

# 陳情人對陳情制度的 認知、評介與信任取向

林水波

行政院爲加強便民服務，確保人民權益，擴大政治參與，增強政治溝通，而於民國六十二年一月三日以台六十二研展字第〇〇一號令頒行「行政機關處理人民陳情案件改進要點」，以爲各級行政機關處理人民陳情案件，一般作業的準據。施行於今已有八年之久，爲瞭解其在人民與公務員的心目中所具的地位，有賴於進行「執行評估」而窺其端倪，並爲進一步改進的參考。所謂執行評估，乃評估現行政策實際運作的情形，用以鑑定政策執行依計劃內容推動的程度，執行過程中所遭遇的困難，政策的可行性而爲改進管理措施的基礎，研究發展的依據（註一）。

政策執行評估最常用的方法，依據 P. H. Rossi 等人的觀點

---

註一：K.A. Leithwood and D.J. Montgomery, "Evaluating Program Implementation", *Evaluation Review*, Vol. 4 No. 2 (April 1980), pp. 194-195.

有四種：直接觀察法、案情記錄內容分析法、執行人員調查訪問法、政策參與者調查訪問法（註二）。誠然一項完整的政策執行評估，以能夠分析這四種方法所得的資料為佳，但限於人力物力的關係，本研究以政策執行人員調查訪問法及政策參與者問卷調查為準，進行分析研討。

陳情制度為一項政策，其執行情形在陳情人與公務員心目中所具的地位如何，殊值得研究，用以檢討過去、策劃將來。本文乃從認知、評價與信任三種取向，分析陳情制度在陳情人心目中的地位，用以認定問題所在，擬定解決方案的基礎。至於公務員部份，則將另行分析。

#### 一、研究架構、樣本描述與統計方法

本研究主要探討陳情人，對於陳情制度的認知如何？評價如何？信任如何？用以發現陳情制度執行的成果，其在陳情人心目中的地位若何。此外，本研究更進一步研討，陳情人社會背景的差異，對陳情制度的認知、評價、與信任取向，構成怎樣的影響。因之，研究架構是由二組變項所構成，即社會背景因素與陳情制度的認知、評價與信任取向，有如圖（一）。

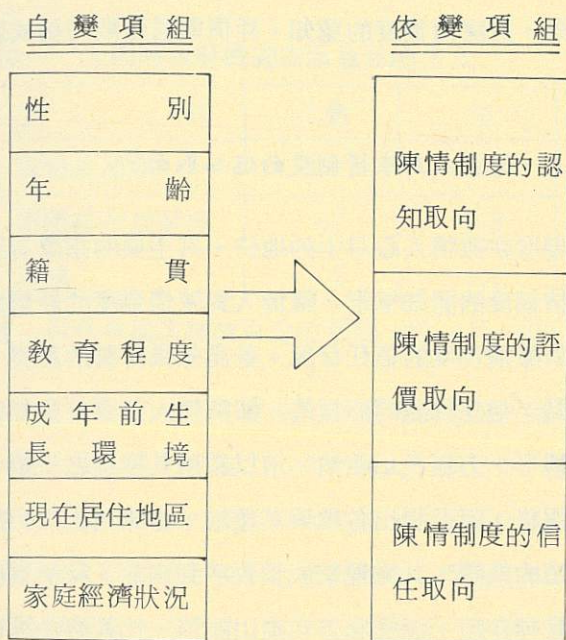
本研究的樣本，係由行政院研考會林照雄科長以電話商請各

---

註二：P.H. Rossi, et al, Evaluation: A Systematic Approach (Beverly Hills: Sage Publications, 1979), pp. 144-155.



圖(一) 研究架構



級行政機關提供陳情人姓名、住址；再由中抽取部份樣本，直接郵寄給陳情人填答後再寄回。計中央機關（研考會、經濟、財政、交通、外交等部）提供五〇九名，抽取四一〇名。省政府聯合服務中心提供五九〇名，台北市政府提供二三二名，共抽取五九〇名。各縣市（台北縣、高雄縣、台中縣、嘉義縣、台南市、台東縣）共提供九五二名，抽取五〇〇名。總共寄出一五〇〇份問卷，由於住址欠詳及遷移而遭退回者七十六份，另收回四一二份，收回率為百分之二八·九三。有效處理問卷四〇〇份。

本研究所用的統計方法，首先以百分比描述陳情人，對陳情

制度的認知、評價與信任取向；次則以  $\chi^2$  檢定法，檢定陳情人的社會背景，對陳情制度的認知，評價與信任取向構成怎樣的影響。

## 二、陳情人對陳情制度的認知取向

陳情制度在陳情人心目中的地位，其主要的指標有三，即陳情人對陳情制度的認知情形，陳情人對陳情制度的評價高低，以及陳情人對陳情制度的信任程度。蓋認知為行動的基礎；評價為支持的起點；信任為認同的根基。即陳情人必須首先知悉陳情制度的運作情形，方能提出陳情，用以救濟其權益之受損，維護權益，請求服務，與及提出各種興革建議；當陳情人提出陳情後，對受理陳情的機關，其處理結果是否感到滿意，陳情制度在那些方面最能發揮作用，以那種方式提出陳情，比較容易獲得效果等進行判斷，而為產生支持與否的態度；人民信任受理陳情機關，會作公平合理的處理，會認真處理，而孕育出感情的偏好，加強對政府認同的取向。然而，陳情制度究竟在陳情人心目中的地位如何呢？現一一分析如下。

陳情乃「人民對國家政策、公共利益，或其權益之維護，向主管機關表示其意見，陳述其願望，希能參考採擇之意」。一般人民是否知悉這一套制度，並用以之為政治參與、政治溝通的管道，提出損失補償，維護或爭取權益的手段，實有必要瞭解，以證實其存在的重要性。嗣經調查結果，一般陳情對於國家政策，公共利益，或自己的權利與利益等有關問題，想要向民意機關或



行政機關表示意見時，其進行的方式，有如表一。

表一 人民向政府機關表示意見的方式

方 式	人 數	%
陳情或請願	368	92.0
訴願或行政訴訟	67	16.8
未填	5	1.2

附註：因係多重選擇故百分比超過 100，N= 400

從表一中，我們發現，有 92% 曾經陳情過的人認為應以陳情或請願的方式來進行，只有 16.8% 的人，認為要以訴願或行政訴訟的方式來進行。按人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致其權利或利益受損害時，得提起訴願再訴願請求救濟，此為訴願法所明定；如不服再訴願之決定，更可就其中違法而損害權利的部份向行政法院提出行政訴訟，請求救濟。但事實上，人民往往捨這種法定救濟途徑，而偏以陳情方式為之。究其因，一方面人民對於不服行政機關的處分，應依照何種法定程序，向原來處分機關的上級機關，請求撤銷或變更原處分，並不太明瞭應提出訴願來解決。如表二所顯示，有 64.5% 的陳情人，認為應以陳情或請願等方式提出，而只有 32.8% 的人曉得應提出訴願來解決。另一方面，人民之所以喜好陳情方式，乃認為現行「行政機關處理人民陳情案件改進要點」，對於陳情的要件與範圍，並無明確的規定，人民行使簡便，又沒有任何時間的限制，不若訴願或行政訴訟，有法定的期限限制，持這種看法者

表二 人民向行政機關表示不服其行政處分的方式

方 式	人 數	%
訴願	131	32.8
訴願以外的	258	64.5
未填	11	2.8

N=400

佔 38.7%。再者，國家法律命令煩多，政府宣導政令工作又不足，致人民不知道應循何種正式法定途徑請求救濟，持這種看法者有 25.8%。復有 22.2% 的人認為訴願、行政訴訟與陳情沒有什麼差別，只要利用陳情，能讓政府知道其所要說的事情就可以。更有 15.7% 的人認為，經由陳情的效果，要比訴願或行政訴訟的效果來得好。上述諸種現象，最主要的乃在顯示人民未曾提過請願、訴願與行政訴訟的原因，其情形有如表三。

表三 陳情人不曾提過請願訴願行政訴訟原因

原 因	人 數	%
陳情較容易引起政府注意，且簡便易行	96	38.7
請願、訴願、行政訴訟，既麻煩又不知道該怎麼辦	64	25.8
請願、訴願、行政訴訟與陳情沒有差別	55	22.2
陳情的效果較好	39	15.7
其他	23	9.3

因係多重選擇，故百分比超過 100 N=248



一般人民對於國家政策，公共利益，或自己的權利與利益有關問題，想要向民意機關或行政機關表示意見時，有92%的受調查者，均知道以陳情或請願的方式來進行，已如前述。然陳情人最初以何種溝通管道，知悉陳情的方式呢？經調查結果，有40.3%的人認為是，他們自己從報紙、雜誌、或電視上看到的。其餘的管道，諸如親朋或鄰居告訴的，從參加的社團中知道的等，所佔的比例均無特殊之處。由此可見，大眾傳播媒介已成為政府與民衆溝通訊息的主要管道。今後政令的宣導，應妥為利用大眾傳播媒介，以收到溝通的功效，爭取人民對政策的順服支持。

我國國家賠償法於民國六十九年六月二十日，經立法院三讀通過，同年七月二日，總統明令公布，並定於民國七十年七月一日施行。其施行後，一方面對人民權利的保障，法治目的的貫徹，行政監督的加強，違法行為的制裁，當能發揮其功能（註三）；另一方面，對於人民原來因權益受損而提出陳情者，由於國家賠償法之制定，當能依此法定途徑請求賠償，冀可疏減陳情案源，提高行政績效。然則，陳情人對於國家賠償法內容認知的程度如何，為其應用該法保障權利的先決條件。據調查的結果，有56.8%的陳情人認為，他們大略知道國家賠償法是什麼；而有26.8%的陳情人，只知道國家賠償法這個名詞；而只有10%的陳情人對國家賠償法整個內容都知道很清楚；有5.8%的陳情人

---

註三：人事叢書編輯委員會編印，「公務員應有之法治觀念」（民國六十九年十

月），九六～九七頁。

完全不知道。其分配情形有如表四。因之，爲了恢宏國家賠償法的功能，應利用大眾傳播媒介廣爲宣導與教育，使人民能引用該法來保障其權利，增進人民對政府的向心力與信任感。

表四 陳情人知悉國家賠償法的情形

知 悉 情 形	人數	%
大略知道國家賠償法	227	56.8
只知道國家賠償法這個名詞	107	26.8
對整個內容都知道很清楚	40	10.0
完全不知道	23	5.8
未填者	3	0.7

N=400

爲了進一步瞭解，陳情人對國家賠償法第二條及第三條內容的認知程度，我們又在問卷上問陳情人，國家賠償法實施後，公務員違法或過失侵害到人民權益時，您會採取那一種方式來解決？有53.5%的陳情人認爲應依國家賠償法請求賠償；有29.8%的陳情人，認爲應依一般陳情程序請求補償；有8.5%的陳情人，認爲應直接向法院控告造成人民損失的公務員；有6%的陳情人，認爲依行政訴訟程序，請求救濟。其分配情形有如表(五)。由此可知，國家賠償法通過實施後，人民對於公務員違法或過失而侵害其權益時，大致知道以國家償法來解決；而仍有將近30%的陳情人認爲要以陳情方式來請求補償，足見陳情在陳情人心目中的認知地位。再者由此發現，我們亦可確定陳情人對於行政訴訟程序並不很瞭解。



表五 陳情人知悉國家賠償法第二規定的情形

解 決 方 式	N	%
依國家賠償法請求賠償	214	53.5
依一般陳情程序請求補償	119	29.8
直接向法院控告造成您損害的公務員	34	8.5
依行政訴訟程序請求救濟	24	6.0
未填	9	0.2

N = 400

國家賠償法實施後，人民遇到政府的公共設施因設置或管理的缺失，而造成人民權益的損害時，人民會採取何種方式解決？有50%的陳情人要依國家賠償法請求賠償；有31%的陳情人要依一般陳情程序請求補償；有8.7%的陳情人要直接向法院控告造成損害的公務員；而有6%的陳情人要依行政訴訟程序請求救濟。其分配情形有如表六。

表六 陳情人知悉國家賠償法第三條規定的情形

解 決 方 式	N	%
依國家賠償法請求賠償	200	50.0
依一般陳情程序請求補償	124	31.0
直接向法院控告造成損害的公務員	35	8.7
依行政訴訟請求救濟	24	6.0
未填	17	4.3

N = 400

歸結上面的分析，有幾點發現殊值重視：

1 人民對陳情制度的認知取向甚高；對行政爭訟制度，諸如訴願、行政訴訟認識不清；而對國家賠償法的內容僅大略知道。為使這三種保障人民權益的制度相得益彰，恢宏制度的功能，應加強訴願法、行政訴訟法及國家賠償法的政令宣導，務使人民能充分利用各種方式來維護其權益，貫徹民主法治的政治理想。

2 人民大都從大眾傳播媒介的報導，認知陳情制度。足見大眾傳播媒介深入人民生活的核心，對人民溝通訊息的影響頗大，政府應善加利用，並以寓教育於娛樂的方式為之，當能獲致成果

3 人民之所以喜歡以陳情的方式，向民意機關或行政機關，表示其對國家政策，公共利益，或自己的權利與利益的意見，其主要原因集中於陳情較易引起政府的注意，且簡便易行；其次為訴願或行政訴訟，既麻煩又不知道應該怎麼辦。這種發現與陳聰勝先生的研究（註四）大致吻合，其謂：「勞工陳情案件多的原因，約有下列四端——……②國家法律命令煩多，政府宣傳工作不足，致人民不易循法定途徑請求救濟。……④現行『行政機關處理人民陳情案件改進要點』對於陳情的要件（定義與範圍）並無明確規定，人民行使簡便。」

### 三、陳情人對陳情制度的評價取向

絕大多數的陳情人均認知，陳情為人民向民意機關或行政機

---

註四：陳聰勝，「由人民陳情案看當前勞工問題與陳情案件處理」，社會建設



關表示其對國家政策，公共利益，或自己的權利與利益問題的意見之方式。

更根據權益受損請求補救或賠償，防止權益的可能受損害，爭取未來的可能新權益，陳述自己所受的委曲請政府改進，請求服務或查詢，有關興革的建議，檢舉違法的人或事，請求修改或廢止某些法令等事由，向有關機關提出陳情，已如前述。然則，人民對於行政機關處理陳情案的結果，其評價若何，有待我們進一步檢視，藉以窺探問題的所在，而為改進管理的依據，擬訂改革方案的基礎。

陳情人究竟對陳情制度的評價如何？我們將從下列幾個層面加以分析：(1)陳情人認為陳情制度在那一方面最能發揮作用；(2)陳情人認為以那種方式提出陳情比較容易獲得效果；(3)陳情人認為政府各級機關對陳情案件的處理態度；(4)陳情人對政府機關處理陳情案的結果是否感到滿意。

從政治上的層面而言，政府機關藉著人民陳情案之處理，可達成確保民衆權益，恢宏為民服務功效，促進政治溝通，擴大政治參與，協助政治防腐及促使政治穩定（註五），進而贏取人民的信任與支持。然則，一般陳情人認為陳情制度，在那一方面最能發揮作用呢？根據調查結果，有24.5%的陳情人認為，在權益受請求救濟或補償方面；17.8%的陳情人認為在向政府表示意願和需求方面；15.8%的陳情人認為在防止權益的可能受損方面

---

註五：同註四，一二四頁。

；13.3%的陳情人認為在辯冤白誣或申訴自己所受到委曲方面；5.5%的陳情人認為在爭取新的權益方面；有18.3%的陳情人認為在上述諸方面以外的，諸如請求服務或查詢方面，有關興革建議方面，檢舉違法的人或事方面，請求修改或廢止某些法令方面等最能發揮功能；另有5%的陳情人並未表示任何意見。其分配情形有如表七。

表七 陳情制度最能發揮作用的方面

陳情制度發揮作用方面	N	%
權益受損請求救濟或補償方面	98	24.5
向政府表示意願和需求方面	71	17.8
防止權益的可能受損方面	63	15.8
辯冤白誣或申訴自己所受到委曲方面	53	13.3
積極爭取新的權益方面	22	5.5
其他	73	18.3
未表示意見	20	5.0

N = 400

陳情制度之所以在權益受損請求救濟或補償方面最能發揮作用，其因乃人民以權益受損請求救濟或賠償之事由，提出陳情的案件最多。此可由歷次有關陳情的研究及本研究的結果得到明證。張劍寒先生於民國六十四年所主持的「改進人民陳情案件處理程序之研究」，發現陳情人向中央級機關、省級機關、台北市機關、縣（市）級機關陳情的原因，均以權益受損請求救濟或賠償



居首位（註六）。陳聰勝先生的研究，指出陳情案提出的原因，權益受損高居首位，計三一〇件，佔66.8%（註七）。林江山先生的研究，其發現人民陳情案件提出之原因，以權益受損請求行政救濟者共有六十一件，佔34.86%（註八）。郭東耀先生的研究，以權益受損所佔的比率最多，計一四九件，佔26.47%（註九）。林照雄先生的研究，指出陳情內容分配，也以權益受損為首，共計一八六件，佔35.9%（註一〇）。本研究發現，陳情人向政府陳情的事由，亦以權益受損請求補救或賠償居首位，佔35.0%

陳情人在過去的陳情經驗中，認為以那種方式，提出陳情，比較容易獲得效果，根據郭東耀先生的研究結果，發現以向行政院及省政府陳情者最多，而陳情案之執理機關，大都為省府各廳、處、局，這顯示人民對基層機構較缺乏信心（註一一）。本研究

---

註六：張劍寒，「改進人民陳情案件處理程序之研究」，（台北：行政院研究發展考核委員會，民國六十五年四月），七～八頁。

註七：陳聰勝，見前，一三〇頁。

註八：林江山，「行政院研考會處理人民陳情案件統計分析報告」，研考通訊，一卷九期（台北：民國六十六年十一月），四五頁。

註九：郭東耀，「人民陳情案件之分析研究」，（南投：台灣省政府研究發展考核委員會，民國六十八年五月），三一頁。

註一〇：林照雄，「人民陳情案件之分析研究」，（台北：行政院研究發展考核委員會，民國七十年三月），二四頁。

註一一：郭東耀，見前，二二頁。

嗣經調查統計結果，有34%的陳情人認為同時向國家元首、中央各院首長及部會首長提出陳情，比較獲得效果；其次為只須直接向業務主管機關提出陳情者，佔29.8%；依序為同時向主管機關的上一級機關及民意機關提出陳情者，佔29.3%；同時向主管機關及它的上一級行政機關提出陳情者，佔23.8%；只要向主管機關的上一級行政機關提出陳情者，佔19.5%；同時向主管機關的上二級行政機關及民意機關提出陳情者，佔17.5%。若從業務主管機關以外來衡量，將有絕大多數的人認為向上級機關提出陳情，比較容易獲得效果。其分配情形如表八。由此足見，陳情人深以為向上級機關提出陳情，才受重視，更易獲得效果。因為陳情人認為，原處分機關或人員，每為保持顏面或避免懲罰，即使明知有錯，每每不肯承認，致向其提出陳情，大多維持原處分，不

表八 比較容易獲得效果的陳情方式

陳 情 方 式	N	%
同時向國家元首、中央各院首長及部會首長提出陳情	136	34.0
只須直接向業務主管機關提出陳情	119	29.8
同時向主管機關的上一級行政機關及民意機關提出陳情	117	29.3
同時向主管機關及它的上一級行政機關提出陳情	95	23.8
只要向主管機關的上一級行政機關提出陳情	78	19.5
同時向主管機關的上二級行政機關及民意機關提出陳情	70	17.5

因多重選擇故百分比超過 100 %



易獲得效果（註一二）。再者，人民仍存有「告御狀」的心理，認為直接向上級陳情效果較大（註一三）。同時，人民每以為行政機關為了爭取每年預算順利通過，而監察院享有糾舉、彈劾與糾正權，如同時向上級行政機關及民意機關提出陳情，行政機關會更認真處理，而獲致較佳的效果。

陳情人在過去的陳情經驗中，認為政府各級機關，對人民陳情案件的處理態度若何呢？是否越上級機關越重視人民陳情案的處理，或民意機關比行政機關重視，殊值得研究。嗣經調查統計的結果，有53.5%的陳情人認為，各級機關都不太重視，祇是公文旅行一番，答覆了事；有28.5%的陳情人以為越上級機關越重視；有11.3%的陳情人認為民意機關比行政機關重視；9.8%的陳情人以為各級機關都同樣重視；而認為行政機關比民意機關重視的，有6.8%；以越下級機關越重視的，有2.3%。至於其分配情形有如表九。

由這個發現，我們可找出，陳情人為何對陳情案的處理結果，表示很不滿意（佔50.3%）及不太滿意（佔29.0%）的原因之一。蓋有53.5%的陳情人認為，政府各級機關都不太重視，祇是公文旅行一番，答覆了事，其怎能對處理結果表示滿意呢？然則，何以陳情人會有如此想法呢？其可能主要原因，不外乎(1)政府各級機關的答覆往往避重就輕或敷衍搪塞；(2)上級機關多只轉飭

註一二：張劍寒，見前，一八頁。

註一三：郭東耀，見前，二二頁。

表九 政府各級機關對人民陳情案件的處理態度

處 理 態 度	N	%
各級機關都不太重視，祇是公文旅行一番，答覆了事	214	53.5
越上級機關越重視	114	28.5
民意機關比行政機關重視	45	11.3
各級機關都同樣重視	39	9.8
行政機關比民意機關重視	27	6.8
越下級機關越重視	9	2.3

因係多重選擇故百分比超過 100 %

下級機關查明核辦逕復；(3)部份原處分機關辦理陳情案件時，往往將錯就錯或一味為自己辯護；(4)地方機關部分人員抱持「大事化小，小事化無」之工作態度，不求問題的實質解決（註一四）。凡此皆足以影響人民對政府的觀感，進而損及其對政府的向心力，有關當局應加以重視。今後各級機關應切實依照「行政機關處理人民陳情案件改進要點，依「質」、「量」並重原則，處理人民陳情案件（註一五）。蓋古語有云：「民如水，君如舟，水可以載舟，亦可以覆舟」，所以政府各級機關應對人民提出陳情案，加以重視，進而加以合理的解決，厚植政治安定的基礎，增

註一四：陳聰勝，見前，一三六頁。

註一五：行政院研究發展考核委員會，「提高行政效率加強為民服務方案」，（台北：行政院研考會，民國六十九年七月），九頁。



強政治發展的本錢，提高政治系統合法性的根基。

再者，有28.5%的陳情人認為，越上級機關越重視陳情案的處理，這個發現亦值得重視。蓋人民陳情案件，原則上應由原行政處分機關或最初主管機關受理之，而不服下級機關處理，才向其上級行政機關再陳情，以厲行分層負責，行政監督的原則，而今竟有28.5%的陳情人以為越上級機關越重視陳情案的處理。究其原因，可能是陳情人往往因執理機構的有意敷衍，就訴諸上級機關，而執理機構在「畏上級之威」的情況下，才認真處理。從組織管理理論的觀點來看，這是一種落伍的心態，也常是影響行政革新和正常體制運作的癥結所在。有關當局應以在職訓練的方式，來改革這種抵制組織變革、組織發展成長的力量。

陳情人對政府各級機關，處理陳情案的結果，是否感到滿意？首先我們檢討歷次的研究結果。張劍寒先生所主持的研究，發現有59.32%的人感到不滿意（註一六）。陳聰勝先生的研究，指出陳情人對其陳情結果，間有感到不滿意者，而且其更指出部分陳情案未做實質解決，以及對連續陳情案的處理欠妥，易遭陳情人不滿（註一七）。林江山先生的研究結果，發現多數陳情案，常未能滿足人民的主觀要求，以致造成重複陳情和批評（註一八）。郭東耀先生的研究結果，發現有62.42%的陳情人，對政

註一六：張劍寒，見前，附伍二頁。

註一七：陳聰勝，見前，一三五～一三六頁。

註一八：林江山，見前，四九頁。

府各級機關之答覆感到不滿意；面對讓自己難以滿意的答覆，同樣也有 62.42 % 的陳情人另有打算，將訴諸再陳情以期得到更合理的解決（註一九）。本研究的結果，經調查統計後計有 50.3 % 的陳情人感到很不滿意，29.0% 的陳情人感到不太滿意，而感到滿意者只有 12.5%，感到很滿意者有 3.0 %。其分配情形有如表一〇。

表一〇 陳情人對陳情案處理結果感到滿意的情形

滿意情形	N	%
很滿意	12	3.0
滿意	50	12.5
不太滿意	116	29.0
很不滿意	201	50.3
未表示意見者	21	5.3

N = 400

論者咸謂機關組織員工的工作滿足感，其高低，會影響到員工對組織認同感的強弱，員工發牢騷怨言的頻率，員工離轉職的傾向，組織發展的可能性，員工工作績效的高低，而為組織理論與行為的學者所關懷，管理人員所重視（註二〇）。同理，陳情

註一九：郭東耀，見前，三八～三九頁。

註二〇：林水波，「基層行政機關員工社會背景人格特質與工作滿足感的關係」，（台北：五南，民國六十九年五月），二〇～二九頁。



人對於陳情案的處理結果，其感到的滿意度如何，當能影響陳情人對政府的觀感，對政府的向心力，影響到政府的信譽，進而衝擊到政治的穩定。政府有關當局對這種陳情人感到不滿意的發現，應予以重視並研擬解決方案，設法加以解決。誠如，郭東耀先生所謂：「陳情案件的處理不佳，在民主社會裏，要使民衆忍氣吞聲是愈來愈不可能了。這是執行處理陳情機構應知所警惕的。」（註二一）

然則，何以陳情人對於陳情案處理的結果感到很不滿意呢？根據張劍寒先生所主持的研究發現，指出最令陳情人不滿者為機關推卸責任，未作實質解決，其佔48.21%；其次為機關人員徇私枉法，不承認錯誤，其佔39.29%；法令規定不適宜者佔5.36%；其他者佔7.14%（註二二）。而在其他的反映中，暴露了幾點值得注意的現象，諸如，「避重就輕，問東而答西，未能作妥善處理」；「不到現場查證，推卸責任」；「包庇辦案人員，不能依法解決，而以現實理由搪塞」；「承辦人處理不公」；「受到冤曲誣賴」；「人民陳情大多就法與理方面提出，給予糾正，但沒有一個上級機關能直正針對人民所提出之問題，認真考量有所旨覆」；「對於事實問題將錯就錯」；「有關官員官官相護，不能秉公處理」，「利用職權侵害人民權益，上級機關則官官相護」（註二三）。又據陳聰勝先生的研究，其發現陳情人，對陳情

註二一：郭東耀，見前，三九頁。

註二二：張劍寒，見前，附伍三頁。

註二三：同上，附伍三～附伍四頁。

案之處理結果，表示不滿意的原因有：(1)陳情人違背法令規定，要求法外施恩，難以如願；(2)原處分機關對陳情案的答覆，避重就輕或基於主觀看法維持原處分；(3)上級機關多只轉飭下級機關查明核辦後逕副知，直接派員查處者較少，無法實際解決問題；(4)對陳情案之列管，多僅止於公文辦理期限之管制，至於實質內容則無法嚴加考核，致實質問題難獲解決，影響陳情效果；(5)陳情案層層交下處理，增加下級機關的公文量與業務負擔，在人少、事煩、權小的情況下，無法做到完善的處理（註二四）。再據郭東耀先生的研究，也發現許多陳情案的處理方式為「依法處理」、「依規定辦理」、「查明處理」、「會同解決」等籠統的情形，因而他深感陳情案件之處理距離理想狀況太遙遠了（註二五）。進而其謂：「如果陳情案件之處理祇流於形式，說與法不合，而又未將法律條款列出，抑或未深入瞭解實際情形，就予籠統公文批駁，又怎能讓民衆心服呢？」（註二六）此外陳情人對政府機關處理再陳情的方式，亦深感不滿。按原陳情案未獲合理解決，陳情人再度檢敘理由，向原陳情機關或原陳情機關的上級機關再陳情時，受理陳情案的機關，往往將該案層層轉至原處分機關或人員辦理。似此情形，除非再陳情案之內容有特別顯著的事實及有力之法令依據，致使承辦人員不得不變更外，否則原處分

---

註二四：陳聰勝，見前，一三五～一三六頁。

註二五：郭東耀，見前，二六頁。

註二六：同上，二六頁。



機關或人員，為保持顏面或避免懲罰，即使明知有錯，每每不肯承認，以致再陳情案大多維持原處分，人民一再陳情，結果依然，當然易遭陳情人不滿。

至於本研究的發現如何呢？陳情人對政府機關處理陳情案的結果表示很不滿意的原因，除了前述陳情人認為各級機關都不太重視，祇是公文旅行一番，答覆了事外；有51.7%的陳情人認為處理機關未能實地查證解決；46.3%的陳情人認為承辦人員曲解法令，未能有效處理；35.3%的陳情人認為機關間公文旅行，互推責任，其他者佔7.0%。至於其分配情形，有如表一一。

表一一 陳情人對陳情結果很不滿意的原因

很不滿意的原因	N	%
未能實地查證解決	104	51.7
承辦人員曲解法令，未能有效處理	93	46.3
機關間公文旅行，互推責任	71	35.3
其他	14	7.0

N=201，因係多重選擇，故百分比超過100%

復查從陳情人就同一件事陳情過二次以上，其原因為何，亦可找到陳情人對陳情結果感到不滿意的蛛絲馬跡。嗣查調查統計結果如表一二。由表一二我們得知有47.8%的陳情人認為再陳情的原因為，對陳情內容未獲實質解決；27.5%的陳情人認為陳情未獲具體、明確、肯定的答覆；8.5%的陳情人表示沒有得到任何答覆；7.3%的陳情人表示，所陳情之事關乎社會大眾權益，

表一二 陳情人提出再陳情的原因

再 陳 情 原 因	N	%
對陳情內容未獲實質解決	191	47.8
未獲具體、明確、肯定的答覆	110	27.5
沒有得到任何答覆	34	8.5
事關社會大眾權益，多陳情幾次以獲重視	29	7.3
處理結果與我的期望相差太遠	28	7.0
未表示意見	8	2.0

N = 400

多陳情幾次以獲重視；7.0%的陳情人表示處理結果與陳情人的期望相差太遠。

由以上就陳情人對陳情制度的評價觀之，我們可歸納幾點發現：

- 1 陳情制度在權益受損請求救濟或補償方面最能發揮作用。
  - 2 同時向國家元首、中央各院首長及部會首長提出陳情，比較容易獲得效果。
  - 3 各級機關都不太重視人民陳情案件的處理；祇是公文旅行一番，答覆了事。
  - 4 陳情人對陳情案處理的結果，表示很不滿意及不太滿意。
- 總之，正如楊華同先生的看法，「人民提出陳情就是一項挑戰，因為他認為有意見要表達，有利益要加以維護。政府對陳情案之處理，不外乎經查核後予以照准或為適度的部份的有利處分



，或設法予以說服（明確的答覆），或仍予駁覆，不管如何均應把握法令，而且不論如何處分，都應依照下述的存心與方法：(1)在態度方面，要善體陳情人之心意；(2)於處理時必須重新研議法令；(3)對事實應悉心探索；(4)對陳情人所表示的異議，要逐一答覆，其答覆並應先後一致，期能予以說服（註二七）。」其真是一針見血之論，足以提高陳情人對陳情處理結果的滿意度，加強其對政府的信任。再者，對人民的事前說明及準備工作做得徹底；法規政策規定詳細，並適時推移，針對環境的變遷而增刪；執行人員執行的公正，服務態度的親切；懇談會座談會的召開，溝通政府與人民間的歧見，均能消彌陳情案件的產生，不致再引起任何不滿。此外杜保障先生提出有效處理人民陳情案件的十四大原則：(1)建立健康的服務態度——站在陳情人的立場思考問題；(2)熟記陳情案處理之法令依據；(3)切實遵照處理陳情案件作業程序；(4)適度的面對面溝通；(5)改進含混籠統的處理方式；(6)加強追蹤催查提高結案率；(7)確立分層負責的基本精神；(8)加強行政救濟；(9)加強為民服務的訓練；(10)特殊陳情案件之處理；(11)拓展為民服務領域；(12)加強宣導工作；(13)加強督導考核與懲罰；(14)簡化及修正法令（註二八）；值得政府各級機關注意奉行，俾以有

---

註二七：楊華同，「談如何處理人民陳情案件——我在監察院服務的一點經驗」，研考月刊，第五卷第八期（台北：民國七十年八月），七〇～七一頁。

註二八：杜保障，「如何有效的處理人民陳情案件」，研考月刊第五卷第六期（

效處理陳情案件，提高陳情人對陳情處理結果的滿足感。

#### 四、陳情人對陳情制度的信任取向

任何一種制度或政策，其有效執行的條件之一，乃在於取得制度或政策實施對象的順服與信任。蓋任何制度或政策之制定，其目的或在影響或管制對象的行為，或在引導對象按照政府所規定的律則或目標行事。假如，政策實施對象，不按政策所規定的內容與方式行動，不願採取政府所期欲的行動，停止政府所期欲的作為，均可能導致政策執行的失敗，政策也將失去影響政策對象行為的功能（註二九）。

陳情制度亦是國定的一項政策，亦是提高行政效率加強為民服務方案的內容之一，其在陳情人心目中信任順服的程度若何？如若陳情人表示的信任度極高，則顯示該政策執行的成功，發揮其保障人民權益，恢宏為民服務，輔助政治溝通，擴大政治參與機會，協助政治防腐，促使政治穩定的功能。因此陳情制度執行結果，是否贏得陳情人的信任，有待研究。我們乃從陳情人對業務主管機關，是否會認真處理陳情案件的看法；陳情人對受理陳情的機關，處理陳情方式的感受；陳情人提出陳情後，預料會有什麼樣的結果；以及陳情人何以一案數投的動機，四個角度來衡

---

註二九：林水波，「政策執行之理論探討」，思與言，第一八卷第六期（台北：民國七十年三月），二三～二四頁；T.B. Smith, "The Policy Implementation Process," Policy Science, V. 4 No. 2 (1973), p. 2, 4.



量，陳情人對陳情制度的信任感。

陳情案件提出以後，陳情人對受理陳情案的機關，是否認為會認真處理或一定會處理？根據郭東耀先生的研究，有 86.67% 的陳情人認為是的；11.51% 的陳情人抱着姑且一試的心理；1.82% 的陳情人並未表示意見（註三〇）。可見陳情人對於受理陳情的機關之信任度不低。本研究的結果，經調查統計後，發現如下：

54.5% 的陳情人認為，由上級機關交辦後，受理陳情案的業務主管機關，才會認真處理，否則就敷衍了事；23.0% 的陳情人認為，受社會有力人士關說後，才會認真處理；17% 的陳情人認為，陳情人向承辦人接洽送禮後，才會認真處理；只有 13.5% 的陳情人認為，受理機關會主動認真地作公平合理的處理。至於其分配情形如表一三。

表一三 陳情人認為受理陳情機關處理的態度

處 理 態 度	N	%
由上級機關的交辦後，才會認真處理，否則就敷衍了事	218	54.5
受社會有力人士關說後，才會認真處理	92	23.0
陳情人向承辦人接洽送禮後才會認真處理	68	17.0
受理機關會主動認真地作公平合理的處理	54	13.5

因係多重選擇，故百分比超過 100%

由上述發現觀之，有幾個問題值得討論：

註三〇：郭東耀，見前，三六頁。

1 本研究發現與郭東耀先生的研究發現截然不同，其主要的原因，可能是樣本的差異所致；同時本研究的陳情人，對於陳情的結果表示不滿意的情形近乎80%；而郭東耀先生的研究，不滿意的情形只達 62.42 %。正由於陳情人不滿意陳情的結果，連帶懷疑主管業務機關要在特殊情況下才會認真處理。

2 陳情案之事實，原本多發生於地方基層機關，按人民陳情案件，原則上應由原行政處分機關或最初主管受理之，對不服下級行政機關處理而才向其上級行政機關提出再陳情。但由此發現，陳情人並不信任基層行政機關會認真處理陳情案，於是一案數投，希望由上級行政機關交辦下來，基層行政機關才會認真處理。

3 基層行政機關之所以較難取得陳情人的信任，主要在於權小、人少、事煩與經費不足，對陳情案很難做到令陳情人滿意的處理。

4 部分陳情人認為，處理陳情案的業務主管機關，要受社會有力人士——諸如民意代表、有影響力的官員或社會人士——關說後，才會認真處理。這種心態之所以產生，乃繫於行政機關往往會受到民意機關的評擊及預算的控制之緣故。

5 處理陳情案件的業務主管機關，原本就應主動認真地作公平合理的處理，要等待上級機關交辦、受社會有力人士關說、接洽送禮後，才認真處理陳情案，這不是正常的態度，同時也會破壞人民對政府的形象。

6 現行陳情制度未有規定專責處理陳情案件的機構或單位，而由業務主管單位兼辦，增加了人員工作的負荷量，難免影響了



承辦人員的處理態度。

其次，陳情人認為受理陳情的機關，對於陳情案的處理方式多半怎樣呢？根據張劍寒先生所主持的研究，指出「部份行政機關對陳情案之處理方式，多為交下級機關處理，中央轉交省（市）級，省級又交至縣（市）級，而縣（市）級再轉交鄉鎮，不論其陳情投訴機關為何？也不論其案情如何？大部份陳情案在經過一番公文旅行後，又都回到原處分機關，而由該原處分機關函覆陳情人（註三一）。」陳聰勝先生的研究，也發現人民陳情案件大多數均層層轉交至縣市政府處理，由中央部會或省市府自行辦理者佔少數（註三二）。本研究的結果，嗣經調查統計後，有51.5%的陳情人認為，受理陳情機關儘可能移給下級機關或推給其他有關機關（單位）處理；29.3%的陳情人認為，受理陳情機關儘可能對原處分加以辯護，以推卸責任；20.8%的陳情人認為，受理陳情機關查證實情後並作適當的處理；10.0%的陳情人表示，受理陳情機關置之不理。其分配情形有如表一四。

由上述的發現，有幾點值得討論的：

1 無論陳情人表示，受理陳情機關可能移給下級機關或推給其他有關機關（單位）處理；儘可能對原行政處分加以辯護以推卸責任；或置之不理，均表示陳情人對陳情制度的信任不夠，也是對政府機關處理陳情結果表示不滿意的根源之一。

---

註三一：張劍寒，見前，一五頁。

註三二：陳聰勝，見前，一三五頁。

表一四 陳情人認為受理陳情機關的處理方式

處 理 方 式	N	%
儘可能移給下級機關或推給其他有關機關（單位）處理	206	51.5
儘可能對原行政處分（處理）加以辯護，以推御責任	117	29.3
查證實情後並作適當的處理	83	20.8
置之不理	40	10.0

因係多重選擇，故百分比超過 100 % N = 400

2 這種發現與張劍寒先生的研究、陳聰勝先生的研究發現相累同，即受理陳情機關儘可能移給下級機關處理。

3 這種陳情案交由下級機關處理的原因，有：(1)各級行政機關處理人民陳情案，並未嚴格劃分權責及受理層級，致有下級機關者多轉下處理，不願負責；(2)陳情案之事實多發生於地方，多屬縣（市）與鄉鎮職權範圍；(3)中央或省（市）機關限於人力財力無法派員調查，故交下級機關就近處理（註三三）。

4 再陳情案受理機關也將該案交原處分機關或人員辦理。我們認為陳情人與原處分機關或人員的立場本已不同，甚至處於對立地位，如仍交原承辦機關或人員處理，似有未妥。再者，原處分機關如對該陳情案已無權解決，再交其處理，亦僅處耗時間而已。人民由於一再陳情未果，自易感到不滿（註三四）。再陳情

註三三：張劍寒，見前，一五頁。

註三四：陳聰勝，見前，一三六頁。



案的交原處分機關人員處理，較一般陳情案的交下級處理，更為不當，然疑是剝削了陳情人上訴機會（註三五）。

5. 陳情案交下處理，繁複輾轉，函覆、副知後，可能衍生而出不少的公文量。這種情況嚴重的增加各級行政人員的負擔，甚而影響行政效率，最後成爲一種惡性循環（註三六）。吾人應予重視其嚴重性。

陳情人把案情向有關機關陳情後，一般持著什麼樣的態度呢？預料陳情會有什麼樣的結果呢？也是表示陳情人對陳情制度信任與否的指標之一。根據郭東耀先生的研究，87.78%的陳情人希望能有圓滿之答覆；6.67%的陳情人表示姑且試試看（註三七）。由此顯示民衆對執行處理機關的熱烈期待，亦相信政府會給予圓滿答覆。然而，本調查研究的結果，發現有31.2%的陳情人，對是否給予妥善處理，抱著懷疑的態度，但仍存點希望；28.3%的陳情人認爲，會受到重視，作公平合理的處理；23.0%的陳情人認爲，會避重就輕，找些理由駁回；14.3%的陳情人表示，不存任何奢望，僅抱著姑且試試看的心理罷了；6.0%的陳情人表示，根本不考慮其結果如何；2.3%的陳情人表示其他的意見。其分配情形如表一五。

由這個發現，我們分析幾點意見：

---

註三五：張劍寒，見前，一八頁。

註三六：林江山，見前，四九～五〇頁。

註三七：郭東耀，見前，三六頁。

表一五 陳情人預料提出陳情後會有什麼結果

陳 情 人 預 料 的 結 果	N	%
對是否給予妥善處理，抱著懷疑的態度，但仍存點希望	125	31.2
會受到重視，作公平合理的處理	113	28.3
會避重就輕，找些理由駁回	92	23.0
不存任何奢望，僅抱著姑且試試看的心理罷了	57	14.3
根本不考慮其結果如何	24	6.0
其他	9	2.3

因係多重選擇，故百分比超過 100 %      N = 400

1 本研究的結果，發現陳情人無論是表示，對是否給予妥善處理，抱著懷疑的態度，但仍存點希望；會避重就輕，找些理由駁回；不存任何奢望，僅抱著姑且試試看的心理罷了；抑或根本不考慮其結果如何，凡此在在均顯示陳情人對於受理陳情的機關信任度不夠。這一種現象足以讓政府機關反省。

2 本研究的發現，與郭東耀先生的研究發現有所不同，其主要差異的所在，可能是樣本的不同，或是時間的差異所致。至於本研究的正確性，更有待進一步驗證，不能遽下定論。

3 近年來，人民向政府機關陳情之案件隨着社會及經濟結構變遷之影響，有日漸增加之趨勢。為爭取人民的信任，表現大有為政府的形象，各承辦機構在處理時陳情案件時，應以高度的熱忱和愛心，排除一切困難，克盡職責，遵循法令，在法、理、情三者兼顧下，力求陳情案問題的解決。



4. 人民陳情乃因有冤難伸，想訴請有關機關秉公處斷，以明是非，惟目前各級政府並未能直正解決問題。僅處理若干單純的或有力人士請託的案件，而對案情稍複雜或涉及較廣，或牽及權勢利害之問題，則難以爲力，推諉、敷衍了事，令人民失望。因此，才有陳情人表示如此消極的態度。

5. 我國憲法規定人民有請願的權利（註三八），陳情爲廣義的請願。因此，陳情乃人民的一種權利，政府機關對陳情案件處理之良窳，不僅關係人民權益之維護，同時也直接影響人民對政府的向心力。爲民服務又是政府當前施政的重點，而人民陳情又是人民意願的表達；從人民陳情案件中，不但可瞭解到人民對政府各項施政的需求，人民的興革建議，也可做爲政府改進施政的參考（註三九），政府各級機關應培養服務熱誠及責任感，統一事權，辨明案情是非，即時處理，不怕困難，勿枉勿縱，使人畏威懷德，心悅誠服（註四〇）。

最後，我們乃從陳情人何以將陳情案，同時向許多機關提出陳情的現象，來說明陳情人對陳情制度的信任度。據張劍寒先生所主持的研究，發現同一陳情案同時向許多機關遞送的情形甚爲

---

註三八：憲法第十六條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」

註三九：黃守高，[交通部暨所屬機構人民陳情案件之分析與研究]，（台北：交通部秘書室，民國六十九年八月），五～六頁。

註四〇：張劍寒，見前，附伍四。

普遍，約為 65.51 %（註四一）。再者，另有陳情人以同一案由作同一樣反覆陳情之事。即陳情案尚未屆處理期限，陳情人惟恐陳情案不受重視而反覆陳情（註四二）。本研究亦發現絕大數的陳情人，均同時向許多機關提出陳情。有 30.5% 的陳情人同時向主管機關及它的上一級行政機關提出；有 29.3% 的陳情人，同時向國家元首、中央各院首長及部會首長提出；有 25.5% 的陳情人，同時向主管機關的上一級行政機關及民意機關提出；有 22.8% 的陳情人同時向主管機關的上二級行政機關及民意機關提出（因係多項選擇）。由此足見一案數投的情形非常普遍。

然則，何以陳情人要一案數投呢？其根本的動機，據張劍寒先生所主持的研究，發現有 49.06 % 的陳情人認為，一案數投乃希望引起處分機關重視，妥當處理；有 41.54 % 的陳情人，希望上級機關能加以督促；9.43% 的陳情人表示由於案情涉及幾個機關業務（註四三）。本研究的結果，發現有 55% 的陳情人希望上級機關督促下級機關妥為處理；24.9% 的陳情人希望引起原處分機關的重視，而作妥當的處理；12.5% 的陳情人，認為案情涉及好幾個機關的業務；5.9 % 的陳情人表示，不知該向那個機關投送，故多寄幾個機關；1.7 % 的陳情人，認為花費不多，陳情簡便，故多寄一些。其分配情形如表一六。

---

註四一：張劍寒，見前，一三頁。

註四二：同上，一三頁。

註四三：同上，附伍一～二頁。



表一六 陳情人一案數投的原因

原 因	N	%
希望上級機關督促下級機關妥為處理	194	55.0
希望引起原處分(處理)機關的重視,而作妥當的處理	88	24.9
案情涉及好幾個機關的業務	44	12.5
不知該向那個機關投送,故多寄幾個機關	21	5.9
花費不多,陳情簡便,故多寄一些	6	1.7

N = 353

由這個發現,我們提出幾點分析:

1 由於陳情人一案數投的原因,集中在希望上級機關督促下級機關妥為處理及希望引起原處分機關的重視,而作妥當的處理,足見陳情人對原處分機關的信任度不夠,希望以上壓下。

2 按人民陳情案件,原則上應由原行政處分機關或最初主管機關受理,不服下級行政機關之處理,才向其上一級行政機關再陳情。而今陳情人不信任原處分機關或最初主管機關,影響陳情制度的正常運作,未能使其制度化。

3 一案數投的情形,不只使承辦人增加處理之困難,而且使陳情案件數量增多。最令主管機關感到困擾者,在處理並答覆陳情人之後,陸續收到其他機關轉來相同之案件,又須重行函覆,以致一案重複處理,不但增加承辦人員之工作負荷,而且對其他非主管機關言,文書之收發、處理、繕校及移轉,在人力、物力

財力與時間上之浪費亦不貲（註四四）。

4. 爲防止一案數投的問題發生，一方面各承辦機構在處理陳情案時，應本着高度的熱忱與愛心，遵循法令，在法理情三者兼顧下，力求時效與效果符合人民利益，藉以建立人民的信心。另一方面，應修改「行政機關處理人民陳情案件改進要點」，嚴格劃分受理層級，以資人民遵守。

5. 在現行「行政機關處理人民陳情案件改進要點」中，增列規定陳情之要件，即其定義與範圍，避免一案數投。

由以上就陳情人對陳情制度的信任取向分析，吾人無論自陳情人對業務主管機關是否認真處理陳情案件的看法；陳情人對受理陳情的機關，處理陳情方式的感受；陳情人提出陳情後，預料會有什麼樣結果；抑或陳情人一案數投的動機觀之，陳情人對陳情制度的信任取向並不太高，殊值得有關當局的反省與注意。因爲陳情是憲法賦予人民的權利，政府對陳情案件處理之良窳，不僅足以影響人民對政府的觀感，同時關涉到其對政府的向心力。

陳情人對陳情制度的信任取向不很高的原因多端，在前面已大略提及與陳情制度有關的各項，茲不再贅述。惟其根本原因，在於陳情人心目中認爲，有些公務員往往抱著多一事不如少一事的心理，很少真正在爲人民做事。據本研究指出，陳情人對這種現象表示很同意的有44.5%，表示中度同意的有12%，略爲同意的有11.8%，略爲不同意的有6.4%，中度不同意的有9.2%，

---

註四四：張劍寒，見前，一三～一四頁。



很不同意的有19%，未表示意見的有3.1%。其分配情形如表十七。

表一七 陳情人對公務員的看法①

看 法	N	%
很同意	159	44.5
中度同意	43	12.0
略為同意	42	11.8
略為不同意	23	6.4
中度不同意	11	3.1
很不同意	68	19.0
未表示意見	11	3.1

①代表有些公務員都抱著多一事不如少一事的心理，很少真正為人民做事。

N = 357

再者，陳情人心目中認為，部份公務員在處理公務時，往往考慮自己行事的方便多於考慮民衆的利益。據本研究指出，陳情人對這種現象表示很同意的有45.4%，中度同意的有14.8%，略為同意的有13.7%，略為不同意的有5.0%，中度不同意的有14.8%，很不同意的有14.8%。其分配情形有如表一八。

陳情人對公務員所抱持的這兩種態度，深深影響到其對陳情制度的信任取向。是以如何塑造公務員的新形象，實為當前一大課題，亦為提高陳情人信任陳情制度的治本辦法。

表一八 陳情人對公務員的看法②

看 法	N	%
很同意	162	45.4
中度同意	53	14.8
略為同意	49	13.7
略為不同意	18	5.0
中度不同意	5	1.4
很不同意	53	14.8
未表示意見	17	4.8

②代表部份公務員在處理公務時，往往考慮自己行事的方便多於考慮民衆的利益

N = 357

### 五、社會背景對陳情取向的影響

論者曾謂一個人的社會背景，是一種透視該個人一生變化的工具，從其中吾人或否可領略其全部的生活情形，解釋他何以會有各種不同的態度與行爲（註四五）。是以，陳情人的社會背景，是否影響到其對陳情制度的認知取向、評價取向、與信任取向，殊值得探討。我們乃從陳情人的性別、年齡、籍貫、教育程度、成年前生長環境、現在居住地區及家庭經濟狀況七方面來分析。

註四五：林水波，同前，六三頁。



## (一) 社會背景對陳情認知取向的影響

嗣經調查統計結果，發現陳情人性別的不同，教育程度的不同，與家經濟狀況的不同，而對陳情制度的認知取向有顯著的差異。其 $\chi^2$ 分配的情形各如表一九、表二〇、表二一。

表一九 性別與陳情認知取向的關係

認知取向	性別		女		合計
	男	女	N	%	
陳情(包括請願)	328	95.07	33	76.74	361
訴願、行政訴訟	17	4.93	10	23.26	27
合計	345	100.00	43	100.00	388

$$\chi^2 = 19.84$$

$$p < 0.01$$

$$d.f. = 1$$

由表一九我們得知，男性對陳情制度的認知取向高於女性。究其因，可能與傳統觀念——男主外、女主內——有關；其次現代性程度的差異，可能也是關鍵的因素。接近年來我國國內的實證研究，發現男性的現代性較高，女性則有保守的傾向（註四六），在權力的政治態度上，男性的態度較女性激進，女性則較持審慎及保守的態度（註四七）。

註四六：楊國樞、瞿海源，「中國人的現代化：有關個人現代性的研究」，中研院民族學研究所集刊第三七期（台北：民國六十四年），一～一三頁。

註四七：胡佛，「人格特質、功效意識與權力價值取向的分析」，國科會獎助研究報告（民國六十六年）。

由表二〇我們得知，軍警學校畢業的陳情人最瞭解陳情制度，初中畢業者第二，高中畢業者第三，小學畢業或識字者第四，專科畢業者第五，大學以上者第六，不識字者殿後。似乎有教育程度愈高愈認知的傾向。

由表二一我們得知，家庭經濟狀況中下等者最瞭解陳情制度，中等者第二，中上等者第三，貧窮者第四，富有者殿後。

此外，陳情人的籍貫、年齡、成年前的生長環境與現在居住地，並不影響陳情人對陳情制度的認知取向。

陳情人對訴願的認知取向，是否因其社會背景的不同而有差異呢？嗣經檢定結果，發現教育程度的高低，影響陳情人對訴願的認知取向。其分配情形如表二二。由表二二我們發現，教育程度愈高者，對訴願的認知取向愈高。

我國國家賠償法經立法院通過，並於七十年七月一日開始實施。一般陳情人均大略知道國家賠償法是什麼，佔56.8%，已如前述。然而，這種認知情形，是否因陳情人的社會背景差異，而有顯著的不同呢？嗣經檢定後，發現陳情人性別的不同、教育程度的差異、家庭經濟情況的不同、成年前生長環境的不同，而對國家賠償法有不同的認知取向，其分配情形有如表二三、表二四、表二五、及表二六。

由表二三我們可得知，男性在大略知道國家賠償法是什麼與對整個內容都知道得很清楚上，高於女性；而在完全不知道與只知道國家賠償法這個名詞上，則女性高於男性。若由整體觀之，男性對國家賠償法的認知取向高於女性。由表二四我們可得知，



表二〇 教育程度與陳情認知取向的關係

教育程度 認知取向	不識字		小學 (識字)		初中 (職)		高中 (職)		軍警		專科		大學以上		合計
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
陳情(含請願)	14	73.68	92	93.88	58	95.08	72	94.74	44	95.65	20	93.33	53	92.98	361
訴願、行政訴訟	5	26.32	6	6.12	3	4.92	4	5.26	2	4.35	2	6.67	4	7.02	26
合計	19	100.00	98	100.00	61	100.00	76	100.00	46	100.00	22	100.00	57	100.00	387

$\chi^2 = 12.69$     d.f. = 6     $p < .05$

表二一 家庭經濟狀況與陳情認知取向的關係

經濟狀況 認知取向	貧窮		中下等		中等		中上等		富有		合計
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
陳情(包括請願)	38	84.44	107	95.54	189	94.50	28	93.33	0	0	362
訴願、行政訴訟	7	15.56	5	4.46	11	5.50	2	6.67	1	100.00	26
合計	35	100.00	112	100.00	200	100.00	30	100.00	1	100.00	388

$\chi^2 = 20.92$     d.f. = 4     $p < .001$

表二二 教育程度與訴願的認知取向

取向	教育程度	不識字		小學或識字		初中(職)		高中(職)		軍警學校		專科		大學以上		合計
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
訴願	願	2	10.53	22	22.92	17	28.33	34	44.74	17	36.96	11	37.93	28	50.91	131
訴願	外	17	89.47	74	77.08	43	71.67	42	55.26	29	63.04	18	62.07	27	49.19	250
合計		19	100.00	96	100.00	60	100.00	76	100.00	46	100.00	29	100.00	55	100.00	381

$\chi^2 = 21.93$

d.f. = 6

p &lt; .01

表二三 性別與國家賠償法的認知取向關係

認知取向	性別		男		女		合計
	N	%	N	%	N	%	
完全不知道	16	4.61	6	13.95	22		
只知道國家賠償法這個名詞	90	25.94	15	34.88	105		
大略知道國家賠償法是什麼	204	58.79	19	44.19	223		
對整個內容都知道很清楚	37	10.66	3	6.98	40		
合計	347	100.00	43	100.00	390		

$\chi^2 = 8.99$

d.f. = 3

p &lt; .05



表二四 教育程度與國家賠償法的認知取向關係

教育程度 認知取向	不識字		小學或 識字		初中 (職)		高中 (職)		軍警學校		專科		大學以上		合計	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
完全不知道	8	44.11	11	11.46	2	3.23	0	0	1	2.17	0	0	1	1.72	23	
只知道國家賠償法這個名詞	9	47.37	38	39.58	20	32.26	19	24.36	8	17.39	1	3.33	9	15.52	104	
大略知道國家賠償法是什麼	1	5.26	42	43.75	35	56.45	54	69.23	30	65.22	24	80.10	38	65.52	224	
對整個內容都知道很清楚	1	5.26	5	6.21	5	8.06	5	6.41	7	15.22	5	16.67	10	17.24	38	
合計	19	100.00	96	100.00	62	100.00	78	100.00	46	100.00	30	100.00	58	100.00	389	

$\chi^2=104.73$

d.f. = 18

$p < .001$

表二五 家庭經濟狀況與國家賠償法的認知取向關係

認知取向	經濟狀況		貧窮		中下等		中等		中上等		富有		合計
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
完全不知道	8	18.18	10	8.77	5	2.48	0	0	0	0	0	0	23
只知道國家賠償法這個名詞	16	36.36	34	29.82	51	25.25	4	13.79	0	0	0	0	105
大略知道國家賠償法	20	45.45	54	47.37	125	61.88	22	75.86	1	100.00	1	100.00	222
對整個內容都知道	0	0	16	14.04	21	10.40	3	10.34	0	0	0	0	40
合計	44	100.00	114	100.00	202	100.00	29	100.00	1	100.00	1	100.00	390

 $\chi^2 = 34.86$ 

d.f. = 12

p &lt; .001

表二六 成年前生長環境與國家賠償法的認知取向關係

認知取向	生長環境		鄉		村		城		鎮		都		市		合計	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
完全不知道	17	7.94	5	7.14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	22
只知道國家賠償法這個名詞	71	33.18	13	18.57	18	18.37	66	67.35	14	14.29	98	100.00	1	100.00	382	
大略知道國家賠償法	108	50.47	45	64.29	7	10.00	14	14.29	39	39	39	39	39	39	39	39
對整個內容都知道	18	8.41	7	10.00	70	100.00	98	100.00	98	100.00	98	100.00	98	100.00	98	98
合計	214	100.00	70	100.00	70	100.00	98	100.00	98	100.00	98	100.00	98	100.00	98	98

 $\chi^2 = 21.63$ 

d.f. = 6

p &lt; .01



，對整個內容都知道很清楚這一項上，大學以上程度者第一，專科者第二，軍警學校者第三，初中（職）者第四，高中（職）者第五，不識字者第六，小學或識字者殿後；自整體觀之，有教育程度愈高者，對國家賠償法的內容知道得愈清楚的傾向。就大略知道國家賠償法是什麼這一項上，則以專科畢業者第一，高中（職）者第二，大學以上者第三，軍警學校者第四，初中（職）者第五，小學或識字者第六，不識字者第七。在只知道國家賠償法上，不識字者第一位，依次為小學或識字者，初中（職）者，高中（職）者，軍警學校者，大學以上者，專科畢業者。在完全不知道這一項上，不識字者第一，依次為小學或識字者，初中（職）者，軍警學校者，大學以上者，而高中（職）者與專科者殿後。總之，教育程度的高低，影響個人對社會規範的瞭解，此研究發現亦得到明證。

由表二五我們得知，對整個內容都知道者要以中下等者最多，依次中等、中上等，而貧窮與富有殿後。就大略知道國家賠償法這一項觀之，富有者第一，中上等者第二，中等者第三，中下等者第四，貧窮者第五。只知道國家賠償法者則以貧窮第一，依序為中下等、中等、中上等、富有者。以完全不知道這一項觀之，貧窮第一，依序為中下等、中等、中上等與富有。由此可見，家庭經濟況愈高者，愈知道國家賠償法的內容。

由表二六中，我們得知，陳情人成年前的生長環境有異，而對國家賠償法的認知取向，亦有顯著的差別。凡是成年前居住在都市地區的陳情人，其認知取向最高，居住於城鎮者第二，居住

於鄉村者第三。然而，其所以有這樣的差別，可能是成年前生長於都市者，養成重視溝通的習性。

至於年齡、籍貫、現在居住地的不同，並不影響到陳情人對國家賠償法的認知取向。

再者，陳情人的社會背景，完全不影響其對國家賠償法第二條的認知取向。惟陳情人性別的不同與家庭經濟狀況的差異，影響到其對國家賠償法第三條規定的認知取向，其分配情形有如表二七及表二八。

表二七 性別與國家賠償法第三條的認知取向

認知取向	性別				合計
	男	女	男	女	
	N	%	N	%	N
依一般陳情程序請求補償	100	32.89	12	32.43	112
直接向法院控告造成您損害的公務員	17	5.59	7	18.92	24
依行政訴訟程序請求救濟	19	6.25	2	5.41	21
依國家賠償法請求賠償	168	55.26	16	43.24	184
合計	304	100.00	37	100.00	341

$$\chi^2=9.25 \quad \text{d.f.}=3 \quad p < .05$$

由表二七我們可知，男性比女性瞭解國家賠償法第三條規定的內容。男性之所以比女性的認知取向高，可能因由於所扮演的角色不同所致。

由表二八我們得知，家庭經濟狀況愈好的，愈瞭解國家賠償法第三條的內容。然而何以有這種發現呢？可能的解釋，乃因家



表二八 家庭經濟狀況與國家賠償法第三條的認知取向

認知取向	經濟狀況		貧		中下等		中		中上等		富有		合計
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
依一般陳情程序請求補償	14	38.89	28	29.47	66	35.48	4	16.67	0	0	0	0	112
直接向法院控告造成您受損害的公務員	1	2.78	8	8.42	13	6.99	4	16.67	0	0	0	0	26
依行政訴訟程序請求救濟	7	19.44	8	8.42	5	2.91	1	4.17	0	0	0	0	21
依國家賠償法請求賠償	14	38.89	51	53.68	102	54.84	15	62.50	1	100.00	1	100.00	183
合計	36	100.00	95	100.00	186	100.00	24	100.00	1	100.00	1	100.00	342

$\chi^2 = 24.59$

d.f. = 12

$p < .05$

境愈好者，所受教育愈高，消息愈靈通，接觸面愈大的緣故。

### (一) 社會背景對陳情評價取向的影響

陳情人社會背景的差異，是否造成其對陳情的評價取向之不同。嗣經檢定結果，性別、年齡、籍貫、教育程度、成年前生長環境、現在居住地區、家庭經濟狀況，並不影響陳情人對那種方式提出陳情比較容易獲得效果的評價取向，也不關涉到陳情人認為政府各級機關對人民陳情案的處理態度。不過，陳情人的現在居住地不同，影響其對現行陳情制度在那一方面最能發揮作用的評價取向，其分配情形有如表二九，由表二九，我們得知，現居住在鄉村的陳情人，認為現行陳情制度，在權益受損請求救濟（補救）或補償方面，最能發揮作用，屬第一位，而居住於都市者第二，居住於城鎮者第三。現在居住在鄉村的人，其之所以提出陳情，大抵以權益受損請求救濟為主。至於其他各項的社會背景，並不影響到陳情人，對現行陳情制定在那一方面最能發揮作用的評價取向。

### (二) 社會背景對陳情信任取向的影響

陳情人社會背景的差異，是否造成其對陳情的信任取向之不同。嗣經檢定結果，各種社會背景，並不影響陳情人認為處理陳情案件的業務主管機關，是否會認真處理陳情案件的看法；同時也不關涉到，陳情人認為受理陳情機關，對陳情案的處理方式之看法。不過，性別、年齡、籍貫的不同，影響到陳情人，對預料提出陳情後會有什麼樣的結果之看法，其分配情形有如表三〇、表三一、表三二。由表三〇我們得知，男性在會受到重視，作公



表二九 現在居住地與陳情評價取向的關係

評價取向	居住地		鄉		村		城		鎮		都		市		合計	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
其他	4	12.50	41	20.10	22	22.68	67									
在辯冤白謗或申訴自己所受到委屈方面	2	6.25	28	13.73	12	12.37	42									
在向政府表示意願和需求方面	6	18.75	37	18.14	22	22.68	65									
在積極爭取新的權益方面	2	6.25	15	7.35	3	3.09	20									
在防止權益的可能受損害方面	5	15.62	34	16.67	12	12.37	51									
在權益受損請求救濟(補救)或補償方面	10	31.25	48	23.53	25	25.77	83									
在權益受損請求救濟(補救)或補償方面 在防止權益的可能受損害方面	3	9.37	1	0.49	1	1.03	5									
合計	32	100.00	204	100.00	97	100.00	333									

$\chi^2=21.41$

d.f.=12

$p < .05$

表三〇 性別與陳情信任取向的關係

信任取向	性別		男		女		合計
	N	%	N	%	N	%	
其他	6	1.89	0	0	6	0	6
根本不考慮其結果如何	17	5.35	2	5.13	19	5.13	19
不存任何奢望，僅抱著姑且試試看的心理罷了	39	12.26	4	10.26	43	10.26	43
對是否給予妥善處理，抱著懷疑的態度，但仍存點希望	88	27.67	16	41.03	104	41.03	104
會避重就輕，找些理由駁回	66	20.75	7	17.95	73	17.95	73
會避重就輕，找些理由駁回	3	0.94	3	7.69	6	7.69	6
對是否給予妥善處理，抱著懷疑的態度，但仍存點希望	99	31.13	7	17.95	106	17.95	106
會受到重視，作公平合理的處理	318	100.00	39	100.00	357	100.00	357

 $\chi^2 = 14.56$ 

d.f. = 6

p &lt; .05



表三一 年齡與陳情信任取向的關係

信任取向	年齡		20-29		30-39		40-49		50-59		60以上		合計	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
①其他	0	0	2	3.85	0	0	2	2.11	0	0	2	2.44	6	
②根本不考慮其結果如何	0	0	5	9.62	4	4.21	7	6.09	3	3.66	19			
③不存任何奢望，僅抱著姑且試試看的心理罷了	2	10.00	9	17.31	14	14.74	10	22.22	10	12.20	45			
④對是否給予妥善處理抱著懷疑的態度但仍存點希望	10	50.00	22	42.31	24	25.26	29	25.22	23	28.05	108			
⑤會避重就輕，找些理由駁回	1	5.00	5	9.62	21	22.11	25	21.74	22	26.83	74			
④會避重就輕，找些理由駁回 ⑤對是否給予妥善處理抱著懷疑的態度但仍存點希望	1	5.00	2	3.85	0	0	1	0.87	2	2.44	6			
⑥會受到重視，作公平合理的處理	6	30.00	7	13.46	30	31.58	43	37.39	20	24.39	106			
合計	20	100.00	52	100.00	95	100.00	115	100.00	82	100.00	364			

$\chi^2 = 38.05$

d.f. = 24

$p < .05$

表三二 籍貫與陳情信任取向的關係

信任取向	籍貫		本省(閩南)		本省(客家)		大陸各省		N
			N	%	N	%	N	%	
①其他			5	2.65	0	0	0	0	5
②根本不考慮其結果如何			11	5.82	0	0	8	6.78	19
③不存任何奢望，僅抱著姑且試試看的心理罷了			20	10.58	11	22.00	14	11.86	45
④對是否給予妥善處理，抱著懷疑的態度，但仍存點希望			54	28.57	20	40.00	32	27.12	106
⑤會避重就輕，找些理由駁回			32	16.93	6	12.00	34	28.81	72
④和⑤			5	2.65	0	0	1	0.85	6
⑥會受到重視，作公平合理的處理			62	32.80	13	26.00	29	24.58	104
合計			189	100.00	50	100.00	118	100.00	357



平合理的處理」上，「會避重就輕，找些理由駁回」上，「不存任何奢望，僅抱著姑且試試看的心理」上，顯著高於女性；而在「對是否給予妥善處理，抱著懷疑的態度，但仍點希望」上，女性則顯著高於男性。

由表三一中，我們得知，陳情人在④「對是否給予妥善處理，抱著懷疑的態度，但仍點希望」上，⑥「會受到重視，作公平合理的處理」上，⑤「會避重就輕，找些理由」上，③「不存任何奢望，僅抱著姑且試試看的心理」上，因年齡的不同，而有顯著不同的信任取向。在④方面要以20-29歲的陳情人居第一，依序為30-39歲者，60歲以上者，40-49歲者，50-59歲殿後。在⑥方面，要以50-59歲者居第一位，依序為40-49歲者，20-29歲者，60歲以上者，30-39歲者殿後。在⑤方面要以60歲以上的陳情人居第一，依序為40-49歲者，50-59歲者，30-39歲者，20-29歲者殿後。在③方面要以50-59歲者居第一位，依序為30-39歲組，40-49歲組，60歲以上組，20-29歲組殿後。

由表三二中，我們得知，陳情人籍貫的不同，在④、⑥、⑤與③四方面取向，有顯著的差異。在④方面要以本省客家居第一位、本省閩南居第二位，大陸各省殿後。在⑥方面，則以本省閩南居第一位，本省客家居第二位，大陸各省殿後。在⑤方面，則以大陸省居第一位，本省閩南居第二位，本省客家居第三位。在③方面則以本省客家居第一位，大陸各省居第二位，本省閩南居第三位。從整體觀之，本省客家的信任度最低，大陸各省次之，本省閩南最高。

## 六、結論：研究發現、研究貢獻與研究限制

### (一) 研究發現

本研究是針對陳情人對陳情制度的認知、評價與信任取向之研討，嗣經嚴謹而精密的統計分析，所獲致的研究發現有下列幾項：

1. 陳情人對陳情制度的認知取向極高，很可能與我國的政治文化有關。

2. 陳情人對訴願制度的認知取向偏低，最主要的原因可能是政令宣導不足。

3. 陳情人對國家賠償法的認知取向亦不高，大都集中於大略知道國家賠償法或只知道國家賠償法這個名詞。如何透過各種媒介加強宣導該法，俾便人民知法、守法與用法。

4. 陳情人對陳情制度的評價取向不高，陳情人對陳情案的處理結果表示不滿意，並認為各級機關都不太重視陳情案件的處理，祇是公文旅行一番，答覆了事。再者，陳情人更指出，同時向國家元首、中央各院首長及部會首長提出陳情，比較容易獲得效果。

5. 陳情人對陳情制度的信任取向亦不高，其認為受理陳情機關通常要在上級機關交辦後，才會認真處理。否則就敷衍了事。其次，陳情人認為受理陳情機關，其處理方式，大都儘可能移給下級機關或推給其他有關機關（單位）處理。三者，有不少的陳情人，對於受理機關是否妥善處理，抱著懷疑的態度，但仍存點



希望。四者，陳情案一案數投的風氣很盛，主要的原因，在於希望上級機關督促下級機關妥為處理。

6. 陳情人對陳情制的評價與信任不高的原因，與其對公務員的看法有關。蓋有不少的陳情人，認為有些公務員都抱著多一事不如少一事的心理，很少真正在為人民做事；以及部份公務員在處理公務時，往往考慮自己行事的方便多於考慮民衆的利益。

7. 男性在陳情制度的認知取向上高於女性；教育程度愈高者，愈認識陳情制度的內涵；家庭經濟狀況愈優者，也有愈瞭解陳情制度的傾向。

8. 教育程度愈高者，愈能瞭解訴願制度的內容與條件。

9. 男性對國家賠償法的認知取向高於女性；教育程度愈高者愈能瞭解國家賠償法；成年前生長環境的不同，也關涉到對國家賠償法的認知—生長於都市者第一，城鎮者第二，鄉村者第三；家庭經濟狀況愈富有者，愈知悉國家賠償法。

10. 各種社會背景均不影響，陳情人對國家賠償法條的認知取向；而性別與家庭經濟狀況的不同，影響到陳情人對國家賠償法第三條的認向取向，男性高於女性，家境好者優於家境不好者。

11. 陳情人現在居住地的不同，影響到陳情評價取向——陳情制度在那一方面最能發揮作用。居住於鄉村者認為，陳情制度在權益受損請求救濟（補救）或補償方面，最能發揮作用，居第一位，居住於都市者次之，居住於城鎮者殿後。

12. 女性在陳情制度的信任取向上低於男性；年齡的不同也影響到信任取向的高低；籍貫的不同，也導致信任取向的高低，本

省閩南者最高，大陸各省者第二，本省客家最低。

### (二) 研究貢獻

1 開拓我國行政學研究的新領域，增進對現行陳情制度運行情形的瞭解。

2 開拓政策評估實證研究的先河，藉以喚起學者專家的注意與重視。

3 洞識了陳情制度問題的所在，以為尋找解決方案的基礎。蓋問題的認定，實為解決問題成功的一半。

4 發現那些社會背景變項，影響到陳情人對陳情制度的認知、評價與信任取向。

5 提供未來研究的方向，累積前人的研究成果。

### (三) 研究限制

1 樣本的限制：本研究的樣本總共寄出1500份問卷，由於住址欠詳及遷址而遭退回者76份，另收回412份，收回率為28.93%。有效處理問卷400份，實稍嫌少一點。不過，這乃國內研究一般遭遇的現象。惟總份有400，亦足於進行統計分析了。

2 文獻的限制：由於已往這方面的實證研究不多，外文資料可說全無，因此在引用上及檢討上均受到文獻的限制。

總之，這是一項開創與探索性的研究，其各種研究發現，足以作為將來進一步研究的基礎。



AN ABSTRACT

**Complainant's Cognitive, Evaluative,  
and Trust Orientation to Complaint System**

by

SHOEI-PO LIN

The foci of this essay are to describe complainant's cognitive, evaluative, and trust orientation to complaint system and try to find the relationships between complainant's social backgrounds and these three orientations. Complainant's cognitive orientations are rather low. Sex, educational level, and economic status have significantly influenced complainant's cognitive orientation. The living place has significantly related to complainant's evaluative orientation. Sex, age, and native place have associated significantly to complainant's trust orientation.

Classification of ... and ...

The ... of ... and ... is ...

...