

第一章 緒論

隨著時代變遷與社會脈動，服務業已成為台灣產業結構的主流。政府身為最大的公共服務業，面對人民對於政府的期望與要求越來越高，除了提供優良的品質服務外，還須提供符合心理層面、感受服務等，以增進人民對政府公共服務之認同感。

2005 年 10 月間，陳水扁總統¹公開宣示要對軍公教 18%優惠存款制度進行改革，一時間各大電視節目及平面媒體對此議題廣泛討論，社會大眾正反雙方意見衝突瞬間爆發。

本研究藉由文獻探討法與深度訪談法為資料來源，試圖從政策行銷之觀點出發，對改革方案之行銷策略進行了解，並嘗試歸納分析出政策行銷理論在此一個案中應用的情形與成效為何。本章共有研究動機與研究目的、研究途徑與研究方法、研究範圍與研究限制以及研究流程等四節。

第一節 研究動機與研究目的

壹、研究動機

退休是指機關人員因年老力衰而不克繼續服務時，使之退職，由機關給予一定數額之養老金，俾能使其安享餘年（張潤書，2000：636）。退休制度之功用，積極方面可藉退休制度的執行而促進其新陳代謝，使年老久任者得以退養，青年精壯者得以登進，則機關始能充滿朝氣，提高士氣，行政效率亦隨之提高。又採行退休制度，對公務人員的晚年生活與經濟負擔，預為籌措打算，可使公務人員因其將來生活有保障而奉公守法，官箴自必修明，吏治得以澄清。此外，政府推行適當有效的退休制度，則公務人員因其將來生活有一定保障，乃能安心任職，樂其所事，藉此建立永業制度，增進社會安全；消極方面可使年老體衰或身心殘病者獲得生活上之安定，減少社會問題之發生。

退休制度在人事制度上佔有不可或缺之重要地位，蓋健全之人事行政過程

¹ 中華民國第 10 任及第 11 任總統，任期自 2000 年 5 月 20 日至 2008 年 5 月 19 日。

始於甄補，終於休退，故 Wilmerding 曾言：「退休制度之目的在於使公務員至其職業終止時之離去亦須猶如其開始擔任此職業之有秩序條理」（行政院研究發展考核委員會，1994）。又退休制度之設計涉及在職人員等級之衡平性與國家財政負擔與資源運用，因此影響所及對於政府、公務人員及人民三方均有直接關係。政府為僱用者角色，須藉由良好制度設計吸引優秀人才為國家服務。公務人員亦須針對制度之設計優劣考量其去留以及生涯規劃；人民為賦稅之負擔者及國家主權所在者，要求政府在財政資源上做全盤性的考量，並提供優良品質的公共服務。

自威爾遜於 1887 年發表〈行政的研究〉一文後，倡導「政治」與「行政」應是二分的，行政應該在政治以外，為國家意志的執行。惟晚近的研究均顯示政治與行政是無法分離的，政治環境會影響公共組織的公共政策及作為，公共組織的行動與決策必須在政治系絡下始有其意義，其決策與行為後果亦會產生政治上的影響，二者互依互存。然而，「制度是生長的，不是移植的」，我國的優惠存款制度係因應當時之社會背景與政經環境所建構而成。隨著時空變遷，在利率大幅下滑，政府財政負擔日益沉重，以及全球化的風潮席捲之下，各國莫不在「開源」與「節流」兩方面努力，以因應人民對政府之公共服務需求不斷提升。優惠存款制度所造成的維持政府誠信與退休所得合理之爭議遂成為各方關注的焦點。

陳水扁總統於出席 2005 年 9 月 4 日在「2005 年青年國是會議」²，以及主持當年雙十國慶典禮談話文告中，皆作出政策宣示，有關軍公教退休人員，因享有 18% 之優惠存款利率，導致部分人員退休所得替代率超過 100% 以上者，應研議透過限制 18% 優惠存款的利率或其他修正，檢討退休所得替代率，並將節省經費用於對弱勢團體的關懷與照顧。銓敘部基於「守與變」的精神（呂明泰，2008：71-94）進行改革，經與教育部、國防部及行政院人事行政局等相關

² 2005 年青年國是會議由行政院青年輔導委員會主辦，為期 1 個月，會議最後一天於 2005 年 9 月 4 日在陽明山中山樓舉行，總統以及行政院長率領各部會首長出席聆聽各組青年公民的會議結論報告，並且作出回應。陳前總統在會議中作出兩項宣示，一為在其任期中不會承認大陸學歷，另一為軍公教 18% 優惠存款必須改革。

主管機關組成專案小組，在一次退休金及優惠存款利率 18%不作變動之前提下，擬具「公務人員退休所得合理化改革方案」(以下簡稱改革方案)，並訂於 2006 年 2 月 16 日軍公教三類人員同步實施。

改革方案自草擬至付諸實施，引起社會各界廣泛的關注與討論。筆者選擇此一政策議題為研究主體，希望深入探討當政府機關面對國家重大施政方向、沉重之社會輿論壓力以及維護退休公務人員權益與尊嚴之多重因素影響之下，如何營造社會贊同氛圍，獲取國家、公務人員(包含退休人員與現職人員)以及一般社會大眾之三贏局面，以資彼等於推廣類似政策時能從中獲得啟發。

貳、研究目的

綜據前述，本項研究主要目的如下：

一、研究政策行銷理論在改革方案運用之情形與效果為何

利用文獻探討法蒐集政策行銷理論以及改革方案之過程、目的與內容，並透過深度訪談法探尋政策行銷在改革方案上之運用情形。整合上開蒐集資料分析銓敘部於推行改革方案時所面對的環境與難題，並透過何種政策行銷策略予以解決突破。

二、就銓敘部於推行改革方案時所應用之方法與策略提出建議與改進，並期可提供政府日後推行類此政策之參考

透過政策行銷理論，分析主管機關推行改革方案之優劣得失，並分別對改革方案及政策行銷理論提出建議，以供學者及主管機關或其他機關日後推行類此政策之參考。

第二節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本研究以改革方案為研究個案，探討政策行銷在此政策中應用之情形與效果。為期研究的明確性，因此在研究的對象及時間界定其範圍，分別說明如下。

一、研究時間的範圍

公務人員優惠存款制度雖經多次研擬改革³，惟銓敘部訂於 2006 年 2 月 16 日起實施之改革方案，緣起於前總統陳水扁於 2005 年 8 月 5 日於行政院聽取 95 年度中央政府總預算案簡報，針對部分退休人員所得替代率偏高，即指示考試院檢討；隨後於 2005 年青年國是會議，以及當年雙十國慶典禮等各種公開行程或場合正式對外做同樣的聲明。另根據改革方案之規定，由於臺灣銀行辦理退休人員公保養老給付優惠存款，分為 1 年期及 2 年期，因此退休人員優惠存款儲存期限屆滿前，仍應適用原優惠存款利率 18% 之規定，俟方案實施後優惠存款儲存期限屆滿時，再適用改革方案之規定；又改革方案之軍公教同步實施日期為 2006 年 2 月 16 日，故本研究以 2005 年起至 2008 年 2 月 15 日（已退休公務人員最晚開始適用該方案之日）止期間，銓敘部為推行改革方案所採取之政策行銷策略進行研究，探討銓敘部推行改革方案所運用之行銷策略為何？設定之成效為何？是否達成當初所設定之方向與成效？

二、研究對象的範圍

雖然軍公教三類人員之現職待遇以及退休規定皆不盡相同，但由於改革方案訂於 2006 年 2 月 16 日起，軍公教三類人員同步實施。為避免範圍過大造成研究失焦以及研究上之困難，故選擇以公務人員為政策標的團體之「公務人員

³ 2001 年間，監察院曾就公務人員退休制度相關問題到銓敘部訪談，訪談中曾論及公務人員優惠存款制度及退休所得替代率偏高等問題應予檢討改進；2002 年 12 月 16 日，銓敘部邀集教育部、國防部、行政院人事行政局及財政主計機關召開「研商充實公務人員退休制度改革方案」會議；2003 年 5 月 7 日，銓敘部邀集相關機關副首長以上代表及專家學者組成「退休制度改革專案小組」，其後並召開 3 次專案小組會議。

退休所得合理化改革方案」為研究對象。

貳、研究限制

本研究以公務人員退休所得合理化改革方案為個案，研究政策行銷理論在此一個案當中應用之情形以及效果，有關本研究之研究限制分述如下。

一、研究範圍限制

人事制度範疇廣泛，本研究針對退休制度中之優惠存款制度改革進行研究，未必能援引解釋其他政策之發展歷程及行銷策略；又優惠存款制度之改革為軍公教三類人員同步實施，但本研究針對公務人員部分進行分析，未必能援引解釋教育人員及軍職人員之優惠存款改革方案。

二、回溯性研究限制

本研究採行回溯性研究，因此在資料蒐集過程可能面臨回憶失真，或是欠缺詳細資料的問題與限制。

三、訪談所得資料真實之限制

本研究以深度訪談方式進行，訪談所得資料之質與量必須視受訪者而定。受訪者的表現可能失真，同時可能受到政治或其他敏感因素影響，使受訪者未能確實回答，如此將會影響受訪者回答問題的深度與廣度。

四、訪談對象之限制

本研究所涉及之影響者廣泛，包括改革方案主管機關之政策規劃人員、現職尚未退休但具有退撫新制實施前年資之現職人員⁴、已退休並受改革方案影響之人員等等，惟礙於時間、金錢的限制，以及研究者本身的能力有限，因此只

⁴ 依據現行「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」及「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」之規定，退休公務人員須具有退撫新制實施前（1995年7月1日）之舊制年資，並符合一定之規定，其舊制年資之一次退休金及公保養老給付，方得辦理優惠存款。

能做小範圍的訪談。

五、訪談內容之限制

本研究針對退休制度中之優惠存款制度改革進行研究，一般非人事人員對於人事法規及專有名詞並不熟稔，在訪談時必須減少專有名詞的使用，並多用一般口語化的方式解釋題目。

第三節 研究流程

本研究從構思到完成，可分為以下幾個階段，研究流程如圖 1-1 所示。

一、研究方向之確定

此階段主要是確定研究的方向，亦即研究動機與目的呈現，以及研究方法與研究範圍、研究限制等。

二、文獻檢閱

在本階段中，透過相關文獻的整理，理解政策行銷之理論與改革方案之內容，並從中找尋可資應用至本研究之概念。

三、研究設計

在本階段中，主要是根據文獻檢閱後的結果，歸結出本研究的研究架構，並根據研究架構訂出訪談大綱，期能為本文之研究問題獲得解答。

四、改革方案之政策行銷策略運用情形分析

此階段乃針對改革方案進行個案探討，並依據訪談大綱進行訪談。透過訪

談結果的分析與整合，以瞭解政策行銷策略在改革方案中之執行成效。

五、結論與建議

本階段為依據前一階段之論述結果，說明本文之研究發現及意涵，最後並提出建議，以作為理論和實務方面的參考。

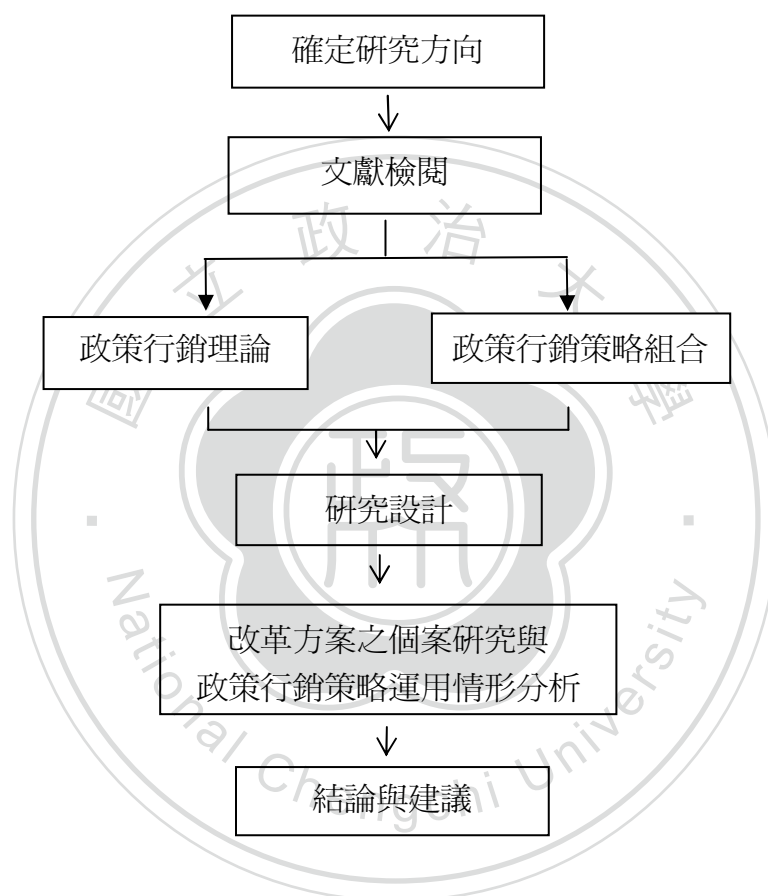


圖 1-1 研究流程圖

資料來源：筆者自繪

第四節 研究架構

本文以政策行銷之4Ps理論為主軸，期望透過4Ps的觀點，探索改革方案之政策行銷策略，並對主管機關推行改革方案所採行之行銷策略提出建議。本文之研究架構，以圖3-1呈現歸納之結果如下。

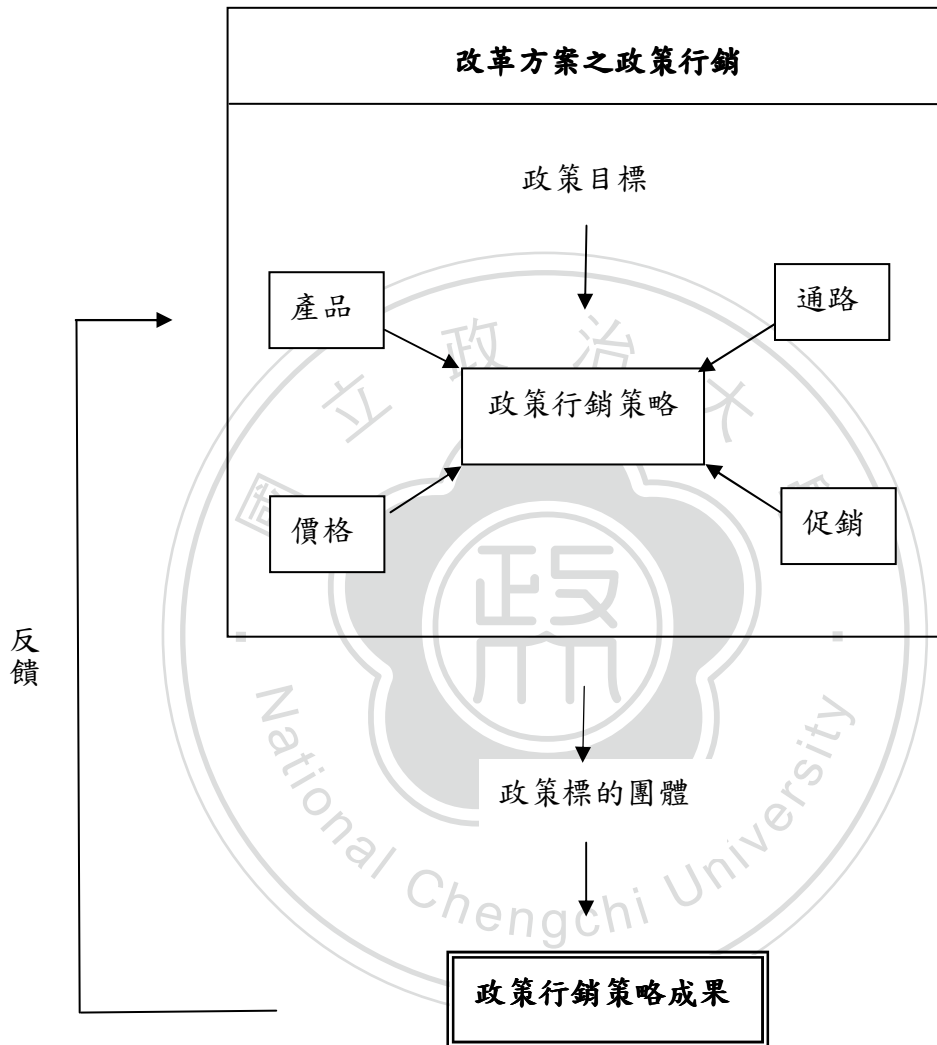


圖 1-2 研究架構圖

資料來源：筆者自繪

行銷策略是組織達成行銷目標的手段，而行銷組合則是行銷策略的核心。在整個行銷過程中，規劃行銷策略是最重要也最困難的環節之一（McDonald，2002：281）。本研究透過McCarthy所提出的4Ps概念，分析改革方案於行銷過程

中之各項要素，試圖解釋政策行銷理論在改革方案中之運用情形及成果。

本研究架構首先說明政策之目標，透過明確的政策目標建構出政策行銷策略。接著討論政策行銷策略之行銷組合，包括產品、價格、通路及促銷四個面向，藉由此四個面向的分析可以架構出一套完整的政策行銷策略。其次探討此套政策行銷策略對於政策標的團體產生的效果，並期望藉由本研究之成果對政府日後的政策行銷能有所回應及助益。



