

國立政治大學社會學報
第三十七期 2004年12月
The NCCU Journal of Sociology
Vol. 37, December, 2004

事在人爲：健保局初期治理的行動分析

陳孝平*、謝玉玲**

摘要

我國的全民健康保險在開辦之初，多半意見均不看好。這些「不看好」是根據「合理」、「一般情況正確」的理論為基礎，例如以「自由競爭」為圭臬，質疑健保「公辦公營」的單一體制必然會產生無效率的「腐化」結果，有部分人士甚至預言健保在短期間內將垮。

然而，健保實施的結果，雖然有許多問題，但享有民眾高度的肯定，且若干指標亦顯示健保並未如當初一般人認定即將垮的立即危險，甚至從某些角度來看，有逐步趨穩的態勢。

本文的起點即由健保實施的經驗質疑「一般正確」的理論何以無法預測健保的活存力，因而，捨棄一般正確的理論，一空依傍，採用「植根理論方法」，從健保組織的實地訪談中，重新建構可以詮釋健保「成就」的理論基礎。

本文發現，健保開辦之初，制度面屢受批判不說，內外情況也均極困難：沒有前例可循，任何狀況都要靠創意來面對；民眾預期很高，應付需求疲於奔命；政治干預無所不在，凡事動輒得咎；社會不同群體之利害關係糾結，經常順了姑意就逆了嫂意。在這樣的情境下，健保基本上基於「人」的因素，乃能度過初步的考驗而站穩腳跟；隨後健保局同仁慢慢體會工作受到社會大眾的肯定、在制度草創下，反有自由揮灑的空間；且福利較一般公務機關優厚，也形成積極進取的動機。部分從原有社會保險體系中轉任的同仁，更體會「退此一步、即無死所」的情境，因此樂得在長官所刻意創造出來的不確定情況下「拼起來」。

因此，健保乃能從筭路藍縷走向小康。然而，由於若干結構性不確定性因素始終不能消除（如改為民營），社會多元需求有增無減，健保財務日益困難，健保同仁需要新的知識、新的願景、新的理念的加持，健保的活力才能日新又新。

關鍵字：全民健保、植根理論研究法、人為因素

* 國立中正大學社會福利學系副教授

** 國立中正大學社會福利學系博士候選人

The Human Dimension: An “Action Analysis” of the Nascent Stage of the National Health Insurance

Michael S. Chen; Yu-Ling Hsieh

Abstract

The National Health Insurance (NHI) Program of Taiwan was not, so to speak, born with a silver spoon in the mouth. Instead, many people wouldn't bet a dime on its survival ability. The pessimistic comments on NHI were actually well-grounded. For instance, the monopolistic, public-run Bureau of NHI drew heavy fires from the economists who subscribed to the paradigm of neoclassical economics right along, and predicted that the NHI will fail in a matter of a few years for inefficiency and corruption.

Yet, despite a myriad of problems just like every program like this around the world, NHI is alive and kicking and enjoying high approval rate and popularity among the people. At least NHI has not failed as predicted by some.

This study begins by calling into question the validity of those “generally correct theories”, and, with a research method calling for on-the-site interviews, makes efforts to cast new paradigm for the NHI. The “grounded theory” method was chosen to draw the new explanation for the survival of the NHI program.

We found that, at the nascent stage of the NHI, in addition to battered institutional arrangements, the situation was less than friendly to the NHI staff. As a newly established program, there were no routines to follow; easily to draw fires under tense conflict between various interest groups; elevated expectation on the part of the public was hard to meet; political interference was everywhere...It was the “human action” that hold the line and let the NHI take hold in the first place. The NHI staff gradually found the mission challenging and it was fulfilling to carry out this unprecedented job.

And NHI was able to pull off from a myriad of crises. Yet, the NHI staff would need new visions, new knowledge, and new paradigm if the NHI program is to sail into the next decade in an even tougher environment of enduring uncertainty, increasing expectation, and worsening financial situation.

Keywords: national health insurance; grounded theory; human factors

壹、前言

我國的全民健康保險，作為一個建構福利國主要的里程碑之一，牽動所有國人的心弦之餘，也引起評論者南轅北轍的評價。部分人士列舉下列的原因，對健保讚譽有加：納保率在極短時間內逼近 96%，即使先進國家亦有所不及、財務收支在前面幾年有大幅之結餘，安全準備金有豐厚的累積，奠定健保安定的基礎、九成以上的醫療機構均納入健保體系、民眾滿意度陡升至與世界最優秀的國家並駕齊驅等。然而，另一部份的人士則對健保有相當悲觀的預測，其中尤以哈佛大學蕭慶倫教授的「健保五年必垮！」的預測最廣為人知。

健保如今已經進入了第十年，一路風風雨雨，且在新近（二〇〇四年）由於總額預算的實施，引致醫界，尤其是基層醫界的極大反彈，確實給人一種健保處於風雨飄搖的印象。然而，回顧健保的十年，風波固然不斷，但是相較於若干人士在健保初建之時的悲觀預測，健保至少在前面幾年的表現應該是超出多人的預期。本文的焦點在於探索在諸多人士並不看好，且健保既無前例可供參照、國人因為預期過高所伴隨的紛至沓來的批評，健保何以能夠活存至今？

固然，健保作為一項關係民眾基本福祉的政策，決策者自然不會輕易使健保「垮」。然而，健保十年，雖然經過總總的危機與風波，但尚未會由政治決策者介入以「拯救」健保的存亡。因此，從政治的角度固然不難解釋健保「為何沒有垮」，但因為事實上健保的活存尚未仰賴這樣的政治介入，因此本文並非從政治解決的角度切入。

事實上，健保若干重大決策，例如：最高眷口數的下降、平均眷口數的下降，以及給付範圍的擴大等，都對健保財務有負面的影響，對健保的治理並非助力。在保費調整乃至於僅僅部分負擔的調整方面，即使健保法有明文規定其條件與程序，但在政治干預之下，也有寸步難行之苦。直言之，關於健保的重大決策，多半時候均構成健保治理的挑戰而非助力。

「追求卓越（in pursuit of excellence）」，一個組織自然必須有賴制度與結構的健全，這自然不在話下；但是「人」，或「行動」的面向，也是如同兩翼中的另一翼，不可偏執一翼。社會學者 Anthony Giddens 即指出：在社會學的兩種研究取向中，制度分析（institutional analysis）無視

於作為行動者的人具有自我行動的能力與知識，因此未必完全受限於制度之框限；而行動分析（action analysis）忽略了行動唯有在結構之中才能獲得時空的延展性以及穩定性。組織代表了一套的規則與能提供給行動者的資源，行動者在援引這些規則以及使用這些資源時，就已經把行動置於結構之下；但結構的本質也會因為行動者的作為而發生變化（Giddens 1981）¹。

本文即是從人的行動的取向，分析一個在制度與結構層次不被看好的社會制度 – 我國的全民健康保險 – 何以能在屢被預測「即將倒閉」之下，得以活存²。關於我國全民健保的論述，多從制度面向（the institutional dimension）入手，但感於從制度面的論述對於健保運作的解釋力不強（陳孝平、謝玉玲 2002），因此本文採用一空依傍的紮根理論建構法（procedures for grounded theories）（Strauss and Corbin, 1994），從行動者的「人為面向（the human dimension）」來建立一個詮釋健保的不同觀點。

如同本文以下所將敘明的，「人為面向」固然不脫企業管理中的「人力資源管理（Human resources management）」的範圍，但基於健保局並非營利機構，因此，特重「領導（leadership）」與「激勵（motivation）」的探討，這又比一般的企業管理更強調個人在（人格）心理學上「如何使一個人『動起來』、『拼起來』（How to make one “tick”?)」的分析。

因此，援引作為本研究佐證的文獻，就傾向於「激勵」本身，以及可以激發工作熱情的領導氣質。這些文獻的特徵，展現在於不完全諳合社會政策「理性選擇（rational choice）」的傳統。相對的，這樣的文獻，凸顯行動者的熱情與情緒對於決策的意義，例如 Jon Elster 所言的「以熱情打破瞻前顧後的情境」（Elster 1998）、超越純粹經濟意義的激勵要素（Maslow 1987）、提供希望、樂觀的領袖氣質（Dollery and Wallis 1999）等。

¹ Giddens 稱此為「結構的雙重性(duality of structure)」，並試圖以此來彌合社會學研究中，個人與社會層次分析所可能產生的扞格。

² 本文作者之一，在政策探討的場合，力言：「全民健保的問題，不在於它會倒，而在於它不會倒。」用意在於指出：全民健保既有充分的政策合理性與政治正確性，不管政局如何變化、健保財務如何困難，都將繼續維持，因此，其財務紀律反而容易受忽略，有可能因「不計代價」維持健保，而使得整體資源的配置受到扭曲。

全民健康保險的立法與實施，是台灣一項十分特殊的經驗。在規劃期間，由於屬於首度全面性的社會保障制度方案，引起基於各種不同見解的爭論，反映對社會保障制度基本性質的不同立場；進入立法程序時，又引來諸多利害攸關團體的爭議與遊說，反映台灣社會的多元化面貌。開始實施時，各界都有疑慮。在這七年多中，民眾的噓聲伴隨著掌聲，醫界既期待又怕被傷害，學界既批判又支持，「健保即將破產」的危機與臆測又頻頻成爲報紙的頭條，這些在在都牽動著全體國人的心弦。

然而，全民健保作爲一項公共政策，其性質特殊而複雜，因此，根據不同的評價準則，就會出現不同的評價結果。這樣言人人殊的現象，幾乎包含全民健保的各個面向，例如：保險模式或福利模式、公共財源模式或私有財源模式、政府主導模式或市場導向模式、給付範圍普遍化或合理化、從供給面或需求面來節制醫療費用等，都是可以不斷論證而又不易獲得共識的題目。因此，對於我國全民健保的評價，往往因爲價值取向的差異、作爲參考與比較基準點選擇的不同，而有極大的出入。

基於學術的批判本質，以及「苟日新、又日新、日日新」的精神，對於全民健保的問題與困境的批判與改革方向的探索，固然應爲健保論述的主軸，然檢視健保迄今所獲致之成果，也是在改革的探索過程中，必須進行的課題。尤其在目前所謂「二代健保」可能進入立法之際，檢討現行健保之功過，毋寧是一個極佳的時機。

撇開由於個別群體利害所致的決策紛擾，在健保立法過程以及實施過程中，從理性思辯出發的評價，對於全民健保的質疑，其公辦公營的單一體制毋寧是眾意批判的重點之一。這樣的批判，置於自一九八零年代以來，全球性的經濟自由化的背景來看，自然不難理解。在經濟自由化的背景之下，我國全民健保卻在爭取政績的基調下，無暇顧及體制面的更新，而仍採用公辦公營的體制，自然難杜非議。

基於對公營事業的負面刻板印象，對健保的未來並不看好。從學理上來批判健保，固然許多論點均可成立，但是，比較容易爲論者所忽略的，卻在於健保體系中，經由戰戰兢兢的應對，而在實踐中產生出來的結果。畢竟，全民健保於 1995 年實施至今，可謂已達到初期『全民共享，平等就醫』的基本理念，亦完成健保的階段性任務，照護體制基礎是奠定了，

而原被視為『早產』的健保亦逐漸朝向穩定性的成長³。

「探討健保由草創到穩定的因素、發現繼續保持活力的關鍵」是本文（以及爾後所可能繼續出現的論述）所採取的基本透視角度。採取這樣的透視角度，並非無視於健保層出不窮的問題，而是：健保之所以未如同初始時許多人所預測的悲觀圖像，必然是「做對了某些事」，而這可能「做對了某些事」，卻是迄今為止相關文獻上較為欠缺的部分。

在我們經由「健保走透透」實地透過對健保局第一線工作人員的訪談，初步鑑定健保之所以由草創進入制度的穩定，可能可以歸因於三項互有關連，但概念上可以區隔的三大要素：一、健保局本身治理體系中激發人員潛能的作為；二、健保局作為一個知識創新機構，對於解決健保問題的關鍵地位；三、健保局與醫界的互動，逐漸由對立而合作，並經由緊密的互動過程而促成雙方的成長。由於文章篇幅的限制，本文僅以第一議題作為探討的主軸。

由於紮根理論建構法，係一種「一空依傍」，亦即「不以理論為基礎，而以探索新理論為目的」的研究法，因此，文獻在本研究中，係用以覆按研究結果，而非用以指導研究的方向。所以，本文以下，第貳節將先探討研究途徑與資料之蒐集、分析，在第參節的研究結果之後，在第肆節中再援引文獻做為覆按與參照。第五節則則檢驗本研究的適當性與研究限制，並提出相關的結論與建議。

貳、研究方法與研究途徑

一、研究取徑的討論

前文業已指出：本文的研究緣起，乃是基於觀察「健保垮台」預言的落空，而預期健保垮台，係基於「合理」、「一般性健全」的理論。這些「合理」、「一般性健全」的理論，其中最明顯者，在於對健保公辦公營的質疑。在台灣長年以來信奉所謂「新古典學派經濟學（Neo-classical economics）」的學術傳統之下，「競爭」早已成為不辯自明的真理。因此基於競爭的信仰而對健保採單一、公辦公營的體制，其批判可為具有高

³ 於此『成長』非涉及財務費用的盈餘或短絀，僅意謂組織機構管理的穩定。

度的「學術正確性」。例如在健保建立的過程中，立法委員沈富雄即數度指陳「（公辦公營的）健保局遲早都要腐化！」並據此提出「公辦民營」的方案。美國哈佛大學蕭慶倫教授（Professor William C. Hsiao）也在國內對媒體預言「全民健保五年必垮！」甚至身為健保主管機關首長的當時衛生署長張博雅女士也聲言「健保建立在腐爛的根基上！」，暗示健保的「先天不良」⁴。這些預言都是基於所謂「合理」、「一般性正確」的理論上。

然而本研究的起點，正是在質疑學界何以寧可信「制式的學問」，反而忽略健保在困境中逐步實踐其初始目標的事實。遺憾的是，當時基於這樣「合理」、「一般性正確」的理論而質疑健保存活力的人士，迄未提出其預言何以落空的解釋。這催促吾人不得不重新檢驗這些「一般正確」的理論。換言之，我們研究的起點，正是在於拋棄既存的理論。這樣的思維，自然導引至一些不以既存理論為前提的研究取徑。基於此，紮根理論方法（Strauss and Corbin, 1990），遂是合理的選擇。而這樣「拋棄既有理論，一空依傍，從實地觀察、對話建立新詮釋」正是本文最重要的創新之處。

其次，就資料蒐集的層次考量，既以健保治理為分析之素材，就以與健保局人員之互動為主要之途徑。然而，健保局同仁，尤其是高階同仁，處理健保業務十分繁雜，是否有足夠之意願與時間接受訪談，就成為研究成敗的關鍵所在。而且，從研究策略選擇而言，健保局同仁絕非質性研究訪談對象中的所謂「不自由的樣本（captive sample）」，欲使之詳盡提供意見，尤需周延的考量。首先，「標準形式」的焦點團體座談基於前面所述的受邀對象的性質並不盡適合。因此，本研究乃以研究者在關於健保論述中已有之「受感知度」為基礎，以自行要求到各分局演講，從而在演講之後，以接受回饋評論的方式，蒐集健保局同仁的意見。因此，這樣的焦點團體座談，或可稱之為「回饋式之焦點團體法」（Focus-group discussions based on opinion feedbacks）。就執行的程序而言，則依照各分局時間上的方便性，由研究組群巡迴進行之。在這樣的執行程序中，具有一般少場次焦點團體法所不具之優點：可將前面場次之要點，綜合整理後，作為後面場次的引言之一部分。本文將這樣的方法，稱為「遞迴式焦點團體法」

⁴ 這些知名人士對健保的評論，就筆者所知，並未留下正式之書面文獻，而是在演講或面對媒體之言論。但因這些評論當時都膾炙人口，為大眾所周知，因此應無誤引之虞。

(recursive focus-group discussions)。

前述的研究方法雖曰創新，但如同其他創新事物一樣，也冒著潛在問題的風險。其中比較會引致質疑厥有兩點：一、在研究者蒐集資料之前的演講，是否產生誘導與談者的發言角度？二、長官、部屬齊聚一堂，是否壓抑資淺員工的發言？

在一般的研究方法的教科書中，極少討論「如何使強勢受訪者接受訪問」的問題，而其所預設的前提往往是「理想受訪者接受訪問」已經不是問題之後，訪問者所需進行的作業以及接下來的分析。然而，在訪談實務上由於「強勢」受訪者接受訪談的機會不大，以致於在質性研究的訪談研究中，多偏向於訪談「相對弱勢者」。因此，在質性研究的文獻中，（例如）訪學生遠多於訪教授、訪護士遠多於訪醫師、訪牙醫師又多於訪一般的醫師。這樣的現象，自然引起「遷就受訪者 – 為求易於訪談，而選擇以弱勢受訪者作為研究對象」還是「遷就研究主題 – 確立研究主題以及強勢的受訪對象，但是在訪談方法上略有彈性」的兩難情境之下的選擇問題。

本研究所選擇的議題，訪談「強勢受訪者」 -- 即健保局的主管階層 -- 應為重要的一環，然而，以健保局管理人員的工作量，欲求在每一分局中有十名以上之中高階管理階層受訪，殆為不可能之事。因此，在本研究中，乃藉由研究者在健保相關議題中所建立之微薄聲譽，藉由演講之名，方能產生使多名管理階層一起發言的機會。換言之，這樣的研究策略，乃是在詳細計算「研究方法的成本效益」之後所採取的作為。至於是否誘使發言或抑制發言的問題，則在一般的研究中也在不等程度中存在，而有賴研究者在分析素材的過程中小心加以辨明。

事實上，在這樣的質性研究當中，欲避免詮釋上或其他方法運用上的錯誤，最基本的條件之一，在於研究者必須「長期浸淫在該議題中」，因而能分辨所蒐集到資料的品質並加以適當的詮釋。本文作者自認合乎這樣的條件。另一資料的佐證，在於經過真正知情者（knowledgeable informants）的複驗。此在本文進行過程中已經由徵詢健保核心人士的意見而或得相當的確認⁵。

⁵ 在本文評審過程中，一位自稱「對健保局內部組織與工作方式略有瞭解」的評審亦認為「本文資料分析與推論過程並無過份誇大或過度解釋之嫌。」

二、資料的蒐集與分析

焦點團體座談法受到青睞的原因包括團體提供資料的獨特性、研究效率及知識深度上的價值。研究者常能藉由焦點團體座談取得同質性高的團體對某一特定議題的認知與感受，少有針對某一議題不同焦點團體多次座談的形式。而本研究藉由至各分局進行同一議題焦點團體座談，資料的蒐集、分析與回應具有遞迴的性質，各分局皆為組織治理的一部份，而其呈現的資料具有解釋該分局及總觀健保局治理的特性。

資料的蒐集與回饋於研究歷程反覆進行，因不同於傳統焦點團體座談方式，此創新的研究取徑，研究者根據其研究程序上的特性，稱之為『遞迴式⁶焦點團體法 (recursive focus group)』。此研究法的特性是資料的收集、分析反覆進行多次，為一遞迴性質，每次收集的資料皆歷經一致(固定)的分析方法，而分析所得的初步成果將再作為下一次資料收集的開端，直到研究結束。

因國內對於健保局治理的論述極為缺乏，相關研究更付之闕如。此研究以質性研究方法進行，採實地參訪及焦點團體訪談方式進行，讓健保局主管、同仁、志工們自由敘述其對於健保局治理相關的想法，並將焦點團體訪談內容以書面記錄方式呈現，運用紮根理論研究方法中強調情況、意義及行動之間的意義與關連，企圖釐清健保局治理的面貌。

資料蒐集的時間為 2002 年五月迄至於九月。資料分析於第一個受訪分局資料蒐集後即同時開始，整個分析的過程於研究階段持續反覆進行。而分析的內容以焦點團體所得之逐字稿書面資料為範圍，並輔以時事內容之探究。分析的目標是以探討健保局治理的詮釋為何，運用紮根理論分析法分析資料。研究分析過程以 Strauss 與 Corbin (1990) 對資料分析的詮釋過程，此過程主要包括三部分開放性譯碼 (open coding)、主軸譯碼 (axial coding)、選擇性譯碼 (selective coding)，前二者於資料分析過程中替換進行。初步的開放性譯碼階段，對原始逐字稿之逐行、逐句、逐段賦予初步概念化標籤，然後再將相似的概念化資料發覺其範疇，給予歸類

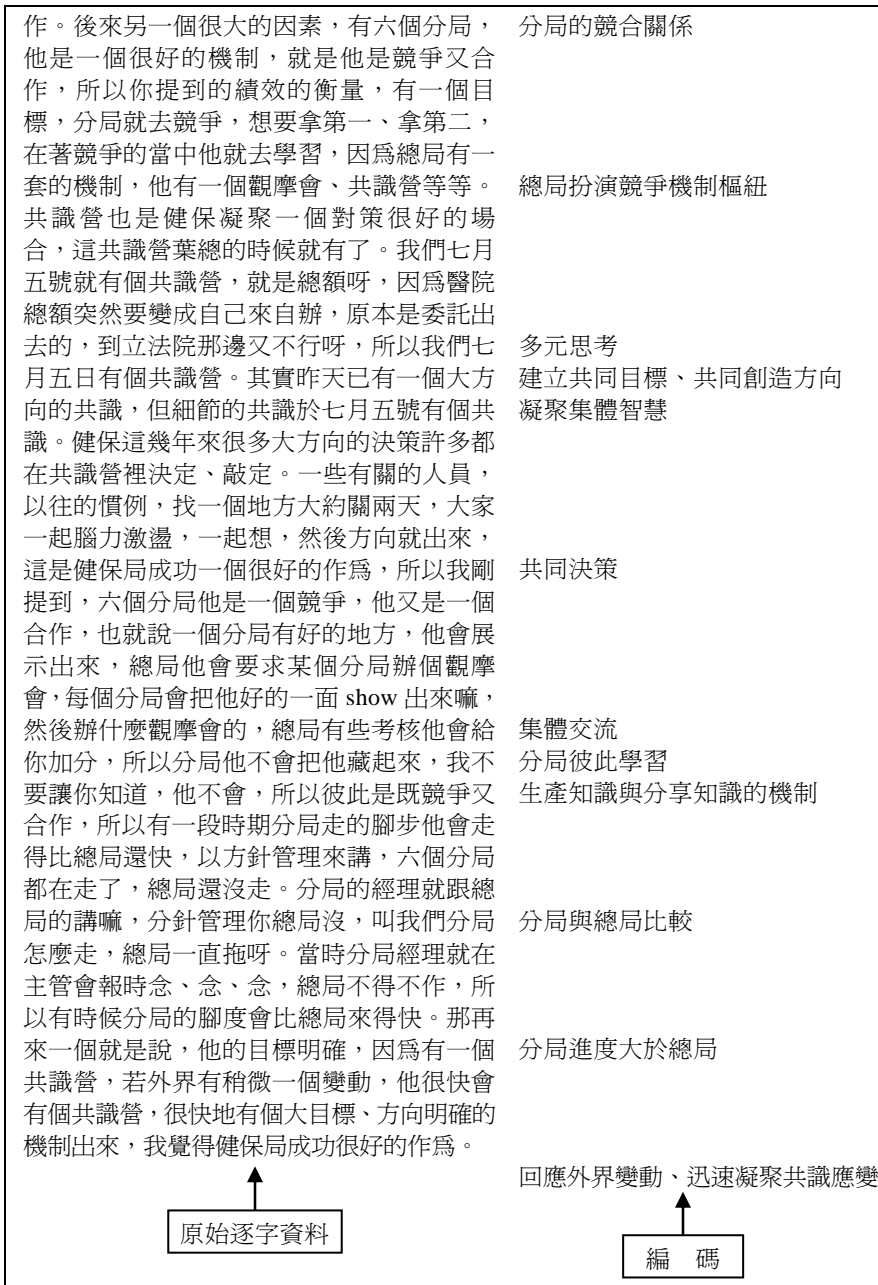
⁶ 「遞迴」recursive 乃仿數學上一種特定聯立方程式的名詞。在該種聯立方程式中，後一方程式包含前一方程式之所有變數，但反之不然。因此，其解法就是先從前一方程式求出答案，在層層代入後一方程式繼續尋求答案。在本研究法中，由於在分析前一分局之資料後，融入下一分局的訪談大綱與資料分析中，故稱「遞迴式焦點團體法」。

(categorizing)。針對每一範疇開發它的性質與面向，瞭解這些範疇間的關係。

對於範疇的整理，於範疇的界定上賦予定義，以釐清並檢驗編碼整理的邏輯性及可追蹤性。為連結範疇關係，運用持續比較分析（constant comparative data analysis）（Glaser and Strauss 1967）及個案間的比較（cross-case analysis）（Miles and Huberman 1994），逐漸形成編碼概念間的異同及範疇間的連結與發展，這些分析工作內容包括(1)陳述副範疇與現象間的關係，構想副範疇與範疇間的假設性關係一如因果條件、脈絡、中介條件、行動或互動策略、及結果；(2)檢視實際資料是否支持以上的假設性關係；(3)持續不斷注意找尋範疇與副範疇的各別面向定位；(4)持續發覺範疇與副範疇間關係的不同趨勢型態及歧異性。此經由演繹和歸納，將各範疇連結起來的資料重組過程是為主軸譯碼階段（axial coding）（Strauss and Corbin 1990）。本研究之開放性編碼過程示例如圖一如下：

B 區分局發言乙：

<p>我覺得健保會成功，首任的總經理是真的很重要，因為我們知道他在的時候，其實他很重視分局經理的意見，然後他非常允許分局的經理可以在總局的主管會報提出建言和批評，所以我記得當時中區首任的經理，在總局曾經罵到一位總局的經理哭了，當然這都是為了健保制度未來會更好，所以我覺得第一點他非常重視分局經理意見，其實當時的分局的經理都很強，包括我們現在的○副總、包括○○○經理能力都很強。在葉總的帶領之下他又讓分局經理可以充分發展他的看法，當然其實一個很重要的因素，就是他要瞭解執行面的問題，因為當時健保一開辦兵荒馬亂，執行面是最快吸收到訊息，當時主管會報是一個禮拜一次，有時候還會加開，透過各分局很快抓到健保開辦的這個訊息，這是一個因素。第二個我覺得他非常允許健保人的改革、創新，當時的以中區來講，中區的很多理念他都很放心讓你去作，像官僚體系有一些人他都很怕我們要創新、要改革。他不會啃！他都讓你去作。所以健保局有很多你剛提到的方針管理，都是在他的任內讓各分局去作，他都讓你去</p>	<p>卓越領導人 分局地位顯著 充分開放場域 諍言不受限組織階層 分局意見受重視 完全授權分局各自發展 執行面受重視 密集商議 迅速掌握執行面訊息 健保不同一般官僚體系 超越、變革被鼓勵</p>
---	---



圖一 開放性編碼之表例

紮根理論是以行動和互動為取向的理論建構法，最終是要將所有範疇結合發展核心範疇（core category）並加以驗證，以成就理論化的過程，此核心範疇應能解釋細項中大部分的變異，並整合現象中大部分概念的範疇。此階段統合資料與主軸譯碼相似，但所處理的分析層次較為抽象。為達此目標，藉由思考故事線（story line），加以確認範疇和其間的關係，逐步將理論建構之，並將概念化尚未發展全備的範疇補充整齊，此為選擇性譯碼（selective coding）過程，以完成理論的雛型，而後，反覆地驗證關係及填入範疇間的空隙。範疇的結合以發展故事線的過程如圖二所示：

範疇名稱：制度之外在條件	編碼
定義：制度所處之社會、政治及經濟環境背景	
每一階段其實是一直都在浮動的狀態，隨時不-得不要因應這一些，要作一個因應。（B 區分局發言丁，第五頁）	外在環境持續變化
從這個角度來看，我們受到大家這些、等於是全民的關注在這個，就是希望往好的方面去走，因為我們面對著這麼多的質疑，需要學習了很多東西，讓我們在整個制度改革過程當中中學習相當的多。（B 區分局發言戊，第六頁）	外界對制度質疑
別的機關就真的沒有碰到這些事情，那以前我們在勞保的時候，真的沒有收到這麼多的關注，可能跟整個社會的進展蠻有關係，以前這個制度出來，大家沒有別的意見。但是健保為什麼.....有的人說健保八字不好，為什麼健保一出來為什麼為有這麼多的意見，當然這也是社會進步的結果，（B 區分局發言戊，第六頁）	社會的對制度的關注
在我認為就是說可能是變成一種社會的抉擇啦！本來因為是那麼高的，可是大家又不願意付這樣的錢，這就變成是一種社會的選擇。那這個社會的選擇就是說是一個民眾對於健保或者該付錢的一個 value，或者說是他的 acceptability 可接受性。那麼現在台灣，我想請教的就是，現在台灣人對這個 value 的社會選擇的程度是在哪裡？會不會說就是接受...就是說，我的意思是說我們現在錢不夠，所以可能會把某些的部分負擔提高或者把某些的給付不給付，那民眾可不可能接受這樣的選擇呢？	民眾對健保的定位模糊

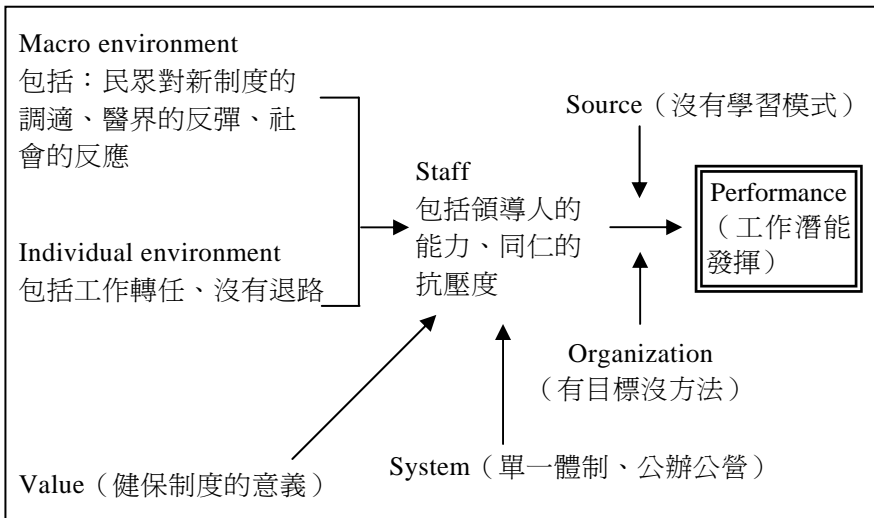
我一直不曉得，民眾的 value 是在哪裡，（C 區分局發言甲，第一頁）

但是我們的業務牽扯的層面非常廣泛，而且每一個人跟健保相關，而且非常的複雜。有時候會要面對民眾會要面對醫療院所，可是那個法令喔它沒有那麼即時性，他可以說是一個很落後的規定，它沒有辦法立刻去反應去執行現況，所以我們在第一線必須要不斷的創新。（C 區分局發言戊，第四頁）

我們健保從八十四年開辦來，我們的收入面是一直在風風雨雨當中走過來。老實說，以前我們從來也沒有碰到這麼多相當的問題，因為法令也不是很周全，他是草創的嘛！（C 區分局發言己，第五頁）

圖二 相似資料及編碼範疇之表例

研究分析過程，研究者隨時記錄研究相關的想法，這些摘記的紀錄呈現研究者思緒的軌跡包括譯碼的想法、理論性摘記、思考研究程序的記錄等。這些文字記錄的回顧與圖表分析，亦有助於研究歷程的討論與理論架構的建立，如下面圖三所示。



圖三 理論摘記之圖例

參、研究結果

一、健保局治理相關的因素

健保局的多場次焦點團體座談資料收集，發現基於強制性社會保險性質，以原公、勞、農保等健康保險制度整合為開端，於風險共同分擔的理念背景下，全民健康保險的開辦與社會環境的互動產生極為密切的關係。而外界環境對健保制度的反應，對健保局相關措施的回應，也與健保局治理形成相互交織的動態變化。除了『外在環境』對健保局治理產生持續性的影響外，健保局組織內部的相關因素，也是形塑健保局治理軌跡的重要成份。健保局既為健康保險制度的執行單位，對於制度的營運、管理與監督皆背負著相當的責任，健保局『組織條件』對於健保局治理成效佔有不可或缺的關鍵角色。茲將二者說明如下：

切外在環境

『外在環境』於本研究界定為健保制度推展時面臨社會諸多回應及所處情境的變遷，其「研究範疇」歸納為表一所示。

表一 「外在環境」研究範疇摘要

範疇	次範疇	範疇	次範疇
開辦情境	被唱衰	環境條件	環境資源差異性
	初期民眾反彈 ⁷		環境資源變化性
	初期醫界反彈		社會對健保質疑
	初期醫界輕忽健保局能力		民眾多元需求性
			民眾對健保定位

於資料分析發現健保制度推展初期，開辦時外界情境的諸多刺激，激發健保局治理的相關效應，而這些諸多刺激以負面性質為多，包括民眾、醫界對健保的態度及整體環境的困難度，構成健保開辦的情境，此情

⁷ 健保制度的推行既為社會福利制度建構的一環，民眾理應是直接受益者。而此時，民眾的反彈在於對新制度的陌生與調適，尤其是開辦初期民眾對新制度的認同尚未具體形成之際。

境條件強化健保制度推展的動力。

開辦情境的艱困程度，激發健保局營運的『生於憂患、死於安樂』的鬥志，而不同於商業保險性質，涉及全民健康照護權益的制度，無法選擇性僅回應單一群體，而是多角度、多面向的關照。健保開辦初期，面臨新制度的上路，民眾對息息相關的制度由陌生轉為熟悉階段，初期是最難適應的，對於健保局同仁而言，更是倍感壓力，這些壓力直接部分包括為民服務的各式各樣問題與疑惑待處理，內部作業程序未上軌道尚待建立等。醫療照護鐵三角：民眾、醫療照護提供者、保險機構，前二者對制度的猶豫和不確定性態度，亦加重健保業務推展時的負荷。

健保既為強制性納保，服務涵蓋地理範圍涉及全國，包括城市、鄉村、偏遠山區及離島等不同照護資源條件的場域。單一照護制度於不同條件資源下實施，又考量政策的公平、公正、合理的原則，服務的可近性、品質與成本三者兼顧，健保局的相關措施於各分局的施展下，因著彼此環境資源的差異性，有了因地制宜的照護方案，對於保障就醫更有著力。

而外界環境的持續變動亦使得健保局治理的軌跡呈現動態性，常隨著外界相關回應的變化，包括民眾需求的多元性及一定地理疆界內照護資源的侷限性，使得健保相關措施亦進行彈性調整，方能達到全民共享的目的。且健保開辦既為國內首例大型社會福利政策，無舊例可循，學習典範的承襲機會更少，使得健保局的治理更添難度。另，考量健保推展的時代背景特性，社會民主的成熟度影響民眾對健保的定位，並對制度有所期待，也間接影響健保局治理的方向。

物組織條件

『組織條件』於本研究界定為健保局組織機構內部涉及健保局治理的組織特性如人員、組織階層、組織氣氛、及組織決策等，其「研究範疇」歸納為表二所示。

表二 「組織條件」研究範疇摘要

範疇	次範疇	範疇	次範疇
組織人員	領導者卓越	組織氣氛	為企業文化導向
	同仁來自多處		充分開放溝通的場域
	同仁年經、具耐力		用人唯才，功勳制
	同仁具談判能力		同仁投入
	同仁處事態度不卑亢		執行面受重視
			行動立即實踐性
組織層級	分局地位顯著、受重視		上行下效，長官帶頭衝
	分局差異被接受		
	分局彼此競爭	組織決策	密集商議，共同會商
	總局扮演競爭機制樞紐		多元思考
總局負責政策的取向		共同決策，建立共同目標	

涉及治理，機構組織環境為其不可或缺的影響條件，而治理與組織機構的互動，存有許多交互影響的因素。根據座談資料分析，健保組織條件都指向健保執行成效的表徵。

探究健保局組織內部人員的特性，健保同仁大部分來自公、勞保處或衛生署轉任，承襲過去工作場域的習性，來自不同單位有著不同處事模式，彼此共事卻也互有增補，面對外在環境持續的變遷，同仁的彈性應變與潛力，於年輕抗壓力高、多才能的情況下接受環境挑戰。尤其是與民眾、醫界互動時，展現了健保人員的素質與能力，包括不卑不亢的應對、如何進行有關照護方案、費用協定的談判上，藉由人員的優異表現，達到健康保險政策的順利推展。

健保局的組織結構，主要分為總局、分局，各局內部再細分為各處室，總局主要在於政策取向的領航，分局則在於執行面的實踐與貫徹。單一體制、公辦公營的架構下，健保局曾被質疑為缺乏競爭的官僚型機構。但細究整個組織結構的運作，於組織層級下，仍存有競爭的機制，並於分局之間明顯進行著。如張鴻仁總經理接任健保局總經理一職所宣示的組織理念之一為『虛擬競爭對手，提升競爭力』（張鴻仁 2001），健保局為經營我國全民健康保險的唯一事業單位，基於市場獨佔地位，避免機構內部的僵化，分局的競爭儼然而生。

而目前的單一保險人制度，總局背負著維護社會公平、正義之保險制度的責任，接受來自各界的檢驗與監督，並於行政組織系統隸屬於衛生署，承擔政策取向成敗得失的壓力。分局則於各轄區內進行業務的推展，並面對來自執行第一線作業的挑戰。總局、分局的分工，雖各司其職，卻也藉由共同的目標與方向，得以全力以赴。

於資料分析中也發現健保組織的氣氛其獨特性不同於所以為的公家單位機構，尤其是引入企業管理的方式，對於非以營利為導向，不以獲利為目標的官僚機構，其以企業體經營的取向，則為謀求健保制度的永續經營。學習型組織成為健保局最大的組織特徵，開放性的溝通場域、用人唯才的清廉體制、行動的可實踐性、組織變革與創新皆呈現健保局組織內部的重要活力。分局所承擔的執行面工作受到重視，分局間彼此又滲有競合關係，而這樣的企業文化之下，同時醞釀一種同舟共濟的組織精神，這樣的精神除了健保理念的正義性外，領導人的特質亦扮演著相當的角色。

每一個組織的決策過程與結果皆會影響其業務推展與進程，健保局雖為公家機構，但內部組織決策過程是匯集眾人智慧的集體交流展現，組織決策機制尤其是有關業務執行面部分，更是藉由密集商議、多元思考、共同決定而成，此決策過程讓健保業務的推動更具實踐性。

二、健保局治理『激發工作潛能』的行動策略分析

紮根理論的研究法，藉由編碼概念間的異同及範疇間的連結與發展，本研究逐漸釐清健保治理的焦點團體座談資料中呈現的數個主軸議題或為主軸譯碼（axial coding）。而藉由主軸議題的分析過程，也儼然呈現健保治理的軌跡具有階段性的特徵，以下就針對第一個主題『激發工作潛能』進行說明與分析於建造紮根理論的過程中，研究者嘗試建立典範模型，將因果條件、現象、脈絡、中介條件、行動或互動策略以及結果等，將彼此間的關係進行串連，嘗試將副範疇與範疇連結在一起。藉由此演繹和歸納的分析過程，讓範疇得以充分發展，而資料所浮出的主軸議題為：『激發工作潛能』。

切『激發工作潛能』的影響因素(causal conditions)

健保局同仁對於工作的投入，日夜不休呈現很『拼』的現象，於不同場次的焦點座談分析資料中反覆出現此概念。而引發同仁很『拼』現象

的因果條件應屬多重，經系統性地回到資料裡尋出發生此現象的前置條件（*antecedent conditions*），發現健保局同仁的『個人特性』、『健保制度』本身的資源條件及工作問題現況皆與『拚』的現象有所關連。

『這個主題會讓我們同仁去回想剛開辦的那種情況，想想這日夜不休的那種感覺，我不知道健保局是否因為就是這樣成功，因為大家都是從不同地方過來，大家都是類似轉任、類似於你已經沒有退路，在戰略上類似是背水一戰。第二是這樣的環境讓同仁有一個感覺就是你就是你除了把這些事情做好之外，你沒有別的選擇，所以這是為什麼有同仁願意加班加到半夜，就是一個目標把這件事做好。所以因為大家不看好，或許因應孟子所說的，生於憂患死於安樂，所以我們是在憂患的環境下去建構，所以大家已經沒有退路的感覺，類似將工作文化把他建立起來。』（B區分局發言甲，第一頁）

『老實說，以前我們從來也沒有碰到這麼多相當的問題，因為法令也不是很周全，他是草創的嘛！基本上我們面對的是民眾，經常要為他們解決相當多的問題，可是有些是財務的問題，有些是他個人領域方面的問題，這個都是我們同仁以前沒有碰過的。』（C區分局發言已，第五頁）

物『激發工作潛能』的情境條件（*context*）

此情境條件是與『拚』的現象有關的一組特定性質。於此情境條件下，進行相關的處理，而採取一些行動/互動性質的策略。當健保局同仁埋首投入工作，除了相關個人調任的因素及工作本身的條件外，健保局亦面臨社會大眾對健保制度的期待與醫療提供者對單一保險體制的反應。雖然研究分析已知健保局同仁專注投入工作的影響因素，但對於維繫工作的動力與持續性，卻沒有明顯助益。若置於社會反應的脈絡下，以『社會特性』檢驗之，本研究則可更精確的發現健保局同仁對於工作投入的意義與後續引發的策略。

研究也發現『健保制度存在的意義』成為健保局同仁投入工作的意義之一，有別於追求獲利、以營利為主的企業體，同仁的工作動力藉由實踐社會保險的精神，以民眾福祉為依歸，有意義的工作成為同仁願意很『拚』的特殊條件。而民眾對健保制度的感受與醫界的回應，更加深健保

局同仁工作潛能的激發。

『我會覺得一個非常重要的指標是你這個健保存在的價值在什麼地方？他到底有沒有存在的意義的價值？當大眾都認為說你這個健保必須存在，我認為這就是我們成功的地方。那如果，你自己覺得做的多好，但是人家不能肯定你存在的意義的話，那你做其他多的都是多餘的。』（C區分局發言辛，第六頁）

『當初我們在健保局，也有很多人看低健保。但是健保局成功很大的關鍵是，就是我們的團隊喔！會有一股，就是說不服輸的動力，就是大家都說我們健保局會怎麼樣，可是我們就是大家動我不動。就像大家每個分局都一樣，我知道，大家都很有賣力在做，甚至連加班費都沒領。為什麼？因為大家都有一個觀念說，健保局不能讓他倒，這是我們的預期...也不能說是預期啦，應該說是使命。所以我覺得說這就是一種堅持度，至少到目前為止，以後我不知道，可是目前為止大家的堅持度還很好。』（C區分局發言子，第十頁）

『從這個角度來看，我們受到大家這些、等於是全民的關注在這個，就是希望往好的方面去走，因為我們面對著這麼多的質疑，需要學習了很多東西，讓我們在整個制度改革過程當中學習相當的多。』（A區分局發言戊，第五頁）

『剛開始辦的時候，很多大型醫療機構都會笑，因為以前勞保辦的不是很好，現在又辦，好像就指自己很強』（E區分局發言甲，第四頁）

狂『激發工作潛能』的中介條件（intervening conditions）

除了上述兩組條件外，另一組結構性脈絡(structural context)也是促使健保局同仁很『拼』的重要影響條件，其為健保制度單一體制本身及健保局組織內部的特性。於資料分析發現，健康保險單一經營、公辦公營體制讓健保局承擔起更多的成敗得失的壓力與官僚作風的質疑，而這樣的市場專買力卻也提供舞台讓健保局擁有可發揮的空間。組織機構內部的文化與風氣對於員工的工作士氣影響甚鉅，健保局同仁對於工作的投入部分原因亦來自健保局內部賦予的工作彈性及主管階級的風格領導，讓第一線同仁

擁有高昂的工作動力及士氣。

『健保同仁之所以拼命是因為其有使命感，再加上歷任的總經理帶著許多健保同仁往前衝，萬箭穿心仍可勇往直前，此是組織氣氛與領導者的因素。健保局公辦民營或公辦公營何者比較好，其實都不重要，健保局一開始即是一個企業的組織而非公家機關，有很強的戰鬥力。』（D 區分局發言丁，第二頁）

『所以我覺得健保局會成功，最主要的是因為健保局同仁有憂患意識，那主事者，沒有限制到同仁在能力發揮的方式。』（B 區分局發言甲，第一頁）

『為什麼我們會願意把這個當成自己的事業在經營，我覺得是因為我們總局給我們目標、沒有給我們方法，所以讓我們有很多的空間。』（A 區分局發言己，第六頁）

『我們總局給我們目標不給我們方法，因為第一線的是我們，所以這一點總局給我們很大的彈性空間。』（C 區分局發言癸，第九頁）

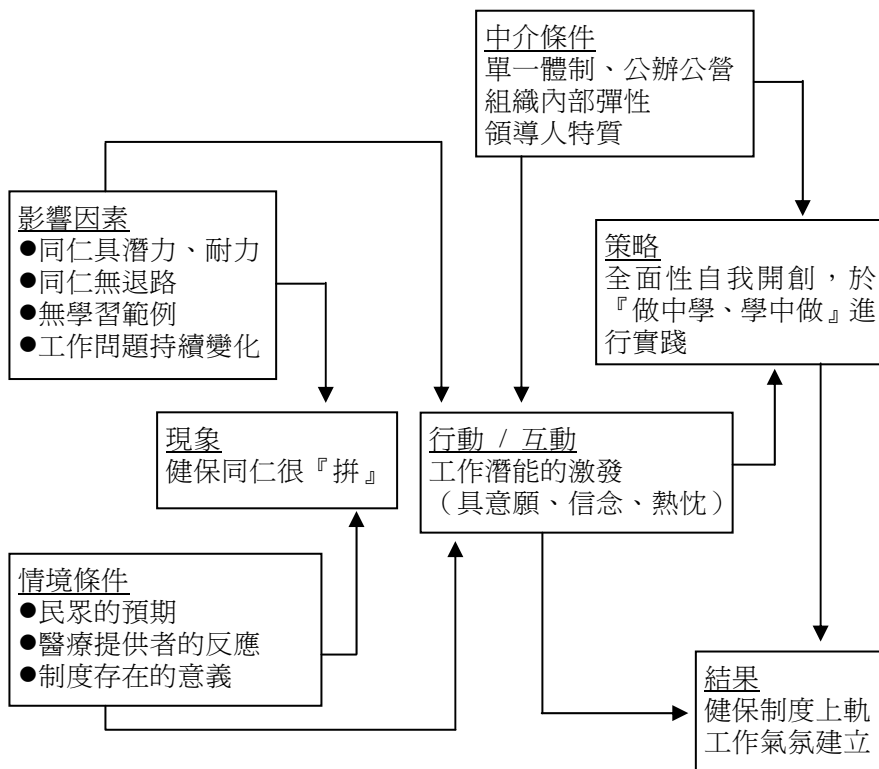
狃 『激發工作潛能』的行動策略及結果（action / interactional strategies and consequences）

紮根理論研究法是以行動/互動為取向的理論建構，根據前述的特定條件之下，健保局同仁很『拚』的現象，是在呈現『工作潛能激發』的行動。而這行動具有包括以下特質，它是一個過程、是有目的、及目標導向的行動（徐宗國 1996）。工作潛能的激發包括健保局同仁具意願、信念、熱忱的特質，能瞭解所處艱困環境，一心一念只想將工作作好。並且認為健保實施的相關問題是可獲得解決的、情境是可以掌握處理的、及積極解決問題的態度。對於外界環境的改變，同仁們能隨時因應環境調整工作，熱忱埋首投入工作的表現。

『一個政策有好多同仁去作，而是說是很多的員工去履行這樣的東西，想的東西是希望健保局能長久經營下去，所以健保到現在能夠不倒，企業管理的經營是很重要的。不管是總局、分局的同仁，都有這樣的觀點。』（A 區分局發言丙，第四頁）

『事實上那是一種革命的意志力，我們當初面對的是，當我們同仁一到這個辦公室，多少同仁他們是兩天前進到這個辦公室，他們面對的是幾百個、幾千個圍在旁邊對他提出挑戰，在那個時候我們資訊是很有限，激發人整個潛能。由我個人為例，我個人不是很年長，在整個環節之下，我必須扛下一大塊，沒有人理你，在這個情況，你的潛能會逐漸的發展，我覺得我們的同仁優秀，在這樣的環境的培養下，我們培養出我們行動力也很快。』（B區分局發言丙，第三頁）

而健保局同仁於組織內部所賦予的彈性下，得以全面性進行自我開創，於『做中學、學中做』進行實踐，讓健保制度於開辦階段很快的步上軌道，亦也建立起健保局企業體經營模式，期能使得健保制度永續經營。研究分析得到的健保局治理『激發工作潛能』階段的行動模型如下圖：



圖四 健保局治理『激發工作潛能』階段的行動模型

圖四也可以改以表三的由左至右因果關係呈現：

表三 健保治理的「人的因素」的分析

結構/情境現象	中介條件/介入行動	結果
<p>健保草創，從一個全新的機構開始，有機會形塑全新的文化。</p>	<p>高層領導人的理念極為重要：形塑新文化、建立新制度、賦予健保的意義，使同仁能努力、願努力、知道努力是有意義的。</p>	<p>健保從肇路藍縷逐漸進入小康。但隨著不確定性的增加，挑戰的多元，植根於健保財務的危機將更為深化，同仁需要新的知識、新的願景、新的理念上的加持。</p>
<p>健保財務未能真正獨立，尤其是行政費用由預算編列，政治干預的空間大。</p>	<p>領導人的 character 以及操守也很重要。必須挺住外面的壓力，同仁才能不亢不卑、公事公辦，對健保有向心力。</p>	<p>從工作受到社會肯定、有揮灑的機會、相對優厚的福利中，逐漸建立信心，相信堅忍努力就會有結果。</p>
<p>開辦初期，制度易變、沒有前例、挑戰複雜。</p>	<p>同仁創新受到鼓勵。在無前例可循，困難紛至沓來，且人手有限，必須極力尋求方法。隨著健保受到外界肯定，這樣的動力獲得加持。</p>	<p>不可知新知識的需要、新意義的探求。</p>
<p>健保在社會高度動員之下成立，一舉一動均受矚目；行政費用由預算編列，人力擴充有限制；保費調整極困難。</p>	<p>部分同仁乾脆跳槽；部分同仁則在思索經營個人層次的知識經濟，以求因應新情勢。</p>	<p>重點是未來的。</p>

肆、文獻的覆按與參照

一、激勵 – 如何使人「拚起來」⁸

如何使一個人「動起來」、「拚起來」，Abraham Maslow (1908-1970) 的「需要階層理論 (theory of needs hierarchy)」，仍然可以作為探討的起點 (Maslow 1987)。作為一個人格心理學家，Maslow 在至少兩個重要的意義上有異於他之前的學者：一、之前的學者，經常採用對人的動機，經常採用「縮減式 (reductionist)」的觀點，囿於生理的需求或機械式的行為論。Maslow 提出的，是一種超越的意義，也就是說，在基本的生理需求之上，人會因為更高級的驅動力而追求人格的進一步成長 (Boeree 1997)⁹；二、之前的人格研究者，經常偏重於人格的困擾和變態，而 Maslow 特重健康、成長的心理 (Decaprio 1976)¹⁰。

Robert Frager 在為 *Motivation and Personality* (Maslow 1987) 一書寫序言時，歸納 Maslow 在關於人格心理學的成就為：

- 一、人類有內在的力量追求健康、有創造力、自我充實等的更高位階的人生；
- 二、神經質是對於自我實現人格的障礙；
- 三、人類社會的自然且根本的趨勢是朝向一個「相輔相成 (synergistic)」的社會，在其中人人可以發展自我，而不必裁抑他人的發展；
- 四、組織的效率與個人的發展並非不能相容。事實上自我實現的人格就是一種最有效率的人格。

⁸ 「拚」這個字，儘管已經是台灣社會中無處不用的口語，但似乎尚未成為學術文獻上的普遍用語。本文不避諱使用這個字，乃是因為在本研究的實地訪談中，「拚起來」是一個反覆出現的詞。

⁹ Boeree 稱此為「追求人生『神秘』的意義」。

¹⁰ Decaprio 這裡所說的，或許指的是以 Sigmund Freud (1856-1939) 為首的心理分析/治療學派。事實上，在與 Maslow 約略同年代的人格心理學家，如 Gordon Allport, Eric Fromm 等人，對於人格的光明面也多有所闡發。例如：Allport 應該超越為生理驅力所掌控，因而追求短暫歡樂的滿足的所謂「投機主義的生活 (opportunistic living)」，進而追求能滿足長遠目標並實現自我的「統整奮鬥 (propriate striving)」。至於 Fromm 的追求自由 (freedom) 與超越 (transcendence) 的心理學對後人也有重大的影響 (Boeree 1997)。

Maslow 廣為人引用的「需要階層理論」認為：當比較低階的需要（例如生理或安全的需要）被滿足之後，就不再對人的行為產生主控的力量，而人的行為也就必須由追求更高層次的需要（例如：歸屬感、自尊心）才能解釋。而當這兩類的需要被滿足之後，「自我實現（self-actualization）」的需要就開始發生作用。而且，這層的需要有異於其他比較低階的需要：自我實現的需要是沒有「被滿足」的時候，一旦開始追求，就不會有止境，而人也就一直（以現在的話來說）「追求卓越」。

深受 Maslow 影響，而以人格心理學為基礎在企業管理上以「X 理論、Y 理論」著名的 Douglas McGregor，其關於在企管中人的因素的論述，也可以作為本研究的覆按。

McGregor 在其影響企業管理理念甚深的「企業的人性面（The Human Side of Enterprise）」一書中，提出了所謂的「X 理論、Y 理論」。「X 理論」以人都有好逸惡勞的天性，因此工作人員必須「被強制、被指定、被引導、被以處罰相威脅」，然後才能付出應有的勞動達成組織的目標。而「Y 理論」則在完全相反的對人性的假設下，導出完全相反的管理哲學：工作和生活中的享樂一樣，都是一種自然的天性，所人不必然逃避工作；只要條件適當，工作也可以是滿足的來源。如果能將個人成就的動機與組織的目標結合，外在的震懾就不是必要的。創造力其實是廣泛存在於一般人的，而且大多數人的智慧都還有很大的擴展空間。

在本研究的訪談過程中，健保局同仁清楚表達了追求自我成長、主動解決問題的動機在工作上的重要性，十分諳合前述以正面人格發展為管理基礎的文獻。至於當代的激勵理論，例如目標設定理論、公平理論、期望理論等（張緯良 1998），也可以作為本研究的覆按，但比較屬於在組織已經走出初期階段的經常性組織管理策略。

在本研究訪談過程中，健保局同仁展現出發抒心聲的極大熱情，即如同前文所提，有相當「拚」的味道。有趣的是，在文獻上確實也有研究強烈情緒在激勵行動上的重要性。

「情緒（emotions）」原本就是激勵行動的一個因素（Petri 1996）。在本研究的實地訪談中，「拚」是一個屢屢出現的字眼。「拚」，自然不是一種在充分考量之下的理性選擇。但是，在一個新制度伊始，即使要「理性」也無從做起，因為根本沒有充分的資訊可供參考，也沒有成例可供依

循。在內外壓力之下，必須拿出「拼勁」。

使用經濟學方法來分析政治心理學的著名學者 Jon Elster 說的好：「情緒是一個被遺忘的題目，而經濟學者對其遺忘的程度超過任何人。」情緒並非與經濟行為無關，相反的，「經濟學所謂的滿足，無一不是來自於情緒性的經驗¹¹……而經濟學者對此居然一點都不予處理。」換言之，「經濟學者他們所要處理議題的最重要面向！」（Elster 1996: 1386）Elster 關於情緒的論述最足以作為本研究的參照者，或許在於他所謂「情緒的雙元性（dual role of the emotions）」：情緒不只是影響決策選項中得與失籌碼的輕重，而且會影響如何做決策（Elster 1998: 73）。¹²

Elster 也注意到一些基於理性選擇的決策行為，往往導致無定論的狀態（indeterminate）。然而許多情境，與其等候「最適」決定，不如當機立斷，做出「一個（some）」決定：情緒加上（有限度）的理性，往往比純粹依賴理性要好¹³。在這個意義下，情緒就是避免「拖泥帶水（procrastination）」的當機立斷（tie-breaker）。

在本研究中，健保局人員必須在環境壓力下「做出來給人看」，在沒有充分資訊、沒有前例可循，仍然必須平「一鼓作氣」回應當下的困境，可說諳合 Elster 「帶著情緒而不失理性」的行為方式。

「拼起來」，在健保員工的鏡像（mirror image）那邊，自然是領導階層。在組織管理中，「領導」自然是一個重要的議題，也有多樣的理論，例如，「領袖的角色如同一個教育者，刺激並接納一個變遷中的世界觀，重新定義『意義』，刺激（追隨者的）承擔。」（Dollery and Wallis 1999: 121）就健保局的治理而言，如同本研究所揭露的，「領導」最重要的仍然是激發「意義」（使我們覺得努力是有意義的）。當然，在政治力干預無所不在的場域，有拒絕政治不當干預的「膽色（guts）」，也是作為健保局領導的核心人格特質之一。

¹¹ Elster 在此指的是成年人。嬰兒的滿足可以說是來自感官，但成年人感官的滿足是次要，主要是來自情緒的滿足。

¹² Elster 關切的核心在於探討情緒如何影響行為，故有此說。

¹³ 《論語》「再，斯可矣！」或許接近這個意思。

伍、結論與討論

一、組織治理的初始動能

以健保（分）局走透透的資料收集過程，運用紮根理論研究法探討健保局的治理，研究結果發現健保局治理呈現階段性軌跡的面貌，而此篇文章所陳述的『工作潛能的激發』為健保局治理的第一階段行動，本節僅就此核心概念的發現與相關類屬作一分析，以組織治理與外在社會情境之關係、組織定位與治理及治理中的人治因素等三部分進行討論。

切組織治理與外在社會情境之關係

於科技產業的創業研究中，早期對組織領導者的背景、動機、人格特質及領導風格等有所強調，在 90 年代末有關創業團隊逐漸受到重視，亦包括產業環境影響因素的考量。而社會環境對所處組織產業及業務績效的衝擊，存在於組織領導者、團隊、股東與董事會及產業環境等彼此的互動過程（許家榮 2001）。社會環境中任一組織團體與個人，皆受所處的社會條件所左右，而不得不得回饋至組織內部的進行調整。

於健保局治理的探究中，因其組織特性不同於市場機制的產業團隊，無法以相同的角度檢視之，但健保局與外在環境的互動性，卻顯著高於這些組織機構。健保局所經辦的保險體制是攸關每一國民醫療與健康的龐大國營事業，雖然有不少由制度面來批判健保局或全民健保制度的聲音，但制度面對於健保局治理的解釋力並不強，如同其為何無法解釋健保為何至今不倒的原因。由單一體制、公辦公營的官僚組織運作角度來端看健保局的治理，認定現代官僚組織與複雜多樣化的社會脫節、無法積極回應民意及抹煞創意展現的特質（廖興中 2000），並不符合健保局治理的軌跡。

健保局業務有濃厚的公共服務的色彩，民眾是醫療照護服務的接受者，而醫療照護服務的提供者為醫界，民眾與醫界成為健保局必須面對的主要對象。開辦初期民眾的感受、醫界的意見皆能刺激健保局組織內部的回應與調整。而強制性社會保險性質，涉及每一民眾不分階層、族群的醫療權益，高醫療院所特約率，醫界高度參與的政策，亦是健保局所處的重

要外在影響情境，健保局需充分反應外在社會的變遷，與外在環境具有高度互動的關係，迥異於一般官僚組織。健保局處在這樣的社會脈絡下，健保局的每一『動』，皆需面對與社會大眾溝通的準備及自我調整的必要，而健保局背負著開創社會公平、正義的制度，落實全民納保、維護弱勢權益，則制度推展的理論基礎將不再以市場競爭、追求營利與獲利為基調，對於健保局組織治理置於社會脈絡檢視，則更能見其端倪。

物組織定位與治理關係

組織性質與其治理的存有若干相關，對於健保局經辦全民健保為強制性社會保險性質，雖不以營利為目的，卻又不是坊間的非營利組織，而是歸屬為公部門的行政機關，有著國營事業的色彩。非營利組織的治理特色包括組織使命與服務宗旨、克盡管理的職責、統理組織方針與活動、授權與分工的互動過程等項（官有垣 2002），偏重於地方團體的局部性組織功能。企業組織治理的核心目標，則是確保組織有效地作出決策，以維持企業的競爭力與最佳績效（林宜賢、蔡慧菁譯 2001）。對於健保局治理的探究既難以用非營利組織內部治理的角度檢視，又不同於市場機制之營利企業的治理觀點。反思，健保局組織治理的殊異性與其組織任務相關，其重於非營利機構的組織宗旨，因更涉及全民性的醫療照護利益；亦優於商場企業的利潤追求，因更強調社會正義與公平性。健保局因握有醫療照護市場的專買力，且對醫界而言，健保局擁有行政機關之特權包括特約權、支付標準的審定標準權、審查權、費用核付權等，相較民眾、醫界具行政優勢的地位，彼此關係的不對等、不平衡，讓健保局於治理的發揮更具主導的彈性空間（陳孝平、謝玉玲 2002）。

組織定位除了組織特性、行政權限外，健保局的組織任務既無地理疆界區隔及族群的差異，健保制度的存在具有增進社會福祉的意義，社會正義的使命感強化了健保局同仁彼此認同的精神源頭，亦支撐健保局組織治理的核心理念，而單一保險人的特性，市場專買力使得組織治理更添彈性與人治色彩。

人組織治理的人治因素

於組織治理的論述中，激勵約束機制是組織（公司）重要的組成部分，其可促進組織的最大價值，亦可激發組織活力（李毅中 2002）。從市場經濟角度考量，激勵制度的條件與企業追求利潤有關，組織內部常以

薪資報酬方式回饋員工，作為內部的控管與工作潛能激勵的機制。而健保局同仁工作潛能的激發，從治理的行動模型的影響因素、情境條件中，卻存有更多與社會大環境互動的表徵，這些包括『個人』、『社會』、『制度』層次，彼此間相互激盪出的行動與策略。

對於從零開始的嶄新機構，健保局治理的人治色彩於組織治理的影響因素中，頗為顯著。領導人的特質於宗教、商業、學術或公益團體等任何組織環境皆被重點強調，由管理的角度檢視，領導（leadership）是個人與組織整合的互動過程，為組織治理持續性、動態性的影響因素（呂鴻德 2001）。領導者是否能發揮「群策群力、以竟事功」的功能，與其領導能力有關。而『事在人為』的條件於所謂的科學研究常被忽略，人的特質條件難以列入研究的控制變項中，於公共政策的討論亦常避談人的因素。檢視健保局首任總經理所著『全民健保傳奇』一書，處處顯現人為、人治的鑿痕（葉金川 2002），爾後亦證實首任總經理的領導對於健保草創期間千頭萬緒、凡事起頭難的開端，有著不可抹滅的貢獻（凌翔 1999）。

組織治理中領導人的特質為不可忽視的因素，於健保局組織治理中，領導人的個人特質與其對健保制度意義的體認，表現在健保制度推展的歷程。於座談資料可知領導人對於健保局組織人事的調動頻繁，如職位異動與單位調整。對於組織而言，可降低組織運作的僵化與慣性，對同仁個人而言，亦可獲得不同經驗的學習與歷練。有趣的是，『人事不定』卻未對此年輕的組織（不到十年的機構）引起人心浮躁與不安，反之卻是同仁的『拚』工作的現象，這之間涉入了（總經理）領導人特質與其領導風格所形塑的組織氣氛，為同仁施展行動策略的中介條件，為支撐行動策略的平台，個人得以於工作中積極自我開創與實踐。

除了領導人特質外，健保局同仁具有公務員身份，享有公家機關薪資待遇與工作約束，在工作職位調任與異動之間，於保有公務員身份下，少有個人自主選擇的空間，而醞釀出『背水一戰』的投入情境。這樣的工作情緒結合上述健保制度存在的意義，轉為激勵同仁工作潛能的動力。健保局治理與社會脈動緊扣，健保局同仁於制度草創階段，面對社會的諸多壓力，常為媒體議論的焦點可見一斑。該制度既為社會政策的一環，制度下的每一措施皆為社會公共議題，也回饋到該組織的行動歷程中，此與一般的組織治理侷限內部事務呈現具體的差異。

研究者認為雖健保局內部一直以企業體自居，強調學習型組織的特

色不同於官僚部門，但健保制度與社會脈動緊緊扣連，呈現制度存在的意義及同仁因『沒有退路』的選擇下交織的現實情境，使得制度開跑階段健保局同仁們展現出『義無反顧』的演出，此『工作潛能的激發』也呈現在全民健保何以『該垮而未垮』，爾後亦步入『小康』之境，奠定了日後體制上軌的基礎，此與投入市場創業的企業組織迥異。

陸、研究法的限制與未來研究之建議

於焦點團體資料收集方面可能的缺失，如互動情境的彼此干擾、討論方向與內容的失控、成員地位差異引發的領袖效應等仍可能存在座談進行的過程中，是本研究當謹慎檢視的。針對於本研究因開放式座談，參與人數亦未經限制，團體成員的規模較大，雖可豐富資料的廣度及議題的參與程度，但亦提升資料分析的困難度。對於治理的概念過於廣泛，研究參與者可能難以掌握或深入思考該議題，可能使得資料收集深度受到挑戰。

對於隱晦難懂的組織治理本質，質化研究投入長時間的觀察與互動研究歷程，運用紮根理論研究法由微觀至鉅觀層次的關照，呈現紮根於資料的深入描寫與分析，對此階段組織治理概念的發現與討論，仍有待後續進一步質化、量化研究法的共同探究與驗證，以跨越方法論上的限制，達到研究法上的三角測定（triangulation），進而增加理論建構的效度。

本文似對健保提出相當屬於正面的評價，但政策之穩定性與可行性恆受制度本身之變遷與環境挑戰之衝擊。在本文所分析的「初期」之後，健保財務以然因為五年週期¹⁴開始產生明顯之危機。但所幸在主要為賴美淑教授擔任總機理的時期財務管控生效，而在不安中度過危機。張鴻仁擔任總經理期間，以「購買健康」作為主要的健保任務，應屬健保在基本站穩腳跟之後爭取健保制度合法性深化的作為。

在健保全面進入總額預算之後，又是一番全新的局面。尤其在二〇〇三年的「嚴重急性呼吸道症候群（SARS, Severe Acute Respiratory Syndrome）」之後，對於醫療體系與健保制度的興革其深度與廣度均不同以往。健保是否能因應所面對的全新挑戰，值得後續的研究。

¹⁴ 依健保法中「財務責任制度」之相關設計，健保的財務平衡實際上係採五年為一觀察與回應的單位。故前幾年準備基金之累積，與後幾年基金之耗竭，一部份本來就是制度設計使然。

參考文獻

- 呂鴻德，2001，〈知識經濟時代領導風格與領導特質之典範轉移〉。宣讀於『知識經濟與政府施政』學術研討會，於國家政策研究基金會主辦，台北：政治大學。
- 官有垣，2002，《非營利組織的內部治理》。台灣新世紀文教基金會。
- 林宜賢、蔡慧菁譯，2001，《公司治理：哈佛商業評論》。台北：天下遠見。
- 凌翔，1999，〈快樂的葉金川-我找回了真正的自我〉。《全民健康保險雙月刊》18：13-17。
- 徐宗國，1996，〈紮根理論研究法：淵源、原則、技術與涵義〉。頁 47-73，收錄於胡幼慧編著，《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》。台北：巨流。
- 張鴻仁，2001，〈為全民健保勾勒出一個美好的願景〉。《全民健康保險雙月刊》30，1。
- 許家榮 2001，《新創公司創業成功因素之探討--公司內部與外部互動關係之觀點》。政治大學碩士論文。
- 陳孝平、謝玉玲，2002，〈探索我國全民健保的殊異性：朝向一個對健保局的治理與健保成敗的詮釋〉。宣讀於「民主政治與社會福利學術研討會」，台灣社會福利學會主辦，嘉義：中正大學。
- 葉金川，2002，《全民健保傳奇》。台北：董氏基金會。
- 廖興中，2000，《論官僚組織在後現代社會中的困境與轉型》。東海大學碩士論文。
- Boeree, C. G. (1997) *Erich Fromm*. <http://www.ship.edu/~cgboeree/fromm.html>
- DiCaprio, N. S. (1976) *The good life: models for a healthy personality*, Englewood Cliff, N. J.: Prentice-Hall.
- Dollery, B. E. and Wallis, J. L. (1999) *Market failure, government failure, leadership and public policy*. London: McMillan.
- Elsetr, J. (1996) "Rationality and Emotions", *The Economic Journal*

106(438): 1386-1397.

Elster, J. (1998) "Emotions and Economic Theory", *Economic Journal* 36(2): 47-74.

Giddens, A. (1981), "Agency, Institution, and time-space analysis," in *Advances in Social Theory and Methodology*, edited by K. Knorr-Cetina and A.V. Cicourel Boston MA: Routledge & Kegan Paul.

Glaser, B. G., and Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.

Guba, E. G. (1981). "Criteria for assessing the trustworthiness of naturalistic inquiries." *ERIC/ECTJ Annual Review Paper* 29 (2), 75-91.

McGregor, D. (1960) *The human side of enterprise*. New York: McGraw-Hill.

Maslow, A. H. (1987) *Personality and Motivation*. New York: Harper & Row.

Miles, M. B., and Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis* (2nd ed.). Thousand Oaks: Sage.

Morgan, L.D. (1996). *Focus groups as qualitative research*. California: Sage.

Petri, H. L. (1996) *Motivation: Theory, Research, and Application*. Pacific Grove: Brooks/ Cole Publishing Co.

Strauss, A., and Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Newbury Park, CA: Sage.

Strauss, A., & Corbin, J. (1994). "Grounded theory methodology: A discovery." Pp. 273-285, in *Handbook of qualitative research*, Edited by N. K. Denzin & Y. S. Lincoln. Thousand Oaks, Ca: Sage.