制有所闕漏，應以學童身心健康福祉及利益為優先考量。為管制政策的受益者角色。
- (五) **反對黨議員**：注意社會輿論並觀察民意走向，滿足支持選民之需求。其認為一旦放寬設置標準，校園周邊恐將淪陷，嚴重戕害學童身心發展。在政策過程扮演管制者的角色。
- (六) **社區管理委員會**：主張禁止業者在住宅區設置 24 小時經營的夾娃娃機商店。為管制政策的受益者。
- (七) **學生團體**：認為僅是課後的好玩休閒遊戲，根本無傷大雅，並不會影響學習態度及身心健康。對本案無特別主張。為管制政策的受益者。

三、以量化方式表達利害關係人所持之立場及政策相關程度

依據上開對各該利害關係人其動機、信念及角色之分析，吾人可得知各該利害關係人對於政策問題所持之立場（A）及與政策問題之相關程度（B），並填具政治可行性分析表之部分欄位如下表 1。

表 1 放寬國中小學周邊設置電子遊戲場限制之利害關係人分析表

參與者	對政策問題 所持立場 (A)	與政策問題 相關程度 (B)	政治力量 (C)	整體 支持度 (A×B×C)
主管機關	-1	+3		
執政黨議員	+2	+3		
遊戲機業者	+3	+3		
家長團體	-3	+2		
反對黨議員	-2	+3		
社區管理委員會	-1	+1		
學生團體	0	+2		

資料來源：廖洲棚（2019）。國家文官學院 108 年度薦升簡訓練〈公共議題溝通策略〉教材。

1. 對政策問題所持立場（A）（-3 至+3）：從「強烈反對」（-3）至「中立」（0）到「強烈支持」（+3），共分成 7 個尺度。
2. 與政策問題相關程度（B）（0 至+3）：從「不重要」（0）至「高度相關」（+3），共分成 4 個尺度。

四、評估利害關係人持有之資源及決策地點

參與者擁有許多不同的資源。諸如財務、人力、接近決策者程度、宣傳管道及個人影響力等，均可為評估之面向。另外，亦須評估各利害關係人之決策地點（敘明決策單位是機構或是個人）。

- （一）**主管機關（甲市府經濟發展局）**：擁有草擬行政法規的權力。其決策地點在市議會。
- （二）**執政黨議員**：執政黨議員在甲直轄市為多數，其對於甲市府研擬並提送至市議會三讀通過的法規草案有議決權力。其決策地點在市議會。
- （三）**遊戲機業者**：具有豐沛的財務及人力資源，其曾於地方選舉時捐獻給多位重量級執政黨市議員高額的政治獻金。其決策地點在市議會。
- （四）**家長團體**：有部分家長團體代表從事媒體工作，亦有部分家長代表對地方政治生態有一定熟悉度，可透過遊說影響市議員，其決策地點在市議會。
- （五）**反對黨議員**：對於甲市府研擬並提送至市議會三讀通過的法規草案有議決權力，決策地點在市議會。
- （六）**社區管理委員會**：當地里長為甲市議長的基層工作人員，里長為社區團體代表，可透過遊說影響市議員決策。其決策地點在市議會。
- （七）**學生團體**：其為利害關係者，卻無資源直接參與及表達意見。

五、以量化方式表達利害關係人之決策影響力分析

依據上開對各該利害關係人持有之資源及決策地點之分析，吾人可得知各該利害關係人對於**政治力量（或稱決策影響力）（C）**並填具政治可行性分析表之部分欄位如下表 2。

表 2 放寬國中小學周邊設置電子遊戲場限制之利害關係人分析表（續）

參與者	對政策問題 所持立場 (A)	與政策問題 相關程度 (B)	政治力量 (C)	整體 支持度 (A×B×C)
主管機關	-1	+3	+3	
執政黨議員	+2	+3	+3	
遊戲機業者	+3	+3	+3	
家長團體	-3	+2	+2	
反對黨議員	-2	+3	+3	
社區管理委員會	-1	+1	+2	
學生團體	0	+2	0	

資料來源：廖洲棚（2019）。國家文官學院 108 年度薦升簡訓練〈公共議題溝通策略〉教材。

1. **對政策問題所持立場（A）（-3 至+3）**：從「強烈反對」（-3）至「中立」（0）到「強烈支持」（+3），共分成 7 個尺度。
2. **與政策問題相關程度（B）（0 至+3）**：從「不重要」（0）至「高度相關」（+3），共分成 4 個尺度。
3. **政治力量（C）（0 至+3）**：從「無」（0）至「強」（+3），共分成 4 個尺度。

六、以量化方式表達利害關係人之整體支持度

依據表 1 及表 2 對於各該利害關係人其對政策問題所持立場（A）、與政策問題相關程度（B）及政治力量（C）分析，吾人可以三者之乘積（ $A \times B \times C$ ）作為各該利害關係人之整體支持度，並完成政治可行性分析表如下表 3。

表 3 放寬國中小學周邊設置電子遊戲場限制之利害關係人分析表（續）

參與者	對政策問題 所持立場 (A)	與政策問題 相關程度 (B)	政治力量 (C)	整體 支持度 ($A \times B \times C$)
主管機關	-1	+3	+3	-9
執政黨議員	+2	+3	+3	+18
遊戲機業者	+3	+3	+3	+27
家長團體	-3	+2	+2	-12
反對黨議員	-2	+3	+3	-18
社區管理委員會	-1	+1	+2	-2
學生團體	0	+2	0	0

資料來源：廖洲棚（2019）。國家文官學院 108 年度薦升簡訓練〈公共議題溝通策略〉教材。

1. 對政策問題所持立場（A）（-3 至+3）：從「強烈反對」（-3）至「中立」（0）到「強烈支持」（+3），共分成 7 個尺度。
2. 與政策問題相關程度（B）（0 至+3）：從「不重要」（0）至「高度相關」（+3），共分成 4 個尺度。
3. 政治力量（C）（0 至+3）：從「無」（0）至「強」（+3），共分成 4 個尺度。

參、公共議題溝通策略之規劃

溝通策略規劃步驟（I）——認識議題發展脈絡
【Q1】我們進行「政治可行性分析」之目的為何？
☞ 我們可依據「整體支持度」將利害關係人以光譜方式排列：自光譜最左邊「反對修法」到最右邊「支持修法」。它可以告訴我們什麼資訊呢？
【Q2】依據描述，本案已發展至公共議題的哪一個階段呢？
☞ 參考教材「公共議題的生命週期」，現在屬於生命週期的哪一階段？
現在機關對於議題的回應心力又是如何？

溝通策略規劃步驟（II）——確認溝通目標

【Q3】若您是主管機關，您將如何訂定本案的溝通目標？

 想想看，主管機關的立場為何？目標該如何設定？

是單純告知的資訊提供？還是要進一步影響利害關係人的態度，甚至期望產生某些行為呢？

【主管機關的立場】

【主管機關設定的目標】

溝通策略規劃步驟（III）——認識溝通對象
【Q4】若您是主管機關，請問本案應溝通對象之優先次序為何？
👉 想想看，需要溝通的對象可能包含誰呢？我們可以透過「能力、機會、動機與行為模式」面向來加以評估。
1. 遊戲機業者（+27）？
2. 執政黨議員（+18）？
3. 學生團體（0）？
4. 社區管理委員會（-2）？
5. 家長團體（-12）？
6. 反對黨議員（-18）？

溝通策略規劃步驟（IV）——研提溝通策略

【Q5】若您是主管機關，您會對不同的溝通對象採取何種溝通策略？

👉想想看，溝通的對象包含哪些利害關係人呢？

所研提的溝通策略具有什麼樣的特性呢？是直接途徑的溝通策略比較好呢？還是間接途徑的溝通策略比較能達成目標呢？

[illegible]

溝通策略規劃步驟（V）——評估溝通成效

【Q6】若您是主管機關，您將會如何衡量本案的溝通成效？

☞ 一個完整溝通成效評估，必須能比較預期目標與實際成果之差距，並且透過與績效標準之比較，掌握溝通策略及方案實施成功與否以及有效程度。

「公共議題溝通策略」體驗式主題演練 以甲縣辦理生命藝術園區BOO案公聽會為例^{1,2}

體驗式主題演練之準備與提醒

【Q1】體驗式主題演練之目的為何？

112 年度薦升簡訓練採行實體訓練，並於〈公共議題溝通策略〉一科設計「混合式學習」。藉由體驗式主題演練，受訓人員能沈浸在主題情境之中，培養同理心及換位思考能力，並能實戰演練溝通技巧。

【Q2】體驗式主題演練之實施形式為何？

由於〈體驗式主題演練〉係以小組討論與角色扮演等方式，經由擬真公務案例產生沈浸式體驗，使受訓人員在過程中培養同理心及換位思考等溝通能力。爰此，〈體驗式主題演練〉係藉由角色扮演，採實體訓練方式進行。

【Q3】體驗式主題演練之建議學習時機為何？

〈體驗式主題演練〉採實體訓練形式，受訓人員將依個別班級之課表時間，於授課講座引導之下完成學習。

¹ 個案撰寫人：廖洲棚（國立空中大學公共行政學系副教授，zpliao@mail.nou.edu.tw）

² 本個案情節係依據數縣市之真實公務情境事件予以綜整、撰擬及修潤，俾使受訓人員透過高度仿真個案，演練公共議題溝通策略規劃工具，強化溝通策略規劃能力。

為達成學習效果最大化，建議受訓人員進行〈體驗式主題演練〉之前，完成下列事項，將使您的學習旅程收穫更多：（1）先行觀看數位學習課程〈公共議題溝通策略〉；（2）搭配數位學習課程或由講座引導，完成〈案例實作練習〉，以儲備公共議題溝通策略之基礎知識與熟悉溝通策略規劃步驟。在進行本主題演練之前，先行閱讀〈如何辦理一場公聽會〉，能對公聽會的具辦目的及流程，有一概括性的掌握，俾利受訓人員在演練中產生溝通的體驗，經由學習者有意識感官覺察，並由授課講座引導反思，將經驗轉換成為知識與行動。

【Q4】體驗式主題演練有無參考詳解？

〈體驗式主題演練〉鼓勵同儕藉由小組研討及角色扮演進行合作學習，以培養同理心及換位思考能力，因此並無標準答案可循。惟受訓人員可參考〈公共議題溝通策略〉教材，並在授課講座的引導之下完成本主題演練。

「公共議題溝通策略」體驗式主題演練知識建構

如何辦理一場公聽會

「公聽會」是民主政府經常採用的政策溝通方式。行政機關不僅可以藉由舉辦公聽會向大眾說明政策目標，釐清大眾對於政策執行的疑慮，同時也可以藉此維護公眾參與公共政策之權益，讓利害關係人可以有陳述意見的機會，達到雙向溝通及交流之目的。

壹、公聽會之會議目的

行政機關辦理公聽會之目的，綜合而言有三：其一是公開政府資訊，增進民眾對於政府決策內容之認識與理解；其二是提供民眾表達意見之場所，讓對於公共議題有想法的參與者皆有表達意見的機會；其三是蒐集各方意見，作為政府決策參考。

為此，行政機關於制定公共政策、做成行政處分或締結行政契約前，可依法或依職權舉行公聽會，期透過政府資訊公開透明及擴大民眾參與，以提升政府決策之正確性與妥適性，並增進人民對於政府之信賴。

貳、邀請與會對象

行政機關於決定舉辦公聽會之公共議題及目的之後，下一步便是要

視公共議題之需要，邀請相關的利害關係人與會。一般得邀請參與公聽會的利害關係人，主要有：相關機關代表、學者專家、相關團體代表及其它與議題相關之適當人員。邀請理由說明如次。

首先，由於需要以公聽會形式進行溝通與對話的公共議題，往往涉及跨政府機關的業務執掌，因此大多數的公共議題都可能與 2 個以上的政府機關或機關內的不同部門相關。因此，除了公共議題的主管機關之外，涉及跨機關的議題，則必須找**相關單位代表**一起與會。藉由會議的充分討論，可以有效降低未來共同執行政策的溝通成本，順利協作並完成任務。

其次，公共議題通常涉及專業主題領域。因此，公聽會亦可以找該議題所**涉及領域的學者專家**出席，提供專業意見，以完備政策內容並使其周延。

此外，公共議題也與公共利益息息相關。因此，公聽會也必須納入和公共議題相關之**人民團體或社會團體代表**，例如：邀請公司代表、協會理事長或相關業者等共同參與，讓政策能涵括各方觀點，提高利害關係團體支持政府決策之程度。

最後，若公共議題涉及具體明確的**當事人或利害關係人**，也需要納入邀請名單之列。例如：當地區民、受影響的民眾，或是可能受政策影響的相關單位，藉此提升一般民眾配合政府決策之程度。

行政機關邀請與會人員時，應兼顧各方不同利益之**代表性及均衡性**，使不同意見得以充分表達。邀請時，應該要考量不同利害關係人接收資訊之方式，必須提供完整、清楚且易懂之資訊，提供大家參考，並且要確實告知參與公聽會之應行注意事項；而在考量公聽會辦理時間及地點時，也需要考慮各方可以出席的時間，並且挑選交通便捷之場所，

以提高與會人員之出席意願。

參、公聽會之辦理流程

一場公聽會之辦理，依其時間順序分別是：前置作業、公聽會當日，以及後置作業等 3 個階段。茲說明如下。

一、階段一：前置作業

「前置作業」階段的重點，首先在於確認辦理公聽會的目的。行政機關必須先釐清辦理公聽會之目的為何。是要蒐集多元資訊？還是徵詢專業意見？抑或是與相關利害關係人進行政策溝通？

一旦確定辦理公聽會的目的之後，接下來便是訂定相應之溝通目標，並針對所欲達成之目標，邀請相關人員與會、安排公聽會日期、時間及地點、公告與通知會議，並著手準備公聽會資料等相關事宜。

（一）邀請相關人員與會

公聽會出席人員，包含主持人、列席說明官員以及利害關係人代表。

一般來說，公聽會**主持人**係由行政機關首長或其指定人員擔任，必要時可以由相關專業人員，或其它熟諳法令之人員在場協助。若機關首長不便出席主持，可指派與議題相關之其它長官代為主持。例如：有關地方政府的議題，若縣（市）首長無法出席，則可能由副縣（市）長或主任秘書代為出席主持，或是由該議題主責單位的長官出席，例如局長、課長或科長等。

擔任公聽會的主持人，立場必須保持中立公正，並確保各方意見能夠均衡表達。在主持公聽會時，主持人可依其職權³，掌控公聽會之流程。

為了讓與會人員充分理解舉辦公聽會之目的，掌握議題討論之重點，行政機關應針對公聽會涉及之公共議題，安排**相關官員進行概要說明**，並請其它相關部門官員列席，俾利協助補充資訊。

（二）公聽會舉行日期之選擇

公聽會舉行日期之選擇，應視會議目的而定，同時以潛在參與者最為便利之日期與時段優先安排，並以最多數人可以出席之日期與時段為最終選擇。

辦理公聽會之前，必須預留相當期間，俾利通知與會人員或其它人員及其代理人參與。一般而言，建議至少要在開會前 7 日公告或告知開公聽會日期與時間；倘公聽會舉行日期有所變更，也必須儘早公告並通知相關人員，以利相關人員調動行程。

公聽會舉行之**時間**，則視討論議題及預計參與人數而定。若討論議題較為複雜、涉及利害關係人廣泛，需要較為充分的時間

³ 參照《行政程序法》第六十二條，建議主持人於主持會議時，得行使下列職權：

- (1) 就事實或法律問題，詢問受通知人、其他到場人，或促使其提出證據。
- (2) 依職權或申請，通知或允許利害關係人參加公聽會。
- (3) 許可受通知人及其他到場人之發問或發言。
- (4) 為避免延滯程序之進行，禁止受通知人或其他到場之人發言；有妨礙公聽會程序而情節重大者，並得命其退場。
- (5) 受通知人一部或全部無故缺席者，逕行開始、延期或終結公聽會。
- (6) 認為有必要時，於公聽會期日結束前，決定繼續公聽會之期日及場所。
- (7) 如遇天災或其他事故不能辦理公聽會時，得依職權或受通知人之申請，中止公聽會。
- (8) 採取其它為順利進行公聽會所必要之措施。

主持人依前述第六項決定繼續公聽會之期日及場所者，應通知未到場之受通知人及已知之利害關係人。

進行討論，則可以規劃辦理全日的公聽會，分為上、下午 2 個時段進行；若討論議題較為單純、涉及利害關係人特定，則可以擇一上午或下午的時段，辦理半日之公聽會。若辦理單一場次公聽會仍無法充分討論，亦得於公聽會結束之前，約定下次公聽會之舉行日期與時間，俾利相關人員預作準備。

（三）公聽會舉行地點之選擇

公聽會地點的選擇，應以潛在參與者最為便利抵達之地點，作為優先選擇。公聽會舉行地點必須考量到不同參與者可能選擇之交通方式，並評估該地點所在位置，各項交通接駁是否便捷，並以最多數人方便抵達之地點為最終選擇。

一般說來，行政機關使用自己機關之會議室，或選擇固定舉行公聽會之會議室會比較好，會議前之相關準備亦較為方便。若因討論議題屬性，需要在議題所涉之現場舉行，則要衡酌可能的與會人數，選擇適當大小之會議場地，並且事先確認該場地相關設備齊全且可供使用。

在進行場地勘察時，也要規劃入場動線、與會人員席位、工作人員區域、主席位置或發言區域等。另外，公聽會舉行之相關硬體設備及服務設施，例如：電腦、投影機、麥克風、音響、冷氣、廁所、停車服務、網路等，也勿必要事先確認，以確保公聽會能夠順利進行。

（四）公聽會之公告與通知

在確認完畢公聽會與會人員名單、場所及辦理時間之後，必須公告周知，其方式可刊登於政府公報或新聞紙、張貼於當地村

（里）辦公室的公告牌，以及行政機關官方網頁等。

建議公告時間至少在公聽會舉行至少 7 日之前，以確保公聽會舉辦的訊息得以充分傳播，讓有意參與之民眾能預先安排時間。另外，行政機關亦應以書面方式，通知與會人員及相關單位，以郵寄方式提供公聽會開會通知書及相關會議資料。書面通知應包含：事由及依據、辦理時間及場所、參與人員、討論事項、公聽會進程序以及其他必要事項。除了書面通知參與公聽會之相關人員之外，也可以於機關網站公告，方便民眾查詢。

（五）公聽會之會議資料準備

行政機關在舉辦公聽會之前，可針對要討論的公共議題，預先廣泛蒐集輿情及各方意見，進行資訊盤點及彙整，並與機關內部成員研擬溝通對策。

行政機關若能充分瞭解利害關係人的立場及訴求，則可以釐清討論議題的主要爭點，必要時也可以召開預備會議（亦稱為會前會），先與各方針對議題進行初步溝通、列出議題爭點、不同立場之論述，並整理現有證據等，對於會議資料的準備會有極大的助益。

二、階段二：公聽會當日

辦理公聽會時，應依照預先規劃的流程進行。所有發言均以公開為主，並將公聽會製作成會議紀錄，清楚記載公聽會進行之程序，以及參與人員的發言內容。此外，可由行政機關進行錄音或錄影，以輔助製作會議紀錄。建議於公聽會結束後於 3 個工作日內完成會議紀錄，經過內部簽核後將會議紀錄公告。

（一）公聽會開始

公聽會開始之前，行政機關可以請出席公聽會相關人員出示身分證明文件或委託書，以確認出席者之身份，並備齊會議資料供與會人士取閱。同時也需要準備簽到簿，請與會人員簽名並引導至指定位置就座。

（二）公聽會議程

公聽會程序開始時，首先由主持人介紹出席公聽會相關人員，並由主席致詞；接續則由主持人向大家說明會議事由，宣布發言順序、時間及公聽會應注意之事項，再由行政機關進行簡報，說明公聽會所涉之公共議題、相關事由或處理情形。

在與會者已充分瞭解，公聽會所要討論之公共議題之後，使得開放讓與會者依序陳述意見。發言時，依主持人所定之順序及時限，請與會人員陳述意見。主辦單位必須控制發言時間，讓每位人員發言時間固定，務必使所有發言人均享有公平的發言機會。至於未出席者，若有提供書面意見，則由行政機關或相關單位，宣讀未出席者事先提供之書面意見。

當所有發言人均發言完畢，可進行詢問及意見回應。主持人可開放讓與會者進行提問及言詞辯論，待主持人確認所有與會者皆充分陳述意見之後，可請行政機關針對出席人員提出之意見，進行意見回應或補充說明。

會議結束前，主持人必須詢問在場人員有無最後陳述。若無，則由主持人發表會議結論，公聽會即結束；若仍有發言人欲表達意見而會議時間不足，主持人可以訂定下次會議時間，擇日

繼續辦理公聽會。

（三）公聽會其它注意事項

辦理公聽會時，如遭遇天災或其它事故，致使公聽會無法繼續進行，主持人可終止公聽會；如因不可抗力之因素，導致會議延期舉行或中斷，行政機關應擇期重新辦理。

公聽會進行時，建議需明訂會議規則¹，並應於會議開始之前，便告知與會人員配合遵守。

若與會人員有違規行為，主持人應出面制止，以維持公聽會之秩序。與會人員如認主持人於公聽會程序進行中所為之處置，有違法或有不恰當之情事，可即時提出異議聲明；主持人如認為異議有理由者，應要立即撤銷原處理；認為無理由者，主持人可以駁回異議，並列入會議紀錄中²。

三、階段三：後置作業

辦理完公聽會之後，為了使公聽會發揮最大的效益，必須進行成效評估。

首先，應先整理公聽會會議紀錄，再製作成報告書，將會議紀錄及報告書公開，並針對意見進行回應，追蹤各方意見是否已獲得適當處理，也可以主動告知提出意見的單位目前處理結果。

¹ 公聽會會議規則可參考「臺北市政府辦理都市更新公聽會程序作業要點」第十一點規定：

(1) 禁止吸煙或飲食，並應將行動電話關閉或禁音。
(2) 對於發言者之意見陳述應避免鼓掌或鼓譟。
(3) 他人發言時不得干擾或提出質疑。
(4) 發言時應針對案件相關事項陳述意見，不得為人身攻擊。
(5) 除經主持人許可外，公聽會進行中不得錄音、錄影或照相。

² 參照「行政院環保署環境影響評估公聽會作業要點」第八點。

（一）整理公聽會會議紀錄

公聽會應作成紀錄，公聽會結束後建議於 3 個工作天內完成會議紀錄，經過內部簽核後將會議紀錄公告。公告後必須提供一段時間，讓與會人員確認會議紀錄內容，並告知與會人員若對於會議紀錄有異議，必須在規定時間內（一般建議為公告後 7 日內）提出異議更正或補充說明；但會議紀錄於公聽會當場作成，經當天與會人員確認後可直接公開。

公聽會當場完成會議紀錄，則應由發言人或發問人簽名或蓋章，確認紀錄內容，若對於記載有異議，可以立即提出，主持人認為異議有理由者，應該要即時更正或補充；無理由者，也應該要在會議紀錄上註明異議。如果發言人或發問人拒絕簽名或蓋章者，也要在會議紀錄上確實記載，避免日後衍生爭議。公聽會紀錄內容必須包括案由、公聽會辦理日期及場所、出席人員及其代理人姓名、發言人或其代理人陳述要旨及提供的文書證據、異議聲明及其處理、詢問事項及答覆要旨、主持人裁示事項以及簽到簿、公聽會照片等等相關資料。公聽會紀錄可以錄音或錄影輔助，為方便行政機關確實紀錄會議內容，可請與會者陳述意見或發問時填寫發言單並署名，作為會議紀錄之依據，未填發言單，行政機關可以就其陳述或發言內容選擇要旨紀錄。

（二）公開公聽會會議紀錄

行政機關完成會議紀錄後，必須公開會議紀錄，可以選擇適當地點公開陳列，建議陳列至少 30 日，並同時刊載於行政機關網站。另外，公聽會會議紀錄也應該由執行機關函送給出席人員

參考。

（三）製作報告書

公聽會召開之經過及徵求意見的處理結果，應該納入立法或政策推動相關報告書，報告書內容應該包含意見來源及內容摘要彙整，行政機關在規劃政策時也應該斟酌公聽會紀錄。建議公聽會主政機關在公聽會後 30 日內作成報告書，納入參與人員陳述意見內容及機關處理情形，並說明意見採納情形及未採納的原因，屬於同一個議題或同一個案件者，可以於公聽會全數辦理完畢之後，統一製作成報告書。

（四）公聽會辦理成效評估

辦理公聽會的目的是要廣泛蒐集公眾的意見，因此提供意見的與會者必定是對此議題有一定程度關注的利害關係人，行政機關就必須針對各方所提供的意見進行回覆。在公聽會結束之後，行政機關應該對於辦理公聽會的結果進行檢討及追蹤調查，可以發放問卷調查予公聽會參與人員，調查公聽會辦理之滿意度，作為後續辦理改進之參考，或是整理尚未達成共識之觀點與未釐清之爭點或相關問題，再次蒐集意見，評估公聽會的溝通成效。

肆、公聽會結束後之相關工作

行政機關內部得舉辦會後檢討會，針對辦理公聽會前後溝通成效進行討論，投入的準備工作是否充足，是否有部分工作未確實執行，而實際辦理時所產出的結果是否如預期所想，大眾對於該公共議題的看法是

否有因為公聽會而改變，辦理公聽會的實際效果是否有讓大眾更加清楚政府政策執行的重點，另外是否有達到辦理公聽會的目標，是否有蒐集到充足的專家學者意見等等，這些都是公聽會各個階段工作結束之後必須要檢討的重點。

參考資料

行政程序法（2021 年 1 月 20 日）。取自 <https://reurl.cc/o1d8RQ>（最後檢閱日期：2023 年 4 月 26 日）。

行政程序法部分條文修正草案（2021 年 8 月 23 日）。取自 <https://reurl.cc/7DoK01>（最後檢閱日期：2023 年 4 月 26 日）。

臺北市政府所屬各機關辦理公聽會應行注意事項（2016 年 1 月 15 日）。取自 <https://reurl.cc/9GXD3a>（最後檢閱日期：2023 年 4 月 26 日）。

衛生福利部辦理公聽會作業程序（2016 年 12 月 30 日）。取自 <https://dep.mohw.gov.tw/DOPL/lp-242-101.html>（最後檢閱日期：2023 年 4 月 26 日）。

內政部營建署國土計畫使用許可公開展覽與公聽會及陳述意見處理辦法（2019 年 11 月 29 日）。取自 <https://reurl.cc/n10mve>（最後檢閱日期：2023 年 4 月 26 日）。

行政院環保署環境影響評估公聽會作業要點（2016 年 5 月 12 日）。取自 <https://reurl.cc/p1ya9x>（最後檢閱日期：2023 年 4 月 26 日）。

附錄（公聽會所需文件參考範例）

一、公聽會開會通知單

○○（行政機關）○○○○○案公聽會開會通知單
受文者 發文日期 發文字號 附件
開會事由： 開會地點： 主持人： 聯絡人及電話： 出席者：機關、學者專家、相關機關代表、相關團體代表、其他適當人員 列席者： 備註： 一、依據○○○○○辦理。 二、公聽會討論事項。 三、公聽會進程序。 四、檢附會議相關資料。 五、本案諮詢服務地點。 主辦單位：○○○○

二、公聽會公告範例

○○（行政機關）○○○○○案公聽會公告
主旨：公告擬訂○○（行政機關）○○○○○案公聽會召開時間、地點。 說明： 一、依據○○○○○辦理 二、開會時間 三、開會地點 四、本案諮詢服務地點 申請人（實施者）：○○○○○ 中華民國 ○○年○○月○○日

三、公聽會刊登報紙範例

○○（行政機關）○○○○○案公聽會公告
主旨：公告擬訂○○（行政機關）○○○○○案公聽會召開時間、地點。 說明： 一、依據○○○○○辦理 二、開會時間 三、開會地點 四、本案諮詢服務地點 申請人（實施者）：○○○○○ 中華民國 ○○年○○月○○日

四、公聽會意見書

○○（行政機關）○○○○○案

公聽會意見書

第 次發言意見

日期： 年 月
日

單位	
職稱	
發言人姓名	
發言意見內容	

五、公聽會意見陳述及回應紀錄單

○○（行政機關）○○○○○案

陳述意見內容及回應紀錄單

發言 序號	利害關係人	陳述意見內容	回應

六、公聽會會議紀錄

○○（行政機關）○○○○○案公聽會會議紀錄

時間	
地點	
主持人	
紀錄者	
出席人員	（詳參簽到簿）
主持人致詞	
公聽會進程序 及簡報說明	
發言意見	（發言人之意見書詳附件） （第 1 輪發言） 利害關係人○○○： （第 2 輪發言） 利害關係人○○○：
主席結論	
會後意見書	（現場未發言者提供之意見書詳附件）
散會時間	
主持人 （簽名） 紀錄 （簽名）	



薦任公務人員晉升簡任官等訓練

壹、案例介紹

主題演練情境

甲縣籌備規劃成立生命藝術園區

甲縣現代化殯葬設施欠缺，常為縣民所詬病。甲縣雖設有殯儀館，但火化爐具的服務量能不足，喪家往往須奔赴其他縣市進行火化，不但舟車勞頓，費用也相應增加。甲縣政府為提供縣民更加完善的殯葬服務，籌備規劃成立「生命藝術園區」，以澈底解決此一困擾縣民已久的公共問題。惟囿於甲縣政府預算有限，無法負擔興建殯葬園區所需的龐大支出費用，且縣政府對於經營殯葬園區缺乏專業人力，因此決定以專案向中央政府申請以 BOO（*Build－Own－Operate*，興建－擁有－營運）方式，由民間依據《促進民間參與公共建設法》參與投資興建甲縣生命藝術園區。

甲縣 | 提供縣民完善殯葬設施 完善生命禮儀服務品質

甲縣政府規劃將原有第一公墓，加上徵收鄰近農地，做為園區預定用地，用地取得後將土地使用分區變更為特定專用區，再透過前述促參方式提供民間業者興建新的生命藝術園區。甲縣生命藝術園區規劃提供殯葬禮廳靈堂、洗妝化殮設施、火化設施及納骨塔等等綜合性殯葬設施及相關殯葬服務，期能減少鄉親操辦喪事各項不便；為讓生命藝術園區邁向公園化，園區內亦保留大量綠地，並積極推動綠色低碳的環保自然葬法，不僅有美化環境的效果，亦進一步提升甲縣之殯葬服務品質。

在地殯葬業者及當地居民 | 影響生活生計 鴨霸縣府黑箱作業

正當甲縣政府著手準備向中央申請推動此一促參案之際，卻引來其它業者及當地居民的質疑與批評：當地居民認為，殯葬園區蓋在自家附近，恐會影響房價及生活品質；在地殯葬業者則普遍認為：未來的殯葬園區正式營運後，勢必嚴重影響其生計，縣政府此舉無異是圖利外縣市的大型殯葬業者，因此紛紛向縣府表達抗議，認為縣政府未與民眾及在地殯葬業者充分溝通，就要委外興建殯葬園區，不僅是過於「鴨霸」不重視民意，更懷疑縣政府是違法黑箱作業，恐怕有不可告人的弊端，呼籲檢調應積極涉入調查。當地居民和在地殯葬業者公會合作，聯合成立自救會，約集近百人，計畫近期於甲縣政府前集結抗議，由自救會代表向甲縣府秘書長遞交抗議陳情書，要求甲縣府停止執行「甲縣殯葬園區」計畫。

園區預定地鄰近居民 | 擔憂先人受擾 影響家族風水運勢

前述民眾抗爭事件經媒體曝光報導之後，有先人骨骸安葬在計畫中公有墓地的家屬們，在得知縣府要興建殯葬園區後也大吃一驚，紛紛表示事前並未被徵詢意見，且殯葬園區一旦決議興建，先人遺骨勢必要起掘遷葬它處，這不僅會打擾已逝先人，也可能影響家族墓地的風水。此外，土地被徵收的地主也紛紛跳出來表達自己的意見，主張縣政府徵收自有農地時，並未告知是要送給民間業者興建殯葬園區，質疑縣政府此舉是以公權力逼迫民眾賤售土地來圖利私人，嚴重傷害地主利益。由於各方反對聲浪越來越大，甲縣多位議員也開始在縣議會質詢縣長，並要求縣政府必須妥善回應民意。

甲縣縣長雖一再強調，興建殯葬園區是為了廣大縣民的福利，且保證計畫程序完全合法，絕對沒有黑箱作業，卻仍然無法平息民眾的不滿。為平息民怨，甲縣政府只好承諾，會擇期辦理公聽會，向大眾報告生命藝術園區的興建計畫，化解社會大眾疑慮，同時蒐集各方意見，做為計畫內容改善依據，讓興建計畫更臻周延。

貳、生命藝術園區 BOO 案各利害關係人介紹

利害關係人(I)－甲縣政府（主管機關）

甲縣政府認為，生老病死是人生必經之路。為滿足縣民殯葬服務需要，「提供縣民完善的殯葬設施及服務」並「改善當地殯葬環境及文化」，是縣政府的重要責任。

甲縣政府深知，自身並無足夠的預算及專業人力，來興建及經營龐大的殯葬園區。為了紓解財務壓力，甲縣政府因此決定採行 BOO (*Build—Own—Operate*，興建－擁有－營運) 方式，由民間依據《促進民間參與公共建設法》參與投資興建甲縣生命藝術園區，而規劃過程也找到有意合作的殯葬業者共同參與規劃。

不料，在縣政會議決議之後，並報請中央專案同意之際，卻遭到當地居民、在地殯葬業者以及民意代表的強烈反對。

為了平息各方質疑聲浪，甲縣縣長指示：在報請中央審核專案期間，縣府需舉辦公聽會，以化解縣民疑慮；公聽會應同時蒐集民眾意

見，以做為後續改善興建計畫之依據。縣長亦同時指示，公聽會將由民政處主政籌辦，並指派副縣長、民政處長、農業處長、工商發展處長、財政處長及民政處生命事業科科長等人代表出席，各處業務相關承辦人列席與會。

利害關係人（II）——生命藝術園區業者（有意投資者）

生命藝術園區業者 A 公司，係甲縣府主動徵詢參與殯葬園區 BOO 案的業者。A 公司除了協助家屬規劃往生者禮儀規劃，推廣多元環保葬法之外，也為家屬提供臨終諮詢與關懷輔導服務。自公司董事長決定和甲縣政府合作後，A 公司已投入數十位人力參與該案的規劃，未來也將以 BOO 案開發業者的角色，在當地投資並興建殯葬園區。

A 公司過去未曾在甲縣經營殯葬業務。為降低投資風險，A 公司希望縣府能承諾，協助處理未來興建及營運可能面臨的障礙。例如：協助解決用地取得問題、提供獲利保證及支援各項行政協助等。因此，當 A 公司董事長得知甲縣政府要舉辦公聽會，立即指派公司總經理、財務長、開發投資處經理、營建工程處經理、生命事業處經理、生命事業處區經理等人代表與會。

利害關係人（III）——在地殯葬業者（在地業者）

在地殯葬業者經縣內殯儀館的工作人員告知，甲縣政府即將和外縣市的大型殯葬業者合作，委外興建「甲縣生命藝術園區」。一旦大型業者進駐園區，在地業者擔心，此舉將嚴重傷害自身利益，因而懷疑縣府圖利該大型殯葬業者。

由於在地業者多是 B 殯葬業商業同業公會(簡稱 B 公會)的會員，因此紛紛要求 B 公會，必須傾全力動員來阻止本案，以確保既得利益不受侵害。為積極回應會員要求，B 公會理事長於公聽會當日，將親自率領該會秘書長及在地業者代表 4 人與會，共同為在地業者發聲，以維護同業利益。

利害關係人（IV）——第一公墓先人家屬

在得知甲縣政府即將重整公墓土地，以做為未來生命藝術園區的預定用地之後，甲縣第一公墓先人的家屬，擔心土地重整不僅會打擾已逝先人，還有可能起掘遷葬先人遺骸。到時候不僅需要額外支付遷葬費用，更擔心一不小心還有可能破壞家族基地的風水。

因此，第一公墓先人家屬也迫切地想要瞭解甲縣政府的計畫，並極力爭取補償措施，以及其它起掘遷葬的配套措施。第一公墓的先人家屬在得知甲縣府有意辦理公聽會後，立即由熱心家屬成立 LINE 群組、徵詢有意代表與會的家屬，並在群組投票後選出 6 位家屬代表與會。

利害關係人（V）——園區預定地鄰近居民

居住在甲縣生命藝術園區預定徵收地的鄰近居民，因甲縣府所規劃園區的預定用地，距離當地居民的生活範圍以及國中小學非常近，居民因此不滿住家附近興建殯葬園區。居民認為，園區對於周遭自然生態、居住環境及子女教育品質都會造成衝擊，而火化設施也可能會產生空氣污染或水質污染，將危害鄰近居民身心健康，對小孩成長也可能產生負面影響。

另外，土地被徵收的居民也抗議，甲縣政府廉價徵收土地轉送私人，將侵害其財產權利；而殯葬園區位在住家附近，將造成房價貶值。在此情形下，園區預定地的附近居民對於殯葬園區之興建，大多認為弊大於利，且可能產生無可衡量的損失。因此，鄰近居民在號召之下，成立「居民自救會」，希望集結眾人之力，要求縣政府降低徵收範圍，並極力向縣府爭取合理補償。居民自救會會長接到縣政府舉辦公聽會的通知，立即召開會員大會，推派與會代表，最終決議由自救會會長、副會長、及會員代表 4 人與會，共同為殯葬園區預定地鄰近居民來爭取權益。

利害關係人（VI）——民意代表

多位和甲縣縣長同黨派或不同黨派的縣議員，近日來均不約而同地接到各方的陳情意見，為鄰近居民、在地業者以及公墓先人家屬發聲，爭取縣政府合理補償，要求有意經營生命藝術園區的業者，應提供合理的回饋機制，並監督縣政府需依法行政，避免圖利私人，侵害縣民利益，成為不分黨派議員的共同訴求。因此，議員們得知縣政府要舉辦公廳會，已有當地選區的議員以及和在地殯葬業者友好的議員共 6 人，表示將親赴公聽會為縣民發聲，屆時也有多位里長會陪同出席。

參、公聽會之辦理目的

甲縣政府辦理本公聽會，希望達成以下目的：

一、消弭民眾疑慮

向大眾說明及溝通甲縣生命藝術園區興建計畫，以消除民眾對政府的疑慮。

二、爭取民眾認同

為目前甲縣生命藝術園區興建計畫規劃不完善的地方蒐集改善意見，以爭取民眾的認同。

肆、體驗式主題演練流程

本體驗式主題演練規劃以角色扮演方式，以公務情境案例進行公聽會之模擬演練，由個別班級分組，分別擔任情境案例中之 6 種類型的利害關係人，包括：甲縣政府、生命藝術園區業者、在地殯葬業者、第一公墓先人家屬、鄰近居民與民意代表等，依據前述預設之利害關係人立場與會，以該利害關係人所主張之立場進行意見發言，並與其它人員進行意見交流。

主題演練流程	各利害關係人任務說明
流程說明	授課講座說明本次體驗式主題演練之進行方式、演練流程，並請受訓人員閱讀案例資料，並分派各小組扮演各利害關係人之角色。
第 1 輪 意見彙整	各組依其所分派之利害關係人角色，進行小組內之意見蒐集及彙整。透過小組腦力激盪，使觀點更加周延多元，並作為後續「意見發言」與「意見回應」之素材。 【甲縣政府】依據案例資訊，製作 5 頁「簡報大綱」，說明生命藝術園區 BOO 案。格式請參考〈附錄一〉。 【其它代表】小組成員就所分派之利害關係人進行意見蒐集，將其彙整於「意見書」，並推派兩輪發言代表。格式請參考〈附錄二〉。
簡報說明	【甲縣政府】推派代表針對生命藝術園區 BOO 案進行簡報說明，讓與會各利害關係人瞭解本次公聽會之舉辦目的、進行流程及討論事項。

主題演練流程		各利害關係人任務說明
第 1 輪	意見 發言	【其它代表】各利害關係人於指定時限內，依其立場陳述意見。各利害關係人之陳述意見內容及後續甲縣政府之回應，均彙整於「意見陳述及回應紀錄單」，俾利提供甲縣政府製作會議紀錄。格式請參考〈附錄三〉。
	意見 回應	【甲縣政府】甲縣政府代表針對各利害關係人之意見陳述進行回應，並視情形開放各利害關係人間相互回應（回應時限由授課講座視課程情形另訂）。 各利害關係人之陳述意見內容及縣府回應，亦紀錄於「意見陳述及回應紀錄單」，俾利後續會議紀錄之製作。格式請參考〈附錄三〉。
第 2 輪	意見 彙整	各組依其所分派之利害關係人角色並參考第 1 輪的意見陳述與回應情形，進行組內之意見蒐整，以作為第 2 輪的討論基礎。餘流程與第 1 輪同。
第 2 輪	意見 發言	【其它代表】流程與第 1 輪同。惟各利害關係人陳述時，需針對第 1 輪之意見進行回應，使溝通更加聚焦。
	意見 回應	【甲縣政府】流程與第 1 輪同。
總結		經徵詢無其他意見後，由主持人總結公聽會共識。演練結束，各組繳交發言意見書及回應紀錄單，俾利甲縣政府代表彙整會議紀錄。格式請參考〈附錄四〉。
講評與 意見交流		主題演練結束，由授課講座進行講評。講座並可進行提問，開放受訓人員對話交流、分享心得與討論。

伍、附錄（公聽會表單格式範例）

一、公聽會說明簡報大綱（適用流程：簡報說明）

簡報內容由甲縣政府代表依據演練想定撰寫，並建議至少應包括以下內容：

1. 第 1 頁—封面，內含公聽會名稱、辦理單位、時間、地點。
2. 第 2 頁—公聽會議程。
3. 第 3 頁—生命藝術區計畫 BOO 案內容摘述。
4. 第 4 頁—辦理公聽會之目的。
5. 第 5 頁—發言規則說明。

二、公聽會意見書（適用流程：意見彙整）

甲縣生命藝術園區計畫 BOO 案公聽會 意見書

第 次發言意見

日期： 年 月 日

單位	
職稱	
發言人姓名	
發言意見內容	

三、公聽會意見陳述及回應紀錄單（適用流程：意見發言）

甲縣生命藝術園區計畫 BOO 案公聽會

陳述意見內容及回應紀錄單

發言 序號	利害關係人	陳述意見內容	回應

四、公聽會會議紀錄

甲縣生命藝術園區計畫 BOO 案公聽會 會議紀錄

時間	
地點	
主持人	
紀錄者	
出席人員	(詳參簽到簿)
主持人致詞	
公聽會進程序 及簡報說明	
發言意見	(發言人之意見書詳附件) (第 1 輪發言) 利害關係人○○○： (第 2 輪發言) 利害關係人○○○：
主席結論	
會後意見書	(現場未發言者提供之意見書詳附件)
散會時間	
主持人 (簽名) 紀錄 (簽名)	

「公共議題溝通策略」公務實戰經驗分享

如何辦理一場有聲有色的記者會¹

一場記者會依時間順序包括 5 個階段：前置作業、媒體邀請、現場應變、露出追蹤與後續處理。除「媒體邀請」外，均需要議題主政業務單位與新聞單位的共同合作。

壹、階段一：前置作業

一、前置作業重點概述

「前置作業」階段的重點，在於確認記者會的時間地點、出席人物的安排、新聞資料的準備、記者會的流程安排及採訪通知。

二、時間的選擇

不同類型的新聞媒體有不同的截稿時間限制。例如：報紙的截稿時間，日報和晚報就不一樣。電視臺的截稿時間，是以該臺一天當中最重要午間新聞及晚間新聞時段往前推算。然而，隨著網路媒介的興起，幾乎 24 小時都可以發稿，所謂的截稿時間限制已經漸漸改變，來不及趕上截稿時間的新聞，只要有新聞性，一樣可以用網路新聞的形式刊播。只不過，公務機關在規劃記者會的時候，仍要考量記者作業的時限，以及媒體從接獲採訪通知到趕赴現場採訪所需的時間予以

¹ 公務實戰經驗分享人：黃秀美（行政院農業委員會參事，6305@mail.coa.gov.tw）。

妥善規劃，以爭取最多媒體到場採訪及新聞被刊播的機會。一般來講，上午 9 時 30 分至 11 時前，及下午 1 時 30 分至 4 時 30 分前，是舉行記者會比較恰當的時間。記者會的時間長度以 30 分鐘為原則，不宜超過 40 分鐘。若含媒體提問與聯訪，最長不要超過 1 小時。這是因為媒體記者通常一天要跑好幾個採訪行程。

三、地點的選擇

機關若有自己的新聞發布室，或固定舉行記者會的會議室會比較好。不僅準備起來方便，媒體也可熟悉。有些記者會因議題屬性，或搭配活動，會選擇在外面的大型會展中心或是飯店場地舉行，此時就要特別注意記者會動線的規劃、劃設媒體採訪區域、發稿作業區域，以及媒體發稿設備的提供，尤其是無線網路和停車服務。

四、記者會舉行

記者會的出席人物，包括主持人、列席說明官員及利害相關人代表。記者會「主持人」一般來說是機關首長、機關發言人或議題主管的長官，他們也是稍後媒體主要採訪的對象。而負責控制記者會流程的專業人士，則稱為「記者會司儀」。為了增加議題說明的正確性與詳盡程度，機關通常會請議題相關部門的官員列席，屆時可以協助就細節加以說明，或於主持人難以回答問題時，可以協助提供資訊或現場處理。機關亦應預為研判是否有近期媒體關切，但與記者會無關的議題會吸引媒體特別前來，此時可通知這些熱門議題的主管官員列席預備支援，但無須在記者會特別介紹，以免屆時媒體被吸引而窮追猛問，反而造成新聞效果的失焦，更影響後續的新聞露出結果。

在規劃記者會流程安排時，需要使用倒推法。希望媒體呈現出來

的畫面是什麼？重點為何？那記者會就需要有這些元素。很多媒體都需要畫面讓記者會報導更生動活潑，因此畫面設計非常重要。例如介紹新產品或新服務的記者會，可以在會場佈置一個區域展示產品實品，加上說明牌或有專人在旁解說；若是展現施政成果，最好安排政策受益者代表前來「現身說法」，媒體與觀眾才會願意相信績效的真實性。近期有越來越多的記者會，不只邀請政策受益者或利害相關人參加記者會，更進一步將記者會拉到「現場」去舉行。例如：直接到產區宣傳農產品，讓掛在樹上的新鮮水果，透過鏡頭畫面，傳送到觀眾或讀者的面前。但這類在戶外舉行的記者會，於安排上難度更高。包括：受到天氣影響必須要有雨天備案、場地路遠不容易找便要留心記者可能迷路遲到或延誤發稿時間、無線網路通訊受阻等，這些都需要事先克服。

過去機關常喜歡在記者會中安排開場表演或焦點儀式來充實畫面的豐富度。其實開場表演並不一定需要。如果一定要安排，切記要能突顯記者會的主題，否則毫無效果。開場表演一般來說以 3 分鐘為度，時間最長不宜超過 5 分鐘；至於焦點儀式，係讓記者會主題能透過畫面加深觀看民眾的記憶點。但主辦機關應花巧思構思活動，否則從媒體上看起來，都是千篇一律的排排站比讚，或是摸靜電球，那就毫無識別度了。

一場記者會的成功與否，關鍵在於兩個靈魂人物－記者會主持人及司儀。機關發言人或記者會的主持人，是記者會主題的定調者、媒體或外界提出疑問時的釋疑者，更是機關形象最主要的守門人；司儀雖非發言人，但需具備整合專業部門與新聞媒體需求的能力（現在更需要加上廣大的網民），協助機關說明立場、協助媒體完成採訪及協

助線上的觀眾意見進入記者會議程被關照。司儀除需熟悉機關組織人員及對記者會主題有一定程度的瞭解外，更需要具備現場臨機應變的能力。機關雖可邀聘外部的專業主持人來擔任司儀，但機關內部培養的司儀，在議題的掌握與拿捏、出席官員的熟悉度上極具優勢。如經常發生唸錯出席人員姓名職稱，或說錯專有名詞的情事，對記者會的效果絕對是大大地扣分。

五、新聞稿及新聞資料準備

一份完整的「新聞資料」包括：採訪通知、新聞稿、新聞照片或影片、議題背景資料及記者會當天出席的人物資訊，甚至電視臺跑馬文字建議稿。依照不同的記者會屬性，可以酌予增減。但採訪通知、新聞稿與照片是一定要的基本款。

「新聞稿」代表的是機關對某一事件或是議題的正式態度表述，也就是所謂的「官方說法」，其除了提供媒體做為報導的素材與依據外，更重要的是會刊載於機關的官方網站上，成為官方立場的標準文本，其重要性無庸置疑。

一篇好的新聞稿，篇幅原則 600 字上下，盡量不超過 800 字，並採倒金字塔型式文體。內容可分為：導言、主要論述與補充資訊三部分。第一段導言以不超過 120 字為原則，須在極短篇幅內告訴讀者，機關是針對什麼事情回應、回應的立場以及要呼籲讀者採取什麼行動，可視為整篇新聞稿的精華濃縮；第二段內容在於較為詳盡地對讀者敘明主題事件的脈絡，對爭議的焦點逐一進行回應與說明；第三段則是包含了強調或重申機關立場，並對讀者提出再次呼籲，請其支持或配合機關的訴求。

以主動宣布新措施的新聞稿為例，第一段導言可寫明為了解決什麼問題、機關將自何時採取什麼新措施或服務、民眾可以在什麼時間點前，到什麼地方取得相關資訊或服務；第二段則敘述新措施或服務形成的背景、研議過程、具體的措施內容以及適用對象與條件等資訊，並針對外界爭議或關切重點予以說明。第三段是提醒民眾新措施提供的管道、申請的時限或是申請管道等資訊。

貳、階段二：媒體邀請

「媒體邀請」此一階段的工作，主要是採訪通知的發送及新聞公關同仁的聯繫。

「採訪通知」包括電子郵件與簡訊或是社群訊息通知，主要內容包括記者會相關的人、事、時、地、物資訊，是媒體記者判斷是否前往採訪及認識記者會主題的第一關。利用電子郵件邀請媒體前來採訪，可以在活動前一段時間（例如三天前）就進行，以便記者儘早安排採訪行程。此時可以將較完整的背景說明資料作為附件，一併提供給記者參考，有助於爭取記者的出席。因採訪通知篇幅簡短、裝載資訊有限，媒體也經常以此來推斷議題的重要性或稍後提問的內容；甚至某些爭議議題，採訪通知一發出，媒體便已先預發一則即時新聞。因此，採訪通知的用句遣辭需要非常精準、謹慎，內容最好也先經過內部審核，以免製造困擾。

在記者會的前一天，新聞公關部門應再次電話確認記者的出席意願。有些臨時或緊急的記者會，無法在前一天或更久之前邀約媒體，此時便要靠簡訊或社群軟體訊息來邀請。請務必控留記者到場的路程時間！以臺北市為例，主要的電視臺及平面媒體多位於內湖、南港或汐止

一帶，記者從公司趕到採訪地點至少需要 1 小時的時間，因此採訪通知簡訊，便至少要在記者會舉行前 1 小時發出。現在有些媒體發現時間上趕赴不及機關採訪，也會主動詢問是否有開直播，便於透過網路擷取新聞畫面或直接在線上對主辦機關提問。

參、階段三：現場應變

媒體記者行程十分忙碌，若希望記者出席踴躍，務必要電話聯繫確認出席情形。記者會現場除提供新聞資料外，最好能再提供當天出席官員的姓名與職稱；如有邀請外部來賓，也要提供姓名及所屬團體名稱及職稱等資訊。這是因為常有記者（尤其是電視媒體）是臨時接獲通知前來代班，平時並不熟悉記者會主辦機關的人事物，此項服務的提供，有助於大幅提高報導的正確率。

一、現場應變的最高指導原則

記者會現場應變只有一個最高原則：那就是「絕對不可以對媒體『大小眼』」！通常記者會前半段，是主辦機關進行論述說明的時間。官員講完之後，媒體記者的工作才正要開始。媒體透過提問來蒐集採訪資料，作為新聞故事撰寫的素材。因此，問答階段對媒體來說是重點中的重點，也是記者彰顯媒體立場，或表現其新聞深度與專業的時機。近年來獨立媒體興起，部分離開原本的媒體獨立創業的撰稿人，或是對某些議題特別關注的新創媒體工作者，會來參與公務機關主辦的記者會。不管是在事前的通知與現場的服務，主辦機關務必要保持公平對待，在媒體提問階段，尤其如此。

在過去，主辦單位的發言人或司儀，可能會優先點名大媒體的記者提問，或是善待常駐機關或是往來密切的記者，對於那些比較不常來的媒體，或是立場比較批判的記者，會將其提問放在比較後面的順序來處理，或是故意忽略其提問的權利，其實這是非常不好的作法。比較恰當的做法是：依照提問的順序進行處理。若提問者眾，司儀也可以綜整類似提問，以限定每位記者問一題、三個題目為一回合，再由官員回答。然後依序進行第二、第三回合……。若下一回合沒有其他記者提問，則可允許先前提問過的記者繼續提出他的第二個問題，以此類推。司儀亦可以依照記者會的性質和議題熱門的程度，在問答開始前就提問順序與現場到訪的記者進行溝通，取得共識後依照共識進行。有時候，到場記者不是對記者會主題有興趣，而是公司派他來問主辦機關對其他議題的回應。此時，有經驗的司儀會委婉地與這類的記者溝通，將與記者會主題較無關係的提問放到最後再來處理，或是留待稍後的媒體聯訪處理。

二、媒體聯訪

記者會結束之前，一定要安排「媒體聯訪」。行政機關常犯一個毛病是，一心一意想要將整個事件做一個完整的說明，卻忽略媒體的特性，可能只有 15 秒至 20 秒的露出空間。講得落落長，會讓記者難以決定要擷取哪一段話當作這則新聞的重點。對議題不熟悉的媒體很可能抓錯重點；趕時間的記者可能因此發飆。為了服務媒體，同時聚焦機關希望露出的重點，在完整說明後，最好安排一段媒體聯訪，針對記者會主題重點或媒體提問，由主持人或發言人來受訪，進行簡短的回答。通常這部分的回答，才會是廣播或電視採用的部分。對於沒

能前來的記者提供錄音檔，亦有助於提高新聞露出率。

三、記者會的虛實整合成為新趨

記者會的「虛實整合」，成為一種新的趨勢。在過去，政府機關無法一次對全國的民眾進行說服，因此透過媒體來向民眾說明，也因而有記者會這樣的活動。然而，如今的網路社群發達，連帶促成直接民主的實踐。記者會不只服務媒體，公務機關現在更想要跨越媒體框架，直接與關心公共事務的民眾溝通，因此近期各部會興起記者會直播的風潮。但直播不只是把記者會現場畫面傳送出去，同時更要針對觀看者所提的問題即時地回應，創造正面的雙向互動，才能達到直播的效果。以行政院農業委員會的做法為例，在重要的記者會直播開始前，都會先在官方 Facebook 平臺上貼出預告，在記者會開始前，就通知業務主管單位同仁上線參與，針對記者會直播期間民眾的提問進行處理。若屬於具代表性的題目，由記者會司儀代為提出，請在場官員透過直播即時答覆；若有未被回答但仍需要處理的題目，則由業管單位代表在線上提供簡要回答。至於蓄意攻擊或是無厘頭的留言，冷處理即可，無須當場回應。近年許多公務機關都有官方的 Facebook 粉絲專頁或 YouTube 頻道，在進行線上回應時，宜以公務機關的公用帳號回應。一方面以機關的名義回應具有公信力；另一方面則是考慮到，線上回應也是執行公務的一部分。不要讓同仁使用個人的社群帳號，以免滋生不必要的困擾。

肆、階段四與階段五：露出追蹤及後續處理

一、露出追蹤

記者會的結束，不代表新聞處理告一段落。記者會結束後，機關的新聞公關部門或業務單位，需要密切注意各媒體新聞露出的情形，也就是各媒體是如何報導機關所提供的新聞資訊。許多媒體都有自己的框架和立場，不見得完全按照機關的意思述說故事，因此主辦機關千萬不可掉以輕心。對於正確的或是正面的報導，建議可以適時地向撰稿記者致謝或致意；倘若發現重大錯誤或報導偏頗，需要在第一時間向其反映與要求更正，甚至需進行下一輪的新聞處理，可能是繼續發新聞稿，或是召開記者會說明。重大新聞議題或發生時間較長的事件，不能只開一次記者會，可改採定期向媒體主動說明事件處理進度的方式，並針對外界的錯誤報導，或是後續衍生的爭議，擇要進行回應，直到新聞議題熱度退卻，或是問題解決為止。

二、要求媒體澄清或更正報導

因為擔心會得罪媒體或記者，公務機關一般來說都不喜歡去要求媒體更正報導。但若媒體的報導內容已經違反事實、立場偏頗或刻意扭曲到足以引導閱聽群眾產生誤解，此時便應該儘早對媒體啟動更正或澄清的要求。

在報社為主的年代，「發公函要求更正」是最正式的做法。報社如果接受要求，會在其後某一天，利用版面的一角刊登「小啟」或「更正啟事」。雖然說，前幾天以巨大的篇幅報導錯誤的資訊，更正時可能只有寥寥數語，版面更是小到不行，但至少對行政機關來說，還算

是有捍衛到新聞資訊的正確性要求。現在媒體多元發展，資訊傳播快速，對於媒體的錯誤報導，用發公函的方式根本無法達到即時更正的效果。因此，比較恰當的做法是：先傳真給報導錯誤的媒體編輯部，並以電話聯繫，要求其進行更正；如果媒體承認錯誤，那麼順利更正的機會就很高；若是媒體拒絕更正，則機關這時可以考慮發布新聞稿，公開要求錯誤報導的媒體進行更正。新聞稿具有表態與施壓的意味，同時藉由發布在機關官網的動作，即使錯誤報導的媒體拒絕更正，但至少機關也為自己留下一個澄清錯誤報導及要求媒體澄清的紀錄。

如果報導錯誤的媒體是電視媒體，機關可以依照《廣播電視法》及《衛星廣播電視法》的規定，正式去函要求更正，並副本抄送國家通訊傳播委員會。因為國家通訊傳播委員會對電視媒體有監督權責。若一家媒體經常被點名報導錯誤或被要求更正，則對該媒體的公信力及營運評價會有所影響。媒體若構成違法要件，更可能被罰款或無法繼續取得頻道執照。行政機關可以善用此點，作為監督媒體的方法之一。然而，現階段這樣的方法對於平面與網路媒體是不具約束力的。如果錯誤報導的媒體是屬於此類，行政機關可能須評估報導錯誤情節輕重，以決定後續採取的作為。

團隊領導與部屬培力

課程目標

在公共事務環境日趨複雜與民眾服務需求多元的趨勢下，中高階文官在公共事務領導上面臨了嚴峻的挑戰：中高階文官經常需要在資源困頓的情形下，帶領公共組織不斷創新變革，面對與解決來自政策層面與公共服務遞送層面的問題，並創造高績效。在此過程中，中高階文官最迫切需要強化的知能，便是團隊領導與部屬培力之技巧：一方面，解決新生且多元的政策問題，須仰賴不同機關進行溝通聯繫與跨部門的對話整合；另一方面，公共服務品質的確保，更需要激勵單位成員全心投入與協力合作。因此，本課程除了介紹團隊建立與部屬培力的理論與實務之外，更著重於討論團隊中領導者應扮演之角色、面臨的挑戰、應修煉之知能及其對於整體團隊績效的影響。

本課程之重點及目標如下：

- 一、瞭解團隊與團體之差異及團隊建立的原則與過程。
- 二、瞭解領導者如何解決團隊問題與衝突，並建立高績效團隊。
- 三、瞭解如何在資源困頓的情形下，帶領組織績效突飛猛進。
- 四、瞭解當今公務領導所面臨的挑戰與領導的基本學理。
- 五、瞭解工作價值、自主管理與激勵在團隊建立中的重要性，並思考領導者如何協助團隊型塑工作價值、讓成員自我控制目標的達成，並激勵部屬全力以赴。
- 六、瞭解領導者如何讓團隊成員發揮最好的自己，使團隊永遠保有極致競爭力。

- 七、瞭解領導者授權賦能的情境運用與方法。
- 八、瞭解領導者對部屬進行教練的原理及模式。
- 九、洞悉跨世代議題及其與領導行為之關聯性。

學習指標

- 一、具有建立組織內部團隊、跨部門與跨層級團隊的能力。
- 二、具有協助團隊建立核心工作價值，並使跨世代成員具備自我控制目標達成與互相加油打氣之能力。
- 三、具有團隊溝通、協調及管理團隊問題與衝突之能力。
- 四、協助中高階文官具備運用團隊綜效，以達到創新服務之能力。
- 五、協助中高階文官具備對部屬授權賦能之能力。
- 六、協助中高階文官具備對部屬進行教練式領導之能力。

學習架構

壹、前言

貳、團隊的內涵與相關概念

- 一、團隊的內涵與特質
- 二、團隊的發展階段與要素

參、突破領導障礙與建立高績效團隊

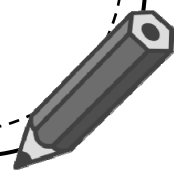
- 一、突破團隊領導的障礙
- 二、高績效團隊之特徵

肆、中高階文官面臨之領導挑戰

- 一、政策領導之挑戰
- 二、服務領導之挑戰
- 三、克服「社會閒散」心態之挑戰

伍、有效能的公務領導

- 一、權變領導
- 二、情境領導
- 三、瞭解互動關係：交易型與轉換型領導



學習架構

陸、部屬培力

- 一、《團隊，從傳球開始》
- 二、授權賦能（delegation and empowerment）
- 三、教練能力（coaching）

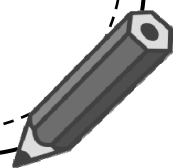
柒、公部門面對世代差異之人力資源運用策略

- 一、跨世代人力資源之發展趨勢
- 二、千禧世代的職場思維
- 三、公部門面對世代差異之領導管理策略

捌、公務領導情境個案：陳專門委員的難題

- 一、第一幕：暴風雨前的寧靜
- 二、第二幕：工作分派會議
- 三、第三幕：各科科長與承辦人的互動

玖、結語



壹、前言

高績效組織的共同特質就是擁有凝聚力及向心力，也就是所謂的「團隊精神」。缺乏這種力與精神，組織就是一盤散沙。「團隊精神」將「我們」置於「我」之前，即是彰顯犧牲個人的利益與榮耀，來成就團隊的成就與偉大。無私的奉獻是「團隊精神」的關鍵。如果組織受到分享精神的鼓舞，成員彼此都能分享想法、功績、資訊與經驗，便會發現：這個團隊所匯集的力量，比全體成員的總和要來得強大。過去以官僚組織建構的公部門，強調以行政指令與層級節制的結構來維繫凝聚，但這種淡化個人感情和社會心理等方面需求的強制性命令，雖可短期提振團隊的效率，但長期而言，卻無法應付紛至沓來的公共議題以及日益高漲的公眾服務需求。

相較之下，團隊精神則是透過對群體意識的培養，以及員工在長期實踐中慢慢形成的習慣、信仰、動機、興趣等文化心理來型塑，引導他們和領導者一起，產生共同的使命感、歸屬感和認同感，並反過來強化團隊精神，產生一股強大的凝聚力，將團隊中每個人的能量都結合在一起，形成極致的競爭力。惟團隊精神的培養，需仰賴組織成員皆認同並接受領導者的領導，並非一蹴可幾。領導力在本質上可視為是一種服務，領導者必須向組織成員（顧客）展現績效，組織成員對於這些服務可以選擇「買」或「不買」。當組織成員選擇「不購買」領導力時，他們便不會參與及投入，不會變成領導者的追隨者；反之，當組織成員選擇「購買」領導者的領導力時，表示他們重視領導者的領導實務（劉純佑譯，2014）。領導者可以鼓勵員工努力追求卓越、採取行動，讓他們變成追隨者，在領導者的指引和支持下達成組織目標。

公共治理環境的變遷，正逐漸加重政府跨域（部門）管理及協調的責任。高階文官在新的治理環境中，對內需具備官僚組織的領導管理技能，對外則需具備跨部門間溝通及協調的能力，方能夠擔當領導政策執行與服務創新之重任。中高階文官不能僅以熟稔自身公部門之事務而劃地自限，未來亦須對其他合作或協力部門之事務具備一定程度的瞭解，因為現代公共服務有愈來愈多是透過委外、協力甚至是網絡等新型態的方式來提供。在此現實環境之下，當今公共領導應該要展現集體與統合領導的形式，將參與公共服務的所有部門（包含公私部門與非營利）之間的協力合作，建立在以共享價值為基礎所建構之共享願景上，並且在社會、環境與經濟永續發展之前提下，積極尋求、影響及增進所孕育出的公共價值。

為使公共服務的遞送能確實反應民眾期望，以及在服務標準模式日趨成熟之際，政府服務應在投入整體政府資源最小比例的前提下，尋求最高之服務價值，追求更優質化之服務。政府服務不但要「向下移轉」，向第一線服務下授權力，讓民眾需求在第一時間獲得回應；也要在管理面「水平連結」，有效整合不同功能機關間之業務，從「品質管理」邁向「品質創新」。提升政策價值與公共服務品質，有賴各項功能與各專業團隊間的合作協力與資源分享，因此團隊建立與團隊合作，儼然成為不可或缺的要害。在團隊建立與資源協調的過程中，團隊領導者不僅扮演重要的資訊與資源協調者，更在團隊成員間扮演激勵彼此互助合作的角色。是故，瞭解團隊的概念及運用團隊力量來協助日常業務的運作，成為今日中高階文官必須具備之知識與能力。

貳、團隊的內涵與相關概念

一、團隊的內涵與特質

本節主要介紹團隊的各項基本概念，包含團隊（team）與團體（group）之差異，並簡述團隊的發展歷程，協助學員建立對團隊基本概念의 認知。

Katzenbach 與 Smith（1993）認為「團體」（group）與「團隊」（team）有所不同。相較於團體，團隊還具備「共同的承諾和目的」、「績效目標」、「相輔相成的合作技能」及「共同責任承擔」等特質。在這樣的基礎上，「**團隊**」可被定義為「為數不多的一組成員，擁有相輔相成的合作技能，致力於共同的一組績效目標及做法，並共同負起責任」。因此，「團隊」和「高績效」密不可分，兩者缺一不可。真正的團隊應符合前述之定義特質，並運用這些的特質，來獲致高績效。

但問題在於，人們太常將「團體」與「團隊」概念混為一談。大家常把「我們是一個 TEAM」掛在嘴邊，卻根本不具備團隊應有的特質。亦即，並非只要有一群人在一起工作，便可以稱為團隊；公部門一般常設置的委員會、協調會、任務小組，不見得都是團隊；團體也不會因為自稱為團隊，便真的成為團隊；有些散漫的團體，只是利用團隊這個詞彙來激勵和振作士氣。因此，中高階文官必須精確瞭解團隊與團體的差異（如表），俾利判斷何者為團隊，何者非團隊，並進一步「診斷」自己領導的單位究竟屬於團體？還是團隊？才能朝向「高績效」目標邁進。

表 團隊與團體之差異

	團 體	團 隊
領導者	有強勢、具明確目標且聚焦清楚的領導者	組織成員共同分攤領導人的角色且共享領導權
目標	等同於組織使命	團隊除組織使命外，還可自行提出超出於組織之特定目的
責任歸屬	個人責任	成員之間責任兼籌並顧
會議	講求會議效率	權責同仁主動提出解決問題的方法
工作方式	經討論後，直接指派權責單位主管及同仁自行完成	經討論及決策後，組織各單位協同解決（去除各單位本位主義）
工作成果	講求個人的成果	注重集體的工作成果
績效衡量	間接方式評估團體成效	直接評估團隊工作成果，做為績效衡量的依據

資料來源：羅耀宗譯（2007）。

綜上，團體和團隊之間存在以下根本性的差異：

- （一）領導者方面：團體會有明確的領導人；而團隊發展到成熟階段則是成員共享決策權。
- （二）目標方面：團體的目標必須與組織使命保持一致；但團隊除此之外仍可以產生自己的目標。
- （三）協作方面：協作性是團體和團隊最根本的差異。團體的協作性只有中等程度，有時成員可能還有消極或對立；但團隊則是一種齊心協力的氣氛，團隊個人的努力最終可以導

致比成員投入總和還要大的績效，發揮一加一大於二之「綜效」(synergy)。

- (四) **責任方面**：團體的領導者要負很大的個人責任，而團隊中除了領導者要負責之外，每位團隊成員也要負責，並且是要共同負責。
- (五) **技能方面**：團體成員之間彼此的技能可能相同或不同；但團隊成員之間的技能是互補的，將不同知識、技能和經驗的員工聚集一起，形成角色互補，從而達到整個團隊的有效組合。
- (六) **成果方面**：團體績效是個體績效相加之總和；團隊績效則是由大家協力合作完成的成果。

二、團隊的發展階段與要素

(一) 團隊的五大發展歷程

公務單位中，除了一般性公務團隊，還有因應臨時性目標任務而組成的專案團隊。一般性公務團隊，在組織中存在一定的歷史，成員有既定的分工與運作模式；而專案團隊的存在期間，則視其欲達成的目標而定，但與一般性的公務團隊相較之下則較為短期。一般來說，專案團隊的發展歷程可以觀察下列五個階段(戚樹誠，2016)：

1. 形成期 (forming stage)

此階段的特點是：團隊目標、結構、成員相互屬性均不明確。團隊成員都還在摸索彼此的工作習慣及培養默契，彼此的互動活動也僅止於正式關係。

2. 動盪期 (storming stage)

團體在此階段仍存在高度衝突。雖然成員彼此體認到自己屬於團隊的一員，但成員間仍處於瞭解、調適、衝突與磨合狀態。在此階段，若團隊成員的衝突程度太高，並且無法接納領導者及其處理方式，就會有成員選擇離開團隊。

3. 規範期 (norming stage)

此階段的特徵在於成員間的凝聚力增強、認同感加深，成員間對於團隊中所形成的共同規範與期許都樂意遵守。

4. 執行期 (performing stage)

在此階段中，團隊成員開始專注於工作績效的創造，並且願意為了達成團隊目標而努力付出。

5. 解散期 (adjourning stage)

當團隊目標達成，而成員已經無法發現自身在團隊中所存在的價值與扮演的角色時，團隊即自然解散。

(二) 團隊組成之四大考量要素

一般而言，專案團隊的組成考量及其組成性質通常與成員能力、人格特質、角色多樣性及團隊規模大小有關（黃家齊、李雅婷、趙慕芬譯，2014）。

1. 成員能力

當團隊已經形成，團隊中的氛圍與關係都已經穩固時，團隊成員個別的知識、能力和技術，會對於團隊總體績效影響深遠。

2. 人格特質

組織團隊的重點不能單憑技能，還必須靠團隊合作的精

神，同時要能夠補強團隊最需要的部分。好的團隊成員會彼此配合，因此除了成員能力之外，團隊成員的性格也很重要，但這並不是說有些性格優於其他性格，而是在進行不同性質的團隊任務時，需要的團隊性格組合也不盡相同。此外，在考量成員人格特質時，也需要瞭解到一般人在不同情景及不同時間下，行為的一致性並沒有我們想像中來得高（黃庭敏譯，2015）。而研究顯示，喜歡在社交環境工作的人，可以作為組成成功團隊的有用指標。喜歡團隊合作的人所組成的群體，最終也會有較佳的團體綜效（Kozlowski & Bell, 2013）。

3. 角色多樣性

團隊合作的核心在於團隊成員的異質多元化。雖可能因採行異質性分組而在團隊形成初期，有缺乏互信、溝通困難且討論費時等缺點，但面對異質性成員時，會有一種「非我族類，其心必異」的心理假設，因此會督促自己必須要更努力準備，從多元觀點來思考事情，方足以說服對方。異質性團體在討論的過程中，雖然需要花更長時間以達成共識，但卻能獲得使討論方案更加縝密周全且更具創意之效益。

4. 規模大小

一般而言，一個最有效能的團隊組成人數通常是 5 至 9 人，當團隊人數超過 9 人，就會容易產生工作責任不明與溝通協調不易，因此，團隊領導者在組成團隊與帶領團隊時，就需要考量上述三種組成特質，並組成規模大小適中之團隊。

參、突破領導障礙與建立高績效團隊

對領導者而言，如果能讓團隊所有成員朝同一方向齊力划槳，就能在比賽中奪標得勝。而公部門主管也要領導公務團隊的成員協同一致，才能使公共服務的遞送確實反應民眾的期望，以提升服務品質，深化服務績效。而「一個人走的快，一群人走的遠」，如果要建立一個高績效的公務團隊，必須要先瞭解團隊領導的障礙以及如何突破這些障礙。

一、突破團隊領導的障礙

派屈克·藍奇歐尼（Patrick Lencioni）曾提出團隊領導的五大障礙及如何突破這五大障礙的建議。在我國公部門組織的系絡中，也同樣發生這些障礙，使團隊領導無法發揮效能，茲分述如下（邱如美譯，2004；2014）：

（一）建立信賴：突破缺乏信賴的障礙

「信賴」是任何團隊同心協力、有效運作的核心，少了信賴，團隊便無法有效運作。真正的信賴不僅是團隊成員對彼此有信心，還包括能彼此坦承自己的弱點，甚至是暴露自己的失敗、弱點及恐懼，才不會有自我保護之虞。但是，欲藉由坦承弱點之方式，以建立對彼此的信賴並不容易。它有賴於長期的共事經驗及經歷多次堅持和誠信的考驗，以及對團隊成員特質有深入瞭解。

管理理論家，也是知名 TED 演講者 Simon Sinek，在「為什麼優秀的領導者讓你感到安全？」演講¹中，探索領導者如何激發團隊合作。他認為，能夠使員工產生信任感及安全感，把員工

¹ 參考來源：Simon Sinek 的 TED 演說〈為什麼優秀的領導者讓你感到安全？〉可參考：<https://goo.gl/p9nR3v>（最後檢閱日期：2022 年 5 月 27 日）。

吸引到「信任圈」裡頭，才是一位偉大的領導者。偉大的領導者就像為人父母般，他們比部屬身先士卒涉險，並提供給部屬機會及教育，建立他們的自信，希望他們能達成比自己更傑出的成就。而這便是團隊信任感及安全感的建立。當成員在組織內感到安全時，自然就能盡情地發揮自己的才華及能力；但如果組織內部彼此毫無信任，則成員被迫消耗時間與精力來保護自己，這在本質上便弱化了組織。

信任始於瞭解。透過團隊體驗活動或性格與行為取向分析，都有助於大幅加快整個團隊相互瞭解的過程。而領導者想要激勵團隊建立信賴，是勇於在團隊面前表露自己的弱點，至少要試著多花時間讓部屬瞭解自己對於工作的想法以及理念，才能有助於加深相互的真誠理解。

（二）掌握衝突：突破害怕衝突的障礙

在工作中，衝突被視為禁忌，且隨著職務層級越高，越害怕團隊成員間爆發衝突。團隊迴避衝突，往往是避免傷了和氣或為了提高效率，但反而使團隊成員無法針對重要想法公開辯論、提出異議，轉而採用地下的人身攻擊或以拖待變擇期再議，對團隊傷害更大。事實上，在完整的傾聽及理解對方的觀點及意見下，明確指出對方缺點或錯誤，或是以「對事不對人」的方式反對對方的看法或意見，此種「建設性的衝突」（constructive conflict）反而有助於團隊提早發現問題，成員的情緒亦可以獲得宣洩。

因為團隊有避免衝突的傾向，因此，要突破「害怕衝突」這個障礙，除了承認衝突具有建設性外，領導者還可以透過會議中正反意見辯論、追問「為什麼」或小組競爭等方式刻意製造衝突，

並且在衝突處理後，召集團隊成員進行收斂及整理，學習如何面對及解決衝突。

（三）勇於承諾：突破缺乏承諾的障礙

使團隊成員無法做出承諾的原因，在於成員對於目標及任務的不確定感，以及誤以為要獲得「全體同意」。事實上，讓成員於團隊中勇於承諾，關鍵在於確保每個人的想法都受到重視，並且以「達成決議」取代「全體同意」。當成員們的意見能充分表達及受到重視，一旦取得共識做出決議，每個成員就必須完全認同支持團隊的決議，並且全力以赴達成目標。

而領導者所扮演的角色，便是運用清楚明確的期限，規定最遲在何時必須做出決定，並事先與團隊成員明訂賞罰標準及明確的績效目標，嚴格要求如期執行完成。領導者必須注意的是，所謂的「期限」並不限於嚴守最後期限，還包括中程決策的檢核點，因為那可以確保團隊在付出重大代價前，儘早發覺成員間步調不一並且有效解決問題。此外，當主管交辦任務給部屬時，不能只是部屬應聲「好」，便誤以為這樣便是已經取得部屬的承諾。主管必須與部屬確認以下事項，包括：交辦任務的內容、為何要交辦這項任務、如何辦理這項任務以及達成任務的標準。

（四）型塑當責文化：突破規避責任的障礙

團隊組織需透過有效分工共同達成任務，因此必須有「課責」（accountability）的壓力與文化。這個障礙與團隊成員是否鄉愿、不願意糾正同事行為，以免造成自己人際關係緊張的原因有關。在公務機關文化中，更是儘量與人為善、避免惡言相向，反而造成在團隊中有人規避責任。在團隊合作的情境中，負起責任

是指，當有人的表現沒有符合團隊標準時，團隊成員願意站出來提醒對方。因此，領導者最大的挑戰在於鼓勵並放手，讓團隊成員扮演負責任的首要機制，而非讓自己淪為團隊內部唯一要求紀律的監督者，因為「同儕壓力」以及「不想讓同事失望」，會比任何一種權威性的處罰或指責，更能激勵團隊成員。派屈克·藍奇歐尼建議，可以透過以下幾項工具來突破「規避責任」的障礙：

1. 公布目標與行為準則：領導者公開說明團隊需要達成的目標、每個人的權責分配，以及個人應有的行為表現。
2. 簡單且定期地檢討進度：固定以口頭或書面形式，溝通彼此對團隊成員違反目標及標準的感受。
3. 團隊獎勵：透過獎勵集體成就而非個人表現，創造出負責任的內部文化。

（五）重視集體成果：突破忽視成果的障礙

一個忽視集體成果的團隊，團隊成員將重心放在自己的升遷或部門的發展，而未將團隊的利益擺在首位，更遑論為了團隊的利益犧牲個人或部門的利益。

如何型塑一個重視成果導向的團隊？派屈克·藍奇歐尼建議，領導者可以清楚明定團隊成果，並且只獎勵對成果有貢獻的行為和作法，便能確保團隊將注意力集中在成果上。

如果團隊成員能夠信賴彼此，討論時也能夠發生良性的衝突，對一致同意的決定又能夠支持並全力以赴，而且還能要求彼此負責任，最後還能重視群體的力量優於個體利益，則團隊成功的機率就很大了。

二、高績效團隊之特徵

團隊與高績效密不可分的，當團隊中成員的合作互動關係足以產生綜效，績效的提升自然水到渠成。公部門在遞送創新服務的過程中，領導者必須充分運用團隊，才能有效整合公共服務資源。擁有高績效的公務團隊，更能讓創新服務的推動事半功倍。

一位高效能領導者可以有效整合每位成員，打造成一個表現優異的團隊。就像划龍舟一樣，如果能使團隊所有成員朝向同一目標齊力前進，就能在最短時間內達到目標。這種高績效團隊通常具有以下特徵：

- (一) **明確目標**：團隊成員清楚地瞭解所要達到的目標以及目標的意義。
- (二) **相關資源**：團隊成員具備實現目標所需要的技能，並且能夠進行良好的合作。
- (三) **相互信任**：團隊成員對其他成員的品行和能力確信不疑。
- (四) **共同承諾**：團隊成員對完成目標具備奉獻精神。
- (五) **良好溝通**：團隊成員間擁有暢通的資訊交流管道。
- (六) **談判技能**：團隊成員間的角色經常發生變化，同時團隊成員具有充分的協商與談判技能。
- (七) **合適領導**：團隊領導者往往擔任教練的角色，他們對團隊提供指導和支持，而不是試圖去控制部屬。
- (八) **內外支持**：包括內部的合理結構及外部必要的資源條件支持，再加上適當的激勵獎酬制度。

綜上可知，打造高績效團隊的重要關鍵，其一是為團隊塑造所有成

員皆認同之願景；其次是讓成員們皆能自主管理，主動為團隊的目標與使命負責。高績效團隊的領導者，必須授權團隊成員並給予支持，激勵他們能自主管理；而團隊中的每個成員也應牢記組織願景，並與其他團隊成員相互配合，扮演好自己在團隊中的角色。

肆、中高階文官面臨之領導挑戰

面對公共事務環境的發展趨勢，公部門興起行政革新的運動。無論是新公共管理學派（New Public Management）或是新公共服務學派（New Public Service）都指出，中高階文官在公務領導中面臨三個層面的嚴峻挑戰，分別為：政策領導之挑戰、服務領導之挑戰以及克服「社會閒散」心態之挑戰。

一、政策領導之挑戰

中高階文官在政策領導的挑戰，源自於今日政府所面對的重要政策問題，很少是憑單一行政機關便能解決，需要透過不同機關或部會的協調整合，並且克服機關間的本位主義、專業偏執與資訊的不對稱，才能解決棘手的政策問題。新公共管理的觀點雖可以提供行政機關橫向協調制度上的依據，以及協力與網絡治理的方法，讓行政機關可以在制度設計上去發揮行政功效，然而部門之間要追求進一步的協力合作，除依靠制度設計來釐清權責、分享資訊與避免資源重複浪費之外，還需要發揮公務領導能力，運用溝通、聯繫與衝突解決的能力，讓跨部會可以進行對話整合，並進一步去跟利害關係人對話，傾聽民眾的心聲，才能將民眾所珍惜的公共價值落實於施政上。

二、服務領導之挑戰

再者，新公共服務所強調的回應性、民眾參與和服務創新，其成敗關鍵亦是繫於中高階文官的領導作為。領導者需將民眾對公共服務需求的期望，轉化成為高品質的服務遞送。惟在公共服務遞送的過程中，政府的官僚體系已不再是唯一的運作機制，在現今公共服務推動的過程中，還需與私部門及第三部門等保持密切的互動合作關係，以協力的方式完成公共服務之使命。因此，公務團隊的工作價值觀必須建立在滿足民眾對公共服務的期望的基礎之上。然而，根據一份研究調查顯示：目前在公務機關服務的中階主管，在工作價值重要性的排序上，依序為「穩定有保障的未來」、「友善與志同道合的同事」以及「享受休閒活動」等，而「貢獻社會的機會」、「參與重要決策的機會」及「擔任領導人的機會」則被列為較不重要的工作價值（黃一峯、張家榦，2009）。此研究指出：這些中階主管未來晉升為高階文官時，勢必會對公共服務的遞送與提供產生衝擊及造成危機，特別是當前公共服務轉為跨域提供已是時勢所趨。而此將有賴於公務機關認清公務領導所面臨的嚴峻挑戰，建構標準化的新公務領導架構，將公共價值與民眾所需要的公共服務相結合方能因應。

三、克服「社會閒散」心態之挑戰

〈私心——一壺清水的啟示〉

在一次隆重熱鬧的豐年祭慶典中，大酋長要求每一戶家庭都要捐出一壺酒，並全部集中倒在一個大桶子裡，讓大家可以共享。只見每一戶人家都鄭重其事地拿出家裡釀的酒傾倒，很快地便集滿了一大桶酒。在慶典接近尾聲時，大酋長鄭重其事地拔掉了大酒桶的木塞，並且為每位族人的杯中都注滿了一大杯酒。當大夥一飲而盡時，這才赫然發現，原來自己喝下去的不是酒，而是清水。原來，人人都以為在那麼多戶人家貢獻的酒中，自己的一壺清水一定不會被察覺……。

上述故事便是所謂「集體行動的困境」之現象（Olson, 1965），其原因是理性的個人在參與集體行動時，因為有搭便車（free-riding）的傾向，而造成集體目標難以達成。此現象也是社會心理學所稱的「社會閒散」（Ingham, Levinger, Graves, & Peckham, 1974; Latané, Williams & Harkins, 1979; Jackson & Harkins, 1985），意指隨著群體成員數的增加，反而使得成員自身貢獻度減少的情形。至於為什麼會產生「社會閒散」的現象呢？學者認為，主要的原因在於搭便車效應，讓隱藏在群體中的自己，因為付出的成果，最後都歸功於群體，個人的貢獻無法被肯定，便容易產生不願意付出過多努力，只想少做少錯的心態。公部門似乎不乏上述的例子，困擾了認真做事的成員。而祛除公部門搭便車的積習，在於領導人必須把不投入的員工變得投入，亦即高階文官必須展現正確之領導力。

蓋洛普（Gallup）發表的「2013 年美國職場報告」（2013 State of the American Workplace）也反映出此種情況（Gallup, 2013）：只有 30% 的員工，積極發揮他們的才能，將能量用在替公司的前途打拚；而 50% 的員工，工作則是在打發時間；至於剩下 20% 的員工，不僅只會抒發自己的不滿，工作上甚至還會扯後腿而減損組織績效²。蓋洛普估計，光是 20% 的這一群害群之馬，每年就足以讓美國經濟虛耗近五千億美元。而蓋洛普的這份報告亦直指，造成廣大員工工作無法投入的主因之一，便是領導者的無能領導。而公部門亦不缺乏這種搭便車（free-rider）的例子。領導者應展現強健的領導力，嘗試讓不投入的員工發生改變，別讓其影響及困擾了認真做事的員工。

過去有許多關於領導力養成的研究，專注於找尋優秀領導者在價值觀、人格特質與行事風格上有哪些共同之處，認為只要依據這些特質擬定培訓計畫並忠實執行，最終必能培養出傑出的領導者並打造高績效的團隊。不過，當人們回頭審視這些領導力培育及高階主管培訓計畫時，便會發現難以找出明顯改變的證據。因為改變一個人的性格、人格特質或行事風格相當不容易，培訓實務上也發現，改變人們的外顯行為和活動，遠比型塑其價值觀或內在特質來得容易（劉純佑譯，2014）。因此，領導力的培育應專注於領導者在什麼樣的情境下，應採取哪些作為及活動，以激勵他們的團隊士氣，並提升組織績效，而無須聚焦在領導人必須要效仿哪一位領導者。

² 該篇年度報告亦可參考 <https://reurl.cc/1xaDmm>（最後檢閱日期：2022 年 5 月 27 日）。

伍、有效能的公務領導

長久以來，領導一直是管理領域中的重要議題。有效能的領導，是組織所必須追求的目標。公務部門對外負責處理公共事務，必須回應社會大眾多元的需求，相較於民間企業專注於自身的產品服務，其任務更為複雜，而決策影響的層面也更為廣泛。其次，公部門因具備公權力，人事與財務的運用方面受到許多規範，使得主管在賞與罰的運用上亦受到較多的限制。再者，由於科層體制的結構，組織內部較為穩定，使得領導者與部屬的關係相當密切。基於上述的特性，有效能的領導對部屬的培力扮演相當重要的角色。

從定義而言，領導是指「影響團隊成員達成組織目標的過程」（戚樹誠，2013），包括三個元素：領導者的影響力、團隊成員及組織目標。而建立「有效能的領導」即是環繞著這三個元素。由於領導涵蓋的範圍相當廣泛，以下將從「權變領導」、「情境領導」及「與部屬互動關係」等面向來說明「有效能的公務領導」所涉及的內涵。

一、權變領導

世界上真有所謂「最好的領導方法」嗎？「權變領導」理論（contingency leadership）學者費德勒（Fred E. Fiedler）認為，世界上根本沒有固定且放諸四海皆準的領導方式，亦無所謂「最好的」領導方法。領導者之效能，係受到領導者的**領導風格**及領導者所**身處的情境**而交互影響。亦即，針對不同的領導情境，領導者亦必須採用不同的領導方式（Fiedler, 1967）。

費德勒將**領導風格**分為「**關係導向**」與「**任務導向**」兩種取向。「**關係導向**」的領導者，優先重視與部屬建立良好關係，希望受到部

屬愛戴；而「任務導向」的領導者，則希望部屬能展現高績效，並完成工作任務。

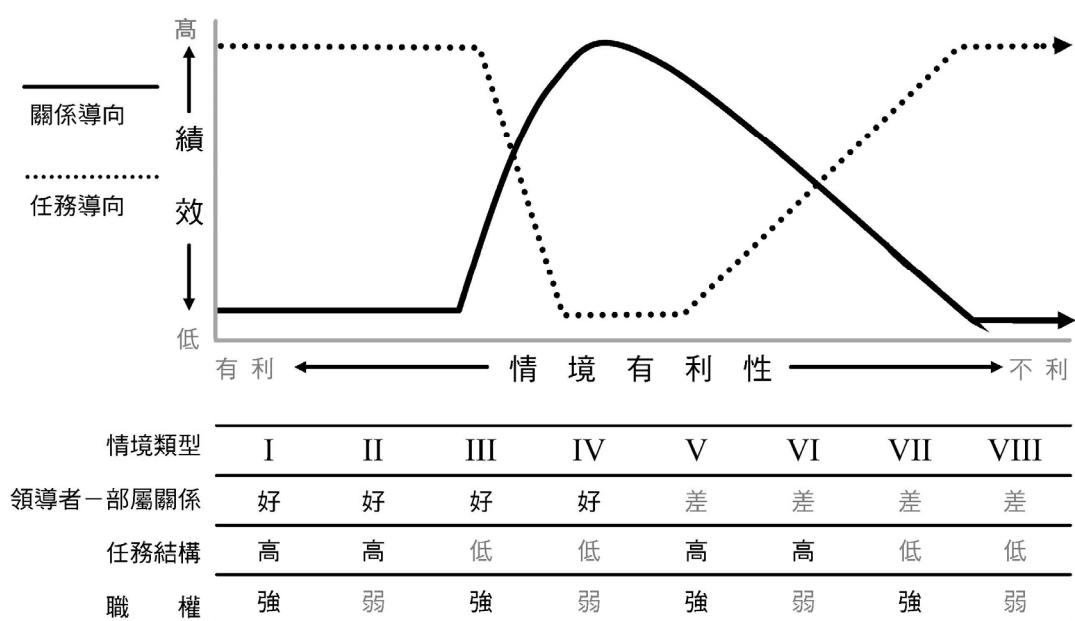


圖 1 費德勒權變領導模式

資料來源：修改自 Fiedler (1967)。

此外，領導者身處情境對其是否有利，亦會影響領導效能。費德勒認為，情境對領導者有利或不利，可以由三個因素來綜合判斷，分別是：（一）領導者與部屬的關係（**leader-member relations**）：係指部屬對領導者的信任、尊重及忠誠程度；（二）任務結構（**task structure**）：係指部屬擔任的工作，其任務清晰明確且例行化的程度；（三）領導者的職權（**position power**）：係指領導者本身的職位權力，能使部屬順從及接受其領導的程度。費德勒將上述 3 種決定情境有利程度的變數，各區分成 2 種情形，因此共可形成 8 種領導情境組合。當這 3 個變數條件均具備時，便是對領導者最有利的情境；反

之，若 3 個變數均欠缺時，便是對領導者最不利的情境（如圖 1）。

費德勒認為：在這兩種極端的情境下，領導者若採用「任務導向」的領導，能產生較佳的績效。這是因為在非常有利的情境中（領導者與部屬關係好——任務結構化程度高——領導者職權強），領導者只需負責督導，團隊表現自然很好；另一方面，在非常不利的情境中（領導者與部屬關係差——任務結構化程度低——領導者職權弱），採行任務導向領導才能提高團隊表現。但在一般情形中，採行「關係導向」領導反而能產生較佳的績效。此乃因領導者與部屬之間可以產生和諧的團隊氣氛，消除任務結構的模糊性，並鞏固領導者的職權（Fiedler, 1972）。

費德勒的權變理論對於公務領導的重要啟發是：首先，沒有一種領導方式可適用於所有情境，團體表現乃是領導者領導風格與情境有利性之交互作用的結果，領導因此需因時因地制宜；再者，領導者的人格特質雖部份決定了領導方式，但卻不易改變，因此領導者可從改變情境著手，例如工作結構程度、強化自身權力等，方能使領導有效。

二、情境領導

延伸費德勒的權變觀念，賀塞(Paul Hersey)與布蘭查德(Kenneth Blanchard)，則強調「**情境領導**」(situational leadership)的重要性(Hersey & Blanchard, 1977)。布蘭查德並進一步完備相關概念，並提出「**情境領導模型 II**」(Blanchard & Johnson, 2015; 李毓昭譯, 2009)，以**指導行為**(direct behavior)、**支持行為**(support behavior)與**部屬的發展階段**(development levels)三者的交互作用來檢視領導

效能。他們與費德勒的觀點相似，認為領導風格需視特定情形調整；但進一步把焦點轉移到「部屬」身上，認為領導者需要診斷出部屬處於何種發展階段，以便運用適合的領導行為，從而與部屬建立夥伴關係。因為如果沒有部屬，也就不存在所謂的領導。

布蘭查德等人從「**指導行為**」(directive behavior)與「**支持行為**」(supportive behavior)兩個維度，來分類領導者的領導行為類型。「指導行為」係指領導者是否給予部屬命令，包括向部屬說明或示範要做什么事、如何做、何時做，並針對工作成果給予回饋；「支持行為」係指領導者是否給予部屬支持，包括讚美、傾聽、激勵及讓部屬參與。基於指導行為與支持行為之高低，可形成 4 種領導風格類型，分別為：**指令式**（高指導——低支持，S1）、**教練式**（高指導——高支持，S2）、**支持式**（低指導——高支持，S3）及**授權式**（低指導——低支持，S4）。

情境領導理論進一步認為，成功的領導者應隨著「**部屬的發展階段**」(development levels)，採行不同的領導行為（如圖 2）。亦即，對於不同部屬，或同一位部屬進行不同工作任務時，領導者如能瞭解其在特定工作任務目標下的工作能力及工作意願，有助於領導者選擇適當的領導風格與之互動。至於「部屬的發展階段」，則可透過工作能力及工作意願兩方面來評估。「**工作能力**」(competence)為部屬於特定工作任務上的準備，包括其是否有足夠的知識、能力及經驗去完成特定工作任務目標；「**工作意願**」(commitment)則屬心理上的準備，包括部屬對於完成特定工作任務目標之積極性和自信心。

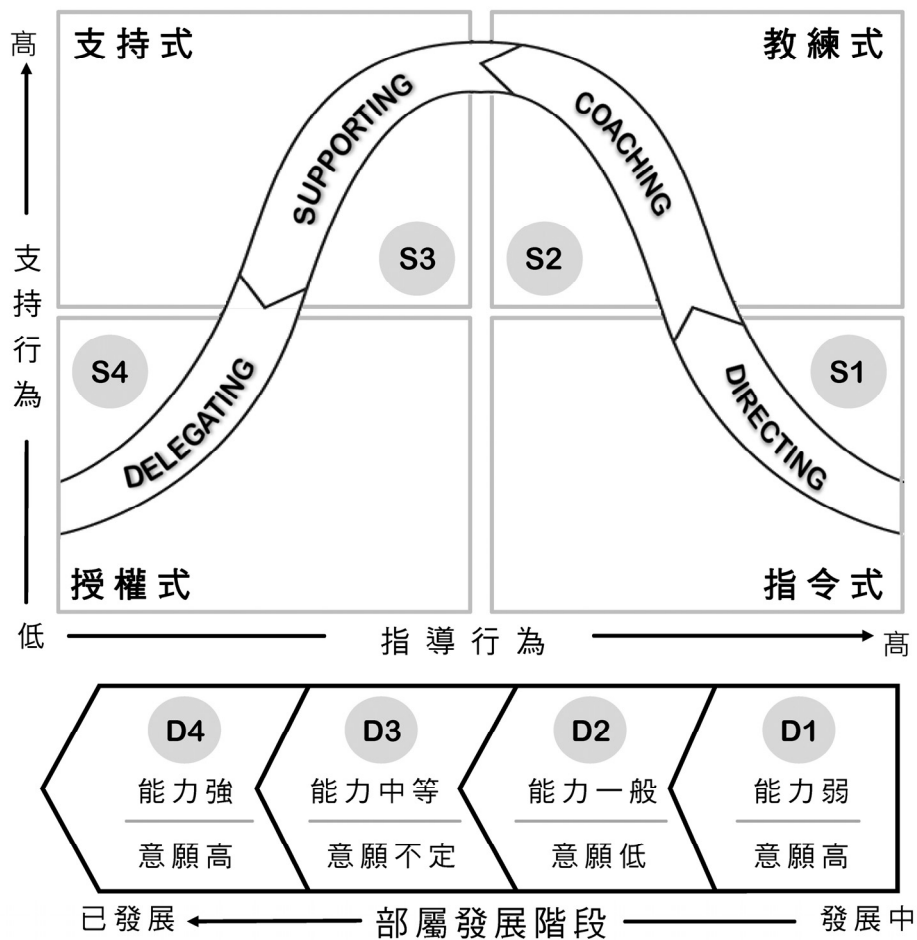


圖 2 情境領導模型

資料來源：修改自 Blanchard & Johnson (2015)。

- (一) 當部屬雖有高度工作意願，但尚未有足夠工作能力去完成某項工作時（D1），可採「指令式」領導（S1）：當部屬剛進到機關服務，或接手一項新工作時，此時部屬雖對工作抱持樂觀積極的態度，但能力尚且不足。此時領導者必須指示部屬做，並給予一定的指導，直接告知任務內容及工作要求即可（高度指導——低度支持）。

- (二) 當部屬逐漸建立相對應的工作能力，但對於工作卻開始變得消極或缺乏自信時（D2），可採「教練式」領導（S2）：此時部屬已經工作了一段時間，雖逐漸開始積累工作能力，但卻可能在過程中逐漸看清現實，或已經把剛進來時的工作熱情消磨殆盡。此時領導者可能需要採行「教練式」領導方式。領導者一方面給予命令與指導並做出決策，另一方面亦給予部屬支持，鼓勵部屬強化完成工作任務所需要的能力（高度指導——高度支持）。
- (三) 當部屬累積足夠的工作能力，但工作意願時而高昂、時而疲乏時（D3），可採「支持式」領導（S3）：當部屬工作再一段時間之後，已經累積足夠的工作能力，成為職場中的「老鳥」時，此時工作態度上可能起伏不定，有時能夠自我激勵，有時卻可能因為工作任務一成不變、遇到瓶頸、缺乏挑戰性而感到倦怠疲乏。此時領導者可減少給予部屬命令與指導，亦應逐漸邀請部屬一起決策，並多給予部屬支持及激勵，喚起部屬對於工作的熱忱（低度指導——高度支持）。
- (四) 當部屬已能獨當一面時（D4），可採「授權式」領導（S4）：當部屬的工作能力已經到達爐火純青的階段，且有足夠的自信及熱忱投入工作時，領導者此時可以採「授權式」領導，讓部屬決定工作計畫及組織，並有發揮空間（低度指導——低度支持）。領導者並可視部屬的情況調整下一階段的任務安排，如果部屬樂於挑戰新事物，亦可於工作上安排更具挑戰性的新工作任務。

在實務上，領導者所面對的情境和部屬的發展階段可能都遠超過上述四類。然而，「權變領導」及「情境領導」想要傳達的核心理念，其實就是「領導是動態的」。高效能的領導者會隨著人、時、地、事而動態調整。為選擇合適之領導方式，領導者要能夠：1. 診斷情境；2. 適應情境，調整行為以作回應；3. 充分溝通，以幫助他人瞭解及接受領導；4. 隨時掌握並處理情況的變化，使組織繼續前進。

三、瞭解互動關係：交易型與轉換型領導

領導者的最終目的在於組織目標的達成。而上述對於領導的討論則多偏重執行層面，領導者藉由角色的澄清與工作的需要，發揮其影響力，帶領或激勵部屬朝向既定的組織目標。這樣的領導關係實則建立於某種條件交換的基礎上：一方面領導者提供實質的誘因激勵部屬達成目標，另一方面部屬也付出實質的績效表現以換取應有的有形或無形的報償。從性質上而論，都可視為是一種「**交易型領導**」（transactional leadership）。

相較於交易型領導，近代領導學者則將研究重點放在「**轉換型領導**」（transformational leadership）上。領導者能夠鼓勵部屬不斷自我超越，追求成就感與自我實現。以下分別介紹之。

（一）交易型領導

為追求組織目標的達成，領導者對於績效表現符合預期的部屬給予獎勵，對於績效表現不佳者則給予懲處。組織中的人員，為了得到上司的獎勵，便有動力表現地更好，也會避免招致懲處的行為發生。這樣的領導方式乃是基於部屬相信，領導者會依據部屬的貢獻公平合理地給予報償。在這樣的關係中，領導與被領

導者都有對方想要得到的東西，它可能是物質、金錢或利益的交換，或是精神情感的交流。雙方形成一種交易關係，部屬對領導者的順從與忠誠，建立在交換、互惠的基礎之上。換言之，被領導者同意、接受與順服領導者，以換取讚美、獎賞或資源，或避免懲處的行動。這樣的互動以一種類似雙向契約關係，領導者透過獎懲機制的建立來強化影響力。

（二）轉換型領導

在交易型領導中，領導者乃以工作表現的好壞來決定獎懲，藉著每個人希望維護自我利益的想法來促進工作動機。然而，轉換型領導則強調「以心帶心」。所謂「轉換」即是指超越交換或交易式的互動關係，引導部屬看見組織共同的目標與使命，並且鼓舞同仁追求超越自我利益的團體利益（Robbin & Coulter, 2014）。轉換型領導者具有下列特徵：

1. 理想化：提供願景及使命感，灌輸自尊心，獲取尊敬信任。
2. 鼓舞激勵：能用簡明的方式表達願景，引導追隨者為目標注入意義與價值。
3. 啟發才智：鼓勵以創新的方式解決問題，讓部屬獲得啟發。
4. 個別關懷：肯定個別差異，並給予個別的關心，透過教導（coach）與建議（advise）幫助部屬成長。

在轉換型領導中，領導者的影響力來自於自身的正直誠信，以及對部屬的啟發與關懷。轉換型領導目前被視為一種較理想的領導方式。如同老子所說「聖人後其身而身先，外其身而身存」，領導人先考慮他人，把自己置於度外，反而會得到尊重與支持。

值得注意的是，我們不應該將交易型領導與轉換型領導看成兩種處理方式。事實上，轉換型領導係以交易型領導為基礎，而使部屬激發超出單純運用交易型領導所產生之效果。

此外，轉換型領導對公務部門有其重要性。許多公職人員加入公務體系，乃是基於對公共利益的使命，以及抱持服務社會的理想。他們知道組織所能提供的金錢報酬不如私人企業豐厚，但工作的意義引領他們仍投身公職。對於具備這樣特質的同仁，領導者的支持與啟迪相當重要，可以幫助部屬在挫折或疲倦中，仍能莫忘自己投身公部門的初衷。

陸、部屬培力

人力資源是組織效能的基石，公務機關是否能夠達成目標並提供有品質的服務，必須仰賴整個團隊共同完成。在過程中，領導者對部屬的引導及帶領，扮演非常關鍵的角色。部屬的培力包含了發展(development)與賦權(empowerment)的概念。透過領導的影響力，協助部屬在工作中開發自身潛能，願意且能夠承擔不同的任務。隨著人力資源的成長與改變，自然帶動組織效能的優化。這個過程涉及了領導者教練(coaching)的能力以及人才管理。

一、《團隊，從傳球開始》

被讚譽為「世紀教練」的約翰·伍登教練(John Wooden)曾帶領加州大學洛杉磯分校(UCLA)十二年間奪得十屆國家大學體育協會(NCAA)球賽冠軍，他將多年培養優越人才和團隊的領導心法與

一生的思想結晶，寫成《**團隊，從傳球開始**》一書（周汶昊譯，2015）。書中分享他個人所獨創「成功金字塔」法則。充分運用此法則，便能讓團隊成員發揮最好的自己，使團隊永遠保有極致的競爭力。

對每一位球類教練來說，贏球是最重要的。但是，伍登教練卻有不同的定義和認知：「贏球不等於成功！」。伍登教練教導每位球員的是，「成功應該是由我們自己來評斷，成功是一種心靈的平靜，只要個人付出絕對及完全努力，盡個人所能去做到最好的，就能獲得成功。」就如同約翰·伍登的父親對他的教導一樣，比贏球更重要的競賽就在自己的心裡，那就是—「為了成就更好的自己」所付出的掙扎與努力。然而，這些觀念說起來容易，真正全心實踐卻非常困難。想要獲致成功的首要評斷標準，是自身努力的品質，而不是終場比數、升官、調薪，或是其他的物質標準。雖然很難做到，但並非不可能為之。以下摘要伍登教練協助部屬開發自身潛能與帶動團隊效能之主要心法：

（一）找出關鍵的化學效應與團隊精神

把所有最好的明星球員加在一起，不見得就是夢幻球隊。伍登教練一直在找能讓球隊更好的球員，或是更好的球員組合。也就是說，他試著「組成一支團隊」，而不是「球員的集合」。找出最佳的團隊組合，則每個人必須在能力、個性以及態度上都能在彼此之間產生相乘的加分效果。因此，建立球隊的目標不是找出最有天賦的球員，而是組合出最強的球隊。

而團隊成員往同一個方向前進，代表的是團隊合作。然而，僅僅往同一個方向前進是不夠的。良好的組織擁有一種品質，不只是往相同的目標邁進而已。伍登教練把這個品質稱為「**團隊精**

神」，並定義為「渴望犧牲個人的利益與榮耀，來成就團隊的成功與偉大」。「無私」是「團隊精神」的領導關鍵。當你與你的組織受到分享的精神鼓舞，彼此分享想法、工作、資訊與經驗時，你會發現這個團隊比所有隊員的總和還要強大。

（二）觸動正確的開關

每個人都有種獨特的潛能。我們的首要任務，便是盡最大的努力去發揮自己的潛能，為團隊服務。領導者也必須要知道，沒有人是一模一樣的，大部分的人都會對支持與鼓勵做出最佳的回應，而有些人則要靠懲戒或扣住獎賞來刺激他們。一個好的領導者必須知道該如何觸動正確的開關。

（三）跟願意傳球的人在一起

在運動界常見的是：那些將個人數據置於團隊成功之前的人，他們寧可勉強出手，也不願意把球傳給有空檔的隊友，這便是自私。聰明的領導者都知道，無論是球場或商場，霸住球不放的人都會傷害整個團隊。領導者必須教導部屬，只有幫助團隊成功的人，才會有個人的成功。為了團隊成功，他們必須渴望去幫助其他人，去分享他們手中的「球」，無論這「球」指的是資訊、人脈、經驗、信用與點子。無私傳球的人，才是能幫助全隊獲勝的人。

（四）控制情緒與重視情感的強度

伍登教練認為，強烈的情緒是沒必要的額外負擔。如果帶著各式各樣的情緒去打球，則自己會變得很脆弱。同樣的，一個情緒化的領導者很容易喪失清晰的思維。一旦如此，反而是在幫助對手，讓他們輕鬆獲勝。情緒化可能是致命的缺點，而最重要的

是情感的強度。舉例來說：焊工所用的弧形火炬跟森林大火是不一樣的，雖兩者溫度都很高，但是焊工的火炬能精準地燒斷鋼鐵，而森林大火則會失去控制，摧燬整座森林。如果不能控制自己的情緒，那情緒就會控制你，當情緒主導一切時，那你就輸定了。

（五）讓不完美發揮作用

在任何情況下，無論是籃球或是企業，一個組織在錯失機會、犯下錯誤，或是遭遇失敗之後的反應才是最關鍵的。完美是不可能的，如何讓不完美的錯誤發揮作用，才是造成彼此差異之所在。要預期種種失敗的可能性，就如在每一場籃球賽事，要先預期投籃會投不進，然後準備好接下來會發生的事：籃下補進、搶籃板球、快攻，或其他策略。「不要只是呆站著看球是不是會自己滾進籃框裡，就當作它不會進，然後準備好做出快速及正確的反應。」做為領導者應該告訴他的球員，怎樣的反應才稱得上「快速」及「正確」。

〈永不放棄〉³

一、案例情境

人之所以失敗是因為不相信自己；人之所以失敗是因為失去夢想；人之所以失敗是因為沒有目標。因此，在工作職場上，我們都需要遇到

³ 〈永不放棄〉影片可參考：<https://goo.gl/EQqvaX>（最後檢閱日期：2022 年 5 月 27 日）。

一位好教練，讓我們看到自己的潛能有多強大，邁向成功之路。

「永不放棄」的故事描述一個成績表現不佳的高中美式足球隊，隊員們對於自己的能力和表現總是沒有自信，也總是埋怨葛蘭特教練不斷要求隊員們練習基本動作，而不願意讓大夥展開正式實地演練。

在一次例行的動作練習中，葛蘭特教練找了球隊中具領導特質的球員布洛克，要求他身上揹負一位重達 72 公斤的球員，矇著眼睛進行「死亡爬行」(death crawl)。布洛克起初認為自己最多只能爬行 30 碼，因為一開始大夥沒有矇著眼睛練習時，也只能爬行 10 碼。

布洛克說：「很痛。」葛蘭特教練：「別放棄，要盡全力」。

布洛克說：「他很重。」葛蘭特教練：「我知道」。

布洛克說：「太困難了。」葛蘭特教練：「不困難，繼續加油」。

就在葛蘭特教練一步步的激勵與堅持下，布洛克不僅走了 30 碼、50 碼，而是整個足球全場的 100 碼！在這個過程中，葛蘭特教練喊了 13 次的「對了！就是這樣」，15 次的「加油！」，23 次的「別放棄」，而原本不看好的隊友們，看著布洛克一步步邁向原先以為遙不可及的目標，也被激勵了起來。

二、延伸討論

在您服務的單位，是否也曾遇過部屬對於自己的能力沒有自信？您會以什麼樣的方式激勵他們？「永不放棄」帶給您什麼啟發？

二、授權賦能（delegation and empowerment）

〈分隊長 VS.科長：授權與賦能〉⁴

乙市府環境保護局環保稽查科設有稽查分隊。為提高公害陳情案件稽查品質，依乙市行政區域劃分設置 6 區稽查分隊，專職空氣、水污染及工廠事業等環保案件稽查、取締、告發之執行事項。其中分隊長陳君 5 年來考績都是甲等，他與其他稽查員等 6 人組成之第二稽查分隊，負責乙市北區的環保案件稽查，彼此都對工作流程及業務內容瞭若指掌。若分隊中有稽查員遇上較棘手的案件，陳君均能熱心協助，使分隊的工作如期如質完成。因此，陳君的分隊績效總是在六區中奪冠，而陳君稽查分隊所屬之北區股，其稽查績效亦比其另兩區股（中區、南區）亮眼，經常受到長官的讚賞，並被表揚為乙市府環境保護局的模範人員。

由於陳君表現優良，長官決定將陳君調升為北區股長，帶領 2 個稽查分隊，人數亦擴增至 12 人。經由陳君一貫的積極帶領，北區股的績效依舊名列前茅。長官深覺得陳君實為不可多得的管理人才，在數年歷練後，將其晉升為環保稽查科科长，管理約 60 名左右的稽查人力，負責乙市的環保案件稽查取締。

由於稽查人員係輪班稽查工作，因此陳科長每次上班遇到的稽查員並不固定，稽查範圍也從北區擴大為全市。但陳科長仍以過去事必躬親的方式領導，逐一協處突發狀況及績效較差的稽查員。雖然陳科長幾乎連喝水的休息時間都沒有，但稽查員依然常常抱怨他無法適時出現解危。陳科長開始回想，之前他的工作表現優異，但現在每天忙得不可開

⁴ 本個案及撰寫重點參考由公務人員保障暨培訓委員會提供。

交，卻得不到部屬的肯定。他開始懷念過去的日子，也開始焦慮許久不曾擔心的年終考績問題……。

（一）陳科長面臨的領導困境

上述案例中，陳科長所面臨的領導難題，許多初任主管可能都經歷過。本案例可由個人及組織的角度剖析陳科長面臨的領導難題。從個人的角度分析，著重於管理者是否具備職務轉換的能力以及能否適應；再者，從組織社會學的角度觀察，則可從一般組織運作上常見的矛盾發現組織共同的問題。

1. **個人管理者角度——管理幅度：**在官僚體系中，管理者層級和管理幅度呈反比。亦即，管理層級越高，管理者能直接有效控制部屬人數相對減少。當陳君晉升為科長後，管理的部屬一下增加 10 倍，工作量自然也會倍增。但是，在工作時間不可能延長 10 倍的情形下，陳科長應將原來的工作授權給部屬（及股長、隊長、分隊長等）分層負責。陳科長不應因循舊法，而應將自己原先身為部屬或幕僚的角色及心態，轉變成一位領導者的角色與心態，花費更多的時間在策略思考與整體規劃上，應體認到升任科長的本質不僅是轄下的部屬量增加而已，更是管理方式的質變。
2. **組織社會學角度——彼得原理：**在一個組織或企業階級制度中，每個人最終趨向於升遷到一個他能力所無法勝任的職務為止，這就是所謂的「彼得原理」。陳科長原先只是一位管理 6 個稽查員的分隊長，因為表現優異被晉升至更高一級的股長，變成一個轄下管理 12 人的稽查團隊；而且越做越好，

經過歷練後並晉升為管理 60 位稽查人力的科長。但是，晉升的速度所帶來職務內容的快速改變，早就超過陳君能力所能負荷，卻仍辛苦地積極想去適應，而產生「無法勝任」的情形。「彼得原理」便指出：在階層組織中，每個職位到頭來經常是被無法勝任其工作任務的員工所佔據；而組織的工作任務多半是由尚未晉升到自己無法勝任職務的人所完成。因此，若組織長期僅以職位績效做為升遷考量，長期下來，組織多數職位上將充斥不適任的人，不僅出現蹺腳的管理階層，甚至可能劣幣驅逐良幣，不利於組織發展。

（二）授權與賦能

陳科長之前仍有很好的團隊領導經驗，只是還不熟悉中高階主管的角色轉換，及瞭解賦權管理的重要性。陳科長可以經由工作設計，逐步由授權、賦能，改善設計環保稽查科為一個高效率、高專業的自主性公務團隊。步驟說明如下：

1. **彈性式授權**：陳科長可先採取彈性式「**授權**」（delegation），將陳科長過往幫稽查分隊隊員解決疑難的職權或職責授與北中南三區的股長及轄下分隊的分隊長。陳科長或可特別倚賴原始核心的 6 至 12 人稽查員，使他們成為或襄助其他股長或分隊長，讓股長及分隊長能扮演好協助團隊成員解決疑難的角色。同時，陳科長亦可留心觀察其他新加入科室的稽查新人力，當中是否具有領導潛力者。
2. **社群式賦能**：相較於授權僅是上級以指導者的身分授予下級權力，社群式「**賦能**」（empowerment）強調的不僅是要分授職權，還要增能，給與部屬相對應的訓練，協助其提升工

作知能，培養其解決問題的能力。社群式賦能強調的是，透過成員的參與，領導者與部屬共同承擔責任、共同享受工作成果，上下合作完成組織任務，不僅減輕上級工作壓力、激發部屬內在潛力，也使組織充滿動力。因此，陳科長除可授予股長、分隊長或其他非正式社群領導人物權力外，尚可強化其領導能力；善用科技將稽查業務全面 e 化管理，將業務進行科技化轉型及針對屢遭陳情檢舉之污染地區廠家進行專案稽查等，以建立環保稽查之知識管理體系。

3. **自主性團隊**：當上開彈性式授權及社群式賦能逐步完成，便可以將一般例行事務的決策權更充分地授與部屬，並提升部屬參與例外事務的決策比重。透過有形的正式編組，與無形的非正式社群組織，交錯成緊密且牢固的資訊知識整合網絡，激發部屬潛能促其自我實現，型塑正向組織文化，落實當責制度，將團隊的整體戰力不斷擴延出去。

三、教練能力（coaching）

領導者帶領部屬朝組織目標前進，過程中難免會碰到團隊中成員的各種疑難雜症。除了讓部屬參加教育訓練提升能力之外，「教練」也成為在職場上輔導部屬的另一種方法。「教練」（coaching）一詞，有「教導者」之意，發源自 1830 年代英國牛津大學對於導師的用語，爾後被運用到運動場上，至 20 世紀時則普遍地被運用在職場上，成為今日所熟知的「教練」一詞。它是透過「有規劃」的互動及採用適當的方法，培養與部屬間之信任感、引導部屬自己發現問題、協助部屬設定改善目標、從旁觀察並鼓勵其付諸行動，使部屬能夠從現況

邁向期望的目標，並提升部屬的潛能(Cox, Bachkirova, & Clutterbuck, 2014)。

教練的過程涵蓋許多領域的知識，例如：社會心理、組織管理、教育、哲學等。在各項知識中又以「成人學習原理」最為核心。這個原理強調成人的學習是「實務」導向，學習的目的是希望能將所學立即應用，解決生活或工作中的問題(Knowles, Holton, & Swanson, 2005)。其次，成人擁有豐富的經驗，但這些經驗要轉化為解決問題的知識，有賴當事人自身的觀察及反思。在這個過程中，領導者有時需扮演協助者的角色，在部屬面對工作困境時，從旁輔導分析，透過教練技巧來協助他們改善。

在工作指導的過程中，主管可以參考「CLEAR」模式作為教練對話的架構(Hawkins & Smith, 2014)。「CLEAR」分別代表連結、傾聽、探索、行動及檢視五個階段(如圖)。

- (一) **連結(Contracting)**：教練與部屬建立起教練關係，瞭解部屬對教練過程的期望，並設定希望達到的目標。
- (二) **傾聽(Listening)**：仔細聆聽對方描述工作中的真實狀況及細節，包括：現況、行為及內在感受等。過程中，不予以任何批判，並適時地予以同理。也可以運用簡短的對談來多認識對方的溝通模式，並且建立關係。
- (三) **探索(Exploring)**：在探索階段，教練會開始尋找改變的可能性。此階段最重要的部分是「對話」。教練透過提問讓對方可從不同觀點來探索他(她)自身所面對的情境，並延伸出新的觀點及可能性。可以運用不同的提問方式來蒐集不同類型的資訊：

1. 封閉式問題：用來蒐集事實現況。例如：「你一天大約處理多少客訴案件？」「這個案件的處理流程是什麼？」
2. 探詢式問題：以開放式問題，用以瞭解行為、感受、甚至是深層的想法。例如：「你不喜歡這個專案的原因是什麼？」

（四）**促進行動（Action）**：在探索之後，雙方共同制定行動計畫，並且鼓勵進行模擬演練。

（五）**檢視（Review）**：在行動之後，瞭解情況是否改變，以作為調整教練方向的依據。

透過這五項方法的交錯運用，協助部屬從事實、行為、感受及假定等四層次來分析事情，並訂定行動計畫，進而促發改變。惟在過程中，教練需注意兩項倫理議題：1. 保密：對於部屬所分享的資訊，基於尊重及信任，不隨意洩漏；2. 僅聚焦在工作範疇：主管對部屬的教練指導，以工作範疇為主。如果發覺他們需要更深入的諮商或醫療協助，必須運用其他專業的資訊與資源。

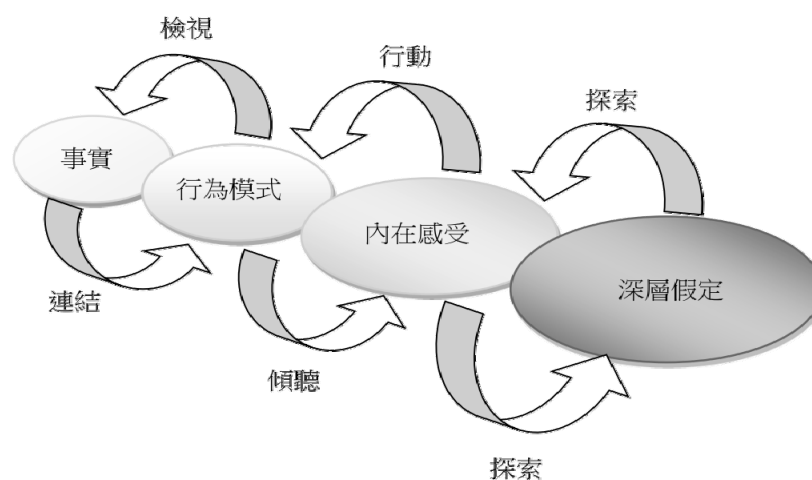


圖 3 CLEAR 教練模式

資料來源：修改自 Hawkins & Smith (2014)。

〈教練對話〉

一、案例說明

傍晚，王主秘在整理公文準備離開。此時第一科的科長走到門口說：「主秘，您有時間嗎？我可以和您談一下嗎？」（**連結（C）**：本案例為部屬主動詢問，建立連結。主管亦可主動關心部屬，建立連結）

主秘：「可以。來，請坐。」

科長：「不好意思，最近在推動流程改善專案，科裡面有些狀況。」

主秘：「情況如何呢？」（**探索（E）**：詢問並瞭解事實）

科長：「由於業務的關係，有二個股的互動關係變得很緊繃。」

「兩個股長甚至已經拍桌互嗆了。」

主秘：「我瞭解。」（**傾聽（L）**：不予以批判）

科長：「情況不僅沒改善，好像越來越嚴重。」

主秘：「那你怎麼做呢？」（**探索（E）**：瞭解行為模式）

科長：「我目前的做法是私下安撫他們的情緒，請他們冷靜。」

科長欲言又止：「希望他們以單位和諧為重。但效果不太好。」

主秘：「所以，你會感覺到不知該如何解決？」

（**傾聽（L）**：以探詢式問題探索、瞭解內在感受）

科長：「對啊！不太確定該做什麼。心裡很困擾，壓力很大。」

主秘：「你有沒有想過同時找他們二位來談一談？」（**探索（E）**）

科長：「目前沒有。」

科長搖搖頭「我擔心他們面對面又會互相指責，有激烈的爭辯。」

主秘：「你覺得那樣不好嗎？」（**探索（E）**：瞭解深層假定）

科長：「衝突總是不好吧……我認為還是以和為貴。」

（透過表達，科長更能瞭解自己行為背後的價值觀／深層假定）

主秘：「嗯，我瞭解。和諧是很重要的。」

「不過，」主秘話鋒一轉，

「很多實務的案例證明：衝突不一定都是不好的。」

「但我可以體會你的感受，它的確不好處理。」

科長：「也許，我不應那麼擔心（或害怕）去面對同仁的衝突。」

主秘：「我稍晚email一些處理衝突的原則給你。」

「你可以參考這些原則，訂個行動計畫。」

（促進行動（A）：提供資訊，督促制定行動計畫）

科長：「好，我會思考。」

科長：「也許找二位股長來談一談，讓他們當面釐清一些事情。」

科長：「那就麻煩主秘把處理原則 email 給我，我會規劃下一步。」

主秘：「你訂好之後，我們週五利用半小時一起看一下。」

（檢視（R）：在行動之後，瞭解情況是否發生改變，並決定下一步的教練方向）

科長：「好，我知道了。我回去想一想」科長若有所思。

「可能也要調整自己對衝突的看法再來行動。」

主秘：「想法決定我們的作法。」

「有些想法釐清了，工作上該怎麼做，自然也就會比較清楚。」

科長：「我瞭解了。謝謝主秘。」

二、延伸討論

請依據上開介紹的「CLEAR」模式進行延伸討論。

柒、公部門面對世代差異之人力資源運用策略

當今行政機關的勞動力是由跨世代員工所組成。所謂的「世代」或可被理解為出生於同一個時期，在同一地方長大的群體，因為有著相同的社會歷史事件及文化現象，因此擁有相似的偏好、特質與價值觀，並且與不同年代出生的群體間產生差異，使得每個世代群體具有不同的才能、優勢、價值觀和工作風格。而從國內外關於跨世代的人力資源研究均發現，無論於人力資源管理、個人生涯發展、組織承諾乃至於工作價值觀方面，不同世代之間確實存在有世代差異⁵（Lyons & Kuron, 2014; 林惠彥、陸洛，2012）。

一、跨世代人力資源之發展趨勢

在多數行政機關中，不難發現由嬰兒潮世代、X 世代、Y 世代、千禧世代，甚至是 Z 世代員工在同一個組織中工作。基本上，嬰兒潮世代於現今勞動力中仍占有一定的比例，但千禧世代亦逐漸成為勞動力的最大部分。我國公務體系隨著環境變遷、政黨輪替以及民眾對於公務人員印象的轉變，不同世代的公務人員於公務機關之中，是否亦在工作價值觀乃至於其它面向也展現世代差異？國內研究指出，我國公務機關不同世代的公務人員，特別在薪酬晉升等外在價值的工作價值觀上存有世代差異（蔡秀涓，2004）；而這樣不同年齡層所帶來

⁵ 國內外文獻關於「世代」的時間點相當地分歧。在參考國外文獻及我國特有的脈絡後，本節對於「世代」時點分期如下：（1）嬰兒潮世代（Boomers）：出生年份自 1943 年至 1960 年，相當於我國社會所謂之「四年級生」；（2）X 世代（Generation X）：出生年份自 1961 年至 1980 年，橫跨我國社會所謂之「五年級生」（1961 年至 1970 年）及「六年級生」（1971 年至 1980 年）；（3）千禧世代或 Y 世代（Millennials, Generation Y）：出生年份自 1981 年至 2000 年，橫跨我國社會所謂之「七年級生」（1981 年至 1990 年）及「八年級生」（1991 年至 2000 年）。

的差異隨著時間愈發明顯，近期研究則更進一步指出，不同年齡層的公務人員隨著生長時期於民主經驗、教育環境、數位與網路科技運用、知識管道之差異，也形成不同世代的公務人員的行為特徵與工作價值不同（黃煥榮、蔡秀涓、張筵儀，2017）。

而面對職場上的世代差異，IBM 的政府企業中心（IBM Center for the Business of Government）亦提出影響跨世代人力發展之六大趨勢（Hannam & Yordi, 2011）：

（一）新型態資訊科技改變職場溝通模式

隨著智慧型手機及通訊科技之發達，職場溝通模式也正在發生變化。例如，千禧世代偏好及習慣運用社群媒體，也倚賴智慧型手機所帶來的便利性，並融入生活與工作之中，甚至能僅憑一隻手機便完成許多工作事項。而他們也認為嬰兒潮世代所謂「老一輩的人」並不擅使用新通訊科技，甚至認為他們拒絕瞭解及學習。因此，對於領導管理者的挑戰，便是如何促使讓不同世代的工作者彼此間能有效溝通，打造一個良好的職場溝通環境。

（二）更加重視工作—生活的彈性與衡平性（work-life flexibility）

資訊科技的發展使得工作模式變得更加多元及彈性，而這也影響我們對於「成功及高效能工作者」的看法。過往嬰兒潮世代群體認為工時越長，能做的事情便越多，加班不僅是生活常態，還是努力工作之表現。

惟近年來，工時過長與職場健康的議題在公部門越發受到關注，也開始注重「工作—生活衡平性」的問題。有趣的是，相較於嬰兒潮世代的人，「千禧世代」及以「四、五年級生」組成之「X 世代」兩群體均更加關注工作—生活間之彈性，但理由不

同。前者主要是因為科技之發展使得多元工作模式變得可能；而後者則則是因「蠟燭兩頭燒」，夾在照顧小孩及長者之間的「三明治」困境裡，因而渴望工作模式變得更加彈性，也能兼顧工作及家庭的衡平。而部屬對於「合理工時」、「能有更多時間陪伴家人或在休閒相關活動上」等對於工作生活品質的期望，便成為領導管理者必須瞭解的議題。

（三）更加關注個人專業成長與職涯發展

培養部屬專業成長及發展是領導管理者的責任之一。組織能夠提供員工的專業成長機會越多，越能凝聚員工對於組織之向心力，並且更投入工作之中。

惟不同世代的員工對於職涯晉升發展的看法已經發生轉變。傳統觀點認為，員工的職涯發展唯一之路便是在層級化的組織內垂直式的向上晉升；而相較於「職位晉升」，新世代員工更重視這個工作是否能夠幫助他有所歷練成長或有助於培養其它工作能力，從此觀點來看，職涯發展則不限於垂直式向上移動，水平式地橫向移動甚或是向下移動，都是可能的選項。

此外，培育部屬專業成長的學習方式，領導管理者也需要考量因世代而造成之差異。例如，嬰兒潮世代甚至更早期的部屬，偏好實體訓練、紙本筆記及專人指導的學習方式；而 X 世代乃至於千禧世代者則逐漸偏好網路課程或線上學習，特別是社群媒體扮演了越來越重要的角色（黃煥榮、蔡秀涓、張筵儀，2017），也習慣使用手機等智慧型裝置進行數位化筆記。而當該群體進入公部門服務，較難適應「文書」及「公文」的表示方式與網路發文有別，也容易將文書的正式性及檔案保存視為是「繁文縟節」

而忽略其重要性。

（四）關於激勵工作績效的誘因及措施之觀點不同

不同世代對於工作的價值觀差異，也使得激勵不同世代員工工作績效之誘因及措施也有所不同。例如千禧世代員工較認同績效係由工作成果，而非工作時數或年資來決定；此外，美國聯邦人事管理局（United States Office of Personnel Management, OPM）一項大規模調查亦顯示，無論是聯邦政府（約 48%）或私企業（約 45%），有近半數以上的員工認為，主管對於員工工作績效，缺乏與其工作表現相符的認同及讚美，其中尤以千禧世代的員工為最（約 60%）（OPM, 2010）。

（五）跨世代領導與溝通協調能力更顯重要

領導管理者必須建立跨世代群體間的溝通橋樑，使不同世代的部屬均能投入工作，由上可知，對於不同世代的員工的激勵措施及作法並非一成不變，因此領導者如何採取更靈活的作法，領導管理不同世代的部屬，增進其對於工作投入的程度，並能適應甚至成為組織變革的助力，便成為領導管理者的一項挑戰。

（六）對於創新之重視

由於不同世代對於解決問題的觀點不同，在團隊中維持世代多元性是刺激組織變革創新的重要因素。對於領導管理者而言，世代差異與其認為是一種衝突關係，毋寧將其視為是一種互補關係，瞭解世代差異將有助於團隊的溝通協作。

簡言之，身為公務領導者或管理者，瞭解不同世代的群體特質越來越重要，這可以使公部門的領導管理者於思考跨世代人力資源管理

議題上，更周全地思考驅動、激勵或阻礙不同世代部屬達成工作任務目標的因素。

二、千禧世代的職場思維

國內外研究顯示，相較於嬰兒潮世代與 X 世代的部屬，可歸納出千禧世代的部屬具有如下的職場思維(Tapscott, 2008; Tulgan, 2016; 黃煥榮、蔡秀涓、張筵儀，2017)：

- (一) **熱愛自由(Free)**：如前所述，千禧世代渴望工作方式自由、工時彈性及工作—生活時間有所平衡，對於工作責任及團體義務較冷漠以對；而嬰兒潮世代與 X 世代則較重視責任感及榮譽感，較願意將人民與社會的公益擺在個人己身利益之前。
- (二) **看見願景及未來(Future)**：多數千禧世代成長環境衣食無虞，工作並非只是餬口，更在乎認同及價值。他們並非不想學習，但希望能從工作中獲得成就感，並能看見自己的專業成長與未來遠景。
- (三) **求證事實(Fact)**：千禧世代不習慣屈服於權威及教條。對於主管公布之資訊及行政規定，並非照單全收，他們亦擅長透過網路搜尋或數位科技等方式查詢真偽。
- (四) **在乎公平(Fair)**：千禧世代於學校教育時強調自尊及人格發展，因此較以自我為中心，對於長幼尊卑之倫理階級概念較為淡薄。反映在工作績效方面，除希望才能得以發揮之外，亦希望工作表現能獲得主管的肯定及認同，以至於在考績上，他們亦較認應由工作成果，而非工作時數或年資來決

定；而此項「在乎公平」的特質亦反映在對於組織內「揭發弊端」的看法，相較於嬰兒潮世代及 X 世代早期（亦即「五年級生」），對於組織內如出現違法、不當管理甚或是貪污之情事，較選擇由內部管道（如單位主管、機關首長）揭發弊端；有較多 X 世代晚期（亦即「六年級生」）與千禧世代選擇外部揭發弊端的管道，無論是「正式管道」（如廉政機關、監察機關或檢調機關）或「非正式管道」（如媒體）。

（五）習於同儕協作（Friend）：生長於全球化世代，千禧世代對個體間的多元差異包容性較大，亦習慣與他人協同合作。

（六）不耐久煩（Fast）：受速食文化之渲染及成長於資訊科技發達的時代，千禧世代思考及表達，傾向不假思索便直接回應，這也使得他們對於公部門好以隱晦比喻且步調緩慢之應對進退職場文化較難以適應。

（七）喜歡新奇有趣（Fantastic / Fun）：強調體驗及互動之學校教育使千禧世代知識及資訊來源廣泛，國際視野也較前面世代寬廣，亦習慣多媒體與圖像化資訊。因此，這個世代更勇於追求自己夢想、做自己有興趣，還有大家能同樂的事。

三、公部門面對世代差異之領導管理策略

隨著世代之間的差異顯現越來越迅速，跨世代合作變得越來越必要，為了充分利用跨世代員工的優勢，以下是公部門領導管理跨世代團隊之建議（Hannam & Yordi, 2011; 黃煥榮、蔡秀涓、張筵儀，2017）：

（一）承認每一世代各自擁有寶貴洞見、經驗和觀點

公部門面對世代差異挑戰的策略之一，是承認每一世代都擁有的寶貴洞見、經驗和觀點，並意識到跨世代團隊組成的異質性及多元性，雖然帶來挑戰，但也帶來改革的契機。透過團隊內部的世代交叉學習、協力和相互指導，可確保世代知識交流不會斷層，而員工亦有機會藉由互相學習，獲得新的技能和訊息，亦可改善成員之間彼此合作的方式。

舉例來說，千禧世代擅長資訊的搜尋，能掌握最新的科技及熟悉社群媒體平臺；而嬰兒潮世代則累積豐富工作經驗，對業務推動具有珍貴的知識。因此，資深員工可以向新世代員工傳授面對面溝通交流和在職場中的必要性及重要性；相反地，新世代員工則可以協助資深員工熟悉新進科技概念，同時還可以幫助傳統世代的員工建立更健康的工作與生活的平衡。

（二）避免對世代特質有先入為主的假定或以刻板印象論斷

公部門面對世代差異挑戰的策略之二，是避免對世代特質有先入為主的假定或以刻板印象論斷。例如：人們對傳統世代員工的刻板印象，很大程度上是「刻苦耐勞」、「負責任」、「努力工作」及「穩重」，但另一面也可能伴隨著「無聊」、「固執」和「不擅溝通」。相對地，千禧世代則不時會聽聞「草莓族」這樣的封號，「抗壓性不足」成為傳統世代評價新世代的刻板印象。事實上，領導管理者應抱持開放的心胸，發掘每位部屬的正向特質，知覺到每位部屬都是獨一無二的個體，具有不同的偏好、工作目標、技能及溝通方式，為每位員工量身訂作個別的互動方式，將可改善工作關係並提高員工整體滿意度。

（三）強調團隊共同的願景及目標

工作不僅是個人的聽命行事，而是為組織帶來價值，個人也因此獲得成就感。因此，公部門面對世代差異挑戰的策略之三，是強調團隊共同的願景及目標。如此一來，無論是傳統世代或新世代員工，都可以將自己視為團隊的一份子，以實現相同的目標。實際上，關注不同成員間的共同點或共同目標，有助於減緩對「我們」及「他們」對於「差異」的強調，並且可以凝聚及強化「我們」的團體感，也就是一般所謂的「共同體」概念。

此外，在與千禧世代部屬溝通時，不僅要告知他須完成哪些步驟，更要說明「為什麼」要做這件事情，包括工作的價值、目的以及對組織的意義。一旦獲得認同，便能使他們有動力去盡心完成。千禧世代崇尚工作方式的自由、渴望發揮長才的特質，如主管能在部份工作項目上適當程度地「授權」，也會讓他們覺得自己在專業上被認同及肯定。

（四）主管扮演教練或夥伴的角色並選擇合適的領導方式

公部門面對世代差異挑戰的策略之四，是主管扮演教練或夥伴的角色並選擇合適的領導方式，而非訴諸權威與命令控制。

例如，主管採行教練式領導時，主管的任務是不斷的提問，好讓部屬開口說話，而不是訓示部屬，甚至是自問自答；再者，主管與部屬可共同研討問題解決的可行方案，最好是由主管透過提問，讓部屬藉由反思將想法變成作法；在決定好雙方都能認同的最後方案後，主管還要對監督進度的方式與部屬達成共識，並藉由檢視進度的機會給予部屬回饋，激勵部屬達成目標。特別在與千禧世代部屬互動上，主管亦可運用千禧世代喜歡新奇有趣及

的特質，訂定明確可遵循的目標以及一套貫徹執行的制度，像遊戲闖關般的具體工作規則、執行細節及明確行動步驟，讓千禧世代瞭解組織對他的期望及達成任務的標準，較能使他們心服口服。

除訂定明確可遵循的目標以及依循規則之外，因應千禧世代部屬重視「公平」的特質，主管在與千禧世代部屬訂定工作目標及進度時，可在最終目標之下，依作業期程設置各項查核點、具體明確且客觀的級距及檢核標準，並以視覺化及量化的方式，逐步記錄並掌握部屬的進度及表現。千禧世代的部屬進入公部門時，多半仍處於新進公務人員的狀態，對於組織文化不甚熟悉，工作能力亦有待培養，因此主管在交辦工作任務予部屬時，應特別確認其是否明確瞭解工作目標及項目內容，是否知道須完成哪些工作項目（“what” 的問題）以及是否知道如何完成工作（“how” 的問題），而非看到部屬點頭應允，便認為他已經完全瞭解。請部屬複述工作項目及完成標準，或甚至是安排資深員工擔任其「導師」（mentor）督導專案工作，都是可行的作法。

傳統主管與部屬之溝通，多是先花長篇幅批評缺失，最後才輕描淡寫略帶讚美。但與千禧世代部屬互動時，可試著先以讚美開場，並聚焦於正面事物，與其看到他「仍有半杯水未滿」，不如正向看待他「已盛滿半杯水」，肯定部屬這段期間的表現，把討論聚焦在解決方法及下一步該怎麼做，而非停留於檢討過去。此外，讚美應根據具體事實行為，空泛不著邊際的稱讚反而產生反效果。

總而言之，透過建立不同世代的專案團隊，型塑一個友善且青銀共容的職場協作環境，領導管理者將可善用各個世代部屬的獨特優勢，同時也鼓勵團隊成員進行協力，並建立彼此的關係。在分歧的跨世代價值觀下，站在部屬特性的角度思考，將成為能否有效激勵同仁之關鍵。透過營造一種團隊合作的文化、保持溝通交流的暢通，以及針對每位部屬客製化互動的方法，領導管理者將可在潛在衝突發生之前先行一步，並充分利用跨世代員工的潛在優勢，達成組織績效。

捌、公務領導情境個案：陳專門委員的難題^{6,7}

因新型冠狀病毒所引發的肺炎於年前爆發，疫情在全球蔓延，不僅危害身體健康，更衝擊人們的生活日常與經濟發展。為「超前部署」以面對後疫情時代之衝擊，甲市市長遂指示由健康生活局主導規劃「樂活防疫，健康城市」政策，在兼顧市民生活品質下，向甲市市民宣導個人及社區之防疫保健措施，並與甲市府其它局處之社會救助及振興產業計畫三管齊下，以「防疫一條龍」的模式共同復甦地方民生及產業。由於該政策涉及健康生活局四個科之業務，亟需有人統籌協調並領導跨科合作，健康生活局局長爰指派陳專門委員（簡稱陳專委）以跨科專案小組

⁶ 本個案原稿係由國家文官學院委請蔡秀涓（東吳大學政治系教授，sutsaijoy@yahoo.com.tw）曾冠球（國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系教授，kctseng@ntnu.edu.tw）及蕭乃沂（國立政治大學公共行政學系副教授，nhsiao@nccu.edu.tw）共同撰擬，並由柯勇全（海洋委員會海洋保育署專門委員，ycko1973@gmail.com）提供實務經驗分享。嗣經國家文官學院因訓練需要予以調整後，納入本課程教材。

⁷ 本個案係綜整數個真實公務情境事件予以撰擬，俾利學員透過仿真個案，討論中高階文官於公務領導與部屬培力所面臨之挑戰。為演練之需要，本個案人物角色與組織結構均為杜撰。

的方式，邀集四科科长參加跨科工作會議，並在一個禮拜內完成政策相關方案規劃及訂定宣導計畫。

一、第一幕：暴風雨前的寧靜

陳專委是 65 年次出生，剛從其它機關調來，到任才沒多久。這是他到任後首次被交辦的跨科專案。他心想，這個由局長指名且受矚目的專案在推動上可得要小心翼翼，務必讓局長及同仁們留下好印象。明天便要與四位科長召開工作分派會議，他想在會議前先瞭解四位科長的背景及科內情形，希望能由某一科主辦，其它三科協助。

陳專委瀏覽局內的組織架構表，健康生活局下設四科，映入眼簾的是最資深的第一科 A 科長。A 科長 53 年次，在健康生活局服務年資超過 15 年。她經驗豐富、頗具實力，對局內各科的業務及人脈也有一定程度的熟悉，未來要與市府其它局處協調時一定可以使得上力；況且，一科的核心業務原是負責市政衛生發展計畫策略規劃及公共衛生入口網平台維運管理，這個創新業務若交給一科，應該可以很快上手吧！

但是，陳專委也耳聞，A 科長能力雖強，工作積極度也毋庸置疑，但個性極為主觀，很有自己的想法。不僅部屬沒有依照他的方式辦理便會破口大罵，就連主管給她的建議與指導也不一定照單全收。一想到年紀整整大他一輪的 A 科長那種倚老賣老輕蔑的說話口吻，每次請教案子都要從盤古開天開始講起，好突顯她在局內無人能取代的價值，都使他頭皮發麻。陳專委又想起，幾次在走廊上遇到 A 科長打招呼時，對方的眼神總感覺不懷好意，似乎是對他有成見……。

望著組織表，陳專委把眼光瞄向第二科的 B 科長。B 科長是「六

年級前段班」，明年已屆天命之年。他與局長是同一個研究所前後屆的學長及學弟，均拜在同一位極具權威的指導教授門下，因此於公於私都很有話聊。由於局長對於這位小老弟總是讚譽有加，因此，當得知會在一個討論「局內各科室影印機使用規範」的會議上遇到 B 科長時，陳專委滿是期待；但兩次會議後，陳專委卻覺得，局長眼中的 B 科長與他接觸到的 B 科長判若兩人：會議上的 B 科長總是推託自己領導科內業務就已經夠忙的了，擺明不要增加額外的業務給他……。即便推託不成而被指派工作，往往也是徒具形式而內容空洞。陳專委不禁納悶，B 科長只負責核稿，又不承辦專案業務，到底是哪裡「忙」了？

不過，B 科長能升為科長，也是有他的過人之處。他對工作任務會「大小眼」看待。對於複雜的執行細節不熱衷參與，對於沒有亮點的庶務例行工作也虛應故事；但只要有機會在長官面前露臉的討喜差事，B 科長便會在最適當的時機出現在長官眼前，適時地把光環聚焦在自己身上。像是年前首次舉辦的市府員工親子日活動，原本 B 科長在籌備過程中毫不關心，但得知市長十分重視還安排媒體採訪後，便積極爭取司儀的工作，讓市長對口條清晰、說話風趣幽默的 B 科長留下深刻印象。陳專委心想，這個專案屆時得向局長及市長陳報，如果是由對簡報很有一套的 B 科長出馬，會比較順利過關嗎？

陳專委轉而將希望寄託在第三科的 C 科長。C 科長與陳專委同年，個性沉穩溫和，為人老實，長官交辦的事情，也從未拒絕。也因此，每每長官遇到其它科避之唯恐不及的燙手山芋，甚或是本屬於其它科的「份內」工作卻推卸出來，都會找 C 科長救援。他「使命必達」的高執行力，局內無人能出其右，也因為永遠有收不完的爛攤子，

C 科長總是局內第一個到，最後一個離開。科裡同仁若是準時下班，C 科長雖然嘴上不說，但心裡還是碎念「我是科長都還沒下班，做部屬的怎麼可以早走？」

想到這裡，陳專委不禁苦笑，C 科長與 B 科長的做事風格還真的是天壤之別！B 科長雖不如 C 科長有執行力，做事卻很有自己的一套方法；C 科長雖使命必達，一般例行性業務尚不成問題，但遇到像這種市政重大創新專案，便會顯露出 C 科長的眼界及格局都過於狹隘，不僅只想著援例辦理就好，更會糾結在一些雞毛蒜皮的無謂細節上，缺乏創意及革新作為。雪上加霜的是，案子來者不拒的結果，便是每件案子都只能做完，但每件案子都做不好，還讓自己跟團隊陷入無限輪迴的疲憊，只有苦勞，沒有功勞！幾度忙中犯錯後，C 科長更是事必躬親了！他就像是一臺 X 光機，科內大小事都要經由他檢查再三、叮嚀萬遍。陳專委暗忖，市長及局長都希望這個專案能夠跳脫框架，以創意且活潑的方式進行規劃，並以不同管道進行宣導，可是 C 科長光是檢視部屬的業務便已經佔據了大半時間……。

「哇！第四科的 D 科長這麼年輕哪！」。

深呼吸後，陳專委眼睛一亮！70 年次的 D 科長思路清晰，對工作亦充滿衝勁。她自乙市府調任至甲市府的健康生活局。在乙市府服務期間，由她一手主導的〈老人安養機構科際整合照顧服務計畫〉，發揮新世代的創意進行策略規劃，於門診、機構、家屬各通路之服務項目導入科技，翻轉乙市照顧服務效率及品質，並一舉獲得有「公務界奧斯卡」之稱的政府服務品質獎。

「可是，時間很趕哪……」。

陳專委嘆了口氣。由於 D 科長從乙市府調任來健康生活局才三

個月，目前還在熟悉及適應科內的繁重業務，亦缺乏於局內有這種高度時效性的大型跨科專案的歷練。一個禮拜對她來說，恐怕是無法如期完成……。

「看來，明天的會議將是一場硬仗啊……」陳專委如是想。

二、第二幕：會議桌上的角力

下午 2 時，工作分派會議開始。由陳專委主持。

陳專委先是向各科科長說明專案的緣由、目標、時限、市長及局長的期待，並於後續正式推動時，將會涉及與市府其它局處的跨域合作。語畢，只見全場一片沉默，畢竟疫情當前，充滿太多變數及不確定性，沒有人有十足把握來承擔這一切。

陳專委轉頭向 A 科長詢問，既然第一科主責策略規劃，A 科長資深又經驗老道，由她出來統籌應該是最適合的。

只見最資深的 A 科長說道：「陳專委，以我多年經驗來看，一個禮拜是不可能完成任務的啦！」

「專委你應該先去跟長官爭取更多時間啊！而不是在這邊進行工作指派，讓我們像無頭蒼蠅一樣瞎忙！這個吼！就是你經驗不足、剛來沒多久，才會在搞不清楚的狀況下接了這個緊急任務，卻要我們來做。」

陳專委聽到這些話哪沉得住氣，直接回說：「A 科長，您經驗老道，那麼就請您現在就去這樣告訴局長吧！」其他人面面相覷，但礙於 A 科長最為資深，大家暫不發言。

A 科長可沒在怕！她繼續說。「專委，就算必須要一個禮拜完成好了，也不能看到黑影就開槍呀！看到『規劃』兩字就分給一科，哪

一個計畫推動不需要規劃呢？」

A 科長越說越起勁。「這市長跟局長可是有特別指示，這計畫重點呢，便是要善用社群媒體的力量來進行政策宣導。專委你也說，政策上路後還有跨局處的協調工作。這擺明就是四科的業務呀！要分！也應該要分給第四科吧？」

「況且，四科的科長年輕優秀，剛來到這裡還沒有接過大案，趁此時歷練歷練嘛！」只見 D 科長面有難色，全場又再度陷入沉默，空氣中隱約飄散著不安與詭譎的氣氛。

靜默數分鐘後，D 科長鼓起勇氣說：「先謝謝前輩們的指教。我們四科的業務確實和健康管理及衛生教育宣導有關，如果能對這個專案有所貢獻，我們科一定當仁不讓。只是疫情當前，我們有一大部份的人力緊急去支援另一個社區長期照護專案了，那個案子也很急啊！加上我新手上路，業務還在摸索跟熟悉當中……。」

D 科長繼續說道。「我們也不是想推工作，如果專委真的覺得有必要，一定要分派業務的話，還是這次我們四科先擔任協辦呢？我們四科一定會全力配合！」

陳專委瞄了在場所有科長一眼，說道：「局長既然指示由我來協調各科合作，就是希望能看到各科合作展現健康生活局的實力。雖然是交給某一科主辦，但也不是把所有工作都丟給那一科啊！重點在於如何分工合作，發揮各科的經驗和優勢。」

陳專委面向 D 科長說：「大家都很忙，這是局裡的重大專案，你是新任科長，更是要帶領同仁多磨練。不管專案最後如何分派，你都必須全力配合，這是一個自我增長能力的機會，可以吧？！」

D 科長雖有滿腹委屈，也只能無奈的說聲：「謝謝專委的提醒！」

此時，A 科長冷不防地表示：「D 科長才剛來，局裡業務支援也是為了國人健康，實在也太難為 D 科長了。」

話鋒一轉，A 科長將矛頭指向 B 科長。「倒是……二科平常負責衛生教育的國際交流業務推展，但因為疫情關係，交流業務整個停擺，人手理應比較充裕才是呀……。」

A 科長露出詭異的笑容。「而且二科負責健康促進傳播的科技研究分析，跟市長及局長想要的社群媒體宣導及科技防疫，方向上也是挺符合的。況且四個科長之中，就屬 B 科長口條最好。每次市長、局長問大家有什麼策略，B 科長都可以講得頭頭是道！這次剛好有機會可以讓 B 科長及二科來展現，一個禮拜保證能生出令人眼睛為之一亮的創新專案！專委您可以放一百二十個心！」

面對 A 科長的挑釁，老謀深算的 B 科長不慍不火地說道：「這次專案攸關甲市民生發展，若能完整呈現，不僅維護甲市市民健康，對於甲市一向自詡為『健康城市』的國際形象也有所加分。」

「如果專委覺得應該由我們二科來籌劃的話，二科自然是當仁不讓。」B 科長話鋒一轉，「不過，我們科裡還有『社區健康營造』案子也是如火如荼在進行中。如果專委也同意的話，我是可以先把人力調過來這個專案支援，但那個專案的進度勢必就得延宕……。」

B 科長接著說，「這可是局裡的大專案，市長、局長都高度關切，怎麼能夠因為時間急迫而犧牲品質呢？剛才專委所說，由某一科主辦，其它科也是要分工合作，我絕對是大大地認同。既然大家剛才都推舉我進行簡報，我也不是那種能推就推、不負責任的人！但時間急迫是事實，為了確保專案效率並兼顧品質，如果可以請第四科負責社群媒體的宣傳規劃、由第三科擬定防疫生活規範，並交給第一科彙

整，那這個簡報任務我們二科自然是當仁不讓！屆時向市長及局長面報時，我一定會使出渾身解數來做簡報，以示負責！以示負責嘛！」

B 科長心裡打的是什麼如意算盤，陳專委也不是不知道。但如果這三個科都無法承辦的話，那就只剩下第三科了……。於是，陳專委將眼光望向 C 科長……。他心裡知道，C 科長使命必達，接下專案絕對不會有半句怨言；卻又猶疑，這樣的工作分派方式是對的嗎？

〈深度思考〉

【問題討論】

- 一、您覺得個案情境中四位科長，各自反映出哪些特質？
- 二、您覺得個案情境中的陳專委與四位科長的應對策略適當嗎？有哪些值得提出來討論的部分？（含正面及反面）
- 三、如果您是個案情境中的陳專委，您於工作分派時，會思考哪些因素及進行哪些準備，使會議運作更加順暢？
- 四、如果您是個案情境中的陳專委，您會將專案分派給哪一位科長統籌規劃？理由為何？
- 五、如果您是個案情境中的陳專委，您會採取何種策略領導團隊？
- 六、您是個案情境中的陳專委，當工作分派完後，您會給予科長們哪些協助，以確保這個專案順利進行？

三、第三幕：各科科長與承辦人的互動

經過工作分派會議的討論後，各科都有被指派部份任務，科長們各自趕緊回到自己科內，把工作交辦下去。

（一）第一科內部

「真是氣死了！菜鳥專委還官威這麼大！我好心教導他應該如何分配工作，居然完全無視於我的存在！算了，木已成舟，只能準備上工了！」

一回到科內就先一頓牢騷，A 科長氣嘆嘆地說著。

牢騷發完，接著說道，「在這次的專案中，我們負責最後的彙整。雖然必須等其它科完成才能進行統整，但疫情瞬息萬變，最新情況我們也應該先有所掌握，才能讓資料有意義並加值應用。彙整可不只是各科來的東西複製貼上就好，要發揮我們科規劃的強項。下禮拜的工作會報就請準備防疫相關新聞的簡報，那這個專案就由……」A 科長環顧科內同仁，每個人手上的專案都不少，哪有多餘的人力？除了科裡的「不動明王」……。A 科長繼續說道，「就由 E 承辦人負責帶領，以利於下周討論。」

E 承辦人在局內年資甚久，再過幾年便預計退休。可能是年紀大了的緣故，他工作效率不佳，一般性公文也逾期未處理；他憑恃年長資深，只負責那些簡單、例行性的陳年業務，不願接受新業務也不情願被指導。跟 E 承辦人說可以怎麼做，E 承辦人總是說：「這以前不是這樣啦！」，不然就是，「我都願意做呀！是你們不滿意結果而已。」

果然 E 承辦人聽到 A 科長交辦任務後直跳腳：「科長，您是

說我嗎？這原本就不是我的業務啊！那我要準備什麼？我不知道呀！這個重責大任交給我好嗎？我的年紀也大了，過幾年就要退休了，你還要我學習新事物，這壓力太大了，你要不要找別人，不然搞砸了我是沒辦法負責……。」

A 科長：「放心啦，就請你先把我國過去的資料調出來，並好好研究一下當時的結案報告，你經驗那麼豐富，下週當其他同仁進行報告時，你可以參照過去的經驗，來給予回饋。」

E 承辦人：「科長，這疫情大家都無法預料啊！既然是您當科長，而不是我，就是因為您工作能力比較強嘛！這時間又這麼緊迫，是否由科長您親自出馬會比較好？不然，您還是找年輕的同仁，他們網站搜尋資料的能力比較厲害。」

A 科長：「此次疫情重創全球經濟活動，疫情的擴散地區及期間均遠大於 SARS 時期，嚴重性非同小可。過去的資料雖然會有侷限性，但參考價值也不少，畢竟，還是要記取上次的教訓，然後再將成功的結果複製、運用。至於新聞搜尋的部份，你就去向年輕同仁學習如何用網路跟社群媒體搜尋資料吧！」

E 承辦人：「科長，那您為什麼不乾脆直接指派一個年輕的同仁負責這件事就好，您是不是故意刁難我啊？」

A 科長：「你想太多了，這件事就這樣決定了！正因為這次專案有其急迫性與重要性，你還有幾年才退休，給你一個機會好好學點新技能，不要被年輕人看輕了！你先去研究一下，有問題我們再討論！」

（二）第二科內部

「吼！科裡就已經夠忙了，現在又生出這麼多事，推都推不掉。本來想說只要認了簡報就沒事了，還可以在長官面前露臉……。哪知這個新來的專委真是狡猾，竟然連記者會跟新聞稿都一併打包推給我……。」

B 科長帶著工作分派會議過程中，不斷被專委打臉的鬱卒心情回到二科，由於想儘早交辦就不想再理這件事，所以立即找來 F 承辦人討論工作任務。

F 承辦人是新世代的年輕人，高考考上後便分發到二科來，能力一般，但對於自身權益非常重視。B 科長總是對 F 承辦人的差勤問題感到頭痛。前陣子還發生上班時間過了都還沒看到人影，結果 F 只在科裡的 LINE 群組中留言說要補休，也沒有事先通知或打電話。

B 科長：「那個防疫健康宣導專案，我有盡力跟專委爭取業務減量，我們科負責比較少，主要是負責最後跟長官的簡報、記者會及新聞稿。現在記者會都流行直播，你是科裡最年輕的，應該比較懂，想來想去就你最適合。就交給你負責了。」

一聽到這陣子可能要加班，F 承辦人立刻大聲抗議：「科長，我這次可是很早以前就已經跟您口頭報備，那段時間我要跟我朋友們一起去日本玩兩個禮拜了，那時您也答應了啊！」。

B 科長心裡翻了個白眼：「此一時彼一時啊！假單我又還沒准！再說，全世界疫情嚴重，旅遊疫情也升高到第三級，要國人避免不必要的出國，更別說自回國還要進行 14 天的居家檢疫。」

F 承辦人：「我是可以取消去日本的計畫，但那段時間我還

是可以在國內旅遊呀！最近好多五星級飯店都推出史無前例的最大折扣，那個溫泉飯店就有置身日本的感覺，甚至推出「雙宿雙饗」用餐送住宿，我跟朋友們都已經講好了。而且說到樂活防疫，適度休息，也是增加免疫力的一種方式吧！」

F 承辦人：「而且科長你這樣不公平啦！休假跟準時下班本來就是我的權利耶！再說我還有其它業務，為什麼你不分給隔壁的美華姐，我現在手上的案子也不比她少啊……。」

B 科長：「我可是費了九牛二虎之力去跟其它科拼命，咱們科才變成負擔最少的一科。你想休假？事情如果做完，那當然沒問題。我們現在還不會太累，之後才要準備開記者會，你要是最近加班一下，能做多少算多少，後面自然就輕鬆了嘛！」。

（三）第三科內部

C 科長好不容易度過了剛才分工會議的衝突時光，但走回自己科內的腳步，卻是一步比一步沈重，為了避免各科衝突，自己可是攬了個訂定防疫新生活規範，以及辦理宣導人員的訓練，這個繁重又急迫，卻又吃力不討好的艱難任務回來，真不知道要如何告訴同仁，想要振作科內原本就已經低迷的士氣如今更是雪上加霜。

C 科長一邊心中苦惱，前腳才剛踏入部門，馬上就看到 G 承辦人愁眉苦臉。原來他們的會議結論早就搶先一步由別科那邊傳回，說感謝三科科長又再次當了救火隊，順便還揶揄了 G 承辦人一番。

C 科長只能強打精神激勵士氣：「別皺眉了，比我們辛苦的大有人在，試想若能完成此次重大的專案，也是公務人員難得的

經驗和成就！」C 科長在會議上說要交辦給 G 承辦人，也是迫於無奈。G 承辦人合格實授還不到一年，歷練太少，可是科裡其它的大將現在手上都有很大的案子……。

G 承辦人：「科長！我才剛分發到這裡，馬上就遇到破天荒的疫情，我完全沒有經驗，你讓我主導這個專案好嗎？我完全不知道該從何著手！」G 承辦嘴巴上這樣說，心裡卻想著，該不會是我最菜，所以才被拗來做這件事情吧！

C 科長：「我知道你的想法啦！但你也要有自信一點嘛！畢竟現在國家考試競爭激烈，能高分上榜絕對是萬中選一！我也是努力耕耘，才有今天的收穫。我們局長也是啊！上任沒多久便遇到如此嚴峻的挑戰，大家也都是共體時艱，在做中學啦！而且若我們順利成功完成專案後，不僅可以被部內長官看見，全科的年度考績也說不定可以全部拿甲，我想也是挺值得的。」

G 承辦人：「考試歸考試。況且這事情也不在我原先的工作職掌範圍內，提升考績當然是很好，但萬一搞砸呢？我不想才剛進來就被懲處……。」

C 科長：「不要再抱怨了啦！那個人員訓練的部分，你先去找出學者專家的名單，先安排個時間線上會議共同商討。」

G 承辦人：「那我要從何做起啊？線上會議我完全沒經驗啊！我不是學這方面的。而且科長，開會要開什麼內容呢？我們有專家學者的名單嗎？我要怎樣約時間比較好？」

C 科長：「請先自己想一想，或是上網查資料，不要直接當伸手牌好嗎？許多大專院校都有公共衛生相關科系，從中找到學者專家應該不難嘛！真找不到，有問題再來找我討論。」

G 承辦人：「就是沒有辦過這種案子，怎麼會知道發生什麼事情？而且你說不清楚流程可以詢問，就是因為不知道會發生什麼事情，所以哪知道要問什麼呀…………。」

（四）第四科內部

「在會議當中，我也見識到其它科長的能耐了……。看來我們最終還是逃不了被指派的命運，也只能捲起袖子做吧！」D 科長無奈地說。但 D 科長內心擔憂的是，她對科裡的業務還在摸索中，這個額外的專案任務臨時插入，對科內原定正在執行的重要業務可能造成衝擊，正考量要以加班的方式處理，或是有更好的方式可以減少同仁負擔。

D 科長把全科最年輕的 H 承辦人找來。H 承辦人高分發至其它機關，服務滿三年後商調至本局。前任科長在面試 H 承辦人時便對他非常激賞，D 科長自然希望能倚賴 H 承辦人新世代對社群媒體的熟稔及創意，承辦這個業務。

D 科長對 H 承辦人說：「前任科長有告訴我，你很有學習的潛力與衝勁。既然我們被分派的任務是要發揮社群媒體的力量進行政策宣導，你之前在乙市府也規劃類似的活動，而且做的有聲有色，一定可以勝任這個工作！」

H 承辦人說：「沒錯！科長您辛苦了！雖然我對防疫專業沒有相關經驗，但多學東西不會吃虧，而且也能讓大家看到我們新世代的優勢，沒問題！」

D 科長：「這個防疫專案，我會負責社群媒體宣導的規劃期程，就由你去跟二科瞭解一下記者會的模式，也看一下過去記者會有沒有容易被批評的地方，不要自家人打自家人。」

「喔！對了！」D 科長接續，「這個業務的流程在辦理過程中，也要把活動細節記錄下來製作 check list，留在科內的共用區存檔……。」

H 承辦人不耐地說：「唉呀！科長！應該不用這麼麻煩吧？為什麼每件事情都要寫下來，我記得起來就好啦！既然每次辦活動都要有創新，那留這些過去的活動紀錄又有什麼用！」

D 科長：「時間很趕，你先照我說的做。喔！對了，因為後期這個宣導還要與其它部會的振興方案互相搭配，你也要發個公文給他們，看要怎搭配會比較好。這個公文應該不難，寫完之後自己要檢查、也要再讀一遍，不要像上次那樣，公文到了我這裡還有錯字，而且格式也不對。」D 科長想起前任科長跟她說的，H 承辦人雖然很有衝勁，也很有創意，可是對於執行細節卻不甚耐煩，也不是很能適應公家機關過多的繁文縟節。

果然，H 承辦人不耐地說：「科長，我覺得格式不是重點，內容才重要吧！我覺得我上次那個計畫那樣已經寫的很不錯了！……」D 科長心想，看來兩人還有得磨合的了……。

四個科的科長與承辦人爭執不下的聲音此起彼落，喧騰到陳專委經過茶水間都可以聽聞。陳專委暗忖著，「不知道到下次工作會議前，這些問題都能夠解決嗎？」

〈深度思考〉

【問題討論】

- 一、您覺得個案情境中各科的科長，在與承辦人互動時，遭遇哪些困境？各科科長又是如何與部屬互動？
- 二、承上題，請從陳專委的角度，針對各科科長與科內承辦人的互動方式給予建議。

玖、結語

在高績效組織中，「團隊」是創造績效的關鍵要素，而團隊建立的適當與否，會影響團隊管理的成效與目標的達成。團隊注重成員集體的工作成果，但並不代表團隊會排擠個人的表現，或是影響未來的職位與升遷。相反地，團隊不但不會取代既有的部門，還會強化部門跟部門之間的連結，消除部門的偏見。公共部門除了日益加重的業務量，許多部門為滿足民眾的期待，新的業務也不斷產生，外界、上級機關對組織的績效課責也如金魚缸的被不斷地放大檢視；此時，「團隊」正好是機關首長可以善加運用、最切合實際的強力工具。然而團隊建立並非一蹴可幾，其中的磨合與化學變化有賴於合適的領導作為，也就是說，領導風格事實上決定了團隊績效。公務機關因長久以來重視政策成效而忽略機關內部的領導管理，這也使得團隊建立成功的案例遠比私部門少。

文官在職務升遷的過程中，伴隨著管理規模的擴大、任務與角色愈顯吃重，實在無法進行一對一管理。事半功倍的作為就是組成一個真正的團隊，把所有成員當成一個完整的團隊來管理。但是團隊管理和一對一管理是兩回事，人是社會的動物，會期待自己能融入群體，被團隊接納，因此透過群體來影響個人行為會更有效（閻紀宇譯，2011）。無論是組織固定編制內的部屬，還是專案、約聘僱或臨時編組之成員，如何讓他們彼此通力合作，成為一個真正的團隊，考驗著團隊領導者所要型塑的團隊內部文化。成員必須了解團隊的價值觀、規範與標準，以及成員之間應如何建立信任、共同承諾與一起共事。主管的職責之一，就是確保部屬都明白這些重要事項。

團隊建立的前提在於，主管必須更精確地了解團隊是什麼？團隊不是什麼？以及自己領導的單位究竟是團體？還是團隊？必須認清自己所帶領的組織，是否有具備團隊創造績效的獨特潛力。如果情況最適合採用團隊來執行工作，就策略性地運用團隊、培養團隊的基本紀律，以發揮功效，讓個人和組織都能創造績效。

團隊的任務與個人工作相比，需要耗費更多的資源。團隊的建立與經營管理總是需要更多的人力、時間、溝通、協調，並建立起團隊的默契之後，才得以享受到「綜效」的成果。因此，並非每一個任務的最佳解決方案，都需要求助於團隊的建立。

團隊精神是組織文化的一部分，良好的管理可以通過合適的組織形態將每個人安排至合適的崗位，充分發揮集體的潛能。因此，如果沒有正確的管理文化，沒有良好的從業心態和奉獻精神，就不會有團隊精神。《中庸》有謂「致廣大而盡精微，極高明而道中庸」，為政處事無所謂「放諸四海而皆準」的金科玉律或解決問題的萬靈丹，然而，團隊建立的管理藝術與我國古代先哲人生智慧—「究天人之際，通古今之變」相通，其關鍵在於如何從「管人」、「理人」而「安人」，從人際關係的「破冰」邁向互助「合作」到建立「信任」。倘能學習並通權達變善用團隊建立的管理及藝術，自當提升公部門的組織績效！

參考書目

- 林惠彥、陸洛(2012)。工作價值之群體差異—全臺代表性樣本分析。
臺灣管理學刊，**12**（1），99-116。
- 吳佩玲(譯)(2011年9月)。高績效領導力(原作者：D. Goleman)。
哈佛商業評論，101-114。
- 李毓昭(譯)(2009年)。一分鐘經理(新版)(原作者：K. H. Blanchard
& S. Johnson)。臺中市：晨星。
- 邱如美(譯)(2004)。團隊領導的5大障礙(原作者：P. Lencioni)。
臺北市：天下雜誌。
- 邱如美(譯)(2014)。克服團隊領導的5大障礙(原作者：P. Lencioni)。
臺北市：天下雜誌。
- 周汶昊(譯)(2014)。團隊，從傳球開始：五百年都難以超越的 UCLA
傳奇教練伍登培養優越人才和團隊的領導心法（原作者：J.
Wooden & S. Jamison）。臺北市：木馬文化。
- 戚樹誠(2016)。組織行為：臺灣經驗與全球視野。臺北市：雙葉書
廊。
- 黃一峯、張家榦(2009)。行政倫理培訓需求分析：中央與地方公共價
值之比較分析。**人事月刊**，**48**（5），29-42。
- 黃庭敏(譯)(2015)。破解團隊迷思(原作者：C. Sunstein & R.
Hastie)。臺北市：三采文化。
- 黃家齊、李雅婷、趙慕芬(譯)(2014)。組織行為學(原作者：S. P.
Robbins & T. A. Judge)。臺北市：華泰文化。
- 黃煥榮、蔡秀涓、張筵儀(2017)。公部門面對世代差異之人力資源運

用策略。考試院委託研究報告，未出版。

閻紀宇（譯）（2011 年 2 月）。領導力成績單（原作者：L. A. Hill & K. Lineback）。哈佛商業評論。1-9。

劉純佑（譯）（2014 年 5 月）。藍海領導力（原作者：W. C. Kim & R. Mauborgne）。【哈佛商業評論】。取自 <https://goo.gl/3VzURM>。

蔡秀涓（2004）。世代因素對公務人員工作價值觀影響之實證分析：以考試院暨所屬機關為例。東吳政治學報，18，41-67。

羅耀宗（譯）（2007 年 11 月）。團隊力（原作者：J. R. Katzenbach & D. K. Smith）。哈佛商業評論，1-13。

Blanchard, K. H. & Johnson, S. (2015). *The new one minute manager*. New York, NY: HarperCollins.

Cox, E., Bachkirova, T., & Clutterbuck, D. A (2014) (Eds). *The complete handbook of coaching*. London, UK: Sage.

Fiedler, F. E. (1967). *A theory of leadership effectiveness*. New York: McGraw-Hill.

Fiedler, F. E. (1972). The effects of leadership training and experience: A contingency model interpretation. *Administrative Science Quarterly*, 17(4), 453-470.

Gallup (2013). *State of the American workplace* [Web report]. Retrieved from <https://goo.gl/Q7zFv4>.

Hannam, S. E. & Yordi, B. (2011). *Engaging a multi-generational workforce: Practical advice for government managers*. IBM Center for the Business of Government [Web report]. Retrieved from <https://reurl.cc/QdAb1b>.

- Hawkins, P. & Smith, N. (2014). Transformational coaching. In E. Cox, T. Bachkirova & D. A. Clutterbuck (Eds.). *The complete handbook of coaching* (pp. 228-243). London, UK: Sage.
- Hersey, P. & Blanchard, K. H. (1977). *Management of organizational Behavior: Utilizing Human Resources*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Ingham, A. G., Levinger, G., Graves, J., & Peckham, V. (1974). The Ringelmann effect: Studies of group size and group performance. *Journal of Experimental Social Psychology*, 10(4), 371-384.
- Jackson, J. M. & Harkins, S. G. (1985). Equity in effort: An explanation of the social loafing effect. *Journal of Personality and Social Psychology*, 49(5), 1199-1206.
- Katzenbach, J. R. & Smith, D. K. (1993). The discipline of teams. *Harvard Business Review*, 71(2), 111-120.
- Kozlowski, S. W. J. & Bell, B. S. (2003). Work group and teams in organizations. In N. W. Schmitt & S. Highhouse (Eds.), *Handbook of psychology: Industrial and organizational psychology* (2nd ed.) (pp. 412-469). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Knowles, M. S., Holton, E. F., & Swanson, R. A. (2005). *The adult learner: The definitive classic in adult education and human resource development* (6th ed.). Boston, MA: Elsevier.
- Latané, B., Williams, K., & Harkins, S. (1979). Many hands make light the work: the causes and consequences of social loafing. *Journal of Personality and Social Psychology*, 37(6), 822-832.



- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- OPM (United States Office of Personnel Management) (2010). *Federal employee viewpoint survey 2010* [Web report]. Retrieved from <https://www.opm.gov/fevs/>.
- Robbin, S. P. & Coulter, M. A. (2014). *Management* (12th ed.). London, UK: Pearson.
- Tapscott, D. (2008). *Grown Up Digital: How the Net Generation Is Changing Your World*. New York, NY: McGraw-Hill Education.
- Tulgan, B. (2016). *Not Everyone Gets a Trophy: How to Manage the Millennials*. Hoboken, NJ: Wileys.

書 名：112 年度薦任公務人員晉升簡任官等訓練
課程教材 2－核心職能（下）

出版機關：國家文官學院

<http://www.nacs.gov.tw>

地 址：臺北市 11561 南港區忠孝東路 7 段 576 號

電 話：(02) 2653-1500

出版日期：中華民國 112 年 6 月

印 刷 者：昆毅彩色製版股份有限公司

地 址：新北市三重區中正北路 430 號 8F-6

電 話：(02) 2971-8809

本教材僅供國家文官學院訓練課程使用，智慧財產權屬國家文官學院，欲作上述範圍以外之利用，須徵求國家文官學院之同意。



國家文官學院



國家文官學院FB



公務人員保障暨培訓委員會



T&D 飛訊