



國立臺灣大學文學院人類學系

碩士論文

Department of Anthropology

College of Liberal Arts

National Taiwan University

Master Thesis

感性的官僚：

健保署人員的行政實作與倫理

Affective Bureaucracy:

Administrative Practices and Ethics of NHIA Personnel

陳冠君

Guan-Jyun Chen

指導教授：林開世 博士

Advisor：Kai-Shih Lin, PhD.

中華民國 112 年 7 月

July 2023

國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

感性的官僚：健保署人員的行政實作與倫理  
Affective Bureaucracy: Administrative Practices and Ethics of  
NHIA Personnel

本論文係陳冠君君（學號 R07125002）在國立臺灣大學人類學系完成之碩士學位論文，於民國 112 年 07 月 28 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明。

口試委員：

林開友

（指導教授）

吳欣怡

李梅君

系主任：

陳瑪玲

## 誌謝



在 2023 年的夏日，經過一片兵荒馬亂後，我終於能確切說將要碩士畢業了！這對於一個在學期間無數次懷疑自己能否畢業的學生來說，可說是莫大感動。

為此，我必要首先感謝的是開世老師。當我遲疑到碩三才來尋找指導老師時，是開世老師願意在退休前一年不嫌麻煩的收下我這個學生，並耐心傾聽我一開始亂七八糟的研究計畫，接著慢慢梳理可行的討論方向。老實說，最初的研究目標其實是診所及健保署醫療管理面向，只是進入田野後被安排的位置與收集到的資料，都讓我的研究走上一條與預計完全不同的道路。還記得在田野中途，我慌張地找老師求助時，也是老師安慰我既來之則安之、並引導我重新形塑對研究的發想。在這過程中，過去在老師政治人類學、國家人類學及資料選讀等課堂上所累積的閱讀聽講構成我對官僚研究的初步理解，從田野回來後，也是老師屢屢以手術刀般精準尖銳的提問切中要害、多次指出我未曾設想的可能，逼使我不斷咀嚼田野材料、一遍又一遍的組織想法，才能夠讓本研究種種論點得以成形。每次討論時老師的當頭棒喝，都著實將我從糾結迷霧中敲出來，重新踏出前進的步伐。在我多次擔憂焦慮於論文進度時，真的非常感謝老師比我自己還要堅定地相信論文最終能夠完成。真是萬分高興現在能勇敢表示我的確沒有辜負這份寶貴的信心。

當然，健保署的諸位報導人也都是我誠心感謝的對象。對一個外行的實習學生來說，若沒有科長的大方允許、諸位承辦的熱心教學，我必不可能在短短實習期間就瞭解到那麼多行政工作的重要細節。是親切熱情的你們，讓我毫不惶恐於陌生的政府部門，放鬆自在的投入對田野的摸索。正是有了承保科大家的無私分享，這篇研究才能收集到那麼多真實的實踐知識，從而打破過往的刻板印象，重新認識現代臺灣的國家官僚。

到了口試階段，真的要非常感謝欣怡老師跟梅君老師願意擔任口試委員。我大概是有史以來最晚交出口試稿的學生，感激兩位口委老師願意耐心等待，並在

口試時提出許多寶貴問題。老實說，比起緊張到喘不過氣的一人報告，我更享受回答老師問題的 QA 時間，有些問題是我想過但沒有篇幅寫的、有些問題則是我完全沒想過的，老師們的想法都帶給我很多啟發，深深覺得是口試的最大收穫！

此外，台大人類所的各位老師，都是幫助我走到今天的重要貴人，欣怡老師為外系出身的我打下了文化人類學重要的理論基礎、瑋嬪老師豐富了我多面向的人類學認識並示範積極的研究心態、正衡老師帶領我閱讀並深度挖掘區域民族誌的內在知識，還有擔任系主任的瑪玲老師在系上聚會時的細心關照、蕙瑄與殷甲兩位助教在行政事務上的全力相助、博物館學姊們在工作上的寬容以對，正是有幸遇到這麼多來自各方的幫助，我才能持續在學業上有所進步、不浪費研究所修學機會。

而我親愛的碩班同學們，感謝你們在求知路途上的陪伴，尤其是筱娟、筠涵、甯格、彥廷，還有半途加入的暉妍與詩豪，都是一同為論文拚搏到最後的好夥伴，若沒有跟你們一起組成論文自救會，我想大概就不會誕生出最後成果吧！謝謝你們願意聽我每次顛三倒四的感想心得跟焦慮發言，以及分享多方面重要資訊給我這個孤陋寡聞者，當我老是因為論文陷入情緒低谷時，跟你們聊完之後又是一次雨過天晴，那種心情暢快不可言喻，只能投以充滿歡欣的感激。

最後，無限的感謝必然要獻給我的家人，尤其是付出最多心血養育我的父母。縱使你們對人類學沒有太多瞭解，但仍然從各方面盡力援助我，讓我多年無後顧之憂可以專心學業。猶記得田野期間，我因為租房的床墊太硬，憤而衝去當地的宜得利買了一隻長長的黑貓抱枕聊以安慰，這隻貓貓後來成為我論文撰寫期間心有苦痛口難言時最重要的傾吐對象。但我很清楚的是，諸如此類經由金錢花費所得來的種種安逸，都是來自爸媽毫不猶豫的長期支援。若沒有這份默默守護的珍貴愛意，就絕不會有今日的我。

——誌於 2023/08/10 一個彷彿渡劫般大雷雨的夏日夜晚

## 中文摘要



以往人類學甚少關注具體實施政策的行政官僚，也少有直接將政府機關作為田野場域，導致官僚機構始終如同黑盒子一般讓外人難以理解。為了打破此一侷限，本研究以中央健保署分區業務組的承保科為田野地，進入行政人員的辦公室，實際了解其業務日常，從具體的過程細節中來探討行政官僚如何施作才能讓政策制度徹底實行。在健保署人員的工作過程中，我發現，相較於官僚高度理性的冷漠印象，這群承辦人員們更多是發揮感性的一面在應對民眾，而這反而能更加完善制度所預設的目標。

為了理解這樣的工作樣態，我透過三方面來進行分析：第一，從承保科的工作內容切入，解說業務類型與處理技巧，並論述為了達成制度目標，承辦人員實際上進行了大量的詮釋與想像，並高度仰賴這些認知與理解上的勞動，來獲取更高的工作績效。我將這一連串官僚在工作中衍伸出的詮釋與想像行為稱為「想像勞動」，並將整個過程分成三階段來討論其如何發生。第二，探究承辦人員在應對民眾時展現的特殊態度，我將其稱之為「服務倫理」，並論述這套倫理是如何由政府提升服務的改革計畫以及官僚思考後主動「多做一點」的個人選擇所混合而成，強調這讓健保作為社會保險的益處能真正跨越制度隔閡落實於民。第三，來看到這群人員的真實工作空間，嘗試透過描繪他們日常上班生活，來討論甚麼樣的環境與氛圍才能容納與支撐前述的充滿詮釋與想像的行事以及願意主動服務他人的倫理。重點放在客觀環境、感官經驗、支援網絡三部分，來突顯承保科工作特性與職場環境兩者之間既是彼此助力也是映照。

最後作為總結，我以健保署的案例來跟以往官僚研究進行對話，並重新根據田野整體進行討論，從而釐清承保科的組織定位及所展現的特點，再基於研究成果，來討論官僚治理以感性形式所發揮的新可能。

關鍵字：行政官僚、行政實踐、健保署、服務倫理、詮釋勞動

## Abstract



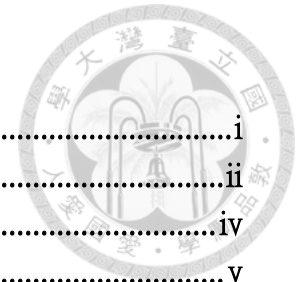
In the past, anthropology paid little attention to the administrative bureaucrats who implemented policies, or seldom used government departments as fields, which made bureaucratic institutions always like black boxes that were difficult for outsiders to understand. To break through this limitation, I took the National Health Insurance Administration (NHIA) as a field, entered the offices of bureaucrats, learned about their daily business, and discussed how administrative bureaucrats work to make policies come true. During the working process of NHIA staff, I found that they often use their emotional side to deal with the public, and this further improves the goals set by the system.

In order to understand this kind of work, I will analyze it from three aspects: first, start from the content of bureaucratic work, explain the business types and skills, and discuss that in order to achieve policy goals, bureaucrats actually carry out a lot of interpretation and imagination, and rely on these cognitive labors to achieve higher work performance. I use "imaginative labor" to call this series of interpretation and imaginative acts and divide the whole process into three stages to discuss how it occurs. Second, I explore the particular attitude that bureaucrats display toward citizens, which I call the "service ethic." I argue that this set of ethics is a mixture of government reform programs to improve services and bureaucrats' personal choices to "do more", emphasizing that this allows the benefits of National Health Insurance to be truly delivered to the public across institutional barriers. Third, I pay attention to the working space of bureaucrats to discuss what kind of environment and atmosphere can support imaginary labor and service ethics. I focus on three parts: objective environment, sensory experience, and support network, to highlight that job characteristics and workplace environment both support and reflect each other.

Finally, as a conclusion, I use this research to engage in dialogue with previous bureaucratic research, point out the special findings of this case, re-clarify the organizational positioning of this department, and discuss the new possibility of bureaucratic governance in affective form.

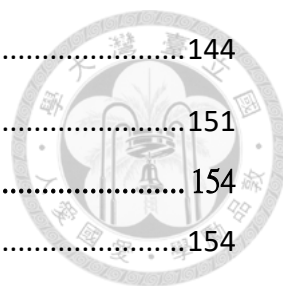
Keywords: bureaucracy, administrative practice, service ethic, NHIA, interpretive labor

# 目錄



口試委員會審定書 .....	i
誌謝.....	ii
中文摘要.....	iv
英文摘要.....	v
<b>第一章 緒論 .....</b>	<b>1</b>
第一節 研究緣起與問題意識.....	1
第二節 文獻回顧.....	3
第三節 田野說明與研究方法.....	14
第四節 章節架構.....	17
<b>第二章 田野地：中央健康保險署 .....</b>	<b>20</b>
第一節 變動中的組織期待.....	21
第二節 健保署人員構成與部門設置.....	30
第三節 承保科辦公室.....	38
第四節 小結.....	47
<b>第三章 行政業務 .....</b>	<b>49</b>
第一節 業務類型.....	50
第二節 想像勞動.....	72
第三節 小結.....	82
<b>第四章 服務倫理 .....</b>	<b>87</b>
第一節 官僚重視服務的發展脈絡.....	88
第二節 便民服務.....	98
第三節 友善電話之一：標準模式.....	106
第四節 友善電話之二：自主發揮.....	114
第五節 小結.....	127
<b>第五章 工作空間與職場氛圍 .....</b>	<b>130</b>
第一節 客觀環境.....	131
第二節 感官經驗.....	138

第三節 支援網絡.....	144
第四節 小結.....	151
<b>第六章 對話與討論 .....</b>	<b>154</b>
第一節 規定之外的動態官僚實踐.....	154
第二節 服務部門化.....	160
第三節 治理技術的感性形式.....	165
第四節 結語.....	168
<b>參考書目.....</b>	<b>173</b>





## 圖目錄



圖 1 中央健保局初期組織架構圖 .....	31
圖 2 改制為行政機關後的健保局組織架構圖 .....	33
圖 3 健保署健保署現行組織架構圖 .....	35
圖 4 全民健保制度架構圖 .....	39
圖 5 健保署部門分工圖 .....	40
圖 6 健保署東區業務組的分機號碼 .....	45
圖 7 專案報表的投保資料範例 .....	68
圖 8 電話服務禮儀過程提示卡 .....	108
圖 9 分區業務組大樓樓梯間的海報 .....	108
圖 10 辦公室內部場景 .....	138
圖 11 筆者田野期間的座位 .....	141
圖 12 各類申請表件的文件櫃 .....	143
圖 13 辦公桌上的娃娃 .....	143

# 第一章 緒論




## 第一節 研究緣起與問題意識

官僚在人類學研究中，若非是以被盡力抵抗的形象出場、就是以國家代理人形象被簡略提到，彷彿因握有權力與地位、冷酷無情的執行命令，就必然成為人類學諸多關懷對象都需抗爭批判的敵方。而自韋伯提出的官僚制經典理想型後，對官僚的討論也逐漸圍繞著此科層組織所擁有的能力、隱含的缺陷及帶來的影響打轉，官僚實際上如何進行工作被遵守規範、依法行政的教條，以及貪汙腐敗、刻板怠惰的刻板印象給一筆帶過，或乾脆抽象成制度中的行為者來分析動機與影響因素，試圖得出能夠普遍應用的結論。甚至，官僚內部的運轉與行為邏輯，也在公務機密的理由下被層層掩蓋，外人幾乎無處可窺知。然而，對於實質上與國家及資本主義塑造的現代生活息息相關的這樣一群人，以往侷限在特定立場與分析角度的研究真的足夠嗎？借助人類學的實地田野調查，是否能夠帶來更多不一樣的瞭解？

本研究便是嘗試親身去接觸這群時常被當成既定背景的行政官僚，來探究他們表面標準流程背後，被隱藏或忽略的行事與思考方式，並將官僚從符號還原成有血有肉的存在，體察他們的真實工作生活。不過，我之所以會選擇以官僚作為研究對象，其實還有各種原因在推動。

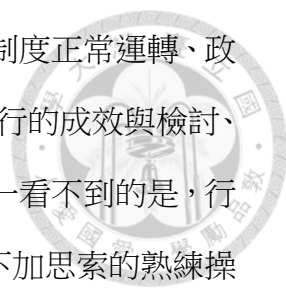
當摸索未來工作時，被家裡人建議去考公務員，大概是我近幾年最常聽到的話。但除了工作規律、薪水穩定的鐵飯碗印象外，我對公務員、尤其是內部行政官僚的實際工作情形卻是沒有半分了解。本研究最初的動機，就來自於我在家人敦促下、對官僚工作所產生的好奇心。當現代生活方方面面都有可能跟官僚打交道時，我們真的瞭解官僚怎麼工作嗎？死板的法條、僵固的規矩、冷漠的人員與



無止盡的文書作業，似乎是第一時間大家會想到的形象，但近年來我及親朋好友曾有過的國內洽公經驗，都實際體會到了便捷與友善，面對民眾的基層公務機關好像已經不知不覺「進化」成跟傳統想像完全不一樣的模樣。這些意想不到的愉悅經驗是特例嗎？還是已經陸陸續續成為常態？更重要的是，這樣的便捷與友善是怎麼被打造出來的？當外人對公務機關內部工作情形眾口紛紜之時，我想帶著這樣親身體驗得來的印象，來嘗試挖掘更多行政官僚的實際面貌。

另一方面，以官僚為研究對象的起因，也來自研究生課堂上老師對於 Nader (1972)「向上研究」(studying up)的介紹。當人類學家已窮盡好奇心鑽研他者時，對身處其中的己身社會又有多少認識呢？我們可能對少數團體、底層社會、異文化的日常生活能夠侃侃而談，但輪到那些居於權力與資本頂層、能夠左右我們生活的企業公司、官僚機構、大規模組織時，還能有同等深入的瞭解嗎？更重要的是當我們所關心的群體、文化、社會之未來方向都可能取決於那些掌控制度與權力的上層菁英時，還有甚麼理由不去探究？在這樣的警醒下，我才對於研究官僚燃起莫大的好奇心，想知道他們怎麼將那些紙上勾劃的政策，轉化為我們日常生活的實際構成。但更詳細來說，我該怎麼向這龐大的官僚體系提問？

譬如說，國家政策、法律制度等在立法院順利通過後，該如何瞭解它們在第一線實行的過程？再聚焦一點，我們瞭解政府機關中行政官僚是如何承辦業務的嗎？公共行政學似乎有對此豐富的成果，如關注決策過程、資源分配、行政管理等等。以政策實施為例，往理論層次看，可以看到法規制度與組織架構要如何規劃才能達成理想的成效；往具體案例看，可以找到政府計畫按年度執行之後的成果報告書；甚至往個人經驗看，既能聽到民眾洽公後的對行政流程或官僚的抱怨或體驗，也能聽到公務機關的曾任或現在職者現身說法，大談公務員辛酸二三事。就算是想知道行政流程的程序細節、要注意的眉角，仔細找也能發現經驗人士的解說。



但依靠以上這些資訊，我們就能瞭解官僚到底做了甚麼讓制度正常運轉、政策有效推行嗎？在其中，或許可以看到制度規劃的深意、部門執行的成效與檢討、政策消費者與執行者的個人思考與行政實務的程序細節，但唯一看不到的是，行政官僚日常處理業務時，那些盤旋在腦海中的工作思考、看似不加思索的熟練操作，以及程序之外的隱形勞動。外人可能都對於政府機關需依法行政的基本原則耳熟能詳，也可能對公開的法條規則略知一二，但關於政策計畫在公務機關中轉化成繁瑣業務項目後、如何對外呈現為盡如人意的公共服務，可能就完全無法知曉了。因為這不但屬於行政官僚的工作訣竅，還可能來自內部口耳相傳的經驗累積。

因此，當我基於經驗與刻板印象的差距來提問時，我好奇的是：循規蹈矩的依法行政，與令人滿意的公共服務，這兩者之間的空隙是如何被官僚實踐所填補起來？又或是說以往那些令人厭煩與惱怒的洽公經驗，怎麼被扭轉成現今便捷舒適的服務體驗？也就是說，綜合以上的提問，我的問題意識或許可以這樣來描述：為了突破過去模糊抽象的官僚印象，更貼近有血有肉的真實存在，我著眼於政策推行的具體事務，考察日常業務執行過程中究竟有著甚麼樣的官僚實踐，才讓抽象政策與制度徹底落實為人民確實獲益的公共服務。

不過，這樣的探索該立基於怎麼樣的理論呢？在進入田野前，可以先來好好回顧目前為止的官僚研究能帶來哪些重要啟發。

## 第二節 文獻回顧

要談官僚研究，勢必得先提到 Max Weber 所建立的古典框架：官僚制具備高度形式理性，根據規則分派職務與權限，在上下級成員之間建立明確的層級關係，經過專業訓練後分工處理事務，且必須按照固定的規則程序來執行。在這個框架


中，官僚被認為要忠於職務而非忠於個人，排除感情因素、全然依照精確形式與可計算結果的規則行事，才能達到穩定的高效運作，因此「官僚制發展愈是完美，就愈“非人性化”」（Weber 原著，康樂、簡惠美譯，1993：41）。



接著，這個理想框架很快就面臨不同研究的挑戰與批判，例如制度帶來的極端後果，Hannah Arendt（施奕如譯，2013）以納粹戰犯為例，討論當官僚都不加思索地徹底服從制度時，所引發的惡性後果有多嚴重；又如制度內含的僵固本質，David Graeber（李尚遠譯，2016：127-131）指出官僚科層制透過程序將複雜現實高度簡化成官方詮釋版本後，倚靠暴力拒絕其他解釋意見，進而形成極度單向的想像認同結構，讓官僚畫地自限、只接受規範程序提供的唯一說法，漠視周遭真實存在，走向愚蠢而不知變通。或者如制度對象徵性的仰賴，Michael Herzfeld（1992）論述官僚體系透過區分內外等分類系統合法化己身存在與實踐，這種不符標準就不是自己人的象徵性分類，促使官僚能名正言順地以高度冷漠的態度對待本該服務的人民。種種經驗研究也都指出，相較於理性與高效，現實中的官僚更多是充斥著無能與腐敗（Gupta 1995），運作失靈的例子比比皆是，產生的副作用甚至比原本的任務目標還要深刻，如 James Ferguson（1994）分析以發展為名的官方計畫非但沒有提高農業生產，反而加強了政治控制、提供更多國家治理的擴張路徑，讓官僚權力更加深入原本進不去的地方。

不過，以上相關研究呈現的更多是抽象的官僚整體如何作為制度與組織發揮作用，彷彿個人進入官僚體系，便會理所當然地順利被制度同化。可以說，這些對制度本質的重點探究，忽視了成員個體的適應過程與能動性，也忽視了不同背景脈絡可能的影響以及正面案例，而讓官僚始終被當作是標準規範下高度同質的群體，因其治理力量帶來的壓迫而飽受批判。該怎麼突破這樣的固定觀點呢？

仔細刻劃細節的官僚民族誌因此受到矚目：研究者深入官僚辦公現場，透過



扎實的田野調查，從具體事務分析官僚機構與內部成員的實際運作，並根據現實人群互動與策略使用來重建對官僚的認識。這樣的研究方法讓我不再止步於組織形式提供的規整外表，而是能夠細緻考察官僚們怎麼開展計畫、執行業務、理解民眾，並在現實條件多方受限與變化的情況下，想方設法地完成(或自以為完成)職務要求。為了超越以往單一批判的立場，並還原現實官僚的多樣性及能動性，以下回顧的研究主要從官僚的行動實踐切入，從中探究有別於明文規範的幽微操作，並分析官僚如何因應現實情境而建構各種特殊知識與彈性做法。此外，還輔以從官僚身為人性個體出發的研究，討論官僚的倫理與身心如何跟工作環境雙向影響。最後，以臺灣官僚相關研究作為結束，展示臺灣案例以其特殊性來增進對官僚更多認識的可能。

## 行動實踐

若要突破組織制度所打造出的理性標準官僚形象，究竟該如何下手？

或許可以從正視官僚作為行動者開始。Bernstein 與 Mertz (2011)認為，必須將官僚當作參與某種類型活動的行為者來思考，在這個角度下，官僚行政並非只是相對於政治行為的機械性工作，而應當也是具有個人意圖、經過思考決策、與他人互動、甚至會超出掌控的複雜行動。就跟其他人群一樣，官僚們也身處在一個生動多變的社交世界之中，並想辦法在各種曖昧不明的情境與進退兩難的困境中進行日常工作。Kristin Sandvik (2011)便描述了官僚工作過程中所展現的模糊性：為了消除種種非正式與非法行為，聯合國在烏干達制定了國際軟法框架，以便更具體地規範官僚對難民事務的處理方式。然而，新措辭構成的新規則，其實是對難民增添了更多形式上的新阻礙，讓他們需要重新學習把自己表述成值得庇護的對象。同時，官僚掌握了更多內部知識與資訊，能夠吸引難民進行私下交易。結果導致，即使有了操作手冊與工作方針，官僚仍然是根據個人考量來決定難民的

安置，意圖使難民安置正規化的新法律，在官僚與民眾的實際互動過程中，反而促成了正式、非正式、非法方式交織的多元實踐。



可見藉由關注官僚的實踐行動，能夠更加清晰地掌握現實與制度之間的矛盾所在。正如 Colin Hoag (2011: 82) 所說，官僚機構之所以時常引人困惑，是因為其規範所劃定的都是抽象且理想的行為類型，而官僚的工作就是詮釋這些理想化規範，使其能夠真正適用於現實脈絡，但這樣的人為中介勢必伴隨著扭曲及省略，讓官僚看似在進行中性的技術處理，實際上卻是交雜著個人偏向與理解的操作。例如 China Scherz (2011) 對美國兒童保護單位的研究，工作人員學習運用結構化決策工具 (Structured Decision Making, SDM) 來評估個案風險，以便協調兒童保護與維持家庭之間的矛盾，但在培訓過程中，不同人針對同一個案卻仍可能得出迥異的評估結果。雖然是設計用來規範官僚實踐的決策工具，卻仍然沒有關於風險過大的明確標準，從而將最終決策留給人員自行判斷何時要將受虐兒童帶離原生家庭。也就是說，基於風險精算所設計的正規化機制其實並沒有促成決策產出的一致性，每位人員仍然是以自己的方式來理解與裁量案例。

即使是換個角度，從官僚的主要工作—政策執行來看，官僚實踐的重要性也不可忽視。Shore 與 Wright (2011) 批判過往研究都只將政策視為「決策—實施—解決問題」工具性循環，忽略了政策其實是一種具有能動性的過程，不但有多元參與者，實行過程中也充滿不確定性與模糊性，甚至關於政策的想像、詮釋與治理效力都持續存在著彼此競爭的論述，這些都必須要回到具體脈絡中來仔細檢視。從此出發，官僚的日常辦公過程就相當值得關注，因為政策的實行正是由繁雜的業務工作一點一滴累積而成。相關民族誌皆說明了行政實作在政策實踐過程中扮演了高度核心的角色，不但直接影響了政策效果，也形塑了官僚本身的工作樣態，這提供本研究一個重要切入點去關注健保署人員的日常業務處理過程。

## 知識建構



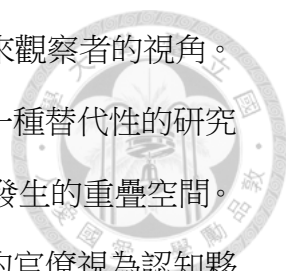
不過，縱然要關注官僚的行政實踐，在跳出傳統理性框架的前提下，又該從何處切入呢？Hoag（2011）建議可以注意抽象理想與現實表現的矛盾與差距，並重新回到官僚處理事務的真實情境，來理解知識與做法如何建構。對情境化知識的探究，有三方面可以著手。

首先，可以注意的是官僚世界的物質性面向，例如官僚如何利用特定物質技術來達成目的，以及技術本身如何影響官民互動與決策產出。Gupta（2012）探討印度官僚的腐敗時，直指了文件書寫作為官僚行政的核心，其實已讓貧窮成為了一種結構暴力。當官僚只認可文件是事實、沒有書面形式的行為等同沒有發生時，缺乏相關能力的窮人甚至無法進到審核補助的正式程序，在入口之前就被淘汰。而那些高度簡化與排除資訊的表格文件、化約成特定含意的統計數據、跳過實際內容直接作為績效證據的檢查名冊，都是官僚能夠熟練運用來填補工作的材料，卻同時讓那些對窮人至關重要的資訊永遠不會出現在官僚面前。在巴基斯坦研究的 Hull（2012）更指出，行政機構的文件式決策有利於官僚卸責，這是因為內部文件的生產與流通構成了一套複雜的政治社會網絡，其物質性與流程序在官僚系統內部創造了集體行為者，能夠取代個人負起責任，所以當文件經過多層流通、多人簽名後，所有人都因作者身分的延展與模糊而得以脫責。亦如 Lea（2008）談到官僚會藉由平庸乏味的寫作風格來避免日後被找錯批評的可能，文書技術既是官僚行政的工具，也是他們在制度中保全自己的手段。然而，這種文書行政的後果，在 Mathur（2016）的印度案例中十分清晰，當人民時刻處於吃人老虎的生命威嚇之下時，官僚機構卻仍在申請送辦的文件迷宮中打轉，當下的緊迫性與官僚內部以文件規劃的常規時間之間產生了巨大撕裂，導致了紙老虎比現實老虎更加可怕。





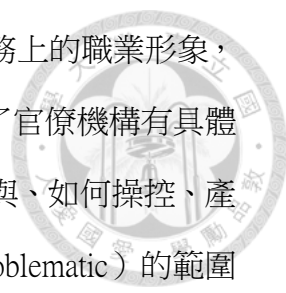
其次可以探究的是，官僚在面對諸多不確定性的過程中，如何維持行政工作的推進及制度存在的合理性。不確定性與混亂可能從未出現在制度規劃的考量當中，卻構成了官民現實互動的常見情況，並促使官僚發展各種隨機應變的實踐做法來確保工作的進行。Andrew Mathews（2008）研究墨西哥林業部門，指出保持對特定知識的無知與沉默，有利於官僚與政治上強而有力的原住民社群結為聯盟與合作。Ilana Feldman（2008）介紹巴勒斯坦官僚如何透過重複備案程序、累積文件等重複性的日常實踐，來擱置合法性與長遠計畫的問題，並讓政府在主權曖昧不明的情況下繼續存在。Colin Hoag（2010）則研究南非內政部，描述移民部門在殖民政府轉型過程中，陷入了管理職位大量空缺、資金設備不足、政策法規不明的混亂，基層官員既要面對大量欺騙與鑽漏洞的危險移民、又要應付與現實脫節任意妄為的高層，工作時常陷入進退兩難的困境。為了在這些混亂中確保自己的工作正確進行，官員們為「系統」（system）一詞賦予了重要意義，它既代表了匯集大量民眾訊息的數據庫，也代表了官僚接收外來移民的整套行政流程，更指涉了透過治理技術全面掌控領土人群的國家。只要系統存在，那麼理想的秩序便是可能的，官員們被混亂與沮喪所衝擊的工作就仍然是有價值且正確的。透過系統意義的創造過程，官僚為極端混亂的現實建立了一套具規範性的世界觀，既讓日常工作繼續穩定推進，也藉此合理化了各種彈性做法。又如 Monique Nuijten（2003）研究墨西哥土地改革部（SRA）與農民的互動，當農民因集體土地（ejidos）被私人霸占而不斷向官方提出仲裁請求時，他們其實都清楚土地衝突是由人脈或賄賂等政治因素所決定、也清楚官員或中間人作出的承諾很有可能是謊言，但他們仍然鏗而不捨持續投入在行政程序上，為什麼？Nuijten 認為關鍵在於官僚機構產生希望的能力，縱然承諾從未實現，但官員們總是願意啟動程序、好似提供了無限機會，向民眾傳達出一切皆有可能、案件尚未結束的訊息。就此而言，官僚體系並不是透過理性與連貫性來推進工作，而更多是產生期待與希望，讓民眾與官僚自己都能夠依靠相信這些希望來繼續生活與工作。



此外，對於官僚知識建構的探究，不一定只能完全依賴外來觀察者的視角。面對官僚領域高度的排他性，Deeb 與 Marcus（2011）採取了一種替代性的研究方式，即「準田野」(para-site)，指的是學術討論與田野工作同時發生的重疊空間。相較於研究者與研究對象的主客體關係，學者將在準田野相遇的官僚視為認知夥伴 (epistemic partners)，邀請他們一起加入研究提問，借助官僚自身的分析能力，收集他們瞭解世界的方式，讓官僚生產知識的內部過程也成為民族誌闡述的一部分。作為某程度的社會菁英，不少官僚同樣有能力也有意願來反思制度與實踐，並試圖採取各種方式來改善現實遭遇的混亂，就算是整個官僚體系中最底層的官員，也就是 Lipsky（1980）所稱直接與民眾互動的基層官僚，也能夠因應資源不足、情境不明、任務衝突等困境，而發展出例行慣例與快速決策模式。而在這些實際做法成形之前，官僚們思考、分析、辯駁的過程，表述相關知識主張的內容以及對認知模式的打磨運用，都是過往未曾注意到的官僚真正運作的方式。更進一步說，學者要分析的是官僚分析他人的方式，只有先闡明後者如何進行後，才能使內外部觀點之間產生有意義的連結與合作。

以上對於情境化知識建構的多面向討論，都展示了官僚在明文規章之外、自有一套解釋世界與應對工作的方式，它可能是物質技術的熟練運用、也可能是抵抗不確定性的意義系統、甚至可能是充滿虛幻希望的私人承諾。這指引了本研究關注健保署人員對自己工作的種種說明與解釋，從勉強達成業務基本要求到官民雙方都滿意完美結案，這其中穿插的幽微知識與眉角都只有長期浸淫其中的內部成員才可掌握，而他們述說與講解的視角與態度，更是分析官僚建構工作世界的重要材料。但除此之外，對官僚的認識還缺少了一塊重要部分：官僚作為人性個體的視角。


## 人性視角



過往提及官僚時，理性化的古典模型樹立了一個專注在公務上的職業形象，縱然是前進到對行動實踐與知識建構的討論，背後也時常預設了官僚機構有具體任務目標，需要對他們進行結構功能式的評價，即關於誰在參與、如何操控、產生甚麼效果等等，基本上是在政策實踐問題（policy-practice problematic）的範圍內關注官僚（Hoag 2011：81）。然而，Lea（2021）指出這常常忽略了現實官僚也是有血有肉的人，他們不是徹底理性、只思考工作與任務的制度工具，而是會產生情緒與感情、帶有偏見與倫理、內心具有欲望與信念，肉體會疲倦受傷的一般人。但是，該怎麼開展這個視角的研究呢？不同民族誌帶來了各有特點的示範。

比方說官僚的道德倫理面向。Fassin（2015）在 *At the Heart of the State* 一書中提到，國家政策與法律被實行的當下，其實都是承辦人員在下決定，這並不只是自由裁量空間的問題，而是人員的各種行為與決定都是持續不斷生產國家。因此，不只是國家決定人員要服從的政策，還是人員們自己以各種方式在形塑國家政策。從此出發，當各政府機構所依據的公益價值與達成方式都不相同時，官僚們需要根據職業倫理與日常常規來平衡可能引發衝突的緊張關係。更重要的是，官僚在工作過程中同時發揮了理性與感性，讓原本冰冷的制度開始懂得衡量與感受。為了捕捉這點，本書提到了「道德主體性」（moral subjectivities），所指涉的是個人在社會關係中倫理實踐與發展的過程，放到了官僚身上，所關聯的便是他們遇到價值衝突時的判斷與行動。它可以是個人的自覺行動，也可以是出於關心的日常姿態。運用這個概念，研究者可以捕捉官僚對待特定價值的方式與變化，並整合一切含有道德內容的實踐形式，包含憤怒與同情在內。

又如官僚的身體面向。被治理技藝所規訓的身體已有豐富討論，但官僚肉體的感官經驗、傷痛疾病並不常得到重視。當官僚必須整天待在辦公室審閱文書及回應民眾時，辦公場所的物質配置如何為他們塑造社交空間或帶來工作壓力呢？Murphy（2006）研究 1980 年代的美國如何開始將病態建築症候群（Sick Building



Syndrome) 視為值得重視的職業傷害之一：建築物室內的空氣品質汙染導致長期居留者出現各種不適症狀，可能是頭痛、氣喘、過敏、呼吸道疾病、皮膚乾癢與發燒反胃等等。當時女性逐漸成為辦公室主要員工，她們認為自己因身處環境所散發出來的化學物質而生病，但官方正式調查後卻沒有任何發現。Murphy 所描述的，便是辦公室工作常態化與女性運動、毒理學、化學及環境醫學發展等不同因素交織後，才最終將這些症狀與辦公室環境連結起來，促使所謂病態建築症候群出現的歷史過程。這樣的研究提醒了辦公室空間環境不只是功能性的物質背景，官僚也並非無知無覺的機器造物，官僚於特定環境之中的感官互動也應受到重視。

更重要的還有官僚的感性面向。官僚工作過程中內心所湧現的情緒、欲求、渴望，那些在古典框架中被排除的部分，在現實中卻是驅動官僚前進及完善行政實踐的重要部分。High (2014) 研究寮國減貧策略雖從未達成應有目標，卻仍不斷推陳出新也並未被強烈反抗的原因，正是在於民眾與官僚各自的欲望(desire)。當現實政策其實充滿不連貫與缺陷時，人們的強烈欲望促使了結構走向完成，並在多次失敗與批評中仍然對下次嘗試抱有期待。前述曾提到的 Nuijten (2003) 也同樣討論了官僚機構產生希望的能力，內部官僚們知道現實世界是如何運作的，政治利益與人脈關係都比法律規範更有力量，但這項理解會動搖他們作為官員的合法性，因此官僚必須強調並相信行政程序的重要性、相信新項目與機構的潛力，來肯定自己的工作與身分。可以說，相信新計畫帶來的承諾、對未來保持希望正是官僚持續日常工作及在組織中取得生存與發展的重要方式。最後，Graham(2002) 直接探討了官僚的情緒維度(emotional dimension)，他研究瑞典作為福利國家在移民事務部門的官僚實踐，發現他們在工作過程中對情緒高度重視，並有著特定要求與共識：理想情況下，官僚與公民彼此都應該溫和謹慎、平等正經、冷靜穩定的交換意見，過度強烈的正面與負面情緒都是需要避免的。然而，外國移民到來以他們的情緒表達習慣打破這種互動共識時，就為官僚帶來大量困擾。官僚得重新認識他人情緒反應，以便能夠理解服務對象的真實狀況與需求，同時學習處

理超出過往習慣的情緒互動，試圖繼續達成瑞典作為福利國家消除社會不安的理想目標。就此而言，情緒的產生、理解、表達與應對，不再只是職業附加要求，而成為了鞏固國家的官僚專業能力之體現。




以上探討倫理價值、肉體感官、心理情感等相關民族誌，都示範了從人性個體的視角重新看待官僚，可以看到他們在制度規範所框定的世界中備受程序理性影響的同時，也仍然發揮了人類面對他者與困境所會有的柔軟感性與多樣想像力。

## 臺灣研究

最後，還需要提到的是臺灣相關的官僚研究，要把官僚視為人類學研究對象，就不能只將其視為現代化遍佈全球的同質產物，而應該注意到不同社會文化下的差異。相較於其他國家，臺灣的官僚世界帶來甚麼樣的新觀點？

Bernstein (2019) 以臺北市政府為中心的研究探詢官僚與民主的關係，與衝突的預設相反，臺灣官員認為己身合法性正是來自於持續與立法者及公眾進行合作溝通，尤其因為行政人員身處於多節點的問責脈絡，只有持續參與民主溝通的過程，才是證明他們本身合法的關鍵所在。Martin (2019) 則以臺灣警察為例，指出警察可以不必只是暴力專家，而可以是另一種以情、理、法為行事原則的存在。警務的有效不再基於暴力行使，而是來自於與相關人士及社群之間情感關係的維持，不同人情的插入干涉使原本狹窄的執法空間被擴大成多元政治的參與領域。例如，日常巡邏的意義不在於控制物理空間，而是在於了解實際社會網絡的構成與變化。又如 Martin 所稱的「行政修補」(Administrative Repair)，警察運用大量行政文書作業，將社會行動轉化為官僚再現，從而技巧性地對事件進行一定程度的修飾，不再引起他人注意。這樣的修補能夠讓地方社群自行在內部解決問題，既弭平了社會失序的爭端，又使當地政治重回日常慣性，不會引來國家法律的干涉或破壞。容邵武 (2020) 以臺灣科技部提出的人社計劃為例，指出計劃作為國



家話語，必須是一種對未來的許諾，而一次又一次的會議舉辦正是維持許諾的行動，邀請各方持續參與溝通、製造連結，讓未來彷彿觸手可及。於是，計劃與會議的重要性甚至在內容之外，更展現在其引發人民情感的能力。呂欣怡（2020）以臺灣離岸風電的環評會議作為田野，指出政府計劃構建了臺灣海域長遠未來的願景，召喚民眾前來參與，但環評的審議與決策卻聚焦在技術可控制、風險可評估的近未來，逐漸令關心者受挫與失望。然而參與會議當下所經驗到立即性的「預期時刻」（anticipatory moment）隱含著不確定性伴隨的改變可能，仍持續吸引民眾繼續參與會議，而這些參與經驗的累積也精進了民眾介入公共政策的能力，讓國家發展的未來可以不再限縮於專家官僚的主導。

以上研究從不同角度突顯了臺灣案例的特殊性：Bernstein 研究的市政府官員以及 Martin 研究的警察，即使有公權力認可的合法身分，仍然要在乎與民眾之間所進行的合作溝通，擁有暴力的警察真正有效執行勤務的方式，更是透過與地方社群的情感維持，以保證當地秩序與政治的平穩。而容邵武與呂欣怡雖不是直接研究官僚，但所關注的計劃與會議正是國家官僚最常使用與進行工作的方式，而計劃與會議之所以發揮重要作用，相較於內容、其所引發的情感與所構建的未來可能更為關鍵。這些研究都彰顯了臺灣官僚與民眾之間可能有著相對貼近的距離，並擅長以情感與展望來推進工作，相較於純粹針對治理對象公事公辦，臺灣官僚顯然對民眾抱持著更為複雜的看法與情感，且跟他們自身合法性與工作過程緊密相連

總而言之，這些官僚民族誌的研究成果啟發我跳脫了對抽象官僚制度的批判，轉而關注官僚在現實情境與脈絡下的行動實踐與知識建構，來解答政策實踐問題。不過，文獻也提醒我能以人性個體的視角來補足官僚的生命經驗，正如 Lea（2021：64）所說：「官僚機構充滿著人。」（Bureaucracies are peopled.）官僚不但在工作上一直圍繞著人，他們自身也是在特定脈絡中由想像力與諸多條件所打造出來的產

物，並且各自仍然擁有著人類獨特的思考與行動能力。最後，臺灣研究也促使我去注意田野個案能夠帶來的特殊潛力，我希望以此為範，來探詢出臺灣官僚日常行政生活與推行政策過程的特點所在，擴大外界對官僚內部的想像可能。可以說，當國家官僚已成為構成現代生活的重要部分時，研究該作的已不再只是單向批判官僚，而是在想像官僚能帶來更美好世界的期待下，累積更多對官僚更加深入的認識，並一同參與構成更好的官僚（Hoag 2011, Lea 2021）。

### 第三節 田野說明與研究方法

若想要達成認識官僚的目標，要怎麼選擇田野地點呢？因為本研究的問題意識，在於探索官僚在日常業務中透過怎麼樣的實踐來幫助政策推行，以便增進對實際官僚更多的瞭解。在這樣的提問下，我瞄準了中央健保署作為研究對象，除了因為日常看病與繳保費的經驗而對健保署略有耳聞外，它也是臺灣各公務機關中少數背負著特定明確政策施行責任的機構，一如《衛生福利部中央健康保險署組織法》第一條就開宗明義所說：「衛生福利部為辦理全民健康保險業務，特設中央健康保險署。」就此而言，研究健保署官僚，應當較為容易釐清政策與行政業務的連結關係，並能更有機會明白官僚實踐在健保制度實行中所發揮的作用。更重要的是，全民健保是臺灣諸多政策當中，極少數被民眾與外國交口稱讚、成效也十分亮眼的重要成就。即使在常因黨派鬥爭而互相批評施政的臺灣政壇中，全民健保也是少見能贏得多方共識的政策成果。在以上多重考量後，我才選定了健保署，更基於官僚實踐的研究目標，我來到了健保署專注執行業務的下屬部門，即派駐地方的分區業務組。

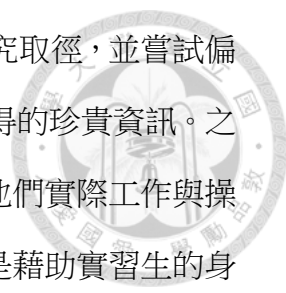
當我決定要以這個公務機構作為田野地時，如何進入便是首要問題。身為國家行政重點，公務機構開放給外人進入的管道一向把控非常嚴謹。因此，我藉由

申請健保署每年度七月開始的「大學院校學生實習作業」，以實習生身分進入機構內部，並在數周至月餘的實習期間進行觀察與訪談。但學生實習計劃本身是健保署對外政策之一，由署內企劃組負責統籌，一一審查申請後將實習生按人數分配到署本部或六大分區業務組中，再由該區負責人安排進入實習單位。所以我在事前並不知道確切的田野地點，只有到了實習當天才明白我被分配到的辦公科室。

也是在這場分配中，我再次認識到官僚機構的科層分工有多細密。原先以為會在健保署遇到不少醫療衛生相關事務，但我最後被分配到的是分區業務組中的「承保科」，也就是專門管理保險業務的「收入面」部分，這徹底決定了我收集到的田野資料性質，都是歸屬於作為保險人的健保署成員如何與作為保險對象的國民進行保險業務的相關互動。而且，我所接觸的報導人屬於中間階層的官僚，既非負責政策規劃的健保署本部，也非設立在基層鄉鎮的聯絡辦公室，而是獨立處理各大縣市業務的分區業務組轄下科室成員。他們往上承接署本部的任務命令，往下接收區公所與聯辦的申請報表，還同時處理轄區民眾的日常問題，可視為健保署具代表性的中堅成員。

因此，為了更細緻的參與觀察，我向負責帶領的科室長官提出請求，讓我不是像往常實習生一樣待在另設的小房間學習，而是能夠借用辦公室中的空座位，與行政官僚們一同朝九晚五長期工作，雖然因為機密規定不能參與任何公務工作，但身處辦公現場的感官經驗本身也對了解官僚工作環境有相當大幫助。同時，我在科長允許下，對該科室辦公室的成員一一進行訪談，主要重點放在他們如何進行業務，試圖釐清官僚實踐的關鍵。此外，日常聊天相處也是我理解他們的管道，雖然與我原本設想的探訪方式有所不同，受限於公務機關與實習計畫的規定也無法隨意探訪其他科室與相關資料，但我仍在田野期間瞭解了不少只有在內部長期工作的人員才能掌握的資訊，這為本研究在官僚實踐的探討上打下基礎。





也因這樣田野地本身的限制，讓我選擇了官僚民族誌的研究取徑，並嘗試偏重在觀察、分析與詮釋的部分，來盡可能萃取官僚內部所能獲得的珍貴資訊。之所以強調珍貴，是因為報導人慷慨解說的種種內容，其實都是他們實際工作與操作系統的做法，一般只有獲得聘僱等相關身分才能瞭解，而我是藉助實習生的身分，才能夠被允許知道這些職務機密。為了最大程度發揮其價值，我將盡可能保留細節，以詳盡的分析方式來推進本研究的論述。

在研究對象上，我鎖定了所在辦公室的全體成員作為報導人。之所以要強調這點，是因為辦公室中並非每個人都具有正式公務員身分，自健保署成立以來，因早期的組織性質與人員需求所致，其實有大量聘僱與外包人員直到如今都仍留在健保署工作，這些人雖沒有國家公務員身分，但都同處一間辦公室執行相似的業務，工作內容幾乎沒有太大差異。因此，對於這些人的訪談我也都一律視為行政官僚來進行分析，也就是說，行政官僚一詞在本研究的使用上，並不是根據組織實際的身分分類（如正式公務員與聘僱人員之分），而是根據所處理的政府業務與所處的組織定位來指涉。在研究方法上，除了參與觀察與訪談外，也進行了文獻與檔案的爬梳，特別要強調的是政府政策專書的選擇，全民健保作為臺灣重要的政策，健保署有出版系列性的專書來詳細介紹，同時也是有力的政績宣傳。我認為，這樣一套政府建立的政策認知，實際上影響了健保署官僚如何看待與進行自己的工作，因此特別以這方面的資料來做為文獻基礎之一。

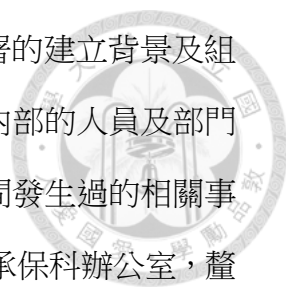
在民族誌的書寫上，我保留了大量報導人針對業務講解的內容，一方面突顯了官僚特有對法規與程序的高度在乎、對細節的錙銖必較，另一方面也藉此還原新手官僚進入職場將一一耳濡目染的工作訣竅。實習生的身分讓我既能像內部人員一樣記錄工作筆記，也能回到觀察者的角度保持距離來分析，但制度賦予的特定身份仍讓本研究的材料與書寫更貼近官僚自身的角度。此外，由於在中文語境中，官僚一詞長久以來伴隨著一些負面意涵與刻板印象，報導人接受訪談及討論

的時候，也幾乎不會使用此詞來自稱或稱呼他人，而更多是使用公務員、某人員、某承辦的稱呼。所以，本研究在田野敘述上將盡可能使用承辦人員、健保署人員來指稱，來到材料詮釋分析以及論點闡述的部分才會使用官僚與行政官僚等詞語進行討論，而之所以不像大部分公共行政研究那樣使用公務員一詞，原因在於我的報導人只有部分擁有正式公務員身分，此身份用語顯然無法囊括我的研究對象。

最後，還要強調的是關於研究倫理的部分。由於健保署的學生實習計畫是公開政策，錄取名單都曾公布在網路上，而我的報導人目前都是在職人員，作為負責與民眾聯絡的公務員都有公開資訊。因此，我將不會說明我參與實習的年份，也不會指明我所進行田野的業務組及科室所在地，所使用的訪談資料都將以匿名處理，過於明顯的個人特徵也會隱藏或修改。此外，當時參與實習時有簽署健保署提供的保密聲明書，實習期間所得知的所有相關業務機密皆不得洩露，因此我在引用田野資料時，都採用報導人的舉例與回憶，並確認過所提到的業務內容都是網路可查詢到的政府公開資訊，且針對現場狀況的描述也會以不洩露個人情形的方式來模糊處理。

#### 第四節 章節架構

本研究的章節架構，共分為六章。第一章「緒論」說明了研究緣起與問題意識，在於好奇官僚的實際面貌與工作境況，嘗試著眼於政策推行的具體事務，以考察行政官僚的日常實踐，是如何讓抽象政策與制度徹底落實為人民確實獲益的公共服務。為此，我回顧了關注官僚行政實踐、知識建構的研究成果，輔以人性視角的研究來補足官僚的多樣生命經驗，並以相關的臺灣案例研究為範，去注意田野個案能夠帶來的特殊潛力。接著，我進行了田野地點的說明，闡述了選擇原因及研究方法，採取官僚民族誌的書寫方式，且強調研究倫理的嚴格遵守。



第二章「田野地：中央健康保險署」，介紹了田野地健保署的建立背景及組織特色，尤其是所背負的任務期待與外界印象；接著進到組織內部的人員及部門構成，根據三次健保署組織法的修法時間依次說明，並補充期間發生過的相關事件與爭議；最後聚焦到實際參與觀察的場所，即分區業務組的承保科辦公室，釐清此科室在整個科層組織中的位置，並說明成員們的身分與所負責的職務。藉由此章，我勾勒了健保署作為政府組織的整體圖景，以作為後續進入日常業務細節的前置背景。

接著，進入本研究的主要論述部分，以這群承保科行政人員為對象，透過對他們工作過程不同方面的描繪，以及行政實踐與倫理的分析，以三個章節來探討他們執行業務順暢成功的關鍵。

第三章「行政業務」，先說明了承保科人員所負責的核心業務主要有「審件」、「申覆」、「專案」三種類型，以及相對應的處理技巧，繼而主張為了徹底達成制度目標，即讓每個人都確實被納入健保制度，承辦人員實際上進行了大量的詮釋與想像，並高度仰賴這些認知與理解上的勞動，來獲取更高的工作績效。我將這一連串官僚在工作中衍伸出的詮釋與想像行為稱為「想像勞動」，並將整個過程分成「意識到民眾做為生命個體的存在」、「累積並加深對民眾的認識」、「建構一套特定想像來達成工作績效」這三階段來詳細論述其如何發生。

第四章「服務倫理」，我發現光是瞭解事務具體處理過程還不夠，更重要的還有支撐官僚願意花費精力來進行以上勞動的背後動力，也就是我在健保署官僚身上看到的特殊倫理態度，我將其稱之為「服務倫理」。本章先梳理了健保署官僚成為現今強調服務與禮貌的工作樣態的背後脈絡，再以「便民服務」與「友善電話」兩個例子，介紹官僚在辦公現場如何進行「服務」，並闡述政府提升服務的改革計畫，以及官僚主動思考後「多做一點」的個人選擇，混合成一套特殊的

「服務倫理」，並強調是這種倫理態度所激發的行動，配合多年計畫固化的服務模式，才彌補了行政業務程序上的缺漏，讓健保作為社會保險的益處能真正跨越制度隔閡落實於民。



第五章「工作空間與職場氛圍」，稍微將目光拉遠一點，來看到這群人員的真實工作空間，嘗試透過描繪他們日常上班生活，來討論甚麼樣的環境與氛圍才能容納與支撐充滿詮釋與想像的行事以及願意主動服務他人的倫理。重點放在客觀環境、感官經驗、支援網絡三部分，來突顯承保科工作特性與職場環境兩者之間既是彼此助力也是映照。希望能夠藉此補足對這群官僚何以能有如今工作面貌的理解。

第六章「對話與討論」，最後我將健保署的田野案例拿來跟以往官僚研究進行對話，並重新根據田野來總結這群官僚行政實踐的特殊之處，在於正視對象需求，在固定程序外一一進行人為調整與補充。因為是以服務對方為前提來思考，所以會隨條件與需求而有動態的變化，才有宛如量身打造的貼心服務。根據這些理解，我釐清了承保科的工作偏向與組織定位之間的連結，指出當承保業務逐漸常規化、收入面科室漸趨邊緣時，他們開始專精於面向民眾的安撫與服務、走向「服務部門化」，重新確立了對最終工作價值的共識。此外，情緒與服務的突出展現，並沒有降低官僚作為公權力代表進行治理的效度，相反的，我指出這些柔軟友善的服務實際上幫助了健保制度的全面深化，在生命治理上比過去理性技術還要來的更加成功。藉此，我看到了官僚治理形式的新可能，亦即是透過人性化的情感交流，將治理進一步滲透到認知與情感層面的感性官僚。

## 第二章 田野地：中央健康保險署



雖說以中央健保署作為田野地，但到底該如何認識它呢？一方面它是有著具體建物、實際地址的工作場所，另一方面它又是國家制度的其中一部份，既是實體存在又具抽象身分，在將其設定為田野地來探索時，似乎只考量到任何一方都會有所不足。此外，雖然本研究目的在於探索健保署官僚的實際工作如何有助於政策施行，但並不會對於健保制度本身提出體制或法理相關的問題與討論。相反的，本章中我想關注的是健保署會被認知為甚麼樣的存在，尤其是對於健保署人員來說，外界以及自身對組織的認知，影響著他們身為成員該如何作為。若按照Lipsky（1980）對基層官僚的看法來說，基層官僚站在與人民互動的第一線，他們的行動實踐同時也形塑了國家，那麼健保署人員按照對組織的認識來工作時，他們也不斷鞏固健保署在民眾心中的特定形象。

而為了避免只重組織形象而浮於表面的認識，對於健保署作為一個中央政府部門，實際設置了哪些部門、並由甚麼樣的人員構成，也勢必得有所瞭解。當以官僚作為研究對象時，我認為其所在組織的歷史沿革、被指派的職務與被進用身分，都應該對官僚的工作實踐或多或少有所影響。為了讓田野觀察所得有更加確切的實際基礎，這些略顯枯燥但重要的解釋說明必不可少。

因此，在開始進入健保署實際工作細節之前，本章需要先行梳理的是健保署自成立以來曾被加諸的種種角色期待與印象；其次，則是說明健保署的實際構成，包含人員構成與部門設置；最後，會聚焦在實際進行田野觀察的辦公室，介紹所處的科室與內部成員，尤其是關於他們的職務與身分，都需要在進入日常工作講解之前有所說明。透過這三部分脈絡的梳理，在接觸健保署人員時，才能理解他們究竟是背負著甚麼樣的期望、在怎麼樣的組織內進行工作。



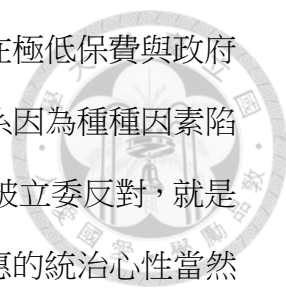
## 第一節 變動中的組織期待

全民健保不是台灣第一個社會保險制度，而是整合之前已有的公、勞、農保基礎，並擴大容納舊制度遺漏的非職業人口，才成為目前以全體國民為保障對象的健康保險制度。負責辦理全民健保的中央健保局，除了繼承保險對象與編制人員外，不可忽略的是連同加諸在社會保險制度上的各方期望也一併承接下來，甚至更為明顯。要詳細論述這些期望到底為何，就必須從制度起源開始談起。

### (一) 國家的福利

根據林國明（2003）的研究，國民黨政府 1958 年建立的勞保與公保，可視為外來政權在極需爭取特定社會群眾支持的統治心性下，所推出的示惠政策。既然是要爭取支持，那就不可能增加過多負擔，所以保費費率定的極低，勞工也只需負擔 20% 的保費，其餘由雇主分攤。林國明指出，1950 年代所選定的制度形式，會限定了未來行動的可能，讓社會保險體系沿著這條路徑繼續走下去。放在這裡所要強調的是，不但低保費政策往後數十年都維持不變，其背後藉由政策示惠的統治心性也是持續存在，甚至變本加厲。如從 1970 年代到 1980 年代末期，執政黨在選舉競爭漸增的壓力下，陸續擴大勞保與公保的給付範圍和保障對象，來爭取民眾支持，而配合低保費的維持，都讓民眾大為滿意，進而肯定社會保險確實是國家給予的福利。於是，原本出自統治示惠的低保費政策，在經過長期實施後，讓社會保險制度確實成為了民眾與統治者共識中的「國家當然的福利」（林國明 2003：45）。

這份共識不單單只是統治者與民眾共享的認知而已，還讓「低保費」成為了與台灣所有社會保險制度相連結的正當性信念，任何敢於挑戰這個信念的人都必然招致來自四面八方的抨擊。1988 年的農保立法，便是在該年度五二〇農民抗



議事件的背景中，放棄原規劃的投保限制及保費費率，讓農保在極低保費與政府高昂補貼下全面開辦。甚至到了 1990 年代初期，社會保險體系因為種種因素陷入不斷虧損的財務危機，行政院所提出的費率調整方案仍屢次被立委反對，就是因為低保費構築的正當性信念已在民眾心中根深柢固，習於示惠的統治心性當然選擇避其鋒芒（同上：51）。在此之後，為了解決每況愈下的財務危機，政府開始研擬新的社會保險制度，其中，將所有醫療保險部分合併、由國家經營的單一健保體系獲得了執政菁英的青睞：單一體系能夠有高度的行政效率、足以跟醫療體系談判的獨佔權力，還能使不同背景與階級的群體「在同一個風險社群中進行財務的交叉補貼」（同上：55），讓低保費政策繼續保持的同時，政府不用再出錢補貼。

於是 1992 年，由衛生署主管、新建中央健康保險局來辦理全民健保業務的方案終於送交立法院審議。在這最後階段，還值得一提的是，行政院的草案有一度轉向「公辦民營」的組織體制來規畫，原因除了回應部分立委主張以便加快立法外，主要還是希望藉由民營基金會的形式，來避免未來費率調整時、立委或因選舉或因關說的政治干預。雖然行政院後來仍因各種批評而放棄這份草案、回頭規劃「公辦公營」的單一體制方案，但在此可以看到，政府對全民健保體系的期待，已開始從統治示惠用的「國家福利」，試圖走向正常平衡財務的「完善制度」，縱使低保費政策一時之間無可動搖，也希望為未來費率調整先行打下基礎。然而，這份擺脫政治影響的嘗試並沒有成功，在全民健保開始實行後，依然因為不同期望的矛盾而產生問題。

## （二）財政大管家/弱勢協助者

1995 年 3 月全民健保正式開辦，根據最後經過妥協定案的「公辦公營」方案，是將公、勞、農保中的醫療保險部分抽取出來，整合為獨立的全民健康保險，

並由衛生署作為主管機關、新設中央健康保險局作為單一保險人，負責承辦與經營相關保險業務，以及審查與支付特約醫事機構所申報的醫療費用。



作為強制性社會保險，全體國民不分身家背景都能夠、也必須加入全民健保。由於其財源非來自政府稅收補貼，而是由民眾、雇主、政府共同分擔的保費，也由於之前的財政危機歷歷在目，負責辦理業務的中央健保局被賦予的目標，乃是在保障全民公平就醫的同時，以專業保險經理人的立場，維持保險收支平衡且自負盈虧（吳育巧 2005：33）。於是，纏繞在健保法案上關於財務健全的期待，由健保局所承接下來，甚至因為人人都需要付保費、也都有資格享受醫療給付，原本只有政府在擔心的財務問題，也在媒體持續關注與呈現下（董崇敏 1996），逐漸成為大眾焦點之一。根據陳彥伶、陳婷玉（2008）對健保規劃以來的新聞文本研究，全民健保制度被媒體放入了隱含新自由主義意識型態的認識框架中，在健保費的相關議題上呈現出「應去除國家管制擺脫政治力干擾」、「保費負擔影響經濟成長」、「健保應由福利走向市場化」、「健保潛藏財政危機的隱憂」的特定圖像，並且議題遠景最終都會收束到「健保不能倒」、「永續經營」的論述上，不斷強化以市場管理角度思考健保政策的認知模式，將全民健保的討論從平等保障國民健康的理念層次逐漸限縮到單純的財政經濟議題（同上：40-41）。於是，在新聞媒體與大眾的高度關注下，健保局越發強調自己妥善經營、避免虧損的財政管理角色，以獲取社會的認可。這種「財政管家」的角色定位，甚至可以由健保局內部人員的發言來佐證。根據健保局所出版的政策介紹專書，曾任健保局總經理的賴美淑便自陳：「民眾賦予健保局總經理最大的職責，就是作一個稱職的管家，要想辦法讓收支平衡。」<sup>1</sup>而其他歷任總經理，也都把解決財務困難視為健保局的關鍵挑戰與重要成就，希望藉此回應民眾的期許。

---

<sup>1</sup> 行政院衛生署中央健保局出版社編輯部，2007，《全民健保與您牽手 12 年 成長與蛻變》，台北：行政院衛生署中央健保局，頁 9。



然而，執政者安於政策示惠的統治心性仍然持續作用中，一旦涉及到對保費費率的調整，行政與立法機關總會陷入選舉壓力下的僵局，僅能從醫療支出面實施多項管制措施，而遲遲未能從收入面達成根本性的解決。甚至到了 2002 年健保發生重大赤字危機，衛生署才首次調漲費率 0.3%<sup>2</sup>，甫一宣布，就引發立法院與勞工團體激烈反彈，直到當時衛生署長李明亮辭職下台才得以平息。此可見得，雖然健保局自許為「財政管家」、想要依法當個專業經理人來專心經營健保，但承自勞保與公保一貫下來的政治心態與保費相關信念，都在持續施加影響，都讓健保局不可能脫身於政治考量之外，只能想方設法推出各種微調方案<sup>3</sup>，在不引發民意反彈的前提下，試圖透過多方節流來度過財政難關。

此外，健保局為了達成全民納保的組織目標，所延伸出去的諸多計畫，也使得它注定無法是一個純粹的保險經理角色。例如針對未納保的不同族群進行輔導納保工作、定期主動通知轉出民眾盡快銜接投保、成立弱勢協助方案等等，都是在盡可能讓更多人進入健保體系。這其中多數是無力負擔保費才拒絕納保，從經營的角度來看，全數吸納在財務上來說弊大於利。然而，健保設計初衷，便是藉此將經濟弱勢族群納入醫療保障的範圍，使人人均享有平等就醫的權益。所以健保局不但主動尋找弱勢族群，還需要為其尋找補助管道，諸如保費分期繳納、紓困貸款、經濟困難免除欠費與滯納金、愛心專戶等，都是健保局在遇到相關案例時，陸續規劃的一連串對應措施<sup>4</sup>。健保局政策專書中提到的許多案例<sup>5</sup>，都是健

---

<sup>2</sup> 衛生署最後核定公布的方案是費率調整幅度最小的版本，僅從原本的 4.25%調整至 4.55%，同時也根據醫療院所層級調整門診部分負擔，因此當時媒體冠名為「健保雙漲」。

<sup>3</sup> 例如健保局 2005 年提出的多元微調方案，包含將預防保健、法定傳染病、教學等費用回歸到國家公務預算辦理，加強違規院所的查核，監控藥價縮小支付價差，關心就醫頻繁民眾以減少重複醫療支出等等。

<sup>4</sup> 這些相應措施，法源依據來自於《全民健保法》歷年的修正案，尤其是 1999 年開始調降滯納金課徵比率、設置紓困基金，2003 年在 SARS 風暴後修法刪除欠費利息、再次調降滯納金、允許分期付款與延緩清償、經濟特別困難者可以免除累積欠費。在多次針對弱勢權益的修法下，健保局甚至領先社會福利體系，將經濟邊緣但尚未符合低收入戶的民眾也列入協助範圍，讓社會安全網更加全面。

<sup>5</sup> 行政院衛生署中央健保局出版社編輯部，2007，《全民健保與您牽手 12 年 成長與蛻變》，台北：行政院衛生署中央健保局，頁 44-47。

保局發現窮困民眾後，不但在保費上予以協助，還為其申請後續的低收入戶政府補貼或轉介公益協助。也就是說，在實施組織目標的道路上，健保局或被動、或主動成為了政府救助弱勢的代表之一，並自我認可作為重要政績來宣傳。這種「弱勢協助者」的定位，讓健保局免於淪為只追求利潤的保險機構，而是扛起了比社會保險預設還要更多的道德責任，從而賦予內部人員相應的使命感與公益熱情。

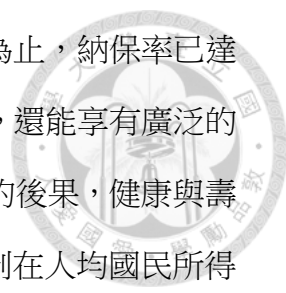
可以說，保障全民公平就醫的組織任務，讓健保局既不像民間非營利組織限定目標局部性活動、也不同於企業組織追求利潤與競爭效率，而是以公部門之身認同於實踐社會正義與增進全民福祉的使命感，讓成員願意在基本工作要求之外投入更多精力（陳孝平、謝玉玲 2004：18、27）。這種使命感並不僅僅來自於為全民提供基本保障，更多是在各種查缺補漏下、親眼看到未納保民眾實際的貧苦境況，進而刺激健保局人員熟習體制內不同的協助方式，並在日日實踐中加深對工作的認同與積極心態。在健保局徵文集結的生命故事集中<sup>6</sup>，一位負責處理健保欠費的承辦人員談到，以往遇到無力繳費的民眾總是愛莫能助，但自從得知健保局專門為無法適用一般管道的弱勢民眾設立了接收捐款的「愛心基金」，讓他工作心態大為轉變，不再冷淡只做分內事，而是主動指引民眾尋求相應協助，甚至也定期捐款，體認到工作有著更深的社會意義。

健保的財務面向始終是大眾議論的焦點，健保局也屢屢採用不同措施來應對多次財務危機，試圖在政治力干涉之下做好「財政管家」的角色。但同時，健保局也堅定朝著組織目標前進，在達成全民納保的道路上既意外又順理成章地擔負起「弱勢協助」的責任，讓全民健保制度更加名副其實地為每一位國民掃平就醫阻礙。

### （三）「台灣的驕傲」/「萬能的支援」

---

<sup>6</sup> 蔡淑鈴總編輯，2013，《遇健·幸福》，台北：健保署，頁 96-99。



健保開辦第一年納保率就已達到 92% 以上，而到 2022 年為止，納保率已達到 99.9%，基本已達到全民有保的目標。保費費率低廉<sup>7</sup>的同時，還能享有廣泛的醫療給付與便利的就醫環境，這都讓台灣人避免「因病而貧」的後果，健康與壽命也有明顯改善。此外，健保實施後的國家醫療保健支出都控制在人均國民所得 6% 左右，承辦健保的行政費用占比甚至是全球最低，而社會大眾對健保的滿意度也在 2022 年來到 91%，持續創下歷史新高。這些數據上的優秀成就與日常生活的實際經驗，讓全民健保被人提及時，都必然被冠上「台灣驕傲」的美名。不管是政府介紹、媒體報導，或是學者研究、民眾感想，這項美稱似乎已成為每個人的共識，甚至為國際各國的讚譽所肯定。不過，這樣的共識並不只是促使台灣人凝聚集體認同，還讓認可全民健保的民眾願意開始思考制度未來，以及維持下去所需付出的代價。正因大家都以親身經驗認可了健保作為「台灣驕傲」，即使 2013 年開始實施二代健保，調漲費率並開徵補充保費，隔年民眾的滿意度仍維持在近八成左右，代表在健保實行十幾年後，民眾不再侷限於最初低保費形塑的認知框架，而是開始正視維持這項制度的合理條件。

於是相較於初期針對保費調漲的抗議，在健保實施十幾年後，批判焦點轉移到威脅制度存續的各種問題，包含財務缺口擴大、醫界超載負荷、僑民搭便車、濫用健保等相關議論都從未止息，而在這些批評背後所共有的都是對「健保破產」的擔憂<sup>8</sup>。而在另一方面，為了維繫健保而付出的代價也開始被重視：健保以總額

---

<sup>7</sup> 根據《全民健保法》，保費費率的法定調漲上限為 6%，歷年變動如下：最初 1995 年是 4.25%，2002 年調整為 4.55%，2010 年再漲為 5.17%，2013 年調降到 4.91% (另開徵補充保費)，2016 年再次調降為 4.69%，2021 年因應財務壓力才調漲回 5.17%，維持至今。

<sup>8</sup> 全民健保時常成為媒體關注議題，近年更是多次推出專題報導來檢視健保面臨的危機與解方，並大多是以健保瀕臨破產的擔憂口吻來述說。最近如以下報導：

2020，關鍵評論網〈全民健保 25 週年：「台灣的驕傲」近年為何面臨破產危機？〉的八篇報導，網址：<https://www.thenewslens.com/feature/nhi-25th-financial>。

2020，報導者〈健保的崩時代—低薪、高齡夾擊下，財務制度、醫療場域新危機〉的十一篇專題報導，網址：<https://www.twreporter.org/topics/health-insurance-system-reform>。檢索日期：2023 年 3 月 16 日。

另外，憂心健保未來、標題聳動驚人的書籍也相當多，例如前中央健保局總經理張鴻仁 2020 年出版的《2030 健保大限》，就再度引發新一波討論。

制度與論量計酬的方式支付醫療費用，醫院為了搶佔給付大餅競相要求醫師達成特定服務量、同時又精簡人力以節省開支，這不但造成醫療品質降低，也讓醫護人員過勞問題屢見不鮮。正因健保便利低廉的醫療保障是建立在對醫界勞力高度壓榨的基礎上，相對於「台灣驕傲」，在醫界「健保不倒，台灣不會好」的呼聲更是沸騰四起。這極端兩極的評價，共同點都是將健保上升到跟國家聲名未來相提並論的層次，可見得健保在社會大眾心中已不再只是政府許多政策的其中一項，而是足以形塑理想國家的重要支柱。

不管是美名還是批評，各方人士都在從不同角度關注健保的未來。而健保局在背負種種重視下，在政府內部所承擔的職能也越來越廣。健保局長年承辦業務打下的基礎，使其能夠數次扮演支援角色、協助國家度過當前危機：國家遭遇重大災害時，健保局不但要受理災民的保險問題，還須提供緊急救助的服務，這項職責其實並沒有明文列在組織法當中，但由於全國醫療院所九成皆是健保局的特約醫事服務機構，讓健保局有能力可以第一時間聯繫地方醫療組織，快速動員與調度醫療人力，協助災民盡速就醫。1999 年的九二一大地震便是首次開創諸多緊急應變措施，強化了健保局在法規之外的運作彈性<sup>9</sup>。2003 年的 SARS 疫情，健保局同樣因為與醫療院所互動高度密切且資訊齊全，而成為指揮中心之下主要的支援部門，不但負責調度全國醫療資源，當時的種種任務凡是沒有相應單位，最後都由健保局主動承接下來<sup>10</sup>，包含審查通報病例、調度病床、訂立獎勵措施、建置專責醫院與諮詢專線，甚至宣傳防疫資訊、接收與分配捐贈物資、向外交使節報告現況等工作都由健保局人員一手包辦。這段抗 SARS 經驗奠定了健保局「萬能支援」的地位，不僅結合健保原有業務管道，協助政府與醫界快速合作防疫，還充當國家與民眾之間重要的中介者，將疫情相關資訊與資源盡速傳達給民

---

<sup>9</sup> 衛生福利部中央健康保險署，2013，《結穗跨步:全民健保十八紀實》，台北：健保署，頁 156。

<sup>10</sup> 衛生署中央健保局出版社編輯部，2007，《全民健保與您牽手 12 年：成長與蛻變》，台北：健保局，頁 157。

眾，安撫恐慌的民心。



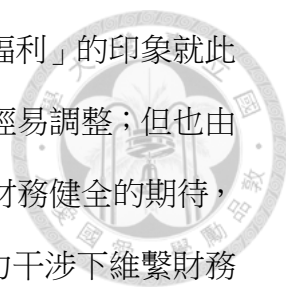
因此，當 2020 年為應對新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）爆發而設立中央流行疫情指揮中心時，升格後的健保署再度承擔起支援者角色，透過健保資訊系統與健保快易通 APP，建置了諸多關鍵防疫措施<sup>11</sup>，如 TOCC（旅遊史、職業別、接觸史及群聚史）查詢作業、口罩與快篩實名制、疫苗接種登記預約、視訊遠距診療等等，都讓疫情得以快速控制，感染者能盡速得到治療。更重要的是，在因應疫情接二連三推行全新政策的過程中，健保署跟民眾之間的連結大幅加深，不再只是健保業務的辦理，而是擴展到攸關當前生命保障與日常生活秩序維持的物資與資訊，都有健保署參與提供。例如，當 2020 年 2 月 6 日開始實施口罩實名制的配銷時，健保署人員不但要建置「防疫口罩管控系統」統計全台醫用口罩的銷售情形、更新「口罩供需資訊平台」資料以供民眾查詢<sup>12</sup>，還得緊盯電話，時刻準備回答各大藥局與民眾可能會有的相關問題，根據實際狀況滾動式調整執行規則，直到徹底順利上路才能鬆一口氣<sup>13</sup>。其他防疫資源如疫苗與快篩試劑，都走過類似流程，相關規範都由健保署負責說明，原本僅用來看診的健保卡，在疫情期間更成了領取關鍵物資的身分證明，這不只讓健保署在人口管理與健康保障的職能上越發擴展，也讓民眾越來越熟悉健保署的諮詢管道，養成遇到問題主動求助的習慣。可以說，健保署「萬能支援」的形象除了展現在公務機關內部分工上之外，也因數次的災難救助，在民眾心中留下深刻的存在感。

總而言之，作為台灣首度普及全民的福利體系，全民健保在實施伊始就持續受到各方關注，並被賦予了不同期待。這些期待並非固定不變，在這一節可以看到，隨著時間流逝以及制度本身的自我發展，對健保的期待也在變動：最初執政

<sup>11</sup> 謝京辰、莊欣怡、吳宜蓁、王宗曦、李伯璋（2022）。〈新型冠狀肺炎疫情下健保重大政策及滿意度之探討〉。《台灣公共衛生雜誌》，41(6)，666-677。

<sup>12</sup> 李伯璋、張禹斌、張齡芝、林右鈞、陳孜瑜（2020）。〈線上線下整合與公私協力「口罩實名制」協助抗疫成功典範〉。《國土及公共治理季刊》，8(4)，30-37。

<sup>13</sup> 江星翰，2020 年 2 月 7 日，〈口罩實名制幕後小人物：健保署 X 承辦的工作實錄〉。遠見雜誌網。網址：<https://www.gvm.com.tw/article/70909>，檢索日期：2023 年 3 月 20 日。



者以公、勞、農保的低保費來示惠於民，社會保險作為「國家福利」的印象就此定格，讓承襲的全民健保在初期就陷入特定認知框架中，無法輕易調整；但也由於過往制度造成的嚴重財政危機，讓健保在規劃之初就擔負起財務健全的期待，使承辦的健保局以「財政管家」的身分自我要求，努力在政治力干涉下維繫財務平衡。但另一方面，全民納保的組織目標讓健保局注定無法只當個專業經理人，在逐漸落實業務工作、盡可能輔助每位國民加入健保時，健保局或有意、或無意地強化了社會安全網，從而自我認可「弱勢協助者」的定位，扛起更多道德責任，帶給成員相應的使命感與公益熱情。

此外，在健保實施十幾年後，超乎世界水準的優良成效讓全體國民都非常有感，在長年經驗與數據的佐證下，健保是「台灣驕傲」漸漸成為普遍共識。這項共識不但凝聚屬於台灣人的集體認同，還讓民眾願意開始思考制度未來，以及維持下去所需付出的代價。近年來對「健保破產」的擔憂或是「健保不倒，台灣不會好」的呼聲，都顯示出健保在眾人心中已不單單只是一項政策，而是值得全民重視、足以形塑理想國家的重要支柱。除此之外，健保局長年承辦業務所打下的基礎，使其能夠數次扮演「萬能支援」的角色、協助國家度過當前危機。從九二一大地震、莫拉克颱風，到 SARS 危機及 COVID-19 疫情，健保局(或升格後的健保署)越發熟練於物資與人力的調度動員，以及政府與民眾之間的資訊中介，職能已不再局限於健保制度的推行，而是擴展到具體健康保障的確保，透過大量政策行動，越發細微地深入民眾的日常生活，鞏固國家於民心中的存在感。

經過以上的梳理可以得知的是，現今的健保署實是背負著多重期待在運作，這些期待隨著制度發展與外界變化而有增有減、不斷變動，但確實構成了各方人士對健保署的認識與行動方針。尤其對於本文研究對象的健保署官僚來說，「國家福利」、「財政管家」、「弱勢協助」、「台灣驕傲」、「萬能支援」，這些對組織的認識無形中主導了他們的工作方向，讓他們選擇以相應形象與態度來對待洽公民

眾，而這過程中所展現的工作特點，會在接下來的篇章中更加詳細討論。但在那之前，還必須介紹的是健保署作為一個政府組織的實際構成。



## 第二節 健保署人員構成與部門設置

在本節中，要介紹健保署作為政府組織，其內在的人員構成與部門設置。這些看似僵硬，但實際上也在健保開辦至今的二十幾年中有所變動。基本上可按照三次組織法的修法時間來依序說明，並補充期間所發生過的相關事件與爭議。

### （一）健保局初創

在健保之前，政府開辦的勞保與公保分屬於不同組織體制：勞保是由內政部作為主管機關，業務交由台灣省勞保局來辦理；公保則是由銓敘部作為主管機關，業務委由中央信託局公務人員保險處來辦理。橫跨兩院的主管單位、不同的承辦機關，這種事權分散的多元體制，既因給付規定歧異而對醫療院所造成困擾，也加重行政成本、造成效率低落。因此，在 1988 年到 1995 年的健保七年規劃中，公、勞、農保原有的醫療給付被整合為全民健康保險，並統一交由中央衛生主管機關，也就是行政院衛生署來主管，並新設中央健康保險局作為單一保險人。

根據 1994 年公布的《中央健康保險局組織條例》，健保局的人事管理及職務列等是比照國營金融事業機構來辦理，由總經理、副總經理處理局務，設有承保處、財務處、財務處、醫務管理處、企劃處、資訊處、稽核室、秘書室、人事室、會計室、政風室等 5 處 5 室 31 科（如圖 1）。在總局之外，還在全台設立六個分局，各置分局經理負責，下設 5 組 5 室，置組長（主任）與課長等二層主管職。台北分局管轄台北縣市、基隆、宜蘭、金門與馬祖；北區分局管轄桃、竹、苗地區；中區分局管轄中、彰、投地區；南區分局管轄雲、嘉、南地區；高屏分局管

轄高、屏、澎地區；東區分局管轄花、東地區。同時，還接手原本公保的聯合門診中心，合併成台北與高雄兩處來提供基層醫療服務。

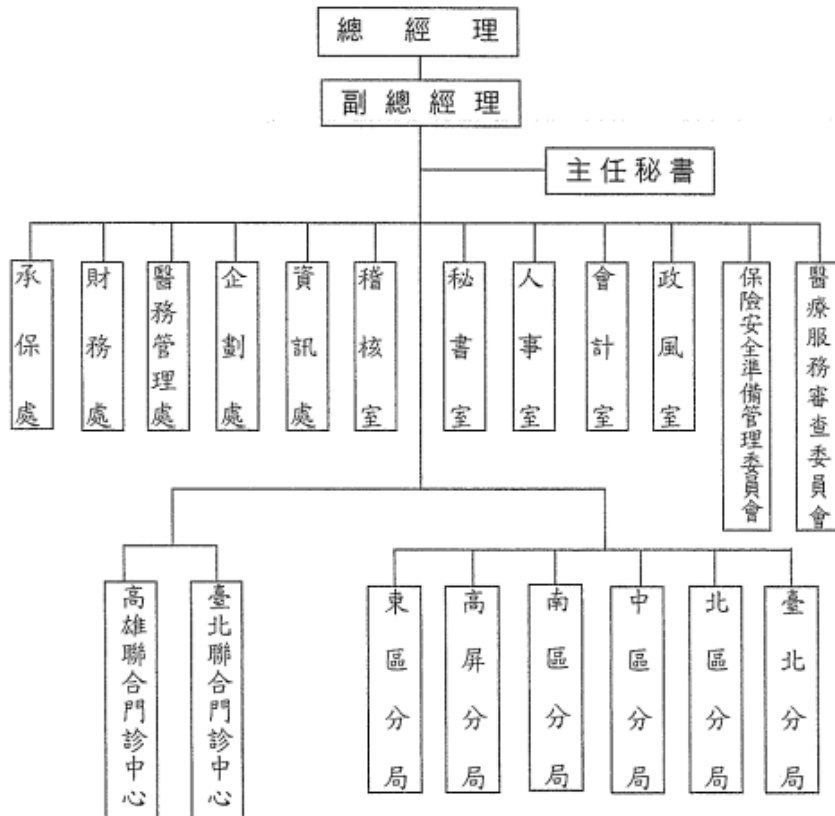


圖 1 中央健保局初期組織架構圖（引用自張麗絹、余佺婕，2012）

之所以要比照國營事業機構，是由於新成立的健保局大部分人員，都是從中央信託局公保處及勞保局所移撥而來，為了利於人員轉任及營運彈性，才沿用公、勞保的人事體制。員工待遇上也是屬於單一薪俸，無一般公務員享有的各項福利與退休金，但有編列績效獎金，每年合計最高可領取四・六個月。但這項體制，卻在後來每年成為外界質疑的話題，當健保財務虧損或經濟不景氣時，就被提出來成為批評對象。雖然績效獎金其實是來自健保局年度編列的行政預算，並非從收取的保費中提撥，但在前述加諸於健保局的種種期望下，明明屬於政府部門卻坐領高額獎金的員工便成了眾矢之的，也埋下之後修法的伏筆。



此外，健保開辦之初，各地分局還面臨人力與訓練大量缺乏問題。根據衛福部出版的紀實專書<sup>14</sup>，當時原屬公、勞保的員工，有些自願、被迫移轉、還有些甚至沒訓練完成，再加上後來經由高普考分發進來的人，彼此之間都需要慢慢磨合。為了補齊足夠人力，南區分局從門診中心找護理人員轉任，高屏分局去大醫院找勞保承辦人，東區分局甚至遇到分發的人都跑光的窘境，只好自行登報招募，而這些人員招進來後還得一一進行訓練，才得以陸續建立起承辦健保的專業素養。即使如此，人力仍然嚴重不足，《中央健康保險局組織條例》中對於承保業務的人力編列僅框定在 700 餘人，但要統一處理全國人民納保及保費收繳作業，實際上至少須達 1300 人以上<sup>15</sup>。因此，在法規員額限制下，健保局曾緊急公開招考業務助理，進用約 500 餘人來分擔繁重的行政庶務<sup>16</sup>。

這也導致了健保局的內部人員異質性相當高，與其他公務機關大不相同，不僅有經過高普考銓敘合格的正式公務員，公勞保時期的業務人員，參與臨時招考的業務助理，經過金融保險雇員升等考試合格的金融雇員，以及零零總總的約聘雇人員與派遣人員。甚至，這時的健保局對於各職位並沒有限定職系，不論是承保財務、醫務管理、還是費用支付、資訊支援，都能依照業務需求而進行人員輪調，或因應技術資料聘僱專業人才，人力運用較為彈性。在混亂的開辦初期，正是這些來自不同地方的人在各種磨合下才支撐起全民健保的整體運作，並打下面對民眾的基層業務基礎。但混雜的人員構成，在修法時便成了爭議之處。

## （二）改制為行政機關

健保局雖依法比照公營事業機構來構建組織編制，但其運作不以營利為目的，承辦業務是具強制性的社會保險，屬於公權力的行使，因此立法院審查預算時多

<sup>14</sup> 林芝安，2018，《超越醫療天塹：全民健保二期規劃紀實》，台北：衛福部，頁 174-177。

<sup>15</sup> 張鈺旋等 15 人，2014，《金色挑戰：全民健保納保及財務平衡施政紀實》，台北：健保署，頁 55-56。

<sup>16</sup> 同前註十四所引，頁 13。

次決議將其組織性質定位為行政機關，並要求其人事管理制度應符合機關屬性（彭巧菁 2008）。再加上大眾不滿政府調漲保費，常常質疑健保局財務不佳還發放績效獎金，欠缺正當性。所以為了平息社會爭議，2009 年通過了《行政院衛生署中央健康保險局組織法》，中央健保局依法進行組織變革，從金融機構改制為行政機關，其人事管理與職務列等皆回歸公務體系，正式更名為「行政院衛生署中央健康保險局」，首長職稱也從「總經理」改為「局長」。組織架構設承保組、財務組、醫務管理組、企劃組、資訊組、秘書室、人事室、政風室及六個分區業務組，共 12 組 4 室（如圖 2），組（室）內置組長（主任）及科長等二層主管職。門診中心則依法廢止不再經營。

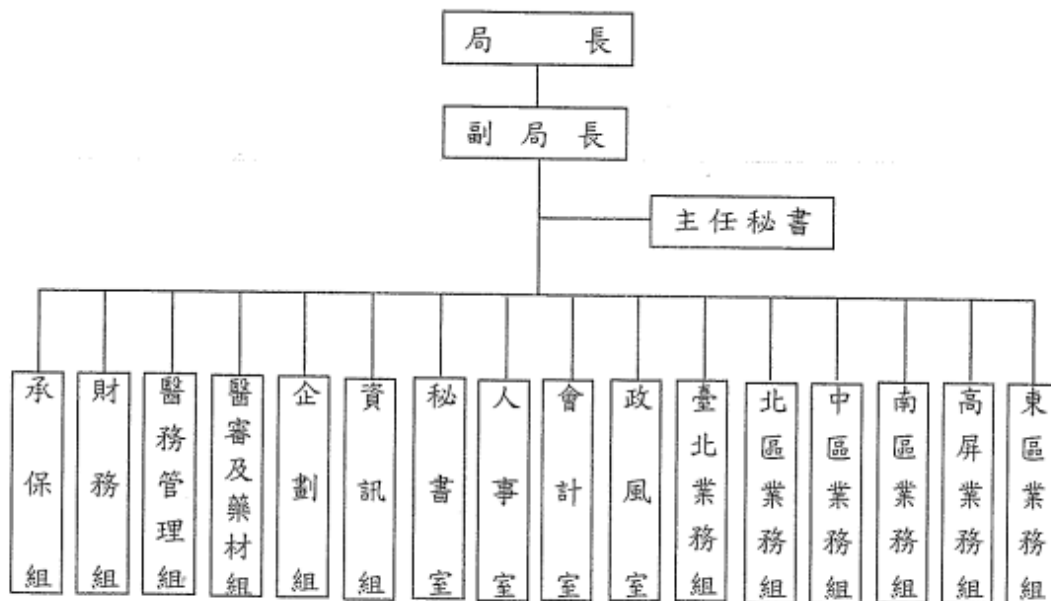


圖 2 改制為行政機關後的健保局組織架構圖（引用自張麗絹、余佺婕，2012）

健保局的行政改制，讓各地分局改為「分區業務組」，不再是獨立組織體，而是為分工而派出的內部單位，不再單獨設人事、會計、資訊、政風室，相關事務全由總局組室集中統籌辦理，業務對外一律以健保局名義，單一法律主體有利於與各地特約醫療院所及投保單位保持相同關係，不再因地區不同而有所差異，

權責方面更加清楚明確。此外，在職務掌理方面，修正法條新增了醫務管理、藥品特材、醫療審查及醫療品質提升等涉及醫療專業的相關業務<sup>17</sup>，也因為要負責督導醫療事務，明定局長及副局長三人中的兩人可以由醫事人員擔任<sup>18</sup>，醫審組及醫管組自不用說，連分區業務組的組長或副組長，必要時也可以是醫事人員擔任。這正式昭明了健保局不只是保險業務的經理人而已，還是藥材、醫療服務與醫療機構的監督者與管理者，讓健保局對醫界的治理介入在國家法律上更加名正言順。

在人員待遇方面，雖然取消發放績效獎金後，薪資會較低，但擁有任用資格者可趁機轉任為正式公務員，享有公務員相關福利。但問題在於，健保局人員構成歧異，許多人的任用方式並不一致，一旦變成公務機關，就只能明確劃分為公務員以及非公務員，薪水及退休金都會大為不同。已具公務員任用資格者還好說，頂多就是轉任後銜敘職等低於原本年資；原本就是約聘僱人員及暫雇的業務助理，也是依原適用法規繼續辦理，基本上沒有變動。但對這當中一些已經通過金融保險事業機構雇員升等考試的人員來說，明明都是同樣從中央信託局及勞保局移撥過來、並負責相同的承保業務，他們卻因改制後的法律判定，喪失公務員任用資格，強制適用於舊有的人事體制，難免會感到忿忿不平。雖然在行政院送交草案給立法院審議時，健保局也有提議希望修法能夠從寬認定，但最終未獲通過，讓這個問題繼續延宕到下一次修法。

健保局混雜的人員構成，透過這次改制機會進行了一番梳理。雖然變革促使健保局必須依照身分類別不同來建立多套人事規範，造成負責同樣工作的人員之間因適用不同制度而有權益差異，可能心生不平。但也結束了初創期以權宜機動為主的任用方式，讓未來健保局能明確根據職務需求、選用「金融保險」與「衛

---

<sup>17</sup> 《行政院衛生署中央健康保險局組織法》第 2 條。

<sup>18</sup> 《行政院衛生署中央健康保險局組織法》第 3 條。

生行政」職系的公務人員，朝向專業分工精細化的方向發展。



### (三) 升格為健保署

在行政院組織改造的趨勢下，衛生署整合衛生、醫療及社會福利業務，預計從健康促進、預防醫療，擴展到弱勢關懷及社會福利，打造一個由生到死的衛生福利網，而於 2013 年正式升格為衛生福利部。因為衛生署接手了原有的社會福利業務、不再只負責公衛而成為大部，轄下各局也必須超越業務執行單位而扛起規畫相關政策的責任。健保局便是配合該年通過的《衛生福利部中央健康保險署組織法》，升格為「衛生福利部中央健康保險署」，擁有了自行規劃與推動政策的權力。不過在這次改造中，原有的業務及內部組織架構並未調整（如圖 3），僅首長改稱「署長」，仍專司掌理全民健保業務。但從最初的金融事業機構，改制為行政機關，到如今升格為「署」，可以看到健保署的地位隨著制度的深化鞏固而越來越重要，甚至從最初的業務執行者成長到可以獨當一面規劃政策，可說是公務機關中極少見的案例。另外值得一提的是，上次改制修法所遺留的人員問題再次被提出，引發討論。

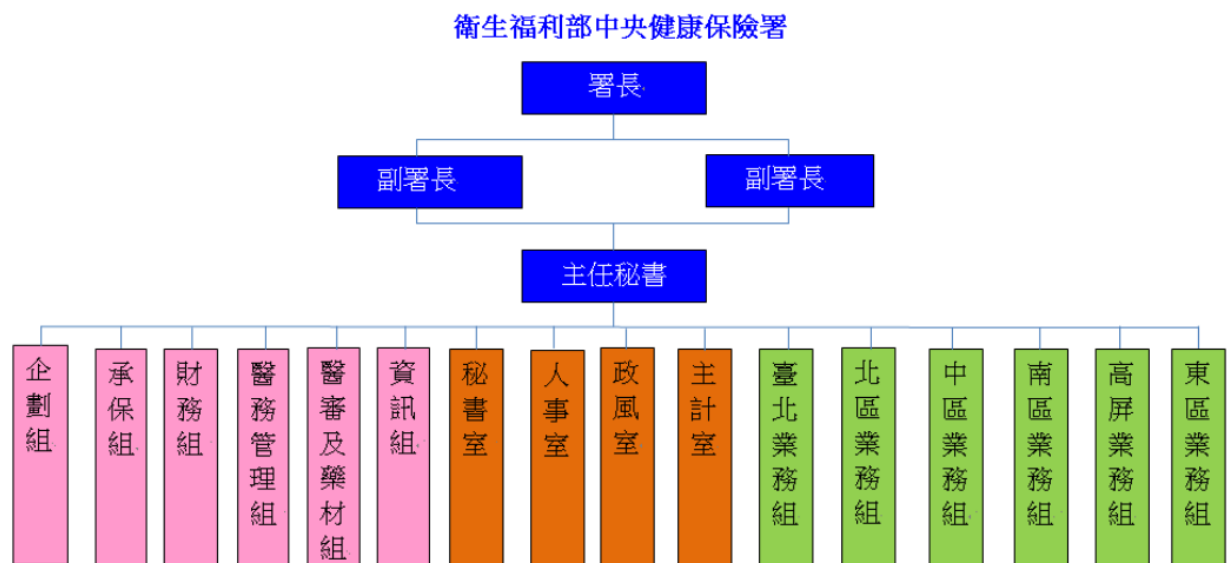


圖 3 健保署現行組織架構圖（引用自健保署官網）

在 2011 到 2013 年立法院審查法案的過程中，上次修法未被同意轉任的金融雇員再次成為爭議焦點<sup>19</sup>。行政院提出的修正草案，希望讓轄下近五百名的金融雇員及派用人員直接轉任為公務人員，增加領取月退休金的公務員福利。支持的立委強調，這些人通過勞保局與中央信託局公開招考而任職、後參加考試院對內的金融升等考試及格，再強制移撥到健保局，其任職十餘年盡心盡力，而機關改制並非他們所願，不應因政府決定就拋棄這些嫻熟的業務人員，侵害他們的權益。但考試院極力反對，認為之前修法皆已保障這些現職人員的原有待遇直到退休都不變，現在若同意他們改任並取得支領月退俸的資格，未來將增加 51 億元的財政負擔。況且，全國通過金融雇員考試共一萬五千多人，若現在只開放少數人轉任，那麼對多年來銓敘部不同意轉任的其他部門金融雇員有失公平。

在這過程中，為大眾矚目的是當時考試院長關中所怒斥的「黑官漂白」一言，在更早之前的考試院會，他極力堅持不具法律任用資格者在政府任職就是黑官，金融雇員是在封閉性的內部升等考試及格，並非是國家公開考試，銓敘部職掌官制官規、要嚴守最基本的法律界限，絕不容許再發生黑官漂白：「如果政府還讓非經公開競爭考試及格人員取得任用資格，那考試院辦理國家考試又有何意義？即使讓其轉任，銓敘部又如何為其銓敘？」<sup>20</sup>後來黑官漂白的這番怒斥，成為考試院在審查中據理力爭的出發點，也是媒體報導時大肆渲染的頭號標題。

最後，由於金融雇員未經高普考等正式國考，在考試院及部分立委極力反對、大眾媒體持續關注下，本次修法並未對此有所更動，而讓健保署內多元人事體制並行的狀況繼續維持至今。也就是說，目前健保署總署及分區業務組的內部成員，可能在任用身分、薪水福利、考核標準等等都有所不同，但卻在同一間辦公室承

---

<sup>19</sup> 審查委員的集中發言可詳見《立法院公報》101 卷 45 期，頁 339-341、頁 357-358（2012 年 5 月 30 日）。以及 102 卷 05 期，頁 2381-2383（2013 年 1 月 3 日）。

<sup>20</sup> 中央社記者葉素萍，2011 年 6 月 12 日，〈關中：黑官漂白不容再發生〉。Yahoo 奇摩新聞網。網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E9%97%9C%E4%B8%AD-%E9%BB%91%E5%AE%98%E6%BC%82%E7%99%BD%E4%B8%8D%E5%AE%B9%E5%86%8D%E7%99%BC%E7%94%9F-071644999.html>，檢索日期：2023 年 3 月 29 日。

辦相似業務、同時面對民眾，而外人幾乎不會知道他們之間身分的差異，而只會一律以健保署官僚視之。這當中，有通過高普考的正式公務員、有勞保局的舊員工、有初期招募的業務助理、有醫藥專業的約聘雇人員、甚至還有分擔雜事的派遣員工，他們對待工作有不同態度與理解，單單在田野過程中就能感受到不同人主動思考改進與純粹按部就班的差別。

但就算如此，健保署辦公現場仍能維持和諧的工作氛圍與合乎水準的業務績效。在我所觀察的科室中，身分差異可能會有的摩擦，在某程度上被業務的分工合作以及日常生活的環境秩序給抹消了，或許私下會有些許抱怨，但平日工作與相處上都幾乎不會因此發生衝突。倒不如說，正因有不同身分的人員可以分擔專業程度與重要程度不一的繁雜事務，才能讓越來越多元的健保業務始終能順暢推行。因此在進入田野之前，必須明瞭的是，健保署並不是如一般想像中完全由公務員組成的死板官僚部門，而是人員構成複雜、具高度異質性的彈性工作團隊，接下來的篇章所描述的業務細節都是來自於這樣一群人的工作所得。

本節介紹了健保署從初創以來在組織體制上的變化，雖然只是簡單說明了部門編制及人員構成上曾有的爭議，但從中可以看到的是，從最初為了承辦全民健保業務而專門成立的健保局，到十多年後自主規劃政策與監督醫界的健保署，組織地位與職能都逐漸擴張到當初未曾預料到的地步。這不只體現了全民健保政策推行之成功，足以在達成全民納保的基礎上，掌握了介入及治理醫療體系運作的實質權力，也佐證了健保署作為公務機關，有確實達成任務的績效，並未走向政府失靈的末路。這當中有哪些影響因素，無法在此一一論述，但健保署人員的實際工作成效應當會是關鍵之一，將會在第三章仔細討論。

### 第三節 承保科辦公室



在介紹完健保署背負的多重印象以及整體組職人員的變革後，本節將目光聚焦到實際進行田野調查的場所，也就是分區業務組內的承保科辦公室。在此，需要釐清的是此科室在整個科層組織中的位置，以及負責業務與所屬人員。雖然乍看之下可以用行政官僚一概而論，但若要徹底理解他們實際進行的工作，那麼對科室本身詳細情況的事前釐清必不可少。

#### (一) 承保科的組織定位

首先，必須來看看健保制度交付給健保署甚麼樣的業務。根據《全民健康保險法》，健保署作為保險人，須負責為保險對象全體國民辦理納保，並向提供服務的醫療院所支付費用，而由政府、國民、醫療院所形成三面法律關係(如圖4)：國民向健保署繳納保費，健保署以健保 IC 卡作為保險憑證發放給國民；國民到醫療院所看診，並自付部分負擔；醫療院所向健保署申報醫療費用，健保署審核後支付費用給醫療院所。而從健保署內部人員的角度來看，為維持這個三角架構所衍生出的種種業務，可以按照性質，從中分割為兩個面向：一是健保署處理民眾納保業務並收取保費的「收入面」，另一則是健保署審核並支付醫療費用給醫療院所的「支出面」。

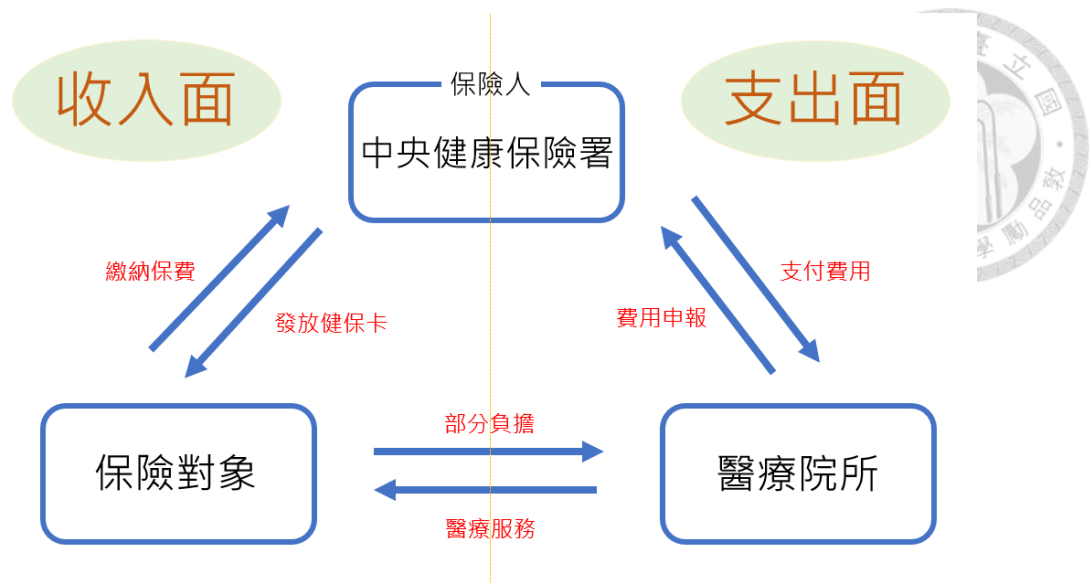


圖 4 全民健保制度架構圖（筆者自繪）

於是，在部門設置上便根據業務性質進行分工（如圖 5）：在總署，主要負責「收入面」的是承保組與財務組，而主要負責「支出面」的是醫務管理組與醫審及藥材組，其餘維持組織運轉的行政庶務則分交相應各組。同樣的架構也在分區業務組內部複製，大致可分為綜合行政科、顧客服務科、承保科、醫療費用科、醫務管理科共六種科室，依照各地業務量多寡可能會增加特定科室的數量，如承保一科與二科、費用一科與二科，以便分工處理不同類型的業務。



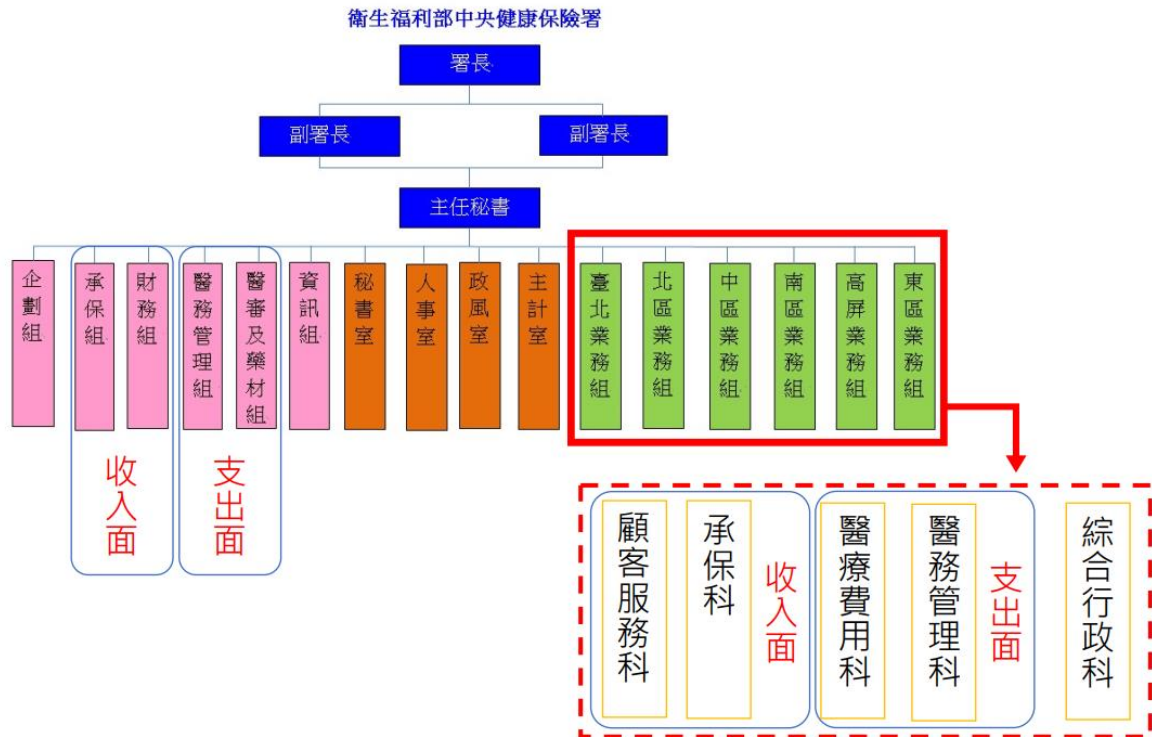



圖 5 健保署部門分工圖（筆者自繪）

在現行人事體制<sup>21</sup>下，這樣一分为二的組織架構明確劃分了不同專業需求，在「收入面」是金融保險專業，在「支出面」則是衛生行政專業，在這兩部分任職的人員，平日工作內容幾乎不會涉及到對方的領域，即使同在一棟大樓工作也幾乎毫無交集。例如，屬於支出面的醫務管理科，需要依法管理轄區的特約醫療院所，處理醫療爭議的申訴案件、查核是否有違規事實；醫療費用科則需要審查各院所申報的費用資料，按照支付標準核付或退件，把關醫療品質，並抑制資源不當耗用。總括來說，支出面所面對的業務對象主要是醫療院所，並在醫療服務與費用的管理上都必須跟醫界密切合作，甚至需要聘僱醫生來協助專業審查。

相反的，收入面就專注在保險對象上，承保科需要處理各類被保險人的投保申請及保費繳交，與不同的投保單位打交道，輔導未正確納保者盡速納保，若這

<sup>21</sup> 健保署在 2009 年改制為行政機關後，便需要遵行公務人員任用法，新進人員必須具有公務人員資格，職務也明確歸系，如收入面職務歸入金融保險與財稅行政職系，支出面職務歸入衛生行政與衛生技術職系，資訊職務歸入資訊處理職系。



當中有任何阻礙或問題發生，都由承保科來負責解決。雖然承保業務基本上只須依法執行，不像支出面那樣牽扯到醫療專業的複雜判斷，但由於面對的民眾人數眾多，產生的問題形形色色，所以會由顧客服務科來統一應對基礎事務，若牽涉到更複雜的程序或個人隱私資料的判定，才會再交由承保科人員處理。而在六大分區業務組之外，健保署還在各地設立 22 個聯絡辦公室，以及在鄉鎮區公所設立服務窗口，用於服務在地民眾，所有聯辦與公所收到的申請，也都是往上呈交到承保科來二次審核與錄入資料庫。若將顧客服務科（通常是位於分區業務組一樓大廳的聯合服務中心）、各地聯辦與公所視為接觸民眾的第一線人員的話，那麼承保科即是握有調閱與審定權限的二線人員，負責處理大量文書資料並輸入健保資料庫。但，這並不意味著承保科只需在乎簡化後的紙本資料，而可忽略實際存在的民眾個體，我將在下一章說明官僚有意識到民眾存在、以及他們對民眾的想像，如何跟承保科業務推行息息相關。

另一方面，健保署業務架構上看似平均的一分為二，實際上仍有制度運作與發展的偏重點。在全民健保初開辦時，由於是首次納入全民的社會保險，無舊例可循，制度規定在實際上路時都遭遇各種未曾預料到的阻礙，第一線人員常常要面臨民眾困惑與醫界反彈而備感壓力（陳孝平、謝玉玲 2004），但在健保署人員長年累積經驗、逐漸完善解決機制後，現在的健保制度已相當健全。然而如前述所提，便利的健保醫療實是建立在對醫界資源的壓榨上，每年健保署都會跟醫界就種種問題爭論不休，例如申報費用的審查與核刪、給付項目的新增與取消、門診上限量與藥價爭議等等。因此，在度過制度草創期後，近年來健保署的實際關注重心也就越來越往支出面傾斜，穩定的收入面業務逐漸成為無需特別關注的組織邊緣<sup>22</sup>，幾乎可以完全按照常規自行運轉。

---

<sup>22</sup> 雖然尚未有研究能夠佐證，但在註八提到的關鍵評論網專題報導中，時任健保署署長的李伯璋被問到該如何應對健保危機時，便直言保費調整是政治議題，與其在收入面開源，更應該看重的是找出不必要的醫療支出以便節流，未來努力方向都會放在如何讓醫療體系的人好好做事

因此，可以這樣來理解承保科在健保署當中的組織定位：它既透過承辦納保業務來奠定整體健保制度的收入面基礎，又因制度的完善而趨向組織發展的邊緣，且在分區業務組的分工中，亦是民眾健保問題的最終處理者。雖然執政高層對支出面的關注比重遠遠大於收入面，但從民眾的角度來看，承保科等收入面部門才是他們與健保署接觸的主要印象來源。

## （二）承保科的業務及人員

最後簡單介紹一下作為分區業務組的科室，承保科的業務及所屬人員有哪些。前述提到，承保科可能會因業務量多寡而分成一科、二科、三科，並根據被保險人類型來分工。在《全民健康保險法》第 10 條有明確列出：

被保險人區分為下列六類：

### 一、第一類：

- （一）政府機關、公私立學校之專任有給人員或公職人員。
- （二）公、民營事業、機構之受僱者。
- （三）前二目被保險人以外有一定雇主之受僱者。
- （四）雇主或自營業主。
- （五）專門職業及技術人員自行執業者。

### 二、第二類：

- （一）無一定雇主或自營作業而參加職業工會者。
- （二）參加海員總工會或船長公會為會員之外僱船員。

### 三、第三類：

- （一）農會及水利會會員，或年滿十五歲以上實際從事農業工作者。

---

並得到合理給付。此外，我在田野期間參加了署內舉辦的英文讀書會，署長及各組長官發言討論的重點也都是放在支出面的管理上，收入面的議題基本上都只侷限在收入面各科聯繫會議，上升到組長或總署長官參加的高層會議時便幾乎不會提起。

(二) 無一定雇主或自營作業而參加漁會為甲類會員，或年滿十五歲以上實際從事漁業工作者。

#### 四、第四類：

(一) 應服役期及應召在營期間逾二個月之受徵集及召集在營服兵役義務者、國軍軍事學校軍費學生、經國防部認定之無依軍眷及在領卹期間之軍人遺族。

(二) 服替代役期間之役齡男子。

(三) 在矯正機關接受刑之執行或接受保安處分、管訓處分之執行者。但其應執行之期間，在二個月以下或接受保護管束處分之執行者，不在此限。

五、第五類：合於社會救助法規定之低收入戶成員。

#### 六、第六類：

(一) 榮民、榮民遺眷之家戶代表。

(二) 第一款至第五款及本款前目被保險人及其眷屬以外之家戶戶長或代表

這六類被保險人，健保法第 15 條亦有明確規定他們相應的投保單位，一類人須投保在服務機構或所屬團體，二類人投保在工會，三類人投保在農漁會，四類人投保在政府指定單位，五類及六類人則投保在戶籍地的公所或所安置的社福機構。每個人都只能以一種身分投保，不能同時投保在不同類型的單位，具有任一被保險人資格者（例如公司員工），都不能以眷屬身分投保，而符合眷屬身分者也必須隨同其關係者投保，除非另有特殊情形，否則不得個別投保。

正因按身分投保的規定詳盡複雜，衍伸出來的業務也需要分類處理。以南區業務組為例：承保一科負責第一類投保單位及保險對象，二科負責第二、三、五、六類業務，三科專門處理欠費與罰鍰的訴追與執行。雖同為承保科，但要注意的

業務細節與程序都有不少差別，彼此之間也會定期透過收入面聯繫會議來討論專案議題及交換意見。



再深入到科室內，則是要看各項業務如何分配給該科室人員。我實習進入的承保科室，員工總數約近 40 人左右，並在辦公室座位及職務上分成兩個區域：一區負責二三類工農漁會、另一區則負責五六類公所事務。但投保單位這麼多，該怎麼平均工作量呢？解決辦法是，按照投保單位 9 位代碼的最後 2 碼來分配承辦人員，譬如尾碼 02 的單位都由同一人負責，依此類推。這些專責服務人被稱為尾碼承辦人員，辦公室的大多數人都擔任此一職務，屬於科室的基本人力。這樣的分配看似簡單，事實上卻對健保署的服務非常重要。官僚組織時常被詬病的一點，就是因科層分工極細而讓外人無法輕易找到真正有能力解決問題的人，使得民眾常因找不到正確聯絡管道被政府合法地拒之門外。但在此處，因為明確的業務分配規則，所有投保單位都能藉由一通電話直接找到負責的承辦人員，不必花費時間等待官方諮詢專線的轉接。這種業務分配帶來的簡單快速，亦可從健保署官網提供的業務組分機號碼表一覽無遺（如圖 6）。



## 業務分機

### ◎承保業務

電話：03-8332111

投保單位代號查詢說明：依投保單位代號後面二個數字來區分承辦人，例如：投保單位代號為 123456789，係屬第一類投保單位尾二碼89，則其專責服務人分機為 1025

單位	業務項目	電話	
		分機	傳真
聯合服務中心	請領健保卡問題	1007	
	欠費查詢、申請補開繳款單及明細表	9	
承保服務科	銀行轉帳扣款事宜	1033	
	申請分期繳納保險費	1007	
	第一類投保單位尾二碼00~13	1072	03-8332086
	第一類投保單位尾二碼14~27	1018	03-8332086
	第一類投保單位尾二碼28~42	1027	03-8332086
	第一類投保單位尾二碼43~56	1062	03-8332086
	第一類投保單位尾二碼57~70	1032	03-8332086
	第一類投保單位尾二碼71~85	1019	03-8332086
	第一類投保單位尾二碼86~99	1025	03-8332086
	第二、三類投保單位尾二碼00~15	1022	03-8332033
	第二、三類投保單位尾二碼16-60	1007	03-8332033
	第二、三類投保單位尾二碼61-99	1036	03-8332033
	第五、六類投保單位尾三碼000-499	1067	03-8332033
	第五、六類投保單位尾三碼500-599	1073	03-8332033
	第五、六類投保單位尾三碼600-999	1063	03-8332033

圖 6 健保署東區業務組的分機號碼（圖片截自健保署官網）

誠然，一般政府機關都會提供基本的聯絡資訊，也會列出特定業務項目的分機號碼以備諮詢，但民眾往往並不如官僚清楚問題被歸類於哪項業務或是行政程序，在嚴重資訊不對等的狀況下，撥打的電話常常只能被不斷轉接到不同人員手中，漫長等待一個確定的解答。對比之下，不論是公司行號還是工農漁會，若有任何健保相關問題，藉由健保署所提供的分機號碼，都可以直接找到專責人員一次解決，不必被困在電話轉機的迷宮當中。此外，若是民眾針對保費繳交或資料

審核有問題，也可以從每月收到的保費繳款單上直接找到承辦人員的電話<sup>23</sup>，一對一快速處理個人問題。



當尾碼承辦累積足夠年資與經驗後，可能會被指派為該區域的綜合人員，作為窗口先行過濾總署派下來的專案資料，再分發給對應的承辦，同時尾碼承辦若有處理不了的問題，也會向綜合人員求救。另外，承保二科還有弱勢協助、特定人群的輔導納保等業務，經驗豐富的承辦也可能被指派為專案人員負責處理。而在承辦之上，則有職等更高的課長，兩個區域各有一位，分別擔任該類業務的複核者，對大部分日常業務進行二次審核，當需要更高權限或公文需長官批示時，會再陳核給科長決定。而在以上專責人員之外，大量的公私雜事、行政庶務、甚至額外的業務量，都是由聘僱人員及約用人員來分擔。

一般來說，新人會從尾碼承辦開始累積經驗、熟悉事務，再調動成為專案或綜合人員，但有時候因為人力缺乏或異動不便，也會直接讓新人擔任專案人員。因為內部調動並不少見，業務內容也大體類似，科內也會定期舉行教育訓練，所以大家對彼此的工作都有一定程度的熟悉。事實上，只要熟背法規與各種行政程序、掌握資訊系統的操作，一些日常事務就算是外行人也能很快上手，這也是能夠由不少約僱與約用人員來協助業務的原因。甚至，有些健保業務之所以能處理這麼順暢，也跟這些非正式公務員的助手有很大的關係。這些都會在下一章加以說明。

本節詳述了承保科作為收入面核心，在健保署當中微妙的組織定位。一方面落實政府與民眾的保險關係，確保收入來源，鞏固健保制度基礎；另一方面又因

---

<sup>23</sup> 事實上，承辦人員需負責製作自己業務對象的所需文書，包含每月保費繳款單、催繳通知書、解說資訊的輔導信函等等，因此在文書上留下自己的聯絡資訊也非常方便。但關鍵是，文書寄出後其實就算完成工作，完全可以只留統一諮詢專線，讓聯合服務中心的人解決後續問題或再行轉接，但這勢必會讓民眾花費更多時間精力，所以乾脆直接留下負責承辦的分機號碼，節省民眾麻煩。細節雖小，但也正是健保署便民措施之一。

規定完善、多年運轉良好，而逐漸被排擠到組織發展的邊緣。然而，這樣的定位剛好有利於本研究的探討方向：健保政策施行之成功，甚至連執政高層都不再關注其制度基礎，而任由負責部門自行運轉，這當中官僚究竟是如何工作，才能達成這麼良好的成效？從排除醫療專業影響、較支出面來說更為純粹的承保科切入觀察，或許更能找到貼近目標的答案。

#### 第四節 小結

為了解健保署究竟是甚麼樣的地方，本章試圖勾勒了健保署作為政府組織的整體圖景：首先，打量組織外表，可以發現從制度草創發展至今，健保署其實背負了外界賦予的多重期待，也不斷自我認可特定的角色形象。這些期待與形象並非固定，而是隨外界需要與組織發展而有增有減、變動不斷，不但構成了各方人士對健保署的認識與行動方針，也無形中主導了內部人員的工作方向，讓他們選擇表現出相應態度，構成政策實行過程中的工作特點。

接著，切開內部構成骨架，可以得知自初創以來，健保署的部門與人員編制其實因三次修法有所變化，從最初 1995 年以國營事業設立、專門承辦業務的健保局，到 2009 年改制為行政機關、名正言順行使公權力，再到 2013 年升格為健保署、自主規劃政策與監督醫界，其組織地位與職能都逐漸擴張到當初未曾預料到的地步。這體現了健保推行之成功，不僅達成全民納保，還讓健保署一併掌握了介入及治理醫療體系運作的實質權力，也佐證了健保署作為公務機關，有確實達成任務的績效，並未走向政府失靈的末路。此外，高度異質性的人員構成也因修法保留至今，即使現在已明訂職務歸系，需依照專業與資格來進用人員，但早期留任的多元人員及不斷額外約聘的協助者，也仍然讓健保署內部保持彈性，而不全然由公務員統一構成。



最後，聚焦到實際進行田野的特定部門，闡述了承保科在健保署當中微妙的組織定位，既是制度存在基礎，又被排擠到發展邊緣，原因卻是規定機制完善，完全可以自主運轉，無須多加關注。也簡介了此科室成員的職務與身分，以利於後續章節的理解。

於是，透過這三部分的脈絡梳理，應可大致明瞭健保署總體樣貌，以及它作為田野地的價值所在。健保署官僚在這樣一個背負多重期待的組織中，相當成功的推動政策施行，其實際工作的所作所為究竟有何特點，我將在下一章藉由對行政業務細節的討論來闡述。

### 第三章 行政業務



下午兩點，鴻章正在用手推車將堆滿信件跟文件的紙箱運到牆邊的矮櫃上。他先看信封，分成六類(公所)跟二、三類，將六類的拿起來，二、三類交給美珍姐拆信分辨，如果有發現六類的再分過去；六類的表件中，鴻章自己留下公所的(一整個文件包，裡面是手寫三聯單)，再將聯辦(好幾個公所已登錄處理的資料，但是統一系列成 A4 紙本)的表件分給各承辦。鴻章利用查詢系統一一審件，檢查資料是否正確完整，進行基本資格判斷，確認 ok 後直接歸檔，若有問題或複雜案件則交給承辦處理。承辦審核聯辦處理好的表件(已登錄後印出的紙本)有無 key 錯、資格是否符合。鴻章負責全部的公所直寄表件，所以還有其他約用人員幫忙分擔。承辦負責各自聯辦(含幾個公所)，有問題再聯繫民眾。(田野筆記)

這是某天我走進承保科辦公室剛好遇到的場景，鴻章坐在隔壁辦公桌，負責輔助業務與分類文件，也是最初帶我認識辦公業務的人，這些一疊又一疊的文件與表單被他堆放到不同辦公桌上，不但開啟了承辦人員的工作日常，也帶出了我一連串問題：這些表件分別是甚麼呢？它們從哪裡來？該怎麼處理？那時，對行政業務一知半解的我以為這些文書處理就是重點所在，但隨著日日旁觀辦公室人員們的工作過程，我發現這些文件只是健保署官僚工作的一部分。

每天，都會有民眾打電話或寄電子郵件進來，可能是疑惑於自己的加保資料，或是收到無法理解的逕加保通知單，甚至是因被催繳保費而怒氣沖沖。辦公室人員都必須人手一支電話，迅速釐清民眾問題所在，耐心解釋清楚，才能確保健保政策順利施行於民。此外，他們還得完成署本部固定下放的各種專案，目標在於

為健保資料庫查漏補缺，人工捕撈隱沒在資料庫中的漏網之魚，以通知信等方式輔導他們盡快正確納保。甚至於，當工會等投保單位上傳的相關資料不完善時，承辦人員還需要催促、或乾脆直接幫忙上網登錄，才能讓帳務與資料完整相符。


可以說，從一般承保業務的受理與申復，到署本部下放的資料清理專案，這群行政官僚的業務都圍繞在讓符合資格的每個人都確實被健保制度所納入。但要達到這個目標實際上要做的事，卻遠遠不限於文書處理，而是在將複雜生命放入制度標準時，所衍生出來的各種隱形勞動，但究竟是甚麼樣的作為，就必須深入實際的行政業務，從實作細節來一一論述。

本章將仔細介紹承保科辦公人員們的主要業務，說明他們身為行政官僚，日常所需進行的工作，以及業務處理過程中，他們所展現的嫻熟技巧與有意無意間進行的額外勞動。雖然對他們而言，這些只是「做熟了就知道」的經驗累積，但我認為，正是因為有這些未曾列明於專業技術的不成文累積，才得以讓作為健保收入基礎的納保業務施行至今都十分有成效。

## 第一節 業務類型

在我實習開始的第一天，所有實習生都先被帶到大型會議室，聆聽全民健保制度以及健保署各項業務的介紹。根據我後來詢問，健保署的新進職員同樣也會參與類似的教育訓練，拿到一本由簡報組成的厚厚講義，乖乖坐在會議室中聽台上的資深組員講解：

實習第一天的課程說明，印象最深的是不斷強調參加健保是強制性，一旦有設籍就得投保，不可中斷，還有繳納保費的義務。保險對象分成 6 類，具有順序性，具有哪類身分就得加保在對應投保單位。



簡報列的很詳細，把投保資格認定、保費計算與繳納方式等細項規則都講了一遍。……下班前跟科長借了新人職前訓練的講義來看，上面有關於各科業務介紹，承保一二三科的部分列了要服務的保險對象詳細是誰，分別要收的保費是多少，要處理的承保業務包含加退保、轉入轉出、停復保、基本資料異動、保費繳納與退費，此外還有輔導納保、專案查核等等。又多又雜的規定對第一次接觸的人來說簡直眼花撩亂，但簡報的介紹將法規條文與作業流程都列的很清楚，圖示說明清晰易瞭，感覺只要把這些通通背下來，連我這種外行人也能按表操課。(田野筆記)

在拿到了詳細的講義介紹後，我被帶入了承保科的辦公室。這間辦公室整齊排列了一張張配備電腦與電話的辦公桌，卻不顯擁擠，每個人都能在位置上按自己步調處理工作。科長親切地把我介紹給全體辦公室，並允許我使用其中一個空辦公桌，和大家一起上下班。就如第二章提前解說過的，這個辦公室根據投保對象類型，而將人員分成了兩個區域，分別負責二三類工農漁會與五六類公所事務。在科長的安排下，我先坐到了五六類區域，此處的尾碼承辦人員主要依照公所人口數來分配，若公所轄下人口較多，便會有兩位承辦一起分擔。由於面對的都是無其他職業身分而加保在公所的民眾個人，在業務上較為單純，適合新手初步學習。約半個月後，我才再被調到辦公室的另一區，向負責工會等事務的人員請教。因二三類被保險人必須投保在工農漁會，再由這些投保單位統一代收保費、定時繳納，所以此區域的尾碼承辦主要都是面對這些單位的負責人，且需要一一核對帳務與名單是否有誤，比起五六類來說較為複雜。

對辦公室的大家來說，教導以實習生身分入駐的我，其實也算是他們的工作內容之一。但因為跟往年專人負責在休息室一對一指導實習生研究的方式不同，我獲科長允許旁觀他們上班並隨機訪談，所以當我以業務有哪些、如何處理等簡

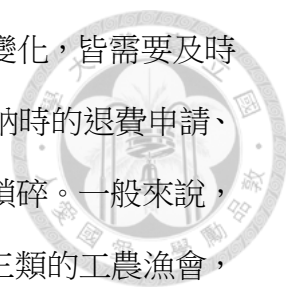
單問題開頭時，報導人往往並非像教育訓練那般直接給我完整清單，而是以半直覺半回想的方式，介紹他們認為最主要且必做的工作。在這樣不斷重複探問下，我逐漸釐清承保科的核心業務，可大致整理分類如下：尾碼承辦共通業務包括「審件」、「申覆」、「專案」。這三大類囊括了大部分承保科工作，以下將一一說明。

### （一）審件

就如本章開頭的場景一般，在我剛開始跟著「上班」時，注意力立刻就被這大量文件所吸引，迫不及待想要知道這些該如何處理。坐在我隔壁辦公桌的彩萍，是一位年輕俏麗、剛當上新手媽媽的尾碼承辦人員，當我向她請教時，她熱心介紹：

日常辦公包括處理案件、接聽電話、審核聯辦與公所寄來的紙本表件、處理每月專案。二三類跟五六類不太一樣……工農漁會的健保申請通常是電子化作業，而個人到聯辦與公所申請才會有紙本表件。這些表件會分發給不同承辦人，審核看看資料是否有誤，都確認完後再蓋上 PA 號，每月統一歸檔……聯辦的承保業務有些 E 化、有些沒有，即使當場有用電腦作業，也會印出紙本讓民眾簽章或留作副本，所以寄來的表件可能需要承辦自己 key 入資料，或是只要比對電腦與紙本的資料登錄是否有誤，確認正確後，就能歸檔到倉庫。

就如上章解說過，在健保署分區業務組之下，還有分設各地的聯絡辦公室以及鄉鎮區公所的健保代辦處，讓民眾能夠就近提出健保相關申請。這些申請包含：「加退保」，即民眾依照身分加保到規定的投保單位，身分轉換時要從原單位辦理退保手續，先轉出後才能再轉入到新單位，或是當民眾喪失投保資格，如戶籍遷出國外或失蹤死亡，同樣需要辦理退保。「停復保」，當民眾預計出國六個月以上，可申請停保，暫停繳納保費，但一旦返國就必須就要辦理復保，從入境當日



開始計算保費。「資料變更」，民眾本人或眷屬的任何資料若有變化，皆需要及時申報，以便日後的保費計算與通知。其餘還有中斷投保、重複繳納時的退費申請、滯納金申復、紓困貸款、分期繳納、特殊身分補助等等，非常瑣碎。一般來說，是由投保單位負責處理這些相關手續，如一類的公司機關、二三類的工農漁會，可透過政府提供的「多憑證網路承保作業系統」，直接上網申報，省下書面作業時間。就算是民眾個人，也可以透過健保署官網的「網路櫃檯」或是手機應用程式「全民健保行動快易通」，來進行線上申請。但與此同時，各地仍然會有不少民眾臨櫃填寫申請表單，對於不熟悉或不清楚網路平台的人來說，紙本申請表以及隨同的櫃台服務人員依然是重要的健保申請管道。

也就是說，每天都會有大量健保相關申請從不同管道進入承保科，有的是電子化作業，直接進入系統，有的是實體紙本表件，經由郵局統一郵寄或經由服務櫃台遞送過來。而承保科就負責所有申請資料的最終審核與儲存。這便是第一種核心業務，「審件」：不同管道有不同審件過程，以紙本表件為例，當承辦人員在收到自己轄區的紙本表件後，必須根據法規判斷這些申請是否符合資格，若有錯誤就要通知民眾，再將過關的表件資料手動登打入檔，同時確認系統內的已登錄資料並無錯誤，最後才能把這些紙本表件統一收到倉庫歸檔。這些文書處理工作枯燥乏味，但卻是維持健保資料庫正確無虞的重要基礎。審核表件的方式就如擔任五六類尾碼承辦的彩萍所舉例：

很多表件會附其他證明，需要比較多的核對，無法讓系統自己判斷……  
例如加退保的表件要按不同身分別來處理……5類低收入戶是由公所申請，要嚴格核定是否符合低收身分。像是民眾以不同身分進來，發現有重複投保狀況，例如低收+公司，可以只留下低收身分加保，不用公司加保。因為民眾身分別如果有很多種，就要選擇一項、擇優處理……審核後的表件，昨天key入，今天還要看有沒有入檔。

身分，是最重要的關鍵。作為面向全民的社會保險，全民健保的基本加保資格規定十分明確，除了具有國籍且設有戶籍的國民之外，外籍人士領有居留證且在台居留滿六個月亦可參加健保。再進一步根據不同職業身分進行分類，除了要按照薪資所得劃分投保金額及保費外，還有特殊身分如低收入戶能夠接收政府補助。而是否能讓每個人都按照身分進入制度所安排的位置、得到相應權益，都要仰賴承辦人員的仔細把關。也因為關聯到具體權益，這種身分上的把關，是連一天的誤差都不可以放過，否則很容易會引起爭議，衍生更多麻煩。

但現實人群的實際狀況，往往不會如明文規定那麼標準清晰，更多的是特殊情形疊加再疊加，讓承辦人員在審件時，就必須熟記法規，一一對照繁瑣的執行細則，小心謹慎的下判斷。就如同當我詢問每天辦理業務最重要的是甚麼時，另一位工作非常認真、做事細緻的公務員伍南，耐心地向我解釋：

最重要的就是要**正確處理每一件事**……因為最困難的很多都是**下判斷**。舉例來說，外籍人士拿到居留證後居留滿 6 個月可以加保…但中間可以短期出去一次，不能超過 30 天，而且之後的居留時間都要加回來…入境日期加上居留 6 個月加上要補的天數，才是可以加保的日期<sup>24</sup>。

…這最難的是沒有電腦輔助，要人工判斷，自己計算天數是否足夠，還必須搞清楚細節！例如，第一種最簡單案件是，1 月 1 日提前領到居留證，1 月 5 日入境，7 月 5 日可以加保，必須從入境日期開始算實際居留時間。第二種案件是，1 月 5 日入境，3 月 1 日出境，3 月 11 日重新入境，沒有超過 30 天，但必須要加回天數，所以是 7 月 15 日可以加保。再複雜一點，同樣是 1 月 5 日入境，3 月 1 日出境，卻是 4 月 11 日才入境，超過了 30 天，

---

<sup>24</sup>《全民健康保險法施行細則》第 8 條第 2 項：「本法第九條第一款所稱在臺居留滿六個月，指進入臺灣地區居留後，連續居住達六個月或曾出境一次未逾三十日，其實際居住期間扣除出境日數後，併計達六個月。」

就要重新計算，要到 10 月 11 日才能加保。甚至再多變一點，1 月 5 日入境，3 月 1 日出境，趕在 3 月 11 日入境了，但是在 7 月 4 日又再出境，直到 8 月 1 日入境，這個計算就要小心了，必須是從 3 月 11 日開始加 6 個月，並補上出境的 28 天，所以最後是要到 10 月 9 日才能加保。



伍南在草稿紙上不斷筆筆畫畫各種日期，落落長跟我講了一堆變化案例，最後還抱著一張苦瓜臉邊回憶邊向我強調：

甚至還有更複雜的啊！像是如果是入境後過幾天才拿到居留證，那甚麼時候才算有效居留？卡片上的註記是核准日期 8 月 5 日，但系統內能查到更早的入境效期起日 7 月 28 日，畢竟從申請批准到卡片製作也要一段時間嘛……然後如果是大陸人士，判定就比較嚴格，需要看卡片的核准日期，但如果是其他外國人，就能看較早的效期起日，直接從入境日開始算。就有一個案例是，有人打電話給台北客服詢問甚麼時候才能加保，結果客服誤用較晚的卡片核准日期來計算，結果就導致民眾過晚來申請健保，覺得權益受損……好像是說沒打到疫苗所以生病的樣子……最後就要提告。但實際上健保署這邊的保費計算的日期沒錯，是客服當時講錯，而且醫療是民眾自己選擇的，其實也不能全怪健保署人員……後來也找不到是哪位客服，就是拋到承辦這邊來解決，啊我們就只好按規定解釋呀……就是這樣，太多小陷阱，要自行判斷！

在以上的案例中，民眾可能會以為從拿到居留證的 1 月 1 日就可以開始算天數，殊不知根據實際情形的不同，正確加保的日期也會不同。對承辦納保業務的行政人員來說，真正的熟習法條，必須要能夠根據法規條文來對現實的複雜情形進行正確的判斷，就算只是相差一天的錯誤，也會對民眾的權益造成影響。甚至有些細節是連一線的客服人員都不大清楚，後續衍生的問題還是得由承保科來解



決。伍南的認真除了發揮在對爭議案件的瞭解上，還顯然對自己的工作有過仔細思考，他繼續說：



有足夠的知識，做出正確的判斷，才能給予民眾正確的回答…只要判斷錯誤，就會影響很大，例如沒有注意到民眾沒滿六個月，就直接加保，結果後來透過專案查到，就需要撤銷資格，並追蹤這段時間用的醫療費用，像是診療費、處置費等等，要向民眾追回健保給付的醫療費用，若住院手術過就可能繳十萬……這樣承辦人員就完蛋了，因為民眾突然收到要追回數十萬，一定很生氣的啊！

判斷是否可以加保，直接影響了民眾後續醫療權益。台灣健保的醫療給付非常便利、保障範圍又相當廣泛，讓民眾大多時候上醫院都只需要付少許費用即可看診。但這種便宜是建立在有健保的基礎上，一旦被撤銷健保資格、又遇上高額給付費用，那麼引發的爭議與憤怒往往要訴諸於法律、延宕好幾個月來解決，於公於民都是兩敗俱傷。正確審件的重要性，由此可見。

不過，審核表件除了核對正確、鍵入資料之外，確認資料有進入系統資料庫才是徹底完成工作。可以說，紙本表件的「歸檔」、電子資料的「入檔」，雙重文書程序的完成，是目前行政官僚工作的基本步驟。資料入檔雖沒有大量紙本吸睛，但重要性不容小覷。前面提到健保申請的另一管道，電子化作業，也是如此。對二三類的尾碼承辦來說，他們沒有像六類那麼多紙本表單要看，但每天工會都會透過「多憑證網路承保作業系統」自行申報資料，這些資料不一定完全正確，進入系統後若有任何問題，都必須由承辦人員來一一解決。我在訪談時，遇到一位工作二十幾年的年長承辦甄白姊，願意細細跟我解釋二三類尾碼如何審件：

每天工會登錄多憑證系統申報新資料時，系統就會寄異動通知，我們就必須去下載資料進行審核，如果都 OK 的話就直接入檔。但系統發現資料有


錯的話，就會顯示[檢核錯誤]，按照錯誤代碼彙集成清單，叫做[承保資料檢核錯誤清冊]，會一併自動寄過來。我們每天都要去處理這些錯誤，追蹤哪裡出現異常……有些很簡單，像是錯誤代碼〈J〉，指的是出生日期打錯，工會輸入的跟系統內已有的不同，就直接讓系統更正，再通知工會更改他們自己內部資料。

有的就比較花時間，像是代碼〈T〉表示前公司未轉出，現在無法加保……民眾跟工會打電話來問說已經辦轉入，但資料都沒出來，然後我們看檢核跳出這個錯誤，就要去找上一家投保單位的承辦人員，詢問發生甚麼事，再來做更正。或是單位申報後，員工本人已入檔，但眷屬還沒<sup>25</sup>，就出現代碼T，就要等工會處理完後，才能在系統中看到資料，在審核頁面手動按更正。還有一種代碼〈V〉，表示單位歇業未更正資料，可能是前公司歇業後轉出，這要申報文件證明，然後等一類那邊處理好之後，工會才能新加保……大多異動情況只要跟工會聯絡好，就能直接更正OK，但像T跟V這兩種是外部條件，承辦人員就只能等他們處理完才能審核通過入檔。

在長年的審件過程中，像甄白姊這樣經驗豐富的承辦人員，都已經相當清楚問題出在哪裡。即使資料申報透過電子管道，已經有系統先行過濾，但那些跳出來的錯誤代碼都只能簡易表示情況，實際到底發生甚麼事、嚴不嚴重、該如何對應，都有賴於承辦的經驗判斷。在他們眼中，有些狀況並不是所謂錯誤，而是行政程序中會出現的自然情況：

---

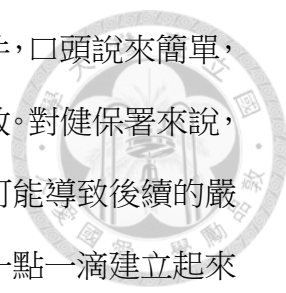
<sup>25</sup> 被保險人轉出投保單位時，其眷屬會一併轉出。但當民眾轉入到新單位時，前公司眷屬依附加保的資料並不會自動帶過來，必須要再次提供眷屬資料給新單位，讓新單位一併申報眷屬加保。這項規定非常細節，很多人都不清楚或有所誤解，成為承保科最常處理的問題之一，也影響官僚對民眾的認識，後續本文會再提到這點。健保署有針對此規定做過宣導，但效果不彰。可參見健保署官網·新聞發布，2022年3月11日〈轉職、待業辦健保 記得帶眷屬〉，網址：[https://www.nhi.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=FC05EB85BD57C709&sms=587F1A3D9A03E2AD&s=A E9BA2BC720CCE92](https://www.nhi.gov.tw/News_Content.aspx?n=FC05EB85BD57C709&sms=587F1A3D9A03E2AD&s=A E9BA2BC720CCE92)，瀏覽日期：2023年4月18日。



有些問題其實只是時間的問題，就不會立刻打電話，而是會等待……像是工會來詢問新員工的加保狀況，結果檢核出現代碼〈T〉，就會先等一段時間，讓前單位跑轉出作業，如果隔很久都沒變，才會打電話去問或是寄 EMAIL 通知前單位有人尚未轉出……像這樣的資料都不能即時清理，就要一直掛著，後續一直追蹤，可能過一周之後，再去看工會處理好了沒……例行工作，就有例行處理的時間性。

這短短一段其實是將甄白姊以及其他承辦解釋時隨口一提的類似話語結合後，所得出的簡易心得。從她們的講述中可以發現，當審件遇到問題時，除了一些明確的錯誤如出生日期、眷屬資料可以直接指正外，其他常常是要透過溝通與等待來解決，當中花費的時間精力都會被視為是正常且應該的。或許可以簡單說這是承辦人員工作有耐心的表現，但更深入來說，這代表她們清楚認知到這些資料不是單純的數據而已，其背後是一個個活人、一段段行政處理過程，不可能直接下命令要求將「錯誤的資料」改正成「正確的數據」，而是必須花心思找到對的人，提醒對方補上應辦的手續，或是明瞭實際作業流程，保留一段等待時間，才能真正解決檢核出現的問題。

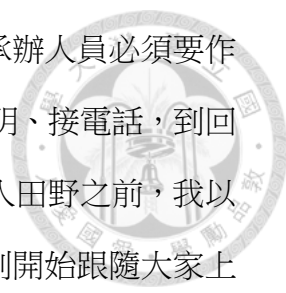
例如，一份工會新成員的加保申請，背後可能牽涉了許多狀況不同的人，像是前公司忘記辦轉出手續的承辦人、成員自己想扶養卻忘記補資料的眷屬、現工會填錯申報資料的負責新手、甚至還有例行送來市政府減免資料的其他科室，這些人所帶來的不同作業流程，都濃縮在尾碼承辦審核遇到的「問題」中，於是解決方式可能需要：提醒前公司補辦轉出、告知會員補上眷屬資料、指導工會新手重填申報、下載減免檔審核後輸入系統，按照退費明細表將減免後的退款轉帳給工會。在經過一連串溝通過程與等待作業時間後，這份加保申請才得以通過並入檔，尾碼承辦的「審件」業務才算完成。



總而言之，不論是五六類的紙本審件還是二三類的電子審件，口頭說來簡單，實際做起來就牽涉到許多細節，而且還具有相當重要的業務成效。對健保署來說，健保資料入檔尤其攸關著每月保費的計算，任何的小缺漏都有可能導致後續的嚴重問題，龐大的健保資料庫，正是從這一張張的表件入檔開始一點一滴建立起來的，單一表件的錯誤看似渺小，實際上卻直接影響一個人或甚至連帶眷屬的保險資料，有必要謹慎看待。此外，這類的表件審核及入檔工作，看似基本，卻能幫助新人盡快熟悉健保業務。面對大量不同的申請表單，承辦人員必須一項項比對有無缺漏、運用內部系統查詢過往歷史資料、最終判斷資格是否符合法規，在長期實作後，承辦人員將習得對各種納保業務、法規以及內部系統操作的熟練，這種熟練在平時難以察覺，但當他們要在短時間處理大量業務時，平時累積的熟練度便會幫上許多忙。

更值得一提的是，在不斷審件的過程中，承辦人員越來越清楚自己要面對的不是單純的數據資訊，而是狀況特異的複雜人群以及多樣化的作業流程。除了上述提到的工會成員案例，就算是相對簡單的六類民眾個人申請加保，承辦人員為了判斷身分，也需要查詢與核對民眾的各項資料，例如：戶籍地與居住地—市政府會提供健保補助給設籍或居住當地的老人；出入境日期—外籍人士實際居留時間要滿六個月；家人身分—如果親屬有工作，就需要作為眷屬依附加保；過往加保歷史—如果有中斷加保的情形需要追繳保費；榮民證、低收入戶證明、身心障礙手冊—另有特殊身分的話，政府會有額外保費補助。資料越查越多，承辦人員對該申請民眾的印象就越來越深，並意識到對方也是一個具有複雜生命歷程、活生生的存在。如果這份加保申請順利通過的話，此印象可能就到此為止，但若是發生任何問題，那就會進入下一類業務，徹底深化這份意識。

## （二）申復




當民眾對於健保相關事務向健保署提出問題時，承保科的承辦人員必須要作出申復。提問與申復回應的方式相當多種，從最簡單的現場說明、接電話，到回覆電子郵件、撰寫公文郵寄，都在承辦人員負責的範圍。在進入田野之前，我以為回應民眾詢問只是行政官僚偶一為之的額外工作而已，沒想到開始跟隨大家上班後，卻發現辦公室眾人幾乎每時每刻都在接電話。我向隔壁桌的彩萍請教時，她一本正經地跟我說明：

主要是承保業務延伸出來的各項申訴，我們都要負責處理。民眾來申訴的方式包含電話跟臨櫃，有時簡單的口頭說明就能當場解決，如果比較複雜或民眾遲遲不接受的時候，就可能以書面回文解釋。所以針對申訴，需靠承辦人員解說或文書回復，如何讓民眾接受是基本的重要考量。

這便點出了瞭解申復這項業務的要點，不同申復方式如何進行？怎麼才是有效申復？我向坐在前面位置的宙銘訪談時，請他列出每日執行業務的流程：

每日先看信箱是否有 mail，然後按順序做事：第一，昨天沒有做到的，先辦。例如民眾的網路申請、下午 5:00-5:30 沒打通客服電話的民眾會寄 email 過來，這些都優先處理。第二，檢查各大專案的截止日，衡量何者重要。第三，檢查公文+意見信箱(客服中心轉寄的民眾意見)+請辦單(報表)，請辦單來自各聯辦+櫃台+區公所的申請，每天都有，需確認無誤，然後只要在每月關檔前處理完畢就 ok。而公文如果收到就要優先處理。

專案則是次之處理，需要在關檔前一兩周做完，大約是開檔後會一同拿到新的資料……三大類業務，根據 deadline 不同，來排序重要性，當然現場最重要，不能讓民眾等候太久，遠端(電話信件)要馬上處

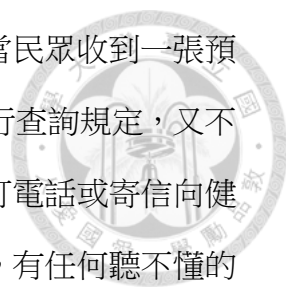


理……然後公文具有時效性，科長要求一天內就要回覆，有些是民眾寄到意見信箱轉過來的 email，就是要看他們的抱怨，回覆就是要解釋原因，列法條出來解釋。一般會直接打電話給民眾回覆，若民眾不理會，就會正式用公文回函，在信中敘述清楚原因，雖然有制式回函，但要根據民眾問題修改，而且回應不能有漏洞！一定要講得很清楚！

宙銘是個休息時愛談天說笑的年輕公務員，我坐在後方觀察大家上班時，常常能聽到他與我隔壁的彩萍與鴻章互開玩笑，手頭上的事好像早早就完成了，當我訪談他時，才明白他的輕鬆來自於有條理的工作安排。他所提到的業務包含了處理現場民眾詢問、意見信箱、公文、專案以及報表。他按照期限急迫性依序來處理，可以發現，回應現場、信箱與公文的民眾詢問，屬於申復類的業務，被優先重點處理。

這點其實不難理解，健保規定之瑣碎，一般人難以完全掌握，常常需要求助於官僚的解答。我向頭髮花白的祈元大哥訪談時，他也針對申復業務特別說明：

…像是要解釋為什麼保費會這麼高，將其掰開來一一解釋清楚怎麼算出來的。系統只會將保費總額吐出來，承辦人員就需要自己解析給民眾聽。例如，民眾設戶籍之後就出國，回國後打電話來質問為什麼他要交這麼多保費……但健保法就規定一旦設籍就要加保，如果累積六個月以上沒繳錢，健保署就會開始執行催繳，先是寄掛號給民眾催繳，屢勸不聽再移送給法務部執行組來執行……另外如果是書面詢問或要求，也要書面回信。如果是寄到統一的意見信箱，簡單案件可以直接回電，複雜的就書面回覆……這就是留下回覆證據，以免民眾抱怨都沒有回。基本上，我們一般的問題都可以回答，但若是特別或細節問題就要轉給負責的承辦人員，例如醫療核退、製卡、公司加保，因為專門的承辦人員比較清楚新更動或是細節。



像這樣的申復業務，其實最能向民眾展現官僚的專業性。當民眾收到一張預  
期之外、費用高昂的繳款單時，必然會既憤怒又不解，上網自行查詢規定，又不  
一定能找到相關資訊，或是找到了也不能理解。這時候，直接打電話或寄信向健  
保署詢問，就能得到承辦人員根據實際狀況、貼身打造的解答，有任何聽不懂的  
地方，承辦人員會一點一點掰開來解釋，最後講到民眾能夠完全理解並接受，就  
算是申復業務的成功了。

不過我也好奇，難道這樣的申復是能夠讓民眾無止盡質問下去嗎？相較於祈  
元大哥的穩重，宙銘就說的比較直接了：

如果打電話給民眾都講不聽，最後就會用正式公文回函。我寫公文都有一  
套制式範本啦……第一，說明民眾的問題為何，發函理由寫「依據您委  
請…」。第二，把法條拉出來，引述法條站住腳。然後第三，解釋案件詳情，  
例如國外學生仍要繳保費等等。最後第四，解釋健保署做法的原因。這些都  
要使用公文用語，在新人受訓時都有教……如果民眾收到公文申復還是不滿  
意的話，就要請他申請爭議審議，我寫的申復公文也會是證據之一，如果還  
是不服，就要提起訴願或行政訴訟，不過那就不是我們要負責了。

不過這種極端狀況還是少見的，申復業務帶給承辦人員最大的挑戰反而是，  
每天透過臨櫃、電話、意見信箱與公文，民眾的問題會從四面八方的管道擠進來，  
逼迫官僚迅速作出回應。這些詢問可能是很簡單的「我該去哪裡加保？」、「我這  
個月要繳多少錢？」，或是碰到問題的「媽媽一定要跟兒子保嗎？」、「出國回來  
一下為什麼要繳保費？」，甚至是充滿迷惑的「我明明進新公司很久了，怎麼我  
媽還在公所保？」、「我有申請銀行轉帳了啊，怎麼還收到繳款單？」等等。數量  
巨大、種類繁多的疑問，即使有些較為簡單，也很容易令人手忙腳亂。

這種時候，審核表件培養出來的熟練度就派上用場了，快速運用系統找到需

要的資料、列舉出相關法規證明合法性、比對資格確認問題所在，承辦人員才能在電話、郵件的短暫等待時間，給予民眾正確答覆。



在訪談大家如何回答問題時，讓我印象最深刻的案例之一，是由關竹分享而來的。她並非是正式公務員，而是作為約用人員，多年協助尾碼承辦處理業務，尤其負責接聽六類公所過多的電話。她就是曾接到「我有申請銀行自動扣繳了啊，怎麼還收到繳款單？」的詢問，民眾對於自己明明都設定好轉帳、這個月卻還是要親自繳錢這件事大惑不解。關竹對此詳細解釋：

因為保費是雙月開單，即兩月一次寄繳費單，5、6 月份保單是 7 月寄，7/31 表定繳款期限，8/15 是繳費寬限期也是轉帳代扣的固定設定日，如果戶頭錢不夠，就不會自動扣款，導致產生滯納金，所以要提醒一定要在 15 日以前確定戶頭有足夠錢……然後民眾常常會有申訴，例如問明明有申請代扣，為什麼卻沒扣錢？

這是因為銀行作業的關係，申請後要等 45-60 天才會開始自動扣款，所以會先收到一到兩次的紙本保單，之後代扣才會生效。或是當時申請時資料可能報錯，因為申請代扣必須提供保單主人的身份證字號，而非扣款帳戶擁有者，這樣銀行才能連結健保系統取得保單資料…因此我通常會向民眾建議先繳完一次，再當場根據保單去申請代扣，才不會用錯人，畢竟銀行不會知道誰才是保單主人。

所以民眾打來問為何沒扣錢，用身分證字號查不到時，可以問民眾所使用的銀行帳號，反查回去，看看這個銀行帳號是在繳誰的保單，若搞錯人的話，系統內可能根本不會有保險資料，因為搞錯的對象是依附眷屬或低收入戶……而且電腦只認最新申請的代扣帳號，但民眾常常以為舊的帳號還能用，甚至在若新帳號沒錢的時候會自動補扣，但根本



沒這回事啊！還有就是，民眾會理所當然認為健保署應該會幫忙她取消代扣，但民眾主動做的申請，就要民眾主動去註銷，因為牽涉到個資，我們不能自己弄。



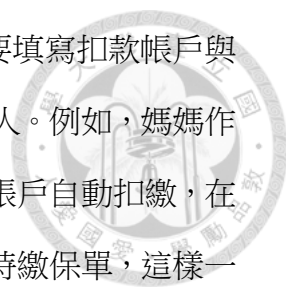
在這個案例中，關竹實在接到太多次類似申訴了，導致她摸索出一套快速找出問題的方式。按照一般程序來說，當承辦人員接到洽詢電話時，通常會請民眾提供身分證字號，便可直接輸入到內部系統查詢到對應的保單資料。但資料只會單純顯示在保期間以及保費是否已繳，若民眾信誓旦旦表示已繳費、而系統卻顯示費用尚未入賬的話，承辦人員就必須自己排查問題到底出在哪裡。在此案例中，單單只看按照民眾提供的身分證字號所查到的保單，只能得知保單尚未繳費，再加上民眾是自己設定銀行帳戶每月自動代扣，那麼其實承辦人員可以告知民眾「保單顯示未繳費」的事實，並請對方檢查自己的銀行帳戶是否正確，甚至請民眾回頭向銀行詢問帳戶是否有問題，畢竟健保署這邊所能查到的資料都顯示一切正常，根據職責來說，其實已經沒有承辦人員該做的事了。

然而，這樣的回答明顯無法真正解決民眾的問題，更別說讓民眾滿意了。對民眾來說，明明自己已經申請了保費自動扣繳<sup>26</sup>，實際上卻沒有準時生效，那自然是接受申請的健保署這方出了問題；對健保署人員來說，已根據民眾提交的申請來完成建檔作業，程序上並無任何錯誤，那麼只可能是民眾那邊的資料有問題，才導致最終沒有按民眾的需求來生效。可縱使承辦人員有充分理由能將問題拋回給民眾自行解決，若民眾不滿意並繼續申訴，反而會招致更多的麻煩，因此在兩邊都認為自己沒有做錯的情況下，到底該怎麼找出問題，就成為關鍵所在。

關竹向我解釋的方法，一部分奠基於對內部系統操作的熟習經驗，一部分則

---

<sup>26</sup> 詳細申請方式可見健保署官網，保費繳納方式·轉帳代繳，網址：  
[https://www.nhi.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=24C42A2258693ABA&topn=5FE8C9FEAE863B46](https://www.nhi.gov.tw/Content_List.aspx?n=24C42A2258693ABA&topn=5FE8C9FEAE863B46)



來自於對民眾長年累積的認識。設定自動扣繳的申請書，只需要填寫扣款帳戶與待繳費被保險人的身份證字號，而帳戶本人不一定得是保單主人。例如，媽媽作為眷屬掛在兒子名下，想幫兒子繳保費，於是設定自己的銀行帳戶自動扣繳，在填寫申請單時，卻寫了自己的身分證字號，但眷屬本身不會有待繳保單，這樣一來，當銀行要連接健保署抓取資料時，會發現根本沒有保費要繳，自然就不會扣款了。同時，兒子的保單照樣寄到家中，媽媽困惑於為何沒有自動扣繳，於是拿著兒子保單來電詢問，承辦人員依照媽媽提供的兒子身分證字號來查詢，自然也就只能查到保單未繳費的事實。於是，承辦人員必須不斷與民眾溝通來釐清這一連串過程，最終才能搞清楚問題起因之所在。

申復業務雖然瑣碎又繁雜，但實在是對承辦人員專業能力的一大鍛鍊，同時，當多樣化的案例一而再、再而三發生時，承辦人員對民眾的認識便逐漸豐富起來。每日來電洽詢的，不會是職前訓練講義中秩序井然來辦理業務的民眾，而是一個個有自我邏輯、各有想法與需求的真人：他們會是填自己資料想代繳保費的眷屬、認為一申請自動扣繳就會馬上生效、覺得新舊帳戶能夠互相補錢、相信健保署會主動幫忙取消扣款等等，這些源自於他們生活經驗的想法或自我邏輯衍生的推論，往往是承辦人員最需要處理的部分。因為正是這些想法，讓有固定程序的各種健保業務冒出問題，引發民眾困惑與不滿，來電要求官僚幫忙解決。

在審件時因查詢大量個人資料而意識到民眾作為複雜生命個體，這份印象在處理申復業務時會更加深刻。意見信箱的白話文詢問、電話話筒傳來充滿疑惑的聲音、直接跑到辦公室現場的真人飆罵，原本只存在於文件標準表格中的民眾，活生生的來到眼前，逼迫官僚有所反應。而申復讓民眾滿意也代表著健保制度徹底落實於民，不只是行為上服從而已，還是從觀念上理解並接受健保種種規定的施行。

### (三) 專案

前述提到，審件維護資料庫的正確性、申復讓民眾接受健保制度規定，那麼承保科還有甚麼核心業務呢？之前宙銘的訪談也有提到，那就是「專案」。專案是署本部或負責科室針對不符合健保法規的特定情形，讓系統從健保資料庫中篩出一大批可能有問題的資料，下放給各業務組承辦人員來一一進行清查。因為是單一特定情形的批量檢查，所以種類可能會有很多種。

如同宙銘的簡單介紹：

專案有很多種，例如〈STP〉停復保專案，承三科會拿資料過來給複核，再分發給對應承辦，主要就是民眾的出入境時間已經到了規定期限，需要依法規更改納保狀態，停保或是復保。這些專案每個月都會重複做，要定時檢查這樣。STP=停復保代號，拿到出入境資料後，會先去內網 double check，找出回國後未辦復保者，統一處理復保作業...不過都會先發公文告知民眾需要復保。

另一種是〈6666〉重複投保專案，就是處理民眾重複投保的資料。資訊室會從資料庫抓出主檔然後印出來，然後分給對應承辦人員，例如這個月就會拿到一堆報表，然後我們就要一張張檢查，如果發現有重複加保的情形（代號 6666），就要抓出來，主動幫他退費，除非系統有自己修正。例如民眾 5 月加保在公所，6 月進公司加保，7 月從公司退保，8 月在公所加保，那麼 5 月到 7 月就是同時在公所與公司有加保，是重複加保的情形，需要退費。之所以會這樣，是因為民眾忘記從公所退保或是公司沒有提醒處理。

接受訪談的其他承辦也舉例說明：

像是民眾 6 月去新公司上班，但已經收到 5.6 月在公所的保單，民眾打電話來，我們就可以幫他改寄 6 月保單，但如果民眾沒有主動辦理轉出，我們也不會知道，這樣可能就會重複投保，除非有做 6666 專案撈到才會發現，並且幫忙轉出。



...例如最近有個新專案，要查核「現住人口但主檔誤辦死亡」的名單，就發現有社工通報公所某某人已死亡、但公所還沒更新，而邊緣人又沒有其他親人幫忙辦退保，又或是 5 類低收入戶，可能已經死掉，但資料可能尚未更新，健保署就會根據公所以往的列冊來繼續補助保費。

這些專案口頭上說得簡單，但實際做起來也得花一番功夫。我因為實在好奇，就跟彩萍借了幾張專案報表來看：點陣式的連續報表上，除了個人姓名與身分證字號外，就是一行一行列出的投保紀錄，看似清楚簡單，但其實需要足夠細心。因為這並非在找錯誤，資料所有列出的日期及數據都是真實存在的，但承辦人員要做的清查，是指出當中該做而未做的事，判斷問題出在哪裡。

以我自繪的投保資料範例（如圖 7）所示，這位王小明先生看似正常轉換投保地點，但仔細比對加退保日期會發現，當他在 105 年 3 月轉入月月文理補習班時，之前就職的洋洋工程有限公司卻在 105 年 6 月才幫他辦理退保，這便是發生了「重複加保」，同一段時間中在不同地方有加保，需要更正轉出記錄並退給他三個月的保費（轉出當月不收費，轉入月才收費）；此外，他在 110 年 3 月轉出欣欣設計有限公司後，直到 5 月才轉入大安區公所，投保紀錄沒有前後銜接，這便是發生了「中斷投保」，需要寄給他中斷投保繳款單，補辦投保手續。

單位代號	單位名稱	被保險人ID	姓名	加保日期	加保別	退保日期	退保別	投保狀態
123456789	台北市大安區公所	A131452088	王小明	110/07/28	復保	110/07/28	退保	退保
123456789	台北市大安區公所	A131452088	王小明	110/05/01	轉入	110/05/23	停保	停保
294736493	欣欣設計有限公司	A131452088	王小明	107/09/15	轉入	110/03/01	轉出	轉出
308387748	月月文理補習班	A131452088	王小明	105/03/02	轉入	107/09/15	轉出	轉出
583034474	洋洋工程有限公司	A131452088	王小明	103/04/05	轉入	105/06/22	轉出	轉出
620000811	桃園市中壢區公所	A131452088	王小明	101/01/27	轉入	103/04/05	轉出	轉出

圖 7 專案報表的投保資料範例（筆者自繪）

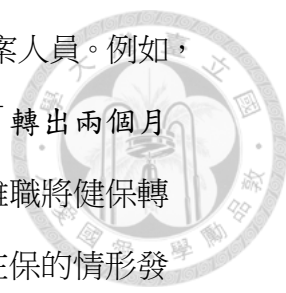
我的範例為了解說方便，是以表格來呈現，承辦人員實際看到的報表並沒有清楚分隔的格線。甚至，在內部系統中查詢時，為了在單一頁面上同時顯示足夠資訊，加退保日期顯示的方式更為簡單，就是一排排以年月日數字排列的日期，例如「1010620-1020731,1010805-1011010」。有時間慢慢釐清楚的話還可以，若是當下接到民眾詢問電話，需要立刻找出問題時，就是對承辦人員敏銳度的一大考驗了。

而且，專案並不是只有一項而已，每個月都有大大小小的類似專案需要定時處理，無法只靠內部系統自我更正，也就是說，健保資料庫中存在著各種實際與法規不符的健保身份狀態，需要讓承辦一一抓出來進行人工判斷與修正，用承辦人員們的話來說，就是要去「撈出不符合的資料」來進行「清理」。只是，健保資料庫存在著錯誤，這件事意味著甚麼呢？

之前解釋申復案例的關竹一語中的：

系統不是萬靈的！兩個月逕自加保的專案可能會有沒撈到的人，或是下次才撈到。系統可能會有錯誤，資料也可能有錯誤，因為都是人力 key 進去的。

這種對系統資料正確性的警惕，幾乎存在於所有辦公室人員的意識中。



除了一般的尾碼承辦人員之外，辦公室還有負責特別專案的專案人員。例如，坐在正對門的位置，年輕得像大學生的尚秀，她就是專門負責「轉出兩個月輔導納保」專案。根據健保署統計，有不少民眾因轉換工作或離職將健保轉出前單位後，常常沒有立刻按照身分銜接投保，導致中間有不在保的情形發生，之後重新加保就需要繳納累積的大量保費，容易產生爭議。於是健保署設立專案，定期針對轉出超過兩個月未投保的人發送通知信，輔導他們盡快投保，如果不斷輔導都不加保的話，累積滿 6 個月不在保，就會讓承辦人員自動幫忙加保，稱為逕辦加保。

尚秀就解釋她的專案工作怎麼進行：

署本部那邊會抓出目前轉出已經三個月的資料，分到各業務組，專人處理！輔導就是要寄信通知這些民眾，通知單的形式要自己設計表格……在我這邊，第一次去信通知後，未回覆加保的人，會再請承辦打電話通知，雙重通知後，才進行逕加保……逕加保就是，當確認民眾轉出半年後都沒有動作的話，我們自動幫忙加保……很多人都不辦啊，就等著政府辦，其實這有罰則啦，但都是宣示用，從沒罰過。


逕加保聽起來很簡單，就是根據資料，去戶政機關的電子匣門查詢身份，如果有配偶或子女，就作為眷屬依附加保，如果都沒有親屬或其他身分，就是加保到公所。但問題是，署本部下放的 excel 資料可能有錯誤，不能直接轉檔輸入系統，必須一一清查。怎麼查咧？excel 檔的每一筆資料代表一個人，他的所有相關資料都放在同一行，包含基本資料、備註、地址、父母、依附對象或所有親屬狀況等等，輸 ID 到檢核系統，有問題就會出現錯誤代碼，就直接更正資料，這樣之後批次入檔時就不會跳出一堆錯誤。基本上資料清查下來，至少有 95%以上都要

加保，這是績效標準，如果不到 95%，可能會有特殊狀況，要再回報署本部。

如果他沒加保，也可能是特殊原因，可以去戶政查特殊註記，例如因家暴、未有盡撫養義務，民眾有寫聲明書來申請不接受作為眷屬依附，遇到這種狀況，就會列管，逕加保就不會放進去。所以最困難的地方，大概就是這種逕加保的身分可能會引起爭議…同仁接到民眾抗議時，會打來詢問如何協調，是否可以先刪除、或下次依附到其他子女…這就直接告知民眾讓他們自己去辦，或承辦人員幫忙辦。

尚秀在處理的這份專案，幾乎可以看作是每年定時手動對健保資料庫進行大整理，讓轉出過久的民眾能夠趕快回歸制度，不必面對高昂的保費。即使有署本部提供的資料，卻仍然要一筆一筆查詢，不但因為資料不一定正確，還因為資料有可能不符合民眾當下真實的需求。尚秀還有一位小幫手，是作為約用人員的玉洱，幫忙查詢戶籍資料，找尋可依附加保對象，她就有跟我說到特殊案例：

我就是幫忙看可不可以依附，確定沒有再轉給公所。尤其是未成年，一定要找有沒有依附對象，不過真的有找不到的例子，例如孤兒，戶籍放在戶政事務所，加保可能由社政單位處理。另外也可以查監護權，戶政會記錄法院判決會給誰監護，這種法定監護人就等於可行的依附對象。不過如果民眾有意見的話，可以再協調，也可能加在非監護人的父母身上……但也有很難找的案例…署本部的資料通常都不完整 or 可能不正確 or 很久沒更新，甚至連父母都要確認是否為此人，因為可能已離婚卻沒更新，或是名字跟 ID 有錯，所以每筆都要去系統確認或補足資料！像是有個未成年，戶政記錄的法院個人記事寫，父死母監護，又



停止母親權，交由 XXX 監護。那就要去查 XXX 是誰……可以先用父母 ID 查是誰的兄弟姊妹，如果連 ID 都沒有，就再用名字+年齡推估，再比照每個人的個人記事跟地址，比對出裡面有誰。確認他們之間的關係後，才能交由尚秀去判斷這個未成年要加保到誰身上，因為可能監護人也不願意幫忙加保……

在玉洱解說的這個案例中，署本部從系統輸出的資料顯然完全不能滿足民眾的真實需求，為了達成逕加保的專案目標，負責人員必須跨機關查詢各種資料，細心檢查民眾當前的實際狀況，才能在進行逕加保後，最大程度降低民眾提出異議的可能性。也就是說，專案人員在做的不只是將人帶回制度而已，而是找出正確且民眾滿意的位置，讓民眾能夠安於此處，不再反抗。

最後，透過這些專案業務的處理，或許可以勾勒出承辦人員對健保業務的認識。雖然健保署內部系統可以連結到其他機關的資料庫，但那些出入境記錄、戶籍登記、親屬狀況等等相關資料在健保制度的投保資格中到底代表什麼意思，都需要熟習法規的官僚來進行判斷。更甚者，投保資料都是由人力對照紙本一筆筆輸入進去的，無法交由系統自動填入，也無法自動更新，當中出現錯漏也在所難免，需要仰賴人為的修正。尤其當外界時間不斷流逝，民眾的生命狀況也不斷變化，對於時間凍結在輸入當下的資料庫，其正確性與適當性都值得被承辦人員再三檢視。

從另一個角度來說，這種不斷捕撈資料、修正錯誤的業務，也同時讓官僚明確認知到自己所處理的事務是關乎到一個真實生命，而非僅僅只是文書檔案而已。也就是說，官僚們雖然手握龐大的資料庫與跨機關連結的資訊網，但他們始終需要面對的是，生命個體真實的生活狀態。當民眾常常會因各種因素逸脫出制度設定的身份位置時，官僚們明白，要讓這些活動中的生命個體重新進入健保制度的



視野，所仰賴的仍然是同樣身為人的官僚自己。

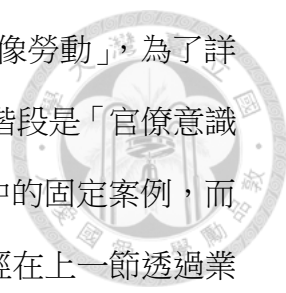
這讓健保業務不再只是抽象的資料處理，而是關乎到對民眾的認知，在下一節可以看到的是，官僚對這些業務對象的認識與想像，構建了他們日後處理業務的方式，也因進行了這些對他人的想像勞動，才讓健保署官僚在業務處理上如此特殊而完善。



## 第二節 想像勞動

David Graeber 在他的經典著作《規則的烏托邦》中，用親身經驗描述他所體會到官僚科層制的愚蠢與低效，並指出科層制之所以會一成不變的愚蠢，正是因為它建立在以暴力威脅維繫的結構上，而有暴力撐腰的一方可以不需要費力理解他人動機與想法，也就是無須從事「詮釋勞動」(interpretive labor)，就能達成想要的結果。而「結構暴力必然會導致極度單向的想像認同結構 (lopsided structures of the imagination)」(p.114)，這正是科層制關係的特色。每個官僚在科層組織中都戴上了高度簡化的濾鏡來對自身權力畫地自限 (p.130)，單方面判定一切只需要按部就班即可，不需要去想像或理解他人的想法甚至存在。即使這樣的單向結構不斷產生荒謬的結果，暴力威脅也能保證它持續運作。

Graeber 批評官僚長期怠惰於詮釋勞動，運用權力與暴力逃避溝通，不斷產生僵化與愚蠢，根本沒有達成它所號稱的高能與效率。但在這一節中，我想以健保署的案例來呈現，官僚並不是沒有在進行詮釋，或是說花心思理解他人的行為與想法。相反的，官僚執掌的業務讓他們在實作過程中被迫去意識到他人的存在、加深對他們的認識，甚至在不斷詮釋中建構出一套對民眾的想像，並藉此讓業務進行的更加順利。也就是說，官僚不但沒有逃避詮釋與想像的勞動，反而是高度仰賴這些詮釋與想像，來獲取更高的工作績效。



我將健保署官僚所進行的一連串詮釋與想像行為稱為「想像勞動」，為了詳細瞭解其如何發生，我將整個過程分為三個階段來看。第一個階段是「官僚意識到民眾做為生命個體的存在」，意識到他們所面對的不是規章中的固定案例，而是跟官僚自己一樣、有思考有情緒、個性多變的人。這部分已經在上一節透過業務類型的介紹有充分說明了，或許在剛開始接觸各類業務時只是單純視為文書資料處理，但累積實作經驗就會發現，資料與處理過程中浮現的生命特質，都不斷迫使官僚去正視民眾做為複雜生命體的存在。接著，本節要談論的是下面兩個階段：第二個階段是「累積並加深對民眾的認識」，我將引用報導人們跟我分享的各種想法，來介紹他們眼中的民眾是甚麼樣子。第三個階段是「建構一套特定想像來達成工作績效」，奠基於對民眾的大量認識，官僚所構築的想像，能夠幫助他們摸索出相應的業務處理模式，提前避免問題發生，從而提高工作績效。

#### （一）認識民眾

民眾跟我們看到的東西是不一樣的。

趁著下午空閒時刻，我去訪談關竹時，她就先嘆氣似的吐出這句感想。作為多年協助尾碼處理業務的約用人員，接聽了大量來電，她對這些民眾有著不少的認識。她跟我分享所遇過的案例：


...例如明明已經加保，卻堅持自己沒有加保。或是明明依附 A，卻堅持自己依附 B。有的人甚至拿著勞退或國民年金來問。還有就是看到欠費，民眾就很火大，打來罵，我就要一筆一筆解釋為什麼要有筆費用要交。...接電話遇到的民眾，有的搞不清楚狀況，有的看到欠費就很激動來罵...然後很多人都以為政府，就是健保署，會主動幫忙改或幫忙做。

關竹口氣帶著淡淡無奈與訝異，似乎很不能理解民眾怎麼會是這樣。甚至有

位年輕的承辦還不小心吐出一句「我覺得民眾都會說謊…或是說搞不清楚自己的狀況」，讓我大感驚愕。這些都充分展現出健保署人員長期累積的認識，其實都是從不理解開始，不理解民眾怎麼會這樣想、不理解他們怎麼都搞不清楚狀況，但不理解歸不理解，這並不妨礙承辦們接受現狀，耐心的去解答民眾的問題。而關於最後「民眾都以為政府主動幫忙做」的認識，還可以從關竹訪談時的抱怨看見更多內容：

民眾都認為「你應該」、「你知道」、「你應該會做」……但很多個資相關的資料，都只有民眾自己能去更動…例如我們不會知道他新搬到哪裡去，自然不可能幫忙更新通訊地址。像是有個專案我們要固定在系統搜尋保費資料，然後寄中斷繳款單給公司，讓公司轉交給本人，但有人不想要公司收到，就會按照繳款單上的電話打來抱怨：「怎麼沒有主動幫忙改通訊地址？」……民眾都覺得我們會知道他搬到哪裡或是知道原本租客已經搬走…但民眾沒有主動更改的話我們當然不會知道啊！所以當房東打來抱怨一直收到前租客的保單時，我們只能提醒對方房東有權去戶政機關申請把人遷出該地址，或是可以請對方直接退回保單…因為不可以私自幫房東更改租客的通訊地址！

在這個案例中，關竹明確指出官僚的某項特點：他們是被動接收資訊的一方。尤其是在個人隱私資料的部分，只有民眾自己更新資料，官僚才能夠按照新資訊來進行作業。然而這也是民眾常常誤解的部分，在他們想像中政府彷彿神通廣大、能夠時刻跟進國民個人生活中的各種改變，並像管家一樣貼心地自動幫忙修改資料，如果沒有做到的話就是可被指責的工作失誤。這樣的誤解時常發生，以至於接收諮詢的承辦人員必須一遍又一遍地澄清，並告知健保署人員可以協助的部分，甚至還要額外指導民眾如何去其他政府機關自行處理問題。關竹就繼續說：




其實接到很多電話，抱怨的其實不是健保事務，就是民眾遇到問題就直接打來問……有個案例就是民眾打來抱怨自己媽媽的眷屬保費突然變多，跟以前不一樣，啊你再問下去就會知道，這是因為市政府的老人補助政策會排富，不補助收入報稅 50% 以上的老人。所以若是今年報稅時申報撫養老人的改成是較有錢的兒子，該老人的收入就不符合補助資格。但其健保可能仍然依附比較窮的兒子身上，就導致以往不需要交老人眷屬的保費，今年卻突然要繳，這是因為今年老人在報帳資料上並不符合低收入戶資格，政府就不會補助健保費。老人的低收入戶身分是依照撫養者報稅時的收入等級而定……那這個老人保費減免資格取消，就不是健保署能管的事啊，我們能做的就只有提供民眾該事務公部門承辦人電話給民眾，例如桃園市政府老人福利科……但民眾都會覺得我們在推工作、踢皮球，這就很無奈耶。

在這個案例中，關竹其實可以說明這並不是健保署負責的工作，直接轉介到其他公部門即可。但因為深知民眾會覺得官僚都在踢皮球、甚至可能會因此提出申訴，所以不得不詳細解釋原因，讓民眾充分瞭解發生甚麼事之後，再讓他轉去真正可以解決的管道。可以說這是對民眾的認識越多，就會越會想為了避免更多問題而提前做更多工作。

之前在審件上強調要正確判斷的伍南，也跟我分享了他對民眾的觀察：

健保法有規定，如果有設戶籍，就要強制納保。若 2 年內有加保資格，理論上就要立即加保，就算民眾自己沒有申請，戶籍記錄一旦查到，健保署就會追溯加保…而且最多追五年內的設籍、除籍記錄。所以民眾拿來了 110 年 1 月 3 日設戶籍紀錄要加保，我們仍要主動查 105 年 9 月 11 日~110 年之間是否有過戶籍。有戶籍才有 ID，就有納保資格……民眾就很有趣啊，只是想拿 ID 就設戶籍…但這樣就要去向他們追長年的保費。那他們就會很生氣



嘛，就要用話術哄他…也不是啦，就是說話的藝術，盡量不要跟民眾起衝突……不過也是有民眾打電話過來就是要罵……還有就是無知的人、搞不清楚的人太多了…公務員面對民眾，就會發現民眾的素質就參差不齊…也有可能我們面對的是六類、比較弱勢的人，理解能力差的很多。那回答問題時就要注意呀，有的承辦只講法規的話，民眾可能自己解讀錯誤，有的承辦會算好數字，直接講日期，但如果說錯就會有責任…就看承辦要怎麼判斷了。

於是，當承辦人員遇到越來越多類似案例，開始明白來電民眾會是怎樣的人以及大概會怎麼想之後，應付與解決問題的方式便會開始熟練了起來。就如同開頭引述關竹的感想，所謂民眾看到的東西跟官僚不一樣，不只是關於法規與程序等專業知識的熟悉程度或是官僚權限掌握的機密資料而已，還是對於全民健保相關業務、政府與銀行運作機制、文書處理與網路系統實際作業等各方面的想像與認知，都可能有所迥異。而承辦人員之所以能夠迅速釐清並解決問題，常常都仰賴了這些對民眾的認識。就像之前關竹解說申復的案例一樣，正是知道民眾可能會在申請時填錯資料，才會掌握用銀行帳號反查回去的訣竅；也因知道民眾常誤解自動扣繳生效與失效方式，才會懂得預先提醒會先收到紙本保單以及取消扣繳需要自己去申請。而在伍南的案例中，他遇過只因為想拿 ID 就被追討長年保費的民眾，也遇到太多無知或理解能力差的人，就學會了調整自己回答問題的方式，以便讓民眾更容易接受，申復更容易達成。

可以說，在一次次處理各式各樣的諮詢問題後，官僚逐漸累積了對民眾的多樣認識，民眾不再是法規講義上單純按身份分類的空白面孔，而是有想法、有情緒、可能會在生活中以千奇百怪方式與制度發生摩擦並帶來問題的活耀他人。而當官僚越來越能瞭解民眾、並能勾畫出他們的大致輪廓時，官僚也同步在構建一套更有效率的業務處理模式，能夠確實應對民眾、快速推進業務。

這樣一套基於認識所構建的業務處理模式，並不只侷限在回應民眾諮詢而已，甚至還進入了日常業務中，成為業務程序的例行項目。在下一階段，能夠看到更加完整的認識與想像，怎麼協助官僚工作。



## (二) 關係想像

跟前述的五六類承辦不同的是，二三類尾碼承辦更多時候要面對的是工會的承辦人。因為工會做為投保單位，要負責申報保險資料，以及代收代繳會員的保險費，因此若是哪裡出了問題，健保署都必須先向工會承辦人確認。在這個過程中所累積的對工會一方的認識，比五六類民眾更加清晰與深入。朱鈴姊是負責二三類區域的綜合人員，具有多年尾碼承辦的經驗，她在接受訪談時，向我強調：

跟工會保持良好溝通很重要！因為如果會員即被保險人有任何問題，都需要通知工會處理……這就是我說的「三角溝通」：健保署、工會、會員，一般都是健保署跟工會彼此交流比較多，但也有會員來向健保署抱怨工會，例如收了錢都不繳費，這時候我們就要幫會員去跟工會溝通……那這成為三角形的溝通形式，其中工會承辦人的態度是關鍵，若承辦人願意溝通或接受，就一切 ok，但若不願意，就要去說服承辦人。

按照法規，民眾個人的資料與保費已交由投保單位統一處理，健保署只需要對接這些投保單位的負責人即可，但處理業務的實際經驗讓健保署人員體認到，單單只做一個接收者是不夠的，因為理應先行過濾與解決被保險人問題的工農漁會，有時候反而成為問題來源。譬如，有民眾轉出健保太久，專案清查到後，將其逕加保到工會，但工會那邊不想多一個新的被保險人、不想增加更多業務，就會打電話來抗議；又或是，工會遲遲不更新資料，直到查帳時才發現有人沒繳費，連忙通知對方補繳，結果導致突然接到通知的民眾困惑萬分，打電話到健保署來質問。更誇張的情況就像朱鈴姊所說，工會準時收錢卻沒有按時繳費，讓會員只

能被迫來向健保署求助。種種現實案例都顯示出，投保單位並不會因被法規指定義務就成為預設的標準協助者，而是隨負責人個性甚至單位性質不同，而有各種處理健保業務的態度與想法。



於是長期跟這些工會打交道的二三類承辦發現，若要每月都能順利推行業務，就必須讓工會做好自己的職責，為此，他們需要「與工會保持良好溝通」：這種溝通並不是解決特定案件就結束的一次性問答，而是經年累月包羅萬象的持續性交流。有時是向工會追討應交的資料，有時是進程序上的指導，甚至還需要糾正對方錯誤的概念、安撫因爭執而生的情緒、勸導工會好好處理會員事務等等。此外，作為工會會員的民眾一方也會來向健保署求助，許多牽涉到工會的事務，常常都由健保署代為出面溝通，才能在保障民眾權益的前提下，有效解決問題。同時，若是工會遇到實在不繳費的會員，也能交由健保署來執行催繳，以公權力做為最終解決管道。可以說，健保署不但分頭與工會、民眾兩方有交流，還能夠代替一方向另一方發起溝通，以便維持合於法規的投保流程。那麼，這樣的三角溝通是如何實現的呢？

可以這樣來解釋：與接聽隨機民眾電話的五六類不同，二三類承辦人員固定處理對應尾碼的投保單位，日日接觸下來逐漸熟悉各工會情形，就算為了平均工作量會定時輪調，也總會累積對工會共通的瞭解。更重要的是，這些瞭解更加集中在會影響到業務的方面，讓健保署人員有能力介入工會與會員之間的紛爭、甚至更有效監督工會履行投保單位的職責。

於是，在因深度認識而成功調解的經驗基礎上，二三類承辦不再限縮在單向接收問題的位置，而是主動跨出職責、充當溝通中介與監督的角色，從而構建出健保署、工會、民眾三角溝通的想像關係。透過這套三角關係形式的想像，健保署人員能夠快速確認自己的角色定位，釐清該做的事，更加有效率的解決業務推

行所遇到的問題。

從實際案例來看，或許能更理解清晰的認識與想像如何有助於承辦人員處理問題。譬如，朱鈴姊解說她怎麼根據對工會的理解來判斷該做的事：



……有一點很重要，工會承辦人不等於公司承辦人，這兩者是不一樣的。後者身為公司正式員工，有給薪，一切公事公辦，只是單純在做工作；而工會完全是代收保費，再統一交給健保署，並沒有牽涉到工會本身營運資金，不會有財務上的問題。就算每年定期有補助代辦健保的補助款給工會，但錢也不多，甚至工會承辦人自己也沒什麼支薪，所以更偏向是服務性質……而且，工會規模有大有小，承辦人年紀不一，需要去募集招收會員加入，所以內部人員關係會比較密切，感情好的大都會站在會員的角度去著想。……所以有些工會承辦人可能會為了會員來跟健保署吵架，還會在對健保的了解、觀念上有點不同，導致做錯很多地方，例如幫會員規避某資料等等。

當遇到這種情況時，我們就要負責輔導。平常發現異常，大多是「逐案輔導」，意思是遇案才會知道有何問題，可能是全新問題，再針對解決。因為如果是老工會，那一般性問題都會防範了，都教會很多年。但是，如果換班就不一樣了。工會承辦人交接看運氣，如果交接的好，事務很快就能上手或更好溝通，那我們就比較輕鬆。但如果交接不好，就要把對方看作是一個「全新的自己」，從頭開始教……尤其因為二三類幾乎所有加退保資料，像是名字、申請等等都必須通過工會，我們不能直接拿會員的資料來做，因工會那邊也需要更新內部資料庫。所以，保持跟承辦人的關係很重要，我們跟工會那邊關係好，他們遇到事才會主動來問、願意聽我們怎麼教，一旦會員有問題來找健保署，我們也能很快轉達到工會，去盯他們趕快解決。

朱鈴姊藉由區分工會承辦人跟一般公司人事的不同，看到工會內含的服務性



質，理解他們可能有的想法與態度，才能在此基礎上判斷該如何輔導。並且，多次強調與工會建立關係的重要性，不能只是單方面下達命令，而是必須重視與工會的交流、有必要的話還得手把手教導詳細的行政程序，以便保持積極來往的溝通管道，讓各種問題在剛萌生時就能盡速找到正確解決的方式。

類似的想法，另一位二三類尾碼承辦和我聊天時也有談到。曼萍是剛進來兩三年的年輕公務員，雖然自謙還有很多要學，但仍有不少工作心得能跟我分享：

民眾收到通知或繳費單後，常常會打電話來問這是甚麼、為什麼有欠費，但這應該可以先問工會，因為繳費單是我們根據工會報上來的欠費清單發出去的，詳情他們才清楚……例如，民眾說自己明明有繳錢，怒氣沖沖來罵為什麼還有催繳通知時，我們就需要建議他帶資料去跟工會證明已繳費、要求對帳……像這樣，我們就成為了工會—民眾的中間人。

這種「中間人」的體悟，不只讓健保署人員更明白該怎麼回答問題、如何指引民眾去找關鍵資訊，還有助於他們認知到工會一方如何影響業務推行，曼萍是這麼跟我說：

我遇到的工會人員剛好都很好溝通，這很重要！像是常聯絡的那幾家，不只規模比較大，還比較會想知道為何會出問題，主動來問我……雖然因為資料多，錯誤檢核也就較多，但負責人都很配合、很好溝通，願意瞭解申報出的問題是甚麼，能夠準時上傳資料，特別熟悉流程的人還很快就知道問題出在哪裡，我就不需要花時間解釋，很快處理完工作……也是有遇過新人，就要講很多地方，但如果工會有交接好，就不用費心力。或是新人自己很有相關經驗，就能省下很多事……但這種人事變動都很不一定，要看運氣啦！

可以看到的是，工會一方的業務能力高低，相當程度影響了官僚自身的工作

量，而所謂「好溝通」，言下之意其實就是聽得進去官僚的指導與解釋，願意配合更正與補漏。也就是說，健保署人員其實明確認知到，他們的工作若要進行順利，其實亟需業務對象有能力且願意配合。官僚所握有的強制公權力，在日常業務中只能作為最後手段，真正提高效率的，反而是在對工會的瞭解上、盡可能去保持良好的溝通交流。

但是，遇到無法溝通的情況時，又該怎麼辦呢？曼萍跟我分享其他同仁遇到的案例：

工會也有很難溝通的人啦……像是民眾明明已經在 9/8 進入新公司，工會負責人卻堅持要按照工會章程在 10 月初才辦轉出，並跟會員收 9 月的保費。但是 9 月新公司已經辦理加保了，健保規定轉入月收費、轉出月不計費，這樣就等於民眾 9 月交了兩次保費，當然就很不爽啊……即使健保署按照程序退費給工會，但工會就堅持不轉給民眾，民眾就只好跑來跟我們抱怨……所以有承辦同仁遇到這樣情況，就乾脆不做正確程序，也就是不退費給工會，等到民眾來申訴時，再跟民眾一對一處理……唉，有些老牌工會負責人對自己的章程很固執，就導致健保署要幫忙善後。這個例子的負責人是 80 歲老人，都把承辦當小孩看，只做手工報表，固執用自己的規定，講也講不聽，這種就很容易會跟他吵起來耶！所以承辦同仁就學乖了，類似情況就等民眾自己來問，直接人工退費給他，就不用透過工會了……因為我們畢竟還是要跟工會長期合作嘛，所以有些固執工會就讓他保持自己方式，不要輕易為民眾的事跟工會吵架，而是可以另外想辦法處理。

在此，又可以看到三角關係的想像如何協助承辦人員進行判斷：當健保署代替民眾向工會溝通的這條路走不通之後，承辦人員當機立斷轉向與民眾的單邊交流，透過行政程序上的變通，跳過工會不配合的僵局，讓健保業務繼續正常運作，

民眾的問題得以解決，同時又能保證與工會的關係不至於惡化。這般靈活的業務操作，仰賴的是對三角關係的清楚認知，正是因為腦海中有輪廓清晰、對彼此關係的想像，健保署人員才能跳出規章步驟、隨機應變，達成高度效率的三贏結果。

透過以上案例可以發現，健保署人員對自身與他者的想像，不再僵固在單向交接、只需照章辦事的命令者與求助者，而是會因應情況與需求，以健保署、工會與民眾構成的三角關係形式，彈性變換角色定位：在一般事務上，健保署既要擔任監督者，督促工會做事，又要視工會為合作夥伴，平等溝通交流；面對民眾時，健保署不僅要做為服務者解決問題，還得在必要時刻以公權力進行強制命令；而當工會與民眾發生紛爭時，健保署需要保持中立，不輕易為一方向另一方吵架，但當問題陷入僵局時，又得出手進行協調處理。

藉由這套三角關係的多元想像，健保署人員能夠在繁雜業務中釐清問題的所在、確認自己應擔任的角色、判斷該使用的方法，不拘泥於職權範圍或職務責任，花費最小的氣力，在滿足各方需求的情況下確實解決問題。甚至在熟練後，自然地將其融入日常業務處理模式，提前避免問題發生，從而提高工作績效。

### 第三節 小結

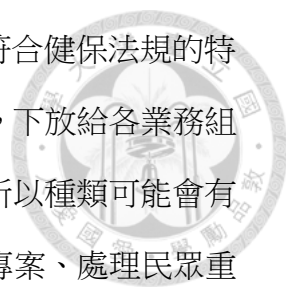
在本章第一節中，為了理解行政官僚如何推行健保政策，詳細介紹了承保科辦公人員共通的核心業務：

第一類業務是「審件」，每天都會有大量健保相關申請以紙本或電子形式進入承保科，承辦人員必須根據法規來判斷這些申請是否符合資格。身分，是所有資格的基礎，是否能讓每個人依照身分得到對應的資格，都要仰賴承辦人員的仔細把關。但現實人群的實際狀況，往往不如明文規定那麼標準清晰，更多的是特

殊情形疊加再疊加，讓承辦人員在審件時，就必須熟記法規，一一對照繁瑣的執行細則，小心謹慎的下判斷。只有做出正確的處置，才不會影響民眾應得權益。

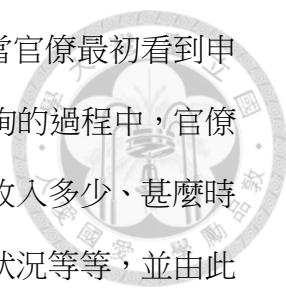
除了下判斷之外，還必須確認資料進入系統資料庫，也就是「入檔」，才算完成審件的業務流程。但是，系統檢核過程中，可能會跳出錯誤代碼，承辦人員必須分辨當中出了甚麼問題，究竟是真有明確錯誤，還是只是程序中自然會出現的情況。前者可以直接改正，但後者就必須花費時間精力、透過溝通與等待來解決。這是因為，這些資料不是單純的數據而已，其背後是一個個活人、一段段行政處理過程，不可能直接下命令要求將「錯誤的資料」改正成「正確的數據」，而是必須花心思找到對的人，提醒對方補上應辦的手續，或是明瞭實際作業流程，保留一段等待時間，才能真正解決系統檢核中出現的問題，讓申請資料確實「入檔」。

第二類業務是「申復」，當民眾對於健保相關事務向健保署提出問題時，承保科的承辦人員必須要作出申復。其方式相當多種，從最簡單的現場說明、接電話，到回覆電子郵件、撰寫公文郵寄，都在承辦人員負責的範圍。每日的申復業務相當大量，這是因為健保規定之瑣碎，一般人往往難以完全掌握，常常需要求助於官僚的解答。於是，當民眾來提問時，承辦人員必須根據實際狀況來量身打造解答，當中民眾有任何聽不懂的地方，承辦人員需要一點一點掰開來解釋，最後講到民眾能夠完全理解並接受，就算是申復業務的成功了。這當中最大的挑戰是，每天透過臨櫃、電話、意見信箱與公文，民眾的問題會從四面八方的管道擠進來，逼迫官僚迅速作出回應。數量巨大、種類繁多的疑問，即使有些較為簡單，也很容易令人手忙腳亂。因此，承辦人員必須熟練運用系統找到資料、列舉相關法規證明合法性、比對資格確認問題所在，才能在電話、郵件的短暫等待時間，給予民眾正確答覆。



第三類業務是「專案」。專案是署本部或負責科室針對不符合健保法規的特定情形，讓系統從健保資料庫中篩出一大批可能有問題的資料，下放給各業務組承辦人員來一一進行清查。因為是單一特定情形的批量檢查，所以種類可能會有許多種，例如檢查出入境時間是否已到期限的〈STP〉停復保專案、處理民眾重複投保的〈6666〉專案、針對轉出兩個月以上民眾進行輔導納保的〈轉出兩個月〉專案等等。這些專案都是為了抓出健保資料庫中身分與法規不符的案例，譬如說該加保卻沒加保、重複投保在不同單位、實際身分改變應改變投保方式等等，這些無法靠內部系統自我更改，而是必須由承辦人員進行人工判斷與修正。進一步說，因為這並非在找錯誤，資料所有列出的日期及數據都是真實存在的，但承辦人員要做的清查，是指出當中該做而未做的事，判斷問題出在哪裡。此外，只根據健保資料庫來處理也是不夠的，因為資料有可能不滿足民眾當下真實的需求。例如準備為未成年個案進行逕加保時，為了確認該依附誰作為眷屬，負責人員必須跨機關查詢各種資料，細心檢查民眾當前的實際狀況，才能在進行逕加保後，最大程度降低民眾提出異議的可能性。也就是說，官僚執行專案在做的不只是將人帶回制度而已，而是找出正確且民眾滿意的位置，讓民眾能夠安於此處，不再反抗。

以上這三大類業務囊括了大部分承保科工作，其目的都圍繞在讓符合資格的每個人都確實被納入健保制度。但達成此目標實際做的事，並不止於這些具體可見的行為而已。事實上，將複雜生命放入制度標準時，總是會有大量問題產生，而無法達成預期效果。但是，臺灣的健保制度如前一章所說，達成了足以稱之為驕傲的高度成效，官僚在這當中有何助益？本章的第二節即嘗試主張，為了完成這些業務，承辦人員實際上進行了大量的詮釋與想像，並高度仰賴這些認知與理解上的勞動，來獲取更高的工作績效。為了詳細論述其如何發生，我將健保署官僚工作過程中衍伸出一連串詮釋與想像行為稱為「想像勞動」，並將整個過程分為三個階段來看：



第一個階段是，「官僚意識到民眾做為生命個體的存在」。當官僚最初看到申請表件時，只單純視為案件來處理，但在審核資格而跨機關查詢的過程中，官僚慢慢補全了該個案各面向的資訊，知道他叫甚麼、住哪裡、年收入多少、甚麼時候出國、家人有幾位、過去在哪工作、是否有特殊身分或身體狀況等等，並由此意識到對方也是一個具有複雜生命歷程的個體。接著，這份意識在申復時更加被深化，原本只存在於文件表格中的個案，透過信箱、電話、臨櫃，活生生的來到眼前，帶著情緒與問題，逼迫官僚有所反應。這讓官僚再度深刻意識到，他們所面對的不是規章中的固定案例，而是跟自己一樣、有思考有情緒、個性多變的人。此外，在處理專案時，官僚也會發現，他們始終需要面對的是，生命個體真實的生活狀態，要如何讓這些變動中的人群重新進入制度視野，所仰賴還是同樣身為人的官僚自己。

於是到了第二個階段，「累積並加深對民眾的認識」，官僚在業務過程中，慢慢累積了對民眾的大量認識，例如民眾對於法規、制度、甚至自身身分狀態都有一套錯誤認知；以為政府什麼都會主動幫忙做、健保署什麼都能幫忙解決；只因為想拿 ID 就設戶籍，卻拒絕承認加保；雖然有認真聽但常常理解錯誤等等。這些認識是零碎的、刻板印象式的、甚至缺乏進一步佐證，但並非無用。因為當官僚越來越能瞭解民眾、並能勾畫出他們可能有的大致輪廓時，官僚也同步在構建一套更有效率的業務處理模式，能夠確實應對問題、快速推進業務。

因此最後便推進到了第三個階段，「建構一套特定想像來達成工作績效」。奠基於大量認識，官僚針對自己與這些業務對象之間的關係構築了一套想像。以二三類尾碼承辦為例，長年對工會的認識與瞭解，讓他們有能力介入工會與會員之間的紛爭、有效監督工會履行投保單位的職責。在多次成功調解之後，官僚逐漸不再限縮在單向接收問題的位置，而是主動跨出職責、充當溝通中介與監督的角色，並想像健保署、工會、民眾三方構成了三角溝通的關係。透過這套三角關係

形式的想像，官僚能夠快速確認自己的角色定位，根據實際情況隨機應變，釐清問題之所在，並判斷該做的事，更加有效率的解決業務推行所遇到的問題。

總而言之，本章描述了健保署官僚處理行政業務的具體過程，並論述當中發生的想像勞動是帶來高度績效的關鍵。官僚們先在工作過程中意識到民眾作為活生生的人，個體之間存在諸多差異，並不能只用標準化的資料案例來涵括，並在肯認這種意識的基礎上，逐漸累積對民眾的不同認識，從而構建出一套自己與民眾的關係想像，來積極解決問題、同時提高工作績效。原本被規定只需關注文書資料的官僚們，在日復一日的業務處理過程中，捲入與實踐了這套「先意識後想像」的想像勞動，才能持續維持高成效的辦公效率，並超乎官僚常規的獲得多年極高的民眾滿意度。但這當中還未解釋的是，在事務本身之外，官僚與民眾身為人性個體所會有的種種情緒該如何處理？即使意識並承認對方也是能夠交流溝通的人，但當情緒超越理智主導人的行為時，努力理解與溝通也很可能沒有效果。那麼是什麼支持官僚工作能夠依然順利推行？這便是下一章所要討論的，在健保署官僚身上看到的特殊倫理。

## 第四章 服務倫理



「等等，你們先安靜一會。」在我跟隔壁彩萍忙裡偷閒聊得正開心時，科長突然走過來小聲制止了我們。當我心虛的以為是要斥責我們偷懶時，「啪！」文件甩到桌上的聲響從前面傳來，伴隨的還有女子尖刻的罵聲：「你們是不是在騙我！是不是！是不是！」我緊張的抬頭一看，發現最前排的伍南正站著跟一個瘦削的中年女子講話。女子拿著一疊保單，情緒激動的不斷質問為什麼這次文件編碼跟之前不一樣，是不是健保署在騙人。伍南從最開始的溫和解釋，到後來變成只能重複下次會改進與默默地聽。期間女子高昂的聲音迴盪了整個辦公室，原本跟我一樣在說笑聊天的人都已經停下來安靜做事，剛好都沒什麼電話進來，自我實習以來一直氣氛愉快的辦公室突然前所未有的凝滯，大家都在默默忍受。終於，在持續二十分鐘之後，女子終於稍微緩和下來，以一種「我還是不怎麼滿意但先這樣」的態度離開了辦公室。沉默繼續保持三分鐘後，整個辦公室才突然「呼」的一聲放鬆下來，重新回到原本輕鬆氛圍。伍南疲憊的坐回座位，周遭同仁針對那個女子議論紛紛，並對伍南致上同情的簡短安慰。我充滿疑惑的望向站在一旁的科長，詢問：「剛剛那是民眾嗎？她怎麼了？」科長語帶無奈的說：「對呀，所以才讓你們暫時安靜一點……她好像有類似被害妄想症，不想保單用寄的，不想別人看到她的資料，所以每個月都會跑來親自拿保單，針對小細節問一堆問題…已經是常客了，以前是樓下櫃台轉給我們，現在她會自己跑上來問人……仔細解釋了也不聽，就是一直罵。」（田野筆記）

像上述這樣的特殊民眾，即使是外行人的我都能聽出來她的質問完全沒有道理，更別說科長跟伍南了。但是，他們仍然會正經的接待對方，科長讓我暫停聊天保持嚴肅、伍南盡力解釋不成就安靜傾聽，最後才讓女子願意離去。這期間，



所有辦公室人員的行為態度都是一致的，保持安靜默默忍受，讓女子盡情的、無禮的發洩情緒。該怎麼理解這個場景呢？又是什麼讓官僚們共同選擇忍受？是否會對健保業務推行有所影響？



本章嘗試解答上述問題，以便進一步理解官僚如何進行工作。首先，梳理健保署官僚成為現今強調服務與禮貌的工作樣態的脈絡。接著，以「便民服務」與「友善電話」兩個例子，來介紹官僚在辦公現場如何進行「服務」，並指出這些服務不只來自被政府計畫所固化的工作模式，還具備了一種「服務倫理」，表現在為他人著想的基礎上願意在職責之外多做一點。也正是這種倫理態度所激發的行動，配合多年計畫固化的服務模式，才彌補了行政業務程序上的缺漏，支撐健保政策的推動與落實。

## 第一節 官僚重視服務的發展脈絡


近年來網路上常看到這樣一種報導：當外國人去到臺灣政府機關辦事時，往往會非常意外公務員怎麼能如此友善又熱情，接著拿外國官僚的冷漠與高高在上來比對，凸顯出臺灣公務員面帶微笑、熱心幫忙的態度有多麼難能可貴。這樣的現象是真實發生的嗎？至少在我到健保署實習時，所看到的辦公室人員皆是如此。甚至他們告訴我，態度禮貌、熱心服務，是最近政府對公務員最常見的要求之一。就如同開頭描寫的場景，就算遭受民眾無禮的情緒轟炸，也必須保持禮貌應對。

到底發生了甚麼事，才讓官僚變的如此柔軟友善？有哪些因素，影響了現今健保署官僚的親切面貌？在本節中，我嘗試梳理這背後存在的發展脈絡，來大致理清有哪些可能因素，來影響官僚發展出在行為與態度上對服務的重視與身體力行。

## （一）新公共管理的理念

1980 年代，讓組織內部全員參與、持續努力來滿足或超越顧客需求的「全面品質管理（Total Quality Management, TQM）」，開始成為企業組織普遍採行的經營策略。政府機構也紛紛仿效企業，將公民視為顧客，以「顧客導向」的理念建立標準服務模式與品質基準，並透過「鼓勵創新」追求提升組織績效。這股「新公共管理(New Public Management)」浪潮席捲全球，成為各國行政改革的主要方向，其要點包括實現專業管理、以績效為評量標準、重視並控制產出、決策執行分權化、引進市場競爭機制、使用企業管理手段、要求紀律與節支等等（Hood 1991），在這當中，將公民視為顧客、以顧客導向的政府再造策略，可以說是大幅改變了官僚對待民眾的方式。

根據林水波、陳志瑋（1999）對兩本新公共管理經典著作（Osborne & Gaebler, 1992; Osborne & Plastrik, 1997）的整理，「顧客導向」策略具有六項特質：第一，由外而內改造，政府的行動依據外界顧客的需求而定，顧客的滿意度與評價決定了政策執行成效與改進方向。第二，顧客永遠優先，行政管理及服務的焦點從過程轉向人本身，以讓顧客滿意為第一要義。第三，雙重課責，官僚除了向首長與立法機關負責外，還必須向做為顧客的人民負責，加強官僚辦公的責任意識。第四，政府顧客對話，政府與顧客之間建立有效的溝通機制，不只要及時傾聽顧客心聲做出回應，還需要提供參與管道，讓顧客意見進入規劃與執行過程。第五，小眾市場區隔，根據不同顧客的特質與需求，來擬定相對應的政策及服務，並確保獲得服務者都是真正有需求的人。第六，多重顧客角色，瞭解到顧客可能同時扮演資源者、主權者、合作生產者、購買者、使用者、接受塑造者等多重角色，官僚的公共服務才能充分配合且發揮更高績效。以上這六點特質，要求官僚不能再像過去一樣自恃權威地敷衍民眾，而是必須更細緻、更貼心的提供服務，不可只是「有做就好」而是必須「讓人滿意」，以此來證明自己確實有產出績效。



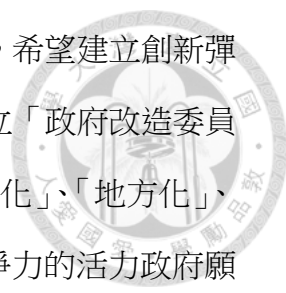
於是相比過去，官僚作為服務者的一面被高度強調，即使仍手握具強制性的命令權力，在面對民眾時也必須放下身段，以爭取做為績效的滿意度。同時，民眾不再只能唯唯諾諾，而是被視為可以評價甚至挑剔官僚服務的顧客，現代政府必須更加主動滿足對方需求，正確且有效解決問題，訂立明確標準、來保證公共服務能夠始終維持一定品質。甚至，在這套「顧客導向」策略下，顧客的期望、滿意、甚至消費意願，都成為了政府獲取正當性繼續存續下去的重要關鍵（林水波、陳志瑋，1999：330）。

但是，企業盡全力討好顧客是市場競爭的制約結果，當政府是公共服務提供的唯一壟斷者時，讓官僚做到以客為尊的實質誘因又在哪裡？這樣一套全面要求官僚改變的行政風格，又是怎麼進入到台灣政府？

## （二）民主選舉的誘因

1990年代起，臺灣開始進行政治民主化的全面轉型，政黨競爭日發激烈，在沒有一方政黨能夠穩固取得大多數支持的情況下，如何爭取選票成為執政者決策的核心考量之一。因為即使選上後，也要繼續思考如何在任內為下次選舉鋪路。充分考量長遠公共利益的宏大政策固然好，但往往見效慢又因牽涉到高額預算而容易被卡關，同時也不一定確保符合多數選民的喜好。相較而言，「顧客導向」的政府再造策略，不但是可以在執政者掌握的行政官僚內部進行改革，不用牽扯到立法機關的審議，還能滿足最大範圍的民眾需求，直接具體的向選民示好（陳敦源，1999）。於是，在政黨輪替不穩定的情況下，兩大黨紛紛在執政時提出對政府的改造，來彰顯自己努力做事的決心。

1996年首次總統直選結束後，國民黨政府召開國家發展會議，廣邀各界菁英參加，並確立行政革新的目標是建構一個精簡又效能的「小而能」政府。1998年行政院長蕭萬長提出「政府再造綱領」，強調引進企業管理精神，來進行包含組



織再造、人力及服務再造、法制再造三大部分的政府再造運動，希望建立創新彈性的政府。2000年，政黨正式輪替。2001年，陳水扁總統成立「政府改造委員會」，以顧客導向、責任政治、廉能政府為理念，推動「去任務化」、「地方化」、「法人化」，及「委外化」的政府改造運動，來達成具全球競爭力的活力政府願景。2008年，國民黨重回執政，繼續推動政府組織改造。不管是國民黨還是民進黨執政，在多任政府的改造計劃中，對官僚服務態度與品質的強化，都曾被程度不一的提及。相比過去「為民服務」的模糊口號，這波「顧客導向」的行政改革更具體、更明確的目標，不僅推出大量周詳的計畫，還出現了落實到瑣碎細節的成果。

例如，1995年行政院開始推動「全面提升服務品質方案」，並設置「行政院服務品質獎」，希望藉由評獎機制刺激，帶領建立標準的服務模式與品質基準，將提升服務品質的觀念深植各機關心中。2007年進一步頒行「政府服務創新精進方案」，改名為「政府服務品質獎」，向第一線人員授予權力、整合不同層級與機關的政府資源，要讓民眾多元化需求在第一時間獲得回應(廖麗娟、黃子華，2012)。為了因應環境轉變下的挑戰，2017年頒行「政府服務躍升方案」，更名為「政府服務獎」，在以往重視效率、品質與創新的基礎上，加入公平共享、參與合作、開放透明的精神，追求政府服務效能全面的實質提升(陳敦源、楊世暉、呂季蓉，2021)。以上這些方案與獎項，指導並要求各機關要能夠提供優質的便民服務、迅捷的資訊管道，並重視民情與情、在業務各方面有所創新(廖麗娟、魏秋宜，2009)。更詳細來說，對為民服務的追求包含了兩層面的內涵，即在內部「提高行政效率」與在外部「改善服務環境」，前者需修訂法規、縮短與簡化作業流程、強化櫃台作業及科技運用；後者包含環境設施的齊備與整潔、員工出勤與應對禮節、專業能力的訓練及考核等(趙美珍，2003)。

雖然一開始是出於選舉誘因，但在多年方案與獎項的鼓勵誘導下，提升品質

與便民服務已成為各公務機關習以為常的必備能力。這些對顧客服務的要求，也確實對官僚態度改變有所影響，最突出的例子莫過於陳水扁擔任台北市長時，所推動的市政改革。



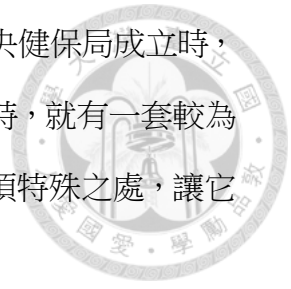
### （三）陳水扁的市政改革範例

在 1994 年就任台北市長後，陳水扁開始進行一連串行政革新，誓言要徹底改進台北市的行政效率。早年，民眾看待公務員往往有怠惰又無所事事、保守不知變通、態度高高在上等等印象，源自於去政府機關辦事時各種被罵、等待、找不到人的負面經驗。但許多民眾指出，陳水扁任職台北市長期間，公務員的態度跟服務都有明顯改善，讓人耳目一新（林聰吉、黃妍甄，2020）。

當時，為了要徹底肅清官僚習氣，陳水扁突襲檢查市政府各機關辦公室出勤狀況，嚴厲斥責高達 1/3 的缺席率，讓各處公務員不敢再隨意請假溜班。為了改善戶政機關的洽公體驗，他要求降低櫃檯高度，從 120 公分調整到 75 公分，讓公務員不能再躲在高高櫃檯後面摸魚，而是與民眾平起平坐、平等溝通，也讓民眾一來就能找得到人，並可以清楚看見事務的處理情況（黃妍甄，2019）；要求簡化行政流程，盡量在短時間內一次辦好民眾所需事務；還廣設休息座位、設號碼牌機，讓民眾不用再站著排隊苦苦等待（余如婕，2017）；甚至當市民來辦事時，要求公務員微笑以對、奉上茶水，如果有人反映不會接待的話，就找禮儀專家來教（梁中偉，1997）。

這樣一系列要求到細節的行政革新，改變了傳統辦事效率不彰的問題，還促使官僚不但要便民還要親民，態度必須友善親近、服務做到熱心效率，因此在民眾心中大幅確立了「公僕服務」的角色形象，即使是國民黨支持者，也對陳水扁的行政改革抱以正面的支持與肯定（黃妍甄，2019）。從此開始，配合中央政府公布的種種提升服務方案，針對官僚辦事效率與接待態度的改革逐漸擴散到各政府

機關，讓友善高效的公務員形象逐漸被樹立起來。當 1995 年中央健保局成立時，剛好就處在這樣開始重視服務的潮流中，讓最初開始推行健保時，就有一套較為完善的人事標準在背後支撐。除此之外，健保署本身也還有一項特殊之處，讓它能培養出辦公高效、重視服務的內部人員。



#### (四) 健保署的醫師團隊

因為全民健保涉及醫藥專業事務，所以當初規劃時大量倚賴專家學者的意見來設計制度（張博雅等，1997），當年衛生署接下健保二期規劃後，各規劃小組的召集人幾乎都從學界引進，諸多醫藥背景的專業人士都參與制度建立。此外，在 1993 年要先行設立中央健保局籌備處時，行政院其實已有屬意人選，但時任衛生署署長的張博雅堅持要用自己認可推薦的人<sup>27</sup>，在行政院要求須有醫師背景的情況下，最後由時任副署長的葉金川降級就任為籌備處處長，之後直接轉任第一任中央保險局總經理。而其他分局經理如中區分局的許國敏，外科醫師出身、經營豐原醫院多年；高屏分局的江宏哲，職業及臨床醫學專家、曾任衛生署諮詢委員。總經理除了葉金川之外，後續接任的賴美淑、張鴻仁，再到局長與署長時期的戴桂英、黃三桂、李伯璋，這些最初規劃與推行全民健保的決策高層，大多都有醫界背景，甚至是醫師經歷。考慮到全民健保要促進國民健康的目標，專業導向的任官方式也是很合理。不過，從另一個角度來看，醫師背景也可能帶來了不同於官僚的作風習慣。

醫學專業的培養需要與病人面對面接觸，透過溝通交流來從細節處覺察問題，不只要診斷生物科學上的「疾病」（disease），還得了解並詮釋患者感受到的「病痛」（illness），才能獲得患者的信任，願意配合治療（Kleinman, 2020[1988]）。因為要進行直接針對身體的診療，所以醫師必須謹慎考慮後果與成效後，具體準確

---

<sup>27</sup> 林芝安，2018，《超越醫療天塹：全民健保二期規劃紀實》，台北：衛福部，頁 174-177。

作出判斷與處置，以達到迅速解決病灶的目標。當習慣這套做事邏輯的醫師進入健保署成為決策者後，在一定程度上影響了健保署人員行動更加落實到具體細節，願意直接面對民眾遇到的繁雜問題，一步步腳踏實地的設法去解決。根據陳孝平、謝玉玲（2004）對開辦初期健保局治理行動的分析，在新制度屢屢遭受批判與質疑、無前例可循的情況下，基本上是仰賴內部人員的隨機應變與共同努力來度過難關，領導者鼓勵同仁暢所欲言、彼此交流，藉由固定會議迅速掌握第一線的執行問題，並充分授權分局提出創新改革來解決。

回顧健保署歷年政策可以看到，大多數第一線人員回報的民眾問題，幾乎很快就能進入會議討論並得到高層授權解決。例如，健保開辦初期就規劃了繁複的轉診及部分負擔規定，未經轉診直接到大醫院看病的話，將加重部分負擔<sup>28</sup>。但是，過去勞農保時代，在醫療給付方面基本上沒有類似規定，投保民眾除了少少的掛號費之外就不用負擔其他醫療費用，並能自由選擇特約名單上的醫療院所看診。於是，民眾紛紛一有病就前往大醫院，小病也要求多做檢查或幹脆住院。為了避免這些醫療浪費再度發生，全民健保才在一開始就詳細規劃，希望以部分負擔的方式引導病患先由診所醫師判斷後再轉往大醫院。然而，不只是早已習慣就醫自由的民眾難以接受，就連要額外花時間心力填寫轉診單的醫師都有所怨言，一時之間全國反彈，對新制度的撻伐聲浪不斷。在經過各分局的說明會與訪查、回報給行政院、高層開會討論後，幾乎是立刻就決議要簡化部分負擔<sup>29</sup>、取消轉診制度，這才讓民調滿意度在短短幾個月內從 2、30% 快速提升到 5、60%。而在開辦滿一年後，不只滿意度達到七成，連加保率及繳費率都高達九成以上，對一項全國施行的新制度而言，可說是非常亮眼的成績。類似這種執行面遇到的問題，

---

<sup>28</sup> 1995 年 4 月，也就是全民健保開辦後一個月，採取四級轉診制度，調整了部分負擔規定：以西醫門診為例，若民眾未經轉診直接前往地區醫院、區域醫院、醫學中心就醫的話，分別要自行負擔 80、150、210 元，但若是經過診所轉診，就可以只繳納 80、80、50 元的部分負擔，相差懸殊。

<sup>29</sup> 1995 年 5 月，將轉診及部分負擔簡化為二級定額制，基層診所與地區醫院固定為 50 元，區域醫院與醫學中心固定為 100 元。

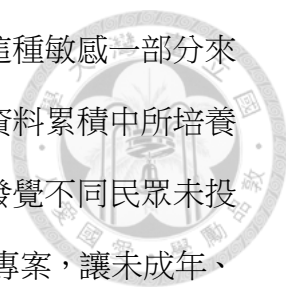
在開辦初期多不可數，第一任總經理葉金川曾坦言，執行面確實出現許多需要調整的地方，被迫改變就醫習慣的民眾也種種不適應，這時健保局處於衛生署與民眾之間：「…我決定中央健康保險局先做了再說，只要行政能做，民眾願意接受，那就先做吧」<sup>30</sup>。跟每每托言研議後改正、卻老是延宕許久的傳統官僚風格不同，健保署針對收集到的問題做出反應的效率極高，且對於改革並不畏懼，只要判斷有需要就放手去做。

譬如，開辦初期民眾抱怨最多的另一項問題：全民健保卡。當 1995 年 2 月 25 日時任行政院院長的連戰下令全民健保要按照預定的 3 月 1 日如期開辦時，得知消息的健保局上下與醫院相關代表全都不敢置信，投保資料、申報標準、計價程式等一切都還沒商定修改，甚至就連全民健保卡都沒印製完畢，在完全沒有準備的情況下，怎麼可能開辦！結果，在匆匆召開的通知會議上，當時的衛生署署長張博雅冷靜的宣告開辦決心，並一再努力勸說醫界全力配合，在執行細節上暫時沿用原有規定、邊做邊修改，在各地分局與醫院的通力合作下，才在三天後讓全民健保正式上路。當時，因為健保卡來不及製作，衛生署決定先讓民眾憑身分證或戶籍謄本看病，暫時解決民眾的擔憂。然而，在開辦一個月後出爐的紙本健保卡，單張 6 格的設計讓老人家或多重疾病患者抱怨次數一下就用完、要一直換卡很不方便，這些問題由分局上報給葉金川總經理後，他立刻批示允許 70 歲以上老人和身障者可以一次領取兩張卡<sup>31</sup>。3 月開辦、4 月發卡、5 月就修正領卡辦法，健保署的上下執行能力與問題解決效率之高從此可見一二。而且這並非結束，健保署因此在同年 9 月就開始試辦健保 IC 卡，在資訊化管道尚未普及的環境下從零開始學習與研發，2002 年就正式發卡給全國民眾，奠定如今健保資訊無比暢通的基礎。

<sup>30</sup> 林芝安，2018，《超越醫療天塹：全民健保二期規劃紀實》，台北：衛福部，頁 158。

<sup>31</sup> 同上，頁 164-165。

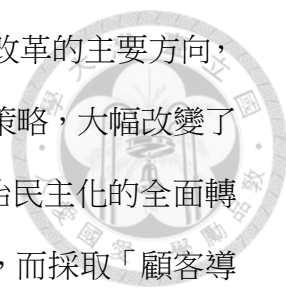




除此之外，健保署也對民眾需求表現出相當程度的敏感，這種敏感一部分來自於外界監督的壓力，另一部分則是健保署人員在實際案例及資料累積中所培養出來、對隱藏問題的體察，並積極提出創新方案來解決。例如發覺不同民眾未投保的諸多原因，分析並針對不同群體推出量身訂定的輔導納保專案，讓未成年、經濟弱勢者、海外國民、僑生、軍人等能被一一網羅到健保制度中；又例如在立委、媒體、學界的多重批判下，健保局被要求解決山區離島就醫不方便的問題，團隊走訪、調查實際情形後，從 1996 年開始補助醫院派出醫師到偏遠地區駐診，各分局因應資源不同有所變化，最終整合為「山地離島地區醫療給付效益提昇計畫」(Integrated Delivery System 簡稱 IDS 計畫)，盡力讓偏遠地區民眾享有同等的健保權益。對於健保局上下多年持續體察需求、推動新方案的現象，陳孝平等人 (2008) 認為當中存在著「知識創新」的機制，在業務繁重、外界監督期許不斷的壓力下，健保局人員必須在無前例可循的情況中多方摸索可行方案，促使這些摸索成功的重要條件包含開放交流的組織氣氛、彈性的自主空間及以身作則的能幹領導，才能讓直接針對業務具體改進的實用知識快速累積，並擴散到整個組織、達到漸進式改革的效果。

綜上所述，健保署所表現出來的高度行動力與辦事效率，幾乎跟傳統行政官僚組織大相逕庭。在內部人員大部分都是由過去公勞保體系人手所構成的情況下，這個新創立組織所展現的新氣象，或許來自於醫師學者所構成的決策高層，縱然沒有直接證據，但有別於拖沓官僚的明快辦事風格、強調溝通及交流的組織氣氛、願意體察他者需求的細心服務、創新有效就採用的果斷作風，都可以看到醫學專業面對疾病與患者的影子隱隱浮現。正因這種影響來自於共同專業背景，在健保署歷經多任長官帶領後，仍能持續保持一定水準，讓在類似方針下成長的各分局能夠憑藉業務創新連年獲頒國家重要獎項。

為了理解健保署官僚強調服務友善的工作樣態從何而來，本節嘗試梳理背後



存在的相關脈絡。1980 年代「新公共管理」的理念成為各國行政改革的主要方向，將公民視為顧客、以顧客為導向、並強調服務品質的政府再造策略，大幅改變了官僚對待民眾的方式。另一方面，1990 年代的臺灣正進行政治民主化的全面轉型，在政黨競爭的壓力下，政治人物必須想方設法來爭取選票，而採取「顧客導向」的政府再造策略、針對官僚內部進行改革，不但能夠避免敵對黨的有意杯葛、又能以最直接的方式讓民眾感到滿足。於是，對官僚服務態度與品質的強化，開始成為執政者向選民示好的慣用方式，甚至固化成中央政府面向各公務機關所下達的具體方案，以設置評獎機制的方式，讓標準服務模式、重視服務品質、追求創新精進等要求，成為各公務機關習以為常的必備能力。在這當中，官僚態度改變最為突出的例子出現在陳水扁時任台北市長的市政改革：藉由一系列要求到細節的行政革新，改善傳統官僚工作怠惰、效率不彰的問題，並督促官僚不但要便民還要親民，態度必須友善親近、服務做到熱心效率，以此在民眾心中確立「公僕服務」的形象。當這套重視辦事效率與服務態度的潮流逐漸擴散到各公務機關，剛好成為 1995 年中央健保局成立時所能參考的人事標準。此外，作為新成立的組織，健保署由醫師學者構成的決策高層，亦將醫學專業的做事習慣與管理邏輯帶了進來，包含直面與確認患者狀態、細心從細節處體察問題與需求、重視人員之間的溝通交流、不畏創新果斷採取措施等，都出現在健保署歷年業務的執行成果與所推動的種種方案當中，而與因循守舊、推託卸責的傳統官僚習性截然不同。

經過以上從行政管理新理念、政府採納背景到經典範例出現、健保署組織特質的背景脈絡介紹，應該大致能夠瞭解健保署人員在工作上對服務的強調從何而來。然而，接下來我想繼續描述的是，在行政官僚辦公現場，他們到底是怎麼進行「服務」？當中所表現的只是工作所需嗎？抑或是，有某種特別的倫理態度，展現在這群行政官僚的行為當中？



## 第二節 便民服務

就如上一節所介紹的，政府甚至已有一套完善的強化服務品質的方案下發給各公務機關作為參考，健保署也同樣將這套以服務為中心的理念方案固化為標準模式，作為承辦人員執行業務時的工作準則。我在田野現場觀察到的是，以「便民服務」為名的認知與行動，已經透過多年計畫的實踐，成為承保科人員日常工作的一部分。但同時，我還要繼續強調的是，即使以服務為中心看似已成為標準規定之一、沒有個人選擇的空間，但實際上承辦人員所做的重要服務，還包括在自行思考後，主動選擇在職責之外「多做一點」。這所展現的是，一種為他人著想而行動的「服務倫理」。也正是這種服務倫理所激發的行動，配合多年計畫所完善的服務模式，才真正做到為民眾解決問題，落實全民健保並發揮其價值。

### (一) 政府計畫下的便民服務

在健保署實習期間，當報導人向我介紹他們的工作時，總是常常補上一句形容：「這是便民服務」。這句話是甚麼意思呢？在官僚的完整工作流程當中，其實有很多部分並不是職務明文規定的內容，即使不做，官僚也依舊有完成自己的職責，不會被法規判定疏忽職守或被民眾投訴不負責任。然而，前述提到自 1996 年政府開始訂頒提升服務的種種方案，讓各公務機關在參與競賽的壓力下要求內部人員研擬並執行多項相關計畫，定時檢討成效與加強改進。健保署自然也被要求配合參加，並將此列入工作績效的重要評量項目。

於是，各種各樣以「便民」為主要目標的創新服務出爐了，從改制前的分局到改制後的分區業務組，各處的承辦人員開始想方設法改善公共服務的作業流程與相關設施，包括設立單一窗口包辦各類申請的聯合服務中心；擴大建置鄉鎮的聯絡辦公室；開辦「健保 IC 卡現場申辦、當日領卡」「免填表無紙化補卡」的快

捷服務；成立英語諮詢櫃台與網站；推出網路預約、查詢、繳費、加保的線上系統；利用電子設施簡化民眾辦理業務流程；媒合醫療院所組成照護團隊提供居家醫療；針對弱勢提供紓困貸款與愛心基金，並建立轉介機制一併解決生活問題等等<sup>32</sup>。有些創新服務看起來很簡單，或許只是改動了些許流程或額外提供查詢幫助，卻實實在在的減少民眾麻煩，不用再花費大量時間精力去搞懂或等待複雜行政程序。可以說，現在民眾去辦理健保業務時所感受到的「簡單」、「方便」、「快速」，都是由健保署歷年來一點一滴的服務改進所堆砌而成。

事實上，健保署自身也以此為榮，幾乎年年都能以不同成果在政府辦理的全國性服務品質競賽中獲得獎項。拉開官網與政策專書的介紹，都可以不斷看到「創新服務」、「在地化服務」、「為民服務」等詳細描述成為各業務組彰顯自身成績的關鍵部分<sup>33</sup>。甚至在實習期間，當我找到機會向承保科的科長進行訪談時，這位介紹日常業務十分平靜、氣質沉穩幹練的女性科長都突然像想起重要事情的樣子，眼睛發亮的跟我強調：

每年都會有工作計畫，有些是署本部下達的專案，有些是科內人員自行提出…像今年我們科內就有個「知識庫」專案，將每個人遇過的疑難、法規、個案經驗、標準書，都統一收集到資料夾…讓每個負責人先各自做出自己業務的一套流程，提供給其他人來了解學習，這樣大家都能對其他同仁的工作更加熟悉。…而且啊，我們科內還有個「點子王」計畫，大家要各自提出改進自己業務的新方案，在科內討論過後選出代表，再上報到科間討論，甚至分享到其他業務組。當然每年計畫末期各自要檢討自己提案的成效，若失敗

---

<sup>32</sup> 衛生福利部中央健康保險署，2013，《結穗跨步:全民健保十八紀實》，台北：健保署，頁139-149。

<sup>33</sup> 健保署官網在介紹各分區業務組的部分，除了基本地址、聯絡資訊、業務項目外，都必定會加上該組所提供的創新服務或在地化服務，其內容之詳細強調，不再只是介紹一種額外成果，而是幾乎被當作該政府機關繼續存在的正當性依據，來奮力彰顯其重要成就。

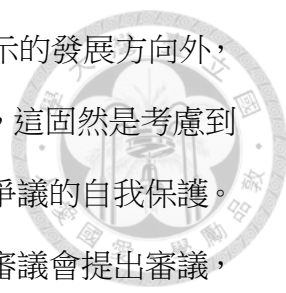
要反省原因為何。

當談論到日常業務有哪些時，科長幾乎是以一種驕傲的神態來向我這個實習生介紹他們科對創新改進的重視，彷彿對我這個會根據實習經歷撰寫成果報告的外人來說，這件事將會是該科室重要成就之一，值得大書特書。

當然，這種對創新服務的強調，並不只出現在代表整個科室的長官身上而已。在第三章曾出場過的尚秀，她在向我介紹所負責的「轉出兩個月輔導納保」專案時，特地拿了進行輔導時寄給民眾的通知單給我看：

我們輔導就是要通知民眾，然後通知單的形式都是自己設計表格……像這個 Z 字型的三折通知單，正面第一折是基本說明，描述這張是什麼專案、因為什麼原因來通知民眾，第二折是民眾的投保身分證明，第三折就是通知單最下面，是特殊設計成回函形式…如果民眾確定自己符合公所資格，就可以在這邊勾選，然後直接反摺寄回給健保署，業務組就會自動幫忙加保…這些回函都需要專門人力來負責處理，這是我們分區才有的便民服務喔！…而且第一次去信通知沒有回覆的人，會請承辦幫忙打電話通知，雙重通知之後，我這邊才會進行逕加保…這種雙重通知是為了盡力將爭議降到最低，像其他業務組都是一次通知之後就逕加保。

一般來說，健保署人員通知民眾該依法加保後，該做的工作就已完成，剩下的就是民眾要自行進行投保申請，或是轉出滿半年的極限後，健保署才會直接幫忙加保。但在這裡，尚秀在通知單上自行設計了回函部分，讓確認是六類要投保到公所的民眾，只需直接勾選後郵寄回去，就能省下自己跑流程的麻煩，直接完成合法投保。這看似只是一點小小更動，卻是讓尚秀在訪談中特意向我誇耀一番，因為這點創新所帶來的「便民」，是她作為行政官僚進行服務的重要成果。



這種對特別「便民服務」的強調與重視，除了是政府高層指示的發展方向外，其實也是來自於對工作效率的追求。就如尚秀提到的雙重通知，這固然是考慮到民眾未收到通知單的貼心做法，但也是一種最大程度避免產生爭議的自我保護。當民眾對於健保署的行政處置有意見時，有權向全民健保爭議審議會提出審議，甚至進一步提起訴願或行政訴訟，相關承辦人員都必須撰寫公文及意見書來說明案件，耗費的時間精力都不容小覷。因此，不如多做一點事以便將產生爭議的風險降到最低，更能節省精力、提升效率。

以服務來便民、順便提升工作效率的做法並不止這一樁。一位五六類的尾碼承辦跟我說：

如果保費遲遲未繳，會寄出滯納金通知單給民眾。但有時候民眾可能是沒收到繳款單，所以滯納金都可以要求申復，通常都會准……而且現在可以在通知單上寫「未收到繳款單」，做好註記後，直接寄過來，我們承辦就能直接處理……這是便民服務喔！以前都要另外寫申請，甚至還要承辦幫民眾代填申請單，但現在都直接註記，只要長官說 ok 即可。

像這樣以註記方式直接申復，不但給予民眾方便，也大大便利承辦人員進行後續業務，不用再處理更多的往來文件。這樣看下來，「便民服務」彷彿只是混和了高層指示與效率追求的標準工作模式之一，過程中達到的便民效果只是附帶，「官僚在服務」的表現才是重點。但，真的僅是如此嗎？健保署的行政官僚是否真的只將便民服務當作一般工作內容看待，而全無個人思考與選擇空間？

## （二）基本職責之外的服務倫理

我曾提到，當報導人接受訪談、介紹自己工作內容時，常常會補上一句「便民服務」的形容。在當下說明的語境中，報導人們往往不是只將此當作一般工作

細節敘說，而是帶著些許情緒及評斷意味來指出，「這是便民服務」，言下之意其實是他們在固定工作之外，所做的額外之事。



例如，曾認真跟我解釋審件判斷重要性的伍南，就在介紹工作時無意間提及了政府的義務跟服務之間的差別：

一旦設戶籍就必須投保，沒交保費就會寄送繳費通知，一開始是平信，後來連絡不到就寄雙掛號，隨信會有『送達證書』，這證書就證明已通知民眾。但民眾常常就設了戶籍後出國不回來，寄多少信都沒看到……民眾會抱怨我們沒通知，但這其實不是我們的義務，政府沒有義務一定要通知到，健保本身才是民眾的義務，我們費盡心思通知民眾繳費，只是便民服務而已。

當一直通知不到時，欠費就會累積超多，民眾回國看到就會很生氣、打來罵，然後我們就需要解釋，但常常我們雙方永遠無法溝通到，因為民眾就是不想交這筆錢，但我們就是一定要收到這筆錢，然後民眾打來就會一堆理由，但沒有使用跟不知道，不是理由啊！因為一般有加保的話，回國就能申請自墊核退……甚至有民眾會說『法條有那麼多條，我怎麼可能一條條每條都知道啊』…但健保是民眾權益跟義務，不是選擇啊！但結果還是我們要一筆一筆跟民眾解釋。

對伍南來說，官僚份內之事有哪些、政府的職責到哪裡，其實都有一個明確範圍，公務員走完必要的行政程序，基本上就算是盡到責任了。但是，民眾對於政府公務的巨大陌生，往往會讓他們陷入不知所措當中，最後只能向執行公務的官僚憤怒以對、固執地不肯接受。這雖然民眾不遵守法規會增加官僚工作量，但也只是多走幾個程序、送交強制執行的問題，真正權益被損害、要額外花費時間精力的還是民眾自己。從這個角度說，事前特地多做幾次通知、事後耐心掰開法條解釋，這些都是官僚站在民眾角度、為民眾考量的「便民服務」。他們本無須

做這些額外之事，但出於一種服務心態，也出於對工作完善的追求，才願意多做一點從而確實消解民眾的困擾。



就像處理二三類工會事務的承辦跟我說的一樣：

…其實是民眾的責任，但很多人加健保，就要處理很多問題，像是家庭問題啊、眷屬要掛到誰身上，或是要從公司退出轉到新工會等等，承辦就要盯很多事……因為必須要追蹤到本人正確加保才行。

從此處可以清楚看到，健保署人員心知在健保制度中，其實民眾自己有一定責任要負，但現實是民眾會遇上大量問題，導致遲遲無法正確加保，這時候對官僚來說，只按規辦事已經是無法完成實行健保的任務了，必須主動去盯、主動去幫忙，藉由這些多做一點的服務，才能徹底完成工作。

類似的情形，在民眾申請健保特殊業務時最為明顯。在我實習的承保科室中，香宛是負責弱勢協助的專門人員，健保署所有與弱勢協助的專案，都由她與幫手戴白統一承辦。先不提弱勢協助本身內容，光是單單遞交申請，就值得一提。協助初步審件的幫手戴白介紹時，就忍不住跟我感嘆：

像是中低收入戶補助、紓困貸款等等申請，民眾常常只需要帶身分證跟戶口名簿就能過來填申請書，很多佐證資料都是臨櫃跟承辦幫忙查……有的民眾就是不會查，會打電話來問，我們就會幫忙初查，確認是否符合資格，都 ok 後再讓民眾帶東西過來申請……但其實收入跟財產清單這些所有相關文件其實是民眾要自備，我們幫忙查都是便民服務……太舒適了。

在這裡，不禁會讓人聯想起 Gupta (2012) 對印度官僚行政如何導致貧困成為結構性暴力的批判。她質問，明明有立意良好的國家政策，為什麼對每年大量



因貧窮而死亡的人民一點幫助都沒有？透過官僚與民眾互動的田野觀察，她發現在補助申請的現場，官僚們憑藉著猜測與偶然性來決定人們是否符合資格，並只認可符合特定形式的文件與書寫，將其視為事實的唯一證明。但是，大多數的窮人往往沒有足夠的書寫能力來撰寫標準文書，也沒有正確的資訊管道來取得相關文件，即使將努力拼湊而成的申請交到了官僚面前，也可能因為小小的格式錯誤或缺少資料，就被毫不留情的打回票。


而回到健保署的案例，弱勢協助的目標其實也正是這麼一群人，即使國家有詳細的補助政策，他們在艱困的生活中也搞不懂該怎麼去取得證明自己符合資格的有效文件。但現在，這種現實人群與建構在一定知識與資源上的制度之間的隔閡，被所謂的「便民服務」給穿透了。民眾只需提供個人身分資料，健保署人員就能幫忙確認並指導後續的程序步驟，直接一步完成<sup>34</sup>。更甚者，近年健保署在接到關於弱勢民眾的個案通報後，除了輔導辦理保費分期或貸款、協助申請經濟困難認定，還會幫忙申請居家醫療服務，或將民眾轉介到社政機關取得社會福利身分、轉介到醫政機關取得醫療費用補助、轉介到公益團體獲得基本生活救助等等。這些固然都是多年政府計畫下逐漸固定下來的工作內容，但這些服務是要每個都做到徹底完美、還是少做幾分敷衍了事，全都要靠承辦人員的自覺與盡心程度。

便民服務還不止於此，健保署紓困貸款的內容，甚至可以根據民眾情況量身打造，戴白就有跟我解釋這項業務如何進行：

紓困貸款是針對之前欠費，先暫緩，但辦完後下個月還是要繳該月正常

---

<sup>34</sup> 例如在健保署官網·服務據點關於中區業務組的創新服務就有提到：「弱勢民眾申請紓困貸款，需辦理之全民健保經濟困難資格認定，可現場委由健保署中區業務組代向財政部台灣省中區國稅局台中分局傳真查調財產及所得資料，免再舟車勞頓另行申請。」甚至，其他的資料也能協助，例如受刑人服刑資料代查調服務：「本組臨櫃與轄區各監獄所、看守所合作，代民眾申請服刑資料，作為辦理加、退保證明。」這種跨機關服務，近年來越來越多元。



保單，直到一年後再開始分期償還之前的欠費，不用利息。紓困金額就是以往所有積欠金額，有可能到 2、30 萬，全部一次貸款。而如何分期，都是由臨櫃與民眾討論協調後，再打申請書，例如 XXX 元分 XX 期償還，申請時，就會給一疊分期繳款單，誇張一點約定分到 100 期，就會有 100 張……以前沒有這麼寬鬆，可能固定最多 48 期，但現在一期只要不低於單月保費，要分多少期都可以商量。償還時可以一次繳好幾期，不一定要一期一期繳。

按照戴白的介紹，健保署提供紓困貸款可說是十分彈性，在基本規定上盡量給予民眾方便<sup>35</sup>。官僚原本可以只規定一種標準格式，讓所有申請民眾都只能照做，來省下檢查與督促的功夫。但這勢必無法滿足不同民眾的真實需求，也就無法達成原本協助弱勢的目標。為此，在還款期數的彈性地帶，承辦人員提供了讓民眾根據自身情況調整的空間，讓紓困貸款真正落實為幫助度過困難的有效管道。

可以說，當官僚開始對自身工作有所思考，願意為促進公益、主動以服務形式做出行動時，是展現出一種「服務倫理」的態度與行為。在這套倫理觀中，官僚工作時不再只是機械性的處理案例 (case)，而是以「人」為主來提供服務 (張翠菱, 1994)，秉持同理心建立互動關係，並主動為對方考量，不再拘泥於刻板的職責內容，願意為了徹底解決對方問題而額外行事。這套服務倫理的展現，有部分可能來自組織要求的工作模式 (顧客導向的創新服務)，或是對做事效率的追求，但不可否認的是，官僚在處理業務的過程中願意多做一點事、多花一點心力，這些當下決斷的確在為民眾著想，不是自顧自想著有做事就好，而是在想這樣能否幫助到對方。

就如同弱勢協助業務的主要負責人香宛，跟我介紹到最後一種協助措施時，

---

<sup>35</sup> 按照《全民健康保險紓困基金申貸辦法》，只有明確規定開始償還的日期與分期償還金額的上下限，其他償還方式的細節都是由民眾與健保署自行約定。

無意間透露出的看法：



愛心專戶是來自善心人士捐款，當弱勢民眾實在無法透過其他分期或紓困的方式來繳欠費時，才會在評估狀況後用這筆錢來補助。因為都是外界捐款，所以審核比較嚴格，獲補助的人也不用還錢……會透過電訪來評估，簡單說就是跟對方聊一聊啦！嗯，通常一聽就知道對方有沒有心要繳錢，有些確實有心要繳，只是無能為力，但也有一聽就知道他根本不想繳。……不過，如果遇到民眾欠費金額過大，都快吃不飽飯了，可能就不會用愛心補助，而是讓他先自己顧好生存，欠費不用急著還……這種真的無力負擔的狀況，會先輔導他先顧好吃飯，且就算欠費有加保還是可以就醫的！畢竟全民健保是社會保險啊，有公益性質，考量點跟一般商業保險不同，社會保險，是全民加入一起負擔風險，有人有困難時，就由他人支付的保費來救助。

作為健保署官僚，縱使是弱勢協助的業務，也仍然要在協助民眾度過暫時難關後，來督促他們負起義務來繳費，像是分期繳納與紓困貸款都是這樣的設置。但是，當遇到真正瀕臨極限的民眾時，香宛選擇放下督促繳費的權力，轉而關照對方的生存，希望他能先顧好吃飯、不用在意欠費，甚至會幫忙轉介其他社會資源來幫助。正因為有了代表公權力的官僚表示允許，弱勢民眾得以擺脫國家制度加諸在公民上的某些負擔，還能同時被制度提供的醫療保障所庇佑。在此，健保做為社會保險的精神，被以服務他人為先的倫理行為所闡揚出來，某方面示範了官僚的行為如何有助於政策真正落實於民。

### 第三節 友善電話之一：標準模式

健保署官僚的服務行為與倫理如何有助於政策施行，另一個突出例子便是承保科人員日日進行的申復電話。在第三章，我已大致介紹「申復」業務的承辦要

點與進行方式，而接聽民眾打來的諮詢電話，詳細並正確解答問題，是申復業務的重點之一。但這當中還有一部分重點沒有提到，那就是民眾透過電話所表露的種種情緒，其實也是官僚工作時所必須面對及處理的部分。同樣的，在政府強調提升服務的方案計畫中，服務接待所表現出的態度也是要求重點。健保署的電話申復業務，自然也有一套固化的標準模式，來做為官僚們回答電話的參考。在這過程中，官僚擔負了大量情緒勞動，以耐心溝通與友善表達的方式來提供諮詢服務。但是，在看似固定的模式當中，官僚仍然有自我考量下，出於為民眾著想的心，主動「多做一點」的服務倫理之展現，也正是這部分的行為，才讓健保制度真正被民眾所接受。

#### （一）電話服務禮儀

「鈴鈴鈴、鈴鈴鈴……」、「健保署您好，很高興為您服務……」、「請問有甚麼問題呢…」此起彼落的鈴聲與答話，比文件更快搶走我跟辦公室人員的注意力，原本拿著表件正在向我解說工作的報導人，總是得立刻放下一切，轉身接起電話親切回答。這也導致實習期間，我經常可以觀賞到一場場「變聲秀」在辦公室上演，原本正平鋪直述、沒甚麼起伏向我講解業務的聲音，在接起話筒的當下，立刻音調拉高、語氣放柔，聲量變得精神有力、用語變得親切活潑，完全以一個熱情接待者的姿態，來回答民眾問題。在或快或慢的結束解答後，放下話筒的那一刻，報導人的聲音就又立刻回復平常，放鬆的跟我閒聊。而且這不是個別案例，而是幾乎所有辦公室內的承辦人員，都會在接到電話時表現出某種標準的友善，就算是平日最沉默、不參與大家閒聊的人，也能在接到電話當下瞬間變得親切善談。

縱使沒有報導人特別跟我解釋這一切，光是坐在我自己的座位上，第一眼看到壓在透明桌墊下的「電話禮儀提示卡」（圖 8），或是走在樓梯間看到牆壁海報

(圖 9)，就能知道健保署如何要求官僚們在接電話時，要表現出怎麼樣的禮貌態度。事實上，在我的觀察中，幾乎每一位承辦人員都做到了這些要求，即使在講解內容上會有差距，但基本用詞都大體相似，成功表現出一套標準的電話服務模式。

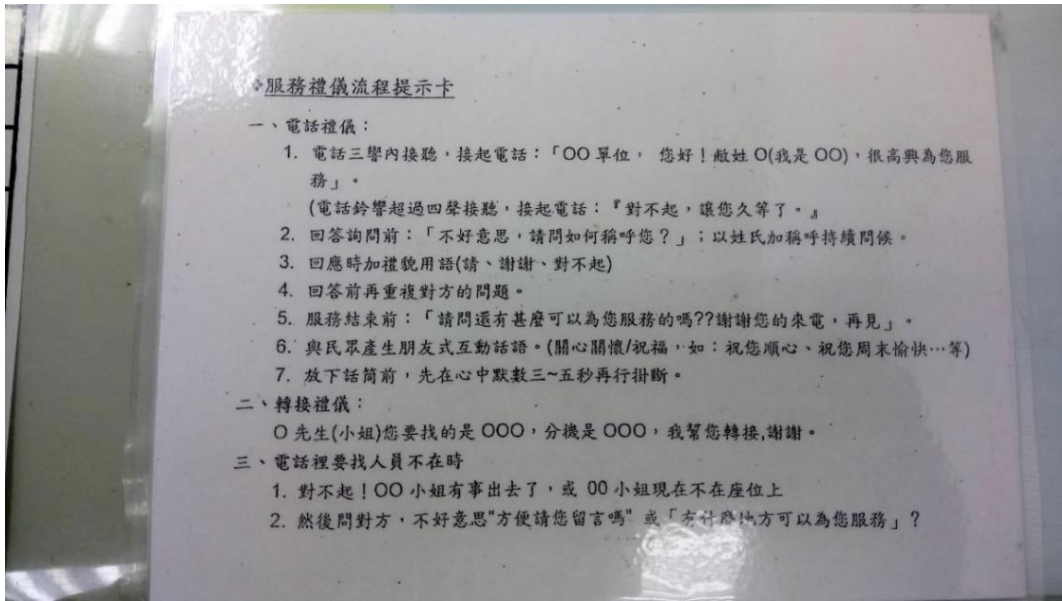



圖 8 電話服務禮儀過程提示卡 (筆者自攝)



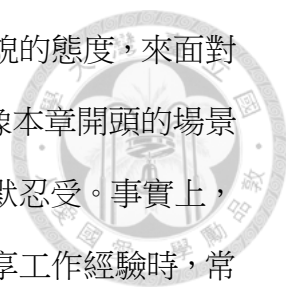
圖 9 分區業務組大樓樓梯間的海報 (筆者自攝)



這套服務模式怎麼被打造出來的呢？新人入職時當然會有一定的培訓，但要讓每位職員在日常工作中都自覺並熟練使用，還必須有後續一連串配套機制在督促。例如前述提到的禮儀提示卡與牆壁海報，類似這些顯而易見的文字標語不管是在健保署公共空間還是內部辦公室都能看到，在視覺上直觀地構成一種環境暗示，讓前往健保署工作的職員或是來洽公的民眾，逐漸接受特定服務禮貌的預設存在，並下意識效法或期待。又如據報導人說，健保署內部每月不定時都會有「電話服務禮儀測試」，測試人員會隨機打電話進來，根據接聽情形來一項項評分，除了禮貌用語之外，鈴響後的接聽速度、接話態度的謙和友善、解說業務的詳盡程度等等，都會放大來檢視是否合格。測試的成績攸關單位與人員的績效評量，因為不知道哪通電話會是測試，所以每通電話都必須認真對待。此外，健保署每年都會進行「顧客服務滿意度調查」，調查使用者對於臨櫃、網站、業務單位專線與免付費諮詢專線等顧客服務主要管道之品質與效能的滿意程度。同時，也提供「意見信箱」及諮詢專線，讓民眾能隨時就具體事項或特定人員進行投訴。這些內外的稽核機制都不斷要求健保署人員保持一定的服務水準，並不斷追求更高的滿意度。

而讓官僚熟悉這套服務模式的目的，除了認真解答諮詢外，就是要來安撫民眾情緒。就像最初帶我了解工作的鴻章，身材厚實雄壯、平常最愛開玩笑，但在講解回電關鍵時，卻不斷強調態度問題：

關於回電需要注意的地方，就是一切要照法規來，相關法規一定要背熟！  
情理法嘛，尤其態度很重要，口氣要好、要有說服技巧，服務態度都要注意。  
怎麼說呢，就是要把對方引導到你希望的結果，例如不生氣或願意相信你等等。當遇到狂怒不已的民眾時，就是先聆聽，然後態度堅定的表示依法行政，但口氣一定要溫柔！



在報導人們的實際表現與講解中，他們的確都盡可能用禮貌的態度，來面對民眾。這種禮貌是不分對象的強制執行，只要是面對民眾，就像本章開頭的場景那般，就算遭到無理的謾罵，辦公室的大家都是選擇安靜的默默忍受。事實上，這種來自民眾的極端情緒攻擊並不少見，很多報導人在跟我分享工作經驗時，常常提到的就是被民眾罵：

我們沒有業績壓力，不會被輕易開除，基本要求就是不要被民眾投訴……但這就要看運氣，因為可能會遇到一直來罵的人，你怎麼解釋他都不聽，稍一反駁就會被投訴，被投訴的話就要寫公文解釋啊！所以就只好聽他罵。

甚至不只是過去經驗分享而已，某天早上我就剛好親眼看到前面座位的宙銘，一接起電話還來不及出聲時，聽筒就傳來劇烈的咒罵聲，不管宙銘試圖說甚麼話都不理會，只持續用無邏輯的話語不斷咆嘯，聲音大到宙銘要將聽筒拉遠以免傷害耳朵，過了諮詢電話規定的十分鐘後，電話自動斷線，宙銘才能放下電話，對上周圍同仁同情的眼神，小罵一句「又有瘋子來了」。

除了謾罵之外，民眾的困惑無助、不知所措、拒絕承認，都是承辦人員可能要面對並處理的情緒。這麼豐富的情緒反應，其來有自：當個人多元社會身分與複雜生命境況碰上清楚劃定分類界線的制度時，民眾往往不知道自己到底要適用哪條規定、不確定正確的行政程序要怎麼跑，或是不願接受法規的安排，試圖憑藉日常生活經驗及人情往來邏輯，屢屢向健保署要求通融或例外。而當人群與制度發生這些衝突時，事務本身有相對應的規章可以處理，但衝突中所產生的種種情緒，卻可能影響民眾對制度與政府的觀感，埋下不利於維持治理正當性的種子。過去，官僚在依法行政的前提下可以不理會也不在意這些情緒，民眾只能敢怒不敢言，自己默默消化；但現今在政府計畫的要求下，這些情緒成為了承辦人員必

須認真面對的工作重點。



那麼，實際上這套服務模式到底該如何操作？在固定模式之外，承辦人員又有哪些自行發揮的部分？在進行田野的期間，我也曾詢問過報導人初期怎麼學習接電話，但他們大多告訴我就是多聽聽前輩們如何回答，嘗試去模仿，有問題就趕快找前輩或長官求救。於是，我旁聽了好幾通承辦人員現場接聽的諮詢電話，試圖歸納當中的實作要點。以下，所引述的皆是承辦人員實際接聽的逐字稿，考慮到研究倫理及民眾隱私，我將隱去所有指涉到具體個人的資料，並只保留承辦人員的話語，在不暴露對話者身分的前提下，最大程度還原實際的電話接聽現場，並一一分析當中特點，來理解健保署人員們究竟提供了甚麼樣的服務。

## （二）接聽電話的基本要點

在討論承辦人員透過電話提供什麼服務之前，必須先說明這些服務建立在哪些接聽電話的基本要點上。首先，巧妙運用禮儀用語，營造出禮貌同時具有說服力的對話氛圍：

「健保署你好，很高興為您服務…請問貴姓大名…重新幫您寄一份可以嗎？  
跟您確認地址…好，再麻煩您(尾音上揚)，謝謝，拜拜！」

「…您好，有甚麼問題嗎？…我還是會建議你帶身分證去附近健保署辦理…  
嗯，還有甚麼問題嗎…好，那就再麻煩您了，拜拜。」

開頭語要表示健保署身分以及服務熱誠，對民眾的稱呼多用「您」、「貴姓大名」等敬語，最後要等民眾先掛電話，承辦人員才能掛斷。有趣的是結尾語，「再麻煩您」與「謝謝」，是以請求句來代替命令句，明明是民眾自己的義務及需求，卻利用禮貌用語及語氣，將待辦事項轉換為健保署這方「請求」民眾幫忙做事。在此，官僚放棄了命令者角色，以請求協助取代指揮命令，這種主動放下架子的



表現看似軟弱無力，但卻令聽者十分舒適，因為這快速拉近官民之間的距離，強調了彼此平等的定位，並肯定了聽眾擁有幫助官僚的能力。也正因為放在對話的最後，所以才更讓人對整場對話留下特定的深刻印象。



其次，承辦人員是有意識的保護民眾隱私：

「…這是您本人的嗎？…請重複他的身份證字號，麻煩您。」

「不好意思，因為你不是當事人，所以沒辦法再跟您細講。」

「…好啊，可以啊，身分證卡號給我一下…可以啊，那我先開 3 個月給你估價，嗯，謝謝，不會，拜拜。」

「…我們只能寄他的通訊或戶籍地址…因為我也會收到這樣的電話，但我都只會寄資料的通訊地址、戶籍地址…因為如果有人要求要寄到指定地址的話，這樣對方就得到一個個人地址，因為欠費畢竟是個人的事，沒有得到授權的話，就只能寄固定地址…你懂我意思嗎？…」

當民眾打電話來詢問時，承辦人員通常第一步會詢問對方的身分證字號，以便輸入系統進行查詢。若是對方並非當事人，也無法提供自己及他人正確身分證字號，那麼承辦人員會堅定拒絕提供詳細資料。此外，在辦公現場，我發現承辦人員聽到民眾提供的個人資料後都不會重複念出聲，包含身分證字號、出生年月日、手機號碼等等，除非是要跟民眾比對資料，不然就連一邊旁聽的我都不會聽到任何民眾的隱私資訊。而且，這種對隱私的保護是全面的，上述第四通對話是對公所詢問的回答，對待欠費通知的寄送地址也必須謹慎，在沒有得到民眾本人授權之前都不能輕易更改。就如一位資深承辦曾語重心長的說：

承辦人員必須要過濾有其他意圖者。即使是警察打電話要資料也不行，必須要通過公文行文要求。…但即使有身分證字號，也是不能隨便講。除非我們確定對方手上有保單、有資料，然後要自行判斷是否能夠告訴對方，以

及哪些可以講、哪些不可以講。甚至例如父母要查小孩資料，也是不一定能隨便跟他講，因為小孩可能不願意父母知道自己住哪裡，或是父母欠費要丟給小孩幫忙繳……關於民眾打電話來能給哪些資料，在職前教育都會教，如果當下實在無法判斷，會請對方留電話，之後跟同仁討論後才會回電。

可以說，這種對隱私的保護看似簡單，但仍然需要承辦人員敏銳的判斷力，他們需要在短短的諮詢對話之中，快速判斷對方的意圖與資格。來決定給予資訊的詳細與否，才能保護民眾資訊不被外流到有心人士手中。

而在禮貌與隱私之後，第三個基本要點在於說明自己的權限範圍，並靈活地轉接給有權限的同仁：

「…郵局那邊的系統不是我在操控的…對，要請你在15天內把錢匯到銀行，麻煩你了喔！」

「…我可以給您重大傷病的承辦人，您可以詢問有沒有符合這個資格…對，因為我們這裡是負責公所承辦業務，關於重大傷病的可能要去問承辦人員會比較清楚…嗯，謝謝，麻煩了，拜拜。」

「那個是我們的補充保費，補充保費是股利所得…您手邊有保單嗎？繳款單右下角是二代健保的負責人…這邊是公所…但補充保費是另外繳…為什麼會有這筆費用，要看您的股利所得如何…我這邊權限不夠，可能沒辦法幫您查…我幫您轉過去，繳款單右下角電話是…(轉接給負責同仁)那就麻煩您了喔！謝謝，拜拜。」

在提供諮詢時，民眾常常會認為接聽電話的官方人員能處理所有問題，但在專業分工的官僚組織中，權限是必然存在的工作基礎。承辦人員必須向民眾說清楚自己的能力範圍，並正確將對方轉給專責人員，才能讓民眾不會在組織迷宮中耽擱過多時間。

最後，第四個基本要點在於介紹健保署的服務：

「…我們健保卡 20 分鐘就能拿到了，申請健保卡不難啦，但人在國外的話就不需要…要帶戶口名簿跟身分證正本，我們現場會幫你拍照，或你帶喜歡的照片來也可以…」

「…現在有一個申請方式是，有個 app 叫健保快易通…你有個地方可以申請…改完之後，再去繳款單那邊…它可以…xx 的功能…繳款單寄發收發中心…申請後還可註銷…不會不會，有問題可以再打電話來，謝謝喔」

就算健保署提供的便民服務有多全面，對初次或極少接觸健保署的民眾來說，可能就連有哪些服務存在都不知道，更遑論要去使用了。所以承辦人員在回應諮詢時，需要向民眾詳細介紹這些服務選擇以及使用方式，這不只是在處理當下個案而已，還是培養民眾將來自行運用這些服務來解決問題的能力，並見縫插針地宣傳政府部門的實際政績。這樣的介紹，能讓民眾更加了解政府所能給予的幫助，在下次遇到問題時，不用再額外花時間諮詢，而能更快自助找到解決方式。

從禮貌、隱私到權限與介紹，這四項基本要點構成了承辦接聽電話的回答基礎。但只有這樣，並不能滿足形形色色的民眾問題，尤其是遇到民眾支支吾吾、連問題都說不清楚的情況時，溝通能否真正有效果，就要看承辦人員的各自發揮了。因此在基本要點之上，就是承辦人員自主發揮的空間，如何能講到讓民眾滿意、並徹底為對方排憂解難，正是服務倫理體現於此的關鍵。

#### 第四節 友善電話之二：自主發揮

健保署人員常常遇到的情況是，民眾打電話過來，卻不知道該怎麼問問題，遇到的狀況也不確定該怎麼說明。事實上這也是很正常的，因為並不是每位民眾

都能擁有輕鬆判別問題與解說的能力，制度看似給予了解答管道，卻並非每個人都有能力充分利用。承辦人員其實有千般理由可以輕鬆敷衍過去，畢竟職責僅在解答民眾提出的諮詢問題，當連問題都沒被說出來時，承辦人員又怎麼會有責任呢？然而，這說不出口的問題卻可能是民眾迫切的困擾，甚至會將其阻擋在制度之外。也就是在這樣的情況下，承辦人員願意在職責之外自主發揮，主動伸出援手來幫助，正可說是以服務為先的倫理行為。

### 釐清問題

跟一般以為諮詢就是聽完問題就直接回答的情況不同，健保署人員接到電話更多時候要做的其實是釐清民眾的問題與情況：

「您好…我是…敝姓…，你剛剛有打電話過來，請問有什麼事呢？…可以到便利商店繳納，但我要提醒你，去之前有滯納金還沒交喔！…總之，只要是我們的帳單，過期的也能刷出條碼的…法務部有通知過來？…那你真正有問題的是分期…所以我要更正我的話，你的分期已經被註銷了，過期帳單也無效了，所以書記官說的是對的，你現在需要重新過來辦理分期…」

「…我幫您確認一下，請問身分證字號是…目前是公司幫您轉出，您有結婚了，可以依附配偶…但爸爸媽媽就不能再依附您這樣，您依附配偶，您就是變眷屬，就不能再被依附…不行耶，有配偶就要先依附配偶…爸爸媽媽可以依附子女…把資料給公司就可以…如果子女都是眷屬，那沒辦法依附，那最後就是到公所獨立加保…」

在第一通對話中，民眾只想確認過期的保單是否還能繳交，但承辦人員在進一步追問及查詢資料後，發現民眾所講的不是普通保單，而是曾辦理欠費分期繳納的定期償還帳單。這類分期繳款單若有一期未按時繳納，就視同全部到期，會

被送交強制執行<sup>36</sup>。所以承辦人員才趕緊更正回答，告知民眾正確的處理方式。若是最初承辦只針對民眾問題給予過期保單仍可繳交的簡易答覆，那麼民眾繳納錯誤保單後，後續可能衍生出更多問題。可以看到，民眾在述說自己遇到的問題時往往是模糊不清、截頭去尾，只問該做甚麼事、該不該做的選擇題，但不會說清楚來龍去脈，所以承辦必須慢慢釐清問題全貌，用問句誘導民眾多講一點相關訊息，梳理脈絡以找到問題的關鍵，再給出解決方式與做法。

在第二通對話中，承辦也同樣幫民眾釐清他的身分情況，並根據結果來提供可選擇的加保方式。當健保利用法規將民眾歸類時，並不是所有民眾都能完全理解自己充滿變化的社會身分應當對應哪條規定。因此，承辦人員這種仔細的釐清看似簡簡單單，其實卻為民眾提供了相當大的幫助，讓她能理解到自己身分狀態是「已轉出公司」、「要作為眷屬依附配偶」、「無法被父母依附」、「可以讓父母到公所加保」，一口氣就解答了四種可能的疑惑，不會再有相關疑問。

## 主動告知

另一方面，承辦人員在回答諮詢電話時，主動提供資訊與服務，是非常重要的額外服務：

「…現在就是要重新辦理分期…對就是會被扣…我可以給你執行官的電話，直接打去問…不然你就要帶身分證，你的跟他的都要帶去辦…你需要執行官電話嗎？…那就要重新去辦…」

「…可以呀，是你本人嗎？…您的大名是？原本地址在哪裡…那之後要改成哪裡…(複述地址)…我再重複一次…好，我幫你改這個地址…小姐，電話你可以再重複一次嗎？…另外5.6月你已經繳完了…7.8月的你就可以收這個地址…好，這樣就可以了…」

---

<sup>36</sup> 《全民健康保險保險費及滯納金分期繳納辦法》第 11 條。

「…您已經欠費 XXXX 元，沒有單子的話，可以到健保署補單，或是我再寄保單給您…或是我直接報給您轉帳編號，您可以直接去繳…帳號 XXXX，金額 XXXX…可以啊，欠費的話沒有管制的啊，還是可以用啊…」




跟署內轉接給有權限的專責人員不同，關於其他公務單位的專線電話，需要承辦自行收集備用。當民眾有相關需求時，這些聯絡資訊便能最快提供幫助。第一通對話就是如此。而第二通對話是民眾打來想要更改基本資料，原本需要自己填寫申請書，但現在透過電話詢問後，承辦表示可以直接幫忙到系統做更改，不過資料確認過程很謹慎，先確認本人、原本地址，再確認更新的地址，並提醒這個地址甚麼時候開始生效。事實上，最後這「多說一句」的提醒往往會是民眾感到困惑卻又不知道到哪查詢的小資訊，非常枝微末節、但又會感到困擾，也可能為此又打電話來詢問。於是，經驗豐富的承辦人員通常會在第一次詢問時都盡可能告知相關的詳細資訊，讓民眾能在走完整個程序後都不會有問題產生。

第三通對話中，承辦不僅告知民眾欠費情形，還主動提供了多元的繳費方式，並說明即使欠費也仍然可以使用健保卡看診。實際上，官僚可以按照一般行政程序，讓民眾逕自前來健保署申請補單，也就是將相關責任義務重推回民眾身上，讓他自行想辦法按規則處理。然而，承辦人員在此提供的服務是，主動寄送保單或直接報上轉帳帳號，讓民眾得以最少程序、最快速度處理完這份健保欠費，並解答民眾最在意的問題，即健保提供的醫療保障仍然可以正常使用。

## 說明流程

不過，主動提供的資訊還不只如此，在其他案例中還會對相關業務的整體作業流程有更詳細的說明：

「…現在你在公司裡，你去哪裡，他們就要去哪裡，健保就是這樣…如果有



可以依附的話就不能投保公所…喔在學學生的話，健保法規就規定在學學生需要依附…從你的到職日開始加，你 8/27 離職後，要去公所把你跟眷屬加入公所，然後你 9 月進新公司後，再加到公司…公所這邊抓到資料後，會自動幫你做轉出，你還會再收到跟這次一樣的通知…對，你就跟公司說你太太跟女兒要從 7 月開始加…可以追溯…公司要什麼就給什麼，可能會要證明她是你太太吧，這用戶口名簿就可以了，女兒的話，是成年了嘛，那就用學生證…對、對，沒錯(此處應該是民眾複述他要做的事)…」

在這通對話中，承辦人員解釋制度規定，並向民眾說明該如何處理家人的納保問題，甚至直接把將會發生的一連串行政作業流程都提前解說完畢，以免民眾到時候再疑惑。最後民眾確認步驟時，也耐心的給予肯定。在此，承辦人員彷彿保母般進行教導與照顧，每一個步驟都涵蓋進去，甚至連如何跟公司申請都先提供範本，這不僅會讓當事人感到安心，還能有效降低辦理事務的難度，讓再外行陌生的民眾都能理解，並生出「我也可以辦到」的信心，願意配合制度規定來辦理。

## 講解制度

也就是說，承辦人員不只是在為民眾解決當前問題而已，在那些為民眾設身處地著想、多說幾句提醒的背後，其實都是在加深民眾對制度本身的瞭解，高度詳盡的傻瓜式步驟教學，化解了民眾對陌生事務的抗拒心態，讓他們從制度的潛在抵抗者轉變成積極參與者，進一步鞏固了國家的治理。這種對健保制度的介紹與細節的講解並非個例，而是出現在眾多對話當中：

「…兩個月才會收錢，先辦就可以先看病，但不用先收錢，兩個月才會一起收…有辦健保才會收錢哦，沒辦不會寄保單給你喔！」

「…因為我們是全體國民有戶籍就要加入健保，所以您的姪子未滿六歲，要

依附父母加保…暫時停保仍要辦理加保…你可以先給我小孩子的 ID，我先看一下詳細狀況…嗯，我們只是提醒你要做這個動作，不用付錢，如果由我們這邊幫忙加保的話，我們不會主動幫忙辦理停保…嗯，需要帶您姪子的 ID 跟您的身分證件來辦理…如果有問題可以再來電喔！謝謝你，拜拜。」

「停保就不用繳保費，但出國在外看醫生，回國後就不能申請退費，您知道健保中的自墊核退嗎？…大概一千多塊，當然那種一次看病就好幾十萬的就無法…就是不無小補的補助啦。」

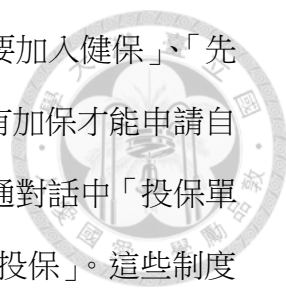
「設籍滿 6 個月就會投保，就會有保費，看他之後有沒有要停保…如果他有要停保的話，有沒有親朋好友要代辦的…不然他每個月都會有保費…如果要辦暫停的話，有他的身分證嗎？還是有那個戶籍謄本…因為要幫他辦理停保的話，代辦人就要帶自己的身分證跟他的證件其中之一，到區公所，或我們健保局…您那邊是 XX 區嗎？可以到 XX 路那邊的健保局，或 XX 路的區公所，兩邊都可以…8 月底以前辦停保的話，就是 8 月份開始不用交保費，還是您可以聯絡他本人，看他有沒有要停保…好，麻煩您了。」

「…因為他七月去上班，我們要以公司為主，所以就把他跟你從公所轉出去了…你兒子在公司那邊加保，就跟公司講說要追加一位眷屬，從入值日開始補單…公司會直接從薪水裡扣…公司會再跟您兒子補收多的健保費…公司不能拒絕…喂，對，哪裡都不用去…那再麻煩了！」

「…如果您之前跟他投保，然後他換到新公司，是會有這種情況…因為他投保時沒有連帶你…可以請他跟公司說加眷屬資料…這是健保的規則啦，現在還是要請您跟著他投保…可以跟他說，媽媽這邊是市政府的補助，公司可以不用付媽媽的保費…現在健保法規就是這樣啦…這規定也是為了保護親子之間相互保護的義務啦…」

在以上對話中，都可以看到健保制度如何被轉化為最簡單的口語，讓民眾得以理解自己應當適用或將會遭遇什麼樣的制度規定，這包含了第一通對話中「有





加健保才會索取保費」的簡單邏輯、第二通對話中「有戶籍就要加入健保」、「先加保才能停保」、「停保需主動辦理」等規定、第三通對話中「有加保才能申請自墊核退」、第四通對話中「設籍滿6個月就會自動投保」、第五通對話中「投保單位不能拒絕投保」以及第六通對話中「有子女的父母必須依附投保」。這些制度細節個別說起來很簡單，健保署平日也多有宣導，但對民眾來說，可能都是有別於日常生活經驗的陌生制度邏輯，在沒有需求的情況下都不會想到去瞭解。因此，承辦人員在提供大量說明時，某方面來說，也是在主動詮釋制度法規，以便能確實傳達給民眾，讓他們是在理解的基礎上願意配合來辦理。而就跟第四通對話連辦理場所的地址都要事先提示一樣，在對話過程裡，伴隨的不是冷漠的強制命令，而是充滿細心與溫情的關照。


## 權威保證

這樣的關照包含了為民眾提供權威保證：

「…帶 XXX 去申請就可以…(描述到公所的路怎麼走)…那個只要您去辦就好，不用媽媽的身分證，就可以拿媽媽的戶籍謄本，然後到公所來辦理…如果你去那邊，他跟你說沒有身分證，就不能拿戶籍謄本的話，你請他打給我，分機號碼 XXXX…」

「…您離職之後，必須有一個單位投保，您結婚了嗎？…目前您從公司離職後，可以投保的方式，第一就是跟著配偶，第二就是跟著成年子女投保，您兒子成年了嗎？…可以跟著您兒子到公司投保，只需要向公司給資料…有成年子女的話必須先依附成年子女…65 歲以上補助可能必須先詢問您戶籍所在地的市政府…要先加健保，之後才会有補助來扣…您需要市政府那邊的電話嗎？我提供給您…您手邊有紙筆嗎？XXXXX…再請您打電話去詢問…不會不會，那就麻煩了…不會，這不是什麼嚴重的事，只要重新加，再補費就可

以了…」



第一通對話，承保組有指導各公所辦理健保業務的職責，在此也很直接的向民眾表示自己可以為辦理方式掛保證，並主動承擔被公所拒絕時的溝通任務，擔任民眾的靠山。第二通對話，詳細說明健保規定以及民眾可以選擇的投保方式，並主動提供相關公務機關的電話，讓民眾不需要再自己尋找聯絡資訊，最後也安慰民眾不在保並非大事，只要重新加保即可。有了這句從健保署人員口中說出來的保證，民眾才不會對於違法國家法規而惶惶不安。可以看到，官僚作為公權力代表在此所展示的權威性，是在提供國家不會施罰的保證，對於不了解與害怕觸法的民眾來說，這都是很有力的安撫。

### 情緒安撫

「…您目前是在保中的啦，等你兒子找到工作，可以跟他到公司加保，或之後到公所加保…那沒關係的啦，您目前是加保中的，所以您不用那麼擔心…」

「…重複投保通知，就是您女兒投到另一個公司…我們公所這邊會主動幫你轉出，有重複投保，我們會把錢退給你…不用擔心啦，這不是很嚴重的事…不會多繳啦，重複的我會再退給你，你不用擔心，聽我的，相信我，你那麼忙還打電話過來擔心…不用啦，你不用做什麼，如果沒退再回來找公所…」

當民眾因為陌生的制度通知惶恐擔憂時，承辦人員的服務更加深入到情緒安撫的領域，口氣堅定地向民眾保證這不是大事、不會有影響。這種貼心關照在標準服務模式中並沒有規定，而是承辦在直面民眾的憂慮時，發揮個人同理心、願意花費時間精力來進行的額外安慰。

且依據承辦人員的個性不同，安慰的方式也會不一樣，例如語助詞與口語化，為了還原當下音調，會用更貼近實際語音的用字或注音：

「…從五月份開始她就不用繳費，是原民會幫忙繳了…有接到怪怪的電話，先打過來跟我們問一下好不好(聲音輕柔)…嗯嗯，好，拜拜。」

「…有甚麼問題ㄚ(尾音上升)?…他現在手上沒有健保卡是嗎?他手上新的是還是舊的?…不是啦，他手上沒有卡是不是?那沒有卡就是要辦ㄚ，看醫生不能沒有卡ㄚ…好，那我幫你轉發卡…」

「阿公阿罵在哪裡加保?…不會沒有保啊，每個人都要有保…你是阿罵嗎?給我你的身分證字號，我幫你查一下…喔你女兒有幫你跟公司加保…不行耶，只能跟阿公阿嬤或是拔拔麻麻加(特別用字表示口語發音)…不行不行，要跟直系的，只能跟阿公阿嬤…啊如果要去，要有大人陪他去櫃檯，啊那個身分證要帶去…身分證字號給我，我幫你查查看…她欠了一萬 XX 元，她之前有幫小孩加…現在要加，是小孩自己加，繳款單要自己繳…以前的就還是欠費，就是欠債…小朋友他之後會接到自己的繳款單…好，再麻煩您，ㄈ又ㄨㄥ又ㄨㄥ又ㄨㄥ、ㄈ又ㄨㄥ又ㄨㄥ又ㄨㄥ(台語)，好、瞭解…ㄈ又ㄨㄥ又ㄨㄥ又ㄨㄥ、ㄈ又ㄨㄥ又ㄨㄥ又ㄨㄥ(台語)，好，瞭解…」

第一通對話中，溫柔的語氣，彷彿是媽媽在叮囑交代小朋友的口吻。第二通對話，我特別用「ㄚ」取代「啊」來表示承辦人員聲音的清脆，以及跟有年紀的民眾對話時特意表現出的活潑輕快，這些語助詞所表現出來的不是有距離的禮貌，而是光聽聲音就能讓人感受到的親切。第三通對話中，承辦對親屬的稱呼不是父母親而是口語化的爸爸媽媽、阿公阿嬤，甚至是以一種彷彿跟小孩對話的稚氣發音方式，稱為「阿公阿罵、拔拔麻麻」。在最後面跟民眾確認時，還使用台語國語交雜，以最貼近日常的語言來進行對話。這些在發音、音調、用詞或語言種類上的選擇，都是承辦人員拉近距離、增加親切感的關鍵，足以讓民眾放鬆下來、不再緊張。

## 敷衍與官威

雖然以上有這麼多正面範例，但我必須強調的是，在規定完善的前提下，仍然會有承辦人員在接聽電話時敷衍了事、甚至耍官威的情形。因為，明文規定的電話禮儀及依法行政，跟真正做到「為民服務」及「親切友善」，這兩者之間其實有一大塊空白空間，是承辦人員可以自由拿捏的部分。

例如以下對話：

「我們講的都是真的，你要相信我們承辦人員講的…先交…那我現在就不用幫你查了啊，我現在跟你解釋這樣，你還是堅持是…不，他一定要按健保法規…小姐，我剛剛跟你講很多次了…」

「…六七月的繳款單有收到嗎…就逾期啊，逾期繳納……就銀行郵局便利商店繳……要(手續費)…可是就 4 塊……逾期之後一直沒繳就會收到催繳單……啊？你說滯納金是不是…你這個沒有…大概 3.4 天才會銷帳…因為你這個沒有滯納金…你是每個月再繳一張嘛…」

「…可是我們規定就是不可以，就是有你這樣民眾以各種理由不想跟太太一起投…按法規就是要跟你老婆嘛！（聲音逐漸變大）…中斷我們不會幫你辦…你可以求證啊，我們承辦人敢這樣跟你講，就是有…我們會強制啦，如果是合法夫妻關係…如果你去上班，就去公司加保…你姊姊也是眷屬身分…你跟姊姊都是眷屬身分，媽媽才可以自己投保，你請那個小姐跟我講…」

第一通對話中，當承辦人員遇到固執民眾講不聽時，可能就會要求民眾直接照做，不要多問，並試圖利用法律權威要求對方一律接受，沒有協調餘地。此外，在口氣上也可能表現出「對方是在無理取鬧」的感覺，暗示民眾去懷疑是自己有錯、是不是造成別人麻煩。雖然搬出法律來作證，是職責內允許跟建議的做法，但這也變相表示拒絕再溝通，不管民眾有多少理由、多少特殊狀況，都一律回答按法規辦理，不再有更多解釋。看起來這一切符合規定，沒有甚麼問題，但實際

上遇到這種答覆，民眾很可能根本無法接受，或許是他不理解為何這跟從其他管道得到的資訊不一樣、也或許是感受到自己的情況不被正視，而這些被拒絕溝通所產生的憤怒、憋屈、氣悶等情緒，都會加劇民眾跟制度的衝突，讓他們越發抗拒來自政府制度的治理。

第二通對話看似正常，但實際上承辦所呈現的對話形式，是民眾問一句才回答一句，一問一答，不會主動再給更多的資訊，如果民眾沒問就不會主動提起。這點可能是官僚常見的通病，所有知識都只掌握在官僚手中，他們沒講的，民眾就不會知道、甚至也不會想到要問。在這個案例中，知識的未現身，並不是官僚想要展示權力，也不是官僚沒做好工作職責，而是官僚沒有主動思考民眾需要怎樣的幫助，只回答被問到的問題。然而，這往往會是造成民眾繼續處於困擾中的原因，因為對於陷入麻煩的人來說，說不定就連要釐清問題到底出在哪裡也辦不到，而必須不斷以僅有的模糊認知求助他人，並且對於得到的答覆也無力去判斷是否足夠完善。當官僚默認政府已公開一切資訊、民眾應通曉這些常識，並以機械性回答來應付詢問時，民眾往往會發現當下看似有了解方、但後續卻不斷冒出各種新問題，繼續讓人陷入不知所措的沼澤。

第三通對話更是明顯，面對民眾的要求，承辦不斷重複法規就是如此，甚至以不耐煩的語氣指責民眾胡亂找理由硬凹，並放言民眾可以自己去求證，承辦不怕沒有證據。這種幾乎接近「耍官威」的回應，承辦仍然有做到份內工作，即根據法律回答民眾問題，就算民眾不滿意這種態度，從法理上來看也無可指責。但是，這樣的回答常常會激起民眾的情緒，「不被尊重」「被敷衍」的感受會促使他們懷疑官僚的解釋，甚至去質疑制度本身是否有問題。原本職責是幫助民眾順利進入制度的官僚，在此卻可能引起了民眾的抗拒及反感，讓政策推行再添波折。

### 情緒攻擊與自我保護

最後，還必須要補充的是，禮貌的服務模式與貼心的服務倫理也並非都能一帆風順，承辦人員在職責以外的自主發揮範圍終究還是有限，在制度有明確規範的情況下，有些民眾要求是不可能達成的。這時候，承辦人員要處理的就不是業務相關問題，而是民眾純粹的情緒攻擊，如以下對話：

「…我幫你轉給長官好不好吧，因為如果你聽了幾句話，就…我只好轉給長官…小姐，請你情緒冷靜一點…依據法規規定，我們已經幫你從宮廟轉出，再轉入公所，5月份都會正常扣款…您剛剛情緒太激動了，聲音超過我能聽懂的範圍，請你情緒緩和一點，再打電話過來可以嗎？…您還有什麼健保的問題嗎？…這個沒有辦法，我們依據法規做事，沒有什麼責任問題哦…您聲音太大，我聽不懂，可以請您情緒緩和一點再打電話來嗎？…您情緒冷靜一點了嗎？…您還有其他『健保』（加重音）的問題嗎？…那您 XX 月已經從 XX 宮轉出，依據健保法規，我們已經把您轉入公所…您沒有上班了，依據規定我們就會把您轉入公所…之後如果您有去新公司的話，會再把您轉出公所（對方聲音很大聲，承辦這邊聲音也隨之提高，但盡力保持柔和）…好，您還有其他問題嗎？…好，謝謝您的來電，祝您順心。」

在通話結束後，承辦人員隨即跟隔壁同仁吐槽：「怎麼會有說一兩句話就開始發飆啊？」，同仁附和，說這個人每兩個月就會打電話來。

在這通對話中，民眾不願接受健保署的行政處分而持續破口大罵，不僅音量過大、話語內容也很破碎，幾乎讓人難以聽懂。在根本無法溝通、遭受極端情緒攻擊的情況下，承辦人員能做的事也很有限，即盡力保持禮貌、維持開放詢問的對話形式，同時以轉給長官作為委婉嚇阻，並勸說對方緩和情緒後再打電話過來。這個例子展現了官僚雖然作為民眾發洩情緒的對象，但仍然有保護自己的方式，包括法律規定以及更高層的長官支持。此外，可以發現當民眾越蠻橫無理，承辦

人員的用詞就越禮貌，相較於一般普通電話的親切隨和，某方面來說，這種標準的禮貌是突顯官僚與民眾的距離，並只想做份內的解釋，不再有心力提供額外的服務與幫忙，以及在結束後，即時與同仁分享以尋求共感，這些都能看做是承辦人員自我保護的一部分。

雖然在標準服務模式的要求下，官僚不得不進行大量情緒勞動（emotional labor）來追求民眾的滿意，但跟一般服務業不同的是，官僚作為公權力代表，其身分以及為身分賦權的法規，都可以作為天然的盾牌來提供保護。這裡的保護是指，當官僚確實有做到回答諮詢與辦理程序、完成依法行政的職責後，作為治理者的一員，他可以不用再在乎民眾指責與批評，直接斷然拒絕一切超出法律的要求，並自我肯定工作的完成。即使仍要保持一定的禮貌態度，但並不像其他職業那樣高度影響薪資增減或工作完成度。甚至以法規為後盾，更能夠理直氣壯拒絕或否定對方，並將過度情緒化的民眾歸類為「刁民、奧客」，就此次電話諮詢的結果下最終定論。

總而言之，本節透過種種電話接聽的案例，來介紹健保署人員如何在依法行政之上，更加貼近真正的「為民服務」。這之間距離的拉近，靠的並不是明文規範下的標準模式，而是承辦人員在完成職責之後，還能設身處地為民眾著想，主動多提供一點資訊、多幫忙跑一些程序，語氣更親切耐心一點，講解更詳細一點，願意先花時間釐清民眾實際狀況，再針對真正的問題提出最快速便利的解方，同時還能正視民眾的情緒，用心去安撫與提供保證。不過，在以上案例也能看到，並非每位承辦人員都會選擇這樣做，且在遭受情緒攻擊的情境下，也能放棄服務而用各種方式來自我保護，由此可見，健保署人員種種友善熱心的服務，並非強制性的工作要求，這些種種「多做一點」的部分，應當視為承辦人員的自主發揮。所以，我將這些充滿主動性、願意以服務為優先的個人選擇，稱為是一種「服務倫理」的展現，在依法行政與標準禮儀的基礎上，超越了循規蹈矩隱含的僵固敷

行，真正解決了制度對民眾造成的困擾，讓政策不再是憑藉法律威逼民眾削足適履，而是透過行政人員的中介更加柔軟地深入民眾生活，並讓人們打從心底來接受這套制度。



## 第五節 小結

在經過第三章對行政業務執行細節的探討後，本章繼續探討的是健保署人員作為業務執行者，所展現出的特殊情緒與態度。我在第三章提到，承保科日常業務的推行之所以順利，其實是仰賴大量的詮釋與想像，但作為有公權力撐腰的政府人員，緣何願意花費如此多的心力來為民眾盡心盡力、而非像傳統官僚刻板印象那般敷衍了事呢？又為何在態度上始終對民眾保持高度的細心友善？本章就從此切入，以報導人時常提到的「服務」二字作為關鍵，來探究這群承辦人員的工作態度如何形成，並論述這點將如何影響制度的落實。

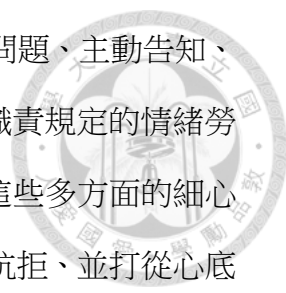
首先，關於現今健保署人員強調服務與禮貌的工作樣態，我梳理了背後相關的成形脈絡。1980年代「新公共管理」學派將企業思維融入了公共行政，各國政府的內部改革開始向提升服務品質、以顧客為導向的策略前進，並提供了一種官僚應對民眾的新方式。於是，當1990年代的臺灣走向政治民主化，各政黨需要爭取選票、鞏固支持時，針對官僚服務態度與品質的改善與強化，成為執政者示好選民又證明政績的慣用方式。在政府的種種方案計畫與評獎機制刺激下，為民服務開始有了具體考核標準與改善項目，各公務機關的服務模式也漸趨標準，大幅改變了官僚工作態度，讓民眾洽公時越發明顯感受到差別。例如陳水扁就任台北市長時進行市政改革，便是透過一連串行政細節的革新以及對服務態度的要求，來改進傳統官僚怠惰敷衍的陋習，其成果直到今日都讓人記憶猶新。不過，健保署成立時，除了配合這套重視效率與服務的行政潮流，其由醫師學者構成的決策



高層，亦帶入了醫學專業的行事習慣與管理邏輯，包含從細節體察問題與需求、重視人員的溝通交流、願意果斷採取創新措施等，都讓日後的健保署有別於其他公務機關，在業務執行上更加深入民眾生活，使健保政策的落實日趨完善。

大致釐清官僚重視服務態度的背景脈絡後，我接著進入健保署人員的辦公現場，以「便民服務」與「友善電話」兩個例子來介紹他們如何為民眾提供「服務」。在政府計畫與評獎競賽的壓力下，以「便民」為主的服務創新成為評量工作績效的重要項目，健保署各處人員紛紛想方設法改善行政流程與相關設施，例如減少幾道申請手續、簡化業務办理流程、提供自助與快速的資料查詢管道等等，現在民眾在健保相關事務上體驗到的「簡單」、「方便」、「快捷」，都是由歷年來一點一滴的服務改進所堆砌而成。但同時，這些大有成效的服務並不只源於政府計畫所固化的工作模式而已，還來自承辦人員們所展現的「服務倫理」，即願意為他人著想而主動選擇在職責之外「多做一點」。這些額外多做的部分可能很瑣碎細小，例如事前多通知幾次、事後多解釋幾遍、幫忙查詢收集應備資料、根據民眾情況彈性調整貸款內容等等。但這些職責之外不做也可以的事，卻能夠更加徹底解決民眾問題，讓他們後續不會再因為相關事務困擾。可以說，這套「服務倫理」體現在官僚工作不再只是處理案例（case），而是以「人」為主來提供服務，秉持同理心建立互動關係，並主動為對方考量而額外行事。我認為，正是這套倫理態度所激發的行動，配合多年計畫固化的服務模式，才彌補了行政程序的必然缺漏，讓民眾能跨越制度隔閡，真正享受到國家的保障。

另一個例子也是如此。當健保署人員每日接聽民眾打來的電話時，同樣也有政府計畫所要求的固定服務模式，例如標準電話禮儀、有意識保護民眾隱私、說明權限範圍、詳細介紹諸多政府服務，這四項基本要點構成了承辦接聽電話的回答基礎。但光是這樣並不足以完整解決民眾困擾，因為民眾遭遇制度所產生的種種情緒，如困惑、不解、憤怒，可能都無法被標準化流程所消解。因此，承辦人



員基於服務倫理所自主發揮的部分，就顯得十分關鍵。從釐清問題、主動告知、說明流程，到講解制度、權威保證、情緒安撫，這些都超出了職責規定的情緒勞動，而屬於承辦人員基於服務心態所額外做出的努力。也正是這些多方面的細心服務，才能消解民眾面對強制制度的不滿與衝突，讓他們不再抗拒、並打從心底接受健保制度的管理與安排。

透過本章可以理解，健保署人員之所以願意在行政業務上花費心力進行一系列想像勞動，除了業務性質所致外，政府計畫所固化的服務模式才是他們從高高在上的治理者轉變為願意細心溝通的服務者的主因。但本章的種種範例也說明了，實際上健保署人員提供的服務絕不只職責分內的標準模式而已，更多是在服務倫理激發下的主動發揮，也只有這種超越僵化規矩、因應現實情況調整的人性服務，才能得到廣泛的民眾滿意與確實成效。然而，拋開職責硬性規定，這麼熱心友善、以服務優先的倫理觀是怎麼在日復一日地重複工作中維持下去的呢？除了倫理觀之外，又是否有其他因素來影響與支持這群承辦人員的服務呢？下一章，我不再鑽研業務細節，而是拉遠目光、來觀看這群人的整體工作環境，嘗試呈現不只是他們的工作，還有他們如何生活。

## 第五章 工作空間與職場氛圍



早上十點多，我看到擔任五六類複核的夏蓮姐提著兩大袋零食進來辦公室，放到窗戶旁的邊櫃後，便拐路過來叫隔壁桌的鴻章幫忙。原來是夏蓮姐已經買好今天中元普渡要拜的供品，需要人從地下車庫把剩下東西拿上來。我在辦公室最閒閒沒事，便自告奮勇的跟去幫忙。隨鴻章拉著小推車將各式糖果餅乾、泡麵水果送進電梯，我跟鴻章閒談說，這推車之前看他運過一堆報表文件，還常常用來送代訂的中午便當，現在又來搬普渡供品，還真萬能啊。鴻章嘿嘿一笑，補充說之前團購的食物跟包裹也都是用這個小推車送，這還是他去找來的，有時候隔壁科室都要來借呢。回到辦公室，等到中午休息時間，鴻章已經幫忙把供品都擺在辦公室門口，科長在前面代表持香，所有人一起拜拜。聽說會有 email 通知整個分區業務組在中元節當天一起在健保署大門口拜拜，今天的只是科室自己的份而已。下午兩點拜完後，我跟鴻章、伍南一起把零食拆袋，幫忙把供品平均分給辦公室的所有人。雖然理論上已經是上班時間，也有人開始在接電話，但分零食的快樂氛圍仍然持續，彩萍跟關竹還把分到的餅乾與巧克力給我，然後夏蓮姐突然想起來跟大家說一聲，有要參加團購葡萄的記得把數量 LINE 給她…。(田野筆記)

像上述這樣日常的生活場景，在我進入健保署實習之前從未想過會出現在公務機關當中，除了先入為主以為政府機構都是嚴肅古板外，官僚的工作與生活似乎也被我下意識割裂開來，以為那不需關注。但當我真正開始進入辦公室跟他們一起上班時，我才發現要理解行政官僚的工作如何進行，並不能只鑽研他們的業務本身或公權力賦予的身分，而是必須看到工作過程與人事環境如何互相影響。就像鴻章那台小推車一樣，民間習俗、午餐零食、團購樂趣等通通都與工作業務一起由同一空間所承載，並相互構築出日常上班生活。也就是說，在田野期間所

觀察到的工作樣態，包含前章提到的想像勞動與服務倫理，都不是承辦人員的獨立作業，而是成形於辦公室的整體環境，並跟種種氛圍及生活瑣事纏結在一起。

所以，本章將嘗試描繪承保科辦公室的日常上班生活，將重點分別放在客觀環境、感官經驗、支援網絡三方面，來討論是甚麼在支撐這群健保署人員在循規蹈矩之外，願意發揮想像來行事，並費心實踐服務倫理。我認為，這群健保署人員工作的熟練服務、彈性柔軟，除了有意識的培訓之外，環境的輔助與影響也應列入考量。但這種影響並非是單向，健保署人員所展現的工作特性與上班環境也同時成為彼此的助力與映照。

## 第一節 客觀環境

其實，在我作為實習生進入田野時，原本期待的文化驚嚇（culture shock）並沒有太多，反而很快就感到莫大的熟悉感。最關鍵的原因就出自於健保署內部規定的上班時間安排，不僅跟過去高中的學校時間表相似，連表現上也都相像。縱使早就對公務員的朝九晚五耳聞已久，但實際體驗卻比預想的更加具體深刻，我記錄的實際時間安排如下：

8:00-9:00 彈性上班，早到的人各自安靜做自己的事。

8:30 開始有電話打進來，聊天聲也四起。

9:00 上午辦公時間開始（廣播音樂）。

10:30 休息時間（健康操音樂），大家紛紛站起來走動或原地運動。

12:00 領便當，可開始吃飯，但電話進來還是要接。

12:30 表定休息時間，電話鎖住打不進來（廣播音樂）。自由出門活動。

13:00 逐漸有人趴下休息，辦公室關燈。

13:30 開燈，下午辦公時間開始（廣播音樂）。

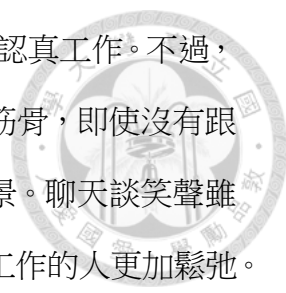
15:30 休息時間（健康操音樂），再次站起來走動找人聊天與運動。

17:00-18:00 陸續下班。



在我實習期間，健保署因應疫情，實施彈性上班措施，只要滿足每日規定八小時工作時數，人員可以自由選擇上午九點以前與下午五點以後的上下班時間。即使提前於九點之前到，也可以先悠閒的吃完早餐再開始處理工作，因為對外公布的電話服務時間是從八點半開始，所以這時候才開始有零星電話響起。當九點一到，大樓內部廣播就會響起一陣歡騰的音樂，提醒表定上班時間開始。這種宣告時間的方式，讓我想起了高中生活，當下一陣驚奇，還特地去問鴻章這是甚麼音樂，「好像是某首原住民祭典歌謠？…忘記了，不過聽說是署長特地找人做的樣子。」他見怪不怪地說，還順便問我中午要不要一起訂便當，並興致勃勃的拿出一疊餐廳名片，強調哪幾家最好吃、每天都會輪流嘗鮮。團訂便當的雜事除了在辦公室的 LINE 群組通知，也會有人直接跑來跟鴻章說今天想要加訂。但隨著九點的音樂聲，辦公室的大家逐漸專心在工作上，室內只剩電話聲與公事交談聲交織。

但這樣的安靜或說高度專注也沒有持續多久，十點半時，廣播響起健康操音樂，如同學校下課時間一般，大家陸陸續續從座位上站起來，或是走動找人聊天、或是隨著音樂一起做簡單的伸展動作。即使休息時間還是會有電話進來，但辦公室眾人明顯進入歇息狀態、隨意說說笑笑。健康操音樂僅有十分鐘，照理來說休息時間隨之結束，大家也的確紛紛坐回位置上繼續辦公，但愉悅氣氛卻沒有消逝，短暫的笑談與聊天仍會不時出現。就這樣來到十二點，便當也剛好送到，科長特許大家這時就能開始吃飯，但電話來還是要接。而到了十二點半，廣播音樂宣告真正的中午休息時間，電話會統一設定勿擾模式，沒訂便當的人會出門吃飯、已吃飽的人也會選擇出去走走，辦公室的人瞬間少了大半。下午一點，開始有人趴下休息，室內大燈也被關閉，大家共同安靜午休。半小時過後，音樂提醒下午辦




公時間，燈被打開，光線跟聲音刺激人從睡眠中醒來，重新開始認真工作。不過，下午三點半，健康操音樂再次響起，每個人又默契地自由活動筋骨，即使沒有跟著做操、也會起身站在原地，形成辦公室無事卻全體起立的奇景。聊天談笑聲雖然隨著休息時間結束而漸消，但下班時間的迫近也讓提早做完工作的人更加鬆弛。到了下午五點，大家陸陸續續打個招呼就下班離開，要待足時數到六點的人其實也早就做完工作在分心聊天。於是習慣早上八點半到的我，就在大家閒聊的愉快氣氛中，五點半之時也揮揮手回家去了。

這段時間表的描述，在我實習期間幾乎日日大致不離的上演，並始終帶給我高中上學的熟悉感與公務機關如此氛圍和諧的驚訝感。該怎麼理解這整套時間安排呢？根據 Foucault（1977；劉北成、楊遠嬰譯，1992）在《規訓與懲罰》書中提到，時間表應當視為一種規訓的技術，透過將時間分解成有頭有尾的片段、規定應進行的行為與意義，徹底控制身體的活動，積極榨取時間的最大效用，從而使散漫的人成為生產性源源不絕的個體。但若以此角度重新觀看承保科的上班生活，會發現讓這群行政官僚成為持續具生產力的部分，並不是有嚴密監督、強制操練的辦公時程，而是時限寬鬆、容許分心的彈性工時與充足和諧的休息時間。

雖然有類似學校的樂聲清楚劃分辦公時間，但科室長官並不像老師一般擔任監管者，所以承辦人員可以在及時處理完事務的前提下自由安排辦公順序，在空暇時候滑個手機、聊天談笑等分心行為也都是被默許的。在這種情況下，真正督促工作、強制人員操練的，其實是隨時可能響起的諮詢電話。在標準服務模式的要求下，臨櫃拜訪與民眾來電都是承辦人員必須第一時間優先處理的工作。相較於其他可視可控的業務，這些諮詢既沒有明確的開始結束時間、工作量也無法預先評估，接起電話後幾乎全都要靠各種服務技巧與隨機應變才能使民眾滿意，過程中不但毫無分心空間，其情緒勞動所造成的壓抑與倦怠、甚至遭受情緒攻擊的風險，都是其他文書作業所無法比擬的。在這樣的情況下，承辦人員如何能夠穩

定發揮前章所述的服務倫理呢？



於是上午、中午、下午平均分配且充足彈性的休息時間便顯露了其重要性。遠遠坐在三排以外的伍南，常常在休息時間跑到最後端的角落座位與鴻章聊天，坐在鄰桌多次旁聽的我，知道他們聊天其實沒甚麼內容、也不一定有話聊，所以總是疑惑休息時間這麼短，為什麼非得次次跑這麼遠過來呢？終於有一次我找到機會訪談他時，他劈頭就先跟我感嘆道：「有時候無知也是一種好事。」原來，他每到中午或休息時間就特意遠離座位是有原因的：「…就是不想待在位子上啊，不然一聽到電話就會馬上去接…所以就是要創造一個無知的環境。」這種有趣的說法，側面反映了承辦人員的壓力來源。不僅長期工作經驗養成了承辦一聽到電話鈴聲就馬上接聽的習慣，鈴聲本身也因響亮音量而擁有了比文件更具體的存在感，高度招致他人注意、從而使負責者無法分心逃避。也就是說，這類電話應答業務幾乎沒有讓人偷懶的空間，只要出現就會強制人員全心專注於工作。偶爾一兩通還好，一旦遇上數量暴增、電話接連不斷時，承辦人員很容易會因為耗神疲憊而導致服務不再盡善盡美、再無多餘精力額外幫忙。

在這樣情況下，可名正言順離開座位、遠離電話的休息時間，就帶來了遠比預期還要重要的喘息機會：承辦人員可以藉此恢復精神，透過聊天說笑緩解高度壓抑的情緒，甚至及時向同仁訴苦以尋求同情與安慰；還可以放鬆緊繃的身體，藉由站立、走動、伸展操等各種活動，降低久坐導致的健康危害，重新補足耗損的精力。五六類區域的承辦人員普遍年輕，所以休息時間更多是彼此聊天或站起來伸懶腰，但當我轉換到二三類區域時，發現周圍都是資深人員，並且在休息時間會很認真的跟著音樂一起做操。當我加入她們的做操行列時，隔壁桌很照顧我、擔任科室綜合人員的慧芳姊，就特別跟我說：「現在年紀大了，不動真的不行…我偶爾還會偷懶，朱鈴她們就很認真每天做，體力就一直都很好！」對這群四五十歲的資深人員來說，雖然日常業務已游刃有餘，但辦公室工作長期帶來的健康

耗損卻是一直都是威脅。因此，休息時間的健康操廣播、以及中午的午休慣例，實際上都引導了行政人員將身體重新調整回最佳狀態，以便在接下來的辦公時間中發揮更大的生產性。



另一方面，雖說有劃分辦公與休息時間，但就如我描述的場景所示，談笑聊天及伴隨的輕鬆和諧氛圍其實一直都沒有消失，始終貫穿了整段上班生活。甚至可以說，根本沒有一段所有人都在純粹工作的時間，辦公過程中隨時都可能發生短暫的閒聊與歡笑。這樣看似散漫，但事實上，這種界線的跨越與模糊，遠比嚴格劃分的紀律帶來了更高的工作效率。我在辦公室觀察到，當任何人在業務上遇到問題、或剛結束充滿情緒攻擊的電話時，通常就會直接說出來，有聽到的同事就會出聲回應，不太會私下偷偷問人。甚至科長聽到也會從專用辦公間走出來，直接統籌一個處理方式。這種不害怕打擾他人、自由發言的習慣，正是在前述那種閒聊與工作夾雜的氛圍中才得以養成。因為談天說笑都不會被責罵，那麼工作上的問題就更有勇氣說出口了。也因大量問題都以這種方式快速獲得解決，承保科也很久沒有召開內部會議的需求了，如同朱鈴姊解說業務時無意間提到，辦公室還有一個小房間作為會議室，但科內很少開會，大部分時間都充作放雜物的倉庫。

要維持這樣的和諧氛圍，除了時間界線的模糊之外，制度規定與長官態度的配合也是關鍵。在開始實習之前，為了在報導人面前留下良好印象，我準備的衣服都是襯衫長褲等正經嚴肅服裝。但實際進入辦公室之後，卻發現大家的穿著比起正式更偏向休閒，T-shirt、牛仔褲不用說，甚至連運動短褲與夾腳拖都出現過，像是坐我前方的宙銘，幾乎穿的像是假日早上出門買個早餐就回家。我特地為此詢問過隔壁的彩萍，才得知辦公室沒有服裝規定，雖然有員工識別證，但除了一樓櫃台跟長官來訪之外，都沒有強制配戴。因為大家都是從後門進出，基本上都會避開民眾，所以也不會有形象問題。因為工作都是待在辦公室內，只要不影響



他人、有做好工作，大家都是怎麼輕鬆怎麼穿。



而除了穿著寬鬆之外，請假也十分自由，按照彩萍的說法：

基本上大家都是自主管理，有假就放，長官審核不嚴格。不像私人公司規定很多，管理嚴格……也沒有業績壓力，不會被輕易開除，但還是會看績效啦，就是工作完成進度。不過大多數事務都可以今日事今日畢，加班費又有申請上限，所以基本上沒有在加班的，就是下班趕快走這樣…我之前在國稅局都是瘋狂加班，加班費很多但很累，所以後來我才把握機會轉調過來。

請假自由、準時下班，在彩萍口中唯一會有影響的就是該做的工作是否有及時完成，但根據經驗，幾乎所有的業務都能在當天做完，即使專案報表再多，也總是能在期限前處理完畢。也就是說，對這群承辦人員而言，日常業務的工作量幾乎是穩定的，就算專案資料下放時跟資料庫關檔前會進入忙碌期，但只要按部就班即可順利度過，也不會有業績壓力施加逼迫。署本部下達的政策新規定，如因應疫情而生的種種措施，雖然也會帶來額外變化，但總歸還是在業務範圍內，初期適應之後也能很快上手。

就連公家機關常見的抱怨，如上級長官的無理命令，在這裡也非常少見。嚴格來說，負責管理整個承保科辦公室的長官只有科長一人，視察、複核等人員以輔助為主，最終的判斷與審核都是由科長決定。因此我在驚訝於辦公室氛圍輕鬆時，也曾詢問長官對此不會特別管束嗎？不少報導人都紛紛答道「只要自己的事做好就可以，長官不會特別管」、「其他科室有承辦會發脾氣，但我們長官跟同仁都很好」、「只有公文處理情形長官會盯，科長有要求收到一天內就要回覆…但其他業務就是大家自己安排、自動做，有民眾申訴長官才會來管」等等，可見辦公室的大家都一致認為科室長官的管理並不會對日常上班生活造成過多影響。

當我就科內的上下關係與愉快氣氛向科長提問時，科長也大方解釋：

…跟下屬的關係？哈哈，沒有官威啦，大家都是從底層上來，但都會互相尊重。畢竟大家有緣來工作，事情可以圓滿就好…大家都彼此尊重，不用擺甚麼架子。(我詢問：科內氣氛感覺上很輕鬆愉快？我以為公務員都會很嚴肅公事公辦呢。)……因為我們科比較算是二線，民眾大部分時候看不到，所以可以嘻嘻哈哈，不用擔心被投訴……不過他們聊天的時候我插不太進去，可能因為我是科長吧。不過輕鬆聊天沒關係，只要不要干擾其他人工作就好。

科長一般都會待在自己的隔間處理工作，承辦人員有文件需陳核才會過去打擾長官。但我在田野時看到更多的情況是，科長在辦公時間會主動出來巡視，看看有沒有哪位同仁遇到問題，期間遇到有人彼此聊天也不在意，還會一起加入話題。訪談時，她不好意思地跟我說：「其實有時候聽到外面爆笑我也會很好奇嘛，坐在裡面也聽不清楚…」於是，我便常常見到鴻章等人笑聲十分熱烈時，還要向聞聲出來的科長解釋他們聊到甚麼好玩的地方、其他人說了什麼等等。

平心而論，承保科人員上班的客觀環境相當有利於他們工作。每日時間表中，充足的休息時間，提供了可名正言順遠離壓力源的空檔，以及重新調整身體狀態的音樂引導。而工作與休息看似界限分明，但實際上辦公時間卻能時有談笑，可以說，這份時間表一方面使人自我規訓成按表操課的個體，並藉由打卡記錄作為實際工作的證據，另一方面又因不具高度強制性，讓辦公室人員們在其中隨時跨越工作與歇息的分界，培養出自在發言的習慣，交織出和諧、不壓抑又能高效解決問題的職場氛圍。同時，這樣的氛圍也有制度支持，服裝與請假規定的寬鬆、尚可負荷的業務量與績效標準，都消解了許多潛在壓力，讓大家工作起來更為自在。最後，長官的態度往往會影響職場風氣，而此辦公室的科長卻是願意放任大家輕鬆聊天，甚至會想主動加入。於是，種種因素都讓承保科人員得以在一個良

好的職場環境中工作，也才有餘力在基本職責之外、去進行前章所提過的想像勞動與服務倫理。下一節，我將繼續提到，這份空間環境的幫助在感官經驗上更能有直觀的體會。



## 第二節 感官經驗

在第三章介紹行政業務時，我曾描述承保科是一間大致分為兩個區域、整齊排列辦公桌椅、人員各安其位而不顯擁擠的辦公室。乍看之下無甚特殊，但從另一個角度來體察，卻值得細細來討論。這角度便是指感官的層面，由於大部分的辦公桌都沒有常見的桌上隔板，甚至除了科長辦公間外也沒有其他隔間，因此所有人都同在一個視覺與聽覺皆暢通無阻的開放空間中一起工作（圖 10），從而形塑出了充滿感官經驗的上班生活。



圖 10 辦公室內部場景。

白色隔板因疫情而臨時擺放，以往辦公桌之間並無隔板。（筆者自攝）

這個辦公室空間在感官層面上開放到甚麼程度呢？當所有人都在安靜做事時，只要有一人接起電話回答，那麼幾乎全科室的人都聽得到內容<sup>37</sup>；就算在工作時間，大家也會時不時跨座位喊人講話，不論是公事還是閒聊，聲音總是能夠順暢傳達到另一邊的同仁耳中引起回答，少有被阻攔或打斷。有時候承辦人員接完電話，旁邊的同仁會因為好奇來詢問內容，並幫忙解答問題、安慰或一起吐槽。甚至，這種視覺與聽覺的觸發可以是一系列的連鎖反應，如以下我記錄的場景：

負責轉出兩個月專案的 A 走去對尾碼人員 B 說：「…要提醒民眾還會收到之前中斷的保單喔…」坐在 B 隔壁的尾碼人員 C 說：「…真奇怪，斷那麼久難道他都不會用到健保卡的其他功能嗎…」坐在 B 前面的尾碼人員 D 插入說：「…你那邊那個李先生太誇張了啦，一定要個案處理啦…追五年耶，我之前那個也是追很久…他就是沒有要繳…」綜合業務 E 從遠處坐位起身走過去問：「什麼什麼你們在說什麼？」A 向她解釋「沒有啦我在跟他們說…」。

當 A 因為公事去找同仁 B 討論時，旁邊的同仁 C 可能也會出聲加入，遠處的同仁 D 與 E 聽到也開口詢問，於是大家就聚在一起短暫討論，然後在各自回座。也就是說，在辦公室這個一定程度開放的空間中，聲音及所承載的話語是自由流動的，影響並刺激行動的並不僅限於對話發起者與接受者雙方，而是只要有足夠音量，身處辦公室當中的人員幾乎可以對所有人的談話瞭若指掌，也能隨時主動加入對話。除了公務之外，八卦或聊天也是一樣，話語總是很輕易的從辦公室一角流動到另外一頭去，中間聽到的人都可以選擇參與。最誇張的一次，我突然聽到有人在叫隔壁桌的鴻章，四處張望卻都沒看到是誰開口，但鴻章就自然地抬頭對答自如，後來我才發現，原來發言者坐在辦公室離我們最遠的那處角落，

---

<sup>37</sup> 多虧於此，我也才能在不離開辦公座位、不打擾他人工作的前提下，收集到大量的電話諮詢對話，甚至能在幾天內就快速掌握承辦回答的基本要點。若將我的角色替換成剛入職的新人，就不難理解為何在我詢問新人如何學習時，報導人們總是異口同聲說從多聽前輩講電話開始了，辦公室環境本身就提供了極為有利的學習條件。

被重重人牆遮住，幾乎完全看不到身影，但她跟鴻章的對話卻穩定持續下去，還有其他人會突然插入回應。



這種開放空間中的聲音流動，其實讓每位承辦人員接聽電話時都能有一份底氣存在。正因為每個人接電話時都下意識知道旁邊同仁能聽到，面對民眾的質疑時，不只是健保法規與政府身分能提供堅定立場，其他同仁於聲音空間的共在感也讓承辦人員能夠保持強勢來回答。因為大家都知道，如果遇到難以應付的電話或難以解決的問題，一定都會有同仁聽到並能夠提供支援。而聲音流動帶來的公開性，也降低了一對一電話的私密感，讓同仁能直接瞭解狀況、及時提供安慰支持，快速消解情緒攻擊帶來的負面影響。更重要的是，很多業務處理上遇到的問題，能夠透過高度自由的聲音流動，快速得到解決。當承辦人員開口向同仁提問時，回應的可能不只是該同仁，還會有同時聽到的其他人，資深者提供過往經驗、專責者解釋更多細節，而縱使是無知只能保持沉默的新手，也能藉由他人獲得的解答，快速習得相關知識。也就是說，聲音流動也同步帶來了資訊與知識的流動，辦公室人員透過這種耳濡目染，才能迅速熟悉許多行政業務的瑣碎細節。


此外，關於開放空間所帶來的他人共在感，不僅在聽覺上可得（不時聽到別人的對話聲），在視覺上也相當強烈。如我在田野期間的座位所示（圖 11），在桌椅整齊行列排列、沒有隔間的座位安排下，承辦人員面對前方螢幕的眼神只要稍一偏移，即可看到前方左中右同仁的螢幕畫面，尤其斜前方的情況幾乎是一目了然。再加上所有人都是使用同樣的作業系統、處理同類業務，因此看一眼就能輕易得知同仁是否正在處理工作。甚至在接聽電話時，眼睛或許專注盯在自己的螢幕查詢資料，但視線邊角仍在同步接收畫面訊息，並匯入大腦的認知中，讓人下意識知道不是只有自己一人在努力工作以及面對民眾的質詢。這種認知減輕了擔負公權力的個體壓力，加深了身處官僚組織的集體感，讓承辦人員能直觀理解到自己不是唯一負責人，而是有很多同伴共同承擔推行政策的工作與責任。



圖 11 筆者田野期間的座位。(筆者自攝)

除了聽覺與視覺的直接感知為工作帶來助益外，這些感官經驗所營造的氛圍也很特別。例如，在我觀察中，似乎沒有人在意自己的談話被他人聽到，大家講電話或聊天的聲音也幾乎不會有所顧慮。長期下來，承辦人員們似乎已習慣專心處理公務時，讓他人聲音像蜜蜂嗡嗡聲一樣入耳即過，除非太過大聲清晰或內容特殊，才會引起特別注意。同時我也發現，雖然辦公人員長期處於一個電話鈴聲與講話聲交織的環境，乍看之下可能會引發焦慮，但因為普遍推行電話禮儀的緣故，所有人的聲音幾乎都是語調上揚的、柔和的、和緩的、口齒清晰的，用詞也相當注意禮貌，電話也大多在十分鐘內解決，所以實際上辦公室並不會太過吵雜忙亂。而同仁之間談話也比較輕鬆，聊天時更是充滿快活的氣氛。只有少數狀況會導致氣氛的凝滯，例如接到充滿情緒的民眾來電，或有民眾跑進來大聲吵嚷，如上一章開頭場景那般，科長才會特意出來指示承辦人員保持嚴肅，等民眾離去後才會恢復平常。可以說，這間辦公室在感官環境上，氛圍相當和諧，即使是上班時段，也時常有笑聲交織。

視覺也是塑造愉悅氛圍的一大重點。在首次踏入辦公室時，我感到最訝異的



不是陌生的官僚行政工作，而是室內隨處可見的絨毛娃娃與玩具擺飾。一整排大大小小的娃娃就堂而皇之的擺放在靠牆的文件櫃上（圖 12），甚至一些人的辦公桌上也放有大型娃娃（圖 13），即使不曾妨礙辦公，在以為公務機關內部會是正經嚴肅的我看來，雖然超級可愛，卻是相當不可思議的景象。所以我在跟報導人稍微熟悉之後，迫不及待就問道，怎麼會有這麼多娃娃呢？長官不會生氣嗎？最能詳細回答的人剛好就是隔壁桌的鴻章，因為其實大多數玩偶都是他平日玩抓娃娃機所帶來的戰利品，他在獲得科長允許、辦公室同仁也都不反對的情況下，就積少成多逐漸把辦公室佈置成現在這副模樣。他說：

…其實很隨意啦，大家有喜歡我就繼續放，沒想太多…科長同意就好，科室長官的態度最關鍵…因為我們沒有在營利嘛！不用像私人公司那樣保持形象，我們只要維持基本就好…最基本要求就是不要被民眾投訴就好。

縱使這些娃娃的擺放源自於個人興趣，但在沒有反對的集體共識下，這種療癒身心的物品便自然的構成了日常上班環境的一部分，持續從視覺上提供溫和柔軟的感官經驗。問題是，即使如鴻章所說，公務機關沒有營利需求，所以不必打造特定專業形象，但為什麼最終形成的是這樣一種從聽覺到視覺都充滿愉悅氛圍的環境呢？



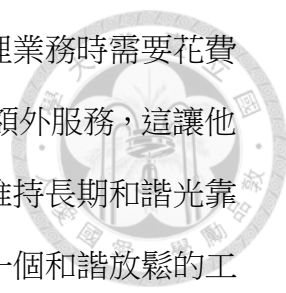


圖 12 各類申請表件的文件櫃，就位於辦公室門口旁邊。(筆者自攝)



圖 13 辦公桌上的娃娃，甚至比辦公用的電腦螢幕還高大。(筆者自攝)





或許可以這樣推論：根據之前章節的探討，承辦人員在處理業務時需要花費心力進行詮釋與想像，又同時要遵照服務模式提供情緒安撫與額外服務，讓他們都必須時常保持高度內在和諧，來應付這些工作需求。但要維持長期和諧光靠個人力量是不夠的，這需要更多其他因素來輔助。所以，形成一個和諧放鬆的工作環境是有利的，來自聽覺與視覺的他人共在感能持續提供情緒與知識方面的群體支持，讓成員們不會感到孤軍奮戰，並能及時分享重要資訊；而感官營造的愉悅氛圍，更是能夠有效療愈身心，安撫情緒傷害，為承辦人員向外表現的親切熱忱持續提供活力來源。因此，自由流動的聲音、四處擺放的娃娃，可以視為友善環境需求的體現，人們在其中感到放鬆自在，又有充足的資訊來源，才有餘力來發展服務倫理，向民眾提供貼心高效的行政服務。

不過，這樣的推論也引發我更多思考，除了前述提到的客觀環境與感官經驗外，還有甚麼因素也在支撐這些人高度服務性的工作呢？

### 第三節 支援網絡

進入辦公室一段時間之後，我漸漸跟辦公室的大家熟識了起來，也參與到更多私下閒聊。有件事一開始我沒有特別注意，是到後來重複出現我才開始覺得奇怪，那就是：怎麼每天都會有人在喊團購呢？比如某天早上，鴻章照慣例開口喊道今天要訂便當的記得來找他後，還多添了一句有要買葡萄的人記得上 LINE 群組登記；又如某天中午過後，夏蓮姊提了兩大袋水梨進來，一一叫之前有繳錢的人來拿；抑或是某天下午，隔壁桌的慧芳姊突然拿了份清單給我，問說要不要一起訂幾盒魚型口罩，好看又實用，剛好廠商有優惠喔！雖然我也很喜歡團購，也知道臺灣辦公室很流行團購，但我沒想到幾乎每天都會有人揪團購啊！尤其是夏蓮姊，作為複核專員負責審核五六類公文與盯進度，也是實習生名義上的指導人，

我一開始以為人很嚴肅，後來卻發現她最常擔任團購發起人，甚至幾次聽到她驕傲說某樣水果好吃到隔壁科室都想來訂呢。到後來，我甚至開始有了興致想要記錄每天團購的品項，只可惜他們更多的資訊都流傳在 LINE 群組當中，外人如我實在無法及時得知。

以此點切入可以體察到的是，辦公室內部存在著高度活躍的人際關係網絡。從前述的環境氛圍與感官經驗中，可以直觀了解到辦公室同仁日常習慣彼此說笑，而從頻繁的團購可以發現，辦公室人員之間的關係並不只停留在偶爾的短暫閒聊，還會透過參與團購來建立更長遠的連結。一方面透過團購品項的中介，辦公室人們有了更多話題可以閒聊，即使是日常業務較無交集的人，也能藉由參與團購來開啟交流；另一方面，跟團行為本身就是表達對發起人信任的一種方式，不只是口頭附和贊同、更是實際付出金錢來體驗發起人所推薦之物，大家熱烈的參與團購，除了對品項本身的興趣外，也不著痕跡地維持了同仁之間的信任關係。在田野期間，我看到游離在外的科長被詢問要不要訂葡萄而順利融入話題、也發現個性安靜的年輕承辦是因多次跟團而能跟職位不同的資深前輩建立交情。也就是說，團購現象的背後是人際關係網絡的鞏固與活化。

對於這群承保科人員來說，人際關係網絡並不僅是私下社交生活，而是日常工作中必不可少的一環。當我剛進入田野時，猶豫於不知該怎麼認人，鴻章知道後就給了我兩張辦公室座位表，上面有每個人的姓名、員工編號與負責業務，特定業務要找誰以及對方坐在哪裡，全都一目了然。也有承辦跟我介紹說：「新人一來就會教哪些人負責甚麼工作…所以都知道誰做甚麼業務，大家彼此都了解。」、「大概都清楚別人業務範圍…有分機、分工表，所以像知道是甚麼問題類型、哪家投保單位後，就可能先找其中一人，報民眾 ID 給他查，他就會幫忙轉到真正負責人。」正因為對他人足夠熟悉，所以當業務遇到問題時，可以立刻找到專職負責人詢問。不過，知道要找誰是一回事，對方願不願意盡力幫忙又是另

一回事了。有趣的是，這點正是報導人會跟我特別強調的優點。



我在訪談曼萍時，作為資歷剛滿三年的年輕公務員，她到現在也不敢打包票保證自己工作一定沒問題：

…入職多久後才習慣喔？大概三個月後就比較習慣了吧，不過到現在也不算完全獨立，除了一般業務都熟悉、都能處理外，還是會遇到很多問題要去問別人…最好的大概是這邊的大家都能問吧，只要開口問，基本上每個人都很樂意回答，而且還會講的很詳細，像你去問甄白姊真是撿到寶了！…總之，遇到問題也不怕，只要問人就可以了。大家都做很久了，彼此都很熟識。

在我觀察中，曼萍看起來對工作得心應手，在每日業務告一段落後，常有空閒跟隔壁桌同樣年輕的楓和有說有笑。但時常也能聽到，她向前方座位的甄白姊、黃果姊等資深同仁詢問案件或系統遇到的問題。根據科長跟我說的，科內資深人員很多，待上十幾年、二十幾年的都有，做最久的黃果姊已經進來 26 年了。所以，雖然新進人員入職與內調時會舉辦教育訓練，但更多的業務細節通常都是由前輩帶領教學，並鼓勵有任何問題都能隨時請教。像是如何從系統查需要的資訊、從數字中推敲問題出在哪裡、民眾打電話來該怎麼回覆等等，單純法規細節或技巧學習的部分還好說，但若是遇到沒有明文規定、情況曖昧不清、民眾反應古怪的狀況時，往往都得靠經驗豐富的前輩來幫忙解決。

更深入來說，重視與同仁間的人際關係、樂意盡力協助解答，所牽涉的不只是教導新人而已，還是承保科工作特性的展現。回顧前述，不管是第三章提到的詮釋與想像勞動、還是第四章強調的服務模式與倫理，都在要求承辦人員看重人與人之間的關係，正視他人需求並主動伸出援手。於是，在溝通過程中所展現的種種如傾聽繁雜問題的耐性、理解他者困境的同理心、願意額外幫忙的助人心態等，既是承辦人員們在對更完善處理業務的摸索中培養出來的習慣，也成為健保

署工作場域中同仁對待彼此的方式。



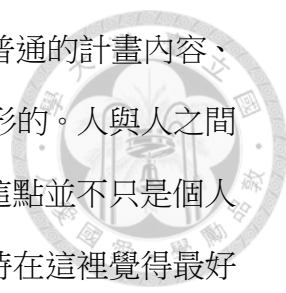
關於辦公室內人際關係網絡的良性互助，不少承辦都心有同感。我在詢問彩萍對公家機關工作的看法時，她也著重強調這一塊：

…其實難的不是業務，是跟人的相處。例如單位氛圍很差，大家互推工作、約僱人員擺爛，那工作起來就會很累。像我們這裡單位氛圍就很好，大家會互相幫忙、講話、支援…不過單位氛圍也是要靠大家努力啦，每個都不太計較工作量多寡，長官態度也很重要，像是社交強、大方、帶人也帶心，如果碰上那種小心眼、機車、專制的長官就很痛苦了。

可以發現的是，承辦們都察覺到互助支援的同仁、寬和大方的長官構成的積極人際網絡與和諧氛圍對工作有著直接影響。這點的重要性更甚於業務的難易，而且需要大家一起努力才能達成。

甚至這種關係網絡的熱絡與看重也不侷限於所在的辦公室，擔任科綜合的慧芳姊，可說是全科室綜合事務的統整人與對外的窗口，當她跟我一一數點所經手的業務項目時，就有說到跨科室的工作如何進行：

…定期彙整回報的事務外，還有一些臨時交辦事項、或派下來的新調查，必須看情形處理。科室間大家會互相問到底要如何處理，有些就是有理解上的難度，可能要彼此交流溝通，否則會誤解…所以就常常跟他科的平輩交換意見跟想法，互相詢問啊，電話小組會議啊，彼此之間不斷交換意見，詢問回饋……看似很普通、很平常的東西，很可能都是經過無數次討論才成形的…所以很需要平行的人際關係保持良好，大多是互惠狀態，偶爾也有利益衝突…像是透過電話跟 email 溝通，互相借看對方做的東西，參考觀摩。




對慧芳姊來說，很多工作不是只靠自己就能完成的，看似普通的計畫內容、執行方式、解決辦法，都是在無數次與他人的溝通交流中才成形的。人與人之間關係網絡越是活絡，那麼自己的工作處理起來就越是有效率。這點並不只是個人感想，而是集體表現出來的共識。也因如此，當我詢問慧芳姊待在這裡覺得最好的事時，她如此回答：

因為我們算是比較累的科室，大部分碰到要交接學習的狀況，同仁都會很樂意、無私分享，大部份都能看到人性善良的一面。…包括跨業務組的平輩、窗口、同職位的人，都會無私分享作法與經驗，然後大家的關係就是電話、email 上變得很熟，雖然沒有碰到面……以前開會偶爾會遇到，但現在基本不會，比較少遇到，因為比較少開會，就很可惜。

因為樂意無私分享經驗的情況太過常見，慧芳姊甚至把它歸諸於人性善良的表現，但從另一角度來看，這也呈現了這套互助的關係網絡，在健保署的工作日常中是有共識地高度活躍，並延伸到遠在異地、跨業務組的同仁都被囊括進去，雖然都是只在線上聯絡，幾乎不會碰面，仍可被歸類為熟人。不過，有趣的是，當我繼續追問詳細關係時，得到的回答卻是跟這些同仁的關係是「有事才聯絡」。也就是說，這完全是建立在公務上的連結關係，因為公事需要才去聯絡對方、對方也因理解公事需求而願意給予幫助。

這套建立在公務上又高度活絡的人際關係網絡該怎麼理解呢？如前述所提，承保科的工作特性同時也培養了人員對待彼此的習慣，但反過來說，關係網絡對他們工作本身也起到至關重要的支援效用。事實上，承辦人員處理業務時雖然可以經由內部系統自行查詢基本資訊，但更多模糊瑣碎的細節知識，卻是得透過規模龐大的關係網絡來取得。

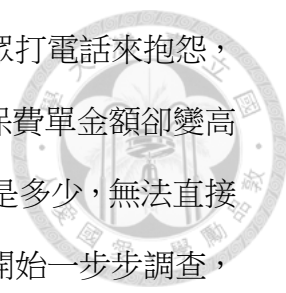
全民健保根據年齡、職業、年收入、戶籍地、親屬關係、入境時長等不同項



目來對民眾的身分、投保資格、投保單位、保險費等進行分類，當承辦人員要對手上個案或民眾問題進行判斷時，若系統內的基本資料不足以做出解答，就必須聯絡相關科室或機關來獲得進一步的資訊。可以說，承辦人員不只需要與身分多元的一般民眾、作為投保單位的工農漁會及公司行號打交道，還需要在健保署內部與跨科室部門的同仁保持聯絡，甚至得跟其他政府機構如戶政機關、移民署、勞保局、國稅局、市政府等互通有無，才能以最快速度解決問題。因此，公務所需的關係網絡可能相當龐大。

詳細來說，承保科人員需要聯繫的關係網絡有三方面：其一是同業務組收入面其他承保科室，他們可能負責其他身分類別或投保單位，或專門負責保費開單與欠費催繳。當收到案件發現非自己負責時，足夠熟悉者就能直接移案給他科專職承辦、或直撥分機號碼找對方詢問，但像新人還不熟悉特定案件的對應承辦是誰時，就可能要接連試錯好幾次才能找到正確的負責人。其二是在所屬業務組之外，水平連結的其他分區業務組，以及垂直連結的上級署本部與下級的各聯絡辦公室與區公所。水平連結的部分在於，民眾是會搬家、換工作、更改投保單位的活動生命體，相關資料並非永遠被固定，以承辦負責的輔導納保專案來說，如果在通知納保的兩次通知之間發現個案搬離到異地工作，那麼就必須移案給相對應的分區業務組；垂直連結的部分在於，所有專案都必須回報成果給署本部進行統整，而尾碼承辦也需要對接所屬區域的區公所及聯絡辦公室，不僅要接受他們的案件與諮詢、還有責任對其進行教育訓練。其三是健保署以外的政府機構。當承辦人員要處理民眾的問題時，大多需要透過內網查詢系統與其他機關連線，申請調閱相關資料。例如到移民署查詢出入境時間、到國稅局查詢年收入概況、到戶政機關確認戶籍資料等等。若是沒有直接連結資料庫的窗口，就必須直接撥打電話聯絡。

前兩方面在健保署組織內部有標準的行政流程來規定，但最後一方面就考驗



了承辦人員對公務網絡的熟悉。例如關竹就遇到一個案例，民眾打電話來抱怨，媽媽年齡明明有符合市政府的保費減免補助資格，今年收到的保費單金額卻變高了。但健保署的系統其實只能查詢民眾連帶眷屬的總保費金額是多少，無法直接顯示保費沒有減免的原因。於是關竹告知民眾稍後回電後，就開始一步步調查，先是跟隔壁科室確認保單是否有誤，再打去市政府老人福利科詢問詳細規定，最後打到國稅局確認民眾的年收入資料，才最終弄清楚問題之所在。原來，市政府的老人補助政策會排富，若綜合所得稅稅率達到 20% 以上，就不會補助，而老人若作為眷屬，其收入狀況就要依照撫養者報稅時的收入等級而定。根據民眾的情況，過去老人是由低收入戶的小兒子申報撫養，所以市政府有列入補助清單，但今年開始老人改由高收入的大兒子申報撫養，那麼所得狀況就不符合資格，市政府自然就取消健保費補助了。

在這個案例中，關竹透過不同關係脈絡來取得需要的資訊，才終於釐清民眾的問題所在。此箇中關鍵在於，她必須熟悉掌握相對應的單位電話，才能精準定位到最瞭解問題的人。事實上，因為問題並非出在健保署，保費開單也並無差錯，關竹大可只提供市政府的電話給民眾自行詢問，但民眾勢必會覺得自己被敷衍而心生不滿。所以如前章所述，花心思詮釋民眾想法與理解需求（想要問一次就解決問題）、欲發揮服務倫理（願意額外幫忙來完善服務）的情況下，承辦人員成功的關鍵在於掌握更多相關資訊，且這些資訊是超出自己職位所知、必須透過關係脈絡才能取得的，才能那麼順利應對民眾超出健保以外的諸多問題。

在我坐的辦公桌上，除了電話禮儀卡之外，透明桌墊下壓的另一張紙列的就是署內各科室人員的專屬分機號碼，以及其他政府單位的電話號碼。這些詳細號碼或許部分有對外公布，但只有內部人士才能獲取這麼完整的號碼清單，能夠在需要時撥打詢問相關資訊。行政官僚就是身處於這樣一個掌握大量資訊與能夠迅速找到關係的網絡中，可以跨層級甚至跨出單位進行聯繫，進而動用諸多詳細情

報，為民眾提供最好的解決方法。在日常保持人際關係的活絡、並熟知更大規模的公務網絡，唯有透過這些關係網絡的有力支援，行政官僚才不再是只會按照固定程序執行的死板機器，而是能夠主動獲取更多情報，更加完善業務的辦理。



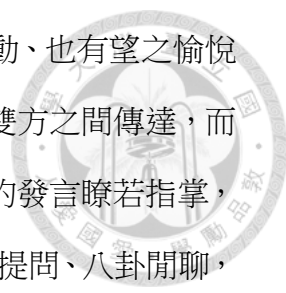
#### 第四節 小結

在前章討論行政業務與服務倫理時，有個問題一直沒有正面討論，那就是這群健保署人員花費大量精力進行詮釋想像與服務，縱然有業務性質與職責要求所致，但又是甚麼來支撐他們做出超越基本要求之上的工作表現、且持之以恆？職員們個人因素與想法錯綜複雜，無法一一考察，但至少可以從一起上班的工作空間與生活環境來探討共通的可能因素。於是本章分別從客觀環境、感官經驗、支援網絡三方面，來論述承保科的大家從中得到甚麼樣的支援。

在客觀環境上，每日時間表形式上由工作八小時與中午休息一小時所構成，但開始與結束時刻由人員彈性決定。上午與下午還分別穿插了充足的休息時間，提供暫時遠離工作的正當空檔，以及引導重新調整身體狀態的音樂。看似有劃分明確的辦公時段，但實際上沒有嚴格監督，全靠人員自覺專注。也因此，辦公過程中時常有閒聊與歡笑，各時段的預設界線逐漸模糊，辦公室人員們即使是在辦公時間也能隨時跨越工作與歇息的分界，習慣於自在發言及提問，一方面放鬆被文書與電話追逼緊繃的精神，另一方面又盡速解決工作遇到的問題。此外，這樣和諧的職場氛圍也有制度加持，寬鬆的服裝與請假規定、負荷範圍內的業務量與績效標準，都去除了許多潛在壓力，讓大家工作起來更為自在。甚至，作為科室長官的科長也態度溫和、平易近人，願意放任大家輕鬆聊天，在不影響工作的前提下愉快相處。

這樣良好的職場環境在感官經驗上更有直觀的展現。承保科辦公室可說是一





個視覺與聽覺皆暢通無阻的開放空間，當中有大量聲音自由流動、也有望之愉悅的視覺感受。在聽覺方面，聲音及所承載的話語並不只在對話雙方之間傳達，而是只要音量足夠，身處辦公室當中的每個人都幾乎能對所有人的發言瞭若指掌，也能隨時主動加入對話。不管是電話接聽、公務討論，還是業務提問、八卦閒聊，各種形式內容的聲音在辦公室內不斷交織擴散，既提供了一種與他人同在的共在感，讓承辦人員面對民眾時不是孤軍奮戰，也同步帶來了資訊與知識的流動，讓新人在耳濡目染中迅速熟悉許多行政細節。在視覺方面，排列緊密、幾乎沒有遮擋的辦公桌位，讓承辦人員可以對他人工作畫面一目了然，並直觀理解到自己不是一人在努力，而是有很多同伴共同承擔政策推行的工作與責任。而四處擺放的眾多絨毛娃娃，可愛又引人注目，能有效療癒因情緒勞動所疲憊的身心。可以說，當承保科的工作要求人員維持高度內在和諧時，從聽覺到視覺，種種感官經驗都回應了這樣的需求、營造了友善放鬆的環境氛圍，有利於承辦人員持續細心體察他人需求、提供令民眾高度滿意的洽公體驗。

最後，我描述了大家熱烈參與的團購現象、來突顯辦公室內部高度活躍的人際關係網絡。熟悉並鞏固這套關係網絡不只是社交需求而已，還對承辦們的工作極為重要。唯有清楚每位同仁的業務範圍、知道哪些業務由誰負責，才能在工作遇到問題時，立刻找到專職承辦人詢問。更重要的是，被詢問的一方也樂意解答疑惑、分享經驗，讓這種公務互動能夠良性循環。當人際關係網絡越是活絡、跟諸多同仁越是熟悉，那麼工作處理就越有效率。這樣的集體共識，實際表現就如幾位報導人所說，只要開口詢問，人人都樂意詳細解答、無私分享。此外，這樣的關係網絡也不侷限在承保科辦公室內，而是往外擴大到其他科室、分區業務組與其他政府機關。官僚組織本質上就是科層分工體系，行政官僚將權限之外的民眾問題轉介到專職部門是正常的運作流程，但民眾常常會在此過程中覺得被敷衍、踢皮球而感到憤怒不平，並希望能夠一次提問就能解決。於是，為了提供令人滿意的行政服務，承辦人員努力主動去掌握更多職責以外的相關資訊，這些資訊通

常會隱藏在繁瑣規定中，看似一切對外公開、實際上只有專職負責人才會徹底清楚細節，因此必須透過龐大的關係脈絡去連絡對方才能取得。因此，在日常保持人際關係的活絡、並熟知更大規模的公務網絡，在這些關係網絡的有力支援下，承保科人員們才能突破死板僵固的官僚印象，讓民眾真正感受到公共服務的快捷與便利。

總而言之，本章論述了承保科種種工作樣態，如大量詮釋與想像勞動、以服務為優先的標準模式與倫理行為，這些既非無中生有，也不是循規蹈矩就能達成，而是奠基在制度環境與關係脈絡的有利支援上，才能順利成形。但反過來也可以說，或許是承保科的業務性質、工作方式與實踐過程，才促使原本普通的辦公室發展成整體有利於承辦人員們提供完善服務的工作環境。甚至可以說，要達成前章所述的工作樣態，承辦人員要額外花費的精力與代價都相當可觀，甚至需要諸多外在環境因素一併傾斜資源與支援，才能使其長久的維持下去或越加精進。那麼，這樣一個從業務細節、人員態度到工作環境都逐漸趨向以服務為核心的公務部門，為國家官僚的相關研究提供了那些進一步的理解呢？我將在下一章來綜合討論這個田野案例所帶來的啟發。



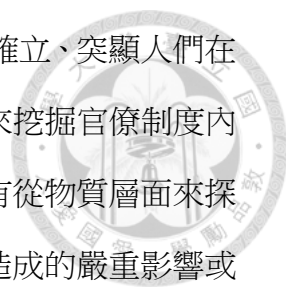
## 第六章 對話與討論

前章我已從業務細節、人員態度、工作環境，由小而大、由內而外的闡述了健保署承保科的工作樣態與成形關鍵，也論述了這樣的行政實作如何有助於政策推行。那麼整體來看，這個田野案例如何讓我們對國家官僚的運作有進一步的了解呢？在本章中，我想將健保署的案例拿來跟以往官僚研究進行對話，首先，從問題意識的角度來討論本文研究與其他官僚民族誌的不同關注，以及重新根據田野總結這群官僚行政實踐的特殊之處；其次，基於此特點來重新看待承保科官僚，從內部視角指出當承保科逐漸因制度完善而邊緣化時，他們開始專精於服務、以此為工作價值，從而走向「服務部門化」；從外部視角則討論，當行政官僚運用服務與情感安撫民眾對制度的抵抗時，實際上展現了治理技術的新形式。

### 第一節 規定之外的動態官僚實踐

近年來，研究國家官僚所切入的關注點各自不同，從探討官僚機構的冷漠 (Herzfeld 1992)、揭露官僚體制的愚蠢 (Graeber 2015)，到官僚工作的道德維度 (Fassin, 2015) 以及官僚制度的物質層面 (Gupta 2012, Hull 2012)，都是從各個角度嘗試理解官僚的運作邏輯與特點。又如 Colin Hoag (2011) 所回顧，官僚民族誌研究也包含了對官僚情境化知識的瞭解、關注官僚面對不確定性時繼續維持工作的創意方式、以及還原官僚對自身工作的反思與分析。而在這些研究中，又有一大部分是在展示人們（包含民眾與官僚本身）如何從官僚制度中找尋漏洞、在互動中運用獨有知識來進行操控與干預、最終以充滿創意的靈活行動達成自己的目標 (Ballesterro 2012, Weiss 2016)。

不過，雖然以上對於官僚的研究角度不一，如對構成官僚制度的象徵層面與



內在邏輯進行批判、從官僚作為道德主體來重新審視裁量如何確立、突顯人們在制度內仍能展現的能動性等等，但幾乎都是以被治理者的眼光來挖掘官僚制度內部的漏洞與缺陷，而對常規行政流程本身並不多加關注，即使有從物質層面來探究官僚行事邏輯，如對文書表件的運用與重視，也最終是以所造成的嚴重影響或失敗後果來下定論。也就是說，官僚依循制度法規的行政過程，若有成功生效被視為理所當然、只有失靈或失敗才值得關注箇中原因。

也就是說，對官僚行政的民族誌研究中，少有對為何順利成功的闡述，不是乾脆歸功於制度革新或治理技術、就是強調特定官僚充滿創造性的行事。官僚依法行政之後得到預期成果，這點在眾多民族誌當中似乎並不值得重視或研究。

然而，我以臺灣健保署為例，來思考目前全民健保政策的成功生效與正常運轉，是否與作為推行者的行政官僚有關呢？相較於眾多民族誌揭露官僚行事造成的嚴重後果，全民健保從 1995 年開辦至今，實際成效與民眾滿意度都有目共睹。這項政策之所以成功，有許多面向的因素可供討論，而作為實際業務承擔者的健保署，應是值得探討的關鍵之一。於是，問題便收束到，這項成功的政策背後，行政官僚究竟是如何行事，才得到如今超出預期、令民眾滿意的成就。

透過前幾章的分析，我指出構成政策的諸多行政業務，並不是循規蹈矩、按部就班就能發揮應有效用，而是有賴於健保署人員本身的努力，這些努力不是說不清道不明的認真勤奮，而是有跡可循的具體實踐。一如看清手上業務案例雖是文件報表形式，但其實本質是一個個複雜異質的生命樣態，需要大量詮釋與想像的配合才能處理得當；又如因應政府計畫而生的標準服務模式可以應對符合制度預設邏輯的一般民眾，但更多超出預設的民眾跟問題，其實需要服務倫理的額外發揮才能最大程度幫助到他們。此外，這些具體實踐都不是憑空樹立的，健保署被賦予的印象與期待、組織內部構成與人員性質，都是實踐藉以萌生的背景脈

絡與發展條件，而健保署人員每日上班所處的工作環境與職場氛圍，則充分支援了他們持之以恆進行實踐。



若前述提到的相關研究是以被治理者的角度來批判官僚行事帶來的傷害以及找尋抵抗的方法，那麼本研究就是從行政官僚的角度出發，盡力去理解他們是如何處理業務，還原那些隱藏在內部辦公室中所進行的種種勞動，探究交織在日常工作中的種種影響因素，從而理解這群行政官僚在健保政策推行中所扮演的角色。

就如 Fassin (2015) 所說，國家是由具體人員所構成、並存在於這群代理人的行動當中，在種種國家政策與法律實行的當下，其實都是被賦予權力的代理人在下決定，例如公務員、警察、法官、社工等等，正是這些人員的各種行為與決定在持續不斷生產國家。因此，不只是國家決定人員要服從的政策，還是人員們自己以各種方式在形塑國家政策 (p.4-5)。由此來看，健保署人員雖然自認為己身工作僅是依法行政，但實際上他們在行程流程中的種種實踐早已重構了政策面目，讓原本都是紙上談兵的文字規劃轉化為更加平易近人的貼心制度安排，使民眾更加樂意接受、並將之容納到自己的日常生活。

可以說，從循規蹈矩的依法行政，到民眾高度滿意的公共服務之間，其實有著巨大的隱形鴻溝。若官僚們完全只作職責份內事，僅重視對法規的嚴格遵守、對不符規定的申請一律駁回，只回答權限範圍內的諮詢問題、不去理會民眾個人狀況與想法，那麼看似工作都有盡責完成，但實際上可能會有大量民眾因無法理解制度繁瑣規定而困惑、或因要求沒有得到滿足而憤怒，導致他們拒絕進入制度，讓政策慘澹收場。這樣的情況，其實就如同 Graeber (2015) 所描述的官僚體制內含怠惰，由暴力撐腰的一方不需要進行詮釋勞動 (interpretive labor)，官僚既不想跟民眾溝通、也不想理解對方，希望只作份內事就結束工作。這對官僚自己來說

當然省事省力，但對民眾來說就是遭遇了無盡的冷漠對待，再次深化了對官僚的刻板印象。而填平那道隱形鴻溝、造就高度滿意的，就是本研究所呈現的種種官僚實踐。



但同樣討論官僚實踐，與過往研究相比，本研究帶來了甚麼樣的新認識呢？在此先回顧一下此前研究的成果：Hull (2012)在巴基斯坦的調查跟 Mathur(2016)在印度的研究，都有關於官僚實踐細節的豐富討論，但他們專注在官僚如何利用物質中介技術逃避責任、應付工作，甚至可以說他們所呈現的官僚行徑是導致政策失效、政府失靈的重要原因之一。那麼進一步談，Hoag (2010)在南非移民局的研究，則指出了在環境條件糟糕、時常陷入進退兩難的困境時，官僚自我建構了一套重要的意義系統，藉此來確保自身日常工作仍在正確的軌道上前進，並合理化各種彈性做法。但這點更接近於官僚對政策工作的勉力維持，還遠遠談不上成功滿足民眾的工作成就。而說到民眾的滿意，Nuijten (2003)對墨西哥土地改革部的探究，論述了當農民相當清楚集體與私有土地衝突其實由現實政治因素所決定時，他們仍然會不斷向官僚尋求幫助的原因，在於官僚永遠願意接收申請、啟動行政程序，好似提供了無限機會，向民眾傳達出一切皆有可能、案件尚未結束的訊息。就此而言，官僚如同作為一台希望生產機器 (hope-generating machine) (p.16)，讓民眾永遠抱持著希望來繼續生活。然而實際上，官僚並沒有做到政策與制度所宣稱的目標，集體土地 (ejido) 並沒有落實分配而持續由私人佔據，所謂的希望仍然是官僚遮掩工作失敗的假象。

所以，物質技術用來卸責、意義系統幫助勉力維持、生產希望來滿足民眾，這些實踐幫助了官僚進行工作，但作用卻較為負面消極。相較而言，本研究闡述的官僚實踐，卻是能夠發揮正面功效、確實有助於政策落實。那麼關鍵到底在哪裡呢？經過前幾章從實作細節、倫理態度，到背景脈絡、支援條件等不同面向，逐步分析這些實踐的進行方式與成形過程後，可以發現的是，它們都是在固定程

序規矩之上，因應現實人群的需求，一一進行的人為調整與補充。更進一步來說，這些官僚實踐是動態的、會隨條件與需求來變化，同時也是超出規定、人員自主選擇的行動，更是官僚正視自己的服務對象、以人為目標的勞動過程。

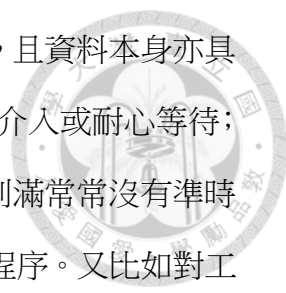


在此，我以二三類承辦手中的帳務核對業務為例，來呈現這樣的實踐關鍵。作為法律指定的承保單位，工會需每月代收會員的保費，並定時繳納給健保署，附上彙總表說明所繳納的總金額，若有會員沒有繳費，還要申報欠費清單，說明款項缺交多少。而承辦人員的工作，就是每月進行對帳，確認實繳金額、彙總表、欠費清單等資料都符合系統計算出來的帳目，如果中間有錯，如申報的欠費金額與系統計算不符，就要及時聯繫工會進行更正。

按照程序來說，這項工作相當簡單明瞭，因為收繳保費、申報資料都屬於承保單位應做的事務，健保署也提供了[多憑證網路承保作業系統]作為平台，讓承保單位能夠自行線上作業，讓承辦人員只需要等著收件與核對即可。

然而現實並非如此輕鬆。首先系統只顯示固定計費，若因欠費讓實繳金額不符合系統數字，就會跑出錯誤標記，承辦人員需要手動更正判斷，告訴系統情況一切正常。其次，縱然有網路平台，但許多工會仍習慣寄送手寫的申報資料過來，造成即使保費早已入帳，但資料可能還在郵寄路上。且終於收到時，承辦人員還必須自己以工會身分登入系統，幫忙一一輸入這些資料，才能回到自己的官方系統介面核對帳務。第三，就算工會已透過網路申報完成，但承辦人員仍隨時有可能發現帳目對不上，這可能是因為有些資料沒有輸入，承辦需要再次跟工會進行溝通，或甚至自己從系統裡撈出來再行補登。第四，有些工會沒正常繳錢，就要一一打電話過去催繳。當工會會員來抱怨工會都沒準時交錢時，還要主動去督促工作做事。

在這項行政業務中，承辦人員所進行的想像勞動在於，意識到工會也是充滿



變化與不確定性的生命群體，不一定會有符合程序的標準表現，且資料本身亦具備時間與生命特質，不一定能直接被系統自動接收，而需要人為介入或耐心等待；接著累積對工會的多元認識，比方說承辦手中有一張黑名單，列滿常常沒有準時繳費的工會，那麼每月就會乾脆提前開始催繳，以免耽誤後續程序。又比如對工會的習性高度瞭解，知道可能有多個工會與負責人都使用同一個地址、共用辦公室，那麼打電話到 A 工會時就能同時聯絡到 B 工會，節省時間。最後，建構了一套關係想像，分別跟工會與民眾有所交流，充當溝通中介與監督角色，讓敏感複雜的金錢流動能夠在多節點連結下順暢進行。

另一方面，這項業務也體現了承辦人員的服務倫理，除了行政程序上的帳務核對之外，大量的資料補登其實都是額外工作，這些原本該由工會自行完成的部分，都是承辦人員以便民服務的名義所承接下來。當報導人向我解說業務時，他們都很自然的接受了工會多元的繳費情形，知道有些工會因為負責人年紀大只習慣手寫申報、知道有些工會慣於怠惰遲遲不交，從而以人工補登或定時催繳等方式來完成整個工作。他們可能會抱怨某些工會不好溝通或常常弄錯，但並不會抱怨他們不該做這些額外工作，因為便民服務四字就是最正當的理由，其背後體現了以人為主來提供服務的倫理：當某項業務所需程序有所缺漏時，官僚並不會為了達到程序完美而駁回申報、把完成業務的責任丟回給民眾，而是反過來主動幫忙補上中間步驟、願意多花點功夫盡快幫民眾辦好事務。

總而言之，從這項例子可以看到的是，健保署人員的行政實踐，並非只是幫助官僚自身維持工作，而更多是正視業務對象的需求，在固定程序規矩之外，一一進行的人為調整與補充。這些實踐不是以應付工作為目的而敷衍民眾，相反的，這是官僚先看到人的複雜需求、為了服務對方而思考、並在規定之外自主發展的行動。正因為是以人為先的行動，所以會隨條件與需求而有動態的變化，這才真正打動民眾的心，讓他們充分感知並滿足於政策制度的落實。



不過，這樣對行政實踐的深入理解，能回過頭來如何有助於對官僚增進更多認識呢？或是聚焦到健保署此處，對具體實踐細節的掌握是否能帶來超出表面組織形式之外、關於承保科實際定位與發揮影響的新理解？接下來，我將分別從健保署內部與外部來討論這個問題。

## 第二節 服務部門化

如果將承保科放到更大的官僚體系中，該如何理解其定位呢？在第二章曾介紹過，根據所承辦的業務性質，可將健保署各部門分類為兩個面向，即負責納保並收取保費的「收入面」與負責審核並支付醫療費用的「支出面」。前者所屬人員皆以金融保險專業為主，關注保險對象的投保申請、身分資料、保費金流；後者人員則皆以衛生行政專業為主，管理特約醫療院所、審查醫療申報資料、核定支付金額與項目。可以說，健保署將全民健保制度中社會保險與醫療管理兩部分明確分割開來，交由不同專業官僚來負責，兩部分工作幾乎毫無交集、日常打交道的對象也完全不同。這樣的明確劃分確實有助於健保署承接臺灣首次全民健康保險後高效運作，不但超越過去公勞農保的混亂與濫用，還能建立對醫療院所的有效管理體系，讓制度逐漸走上良好穩定的軌道。雖然健保署初期背負著國家福利、財政平衡等多重期待以及全民納保的組織目標，必須多方摸索可行方案，讓更多人順利被納入制度當中，但度過制度草創期後收入面業務已大致完善，健保署的政策重心越來越往支出面傾斜。於是可以瞭解的是，承保科透過承辦保險業務奠定了收入面基礎，但也因制度完善卻漸趨向組織發展邊緣、幾乎是照常規自行運轉。

以上根據組織明文分工形式所釐清的承保科定位，已在第二章介紹過，但在深入探究承保科人員的行政實踐與倫理後，是否能夠對於他們的組織定位重新有

一番理解？接下來我透過兩個田野情境來嘗試對此進行討論。

在我實習期間曾隨著科長參加收入面各科室之間的聯繫會議，其中一個主要議題便是教育訓練，組長指示要加強同仁對跨科室法規知識的掌握，所以每科都要派人出來講解業務細則，供全收入面的同仁一起上課。主持會議的專委還特別強調這是首次跨科室面向所有同仁的教育訓練，會連續安排好幾堂課程，目標是要跨科分享工作經驗、讓大家熟悉別人在做甚麼，所以希望大家認真準備。而到了教育訓練當天，各科室講者都介紹的很詳細，聽眾也認真聆聽，但是滿滿當當的會議室卻幾乎沒有人發問，不知道是因為沒有太大興趣、還是太熟悉而沒有疑問，大家就這樣共同保持沉默地度過每堂課程最後的提問時間。到了訓練尾聲有一位講者忍不住表示，他很失望，因為根本沒有達到經驗交流的期待。

此外，署本部每年都會舉辦英文讀書會，專人導讀健康照護專書，由署長主持、各組長官皆會參加，署內同仁都可以報名。但我在承保科的報導人卻沒有一人參加，也幾乎無人提起。甚至當我嘗試詢問伍南與彩萍等人是否瞭解隔壁支出面的科室時，他們也簡潔了當的回答：「完全是不同行政類別的人，收入面跟支出面是性質完全不同的部門。」

以上田野情境表明了，承保科人員對其他科室與組織其他部門其實抱持著某程度的冷漠，既不關心經驗交流可能帶來的提升、也不在意組織未來偏重發展，尤其是將自己與負責醫療支出面向的同仁明確切割開來，清楚知道那些醫療相關事務自己不熟悉也不需要瞭解。這樣的冷漠疏離是針對非本科室業務與組織發展，在貫徹專業分工的官僚體系中相當常見，但對照接下來描述的情境就會相當突兀。

如第五章所提，健保署內部存在著同仁互助的關係網絡，當業務上遇到問題時，許多人都願意無私分享做法與經驗，如曼萍、慧芳姊等人甚至說這種樂意解答是此處工作覺得最好的事。也就是說，同仁之間仍然在業務上彼此幫助，就算

是其他科室人員也願意幫忙解釋，一點都不冷漠。但進一步說，這些互助大多都是建立在公務上，大家都是相信公務有其價值才會願意盡力協助，那麼這樣的價值為何呢？我想引用伍南的發言來呈現。



當我聽完伍南對民眾情緒攻擊的抱怨、回到座位上後，在下個休息時間，他突然又主動跑回來跟我補充了一段話：

關於剛剛我要更正一點，有時候也會接到很好的電話，民眾打來問問題，我們努力解釋清楚，民眾願意聽，也很感謝我們的解釋，這時候我們也會很高興自己有幫到忙…政府雇用我們在這邊，就是讓我們來解決民眾的問題，為他們解釋，如果能夠解釋清楚，讓民眾能夠瞭解、接受的話，我們也會高興…我們認真說、民眾認真聽，然後也聽得進去，這樣有正向回饋，我們也會覺得這樣工作有意義…像有些人不是缺錢，而是一口氣吞不下去，需要有人安撫跟說服…所以就考驗說話的藝術，讓民眾能感受到我們在幫助他們…政府設置人員的目的，就是要回覆民眾，協助民眾解決問題，若民眾不能接受，還要跟對方介紹行政救濟的方式，讓他們去進行爭議審議。

這段話清楚體現了伍南的服務心態，讓他感到高興的，不是順利完成業務，而是確實為民眾解決問題；工作有意義，不在於業務績效，而是在於民眾認真聽且能夠瞭解與接受。可以說，對伍南而言，工作的價值體現在服務是否成功，且服務的成功是民眾問題得以解決、健保制度繼續正常運行。

這樣的看法並非特例，慧芳姊跟我解說針對外配的輔導納保專案時，也希望民眾收到納保通知後趕快打電話來問，這看似增加工作量的想法，背後也是積極服務心態：「有問比較好，至少有機會可以解釋清楚嘛…希望大家趕快來電，來聽解釋，或是確認加保日期，免得弄錯，又增添麻煩…解釋清楚就讓民眾能夠順利加保，大家皆大歡喜。」也就是說，慧芳姊並不認為自己的工作只到發出納保

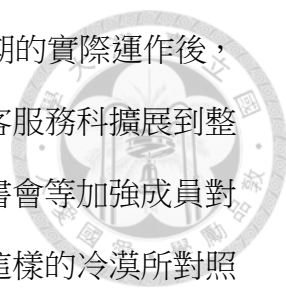
通知而已，而是還延伸到向民眾解釋清楚、讓他們確實順利納保。承保科人員希望自己的工作真正有成效，而這成效正展現在透過服務民眾來落實健保制度。

於是回到前述提問，健保署人員們共同相信的工作價值即為「服務」，基於此共識才得以建立互助網絡，大家理解這份價值才願意熱心協助他人工作。但同時也能看到的是，承保科人員對其他部門與健保署整體組織的冷漠，該怎麼理解這份差別呢？

這便來到了承保科的組織定位問題。當健保署根據業務性質分為兩種面向時，這其實便是組織管理中按功能別劃分的「部門化」(Departmentalization)。但是，透過前述種種田野觀察與分析可以發現，收入面部門不只是保險業務的專業分工而已，還是面向民眾、安撫與服務的功能特化。為民眾解決問題的服務工作，原本可能只是承保業務所延伸的額外工作，並非主角。但在多年制度完善下，承保業務越來越穩定，人員所處職位與專業性質也逐漸邊緣化，不再是健保制度的核心。於是，為了維持自己工作的重要性與正當性，當保險業務本身已無所發展空間時，所有人開始越來越專精服務，並共同以此為最終工作價值所在。

而且，這種服務並不是空泛、徒具形式的奉承。健保署有著高度明確的組織目標，即所謂「全民納保」，承保科多元方案的推陳出新都是為了達成這個目標，服務工作自然也不例外。服務民眾、為民眾解決問題，其背後目的都是讓民眾能順利進入健保制度。於是，當承保科人員有做到為民服務、讓民眾理解並接受這套制度時，他們便也一併感受到了自己工作價值。

然而，也因為部門化緣故，讓承保科始終都是健保制度的前端部分，不知道也無意去了解整體面貌。回顧總體可看到，在組織架構上收入面直接設定成只需面對民眾，在行政實踐中服務性質與相關業務被巧妙強調，更別說在職業倫理上服務本身就成為正當性的核心，連環境氛圍與關係網絡都被塑造成有利於服務的



樣態。起初的組織設計或許沒有這麼重視服務功能，但經過長期的實際運作後，這樣的「服務部門化」現象越來越明顯，甚至從原先已有的顧客服務科擴展到整體收入面部門皆是如此。就算組織高層想要透過教育訓練、讀書會等加強成員對跨科法規知識的研究，但行政基層仍舊漠不關心、毫無興趣；這樣的冷漠所對照的是在公務上基於服務價值的熱絡互助、積極工作，當承保業務逐漸常規化、不再高度要求專業性時，「為民服務」便轉而成為了行政官僚們體現自身能力與工作價值的核心目標，促使服務部門化現象更加徹底明顯。

最後，還需要強調的是此部門化現象背後所產生的代價。當行政官僚越來越相信服務作為最終工作價值時，便會越來越投入在對服務品質與成效的提升上，但這方面的提升是永無止境的，做得再用心仍永遠有值得加強的地方，而這樣的加強往往伴隨著情感與情緒的運用及消耗，就像伍南跟我抱怨的「被民眾狂罵還不能回嘴，還要道歉說都是我的錯，遇到這種就會很嘔啊，多了就會很厭世…回去躺在床上還會想很久，還會有小劇場，想你下一次該怎麼回應反擊…會記很久。」只要官僚仍舊把服務當成工作核心，那麼這樣的情緒消耗就會永遠存在，並成為如影隨形的長久負擔。

另一方面，代價也出現在外部。服務部門化讓行政官僚不瞭解也不關心組織制度其他部分與整體面貌，這導致他們要向民眾宣導加入健保時，背後所依靠的是一套對健保制度的美好想像，這套想像是由低保費與便利醫療所拼湊而成，用來填補沒有看到的組織與制度全貌。當承保科人員宣導健保的美好時，自己也深信這套制度的理想價值，好比 Nuijten (2003) 所稱的希望產生機器，民眾與官僚雙方都相信了制度內含的希望，差別只在於他們的確真實享受到健保制度提供的福利。然而，當承保科作為健保署的門面，向民眾盡情展現健保光鮮亮麗的一面時，從未提到的是醫藥界為了支撐健保所付出的血汗代價。官僚高度遵守程序、一切講求數字、毫無溝通情面的審計層面仍然存在，但都展現在支出面對醫療院

所的管理與審查上，非專業民眾是看不到的。這造成了兩方對於健保署與健保制度看法上的巨大反差，一般民眾感受的是健保署的盡心服務與便捷醫療，而醫藥界所面對的則是毫不留情的申報核刪與勞動壓榨。雙方的落差一直都是健保制度至今隱含的張力，而收入面服務部門化現象，也可說是雙方遲遲得不到互相理解交流的原因之一。

借助對行政實踐的深入探討，以上重新釐清了承保科在組織內部的實際定位及背後代價。那麼承保科對外發揮的影響是否也能有新理解呢？

### 第三節 治理技術的感性形式

本研究所展現的健保署行政官僚，最明顯有別於其他官僚研究的，可能是對柔軟感性的運用。之前章節已充分論述過當中細節，在此要進行總結的是，這種情感與情緒的運用對治理技術的影響。健保署要保障全民公平就醫的組織任務與工作過程，都符合了 Foucault (1990) 所談的生命政治，亦即對人類身體及生命進行嚴密的干預及管理。全民健保制度本身就是一種干涉與調節人口的治理技術，透過身分、收入、家庭、職業甚至出入境時間等高度細緻的分類，以及對疾病的識別認定，人被作為健康或生病的主體被製造出來，並能夠進行標準化的評估與接觸。

單單只是申請投保時的表格分類，就將社會角色多重複雜的人群，通通劃歸到清楚分明的身分類別，例如一位榮民因幫老朋友的忙掛名在甲公會，但自己又有乙公司的固定職位，當他要進入健保時，制度只會按照法律優先性只承認他在乙公司的投保身分。曖昧不清的人群從此在國家制度眼中有了明確的身分面貌，可以透過其在乙公司的投保追溯他的生命歷程、獲取其他資訊。透過投保申請一項項表格的填寫、納保狀態一次次的更新，民眾不馴的生命最終被歸放到固定的


制度位置，以利於國家統一監管。當明確的主體被生產出來後，健保制度藉此進行龐大的生命治理，包括民眾納保後進行的一連串醫療診治、工作地址家庭等一切基本資訊變更、出入境的移動、年收入的變化等等都盡在掌握，也因為健保存儲與串聯了這麼多個人資訊，疫情期間才能最大程度發揮國家對個人的緊急照護。

然而，縱使全民健保已是強制性政策，這樣的治理技術仍然有逃逸的可能。例如中斷納保、錯誤投保、拒絕投保等等，有些人可能不想交積壓多年的保費，就不想投保，也有些人是搞不清楚規定，就以錯誤身分投保。就如第三章所說，甚至健保資料庫內也有大量錯誤資訊，很多都是更新速度趕不上瞬時萬變的現實生命所導致。當遇上這樣的情況，官僚是如何面對呢？本研究呈現了，面對這些治理的缺漏，官僚的日常工作就是不斷抓出來進行通知與更正。又由於更正需要得到民眾的同意，所以溝通往往十分重要，於是健保署官僚的柔軟友善服務就成了溝通成功的關鍵。

或許應該這麼說，制度與分類的治理術，只對所預設的特定類型民眾適用，這群民眾是理性的、有一定理解能力、願意配合遊戲規矩來獲取權益。但除此之外，現實中仍有一大群人是在這種預設類型之外，或許是生命經歷本就脫離政府管控、或許是理解能力不足、又或許完全不理性、習慣以情緒化或自我中心的態度來提出要求。當這些超乎預料之外的民眾遭遇制度時，不是導致民眾憤怒抗拒的嚴重衝突、就是民眾以各種方式試圖逃避制度監控而游離於治理之外。

那麼，一項以全體國民為對象的國家政策，如何達到預設成效、將所有人都順利納入制度當中？那些從開頭就拒絕、逸脫或不得其門而入的民眾該怎麼辦？健保署行政官僚所呈現的，便是主動去撈資料，並一對一用柔軟友善的服務態度說服他們進入制度。

可以說，透過量身打造的諮詢解答、無微不至的便民服務，官僚讓那些有機



會逃逸的民眾願意重新進入制度，並打從心裡接受國家所劃定的位置。相較於標準化的分類技術與複雜曖昧的生命景況之間可能會發生的矛盾衝突，官僚的服務深入這些生命當中，量身打造一條最簡單又快速進入制度的捷徑，讓民眾不用多想就能樂得輕鬆，下意識接受這份安排。此外，最容易引發民眾抗拒制度的諸多情緒，官僚也靠著細緻的服務模式與將心比心的服務倫理，提前一步安撫或讓其抒發，去除了民眾因情緒而激發反抗與異議的可能性。於是，柔軟服務補足了分類技術可能有的治理漏洞，將反叛的因子掐滅於搖籃之中，讓全體民眾願意且安順的待在制度劃定的位置當中，不會想要逃跑。

透過健保署行政官僚，可以看到治理技術展現出一種新形式：運用服務與情感安撫民眾對制度的抵抗，讓治理更進一步滲透到認知與情感層面，能夠更順利被人接受。也就是說，治理的成功，還需要考慮到情感層面的渲染。治理技術仍然持續在擴張，而柔軟與友善的服務只是讓這個過程更加人性化，並訴諸於人與人遭遇時的情感交流。此類情感面向的開展既發生在面對民眾的過程中，如第四章提到的友善電話中大量操縱情感的語言技術，也發生在官僚內部彼此相處，如第五章所描述的生活情境與職場氛圍。

值得強調的是，這些都超出了單純的情緒勞動。電話禮儀等所要求的標準服務模式或許的確是壓抑自我來表演適當情緒，但發揮同理心去理解民眾處境、努力因應現實條件提供最方便的解決方式，這都是進入到了感同身受的情感層面，甚至後續對健保制度的宣導與鼓勵，也是透過美好制度的設想來燃起民眾的期待之心。更重要的是，這些情緒與情感的運用都是為最終的治理目標所服務。Graham (2002: 217) 描述瑞典官僚以控制並表達適當情緒來作為專業能力的體現，他們並不是壓抑自我來演出工作要求的情緒，而是管理自己的情緒、使其不會干擾到所進行的工作，並努力與所服務的移民進行情緒上的適當交流，因為這種適當情緒的再生產，是瑞典作為福利國家帶給人民安全的體現。與此相比，健保署的官



僚也同樣運用情緒與情感來與民眾互動，但導引出特定情緒並非重點，藉此來讓民眾接受制度才是最終目的。所以，相較於 Graham (2002) 討論瑞典官僚在乎特定情緒形式，對健保署官僚來說，不論過程中是友善親切還是單向被罵，只要最終民眾接受了健保制度的安排，那麼就是完成了目標。

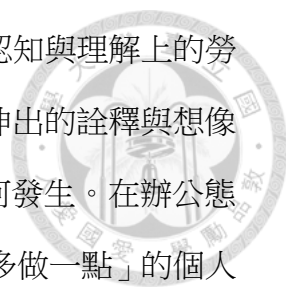
最後，這種治理技術的感性形式的確相當成功，但仍有著隨之而來的副作用。行政官僚以人性柔軟的方式讓民眾接受生命政治中的主體位置，從而享有制度的紅利，讓這個生命政治制度確實有產出正面的成果。但是也因人性化的表象與正面的生產性，讓人們很難對於健保制度升起警覺心，就如健保資料庫與個人隱私權的衝突，大多民眾既毫無感覺、也很少抗拒。或如前述提到的醫藥界血汗壓榨，也多是相關職業者在憂心，而少有引起大眾直接針對健保制度的反思。或許也可以說，這種讓健保制度在大多數人們的認知中固化正面形象、並於反思中徹底隱形的效果，正是生命治理技術高度成功的展現。

#### 第四節 結語

過往國家官僚一向是難以靠近的研究對象，似乎他們早已對於自身存在與工作形式有著自成一格的論述。好在近年來，諸多官僚民族誌的出現，已為我們示範從實地田野調查所得來的認識，的確可以針對官僚帶來不一樣的新理解。

本研究以健保署為田野地，進入行政人員的辦公室，實際了解其業務日常，從具體的過程細節中來探討行政官僚如何施作才能讓政策制度徹底實行。在健保署人員的工作過程中，我發現，相較於官僚冷漠無情的印象，這群承辦人員們更多是以一種友善親切的感性態度在面對民眾。

為了理解這樣的工作樣態，我透過三方面來進行分析：在行政業務上，我指



出承辦人員們其實進行了大量的詮釋與想像，並高度仰賴這些認知與理解上的勞動，來順利完善所負責的工作。我將這一連串官僚在工作中衍伸出的詮釋與想像行為稱為「想像勞動」，並將整個過程分成三階段來討論其如何發生。在辦公態度上，我論述政府提升服務的改革計畫以及官僚思考後主動「多做一點」的個人選擇，如何混合成一種以服務為優先的「服務倫理」，並強調這讓健保作為社會保險的益處能真正跨越制度隔閡落實於民。在工作空間上，我透過描繪他們日常上班生活，指出前述提到的想像勞動與倫理態度，實則是奠基在特定制度環境、和諧職場氛圍與互助關係脈絡的有利支援上，才能順利成形。

最後，我總結了以上發現，提出這群健保署官僚的行政實踐特殊之處，在於正視對象的需求，在固定程序規矩之外，一一進行的人為調整與補充。因為是以服務對方為前提來思考，所以會隨條件與需求而有動態的變化，這才真正打動民眾的心，讓他們充分感知並滿足於政策制度的落實。於是，經過種種對具體實踐細節的探究分析，我得以重新省視這群健保署官僚：往內部看，承保科實際上的組織定位其實已經走向「服務部門化」，當收入面的保險專業性趨向邊緣時，面向民眾的安撫與服務的功能被高度特化，所有人開始越來越專精服務，並共同以此為最終工作價值所在。往外部看，承辦人員運用服務與情感安撫民眾對制度的抵抗，實際上展現了治理技術的新形式，透過人性化的情感交流，生命政治的治理更進一步滲透到認知與情感層面，能夠更順利被人接受。

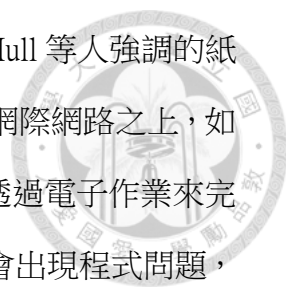
就此，本研究為對官僚的認識更加推進了一層：官僚不一定只重視程序理性，侷限於程序決定一切、將完成程序等同於工作本身。對健保署官僚而言，一開始就有清晰明確的工作目標，即將全民納入健保。這個囊括一切、範圍極大的最終目標，超越官僚體制固有的功能性標準，成為行政官僚的首要考量。為此，當組織原先制定的規則與程序沒辦法達成此目標時，行政官僚會願意用自己額外的服務與實踐、甚至個人感性，來彌補實際情形與最終目標之間的差距。所以，對健

保署官僚來說，程序並不代表一切，而僅是為了服務更高的目標，若程序無法符合現實需求，那麼甚至可以超出程序來做事，也就是本研究所呈現的種種行政實踐與倫理行為。



當然，本研究仍存在許多侷限。由於田野調查主要聚焦在分區業務組的承保科室上，對於健保署其他部門、尤其是支出面的衛生行政與醫療專業的官僚缺乏瞭解，無法對健保署最核心的醫療管理與監督進行探究，這是在知識儲備與田野場域中皆力有未逮的部分。所以必須在此強調的是，我所介紹與論述的承保科室，只是健保署整體的一小部分：從內部組織層次來說，屬於中階部門的官僚，雖然對下屬（例如各區公所、聯絡辦公室的承辦人）有獨立管轄權及事務裁量空間，但仍然是處於聽從高層決策、專注於接收命令的執行者角色，前述有關詮釋與服務的一切作為，都出自於這種特定結構位置的視角與思考，同時也被相對應的責任規範所限制。從外部接觸對象來說，直面的皆是保險業務相關的投保個體與單位，雖然有公權力強制執行的一面，但主要展現的仍是公共服務的平等提供與視民眾為顧客的耐心接待，也就是說，始終是以服務者的形象來面對有需求的民眾。因此，不管從內部或外部來看，承保科都僅是健保署某個特定面貌的展現，也是官僚體系中的單一剖面，可以說，本研究詳細呈現了健保署官僚與一般民眾的互動，但未能瞭解健保署如何對醫藥界進行嚴密管控與審核，例如判斷申報上來的醫療處置是否適當、決定哪些疾病藥物及醫材列入健保給付、監管特約醫療院所是否符合衛生規範、協定每年度健保支付預算總額等等，這些皆涉及到醫衛專業知識與精算審計制度，以及組織內部更高層級的往來聯繫，皆非本研究田野調查所能接觸到的範圍，只好付之闕如，期待未來更多相關研究。

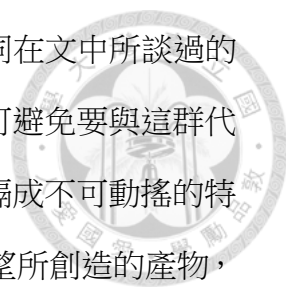
此外，物質技術的著墨過少也是遺憾之處，文中所提到的種種行政實踐，其實都仰賴著健保署內部資訊系統及跨機關的電子閘口連結，才能快速並精確的取得大量資訊來進行業務判斷。也就是說，唯有透過種種物質技術的中介，才使得



承保科人員的服務能夠如此貼心而高效。相對於過去 Gupta 與 Hull 等人強調的紙張文書行政，現代官僚已更加熟練於將工作建立在電腦系統及網際網路之上，如近年來健保署頻頻強調 E 化，許多公文及表件資料其實都是透過電子作業來完成，有的還需要轉成特殊檔案格式才能存入系統，而系統甚至會出現程式問題，導致資料進不去，嚴重阻礙工作進度。就如我曾問慧芳姊疫情期間能否在家辦公，她搖頭說這就是份仰賴系統跟電腦的工作，許多業務還是得有相對應的設備環境才能進行。物質技術其實一直像這樣頻頻出現在田野現場，並明顯扮演極為重要的角色，但由於實習所需遵守的保密規定，也由於篇幅所限，我無法將所得知的電子系統操作細節盡數展開討論，實屬可惜。

另一方面，當一切工作進度都在電子網絡上有跡可循時，工作過程的監督與業務績效的評估自然也就更加嚴密。比如說 Hull (2012) 指出官僚可以透過文件流通與集體簽名來卸責、或是藉由來回傳遞甚至弄丟文件實體來推延進度；但在健保署這裡，電子公文系統讓長官能密切追蹤下屬是否在規定時間內接收與回覆公文、內部資料庫後台會記錄查詢者的電子足跡以供日後抽查、甚至看似簡單的電子郵件回覆都是重要的工作證明，經手者與處理時間都能從電子檔案本身屬性資料查得一清二楚。當然，文件的物理實體仍有其重要性，但官僚行政的重心卻已大半挪至電子作業及資訊科技上，既大幅提升了官僚內部監控能力，讓模糊的行政過程變得直觀透明，卻也因數位技術的高度專業，讓官僚於情境中所建構的實踐知識對外人而言更加複雜難解。

從此來看，所謂「官僚」已不再僅是對特定身分與權力者的稱呼，而更應指涉的是人與特定物質技術的結合體。當現代官僚的權力行使必然得仰賴資訊網路時，那麼對這部分物質技術的深入觀察，或許能更加全面的理解官僚。這是本研究來不及補足的地方，也是未來官僚研究值得繼續精進的關鍵方向。



在論文尾聲，我想重提 Hoag（2011）與 Lea（2021）都共同在文中所談過的期許。當國家官僚已構成現代生活的重要部分時，每個人都不可避免要與這群代表公權力的群體打交道。但比起批判及揭露醜惡、或將官僚區隔成不可動搖的特殊群體，更有意義的應該是重新看到官僚也是由人類想像與欲望所創造的產物，更是由一群有血有肉的真實人類所構成的群體。因為這代表著，官僚也有被改變的可能，官僚不是一定得固定成特定模樣，而是能夠因應現實需求而有無限變化。為此，研究可以做的是，超越過往對官僚的預設概念，參與到對官僚的重構當中，讓多元認識所累積的想像，塑造出能夠帶來更美好生活的理想官僚。希望我這篇研究，能夠開啟一個契機，讓人願意重新認識並開始構想更多官僚可能模樣。

## 參考書目



## 中文書目

行政院衛生署中央健保局

2007 《全民健保與您牽手 12 年 成長與蛻變》。台北：健保局。

行政院衛生福利部中央健康保險署

2013 《結穗跨步:全民健保十八紀實》。台北：健保署。

李伯璋、張禹斌、張齡芝、林右鈞、陳孜瑜

2020 〈線上線下整合與公私協力「口罩實名制」協助抗疫成功典範〉。《國土及公共治理季刊》8(4)：30-37。

吳育巧

2005 《中央健康保險局經營現況之研究－以代理人理論分析》。國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

呂欣怡

2020 〈會議作為未來時間性的匯集與競逐－台灣離岸風電環評的民族誌分析〉。《臺灣人類學刊》18(2)：79-128。

林水波、陳志瑋

1999 〈顧客導向的政府再造策略〉。《政治科學論叢》10：319-354。

林國明

2003 〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成〉。《台灣社會學》5：1-71。

林芝安

2018 《超越醫療天塹：全民健保二期規劃紀實》。台北：衛福部。



陳敦源

1999 〈顧客導向的省思與再突破-尋找服務的誘因結構〉。《空大行政學報》9：209-235。

陳敦源、楊世暉、呂季蓉

2021 〈競賽與變革：從臉書經營談政府服務品質獎的成果問題〉。《文官制度》13(1)：105-140。

陳孝平、謝玉玲

2004 〈事在人為：健保局初期治理的行動分析〉。《政治大學社會學報》37：1-32。

陳孝平、謝玉玲、李佳綺

2008 〈知識經略：以我國中央健康保險局的知識創造機制為例〉。《政治大學社會學報》39：45-79。

陳彥伶、陳婷玉

2008 〈新自由主義意識形態、社會福利政策與媒體－以全民健康保險政策的報紙再現為例〉。《傳播與管理研究》8(1)：3-51。

容邵武

2020 〈計畫作為許諾：人文創新與社會實踐計畫中的會議、國家話語、與社區行動〉。《臺灣人類學刊》18(2)：27-78。

張翠菱

1994 《公共服務倫理研究》。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

張博雅、羅紀琮、劉素芬、楊漢淙

1997 《專業奇蹟 V.S.民眾迷思——全民健康保險規劃紀實》。台北：桂冠。



張麗娟、余份婕

2012 〈組織變革之探討—以行政院衛生署中央健康保險局為例〉。行政院人事行政總處 101 年度人事行政研究發展徵文。

張鈺旋、廖哲慧、林千媛、孫碧雲、王美珠、王暄晴、林巽音、陳尚斌、許明慈、程穆、張瑞卿、馮嘉柔、潘慧玲、蔡佩玲、嚴海樹

2014 《金色挑戰：全民健保納保及財務平衡施政紀實》。台北：健保署。

彭巧菁

2008 《中央健康保險局組織體制改革決策過程之研究》。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班碩士論文。

黃妍甄

2019 〈民眾對於軍公教的刻板印象分析〉。「台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會」宣讀論文，東海大學人文大樓茂榜廳，5 月 4-5 日。

黃妍甄、林聰吉

2020 〈台灣民眾眼中的「軍公教」：焦點團體訪談法的實證分析〉。《中國行政評論》26(1)：25-45。

董崇敏

1996 《全民健康保險政策形成過程主要爭議課題之分析—由我國主要報紙報導論權力的運作與折衝》。國立陽明大學公共衛生學研究所碩士論文。

趙美珍



2003 《我國行政機關提升為民服務品質作法之研究－以服務品質獎頒發為例》。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

廖麗娟、魏秋宜

2009 〈政府服務品質獎評獎機制之探討〉。《研考雙月刊》33(5)：94-100。

廖麗娟、黃子華

2012 〈政府機關精進創新整合服務之策略〉。《研考雙月刊》36(5)：15-26。

蔡淑鈴編

2013 《遇健・幸福》。台北：健保署。

謝京辰、莊欣怡、吳宜蓁、王宗曦、李伯璋

2022 〈新型冠狀肺炎疫情下健保重大政策及滿意度之探討〉。《台灣公共衛生雜誌》41(6)：666-677。

## 外文書目

Arendt, Hannah

2013 《平凡的邪惡：艾希曼耶路撒冷大審紀實》(Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil)。施奕如譯。台北：玉山社。

Ballesterio, Andrea

2012 Transparency Short-Circuited: Laughter and Numbers in Costa Rican Water Politics. PoLAR: Political and Legal Anthropology Review 35(2): 223-241.

Bernstein, A. and Elizabeth Mertz

2011 Introduction: Bureaucracy: Ethnography of the State in Everyday Life. Political and Legal Anthropology Review 34(1): 6-10.

Bernstein, Anya

2019 Porous Bureaucracy: Legitimizing the Administrative State in Taiwan. *Law & Social Inquiry* 45(1): 1-24.



Deeb, H.N. and George E. Marcus

2011 In the Green Room: An Experiment in Ethnographic Method at the WTO. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review* 34: 51-76.

Fassin, Didier

2015 *At the Heart of the State: The Moral World of Institutions*. Patrick Brown and Didier Fassin, trans. London: Pluto.

Ferguson, James

1994 *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. University of Minnesota Press, Minneapolis.

Feldman, Iana

2008 *Governing Gaza: Bureaucracy, Authority, and the Work of Rule, 1917-1967*. Chapel Hill, NC: Duke University Press.

Foucault, Michel

1990[1976] 《性意識史 第一卷 導論》( *Histoire de la Sexualité.* )。尚衡譯。台北：桂冠。

1992[1977] 《規訓與懲罰：監獄的誕生》( *Discipline and punishment*, trans. Alan Sheridan, New York: Random House )。劉北成、楊遠嬰譯。台北：桂冠。

Graham, Mark

2002 *Emotional Bureaucracies: Emotions Civil Servants, and Immigrants in the*

Swedish Welfare State. *Ethos* 30: 199-226.

Graeber, David

2016[2015] 《規則的烏托邦：官僚制度的真相與權力誘惑》(The Utopia of Rules: On Technology, Stupidity and the Secret Joys of Bureaucracy)。李尚遠譯。台北：商周。

Gupta, Akhil

1995 Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State. *American Ethnologist* 22(2): 375–402.

2012 Red tape: Bureaucracy, structural violence, and poverty in India. Carolina: Duke University.

Herzfeld, Michael

1992 The Social Production of Indifference: Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy. Milton: Taylor & Francis Group.

High, Holly

2014 Fields of Desire: Poverty and Policy in Laos. Singapore: Natl. Univ. Singapore Press

Hood, Christopher

1991 A Public Management for all Seasons?. *Public Administration* 69: 3-19.

Hoag, Colin

2010 The Magic of the Populace: An Ethnography of Illegibility in the South African Immigration Bureaucracy. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review* 33: 6-25.

2011 Assembling Partial Perspectives: Thoughts on the Anthropology of Bureaucracy. *Political and Legal Anthropology Review* 34(1): 81–94.

Hull, Mathew S.

2012 Government of paper: The materiality of bureaucracy in urban Pakistan,  
Berkeley: University of California Press.



Kleinman, Arthur

2020 [1988] 《談病說痛：在受苦經驗中看見療癒》(The Illness Narratives: Suffering, Healing and the Human Condition)。卓惠譯。臺北：心靈工作坊。

Lea, Tess

2008 Bureaucrats and Bleeding Hearts: Indigenous Health in Northern Australia.  
Sydney: Univ. N. S. W. Press

2021 Desiring Bureaucracy. Annual Review of Anthropology 50(1): 59-74.

Lipsky, Michael

1980 Street Level Bureaucracy-Dilemmas of the Individual in Public Services.  
Russel Sage Foundation, New York.

Mathews, Andrew S.

2008 State Making, Knowledge, and Ignorance: Translation and Concealment in Mexican Forestry Institutions. American Anthropologist 110: 484-494.

Mathur, Nayanika

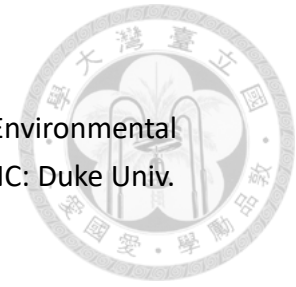
2016 Paper Tiger: Law, Bureaucracy and the Developmental State in Himalayan India, Delhi: Cambridge University Press.

Martin, Jeffrey T.

2019 Sentiment, Reason, and Law: Policing in the Republic of China on Taiwan.  
Ithaca and London: Cornell University Press.

Murphy, Michelle

2006 Sick Building Syndrome and the Politics of Uncertainty: Environmental Politics, Technoscience, and Women Workers. Durham, NC: Duke Univ. Press.



Nader, Laura

1972 Up the Anthropologist: Perspectives Gained From Studying Up. In *Reinventing Anthropology.*, Dell Hymes, eds. Pp. 284-311. New York: Pantheon.

Nuijten, Monique

2003 Power, Community and the State: The Political Anthropology of Organisation in Mexico. Londres: Pluto Press.

Osborne, David, and Ted Gaebler

1993[1992] 《新政府運動》(Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector)。劉毓玲譯。台北：天下遠見。

Osborne, David and Peter Plastrik

1997 Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government. Reading, MA: Addison-Wesley.

Sandvik, Kristin B.

2011 Blurring Boundaries: Refugee Resettlement in Kampala—between the Formal, the Informal, and the Illegal. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review* 34: 11-32.

Scherz, China

2011 Protecting Children, Preserving Families: Moral Conflict and Actuarial Science in a Problem of Contemporary Governance. *Political and Legal*

Anthropology Review 34(1): 33–50.

Shore, Cris, Susan Wright, and Davide Però

2011 Policy Worlds: Anthropology and the Analysis of Contemporary Power.  
New York, NY: Berghahn Books.



Weber, Max

1993 《支配社會學 I》(” Soziologie der Herrschaft” , Wirtschaft und Gesellschaft,Zweiter Teil, Kapitel 9)。康樂、簡惠美譯。台北：遠流。

Weiss, Erica

2016 Best Practices for Besting the Bureaucracy: Avoiding Military Service in Israel. PoLAR: Political and Legal Anthropology Review 39(1):19-33.

## 網路資料

江星翰

2020/02/07 〈口罩實名制幕後小人物：健保署 X 承辦的工作實錄〉。「遠見雜誌網」。<https://www.gvm.com.tw/article/70909>。上線日期：2023 年 3 月 20 日。

余如婕

2017 〈回頭看，阿扁真的很強：讓米蟲公務員變乖，21 年前陳水扁這樣突擊薪水小偷〉。「公民報橘」。  
<https://buzzorange.com/citiorange/2017/09/27/a-bian-manage-civil-servant/>。上線日期：2023 年 5 月 5 日。

梁中偉

1997 〈挑戰極限—陳水扁的市政經營術〉。「天下雜誌」。  
<https://www.cw.com.tw/article/5106341>。上線日期：2023 年 5 月 5 日。

## 健保署

2022/3/11 〈轉職、待業辦健保 記得帶眷屬〉。「衛生福利部中央健康保險署」。

[https://www.nhi.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=FC05EB85BD57C709&sms=587F1A3D9A03E2AD&s=AE9BA2BC720CCE92](https://www.nhi.gov.tw/News_Content.aspx?n=FC05EB85BD57C709&sms=587F1A3D9A03E2AD&s=AE9BA2BC720CCE92)。上線日期：2023 年 4 月 18 日。

〈保費繳納方式・轉帳代繳〉。「衛生福利部中央健康保險署」。

[https://www.nhi.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=24C42A2258693ABA&topn=5FE8C9FEAE863B46](https://www.nhi.gov.tw/Content_List.aspx?n=24C42A2258693ABA&topn=5FE8C9FEAE863B46)。上線日期：2023 年 4 月 18 日。

## 葉素萍

2011/6/12 〈關中：黑官漂白不容再發生〉。「Yahoo 奇摩新聞網」。

<https://tw.news.yahoo.com/%E9%97%9C%E4%B8%AD-%E9%BB%91%E5%AE%98%E6%BC%82%E7%99%BD%E4%B8%8D%E5%AE%B9%E5%86%8D%E7%99%BC%E7%94%9F-071644999.html>。上線日期：2023 年 3 月 29 日。

## 楊惠君、陳潔、林慧貞

2020 〈健保的崩時代—低薪、高齡夾擊下，財務制度、醫療場域新危機〉。「報導者」。<https://www.twreporter.org/topics/health-insurance-system-reform>。上線日期：2023 年 3 月 16 日。

## 潘柏翰、朱家儀

2020 〈全民健保 25 週年：「台灣的驕傲」近年為何面臨破產危機？〉。「關鍵評論網」。<https://www.thenewslens.com/feature/nhi-25th-financial>。上線日期：2023 年 3 月 16 日。

