

# 公共參與真的能提升效能感嗎？ 以全民健康保險會之利害關係團體 參與為例

羅凱凌\*

## 《摘要》

「行政部門委員會」意指行政部門內針對特定政策或重大議題進行審議和協商的合議制組織，其決策者包含行政官員、專家學者以及相關團體代表。儘管利害關係人可透過委員會增加政策參與的機會，但也引發許多對參與程序和成效的批判。依此，本文試圖說明：委員會作為公共參與的重要機制，是否真能提升利害關係團體的效能感。

為更深入分析參與對效能感的作用，作者將參與細分為制度與行為兩層次；效能感則以行政效能感、民主效能感和實質效能感三個次構面組成。本文以全民健康保險會為研究案例，透過健保的利害關係人問卷以及會議記錄編碼，分析利害關係人的委員會參與對效能感有何影響。

研究結果發現：三項效能感皆傾向正面評價，民主效能感最高，行政效能感最低。就參與作用而言，出席次數愈多，三項效能感評價愈高；但發言和提案則分別對行政效能感和實質效能感呈現負相關。由此反映出委員會參與的本質：無論與會者對委員會的行政或民主功能多悲觀，制度賦權仍舊對實質效能感具有正面影響。然而，把參與成本和決策結果納入考

---

投稿日期：105年4月8日；接受刊登日期：106年9月15日。

\* 羅凱凌為政治大學政治學系博士，德國杜賓根大學歐洲台灣當代研究中心研究員，  
e-mail: kailingkailing@gmail.com。

量後，對委員會參與的規範性期待，將趨向政治利益的實務考量。

[關鍵詞]：行政部門委員會、利害關係人、公共參與、效能感、全民健康保險會

## 壹、前言：公共參與的優劣與條件

民主深化是現今台灣的政治討論焦點，行政部門是執行政治意志的載體，其民主化的程度也影響台灣政治的發展，因此「公共參與」(public participation)成為跨越政治、社會與公共行政領域的重要議題(Kathi & Cooper, 2005; King, Feltey, & Susel, 1998; Pierce, 2006)，如「公民會議」(citizen conference)、「公聽會」(public hearing)、「參與式預算」(participatory budgeting)、「諮詢委員會」(advisory commission)等各種形式。相較於傳統的投票行為，這些多元的發聲管道，使社會大眾對公共政策或政治議題的參與更加廣泛且自主。儘管公共參與的必然性在學術界和實務界皆有共識，但實質效果仍舊存在許多爭議和討論。就好處而言，參與不只在程序上含括了更多元的政策立場，使問題可以在程序面就被討論和協商，讓政策衝突在前端就被處理(Forester, 1999; Reed, 2008)；且增加了政策的透明度，讓社會更理解政策內容(Creighton, 2005; Richards, Carter, & Sherlock, 2004)；也使得決策的正當性和可行性被提升(Wang & Montgomery, 2007; Wesselink, Paavola, Fritsch, & Renn, 2011)。另一方面，公共參與卻也帶來許多問題：如耗費過多的決策時間導致無效率(Irvin & Stansbury, 2004)；在現行條件下，參與反而變成優勢團體的白手套(Cooke & Kothari, 2001; Nelson & Wright, 1995)；甚至，行政部門透過參與來操弄民意或正當性政策立場(King, Feltey, & Susel, 1998; Payne & Skelcher, 1997; Van Thiel, 2001)等。

針對參與效果的優劣，其實取決於各種條件，大致可由外部條件與個體因素兩個面向做討論。就外部條件而言，主要針對參與機制的設計進行分析：有些學者以民主程度做為評論標準，著重於公共參與的制度是否真的實踐了民眾主導的(Coston, 1998; Fung, 2006; Vigoda, 2002)。另外也有學者從行政管理的角度，探討公民參與的設計如何才能滿足行政需求(Irvin & Stansbury, 2004; Renn, Webler, Rakel, Dienel, & Johnson, 1993; Rowe & Frewer, 2000)。是故，外部條件對參與的

影響，取決於研究者所設置的參與目的，可能傾向規範性價值，或者工具導向，甚至是政治需求等，將參與的運作優劣設置在特定的框架之下（杜文苓、彭滄雯，2008；湯京平、邱崇原，2010）。另一方面，個體因素則是由參與者的動機與能力進行考量：公共參與雖在制度中被認為具有深化民主的效果，但具體執行公共議題的討論與協商時，需要投入許多的成本，而並非所有公民都有參與的意願和能力（Solitare, 2005; Yang & Pandey, 2007）。倘若與會者未對公共事務有興趣但卻被強制參與會議，那麼可能導致會議結果的有效性產生疑問；另外，政策具有專業、知識或資訊的門檻，並非所有人皆可立即掌握政策內容（Ansell & Gash, 2008; Irvin & Stansbury, 2004）。簡言之，外部條件形塑了政治賦權的標準；而個體特質則影響參與的實際運作和決策品質。

由上可知，公共參與的類型、議題以及目的十分多元，而其成敗也取決於各種條件，每種樣態可能都有各自的民主功能與實際限制。在各種參與途徑中，本文將以最普遍的機制－「行政部門委員會」（governmental committee）為研究標的，分析此類型的參與模式究竟有何重要性以及效果。並透過「全民健康保險會」（National Health Insurance Committee，以下簡稱健保會）的個案研究，揭露公共參與的實際發展。依此，本文之研究問題，從公共參與的視野可具體分為以下三項：

- 第一、探討委員會的機制設計和參與行為；
- 第二、委員會具有那些不同的組織目標，各自有何差異；
- 第三、在不同目標的前提下，參與制度與行為對「利害關係人」（stakeholder）的效能感有何影響。

本研究將透過四個章節來回應上述研究問題。首先，作者將說明委員會在公共參與領域的重要性與特殊性，並提出行政部門委員會成效的分析框架，作為實證研究的基礎。第三章針對健保會研究案例與資料蒐集進行簡述。接著，便分析健保會的實際運作，包括制度設計、議事行為以及利害關係人的主觀評價。以此理解委員會實務中，參與是否真能提高利害關係人對政策或組織的認同和支持。最後，藉由實證研究對委員會參與理論提出檢討。希望透過本研究，對委員會的運作有更深入的分析，且提供行政部門的公共參與有更多理論上的反思，以及實務上的評估和具體建議。

## 貳、委員會參與成效的分析框架

在各種參與途徑裡，行政部門委員會（以下簡稱委員會）是近年來最常被使用的機制之一，意指行政部門內、或歸屬於行政部門的「準自治」（quasi autonomous）組織，其內部成員可能包含行政官員、專家學者、利益團體或倡議組織等各種利害關係人，其政策功能是透過這些委員自行協商，在政策上取得共識，以此強化政策的正當性與回應性。換言之，委員會是具有民主參與意涵的行政組織，以「社會代表性」（social representativeness）解決政府僵化的困境。依此，委員會參與究竟對政策制定有何成效，便是本文的研究重點。以下，先說明本研究的委員會類型與現有研究的成果，確認研究對象與範圍。接著，探討利害關係人主觀評估對衡量委員會成效的優點，以及其評估面向。第三、針對參與和成效評估的因果機制提供理論性解釋：參與部分包含現有研究中所強調的制度因素；另一則是本文所強調的實際議事行為，以此呈現公共參與的真實樣貌和影響。

### 一、委員會的分類與優劣效果

委員會是依據行政機關的需求而生，因此設計十分彈性且多元，作為一種實務先行的現象，在學術領域尚未有較明確的分類方式。為確保本研究之範圍，作者依據設計的原意概分為四類：（準）司法、專業功能、象徵性代表、利益協商。<sup>1</sup> 本

---

<sup>1</sup> 第一為（準）司法功能委員會，又稱為獨立管制機關，其組織設計原意是為處理代議民主體制在運作時，無法透過政黨政治或多數決模式來解決的議題。如司法審判、社會公平或國家財政平衡等課題。然而，這些在規範上被視為獨立運作的機關，在實務的運作中反而常受到政治因素的干擾，因此有許多相關的研究（Bozeman & Feeney, 2011；孫煒，2008；張其祿，2009；劉昱明，2012；賴威廷，2010；謝佩穎，2007）。第二為專業導向功能，幾乎是所有委員會設立時的宣稱，而本文認為專業功能強調政策審議是以專業知識為基礎（Brown, 1955；杜文苓，2012）。此類委員會可視為一諮詢性工具，提供行政部門在技術或專業的支援，但不具有政策決定或政治決策。第三類則是在民主價值的基礎上，強調特定群體的政治性，被稱為象徵性代表。在現行政治體制下，其實有許多既定的代表原則，如區域異質性、一人一票票等值、多數決原則等。然而，這些規則卻可能忽略了既有結構下的弱勢群體，為保障其利益，許多國家開始透過象徵性代表機關，來肯認其政治權利（Thatcher & Sweet, 2002；孫煒，2010a、2010b）。最後一類委員會則是以利益協商作為其組織目標，儘管國會與行政首長是決定國家重大利益分配的主要行為者，但其實各個政策領域都涉及許多實質的利益衝突。對此，過去由政府

文以最後一類為研究標的，作者將委員會視為解決利益分配衝突的場域，並探討參與是否真能滿足利害關係人的政策需求。是故，利益協商為核心的委員會便是本文所欲探討的焦點。

此類委員會被行政機關廣泛使用，處理各種複雜且具爭議性的公共利益政策，相較於其他參與機制，委員會的優勢可從社會和政府的觀點來說明：對政治參與者而言，其參與目的是希望能夠達成政策訴求。一般的公共參與強調平等參與和理性溝通，因此「民眾」（layman）皆可藉此了解政策內容並發表看法；相較於此，委員會以「組織性」（organized）、「知理」（informed）的代表為參與主體，無論是專業或團體代表，多數具有明確的結構性利益或專業觀點。再者，一般參與著重過程中的資訊交流、政治學習與相互理解；而委員會則是讓各種帶有強烈偏好的政策立場，面對面協商溝通，直接解決現有體制無法回應的利益衝突，也就是審議和協商的不同本質。在這兩項差別中，一般參與似乎較能滿足程序民主和參與正當性，但卻也可能忽略個體參與的動機、能力和成本，使立意良善的參與機制，往往成為特定團體運作的白手套或政令宣導的場域（Creighton, 2005）。相對地，委員會雖可能面對重大衝突，但組織性的協商卻也較能產生實質參與效果。

另一方面，就政府的觀點而言，為降低政治因素的干擾，讓政策回歸到專業和公共利益的討論（Payne & Skelcher, 1997; Thatcher & Sweet, 2002; Van Thiel, 2004），行政部門透過委員會的社會代表性，來回應立法部門的選舉動機還有社會的政策需求。且委員會仍舊隸屬於行政單位，讓主管機關可依據自己的偏好和需求，設計組織的決策權限、政策功能和人事結構，行政首長將有較多的彈性來處理公共議題（Van Thiel, 2004）。此外，組織性的參與將使議題衝突直接呈現於政策前端，若可在此解決，將有助於政策程序的推動與執行，強化正當性的擴散和政策可行性。因為這些優點，委員會在各種參與機制中，獲得社會和政府的偏愛，在世界各國中被廣泛使用，尤其在台灣，更成為政府回應社會需求的重要工具。

就表面看來，行政體系的決策程序透過多元利益的納入，以及政策導向的議題探討，似乎愈來愈民主，更貼近社會。但實際探究其運作，委員會機制也和其他公共參與途徑一樣，引發許多批評和挑戰（江盈儀，2011；茆昔文，2010；黃長玲，2007）。舉例而言，行政院所屬的性別平等會，負責審議行政院各部會的相關性別政策，除了行政官員外，也包含專業人士和性別／婦女團體代表各 7 至 9 人，透過

---

主導的政策結果，為避免重大爭議，開始由政策相關的利害關係人，在政府的監督下，自主協商進行討論（Luo, 2014）。換言之，此類委員會為一決策型的合議組織。

社會團體的參與回應性別主流化的發展，<sup>2</sup> 但卻常出現決策無法推動的困境。另外，最近爭議不斷的課綱政策也是由教育部之下的各種委員會和工作小組進行訂立審議的工作，如課程研修小組、課程研究發展會、課程審議會等，其委員結構多以各領域專業教師與大學教授為主體。然而，涉及國家定位與政治爭議的歷史課綱卻引發一連串委員染紅、黑箱作業、資訊不透明等質疑。<sup>3</sup> 還有近年備受矚目的環境評估委員會，由各類專家與團體推薦代表參與，在環境影響評估的標準下，審議開發政策的影響。也造成了許多經濟、生態與環保等不同立場的衝突和爭議。<sup>4</sup>

面對這些不同的說法，學術領域尚未有委員會機制為主體的參與研究，因而無法透過理論觀點來回應實務問題。作者試圖透過公共參與的觀點，來分析這個特殊的行政組織，對委員會運作的成效評估標準和結果進行探討。

## 二、委員會「效能」(effectiveness)的特質與測量

效能是衡量行政部門績效的重要指標，強調解決問題的有效性 (Ordeshook & Shepsle, 1982)。效能評估的傳統主要由政務領導決定政策／部門目標，行政人員依此進行政策執行，再將政策結果與設定目標作比較評估效能高低 (Selden, Brewer, & Brudney, 1999; Yang & Callahan, 2007)。但對政策領導人或管理者而言，選擇特定政策價值的結果，往往導致利益受害群體的反對，降低統治的支持度或正當性。對此，利益協商型委員會改變了政務領導的原則，甚至可說委員會的決策模式就是要解決傳統作法的困境。透過委員會的多元參與和社會代表性，讓各類立場皆有機會爭取利益，並相互理解溝通，提高政策共識的可能性，使政策制定的前端就有不同價值對話的平台 (Alford & O'Flynn, 2009; Benington & Moore, 2011; Haynes, 2015; Heinrich, 2002; Meynhardt, 2009; Williams & Shearer, 2011)。

在利益協商和價值開放的前提之下，委員會效能的面向具有動態性，是各種利

---

<sup>2</sup> 行政院性別平等會之官方網站：<http://www.gec.ey.gov.tw/>。(最後更新時間：2016.04.04)

<sup>3</sup> 教育部課綱微調之相關資訊：(最後更新時間：2016.04.04)

[http://www.naer.edu.tw/files/15-1000-7944\\_c639-1\\_php?Lang=zh-tw](http://www.naer.edu.tw/files/15-1000-7944_c639-1_php?Lang=zh-tw)。

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150814/669861/>。

<http://buzzorange.com/2015/07/24/tw-education-ministry-want-to-accuse-of-these-students/>。

<sup>4</sup> 行政院環境評估委員會：(最後更新時間：2016.04.04)

<http://ivy5.epa.gov.tw/epalaw/search/LordiDispFull.aspx?ltype=03andlname=3170>。

<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1329602>。

<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1399156>。

益妥協的產出 (Agranoff, 2006; DeLeon, 1995; Yang & Callahan, 2007)。舉例來說，在 A 議題上經由利害關係人協商的結果，較著重於社會公平的面向，因此政策的效能評估須由公平性來衡量；相對地，B 議題則可能強調經濟發展，則效能標準便為經濟效率。因此，組織效能的評估必須同時兼具兩個面向，不只呈現各種群體的觀點，也要彰顯委員會多元的組織目標。為此，作者捨棄傳統客觀且價值一致的組織效能指標，採用利害關係人主觀感受來衡量公共參與的成效，稱之為委員會「效能感」(efficacy)；並且將效能感的評估區分為實質面、民主與行政三個面向。透過此評估方式，一方面避免價值選擇的矛盾，另一方面也可揭露各類利害關係人在利益結構的不同位置，對委員會參與成效的評估差異，以下針對三種效能感的評估原因和特質進行探討。

### (一) 「實質效能感」(substantive efficacy)

決策結果評估是行政組織衡量效能的傳統，強調目標設定的達成比例。委員會作為一行政組織，也必須以此做為評估項目，而其特質在於公共參與和共識決的決策模式，使公民不再只是被動接受結果的民眾，而是主動的決策者 (Denhardt, Denhardt, & Blanc, 2013; Stout, 2012; Yang & Callahan, 2007)。是故，委員會改變了政府與群眾明確且對立關係，以模糊的國家社會關係，還有社會代表性的納入，回應社會需求 (Bell & Hindmoor, 2009; Vigoda, 2002; Warren, 2001)。依此，本研究將委員會滿足利害關係人實質政策需求的能力，稱之為實質效能。除了在決策結果上回應需求外，也必須滿足社會對參與和決策賦權的期待，所以委員會實質效能還包括了掌握決策權和影響力的概念，使委員會治理有更積極的民主意涵。依此，實質效能感便是指各利害關係人對於委員會實質效能的主觀評價，包括制度賦權、協商影響力還有結果滿意度三個面向。

### (二) 行政效能感

對政府而言，委員會實質效能的優劣必須仰賴審議過程的品質。行政管理者對委員會的偏好，多來自於對立法部門的抗衡以及政策內容的可行性。一方面行政部門的法案常受到立法委員的挑戰與修改，基於選舉因素和選民偏好，改革現有結構的政策很難落實 (Davidson, Oleszek, Lee, & Schickler, 2013; Eulau & Karps, 1977)。因此，行政部門試圖透過委員會的社會代表性制衡或限縮立法院的否決權，確保行政裁量權的掌控。另一方面，就行政部門的內部結構而言，官僚決策模式已無法快速回應社會發展的複雜性，行政結構的僵化阻礙了許多即時且新穎的政

策概念進入決策體系 (Briscoe, 2007; Hughes, 2012)。對此，委員會的決策結構，提供社會資訊和專業觀點的政策優勢，因為利害關係人相較於立法委員，對政策制定有更純粹的偏好和參與動機。<sup>5</sup> 為了要提高自己立場被接受的可能性，必須提出更多的科學證據或專業觀點，以強化正當性。是故，委員會機制將有助於政策內容更具有專業性且貼近現實，減少政府決策錯誤的機率 (Eliás & Alkadry, 2011; Follett, 1998; Scott & Thomas, 2016)。根據上述，本文將委員會的行政管理優勢，或政策功能視為委員會的行政效能，包含循證、專業與效率。而利害關係人對此面向的評估，則稱為行政效能感。

### (三) 民主效能感

除了政府的觀點，社會學者也透過政治「賦權」(empowerment)和民主參與的視野，提出對委員會的期待。相關的倡議者皆強調參與制度和過程的正當性：「審議民主」(deliberative democracy)模式注重理性溝通、自主參與、平等對話民主才得以穩定繼續運作 (Alford & O'Flynn, 2009; Williams & Shearer, 2011)。而社群主義或共和主義的學者則聚焦於個體在群體整合中的自我認知，透過參與、認識與體驗的理性互動，建構一個政治共同體 (Barber, 2003; Eliás & Alkadry, 2011; Follett, 1998; Fung & Wright, 2003)。換言之，社會賦權途徑著重於社會對政治權力的重新掌握，以及公民社會的發展，參與和過程本身就是目的，也是落實民主參與的核心。是故，委員會作為一種參與機制，從公共參與的理論觀點，其運作也必須考量制度和協商過程的民主需求，如政治知識和資訊透明、多元價值、理解互動等更積極的功能 (Borrini & Jaireth, 2007; Edwards, 2009; Fung & Wright, 2003)。利害關係人對於委員會發揮民主功能的評價，作者稱為民主效能感，意指他們認為委員會參與對政策民主化的作用。

### (四) 三效能感的關係

依據委員會的組織特質，主觀的效能評估又可分為實質效能感、行政效能感以及民主效能感三個評估面向。此三者雖各自表示不同面向的組織目標，但彼此仍會相互影響。從利害關係人的角度，其參與目的都是為獲得政策利益，因此實質效能

---

<sup>5</sup> 立法委員的主要目標為「當選」(elected)，因此在立法行為和決策動機上，不一定是以政策可行性或表達民意為優先考量。而必須透過議事行為，強化當選的可能性。相較於此，利害關係團體通常不具有選舉考量，因此政治動機較弱，而是以政策利益為主要考量。



感為評價委員會是否達成此目的之指標。相對地，行政和民主功能則是達到此目的之途徑（請參見圖一）。

首先，就行政效能感與實質效能感的關係而言，審議過程愈專業，愈依據客觀資料協商，將使政策立場的論述更具說服力。就算不同委員各自有利益，在科學證據的基礎上，決策結果的爭議和不滿應較低。因此，當利害關係人對委員會的行政專業能力有較高的評價，表示對決策資料和專業的提供較滿意，有助於爭取自己的利益，因此其實質效能感也應較佳。是故，本文假設：

*H<sub>1a</sub>：行政效能感愈高，其實質效能感愈高。*

再者，就民主效能感與實質效能感的關係而言，若委員會人事結構愈多元，雖可能因為異質性而導致衝突愈激烈，但也代表各種立場都被呈現，政策資訊被揭露的可能性愈大。愈有機會進行政策對話，且結果的正當性愈強。因此，若利害關係人對委員會的民主功能評價愈高，表示他們對納入各種政策立場，以及資訊透明的參與效果給予肯定，使自己可透過公平且公開的程序表達需求，所以他們的實質效能感也應較佳。是故，本文假設：

*H<sub>1b</sub>：民主效能感愈高，其實質效能感愈高。*

承上，本文透過主觀效能感評估委員會成效，試圖呈現此組織效能的三項特色：首先，效能評估並非鐵板一塊，各類利害關係人對組織運作的評價可能基於其政策位置或其因素而有差異，透過效能感評價可理解其差異與背後因素。再者，組織效能可呈現組織目標的多元性，實質效能感強調委員會在決策與結果上滿足利害關係人掌握政治實質權力的功能；行政和民主效能感，則分別由政府 and 社會的角度，呈現委員會的行政專業和民主參與功能。另外，行政效能感和民主效能感作為程序面的指標，倘若有較滿意的評價，那麼對結果面的實質效能感則較可能有正向的回饋。<sup>6</sup> 以此也彰顯出利害關係人對實際運作的感受，將影響對結果的支持與

---

<sup>6</sup> 在本文中，只針對程序面和結果面的因果機制做討論，實質效能感視為最終目的；而行政專業和民主參與皆為程序及手段。如本文所言，對程序的感受會影響對結果的評估，此外，三項效能感的相互關係仍有其他可討論的空間。第一、結果面對程序面也可能具有反饋影響，為確保決策的正當性，利害關係人必須回過頭來為自己所做的決策進行辯護，而行政專業和民主程序便是其宣稱委員會正當性的重要面向。第二、針對程序面中，行政效能感和民主效能感的關係，是否具有連動或因果關係等。但基於本文重點為參與制度和行為對效能感的影響，對於三項效能感的相互關係，尚未有較明確的理論基礎，在此不做深入探討。待未來進一步研究。

否。

### 三、參與制度的效果

參與制度的重要性是公共參與研究的焦點之一，制度排除使利害關係人和決策核心出現不同距離以及政策影響力。而委員會是具有參與特色的行政組織，其選任機制就已先篩選了政策的回應對象，在團體參與的前提下，委員會的制度條件將其利害關係人區分為直接參與者、次級團體，以及被制度排除者三個層次。依據參與制度的理論觀點，作者從制度賦權和實質與會兩個面向，來探討委員會選任制度的效果。

#### (一) 是否具有席次

制度賦權是參與理論的核心，相關研究主張制度對公共參與和決策權的「肯認」(affirm)，不只可強化政策正當性，也提高利害關係人的滿意度(Bryer, 2009)。然而，不同評估面向所依循的核心價值各有差異，所以制度賦權對效能感的作用可能也不一樣。

首先，行政效能感著重於委員會決策的行政能力，如科學證據、專業審查等。制度賦權者相較於排除者，對委員會行政效能的評估應較正面，可從客觀和主觀兩面向來討論。就客觀條件而言，委員會與會者皆為政策的重要利害關係人，皆有強烈的自利動機，必須透過更完整且專業的證據和論述能力，才能說服其他與會者。相較於傳統的立法模式，專業觀點的影響力較大，資訊揭露和採用的必要性也愈高(Coleman & Blumler, 2009; Cooke & Kothari, 2001; Östman, 2012)，所以在委員會內部的利害關係人必須對政策有更多的理解和探討。就主觀條件而言，制度納入者得以進入決策核心，為了提升委員會決策的正當性，必須呈現委員會在政策專業上的特質，同時也表示自己作為利害關係人進入委員會的重要價值。換言之，制度納入者除了在實際上有較多接觸決策資訊的機會，因此有較高的行政評價外；同時也必須對委員會的專業能力給予肯定，藉此呈現自己作為利害關係人的正當性。是故，本文假設：

*H<sub>2a</sub>：制度納入者相較於排除者，其行政效能感愈高。*

再者，民主效能感強調利害關係人對委員會民主功能的評價，包括各種立場的呈現、資訊揭露以及理解溝通等，是否透過利害關係團體的納入，改善傳統制度的代表性缺失(Meynhardt, 2009)。此概念本身就源自於民主政治的規範性價值，與

賦權論者同出一轍，他們認為參與制度是維護個體利益的基本門檻，儘管進入體制內不一定能滿足個人需求，但若無法進入決策圈，則連政策立場都無法表態（Achen, 1978; Held, 2006）。所以制度肯認具有「消極保護的作用」（passive function），在決策權被制度認可的前提下，至少可在決策中保障自己的利益不受侵害。反向而言，不具有會議資格者，連消極保障的可能性都被剝奪，對委員會的民主功能必定有較負面的評價。依此，本文假設：

*H<sub>2a</sub>：制度納入者相較於排除者，其民主效能感愈高。*

最後，有關制度對實質效能感的影響而言，現有文獻多強調其正面效果，其因素可由兩個面向來討論。一方面是由上述兩種效能感的正面作用而產生影響：有席次者受到制度肯認，而擁有保護自己權限的能力；且可獲得較完整的專業和資訊，因而對委員會滿足實際需求的能力較樂觀（Meynhardt, 2009; Talbot, 2009, 2011）。另一方面，在會議運作的過程中，與會者較容易理解政策執行的困難和問題，相較於制度外的行為者，對決策結果應較寬容（Shiple & Utz, 2012; Woodford & Preston, 2013）。同時，自己和政府皆為體制內的決策者，也必須共同承擔決策結果（Levi-Faur, 2012; Matthews, 2012）。是故，基於決策資源的掌握，以及捍衛自己進入體系的正當性，擁有席次者的實質效能感應高於未有席次者。假設如下：

*H<sub>2c</sub>：制度納入者相較於排除者，其實質效能感愈高。*

## （二）是否直接與會

除了制度效果外，納入程度也影響效能感的優劣，其影響作用則有不同的看法。就「代理人理論」（agency theory）而言，與會團體是委員會的「否決者」（veto player），在審議過程中，直接面對各種政策資訊與利害關係人，掌握許多決策優勢，如資訊、專業知識還有人際網絡等（Golden, 1998; Petracca, 1992）。相較於此，次級團體或制度排除者，必須透過團體內部的途徑或委員會公開訊息才能理解委員會的運作。在資源不對稱的情況下，直接與會者的政策立場是否符合其委託團體的利益，則屬於該代表的裁量權，可依據其偏好來決定，不一定會受到背後團體的監督。資源掌握的優勢將使與會代表相較於其他利害關係人，對制度賦權有較正面的感受。

然而，從組織行為研究的「期望理論」（expectancy theory）或「公平理論」（equity theory）觀點，人對工作的正面評價不只來自於獲得肯定與得到利益，也必須考量自己付出的成本，以及和其他人比較的公平程度（Miner, 2015）。同理，

在委員會中，與會者雖獲得更多政策資源，但卻也必須付出較多的參與成本。與其他未與會者相比，他們的參與成本較高，且必須由委員自行吸收，但會議結果為大家共享。因此，他們對外在限制或相互制衡的體會更深，對投入和獲得的相對剝奪感更強（Covington, 2000; Dansereau, Cashman, & Graen, 1973; Locke & Latham, 2006），所以委員會效能的評價就不一定比其他人高，甚至更低。本研究也試圖透過實證結果來驗證以上不同的觀點，依此，本文假設：

*H<sub>3a</sub>：直接與會者相較於未直接與會者，其行政效能感愈高。*

*H<sub>3b</sub>：直接與會者相較於未直接與會者，其民主效能感愈高。*

*H<sub>3c</sub>：直接與會者相較於未直接與會者，其實質效能感愈高。*

#### 四、參與行為的影響

現有研究多強調制度的重要性，而本文試圖提出另一項重要的影響因素：實質參與的行為。參與除了制度保護外，也必須依靠實際行動才有落實的可能：若委員被賦權參與決策，卻不具有參與的事實，像是不常出席、發言，或是發言立場與其團體利益不相符等（Loewenberg, 2015; Powell, 2000; Schwindt-Bayer & Mishler, 2005）。若此，公共參與只能停留在制度的形式面，根本無法落實參與的實質作用。另外，參與也依據動機和積極程度而有不同，與會行為必須耗費委員與該團體的個體成本，因此各團體代表對委員會審議的參與其實具有階層性（Hall, 1987; 盛杏澗, 1997）。愈積極者，其利益被看見或被重視的可能性愈大，但相對其與會成本也可能愈高。依此，作者依據積極程度，將參與行為分為三類：出席、發言以及提案／連署，各自有對實質代表性有不同的意涵。

##### （一）出席為實踐參與的基礎

出席為實踐參與的基礎，也是對參與制度的回應。倘若團體在制度上被肯認，但卻連出席也無法落實，那將導致規範性價值和實務運作出現落差，失去制度賦權的意義。就參與行為對效能感的影響而言，出席的成本較低，只需要在決策程序中「出現」（presence），不只可在會議中獲得最即時的政策資訊，也可理解不同立場的團體意見，因此對委員會的行政功能和民主功能應該有較正面的評價。然而，審議程序和結果面的評估不一定相同。出席者雖參與會議，但若沒有在會議中有更積極的議事行動，以影響政策結果，則實質效能感的評價就不一定受出席情況所影

響。換言之，出席對實質效能感的作用，取決於其他參與行為或感受的中介作用。為檢驗上述說法，本文假設：

*H<sub>4a</sub>*：出席愈積極的團體，其行政效能感愈高。

*H<sub>4b</sub>*：出席愈積極的團體，其民主效能感愈高。

*H<sub>4c</sub>*：出席愈積極的團體，其實質效能感愈高。

## （二）發言的保護作用

發言呈現了委員對提案審議的參與情況，也是團體參與的重要政策功能。針對不同的議題，委員可透過發言表達其看法，發言愈積極者，表示有愈多的機會「表達立場」（position taking），涉入審議的程度也愈深（Wawro & Schickler, 2006）。作者認為發言行為直接落實利害關係人的程序否決權，可依據其團體利益，針對不利於己的議案發言否決或反對。由於委員會多採共識決，發言反對就可能阻擋議案的推動或修改內容，避免法案內容趨向傷害團體利益的方向發展（羅凱凌, 2016）。是故，發言愈積極者，對委員會的審議應有較多的影響，其行政、民主與實質效能感都應較消極發言者來得高。依此，本文假設：

*H<sub>5a</sub>*：發言愈積極的團體，其行政效能感愈高。

*H<sub>5b</sub>*：發言愈積極的團體，其民主效能感愈高。

*H<sub>5c</sub>*：發言愈積極的團體，其實質效能感愈高。

## （三）主動爭取利益的提案行為

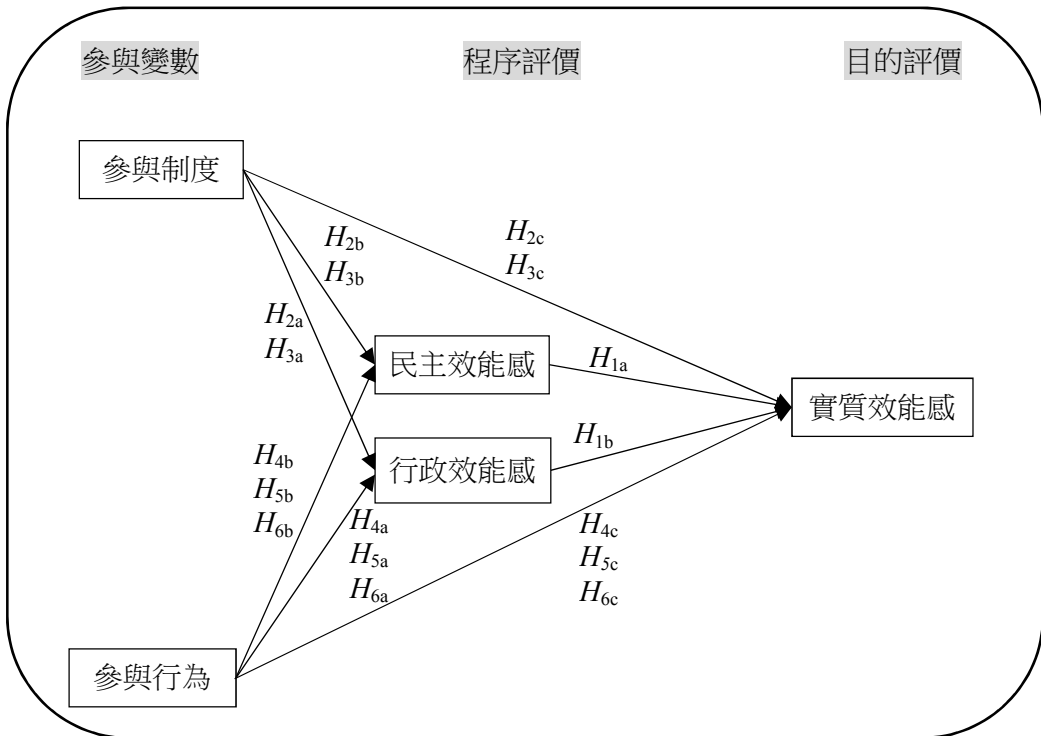
相較於發言的否決作用，提案與聯署則是與自己團體利益更相關的參與行為。倡議權是委員會制度的重要功能，一方面讓利害關係團體具有決策的主動性，另一方面也可透過社會意見提高改變「現狀」（status quo）的可能。提案是議事行為中最積極的層次，委員不只可透過提案，試圖透過議案改變現況，針對重要議題，也可藉此引起討論和監督，達到「議程設定」（agenda setting）的效果（Goodliffe, Rothenberg, & Sanders, 2005; Sinclair, 2000）。然而，委員會中的提案者，必須在會議過程中，說服其他多數委員，甚至產生衝突，所以倡議行為成本也更高（Eulau & Karps, 1977; Matland, 1998）。換言之，提案行為雖反映了委員的積極程度，但仍必須考量提案成本，才能知道對效能感的影響。為檢驗上述說法，本文假設：

$H_{6a}$ ：提案愈積極的團體，其行政效能感愈高。

$H_{6b}$ ：提案愈積極的團體，其民主效能感愈高。

$H_{6c}$ ：提案愈積極的團體，其實質效能感愈高。

整體而言，本研究以利害關係人的效能感來評估委員會之成效，其研究概念可簡化為下圖一。作者將效能感區分為行政效能感、民主效能感以及實質效能感三個面向。且前兩者作為程序面的感受也會影響結果面的評估。另外，針對效能感的影響因素，則以參與制度和參與行為兩者為主要探討項目：制度包含參與席次以及直接與會兩項；參與行為則有出席、發言、提案三項。前述之假設依據現有文獻之探討，多認為參與對效能感有正面的影響，但也有部分反對者強調委員會參與的條件和成本，導致愈多參與反而愈不滿的困境。對此，基於委員會多元目標與各類團體的主觀效能評估，作者並不期待效能感具有一致且正向的評價，反而希望藉此更務實地呈現委員會機制的運作結果，以反映出公共參與的高道德期待裡，實踐公共參與的挑戰和困境。



圖一 委員會參與－效能感因果關係圖

資料來源：作者自行繪製

## 參、研究案例與資料說明

委員會參與機制被行政部門廣泛地應用在各個政策領域當中，如性別、原住民、宗教、勞工保險、教育、食品安全等都有類似的審議機制。本文以健保會為研究個案，主要是基於以下三個面向：首先，就政策議題而言，許多委員會都只針對特定群體或區域作探討，而健保的高納保率使其政策影響遍及全國。然而，此政策議題又具有高度專業性，包括財務、醫療、公共衛生等，所以在落實參與上產生知識的門檻和參與成本。可作為委員會參與實務的重要參考。再者，就社會參與的觀點，健保政策的利益結構十分複雜，除了支付和服務雙方的基本對立關係外，各類別內部的資源分配和政策立場也不一致。多元異質的結構使會議運作的分析更能呈現委員會的真實樣態。另一方面，相較於其他領域，健保中不同政策利益皆有相對應的「利害關係團體」（stakeholder groups）作倡議或代言。換言之，社會層級可透過組織性的利益代表呈現其政策分歧。使委員會的機制運作較有回應其組織目的的可能。最後，健保會的會議記錄與結果是直接公開，有利於資料的取得與分析。簡言之，從政策議題、社會代表性與研究觀察可近性三個面向來看，健保會作為本文研究對象，較能呈現委員會參與成效的討論。以下，先針對健保會的發展進行簡介，而後說明資料蒐集的方法，以及變數操作的方式。

### 一、研究案例

1993 年台灣健保開始實施起，基於對其他國家的制度學習以及專業官僚主導，已引進委員會機制來處理健保政策，包括全民健康保險監理委員會、全民健康保險醫療費用協定委員會、健保財務小組、爭議審議委員會等等。在一代健保運作期間，這些委員會各自從監督、資源分配、財務平衡與準司法等不同政策功能來協助健保政策的制定與運作。然而，委員會治理卻因為制度設計不良以及政治選舉干擾等因素而成效不佳，造成權責不明、效率不彰，甚至健保財務失衡等經營困境（陳怡仔，2001；陳敦源、羅凱凌，2010；黃煌雄、沈美真、劉興善，2012）。對此，在二代健保改革時便針對委員會機制進行調整，透過監理會和費協會兩會合一的方式，一方面擴大其政策審議權限，不只在政策後端進行費用分配，同時在政策前端的費率決議以及總額框架，相關重要政策都必須經過 NHIC 的討論。另一方面也在人事結構上調整不同類別的參與比例，目前共有 35 名代表，付費者 18 名；醫

事服務提供者 10 名；學者專家與公正人士 5 名；而政府單位 2 名（見附錄一）。希望透過公共參與的擴大，讓參與制度更傾向利害關係人協商的模式，以處理過去政治和專業對立的困境，使健保政策更能回應社會需求。

## 二、資料蒐集方法

基於研究目的，作者一方面希望對健保會的參與和結果有全面性的理解，另一方面也試圖提供一套得以廣泛應用於委員會運作成效的分析架構。是故，本文採用量化的研究資料蒐集方法，包括會議紀錄內容分析法與問卷調查法，分別說明如下。

### （一）會議記錄分析法

以「內容分析」（content analysis）為基礎，是一套藉由客觀、系統性與量化的方式，對質化資料進行整理分析的研究工具（Babbie, 2015）。依據理論或實證經驗的基礎，將非系統性的資料做歸類或排序，以客觀系統化的步驟，把文件內容所傳達的訊息加以分類統計，並根據這些分類的資料作敘述性的解釋。

依此，我們將健保會之會議實錄進行編碼，時間範圍為第一屆健保會（2013.01－2014.12），包括每月例會共 24 次，以及兩次總額協商會議，還有一次重啟協商會議，共 27 次之會議記錄資料。健保會委員會的會議程序和發言者主要由主席掌控，而紀錄是由行政人員採逐字稿方式進行，完成該次會議紀錄，再交由各委員針對其發言部分表示意見。基於對發言者的尊重，他們可自行決定欲保留在會議紀錄的論述。<sup>7</sup> 在本研究中，主要針對各委員在會議中的表現進行編碼，包含出席、代理、發言、提案、政策立場等進行紀錄，以了解他們在政策審議過程中的參與情況，並作為本研究之重要變數（詳見附錄二變數表）。

### （二）問卷調查法

本文之題組採用陳敦源、劉宜君、林昭吟（2014）之委託研究案「二代健保擴大民眾參與對給付效益及行政效能之影響評估」之問卷內容與資料。該研究案之目的是為了解健保政策的相關利害關係團體，針對第一屆全民健康保險會和共同擬訂會議的運作，提供其個人／團體的評價與想法。基於論文的流暢度與篇幅限制，作

---

<sup>7</sup> 有關會議記錄詳見健保會官方網站：

[http://www.mohw.gov.tw/CHT/NHIC/DM1.aspx?f\\_list\\_no=425](http://www.mohw.gov.tw/CHT/NHIC/DM1.aspx?f_list_no=425)。（最後更新時間：2016.08.03）



者將問卷資料蒐集程序之介紹，說明於附錄三。以下只針對重要項目做說明。

本研究之評估對象是以全民健康保險政策之利害關係人為主，然利害關係人之定義與範圍十分廣泛，尤其是全民健保政策，在納保率 99.9%的情況下，全民皆為利害關係人。為確保對委員會運作之概念具有實際評估效果，該研究以委員會參與單位為評估對象，因為利害關係團體為「有組織性的集合體」（organized unit），在規範價值上具有明確且穩定的政策立場；在實務上則對政策的實質內容以及委員會的運作有較多的理解和動員能力。

利害關係團體的範圍以該政策中有動機與會者為主，而分類方式則依據健保法規範，包含雇主、被保險人、病友團體、醫事服務提供者、藥物提供者、學者專家以及政府相關單位。發放份數共為 450 份，回收 223 份，回收率約為 49.6%。

### 三、變數測量與操作

本研究共有八項變數，包含三項依變數與五項自變數。

#### （一）三項依變數

針對委員會組織成效的操作化，作者以效能感進行測量，也就是指各利害關係人對委員會功能的主觀評估。依據不同的組織目的又可分為行政效能感、民主效能感以及實質效能感，共以九題問卷題組測量之，詳見變數說明表（附錄二）和變數測量與信效度說明（附錄三）。

第一，就行政效能感而言，委員會行政功能的特色是透過利害關係人的參與改善政治干擾政策的困境。透過相關團體的專業、資訊，使政策制定回歸到客觀資料和專業內容的討論，降低政治性；並藉此提高政策制定和推動的效率，不受非政策因素的影響。是故，委員會行政功能是以循證、專業與效率三者進行評估。第二，民主效能感則是強調委員會的參與是否改善了傳統政治體系中的程序民主質疑，包括資訊透明、政策理解以及決策正當性三個變數。第三，實質效能感是指委員會滿足利害關係人決策參與和實質政策需求的能力評估，著重於委員會的政治性評價，也就是利害關係人的政治權力需求。具體而言，又被區分為三個次構面：包括和傳統行政程序相比的參與賦權、會議過程的影響，以及決策的實質滿足程度。以上九題題組之量表表皆為六尺度，由 1 到 6，分別代表非常不同意、有點不同意、不同意、同意、有點同意和非常同意。

## (二) 自變數：參與制度與行為

### 1. 參與制度

參與制度強調制度設計對利害關係人與決策圈的距離，針對客觀條件的差異作編碼。為更細緻化呈現制度效果，操作上包含選任制度與納入程度。前者是指不同的利害關係團體是否具有委員會席次，有席次者為 1；無席次者為 0。後者則強調直接與會者和未與會者對於決策參與的差異，作者將直接與會者歸類為 1；未直接參與者歸類為 0。

### 2. 參與行為

參與強度的操作型定義依據立法行為之研究，可區分為出席、聯署、發言、投票與提案等類別 (Hall, 1987; 盛杏媛, 2000)。依據委員會運作機制，在決策上為避免多數決所產生的爭議，多採用共識決的制度，因此投票變數在本研究中不適用。而依據理論假設，委員的參與強度可分為三層次，依序為出席、發言和提案次數，說明如下：出席次數：以該團體代表在委員會每次開會出席與否進行計算。NHIC 第一屆共有 27 次會議，因此最高分為 27；最低分為 0。發言次數：委員會每次開會所審的提案量不同，議題的重要性和爭議性也差異很大，為精確計算各委員議事行為的積極程度，作者以提案為發言計算單位，若該委員在該議案有發言紀錄為 1，未發言則為 0。並加總為該團體代表之發言分數。第一屆 NHIC 共有 220 個提案，其中有 36 個未審議，故不做討論。因此發言次數最高分為 220，最低分為 0。提案／連署次數：提案和連署為委員會議事行為中動機最強烈的層次，因此在提案上，利害關係團體的次數較少。以議案為單位，提一案為 1。連署的計算方式同此規則。相加後，第一屆總計次數為該團體之提案／連署分數。

以上為依據會議記錄統計結果，各委員在 NHIC 的三項參與強度分數，分數愈高表示參與強度愈強，代表性被實踐的程度也就愈強。然而，實際出席會議者只有約 35 人，而不同團體與其次級團體對該代表的參與強度，並不一定有實質感受。為了更確實反映不同利害關係團體對議事行為的評價與感受，作者以利害關係團體對其委員的代表性執行評價為加權的基礎。該題目為：「請問您是否同意『您在委員會的代表，已充分代表您所屬團體的立場與利益』」。換言之，相較於原始參與分數，若該團體之執行評價分數愈高，表示對該團體代表之實質參與的感受愈強，則權數愈高。是故，直接與會者的參與強度變數依照原始分數；未與會且未有席次者則為 0；而次級團體則以加權後分數代表之。

## 肆、健保會參與效能評估分析

依據研究假設，本章節有關健保會的成效評估，將以效能感的三個次構面為評估標準，而參與制度和議事行為則是主要解釋變項。除此之外，由於實質效能感為最主要解釋項目，並受到其他兩項效能感的影響，所以最後也將其共同放入模型進行討論。以下，先針對健保會參與制度的設計、各團體代表的參與行為，以及利害關係人對三項效能感的評價進行各自的說明與分析。再者，了解不同類別團體，以及選任制度下的各層級的利害關係人對健保會的效能感有何差異，並探討參與和效能之間是否具有相關性，作為因果關係的推論基礎。最後，透過多元迴歸模型，在同時考量所有參與條件的情況下，對效能感的作用為何；三個次構面又有何不同的效果。最重要的是，實質效能感作為關鍵的依變數，涉及利害關係人對健保會回應實質需求的評價，又受到哪些主客觀因素的影響，請見下述。

### 一、參與制度

制度設計被視為民主參與的門檻，社會分歧得否反映於決策層級首先受到代表制度的影響（Laver & Schofield, 1990; Laver & Shepsle, 1996）。依據下表一可知，在健保會裡共有 35 位代表，包含 5 位學者專家、3 位政府代表；付費者代表為 12 位被保險人、5 名雇主；以及 10 名醫事服務提供者。在比例上可以很明顯看出以付費者為主體的參與結構，尤其是被保險人為大宗，這是立基於二代健保改革時的修法目的，似乎改善了過去醫事服務提供者主導的弊端，但若深入分析各類代表的組成則可發現新的困境。

首先，就付費者代表而言，包括了被保險人、雇主以及倡議團體三類，代表團體以傳統雇傭結構中的勞資團體為主，再陸續擴大至消費者團體與相關倡議組織。然而就選任制度而言，傳統組織佔了 14 席的主要席次，其他團體則必須爭取僅有的 3 席公開選任。<sup>8</sup> 由此，便引發台灣健康保險本質的爭議：就委員會的民主功能而言，企圖呈現多元的政策立場，藉此彌補國會代議制的僵化問題。所以健保決策的參與，應該和社會風險分擔或補充代議盲點的概念做連結，而著重於弱勢群體的

---

<sup>8</sup> 付費者代表共有 18 席，除了主計總處一席為政府代表，以及三席為公開遴選外，其餘 14 席皆為主管機關決定。請參見健保會議事規範。

觀點，如病友、病權團體和倡議團體等。然而，若由財務穩定與政策可行性來看，卻出現另一種論述：健保政策涉及全國所有的被保險人，涵蓋率達 99%以上，所以委員選任必須考量到多數人的利益與看法，還有國家整體對社會保險的價值取向和接納程度。換言之，健保決策必須在財務和民意穩定的基礎上，確保整體社會對醫療風險的均攤共識。若此，台灣政府將「被保險人」視為弱勢群體的主要代表，以傳統勞工為基礎的被保險人組織，其正當性便來自於數量和傳統保險的脈絡。

表一 健保會參與制度說明

類別	人數	(%)	選任方式
<b>保險付費者代表</b>	<b>18</b>	<b>51.5</b>	
被保險人代表	12	33.3	3：公開徵求方式，遴選依法設立或立案之團體，再請該團體推薦後遴聘之
雇主代表	5	15.2	9：由主管機關洽請有關團體推薦後遴聘
行政院主計總處	1	3.0	由主管機關洽請有關團體推薦後遴聘
<b>醫事服務提供者</b>	<b>10</b>	<b>27.3</b>	
醫院協會	4	11.4	由主管機關洽請有關團體推薦後遴聘。
醫師公會	2	5.7	
中醫師	1	3.0	
牙醫師	1	3.0	
護理師	1	3.0	
藥劑師	1	3.0	
<b>專家學者及公正人士</b>	<b>5</b>	<b>15.2</b>	衛生福利部遴聘
<b>政府代表</b>			
行政院經濟建設委員會	1	3.0	主管機關派選
衛生福利部	1	3.0	
<b>總計</b>	<b>35</b>	<b>100</b>	

資料來源：作者整理自健保會相關法規

類似的問題也發生在醫事服務提供者的委員代表分配中：整體席次為 10 席，不到總數的二分之一，在結構上主要為醫療院所經營者，佔了 4 名，醫師公會 2 名，其餘組織如護理師公會、藥師公會、中醫師、牙醫師皆為 1 名代表。以財務影響力而言，醫療院所作為健保主要的經營者，承載龐大的財務負擔，對於資源分配與運用當然有與會的正當性；然而，這卻可能激化了醫療資源分布不均的問題，使

得醫療體系中的弱勢更被邊緣化，無法透過委員或爭取應得利益。

整體而言，健保會作為公共參與的平台確提供了過去較弱勢的被保險人，一個增加發言和提升權力的管道，在數量上給予肯認與翻轉的效果。然而，對健保最重要的使用者—病友團體來說，卻仍舊被排除於制度之外，且無法透過其他相關委員會管道發表意見。這反映了台灣健保體系的運作邏輯，並非以「社會連帶」(solidarity) 或風險需求為基礎，而隱含了更多政治性的考量。換句話說，過去在一代健保時期，受到立法院控制的健保政策自主權，在二代健保透過健保會的機制，試圖以利害關係人的公共參與來提高正當性。然而，其決策基礎卻仍舊以多數決為主，而尚未處理政策弱勢的代表性議題。

## 二、參與行為

除制度設計外，公共參與的積極功能，便是希望透過各團體的與會，真實呈現社會中對政策議題的看法並進行溝通協商。針對健保會委員在會議中的議事行為，本研究依據參與程度分為出席、發言與提案／聯署三項，以深入了解不同團體被實質代表的程度。<sup>9</sup> 依據附錄四的統計結果，整體而言參與行為的總分從 32—213 分，平均數為 105，中位數則是 89 分，且前 25% 的參與積極性與後 25% 相比落差將近 100 分，可知參與強度有很大的差異，以下透過不同的參與程度進行分析說明。

首先就個別團體進行分析：出席為與會的基礎，但健保會委員的出席情況有很大的差異。在 27 次的會議中，多數委員平均都出席 20 次以上，也就是三分之二的出席紀錄；有三個團體代表為全勤，全國產業總工會、全國總工會以及老人福利聯盟，皆為付費者代表。但有部分委員的出席情況較不佳：如被保險人代表的農會和漁會；雇主代表的工業協進會與全國中小企業總會；兩名醫院協會代表（醫學中心和社區醫院）等，都大約只有 50—60% 的出席率。此外，有些委員的代理次數都已多過親自出席，像是台灣醫院協會（醫學中心和社區醫院）以及農會等。再者，出席者的與會表現則包含發言和提案／聯署兩個層次。發言和提案最積極前三個團體都是社區醫院、全國總工會以及消基會，在第一屆中發言的議案總計為 112 個、99 與 97 個，也就是幾乎每個議案都會發言，重大議案更是積極參與。而提案部分各

---

<sup>9</sup> 就會議運作實務而言，政府與學者專家除了報告外，多為回答問題或特殊情況才發言，所以在此不討論學者專家和政府代表之積極程度，而依據本文主旨著重於團體代表的表現，以下由委員所屬團體以及整體利害關係人進行討論。

自為 19 次、7 次與 8 次；聯署的部分則是由全產總、醫療品質促進聯盟以及勞工聯合總工會最高。相反地，最消極的三個團體則是全國中小企業總會、漁會以及工業協進會，在兩年的會期中，都只有個位數的發言和提案。由此可知，不同與會團體的參與強度和議事表現有很大的差異。

若透過利害關係類別進行分析，可發現各類別中參與行為的差異和驅動因素。就發言情況來講：雇主與被保險人皆為保險付費者，因此面對重大財務議案的立場較一致，且 17 位委團體代表中不乏有健保經驗的與會者，所以在審議過程裡常會有較積極的代表發言，因此實質參與的分數較高。而其他較消極的委員則可能有兩種動機，一是因為健保議題十分專業，倘若是資淺委員，其實並無法馬上參與討論，而必須與會學習，所以根本無法發言。另一可能是因為授權由特定委員代表發言，以確保大家立場的一致性，也加快會議的效率。換句話說，實質代表性低的狀況可能是來自於專業能力的問題，但也可能是付費者內部團結的另一面。

相較於此，醫事服務提供者的情況較複雜：醫事服務提供者雖然在健保財務的分類上皆被視為同類，但其內部的異質性很高。健保政策涉及各種類型的醫事服務內容，付費者代表必須全部參與，但對醫事服務提供者而言，只有與自身相關的議案才有參與的動機。多數議案和醫院或西醫基層較相關，所以他們參與情況較積極；而有些與健保政策的連結較不緊密，如中醫、牙醫等部門，則是在重要議案如總額協商或點值討論時，才有較多的發言。相較於此，其他更少數的醫事服務提供者如護理人員及藥師代表等，不只在結構上較邊緣化，相關議題的數量更低，是故發言次數更少。若進一步分析提案與連署的情況，則與發言有些不同。健保會雖被視為健保政策的最高審議機構，但在提案上主要仍由行政單位發起，在第一屆的 256 個提案中，政府佔了八成的數量；醫事服務提供者次之，共有 34 案，多與健保財務相關，如點值、提高預算等；而付費者代表則有 19 案，被保險人的議題包括了監理、相關法規和財務控管等，雇主代表則以保費調整的議題為主。<sup>10</sup>

由此可知，不同類型代表對健保政策審議的關懷各有其差異，由於付費者代表必須監督健保財務，因此多數議題都會發言表示意見；相對地，醫事服務提供者則較著重於自己團體的利益，故只會針對相關政策發言。而提案則是和切身利益最相關的議事行為，因此對個體利益較明顯的利害關係人將有較強的動機提案，所以醫事服務提供者的數量明顯多於付費者代表。

---

<sup>10</sup> 議案內容分析非本研究之重點，若需相關資料請洽作者。

### 三、利害關係人效能感評價

針對委員會組織效能的評估，作者以利害關係團體的效能感為測量指標，並依據不同的組織功能分別處理健保會在行政功能、民主程序和實質利益的效能感評價，見下表二說明。

表二 利害關係人效能感評價表

效能感次構面		平均	同意比例*	平均數 (構面)
行政效能感	循證	3.57	40.7%	3.59
	專業	4.00	72.6%	
	效率	3.22	56.7%	
民主效能感	政策理解	3.92	65.7%	4.28
	透明資訊	4.58	87.2%	
	決策正當性	4.32	80.8%	
實質效能感	改革前後	4.04	69.2%	3.64
	協商影響力	3.54	53.8%	
	團體需求	3.49	53.8%	

\* 同意比例表示 1—6 個評分項中，答案為非常同意、同意與有點同意三項者，佔整體答案的比例。詳細資料請見附錄五。

資料來源：作者自行整理

首先，行政效能著重於委員會在行政功能上的強化，包括循證、專業與效率等三功能。行政效能感平均為 3.59，三題組中專業評價的分數最高為 4 分、循證能力為 3.57 分、效率只有 3.22 最低。而就效能感分布來看，雖然專業和效率的正面評價都超過五成，但對於委員會依據資訊做決策的觀點，卻有近六成的不同意比例。換句話說，雖然在整體上，利害關係人對健保會的行政效能趨向同意，尤其是專業資訊的提供；但另一方面，卻也對委員能否以專業考量來決定公共政策抱持質疑的態度。作者認為這反而揭露了委員會機制在反映資源分配與利益協商的政治本質。

第二，民主效能強調委員會在參與程序的民主功能，包含資訊透明、政策理解以及決策正當性三個題組。整體而言，民主效能感的平均數為 4.28，眾數為 5，而三個次構面的評價分布其實也十分類似，資訊透明最佳（平均為 4.58），決策正當性次之（4.32），政策理解最低（3.92）。正面評價者佔整體受訪者皆在 60%以

上，表示利害關係人對健保會的民主效能感趨向滿意。但由各指標也可發現，利害關係團體在資訊透明和參與結構上的評價較高，相對地，與社會整體民眾較相關的政策理解卻較低。反映出委員會機制在公共參與的面向上，或許較易納入團體利益，但不一定可提高整體社會對政策的理解。

最後，就實質效能感而言，主要探討利害關係人對於健保會在滿足實質需求的評價，又可分為改革前後比較、會議協商影響力，以及團體政策需求三項。整體平均為 3.64，同意者仍占多數，但後兩者效能感較低。

整體而言，利害關係人對效能感的評價較趨向同意，表示健保會的運作朝向正面的發展；且三者具有顯著相關，<sup>11</sup> 效能感的次構面會相互影響。若比較效能感的三個面向可知，民主效能感的評價最高、實質效能感次之，行政效能感最低。換言之，參與的民主效果受到較多的肯定，但其行政功能卻受到較多質疑。作者認為這符合健保會作為一參與平台的角色，一方面在制度上提高了參與的可能性與評價，回應了利害關係人的程序需求；另一方面也在結果上達到利益調和與妥協的作用。在反映了利益結構與調解後，卻因而導致公共行政最重視的行政功能較低弱，似乎使委員會參與的政治性更強。究竟參與和效能感的評估有何關係，以下將透過相關性檢定作更進一步的探討。

#### 四、制度、行為與效能感的相關性

依據上述，可發現健保會的整體評價傾向正面，但仍舊有一定比例的利害關係人對其效能表達不滿，這些批評是否與參與條件相關呢？為更進一步地分析參與條件的影響，我們將參與制度的條件分為三類，從制度排除者，有席次的次級團體，以及直接與會者（或稱代表團體）。探討不同的效能感評價在制度效果的條件下，有何分布現象。

結果發現，效能感在三類利害關係人中皆為顯著差異，表示制度對利害關係人的參與門檻的確產生影響，因而不同納入程度的填答者對效能感評價也不同。且三個效能感次構面的分布一致，評價最高者為直接與會者，接著為次級團體，制度排除者最低。是故，就變異數分析的結果來看，愈接近決策核心者，其效能感愈高，也就是對健保會達成組織目標的滿意度愈高。此結果似乎與理論觀點相近，當利害關係人得以進入決策體系，且愈接近核心，對參與機制的支持度會愈強。此外，透

---

<sup>11</sup> 行政效能感 vs. 民主效能感：相關係數 0.616\*\*；行政效能感 vs. 實質效能感：0.598\*\*；民主效能感 vs. 實質效能感：0.620\*\*。



過「雪菲檢定」(scheffe test)發現，效能感次構面內有些差異，三類利害關係人在行政效能感部分，顯著差異存在於直接與會者和非直接與會者(比次團高了 0.6 分；比制度排除者高了 0.9 分)。實質效能感則是制度排除者和次級團體具有顯著差異，前者較後者低了 0.5 分。就民主效能感而言，只有制度排除者和次級團體的評價具有統計上的差異，前者的分數比後者低了 0.5 分；直接與會團體則與前兩者無顯著差異。

表三 參與制度對效能感之作用

參與制度 vs. 效能感		數量	平均	同意比例*	顯著性
行政效能感	無席次	52	3.27	46.1%	$P < 0.0001$
	次級團體	120	3.56	55.0%	
	直接與會團體	28	4.25	88.7%	
民主效能感	無席次	57	3.91	70.1%	$P < 0.004$
	次級團體	123	4.41	83.8%	
	直接與會團體	25	4.44	86.0%	
實質效能感	無席次	48	3.08	33.2%	$P < 0.0001$
	次級團體	101	3.75	64.2%	
	直接與會團體	26	4.26	84.8%	

\*同意比例意指分數低於 3.5 分以下者佔總體之比例。

資料來源：作者自行整理

除了制度門檻外，參與行為對效能感的影響也各有變化。<sup>12</sup> 對行政效能感而言，具有顯著相關的變數為出席次數和提案次數；民主效能感則與三項皆相關；而實質效能感只有出席次數具有顯著相關。究竟參與制度和行為對效能感的影響機制為何，必須透過整體條件的考量才能有更明確的解釋。

## 五、模型：參與對委員會評價的影響

在相關性檢定的基礎上，此節將各參與變數對效能感的影響進行模型檢定（見

<sup>12</sup> 本研究透過相關性檢定來分析參與行為和效能感：

行政效能感與出席次數(相關性 0.367\*\*)；提案次數(0.188\*)。

民主效能感與三種行為皆有顯著相關：vs. 出席(0.275\*\*)；vs. 發言(0.228\*\*)；vs. 提案(0.230\*\*)。

實質效能感和出席次數有顯著相關(0.427\*\*)。

下表四），不只分析不同效能感各自受到那些變數影響，並且比較三者之間的差異。最後，再與理論假設進行對照，檢視健保決策實務的特殊性。

表四 參與對效能感之影響模型

	模型 A 行政效能感			模型 B 民主效能感			模型 C 實質效能感		
	B	S.E.	β	B	S.E.	β	B	S.E.	β
(常數)	3.556***	.173		4.104***	.166		.201	.335	
<b>參與制度</b>									
有無席次	-.904*	.355	-.377	-.341	.341	-.156	.651*	.284	.264
有無與會	-.408	.366	-.133	-.747*	.351	-.266	.390	.290	.123
<b>參與行為</b>									
出席次數	.083***	.019	.760	.046**	.018	.463	.014*	.016	.128
發言次數	-.014*	.005	-.394	.000	.005	.009	-.001	.004	-.015
提案次數	.090	.035	.375	.037	.033	.171	-.084**	.028	-.344
<b>效能感作用</b>									
行政效能感							.285***	.087	.278
民主效能感							.482***	.090	.428
<b>說明</b>	n = 200 P < 0.0001 R = 0.465			n = 205 P < 0.007 R = 0.341			n = 192 P < 0.0001 R = 0.754		
	* P < 0.05 ; ** P < 0.01 ; *** P < 0.001								

### (一) 效能感的影響因素差異

效能感為利害關係人評估委員會成效的標準，行政、民主和實質面各自表示不同的組織目標，導致主觀判斷的影響因素也有差異：首先，影響行政效能感的顯著變數有三，是否有席次、出席次數以及發言次數。有席次者相較於無席次者對健保會的行政效能感減少 0.9 分，表示被排除於制度外的病友團體或藥物提供者，對健保會在決策上的行政功能，反而比有席次的付費者代表和醫事服務提供者更具信心。而就參與行為來看，出席每增加一次，則效能感增加約 0.08 分；相對的，發言增加一次，評價反而下降 0.01 分。此外，若比較顯著變數的影響力（標準化係數 β）可發現，出席和發言的影響力都較是否有席次來得大，出席為 .76；發言為 -.39，顯示參與行為對行政效能感的影響並不一致。

再者，民主效能感的顯著變數為是否直接與會還有出席次數。直接與會者相較

於未與會者，其民主效能感評價低了 0.75 分，表示直接與會的層峰組織比起背後的次級團體和無法與會的團體，對健保會的民主功能評價更低。在參與行為上，出席每增加一次，評價就微量提高，且在所有影響變數中，出席也是最具影響力者。

最後，實質效能感的模型除了包含參與制度和行為外，也含括程序面的兩項主觀評估－行政和民主效能感。從模型可知其影響因素共有五項：有席次者相較於被排除者，其實質效能的評價高出 0.65 分。在參與行為上，出席每增加一次，正面評價就提升；相反地，提案每增加一次，對實質效能感的評價就愈低。此外，行政效能感和民主效能感作為程序面的感受，也對實質效能感有正向作用；後者又比前者的影響係數高。實質效能感強調利害關係人在委員會中，掌握實質權力或政策需求獲得回應的感受，而健保會的結果的確也發現參與制度的效果；但另一方面也可看見積極與會（提案）不一定會帶來較高的滿足感，反而可能因提案受挫或議事成本而出現反向效果。

## （二）參與制度：理論和實證的落差

基於上述模型的結果，作者也試圖比較三種效能感的影響因素差異（參見下表五），並透過健保會的案例，反思理論假設：

首先，參與制度雖為現有文獻討論的重點，但本研究卻發現，制度對利害關係人的效能感評價會隨著評估目標的差異而不同：席次變數對民主效能感無顯著影響；而對其他兩者有影響，但對行政效能為負向；對實質效能為正向。而直接與會與否的變數只對民主效能感有顯著的負向作用，其餘兩者無顯著影響。

對於參與制度的作用不如理論預期，作者嘗試從健保實務和參與理論兩個面向進行討論。就理論而言，委員會參與含括了行政和民主兩項重要的程序優勢，但從健保會的案例可發現，利害關係明確並以協商為主的委員會機制，其運作核心為不同立場或利益的競合。相較於制度排除者，制度賦權者進入決策場域後，對健保會的行政功能，如專業審查、政策效率等有更多的理解，反而持較懷疑的態度，甚至從中挑戰行政單位，導致行政效能感較制度排除者低落。類似的邏輯也發生在民主功能的評估現象，直接與會者進入決策場域，相較於外部者對民主參與的美好想像，他們認清利益協商委員會的決策本質，並非多元參與或資訊公開就能夠回應社會需求，仍舊必須進行利益交換或妥協的分配政治。換言之，參與理論的假設忽略了利益協商的政治性，無論是行政專業或資訊透明，都只是達成自身利益最大化的籌碼，因而出現和理論預期相反的結果。

另一方面，針對未顯著的制度變數，作者認為這與健保實務的利害關係團體結構相關。席次變數是為處理制度賦權的差異；與會變數則是探討實際與會者掌握的網絡和資源優勢。然而，此個案中較難探討此差異，因為健保政策中的利害關係團體，在團體內部民主的建構上都未完整，包括前述所提及的工會系統，甚至在醫事服務提供者的體系中，都有內部民主的質疑。基層會員的意見無法透過團體內的管道發聲，而決策資訊和結果也無法透過內部向下傳達，那麼層峰組織在委員會的代表性和正當性就受到挑戰。此問題也呈現在本研究的統計模型裡，次級團體的政策立場以及其資訊，可能會因為內部民主的問題，出現誤差。導致席次變數和與會變數的意涵無法被明確呈現，而出現未顯著的問題。

儘管如此，但從實質效能感來看，制度仍具有顯著效果：被賦權的利害關係人對於健保會是否滿足其需求的評價，仍舊高於制度排除者 0.65 分。換言之，利害關係人在思考健保會的行政或民主功能時，制度作用或許不如預期，但面對實質利益和影響力時，制度賦權仍舊扮演重要角色，必須先進入體制才有獲取利益的可能。

### （三）參與行為：參與成本的考量

在進入制度後，參與行為也反映出參與成本的考量：出席、發言與提案各自代表不同的參與動機與積極程度。出席是實踐參與的基礎，是議事行為中成本最低的選項。愈高的出席率，對於政策運作與資訊的理解應該也愈多，因此對委員會的三種效能感有較高的評價。第二，發言次數反映出不同委員在會議中表達意見的程度。以健保會的案例而言，該變數只對行政效能感有負向影響，對其他兩者不具顯著性。作者認為這呈現了與會的本質。發言愈多並不一定對個體的利益有正面影響，所以實質效能感不一定提升；然而，透過發言而參與愈多的團體，必定較強烈地感受到不同利益與意見相互對立、溝通和妥協的過程。這種政治協商的本質，對應出行政單位宣稱的專業或循證考量並非委員會的重點。也因此，行政效能的評估會呈現負向的顯著相關。最後，提案為議事行為中最積極的層次，也是參與成本最高者，因此必須對提高特定政策體利益有較強的動機才會發生，而在健保會的案例中，提案者以醫事服務提供者為大宗，而其提案又常常無法通過。因此，在較高參與成本但卻未獲得利益的情況下，導致實質效能感較低。

表五 理論假設對照表

假設檢定	實證結果	
	顯著	方向
<i>H<sub>1a</sub></i> ：行政效能感愈高，其實質效能感愈高。	o	o
<i>H<sub>1b</sub></i> ：民主效能感愈高，其實質效能感愈高。	o	o
<i>H<sub>2a</sub></i> ：制度納入者相較於排除者，行政效能感愈高。	o	X
<i>H<sub>2b</sub></i> ：制度納入者相較於排除者，民主效能感愈高。	X	—
<i>H<sub>2c</sub></i> ：制度納入者相較於排除者，實質效能感愈高。	o	o
<i>H<sub>3a</sub></i> ：直接與會者相較於未直接與會者，行政效能感愈高	X	—
<i>H<sub>3b</sub></i> ：直接與會者相較於未直接與會者，民主效能感愈高	o	X
<i>H<sub>3c</sub></i> ：直接與會者相較於未直接與會者，實質效能感愈高	X	—
<i>H<sub>4a</sub></i> ：出席愈積極的團體，行政效能感愈高。	o	o
<i>H<sub>4b</sub></i> ：出席愈積極的團體，民主效能感愈高。	o	o
<i>H<sub>4c</sub></i> ：出席愈積極的團體，實質效能感愈高。	o	o
<i>H<sub>5a</sub></i> ：發言愈積極的團體，行政效能感愈高。	o	X
<i>H<sub>5b</sub></i> ：發言愈積極的團體，民主效能感愈高。	X	—
<i>H<sub>5c</sub></i> ：發言愈積極的團體，實質效能感愈高。	X	—
<i>H<sub>6a</sub></i> ：提案愈積極的團體，行政效能感愈高。	X	—
<i>H<sub>6b</sub></i> ：提案愈積極的團體，民主效能感愈高。	X	—
<i>H<sub>6c</sub></i> ：提案愈積極的團體，實質效能感愈高。	o	X

說明：X 和預期假設不相符；o 和預期假設相符；■ 與理論預期相反。

資料來源：作者自行整理

## 伍、結論與建議

公共參與作為現今行政部門的重要議題，擴大參與將提高政策效能也成為政治正確的表述。針對參與的效果和影響各自有許多觀察，委員會是行政部門中最普遍的參與模式，但卻缺乏相關研究。對此，本文將更細緻化的探討委員會參與的效能，包括多元的效能目標、參與制度以及參與行為三個面向。

在理論框架上本文提出四項重點：首先，委員會強調其社會參與和價值開放的

特質，為呈現其多元性，作者以利害關係人主觀評價作為效能標準，稱之為效能感。再者，同時兼具國家和社會期待的委員會，其效能標準不可單一評估，而應同時兼具行政功能、民主參與以及實質效益三個面向。分別以行政效能感、民主效能感和實質效能感進行檢測和比較；前兩者作為程序面的評估，也會影響實質效能感的評價。第三、制度賦權被更細緻的分為選任制度（席次）和直接參與（與會）兩個面向，試圖探討形式面的制度賦權和實際與會是否有不同的作用。除了制度設計外，參與行為直接影響實際運作卻常被忽略，與會者透過心理認同和實質利益同時提高對組織的評價，與會愈積極者表示對委員會制度和運作的理解愈深入；另一方面，透過愈多的參與也獲得愈明確的政策資訊以及表態的機會，是故有更多爭取利益的可能。藉此，參與愈積極者，對委員會機制的評價應愈高，效能感愈佳。

為檢證上述觀點，本文以健保會為研究案例，該組織是衛福部下處理健保重大政策的審議組織，利害關係團體包含付費者代表、醫事服務提供者，以及學者專家和政府代表。基於健保會在政策議題面的普及性和專業性、還有組織性參與的成熟和穩定，以及資料取得的可近性，將其視為委員會個案研究的重要對象。作者透過健保會會議紀錄與利害關係人問卷，試圖分析健保會的機制設計、團體參與行為，以及效能評估的差異，並且衡量各類利害關係人的參與對效能感有何影響。

研究結果發現，在參與制度上付費者的確具有數量優勢，並且以傳統勞資團體的代表為主，改善過去健保領域中被保險人的弱勢處境。然而，實質參與的情況中，許多具政治實力的團體擁有名額，卻未積極參與會議，失去了委員會反映各方政策立場的重要功能。相較於此，有動機和需求要進入委員會的利害關係人，卻仍舊被邊緣化而無法參與，如病友團體、倡議團體等。這不只呈現了參與制度和實際行為的落差，也反映出行政部門對於委員會機制的代表性功能，仍舊由多數決或選舉思維所主導。再者，就利害關係人效能感而言，不同構面的評價具有差異，行政效能感最低，實質效能感次之，民主效能感最高。顯示健保會的民主參與機制受到最大的肯定；相對地，行政機關所注重的專業、循證功能，似乎仍舊無法在委員會中達到目標。若就制度效果而言，直接與會者、次級團體以及制度排除者三種類型的評比，愈接近決策核心者，其評價的確愈高，健保會的參與制度似乎對利害關係人的委員會評價具有正面效果。然而，若將參與制度和行為同時納入模型，探討它們對效能感的影響，則出現和預期不一樣的結果：對行政效能感與民主效能感而言，制度的效果為負向。被納入制度的行政效能感比制度排除者更低；直接與會者相較於未與會者，其民主效能感愈低。相較於此，代表利害關係人實質需求滿足程

度的實質效能感，則有較符合理論的實證結果：制度賦權者相較於排除者，的確可透過進入體制爭取其利益，使其實質效能感較佳。而在行為上，出席為正向，但提案為負向。另外，行政效能感和民主效能感也對實質效能感有顯著正相關，顯示程序面的主觀感受也會影響結果面的評估。

由健保會案例回到研究問題－參與是否提高效能感？制度賦權的確是爭取利益的門檻，因此委員會參與讓利害關係人認為自己的實質利益可藉此提升。然而，愈接近決策核心，其行政和民主的主觀評價卻愈低。反映出參與研究的規範性視角，忽略了參與實務的動機和成本：就動機而言，為追求利益極大化，民主審議理想在現實中已被各種資源交換、利益競合的政治策略所取代。另一方面，效能感也受到成本影響（Bardhan, Demirkan, Kannan, Kauffman, & Sougstad, 2010; Oliver, 1980），議事行為愈頻繁、愈深入，雖被視為對會議結果的影響愈大，但也代表成本愈高。尤其是提案行為，相較於出席和發言必須付出更多心力。倘若無法透過參與行為獲利，則可能因為投入和收獲的落差，導致效能感更低。簡言之，本文並非否定參與制度的作用，而是揭露了參與研究的重要條件：一是效能感的提高其實建構在自我利益極大化的前提之上，而非過去所謂的理性溝通、偏好形塑的認知；另外，效能感評估其實反映了參與者對參與成本和獲益的比較觀點。因此，無論委員會的行政和民主功能是否完善，只要能增加自身利益，仍舊有制度賦權的需求。

除了理論上的反思，本研究也提供在委員會參與實務上的改革發展：委員會參與綜合了社會和政府的期待，利害關係人實質需求為終極目標，而民主和行政兩效能必須同時強化。就民主效能而言，行政單位應更開放地讓弱勢群體進入委員會中，使不同聲音有機會在決策圈中直接協商。儘管可能造成更嚴重的衝突，但卻讓各團體更理解各種立場以及決策的困難，在決策正當性的前提下，自主協商以制定政策，而不是將所有困難歸於政府。另一方面，就行政效能而言，委員會仍需要行政部門提供相關的支援，應提供更完整的配套機制，如編制內的幕僚服務，或準確的政策資訊系統。使不同位置的與會者，能在民主參與的概念上，同時兼具專業審議的品質。

本文作為委員會參與研究的初探，嘗試以實證方法來呈現參與的不同面貌，包括制度的作用；參與行為的重要性，以及效能評估的可能方法等。此成果仍有許多待發展之處。首先，利益協商類的委員會為行政部門委員會的大宗，但不同政策的特質與權力結構並不一致。就政策特質而言，健保會的研究顯現出專業性在政策參與的作用，在高度專業化的議題領域，參與的成本和行為都可能影響委員會的成

效。因此，若在其他專業度較低的政策領域，利益協商委員會的運作就可能受到議事技巧或資源分配更多的影響，導致效能感評價的分布產生變化。另外，就權力結構來看，健保政策以保險財務的付費者、提供者及政府三方為其協商框架，但其他議題的政策立場可能更多元或者根本不明確。<sup>13</sup> 社會分歧的樣態也可能影響利益協商委員會的角色，在二元結構明確的領域中，此機制可採統合主義式的概念運作；而在多元主義的政策裡，不同團體必須競爭其代表性才能進入委員會；倘若在社會分歧不明確的議題中，委員會反而成為形塑團體政治的制度性誘因。是故，不同政策領域的委員會機制和權力運作，都有待更進一步的探討。

再者，委員會的運作立基於組織性代表，但在許多政策議題上，台灣社會尚未有成熟穩定的公民結社。就算是本文的健保會個案已有較成熟的團體參與模式，但在團體內部的民主性仍舊有許多爭議之處。倘若社會層級無法透過培力或動員來建構其代表性基礎，不只在會議中缺乏協商資本，也導致委員會決策缺乏草根性和正當性。換言之，委員會參與的正當性基礎也需要公民社會條件的配合。第三，委員會雖為普遍現象，但在研究領域卻缺乏廣泛的討論，相關文獻多集中於特定政策之研究，忽略了委員會在整個民主政治體系中，隱晦卻重要的影響力。本文以利害關係人的主觀評價作為組織效能的評量標準，試圖呈現不同群體對評價落差，使利益協商型委員會的評估得以普遍化。但委員會機制在整個政治體系或決策程序中的影響力，卻仍舊缺乏更具體的評量標準，無法透過研究成果呈現其理論面和實務面的重要性。

以上皆為委員會研究的可發展方向，希望未來有更多相關的研究與分析，不只作為行政部門民主化的依循，也使實務困境得以透過理論觀點解決，讓行政部門和公民社會更加貼近。

---

<sup>13</sup> 如年金改革委員會，其利害關係人涉及職業別、產業別，世代、性別等差異，同樣採用利益協商模式，在定義利害關係團體時，就無法以健保政策的統合框架作探討。又如性別議題，光性別團體就從婦權派、性權派、馬克思主義女性主義者、自由主義性別團體等各種政策位置。



## 參考文獻

- 江盈儀（2011）。全民健康保險監理委員會之監督機制探討。淡江大學公共行政學系碩士論文，未出版，台北。Jiang, Ying-Yi (2011). *Quan min jian kang bao xian jian li wei yuan hui jian du ji zhi tan tao [Discussion on the supervision mechanism of the National Health Insurance Supervision Committee]*. Unpublished master thesis, Department of Public Administration, Tamkang University, New Taipei.
- 杜文苓（2012）。環評制度中的專家會議－被框架的專家理性。臺灣民主季刊，9（3），119-155。Du, Wen-Ling (2012). Huan ping zhi du zhong di zhuan jia hui yi—Bei kuang jia de zhuan jia li xing [Expert meeting in the EIA system - expert rationality by the framework]. *Taiwan Democracy Quarterly*, 9(3), 119-155.
- 杜文苓、彭滄雯（2008）。社運團體的體制內參與及影響－以環評會與婦權會為例。臺灣民主季刊，5（1），119-148。Du, Wen-Ling & Peng, Yan-Wen (2008). She yun tuan ti de ti zhi nei can yu ji ying xiang—Yi huan ping hui yu fu quan hui wei li [Institutional participation and influence of social movement groups - Taking the EIA and Women's Rights Association as examples]. *Taiwan Democracy Quarterly*, 5(1), 119-148.
- 茆昔文（2010）。台灣工會參與政策與治理之研究。臺灣大學政治學研究所碩士學位論文，未出版，台北。Mao, Xi-Wen (2010). *Tai wan gong hui can yu zheng ce yu zhi li zhi yan jiou [Research on Taiwan's trade union participation in policy and governance]*. Unpublished master thesis, Department of Political Science, National Taiwan University, Taipei.
- 孫煒（2008）。民主國家獨立機關的創建理由與制度定位：兼論對於我國政府改造的啟示。行政暨政策學報，46，107-150。Sun, Wei (2008). Min zhu guo jia du li ji guan de chuang jian li you yu zhi du ding wei: Jian lun dui yu wo guo zheng fu gai zao de qi shi [The reasons for the establishment of independent organs of democratic countries and the orientation of the System: Concurrent discussion on the enlightenment of the reform of Government]. *Public Administration & Policy*, 46, 107-150.
- 孫煒（2010a）。我國族群型代表性行政機關的設置及其意涵。臺灣民主季刊，7

- (4), 85-136。Sun, Wei (2010a). Wo guo zu qun xing dai biao xing xing zheng ji guan de she zhi ji qi yi han [The establishment of the representative administrative organs of ethnic groups in Taiwan and their implications]. *Taiwan Democracy Quarterly*, 7(4), 85-136.
- 孫煒 (2010b)。設置族群型代表性行政機關的理論論證。《台灣政治學刊》，14(1)，105-158。Sun, Wei (2010b). She zhi zu qun xing dai biao xing xing zheng ji guan de li lun lun zheng [Set up the theoretical argument of the representative administrative body of the ethnic group]. *Taiwan Democracy Quarterly*, 14(1), 105-158.
- 張其祿 (2009)。獨立管制機關的政治監督與治理：兼論對我國獨立機關之啟示。《公平交易季刊》，17(2)，89-138。Zhang, Qi-Lu (2009). Du li guan zhi guan de zheng zhi jian du yu zhi li: Jian lun dui wo guo du li ji guan zhi qi shi [Political supervision and governance of independent control organs: Also on the enlightenment to Taiwan's independent organs]. *Fair Trade Quarterly*, 17(2), 89-138.
- 盛杏媛 (1997)。立法委員的立法參與：概念、本質與測量。《選舉研究》，36(3)，1-25。Sheng, Xing-Yuan (1997). Li fa wei yuan de li fa can yu: Gai nian, ben zhi yu ce liang [Legislators' legislative participation: Concept, essence and measurement]. *Journal of Electoral Studies*, 36(3), 1-25.
- 盛杏媛 (2000)。政黨或選區？立法委員的代表取向與行為。《選舉研究》，7(2)，37-73。Sheng, Xing-Yuan (2000). Zheng dang huo xuan qu? Li fa wei yuan de dai biao ru xiang yu xing wei [Political parties or constituencies? The representative orientation and behavior of the legislator]. *Journal of Electoral Studies*, 7(2), 37-73.
- 陳怡仔 (2001)。全民健保制度化參與模式－以監理委員會為例的分析。國立中正大學社會福利系碩士論文，未出版，嘉義。Chen, Yi-Yu (2001). *Quan min jian bao zhi du hua can yu mo shi— Yi jian li wei yuan hui wei li de fen xi [Institutional participation model of National Health Insurance: An analysis of the supervision committee]*. Unpublished master thesis, Department of Social Welfare, National Chung Cheng University, Chaiyi.
- 陳敦源、劉宜君、林昭吟 (2014)。二代健保擴大民眾參與對給付效益及行政效能之影響評估。衛生福利部中央健康保險署委託研究計畫（編號：MOHW 103-NHI-S-114-000011），未出版。Chen, Dun-Yuan, Liu, Yi-Jun & Lin

公共參與真的能提升效能感嗎？以全民健康保險會之利害關係團體參與為例

Zhao-Yin (2014). *Er dai jian bao kuo da min zhong can yu dui ji fu xiao yi ji xing zheng xiao neng zhi ying xiang ping gu [Second-generation health insurance to expand the impact of public participation on the benefits and administrative effectiveness]*. (Project number: MOHW 103-NHI-S-114-000011). Taipei: National Health Insurance Administration commission.

陳敦源、羅凱凌（2010年9月）。**委員會治理：台灣全民健康保險決策參與的理論與實務**。參與式治理：基層社會組織的角色與作用學術研討會，山東濟南。Chen, Dun-Yuan & Luo, Kai-Ling (2010). *Wei yuan hui zhi li: Tai wan quan min jian kang bao xian jue ce can yu de li lun yu shi wu [Committee governance: Theory and practice of Taiwan's National Health Insurance decision-making participation]*. Paper presented at Conference for Participatory governance: The role and role of grassroots social organizations, Shandong Jinan.

湯京平、邱崇原（2010）。**專業與民主：台灣環境影響評估制度的運作與調適**。公共行政學報，35，1-28。Tang, Jing-Ping & Qiu, Chong-Yuan (2010). Zhuan ye yu min zhu: Tai wan huan jing ying xiang ping gu zhi du de yun zuo yu tiao shi [Professionalism and democracy: The operation and adjustment of Taiwan's environmental impact assessment system]. *Journal of Public Administration*, 35, 1-28.

黃長玲（2007）。彼此鑲嵌，互相形構：轉變中的國家與社會關係。載於殷海光基金會（編），**自由主義與新世紀台灣**（289-323頁）。台北：允晨。Huang, Chang-Ling (2007). Bi ci xiang qian, hu xiang xing gou: Zhuan bian zhong di guo jia yu she hui guan xi [Inlaid with each other, mutual structure: The changing state and social relations]. In Yin, Hai-Fuang groundation (Ed.), *Zi you zhu yi yu xin shi ji tai wan [Liberalism and Taiwan in the new century]*. Taipei: Asian Culture Publisher.

黃煌雄、沈美真、劉興善（2012）。**全民健保總體檢**。台北：五南。Huang, Huang-Xiing, Shen, Mei-Zhen & Liu, Xing-Shan (2012). *Quan min jian bao zong ti jian [National Health Insurance checkup]*. Taipei: Wunan publisher.

劉昱明（2012）。**公民投票審議程序的制度面研析：以議題的聚焦與討論為中心**。臺灣大學法律學研究所碩士學位論文，未出版，台北。Liu, Yu-Ming (2012). *Gong min tou piao shen yi cheng xu de zhi du mian yan xi: Yi yi ti de jiao yu tao lun wei zhong xin [An analysis of the institutional aspects of the referendum review process: Focusing on the focus and discussion of the*

- issue*]. Unpublished master thesis, College of Law, National Taiwan University, Taipei.
- 賴威廷 (2010)。獨立行政機關之研究：以國家通訊傳播委員會為中心。臺灣大學國家發展研究所碩士論文，未出版，台北。Lai, Wei-Ting (2010). *Du li xing zheng ji guan zhi yan jiu: Yi guo jia tong xun chuan bo wei yuan hui wei zhong xin [Research by an independent administrative agency: Centered on the National Communications and Communication Commission]*. Unpublished master thesis, Graduate Institute of National Development, National Taiwan University, Taipei.
- 謝佩穎 (2007)。我國獨立行政機關法制與實踐之研究—「國家通訊傳播委員會」。國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，未出版，台北。Xie, Pei-Ying (2007). *Wo guo du li xing zheng ji guan fa zhi yu shi jian zhi yan jiu— "Guo jia tong xun chuan bo wei yuan hui" [Research on the legal system and practice of Taiwan's independent administrative organs— "National Communications and Communication Committee"]*. Unpublished master thesis, Institute of the Law of the Sea, National Taiwan Ocean University, Keelung.
- 羅凱凌 (2016年6月)。誰說了算？行政部門委員會之決策影響力評估，以全民健康保險會為例。台灣大學公共事務所前瞻性工作坊，台北。Luo, Kai-Ling (2016). *Shei shuo liao suan? Xing zheng bu men wei yuan hui zhi jue ce ying xiang li ping gu, yi quan min jian kang bao xian hui wei li [Who decides? Evaluation of the decision-making influence of the executive committee, taking the National Health Insurance Association as an example]*. National Taiwan University Graduate Institute of Public Affairs's workshop of forward-looking, Taipei.
- Achen, C. H. (1978). Measuring representation. *American Journal of Political Science*, 22(3), 475-510.
- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66(1), 56-65.
- Alford, J., & J. O'Flynn (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 171-191.
- Ansell, C., & A. Gash (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

- Babbie, E. (2015). *The practice of social research*. New York, NY: Cengage Learning.
- Barber, B. R. (2003). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Oakland, CA: University of California Press.
- Bardhan, I. R., H. Demirkan, P. K. Kannan, R. J. Kauffman, & R. Sougstad (2010). An interdisciplinary perspective on IT services management and service science. *Journal of Management Information Systems*, 26(4), 13-64.
- Bell, S., & A. Hindmoor (2009). *Rethinking governance: The centrality of the state in modern society*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Benington, J., & M. H. Moore (2011). Public value in complex and changing times. In J. Benington & M. H. Moore (Eds.), *Public Value: Theory and Practice* (pp. 1-30). Basingstoke, UK: Palgrave.
- Borrini, G., & H. Jaireth (2007). *Sharing power: Learning-by-doing in co-management of natural resources throughout the world*. London, UK: Earthscan.
- Bozeman, B., & M. K. Feeney (2011). *Rules and red tape: A prism for public administration theory and research*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Briscoe, F. (2007). From iron cage to iron shield? How bureaucracy enables temporal flexibility for professional service workers. *Organization Science*, 18(2), 297-314.
- Brown, D. S. (1955). The public advisory board as an instrument of government. *Public Administration Review*, 15(3), 196-204.
- Bryer, T. A. (2009). Explaining responsiveness in collaboration: Administrator and citizen role perceptions. *Public Administration Review*, 69(2), 271-283.
- Coleman, S., & J. G. Blumler (2009). *The internet and democratic citizenship: Theory, practice and policy*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Cooke, B. & U. Kothari (2001). *Participation: The new tyranny?* New York, NY: Zen Book.
- Coston, J. M. (1998). Administrative avenues to democratic governance: The balance of supply and demand. *Public Administration and Development*, 18(5), 479-493.
- Covington, M. V. (2000). Goal theory, motivation, and school achievement: An integrative review. *Annual Review of Psychology*, 51(1), 171-200.
- Creighton, J. L. (2005). *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*. San Francisco: John Wiley and Sons.
- Dansereau, F., J. Cashman, & G. Graen (1973). Instrumentality theory and equity theory as complementary approaches in predicting the relationship of leadership and turnover among managers. *Organizational Behavior and Human*

*Performance*, 10(2), 184-200.

- Davidson, R. H., W. J. Oleszek, F. E. Lee, & E. Schickler (2013). *Congress and its members* (14<sup>th</sup> Eds.). Washington, DC: CQ Press.
- DeLeon, P. (1995). Democratic values and the policy sciences. *American Journal of Political Science*, 39(4), 886-905.
- Denhardt, R. B., J. V. Denhardt, & T. A. Blanc (2013). *Public administration: An action orientation*. New York, NY: Cengage Learning.
- Edwards, M. (2009). *Civil society* (3<sup>rd</sup> Ed.). London, UK: Polity.
- Eliás, M. V., & M. G. Alkadry (2011). Constructive conflict, participation, and shared governance. *Administration and Society*, 43(8), 869-895.
- Eulau, H., & P. D. Karps (1977). The puzzle of representation: Specifying components of responsiveness. *Legislative Studies Quarterly*, 2(3), 233-254.
- Follett, M. P. (1998). *The new state: Group organization the solution of popular government*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(1), 66-75.
- Fung, A., & E. O. Wright (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. New York, NY: Verso.
- Golden, M. M. (1998). Interest groups in the rule-making process: Who participates? Whose voices get heard? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 245-270.
- Goodliffe, J., L. S. Rothenberg, & M. S. Sanders (2005). *From goals to actions: The dynamics of cosponsorship reconsidered*. The Annual Meeting of American Political Science Association, Washington.
- Hall, R. L. (1987). Participation and purpose in committee decision making. *American Political Science Review*, 81(1), 105-127.
- Haynes, P. (2015). *Managing complexity in the public services*. New York, NY: Routledge.
- Heinrich, C. J. (2002). Outcomes-based performance management in the public sector: Implications for government accountability and effectiveness. *Public Administration Review*, 62(6), 712-725.
- Held, D. (2006). *Models of democracy* (3<sup>rd</sup> Ed.). Cambridge: Polity press.
- Hughes, O. E. (2012). *Public management and administration* (4<sup>th</sup> Ed.). New York:

Palgrave Macmillan.

- Irvin, R. A., & J. Stansbury (2004). Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? *Public Administration Review*, *64*(1), 55-65.
- Kathi, P. C., & T. L. Cooper (2005). Democratizing the administrative state: Connecting neighborhood councils and city agencies. *Public Administration Review*, *65*(5), 559-567.
- King, C. S., K. M. Feltey, & B. O. N. Susel (1998). The question of participation: Toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review*, *58*(4), 317-326.
- Laver, M., & K. A. Shepsle (1996). *Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Laver, M., & N. Schofield (1990). *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Levi-Faur, D. (2012). *The oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Locke, E. A., & G. P. Latham (2006). New directions in goal-setting theory. *Current Directions in Psychological Science*, *15*(5), 265-268.
- Loewenberg, G. (2015). *On legislatures: The puzzle of representation*. New York, NY: Routledge.
- Luo, K. L. (2014). *Governmental board: Puppet master or puppet*. The 11<sup>th</sup> Annual Conference of the European Association of Taiwan Studies (EATS), Portsmouth.
- Matland, R. E. (1998). Women's representation in national legislatures: Developed and developing countries. *Legislative Studies Quarterly*, *23*(1), 109-125.
- Matthews, F. (2012). Governance and state capacity. In D. Levi-Faur (Ed.), *Oxford handbook of governance* (pp. 281-293). New York, NY: Oxford University Press.
- Meynhardt, T. (2009). Public value inside: What is public value creation? *International Journal of Public Administration*, *32*(3-4), 192-219.
- Miner, J. B. (2015). *Organizational behavior 1: Essential theories of motivation and leadership*. New York, NY: Routledge.
- Nelson, N., & S. Wright (1995). *Power and participatory development: Theory and practice*. London: Intermediate Technology Development Group.
- Oliver, R. L. (1980). A cognitive model of the antecedents and consequences of

- satisfaction decisions. *Journal of Marketing Research*, 17(4), 460-469.
- Ordeshook, P. C., & K. A. Shepsle (1982). *Political equilibrium: A delicate balance*. Boston: Kluwer-Nijhoff.
- Östman, J. (2012). Information, expression, participation: How involvement in user-generated content relates to democratic engagement among young people. *New Media and Society*, 14(6), 1004-1021.
- Payne, T., & C. Skelcher (1997). Explaining less accountability: The growth of local quangos. *Public Administration*, 75(2), 207-225.
- Petracca, M. P. (1992). *The politics of interests: Interest groups transformed*. New York, NY: Westview Press.
- Pierce, Richard J. (2006). Democratizing the administrative state. *William & Mary Law Review*, 48, 559-612.
- Powell, G. B. (2000). *Elections as instruments of democracy: Majoritarian and proportional visions*. New Haven: Yale University Press.
- Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*, 141(10), 2417-2431.
- Renn, O., T. Webler, H. Rakel, P. Dienel, & B. Johnson (1993). Public participation in decision making: A three-step procedure. *Policy Sciences*, 26(3), 189-214.
- Richards, C., C. Carter, & K. Sherlock (2004). *Practical approaches to participation*. Craigiebuckler: Macaulay Institute.
- Rowe, G., & L. J. Frewer (2000). Public participation methods: A framework for evaluation. *Science, Technology and Human Values*, 25(1), 3-29.
- Schwindt-Bayer, L. A., & W. Mishler (2005). An integrated model of women's representation. *The Journal of Politics*, 67(2), 407-428.
- Scott, T. A., & C. W. Thomas (2016). Unpacking the collaborative toolbox: Why and when do public managers choose collaborative governance strategies? *Policy Studies Journal*. doi: 10.1111/psj.12162.
- Selden, S. C., G. A. Brewer & J. L. Brudney (1999). Reconciling competing values in public administration understanding the administrative role concept. *Administration & Society*, 31(2), 171-204.
- Shipley, R., & S. Utz (2012). Making it count: A review of the value and techniques for public consultation. *Journal of Planning Literature*, 27(1), 22-42.
- Sinclair, B. (2000). *Unorthodox lawmaking: New legislative processes in the U.S. congress*. Washington, DC: CQ Press.
- Solitare, L. (2005). Prerequisite conditions for meaningful participation in brownfields



- redevelopment. *Journal of Environmental Planning and Management*, 48(6), 917-935.
- Stout, M. (2012). *Logics of legitimacy: Three traditions of public administration praxis*. Florida: CRC Press.
- Talbot, C. (2009). Public value—the next “big thing” in public management? *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 167-170.
- Talbot, C. (2011). Paradoxes and prospects of ‘public value’. *Public Money and Management*, 31(1), 27-34.
- Thatcher, M., & A. S. Sweet (2002). Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. *West European Politics*, 25(1), 1-22.
- Van Thiel, S. (2001). *Quangos: Trends, causes and consequences*. England: Ashgate Publishing Company.
- Van Thiel, S. (2004). Trends in the public sector: Why politicians prefer quasi-autonomous organizations. *Journal of Theoretical Politics*, 16(2), 175-201.
- Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 62(5), 527-540.
- Wang, X., & W. W. Montgomery (2007). When public participation in administration leads to trust: An empirical assessment of managers’ perceptions. *Public Administration Review*, 67(2), 265-278.
- Warren, M. E. (2001). *Democracy and association*. Oxford: Princeton University Press.
- Wawro, G. J., & Schickler, E. (2006). *Filibuster: Obstruction and lawmaking in the US senate*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wesselink, A., J. Paavola, O. Fritsch, & O. Renn (2011). Rationales for public participation in environmental policy and governance: Practitioners’ perspectives. *Environment and Planning A*, 43(11), 2688-2704.
- Williams, I., & H. Shearer (2011). Appraising public value: Past, present and futures. *Public Administration*, 89(4), 1367-1384.
- Woodford, M. R., & S. Preston (2013). Strengthening citizen participation in public policy-making: A canadian perspective. *Parliamentary Affairs*, 66(2), 345-363.
- Yang, K., & K. Callahan (2007). Citizen involvement efforts and bureaucratic responsiveness: Participatory values, stakeholder pressures, and administrative practicality. *Public Administration Review*, 67(2), 249-264.
- Yang, K., & S. K. Pandey (2007). Public Responsiveness of Government Organizations: Testing a Preliminary Model. *Public Performance & Management Review*, 31(2), 215-240.

## 附錄一 健保會第一屆與第二屆委員名單

類別	推薦之機關團體	職稱	第一屆姓名	第二屆姓名	
保險 付費者代表	中華民國全國公務人員協會	榮譽理事長	陳川青	張賜	
	中華民國會計師公會全國聯合會	公策委員會顧問	莊志強	莊志強	
	全國產業總工會	監事會召集人	蔡登順	蔡登順	
	中華民國全國總工會	常務理事	干文男	干文男	
	中華民國全國勞工聯盟總會	會長	侯彩鳳	侯彩鳳	
	中華民國全國職業總工會	常務理事	楊芸蘋	楊芸蘋	
	中華民國農會	總幹事	張永成	林敏華	
	中華民國全國漁會	總幹事	林啟滄	陳健民	
	中華民國消費者文教基金會	名譽董事長	謝天仁	謝天仁	
	中華民國老人福利推動聯盟	秘書長	吳玉琴		
	台灣社會福利總盟	理事長		吳玉琴	
	全國勞工聯合總會	理事長	林錫維		
	臺灣醫療品質促進聯盟	理事長	連瑞猛		
	社團法人中華民國殘障聯盟	理事		滕西華	
	台灣女人連線	秘書長		蔡宛芬	
	雇主代表	中華民國全國工業總會	常務理事	何語	何語
		中華民國全國商業總會	常務監事	葉宗義	葉宗義
		中華民國工商協進會	財稅研究委員	李永振	李永振
		中華民國工業協進會	副理事長	蔡圖晉	張文龍
		中華民國全國中小企業總會	榮譽理事長	李成家	李成家
行政院主計總處	專門委員	陳幸敏	陳幸敏		
醫事 服務 提供者代表	臺灣醫院協會	理事長	楊漢淙	楊漢淙	
	臺灣醫院協會	會員代表	翁文能	潘延健	
	臺灣醫院協會	理事	張煥禎	張煥禎	
	臺灣醫院協會	常務理事	謝武吉	謝武吉	
	中華民國醫師公會全國聯合會	秘書長	蔡明忠	蔡明忠	
	中華民國醫師公會全國聯合會	常務理事	陳宗獻	黃啟嘉	
	中華民國牙醫師公會全國聯合會	理事長	陳義聰	陳義聰	
	中華民國中醫師公會全國聯合會	理事長	何永成	何永成	
	中華民國藥師公會全國聯合會	理事長	李蜀平	李蜀平	
	中華民國護理師護士公會全國聯合會	副理事長	楊麗珠	楊麗珠	

公共參與真的能提升效能感嗎？以全民健康保險會之利害關係團體參與為例

附錄一（續）

類別	推薦之機關團體	職稱	第一屆姓名	第二屆姓名
政府	行政院經濟建設委員會	副處長	林至美	林至美
	衛生福利部	社會保險司司長	曲同光	曲同光
專家學者及公正人士	衛生福利部	國立臺灣大學健康政策與管理研究所教授	鄭守夏	
	衛生福利部	財團法人環境發展基金會董事長	柴松林	
	衛生福利部	國立陽明大學衛生福利研究所教授	吳尚琪	吳尚琪
	衛生福利部	國立政治大學財政學系特聘教授	周麗芳	
	衛生福利部	臺灣總工會秘書長	陳錦煌	
	衛生福利部	國立政治大學財政學系名譽教授		陳聽安
	衛生福利部	開南大學健康產業管理學系教授		戴桂英
	衛生福利部	中央研究院經濟研究所研究員		羅紀琮

## 附錄二 變數表

概念	面向	操作化	變數名稱	測量題目	處理方式	資料來源
公共參與	參與制度	有無席次	vs	在健保會是否有席次	0 無委員會席次 1 有委員會席次	委員名單
		有無與會	vc	團體是否直接參與健保會	0 未直接參與會議 1 直接參與會議	委員名單
	參與行為	出席次數	att	出席次數（以會議為單位）	0-27 次	健保會會議記錄
		發言次數	spe	發言次數（以提案為單位）	0-256 次	健保會會議記錄
		倡議次數	pr	提案+聯署次數（以提案為單位）	0-256 次	健保會會議記錄
	效能感	行政效能感	循證功能	v1	委員會的代表在進行決策時，皆以專業證據為主要考量，而不只考量自身政策利益。	1 非常不同意 2 不同意 3 有點不同意 4 有點同意 5 同意 6 非常同意 95 漏答 99 不知道/無意見
專業功能			v2	委員會能提供政策更專業的看法和觀點。	問卷	
效率			v3	委員會能提高政策推動的效率。	問卷	
民主效能感		資訊透明	v4	委員會的運作方式讓相關政策的資訊較透明公開。	問卷	
		政策理解	v5	委員會的運作方式有助於增加民眾對政策的理解。	問卷	
		決策正當性	v6	參與委員會的人更多元，強化了決策的正當性。	問卷	
實質效能感		改革前後比較	v7	擴大參與後，的確增加了我們團體參與和發聲的管道。	問卷	
		協商影響力	v8	在委員會開會的協商中，我們團體的立場受到重視。	問卷	
		結果滿意度	v9	在擴大參與後，政策結果較符合利害關係的期待與需求。	問卷	

## 附錄三 引用問卷之資料說明

本份問卷為健保署之委託研究案內容，計畫編號 MOHW103-NHI-S-114-000011。其問卷目的是為理解健保政策中，不同委員會的運作成效與利害關係人之觀感。以下針對問卷資料蒐集步驟、問卷設計、題組信效度以及問卷發放情況作介紹。此說明引用自研究案，有其他相關問題，基於個人資料保護法，請洽研究案主持人陳敦源教授。

### 一、問卷資料蒐集步驟

此問卷內容針對健保決策體系中相關委員會之運作進行評估，包含三個共同擬定會議（醫療服務、藥品、特殊材料）、健保會之相關利害關係人。希望能針對不同群體的看法有較全面性的呈現。以下，針對問卷調查的步驟與運作模式進行簡要說明。

表三之一 利害關係人問卷資料蒐集步驟

資料蒐集步驟		
步驟 1	問卷設計	依據研究目的與理論概念，進行問卷設計
步驟 2	意義前測	針對問卷設計問題，進行前測，做為修改依據
步驟 3	問卷修正	依據前測結果進行修正
步驟 4	專家問卷座談會	針對意義前測與修正之問卷結果，提出看法與建議
步驟 5	問卷定稿	修正問卷設計問題
步驟 6	正式問卷施測	2014 年 10 月底發放，共發放 449 份
步驟 7	正式問卷回收	回收至 2015 年 12 月月初，共回收 223 份
步驟 8	問卷結果與分析	針對問卷內容進行分析

資料來源：研究團隊自行整理

### 二、問卷設計

問卷的目的是為了解健保政策的相關利害關係團體，對於現行共同擬訂會議的運作現況主觀性的想法、對於審議方式的意見，以及會議代表之代表性等面向，因此問卷結構與題組共分為八大部分：

第一部分為個人基本資料，了解填答者之性質與代表之團體，包括年齡、性別、參與過的會議與代表之團體等。

第二到第四部分則為委員會的制度與看法，包含代表性、會議運作與委員會權責，了解利害關係團體對於委員會納入各種利益團體的看法、會議實際運作的狀況，以及會員會審議的方式，他們的看法與意見。

第五部分是行政機關評價，這部分與一般民眾問卷內容相同，主要是看利害相關團體對於健保署的主觀評價。

第六部分針對政策和委員會制度的滿意度評估，分為三個主要內容：團體參與委員會之感想、擴大參與的政策效果評估以及個人政策滿意度。

第七與第八部分則為參與期待與社會價值的評量，分別是對於委員會運作的理想與立場，以及社會保險價值；最後還有開放式問題，請受訪者提出相關或認為十分重要的問題與建議。

### 三、問卷發放與回收

本研究於 2014 年 10 月底發放正式問卷，採用郵寄方式進行。發放對象為健保政策之利害關係人，其發放原則如下：

首先，依據 NHIC 之利害關係團體分類作為抽樣標準，第一層問卷發放為普查，以所有與會成員及其團體為主。接者，擴張至與會成員之次級團體，包含被保險人、雇主團體、醫師服務提供者（如醫師、牙醫師、中醫師）之區域組織／次級組織。第三層包含政府相關行政人員與學者專家，前者以參與、提案或相關政策之負責行政單位為主；後者則以二代健保改革小組之學者專家名單為基礎進行發放。<sup>14</sup> 最後，在健保政策中，除上述與會團體外，藥物提供者與病友團體作為核心利害關係人，儘管無法參加會議，但對健保會的看法與意見，也會影響委員會治理的正當性與回應性。是故，本研究針對在第一屆健保會與共擬會議有相關提案的廠商、病友和倡議團體進行問卷發放。藥物提供者以曾經申請納入健保給付之廠商為主，在問卷發放前，先詢問廠商之填寫意願，若是不願意填寫，則不列入發放名單當中。故發放數量少於提案過的廠商數量。而病友團體則以曾經對健保政策和參與提出倡議，或會議中曾被探討的相關團體為發放對象。

---

<sup>14</sup> 健保改革小組專家名單請洽陳敦源教授。

表三之二 問卷回收狀況

類別	發放	回收	回收率
雇主	14	2	14.3%
被保險人	28	20	71.4%
病友團體	65	33	50.8%
醫事服務提供者	125	62	49.6%
藥物提供者	77	30	38.9%
學者專家	96	38	39.6%
政府相關單位	65	38	58.5%
總計	450	223	49.6%

資料來源：作者自行整理

依據上述原則，發放份數共為 450 份，回收 223 份，回收率約為 49.6%。就利害關係人類別而言，付費者代表共有 22 份；醫事服務提供者有 62 份；藥物提供者 30 份；政府和學者專家各 38 份；以及病友團體 33 份。就回收率來看，被保險人、政府單位與病友團體的回收率較高，超過 50%；雇主最低，只有 14%。此外，以會議納入程度而言，直接與會者共有 32 份；次級團體有 128 份，未與會者則有 63 份。<sup>15</sup>

#### 四、問卷信效度檢測

利害關係人問卷之信效度檢測可分為三步驟：意義前測、專家效度與回收後評估。

在正式問卷發放前，進行意義前測。透過受訪者針對各題題目與答案設計提出之意見，來強化問卷题目的精準性與可測性。研究團隊共進行七次的意義前測，以各利害關係團體為樣本，進行面訪；並與行政機關討論，請其提供意見。根據前測之結果與意見，進行問卷修正，再邀請統計與問卷的專家學者對修正後問卷提出專業看法，加強問卷量表的效度。最後則依據回收樣本進行檢測。

針對效能感的評估，此問卷共採納九題，包含行政效能感（循證、專業、效率）；民主效能感（資訊透明、理解、決策正當性）與實質效能感（前後比較、協商影響力、結果滿意度）三個次構面。以下說明本研究相關題組之信效度結果（見

<sup>15</sup> 有關問卷發放對象之詳細資料，基於個人資料保護原則，不在本文中列舉。若有研究需要請洽該研究計畫之負責人。

下表)：

表三之三 效能感信效度

概念	問卷題組	次構面*			Cronbach's $\alpha$
		行政效能感	實質效能感	民主效能感	
循證	委員會的代表在進行決策時，皆以專業證據為主要考量，而不只考量自身政策利益。	<b>.806</b>	.090	.232	<b>0.823</b>
專業	委員會能提供政策更專業的看法和觀點。	<b>.772</b>	.324	.152	
效率	委員會能提高政策推動的效率。	<b>.805</b>	.230	.241	
資訊透明	委員會的運作方式讓相關政策的資訊較透明公開。	.090	<b>.860</b>	.197	<b>0.762</b>
理解	委員會的運作方式有助於增加民眾對政策的理解。	.388	<b>.720</b>	.301	
正當性	參與委員會的人更多元，強化了決策的正當性。	.232	<b>.636</b>	.217	
改革前後比較	擴大參與後，的確增加了我們團體參與和發聲的管道。	.249	.253	<b>.799</b>	<b>0.816</b>
協商影響力	在委員會開會的協商中，我們團體的立場受到重視。	.322	.189	<b>.774</b>	
結果滿意度	在擴大參與後，政策結果較符合利害關係的期待與需求。	.110	.246	<b>.800</b>	

\* 主成份分析之旋轉成份矩陣相關係數

資料來源：作者自行整理

依據就「信度」(reliability)而言，本研究採用「內部一致性」(internal consistency)的檢測方式，確保問卷量表的同質性。整體的 Cronbach's alpha 值為 0.895；而三個次構面則分別為 0.823 (行政效能感)、0.762 (民主效能感)、0.816 (實質效能感)，皆大於 0.7；而平均相關係數則在 0.535—0.744 之間。依此，可確認問卷量表具有一致性。

就「效度」(validity)而言，此份問卷題組已歷經三項研究案之問卷設計與信效度檢視，包括陳敦源教授主持之 1996 年行政院健保署委託「全民健康保險監理會未來運作機制之研究」、2012 年行政院衛生署委託「建構全民健康保險會組織任務中財務收支連動運作機制之研究」、2014 年衛生福利部中央健康保險署委託



「二代健保擴大民眾參與對給付效益及行政效能之影響評估」。由於本研究著重於效能感三構面的建立與差異，因此在此透過「建構效度」(construct validity)的檢測，確保題組與概念間的連結。作者採用因素分析方式對九題題組進行檢視，其KMO為0.860 (> 0.7)，且具有顯著相關 ( $P < 0.0001$ )；再透過主成份分析法，所萃取的三個因子，其累積解釋變異的比例已達 71.76%。如上表，依據轉軸後成份矩陣的係數，可發現問卷題目變數和潛在構面(因素)的相關係數。

## 附錄四 實質參與表

類別	數量	委員\分數計算	代理 1	出席 2	出席 平均	發言 1	發言 平均	聯署 2	提案 3	提案 總計	總分	類別 平均
學者 專家 與 公正 人士	5	鄭守夏	1	26	23.8	126	47.8	0	0	1	179	98.2
		周麗芳	0	17		7		0	0		41	
		吳尚琪	0	26		62		2	1		121	
		柴松林	0	23		10		1	0		58	
		陳錦煌	0	27		34		2	0		92	
付費 者 代表	12	消費者文教基金會	3	24	21.5	97	42.3	3	8	14	178	106.8
		全國公務人員協會	0	27		33		4	2		101	
		會計師公會全國聯合會	0	24		15		2	1		70	
		全國職業總工會	1	26		38		4	5		114	
		全國產業總工會	0	27		79		6	3		154	
		全國勞工聯盟總會	0	21		10		4	2		66	
		全國總工會	0	27		99		4	7		182	
		勞工聯合總工會	2	25		27		8	3		104	
		農會	24	2		5		3	0		39	
		漁會	10	8		2		2	0		32	
		老人福利推動聯盟	0	27		85		5	5		164	
		醫療品質促進聯盟	6	20		17		6	1		78	
雇主 代表	5	工業協進會	5	18	20.2	3	27.6	0	3	5	53	88
		全國中小企業總會	9	11		0		1	3		42	
		全國工業總會	2	25		82		3	5		155	
		全國商業總會	0	26		15		4	4		87	
		工商協進會	6	21		38		4	3		103	
醫事 服務 提供者	10	台灣醫院協會	2	25	17.3	82	42.5	4	4	34	154	103.9
		台灣醫院協會_醫學中心	27	0		34		5	1		74	
		台灣醫院協會_區域醫院	12	15		23		3	1		74	
		台灣醫院協會_社區醫院	16	11		112		3	19		213	
		醫師公會全國聯合會	2	25		89		5	4		163	
		醫師公會全國聯合會	15	12		30		4	4		89	
		牙醫師公會全國聯合會	6	21		11		3	0		65	
		藥師公會全國聯合會	6	21		26		3	1		83	
		中醫師公會全國聯合會	6	21		10		4	0		66	
		護士護理師	2	22		8		2	0		58	

## 附錄五 描述性統計總表

題目	變項	次數	百分比	平均數	標準差	有效的	遺漏值
利害關係人六類	政府單位	38	17.0	3.26	1.629	223	0
	學者專家	38	17.0				
	醫事服務提供者	62	27.8				
	藥物提供者	30	13.5				
	付費者代表	22	9.9				
	病友團體	33	14.8				
納入程度	沒有席次代表	63	28.3	.86	.639	223	0
	次級團體	128	57.4				
	直接與會團體	32	14.3				
有無與會 (是否為代表團體)	無	191	85.7	.14	.351	223	0
	有	32	14.3				
有無席次	無委員會席次	63	28.3	.72	.451	223	0
	有委員會席次	160	71.7				
在委員會開會的協商中，我們團體的立場受到重視。	非常不同意	17	7.6	3.54	1.392	186	27
	不同意	30	13.5				
	有點不同意	39	17.5				
	有點同意	47	21.1				
	同意	42	18.8				
	非常同意	11	4.9				
	漏答	4	1.8				
	不知道/無意見	33	14.8				
擴大參與後，的確增加了我們團體參與和發聲的管道	非常不同意	9	4.0	4.04	1.309	198	25
	不同意	20	9.0				
	有點不同意	32	14.3				
	有點同意	49	22.0				
	同意	69	30.9				
	非常同意	19	8.5				
	漏答	3	1.3				
	不知道/無意見	22	9.9				

附錄五（續一）

題目	變項	次數	百分比	平均數	標準差	有效的	遺漏值
在擴大參與後，政策結果較符合利害關係人的期待與需求。	非常不同意	9	4.0	3.49	1.185	197	26
	不同意	37	16.6				
	有點不同意	45	20.2				
	有點同意	65	29.1				
	同意	37	16.6				
	非常同意	4	1.8				
	漏答	4	1.8				
	不知道/無意見	22	9.9				
委員會的代表在進行決策時，皆以專業證據為主要考量，而不只考量自身政策利益。	非常不同意	21	9.4	3.22	1.336	204	19
	不同意	45	20.2				
	有點不同意	55	24.7				
	有點同意	43	19.3				
	同意	32	14.3				
	非常同意	8	3.6				
	漏答	1	.4				
	不知道/無意見	16	7.2				
委員會能提供政策更專業的看法和觀點。	非常不同意	2	.9	4.00	1.186	215	8
	不同意	4	1.8				
	有點不同意	22	9.9				
	有點同意	31	13.9				
	同意	69	30.9				
	非常同意	78	35.0				
	漏答	2	.9				
	不知道/無意見	6	2.7				
委員會能提高政策推動的效率。	非常不同意	14	6.3	3.57	1.275	217	6
	不同意	38	17.0				
	有點不同意	42	18.8				
	有點同意	60	26.9				
	同意	60	26.9				
	非常同意	3	1.3				
	漏答	0	0				
	不知道/無意見	6	2.7				

附錄五（續二）

題目	變項	次數	百分比	平均數	標準差	有效的	遺漏值
委員會的運作方式有助於增加民眾對政策的理解	非常不同意	10	4.5	3.92	1.336	207	16
	不同意	27	12.1				
	有點不同意	34	15.2				
	有點同意	53	23.8				
	同意	65	29.1				
	非常同意	18	8.1				
	不知道/無意見	4	1.8				
	漏答	7	3.1				
委員會的運作方式讓相關政策的資訊較透明公開。	非常不同意	5	2.2	4.58	1.126	218	5
	不同意	12	5.4				
	有點不同意	11	4.9				
	有點同意	47	21.1				
	同意	109	48.9				
	非常同意	34	15.2				
	不知道/無意見	5	2.2				
參與委員會的人更多元，強化了決策的正當性。	非常不同意	7	3.1	4.62	.933	213	10
	不同意	11	4.9				
	有點不同意	24	10.8				
	有點同意	62	27.8				
	同意	94	42.2				
	非常同意	21	9.4				
不知道/無意見	4	1.8					

# Does Public Participation Increase Stakeholders' Efficacy? A Case Study of the National Health Insurance Committee

Kai-Ling Luo\*

## Abstract

“Governmental committees” are a type of collegial organization for negotiation and deliberation of critical policies in the executive branch, whereas decision makers are bureaucrats, experts and representatives of related groups. Although the stakeholders can strengthen the opportunity of policy participation through governmental committees, they are often criticized for their participatory procedures and outcomes. Thus, the aim of this research is to explore whether committee participation can improve the efficacy of stakeholder groups.

In order to elaborate the impact of participation on the efficacy of stakeholders, in this study, the concept of participation is divided into the institutional and behavioral levels, while stakeholders' efficacy is discussed on administrative, democratic, and substantive sub-dimensions. By analyzing the survey of stakeholders and the meeting minutes of the National Health Insurance Committee, this study attempts to illustrate the relationship between participation and efficacy.

The results are illustrated as follows: Three sub-dimensions of efficacy are

---

\* Kai-Ling Luo, Phd of Political Science, National Chengchi University and Research Fellow, The European Research Center on Contemporary Taiwan (ERCCT), University of Tuebingen, Germany, e-mail: kailingkailing@gmail.com.

more positive than negative. The democratic dimension holds the highest rating while the substantive efficacy is the lowest. In terms of participative behavior, the frequency of attendance is significantly positive correlated to the three efficacies. However, the statement and proposal variables separately result in negative outcomes of the administrative and substantive efficacy. These findings uncover the nature of committee participation: Regardless of whether participants are skeptical of the administrative and democratic function of governmental committees or not, the institutional factor has a positive effect, meaning empowered groups have positive feedback on substantive efficacy. Nevertheless, after the participatory cost and decision outcome are taken into account, the stakeholders' normative expectations of governmental committees are transferred to the pursuit of substantive political interests.

**Keywords:** governmental committee, stakeholder, public participation, efficacy, National Health Insurance Committee

