

目錄

目錄.....	1
PART ONE 文章發表.....	2
政治與行政的二分與重整？台灣文官態度與行為的實證分析.....	3
公共行政規範性根基的探索—2008 年台灣公務人員「民主價值」的 分析.....	41
台灣文官之國家角色認知與政策哲學態度：新管理主義下民營化政策 角度的實證觀察.....	63
台灣民主治理重要基礎：公務人員公共服務倫理認知分析.....	85
電子治理對誰產生了影響？論電子治理的績效迷思.....	137
PART TWO 訪談結果.....	141
壹、國科會專題研究計畫-文官調查問卷.....	141
貳、訪談結果描述統計.....	164

PART ONE 文章發表

2009 年台灣公共行政暨事務系所聯合會年會暨「全球化下新
公共管理趨勢與挑戰－理論與實踐」研討會，國立中山大
學，98 年 5 月 23-24 日

Panel 名稱：2008 年台灣政府文官調查：研究議題與實務意涵

政治與行政的二分與重整？台灣文官態度與行為的實證分析*

The Reconciliation of Politics/Administration Dichotomy: An Analysis of the Attitudes and Behaviors of Taiwan's Civil Servant

陳敦源**、呂佳螢***

摘要

公共行政理論與實務常久以來面對政治與行政價值間的交互影響，在理論上被稱為「政治行政二分」、「價值衝突(或競逐)」甚至是「認同問題」，這是公共行政學門的核心關懷；然而，實務上從文官的行為面來看，這些價值衝突卻被簡化成為單一的「中立」概念，彷彿政治行政價值衝突可用中立倫理取代，事實上，就從理論上來看，中立倫理有強烈的「政治行政二分傾向」，與主流理論的「調和」論調有相當大的距離，到底在文官的認知與行動之間，能否有符合理論與實務預期的聯接，還是行政理論與實務在這個問題上，是完全脫鉤的？

本文藉由 2008 年台灣政府文官調查(TGBS)中，同時收集來的包括認知與行為面的資料，來回答這樣一個問題。認知面的資料主要是以 Aberbach, Putnam and Rockman (1981)所發展出來的關於「方案承諾」以及「政治容忍」兩個量表，展現文官在行政責任以及政治回應性的價值認知，另外一方面，行為面的資料，作者統整近年對於文官中立性的經驗研究文獻，詢問台灣文官與政治菁英的接觸頻率，以及他們在遇見包括順服、無名、黨派等政治行政介面的問題時的行為反應。

本研究的結論如下：其一、影響中立行為最關鍵的認知是對民眾的回應性，專業責任與政治人物回應性次之，課責任知殿後；其二，人民的民主回應與政治人物的民主回應對中立行為是相衝突的認知；其三，專業責任的認知，協助文官在與政治人物接觸中保持中立行為；其四，順服行為是文官中立行為中的「負向」條件，但受到人民民主回應的制約。

關鍵字：政治行政二分、價值競逐、方案承諾、政治容忍、文官中立性、台灣政府文官調查

* 論文發表於 2009 年台灣公共行政暨公共事務系所聯合會(TASPPA)年會「全球化下新公共管理趨勢與挑戰-理論與實踐」，高雄：中山大學公共事務管理研究所。本文感謝國科會 2008-2009 所補助的「台灣民主治理機制鞏固之研究之子計劃一：權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務/事務人員關係」研究，研究計劃編號：NSC-96-2414-H-004-037-SS2。

** 論文主要聯絡人：政治大學公共行政學系副教授，donc@nccu.edu.tw，專長：制度理論、民主治理、官僚政治、電子治理、政策分析與管理、健康政策。

*** 國立政治大學公共行政學系博士生，94256503@nccu.edu.tw。

總括來看，中立能力是一個奇怪的組合，文官具有忠誠但會與上級爭論，具有黨派性但隨政黨輪替而同步轉換，具有自主性但是卻必須仰賴他人，簡化來說，中立能力就是指：「有話就說，隨時閉嘴，盡力實踐，使命必達」。

- 引自「陌生人政府」¹

壹、前言

公共行政理論與實務長久以來面對政治與行政價值間的交互影響，在理論上被稱為「政治行政二分」、「價值衝突」甚至是「認同問題」，這是公共行政學們的核心關懷；然而從文官的行為面來看，這些價值衝突卻往往被簡化成為單一的「中立」或是「中立能力」的概念，彷彿政治行政價值衝突可以用法律或是團體行為所導引的中立倫理所解決，事實上，論者往往忽略公共行政的中立行為的改革，主要是官僚複雜環境中的行動選擇，也就是處在價值競逐的環境中官僚的認知行動，這種由認知導引的中立行動，是從官僚個人的價值認知，加上環境與個人特質等因素共同影響的結果，到底官僚的認知與行動之間，能否有符合理論與實務預期的聯接，還是行政理論與實務在這個問題上，是完全脫鉤的？本文意圖藉由 2008 年台灣文官調查的資料，第一手來觀察價值競逐環境下的官僚中立行為的影響圖象，作為實務上未來教育訓練與行政改革的「循證基礎」(evidence based)。

貳、本研究的理論建構分析

學者Herbert Kaufman在觀察美國歷年行政改革，統整提出三個文官制度改革的競逐價值，包括代表性（representativeness）、中立能力（neutral competence）、以及行政領導（executive leadership），成為我們尋找行政改革的起點，我們可以規約成下面四點。

首先，行政改革最重要的價值衝突是來自於由民眾意見而來的代表性價值，以及從文官而來的專業價值，這兩個衝突的價值，以政務領導價值從中連結。再者，民主價值在這個競逐模型中，是被放在從上到下逐層課責的方式，達到自己

¹ 原文如下：「... Thus neutral competence is a strange amalgam of loyalty that argues back, partisanship that shifts with the changing partisans, independence that depends on others. Its motto is 'Speak out, shut up, carry up, carry out.'」(Heckel, 1999: 32)

的目的；接著，官僚體系在民主政體當中最主要的價值，就是其中立能力，也就是其專業的發揮，平衡民主決策中政策資訊的不充足；最後，這個價值競逐的模型中，三種制度機制是運作的關鍵，代表性價值從偏好聚合的制度形成，藉由政務系統，以層級節制的命令系統，遂行政務領導價值，而最後，文官體系的中立能力價值，在政務領導的價值統馭之下，必須受到相關法令的保護，也就是所謂的文官制度，以取得民主與專業的平衡。

從以上價值競逐模型中，可了解到文官的三個非常重要的價值，「回應性」（responsiveness）、「課責」（accountability）以及「責任」（responsibility）。這也是文官在中立能力上必須要平衡的三個面向。但是在三個面向之下，必須討論的是此三面向中，文官在公共利益與專業主義的價值衝突問題。這也是文官所面臨到最困難的工作習題。

一、 公共利益與專業主義的價值衝突問題

從學術的角度來看，要直接定義公共利益並不容易，經濟學者最常使用的巴瑞多最適的觀點(Pareto optimality)，是「如果不能找到更好的，就是現狀」的保守觀點，然而，我們不能假設公共利益存在，再來要求事務人員遵行之，事實上，公共利益在政策決定上的複雜程度，常常超乎想像，學者 Herring(1936)在六十年前就指出官僚決策必須面臨複雜的「平衡政經勢力」的工作，而公共利益就是作這樣決定時的一些標準，至於哪種標準在什麼時刻應該強過另一種標準，則是不折不扣的「價值困境」(value dilemma)，在這樣的困境之下，學者 Cooper(1998)的「個人倫理決策模型」(individual ethical decision-making model)就顯得十分重要，這種決策常常是在官僚擁有「裁量權」(discretion; Schubert, 1957)的時刻發生的，這也是行政倫理從「內部控制」的角度，來防止公共利益受到傷害；然而，在真實的公共政策決策當中，如果我們深入官僚政治的核心，可以發現以多元主義(pluralism)為基礎的「利害關係人參與」(stakeholder participation; Leach, Pelkey and Sabatier, 2002)才是最主要的決策模型，公共利益在實務上是 Herring 口中的社會政經勢力的均衡結果。

我們假設公共利益與政治上司的利益是一致的，政治上司選擇官僚的議題就會成為單純專業能力的要求，也就是說，專業能力越強，就越能協助政治上司達成任務，一方面幫助政治上司成功地延續政治生命，一方面也完成公共利益；然而，這並非真實的運作狀況，真實的情況是，文官的專業與政治上司政治生命延續的目的之間，通常都會產生大小不等的衝突，簡單而言，一個在專業上為「全民服務」的文官，與一個在政治上必須運用執政資源鞏固自己政治勢力的政治上司，常常可能在政策議題上出現重大歧異，這個時候，政治上司對於文官的選擇，就不只是專業能力而已，因為即便文官有專業能力，也可能因為政治上司所要的

與文官心中的公共利益衝突，而得不到文官全心的推動。

反過來說，所謂的「中立能力」(neutral competence)，事實上是一種為著維繫公共利益而努力的文官專業能力，它不單單包括在專業上「使命必達」的能力，還包括為維繫公共利益而存在的整體政策判斷能力，也就是說，中立能力意指文官能夠判斷政治上司的命令是否違反某些實質或是程序上的公共利益要求。這樣看來，政治上司在選擇政治任命人員的時候，就會面臨選擇「專業的人還是政治忠誠之人」的困境，也就是所謂「忠誠-能力」取捨(Loyalty-competence trade-off; Edward, 2001)。

學者 Hugh Heclo(1975)認為，政治上司應該要盡量尋找具有專業能力的政治任命人員，才能讓官僚體系產生「中立能力」，這樣做的好處，一方面可以讓民選政治人物與官僚之間的關係緩和，也讓民選政治人物處理政策議題的能力增加，另一方面，從專業上延續官僚體系的知識體系，同時讓國家不因政黨輪替而失去連續性；然而，學者 Terry Moe(1993)則有不同的看法，他認為，官僚體系有自主性，會抗拒變革，更會與許多利益團體長期掛勾，總統必須使用人事任命權任命越多對自己忠誠的人越好，並且將決策權力集中在白宮政治任命人員的手上，總統才有可能做事，這樣的看法在美國人事官員 Robert Maranto(1998)的眼中並非什麼「邪惡」的事，因為民選政治人物本來就負有改造政府的任務，不然前一任的人怎麼會被換掉？

Maranto 甚至從各個角度為「分贓制」提出辯解，認為這才是好的民主與官僚的運作體制。但是，Maranto 的論述可能忘記了，「分贓制度」常常會成為政府績效不彰的代罪羔羊，這也就是政黨可能輪替的根本原因，輪替之後，新上來的政黨會以分贓制度為改革對象，如此才會有官僚自主改革的產生。而已下將談論本研究中的主題-「行政中立」，這也是台灣行政學界回應民主化最核心的概念，也是過去十餘年人事行政實務界推動最積極的一個概念。

二、 行政中立的意義

學界對於行政中立的問題，大多聚焦在其定義、內涵、及法制化問題，而理論上也是著重在行政倫理、公法、以及比較行政的角度(請參許濱松,1996; 施能傑, 1992; 林文益, 1992; 邱華君, 1994; 陳德禹, 1992; 蔡良文, 1996 等)，主要探討民主化變遷之下，台灣官僚體系改革的議題，而國外對於民主轉型與官僚體系的研究，有針對行政中立的概念進行探討(Asmerom and Peis, 1996; Baker, 2001; Wiatr, 1995)，也有從行政改革的角度探討政務與事務人員的關係(Peters and Pierre, 2001)，當然，研究美國民主行政的學者，也從「中立能力」(neutral competence)的角度，討論官僚體系在政治環境中的角色變遷(Heclo, 1975; Kaufman, 1992; Miller, 1994; Moe, 1985a; Rourke, 1992; Vinzant, 1993; West and

Durant, 2000)。

然而，行政中立的意義在學界有不同的說法。如果從公務人員行政中立法草案第三條「公務人員應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民」當中了解行政中立的意義，我們會陷入一個套套邏輯(tautology)。如果再檢視草案當中的內容，可以發現草案主要規範了公務人員的「人」與政黨活動的界限，但是對於政策上政治上司執意推動討好自家選民的政策，公務人員如何做到為公共利益服務、客觀、公正，似乎並未給予重視，換句話說，即便該法通過，面對政治上司違背公共利益的作為，公務人員有何「誘因」(incentive)去獨自堅守行政中立？

「行政中立」從規範性的層面討論，離不開將前一節當中所謂「價值抉擇」的問題交給每一個官僚，然而，如果從政策的角度，對行政中立作制度性的詮釋，我們可以將之視為一種：「官僚體系在政策空間(policy space)中向政務系統『說不』(say not)的誘因結構」。

也就是說，官僚體系從民主的角度必須服膺政治上司的領導，完成向上級負責(accountability)的要求，另一方面又必須謹守公共利益的原則，負起責任(responsibility; Levine, Peters, and Thomson, 1990)，也就是說，當向上級負責與責任之間沒有政策衝突，政務與事務關係單純，但是，當兩者發生衝突，官僚必須有「勇於任事」的誘因結構，才能真正落實行政中立²。

綜合以上所言，如果我們套用 Levine, Peters and Thompson (1990: 188-190) 對於行政與民主之間問題的三個面向來比較，代表性價值就是「回應性」(responsiveness)的面向，政務領導就是「課責」(accountability)的面向，而中立能力則是屬於「責任」(responsibility)的面向。這三者之間的糾葛，正可以具體描繪 Kaufman 價值競逐模型的內涵，事實上，這個價值競逐的模型，與 Aberbach, Putnam, and Rockman 的態度問卷中的三個面向也有所連結，綜合前面三種關於價值的論述可以歸納為下表一。而這也是本研究最重要的核心概念。

²我國公務人員保障法當中，有這樣的一個內容，頗能展現官僚與其政治上司間這樣的一種互動關係：<公務人員保障法第十七條> 公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務；該管長官如認其命令並未違法，而以書面下達時，公務人員即應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從之義務。前項情形，該管長官非以書面下達命令者，公務人員得請求其以書面為之，該管長官拒絕時，視為撤回其命令。

表一：價值競逐、政治行政關係、到精英價值

面向	Kaufman 價值競逐	L-P-T 政治行政	A-P-R 測量
政治	代表性 (Representativeness)	回應 (Responsiveness)	政治容忍 (Tolerance of Politics)
管理	政務領導 (Executive Leadership)	課責（聽命令） (Accountability)	精英統治 (Elitism)
行政	中立能力 (Neutral Competence)	責任 (Responsibility)	方案承諾 (Programmatic Commitment)

圖表來源：本研究

三、 對於政治菁英政治態度調查

而根據以上的討論後，本文將以上重要理論概念落實在本次的研究調查中，是依循 Joel Aberbach, Robert Putnam, and Bert Rockman（1981）等對於政治菁英政治態度調查的一系列研究，他們的研究有一個基本的假定，就是菁英們（政治與行政菁英）的政治態度、價值與認知，對於國家回應社會變遷需求的方案選擇，有重大的影響，因此，收集一國菁英們的集體政治態度，可以讓研究者從中得知政府決策過程、菁英們如何分析政策、與他們主觀認知對於國家發展願景的塑造等的訊息，這個研究架構，也被行政學界引用，來研究行政菁英政治認知與行政改革的關係（Gregory, 1991）；然而，這個架構在民主鞏固的議題上應用的能量，卻未見開發，雖然有學者從行政文化的角度來研究政權轉型與行政菁英的政治態度間的關係（Schroter and Rober, 1997），更早也有測量官僚人員對民主政治的看法（Wynia, 1974）。

雖然 Aberbach 等人對於價值到行動到結果之間的關係仍然持保留態度（1981: 24-45），但是，這些資料仍然有助於我們了解包括民主機制建構的問題，尤其是行政改革這種目標是自己的政策作為，從菁英自我的認知中可以更直接了解改革的過程與成效，著名的民調學者 Philip Converse（1964: 255）曾經說，菁英決策的長河可以用一種「理念歷史」（the history of ideas）的方式來探索，這種探索的內涵，就是對以認知與態度調查，找出社會心理集體存在的某種「信念系統」（belief system）。

本研究將 Aberbach, Putnam and Rockman 研究中態度調查的部份為基礎，包括政治容忍（Tolerance of Politics, TP）、方案承諾（Programmatic Commitment, PC）、以及菁英統治（Elitism Index, EI）為主，這個研究政治菁英的態度的調查，進行了許多美國以及跨國的研究，包括美國國內（Aberbach, 1990; Aberbach and Rockman, 1976, 1978; Aberbach, Derlien, Mayntz, and Rockman, 1990; Aberbach, Rockman, and Copeland, 1990）英國、德國與義大利（Putnam, 1973）；德國與美

國（Aberbach, Derlien, Mayntz and Rockman, 1990）；日本與美國（Aberbach, Krauss, Muramatsu and Rockman, 1990）；以及澳洲與紐西蘭（Gregory, 1991）等。

這些研究主要的結論有下面三端：其一，官僚體系在不同價值的層面所展現出來的跨國差異，可以顯現該國在民主與行政發展上的不同階段；其二，政策的起源官僚體系的確扮演重要的角色，然而政治人物在進行利益匯集以及利益衝突管理上，扮演較為重要的角色；其三，政治人物的回應性與官僚體系的專業性都是決策體系所需的元素，良好的政治人物與官僚體系關係，Aberbach 等稱為「有創造力的對話」（creative dialogue, 1981: 260），有助於民主治理的績效。

參、台灣文官意見調查的執行與結果

本文是來自國科會 2008-2009 所補助的「台灣民主治理機制鞏固之研究之子計劃一：權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務/事務人員關係」一案，以下將簡述執行過程，並從其台灣首次全國性文官調查的執行經驗中，作為未來更廣泛研究的參考。

一、文官意見調查的執行過程

本文為台灣公共行政研究史上第一次全國性官僚體系的面訪問卷調查，在調查議題上採取開放的跨域處理方式，將多位學者對於文官議題所關切的面向放入本次的文官意見調查中，並非是僅單一題的全國意見調查³，並且問卷包含了許多不同的變項⁴。

問卷的規劃由該計劃主持人陳敦源副教授，協同主持人黃東益副教授，以及詹中原教授、蕭乃沂助理教授，東吳大學政治系蔡秀涓副教授及研究案的助理群們共同規劃而成，問卷規劃總共歷經 4 個半月，為 20070701 開始規劃到 20080115 才宣告完成⁵。

二、調查抽樣設計

本研究以全國的政府文官為母體，採用面訪受訪者的方式進行問卷。以下說明母群定義及訪問範圍與抽樣方式：

³ 意見調查的內容主要在瞭解我國一般行政機關的正式編制文官，在文官個人的基本背景與內心價值中，在政府行政運作上的組織人際信任、專業責任與資訊網路化，與政治場域上的政治回應與中立及倫理認知等方面主題的認知、態度、與行為。

⁴ 問卷構面包括個人基本價值、個人基本資料、專業導向認知、民營化政策與電子化政府、倫理認知與行為、組織信任、政治中立、政治回應認知，以及政府績效產出。

⁵ 在整個研究過程中，關於訪員及督導的招募培訓上，共有來自全各地的大學生及研究生共 82 位擔任訪員，並由政大公行系碩博班研究生 18 位擔任督導。

1. 母體定義及訪問範圍

以台灣地區各縣市政府層級中經過國家考試而成爲公務人員者爲本次大型調查的母體⁶。本研究的主要訪問對象爲中央政府機關各部會、各縣市政府，及各鄉鎮市區公所公務人員。

2. 抽樣設計

表二爲本調查的抽樣設計，「全國公務人力資料庫」中之四大類政府機關爲：(1)行政機關（不含軍職人員）、(2)公營事業（生產、交通、金融）機構、(3)衛生醫療機構、與(4)公立學校（不含教師）之公務人力共計 335,274 人，其中編制於第一大類行政機關之公務人力共有 216,422 人，本研究以一般行政機關並去除警察機關（因考量其特殊的任務屬性與大量人數）之 130,559 位具備簡任、簡派、薦任、薦派、委任、委派官等之公務人員（即所謂正式編制文官）爲研究母體，依據政府層級（中央、地方政府）與官等（簡任簡派、薦任薦派、委任委派，以下簡稱簡任、薦任、委任）等兩個分層，採分層隨機抽樣方式分配受訪樣本。

並考量訪問失敗的可能，參考洪永泰（2004）所提出的膨脹樣本（或擴充樣本）的概念，事先將總抽樣人數按比例膨脹爲預定有效樣本數 2,000 人的 4 倍（8,000 人），並以其比例⁷於各層次中抽出對應樣本數而組成所有受訪樣本。

⁶ 不過，本研究的文官範圍並不包括國軍、國營事業、公立醫院、及公立學校人員。

⁷ 以中央政府簡任簡派層爲例，先將總數 6,843 位中央政府簡任簡派人員以隨機亂數抽出 419 位即爲膨脹樣本，此 419 位受訪者中的前 105 位即爲原始樣本，當原始樣本受訪者在調查過程中：(1)經訪員三次電話聯絡失敗、(2)電話聯絡訪問時明確拒絕受訪、(3)訪問當場拒絕或因故完成填答、或(4)訪問結束後經查核填答內容判定爲無效問卷時，則由隨機流水號中的次一位受訪者替補，並交由對應地理轄區督導通知其訪員進行訪問。

表二：本調查的膨脹抽樣設計

母體人數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	6,843	38,747	22,962	68,552
地方政府	1,226	32,973	27,808	62,007
總計	8,069	71,720	50,770	130,559

各分層比例	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	5.2%	29.7%	17.6%	52.5%
地方政府	0.9%	25.3%	21.3%	47.5%
總計	6.2%	54.9%	38.9%	100.0%

預定有效樣本數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	105	594	352	1,050
地方政府	19	505	426	950
總計	124	1,099	778	2,000

膨脹抽樣樣本數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	419	2,374	1,407	4,201
地方政府	75	2,020	1,704	3,799
總計	494	4,395	3,111	8,000

回收有效樣本數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	99	573	355	1,027
地方政府	20	487	428	935
總計	119	1,060	783	1,962

圖表來源：本研究

三、 意見調查的問卷回收率

經過上述抽樣設計與訪問流程後，自 2008 年 1 月 24 日至同年 3 月 14 日（特意於總統大選前一週結束），所有經過本研究訪員接觸的受訪者共 3,042 位，經資料登錄與過濾整理後共有 1,962 份成功樣本，有效回收率為 64.5%，其餘 1,080 份則為失敗樣本，如再以上述的原始與替代樣本予以區分，則可產生如表四的本研究樣本回收統計。

表三：樣本回收統計

樣本分布	份數	百分比
原始成功樣本【N1】	1,379	45.3% (70.3%)
替代成功樣本【N2】	583	19.2% (29.7%)
成功樣本小計	1,962	64.5% (100%)
原始失敗樣本【N3】	617	20.3 % (57.1%)
替代失敗樣本【N4】	463	15.2 % (42.9%)
失敗樣本小計	1,080	35.5% (100%)
使用樣本總計 【N1+N2+N3+N4】	3,042	100%
母體【N】 130,559，膨脹樣本 8,000 ⁸		

圖表來源：本研究

在本次文官調查中，原始與替代樣本的資料其實皆來自刻意擴充抽足的 8,000 份膨脹樣本中，與「台灣選舉與民主化調查研究」(TEDS) 的抽樣方式對照（洪永泰，2005），TEDS 所採取的是先照性別與年齡比例抽樣先抽取了正選樣本一套，以及預備遞補樣本，如以 TEDS 的 2006C 案例為說明，共抽取 19 套預備樣本，遞補的方式是「成套遞補」方式，也就是正選如果未完成最低成功數目，由第一套預備進行遞補，如果第二套預備樣本未完成最低成功數目，進行第三套等依此類推。另外注意的是，如果在完成預定成功樣本數目後，然要將其套樣本全部訪問完才能夠結束訪問，無法先行宣告訪問結束。

⁸ 擴充樣本和母體固然在政府層級與文官官等與母體一致，其性別（卡方值=0.000，P=0.990）和年齡（卡方值=1.965，P=0.742）也通過卡方一致性檢定，與母體沒有顯著的結構差異。

本研究則採用擴充樣本的形式，在 8,000 份樣本中並未先進行正選樣本的抽取後，再進行其他遞補樣本的抽取。而是一次抽取的 8,000 份的樣本，並為了使訪員手上資料不致過多，因此先給予 8,000 份前的 1,996 份樣本先行進行訪談，此即本論文所稱的原始樣本，當訪問失敗後再進行訪談則為替代樣本。

表中 N1 代表的是原始成功樣本（1,379 份）、N2 代表的是替代成功樣本（583 份）、N3 代表的是原始失敗樣本（617 份）、N4 代表的是替代失敗樣本（463 份），N 代表的是總擴充樣本數目（8,000 份）。

肆、台灣文官態度與行為的實證分析結果

本文一開始就台灣文官在態度與行為上的分析研究上，問卷量表的理論起源以及參考文獻進行說明，之後則進行台灣實證經驗上建構文官態度與行為量表的結果，並且說明在進行統計分析後，研究架構的三個不同研究模型說明。

一、文官的態度與行為量表說明

本文主要是要了解台灣文官在態度與行為上的分析研究，問卷量表的起源主要是來自 Aberbach、Putman and Rockman 等人在 1981 年所出版的「西方民主社會中的官僚與政治人物」(Bureaucrats and Politics in Western Democracies) 一書，對於常任文官與政治人物之態度與行為所做的實證調查⁹。而此調查是以 Putman(1973)的初步調查為參考基礎，並進行更大規模的跨國實證研究。其研究主要是透過文官與政治人物，探究七個國家於政策/行政 (policy/administration)、事實/利益(facts/interests)、能量/均衡(Energy/equilibrium)，以及完全混合(The pure hybrid)等四種文官與政治人物關係類型之比較與分佈。

而此項研究的問卷議題共分成四個面向，分別為個人的身家背景及職業歷程¹⁰、在政治制訂過程中所扮演的角色及型態¹¹、與民主治理有關的意識型態議題¹²、與高層之間的互動情形¹³。

⁹ Aberbach 主要是進行英國、法國、德國、義大利、荷蘭、瑞典及美國等七個民主國家的跨國比較，以個人為分析單位，探討在政策制訂過程中的文官及政治人員之間的互動關係。

¹⁰ 主要包含學歷、性別、年齡與畢業科系、家庭背景等問題、和職業生涯等議題，以及和個人的政治取向與左右意識型態等相關議題。

¹¹ 主要包含關於個人角色如何界定、對決策的態度、決策參考的原則問題，以及對於民主治理相關信念等議題。

¹² 主要包含對於意識型態的測量、政治自由與多元主義的支持程度、以及政治公平及參與的支持程度等議題。

¹³ 主要是了解接觸對象之互動頻率，以及接觸對象之互動模式等議題。

而本研究的問卷關於文官認知面的量表，也就是「政治容忍度」、「方案承諾」、「菁英主義」等三個測量量表，除了以 Putnam(1973)的理論為架構發展之外，還有參考 Gregory(1991)以澳洲坎培拉市與紐西蘭威靈頓市高階文官，對於政治與文官關係與角色認知的跨國研究。Gregory 的研究主要調查議題分成四個面向分述如下：(蔡秀涓等¹⁴，2008)

1. 政治容忍度 (Index for Tolerance of Politics; ITP)，這主要在了解文官對於政治人物以及和政治有關的一般性的認知態度。
2. 方案承諾 (Index of Programmatic Commitment; IPC)，這主要在探討文官在關於政策的決策制定以及執行過程中，所採取的正向或反向態度，如積極的目標導向態度 (goal-seeking) 或者是瞞混過去的消極態度 (muddlers through)。
3. 菁英主義 (Index of Elitism, EI)，這主要是了解文官關於政治公平意向，以及支持公民參與政府事務的程度，也可說民主敏感度 (democratic sensibility) 的測量。
4. 憲政傳統尊重 (Traditional Constitutionality, TC)，這主要是在測量文官對於憲法中有關服從政治領導之傳統與義務，以及是否應嚴守中立的態度認知。

而在 Gregory (1991) 的研究發現中，根據政治容忍度與方案承諾兩項指標，建構不同的國家中的官僚類型，如下表四：

表四 不同國家的官僚類型

	政治容忍度低	政治容忍度高
方案承諾高	技術官僚類型	政治性官僚類型
方案承諾低	典型官僚類型	傳統官僚類型

圖表來源：Gregory(1991)

除了以上重要的理論與量表文獻外，本研究也參考對照黃東益等(2005)以 Gregory(1991)所建構的政治容忍指標、方案承諾指標、菁英主義指標及問卷題目，其研究主要是分析 1999 年台灣高階公共管理者的政治態度，此研究根據 Gregory(1991)的國家官僚類型分類，認為台灣公共管理者政治容忍度低，但方案

¹⁴ 蔡秀涓、王千文，2008.11，〈研究架構、議題選取與問卷設計：民主治理系絡之 2008 台灣政府文官調查〉，「2008 台灣政學會年會暨學術研討會」，國立暨南國際大學公共行政學系、台灣政治學學會主辦。

承諾高，因此台灣文官應屬於技術官僚的類型。

本文除了關心文官在行政責任以及政治回應性的價值認知外，另外以 Maranto, Robert and B. Douglas Skelley (1992) 以及 Haidar, Ali, Lin Hong Hai and Len Pullin (2004.) 關於文官中立性的經驗研究文獻，試圖去了解文官在「順服行為」、「無名行為」與「黨派行為」等的表現。試圖從行為面的作為及不作為中去分析文官在認知面價值上，所影響在行為方面的表現。

二、 文官的態度量表說明

本研究在分析上，會先就文官認知面的測量進行因素分析(factor analysis)，試圖將 Aberbach、Putman and Rockman (1981) 以及 Gregory(1991)的文官態度的三個量表，也就是政治容忍度 (Index for Tolerance of Politics; ITP)、方案承諾 (Index of Programmatic Commitment; IPC) 及菁英主義 (Index of Elitism, EI)。在台灣重新去建構符合資料結構的政治/行政態度測量量表，並且根據理論以及建構的題目進行重新命名。並且也將行為面的指標因素，「順服行為」、「無名行為」與「黨派行為」的指標也重新用因素分析整理過¹⁵，作為依變數的測量。以下首先進行文官的態度量表分析。

Gregory(1991)的文官態度的三個量表，也就是政治容忍度 (Index for Tolerance of Politics; ITP)、方案承諾 (Index of Programmatic Commitment; IPC) 及菁英主義 (Index of Elitism, EI)。以下先進行原量表-政治容忍度 (Index for Tolerance of Politics; ITP) 的說明。

1. 在政治容忍度 (Index for Tolerance of Politics; ITP) 上：

根據本研究對於文官在態度面上的理論分析，發現在台灣 ITP 可重新分隔成兩個因素，並且根據理論是兩種不同趨向的文官變項。分別為理論中的「Responsiveness」-「回應性（政治人物）」，以及「Responsibility」-「專業責任」兩種不同意向的因素變項。

歸納在「Responsiveness」-「民主回應（政治人物）」因素的題目，多代表文官對於回應政治人物或者是政治團體上的態度想法。如 v79 題目，“在我國政策形成過程中，往往太過偏重政治人物及政黨的利益。”，代表的就是文官對於回應政治人物等期待的態度看法，而題目 v82“假使能減少政治人物在政策過程中的影響力，而增加行政部門專家的影響力，政府行政效能應可大大提高。”，所代表的也是文官在行政工作上對於回應或處理政治人物的想法的態度認知。其

¹⁵ 詳細數據資料可參考附錄二，因素分析與信度分析表。

他題目還有 v76¹⁶以及 v81¹⁷。

而歸納在「Responsibility」-「專業責任」因素的題目，多代表文官在工作專業上有關於責任態度上的表現。如 v78¹⁸題目，“政策制定過程中，專業及技術的考量應重於政治的考慮。”，而題目 v75“一般而言，為公共政策品質把關的是民選的政治人物，而不是公務人員。”，所代表的也是文官在行政工作上，對於公共政策工作品質上的專業認知看法，其他題目還有 v80¹⁹。

並且在因素分析上，兩者自變項的解釋變異量也占有非常重要的地位，「回應性（政治人物）」為 20.38%、「專業責任」則為 12.26%，而原量表中的 v77²⁰由於不在構面中，並且不足一個因素（三題）因而刪除。

2. 在方案承諾（Index of Programmatic Commitment; IPC）上：

根據本研究對於文官在態度面上的理論分析，發現在台灣 IPC 所構成的因素題目以及理論，應該重新命名為「Accountability」-「課責認知」，因為題目所代表的為文官在民主或憲政體制下所應該背負的責任認知。

如 v26²¹題目，“有效率的利用政府資源，比特定政策的成效來得重要。”，代表的就是文官在民主體制下，應該設想的是大多數民眾的政策目標，而不是特定人物或者團體的政策需求。題目 v25²²“在具有政治爭議的政策中，公務人員應避免選擇極端立場的方案。”也是，所代表的是文官在進行具有爭議政策時，應該多方替不同立場代表的民眾著想，而不是立刻選邊站。而題目 v28²³“政府部門的政策評估做得不夠好，以致無法瞭解政策執行的成效。”，所代表的是文官在政策的「outcome」上所應該擔負的結果責任。

在因素分析上，其「課責認知」自變項的解釋變異量 8.62%，而原量表中的 v24²⁴、v27²⁵由於不在構面中，並且不足一個因素（三題）因而刪除。

3. 在菁英主義（Index of Elitism, EI）上：

根據本研究對於文官在態度面上的理論分析，發現在台灣 EI 所構成的因素題目以及理論，應該重新命名為「Responsiveness」-「民主回應（人民）」，因為

¹⁶ v76.公務人員干預行政機關所負責的事務，是我國行政運作的一項隱憂。

¹⁷ v81.雖然幾個主要政黨在我國政治扮演重要角色，但是他們經常造成不必要的政治衝突。

¹⁸ 此題目因為要符合構面意義，因此有進行統計上反向的處理動作。

¹⁹ v80.在我國的政治過程中，民間團體的影響往往是負面的。

²⁰ v77.一般而言，民意代表比較關心公共利益，而不是較狹隘的政治利益。

²¹ 此題目因為要符合構面意義，因此有進行統計上反向的處理動作。

²² 此題目因為要符合構面意義，因此有進行統計上反向的處理動作。

²³ 此題目因為要符合構面意義，因此有進行統計上反向的處理動作。

²⁴

²⁵ v27.公務人員的工作應該依據法令規章行事，而不是讓他們自己判斷。

題目所代表的，應該為文官對於民眾參與公眾事務以及在行政上面的態度想法。如 v32 題目，“只有達到某種教育程度以上的民眾才能擁有投票權”。或者是題目 v33“民眾在投票時，很少能清楚分辨什麼樣的選擇對他們最有利。”，同樣也說明文官對於民眾參與的價值想法。其他題目還有 v31²⁶。

在因素分析上，其「民主回應（政治人物）」自變項的解釋變異量 9.11%，而原量表中的 v29²⁷、v30²⁸由於不在構面中，並且不足一個因素（三題）因而刪除。

三、 文官的行為量表及其他變項說明

在文官行為面的指標因素，也就是依變項，「順服行為」、「無名行為」與「黨派行為」的指標在用因素分析整理過後，構面題目和命名相符，除了將「黨派行為」轉向稱為「非黨派行為」外，其他並沒有進行重新命名的動作，還是維持 Haidar 等（2004: 96-98）原本問卷題意。不過在經過因素分析下，仍然有些題目有進行刪除或者反轉的動作，說明如下：

1. 「順服行為」-問卷 60-63 題：

在因素分析上，其依變項的解釋變異量 13.50%，而原量表中的 v60²⁹由於不在構面中，並且不足一個因素（三題）因而刪除。而 v61、v62、v63 則因為要符合構面上的正面意向解釋，因此將反問的題目重新反向轉向歸正³⁰。

2. 「黨派行為」-問卷 64-67 題：

由於在研究架構中，在文官行政中立的意向上，三個依變項的方向應該要相同，因此將「黨派行為」更改為「非黨派行為」，更符合中立的原意，並且在因素分析上，其依變項的解釋變異量 37.92%，為最重要的依變項。並且未刪除原量表的任一題目。

3. 「無名行為」-問卷 68-71 題：

在因素分析上，其依變項的解釋變異量 11.36%，而原量表中的 v71³¹由於不在構面中，並且不足一個因素（三題）因而刪除。

而在其他變項上，也將 Aberbach、Putman and Rockman（1981）所量測的文

²⁶ v31.政府機關中，需要一些懂得如何發號施令的人。

²⁷ v29.民眾在政府機關的政策制定上沒有太多的發言權。

²⁸ v30.稱職的政務人員取決於適當的專業技術和教育。。

²⁹ v60. 當主管推動的政策與我的專業意見不同時，我會主動提供不同的意見給主管。。

³⁰ v62.當主管推動的政策與我的專業意見不同時，我會依照他的偏好提供意見。v63 當主管推動一項合法但與公共利益相衝突的政策時，我會順從他的指示。v61.不論主管交代什麼，我只會執行那些程序上合法的政策。

³¹ v71.在我所負責的政策（或業務）形成過程中，我會爭取更多公開討論的機會。

官與「政治人物接觸」的變項納入，這個變項測量文官和機關的民選首長、院級首長以及機關首長在行政業務上的接觸頻率程度。並且在其他變向上，將文官的重要個人基本變項加入分析，分別是文官的區域別（所屬中央或者是地方的文官）、文官的官等別（簡任、薦任、委任）、文官的主管別（是否為主管）、文官的政黨認同傾向（泛綠、泛藍）、年齡、以及性別。

四、 依變項的三個模型架構與回歸分析的探討

從以上分析，本研究的依變項為文官中立行為面上的「順服行為」、「無名行為」與「非黨派行為」。自變項為文官態度認知面上的「民主回應(政治人物)」、「民主回應(人民)」、「專業責任」、「課責認知」、「政治人物接觸」，以及個人基本變項（區域別、官等別、主管別、政黨認同傾向、年齡、性別）。並且將個人變項中的（區域別、主管別、政黨認同傾向、性別）進行虛擬變項的處理³²。

分別將三個不同的依變項跟自變項間進行敘述統計³³、相關分析以及單一迴歸以及多元迴歸分析（包含中介變項的確立³⁴）等檢測。得其三個不同的依變項的研究模型，並分別就模型進行解釋：

1. 「非黨派行為」模型

此模型中均通過迴歸統計上的檢定過程（總檢定³⁵、邊際檢定³⁶、殘差檢定³⁷），調整後之判定係數為0.046，模式之解釋程度較低，可解釋4.6%的變異量。不過在此模型中可看出文官中立行為的非黨派行為，受到「民主回應(政治人

³² 區域別(0 代表中央、1 代表地方)、主管別(0 代表主管、1 代表非主管)、政黨認同傾向(0 代表泛綠、1 代表泛藍)、性別(0 代表男性、1 代表女性)。

³³ 可參見附錄。

³⁴ 為了確定模型中的中介效果是否存在，藉由中介變項必須滿足三個條件加以確立，(1)在自變項對中介變項的迴歸模式中，自變項對中介變項有顯著影響；(2)在自變項對依變項的迴歸模式中，自變項對依變項有顯著影響；(3)當把中介變項加入自變項與依變項的迴歸模式中後，中介變項對依變項有顯著影響，並且如果原本自變項的顯著效果變成不顯著，就可確立為「完全中介效果」，如果原本自變項的顯著效果仍顯著，但其標準化迴歸細數下降了，就可確定「部分中介效果」的成立。

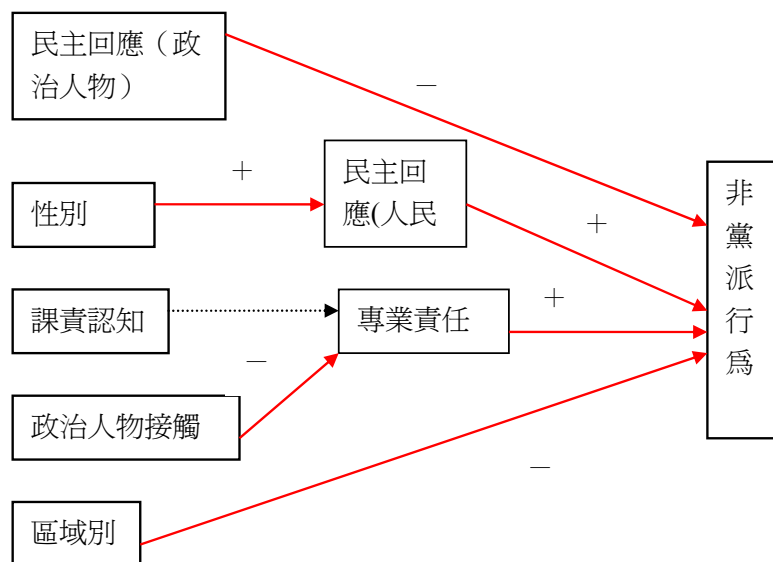
³⁵ 在總檢定中， $F=6.146$ ， $P=0.000<\alpha=0.05$ ，總檢定顯著。因此，其迴歸模式可被接受。

³⁶ 在邊際檢定上，「民主回應(政治人物)」之 t 值=-2.18，顯著水準($SIGNIF$)= $0.03<\alpha=0.05$ ，邊際檢定顯著，故 $\beta_1\neq 0$ ，「專業責任」之 t 值=-2.81，顯著水準($SIGNIF$)= $0.00<\alpha=0.05$ ，邊際檢定顯著，故 $\beta_2\neq 0$ ，「民主回應(人民)」之 t 值=3.26，顯著水準($SIGNIF$)= $0.00<\alpha=0.05$ ，邊際檢定顯著，故 $\beta_3\neq 0$ ，「政治人物接觸」之 t 值=-4.23，顯著水準($SIGNIF$)= $0.00<\alpha=0.05$ ，邊際檢定顯著，故 $\beta_4\neq 0$ ，「區域別」之 t 值=-2.18，顯著水準($SIGNIF$)= $0.03<\alpha=0.05$ ，邊際檢定顯著，故 $\beta_5\neq 0$ ，「性別」之 t 值=1.90，顯著水準($SIGNIF$)=0.05 接近 $\alpha=0.05$ ，邊際檢定在此判定為顯著，故 $\beta_6\neq 0$ ；模式常數項 β_0 之 t 值=-2.184，顯著水準($SIGNIF$)= $0.000>\alpha=0.05$ ，邊際檢定顯著，故 $\beta_0\neq 0$ 。

³⁷ 在殘差檢定上， $e\sim NID(0,\sigma^2)$ ，殘差分佈為常態性；並未依自變項變動而變動，符合恆常性檢定並且具獨立性

物)」、「民主回應(人民)」、「專業責任」、「區域別」、「性別」、「政治人物接觸」的影響。

並且在影響文官的非黨派行為中，就標準化係數的大小來看，最有影響力的為「政治人物接觸」變項，再來為「民主回應(人民)」、「專業責任」、「區域別」及「民主回應(政治人物)」等，標準化係數為 $-0.13 > 0.10 > 0.08 > -0.068 > -0.067$ 。其模型架構如下：



圖二 「非黨派行為」的研究架構模型

並且在中介變項-「民主回應(人民)」³⁸為性別的完全中介變項，以及「專業責任」為「課責認知」的完全中介變項³⁹，以及「政治人物接觸」的部分中介變項⁴⁰確立之後，以下可進行模型上的解釋：

³⁸ 將民主回應(人民)與性別，做簡單迴歸分析，而分析結果為 $P=0.00<0.05$ ，有其顯著影響，條件通過；將民主回應(人民)與非黨派行為，做簡單迴歸分析，而分析結果為 $P=0.00<0.05$ ，有其顯著影響，條件通過。當把中介變項「民主回應(人民)」加入性別與非黨派行為的迴歸模式中，中介變項對於依變項有顯著影響($P=0.00<0.05$)，但是原本自變項「性別」的顯著效果仍在顯著邊緣($P=0.05<0.05$)，但其標準化迴歸細數(從 0.063 變成 0.056)下降了。因此可知民主回應(人民)為「性別」的部分中介變項。

³⁹ 將專業責任與課責認知，做簡單迴歸分析，而分析結果為 $P=0.00<0.05$ ，有其顯著影響，條件通過；將專業責任與非黨派行為，做簡單迴歸分析，而分析結果為 $P=0.00<0.05$ ，有其顯著影響，條件通過。當把中介變項「專業責任」加入課責認知與非黨派行為的迴歸模式中，中介變項對於依變項有顯著影響($P=0.01<0.05$)，但是原本自變項「課責認知」的顯著效果就變成不顯著了($P=0.25>0.05$)。因此可知專業責任為「課責認知」的完全中介變項。

⁴⁰ 將專業責任與政治人物接觸，做簡單迴歸分析，而分析結果為 $P=0.00<0.05$ ，有其顯著影響，

- (1) 在影響文官的「非黨派行為」上，與「民主回應(政治人物)」為負向關係：

表示當文官在行政作為中越考慮並且回應政治人物的想法和期待時，文官就越沒有辦法維持行政中立的非黨派行為作為

- (2) 在影響文官的「非黨派行為」上，與「民主回應(人民)」為正向關係：

表示當文官在行政作為中越考慮一般民眾的想法並期待民眾參與時，文官就越能夠維持行政中立的非黨派行為作為。

- (3) 在影響文官的「非黨派行為」上，與「專業責任」為正向關係：

表示當文官在行政作為中越秉持著文官的專業判斷上時，文官就越能夠維持行政中立的非黨派行為作為。

- (4) 在影響文官的「非黨派行為」上，與「區域別」為負向關係：

表示地方上的文官比中央的文官更有在維持行政中立的非黨派行為的壓力。這可能的原因是來自台灣的地方派系壓力或者是地方生態等等因素。

- (5) 在影響文官的「非黨派行為」上，與「性別」為正向關係：

表示女性可能比男性更有在維持行政中立的非黨派行為的壓力。但是部分中介變項「民主回應(人民)」在此扮演者關鍵性的角色，也就是說性別上對於維持中立上的差異，會因為文官在設想到關於人民的參與以及需求等考量後，將會削弱在非黨派行為上的差異性。

- (6) 在影響文官的「非黨派行為」上，與「政治人物接觸」為負向關係：

表示文官當在和政治人物接觸的程度越高的時候，越有在維持行政中立非黨派行為的壓力。但是中介變項「專業責任」在此扮演者關鍵性的角色，也就是說如果文官設想到本身身為國家文官在政策上的專業以及責任認知，就可以減弱和政治人物接觸上的負面影響，也就是說可以維持一定的非黨派的中立能力。

另外可以注意的是，由於「專業責任」為「課責認知」的完全中介變項。文官的「專業責任」對於非黨派行為的正向影響力，在文官的行政作為上也會取代文官的「課責」對於非黨派行為的影響力，也就是說，文官在進行課責認知時，是以「專業課責」來進行行為上的引導的。

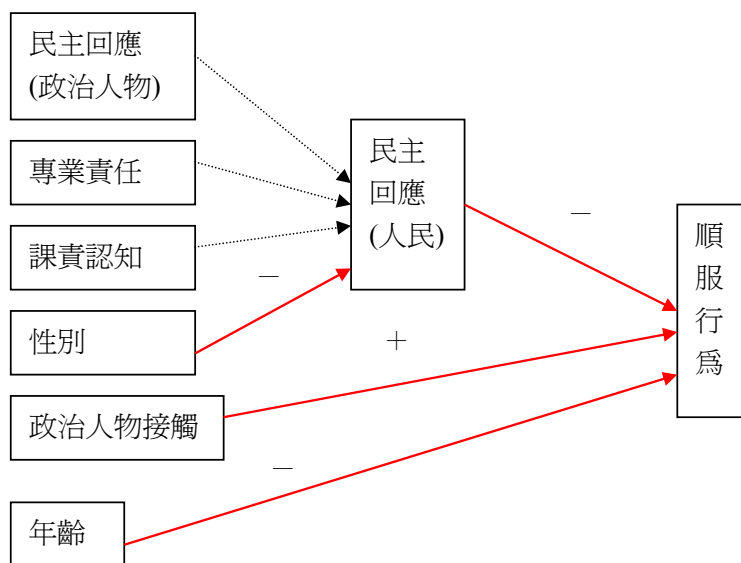
並且從此模型中可以看出，在影響文官中立行為的非黨派行為中，文官在行為中對於「民主回應（人民）」上的考量，以及在本身文官的「專業責任」上的秉持，會成為在維持「非黨派行為」，也就是在任何政策上不會將個人的政治偏好帶入行政的作為中，或者是導致影響公共利益的行政作為產出。

條件通過：將專業責任與非黨派行為，做簡單迴歸分析，而分析結果為 $P=0.00<0.05$ ，有其顯著影響，條件通過。當把中介變項「專業責任」加入政治人物接觸與非黨派行為的迴歸模式中，中介變項對於依變項有顯著影響($P=0.01<0.05$)，但是原本自變項「政治人物接觸」的顯著效果雖然來是顯著($P=0.00>=0.05$)。但其標準化迴歸細數(從-0.127 變成-0.136)增加。因此可知專業責任為「政治人物接觸」的部分變項。

2. 「順服行為」模型

此模型中均通過迴歸統計上的檢定過程（總檢定⁴¹、邊際檢定⁴²、殘差檢定⁴³），調整後之判定係數為0.039，模式之解釋程度較低，可解釋3.9%的變異量。不過在此模型中可看出文官中立行為的順服行為，受到「民主回應（人民）」、「政治人物接觸」、「年齡」、「性別」的影響。

並且在影響文官的順服行為中，就標準化係數的大小來看，最有影響力的為「年齡」變項，再來為「性別」、「政治人物接觸」、及「民主回應（人民）」等，標準化係數為 $-0.13 > -0.12 > 0.09 > -0.06$ 。其模型架構如下：



圖三 「順服行為」的研究架構模型

並且在中介變項-「民主回應（人民）」為「民主回應(政治人物)」⁴⁴、「專業

⁴¹ 在總檢定中， $F=5.314$ ， $P=0.000 < \alpha=0.05$ ，總檢定顯著。因此，其迴歸模式可被接受。

⁴² 在邊際檢定上，「民主回應(人民)」之 t 值 = -2.02，顯著水準($SIGNIF$)= $0.04 < \alpha=0.05$ ，邊際檢定顯著，故 $\beta_1 \neq 0$ ，「政治人物接觸」之 t 值 = 2.87，顯著水準($SIGNIF$)= $0.00 < \alpha=0.05$ ，邊際檢定顯著，故 $\beta_2 \neq 0$ ，「年齡」之 t 值 = -4.30，顯著水準($SIGNIF$)= $0.00 < \alpha=0.05$ ，邊際檢定顯著，故 $\beta_3 \neq 0$ ，「性別」之 t 值 = -3.87，顯著水準($SIGNIF$)= $0.00 < \alpha=0.05$ ，邊際檢定顯著，故 $\beta_4 \neq 0$ ；模式常數項 β_0 之 t 值 = 10.55，顯著水準($SIGNIF$)= $0.000 > \alpha=0.05$ ，邊際檢定顯著，故 $\beta_0 \neq 0$ 。

⁴³ 在殘差檢定上， $e \sim NID(0, \sigma^2)$ ，殘差分佈為常態性；並未依自變項變動而變動，符合恆常性檢定並且具獨立性

⁴⁴ 將民主回應(人民)與民主回應(政治人物)，做簡單迴歸分析，而分析結果為 $P=0.00 < 0.05$ ，有其顯著影響，條件通過；將民主回應(人民)與順服行為，做簡單迴歸分析，而分析結果為 $P=0.00 < 0.05$ ，有其顯著影響，條件通過。當把中介變項「民主回應(人民)」加入民主回應(政治人物)與順服行為的迴歸模式中，中介變項對於依變項有顯著影響($P=0.04 < 0.05$)，但是原本自變

責任」⁴⁵、「課責認知」⁴⁶的完全中介變項；以及「性別」的部分中介變項⁴⁷確立之後，以下可進行模型上的解釋：

(1) 在影響文官的「順服行為」上，與「民主回應(人民)」為負向關係：

表示當文官在行政作為中如果民眾的公共利益以及期待納入參考時，文官就越沒有辦法維持行政中立的順服行為，這可能來自文官在政治以及行政環境中的兩種不同出發點的價值衝突，導致文官行政作為上的不順從中立問題。

(2) 在影響文官的「順服行為」上，與「政治人物接觸」為負向關係：

表示文官當在和政治人物接觸的程度越高的時候，越有在維持行政中立順從行為上的壓力。這也是來自政治以及行政不同面上的價值衝突所引起的。

(3) 在影響文官的「順服行為」上，與「年齡」為負向關係：

表示年紀越高的文官越有不順服的行為產生，這可能的原因來自於文官在資歷長後，對於事務的看法已經成立一套自我標準的作為，因此較有不順服的行為產生。

(4) 在影響文官的「順服行為」上，與「性別」為負向關係：

表示男性比女性更容易有順服的中立行為產生。不過部分中介變項「民主回應(人民)」在此扮演者關鍵性的角色，也就是說性別上對於維持中立上的差異，會因為文官在設想到關於人民的參與以及需求等考量後，將會削弱在順服行為上的差異性。

另外可以注意的是，由於「民主回應(人民)」為「民主回應(政治人物)」、「專業責任」及「課責認知」的完全中介變項。表示文官的「民主回應(人民)」對於順從的負向影響力，在文官的行政作為上會完全取代文官的「民主回應(政治人物)」、「專業責任」及「課責認知」的影響力；也就是說，當文官在進行行政作

項「民主回應(政治人物)」的顯著效果變成不顯著($P=0.54>0.05$)。因此可知民主回應(人民)為「民主回應(政治人物)」的完全中介變項。

⁴⁵ 將民主回應(人民)與專業責任，做簡單迴歸分析，而分析結果為 $P=0.00<0.05$ ，有其顯著影響，條件通過；將民主回應(人民)與順服行為，做簡單迴歸分析，而分析結果為 $P=0.00<0.05$ ，有其顯著影響，條件通過。當把中介變項「民主回應(人民)」加入專業責任與順服行為的迴歸模式中，中介變項對於依變項有顯著影響($P=0.04<0.05$)，但是原本自變項「專業責任」的顯著效果變成不顯著($P=0.13>0.05$)。因此可知民主回應(人民)為「專業責任」的完全中介變項。

⁴⁶ 將民主回應(人民)與課責認知，做簡單迴歸分析，而分析結果為 $P=0.00<0.05$ ，有其顯著影響，條件通過；將民主回應(人民)與順服行為，做簡單迴歸分析，而分析結果為 $P=0.00<0.05$ ，有其顯著影響，條件通過。當把中介變項「民主回應(人民)」加入課責認知與順服行為的迴歸模式中，中介變項對於依變項有顯著影響($P=0.04<0.05$)，但是原本自變項「課責認知」的顯著效果變成不顯著($P=0.10>0.05$)。因此可知民主回應(人民)為「課責認知」的完全中介變項。

⁴⁷ 將民主回應(人民)與性別，做簡單迴歸分析，而分析結果為 $P=0.00<0.05$ ，有其顯著影響，條件通過；將民主回應(人民)與順從行為，做簡單迴歸分析，而分析結果為 $P=0.00<0.05$ ，有其顯著影響，條件通過。當把中介變項「民主回應(人民)」加入性別與順服行為的迴歸模式中，中介變項對於依變項有顯著影響($P=0.04<0.05$)，但是原本自變項「性別」的顯著效果仍有顯著($P=0.00<0.05$)，但其標準化迴歸係數(從-0.11 變成-0.12)增加。因此可知民主回應(人民)為「性別」的部分中介變項。

為時，當考慮到人民的需求以及公共利益的時候，將會取代掉政治人物的影響力、文官的專業責任以及民主課責的考量。

並且從此模型中可以看出，在影響文官中立行為的順從行為中，文官除了個人變項上會有不同表現外，在行為中對於「民主回應（人民）」上的考量，以及在文官在「政治人物接觸」上所感受的壓力，將會成為在維持「順從行為」的表現，也就是在政治的高密度接觸下，文官可能會越來越順服，但是當考量到民眾的利益時，文官就會有不順服的行為表現。

3. 「無名行為」模型

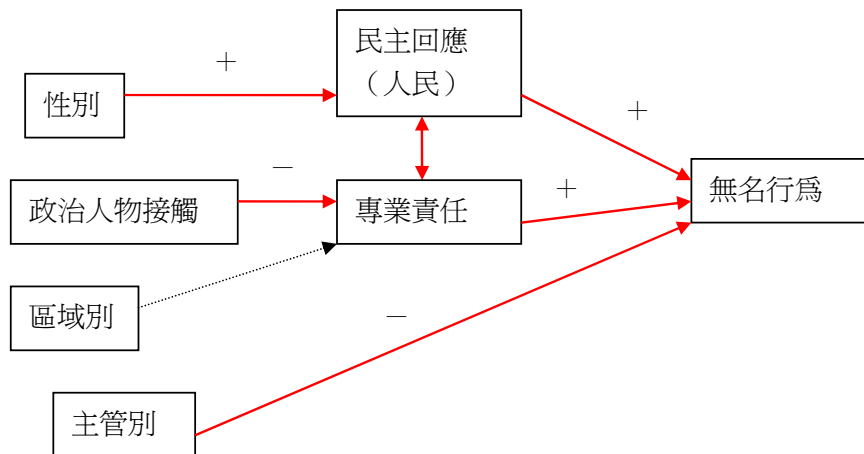
此模型中均通過迴歸統計上的檢定過程（總檢定⁴⁸、邊際檢定⁴⁹、殘差檢定⁵⁰），調整後之判定係數為0.049，模式之解釋程度較低，可解釋4.9%的變異量。不過在此模型中可看出文官中立行為的順服行為，受到「民主回應（人民）」、「專業責任」、「政治人物接觸」、「主管別」、「性別」的影響。

並且在影響文官的順服行為中，就標準化係數的大小來看，最有影響力的為「政治人物接觸」變項，再來為「性別」、「主管別」、「民主回應（人民）」及「專業責任」等，標準化係數為 $-0.15 > 0.12 > -0.09 > 0.07 > 0.06$ 。其模型架構如下：

⁴⁸ 在總檢定中， $F=6.445$ ， $P=0.000 < \alpha=0.05$ ，總檢定顯著。因此，其迴歸模式可被接受。

⁴⁹ 在邊際檢定上，「專業責任」之 t 值=1.98，顯著水準(SIGNIF)= $0.049 < \alpha=0.05$ ，邊際檢定顯著，故 $\beta_1 \neq 0$ ，「民主回應（人民）」之 t 值=2.44，顯著水準(SIGNIF)= $0.02 < \alpha=0.05$ ，邊際檢定顯著，故 $\beta_2 \neq 0$ ，「政治人物接觸」之 t 值=-4.64，顯著水準(SIGNIF)= $0.00 < \alpha=0.05$ ，邊際檢定顯著，故 $\beta_3 \neq 0$ ，「性別」之 t 值=3.92，顯著水準(SIGNIF)= $0.00 < \alpha=0.05$ ，邊際檢定顯著，故 $\beta_4 \neq 0$ ，「主管別」之 t 值=-2.69，顯著水準(SIGNIF)= $0.00 < \alpha=0.05$ ，邊際檢定顯著，故 $\beta_5 \neq 0$ ；模式常數項 β_0 之 t 值=14.03，顯著水準(SIGNIF)= $0.000 > \alpha=0.05$ ，邊際檢定顯著，故 $\beta_0 \neq 0$ 。

⁵⁰ 在殘差檢定上， $e \sim NID(0, \sigma^2)$ ，殘差分佈為常態性；並未依自變項變動而變動，符合恆常性檢定並且具獨立性。



圖四 「無名行為」的研究架構模型

並且在中介變項-「民主回應（人民）」為「性別」的部分中介變項⁵¹，以及「專業責任」為「區域別」的完全中介變項⁵²，以及「政治人物接觸」的部分中介變項⁵³確立之後，以下可進行模型上的解釋：

(1) 在影響文官的「無名行為」上，與「民主回應(人民)」為正向關係：

表示當文官在行政作為中如果越考量到民眾的參與性以及利益時，文官就會越維持行政中立的無名行為表現，這點可能的說法是當文官認為民眾參與是公共事務中重要的價值來源時，文官認為這就可以減少行政上可能的舞弊或者是錯誤的行為時，因此就會呈現無名的中立狀態，不以本身的價值作為判斷對錯的中立

⁵¹ 將民主回應(人民)與性別，做簡單迴歸分析，而分析結果為 $P=0.00<0.05$ ，有其顯著影響，條件通過；將民主回應(人民)與無名行為，做簡單迴歸分析，而分析結果為 $P=0.00<0.05$ ，有其顯著影響，條件通過。當把中介變項「民主回應(人民)」加入性別與無名行為的迴歸模式中，中介變項對於依變項有顯著影響($P=0.02<0.05$)，但是原本自變項「性別」的顯著效果仍有顯著($P=0.00<0.05$)，但其標準化迴歸細數(從 0.13 變成 0.12)減少。因此可知民主回應(人民)為「性別」的部分中介變項。

⁵² 將專業責任與區域別，做簡單迴歸分析，而分析結果為 $P=0.00<0.05$ ，有其顯著影響，條件通過；將專業責任與非黨派行為，做簡單迴歸分析，而分析結果為 $P=0.02<0.05$ ，有其顯著影響，條件通過。當把中介變項「專業責任」加入課責認知與非黨派行為的迴歸模式中，中介變項對於依變項有顯著影響($P=0.049<0.05$)，但是原本自變項「區域別」的顯著效果就變成不顯著了($P=0.09>0.05$)。因此可知專業責任為「區域別」的完全中介變項。

⁵³ 將專業責任與政治人物接觸，做簡單迴歸分析，而分析結果為 $P=0.00<0.05$ ，有其顯著影響，條件通過；將專業責任與無名行為，做簡單迴歸分析，而分析結果為 $P=0.01<0.05$ ，有其顯著影響，條件通過。當把中介變項「專業責任」加入政治人物接觸與非黨派行為的迴歸模式中，中介變項對於依變項有顯著影響($P=0.049<0.05$)，但是原本自變項「政治人物接觸」的顯著效果雖然來是顯著($P=0.00>0.05$)。但其標準化迴歸細數(從-0.118 變成-0.149)增加。因此可知專業責任為「政治人物接觸」的部分中介變項。

點。

(2) 在影響文官的「無名行為」上，與「專業責任」為正向關係：

表示當文官在行政作為中越秉持著文官的專業判斷上時，文官就越能夠維持行政中立的無名行為作為。這點和平常的認知狀況有所衝突，如果說文官的專業責任越強，為什麼卻越能夠在行政作為中表現無名以及緘默的狀況？這點可能的原因是文官可能尋求的並非是體制外的糾舉做法，而是在內部先進行了觀點協商或者是尋求法制上基點的處理方式。

(3) 在影響文官的「無名行為」上，與「主管別」為負向關係：

這表示年主管比非主管的文官更有無名的行為產生，這可能的原因來自於當文官當上主管後，對於體制以及組織文化有更深入的了解，因此不會尋求體制外的糾舉做法。

(4) 在影響文官的「無名行為」上，與「性別」為正向關係：

這表示女性比男性更容易有無名的中立行為產生。不過部分中介變項「民主回應(人民)」在此扮演者關鍵性的角色，也就是說性別上對於維持中立上的差異，會因為文官在設想到關於人民的參與以及需求等考量後，將會銷弱在無名行為上的性別差異性。

(5) 在影響文官的「無名行為」上，與「政治人物接觸」為負向關係：

表示文官當在和政治人物接觸的程度越高的時候，越有在維持行政中立無名行為上的壓力。這應該是來自政治以及行政不同面上的生態環境所引起價值衝突。不過部分中介變項「專業責任」在此扮演者關鍵性的角色，也就是雖然會有其影響，但是由於文官設想到本身文官的使命以及專業責任後，將會銷弱與政治人物接觸的影響力。

從此模型中可以看出，在影響文官中立行為的無名行為中，文官除了個人變項上會有不同表現外，在行為中對於「民主回應（人民）」上以及「專業責任」上的考量，將會成為在維持「無名行為」的行使動力，並且由於「民主回應（人民）」及「專業責任」兩者之間是有互相影響的關係存在，因此在接續研究中，也可探討兩者的交互作用下，對於行政中立的行為作為上會有什麼樣的影響性。

伍、結語

從以上模型分析，如果從三個模型研究架構，就文官的認知態度面，以及中立行為面進行正向以及負向的影響分析整理可發現如下表五，綜合前述，本文有下面的四點結論。

表五 不同模型間與文官態度上的影響方向性

非黨派行爲	民主回應(政治人物)	-	*
	民主回應(人民)	+	**
	專業責任	+	**
	課責認知	+	
順服行爲	民主回應(政治人物)	-	
	民主回應(人民)	-	*
	專業責任	-	
	課責認知	+	
無名行爲	民主回應(政治人物)	-	
	民主回應(人民)	+	*
	專業責任	+	*
	課責認知	+	

圖表來源：本研究

其一、影響中立行爲最關鍵的認知是對民眾的回應性，專業責任與政治人物回應性次之，課責任知殿後：統計上來看由於對於民眾的回應性三個模型都是顯著的狀態，代表公務人員中立行爲，事實上與民主回應(人民)的關係是最為強烈的。

其二，人民的民主回應與政治人物的民主回應對中立行爲是相衝突的認知：在「非黨派」與「無名」兩種中立行爲上，這兩種回應性本質上應該是衝突的，雖然兩者均屬於中立性的表現。但是我們可以從模型中看出，文官在專業責任與民主回應(人民)，卻在此兩個不同本質的中立行爲表現是同方向的（事實上在三種文官中立行爲中都是同方向的），因此在整個政治/行政互動的介面中，運用專業責任及民主回應性，維持政治/行政天秤上的平衡，文官在理念上可將公共利益的回應當作是專業責任的一環，並藉以維持住中立的行爲表現。

其三，專業責任的認知，協助文官在與政治人物接觸中保持中立行爲：「政治人物接觸」的頻率對黨派與無名都有負面影響，意指與政治人物接觸越頻繁，中立行爲就越不容易出現；但是，這兩項的影響都必須經由「專業責任」的中介，也就是說，如果文官與政治人物的接觸中，能夠維繫文官在政策上的專業認知，就能夠減弱接觸中對中立行爲的上的負面影響，因此，文官的專業責任的認知，是其與政治人物交往但能維繫中立行爲的重要中介因素。

其四，順服行爲是文官中立行爲中的「負向」條件，但受到人民民主回應的制約：人民的民主回應在文官的中立行爲上，只有與順服行爲相衝突，表示文官在順服的行政中立作為上，需要將民眾的期待放在價值思想中，另一方面來說，

文官順服行為與人民的民主回應間的相反影響，代表回應人民的需要是不能從消極的順服中獲得，因此中立不能是隨風飄流，必需對人民的需要主動的精神。

參考文獻

一、中文文獻

- 林文益。1991。〈公務人員行政中立之研究〉，台北：政治大學公共行政學系碩士論文。
- 邱華君。1994。〈從考試權獨立觀點論我國公務人員保障制度〉，台北：中國文化大學中山學術研究所博士論文。
- 許濱松。1996。〈英美公務人員政治中立之研究：兼論我國公務人員政治中立應有的作法〉。《文官體制之比較研究》，彭錦鵬主編。台北：中央研究院。
- 施能傑。1992。〈落實文官中立的理想：人事管理政策的觀點〉，紀念張金鑑教授九秩誕辰行政學術研討會，台北：政大公企中心。
- 陳德禹。1992。〈文官行政中立的理論與實際〉，紀念張金鑑教授九秩誕辰行政學術研討會，台北：政大公企中心。
- 蔡良文。1996。〈我國公務人員行政中立立法制之研究〉，台北：政治大學中山社科所博士論文。

二、英文文獻

- Aberbach, Joel D. (1990) *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*. Washington, D. C.: Brookings Institute.
- Aberbach, Joel D. and Bert A. Rockman. (1976) "Clashing Beliefs within the Executive Branch: The Nixon Administration Bureaucracy." *American Political Science Review* 71: 456-468.
- Aberbach, Joel D. and Bert A. Rockman. (1978) "Administratives' Beliefs about the Role of the Public: The Case of American Federal Executives." *Western Political Quarterly* 31: 502-522.
- Aberbach, Joel D. and Bert A. Rockman. (1988) "Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State." *Public Administration Review* 48(2): 606-612.
- Aberbach, Joel D., James D. Chesney, and Bert A. Rockman. (1975) "Exploring Elite Political Attitudes: Some Methodological Lessons." *Political Methodology* 2: 1-27.
- Aberbach, Joel D., Hans-Ulrich Derlien, Renate Mayntz and Bert A. Rockman. (1990) "American and German Federal Executives – Technocratic and Political Attitudes." *International Social Science Journal* 123: 3-18.

- Aberbach, Joel D., Ellis S. Krauss, Michio Muramatsu and Bert A. Rockman. (1990) "Comparing Japanese and American Administrative Elites." *British Journal of Political Science* 20 (4): 461-488.
- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam and Bert Rockman. (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Aberbach, Joel D., Bert A. Rockman, and Robert M. Copeland. (1990) "From Nixon's Problem to Reagan's Achievement: The Federal Executive Reexamined." In *Looking Back on the Reagan Presidency*, Larry Berman, ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Asmerom, H. K. and E. P. Reis, eds. (1996) *Democratization and Bureaucratic Neutrality*. Macmillan Press.
- Baker, R. ed. (2001). *Transitions from Authoritarianism: The Role of the Bureaucracy*. Greenwood Publishing Group.
- Gregory, R. J. (1991) "The Attitudes of Senior Public Servants in Australia and New Zealand: Administrative Reform and Technocratic Consequence?" *Governance*. 4(3): 295-331.
- Haidar, Ali, Lin Hong Hai and Len Pullin. 2004. "An Impoverished Neutrality? Public Manager Values in Local Government, Penang, Malaysia." *Local Government Studies* 30(1): 88-107.
- Heclo, H. (1975) "OMB and the Presidency – the Problem of 'Neutral Competence.'" *Public Interest*, 38(Winter): 80-89
- Herring, P. (1936) *Public Administration and the Public Interest*. New York: Russell & Russell.
- J. D. Aberbach · R. D. Putnam · B. A. Rockman(1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press.
- Kaufman, Herbert. (1956) "Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration." *The American Political Science Review*, 50(4): 1057-1073.
- Kaufman, H. (1990). "The End of an Alliance: Public Administration in the Eighties." In *Public Administration: The State of the Discipline*, Naomi B. Lynn and A. Wildavsky, eds. Chatham, NJ: Chatham House.
- Leach, W. D., N. W. Pelkey and P. Sabatier. (2002) "Stakeholder Partnerships as Collaborative Policymaking: Evaluation Criteria Applied to Watershed Management in California and Washington." *Journal of Policy Analysis and Management*, 21(4): 645-670.
- Len Pullin, Ali Haidar. 2003. "Managerial values in local government – Victoria, Australia." *International Journal of Public Sector Management*. 16(4): 286-302.

- Levine, C. H., B. G. Peters and F. J. Thompson. (1990). *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Maranto, Robert and B. Douglas Skelley. 1992. "Neutrality: An Enduring Principle of the Federal Service." *American Review of Public Administration*, 22(3): 173-187.
- Miller, H. T. (1994). "Post-Progressive Public Administration: Lesson from Policy Networks." *Public Administration Review*, 54(4): 378-386.
- Moe, T. (1990) "Political Institutions: The Neglected Side of the Story." *Journal of Law, Economics and Organization* 6(Special Issue): 213-253.
- . (1993) "Presidents, Institutions and Theory." In *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, G. C. Edwards III, J. H. Kessel, and B. A. Rockman, eds. Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press.
- Peters, B. G. and J. Pierre, eds. (2001) *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Routledge.
- Putnam, Robert D. (1973) "The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report." *British Journal of Political Science*, 3:257-290.
- Rourke, F. E. (1992). "Responsiveness and Neutral Competence in American Bureaucracy." *Public Administration Review*, 52(6): 539-47.
- Schubert, G. A., Jr. (1957) "'The Public Interest' In Administrative Decision-Making: Theorem, Theosophy, or Theory?" *American Political Science Review*, 51(2): 346-368.
- Vinzant, Janet, (1993). "Strange Bedfellows: Public Administration, Neutral Competence, and Strong Parties." *Public Administration Theory and Praxis*, 15(2), 11-24.
- West, W. F. and R. F. Durant. (2000). "Merit, Management, and Neutral Competence: Lessons from the U. S. Merit Systems Protection Board, FY1988-FY1997." *Public Administration Review*, 60(2): 111-122.
- Wiatr, J. J. (1995). "The Dilemmas of Re-organizing the Bureaucracy in Poland during the Democratic Transformation." *Communist and Post-Communist Studies*, 28(1): 153-160.
- Wynia, B. L. (1974) "Federal Bureaucrats' Attitude toward Democratic Ideology." *Public Administration Review*, 34: 156-162.

附錄一 敘述統計

基本資料變項	填答次數及百分比
性別	1962 (100%)
(1) 男	1106 (56.4%)
(2) 女	856 (43.6%)
主管別	1962 (100%)
(1) 主管	396 (20.2%)
(2) 非主管	1565 (79.8%)
年齡	1957 (99.7%)
(1) 20 歲以下	0 (0.0%)
(2) 21-30 歲	88 (4.5%)
(3) 31-40 歲	536 (27.4%)
(4) 41-50 歲	759 (38.8%)
(5) 51-60 歲	477 (24.4%)
(6) 61 歲以上	97 (5.0%)
政黨認同	1962 (100%)
(1) 泛綠	267 (13.6%)
(2) 泛藍	968 (49.3%)
(3) 其他	668 (37.1%)

圖表來源：本研究

表 A1：「順服價值」呈現頻率

順服價值 \ 頻率	(1) 總是 會這樣 作	(2) 經常 這樣 作	(3) 偶爾 這樣 做	(4) 從不 會這 樣做	(5) 從未 遇過 這種 情況	有效 樣本 數	平均 數
反向題目【V61】 不論主管交代什麼，我只 會執行那些程序上合法 的政策。	453 23.1%	<u>991</u> <u>50.6%</u>	281 14.3%	84 4.3%	150 7.6%	1959 9.8%	2.23
反向題目【V62】 當主管推動的政策與我 的專業意見不同時，我會 依照他的偏好提供意見	44 2.2%	304 15.5%	<u>857</u> <u>43.8%</u>	566 28.9%	186 9.5%	1957 99.7%	3.28
反向題目【V63】 當主管推動一項合法但 與公共利益相衝突的政 策時，我會順從他的指示	95 4.9%	352 18.0%	<u>613</u> <u>31.3%</u>	385 19.7%	512 26.2%	1957 99.7%	3.44

圖表來源：本研究

表 A2：「非黨派行為」呈現頻率

黨派考量 \ 頻率	(1) 總是 會這樣 作	(2) 經常 這樣 作	(3) 偶爾 這樣 做	(4) 從不 會這樣 做	(5) 從未 遇過這 種情況	有效 樣本 數	平均 數
【V64】當我向主管提出建議時，我會受到自己政治立場的影響。	10 0.5%	32 1.6%	163 8.3%	<u>1053</u> <u>53.7%</u>	703 35.9%	1961 99.9%	4.23
【V65】當我向主管提出建議時，我會受到主管政治立場的影響。	13 0.7%	55 2.8%	298 15.2%	<u>873</u> <u>44.5%</u>	<u>722</u> <u>36.8%</u>	1961 99.9%	4.14
【V66】當我對民眾提供服務時，會視當事人的政治立場而有所不同。	8 0.4%	42 2.1%	146 7.4%	<u>1141</u> <u>58.2%</u>	624 37.8%	1961 99.9%	4.19
【V67】我在作內部管理措施的決定時，會將當事人的政治立場列入考量。	9 0.5%	40 2.0%	182 9.3%	<u>1123</u> <u>57.4%</u>	603 30.8%	1957 99.7%	4.16.

圖表來源：本研究

表 A3：「無名行爲」呈現頻率

無名程度 \ 頻率	(1) 總是 會這 樣作	(2) 經常 這樣 作	(3) 偶爾 這樣 做	(4) 從不 會這 樣做	(5) 從未 遇過 這種 情況	有效 樣本 數	平均 數
【V68】我會試圖向外界 透露那些程序上有瑕疵 的政策決定。	9 0.5%	52 2.7%	395 20.2%	<u>843</u> <u>43.0%</u>	661 33.7%	1960 99.8%	4.07
【V69】我會在沒有主管 授權的情況之下對外就 公務議題發言。	5 0.3%	11 0.6%	61 3.1%	<u>1091</u> <u>55.7%</u>	792 40.4%	1960 99.8%	4.35
【V70】當主管推動一項 合法但與公共利益相衝 突的政策時，我會設法透 露給那些受影響的個人 或團體。	8 0.4%	30 1.5%	169 8.6%	<u>833</u> <u>42.5%</u>	<u>918</u> <u>46.8%</u>	1959 99.8%	4.34

圖表來源：本研究

表 B1：對「民主回應(政治人物)」的認知程度

認知程度 民主回應 (政治人物)	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有 點 不 同 意	(5) 不 同 意	(6) 非常 不 同 意	有效 樣本 數	平均 數
【V76】政務人員干預行政機關所負責的事務，是我國行政運作的一項隱憂。	383 19.6%	<u>845</u> <u>43.2%</u>	568 29.0%	109 5.6%	46 2.4%	5 0.3%	1956 99.6%	2.29
【V79】在我國政策形成過程中，往往太過偏重政治人物及政黨的利益。	678 34.6%	<u>908</u> <u>46.3%</u>	316 16.2%	40 2.0%	14 0.7%	5 0.3%	1961 99.9%	1.89
【V81】雖然幾個主要政黨在我國政治扮演重要角色，但是他們經常造成不必要的政治衝突。	584 29.8%	<u>903</u> <u>46.0%</u>	397 20.2%	49 2.5%	22 1.1%	6 0.3%	1961 99.9%	2.00
【V82】假使能減少政治人物在政策過程中的影響力，而增加行政部門專家的影響力，政府行政效能應可大大提高。	683 34.8%	<u>954</u> <u>48.6%</u>	271 13.8%	37 1.9%	12 0.6%	4 0.2%	1961 99.9%	1.85

圖表來源：本研究

表 B2：對「專業責任」的認知

認知程度 專業責任	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有 點 不 同 意	(5) 不 同 意	(6) 非常 不 同 意	有效 樣本 數	平均 數
【V75】一般而 言，為公共政策品 質把關的是民選 的政治人物，而不 是公務人員。	82 4.2%	292 14.9%	267 13.6%	479 24.4%	<u>650</u> <u>33.1%</u>	191 9.8%	1961 99.9%	3.97
反向題目【V78】 政策制定過程 中，專業及技術的 考量應重於政治 的考慮。	668 34.1%	<u>918</u> <u>46.8%</u>	210 10.7%	74 3.8%	65 3.3%	26 1.3%	1961 99.9%	1.99
【V80】在我國的 政治過程中，民間 團體的影響往往 是負面的。	54 2.8%	265 13.5%	538 27.5%	<u>710</u> <u>36.3%</u>	347 17.7%	43 2.2%	1957 99.7%	3.59

圖表來源：本研究

表 B3：對「課責認知」的認同程度

認知程度 課責認知	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
反向題目【V25】 在具有政治爭議的政策 中，公務人員應避免選擇 極端立場的方案。	822 42.0%	959 49.0%	136 6.9%	18 0.9%	15 0.8%	9 0.5%	1959 99.8%	1.71
反向題目【V26】 有效率的利用政府資 源，比特定政策的成效來 得重要。	557 28.4%	1039 52.9%	274 14.0%	54 2.8%	26 1.3%	5 0.3%	1955 99.6%	1.96
反向題目【V28】 政府部門的政策評估做 得不夠好，以致無法瞭解 政策執行的成效。	317 16.2%	960 49.2%	527 27.0%	110 5.6%	33 1.7%	5 0.3%	1952 99.4%	2.28

圖表來源：本研究

表 B4：對「民主回應(人民)」的認知

認知程度 民主回應(人民)	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V31】政府機關中，需 要一些懂得如何發號施 令的人。	408 20.9%	999 51.1%	342 17.4%	123 6.3%	60 3.1%	24 1.2%	1956 99.6%	2.23
【V32】只有達到某種教 育程度以上的民眾才能 擁有投票權。	54 2.8%	143 7.3%	218 11.1%	298 15.2%	686 34.9%	559 28.5%	1958 99.7%	4.58
【V33】民眾在投票時， 很少能清楚分辨什麼樣 的選擇對他們最有利。	237 12.1%	598 30.5%	633 32.2%	250 12.7%	203 10.3%	38 1.9%	1959 99.8%	2.85

圖表來源：本研究

表 B5：「政治人物的接觸」的頻率次數

次數 接觸頻率	(1) 每日 至少一 次	(2)每週 超過一 次	(3)每月 超過一 次	(4)每季 超過一 次	(5)每年 超過一 次	(6)記憶 中有過 一次	(7)從來 沒有過	有效樣 本數	平均 數
您服務機關所 屬層級之最高 民選首長	48 2.5%	126 6.5%	144 7.4%	119 6.1%	186 9.6%	150 7.7%	<u>1173</u> <u>60.3%</u>	1946 99.1%	5.78
院級首長	7 0.4%	13 0.7%	24 1.3%	20 1.0%	105 5.5%	113 5.9%	<u>1623</u> <u>85.2%</u>	1905 97.0%	6.69
您所屬之機關 首長	257 13.3%	<u>359</u> <u>18.6%</u>	<u>378</u> <u>19.5%</u>	235 12.2%	297 15.4%	137 7.1%	271 14.0%	1934 98.5%	3.75

圖表來源：本研究

附錄二 因素與信度分析表

構面	題項	題目內容	共同性	因素負荷量	解釋變異量	組成信度	量表信度	
依變項							0.36	
非黨派行為	v65	當我向主管提出建議時，我會受到主管政治立場的影響。	0.68	0.78	37.92	0.81		
	v64	當我向主管提出建議時，我會受到自己政治立場的影響。	0.63	0.77				
	v66	當我對民眾提供服務時，會視當事人的政治立場而有所不同。	0.69	0.77				
	v67	我在作內部管理措施的決定時，會將當事人的政治立場列入考量。	0.68	0.73				
順服行為	反 v62	當主管推動的政策與我的專業意見不同時，我會依照他的偏好提供意見	0.55	0.70	13.50	0.50		
	反 v63	當主管推動一項合法但與公共利益相衝突的政策時，我會順從他的指示	0.60	0.69				
	反 v61	不論主管交代什麼，我只會執行那些程序上合法的政策。	0.41	0.63				
無名行為	v69	我會在沒有主管授權的情況之下對外就公務議題發言。	0.70	-0.85	11.36	0.76		
	v70	當主管推動一項合法但與公共利益相衝突的政策時，我會設法透露給那些受影響的個人或團體。	0.71	-0.81				
	v68	我會試圖向外界透露那些程序上有瑕疵的政策決定。	0.64	-0.74				
自變項								
民主回應（政治人物）	v79	在我國政策形成過程中，往往太過偏重政治人物及政黨的利益。	0.77	0.60	20.38	0.70		
	v81	雖然幾個主要政黨在我國政治扮演重要角色，但是他們經常造成不必要的政治衝突。	0.75	0.54				
	v82	假使能減少政治人物在政策過程中的影響力，而增加行政部門專家的影響力，政府行政效能應可大大提高。	0.72	0.57				
	v76	政務人員干預行政機關所負責的事務，是我國行政運作的一項隱憂。	0.64	0.45				

構面	題項	題目內容	共同性	因素負荷量	解釋變異量	組成信度	量表信度
專業責任	反 v78	政策制定過程中，專業及技術的考量應重於政治的考慮。	-0.77	0.60	12.26	0.37	
	v80	在我國的政治過程中，民間團體的影響往往是負面的。	0.67	0.51			
	v75	一般而言，為公共政策品質把關的是民選的政治人物，而不是公務人員。	-0.48	0.24			
民主回應（人民）	v32	只有達到某種教育程度以上的民眾才能擁有投票權。	0.78	0.62	9.11	0.38	
	v33	民眾在投票時，很少能清楚分辨什麼樣的選擇對他們最有利。	0.71	0.55			
	v31	政府機關中，需要一些懂得如何發號施令的人。	0.43	0.28			
課責認知	反 v26	有效率的利用政府資源，比特定政策的成效來得重要。	0.81	0.57	8.62	0.47	
	反 v25	在具有政治爭議的政策中，公務人員應避免選擇極端立場的方案。	0.72	0.63			
	反 v28	政府部門的政策評估做得不夠好，以致無法瞭解政策執行的成效。	0.48	0.37			

圖表來源：本研究

公共行政規範性根基的探索—2008 年台灣公務人員「民主價值」的分析*

Exploring the Normative Foundation of Public Administration—the Analysis of Democratic Values of Civil Servants in Taiwan (2008)

黃東益、陳敦源、施佳良**

摘要

文官的民主價值是決定民主治理成敗的重要因素，相較於過去有關民眾民主價值豐富的研究，作為實際執行政府施政的台灣文官，相關研究則相對稀少，為填補這個研究脫落的環節，本文分析 2008 年由政大公行系研究團隊所執行的文官調查研究資料，該研究採取「台灣民主與選舉研究」有關於民主價值的變項及測量工具。本文除了首次呈現台灣中央及地方政府文官的民主價值，與民眾的資料進行比較外，也分析可能影響文官民主價值的解釋變項。從文官與民眾的民主價值比較可看出，除了在性別平等與議會制衡兩項無所差別之外，文官的民主價值在各原則上普遍較民眾高，且其具統計上的顯著意義。顯示我國文官對於民主已具備相當程度的認知。作為權威機構的官僚，能具備高度的民主素養，此對於新興民主國家而言，是防止民主倒退的重要指標。本研究的迴歸分析也顯示教育程度與年齡在解釋民主價值上，不論是對於民眾或文官，皆擁有較強的解釋力。加入文官背景變項後，則為官等越高、任職中央相對於地方、年資越淺，則民主價值程度越高。基於以上的研究結果，本文提出研究及實務上的建議。

-
- * 1. 本文發表於 2009 年 5 月 23-24 日「2009 TASPAA『全球化下新公共管理趨勢與挑戰—理論與實踐』」學術研討會。本文係研討會文章，屬研究初稿，未經作者同意，請勿轉載引用。
2. 本文特別感謝國家科學委員會所補助的研究計畫「台灣民主治理機制鞏固之研究之子計劃一：權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務/事務人員關係」提供相關分析資料，及政大公共行政系碩士生呂建緯同學的協助。
3. 本文作為比對之用的「民眾調查」部分資料，採自 2005 年至 2008 年「台灣選舉與民主化調查」四年期研究規劃(III)：2008 年立法委員選舉面訪調查(TEDS2008L)（國科會計畫編號：NSC 96-2420-H-002-025）。「台灣選舉與民主化調查」(TEDS) 多年期計畫。總召集人為國立政治大學黃紀教授，TEDS2008L 為針對立法委員選舉執行之年度計畫，計畫主持人為朱雲漢教授；詳細資料請參閱 TEDS 網頁：<http://www.tedsnet.org>。作者感謝上述機構及人員提供資料協助，惟本文之內容概由作者自行負責。
- ** 本文作者：黃東益為國立政治大學公共行政系副教授、陳敦源為國立政治大學公共行政系副教授、施佳良為國立政治大學公共行政系碩士

壹、前言

民眾及精英的民主價值或信念(democratic values or beliefs)是決定一個國家民主深化的關鍵因素，(Linz and Stepan 1996)也是公共行政的規範性基礎，(Denhart and Campell 2006; King and Stivers 1998)。近年來，隨著「新公共服務」(Denhardt 2000, 2003)以及「民主治理」概念的興起，公部門愈來愈重視回應性(responsiveness)與課責性(accountability)的要求、決策的透明以及公民參與等價值。(Levine et al 1990: 188-190; Bellone and Goerl 1992)在學界及實務界，參與式治理(Lovan et al 2004)、對話式治理(dialogical governance, Innes and Booher 2004)、審議式治理(deliberative governance, Healey et al. 2004; Maarten & Wagenaar 2004)等概念也逐漸被廣為運用。過去研究顯示，文官的態度是決定執行公民參與成敗落實回應與課責等價值的重要因素(Yang 2005; Alkadry 2003)，因此美國政治及公共行政學界早在 1970 年代已經有學者從事跨時性的探討，對於高階文官的政治態度相關面向，進行長期及跨國比較的研究。(Aberbach et al 1981; Aberbach and Rockman 2001)

對照台灣的研究，過去政治學界已有許多實證研究針對民眾以及政治精英的民主價值進行探討，並取得相當豐厚的成果。(盛治仁 2003; 游清鑫等 2007; 趙永茂 1998, 2002)在文獻中可以發現在政黨輪替後的 2002 年至 2005 年間，台灣民眾的民主價值幾乎呈現上揚的趨勢(游清鑫等，2007)。相較於民眾民主價值的研究，作為實際制定及執行政府政策的台灣文官，相關研究則相對稀少。然而，台灣文官的民主價值，是一個待釐清的重要研究主題。首先，文官擁有相當程度的裁量權，不僅負責執行，在行政機關實際的運作過程中，實際扮演著決策的角色。(Lipsky 1980) 因此民主治理過程中重要的決策或執行過程，若無文官的配合，民主將無法落實。

其次，在我國威權時期，國民黨透過國家機器進行資源的分配與控制，藉由情治與政風單位進行對官僚的掌握。在此種官僚制度下，個人忠誠常發揮重要作用，因為它保障了上級避免被下屬出賣而陷入醜聞。由於對職位安全與利益維護的動機，日趨保守便成為官僚制度中難以抗拒的內在壓力。隨著台灣的民主的進展，相對於社會的變化，文官體制內基本上仍維持著一定程度的穩定性。在過去威權經驗與官僚制度本身的影響下，文官對於民主價值的認知，是否會與一般民眾有所不同？另一方面，在台灣經濟發展的過程中，擁有專業知識的科技官僚，在台灣經濟發展過程中扮演重要角色，則為過去輿論所讚揚。而此種擁有專業知識，或擁有較高教育程度的文官，在民主價值的態度上，是否與民眾不同？又有哪些因素解釋民主價值的變異？對於這個問題的解答，牽涉到前述新公共服務價值的落實以及民主治理的品質，進而會影響到台灣民主鞏固或倒退的進展。

學界於此方面的研究，雖累積許多經驗，但仍缺乏有系統、宏觀式的循證研究，以瞭解台灣文官對於民主價值的認同程度。本研究在學術上希冀能對於學界提供一個重要而過去較難以瞭解的研究議題。期盼在大規模調查的調查證據基礎上，得以揭露台灣文官對於民主的態度樣貌。並且透過與民眾調查進行比較，進而提供學界進行民主行政與公民參與研究之基礎。另一方面，在實務上，則可提供強化文官民主課責與公民參與相關核心能力之參考依據。

爲了回答以上問題以及達到研究目的，本研究有關文官的部分將分析台灣政府文官調查（TGBS）資料。該計畫在 2008 年 1 月 24 日至 3 月 14 日執行，透過隨機抽樣選取台灣中央及地方政府不同層級文官，由訪員遞送問卷並由受訪者自填方式完成問卷 1962 份，受訪者分屬中央及地方的各官等（簡任、薦任、委任）文官。有關民眾的資料，則將採用 2008 年「台灣選舉與民主化調查研究計畫（Taiwan Election and Democratization Studies, TEDS）」的資料。本文第二個部分將回顧相關文獻以及建立本研究架構，第三個部份將說明資料來源以及測量工具，第四部份呈現文官的民主價值並與民眾的民主價值作比較，第五部分分析解釋文官價值變異的因素，最後則針對研究結果進行討論並提出建議。

貳、文獻回顧

如前所述，文官的民主態度是決定執行公民參與成敗落實回應與課責等價值的重要因素(Yang 2005; Alkadry 2003)，因此美國公共行政學界除了「人事管理局」（U.S. Office of Personnel Management）針對人力資源所作的定期問卷調查研究外，也有學者對於文官的民主態度等政治面向的相關變項，進行長期及跨國比較的研究（Aberbach et al 1981; Aberbach and Rockman 2000）。我國由於長期威權統治，早期對於文官進行實證研究並不容易，直到一九九零年代之後，隨著台灣民主化的進展，此種研究才成爲可能。不過對於民眾民主態度的研究，早在一九七零年代即開始，不僅累積了豐富的跨時性資料，其測量工具也逐漸成熟。以下先就文官調查相關研究進行檢閱，並進而透過民眾民主價值的相關研究，梳理可能影響民主價值的相關變數。

一、公務人員及精英態度的實証研究

就我國而言，相對於有關一般民眾的政治態度的研究，國內對於公務人員態度文獻顯得較少。對於公務人員態度的系統性研究主要從管理以及政治的角度著手。有關管理觀點的研究，如梁雙蓮(1985)探討中央政府公務人員的組織認同，從基本個人屬性、人格特質、權利價值取向及系統功能的評價等因素，解釋公務人員組織認同的變異，嘗試以實證資料建構因果模型。蔡秀涓(2004)以台北市政

府公務人員為研究對象，探討個人屬性、組織因素、管理風格、組織信任及組織承諾對於組織信任的影響，試圖建立完整的架構。除此之外，蔡秀涓(2004)及梁雙蓮(2004)分別分析考試院及地方公務人員的工作價值觀，這些文獻對於吾人瞭解公務人員個人的基本屬性、人格特性以及如工作承諾感及工作價值觀等對於其執行業務的態度將有所貢獻。

不同於以上有關於政府公務人員管理面向的研究，隨著政治的開放，國內已有少數學者針對公務政治態度相關面向的研究，余致力(1998)以郵寄問卷，探查行政院與考試院暨所屬主管機關內九職等以上之主管(科長、組長、主任、司長、處長、局長等)，瞭解其對訪問當時國家重大議題的態度。該研究除了對議題的意見，同時也包含政治容忍、菁英主義以及計畫承諾等指標。以此資料為分析素材，Huang, Chen and Yu(2005) 從比較的觀點來看，根據學者Gregory(1991)政治容忍指標及計畫承諾兩個面向，為台灣官僚的特質定位：台灣公共管理者政治容忍指標偏低，而計畫承諾指標則偏高，可歸類為技術性官僚(technocrat)。作者認為造成台灣官僚政治態度與其他國家的差異主要在於：台灣受到儒家的影響深遠，加上長期威權統治，強調和諧、共識及對權威的遵從，較缺乏對於國家爭取權力以及容忍異見的傳統。這些政治面向的研究，對於跨國的比較有所幫助，可以了解台灣文官就比較的意義而言，到底屬於何種類型，不過為了遷就比較在方法上的需求，測量工具不見得適合本土的脈絡。

除了對我國不同層級公務人員管理面向的實證研究，趙永茂（1995）以台灣地方菁英為研究對象，發現其在參與、平等、多數決等原則上，有相當高的表現。在比較其1993年至2001年八年間的民主價值變化趨勢，發現地方菁英的平等權原則有大幅的增強（趙永茂，2002）。趙永茂(1998, 2002)對於鄉鎮層級地方基層菁英的研究，以及趙永茂(1998)對於包括各縣市內立法委員、國代、省議員、縣(市)長、縣(市)議員、鄉鎮長以及社會團體領袖等地方精英的研究，雖然對象不是公務人員，但其聚焦於民主價值取向，該分析面向及運作化的方法值得吾人參考。不過該研究執行已有一段時間，隨著時間的遞移，雖然該面向的概念架構並無多大改變，但測量工具已不斷修改。因此有關民眾民主價值的研究文獻，由於其透過TEDS平台定期以及長期的資料蒐集規劃與驗證，反而對於本研究在模式建構以及測量工具的選用上，將有更大的參考價值。因此以下將回顧有關民眾民主價值的研究。

二、民眾民主價值的相關研究

民眾民主價值的相關研究以及前述趙永茂有關地方精英的研究主要植基於胡佛早期所發展出來的架構。胡佛（1978,1998）在建構民主價值指標時，乃是

從結構性的政治文化出發，採取權力結構概念的取向進行。權力是在一政治系統中，為成員所共同認可與遵行的交互作用模式。故其所展現的乃是在一個政治系統中，成員所共同持有的價值與信念。因此，在探討政治系統結構中的成員互動行為時，成員所抱持的權力概念（即『誰有權？』、『權力指向何處？』等），將會決定一個政治系統的基本結構型態。

在探討政治系統內的權力結構上，胡佛建構五類權力關係原則以作為分類政治系統結構的民主、威權與極權的分類指標。同時以此五類權力關係上，系統成員具備積極取向與否，來作為判斷系統成員的民主價值。此五類權力關係分別為：平等權原則、自主權原則、個人自由權原則、社會多元權原則與制衡權原則（胡佛，1998:19, 71）。

此五類權力關係，分別演繹自系統中三種成員之間的互動關係所運作的基本權力結構（胡佛，1998:19）。(1)成員與成員之間的個人互動基本權力結構：成員之間彼此互動時，是處於何種相對的權力地位？是否一律平等，或需受其他條件的規制（如性別、出身、學歷等）？此為平等權的概念。(2)成員與權威組織間的權力結構：在政治系統中，權威組織乃是相對於其他成員，具有特殊強制權力與做成決策之單位。故在此權力結構下，可追問以下主要問題。首先，權威組織的強制權力之來源為何？是否為系統成員所賦予？成員是否任由權威組織統攝一切事務？此即自主權概念。其次，在權威組織的權力涵攝下，成員是否保有自由度，免受限制？其保有程度與範圍為何？此即自由權的概念。更進一步地說，由系統成員所組成的社團、政黨，在權威組織的權力下，是否仍可保有組成的自由與自主性？此即多元權的概念。(3)權威組織之間的權力結構：權威組織本身具備特殊的強制權力，然而在眾權威組織間的權力行使上，是否應彼此制衡？或是亦有高下之別？此是制衡權的概念。

從上述可知，權力乃是來自於政治系統內成員的價值觀念與認可。因此，欲瞭解成員的民主價值程度，可以透過此指標加以測量，以判斷政治系統結構的民主化程度。在民主價值的經驗研究中，學界多以此指標探求台灣民眾的民主價值樣貌，並且更進一步探討影響民眾民主價值的因素為何。

在比較解嚴前後的民眾民主價值觀部分，盛杏媛、陳義彥（2003）與徐火炎（1992）等研究發現，自 1984 年以來，台灣民眾的民主價值觀有與時俱進的成長。不過卻在 2001 年時有下滑的現象。此外，盛治仁（2003）比較政黨輪替前後的民眾民主價值觀亦發現民主價值下滑，有趨於保守的隱憂。但在游清鑫等（2007）的研究中發現，在政黨輪替後的 2002 年至 2005 年間，台灣民眾在各項民主價值幾乎全數呈現上揚的趨勢。並指出此種變化之因，或許是民眾原先對政局變化所產生的疑慮，在經過經歷民進黨政府執政多年後，已逐漸消散。是故，瞭解並比較影響民主價值差異的結構性因素，便是相當具有意義的事情。

除了趨勢的研究，學者也嘗試找出影響民眾民主價值變異的各種因素，黃秀

端和趙湘瓊（1996）針對台灣婦女的政治態度變遷研究中，發現教育程度的提升對於對於民主態度的增長有相當大的影響力。徐火炎（1992）比較解嚴前後的民眾民主價值，發現不論解嚴前後，男性、教育程度高與非國民黨員等具有較高的民主價值。盛杏媛和陳義彥（2003）則發現年齡較低、教育程度較高、所得較高與職業類別屬經理人或專業人士（相較於辦事員與服務人員）者，皆具有較高的民主價值。盛治仁（2003）的研究發現，教育程度與年齡在民主價值上有所影響，相較之下政黨認同與省籍的影響較為弱薄。綜觀研究，可以發現在個人背景方面，性別、年齡、教育程度、職業類別、政黨傾向與省籍，對於民主價值皆有或強或弱的影響。

從上述政治系統的角度來看，權威組織是一具有強制權力的機構，得對系統成員施加權力。在此權力高位中，作為運作此一權威組織的公務人員，其民主價值的態樣為何？是相當有趣的議題。從上述研究中可發現，民眾的背景因素對於其民主價值多有影響。因此若以相同的背景因素來探討公務人員的民主價值，則可推論：相較於一般民眾，公務人員的教育程度普遍較高，因此公務人員的民主價值或許也會較一般民眾為高。

參、資料來源與變項測量

本研究資料來源可分為兩個部分，其一，民眾的部分是「台灣選舉與民主化調查」（TEDS），使用的是 2008 年立法委員選舉面訪調查（TEDS2008L）panel 樣本⁵⁴，共有 1381 份樣本。其二，文官的部分是 2008-2009 國科會所補助的「台灣民主治理機制鞏固之研究之子計劃一：權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務/事務人員關係」⁵⁵，計劃編號：NSC-96-2414-H-004-037-SS2，執行日期自 2008 年 1 月 24 日開始至同年 3 月 14 日止，共有 1,962 份樣本。

⁵⁴ 本研究後續簡稱為 TEDS2008

⁵⁵ 本研究後續簡稱為文官調查

表一 民主價值題目對照表⁵⁶

價值	題目	TEDS	文官調查
平等原則	學歷平等	民意代表應該都由高學歷的人來當。	低教育程度的人，應該和高教育程度的人一樣，在政治上享有同等的發言權。
	性別平等	女性不應該像男性一樣參加政治活動。	與 TEDS 相同。
參政原則	首長決定	政府首長等於是大家庭的家長，一切大小國事，皆應聽從他的決定。	與 TEDS 相同。
	領袖重要	強而有力的領袖比優良的法律更重要。	與 TEDS 相同。
自由原則	想法一致	大家的想法應該一致，不然社會就會不安定。	大家想法若不一致，社會就會混亂。
	觀念流傳	一種觀念能否在社會上流傳，應由政府來決定。	某種言論能否在社會上流傳，應由政府來決定。
多元原則	團體數目	在一個地方上，如果東一個團體，西一個團體，就會影響到地方的安定與和諧。	在地方上，如果東一個團體，西一個團體，就會影響到地方的安定與和諧。
	政黨數目	一個國家如果有很多政黨，就會影響政治安定。	與 TEDS 相同。
制衡原則	司法獨立	法官在審理重大案件時，應該接受行政機關的意見。	與 TEDS 相同。
	議會制衡	政府如果時常受到議會的制衡，就不可能有大作爲了。	政府如果時常受到立法機關的制衡，就不可能有多大的作爲。

本文先比較文官與民眾在民主價值態度方面的差異，並使用上述調查資料進行比較，希望能夠比較同一時期文官與民眾對民主價值的態度。民主價值的測量已針對民眾進行多次調查，在文官調查中則是首次測量文官的民主價值態度。表一為 TEDS 與文官調查在民主價值中所調查的題目，兩項調查中的題目並無明顯的不同，在觀念流傳、團體數目與議會制衡的題目中只有稍微更改。較大的差異在於想法一致與學歷平等的題目。在想法一致的問題中，TEDS 的題目為「大家的想法應該一致，不然社會就會不安定」；文官調查的題目改為「大家想法若不一致，社會就會混亂」，更改題目後，方向還是維持相同。在想法一致的問題中，

⁵⁶ 題目的簡稱參考盛治仁（2003），後續討論以簡稱代表該題目。

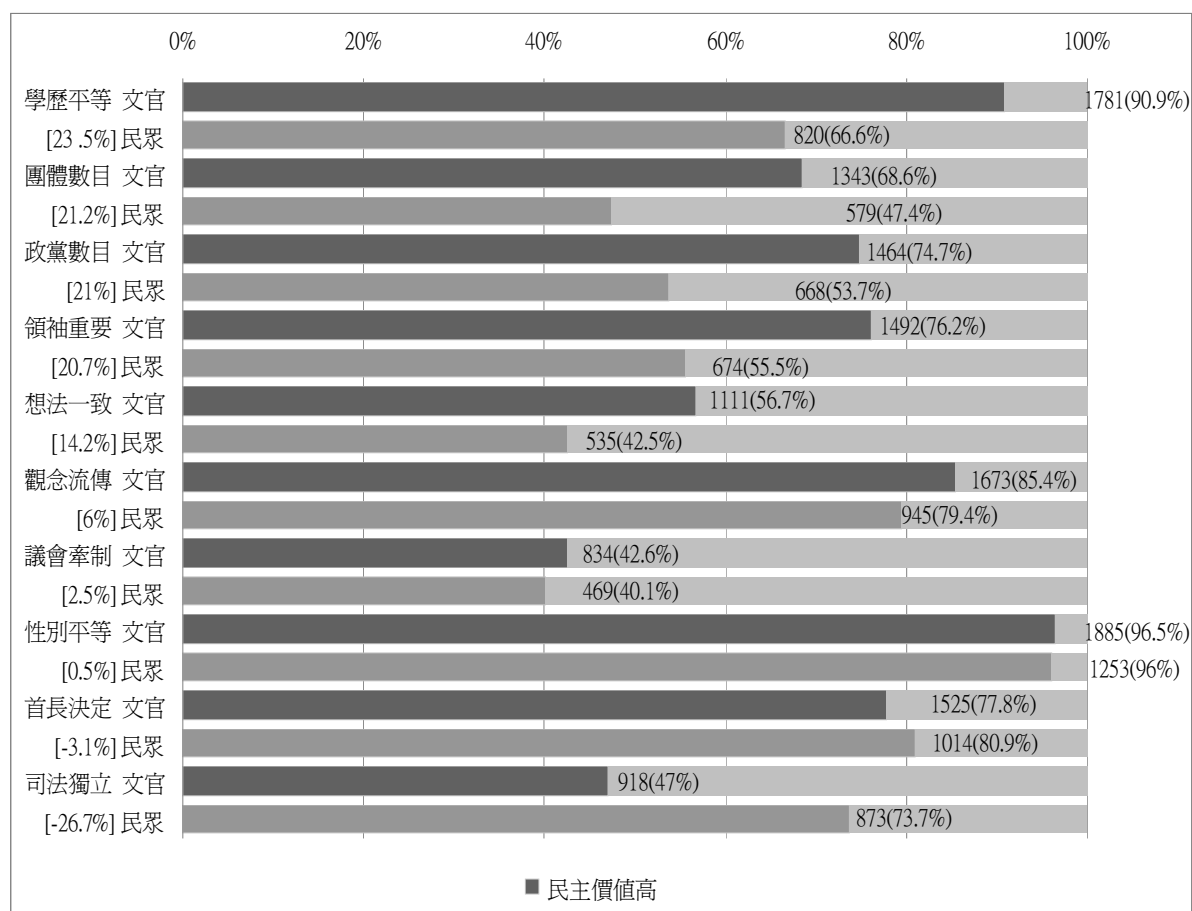
TEDS 在學歷平等的題目為「民意代表應該都由高學歷的人來當」，文官調查的題目為「低教育程度的人，應該和高教育程度的人一樣，在政治上享有同等的發言權」，兩者問的方向相反，前者回答同意代表民主價值較低，後者回答同意代表民主價值高。

肆、文官與民眾的民主價值

一、文官與民眾對民主價值的比較

在這十題關於民主價值的問題，TEDS 使用 4 點尺度，依序為「非常同意」、「同意」、「不同意」、「非常不同意」，而文官調查使用 6 點尺度，「非常同意」、「同意」、「有點同意」、「有點不同意」、「不同意」、「非常不同意」，為了將尺度統一，便於比較文官與民眾的差異，本文分為「民主價值高」與「民主價值低」兩類，在 TEDS 方面，回答「非常不同意」、「不同意」合併為「民主價值高」，回答「非常同意」、「同意」合併為「民主價值低」；在文官調查方面，回答「非常不同意」、「不同意」、「有點不同意」合併為「民主價值高」，回答「非常同意」、「同意」、「有點同意」合併為「民主價值低」，不過在學歷平等因方向與其他題目不同，而將「非常不同意」、「不同意」、「有點不同意」合併為「民主價值低」，回答「非常同意」、「同意」、「有點同意」合併為「民主價值高」。文官與民眾回答的情形於圖一與表二。

圖一除了可看出各個測量民主價值題目文官與民眾回答的比例之外，題目的上下排列是依據文官與民眾的民主價值高低比例的差異，在上位代表文官的民主價值高於民眾，最下位代表民眾的民主價值高於文官，左邊的數字代表比例的差距。在學歷平等部分，文官的民主價值高的比率高達九成，高於民眾的六成，且兩者的差距在這十題中最大，其次為團體數目、政黨數目、領袖重要。在議會制衡、性別平等、首長決定方面，文官的民主價值與民眾差距甚小，兩者在想法一致與議會制衡的民主價值皆為較低。另外，在首長決定與司法獨立方面，文官的民主價值低於民眾，只有近五成的文官支持司法獨立於行政機關，而有高達七成的民眾認同司法獨立。



圖一 台灣文官與民眾民主價值差異比較

在比較文官與民眾在民主價值態度上有何種不同前，先觀察文官與民眾在這十題中回答的情形。從表二可看出，對文官而言，平等原則中性別平等與學歷平等的民主價值最高，其次為觀念流傳，最低為制衡原則的兩個題目，為司法獨立與議會制衡；對民眾而言，民主價值最高的是性別平等，其次為首長決定與觀念流傳，民主價值最低分別為團體數目、想法一致與議會制衡。文官與民眾在性別平等的民主價值最高，顯示不論是文官還是民眾都已接受政治上性別平等的觀念。相反地，兩者在議會制衡中的民主價值都是最低，都認為政府受到議會的制衡，其施政表現就會不理想。

另外比較文官與民眾的差異，每一題進行卡方檢定，從結果得知，更能支持上述說法。兩者只有在性別平等與議會制衡這兩題的分佈情形無差異，也就是文官與民眾在性別平等與議會制衡的態度上是一致無差別的。在性別平等，文官與

民眾的民主價值高，都有九成的比例認為在政治上不應存在性別差異的情形，相反地，在議會制衡這題中，文官與民眾的民主價值低，有近六成比例的文官與民眾認為政府的施政會受到議會的制衡，導致於政府的表現不理想。文官與民眾在議會制衡的民主價值低的可能原因在於長期我國的政治文化長期受到權威統治，立法機關只是行政機關的橡皮圖章，重要性不如行政機關，所以都由行政機關研擬與推行政策。

在其他題目中，文官與民眾的回答是有差異的，在學歷平等、領袖重要、想法一致、觀念流傳、團體數目與政黨數目，文官的民主價值高於民眾，在學歷平等方面，有九成的文官認為不同教育程度的人都應享有相同政治參與的機會，但只有六成的民眾支持這項論點。在領袖重要題目中，有七成六的文官與六成六的民眾不認為強而有力的領袖優於法律。在想法一致中，有八成七的文官與八成三的民眾認為在社會上想法應該要多元。在觀念流傳中，有八成五的文官與八成的民眾認為不應由政府決定觀念的流程。在團體數目中，有六成九的文官與四成七的民眾認為多個地方團體不會影響地方的安定。在政黨數目中，有七成五的文官與五成四的民眾認為有多個政黨不會影響政治安定。也就是說，文官比起民眾而言，較有自由與多元的概念。

在首長決定與司法獨立題目中，文官的民主價值低於民眾，在首長決定方面，文官的民主價值略低於民眾，有七成八的文官與八成一的民眾認為不應該所有事情都應聽從政府首長的決定。在司法獨立中，只有四成七的文官認為法院在判決時不應接受行政機關的意見，有高達七成四的民眾支持此論點，文官在這一題的民主價值遠低於民眾。

總而言之，在大多數的情形下，文官的民主價值高於民眾，但有例外的情形，如文官在議會制衡原則的民主價值較低，認為立法機關不應隨意干涉行政機關的作為，同時也認為法院在判決時應接受行政機關的意見。

表二 文官與民眾民主價值次數分配表

	民眾		文官		卡方檢定
	民主價值高	民主價值低	民主價值高	民主價值低	
學歷平等	820(66.6%)	411(33.4%)	1781(90.9%)	178(9.1%)	$X^2=296.54^*$, $p<0.001$
性別平等	1253(96%)	52(4%)	1885(96.5%)	68(3.5%)	$X^2=0.55$, $p=0.46$
首長決定	1014(80.9%)	239(19.1%)	1525(77.8%)	434(22.2%)	$X^2=4.37^*$, $p=0.04$
領袖重要	674(55.6%)	539(44.4%)	1492(76.2%)	467(23.8%)	$X^2=146.74^*$, $p<0.001$
想法一致	535(42.6%)	722(57.4%)	1111(56.7%)	849(43.3%)	$X^2=61.13^*$, $p<0.001$
觀念流傳	945(79.4%)	245(20.6%)	1673(85.4%)	287(14.6%)	$X^2=18.65^*$, $p<0.001$
團體數目	579(47.6%)	641(52.5%)	1343(68.6%)	616(31.4%)	$X^2=139.96^*$, $p<0.001$
政黨數目	668(53.7%)	576(46.3%)	1464(74.7%)	495(25.3%)	$X^2=151.25^*$, $p<0.001$
司法獨立	873(73.7%)	312(26.3%)	918(47%)	1036(53%)	$X^2=214.47^*$, $p<0.001$
議會制衡	469(40.1%)	701(59.9%)	834(42.6%)	1123(57.4%)	$X^2=1.93$, $p=0.165$

二、 文官對民主價值的態度

上述探討文官與民眾的差異，得知文官的民主價值普遍高於民眾之外，繼續探究文官本身的民主價值，在不同面向中比較民主價值的差異。本研究從每一個題目了解文官對於民主價值的看法，從 1 到 6，分數越高代表民主價值越高。從表三得知，十題測量題目皆有明顯的偏態情況，只有司法獨立與議會制衡為右偏，且偏離的幅度甚小，其餘題目為左偏，偏離幅度最大為性別平等，其次為學歷平等、觀念流傳，從峰度來看，性別平等回答最集中，集中在 6，其次為學歷平等，回答最分散為司法獨立。

文官在平等原則的民主價值最高，學歷平等與性別平等的平均數分別為 4.96 與 5.34；參政原則的民主價值其次，首長決定與領袖重要的平均數分別為 4.35 與 4.38；在自由方面，想法一致與觀念流傳的平均數分別為 3.66 與 4.61，想法一致偏離的程度大於觀念流傳，顯示觀念流傳的民主價值高於想法一致；在多元原則方面，雖然政黨數目的偏離程度大於團體數目，然團體數目的集中程度大於政黨數目，政黨數目的民主價值稍高於團體數目；制衡原則的民主價值最低，兩題的眾數皆為 3，平均數分別為 3.63 與 3.30。

表三 文官民主價值單題統計表

	學歷 平等	性別 平等	首長 決定	領袖 重要	想法 一致	觀念 流傳	團體 數目	政黨 數目	司法 獨立	議會 制衡
個數	1959	1953	1959	1959	1960	1960	1959	1959	1954	1957
眾數	5	6	5	5	5	5	5	5	3	3
平均數	4.96	5.34	4.35	4.38	3.66	4.61	4.02	4.22	3.63	3.30
偏態	-1.279	-1.982	-.589	-.739	-.227	-.880	-.481	-.614	.142	.148
峰度	1.853	5.602	-.278	-.321	-.996	.486	-.606	-.286	-1.183	-.823

伍、解釋民主價值的因素

再對影響文官民主價值的因素繼續探究，先前台灣民主價值的調查對象都集中於一般民眾，爲了因應文官的特性以及探討民主價值不同構面的差異，將每一題面向作爲依變數，並進行兩階段迴歸，在第一階段迴歸中影響因素選取的依據爲先前文獻所探討過的，如性別、年齡、教育程度、黨派認同、省籍等因素。第二階段迴歸除了第一階段所放入的因素之外，還增加了文官獨特的特性，如官等、中央/地方、主管/非主管、年資，以便於比較文官特性的因素對於民主價值的影響。

在性別部分，以女性爲參照組。黨派認同部分則是以泛藍爲參照組，泛綠與其他政黨認同爲虛擬變數。省籍則是以閩南即爲參照組，客家籍與外省籍爲虛擬變數。另外在工作單位與職務分別以中央單位與主管爲參照組，地方單位與非主管爲虛擬變項。年齡、教育程度、官等、年資連續變項，數字越大表示年齡越大，教育程度、官等年資越高。

從表四的結果來看，在學歷平等方面，年齡越大、教育程度越高、泛綠的受訪者，越不認同學歷在民主上是平等的。在性別平等方面，年齡越大、男性與泛綠的受訪者越不認同性別在民主上是平等的，教育程度越高、外省籍的受訪者越認同性別在民主上是平等的。在首長決定方面，相較於女性，男性的民主價值較低，較認同首長可以決定一切事情，另外教育程度越高，民主價值越高，越不認同首長可以決定一切事情。在領袖重要方面，教育程度越高、男性、外省籍的受訪者民主價值較高，較不認同領袖勝過於法律，泛綠的受訪者民主價值較低。在想法一致方面，教育程度越高，民主價值較高，較不認同想法應該要一致，泛綠的受訪者民主價值較低。在觀念流傳方面，教育程度越高、外省籍的受訪者民主價值較高，較不認同觀念由政府控制，另外年齡越大、泛綠的受訪者民主價值較低。在團體數目方面，教育程度越高、外省籍的受訪者民主價值較高，較不認同

多個團體影響地方的安定，另外年齡越大、泛綠的受訪者民主價值較低。在政黨數目方面，教育程度越高，民主價值較高，較不認同多個政黨會影響政治的安定，另外年齡越大、泛綠的受訪者民主價值較低。在最後就司法獨立方面而言，相較於閩南籍，外省籍的民主價值較高，認為法院不應該接受行政機關的意見。在議會制衡方面，相較於泛藍與閩南籍，泛綠、其他政黨認同與外省籍的民主價值較高，認為行政機關的表現不會受到議會的制衡。

接著從自變項去觀察，性別在性別平等、首長決定、領袖重要有顯著，在性別平等與首長決定是負向關係，在領袖重要是正向關係，相較於女性，男性較不認為領袖會比法律重要。年齡在平等原則、觀念流傳、多元原則有顯著且皆為負向關係，年齡越大，在這些題目中的民主價值越低，且在觀念流傳中的標準化 Beta 係數為-0.142，顯示在這幾題中，年齡在觀念流傳的影響力最大。教育程度只有在司法獨立與議會制衡是不顯著的，只有在學歷平等是負向關係，教育程度越高，越不認同學歷平等，其餘皆呈正向關係，另外同時比較在這些題目中教育程度的影響力，在自由與多元原則的影響力較大，其中在團體數目的影響力最大，標準化 Beta 係數為 0.173，其次為想法一致，標準化 Beta 係數為 0.148。在政黨認同部分，泛綠只有在首長決定與司法獨立是不顯著的，其餘顯著並為負向關係，只有在議會制衡方面是正向的，且影響力也最大；而其他政黨認同只有在議會制衡是顯著且是正向關係。在省籍部分，外省籍在性別平等、領袖重要、觀念流傳、團體數目、司法獨立與議會制衡是顯著的，且都呈現正向關係，其影響力都偏低，在制衡原則的影響力較高，司法獨立與議會制衡的標準化 Beta 係數分別為 0.061 與 0.7。

表四 民主價值迴歸模型（一）

	平等		參政		自由		多元		制衡	
	學歷 平等	性別 平等	首長 決定	領袖 重要	想法 一致	觀念 流傳	團體 數目	政黨 數目	司法 獨立	議會 制衡
男性	.030	-.076***	-.091***	.080***	.044	.020	.000	.016	.024	.006
年齡	-.108***	-.129***	-.015	-.040	-.043	-.142***	-.089***	-.088***	.039	-.033
教育程度	-.047**	.088***	.048**	.066***	.148***	.126***	.173***	.115***	-.034	.008
泛綠	-.094***	-.076***	.005	-.096***	-.144***	-.083***	-.074**	-.091***	-.029	.124***
其他	-.003	-.017	-.011	-.035	-.039	-.045	-.013	-.039	.060	.117***
客家籍	-.013	-.003	-.028	.003	-.021	-.015	-.025	.007	-.005	.003
外省籍	.029	.046**	.014	.050**	.040	.064***	.053**	.043	.061**	.070***
R ²	0.020	0.045	0.013	0.021	0.048	0.051	0.055	0.033	0.013	0.015
調整過後R ²	0.016	0.042	0.009	0.017	0.045	0.048	0.051	0.029	0.010	0.011
F檢定	5.652	13.110	3.583	5.851	13.998	15.046	16.086	9.336	3.685	4.237
Durbin-Watson	1.954	1.973	1.979	1.976	2.041	1.983	1.990	1.994	1.938	2.013

表中數值為標準化 Beta 係數

** p < 0.05 ; *** p < 0.01

接著進行第二階段的迴歸，加入文官特性的變數：官等、中央/地方、主管/非主管、年資，探討對民主價值的影響。首先觀察新加入變項對民主價值的影響，在學歷平等方面，教育程度越高、泛綠的受訪者，越不認同學歷在民主上是平等的。在性別平等方面，年齡越大、男性與泛綠的受訪者越不認同性別在民主上是平等的，教育程度越高的受訪者越認同性別在民主上是平等的。在首長決定方面，相較於女性，男性的民主價值較低，較認同首長可以決定一切事情。在領袖重要方面，官等越高、男性的受訪者民主價值較高，較不認同領袖勝過於法律，地方單位、泛綠的受訪者民主價值較低。在想法一致方面，教育程度越高、官等越高，民主價值越高，年資越大、地方單位、泛綠的受訪者民主價值較低。在觀念流傳方面，教育程度越高、外省籍的受訪者民主價值較高，較不認同觀念由政府控制，另外年齡越大、年資越高、地方單位、泛綠的受訪者民主價值較低。在團體數目方面，教育程度越高、官等越高、外省籍的受訪者民主價值較高，較不認同多個團體與政黨會影響地方與政治的安定，另外年齡越大、地方、泛綠的受訪者民主價值較低。在政黨數目方面，教育程度越高、官等越高，民主價值越高，另外年資越大、地方、泛綠的受訪者民主價值較低。在司法獨立方面，年齡越大，民主價值越高，認為法院不應該接受行政機關的意見，官等越高、地方單位的受

訪者民主價值較低。在議會制衡方面，相較於泛藍與閩南籍，泛綠、其他政黨認同與外省籍的民主價值較高，認為行政機關的表現不會受到議會的制衡，年資越高、地方單位的受訪者民主價值較低。

表五 民主價值迴歸模型（二）

	平等		參政		自由		多元		制衡	
	學歷 平等	性別 平等	首長 決定	領袖 重要	想法 一致	觀念 流傳	團體 數目	政黨 數目	司法 獨立	議會 制衡
男性	.029	-.082***	-.093***	.071***	.027	.006	-.013	.002	.019	.000
年齡	-.053	-.148***	-.008	-.020	.009	-.091**	-.086**	-.044	.113***	.051
教育程度	-.051**	.068***	.046	.033	.083***	.082***	.122***	.062**	-.018	-.001
官等	.010	.022	-.008	.069**	.097***	.048	.079***	.067**	-.104***	-.016
地方	-.014	-.040	-.026	-.071***	-.086***	-.113***	-.075***	-.073***	-.124***	-.080***
非主管	.014	-.019	-.007	.040	-.025	-.016	-.015	-.043	-.049	-.013
年資	-.066	.008	-.009	-.038	-.112***	-.089**	-.040	-.096**	-.069	-.101**
泛綠	-.088***	-.074**	.007	-.086***	-.133***	-.071**	-.067**	-.083***	-.019	.135***
其他	.000	-.018	-.011	-.029	-.038	-.043	-.012	-.039	.059	.119***
客家籍	-.013	.000	-.027	.008	-.012	-.008	-.018	.014	-.004	.005
外省籍	.028	.042	.011	.044	.035	.053**	.048**	.039	.043	.060**
R ²	0.022	0.048	0.013	0.030	0.064	0.066	0.065	0.043	0.034	0.023
調整過後R ²	0.016	0.042	0.008	0.024	0.058	0.061	0.060	0.038	0.029	0.018
F檢定	3.901	8.824	2.394	5.440	12.008	12.500	12.326	8.013	6.235	4.239
Durbin-Watson	1.950	1.973	1.977	1.979	2.046	1.989	1.994	2.001	1.959	2.019

表中數值為標準化 Beta 係數

** p < 0.05 ; *** p < 0.01

繼續以自變項來觀察，官等在領袖重要、想法一致、團體數目、政黨數目、司法獨立有顯著，只有司法獨立成負向關係，其餘為正向關係，在這五題中，以司法獨立的影響力最大，標準化 Beta 係數為-1.04。在中央/地方單位部分，只有在學歷平等、性別平等、首長決定為不顯著，其餘顯著並為負向關係，在觀念流傳的影響力最大，標準化 Beta 係數為-0.113。在主管/非主管部分，這每一題中皆無顯著。年資在想法一致、觀念流傳、政黨數目、議會制衡有顯著，都為負向關係，影響力最大為議會制衡。性別在性別平等、首長決定、領袖重要有顯著，在性別平等與首長決定是負向關係，在領袖重要是正向關係，與第一階段相同。

年齡在性別平等、觀念流傳、團體數目、司法獨立有顯著，前三題皆為負向關係，只有在司法獨立是正向關係，在性別平等中的標準化 Beta 係數為-0.148，年齡在性別平等的影響力最大。與第一階段相比，學歷平等與政黨數目變為不顯著，但司法獨立變為顯著，年齡因素對民主價值十題的影響力有改變，最大的影響力從觀念流傳轉變為性別平等。教育程度在平等原則、自由原則、多元原則是顯著的，只有在學歷平等是負向關係，其餘為正向關係，其中在團體數目的影響力最大，標準化 Beta 係數為 0.122，其次為想法一致與觀念流傳。與第一階段相比，參政原則變為不顯著，教育程度依舊在團體數目有著最大的影響力。在政黨認同部分，與第一階段相差無幾，但影響力稍微降低。在省籍部分，外省籍在觀念流傳、團體數目與議會制衡是顯著的，且都呈現正向關係，在議會制衡的影響力較高，標準化 Beta 係數為 0.6。與第一階段相比，性別平等、領袖重要、司法獨立這三題變為不顯著。

陸、研究討論與結論

從文官與民眾的民主價值比較可看出，除了在性別平等與議會制衡兩項無所差別之外，文官的民主價值在各原則上普遍較民眾高，且其具統計上的顯著意義。顯示我國文官對於民主已具備相當程度的認知。作為權威機構的官僚，能具備高度的民主素養，此對於新興民主國家而言，是防止民主倒退的重要指標。此外，在首長決定與司法獨立兩項上，則是民眾的民主價值相對較高。此或許是受到組織因素的影響。官僚組織內部重視上下層級節制與領導，因此，在關於首長決定的層面上，會較優先考量首長意見與相信組織領導。另一方面，在司法獨立的考量上。由於依法行政之故，文官相信行政行為多是經由諸般考量與詳細評估之後所做成之決策。因此會有較民眾為高的信心，認為行政機關的作為與考量，是為合法的事實。是故，在法院審理案件時，需要多加考量行政所做之意見。此或許暗暗透露出行政本位主義的氣息。

至於在文官的民主價值的各題裡，單題的答題分佈情況，從偏態與峰度來看，除了司法獨立與議會制衡兩項之外，其餘皆是呈現左偏樣態，且答題情況明顯集中在同意或非常同意。顯示除了制衡原則之外，在各原則上，文官明顯具有民主價值，可以合理推測其背後應有支持此現象的原因。此外，在各題比較方面，答題傾向最強烈的是性別平等與學歷平等（同屬平等原則）；最不強烈的是司法獨立與議會制衡（同屬制衡原則）。顯示文官的民主價值在平等原則表現上最強烈，而制衡原則則相對薄弱。此種現象或許與組織因素有關，性別與學歷差異，已不再（也不能）是組織內升遷或差別待遇的主要理由。至於制衡原則的差異，則如同前述或許是行政本位主義的影響。

從文官在民主價值答題的所呈現的況來看，其不但高於一般民眾，且無法以

抽樣誤差來解釋。對於此現象，究竟是什麼因素可用來解釋文官民主價值表現？由於本研究乃是首次以全國文官為調查母體的實證研究，在調查文官的民主價值觀念方面，並無相關文獻提出解釋。因此本研究從台灣已有豐富經驗的民眾民主價值研究，尋找解釋因素，藉以作為研究的探索方向，同時亦可比較文官與民眾的民主價值，在各變項上的差異。是故，本研究從相關文獻中，挑選得能解釋民眾民主價值的背景變項進行迴歸分析。選擇的背景變項有：如性別、年齡、教育程度、黨派認同、省籍等。其次，本研究亦將文官所特屬的背景因素放入，如官等、中央或地方、職務（主管或非主管）、年資等，進行兩階段迴歸，以作為文官民主價值解釋的初探研究。

在放入與民眾相同的背景變項的迴歸上，本研究發現以教育程度與政黨傾向兩項，所能解釋的民主價值原則為最多，皆各達八題（總題數十題）。其次依序為省籍—外省籍（六題）、年齡（五題）、性別（三題）與其他政黨傾向（一題）。顯示教育程度與政黨傾向較能廣泛地解釋文官的民主價值。在一般解釋上，文官是教育程度越高、年齡越輕，以及女性、外省籍（相較於閩南人），民主價值程度較高。與文獻對照（盛杏媛、陳義彥，2003、盛治仁，2003）可發現教育程度與年齡在解釋民主價值上，不論是對於民眾或文官，皆擁有較強的解釋力。此或許亦是解釋文官民主價值多高於一般民眾的原因。此外，文獻亦指出男性及非國民黨員的民主價值較高（徐火炎，1992），以及省籍在民主價值解釋力上較弱（盛治仁，2003）。但本研究發現女性、在政黨傾向上傾向泛藍者，以及外省籍相對於閩南人者，皆有較高的民主價值。

另一方面，有別於本研究的一般解釋的部分，教育程度越高者反而越在民主價值的「學歷平等」取向上，得分越低。此或許某種程度反映了文官仍具有些許菁英主義的傾向。在性別部分，男性在「領袖重要」的得分表現上較女性為佳，此可能與傳統的性別角色認同上男性更重視公平的競爭制度有關。至於在政黨傾向上，傾向泛綠者較傾向泛藍者，更認同議會對於行政機關的制衡。此或許與民進黨長期經營黨外運動與走「議會路線」等方式，來抗衡當時的威權國民黨之歷史經驗有關。

除了以上述與民眾相同的背景變項來解釋外，本研究亦加入屬文官特殊的背景資料進行迴歸分析。本研究發現解釋力較佳的四項，依序是政黨傾向（八題）、任職中央（相對於地方。七題）、教育程度（六題）與官等（五題）。至於原本重要的外省籍因素，在此處則減至對三題有解釋力。此外，加入文官背景變項後，也使得年齡與教育程度的解釋範圍降低，分別減少一題（年齡）到兩題（教育程度）。由此可見，屬於組織面向的文官背景變項，提供了重要的解釋因素。加入文官背景變項後的一般解釋，則為官等越高、任職中央相對於地方、年資越淺，則民主價值程度越高。唯一有別於一般解釋之處，乃在於官等越高者，越不同意法院判決時不需考量行政機關之意見。此或許依然顯露出行政本位主義的氣息。

在本次調查中，為確保回收資料的品質，已採取嚴謹的資料收集過程，以降低人為干擾因素的影響。不過在此次迴歸結果中可以看見，不論在哪一題上，調整後 R^2 值雖然顯著但皆偏低。顯示除了背景變項之外，或許還有更重要的解釋因素未被發掘。若從上述迴歸結果，以及與民眾比較的結果來推論，對於文官的民主價值的態度型塑方面，來自組織的影響有可能是重要的解釋因素。然而在本次調查的問卷工具裡，並無針對組織行為與態度進行調查。此是本研究的限制。有待未來修改調查工具時，另加考量組織層面的影響重要性。

自 Dendhardt (2000, 2003) 提出「新公共服務」概念以來，公共行政研究即從管理層次擴大至重視文官的民主價值與公共利益取向。Dendhardt 認為除了在管理層次上的效率與效能之外，在民主社會中，公共利益與民主價值同樣也必須置於更廣泛的系絡下予以考量(2000: 557)。因此，文官的角色不僅僅只是提供產品給消費者的「提供者」而已，更是在民主的理念下，考量公共利益與公民資格 (citizenship) 的「服務者」。從這個角度來看，本研究發現台灣文官的民主價值較一般民眾為高。此除了在民主轉型與鞏固的脈絡下，是民主深化的關鍵因素外。另一方面，在新公共服務理念下，文官的民主價值態度更是決定執行公民參與成敗落實回應與課責等價值的重要因素。此次有系統、宏觀式的循證研究所欲揭露的台灣文官整體概貌圖像，正是顯出未來台灣朝向新公共服務發展的利基。

此外，在新公共服務的理念中，作為服務者的文官與具有公民資格的公民，乃是在社群 (community) 的網絡裡，共同協力與合作。如此，方得以在公共行政的過程中，達到追求公共利益的理想。在此面向下，有較多機會與公民接觸的文官，乃是任職地方或官等較低的文官。質言之，在社群合作的公共行政理想中，此兩類文官正是處於政府機構與公民之間的連結介面上，是為服務精神落實之關鍵。但在本研究中發現，該兩類型的文官，其民主價值程度相對較低。職是之故，為了促成民主治理的理想，本研究認為應針對官等較低與任職地方的文官，進行強化民主價值的實踐與培訓，此方得確保民主治理之落實。

在後續研究方面，從與民主治理相應的文官制度改革之角度來看，本研究約略察覺組織層面因素對於型塑文官民主價值態度，或許具有某種程度的影響。但因本次循證調查的限制，無法更進一步予以探討。此是有待未來研究時，所需考量的重要面向。此外，從本研究結果可確知文官具有較高的民主價值認知。因此未來可以由此出發，用以探討、解釋文官在組織內的管理模式、組織行為，乃至決策模式。以瞭解民主價值觀念與科層化組織結構的相應性與變化。另一方面，對於組織外的行為，則可以民主價值的角度來探討文官在面對民眾時，所採取的裁量行為，以及政策制訂與執行時的公民參與行為。以瞭解具有民主價值信念的文官在與民眾的實際互動過程中，所可能採行的思維或行為模式。上述均是未來研究得能更進一步發展之處。

參考文獻

一、中文文獻

- 余致力，1999，〈行政菁英對當前重大政策議題之意見調查〉，《理論與政策》，13卷3期，頁139-70。
- 吳親恩，2007，〈台灣民眾的政治信任差異：政治人物、政府與民主體制三個面向的觀察〉，《台灣政治學刊》，11卷1期，頁147-200。
- 胡佛，1998，《政治學的科學探究（二）：政治文化與政治生活》，台北：三民書局。
- 胡佛等，1978，〈權力的價值取向：概念架構的建構與評估〉，《社會科學論叢》，27期：頁3-40。
- 徐火炎，1992，〈民主轉型過程中政黨的重組：台灣地區選民的民主價值取向、政黨偏好與黨派投票改變之研究〉，《人文及社會科學集刊》，5卷1期，頁213-263。
- 盛治仁，2003，〈台灣民眾民主價值及政治信任感研究—政黨輪替前後的比較〉，《選舉研究》10卷1期，頁115-169。
- 盛治仁，2005，〈用調查研究法測量受訪者價值的限制—以台灣民眾民主價值題目為例〉，《東吳政治學報》，20期，頁47-81。
- 盛杏媛、陳義彥，2003，〈政治分歧與政黨競爭：二〇〇一年立法委員選舉的分析〉，《選舉研究》，10卷1期，頁7-40。
- 黃秀端、趙湘瓊，1996，〈臺灣婦女近十年來政治態度的變遷——民國七十二年 至八十一年〉，《問題與研究》35卷10期，頁71-95。
- 梁雙蓮，1985，〈『公務人員組織認同』的研究設計與因果模型建構〉，《社會科學論叢》，33期，頁191-220。
- 梁雙蓮，2004，〈『永續發展與地方公務人員的工作價值觀〉，《中國行政評論》，13卷2期，頁157-182。
- 趙永茂，1995，〈臺灣地方菁英的民主價值取向〉，《政治科學論叢》5期，頁73-108。
- 趙永茂，1998，《台灣地方政治的變遷與特質》，台北，翰廬圖書。
- 趙永茂，2002，〈台灣地方菁英的民主價值取向-1993 與 2001 調查結果之比較分析〉，《政治科學論叢》，17期，頁57-80。
- 蔡秀涓，2004，〈公務人員組織信任模型之建構：以台北市政府為例〉，《人文及社會科學集刊》，16卷2期，頁241-279。
- 游清鑫、蕭怡靖，2007，〈以新選民的政治態度論台灣民主政治的未來〉，《臺

灣民主季刊》，4 卷 3 期，頁 109-151。

二、英文文獻

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam and Bart A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Aberbach, Joel D. and Bart A. Rockman. 2000. *In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executives*. Washington, DC.: the Brookings Institution Press.
- Alkadry, Mohamad G. 2003. "Deliberative discourse between citizens and administrators: If citizen talk, will administrators listen?", *Administration & Society*, 35(2): 184-209.
- Bellone, Carl J. and George F. Goerl. 1992. "Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy" *Public Administration Review* 52(2): 130-34.
- Denhardt, Janet V. and Kelly B. Campbell. 2006. "The Role of Democratic Values in Transforming Leadership." *Administration and Society* 38(5): 556-572.
- Denhardt, Robert B. & Janet V. Denhardt 2000. "The New Public Service: Serving Rather than Steering", *Public Administration Review*, 60(6): 549-559.
- Denhardt, Robert B. & Janet V. Denhardt 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York: M. E. Sharpe.
- Frederickson, George H. & David K. Hart 1985. "The Public Service and the Patriotism of Benevolence", *Public Administration Review*, 45(5): 547-553
- Gregory, Robert J. 1991 "The Attitudes of Senior Public Servants in Australia and New Zealand: Administration Reform and Technocratic Consequence?", *Governance*. 4(3): 295-331
- Healey, Pasty, Claudio de Magalhaes, Ali Madanipour and John Pendlebury. 2004. "Place, Identity and Local Politics: Analyzing Initiatives in Deliberative Governance" in Hajer A. Maarten and Hendrik Wagenaar.(eds) 2004. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 60-87.
- Huang, Tong-Yi, Don-Yun Chen and Chi-lik Yu. 2005. "The Political Attitudes of Public Managers in Taiwan" *The Chinese Public Administration Review* 14(2): 1-32.
- Innes, Judith E. and David Booher. 2004. "Collaborative Policy-making: Governance through Dialogue" in Hajer A. Maarten and Hendrik Wagenaar.(eds) *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*.

- Cambridge: Cambridge University Press. pp. 33-59.
- King, Cheryl S. and Camilla Stivers. 1998. *Government is us: Public Administration in an anti-Government Era*. Thousand Oaks, CA.: Sage.
- Levine, Charles H., B. Guy Peters, and Frank J. Thompson. 1991. *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*, Glenview, IL.: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and post-Communist Europe*. Baltimore, MD.: the John Hopkins University Press.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level Bureaucracy*. N.Y.: Russell Sage Foundation.
- Lovan, Robert W., Michael Murray and Ron Shaffer.(eds.) 2004. *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-making in Civil Society*. Burlington, VT.: Ashgate.
- Maarten, Hajer A. and Hendrik Wagenaar.(eds) 2004. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge, MA.: Cambridge University Press.
- Yang Kaifeng. 2005. "Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts." *Public Administration Review* 65(3): 273-285.

台灣文官之國家角色認知與政策哲學態度：新管理主義下民 營化政策角度的實證觀察

詹中原、張智凱、高培智、林子寧

摘要

【研究背景與目的】文官擔負協助國家各項政策方針規劃與政策方案執行的重責大任，而其對國家角色的認知以及政策哲學的態度，勢必對其具體實踐上揭重任、進行各項垂直與水平的溝通互動，產生莫大影響。因此，本文欲透過新管理主義下民營化政策的角度，以「2008 台灣文官意見調查」(Taiwan Government Bureaucrat Survey; TGBS)為實證基礎，深入瞭解台灣文官的國家角色認知和政策哲學態度，說明其認知態度的一致程度及所代表的意涵。

【研究資料與研究問題】本文將以作者與政治大學公共行政系陳敦源、黃東益、蕭乃沂等教授接受「蔣經國國際學術交流基金會」所委託之「亞洲民主政體官僚人員及政治官員態度行為比較研究」(*Bureaucrats & Politicians in Asian Democracies*, BPAD)與「國科會」委託計畫共同規劃執行之文官意見調查為基礎，分析以下研究問題並論述研究結果意涵：1.各級文官對國家角色的認知以及政策哲學的態度；2.各級文官對國家推動各種類型之公營事業民營化的評價與看法；3.析論我國文官的國家角色認知以及政策哲學態度，對於政策推動與垂直水平聯繫互動，所呈現的具體影響。

【預定架構】本文將從文官之國家角色認知與政策哲學態度、相關文獻回顧、研究議題與研究設計、研究結果、研究發現討論等幾五方面進行論述。

【關鍵字】民主治理、新管理主義、政策哲學、國家角色、文官調查、循證基礎

壹、前言

自 1990 年代以來，「新管理主義」的浪潮在英、美的帶領下，對傳統政府體制與運作產生了莫大的衝擊，促使世界各國政府紛紛推動一系列的政府改造與革新計劃，如「新公共管理」與「新政府運動」，其焦點均關注於重新思考政府在公共事務上的定位，與政策規劃與執行過程中所應進行的角色調整，以期在知識經濟的新時代下，更為妥適地解決問題與提供服務，進而提升政府績效與國家競爭力。

Rosenau 與 Czempiel(1992)認為，在國際大環境的改變之下，政府控制政策結果的能力降低；Rhodes(1997)更是極端地提出「無政府治理」(governance without government)的觀點，亦即政府無力統治社會，社會則開始進行自我治理。因此，從上述的觀點來看，對身處變動劇烈、全球化網絡互動的國家政府而言，單打獨鬥且包山包海的「大有為」政府已不足以因應新時代的需求，人民需要的是「小而美」的高效能政府。Osborne 和 Gaebler(1992)亦指出「新政府運動」中的企業性政府不必大有為，而應在市場導向、顧客導向與結果導向的思維下，透過分權的方式與私部門或非營利組織合作提供公共服務，導航而不操槳。

然而，儘管政府逐漸流失其對整體社會的傳統宰制性控制力，Jon Pierre 和 B. Guy Peters(2005)認為，縱令必須承認國家的力量在「命令與控制」上大不如前，但在參與性的治理過程中，其實質重要性反更勝於從前：一方面是由於民間自主性的網絡互動，並無法妥善處理社會紛雜歧異的諸多意見；另一方面則是因為政府在意見匯集、目標整合、領航執行和民主課責的治理功能上，仍有著不可或缺的地位，因而有能力亦有必要積極地解決衝突問題，並為資源作權威性的分配。此外，Fukuyama(2004)亦發現，一味不分青紅皂白地追求政府規模「小而美」，在不該限縮的領域縮減政府能力，是大部分政府體制未臻完善的開發中國家推行政府革新與改造運動失敗的重要原因之一。因此，即便在一片全面縮減政府的普世聲浪下，政府在國家建設、政策執行與民主治理網絡中仍扮演關鍵的必要性角色。

深入細究整個政策制訂至執行的運作過程來看，William Dunn(2004)依據時間先後指出政策制定的階段依次為：議程設定(agenda setting)、政策規劃(policy formulation)、政策採用(policy adoption)、政策執行(policy implementation)、政策評估(policy assessment)、政策調整(policy adaptation)、政策延續(policy succession)和政策終結(policy termination)。然而，更進一步來說，政策制定活動可以歸納為政策規劃、執行與評估三大部分。「新管理主義」時代下的「小而美」、「小而能」政府訂定政策目標，規劃政策方案，將通過合法化的最適政策交由政府執行機關

或行政代行機構(arm's length)的民間公司、獨立法人團體或非營利組織等公務代行機構執行，最後仍須站在導航與監督的地位進行政策評估，衡量績效。

在前述政策制定活動中，儘管參與者眾，公務人員、民意機關、政黨或利益團體、學術或研究機構，以及媒體等，皆參與其中，但公務人員卻是政策制定的靈魂與推手，吳定(2002)便指出行政機關及其人員乃是政策方案或計畫的主要發動者，因為從中央機關、省市政府、縣市政府、以至鄉鎮公所行政人員，一般而言，負責推動政府絕大多數的政務活動，並且具有專業知識和動員支持力量的技巧。因此，公務人員的認知、態度與能力是型塑政策方案型態與展現政策執行行為的重要根據，同時亦為政策執行良窳的關鍵因素的一環。職是之故，若能掌握公務人員關於「國家政府應該扮演的角色」、「政策哲學的態度認知」的理解，對於政策執行的樣態與結果便可收其預測之效，而更能掌握文官對於政策方案之發展與內容的內心感知，進而可提升政策落實或績效提升的善治境界。

基於前述之研究背景，本文欲透過新管理主義下民營化政策的角度，以「2008台灣文官意見調查」(Taiwan Government Bureaucrat Survey, TGBS)為實證基礎，深入瞭解台灣文官的國家角色認知和政策哲學態度，說明其認知態度的一致程度及所代表的意涵。主要分析以下研究問題並論述研究結果意涵：

- 1.各級文官對國家角色的認知以及政策哲學的態度；
- 2.各級文官對國家推動各種類型之公營事業民營化的評價與看法；
- 3.析論我國文官的國家角色認知以及政策哲學態度，對於政策推動與垂直水平聯繫互動，所呈現的具體影響。

貳、國家角色認知與政策哲學態度

當代民主治理過程中，公務機關扮演著關鍵的協調、執行角色，身處其中之文官的相關認知態度亦如前述必影響其政策執行行為，並進而影響整體政策的推動與政府績效。因此本文欲從「國家角色認知」與「政策哲學態度」作為探索的切入點，於此先對這兩個概念進行概要性的論述與界定，並說明此二者對於文官執行或推動政策時的可能影響。

一、什麼是國家角色認知？

國家係指在特定領土中，享有最高統治權力並從事各種公共治理行為的政治組織，對外具有主權，不容他國恣意侵犯，對內則需維持社會秩序，提供公共服務。然而，國家究竟需要在社會秩序的維持進行多少管制？在公共服務的提供上供應多少項目？這便形成了人民對於國家角色的認知。根據國家與私人的功能多

寡與職責區分，Andrew Heywood 認為國家角色可分為（楊日清、李培元、林文斌、劉兆隆譯，2002）：

1. 小而美國家：國家如同更夫(nightwatchman)，維護國家秩序，抵抗外敵侵略，確保自由市場之運作；
2. 發展式國家：國家介入經濟活動的目的在於促進工業成長和經濟發展，但不以社會主義的計劃經濟取代市場經濟，反而嘗試建構出國家與主要經濟利益團體間的夥伴關係，並常訴諸保守主義和民族主義的優先性；
3. 社會民主式國家：常依循公平性、平等性和社會正義等原則進行廣泛的社會再造運動，國家積極介入矯治市場失靈的困境，促使財富公平合理分配，並透過福利政策的實施，增進人民福祉；
4. 集體式國家：將全部的經濟生活納入國家控制，廢除私有財，進行中央計劃性經濟，擴大國家機器的質則和權力
5. 極權式國家：最為極端且廣泛的國家干預形式，透過全面監控人民生活，採行警察國家，以及強調意識形態指導和控制的體系，將國家的影響力滲透到人類生活的每一層面。

此外，Fukuyama(2004)亦簡略描述二十世紀世界國家角色的轉變歷程。二十世紀初期是最簡單的「小國家」，國家運作範疇主要集中於軍事領域，但歷經 1914~18 及 1939~45 二次世界大戰與 30 年代的經濟大恐慌，Keynes 學派成為主流顯學，國家角色開始傾向中央集權與福利國家，帶領人民安然地度過經濟動盪不安的年代。然而，隨著國家所干預的範圍與程度不斷的擴張與深入，國家運作效率日益低落，引發公共行政中「新管理主義」的崛起與反思，並在 Thatcher 與 Reagan 的領導下，世界各國進入「新政府運動時代」，此時自由經濟主義的 Friedman 所開創芝加哥學派(Chicago School)逐漸取代凱因斯學派的地位，成為政府改造新時代的國家發展方向，國家體制也因而不斷地被精簡與裁併，但過分的全面縮減國家部門卻造成許多政府改造運動的失敗，甚至導致政府失靈的狀況層出不窮。因此，在國家角色的認知上，似乎又逐漸向中間擺盪過來，許多對新管理主義的批判聲音開始對於國家縮減領域進行反省與檢討。

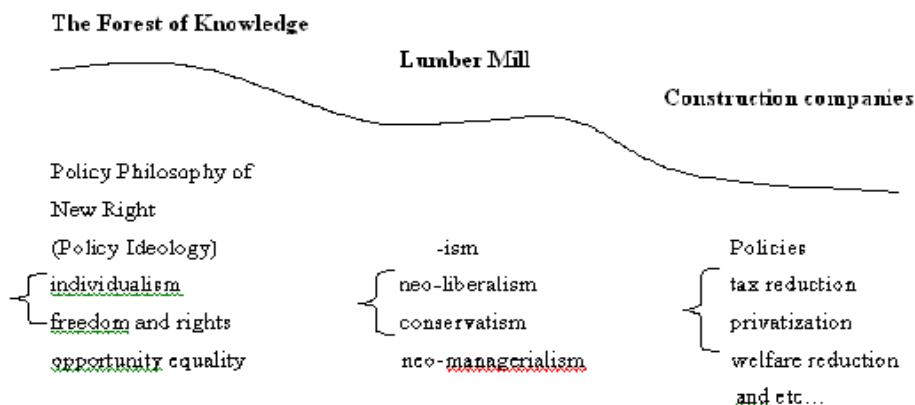
從上面的論述我們發現，國家角色的轉變乃伴隨著系絡環境變遷、世界潮流趨勢與當代面對議題，而有著特質及風潮的歧異。身處該國境內的人民並不必然對於國家角色的期許，有著完全一致的認知，而這種期許的認知狀態，自然會因個人所身處的整體境遇、資訊獲取、教育程度背景而有所不同。然而為求分析便利，避免限於國家角色定位時一詞多意，或各國細部定義略有歧異的複雜囿限，本文將「國家角色認知」界定為「大萬能國家」與「小而美國家」的角色期望認

知，也就是說「國家角色認知」即為對於國家各項事務「介入程度」的期望認知。本文大致分為如下三個分析層面：

- （一）對於經濟事務的介入程度。
- （二）對於社會事務的介入程度。
- （三）平衡民眾所得收入高低的程度。

二、什麼是政策哲學態度？

公共政策雖然是解決問題、滿足需求的實用之學，但其背後卻有一套哲學系統，詹中原(2006)根據 Jack Rothman(1980)和 William Dunn(2004)的說法，提出政策意識形態河流(Policy Ideology Stream)(圖一)，認為各國政策路線均有其政策哲學為基礎，如同河流之上下游關係，上游為知識森林(The Forest of Knowledge)，是公務人員知識、哲學與認知的發展與生長區域；中游則是木材工廠(Lumber Mill)，將上游知識森林的樹木進行裁切加工，形成有系統的各種主義，如新自由主義、保守主義、新管理主義……等等；最後下游的建築公司(Construction Company)則利用這些有系統的主義發展成為實際解決問題的公共政策，如減稅、民營化、福利縮減……等等。因此，左派國家的政策路線源於(新)馬克斯主義及批判社會主義，注重社會平等，反對資本主義並主張積極性萬能政府；而右派國家源於古典自由主義及新保守主義，注重個人自由，擁護資本主義，主張小而美的政府。



圖一、意識形態河流（詹中原，2006）

詹中原（2001）歸納世界各國政黨，分析其國家治理的政策路線可略分為兩大類型：左翼政黨（或社會民主黨）；及右翼政黨（或保守黨）。前者追求的治理價值，在於強調社會平等重於經濟成長，政策手段則重視密集干預經濟發展及重分配財富，施政原則主張擴張性政策之完全就業，並且積極維護社會弱勢團體及

非技術勞工，認為政府角色應扮演大有為之家長式行政模式，具體公共政策重心置於教育、人力資源、職業訓練，但左翼政策路線常見之不利政策結果為預算赤字及移轉性支付，其消耗社會儲蓄並有害經濟投資。

至於右翼政黨，則認為追求經濟成長的目標價值重於公平，政府政策執行手段依賴市場機制，主要政策目標為總體經濟成就及個人自由最大化，施政主軸為打擊通貨膨脹、平衡預算及控制貨幣。換言之，右翼政黨的政策定位（亦常為左派所詬病）常促使中產階級及資本家獲益。政府主張「小而美」之規模，故推行減稅及民營化政策，故因此亦常造成失業率上升及喪失社會正義的負面政策結果（詹中原，2001）。

綜上所述，我們進一步分析左翼或右翼政策路線，發現其背後均有政治哲學為基礎，此如同河流之上下游關係（詹中原，2001）：⁵⁷左翼之政策路線源於（新）馬克斯主義及批判社會主義，注重社會平等，反對資本主義並主張積極性萬能政府；而右翼政策路線則源於古典自由主義及新保守主義，注重個人自由，擁護資本主義，主張小而美的政府。是故，若無法了解政策路線與政策意識形態流之上下游關係，只知於各國公共政策的下游皮相中，作東施效顰的功利性（選票及政治利益）短線學習，而無知於上游政治哲學之起始原由，又未能建構一個核心思想及政治哲學定位，則各項政策之推動主張，難免不出現搖擺不定、朝令夕改、先後矛盾的施政結果。

根據這樣的論述，我們可以將之引借至公務人員的認知與行為層次進行討論，也就是公務人員的政策執行行為，將深受其政策哲學的隱然影響。因此，瞭解公務人員的政策哲學態度，對於政策執行研究與實踐現況可說是非常重要。我們可將所謂的政策哲學態度概分為左翼政策哲學態度與右翼政策哲學態度，並分將其理念抽繹如下：

（一）左翼政策哲學態度：

1. 政府應積極干預經濟事務；
2. 政府應介入社會事務，積極維繫弱勢團體及非技術勞工權益；
3. 注重社會平等，政府應介入維繫社會財富分配。

（二）右翼政策哲學態度：

1. 政府不應介入經濟事務；
2. 政府不應介入社會財富分配；
3. 不注重社會平等，擁護資本主義。

⁵⁷ 詹中原（2001）。公共政策哲學與政府施政品質。國家政策論壇。1(9)。
網址：<http://old.npf.org.tw/monthly/00108/theme-106.htm>

換言之，所謂的左翼與右翼政策哲學態度之間，最大的差異判準即在於政府「應否」介入「經濟事務」、「社會事務」與「平衡民眾收入」等三個面向的應然性認知。因此，本文將政策哲學態度的界定，透過上述三個面向，概要區分如下列三個命題：

- （一）政府應介入經濟事務。
- （二）政府應介入社會事務。
- （三）政府應平衡民眾所得收入的高低。

三、國家角色認知與政策哲學態度對公務員之政策執行行為的影響。

無論是「大政府」或「小而美」國家、採取「左派」政策或「右派」政策的政府，皆希望在各自的國家角色與政策哲學的指導下，將其治理系絡下的國家與社會帶向所期望的運作方式和生活模式。因此，若行政體系內的公務人員清楚瞭解且認同其國家角色和政策哲學，並將之落實在協助政策制訂與政策執行過程中，該國家政策自可順暢遂行無虞，而毋須過度思慮其規劃與執行之政策是否可確實落實。如同前述之「意識型態河流」，從上游哲學、中游主義，以至於下游所產出的實用政策將具有一貫性。是故，若瞭解公務人員之政策意識形態河流的上下游關係，進而探索其上游政策哲學之起始源由，及其對國家角色的認知，便可作為次階段促進公務機關之「內部顧客政策行銷」；其次，對於一窩蜂地盲目跟隨世界潮流的政治性改革亦可改善，不至於在實用政策的下游，進行東施效顰式的短線學習，則各項公共政策的推動主張搖擺不定、朝令夕改、先後矛盾，甚且在執行層次產生落差，進而無法實際解決問題、滿足需求，國家政策更可能陷入一片混亂之中。

關於政策哲學與國家角色認知對於政策執行推動的影響，Fukuyama 提出一個鮮活的例子可茲佐證：1989 年 John Williamson 所提出的「華盛頓共識」（Washington Consensus）旨在歸納降低國家部門對於經濟事務干涉的各項相關共識，在理論層次上並無重大謬誤；然而一旦因此而過於強調縮減國家部門的運作，並誤解為全面縮減，反而使得發展中國家對於經濟自由化的改革產生眼高手低的期望，以致承諾落空，甚至讓國家發展與競爭力每況愈下(閻紀宇譯，2005)。由此可知，公務人員的國家角色認知與政策哲學態度，關乎國家政策執行之成敗與否，這不僅涉及國家對於各層面事務的介入與否的「應然」問題，更包括介入「程度」的斟酌問題。也因此調查與瞭解公務人員的國家角色認知與政策哲學態度，將有助於政策決策者與學術觀察者的決策作成與相關研究的探討與建議。

參、「新管理主義」下民營化政策角度的調查

一、什麼是「新管理主義」觀點？

「新管理主義」的背景源自於對 Weber 的專業官僚科層體制與 70 年代 Keynes 主義的反思和批判，黃源協（2007）指出，當時科層／專業主義的福利服務模式，被視為是一種政治上的共識；然而 Keynes 主義下的福利國家在經濟上，遭受公共選擇理論學者的批評，認定公務部門在福利服務的供給上是浪費和無效率的；在社會上，舊式體制的父權主義和奶媽國家，造成了一種破壞自立的依賴文化；就政治上而言，科層／專業的權力，阻礙並威脅政治和文化的變遷。因此，一股強調削弱政府角色的「管理」理念便逐漸成長與茁壯；同時，Friedman 所帶領的新自由主義芝加哥學派(Chicago School)也因此逐漸取代 Keynes 主義的地位，並且揭開新管理主義在 70 年代後襲捲全球的序幕。

除此之外，詹中原(1999)認為由於實用主義、小政府意識型態、商業化與民粹主義的興起，導致 70 年代末新管理主義風行全球。新管理主義可歸納為以下四個面向：1. 政府管制與市場機能的結合；2. 強化組織及管理的「分權」；3. 服務品質持續提昇的要求；4. 關注公共服務之使用者及顧客導向。其理論背景包含了公共選擇理論、代理人理論、交易成本理論、制度經濟學……等等。與此同時，各國政府紛紛進行民營化、公私部門協力、社區主義、企業家精神、國家競爭力、組織再造工程等政策策略的推動。

在新管理主義的指引下，英國的 Thatcher 推動了下列幾項革新政策(Jordan, 1993)：1. 解除交易管制(the abolition of exchange controls)；2. 嘗試控制貨幣成長(the attempted control of money growth)；3. 降低政府支出壓力(downward pressure on government spending)；4. 去除專業獨占(demonopolisation of professions)；5. 創造企業區域(creation of enterprise zones)；6. 減稅(decrease in rates of taxation)；7. 反對創造就業計畫(opposition to employment creation schemes)；8. 減少工會權利(curtailling of trade union rights)等革新策略。

對美國而言，Frederickson(1996)指出此時期美國行政體系的變革亦包括了：1. 「導航」替代「操槳」(from rowing to steering)；2. 「授能」替代「服務」(from serving to empowering)；3. 「市場」替代「管制」(from regulation to market)；4. 「人民導向」替代「官僚需求」(from bureaucratic need to customers needs)；5. 「節流」兼顧「開源」(from spending to earning)；6. 「預防」重於「治療」(from caring to preventing)；7. 「層級管制」兼顧「參與」與「團隊」(from hierarchy to participating & teamwork)等承繼雷同英國的相關變革。

從上述的革新實踐策略，我們可以說新管理主義乃是立基於新自由主義經濟的政策哲學，傾向國家角色小而美，積極減少稅收與政府活動，將企業精神與市場機制導入政府管理，精簡國家公共部門，國家職責僅止於國防、正義、提供公共財和維護社會秩序，擴大民間參與公共事務並協力解決問題，同時鼓勵企業與非營利組織自主發展。

因此，所謂的「新管理主義觀點」實際上涉及了對於國家角色與政策哲學層次的認知問題，亦包括相關的革新實踐策略。本文認為，我國近年來相關的行政革新策略，亦在新管理主義的脈絡、政治性需求的壓力下熱切的推動，然而負責執行的文官，其國家角色認知與政策哲學態度，是否與「新管理主義」觀點的預設相仿？若有不同是否凸顯了某種系絡特質的意涵，而必須在相關革新策略賡續推動時，更加持續關注？此為本文認為頗值實證探索的原因。

二、如何透過「民營化政策」進行文官國家角色認知與政策哲學態度的調查？

根據新管理主義進行政府革新所發展出來的政策行動和工具，大致包含民營化、公私協力、公共服務委外、BOT、政府規模與流程精簡、結果導向的績效管理模式、解除管制、鼓勵民間與社區自主、行政法人化……等等，其中又以「民營化」對近代政府再造行動影響甚鉅。Ronald Moe(1987)便在 1980 年代新管理主義崛起之初指明，民營化是 80 年代以來，唯一最具影響力的觀念，其研究與發展改變了傳統公共行政的輪廓。同時更由於「民營化運動」深具企業精神、競爭、市場導向、解除管制等新管理主義的政策哲學概念，以及隱含著「小而美」政府的國家角色的定位，因此本文特別選擇「民營化政策」作為調查文官政策哲學態度與國家角色認知之實證調查時的主軸。

各家學者對於民營化的定義眾說紛紜，Kent(1987)說明民營化是將原本由政府以低於或接近完全成本價格所承擔的功能，轉移給民間市場或完全價格來生產和提供服務；Savas(1992)則更明確指出，政府對於各類財貨和服務具有規劃、支付和生產的功能，民營化就是在這些公共活動及資產的所有權上，對政府角色的縮減，同時增加私人部門所應扮演的角色。因此本文進行實證調查時的主軸，乃是透過調查文官對於國家應否涉入各領域及涉入程度的認知，來瞭解其所擁護與秉持的政策哲學與對國家角色的認知，檢視我國政府與文官在國家角色認知與政策哲學態度光譜上的位置。

其次，民營化並不是要求國家不負責任地全面棄守公共服務。以我國的「公營事業移轉民營條例」為例，將公營事業定義為：「政府獨資或與人民合資經營，且政府資本超過百分之五十者」，因此，所謂的民營化便是指公營事業裡的政府股權釋股移轉至低於百分之五十。在這樣的界定之下，江淑貞與吳桂燕（2008：1-2）便指出，國內這些所謂已完成民營化的事業，政府不但仍有持股，甚至仍

是最大的股東，掌握著公司的經營權。然而政府雖仍掌握著經營權，卻可避免民營化前的課責要求。對此，James Sundquist(1984)就提出「真、假民營化」(true privatization and false privatization)的概念，反對國家藉「民營化」之名，行責任歸避之實。換言之，真正的民營化是政府將「操槳」的工作轉移給更有效率的民間，但仍須承擔「導航」的責任。

拉丁美洲等發展中國家便是因為誤解民營化的內涵，一味進行大規模國家縮減活動，將政府維持秩序的功能削弱或去除，使得市場機制無法在充分保障下維持正常運作並接受課責，導致政府革新運動功敗垂成，因此民營化是有選擇性的，並非來者不拒（Fukuyama，2004）。職是之故，本文依據常見的公營事業產業，分別調查我國文官對於該產業是否應由民間經營，或由政府經營進行的認知情況；並且與採相同題組針對民眾進行調查的 2006 年「台灣社會變遷基本調查」第五期第二次調查⁵⁸加以比對，所詢問的公營事業類型包括：銀行、電信、郵政、石油及天然氣、交通、醫院等六項。

本文認為，在新管理主義觀點的風潮下，公營事業類型選擇民營化與否的判斷便在於「公平正義能否維繫？」與「效率績效能否提升？」。就一般認知而言，若認為該項事業無甚嚴重的公平正義、相對剝奪問題，便會認定若由民間經營將可發揮較大的效率與績效；相反的，若認為該項事業必須強化弱勢群眾的利益保障，以免因追求整體利益而對之造成犧牲時，便會認定該項事業仍應由政府擔任經營的角色，以承受較高程度的課責。

此外，在政府推動公營事業之後，公務人員的認知評價為何？詹中原(1998)從「企業精神政府」(entrepreneurial government)的觀點切入探討，說明理論與實務之間最主要的差異，就在於有意與無知的與「企業化政府」的誤用。由於政府與企業在基本目標上的差異(正義公平管制 VS. 成本利益競逐)，如果政府部門運作的最終理想是期望改型為如企業般的逐利組織，則當代社會的「民主」體制，必然會首當其衝遭遇傷害。因此，即便為解決政府財政問題，提升公共服務績效而導入民營化等企業導向的政策工具，政府仍須兼顧公平正義與手段合法的原則，因為維護公共性與依法行政是政府的天職與原則，不容以任何理由輕易捐

⁵⁸ 該計畫是以台灣地區年滿 18 歲及以上之中華民國國民（76 年 12 月 31 日以前出生者）為研究母體，並以台灣地區戶籍資料檔為抽樣名冊（sampling frame），利用分層等機率三階段抽樣法（probability proportional to size, PPS）抽出受訪對象。實際抽樣執行程序如下：利用「人口密度」、「教育程度」、「65 歲以上人口百分比」、「15-64 歲人口百分比」、「工業就業人口百分比」、「商業就業人口百分比」等指標，將台灣之鄉鎮市區分為七層。在抽樣時，先計算各分層所有鄉鎮之人口數，依其人口數比例來分配各分層欲抽出之人數，並在各分層中依人口數多寡而抽取一定數目的鄉鎮市區；其後，在每一鄉鎮市區中，再依人口數之多寡依照等距抽樣法（systematic sampling）有系統地抽取一定數目的村里；最後，在前述中選村里中再同樣依等距抽樣法抽取一定數目的受訪個案，預計完成 2000 份樣本。最後經由以上抽樣程序進行面訪，實際共計成功訪問 1972 份樣本。

棄。因此，除了瞭解民營化後是否有達成效率提升的目標外，政府在推動民營化時，是否仍兼顧公平正義與依法行政也是值得關注的焦點。基於上述理由，本文分為下列四個面向，針對政府近年來推動公營事業民營化之後文官的認知進行調查：

- （一）整體來說，公營事業民營化後是有效率的。
- （二）整體來說，公營事業進行民營化的過程是符合公平正義原則。
- （三）整體來說，公營事業進行民營化的過程具有合法性。
- （四）公營事業民營化後，組織能夠以專業導向來取才。

三、調查方法的簡介

為瞭解我國文官對國家角色的認知與其所擁有的政策哲學態度，並且體現公共行政透過「循證基礎」之追求以推動理論建構與實務改革，本文以「蔣經國國際學術交流基金會」贊助與政治大學詹中原教授主持之「亞洲民主政體官僚人員及政治官員態度行為比較研究」(Bureaucrats & Politicians in Asian Democracies, BPAD)，以及「國家科會委員會」補助與政治大學陳敦源副教授主持「台灣民主治理機制鞏固之研究」，於 2008 年 2-3 月對全國具有銓敘資格之文官 130,559 人為母體(不含政務官、教師、軍警、國營企業員工和醫療人員)，依中央政府—地方政府，與簡任—薦任—委任之分類，進行分層隨機抽出 2,000 份樣本，同時考量失敗樣本的可能性，膨脹抽樣至 8,000 份，並系統性地遞補失敗樣本。

表一、母群人數與分層抽樣總表

名冊人數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	6,843	38,747	22,962	68,552
地方政府	1,226	32,973	27,808	62,007
總計	8,069	71,720	50,770	130,559

各分層比例	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	5.2%	29.7%	17.6%	52.5%
地方政府	0.9%	25.3%	21.3%	47.5%
總計	6.2%	54.9%	38.9%	100.0%

預定有效樣本人數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	105	594	352	1,050
地方政府	19	505	426	950
總計	124	1,099	778	2,000

膨脹抽樣人數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	419	2,374	1,407	4,201
地方政府	75	2,020	1,704	3,799
總計	494	4,395	3,111	8,000

膨脹抽樣人數佔名冊比例	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	6.1%	6.1%	6.1%	6.1%
地方政府	6.1%	6.1%	6.1%	6.1%
總計	6.1%	6.1%	6.1%	6.1%

資料來源：蔣經國基金會「亞洲民主政體官僚人員及政治官員態度行為比較研究」與國科會「台灣民主治理機制鞏固之研究」

經過前述的抽樣設計與面訪流程，自 2008 年 1 月 24 日至 3 月 14 日，並特意於總統大選前一週結束，以避免選舉結果的影響，所有經過本研究訪員接觸的受訪者共 3,042 位，經資料登錄與過濾整理後共有 1,962 份成功樣本，有效回收率為 64.5%，其餘 1,080 份則為失敗樣本。

表二、樣本回收統計

樣本分布	份數	百分比
原始成功樣本【N1】	1,379	45.3%
替代成功樣本【N2】	583	19.2%
成功樣本小計	1,962	64.5%
原始失敗樣本【N3】	617	20.3
替代失敗樣本【N4】	463	15.2
失敗樣本小計	1,080	35.5%
使用樣本總計 【N1+N2+N3+N4】	3,042	100%
母體【N】130,559，膨脹樣本 8,000 ⁵⁹		

資料來源：蔣經國基金會「亞洲民主政體官僚人員及政治官員態度行為比較研究」
與國科會「台灣民主治理機制鞏固之研究」

經上述簡要介紹本文所採用之調查方法，本文接下來將針對該次調查中所採用的 97 題題組中，與本文旨趣相關的幾項題組的調查結果，進行分析與討論；並引入採用相同題組之民眾調查結果，加以對比說明。

肆、調查結果的分析與討論

根據前述的抽樣設計與訪問流程，於此分析與本文研究主旨相關的幾項題組，包括「國家角色認知與政策哲學態度」、「事業應由民間經營或政府經營的認知」、「公營事業推動民營化之後的認知」。

一、文官之國家角色認知與政策哲學態度

根據本文前揭論述，所謂「政策哲學態度」係指實際政策作為背後的哲學理念預設，大致上可分為左翼政策哲學態度與右翼政策哲學態度兩端，兩者間最大的差異便在於「應否」介入經濟事務、社會事務與平衡民眾收入等應然層次的差異，純然的左翼政策哲學態度認為在此三層面政府均應介入；相反的，右翼政策哲學態度則認為政府不應介入，應由市場機制自由運作。

⁵⁹ 擴充樣本和母體固然在政府層級與文官官等與母體一致，其性別（卡方值=0.000，P=0.990）和年齡（卡方值=1.965，P=0.742）也通過卡方一致性檢定，與母體沒有顯著的結構差異。

就「國家角色認知」而言，則為「大萬能國家」與「小而美國家」之間的角色認知，亦即國家在介入上述三項層面的「程度」與「深度」。

然而誠如前已述及，在國家角色認知與政策哲學態度實務上甚少存在理論層次討論時的「純然二分」，因此，較有意義的實證調查方式便是將「經濟事務」、「社會事務」與「平衡民眾收入」等三個層面分項調查，並以 Likert 六點尺度（分別為「非常同意」、「同意」、「有點同意」、「有點不同意」、「不同意」及「非常不同意」）詢問受訪者，必須特別說明的是，本研究成員在問卷設計上希望受訪者針對命題的認同調查，均能作出贊同與否、贊同程度的表態，因此在尺度上特別採此 Likert 六尺度的設計。關於文官之國家角色認知與政策哲學態度調查結果如「表三」：

表三、文官之國家角色認知與政策哲學態度

	非常同意 及同意	有點 同意	有點不同 意及不同 意	非常不同 意
政府不應該擴大對於經濟事務的介入程度	<u>42.5</u>	26.0	29.5	1.8
政府不應該擴大對於社會事務的介入程度。	26.7	21.5	<u>48.3</u>	3.2
政府應平衡民眾所得收入的高低。	<u>71.0</u>	18.3	9.8	0.6

上表中數字為%

從上面的調查結果顯示，我國公務人員有四成以上非常同意及同意「政府不應該擴大介入經濟事務」；然而，對「社會事務」介入方面，亦有將近五成的公務人員不同意或有點不同意政府擴大介入。換句話說，在「經濟事務」部分，我國的公務人員有較大的比例認為「政府減少介入的自由市場機制」是較合宜的；而「社會事務、秩序的維持、維繫弱勢團體及非技術勞工權益」，卻又認為政府的介入不可缺少。

從「減少經濟介入」來看，似乎可以說我國公務員在公共政策後設哲學上，在政策哲學的態度上是較為「偏右派」的；然而必須特別注意的是，在「社會事務」「平衡民眾所得收入」上，卻又有超過七成以上的文官認為政府應該積極作為。這顯示我國公務人員對於政府角色認知上，與傳統純粹理論層面的「左、右」

界分並不全然一致，在「經濟事務」與「社會事務」、「平衡民眾所得高低」上，存在了某種程度的認知分歧。我們可以這麼推論：我國公務人員對於政府的角色期望及運作能力信任上，在實然層面上大致是持肯定的態度，因此在其認為「社會秩序不佳」、「社會公義尚待維護」、「所得收入差異巨大」時，便期待政府介入運作「主持公道」；然而當涉及「經濟層面事務」時，卻又認為政府本質上在應然層面便不應介入，且應減少涉入的程度。讓市場自由運作方能發揮最高效率，而待社會秩序、所得差異頗大，再由政府介入導正。

從新管理主義的觀點來看，純就「民營化」政策而言，文官認定政府減少經濟事務涉入程度的政策態度認知，似乎可以在政策執行上相互配合的，亦能接受政府持續將公營事業進行民營化的進程，而可給予支持。

然而，就「社會事務」與「平衡民眾所得差距」的角度來看，可以發現若是該項公營事業涉及「弱勢保障」、「社會公義」時，文官或許便不一定支持該項事業進行民營化，而將該項公營事業界定「非屬經濟領域事務」，而是「社會事務」，不能端視效率能否提升、績效能否改善而逕由民營機構經營。我們可以由下一項分析探討是否有此項趨勢。

二、事業應由民間經營或政府經營的認知

瞭解文官非純粹型的國家角色認知與政策哲學態度，實乃呈現「經濟事務」與「社會事務」、「平衡民眾所得」兩層面分立的認知後，我們發現就「新管理主義」觀點下推動民營化策略而言，文官在認知上是支持的；然後若該項事務涉及「社會事務衡平」、「弱勢保障」之需要時，可能便會反對將該項事業轉由民間經營。

爲了確定在「實務政策」的層次，能否印證我們在國家角色認知與政策哲學態度上的推論，我們透過下列的題組進行實證面訪，亦即將常見的六項公營事業類型包括：銀行、電信、郵政、石油及天然氣、交通、醫院等，詢問文官認同其應由民間經營，或是政府經營。此處我們並配合前述針對民眾進行面訪的 2006 年「台灣社會變遷基本調查」第五期第二次調查的結果，進行比對，並分析民眾與文官之間針對此項問題的認知是否有所落差，亦進一步討論認知有所落差的原因為何。以下「表四」便將調查的結果同時並列如下：

表四、事業應由民間經營或政府經營的認知

	民間機構經營		政府部門經營		不知道/ 無意見	
	文官	民眾	文官	民眾	文官	民眾
醫院	68.2	50.7	20.7	36.5	11.1	12.8
銀行	59.3	43.1	31.2	45.2	9.5	11.7
石油、天然氣	29.6	35.8	65.2	52.6	5.2	11.6
電信	55.1	45.7	38.2	43.8	6.7	10.5
郵政	49.8	32.3	43.8	59.3	6.4	8.4
交通(鐵、公路等)	37.9		56.6		5.5	

上表中數字為%

上表中粗體字部分代表該項事業，較多認同民間機構或政府部門經營的比例。以「醫院」為例，文官及民眾的調查結果均較為支持由民間機構經營，支持的比例分別為 68.2%與 50.7%。就「交通」部分而言，「台灣社會變遷基本調查」並未進行該項事業的調查，因此無法進行民眾與文官意見的進一步比對。

回顧前項分析，我們已說明實際上文官在國家角色認知與政策哲學態度上的分立，似也可以顯示公務人員對於上述業務項目，究竟應該由民間或政府部門經營的認知。大致而言，我們可以羅列下述值得關注的焦點：

（一）諸如「銀行」、「電信」、「郵政」等涉及經濟層面，且普遍上關注「效率、收益」的產業類型，文官均認為應該由「民間機構經營」；

（二）然而，若該產業涉及「稀有、可壟斷性」特質時，諸如「石油、天然氣、交通」等，便認為應由「政府經營」，以維繫整體社會秩序，避免因為壟斷而導致價格飆高，或是因為追求績效，而終止偏遠地區的交通服務。此類型的事業，文官仍有較高比例認定應由「政府經營」；

（三）就民眾意見而言，在「石油、天然氣」、「電信」、「醫院」等三項事業，民眾與文官的意見均一致。我們先討論「石油、天然氣」、「電信」兩項，大致上仍以「經濟層面、效率、收益」和「稀有、可壟斷」兩個面向的取決為主，決定應由政府或民間經營的認知。

（四）比較特別的是「醫院」的部分，不論文官或民眾均有超過半數以上的比例認為應由「民間」經營，文官更有高達近七成。我們認為除了「經營績效」的考量外，「醫院」或醫療資源的分配實亦涉及「社會公平及正義」的需要，然

而為何民眾及文官均意見一致地認為應由民間經營？我們認為大致乃因為「全民健保」實行的關係，可一定程度地彌平「窮人無法就醫」的社會秩序維繫，因此就「醫療」此一事業而言，便可單就「經營效率與績效」的考量，認為可委由民間經營。

（五）民眾與文官意見較為分歧之處，在於「銀行」與「郵政」兩項產業：文官認為兩者均應由民間經營即可；民眾則有較高的比例認定應該由政府經營。本文認為此乃導因於民眾對於自身財產所得、郵務寄送可靠性，若委由民間經營仍有疑慮所致。就銀行產業而言，時值金融風暴前夕、卡債風暴顯露銀行呆壞帳率高，兼以二次金改迭傳弊端，銀行若生倒閉或經營不善疑慮，將對民眾的財產與整體金融秩序產生莫大的影響，因此民眾有較高的比例認為應由政府經營。然而細究兩者之間的差距，亦僅 2.1% 的差距，顯示民眾對於民間經營銀行的績效，在認知上實仍有一定程度的信心與期待。

就「郵政」而言，便有近六成的民眾認為應由政府經營，與文官有近五成的比例認為應由民間經營，有較明顯的認知落差。本文認為，除了上述「郵務傳遞的可靠性」要求外，較低階收入的民眾對於郵政的依賴，尚包括傳統儲蓄的需求及服務，因此民眾便有較高的比例反對此項事業由民間經營。

從上述的比較討論，我們可以發現在部分產業的經營認知上，民眾與文官並不盡然有完全相同的認知，而值得後續推動相關事業民營化時多所注意。然而，值得注意的是，近年來政府所推動的公營事業民營化，文官的感受與認知為何？是否與政策上游的「政策哲學態度」、「國家角色認知」的調查結果有所關連？此為下個面向的實證調查所欲回答的問題。

三、公營事業推動民營化之後的認知

文官對於公營事業推動民營化之後的認知為何？亦是值得關注的焦點，以下我們將本調查針對政府推動公營事業民營化之後，文官對於「效率」、「推動過程是否符合公平」、「過程的合法性」與「專業取才」四個面向的認知，調查結果表列如下「表五」：

表五、公營事業推動民營化之後的認知

	非常同意 及同意	有點 同意	有點不同意 及不同意	非常不同意
整體來說，公營事業民營化後是有效率的。	<u>50.2</u>	29.4	18.0	1.9
整體來說，公營事業進行民營化的過程是符合公平正義原則。	21.9	27.0	<u>44.0</u>	6.4
整體來說，公營事業進行民營化的過程具有合法性。	25.8	35.3	35.0	4.0
公營事業民營化後，組織能夠以專業導向來取才。	<u>45.1</u>	27.1	14.4	3.6

上表中數字為%

從上述的調查結果，我們可以發現大致上有過半數的公務人員同意及非常同意，民營化後公營事業是有效率的；然而在推動的過程有超過四成以上的文官認為並不符合公平正義的原則。換句話說，公務人員認為認定民營化之後在「效率上」是所進展的，然而在公平正義上仍有持續進步提昇的空間。

這樣的調查結果其實可以反映前述文官在「國家角色認知」與「政策哲學態度」的反應，也就是說，文官在經濟事務上希望國家減少介入，以自由市場的機制提高效益與經營績效，因此對於各項進行中的民營化事業，大致上可以認同效率提升的命題。但是從另一個角度來說，文官對於政府介入社會事務、民眾所得平衡的政策哲學態度亦頗為明確，也就是對於「公平正義原則」也採高標準的要求與捍衛，並且認為政府介入是可被接受且程度應更深化，也因此，縱然對於民營化的效率提升在認知上有所肯認，然對於「公平正義」原則認定上有提升的空間，就政策上游的「國家角色認知」與「政策哲學態度」之調查結果來看，似乎也頗為合理。

然而，我們必須回過頭來思考比對的是：「公營事業民營化之後，經營效率是否就能提昇？」。江淑貞與吳桂燕（2008：1-22）以 2005 年為止已經完成民營化的 20 家公司進行實證調查顯示：「經營績效並未因為民營化而提昇」，這顯示文官的認知乃是源自於政策背後之上游「國家角色認知」與「政策哲學態度」，因此非常同意及同意公營事業民營化之後效率提升的命題，比例超過半數，也因此當論及某項公營事業是否需要民營化的推動時，若該事業所涉及之公平正義原則補償與關注的程度較低，基本上文官均能同意該民營化政策的落實。至於民營化政策是否真能提升經營效率？亦或僅是規避了較高規格的民主課責機制？我

們至少可以慶幸，擔任重要政策執行任務的文官，在其國家角色與政策哲學態度的驅使下，其關注的並非僅有效率及經營效率，尚且包括了公平正義的原則是否相繩。

伍、結語

近代新管理主義觀點下民營化政策的趨勢實仍風行草偃、方興未艾，論者多由「效率」、「經營績效觀」的角度鼓吹推行（Domberger & Piggott, 1986; Shapiro & Willig, 1990），加上民主治理時代下民意壓力與選舉考量，民營化政策的推動雖有少數實證研究證明並非是絕對的政府績效靈丹（Yarrow, 1989; Shleifer & Vishny, 1997），其波瀾已難掩、鋒芒已難以撓。

然而這樣的背景系絡下，卻是我們進行大規模文官調查，試圖以「循證基礎」作為相關研究推論的有利環境。本文即透過新管理主義觀點下，民營化政策所富涵的豐富面向，針對「國家角色認知」與「政策哲學態度」此一複雜的文官認知問題進行調查，希冀藉此瞭解我國文官心中，對於國家角色應該是「大有為國家」或「小而美國家」的認知狀態，以及其政策哲學態度究竟認為政府在「經濟事務」、「社會事務」及「民眾所得平衡」等面向上，可否增加涉入的程度，進行實證的調查。結果發現，我國文官在認知上並非純然的可歸類於「左派」或「右派」：

- 一、在經濟事務上，多數文官認定國家不應或該減少介入的程度；
- 二、在社會事務與民眾所得平衡的層面上，卻又有多數文官同意國家不該忽略應負之責，甚或提高介入引導的程度。

也因此政策下游的政策執行層面上，民營化政策的推動將獲得文官的支持，然而，其前提需是該事務必須較少涉及「公平正義」的維繫與弱勢族群的保障，才能以追求效率為目的，進行民營化。這點當我們與「台灣社會變遷基本調查」針對民眾的調查結果比對之後，發現有「郵政」、「銀行」等兩項事業項目，民眾與文官認定應該由政府或民間經營在認知上有所歧異，而必須在後續推動該項事業項目民營化時，特別關注民眾與文官之間的認知落差，深入思索民眾的思量之處，進行溝通與釋疑，並斟酌民營化是否應該推動與推動的腳步，方能取得民眾放心，文官執行無虞的適當政策內涵之平衡點。

此外，除了民營化政策之外，本研究針對文官的「國家角色認知」與「政策哲學態度」的調查結果，亦對於其他國家政策推動，或相關具體政策執行的研究有所幫助，可以提供「循證基礎」的調查結果，協助推論時的說服程度與學術力度。蓋言之，任何一項政策的推動考量，無非便是在效率效益與公平正義之間

進行商議與討論，透過本次研究的實證調查，我們可以慶幸且帶有「循證基礎」地陳述一個公共行政理論演進過程爭議不斷、左右擺盪的學科論辯，那便是無論當代學術風潮追求的是效率績效觀，亦或倡議公平正義的原則價值，公共行政實務上從未真正的爲了偏重其一而捐棄另一。本土性系絡的公共行政學術研究，在詮釋貼近事實的理論要求下，必須瞭解文官的價值認知與哲學態度，並未因爲追求效率，而忽略國家維繫社會秩序、公平正義、弱勢扶傾的必要責任，毋寧是兩者並重，並因爲不同的政策特質權宜調節兩者的成分比重。

參考書目

一、中文文獻

- 江淑貞、吳桂燕（2008）。決定民營化企業績效提升因素之分析。輔仁管理評論, 15(2): 1-22。
- 吳定（2002）。公共政策（全）。台北：空大。
- 黃源協（2007）。專業主義、新管理主義與最佳價值--社會工作專業教育的挑戰與回應。社區發展季刊，民 96 年 12 月號。
- 楊日清、李培元、林文斌、劉兆隆（譯）（2002）。最新政治學新論。Andrew Heywood 著。台北：韋柏。
- 詹中原（1998）。政府再造：革新「行政革新」之理論建構。台北：考試院。
- 詹中原（1999）。新公共管理：政府再造的理論與實際。台北：五南。
- 詹中原（2001）。公共政策哲學與政府施政品質。國家政策論壇。1(9)。
- 引自：<http://old.npf.org.tw/monthly/00108/theme-106.htm>
- 詹中原（2006）。The Challenge of Public Policy in Taiwan: The Governance of the New Right。國政研究報告，憲政(研)095-024 號。2009/4/26 引自：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/095/CL-R-095-024.htm>
- 閻紀宇（譯）（2005）。強國論。Francis Fukuyama 著。台北：時報文化。

二、英文文獻

- Domberger, S. and Piggott, J. (1986). Privatization Policies and Public Enterprise: A Survey, *The Economic Record*, 145-162.
- Dunn, W. (2004). *Public Policy Analysis: An Introduction*. 3rd ed. New Jersey: Pearson Education.
- Frederickson, H. G. (1996). Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, 56(3):263-270.
- Fukuyama, F. (2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. New York: Cornell University Press.
- Jordan, G. (1993). 'The New Right and Public Policy: a preliminary overview' in G. Jordan & N. Ashford (eds.), *Public Policy and the Impact of the New Right*. London: Printer Publishers.
- Kent, C. A. (1987). *Entrepreneurship and the Privatizing of Government*. New York: Ouorum Books.
- Moe, R. (1987). Exploring the Limits of Privatization. *Public Administration*

Review, 47(November/December).

Osborne, D. & T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government—How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. NY: Plume.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rosenau, J. N. & Ernst-Otto Czempiel. (1992). *Governance without government: Order and change in world politics*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Rothman, J. (1980). *Social R & D: R & D in the Human Services*. New Jersey: Prentice-Hall.

Savas, E. S. (1992). 'Privatization,' in Mary Hawkesworth & Maurie Kogan (eds.), *Encyclopedia of Government and Politics*, Vol. 2. New York: Routledge.

Shapiro, C. & R. Willig (1990) Economic Rationales for the Scope of Privatization, *Olin Program Discussion Paper* 41, Woodrow Wilson School, Princeton University.

Shleifer, A. & R. Vishny (1986). Large Shareholders and Corporate Control, *Journal of Political Economy*, Vol. 94: 461-488.

Sundquist, J. (1984). Privatization: 'No Paracea for What Ails Government,' in Harvey Brooks et. al. (ed.) *Public—Private Partnership: New Opportunities for Meeting Social Needs*. Cambridge: Ballinger Publishing Company.

Vickers, J. & G. Yarrow (1998). Economic Perspectives on Privatization. *Journal of Economic Perspectives*, Vol.2: 111-132.

台灣民主治理重要基礎：公務人員公共服務倫理認知分析[#]

蔡秀涓^{*}、王千文^{**}

摘要

政府公共服務倫理相關面向表現程度，已經成為全球政府能力與競爭力評比的重要面向。因此，致力於提昇公共服務倫理價值與強化相關機制健全，已成為自 1980 年代以來，全球政府改革最鮮明的一個共同特徵。對於民主政體而言，政府與各級文官公共服務倫理的表現，更是民主治理最重要的基礎，因為，這是治理正當性(legitimacy)的最根本要素。

根據多數民主先進國家公共服務倫理政策發展歷程顯示，瞭解一國政府人員對公共服務倫理相關議題相關態度與意見，是政策設計與成功最基礎面向。由於我國目前相關研究中，罕見此類研究。因此，本文目的即在於對我國各級文官之公共服務倫理相關認知，提供前沿性的瞭解與論述。

本文係以「2008 台灣文官意見調查」資料做為分析基礎，研究發現：1.各級公務人員認為廉潔、負責、專業、公共利益與行政中立是最重要的五項價值；2.行政中立、收受賄賂、關說請託、在職期間利益迴避、圖利等五個項目被公務人員視為是需要優先規範的行為面向；3.各級公務人員對於服務機關層級各類人員清廉程度，以及機關領導者公共服務倫理價值與相關行為持肯定看法；4.公務人員對機關領導者公共服務倫理價值與相關行為認知，與各級文官之組織信任及組織績效暨服務品質二面向之看法有顯著正相關。

【關鍵字】民主治理、公共服務倫理、公務人員、文官調查、清廉、反貪腐、
組織信任、績效管理、

[#] 本文為論文初稿，即將發表於 2009 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨「全球化下新公共管理趨勢與挑戰－理論與實踐」研討會，未經作者同意請勿引用。

^{*} 蔡秀涓為東吳大學政治學系專任副教授，sutsaijoy@yahoo.com.tw

^{**} 王千文為政治大學公共行政學系博士生

壹、公共服務倫理與民主治理

在許多被視為全球性的政府改革議題中，源於政府部門反貪腐(anti-corruption)與廉潔(integrity)的公共服務倫理改革可說是無分國界、無分何種政治體制、無分公私部門與非營利組織，均備受關注的議題。以政府反貪與廉潔做為最基礎面向的公共服務倫理議題，之所以會成為各國最受關切，並且不遺餘力強力推動地政策，主要是因為受託於公民的政府若產生貪腐現象，將會產生許多重大且難以逆轉的負面效應。例如削弱經濟發展、破壞政治穩定和政府的合法性、腐蝕社會組織、阻礙資源分配的公平性與有效性，並且會激發和助長其他各類非法活動(Montesh, 2007)。誠如全球最知名的國際性反貪腐非營利組織--「國際透明組織」(Transparency International; 以下簡稱 TI)創辦人 Peter Eigen 所指出的：「如果任由貪腐繼續引發由貪慾，而不是人民的需求驅動的非理性治理，並破壞私人部門的發展，貪腐甚至將剝奪人類生存的最基本需求－希望。」。

對於民主國家而言，致力於廉潔政府與公共服務倫理提昇，更是治理的最基礎面向。在民主國家中，政府部門係受到公民委任所產生，若政府即是腐敗與違反倫理的源頭，則不僅違背了受託的責任，侵損公民對政府的信任，喪失民主治理的正當性，更無能去進行對民間社會貪腐的防制與管理。此種基於民主治理的基礎性，提供政府必須更致力於公共組織倫理與廉潔的提昇，以增進公民公共信任論證的支持。美國開國元勳 Madison 與 Hamilton 在兩百多年前一段有關民主治理的名句，即已明顯指出對政府的控制以免其墮落，是一項困難，但是必須的事：

「人們如果是天使，那就沒有成立政府的必要。如果天使治理著人類，就沒必要對政府有外部或內部控制。政府的設立，乃是由平凡的人們管理著平凡的人們。因此最大的困難就在於：必須首先讓政府能管理被治者，接著是要求政府能控制自己。」(Madison & Hamilton, 1788)

觀察各先進國家對於政府部門的反貪及公共服務倫理政策發展趨勢可以發現有兩項明顯特徵。首先，是有關名詞之使用，許多國家對於政府部門的反貪腐及廉潔等相關的法典及管理政策，為了與私部門及社會的反貪腐有所區別，已相繼使用「公共服務倫理」(public service ethics)的用語及概念，以強調在於對政府部門之反貪腐及相關倫理價值與行為之規範，尤其是被視為西方民主先進國家代表的經濟合作暨發展組織及其會員國，多是以公共服務倫理之名詞與概念，指涉政府與公務人員相關的服務倫理價值與政策。這是因為在於學術界與實務管理面

均認同，⁶⁰使用公共服務倫理的概念對於廉政治理的效果，可以兼具長短期之效果。因為公共服務倫理概念，不僅可以包含對公務人員貪腐行為禁止的消極負面防制，迅速在短期達到嚴刑峻法罰之效果。就長期而言，也可以透過對公務人員從事公共服務時，應展現的相關價值之正面積極期待，達到倫理價值內化與自律之長期效果(PUMA, 1998、2000 & 2005; Rosenbloom & Kravchuk, 2002; Gilman, 2005; Lewis & Gilman, 2005; Starling, 2008)。基於公共服務倫理概念之涵蓋面較廣，而且逐漸廣被實務界接受，因此，本文亦是以公共服務倫理此一名詞做為論述的主要名詞與概念。

觀察各先進國家政府反貪及公共服務倫理政策發展另一項趨勢，就是相關法制日益健全化。此種趨勢最明顯就是表現在實務界幾項國際性的重要評比，均以公共服務倫理相關概念做為基礎面向之一。以綜合評比各國競爭力最負盛名的兩項報告來看，瑞士「國際管理發展學院」(International management and Development, IMD)的「世界競爭力年報」(World Competitiveness Yearbook)，即將政策透明度、賄賂與貪污等列為評比細項(引自施能傑，2006：14; IMD, 2008)。世界經濟論壇「World Economic Forum, WEF」的「全球競爭力報告」(Global Competitiveness Report, GCR)，於2006年時，即以兩項與政府透明治理與公共服務倫理有關的關鍵性指標，「貴國是否經常發生因貪污而將應給大眾的公共基金轉移」，以及「大眾是否信任政客對於財務上的誠實態度」做為衡量一國競爭力的內涵之一(WEF, 2006)。而在2008年是將政府支出浪費與政府政策制訂透明度等公共服務倫理相關議題指標，納入政府競爭力評比的重要面向(WEF, 2008)。

除了以上兩項以政府競爭力為主要評比標的國際性調查，每年由全球最負盛名之反貪腐組織「國際透明組織」所公布的各國「貪腐印象指數」(Corruption Perception Index; CPI)，更是世界各國政府、資本家與公民高度重視的重要全球性評比。

不僅實務界對公共服務倫理法制化高度重視，學術社群對此議題亦是高度關注。其中，多數論者均強調，民主治理需要依賴健全的公共服務倫理制度才能永續(Boling & Dempsy, 1981; Rohr, 1989; Hunt & O'Toole, 1998; Denhardt, 2001; Rosenblom & Kravchuk, 2002; Gilman, 2005; Lewis & Gilman, 2005; Cooper, 2006; Menzel, 2007)。換言之，民主政體並不必然與清廉及公共服務倫理劃上等號，必須有健全的制度做為基礎，才能有助於提昇民主政體下的廉潔與公共服務倫理程度，這也是上述各國公共服務倫理發展趨勢中，各國日益重視制度健全的重要原因。

學界對公共服務倫理法制健全民主治理的關注，並非僅是根據成熟民主國家之

⁶⁰以學界之名詞使用，公共服務倫理以及行政倫理兩項名詞，但無論何者，基本上均是以「倫理」概念而非單一的反貪腐概念指涉。例如 Rosenbloom 與 Kravchuk(2002)、Cooper(2006)與 Menzel(2007)等即是使用行政倫理此名詞。不過，分析使用行政倫理名詞之學者其指涉之概念內涵，則是與使用公共服務倫理之學者概念內涵相當一致。

現實觀察，或是理念上之推展而已，而是來自實證研究之發現。部分跨國性的實證研究顯示，對於新興民主國家而言，如果該國欠缺健全的公共服務倫理機制，有相當高程度的可能性會因會轉型過程中，諸多社會價值的不確定與既有秩序的崩解，造成政府及民間貪腐現象更加嚴重，以致影響公民對民主體制的信心(Rose-Ackerman, 1998; 余致力, 2006; 林宗弘、韓佳, 2008)。當貪腐現象於新興民主國家轉型過程中，⁶¹出現較威權體制時期更嚴重現象時，將造成公民對政府與政治人物的不信任，進而產生對民主政治的懷疑，因而動搖民主治理與民主政治的基礎。即使是在民主歷史悠久的國家，當民眾對政府與政治人物產生不信任時，均將對民主治理造成莫大傷害(Stoker, 2006)，對新興民主國家而言，則更可能是民主倒退的重要原因。

貳、台灣民主鞏固需強化公共服務倫理

台灣從 1987 年解嚴後，進入民主轉型時期，至 1996 年被視為民主轉型時期的完成，進入民主鞏固時期。於 2000 年進行了第一次和平的政黨輪替，於 2008 年則呈現了二次政黨輪替。台灣威權體制的轉型，從戒嚴到解嚴，從一黨長期執政到政權和平轉移與政黨輪替。使得台灣在原有經濟奇蹟之傲人成就外，增添民主成就一項，也寫下華人地區民主轉型成功典範新扉頁。

然而，始自 2007 年 9 月迄今，導致朝野兩大黨領袖均被檢查單位以貪污罪起訴的各級行政首長特別費、前總統陳水扁及其家庭的洗錢案及衍生的相關企業政治獻金與賄賂醜聞、警政署購槍弊案、檢察官與地方法院所貪瀆案、公路局路面驗收貪瀆案、國產局花酒風波、縣長辦公室主任涉貪收押，一直到最近的軍方的買官賣官疑雲與接受不當招待事件等，涉及人員幾乎是不分層級、不分類別的。這些事件不僅使國人對政治人物與各級暨各類公務人員產生不信任，亦對我國長期以來的民主成就產生困惑，並引發國際社會開始關注。

本文以為，若將以上略舉的這些違反公共服務倫理事件均以個案視之，恐有忽略制度面因素之虞。因為對照幾項國內外相關調查均顯示，我國總體政府公共服務倫理表現尚有值得改善進步的空間。以國際透明組織所公布的全球貪腐印象指數而言，回顧過去十三年(1995-2007)的調查結果，台灣的排名在 25 至 35 名間窄幅盤旋(表一)，與全球各國比較，台灣尚屬中度廉潔的國家；與幾個亞洲國

⁶¹ 所謂的民主轉型，一般意指一個國家的政治體制，從集權體制或威權體制轉變成民主政體。當民主轉型時期結束之後，始進入民主鞏固時期(吳文程, 2007: 58)。Dahl(1971)所提出的以下八項指標，則是判斷一個政體是否已完成民主轉型進入民主鞏固的重要參考：(1)人民有組成和參加團體的自由，包括合法組黨的權利；(2)人民有表達意見的自由；(3)人民有選舉的權利；(4)人民有被選舉權；(5)政治領袖有彼此競爭，爭取支持的權利；(6)人民有獲得充分資訊的自由；(7)公平、公正且自由的選舉；(8)政府的政策皆要向選民負責。

家相較，則呈現停滯不前的趨勢。但在去(2008)年，卻下滑五名至第 39 名，下滑幅度與名次衰退為歷年之最，儘管就 2008 年的現象而言，主要是反映過去兩年，我國政治貪腐與金融弊案叢生之影響。而且，就全亞洲納入評比的國家而言，我國清廉表現僅次於新加坡、香港、與日本。不過如果將經濟與政治因素納入考量，則台灣在全球經濟富裕與政治民主的國家中，停滯不前甚至開始下滑的狀況，則仍有許多有待加強與努力之處(台灣透明組織，2008)。

表一 近十年來亞洲國家貪腐印象指數排名

	新加坡	香港	日本	台灣	南韓	澳門	馬來西亞	中國	泰國	越南	印尼	菲律賓	評比國家數
1995	3	17	20	25	27		23	41	34		41	36	41
1996	7	18	17	29	27		26	50	37		44	45	54
1997	9	18	21	31	34		32	41	39	43	40	46	52
1998	7	16	25	29	43		29	52	61	74	80	55	85
1999	7	15	25	28	50		32	58	68	75	96	54	99
2000	6	15	23	28	48		36	63	60	76	85	69	90
2001	4	15	21	27	42		36	57	61	75	88	65	91
2002	5	14	20	29	40		33	59	64	85	96	77	102
2003	5	14	21	30	50		37	66	70	100	122	92	133
2004	5	16	25	35	47		39	71	64	102	133	102	146
2005	5	15	21	32	40		39	78	59	107	137	117	159
2006	5	15	17	34	42	26	44	70	63	111	130	121	163
2007	4	14	17	34	43	34	43	72	84	123	143	131	180
2008	4	12	18	39	40	43	47	72	80	121	126	141	180

說明：空格表示該國該年度未納入評比

資料來源：台灣透明組織 (2008)。

<http://www.ti-taiwan.org/ch.files/intorduction.files/cpi.files/2008.cpi.pdf>

再就法務部每年七、八月委託「台灣透明組織」定期進行之「台灣地區廉政指標民意調查」結果分析(法務部，2008)，國內民眾對於政府各級人員的清廉程度總體認知，自 92 年至 97 年的分數，分別為 5.04、5.07、4.95、4.92、45.79、4.88 與 5.00，以 0 分代表「非常不廉潔」，10 分代表「非常廉潔」之計分方式來

看，顯示我國民眾對政府公共服務廉潔與倫理表現有所疑慮，即使扣除各級民代之後，整體政府各類公務人員的清廉程度得分仍僅有 5 分左右，仍尚未達最基本應及格的 6 分(表二)，這顯示即使是公務人員的廉潔度，在公民的認知中仍有必須提昇的空間。

另外，值得注意的是，儘管新政府的政見與上台後的部分做為，均強烈宣示以廉潔做為政府主軸，然而，從我國公民對新政府掃除貪污的決心評估而言(圖一)，有 28.6%的受訪者表示「不太相信」，18.1%表示「非常不相信」，合計 46.7%的民眾表示對於政府未來的掃除貪污決心的看法沒有信心。儘管表示相信政府掃除貪污決心的比例為 47.0%(包括「非常相信」和「有點相信」)，略高於對新政府掃除貪污決心沒信心比例 0.3%，但卻有 6.3%的人未對此一問題表達明確意見。總體顯示，我國公民對政府掃除貪污與提振公共服務倫理的信心仍有不足(法務部，2008)。

表二 我國民眾對與廉政工作關係密切者清廉程度的評價

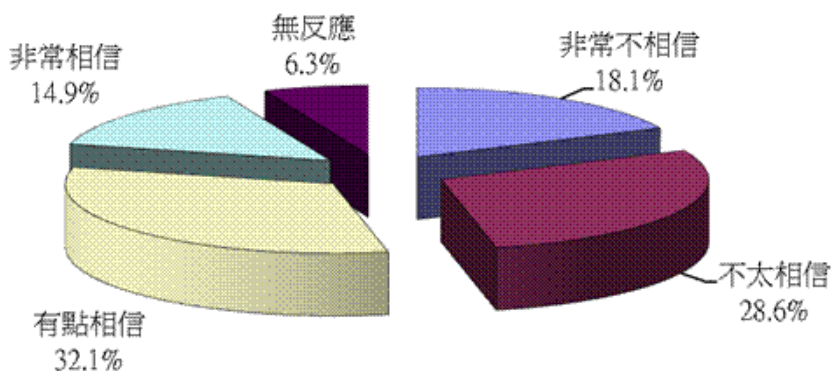
人員類別	92 年 8 月		93 年 7 月		93 年 10 月		94 年 7 月		95 年 7 月		96 年 7 月		97 年 7 月	
	排名	平均	排名	平均	排名	平均	排名	平均	排名	平均	排名	平均	排名	平均
公立醫院醫療	1	6.3	1	6.19	1	5.99	1	6.04	2	5.81	1	6.08	1	6.08
一般公務人員	2	6.02	2	5.81	2	5.84	2	5.83	1	5.83	2	5.95	2	5.80
地政	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	3	5.75
監理	5	5.66	5/6	5.62	5	5.49	3	5.69	3	5.71	3	5.71	4	5.74
環保稽查	3	5.83	4	5.7	3	5.71	5	5.55	4	5.68	5	5.54	5	5.61
稅務稽查	6	5.65	7	5.54	6/7	5.46	6	5.54	6	5.48	4	5.56	6	5.58
消防設施稽查	4	5.7	5/6	5.62	4	5.52	4	5.58	5	5.50	6	5.52	7	5.57
檢察官	7	5.42 註	3	5.72	6/7	5.46	7	5.49	7	5.33	7	5.51	8	5.46
法官	7	5.42 註	8	5.47	8	5.23	8	5.28	8	5.14	8	5.26	9	5.28
殯葬業務管理	13	4.84	12	5.08	13	4.91	10	5.03	9/10	4.96	9	5.05	10	5.03
海關	12	4.88	13	5.01	10	5.04	11	4.91	9/10	4.96	10	4.95	11	4.96
警察	10	4.98	10	5.18	15	4.77	9	5.09	12	4.88	12	4.88	12	4.93
監獄管理	8	5.09	9	5.19	11	4.97	15	4.68	11	4.93	11	4.94	13	4.86
縣市政府首長及主管	14/15	4.79 註	14	4.97	12	4.92	13	4.78	14	4.44	13	4.56	14	4.72
建管	16	4.51	17	4.57	17	4.59	16	4.53	13	4.49	14	4.50	15	4.68
鄉鎮市首長及主管	14/15	4.79 註	15	4.86	16	4.69	17	4.46	15	4.35	15	4.43	16	4.63
鄉鎮市民代表	17	4.27 註	18	4.43	18	4.33	18	4.32	16	4.27	17	4.25	17	4.36
縣市議員	17	4.27 註	19	4.26	19	4.19	19	4.07	17	3.91	18	3.99	18	4.15
立法委員	20	3.97	22	4.01	20	4.04	21	3.95	20	3.65	20	3.81	19	4.04
政府採購或公共工程	19	3.99	21	4.06	21	3.94	20	4	19	3.77	19	3.91	20	3.98
河川砂石管理業務	18	4.06	20	4.19	22	3.89	22	3.77	21	3.61	21	3.77	21	3.70

人員類別	92 年 8 月		93 年 7 月		93 年 10 月		94 年 7 月		95 年 7 月		96 年 7 月		97 年 7 月	
	排名	平均	排名	平均	排名	平均	排名	平均	排名	平均	排名	平均	排名	平均
中央政府首長及主管	14/15	4.79	16	4.83	14	4.83	14	4.73	18	3.82	16	4.33	--	--
工商事業稽查	11	4.96	11	5.13	9	5.09	12	4.89	--	--	--	--	--	--
平均		5.04		5.07		4.95		4.92		4.79		4.88		5.00

註：1.92 年 8 月的調查問卷中，「司法人員」未區分為法官和檢察官；「地方機關首長」未區分縣市和鄉鎮市；「地方民意代表」未區分為縣市議員和鄉鎮市民代表。

2.以 0 分代表「非常不廉潔」，10 分代表「非常廉潔」為計分方式。

資料來源：法務部，2008。



圖一 受訪者對新政府掃除貪污決心的看法

資料來源：法務部，2008。

除了以上幾項直接以廉潔與公共服務倫理為主題之調查顯示，我國此一方面的總體表現並非十分理想之外，以國家競爭力為評比標的之相關調查，亦顯示我國政府公共服務倫理相關表現對政府總體競爭力而言，並非一向都是加分的項目。從表三可知，台灣近年來國家總體競爭力一直高於政府效能。分析政府效能之所以不及國家總體競爭力的原因之一，應與我國政府公共服務倫理相關表現尚須提昇有關。根據 IMD 評比政府總體效能的各次面向來看，有關政府治理相關倫理議題面向，例如政策透明度、賄賂、貪污等指標，我國此一部分表現，一直落於政府總體效能排名之後。以 2005 年而言，政策透明化排名為 33，少賄賂與

貪污排名為 29(引自施能傑，2006：14)，顯示我國公共服務倫理程度有需要進一步提昇。

表三 2002 - 2008 年我國在 IMD 世界競爭力年報排名

項 目	2004	2005	2006	2007	2008	07-08 變動
總體排名	12 (12)	11 (11)	17 (18)	18	13	+5
政府效能	18 (18)	18 (19)	23 (24)	20	16	+4
1.財政情勢	16	23	24	21	17	+4
2.財政政策	11	5	9	3	3	0
3.法規體制	19	20	35	29	23	+6
4.企業法規	18	20	34	28	27	+1
5.社會架構	34	37	42	37	31	+6

註：2007 年起 IMD 評比對象稍有變動，已剔除 8 個區域經濟體，而增加烏克蘭與立陶宛二國，受評比的經濟體由之前的 61 改為 55 個，下排數字為當年度的公布數據，上排數字則是以修正後的受評經濟體去做排序。

2008 年 IMD 採納 331 項細項評比指標，其中統計指標(hard data)與問卷指標(survey data)分占 2/3、1/3。2007 年資料 20 項小分類與往年排名並無連貫。資料來源：IMD World Competitiveness Yearbook (2008)。http://www.imd.ch/wcc。

而在 WEF 的 2006 年報告中，我國全球競爭力排名為 13，但在細項弱勢指標排名部分，兩項與政府透明治理與公共服務倫理有關的關鍵性指標，「貴國是否經常發生因貪污而將應給大眾的公共基金轉移」，以及「大眾是否信任政客對於財務上的誠實態度」兩項，排名分別為 39 與 32(WEF, 2006)，顯示我國公共服務倫理表現成為國家總體全球競爭力的負面因素。而在 2007 年與 2008 年部分，國家總體全球競爭力分別為 14 與 17。然而，與公共服務倫理表現有關的「政府支出浪費」此一項目則是排名第 32 與 30；「政府政策制定透明度」此一項目則是排名 20 與 23(WEF, 2008)。雖然就趨勢而言有小幅進步，但總體而言，仍是成為國家全球競爭力的絆腳石之一。

以上幾項公共服務倫理與國家競爭力相關調查均一致顯示，我國政府公共服務倫理的整體表現並非十分理想，其中一項重要的原因，就在於我國欠缺類似先進國家完整的公共服務倫理法制。根據一項由蔡秀涓、余致力、陳敦源與謝立功等人(2008)所做的研究顯示，無論是民間的企業人士、民間智庫、專家學者或一般公務人員，普遍均認為我國急需將既有紛雜的相關法規，統合成一部完整的公

共服務倫理法典，並建立完善的制度。

由此觀之，對於此刻正處於經歷過二次政黨輪替，執政的國民黨亟欲以清廉治理做為施政主軸的此刻而言，無論是從民主治理的基礎性或是全球國家競爭壓力而言，均顯示若欲使台灣民主治理得以更加鞏固，而不會落入部分從威權體制轉型至民主體制之國家，因為缺乏健全的公共服務倫理機制，導致整體國家與社會往貪腐沈淪的困境(Rose-Ackerman,1998; 林宗弘、韓佳，2008)，則台灣就有必要透過更健全的公共服務倫理法制，積極強化公共服務倫理的總體表現。

根據多數民主先進國家公共服務倫理政策發展經驗顯示，瞭解一國政府公務人員對公共服務倫理相關議題，例如公共服務倫理價值、應規範面向、應包含對象、對組織領導者公共服務倫理相關價值與行為認知、制度設計...等之基本看法，並據以做為政策設計的，是公共服務倫理政策成功的最關鍵要素之一(Tait, 2000)。

然而，觀察我國目前相關研究，無論是以「公共服務倫理」為研究焦點(施能傑，2004；陳敦源、蔡秀涓，2006；蔡秀涓等，2008)，或是以「行政倫理」、「反貪腐」為研究重點者，⁶²均罕見有關公務人員對公共服務倫理相關議題看法瞭解之實證研究。因此，本文研究目的在於對我國各級公務人員之公共服務倫理價值、應規範面向、服務機關各級人員清廉程度評價、組織領導者公共服務倫理相關價值與行為認知等議題之看法進行瞭解；以及探究公務人員之組織領導者公共服務倫理相關價值與行為認知，與服務機關各類人員清廉程度評價、組織信任、以及組織績效暨服務品質認知等相關結果面向之關係。以期能在相關理論、國外經驗與我國公務人員意見之間進行對話。

參、相關文獻回顧

觀察公共服務倫理相關文獻發現，國外對此議題之討論無論是來自實務界

⁶² 國內相關研究中，非以「公共服務倫理」為研究焦點，但以「行政倫理」或是「反貪腐」為研究重點者可簡略區分成國外經驗的引介與學習、國內制度的研究、貪腐原因的探討等三類。國外經驗引介與學習相關研究，主要分析對象包括香港、新加坡、OECD 等國家與非營利機構的防制措施，如江岷欽、林鍾沂(1999)、余致力、陳敦源、黃東益(2003)、施能傑(2006)等。第二類有關國內制度的研究，又可分成兩個不同的研究方向。一類是從結構功能的角度，包括政風機構、廉政署的設立與否及成效等問題，如翁源燦(2000)、陳書樂(2003)之研究。另一類則是從法制面的角度，主要針對相關法制面的探討與修正，包括圖利罪、貪污治罪條例、陽光法案等(許玉秀，2002；彭德富，2002；劉淑惠，2000；柯耀程；2003)。第三類研究則是從造成貪腐原因的面向來探討解決方法。這一類研究多從某一角度(如行政倫理、行政裁量權)切入探討，相關文獻包含有廖文生(2000)、邱瑞忠(2000)、顧慕晴(2003)、蘇彩足(2002)、徐仁輝(2003)、許濱松等(2004)和謝立功(2003 & 2004)等。

或學術界，均有頗為豐富的累積。但國內方面以「公共服務倫理」為主要概念的文獻則不多，較為大宗者係仍以「貪腐」、「貪污」、「行政倫理」等為主要概念。由於本文係以「公共服務倫理」為主要概念，因此，基於研究主題相關性而言，本文相關文獻檢閱係以公共服務倫理相關文獻為主要討論重點，至於以「貪腐」、「貪污」、「行政倫理」等為主要概念之文獻，則請參考本文註 3。

一、公共服務倫理之意涵

有關政府公共服務倫理意涵的討論，Cooper 歸納諸多學者定義後指出，大致有經驗性內涵、規範性或哲學主張，以及綜合性等觀點(Cooper, 2006)。以經驗性內涵觀點而言，Boling 與 Dempsey(1981)即從政府運作系絡指出，公共服務倫理應包括以下幾個層面的規範：1.處理決策制決定和建議時涉及的政策倫理；2.公務人員處理公共經費、資訊或參與政策過程時應有的個人倫理；以及 3.組織要求員工應有的倫理行為和義務等組織倫理。

Rohr(1989: 70-71)則認為應該從規範性角度，建立公共服務倫理規範，並主張必須根據「政體憲法價值」討論公共服務倫理的內涵。Rohr 並進一步指出，政府各級公務人員的最高道德責任，就是確保體現各項民主政體的憲法價值。是以公共服務的倫理面向，不能僅談論利益迴避、辭職抗議、政府倫理法、公民抗議或公益性洩密等，而應著眼於：1.公共服務倫理，必須根據支撐政體的最核心價值而建立；2.政體所依賴的價值乃是規範性的；3.民主政體的價值應該存在於相關法律中等三項前提。

同屬於規範性觀點者，Rosenbloom 與 Kravchuk 則是著重於公共服務倫理與文官課責之關係。這兩位學者指出：「倫理可視為是自我課責的一種型態，或是對公共服務者的一種『內在制約』」，不過，內在制約可透過許多正式要求而確保執行，使得服務者的行為符合許多類別的外在標準。」(Rosenbloom & Kravchuk, 2002: 555)。

除了以上各項經驗性與規範性觀點之外，Denhardt (2001)則於檢視美國幾十年來公共服務理論觀點發展與現實經驗後，整理出一項相當實用但同時兼具經驗與規範意涵的綜合觀點：

「所謂倫理是要求一位行政人員，要能夠獨立自主地對於行政決策所依賴的標準，至少是所服務組織之決定，進行合理的檢視和質疑思索。當社會價值更清楚被瞭解，或者有新的社會關切被表達時，行政標準的內容當然可能會隨之改變，方期能經常反映出對於社會核心價值的認同，以及對於組織目標的認識。行政人員在個人層次和專業層次上必須為其決定負責，也為支撐這些決定的倫理標準而負責任。」。

綜合分析以上各論者對於公共服務倫理法制意涵之見解可以發現，公共服務

倫理之意涵，基本上包含了價值面應為與行為面禁止與規範兩個層面的意義 (Gilman, 2005: 5)。所謂的應為層面，即意指從事公共服務的公職人員，被期待達到的角色與應有行為。此一層面多屬於價值陳述，具有引導公職人員正確行為的功能，以及達到法定責任以外之更高標準。Gilman 歸納各國倫理法制後指出，廉潔、客觀中立與效能是大部分國家期待其公職人員應達到的三大共通倫理價值 (2005:13)。第二層面的禁止與規範事項，則意指公職人員不應該出現的行為，而且是具體以法令規範，且通常會一併指明違反效果與罰則的項目。依全球趨勢而言，即是以與貪腐有關行為的禁止與各類利益迴避為基礎，並依各國國情與政治現實所需，擴及政治中立、政治活動規範、資訊使用、保密、國家忠誠，以及弊端揭發等 (蔡秀涓等，2008：39)。以上價值陳述以及禁止規範面向，即共同構成先進國家完整的公共服務倫理法制。

由於公共服務倫理法制的完整意涵，包括價值陳述以及禁止規範面向兩個層面。因此，就概念內涵而言，公共服務倫理並不同於反貪腐的意義，公共服務倫理實質上包含了一般認知的防貪、反貪與肅貪概念，但亦同時包括了公職人員應為的價值與原則，以及更廣泛的政治中立等概念。因此，就概念完整性而言，公共服務倫理得以涵蓋的層面較之國內普遍使用的「反貪腐」概念更加完整。而此，即是前述多數西方民主先進國家與國際組織會員國逐漸普遍使用「公共服務倫理」概念的原因。亦是本文之所以採取公共服務倫理概念，而非過去較多國內學者與實務界普遍使用的反貪腐或行政倫理名詞之主要理由。

二、公共服務倫理對民主治理之重要性

民主治理相關討論中，公共服務倫理扮演極為重要的角色，長期以來一直是政治學者與公共行政學者的共識。相關論述中，較為早期者，旨在強調公共服務倫理對於民主政體控制政府與各級人員濫用權力與避免貪腐(corruption)的重要性。例如前述引述的美國開國元勳 James Madison 於聯邦文獻第 51 號(Federalist 51)的重要民主宣言即為代表之一。

較為晚近的研究，則由於當代政府治理環境的變遷，論者在探討公共服務倫理對民主治理的重要性時，則有更多元的觀點。這些多元觀點包括公共服務倫理對民主轉型和民主鞏固的重要、方政府公共服務倫理相關議題，以及績效改革衍生的公共服務倫理困境等。

首先，就公共服務倫理對民主轉型和民主鞏固的重要性而言，此一部分相關文獻，較為重視一個國家從威權體制過渡到民主轉型與民主鞏固初期，公共服務倫理在國家機制中所扮演的角色。相關文獻特別著重於強調民主轉型過程中，一個國家或政體有可能因為貪腐問題嚴重，導致公共服務倫理淪喪，因而斬傷民主治理的基礎，甚至產生民主崩潰的困境。基本上，論者普遍認為，政治體制從

威權轉變為民主，並不會自動導致一國政府與民間社會貪腐程度的降低，而是需要有更健全的公共服務倫理法制以為前提，此種論述從幾項相關的研究可以得到經驗意義的證實。

較早的一篇研究是政治學者 Rose-Ackerman(1998)研究義大利與拉丁美洲國家的政經結構與貪腐狀況發現，政治上從威權體制轉變到民主政治，經濟上從共產主義開放成市場機制，這些政經變革都未必一定會減少政府與社會上貪腐與不倫理狀況。事實上，在沒有完善健全的相關反貪腐與公共服務倫理策略作為配套措施的情況下，這些政經變革有時反而會加速貪污腐化、向下沈淪的力量。

最近，林宗弘與韓佳以亞洲各國為分析個案，也有類似發現。這篇研究以亞洲十一個國家的縱列數據(panel data)與「國際透明組織」的貪腐印象指數為分析重點，研究發現(2008：83-84)：1.威權主義與貧富差距將導致亞洲各國的政治貪腐程度顯著惡化；2.相對於非民主體制，民主體制似乎更容易因不平等而導致政治貪腐；3.以亞洲各國大專以上教育入學率來衡量的人力資本存量，似乎有助於提升公民社會對抗國家貪腐的能力。

其次，除了以國家為分析單位，所進行的公共服務倫理與民主治理關係相關論述外，亦有學者開始關注地方民主治理的議題，此種關注在「邁向地方治理」(Toward local governance)成為諸多論者主張，也成為當今全球化與政府改造的重要改革趨勢(江大樹，2006；呂育誠，2008)之際，更凸顯其重要。Menzel(2007)就指出，由於一國的民主治理與公共服務倫理表現，均含括中央與地方政府兩個層面，因此，地方政府公共服務倫理相關議題也應成為論者日趨關心的議題。Menzel 觀察全球地方政府倫理治理後即指出，當代地方政府與城市治理，面臨以下五項挑戰，因此必須更加關切公共服務倫理之課題(2007: 112-115)。

- 1.領導者尚未真正瞭解倫理與廉潔對地方治理的重要性。
- 2.包含領導者與各公職人員在內，尚未理解倫理與廉潔對個別組織或個人並非是限制規範。
- 3.欠缺建立倫理治理的真心承諾與提供必要資源和具體行動。
- 4.如何避免僅以狹隘的管制法規作為唯一途徑。
- 5.無法勇敢面對在地的倫理困境並從中學習。

另外，始自 1980 年代以民主國家為首的全球性政府公共管理績效改革，為各國帶來許多實益，因而達到績效目標，並被視為民主課責的重要倫理價值。但也由於績效改革衍生大量授權、鬆綁、彈性、民營化、委外等市場機制與管理主義的引進，導致公共服務倫理不彰，動搖民主根本的現象。所以，晚近有關公共服務倫理與民主治理關係探討之文獻，因為加入政府績效改革之因素，而有更多面向的討論。例如 Hunt 與 O'Toole(1998)二人所編著的《公共服務之改革、倫理與領導》一書即為代表。而 Tait(2000)在一篇討論加拿大政府公共服務倫理法制重建，並被視為是對加拿大公共服務倫理法制健全化，具有振衰起弊地位的的重

要文獻中也有類似觀點，Tait 並進一步指出，面對績效改革所帶來的公共服務倫理弱化，必須透過更強有力的公共服務倫理政策把關，才能達到績效改革的目的，又不失之於以公共服務倫理之淪喪為代價。此外，Gilman(2005)、Lewis & Gilman(2005)也有同樣的論點。

三、公共服務倫理提昇有效途徑與法制應有原則

公共服務倫理做為民主治理的重要基礎，無論在學界或政治現實都具有高度共識。但究竟應以何種途徑來提昇政府與公務人員的公共服務倫理，則曾經在學界有過精彩的論辯。

美國兩位著名的公共行政學者 Finer 與 Friedrich 在 1940 年代，曾經為了公共服務倫理的維持與提昇，究竟應該採取自律性的內控機制，或以外控機制為主的倫理法制加以規範，有過一場精彩的論戰(Finer, 1941; Friedrich, 1940)。Finer(1941)認為，從事公職的人，沒有比一般人在德行上好到哪裡去，因此，各類正式的外控機制的建立是必要的。但是，Friedrich(1940)卻認為，外在控制有其一定的限制，無法真正規範公職人員，因此，包括倫理準則的內控機制才是最主要的工具(引自陳敦源、蔡秀涓，2006：189)。

基本上，本文認為 Friedrich 的論點，並未駁斥倫理法制可以確保公職人一定的倫理水準，而是提醒，若價值體系一併強調將會更具效果。因為僅有外在控制機制的建立，未必能帶來最佳的結果，透過內在自律性的文化與教育所得到的結果較為深遠(Uslander, 1998)。換言之，兩位學者對於完備的公共服務倫理法制有助於民主治理之基本看法，並無二致亦非相互排斥，二者均是在提醒價值與制度必須互為表裡方能竟其功。此後，政治學者與公共行政學者在公共服務倫理提昇相關議題時，基本上都以上述兩位學者所提之論點，作為建制倫理法制的思考架構，並且多主張以倫理法制為基礎納入倫理價值與教育面向(Levine, et al., 1990; Cooper, 2006; Lewis & Gilman, 2005; Starling, 2008)。

至於公共服務倫理法制與政策應包含哪些原則，才能使之更為有效的相關研究中，Hays 與 Gleissner(1981)的研究焦點，主要是對於美國各州政府的公共服務倫理法制與政策，依據法制與政策之立法，係以行為禁止或以價值提昇為目的、建制時間、規範面向、監督機制、每年的經費、適用對象、是否有懲處規定，以及是否有溝通及教育訓練等八項指標，進行全面性的調查，據以作為判斷地方政府公共服務倫理政策健全度之基礎，並探討此健全度指標系統與該政府公共服務倫理政策效能之關係。

Gilman(2005)、Lewis 和 Gilman(2005)之研究，則是從學理與長期參與和觀察政府實務界，整理出一項完備且可落實的公共服務倫理法制設計，所應該包含的具體可操作面向與內容，堪稱是目前相關文獻中，相當詳盡完整的論述。這

兩位學者分別從公共服務倫理法制之關鍵要素、一般過程與有效的機制、應規範的主要項目、倫理標準對公職人員的意義與實用性，以及成功的倫理法制所需配套措施等五個面向討論(表四)。

表四 公共服務倫理法制應有面向

<p>一、五大關鍵要素：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 合理、廣泛的目標 2. 領導行為的優先價值 3. 可瞭解的標準，包含可做與不可做項目 4. 設定有效有意義的罰則 5. 程序規定
<p>二、一般過程與有效的機制</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. 執行政程：揭露、公正委員會、調查、審計 7. 保護機制：苦情申訴程序、檢舉專線、弊端揭發人保護 8. 有意義的罰則與罰金：行政干預、行政罰 9. 機關執行：各種訓練、倫理行為評估與宣揚、自我管制
<p>三、主要項目</p> <ol style="list-style-type: none"> 10. 基本的、可瞭解的禁止行為 11. 財務揭露 12. 不當行為標準 13. 具有調查權或建議權的廉政委員會或機關 14. 補充性的禁止事項(例如兼職、旋轉門條款) 15. 刑罰與行政罰 16. 申訴與員工的保護程序
<p>四、公共管理者應瞭解事項</p> <ol style="list-style-type: none"> 17. 我瞭解這些標準嗎 18. 我記得這些標準嗎 19. 這些倫理標準對工作有何意義 20. 這些倫理標準對我有何意義
<p>五、所需配套措施</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 高階管理者持續、堅定的承諾與執行 2. 將各項倫理標準落實到各級人員的日常工作

3. 將倫理行為與生涯及報酬連結
4. 明禁賄賂、選擇性對待、偏私與濫權
5. 重複且公開的向員工、利害關係人與媒體溝通倫理標準與期待

資料來源：Lewis and Gilman (2005:194)

除了學術社群的相關研究之外，部分國際組織也對其會員國提出許多公共服務倫理法制建制原則。首先，成立於 1993 年致力於反貪腐的「國際透明組織」則是從國家總體面向之制度建立，提出國家廉政體系(National Integrity System, NIS)，並成為國際透明組織進行許多跨國性比較研究，以及引導諸多國家建制公共服務倫理的重要架構。國際透明組織指出，完整的制度應自立法機關、行政機關、司法系統、審計總署、監察特使、反貪腐機構、公務人員系統、地方政府、私人企業部門、媒體、公民社會以及國際行為者等十二個部分整體設計(余致力、蘇毓昌，2006：48)。

OECD 在 1998 年一份名為「公共服務管理原則」(Principles for Managing Ethics in the Public Service)的文件中，則對於其會員國應採取的倫理行動，以及倫理法制應有原則兩項議題提出指導建議。OECD 認為倫理法制應有的原則，共計有以下 12 項(PUMA, 1998)：

1. 倫理標準應該清楚。
2. 倫理標準應該反映在法制架構。
3. 倫理標準應該讓公職人員隨手可得。
4. 政府員工犯錯時應該知道自己的權利與義務。
5. 政治承諾應該強化對公職人員倫理行為之要求。
6. 決策過程應該透明公開。
7. 公私部門互動應有清楚的指引標準。
8. 管理者應該展現與提昇倫理行為。
9. 管理政策、程序與措施應該提昇倫理行為。
10. 公共服務條件與人力資源管理應該提昇倫理行為。
11. 適當的課責機制應該被置於公共服務之中。
12. 應有適當的程序與罰則處理不當行為。

至於各會員國應採取的倫理行動建議方面，OECD 指出有以下六點(PUMA, 1998)：

1. 發展與定期審視影響公共服務倫理行為的政策、程序措施與制度。
2. 強化政府行動以維持公部門高標準行為與反貪污。
3. 將倫理面向整合至管理架構，以確保各項管理措施符合公共服務倫理價值和原則。

- 4.將倫理制度中，有關價值規範與法律規範予以結合。
- 5.評估公共管理改革對公共服務倫理行為的影響。
- 6.採用 OECD 之「公共服務倫理管理原則」，以確保高標準的倫理行為。

四、公共服務倫理相關實證調查

有鑑於政府公共服務倫理若欲提昇，其重要前提之一，就是必須對於實務面的相關議題有所瞭解，並據以作為制度建立的基礎(Tait, 2000)。因此，對於公共服務倫理相關議題的實證調查亦為論者所重視。以下，僅略舉幾項與本文後續討論有關者加以說明。

(一)公共服務倫理法制內涵相關調查

首先，國際組織中，OECD 經常會不定時的對其會員國進行許多相關調查，以瞭解各國在公共服務倫理議題方面的共同趨勢，並據此提出指引。其 2000 年針對各國公共服務倫理法典與相關行為準則，進行國別的調查後發現：無私公正(24)、依法行政(22)、廉潔誠實(18)、透明公開(14)、追求效率(14)、確保公平(11)、負責(11)、與維持正義(10)等八項倫理價值，⁶³是各國政府最重視的公共服務核心倫理價值 (PUMA, 2000)。OECD 於 2005 亦有相關的實證調查(PUMA,2005)。

此外，Svensson 與 Wood 等人(2004)以 100 個瑞典的公共組織為調查對象，嘗試找出公共組織對公共服務倫理法典承諾度(commitment)的影響因素。Svensson 等人以法典的範圍、發展階段、執行過程，以及對組織內外人員溝通為輸入項；以法典的建制目的為中介變項；而以該項法典被認知的各項利益做為結果變項。研究發現在瑞典的公部門中，倫理法典的發展多尚未達到完全發展階段，因此在許多公共組織中，對於公共服務倫理法典的承諾度仍有待加強。然而，此項研究也發現，儘管在被調查的 100 個公共組織中，公共服務倫理法典的發展階段與承諾並非每個組織都很高，但各受調查組織卻也表示，在組織中，多是透過公共服務倫理價值做為行事依據(Svensson & Wood, 2004:328)。本文作者認為，此篇研究或許也相當程度反映出，就公共服務倫理表現最佳的北歐國家而言，由於公共服務倫理價值的深植人心，因此制度面的重要性某種程度而言，反而不容易彰顯。

Svensson 與 Wood(2004)另一篇以瑞典公部門公共服務倫理法典最佳實務調查則發現，自 1996 年開始，瑞典各公共組織開始朝向公共服務倫理法制化，而且各組織的法制可以歸納成所謂的「PUBSEC-scale」的量表加以測度。此一量度

⁶³ 每一項價值後括弧之數字代表有多少國家採用此項價值。

共計有公共服務倫理價值與內涵、勞動環境與條件、領導責任、員工責任、公平、對公共之投入，以及其他議題共計七個面向 41 個細項。

另外，國內相關研究中，蔡秀涓、陳敦源、余致力與謝立功等人，透過對於美國、英國、加拿大、德國、新加坡、香港、日本與韓國等八個國家之公共服務倫理法制比較後，則有以下幾項發現(蔡秀涓等，2008：iii)：⁶⁴

1.各國所強調之公共服務倫理核心價值，具有相當高的一致性。各國所共同強調之倫理價值，大致上可以區分成三大類。第一類是廉潔透明等價值，這也是各國最為強調的基本倫理價值。第二類則為與公正中立有關的價值，即使各國用語有所差異，但所指涉的概念基本上類似。第三類則是民主國家公共服務體系最終應積極達到，有關公共利益、效率效能與課責(負責)之倫理價值。

2.各國倫理法制總體特色，則呈現規範對象多不僅止於常任公務人員且有擴大趨勢；各國普遍均有規範倫理案件相關的處理程序，以及違法事件揭露及調查程序；倫理相關規範法制化程度高；普遍具有一項統合性政府倫理法典，但其他相關立法亦同時存在。

3.各國倫理法制主要規範面向，可以大致區分成政治中立、政治活動、財產申報、在職期間利益迴避、離職後利益迴避、弊端揭發，以及其他等七個面向。

4.各國政府倫理法制負責與執行架構，大致上英國、加拿大、德國與美國採相對分散式架構，而新加坡、香港、日本與韓國則採相對集中的設計。不過，此八個國家(政府)都有一主要負責機關，而此最高負責機關則均歸行政權管轄。負責機構之權力，雖然各國與政府規範不一，但基本上都有政策權與監督權。

(二)公共服務倫理相關議題認知調查

除了對於制度面的瞭解之外，內部成員對機關公共服務倫理相關議題之認知亦是相關研究關切的主題之一。此一部分文獻又可區分成公務人員對公共服務倫理制度面相關議題看法之探究，以及對機關倫理領導與倫理氣候認知之調查等兩類。

首先，以機關人員對公共服務倫理制度相關議題看法為實證研究焦點者，Ashkanasy 等人(2000)之研究結合制度面與行為面，相當值得參考。此一研究以澳洲公務人員為對象，調查受訪者對公共服務倫理法制遵守與應用程度，以及不倫理行為容忍度的預測兩個面向因素。從 500 份有效問卷中，研究發現：1.受訪者的個人屬性與價值觀；2.系絡因素(意指個人價值與工作需求之衝突，以及 3.組織中正式法規與實際行為要求之相關性)；以及整體工作團隊遵守與應用倫理法制的程度與對不倫理行為的容忍度等三個層面的因素，對於預測公務人員公共服務倫理法制應用程度與不倫理行為容忍度具有顯著正向關連。尤其是工作團隊

⁶⁴ 有關於此一部份更為詳細的內容，以及各國政府倫理法制具體作法，請參見蔡秀涓等(2008)。

此一因素，更是對於組織人員運用與落實公共服務倫理相關法規有顯著預測力。

另外，Pelletier 與 Bligh(2006)則是以加州政府公務人員為對象之調查，探討公務人員之機關公共服務倫理相關面向認知與公共服務倫理總體政策成效之關係，無論是在調查面向之完整性與研究重要性都值得參考。兩位作者主要是以公共服務倫理相關政策、公共服務倫理決策過程、公共服務倫理相關規則與指導來源、公共服務倫理慣例與氣候、公共服務倫理領導表現等面向作為自變項，而以公共服務倫理政策成效為依變項。研究結果發現，屬於非正式法制面的公共服務倫理慣例與氣候，以及公共服務倫理領導表現兩項因素，對於公共服務倫理政策之效果有明顯正相關。作者並據以提出，政府公共服務倫理政策，必須高度重視組織各級領導者，對於公共服務倫理方面之價值提昇與行為表現之影響。

總結以上相關文獻回顧可知，無論是討論公共服務倫理與民主治理關係、公共服務倫理相關意涵與制度建制原則、對公共服務倫理法制內涵進行實證調查，或是公務人員對公共服務倫理制度相關議題，以及對機關組織之倫理領導與總體氣候進行探究者等，國外相關文獻均有相當豐富的研究累積。此種現象不僅加速學界與實務界對此議題之瞭解，亦對政府公共服務倫理價值提昇與法制健全有正向的影響。由於國內相關研究尚在起步中，因此，亦凸顯本文於此研究議題累積的開創性。

肆、研究議題、分析資料來源與問卷設計

一、研究議題

誠如前述所言，民主先進國家於健全公共服務倫理政策的過程中，普遍均會對於其公務人員有關公共服務倫理相關議題之意見有所瞭解。基於此類研究，於我國尚屬罕見，因此，本文嘗試對於我國各級公務人員公共服務倫理相關議題之態度，有一探索性瞭解，以作為後續相關研究的基礎。從前述相關文獻回顧可知，此一部份主要討論焦點，可大致區分為：1.公共服務倫理價值；2.公共服務倫理制度內涵，以及 3.機關公共服務倫理領導與氣候認知等幾部分。由於本研究係屬我國公共服務倫理實證研究中的探索性研究，基於能對我國公務人員此一方面相關議題之看法，有一基礎性瞭解，因此主要研究議題面向，將盡可能涵蓋以上各面向，亦是分別從公務人員對公共服務倫理價值、制度面應規範面向，以及機關公共服務倫理組織氣候認知等面向之看法加以瞭解。

(一)文官對公共服務倫理價值的看法

從各國不斷強化公共服務倫理法制的經驗與歷程可知，確立該國主要的公共服務倫理價值，並將其揭櫫於相關法典，是各先進民主國家公共服務倫理法制共

通的特徵之一(PUMA, 1998、2000 & 2005; 施能傑, 2004; 蔡秀涓等, 2008)。然而, 檢閱我國現行相關的法規卻可發現, 規範各級公務人員公共服務倫理最基礎的「公務員服務法」, 並未明確指出我國公務人員公共服務價值為何, 僅於第一條指出必須「...遵守誓言、忠心努力、依法值勤、服從、清廉...」。進一步分析這些文字可知, 其中除了「清廉」一項, 算是公共服務倫理價值之外, 其餘各項多在規範公務人員各階層之間的上下從屬行為, 與民主國家必須向公民負責的公共服務倫理價值有所差異。至於其他重要的相關法規, 根據蔡秀涓等人(2008)的研究發現, 基本上若非未加以指明主要的公共服務倫理價值為何, 即是僅以「廉潔」或「廉能」單一價值為主(附錄一)。

基於瞭解我國各級公務人員認為於現階段台灣民主治理最重要的的公共服務倫理價值究竟有哪些? 這些價值與現行法規所定是否相符? 這些價值與其他民主國家所重視的公共服務倫理價值異同之處等議題? 本研究遂以台灣各級公務人員對公共服務倫理價值之看法作為實證調查議題之一。

(二)公務人員對公共服務倫理法制應規範行為面向之看法

分析相關文獻可知, 各國政府對於公務人員於公共服務倫理面向應受哪些規範, 基本上有相當一致的共識, 主要是以政治中立、政治活動、財產申報、在職期間利益迴避、離職後利益迴避、弊端揭發、國家忠誠義務以及保守職務機密等面向為主。其中, 民主治理經驗越長久與穩固者, 例如美國、英國、加拿大、德國與日本, 特別重視政治中立與政治活動規範(PUMA, 2000; 施能傑, 2004; PUMA, 2005; 蔡秀涓等, 2007)。

觀察我國現行相關法規之規範則可發現, 台灣現行政府倫理法制主要規範重點, 主要多與反貪污(含財產申報與弊端揭發)及利益迴避相關議題(例如請託、關說、賄賂、不當得利...等)有關。其次則是有關紀律、忠誠、保密與盡職等項, 這些價值基本上均屬於傳統行政機關內部, 依據長官與部屬層級節制原則所衍生價值與行為要求, 在台灣官場被統稱為「行政倫理」(陳敦源、蔡秀涓, 2006: 190)。另外, 兼職與遊說於現行法規中亦有規範。但是, 對於民主國家公共服務體系中, 被高度重視的政治中立與政治活動規範, 於現行法中則尚無任何規範(蔡秀涓等, 2008)。

為了瞭解我國各級公務人員, 認為哪些重要的公共服務倫理規範面向應作為規範公務人員的基礎? 這些規範面向與現行法規所定是否相符? 這些價值與其他民主國家所重視的公共服務倫理規範面向是否有異同之處等議題? 本文即以台灣各級公務人員對公共服務倫理法制應規範面向之看法作為調查議題之二。

(三)公務人員對服務機關各類人員清廉度與領導者公共服務倫理領導氣候之認知

誠如前述所言，瞭解公務人員對公共服務倫理相關議題之態度與看法，是健全倫理法制相當重要的實證基礎。本文除了意欲瞭解我國公務人員，對於以上分屬價值面與制度面之公共服務倫理相關議題之態度外，對於公務人員有關其領導者之公共服務倫理價值態度與相關行為之認知，亦深感重要。除了一方面係由於我國此一議題之相關實證調查罕見；再則是前述幾項國內外調查顯示，我國政府的公共服務倫理仍有提昇的空間；此外近年來，國內接連爆發公職人員違反公共服務倫理的事件亦引起社會的疑慮。這些在在顯示，我國政府部門的公共服務倫理程度似乎未盡理想。

據此，本文好奇究竟身處政府部門中的公務人員，又是如何評價其服務機關層級的民選首長、服務機關內的各級首長，以及同仁的清廉程度呢？此外，公務人員又是如何看待其機關領導者對於公共服務倫理價值之態度與做為呢？因此，遂將公務人員對服務機關各類人員之總體清廉度認知，以及對機關領導者之公共服務倫理價值之態度與做為納入調查議題。

(四)對機關領導者公共服務倫理價值與相關行為認知與各類人員清廉程度、組織信任、及績效與服務品質等認知關連性

本文除了意圖分別瞭解我國公務人員對以上三項公共服務倫理相關議題之看法外，為了進一步瞭解受訪者對組織領導者之公共服務態度與行為認知，是否會影響組織成員對組織其他重要議題之看法。因此，除了將受訪者對服務機關層級各類人員清廉程度認知做為相關結果變項之外，納入亦將近年來學術研究與實務管理均相當重視的組織信任，以及組織績效與服務品質等議題，納入調查範圍，藉以嘗試瞭解彼此之關係。

以組織信任做為對組織倫理領導的依變項，主要是因為許多研究發現，信任此一因素，不僅對於組織有相當正面的影響，例如高績效組織的產生、組織承諾、人際合作、團隊運作、組織網絡的知識移轉，以及虛擬組織的運作效率等。⁶⁵同時，對於不利於總體組織的因素之消滅，例如有助於降低過高的離職率、成員對組織變遷之抗拒，以及共同度過各種危機等亦有顯著效果。⁶⁶然而，無論是組織管理現實或是相關文獻也都顯示，領導者是決定員工信任最重要的因素

⁶⁵ 例如 Jones & George, 1998; Leana & Van Buren III, 1999; Nyhan, 1999 & 2000; Albrecht & Travaglione, 2003; , Costa, 2003; Gould-Williams, 2003; Clases et al., 2003; Cunha et al., 2004; Peterson & Coddery, 2004; Ratnasingam, 2004; Sydow & Windeler, 2003; Li, 2005.

⁶⁶ 例如 Elangovan & Shapiro, 1998; Albert & Travaglione, 2003; Morgan & Zeffane, 2003; 蔡秀涓, 2004。

(Herriot et al., 1998; PSC, 1998; Costigan, 1998; Nyhan, 2000; 蔡秀涓, 2004)。尤其是領導者的正直與倫理行為，更是影響員工組織信任的關鍵要素(Ciulla et al., 2005; Solomon, 2005; Cook, 2005)。因此，本文遂以組織信任做為我國文官組織倫理領導之依變項，藉以瞭解此二面向之關係。

至於以公務人員對組織績效與服務品質認知此面向亦做為探究公務人員對組織領導者公共服務倫理價值與相關行為認知之依變項，則是因為對當代政府而言，績效的維持與提昇是共通的挑戰，更是民主國家對公民負責的體現。因此以公務人員為對象之政府相關的實證調查而言，績效相關議題自有其重要性。再加以國外幾項重要的國家競爭力與績效評比，均以公共服務倫理相關面向做為調查要項之一可知，公共服務倫理已被視為是政府績效與服務品質的基礎面向。但是，誠如前述文獻回顧指出，有部分研究發現，政府績效改革強調管理主義的同時，由於強調管理彈性、授權與解除管制，也相當程度造成公共服務倫理弱化之虞 (Tait, 2000)。因此，本文試圖瞭解在我國，公務人員之領導者公共服務倫理價值與相關行為認知，與其對機關之績效與服務品質看法，二者是否有關連性，藉以探究相關文獻之論述與我國情形是否具一致性。

二、分析資料來源

本文所用以分析之實證資料，係來自於由陳敦源、黃東益主持，由蕭乃沂、詹中原與本文作者共同參與之「2008 台灣文官意見調查」。⁶⁷此項調查目的在於瞭解，台灣文官對幾項重要的民主治理基本議題之看法。由於此項調查為台灣學界與實務界首次進行的研究，因此，為了獲得最全面性與深入的瞭解，以及最具信度的研究結果，本項調查採全面性面訪的方式進行大規模實證調查。由於篇幅所限，以下僅簡略的說明本調查之對象、抽樣，以及問卷施測過程。⁶⁸至於本項調查較為完整的研究架構與方法論說明，請參見相關文獻。⁶⁹

(一)研究對象與抽樣

「2008 台灣文官意見調查」主要對象，是以行政院暨所屬機關適用「公務

⁶⁷本項調查原係 2008-2009 國科會所補助的「台灣民主治理機制鞏固之研究之子計劃一：權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務/事務人員關係」。計劃主持人為政治大學公共行政學系陳敦源副教授，協同主持人為政治大學公共行政學系黃東益副教授，計劃編號：NSC-96-2414-H-004-037-SS2。主要執行過程中，在研究議題與問卷題目貢獻的過程，還包括政治大學公共行政系詹中原教授、蕭乃沂助理教授，以及本文第一作者的參與。

⁶⁸由於「2008 台灣文官意見調查」共計有九大面向 97 題，因此礙於篇幅所限，本項調查具體研究面向與問卷設計不宜於本文說明，本文將僅說明有關公共服務倫理相關面向之部分。但有興趣之讀者，請參考蔡秀涓、王千文(2008)。

⁶⁹蕭乃沂、黃東益、陳敦源、呂佳瑩(2008)、陳敦源、呂佳瑩(2008)、黃東益、施佳良、謝忠安(2008)、蕭乃沂、陳敦源、蘇偉業(2008)、蔡秀涓、王千文(2008)、張智凱、高培智、詹中原(2008)。

人員任用法」之一般行政機關公務人員為主。基於警察機關人員之特殊性，因此加以除排除。以 2007 年底本項研究進行抽樣時，「全國公務人力資料庫」為抽樣基礎，符合本研究之公務人力母體共計有 130,559。本項研究基於代表性與總經費綜合考量，決定抽出 2000 人。依據政府層級(中央與地方)，以及官等(簡任簡派、薦任薦派、委任委派)兩個分層，採分層隨機抽樣方式分配受訪樣本。中央應抽人員與地方應抽人員比例約為 52.5%：47.5%；官等比例應為 6.2%、54.9%、38.9%，抽樣結果請見表五。

於考量訪問失敗可能性後，參考洪永泰(2004)所提出的膨脹樣本(或稱擴充樣本)的概念，事先將總抽樣人數按比例膨脹為預定樣本有效樣本數 2000 人的 4 倍，並以其比例於各層次中抽出對應樣本數而組成所有受訪樣本(引自蕭乃沂等，2008；陳敦源、呂佳瑩，2008)。

表五 台灣文官意見調查抽樣分配

母體人數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	684,3	38,747	22,962	68,552
地方政府	122,6	32,973	27,808	62,007
總計	806,9	71,720	50,770	130,559

資料來源：陳敦源、呂佳瑩，2008。

(二)施測過程與樣本描述

為了使「2008 台灣文官意見調查」此項堪稱國內學界，首次以民主治理為主題，以全國各級公務人員為對象，並且在調查方式上亦屬首次以面訪方式進行的大規模調查，得以更加周延。因此，此項研究於正式進行施測之前先行舉行前測，於進行前測之前，整份前測問卷亦經過非本研究團隊之專家學者共計十餘人三場的專家討論，以盡可能使問卷之效度達到一定水準以上。

於前測抽樣部分，於考量成本與時間因素下，以立意抽樣方式先抽取 51 位，並依據正式樣本以中央及地方為第一分層標準，官等為第二分層標準的方式進行分配。但由於前測之地方受訪者分佈全台各地，受訪意願較為低落。因此最後受訪者為中央人員 29 位，其餘 22 位屬於地方人員，與母體比例中央受訪者應為 27 位，地方受訪者應為 24 位有些微不符，但大抵仍屬無太大差異。總體前測受訪者中，有 5 位屬於簡任人員，29 位屬於薦任人員，17 位屬於委任人員。以母體官等比例為 6.2%、54.9%、38.9%而言，前測應抽出三個官等人員分別應為 3 位、28 位以及 20 位相較，委任人員較為不足。因此，就前測樣本而言，雖然無法完全依應抽比例進行施測，但大抵與母體之機關層級與官等比例尚無過大差

異。

「2008 台灣文官意見調查」於 2007 年 12 月底進行前測後，綜合各方學者專家與前測受訪者意見，以及前測結果的相關信效度等因素，進行最後的問卷題目修正意見，並確認正式施測問卷內容。於 2008 年 1 月 24 日至 3 月 14 日進行正式施測。所有經過本研究訪員接觸過的受訪者共有 3042 人，最後成功樣本為 1962 人，有效樣本回收率為 64.5%。

成功樣本中，受訪者的工作相關屬性分佈，政府層級與官等分佈均與原先抽樣設計相符，任職於中央的受訪者有 52.5%，任職於地方的受訪者有 47.5%。簡任、薦任與委任人員官等比例分別為 6.2%、54.9%、38.9%。整體受訪者平均總年資為 15.9 年，現任職務年資為 6.44 年，平均職等為 6.4。現職為主管者有 20.2%，非主管則有 79.8%。業務類別為公權力管制者有 42.9%，公共服務類別者有 31.8%，政府或個別機關內部單位者有 25.3%。

受訪者個人屬性部分，共計分為受訪者個人部分，以及受訪者家庭背景部分。首先，受訪者個人屬性部分，有 56.3%的受訪者為男性，43.7%為女性。受訪者年齡以 41-50 歲(38.8%)、31-40 歲(27.4%)，以及 51-60 歲(24.3%)為最多，61 歲以上與 30 歲以下僅分別有 5.0%與 4.5%。最高學歷部分，大學以上佔 61.13%為最多(包括空中大學 1.8%、大學 37.1%、碩士 20.9%、博士 1.3%)，其次則為各種專科學校畢業者，共計有 27.8%(五專 7.2%、二專 11.4%、三專 3.3%、軍警專修班 1.1%、空中行專 3.5%)。至於政黨屬性方面，有 73.7%選填不偏向任何政黨，有 20.7%則為國民黨、4.3%為民進黨、0.5%為新黨、0.4%為親民黨、0.2%為台聯黨。政黨認同部分，泛藍者有 39.3%，泛綠者有 12.8%，屬於其他者有 47.8%。

其次，受訪者家庭背景部分，受訪者父親為台灣閩南人者佔 67.9%、大陸各省市者佔 20.2%、台灣客家人者佔 10.2%，台灣原住民則有 1.7%。受訪者母親為台灣閩南人者佔 77.5%、台灣客家人者佔 11.6%、大陸各省市者佔 9.6%，台灣原住民則有 1.6%。⁷⁰受訪者父親最高學歷以小學 35.3%最多，國(初中)13.9%居次；受訪者母親最高學歷亦是以小學 44.8%最多，無學歷者則有 17.9%，國(初中)者有 12.7%。

三、問卷設計與修正

本文對於前述四項公共服務倫理相關議題之探究，係透過將研究問卷設計於「2008 台灣文官意見調查」中，正式施測問卷請見附錄二。本文有關公務人員對公共服務倫理價值的看法此面向之問卷題目，主要是參考蔡秀涓等人(2008)研

⁷⁰受訪者家庭背景部分尚包括父母親的職業，但由於此一類別共計有 43 項過於複雜，因此未於本文說明。

究中，各國主要的公共服務倫理價值、以及該研究中焦點團體對我國公共服務倫理之看法共計 16 項，再增加我國公部門中，被視為是傳統價值的「尊重前輩」此一項目而成，填答方式由受訪者依次勾選三項其認為最需要者。公共服務倫理行為規範面向此部分問卷，則是參考蔡秀涓等人(2008)研究中，各國主要的公共服務倫理規範行為共計 15 項而成，填答方式是則是由受訪者依次勾選三項認為最需要者。

本文有關公務人員對其服務層級民選首長、機關處室首長以及服務機關同仁等各層級與各類人員之清廉程度認知題目，主要是由「2008 台灣文官意見調查」團隊，自行依據我國公共服務系絡與主要人員類別，自行設計完成。公務人員對組織倫理領導氣候之認知此一部份問卷，則是採用 Pelletier 與 Bligh(2006)以美國地方政府為對象，建構與測試完成之機關公共服務倫理氣候認知量表中，機關公共服務倫理領導面向之問卷題目，此一部分題目之原始信度為.90。問卷選項有「非常同意」、「同意」、「有點同意」、「有點不同意」、「不同意」與「非常不同意」共六個選項，、「無意見」，分別給予 1 至 6 分。此部分於前測時共有 9 題，前測效度達.77。但於正式施測時，考量到「2008 台灣文官意見調查」總體調查問卷題數過多，因此僅保留前測效度最高的 3 題，正式施測之問卷效度為 0.93，顯示此部分問卷具有良好的研究效度(DeVellis,1991; 引自吳明隆，1999：4-2)。

本文有關組織信任問卷題目之設計，主要分成組織與同儕信任，以及主管信任兩部分，問卷題目主要依據蔡秀涓(2004)參考 Costigan 與 Berman(1998)與 Nyhan(2000)組織信任之概念，根據台灣文官系絡修改而成之量表，此二面向原始量表的信度均高達.90 以上。此二部分於前測時分別有 5 題與 4 題，前測效度分別達.74 與.90。於正式施測時，考量到「2008 台灣文官意見調查」總體調查問卷題數過多，因此此二面向僅保留前測效度最高的 7 題，此一部分正式施測之問卷效度為 0.91，顯示此部分問卷具有良好的研究效度(DeVellis,1991; 引自吳明隆，1999：4-2)。

至於本文有關公務人員對組織績效之相關看法，則是採用 Gould-Williams(2003)有關公共組織成員對其組織組織績效改善程度，以及對服務品質認知之兩道題目問卷為基礎，問卷選項有「改善非常多/非常良好」、「改善很多/良好」、「有一點改善/有點良好」、「有一點退步/有點不好」、「退步很多/不好」、「退步非常多/非常不好」等六項，分別給予 1 至 6 分。

伍、研究結果

一、受訪者對公共服務倫理價值的看法

爲了瞭解受訪者對於我國公共服務倫理應以哪些價值作爲主軸的看法，本文請受訪者於各項價值中，依重要性分別勾選三項。經由加權分數計算之後可知(表六)，受訪者的意見呈現相當一致的看法，在各項公共服務倫理價值中，加權後分數超過 1000 分者共計有六項，分別爲「廉潔」、「負責」、「專業」、「公共利益」、「行政中立」與「公平」。其中，「廉潔」此一公共服務倫理價值，被我國各級文官視爲是最重要的公共服務價值。

分析此六項公共服務倫理價值可以發現，大致可區分成三類，第一類就是被各國政府與公民視爲治理最基礎的「廉潔」，第二類則是與公務人員工作表現有關的面向，即是態度面的「負責」與「公平」，與工作能力方面的「專業」。第三類則是與民主治理與課責更具相關性的「公共利益」與「行政中立」兩項價值。

值得注意的是，在受訪者認爲最重要的前十項公共服務倫理價值中，「誠實」、「效率」、「正直」與「民主」等，一般先進國家公共服務倫理法制與法典中，普遍被視爲具重要性的價值，在我國系絡中，似乎並非公務人員認爲最優先的幾項價值。

此外，「沈默」、「尊重前輩」、「服從」、「人本」與「公開」等五項，則是被受訪者認爲最不具重要性的價值。然而，前三項被視爲最不重要的價值，卻是社會上普遍認爲，我國文官與公共組織最鮮明的特徵，此研究結果某種程度顯示社會大眾對政府機關之看法與公務人員之認知有所差異。而當代國家最被要求與致力達成的公開透明治理，卻未被受訪者視爲是應重視的前十項價值之一，而是落在全部 17 價值選項的第十三位。

表六 受訪者認為最重要的三項公共服務倫理價值

選項	最重要 人數(比率)	第二重要 人數(比率)	第三重要 人數(比率)	加權分數	排名
1.民主	88(4.5)	52(2.7)	46(2.4)	414	10
2.正直	96(4.9)	72(3.7)	49(2.5)	481	9
3.負責	250(12.8)	241(12.3)	218(11.2)	1450	2
4.公平	148(7.6)	200(10.2)	175(9.0)	1019	6
5.行政中立	246(12.6)	170(8.7)	130(6.7)	1208	5
6.誠實	152(7.8)	159(8.1)	83(4.2)	860	7
7.公共利益	269(13.8)	174(8.9)	155(7.9)	1310	4
8.客觀	38(1.9)	96(4.9)	99(5.1)	405	11
9.公開	16(0.8)	42(2.1)	58(3.0)	190	13
10.效率	50(2.6)	188(9.6)	264(13.5)	790	8
11.忠誠	48(2.5)	43(2.2)	42(2.1)	272	12
12.服從	8(0.4)	10(0.5)	29(1.5)	73	15
13.專業	185(9.5)	237(12.1)	312(16.0)	1341	3
14.沉默	0(0.0)	1(0.1)	1(0.1)	3	18
15.人本	13(0.7)	14(0.7)	17(0.9)	84	14
16.廉潔	336(17.2)	245(12.5)	259(13.3)	1757	1
17.尊重前輩	6(0.3)	10(0.5)	16(0.8)	54	16
18.其它	4(0.2)	0(0.0)	1(0.1)	13	17
總計	1953(100)	1954(100)	1954(100)		

說明：加權分數之計算，係依照各項目最重要、重要、還算重要之次數，分別乘以 3、2、1 不同倍數所得。

二、受訪者對公共服務倫理法制需要規範面向之看法

觀察受訪者對於哪些項目應納入我國公共服務倫理規範面向之看法發現(表七)，「行政中立」、「收受賄賂」、「關說請託」、「在職期間利益迴避」與「圖利」等項目，是受訪者認為最需要規範的公共服務倫理項目，加權後的分數都高於 1000。其中，「行政中立」此一項目的加權後分數更達 2019，遠高於其他 15 個選項。

除了以上五個項目外，「弊端揭發程序與保護」、「國家忠誠」、「在職期間保守職務機密」、「政治活動」與「資訊使用」等項目，亦是受訪者視為需要加以

規範的公共服倫理項目，但此一群組加權後的分數與上述五個項目有明顯差距。

至於我國現行法規相關法規著力甚多的「遊說」、「離職後利益迴避」與「財產申報」等項目，相對其他項目而言，則不是受訪者認為需要規範者。此外「離職後保守職務機密」與「離職後就業規範」等，西方民主國家非常重視的規範項目，則是被我國受訪者認為是最不需要規範的項目。

表七 受訪者認為公共服務倫理法制應規範面向

選項	第一 需要規範 人數(比率)	第二 需要規範 人數(比率)	第三 需要規範 人數(比率)	加權 分數	排名
1.行政中立	489(25.0)	190(9.7)	172(8.8)	2019	1
2.政治活動	64(3.3)	119(6.1)	102(5.2)	532	9
3.資訊使用	32(1.6)	57(2.9)	82(4.2)	292	10
4.財產申報	27(1.4)	36(1.8)	35(1.8)	188	13
5.圖利	181(9.3)	228(11.7)	168(8.6)	1167	5
6.收受賄賂	362(18.5)	255(13.0)	184(9.4)	1780	2
7.關說請託	246(12.6)	282(14.4)	218(11.2)	1520	3
8.遊說	25(1.3)	51(2.6)	77(3.9)	254	11
9.國家忠誠	122(6.2)	121(6.2)	78(4.0)	686	7
10.在職期間保守職務機密	76(3.9)	134(6.9)	136(7.0)	632	8
11.在職期間利益迴避	206(10.5)	269(13.8)	249(12.7)	1405	4
12.弊端揭發程序與保護	92(4.7)	120(6.1)	195(10.0)	711	6
13.離職後利益迴避	18(0.9)	49(2.5)	98(5.0)	250	12
14.離職後保守職務機密	5(0.3)	31(1.6)	89(4.6)	166	14
15.離職後就業規範 (旋轉門條款)	8(0.4)	12(0.6)	70(3.6)	118	15
16.其他	0	1(0.1)	1(0.1)	3	16
總計	1953(100)	1955(100)	1954(100)		

三、受訪者對服務機關各類人員清廉程度認知

根據表八發現，整體而言，受訪者對服務機關各類人員的清廉程度認知屬於正面，總體三類人員清廉程度平均數為 3.24。不過，再進一步分析可知，受訪者對服務機關各類人員之清廉程度評價，基本上有著相當程度的差異。服務層級的民選首長清廉程度此一部分，受訪者總體評價平均數

為 2.88，相當接近「還算清廉」，但未達「還算清廉」的 3 分。受訪者對於服務機關內部的各級首長，以及同仁們的清廉程度認知，則平均數分別為 3.38 與 3.47，二者相當接近，均高於「還算清廉」，接近「非常清廉的程度」。這樣的研究結果顯示，受訪者對其服務機關各層級與各類人員的清廉程度認知，與前述國內外幾項調查顯示，常任文官的清廉度被認知為高於民選人員；而非主管人員的清廉程度又被認知為高於主管人員之調查結果相當一致。

表八 受訪者對服務機關各類人員清廉程度認知

次數 (比率) / 題目 \ 選項	非常清廉	還算清廉	不太清廉	非常不清廉	有效樣本數	平均數
1. 過去一年來，整體而言您服務層級的民選首長清不清廉？	451 23.5%	947 49.4%	355 18.5%	163 8.5%	1916 97.7%	2.88
2. 過去一年來，整體而言您服務機關內的局、處、室首長或主管們清不清廉？	853 44.0%	998 51.4%	77 4.0%	12 0.6%	1940 98.9%	3.38
3. 過去一年來，整體而言您服務機關內的同仁們清不清廉？	980 50.4%	905 46.6%	53 2.7%	6 0.3%	1944 99.1%	3.47
總體清廉度						3.24

說明：統計計算時，非常清廉給 4 分，非常不清廉給 1 分，其餘依此類推。

四、受訪者對組織公共服務倫理領導氣候之認知

從受訪者對其機關各階層領導者公共服務倫理價值重視，以及領導者表現的相關做為等兩方面認知發現(表九)，我國公務人員普遍都認為服務機關的領導階層，相當重視倫理價值；而且也同意領導者致力於公共服務倫理相關行為的表現，例如對組織違反公共服務倫理事件的解決、提供部屬相關協助與致力於使決策符合公共服務倫理等。以平均數而言，此一面向每一分題都高於 4 以上，總體面向平均數為 4.29，顯示受訪者對此面向之看法居於「有點同意」與「同意」之間，整體看法呈現同意傾向。

再就分項而言，首先在領導者對公共服務倫理價值的重視度方面，有 82.8% 的受訪者傾向同意(包含非常同意、同意與有點同意)「機關領導階層將公共服務倫理視為組織最重要的價值」，僅有 17.2% 的受訪者不表同意，此題項之平均

數為 4.37。

而在領導者之有關提昇組織公共服務倫理價值之行爲面向，則受訪者對於「本機關領導階層能很快解決有關公共服務倫理方面的事件。」、「本機關領導階層會適時提供部屬公共服務倫理議題方面的協助」，以及「本機關領導階層不斷致力於使決策符合公共服務倫理價值。」等三個題項，受訪者具同意傾向之比例分別為 82.4%、79.0%與 79.8.0%；具不同意傾向的受訪者比例則分別為 17.4%、20.9%與 19.9%受訪者不表同意；各題平均數分別為 4.33、4.21 與 4.26。

表九 受訪者對組織公共服務倫理領導氣候認知

次數 (比率) / 題目 \ 選項	非常同意	同意	有點同意	有點不同意	不同意	非常不同意	總計	平均數
1.本機關領導階層將公共服務倫理視為組織最重要的價值。	167 (8.5)	902 (46.1)	553 (28.2)	197 (10.1)	108 (5.5)	31 (1.6)	1958 (99.8)	4.37
2.本機關領導階層能很快解決有關公共服務倫理方面的事件。	138 (7.0)	871 (44.5)	606 (30.9)	213 (10.9)	105 (5.4)	26 (1.3)	1959 (99.8)	4.33
3.本機關領導階層會適時提供部屬公共服務倫理議題方面的協助	121 (6.2)	755 (38.5)	672 (34.3)	272 (13.9)	108 (5.5)	30 (1.5)	1958 (99.8)	4.21
4.本機關領導階層不斷致力於使決策符合公共服務倫理價值。	144 (7.3)	787 (40.1)	635 (32.4)	251 (12.8)	99 (5.0)	41 (2.1)	1957 (99.7)	4.26

說明：統計計算時，非常同意給 6 分，非常不同意給 1 分，其餘依此類推。

五、受訪者對領導者公共服務倫理價值與行爲認知與相關結果面向認知相關性

本文除了想要瞭解受訪者對於公共服務倫理價值與需規範的行爲面向之看法，以及對領導者公共服務倫理價值與相關行爲之認知外，亦嘗試探究受訪者對機關領導者之公共服務倫理價值與相關行爲認知，與其對服務機關各類人員清廉

程度認知、組織信任、組織績效改善及服務品質等組織結果面之認知，⁷¹是否有關係存在。

首先，從表十發現，受訪者的機關領導者公共服務倫理價值與行為認知與服務機關層級各類人員清廉度均呈現非常明顯的正向關係。其中，受訪者對機關領導者公共服務倫理價值與行為認知此一向，與受訪者對服務機關局處室首長清廉程度認知此一向之相關係數為.44，為三類人員清廉度面向，相關係數最高者。其次則為受訪者對機關領導者公共服務倫理價值與行為認知，與受訪者對服務機關同仁之清廉程度認知此一向之相關係數為.35。至於受訪者對機關領導者公共服務倫理價值與行為認知與其對服務機關層級之民選首長清廉程度認知，雖然相關係數僅有.24，但亦達顯著相關。此種研究結果顯示，當受訪者認為機關領導者對公共服務倫理價值的態度，以及相關行為的表現越佳，受訪者就越傾向認為服務機關各類人員具有較高的清廉程度。

表十 受訪者對機關領導者公共服務倫理價值與行為認知與服務機關層級各類人員清廉度相關性檢定

	機關公共服務倫理領導		
	Pearson 相關	顯著性(雙尾)	個數
對於服務層級民選首長清廉程度認知	.240(**)	.000	1915
對於服務機關局處室首長清廉程度認知	.441(**)	.000	1938
對於服務機關內同仁清廉程度認知	.352(**)	.000	1942

註： ** 表示在顯著水準為 0.01 時(雙尾)，相關性顯著。

其次，經過 Pearson 積差相關分析之後發現(表十一)，受訪者之機關領導者公共服務價值與行為認知，與總體組織信任認知面向，亦具有顯著正相關，相關係數達.65。受訪者之機關領導者公共服務價值與行為認知，分別與組織同儕信任面向和主管信任面向均有顯著正相關，相關係數分別為.63 與.54。此意謂受訪者對機關領導者之公共服務倫理價值與行為認知越高者，越傾向具有較高的總體組織信任感，組織同儕信任與主管認知信任也比較高。

同時，根據表十一也可發現，受訪者對機關領導者之公共服務倫理價值與行為認知面向，分別與受訪者之組織績效改善和服務品質認知此二題項，具有顯著正相關，相關係數分別為.49 與.48。換言之，當受訪者認為機關領導者重視公共服務倫理價值與相關行為表現程度越高時，就越會覺得過去一年自己服務機關績

⁷¹ 有關本文受訪者於組織信任、機關績效改善與服務品質等三方面的看法，由於並非本文研究重點，因此不呈現於本文，但有興趣者請參見附錄三與附錄四。

效改善程度越高；同時，也會覺得自己的服務機關提供的公共服務品質良好。

表十一 受訪者對機關領導者公共服務倫理價值與行為認知與組織信任、組織績效與服務品質相關性分析	受訪者對機關領導者公共服務倫理價值與行為認知		
	Pearson 相關	顯著性(雙尾)	個數
組織信任總體面向	.647(**)	.000	1935
組織同儕信任認知	.633(**)	.000	1943
主管信任認知	.541(**)	.000	1944
過去一年來本機關績效改善程度	.486(**)	.000	1952
過去一年來本機關服務品質	.477(**)	.000	1956

註： ** 表示在顯著水準為 0.01 時(雙尾)，相關性顯著。

(六)受訪者個人與工作屬性與受訪者對領導者公共服務倫理價值與相關行為認知相關性

除了以上議題之外，本文嘗試瞭解受訪者個人及工作屬性，對於其領導者公共服務倫理價值與相關行為認知之關連性。研究結果發現，在受訪者的服務機關層級（中央與地方政府）、官等、職務別、年資等受訪者工作相關屬性，以及性別與年齡等個人非工作相關屬性等項目中，僅有官等、年資與年齡等幾項，會對受訪者的領導者公共服務倫理價值與相關行為認知造成顯著差異性看法。⁷²

從表十二可以發現，受訪者的官等會明顯影響其對機關領導者公共服務倫理價值與相關行為的認知，尤其是簡任官等人員與委任官等人員兩組具有明顯的差異。簡任受訪者對於其機關領導者公共服務倫理價值與相關行為，與委任人員相較，有更為明顯的正面認知，兩類人員於此面向的總體平均數，分別為 18.08 與 17.18，具有顯著差異性。

⁷² 基於篇幅考量，本文僅將有差異項目的相宜統計列出，其餘部分則未於本文呈現。

表十二 官等與受訪者之領導者公共服務倫理價值與相關行為認知差異性檢定

(I)官等	(J)官等	平均數差異 (I)	標準誤	顯著性	95% 信心區間	
簡任 (18.08)	薦任	.8304	.36203	.072	-0.564	1.7172
	委任	1.1741(*)	.37195	.007	.2630	2.0852
薦任 (17.52)	簡任	-.8304	.36203	.072	-1.7172	.0564
	委任	.3437	.18307	.172	-.1048	.7921
委任 (17.18)	簡任	-1.1741(*)	.37195	.007	-2.0852	-.2630
	薦任	-.3437	.18307	.172	-.7921	.1048

註： 1.* 表示在顯著水準為 0.05 時，相關性顯著。

2.各官等下排數字為平均數。

從表十三則發現，受訪者的年資與年齡，亦會對於受訪者的機關領導者公共服務倫理價值與相關行為的認知，造成顯著差異性看法。年齡越高者，越明顯認為其機關領導者在公共服務倫理價值與相關行為有較佳表現。年資越久的受訪者，也是較年資短的受訪者，明顯的認為其機關領導者在公共服務倫理價值與相關行為有較佳表現。

表十三 年齡、年資與受訪者之領導者公共服務倫理價值與相關行為認知差異性檢定

	機關公共服務倫理領導		
	Pearson 相關	顯著性(雙尾)	個數
年齡	.178(**)	.000	1962
年資(總月數)	.169(**)	.000	1962

註： ** 表示在顯著水準為 0.01 時(雙尾)，相關性顯著。

陸、研究發現與討論

本文從以上有關受訪者於公共服務倫理價值、公共服務倫理制度需規範面向、服務機關各類人員清廉度認知、機關領導者公共服務倫理價值與行為認知、與組織信任、組織績效與服品質認知之相關性，以及個人暨工作屬性之相關性等議題之研究分析，提出以下幾項主要研究發現，並針對這些發現加以討論。

一、公共服務倫理價值面向

（一）我國公務人員最重視「廉潔」此公共服務倫理價值，與先進國家一致

本文研究結果發現，受訪者非常高度一致地認為，「廉潔」是最重要的公共服務價值。此種結果，基本上與相關文獻之主張、其他國家之作法，以及國際組織之強調重點，均將廉潔視為民主治理最基礎的公共服務倫理價值之全球趨勢相當一致。本文認為我國公務人員之所以將「廉潔」視為最重要的公共服務倫理價值，而且加權後之分數遠高於其他項目，主要是由於幾項因素所致。

首先，我國公務機關長久以來，相關倫理法制幾乎都僅以此作為公務機關唯一的價值(蔡秀涓等，2008)，公務人員於法令規範及社會化過程中，已經將此價值內化。其次，則可能與近年來，台灣社會各級公職人員與政黨領袖，相繼捲入貪腐以及違反公共服務倫理有關事件。公務人員處在公部門之中，深切瞭解服務機關內部的確存有公權力被不當使用之非廉潔現象，因而更加憂慮與重視此項價值有關。此外，根據一項相關研究顯示，以亞洲地區而言，一國公民的教育程度越高，對清廉與反貪腐的概念就越強（林宗弘、韓佳，2008）。本文認為，我國公務人員之教育程度一向相當的高，此種特徵或許也是造成「清廉」成為受訪者認為最重要的公共服務倫理價值的重要原因之一。

（二）我國公務人員高度重視與專業主義有關的公共服務倫理價值，但較不重視與民主治理有關的價值

在我國受訪者認為最重要的前六項公共服務倫理價值中，與工作有關的項目共計就佔了三項，共包括工作態度方面的「負責」與「公平」，工作能力方面的「專業」。本文認為這樣的調查結果，與我國公部門長期以來高度重視以考試、學歷做為掄才與升遷的主要考量；並且在諸多官方正式文件或報告中，均強調我國公務人員有高學歷的特徵，因此足以顯示我國公務人力素質很高、能力很強之主流論述有關。

不過，在 17 項公共服務倫理價值中，與民主治理有關的價值，僅有「公共利益」排名在第 4 位，其餘「民主」、「公開」等，當代民主國家治理最為強調的價值，在此次調查中，則被受訪者認為是第 10 名與 13 名應重視的價值。此種結果相當程度顯示我國公務人員對這些民主治理重要價值的認知，與先進民主國家公共服務倫理價值強調的重點有別。

根據以上研究結果，本文基本上認為，以專業主義做為政府機關公共服務倫理提昇有效途徑之一，已是學界與實務界的共識（PUMA,2000;Gilman, 2005），因此，我國公務人員高度重視與專業主義有關的價值是一項正面的結果。因為，

對民主國家而言，擁有專業的公務人員將會對於公共政策制訂與公共服務輸送，產生較佳結果，因而提昇政府施政能力與品質，正是民主治理重要的課責面向之一。

然而，對於處在民主治理系絡下的台灣而言，我國公共服務人員未將「民主」與「公開」等重要民主治理價值置於優先地位，但是卻高度重視專業主義，則是值得注意的現象。因為，民主國家的公務人員除了必須具備一定的專業能力之外，對於民主價值與公開透明治理的理念有必須高度贊同，才能充分地回應來自多元政治的多元價值需求。否則，在工作能力面向具有高度的專業，但在公共服務價值方面，卻並非真正地認同民主與公開治理的價值，將會造成政治回應力不足，以及專業與民主衝突的困境。

二、公共服務倫理法制最需要規範的行為面向

（一）公務人員認為最需規範面向與現行相關法制重點有所差異，「行政中立」及「弊端揭發程序與保護」均被視為是優先選項

本文研究結果發現，「政治中立」是受訪者認為應納入公共服務倫理法制規範面向的首位，此種結果顯示我國公務人員，已經具備西方民主先進國家所相當強調的觀念。此項結果對照受訪者認為重要的公共服務價值中，「行政中立」即為排名第 5 的態度相符。也再次顯示我國公務人員體認到，民主國家的常任文官，應保持中立並以專業作為行政決策與行為的基礎。

此外，受訪者也認為「弊端揭發程序與保護」的相關規範（排名第 6），亦應納入我國公共服務倫理法制中。本文認為，之所以有此結果，有可能是受訪者感覺到服務機關有一些違反公共服務倫理的事件僅能透過內部人員才有機會被揭露，但由於我國現行相關法規，並無對於內部弊端揭發之程序與弊端揭發人保護有周延的規範，致使公務人員於風險考量下難以揭發弊端，因此受訪者們會認為，有必要將弊端揭發程序與保護的相關規範，納入我國公共服務倫理法制。

基本上，「行政中立」與「弊端揭發程序與保護」，此兩項我國公務人員認為應納入公共服務倫理法制規範面向的項目，於我國現行相關法制中，並無任何法典有較為具體明確的規範(蔡秀涓等，2008)。而以上受訪者認為需要規範的重點項目與現行法制不盡相同，則顯示我國現行公共服務倫理相關法規所規範內容，與公務人員當前的期待有一段落差。「行政中立」與「弊端揭發程序與保護」此二項目，通常是檢測一個國家民主程度的重要指標之一。而在我國，從威權時期進入民主轉型以來，無論是哪一政黨執政，均未能從宣示性地強調公共服務倫理

對民主治理的重要，進而真正致力於健全法制，⁷³以致於目前現有的相關法規所重視的規範面向，與公務人員及社會期待仍有落差。

至於我國現行相關法制著力較深的「國家忠誠」、「離職後就業規範」（俗稱旋轉門條款）與「財產申報」等項，相對而言在此次調查中，則未被受訪者認為是應需要規範的面向。本文以為此種結果，雖然有可能是因為我國公務人員的確不認為這些項目應以法律規範；但也有可能是因為受訪者認為現行相關法制已有規範，因此無須再凸顯其重要性，轉而關注其他尚未被納入規範的項目。

（二）受訪者較不重視具體的「政治活動規範」、以及離職後的相關規範，與西方民主國家相較有所不同

本文研究發現受訪者無論在價值面或規範面，均顯示出非常重視「行政中立」此一項目，但是，通常民主先進國家用以更進一步強化中立，且更為具體以相關政治行為規範為主的「政治活動」項目，卻非我國公務人員關注的優先選項。本文認為此種現象之所以產生，有一個可能性是源於我國長久以來，無論是威權時期或民主轉型後，各執政黨與人事主管機關，幾乎均僅強調「行政中立」此項價值，而未論及更具約束力與層面更廣的「政治活動規範」有關。也因此，形成受訪者此種高度重視「行政中立」價值，但相對而言卻對「政治活動規範」缺乏較少關注的現象。

此外，有關於公務人員離職後的相關規範，例如離職後就業、利益迴避與保守職務機密，在其他國家與政府的公共服務倫理法制中，均屬於廣義的離職後利益與行為規範之一環（蔡秀涓等，2008），而且為各國所高度重視並進行規範。但在我國，由於長久以來相關規範，僅限於強調離職後就業規範（俗稱的旋轉門條款），但對於離職後廣泛地利益迴避與禁止行為，則較少關注。也因此，從受訪者有關公共服務倫理法制應納入規範項目之意見傾向發現，我國受訪者對於離開公務機關之後的相關行為應納入法律規範，似乎並不怎麼支持與贊同。此種態度與其他國家民主國家對於離職後的相關規範高度重視的趨勢，顯然有明顯差異。

⁷³ 這也是國民黨與民進黨兩個政黨先後失去政權，分別形成我國兩次政黨輪替的重要原因之一。以「行政中立法草案而言」，儘管起草時間甚早，但歷經多年始終無法立法通過即為一例。

三、服務機關各類人員清廉程度認知與機關領導者公共服務倫理價值與行為表現認知

（一）受訪者認為服務機關總體各類人員堪稱「還算清廉」，但公務人員清廉程度高於民選首長，非主管清廉程度高於主管人員

本文研究發現，受訪者對其服務機關各類公共服務人員之清廉程度自評結果顯示，就機關內各局處室首長與機關內同仁的清廉程度而言，受訪者均傾向給予「還算清廉」的評價。不過，民選首長則僅獲得高於「不太清廉」但接近「還算清廉」的評價。此種研究結果與「我國民眾對與廉政工作關係密切者清廉程度評價」調查（表二）結果相當一致，均顯示出無論一般民眾或是公務人員，普遍均認為民選公職人員的清廉程度低於各類公務人員。

此外，從研究結果也發現，受訪者認為非主管的清廉程度高於各級主管人員。此種結果也頗為符合一般人認為，權力較高者越有機會使用權力，也越有濫用權力的可能性，甚至作出違反公共服務倫理的行為。

（二）受訪者認為機關領導者頗為重視公共服務倫理價值，相關行為也表現不錯

本文研究結果發現，受訪者普遍均認為機關領導階層有將公共服務倫理價值視為組織最重要的價值，領導者此種態度，則是表現在對於公共服務倫理方面的事件能很快解決、會適時提供部屬公共服務倫理議題方面的協助，以及致力於使決策符合公共服務倫理。

本文認為，此種研究結果基本上與上述受訪者對於機關內各局處室首長的清廉程度評價相當一致，亦均顯示我國政府部門人員在常任文官此一類別，無論是一般非主管公務人員，或是各級主管，在公共服務倫理價值認知，或是相關行為表現，均達一定水準以上。

四、領導者公共服務價值與行為認知對於清廉度評價、組織信任及機關績效暨服務品質認知有顯著相關性

本文研究發現，受訪者如果認為其領導者重視公共服務倫理價值與相關行為表現程度越高，則受訪者對服務機關各類人員的清廉程度評價也會越高，二者具有顯著的正相關。此外，研究也發現，受訪者對領導者之公共服務價值態度與行為認知，與受訪者的組織信任認知、以及組織績效和服務品質認知等，也都有顯著正相關。

相關文獻指出，領導者的行為，是影響組織成員能否信任組織的重要因素

((Herriot et al., 1998; PSC, 1998; Costigan, 1998; Nyhan, 2000)), 尤其是領導者能否表現出值得員工敬佩的公共服務倫理行為, 更是影響員工對組織與主管的信任 (Ciulla et al., 2005; Solomon, 2005; Cook, 2005)); 而組織組織信任又是員工能否表現出組織期待行為的重要因素, 例如績效與服務品質的重要因素。本文此項研究發現, 即再一次佐證了相關文獻的發現與論述。

分析領導者的公共服務倫理價值態度與行為, 之所以與機關各級人員清廉程度認知、組織及同儕信任、主管信任, 以及組織績效暨服務品質認知等面向, 均有顯著正向關係, 基本上應是源於領導者的確表現出相關行為, 因而組織成員感知到領導者重視公共倫理價值, 當組織高層重視此項價值時, 其己身也就會被員工視為清廉程度較高。而當領導者本身表現出恪守公共服務倫理價值與行為時, 透過對公共服倫理價值的尊崇, 以及身教與耳濡目染的效果, 組織同仁基本上也比較容易表現出類似行為。因此組織各階層人員與組織運作, 大致上就會表現出較佳的公共服務倫理水準, 因此, 受訪者也就會感受到無論是各級主管或是同仁, 在清廉程度方面均有較佳表現, 而且也比較值得信任。

至於為何受訪者之公共服務倫理領導認知, 也會提昇受訪者對於機關績效改善程度的認知, 有可能是當服務機關組織是一個重視公共服務倫理的組織時, 每位工作者較能專心致力於工作本分, 受訪者也會對機關績效與服務品質更具信心, 因此影響了對機關績效改善與服務品質的看法。而此研究結果也顯示, 相關文獻對於公共服務倫理的重視, 以及各國際組織及國際評比, 之所以將公共服務倫理相關面向, 做為國家競爭力的重要指標之一, 即是因為機關與各層領導者之公共服務倫理相關表現, 的確會影響公務人員對組織與同儕及主管的信任度, 以及對組織績效相關議題之看法。

五、官等、年資與年齡等個人屬性會影響受訪者對領導者公共服務價值與行為認知

本文研究發現, 在受訪者個人屬性及工作相關特性中, 與工作相關的官等和年資, 以及個人屬性之年齡等三個變項, 會影響受訪者對其領導者之公共服務倫理價值態度與行為認知。而且, 官等越高、年資越深, 以及年齡越高者, 越傾向對於領導者有更加正面的看法。本文認為, 由於在我國公務機關文化中、官等、年資與年齡三者具有正相關, 也就是通常年齡越大者, 年資也越深, 而官等也會比較高。因此, 具有這三項特徵者, 也許會由於其在政府機關所待時日較長, 對於機關領導者相關行為有較深的理解與較為寬容的看法, 因此對於領導者公共服務倫理價值態度與行為有較肯定的看法。此外, 也有可能是簡任官等的受訪者, 於此面向的意見表達都傾向高度正面的認知, 因而造成與委任官等受訪者於此面向之看法有顯著差異。

陸、結論

本文主要目的在於透過實證資料之分析，瞭解我國公務人員對於公共服務倫理價值、需以法律規範的行為項目、機關各類人員清廉程度認知、對機關領導者公共服務倫理價值態度與行為認知等議題之看法；以及進一步瞭解機關領導者公共服務倫理價值態度與行為認知與各類人員清廉程度認知、組織信任，以及組織績效暨服務品質等結果面向之相關性。

經由「2008 台灣文官意見調查」所得資料分析，本研究有以下幾項研究發現：

- 1.我國公務人員最重視「廉潔」此公共服務倫理價值，與先進國家一致。
- 2.我國公務人員高度重視與專業主義有關的公共服務倫理價值，但較不重視與民主治理有關的價值。
- 3.公務人員認為最需規範面向與現行相關法制重點有所差異，「行政中立」及「弊端揭發程序與保護」均被視為是優先選項。
- 4.受訪者較不重視具體的「政治活動規範」、以及離職後的相關規範，與西方民主國家相較有所不同。
- 5.受訪者認為服務機關總體各類人員堪稱「還算清廉」，但公務人員清廉程度高於民選首長，非主管清廉程度高於主管人員。
- 6.受訪者認為機關領導者頗為重視公共服務倫理價值，相關行為也表現不錯
- 7.領導者公共服務價值與行為認知對於清廉度評價、組織信任及機關績效暨服務品質認知有顯著相關性。
- 8.官等、年資與年齡等個人屬性會影響受訪者對領導者公共服務價值與行為認知。

基本上，本文可算是國內相關研究中，首次以大規模面訪方式，探究公務人員公共服務倫理相關議題之探索性研究。因此，主要研究目的與可能的研究貢獻，在於透過提供循證基礎(evidence-based)的實證研究，與據以提出的研究發現，提昇學術界對此議題更多來自不同研究方法所得之瞭解。至於研究建議的部分，基本上並不在本文的研究目的中。因為儘管本文所藉以分析的調查資料，係經過相當嚴謹的抽樣程序與調查過程產生，而問卷設計之信效度亦是相當符合學術與統計要求，因此受訪者之意見足可以推論至母體。但由於本文係屬國內首次以公共服務倫理為主題，所進行的實證研究。因此，基於科學研究講求嚴謹精神起見，本文認為暫不宜即由研究結果與發現提出政策建議。不過，本文根據上述幾點研究發現與討論，認為有幾項議題無論是從學術研究觀點或是台灣民主治理現實而言，均值得繼續探究。

首先，研究發現我國公務人員重視「專業主義」的價值，遠高於「民主」、「開

放等」民主治理重要的價值。對此，本文認為將來應該繼續探究，此種現象對台灣民主治理的影響為何？此種現象是哪些因素造成的？此種現象是僅發生在類似台灣這種新興民主國家？亦或是與一國的民主進程無關？

其次，我國公務人員對於「行政中立」價值與應以法律規範均高度支持，然而，西方民主先進國家高度重視的「政治活動規範」，則並非被視為是重要的應規範面向。對此，本文認為未來應繼續探討，為何我國公務人員並不認為「政治活動」需以法律規範？究竟是源於不瞭解「政治活動規範」的內涵與目的？亦或是認為公務人員的政治權利行使，不應當因為公職身份而有所限制？

最後，則是有關離職後的相關規範，例如離職後利益迴避、離職後保守職務機密，以及離職後就業規範等，為何不像國外先進國家一般，被公務人員視為是需要以法律規範者？是因為受訪者認為現行已有離職後就業規範已足夠？亦或是我國公務人員的確認為離職後，不應受到任何規範？

本文認為，若能對以上幾項議題作更進一步研究，應當能對於我國公務人員之公共服務倫理價值觀與相應的行為，有更為深入地理解，屆時，據以提出的政策建議當更具可行性。

參考書目

一、中文文獻

- 台灣透明組織。2008。
<http://www.ti-taiwan.org/ch.files/intorduction.files/cpi.files/2008.cpi.pdf>。Latest update 8 May 2009。
- 江大樹。2006。〈建構地方文官培訓藍海策略網絡治理觀點〉。《研習論壇》72：1-21。
- 江岷欽、林鍾沂。1999。《公共組織理論》。台北：空大。
- 呂育誠。2008。〈全球化對我國地方公務人力管理的意涵與展望〉。《人事月刊》46，5：12-23。
- 余致力等。2003。〈非政府組織與反貪腐運動：國際透明組織與台灣透明組織簡介〉。《國家政策論壇》夏季號：39-62。
- 余致力。2006。〈倡廉反貪與民主〉。《台灣民主季刊》2，3：165-174。
- 余致力、蘇毓昌。2006。〈國家廉政體系的建構與測量〉。《研考雙月刊》30，6：45-54。
- 吳文程。2007。《政治發展與民主轉型：比較政治理論的檢視與批判》。台北：五南。
- 吳明隆。1999。《SPSS 統計應用實務》。台北：松岡。
- 林宗弘、韓佳。2008。〈政治貪腐的制度理論：以亞洲各國為例的分析〉。《台灣政治學刊》12，1：53-99。
- 法務部。2008。<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=144684&ctNode=798mp=001>。2009/05/01。
- 邱瑞忠。2000。〈行政官僚貪污防治之途徑—行政倫理的思考〉。《東海社會科學學報》19：97-120。
- 施能傑。2004。〈公共服務倫理的理論架構與規範作法〉。《政治科學論叢》20：103-140。
- 施能傑。2006。〈文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點〉。《東吳政治學報》22：1-46。
- 柯耀程。2003。〈貪污治罪條例在適用上的評估與檢討--貪污治罪條例與刑法相關規定之適用與競合〉。《月旦法學》94：46-57。
- 徐仁輝。2003。〈台灣財政透明度的研究〉。發表於台灣透明組織協會組織主辦之「倡廉反貪與行政透明」研討會。2003年4月11日。
- 翁源燦。2000。〈政風機構防治貪污之研究〉。文化大學中山學術研究所碩士論文。
- 許玉秀。2002。〈貪污罪--廣義的公務員圖利罪〉。《臺灣本土法學雜誌》36：205-208。
- 許濱松等。2004。〈如何落實公務員利益迴避作為〉。《廉政研討會論文集》。台北：

- 台灣透明組織、台北市政府法規會、台北市政府。
- 張智凱等。2008。〈文官調查的跨國比較：機會與挑戰〉。發表於「2008 年度台灣政治學會年會暨學術研討會」，暨南大學主辦(11/22)，南投。
- 陳書樂。2003。〈我國政風組織功能與人員角色之研究〉。國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文。
- 陳敦源、呂佳瑩。2008。〈文官調查：觀點、方法、與實務意義〉。發表於「2008 年度台灣政治學會年會暨學術研討會」，暨南大學主辦(11/22)，南投。
- 陳敦源、蔡秀涓。2006。〈國家發展的倫理基礎：反貪腐與公職人員倫理準則〉。《台灣民主季刊》2，3：185-200。
- 黃東益等。2008。〈管道取得與信任建立：新興民主國家文官意見蒐集方法的探討〉。發表於「2008 年度台灣政治學會年會暨學術研討會」，暨南大學主辦(11/22)，南投。
- 彭德富。2002。〈建構我國陽光法案體系之芻議〉。《三民主義學報》24：95-113。
- 廖文生。2000。〈行政裁量權與貪瀆犯罪之探討〉。法務部調查局八十八年廉政工作年報。
- 詹靜芬。2003。〈公務人員行政倫理困境之研究：以中央行政機關中級主管為研究對象〉。國立政治大學公共行政學系博士論文。
- 劉淑惠。2000。〈遊說法的立法重點與評估〉。《月旦法學》63：43-50。
- 蔡秀涓。2006。〈存在或虛幻？組織信任研究回顧與展望〉。《公共行政學報》21：163-178。
- 蔡秀涓。2004。〈公務人員組織信任模型之建構：以台北市政府為例〉。《中央研究院人文及社會集刊》16，2：241-279。
- 蔡秀涓等。2008。〈我國統合性政府倫理法制之研究〉。行政院研究發展考核委員會委託研究報告。台北：行政院研考會。
- 蔡秀涓、余致力。2007。〈反貪腐運動之全球與在地 NGO 鏈結：台灣透明組織倡議策略分析〉。發表於「The International Symposium on Local Government Innovation and Civil Society Development」，浙江大學主辦，杭州。
- 蔡秀涓、施能傑。2007。〈公共服務倫理法制建構理論與政策設計：台灣與全球之趨同及悖離〉。發表於再評全球化：台灣觀點學術研討會，東吳大學政治學系全球化研究中心主辦，台北。
- 蔡秀涓等。2008。〈我國統合性政府倫理法制之研究〉。行政院研究發展考核委員會委託研究期中報告。
- 蔡秀涓、王千文。2008。〈研究架構、議題選取與問卷設計：民主治理系絡之台灣政府文官調查〉。發表於「2008 年度台灣政治學會年會暨學術研討會」，暨南大學主辦(11/22)，南投。
- 蕭乃沂等。2008a。〈臺灣文官意見調查的挑戰與反思—以「2008 年臺灣民主治

- 理機制鞏固之研究」為例〉。發表於「2008 第八屆調查研究方法與應用國際學術研討會」，中研院人文社會科學研究中心調查研究專題中心主辦(09/12)，台北。
- 蕭乃沂等。2008b。〈發展循證基礎的文官研究與實務：「台灣文官調查資料庫」芻議〉。發表於「2008 年度台灣政治學會年會暨學術研討會」，暨南大學主辦(11/22)，南投。
- 謝立功。2003。〈以追查資金流向遏阻貪瀆犯罪之思考－兼論財產來源不明罪〉。台灣透明組織「倡廉反貪與行政透明」學術研討會。
- 謝立功。2004。〈公職人員財產申報之修法思考〉。主辦單位：臺灣透明組織、臺北市政府法規會、臺北市政府。臺北：廉政研討會。
- 蘇彩足。2002。〈論地方財政之透明化〉。蘇永欽編《政府再造：政府角色功能的新定位》：331-341。台北：新臺灣人文教基金會。
- 蘇毓昌。2005。〈地方政府反貪腐治理策略之研究－以宜蘭縣為例〉。國立暨南大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 顧慕晴。2003。〈我國公務人員貪污檢舉制度之研究－增強途徑之分析〉。發表於台灣公共行政與公共事務系所聯合會所舉辦之「民主治理與台灣行政改革」學術研討會。2003 年 6 月 12 日。

二、英文文獻

- Albrecht, Simon. and Travaglione, Anthony. 2003. "Trust In Public-Sector Senior Management." *International Journal of Human Resource Management* 14, 1: 76-92.
- Ashkanasy, Neal M. et al. 2000. "Predictors of Ethical Code Use and Ethical Tolerance in the Public Sector." *Journal of Business Ethics* 25, 3: 237-253.
- Boling, T. Edwin and Dempsey, John. 1981. "Ethical Dilemmas in Government: Designing an Organizational Response." *Public Personnel Management* 10:11-19.
- Ciulla, Joanne B. et al. 2005.eds. *The Quest for Moral Leaders*. Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Clases, Christoph. 2003. "Studying Trust in Virtual Organizations." *International Studies of Management and Organization* 33, 3: 7-27.
- Cook, S.D. Noam. 2005. "That Which Govern Best: Leadership, Ethics and Human Systems." in Ciulla, Joanne B. et al. eds. *The Quest for Moral Leaders*: 131-143. Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

- Cooper, Terry. L. 2006. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Costa, Ana Cristina. 2003. "Work Team Trust and Effectiveness." *Personnel Review* 32, 5: 605-622.
- Costigan, Robert. D. et al. 1998. A Multi-Dimensional Study of Trust in Organizations. *Journal of Managerial Issues* X, 3: 303-317.
- Cunha, Miguel P. et al. (2003). "Minimal Network." *International Studies of Management and Organization* 33, 4: 94-120.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven: Yale.
- Denhardt, Kathryn G. 2001. *The Ethics of Public Service*. Westport, CT: Greenwood Press.
- DeVellis, Robert F. 1991. *Scale Development: Theory and Applications*. London: Sage.
- Elangovan, A. R. and Shapiro, Debra L. 1998. "Betrayal of Trust in Organizations." *Academy of Management Review* 23, 3: 547-566.
- Finer, Herman. 1941. "Administrative Responsibility in Democratic Government." reprinted in Woll, Peter. 1966. ed. *Public Administration and Policy*: 247-275. New York: Harper Torch Books.
- Friedrich, Carl J. 1940. "The Nature of Administrative Responsibility." reprinted in Woll, Peter. 1966. ed. *Public Administration and Policy*: 221-246. New York: Harper Torch Books.
- Gilman, Stuart C. 2005. *Ethics Code and Codes of Conduct as Tools for Promoting Ethical and Professional Service: Comparative Success and Lessons*. Washington, DC: The World Bank.
- Gould-Williams, Julian. 2003. "The Importance of HR Practices and Workplace Trust in Achieving Superior Performance: A Study of Public-Sector Organizations." *International Journal of Human Resources Management* 14, 1: 28-54.
- Hays, Steven W. and Gleissner, Richard R. 1981. "Codes of Ethics in State Government: A Nationwide Survey." *Public Personnel Management* 10, 1: 48-158.
- Herriot, P. et al., 1998. *Trust and Transition*. New York: John Wiley & Sons Inc.
- Hunt, Michael and O'Toole, Barry J. 1998. eds. *Reform, Ethics and Leadership in Public Service*. Vermont: Ashgate.
- IMD World Competitiveness Yearbook. 2008. <http://www.imd.ch/wcc>. Latest update 15 May 2008.
- Jones, Gareth R. and George, Jennifer M. 1998. "The Experience and Evolution of

- Trust: Implications for Cooperation and Teamwork. *Academy of Management Review* 23, 3: 531-546.
- Leana, Carrie. R., and Van Buren III, Harry. 1999. Organizational Social Capital and Employment Practices. *Academy of Management Review* 24, 3: 538-555.
- Levine, Charles H. et al. 1990. *Public Administration: Challenges, Choice, Consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Lewis, Carol W. & Gilman, Stuart C. 2005. *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. C. A.: JOSSEY-BASS.
- Li, L. 2005. "The effects of trust and shared vision on inward knowledge transfer in subsidiaries intra-and inter-organizational relationships." *International Business Review* 14 : 77-95.
- Menzel, Donald C. 2007. *Ethics Management for Public Administrators*. New York: M.E. Sharpe.
- Morgan, David. E. and Zeffane, Rachid. 2003. "Employee Involvement, Organizational Change and Trust in Management." *International Journal of Human Resource Management* 14, 1: 55-75.
- Nyhan, Ronald. C. 1999. "Increasing Affective Organizational Commitment in Public Organizations." *Review of Public personnel Administration* 19, 3: 59-70.
- Nyhan, Ronald. C. 2000. "Changing the Paradigm: Trust and its Role in Public Sector Organizations." *American Review of Public Administration* 30, 1: 87-109.
- Pelletier, Kathie L. and Bligh, Michelle C. 2006. "Rebounding from Corruption: Perceptions of Ethics Program Effectiveness in a Public Sector Organization." *Journal of Business Ethics* 67: 359-374.
- PSC(Public Service Commission of Canada).1998. *Trust Within the Organization*. Canada: Public Service Commission of Canada.
- PUMA. 1998. *Principles for Managing Ethics in the Public Service*. Paris: OECD.
- PUMA. 2000. *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD.
- PUMA. 2005. *Observatory on Ethics Codes and Codes of Conduct in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Ratnasingham, Pauline. 2005. "Trust in Inter-Organizational Exchanges: A Case Study in Business to Business Electronic Commerce." *Decision Support System* 39: 525-544.
- Rohr, John A. 1989. *Ethics for Bureaucracy*. 2nd ed. New York: Marcel Dekker.
- Rose-Ackerman, Susan. 1998. "Lessons from Italy for Latin America." *Journal of Public and International Affairs* 9 (Fall): 447-469.

- Rosenbloom, David H. and Kravchuk, Robert S. 2002. *Public Administration*. 5th ed. New York MacGraw-Hill.
- Solomon, Robert C. 2005. "Emotional Leadership, Emotional Integrity." in Ciulla, Joanne B. et al. eds. *The Quest for Moral Leaders*: 28-44. Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Starling, Grover. 2008. *Managing the Public Sector*. 5th ed. Belmont, C.A.: Wadsworth Publishers.
- Stoker, Gerry. 2006. "Explaining Political Disenchantment: Finding Pathways to Democratic Renewal." *The Political Quarterly* 77, 2:184-194.
- Svensson, Göran. and Wood, Greg. 2004. "Codes of Ethics Best Practice in the Swedish Public Sector: A PUBSEC-Scale." *The International Journal of Public Sector Management* 17, 2: 178-199.
- Sydow, Jörg and Windeler, Arnold. 2003. "Knowledge, Trust and Control." *International Studies of Management and Organization* 33, 2: 69-99.
- Tait, John A. 2000. *Strong Foundation: Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics*. Ottawa: Canadian Center for Management Development.
- Uslaner, Eric M. 1998. "Field of Dreams: The Weak Reeds of Institutional Design." in Soltan, Karol et al. eds. *Institutions and Social Order*: 101-130. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- WEF. 2008. "The Global Competitiveness Report 2008-2009." in <http://www.weforum.org/pdf/GCR08/GCR08.pdf>. Latest update 8 October 2008.

附錄一

台灣公共服務倫理相關法規主要核心價值摘要表

法規名稱	明訂核心價值
公務人員任用法 26 條	無
公務人員任用法 26-1 條	無
公務人員任用法 28 條	無
公務人員考績法 6 條	無
公務人員考績法 12 條	無
公務員服務法	遵守誓言、忠誠努力、依法值勤、服從、清廉
公務員兼任非營利事業或團體受有報酬職務許可辦法	無
公務員懲戒法	無
公職人員利益衝突迴避法	廉能
公職人員財產申報法	廉能
刑法第四章	廉潔、盡職
貪污治罪條例	廉潔
獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法	廉潔
遊說法	公開透明

資料來源：蔡秀涓、陳敦源、余致力、謝立功，2008。

附錄二 公務人員公共服務倫理意見調查問卷

1. 請您將下表四中各項公共服務倫理價值逐一看過後，依序回答下列三小題，並填入所代表的編號：

表1：公共服務倫理價值

(01) 民主	(02) 正直	(03) 負責	(04) 公平
(05) 行政中立	(06) 誠實	(07) 公共利益	(08) 客觀
(09) 公開	(10) 效率	(11) 忠誠	(12) 服從
(13) 專業	(14) 沈默	(15) 人本	(16) 廉潔
(17) 尊重前輩	(18) 其他(請直接填入答案欄中)		

1-01 上述各項倫理價值中，哪一項您認為是最重要的？_____。

1-02 上述各項倫理價值中，哪一項您認為是第二重要的？_____。

1-03 上述各項倫理價值中，哪一項您認為是第三重要的？_____。

2. 請您將下表五中各項公共服務行為面向逐一看過後，依序回答下列三小題，並填入所代表的編號：

表2：公共服務行為面向

(01) 行政中立	(02) 政治活動	(03) 資訊使用	(04) 財產申報
(05) 圖利	(06) 收受賄賂	(07) 關說請託	(08) 遊說
(09) 國家忠誠	(10) 在職期間 保守職務機密	(11) 在職期間 利益迴避	(12) 弊端揭發 程序與保護
(13) 離職後 利益迴避	(14) 離職後 保守職務機密	(15) 離職後 就業規範(旋轉門條款)	
(16) 其他(請直接填入答案欄中)			

2-01 如果國家要用法律來規範公務人員的公共服務倫理行為，
上述各項行為哪一項您認為是最需要規範的？_____。

2-02 如果國家要用法律來規範公務人員的公共服務倫理行為，
上述各項行為哪一項您認為是第二需要規範的？_____。

2-03 如果國家要用法律來規範公務人員的公共服務倫理行為，
上述各項行為哪一項您認為是第三需要規範的？_____。

3. 請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：

非常同意
同意
有點同意
有點不同意
不同意
非常不同意

1.機關領導階層將公共服務倫理視為組織最重要的價值。	1	2	3	4	5	6
2.本機關領導階層能很快解決有關公共服務倫理方面的事件。	1	2	3	4	5	6
3.本機關領導階層會適時提供部屬公共服務倫理議題方面的協助。	1	2	3	4	5	6
4.本機關領導階層不斷致力於使決策符合公共服務倫理價值。	1	2	3	4	5	6

4. 請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：

非常同意
同意
有點同意
有點不同意
不同意
非常不同意

1.本機關會為我的前途著想。	1	2	3	4	5	6
2.本機關的每個人都能禍福與共。	1	2	3	4	5	6
3.本機關中的主管與部屬之間都能相互信任。	1	2	3	4	5	6
4.我的主管在工作上提供協助時，不會製造其他問題。	1	2	3	4	5	6
5.我的主管瞭解他份內的工作。	1	2	3	4	5	6
6.我的主管能勝任他的工作。	1	2	3	4	5	6
7.我覺得我的主管在緊要關頭會支持我。	1	2	3	4	5	6

5. 以下為關於您機關之績效的相關問題。請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：

	改善非常多	改善很多	有一點改善	有一點退步	退步很多	退步非常多
1. 過去一年來本機關績效改善程度為：	1	2	3	4	5	6

	非常良好	良好	有點良好	有點不好	不好	非常不好
2. 我認為本機關目前提供的服務品質：	1	2	3	4	5	6

附錄三 受訪者組織信任態度次數分配

題目	非常 同意	同意	有點 同意	有點不 同 意	不同意	非常不 同意	有效樣 本數
1..本機關會為 我的前途著想	43 2.2%	520 26.6%	605 30.9	330 16.9%	321 16.4%	137 7.0%	1956
2.本機關的每個 人都能禍福與 共	69 3.5%	527 27.0%	629 32.2%	371 19.0%	284 14.5%	75 3.8	1955
3.本機關中的主 管與部屬之間 都能相互信任	112 5.7%	738 37.8%	593 30.4%	303 15.5%	150 7.7%	56 2.9%	1952
4.我的主管在工 作上提供協 助，不會製造其 他問題	197 10.1%	903 46.2%	483 24.7%	217 11.1%	113 5.8%	41 2.1	1954
5.我的主管瞭解 他份內的工作	301 15.4%	1020 52.3%	398 20.4	145 7.4%	54 2.8%	32 1.6%	1950
6.我的主管能勝 任他的工作	351 18.%	989 50.6%	377 19.3%	137 7.0	63 3.2%	37 1.9%	1954
7.我覺得我的主 管在緊要關頭 會支持我	275 14.1%	849 43.3%	478 24.5%	197 10.1%	86 4.4%	70 3.6%	1955

說明：各選項之第一欄為人數，第二欄為比率。1-3 題為組織與同儕信任，4-7

題為主管信任。

附錄四 受訪者對組織績效改善與服務品質之看法

題目	改善 非常多	有點 改善	有一點 改善	有一點 退步	退步很 多	退步非 常多	有效樣 本數
過去一年本機關 績效改善程度 為？	159 8.1%	851 43.5%	805 41.1%	97 5.0%	30 1.5%	15 0.8%	1957
題目	非常 良好	良好	有點 良好	有點 不好	不好	非常 不好	有效樣 本數
我認為本機關目 前提供的服務品 質？	311 15.9%	1168 59.6%	380 19.4%	67 3.4%	26 1.3%	9 0.5%	1961

說明：各選項之第一欄為人數，第二欄為比率。

電子治理對誰產生了影響？論電子治理的績效迷思

蕭乃沂

摘要

自 1990 年代以來隨著網際網路的商業化，各國政府逐漸使用現代資訊通訊技術作為對外行政服務提供的管道與工具，除了軟硬體基礎建設與配套法規之外，也逐步擴展到民眾抱怨、公民參與、與決策制訂的領域。在電子化政府到電子治理的進程中，學術界也同時對電子治理績效有更深入的評估。

以電子治理績效評估研究的現況而言，可觀察到經嚴謹研究設計與質化量化資料佐證的研究仍屬少數；且以對外部顧客（民眾、企業、與非營利組織）為評估標的者居多，內部顧客（政務/事務、各業務領域/資訊、高階/中階/基層）相對稀少；衡量結果也偏重主觀判斷、或投入與過程與立即產出面的客觀數據，較少長期影響面的主客觀資料；更值得注意的是，甚少相關研究討論到支持電子治理績效的關鍵因素，諸如高階主管的支持方式、資訊部門管理（組織設計、人力、預算等）、業務與資訊部門的協同運作機制等。

本論文以中英文電子治理績效評估相關研究為基礎，以整理目前績效評估與管理研究的綜合發現，並指出電子治理在績效衡量上的五項迷思。電子治理本質上是以現代資訊通訊技術輔助、擴展、並進而轉換政府治理的全稱，在其擴散過程中的謹慎評估，並吸取成功與失敗的經驗，方能超越科技本身的障礙，並落實內化於治理實踐中。

關鍵字：電子治理、電子化政府、績效管理、內部顧客、外部顧客

壹、緒論

- 電子化政府已經成為世界各國政府改革政府的主要訴求之一，此訴求當初雖起始於 1990 年代的網際網路商業化使用，並呼應當時的新公共管理思潮（Hughes, 2003: 185-188; Garson, 2006）
- 雖然新公共管理被批評為過度追求效率與市場競爭機制，但是電子化政府卻未止於透過網路服務所導致的行政效率提昇（Bellamy, 1998），而逐漸發展為多元民主政府更深層的訴求，即電子參與所鼓吹的抱怨處理、公共事務決策參與，並與公部門制度設計緊密互動（Fountain, 2001）
- 本文動機：目前逐漸產出電子化政府及電子治理績效的相關實證研究，不但無法證實理論文獻所預期的電子治理成效，也未能顧及電子治理與公部門制度設計與組織變革的密切關係，主要原因可能在於其整體架構、實證設計、與結果詮釋上忽略了若干重要環節
- 本文目的：著眼於現代資訊通訊技術的內部管理思潮的演變，深入解構電子治理績效的內涵，並例舉目前相關實證研究的落點，以期對後續相關論述與實證研究有所貢獻

貳、績效指標：從電子化政府到電子治理

- 定義：從電子化政府（政府運用資訊通訊技術提供服務，包括資訊公告、服務送件、繳款、取件等），到電子治理（政府運用資訊通訊技術提昇治理品質，包括雙向互動諮詢、公共事務參與、資訊透明、課責等）
- 服務接受者觀點的電子治理層次：公部門網站、搭配相關支援活動、特定民主或行政網路服務
- 對應服務接受者觀點的電子治理績效衡量，與網站使用經驗直接連結的面向，包括網站介面品質、網站資訊品質、網站服務品質；
- 超越網站使用行為之外的績效，即服務接受者使用此網路民主或行政服務的所需成本（投入資源、負擔風險）、正面效益（立即產生的正面報償與持久影響）、與主觀滿意度；另外，也必須考量電子治理對於服務接受者可能的負面後果（立即產生的負面報償與持久負面影響）

參、資訊技術管理的演變：從資訊管理到資訊治理

- 在網際網路商業化使用前的 1960 至 1990 年代，公私與第三部門組織即開始利用資訊技術提昇績效，改善對其服務對象的服務品質與滿意度，並提昇本身的營運績效
- 雖然網際網路技術已經逐漸成熟，但並未開放商業與一般政府機關使用，服務接受者無法如今日一般直接透過網站取得相關資訊或完成交易服務，
- 服務提供者觀點的資訊科技管理，在傳統資訊管理的內涵中除了基本的資訊技術（如程式設計、資料庫設計等）、資訊系統專案管理（如系統生命週期管理等），
- 1990 年代以來的，服務提供者觀點的資訊科技管理逐漸以更寬廣的資訊治理（IT governance），其內涵除了上述傳統的資訊管理，逐漸強調其策略層次上也包含與整體組織策略的協同（alignment）、組織中資訊部門的定位、決策範圍、與業務部門的分工與統籌協調等相關議題。
- 如將服務提供者的資訊治理觀點，與前述服務接受者對於電子治理予以連結，可以發現目前的理論文獻仍欠缺兩者的銜接機制。

肆、綜論：破除電子治理的績效管理迷思

- 對於服務接受者（一般民眾、企業、非營利組織）的電子治理績效，邏輯上起源於服務提供者（各層級與各類型政府機關）內部資訊治理能力（IT governance capacity，包括上述的資訊技術、專案管理、資訊策略定位等）的提昇，這在資訊科技滲透於各業務領域的今日，不完全掌控於該組織中資訊單位中，因此假定資訊單位為提昇電子治理績效的主要推動者，為當今電子治理的迷思之一。
- 同時，資訊治理能力的提昇也無法保證電子治理績效的提昇，因為兩者之間仍有若干缺口（gap），整體而言即為服務提供者組織內部的其他相關能力，例如主其事者的領導能力、管理制度、人力資源品質、預算投入等。因此將影響電子治理績效的因素，侷限在與資訊科技相關的範圍內，當屬探討電子治理績效的迷思之二。
- 即使上述的相關組織管理機制搭配及運用得體，特定電子治理個案的績效影響範圍也可能有其侷限，例如以網站為核心的評估內容不容易測量出需搭配行政支援的整體服務品質績效；以內部業務流程改善為核心的資訊系統不一定會讓外部民眾感受到服務品質的改善。當前若干實證研究在評估特定電子治理案例或系統的績效時，未清楚界定該電子治理案例的核心功能及運作流

程，其評估架構與操作指標超越了該案例的可能影響範圍，可被視為當前電子治理績效評估的迷思之三。

- 即使以電子治理的整體績效為標的，相關研究仍有可能對績效指標與其資料來源未予明確區別，例如：能判斷電子採購能否提昇政府採購透明度的資料來源應該包括使用過的廠商（而非止於若干研究中所界定的政府採購或政風人員），能判斷網路公共論壇是否提昇政治效能感與信任者應為使用過的民眾（而非政務官或事務官），此當屬電子治理績效評估的迷思之四。
- 如前文，由於服務提供者的資訊治理能力與服務接受者的電子治理品質兩者間的論述缺口仍待銜接，相關文獻常假定電子治理績效的追求本身即為終極標的，而忽略了政府機關內部資訊治理能力有其侷限，並與組織中其他資源運作與管理緊密鑲嵌，此實為電子治理績效評估的迷思之五。

參考文獻

- Bellamy, C. & J. Taylor (1998). *Governing in the Information Age*, Buckingham: Open University Press.
- Fountain, J. (2001). *Building the Virtual State*, Washington, DC: Brookings Institutions Press.
- Garson, G.D. (2006). *Public Information Technology & E-Governance: Managing the Virtual State*, MA: Jones & Bartlett Publishers.
- Hughes, O. (2003). *Public Management and Administration*, 3rd ed., NY: Palgrave Macmillan.

PART TWO 訪談結果

壹、國科會專題研究計畫-文官調查問卷

「台灣民主治理機制鞏固之研究」

文官意見研究問卷

親愛的公務界先進您好：

我們正進行一項由行政院國科會委託的跨國文官意見研究(NSC-96-2414-H-004-037-SS2)，希望透過以下關於政府角色、民營化、資訊化、組織信任、民主認知、公務倫理、及政務人員與事務人員互動關係等面向的問題，對於台灣公部門運作能有更深入的了解。感謝您願意接受我們研究團隊的面訪，您所提供的資料僅作學術分析之用，絕對保密，請您放心填答。再次謝謝您對於本研究工作的支持。

政治大學公共行政學系教授 詹中原
朱斌好
陳敦源
黃東益
蕭乃沂
東吳大學政治學系教授 蔡秀涓
敬上
2008 年 1 月

聯絡人：專任助理 呂季蓉 小姐
電話：(02) 2938-7781
E-mail：bpad@nccu.edu.tw



國立政治大學公共行政學系

問卷說明

(填寫問卷題目前，請您務必先行閱讀!)

針對本研究問卷常出現的幾個名詞，我們作如下界定：

(一)「**機關**」：係指您目前的服務機關。例如：

1. 您為行政院主計處第二局第一科科員，則所指的「機關」即為「行政院主計處」。
2. 您為行政院金融監督管理委員會保險局第一組第二科科員，則所指的「機關」即為「保險局」。
3. 您為台北市政府工務局土木建築科第二股技士，則所指的「機關」即為「台北市政府工務局」。
4. 您為高雄市左營區戶政事務所戶籍員，則所指的「機關」即為「左營區戶政事務所」。
5. 您為嘉義縣政府新聞室第一課課長，則所指的「機關」即為「新聞室」。
6. 您為宜蘭縣羅東鎮公所民政課課員，則所指的「機關」即為「羅東鎮公所」。
7. 您為台南縣白河鎮公所行政課課長，則所指的「機關」即為「白河鎮公所」。

(二)「**主管**」：係指您的業務直屬主管。例如：

1. 您為行政院主計處第二局第一科科員，則所指的「主管」即為「第一科科长」。
2. 您為行政院金融監督管理委員會保險局第一組第二科科員，則所指的「主管」即為「第二科科长」。
3. 您為行政院環境保護署廢棄物管理處專門委員，則所指的「主管」即為「廢棄物管理處處長」。
4. 您為台北市政府工務局土木建築科第二股技士，則所指的「主管」即為「第二股股長」。
5. 您為高雄市左營區戶政事務所第一課戶籍員，則所指的「主管」即為「第一課課長」。
6. 您為嘉義縣政府新聞室第一課課長，則所指的「主管」即為「新聞室主任」。
7. 您為宜蘭縣羅東鎮公所民政課課員，則所指的「主管」即為「民政課課長」。
8. 您為台南縣白河鎮公所行政課課長，則所指的「主管」即為「主任秘書」。
9. 您為司法官指的是行政管轄上的主管。如您兼任「刑事（民事）庭長」，則所指的「主管」即為「行政庭長」；若為「行政庭長」則指該法院院長。

(三)「**政務人員**」與「**事務人員**」之區分：

「政務人員」即指各機關政治性任命之人員，其特質有四：一、隨政黨進退；二、隨政策變更而去留；三、以特別程序任命；四、以地區、種族、性別等因素，作特別之考量所任命人員。這些人員在中央與地方政府，主要有部長（局長、主任委員）、政務次長（副局長、副主委）等，以及其他非依公務人員相關法規進用者。「事務人員」則指機關內除政務人員之外、經國家考試及格、銓敘合格、受永業職位保障之公務人員。

問卷開始



一、以下為關於您個人基本資料、家庭狀況的幾個問題：

1. 您目前所負責的主要工作業務，其性質比較屬於下列三類中的哪一項（請先從表一中選出一個類別，再從該類別中選出其中一項勾選）：

表一：業務類別

(A)公權力管制類	(B)公共服務類	(C)政府或個別機關內部類
<input type="checkbox"/> (01) 稅務 <input type="checkbox"/> (02) 社會保險與津貼核發 <input type="checkbox"/> (03) 檢察法務 <input type="checkbox"/> (04) 地政 <input type="checkbox"/> (05) 戶政 <input type="checkbox"/> (06) 證照發放 <input type="checkbox"/> (07) 金融保險 <input type="checkbox"/> (08) 檢查、稽查、檢驗 <input type="checkbox"/> (09) 治安執法、調查、消防 <input type="checkbox"/> (10) 其他，請說明：_____。	<input type="checkbox"/> (11) 社會福利或榮民機構 <input type="checkbox"/> (12) 醫護院所 <input type="checkbox"/> (13) 民眾職業訓練 <input type="checkbox"/> (14) 教育與社教設施、活動 <input type="checkbox"/> (15) 文化設施、活動 <input type="checkbox"/> (16) 一般民間、產業輔導性 <input type="checkbox"/> (17) 觀光和公園設施、活動 <input type="checkbox"/> (18) 工程、交通建設與維護 <input type="checkbox"/> (19) 其他一般性民眾服務 <input type="checkbox"/> (20) 其他，請說明：_____。	<input type="checkbox"/> (21) 各項幕僚輔助性（例如：秘書、公關、法制、政風等…） <input type="checkbox"/> (22) 研究性 <input type="checkbox"/> (23) 法規制度研議與解釋 <input type="checkbox"/> (24) 其他，請說明：_____。

2. 請問您的職務是屬於：

☐ (1)主管人員（含機關首長、副首長）。

☐ (2)非主管人員。

3. 請問您的現職官職等是？(例如「薦任七職等」)

_____任_____職等。

4. 請問您在現在的職位總共服務多久？

_____年_____月。

5. 請問您的公務部門服務總年資是？

_____年_____月。

6. 請問您的性別是？

☐ (1) 男性。

☐ (2) 女性。

7. 請問您的出生年、月？

19_____年（請填入西元年份後兩碼）_____月。

8. 本題關於「教育程度」之選項請參照下表二填入號碼：

8-01 您本人的最高教育程度？_____

8-02 您父親的最高教育程度？_____

8-03 您母親的最高教育程度？_____

表二：教育程度

(01)無	(02)自修／識字	(03)小學	(04)國(初)中
(05)初職	(06)高中普通科	(07)高中職業科	(08)高職
(09)士官學校	(10)五專	(11)二專	(12)三專
(13)軍警專修班	(14)軍警專科班(警員班)	(15)空中行專	(16)空中大學
(17)軍警官學校	(18)技術學院、科大	(19)大學	(20)碩士
(21)博士	(22)其他(請直接填入答案欄中)		

9. 請問您父親的籍貫？

- ☐ (1) 台灣閩南人
☐ (2) 台灣客家人
☐ (3) 台灣原住民
☐ (4) 大陸各省市
☐ (5) 其他，請說明：_____。

10. 請問您母親的籍貫？

- ☐ (1) 台灣閩南人
☐ (2) 台灣客家人
☐ (3) 台灣原住民
☐ (4) 大陸各省市
☐ (5) 其他，請說明：_____。

以下二題均請參照下表三填寫號碼，若為「(34) 其他」，請直接填寫職業名。

11. 您父親主要（或退休前）的職業是什麼？_____（若已過世，請填選生前最後的主要職業）

12. 您母親主要（或退休前）的職業是什麼？_____（若已過世，請填選生前最後的主要職業）

表三：職業類別

公務部門類			
(01) 政府行政主管	(02) 政府單位與公營事業部門職員	(03) 政府單位與公營事業部門勞工	(04) 政府部門研究人員
(05) 公營事業主管	(06) 公營事業工程師（機師）	(07) 民意代表	(08) 公立教育機構教師
(09) 公立醫療單位醫事技術人員（醫師、藥師、護士、醫療人員）	(10) 軍警調查局人員	(11) 法官、書記官、檢察官、司法官	
私人部門類			
(12) 民營事業公司負責人（自營商人），有雇用人	(13) 民營事業公司負責人（自營商人），沒有雇用人	(14) 民營事業主管	(15) 民營事業工程師（機師）
(16) 民營事業職員	(17) 民營事業勞工	(18) 家裡有事業，有幫忙但未領薪水	(19) 家裡有事業，有幫忙且領薪水
(20) 私立教育機構教師	(21) 私人部門研究人員	(22) 買賣業務人員	(23) 服務、餐旅人員（含攤販、個人服務、計程車司機）
其他或專業人士類			
(24) 律師	(25) 會計師	(26) 文字工作者（作家、記者、劇作家）	(27) 非公立醫療單位醫事技術人員（醫師、藥師、護士、醫療人員）
(28) 職業運動專業人士	(29) 宗教工作者	(30) 家管（沒有做家庭代工）	(31) 家管（有做家庭代工）
(32) 農林漁牧	(33) 待業中	(34) 其他（請在填答欄直接填寫）	

二、請依照您的情況，回答下述問題並進行勾選：

13. 請問您以前是否有公部門以外的正職工作經驗？（若「有」，可複選）

- ☐ (1) 沒有，公職是我唯一的工作經驗。
- ☐ (2) 有，曾在本國的私人公司工作。
- ☐ (3) 有，曾在外商的私人公司工作。
- ☐ (4) 有，曾在非營利組織工作（例如：消基會、董氏基金會等）。
- ☐ (5) 有，曾從事農林漁牧。
- ☐ (6) 其他，請說明：_____。

14. 每個人選擇進入公部門工作有不同的理由。請問下面這些理由中，哪一個對您當年加入公部門最為重要？（單選）

- ☐ (1) 薪資與福利。
- ☐ (2) 工作有保障。
- ☐ (3) 作為找其他工作的跳板。
- ☐ (4) 值得我發揮所長。
- ☐ (5) 希望能夠為國家效力。
- ☐ (6) 公共組織所要達成的目標與我個人理念相契合。
- ☐ (7) 其他，請說明：_____。

15. 每個人在機關的工作，都有不同目標。請問下面這些目標中，哪一個是您目前最想達到的？（單選）

- ☐ (1) 有更多陞遷的機會。
- ☐ (2) 為公部門之外的工作做準備。
- ☐ (3) 保住工作機會。
- ☐ (4) 為機關的整體表現而努力。
- ☐ (5) 努力為國家（人民）推動好的政策。
- ☐ (6) 其他，請說明：_____。

16. 跟私部門相比，公部門的工作對我來說最重要的優點是什麼？(單選)

- ☐ (01) 薪水。
- ☐ (02) 福利。
- ☐ (03) 工作較有保障。
- ☐ (04) 退休後經濟較有保障。
- ☐ (05) 工作較輕鬆。
- ☐ (06) 陞遷管道較暢通。
- ☐ (07) 工作環境正面積極具挑戰性。
- ☐ (08) 有機會為自己認同的政策努力。
- ☐ (09) 可以報效國家。
- ☐ (10) 其他，請說明：_____。

三、請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：

非常同意 同意 有點同意 有點不同意 不同意 非常不同意

17. 本機關會為我的前途著想。	1	2	3	4	5	6
18. 本機關的每個人都能禍福與共。	1	2	3	4	5	6
19. 本機關中的主管與部屬之間都能相互信任。	1	2	3	4	5	6
20. 我的主管在工作上提供協助時，不會製造其他問題。	1	2	3	4	5	6
21. 我的主管瞭解他份內的工作。	1	2	3	4	5	6
22. 我的主管能勝任他的工作。	1	2	3	4	5	6
23. 我覺得我的主管在緊要關頭會支持我。	1	2	3	4	5	6

四、請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：

非常同意 同意 有點同意 有點不同意 不同意 非常不同意

24. 相對於長期政策計畫，公務人員更應關心短期可能發生的事情。	1	2	3	4	5	6
25. 在具有政治爭議的政策中，公務人員應避免選擇極端立場的方案。	1	2	3	4	5	6
26. 有效率的利用政府資源，比特定政策的成效來得重要。	1	2	3	4	5	6
27. 公務人員的工作應該依據法令規章行事，而不是讓他們自己判斷。	1	2	3	4	5	6
28. 政府部門的政策評估做得不夠好，以致無法瞭解政策執行的成效。	1	2	3	4	5	6
29. 民眾在政府機關的政策制定上沒有太多的發言權。	1	2	3	4	5	6
30. 稱職的政務人員取決於適當的專業技術和教育。	1	2	3	4	5	6
31. 政府機關中，需要一些懂得如何發號施令的人。	1	2	3	4	5	6
32. 只有達到某種教育程度以上的民眾才能擁有投票權。	1	2	3	4	5	6
33. 民眾在投票時，很少能清楚分辨什麼樣的選擇對他們最有利。	1	2	3	4	5	6

五、請依照您的想法，回答下述問題並填入所代表的編號：

34. 請您將下表四中各項公共服務倫理價值逐一看過後，依序回答下列三小題，並填入所代表的編號：

表四：公共服務倫理價值

(01) 民主	(02) 正直	(03) 負責	(04) 公平
(05) 行政中立	(06) 誠實	(07) 公共利益	(08) 客觀
(09) 公開	(10) 效率	(11) 忠誠	(12) 服從
(13) 專業	(14) 沈默	(15) 人本	(16) 廉潔
(17) 尊重前輩	(18) 其他（請直接填入答案欄中）		

34-01 上述各項倫理價值中，哪一項您認為是最重要的？_____。

34-02 上述各項倫理價值中，哪一項您認為是第二重要的？_____。

34-03 上述各項倫理價值中，哪一項您認為是第三重要的？_____。

35. 請您將下表五中各項公共服務行為面向逐一看過後，依序回答下列三小題，並填入所代表的編號：

表五：公共服務行為面向

(01) 行政中立	(02) 政治活動	(03) 資訊使用	(04) 財產申報
(05) 圖利	(06) 收受賄賂	(07) 關說請託	(08) 遊說
(09) 國家忠誠	(10) 在職期間 保守職務機密	(11) 在職期間 利益迴避	(12) 弊端揭發 程序與保護
(13) 離職後 利益迴避	(14) 離職後 保守職務機密	(15) 離職後 就業規範（旋轉門條款）	
(16) 其他（請直接填入答案欄中）			

35-01 如果國家要用法律來規範公務人員的公共服務倫理行為，
上述各項行為哪一項您認為是最需要規範的？_____。

35-02 如果國家要用法律來規範公務人員的公共服務倫理行為，
上述各項行為哪一項您認為是第二需要規範的？_____。

35-03 如果國家要用法律來規範公務人員的公共服務倫理行為，
上述各項行為哪一項您認為是第三需要規範的？_____。

六、請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：

	非常同意	同意	有點同意	有點不同意	不同意	非常不同意
36. 本機關領導階層將公共服務倫理視為組織最重要的價值。	1	2	3	4	5	6
37. 本機關領導階層能很快解決有關公共服務倫理方面的事件。	1	2	3	4	5	6
38. 本機關領導階層會適時提供部屬公共服務倫理議題方面的協助。	1	2	3	4	5	6
39. 本機關領導階層不斷致力於使決策符合公共服務倫理價值。	1	2	3	4	5	6

40. 請依據您服務的層級（中央、縣市、鄉鎮市）過去一年的狀況，回答下列問題：

	非常清廉	還算清廉	不太清廉	非常不清廉
40-01 過去一年來，整體而言您服務層級的民選首長清不清廉？（如您身處中央層級為總統；身處縣市層級為直轄市長、縣(市)長；身處鄉鎮市層級則為鄉鎮市長）。	1	2	3	4
40-02 過去一年來，整體而言您服務機關內的局、處、室首長或主管們清不清廉？	1	2	3	4
40-03 過去一年來，整體而言您服務機關內的同仁們清不清廉？	1	2	3	4

41. 以下問題乃欲瞭解您在工作上過去一年來接觸的對象及其頻率。所謂的「接觸」係指因為公務上需要而進行的會議或對話（包括電話、電子郵件、傳真、視訊會議等形式）。請您直接在相對應的位置上圈選。

	每日至少一次	每週超過一次	每月超過一次	每季超過一次	每年超過一次	記憶中有過一次	從來沒有過
41-01 您服務機關所屬層級之最高民選首長(如您身處中央機關為總統;身處地方機關則分別為直轄市長、縣(市)長、鄉鎮市長)。	1	2	3	4	5	6	7
41-02 院級首長(即行政院長、立法院長、司法院長、考試院長、監察院長)。	1	2	3	4	5	6	7
41-03 您所屬之機關首長(如您為民政科員,則指民政局局長)。	1	2	3	4	5	6	7
41-04 您的直屬主管。	1	2	3	4	5	6	7
41-05 同機關內平行單位之同仁。	1	2	3	4	5	6	7
41-06 機關外平行機關之人員。	1	2	3	4	5	6	7
41-07 民意代表(身處中央機關即指立法委員;身處地方機關則為直轄市議員、縣(市)議員、鄉鎮市民代表)。	1	2	3	4	5	6	7
41-08 政黨代表。	1	2	3	4	5	6	7
41-09 民間團體代表。	1	2	3	4	5	6	7
41-10 一般民眾。	1	2	3	4	5	6	7

42. 根據您在本機關過去一年來的經驗評估下列三者間的關係，於對應的欄位直接圈選：

非常良好 良好 有點良好 有點不好 不好 非常不好

42-01 政務人員與民意代表之間的關係	1	2	3	4	5	6
42-02 民意代表與事務人員之間的關係	1	2	3	4	5	6
42-03 政務人員與事務人員之間的關係	1	2	3	4	5	6

七、以下為「政務人員」及「事務人員」互動的相關問題。請依照您在公務機關的經驗，回答下述問題並進行圈選：

非常同意 同意 有點同意 有點不同意 不同意 非常不同意

43. 在公共政策的爭議中，政務人員不會讓事務人員自己承受外界的壓力。	1	2	3	4	5	6
44. 當政務人員將政策失敗的責任歸給事務人員時，事務人員的工作態度會變得比較消極。	1	2	3	4	5	6
45. 政務人員推動的許多政策，只是為了要減少事後被民眾究責，而不是真為民謀福。	1	2	3	4	5	6
46. 當政務人員的政策方向與事務人員有所不同時，事務人員在執行上會變得比較被動。	1	2	3	4	5	6
47. 政黨輪替會讓政務人員更尊重事務人員的政策專業。	1	2	3	4	5	6
48. 政務人員作內部管理措施的決定時，會將當事人的政治立場列入考量。	1	2	3	4	5	6

八、以下為關於政府角色及公營事業民營化的問題。請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：

非常同意 同意 有點同意 有點不同意 不同意 非常不同意

49. 政府不應該擴大對於經濟事務的介入程度。	1	2	3	4	5	6
50. 政府不應該擴大對於社會事務的介入程度。	1	2	3	4	5	6
51. 政府應平衡民眾所得收入的高低。	1	2	3	4	5	6

52. 下面的幾個行業，主要應該由民間機構經營，或應該由政府部門經營？請直接於相應的位置打勾 (√)。

	(1)民間機構	(2)政府部門	(3)不知道/無意見
52-01 醫院			
52-02 銀行			
52-03 石油、天然氣			
52-04 電信			
52-05 郵政			
52-06 交通(鐵、公路等)			

53. 政府近年來推動公營事業民營化，在下列幾個面向中您的感覺是
如何？

非常
同意
同意
有點
同意
有點
不同意
不同意
非常
不同意

53-01	整體來說，公營事業民營化後是有效率的。	1	2	3	4	5	6
53-02	整體來說，公營事業進行民營化的過程是符合公平正義原則。	1	2	3	4	5	6
53-03	整體來說，公營事業進行民營化的過程具有合法性。	1	2	3	4	5	6
53-04	公營事業民營化後，組織能夠以專業導向來取才。	1	2	3	4	5	6

九、請依照您的想法回答下述問題，並進行勾選：

54. 請問下列說法，哪一個比較符合您的看法？

- ☐ (1) 無論怎樣，民主體制總是比其他政府體制來的好。
- ☐ (2) 在有些情況下，威權體制比民主體制來的好。
- ☐ (3) 對我來說，民主體制也好，非民主體制也好，都一樣。
- ☐ (4) 其他，請說明：_____。

55. 如果您必須在民主和經濟發展之間做一選擇，請問您覺得哪一項比較重要？

- ☐ (1) 經濟發展絕對比較重要。
- ☐ (2) 經濟發展比較重要一些。
- ☐ (3) 民主比較重要一些。
- ☐ (4) 民主絕對比較重要。
- ☐ (5) 兩者同等重要。
- ☐ (6) 其他，請說明：_____。

十、以下為關於政府資訊化與網路化的議題。請依照您的想法，回答下述問題並進行勾選：

56. 您認為本機關在使用電腦與網路後，改變了哪些對外服務的特性？（至多請選擇三項）

- ☐ (1) 可提供資訊查詢。
- ☐ (2) 可提供現存業務的申辦。
- ☐ (3) 可提供新增業務的申辦。
- ☐ (4) 可接受並個別回覆/處理使用者的意見或抱怨（例如以首長信箱個別回覆）。
- ☐ (5) 可接受並公開回覆/處理使用者的意見或抱怨（例如以網路論壇或部落格形式）。
- ☐ (6) 可蒐集並統計使用者意見（例如以網路問卷形式）。
- ☐ (7) 其他，請說明：_____。

57. 您認為本機關在使用電腦與網路後，對組織的內部業務流程造成了哪些層面的影響？（至多請選擇五項）

- ☐ (01) 業務所需的總體人力。
- ☐ (02) 機關人力運作的彈性。
- ☐ (03) 業務所需的經費支出。
- ☐ (04) 業務處理時效。
- ☐ (05) 業務工作流程的調整。
- ☐ (06) 本機關內的組織結構調整。
- ☐ (07) 本機關與其他機關間的職權調整。
- ☐ (08) 本機關與其他機關間的組織結構調整。
- ☐ (09) 相關法規的修訂。
- ☐ (10) 其他，請說明：_____。

58. 以下為關於政府資訊公開的問題。請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選或勾選：

	非常同意	同意	有點同意	有點不同意	不同意	非常不同意
58-01 政府的各項活動都應該留下完整的紀錄。	1	2	3	4	5	6
58-02 除了國家安全的考量之外，政府各項活動的紀錄都應該對外公開。	1	2	3	4	5	6

	增加了許多	增加了一些	沒有改變	減少了一些	減少許多
58-03 政府機關依「政府資訊公開法」實施資訊公開之後，您的 <u>工作負擔</u> 是否有所改變？	1	2	3	4	5
58-04 政府機關依「政府資訊公開法」實施資訊公開之後，您工作機關運作的 <u>透明程度</u> 是否有所改變？	1	2	3	4	5

59. 一項政府活動紀錄是否涉及國家安全，應由誰來判斷？（單選）

- ☐ (01) 行政部門中的政務人員。
- ☐ (02) 行政部門中的事務人員。
- ☐ (03) 立法機關。
- ☐ (04) 司法機關。
- ☐ (05) 一般民眾。
- ☐ (06) 其他，請說明：_____。

十一、下列為有關政策過程中的相關問題。請依據您在
所屬機關中的「作為的頻率」來進行圈選：

	總是會這樣作	經常這樣作	偶爾這樣作	從不會這樣作	從未遇過這種情況
60. 當主管推動的政策與我的專業意見不同時，我會主動提供不同的意見給主管。	1	2	3	4	5
61. 不論主管交代什麼，我只會執行那些程序上合法的政策。	1	2	3	4	5
62. 當主管推動的政策與我的專業意見不同時，我會依照他的偏好提供意見。	1	2	3	4	5
63. 當主管推動一項合法但與公共利益相衝突的政策時，我會順從他的指示。	1	2	3	4	5
64. 當我向主管提出建議時，我會受到自己政治立場的影響。	1	2	3	4	5
65. 當我向主管提出建議時，我會受到主管政治立場的影響。	1	2	3	4	5
66. 當我對民眾提供服務時，會視當事人的政治立場而有所不同。	1	2	3	4	5
67. 我在作內部管理措施的決定時，會將當事人的政治立場列入考量。	1	2	3	4	5
68. 我會試圖向外界透露那些程序上有瑕疵的政策決定。	1	2	3	4	5
69. 我會在沒有主管授權的情況之下對外就公務議題發言。	1	2	3	4	5
70. 當主管推動一項合法但與公共利益相衝突的政策時，我會設法透露給那些受影響的個人或團體。	1	2	3	4	5

從未遇過這種情況
從不會這樣作
偶爾這樣作
經常這樣作
總是會這樣作

71. 在我所負責的政策（或業務）形成過程中，我會爭取更多公開討論的機會。	1	2	3	4	5
72. 我會為政策（或業務）的成敗負責。	1	2	3	4	5
73. 我會負擔政策（或業務）程序上的責任。	1	2	3	4	5

74. 請您參考下表六中各項因素，依序回答下列三小題，並填入所代表的編號：

表六：公務人員行政不中立來源類別

(01) 個人的政治立場	(02) 民意代表的關說	(03) 人際關係(朋友或親戚)的影響
(04) 接受長官的命令	(05) 法規不明確	(06) 法規缺乏罰則
(07) 不明瞭行政中立的概念	(08) 個人對法令不嫻熟	(09) 事實認定有誤
(10) 其他（請在填答欄直接填寫）		

74-01 您認為執行公務時，

會造成公務人員行政不中立的最主要來源是？_____。

74-02 您認為執行公務時，

會造成公務人員行政不中立的次要來源是？_____。

74-03 您認為執行公務時，

會造成公務人員行政不中立的再次要來源是？_____。

十二、請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：

非常同意 同意 有點同意 有點不同意 不同意 非常不同意

75. 一般而言，為公共政策品質把關的是民選的政治人物，而不是公務人員。	1	2	3	4	5	6
76. 政務人員干預行政機關所負責的事務，是我國行政運作的一項隱憂。	1	2	3	4	5	6
77. 一般而言，民意代表比較關心公共利益，而不是較狹隘的政治利益。	1	2	3	4	5	6
78. 政策制定過程中，專業及技術的考量應重於政治的考慮。	1	2	3	4	5	6
79. 在我國政策形成過程中，往往太過偏重政治人物及政黨的利益。	1	2	3	4	5	6
80. 在我國的政治過程中，民間團體的影響往往是負面的。	1	2	3	4	5	6
81. 雖然幾個主要政黨在我國政治扮演重要角色，但是他們經常造成不必要的政治衝突。	1	2	3	4	5	6
82. 假使能減少政治人物在政策過程中的影響力，而增加行政部門專家的影響力，政府行政效能應可大大提高。	1	2	3	4	5	6
83. 低教育程度的人，應該和高教育程度的人一樣，在政治上享有同等的發言權。	1	2	3	4	5	6
84. 女性不應該像男性一樣參加政治活動。	1	2	3	4	5	6
85. 政府首長等於是大家庭的家長，一切大小國事，皆應聽從他的決定。	1	2	3	4	5	6
86. 強而有力的領袖比優良的法律更重要。	1	2	3	4	5	6

非常同意
同意
有點同意
有點不同意
不同意
非常不同意

87. 大家想法若不一致，社會就會混亂。	1	2	3	4	5	6
88. 某種言論能否在社會上流傳，應由政府來決定。	1	2	3	4	5	6
89. 在地方上，如果東一個團體，西一個團體，就會影響到地方的安定與和諧。	1	2	3	4	5	6
90. 一個國家如果有很多政黨，就會影響政治安定。	1	2	3	4	5	6
91. 法官在審理重大案件時，應該接受行政機關的意見。	1	2	3	4	5	6
92. 政府如果時常受到立法機關的牽制，就不可能有多大的作為。	1	2	3	4	5	6
93. 政府自然會為人民解決困難、謀求福利，人民不必多作主張。	1	2	3	4	5	6
94. 對付殘暴的罪犯應立即處罰，不必經過法院複雜的審理程序。	1	2	3	4	5	6

十三、以下為關於您機關之績效的相關問題。請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：

	改善非常多	改善很多	有一點改善	有一點退步	退步很多	退步非常多
95. 過去一年來本機關績效改善程度為：	1	2	3	4	5	6

	非常良好	良好	有點良好	有點不好	不好	非常不好
96. 我認為本機關目前提供的服務品質：	1	2	3	4	5	6

十四、請依照您的想法，回答下述問題並進行勾選：

97. 目前台灣有許多政黨，請問您比較偏向哪一個政黨？

- ☐ (1) 國民黨。
☐ (2) 民進黨。
☐ (3) 親民黨。
☐ (4) 台灣團結聯盟。
☐ (5) 新黨。
☐ (6) 其他黨派，請說明：_____。
☐ (7) 不偏向任何政黨。

請續答 97-1 若您不偏向任何政黨，請問您比較偏向泛藍、或是泛綠？

- ☐ (1) 泛綠。
☐ (2) 泛藍。
☐ (3) 其他，請說明：_____。

問卷結束

貳、訪談結果描述統計

一、基本資料

(一) 文官基本資料

表 1-1：文官基本資料

	有效樣本數	範圍	平均數	中位數	標準差
總年資	1960	0~45	15.90	16	9.26
	99.9%				
現任職務年資	1955	0~40	6.44	4	7.16
	99.6%				
職等	1957	1~14	6.40	7	2.18
	99.7%				

資料來源：本研究整理

(二) 基本資料（續）

表 1-2：文官基本資料（續）

基本資料變項	填答次數及百分比
性別	1962（100%）
(3) 男	1105（56.3%）
(4) 女	857（43.7%）
職務	1962（100%）
(3) 主管	396（20.2%）
(4) 非主管	1565（79.8%）
年齡	1956（99.7%）
(1) 20 歲以下	0（0.0%）
(2) 21-30 歲	88（4.5%）
(3) 31-40 歲	536（27.4%）
(4) 41-50 歲	759（38.8%）
(5) 51-60 歲	476（24.3%）
(6) 61 歲以上	97（5.0%）

格式化: 項目符號及編號

基本資料變項	填答次數及百分比
政黨	1947 (99.2%)
(1) 國民黨。	403 (20.7%)
(2) 民進黨。	84 (4.3%)
(3) 親民黨。	7 (0.4%)
(4) 台灣團結聯盟。	4 (0.2%)
(5) 新黨。	10 (0.5%)
(6) 其他	5 (0.3%)
(7) 不偏向任何政黨	1434 (73.7%)
政黨認同	1394 (71%)
(1) 泛綠。	179 (12.8%)
(2) 泛藍。	548 (39.3%)
(3) 其他。	667 (47.8%)
最高學歷	1957 (99.7%)
(1) 無	0 (0.0%)
(2) 自修／識字	1 (0.1%)
(3) 小學	1 (0.1%)
(4) 國(初)中	2 (0.1%)
(5) 初職	1 (0.1%)
(6) 高中普通科	44 (2.2%)
(7) 高中職業科	46 (2.4%)
(8) 高職	47 (2.4%)
(9) 士官學校	1 (0.1%)
(10) 五專	140 (7.2%)
(11) 二專	224 (11.4%)
(12) 三專	65 (3.3%)
(13) 軍警專修班	21 (1.1%)
(14) 軍警專科班(警員班)	25 (1.3%)
(15) 空中行專	69 (3.5%)
(16) 空中大學	36 (1.8%)
(17) 軍警官學校	23 (1.2%)
(18) 技術學院、科大	50 (2.6%)
(19) 大學	727 (37.1%)

基本資料變項	填答次數及百分比
(20) 碩士	409 (20.9%)
(21) 博士	25 (1.3%)

資料來源：本研究整理

(三) 工作類別

表 1-3：文官工作類別

業務類別變項	填答次數及百分比
公權力管制	887 (43.1%)
(1) 稅務	220 (10.7%)
(2) 社會保險與津貼核發	27 (1.3%)
(3) 檢察法務	132 (6.4%)
(4) 地政	97 (4.7%)
(5) 戶政	111 (5.4%)
(6) 證照發放	21 (1.0%)
(7) 金融保險	11 (0.5%)
(8) 檢查、稽查、檢驗	108 (5.2%)
(9) 治安執法、調查、消防	103 (5.0%)
(10) 其他	57 (2.8%)
公共服務	653 (31.7%)
(11) 社會福利或榮民機構	91 (4.4%)
(12) 醫護院所	18 (0.9%)
(13) 民眾職業訓練	4 (0.2%)
(14) 教育與社教設施、活動	54 (2.6%)
(15) 文化設施、活動	39 (1.9%)
(16) 一般民間、產業輔導性	31 (1.5%)
(17) 觀光和公園設施、活動	28 (1.4%)
(18) 工程、交通建設與維護	186 (9.0%)
(19) 其他一般性民眾服務	164 (8.0%)
(20) 其他	38 (1.8%)
政府或個別機關內部	519 (25.2%)
(21) 各項幕僚輔助性	402 (19.5%)
(22) 研究性	42 (2.0%)
(23) 法規制度研議與解釋	25 (1.2%)

業務類別變項	填答次數及百分比
(24) 其他	50 (2.4%)

資料來源：本研究整理

二、 家庭背景資料

(一) 文官父親基本資料

表 2-1：文官父親基本資料

父親資料變項	填答次數及百分比
籍貫	1953 (99.5%)
(1) 台灣閩南人	1326 (67.9%)
(2) 台灣客家人	200 (10.2%)
(3) 台灣原住民	33 (1.7%)
(4) 大陸各省市	394 (20.2%)
職業	1925 (98.1%)
(1) 政府行政主管	77 (4.0%)
(2) 政府單位與公營事業部門職員	190 (9.9%)
(3) 政府單位與公營事業部門勞工	104 (5.4%)
(4) 政府部門研究人員	2 (0.1%)
(5) 公營事業主管	54 (2.8%)
(6) 公營事業工程師	10 (0.5%)
(7) 民意代表	6 (0.3%)
(8) 公立教育機構教師	91 (4.7%)
(9) 公立醫療單位醫事技術人員	12 (0.6%)
(10) 軍警調查局人員	155 (8.1%)
(11) 法官、書記官、檢察與司法官	4 (0.2%)
(12) 民營事業負責人，有雇用人	112 (5.8%)
(13) 民營事業負責人，沒有雇用人	89 (4.6%)
(14) 民營事業主管	35 (1.8%)
(15) 民營事業工程師	18 (0.9%)
(16) 民營事業職員	63 (3.3%)
(17) 民營事業勞工	198 (10.3%)

父親資料變項	填答次數及百分比
(18) 家裡事業，有幫忙但未領薪水	26 (1.4%)
(19) 家裡事業，有幫忙且領薪水	26 (1.4%)
(20) 私立教育機構教師	4 (0.2%)
(21) 私人部門研究人員	1 (0.1%)
(22) 買賣業務人員	83 (4.3%)
(23) 服務、餐旅人員	108 (5.6%)
(24) 律師	3 (0.2%)
(25) 會計師	2 (0.1%)
(26) 文字工作者	2 (0.1%)
(27) 非公立醫療單位醫事技術人員	8 (0.4%)
(28) 職業運動專業人士	0 (0.0%)
(29) 宗教工作	8 (0.4%)
(30) 家管(沒有做家庭代工)	13 (0.7%)
(31) 家管(有做家庭代工)	6 (0.3%)
(32) 農林漁牧	401 (20.8%)
(33) 待業中	14 (0.7%)
最高學歷	1954 (99.6%)
(22) 無	92 (4.7%)
(23) 自修／識字	50 (2.6%)
(24) 小學	689 (35.3%)
(25) 國(初)中	271 (13.9%)
(26) 初職	34 (1.7%)
(27) 高中普通科	162 (8.3%)
(28) 高中職業科	147 (7.5%)
(29) 高職	98 (5.0%)
(30) 士官學校	11 (0.6%)
(31) 五專	54 (2.8%)
(32) 二專	27 (1.4%)
(33) 三專	11 (0.6%)
(34) 軍警專修班	18 (0.9%)
(35) 軍警專科班(警員班)	26 (1.3%)
(36) 空中行專	5 (0.3%)
(37) 空中大學	5 (0.3%)
(38) 軍警官學校	38 (1.9%)

父親資料變項	填答次數及百分比
(39) 技術學院、科大	8 (0.4%)
(40) 大學	168 (8.6%)
(41) 碩士	18 (0.9%)
(42) 博士	3 (0.2%)
(43) 其他	19 (1.0%)

資料來源：本研究整理

(二) 文官母親基本資料

表 2-1：文官母親基本資料

母親資料變項	填答次數及百分比
籍貫	1950 (99.4%)
(1) 台灣閩南人	1511 (77.5%)
(2) 台灣客家人	227 (11.6%)
(3) 台灣原住民	31 (1.6%)
(4) 大陸各省市	181 (9.3%)
職業	1940 (98.9%)
(1) 政府行政主管	8 (0.4%)
(2) 政府單位與公營事業部門職員	48 (2.5%)
(3) 政府單位與公營事業部門勞工	21 (1.1%)
(4) 政府部門研究人員	2 (0.1%)
(5) 公營事業主管	2 (0.1%)
(6) 公營事業工程師	0 (0.0%)
(7) 民意代表	1 (0.1%)
(8) 公立教育機構教師	60 (3.1%)
(9) 公立醫療單位醫事技術人員	8 (0.4%)
(10) 軍警調查局人員	5 (0.3%)
(11) 法官、書記官、檢察與司法官	2 (0.1%)
(12) 民營事業負責人，有雇用人	17 (0.9%)
(13) 民營事業負責人，沒有雇用人	16 (0.8%)
(14) 民營事業主管	4 (0.2%)
(15) 民營事業工程師	2 (0.1%)
(16) 民營事業職員	22 (1.1%)

母親資料變項	填答次數及百分比
(17) 民營事業勞工	81 (4.2%)
(18) 家裡事業，有幫忙但未領薪水	73 (3.8%)
(19) 家裡事業，有幫忙且領薪水	28 (1.4%)
(20) 私立教育機構教師	9 (0.5%)
(21) 私人部門研究人員	0 (0.0%)
(22) 買賣業務人員	21 (1.1%)
(23) 服務、餐旅人員	73 (3.8%)
(24) 律師	0 (0.0%)
(25) 會計師	1 (0.1%)
(26) 文字工作者	0 (0.0%)
(27) 非公立醫療單位醫事技術人員	4 (0.2%)
(28) 職業運動專業人士	0 (0.0%)
(29) 宗教工作	2 (0.1%)
(30) 家管(沒有做家庭代工)	934 (48.1%)
(31) 家管(有做家庭代工)	251 (12.9%)
(32) 農林漁牧	230 (11.9%)
(33) 待業中	15 (0.8%)
最高學歷	1954 (99.6%)
(1) 無	350 (17.9%)
(2) 自修／識字	101 (5.2%)
(3) 小學	876 (44.8%)
(4) 國(初)中	248 (12.7%)
(5) 初職	15 (0.8%)
(6) 高中普通科	87 (4.5%)
(7) 高中職業科	77 (3.9%)
(8) 高職	65 (3.3%)
(9) 士官學校	1 (0.1%)
(10) 五專	32 (1.6%)
(11) 二專	13 (0.7%)
(12) 三專	5 (0.3%)
(13) 軍警專修班	1 (0.1%)
(14) 軍警專科班(警員班)	1 (0.1%)
(15) 空中行專	3 (0.2%)
(16) 空中大學	4 (0.2%)

母親資料變項	填答次數及百分比
(17) 軍警官學校	0 (0.0%)
(18) 技術學院、科大	1 (0.1%)
(19) 大學	56 (2.9%)
(20) 碩士	5 (0.3%)
(21) 博士	0 (0.0%)
(22) 其他	13 (0.7%)

資料來源：本研究整理

三、 變項說明

(一) 文官角色認知

表 3-1：文官角色認知

業務類別變項	填答次數及百分比
【V13】公部門以外的正職工作經驗	2066 (100%)
(1) 公職是唯一的工作經驗。	689 (33.3%)
(2) 曾在本國的私人公司	1100 (53.2%)
(3) 曾在外商的私人公司工作。	70 (3.4%)
(4) 曾在非營利組織工作	47 (2.3%)
(5) 曾從事農林漁牧	67 (3.2%)
(6) 其他	93 (4.5%)
【V14】加入公部門最重要理由	1930 (98.4%)
(1) 薪資與福利。	230 (11.9%)
(2) 工作有保障。	1327 (68.8%)
(3) 作為找其他工作的跳板。	37 (1.9%)
(4) 值得我發揮所長。	122 (6.3%)
(5) 希望能夠為國家效力。	80 (4.1%)
(6) 公共組織目標與個人理念相契合。	70 (3.6%)
(7) 其他	64 (3.3%)

業務類別變項	填答次數及百分比
【V15】在工作上最想達成的目標	1942 (99.0%)
(1) 有更多陞遷的機會。	402 (20.7%)
(2) 為公部門之外的工作做準備。	154 (7.9%)
(3) 保住工作機會。	278 (14.3%)
(4) 為機關的整體表現而努力。	708 (36.5%)
(5) 努力為國家推動好政策。	334 (17.2%)
(6) 6 其他	66 (3.4%)
【V16】公部門工作的最重要優點	1936 (98.7%)
(1) 薪水。	58 (3.0%)
(2) 福利。	32 (1.7%)
(3) 工作較有保	1043 (53.9%)
(4) 退休後經濟較有保障。	432 (22.3%)
(5) 工作較輕鬆。	12 (0.6%)
(6) 陞遷管道較暢通。	4 (0.2%)
(7) 工作環境正面積極具挑戰性。	182 (9.4%)
(8) 有機會為自己認同的政策努力。	121 (6.2%)
(9) 可以報效國家。	38 (2.0%)
(10) 其他	14 (0.7%)

資料來源：本研究整理

(二) 組織信任

表 3-2-1：對「組織與同儕信任」的認知

認知程度 組織與同儕信任	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V17】本機關會為我的 前途著想。	43 2.2%	<u>520</u> <u>26.6%</u>	<u>605</u> <u>30.9%</u>	330 16.9%	321 16.4%	137 7.0%	1956 99.7%	3.40
【V18】本機關的每個人 都能禍福與共。	69 35%	<u>527</u> <u>27.0%</u>	<u>629</u> <u>32.2%</u>	371 19.0%	284 14.5%	75 3.8%	1955 99.6%	3.26

認知程度 組織與同儕信任	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V19】本機關中的主管與部屬之間都能相互信任。	112 5.7%	<u>738</u> <u>37.8%</u>	<u>593</u> <u>30.4%</u>	303 15.5%	150 7.7%	56 2.9%	1952 99.5%	2.90

表 3-2-2：對「主管信任」的認知

認知程度 主管信任	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V20】我的主管在工作上提供協助時，不會製造其他問題。	197 10.1%	<u>903</u> <u>46.2%</u>	483 24.7%	217 11.1%	113 5.8%	41 2.1%	1954 99.6%	2.63
【V21】我的主管瞭解他份內的工作。	301 15.4%	<u>1020</u> <u>52.3%</u>	398 20.4%	145 7.4%	54 2.8%	32 1.6%	1950 99.4%	2.35
【V22】我的主管能勝任他的工作。	351 18.0%	<u>989</u> <u>50.6%</u>	377 19.3%	137 7.0%	63 3.2%	37 1.9%	1954 99.6%	2.33
【V23】我覺得我的主管在緊要關頭會支持我。	275 14.1%	<u>849</u> <u>43.3%</u>	478 24.5%	197 10.1%	86 4.4%	70 3.6%	1955 99.6%	2.58

(三) 專業責任認知

1. 方案承諾

表 3-3-1：對「方案承諾」的認知

認知程度 方案承諾	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V24】相對於長期政策計畫，公務人員更應關心短期可能發生的事情。	247 12.6%	<u>1025</u> <u>52.3%</u>	<u>397</u> <u>20.3%</u>	197 10.1%	83 4.2%	9 0.5%	1958 99.8%	2.42
【V25】在具有政治爭議的政策中，公務人員應避免選擇極端立場的方案。	<u>821</u> <u>41.9%</u>	<u>959</u> <u>49.0%</u>	136 6.9%	18 0.9%	15 0.8%	9 0.5%	1958 99.8%	1.71

認知程度 方案承諾	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V26】有效率的利用政府資源，比特定政策的成效來得重要。	556 28.5%	<u>1039</u> <u>53.2%</u>	274 14.0%	54 2.8%	26 1.3%	5 0.3%	1954 99.6%	1.96
【V27】公務人員的工作應該依據法令規章行事，而不是讓他們自己判斷。	641 32.8%	<u>916</u> <u>46.8%</u>	227 11.6%	139 7.1%	27 1.4%	7 0.4%	1957 99.7%	1.99
【V28】政府部門的政策評估做得不夠好，以致無法瞭解政策執行的成效。	317 16.2%	<u>960</u> <u>49.2%</u>	527 27.0%	110 5.6%	33 1.7%	5 0.3%	1952 99.5%	2.28

2. 菁英主義指標

表 3-3-2：對「菁英主義」的認知

認知程度 菁英主義指標	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V29】民眾在政府機關的政策制定上沒有太多的發言權。	242 12.4%	<u>720</u> <u>36.8%</u>	531 27.1%	274 14.0%	168 8.6%	22 1.1%	1957 99.7%	2.73
【V30】稱職的政務人員取決於適當的專業技術和教育。	556 28.4%	<u>1037</u> <u>53.0%</u>	245 12.5%	71 3.6%	38 1.9%	10 0.5%	1957 99.7%	1.99
【V31】政府機關中，需要一些懂得如何發號施令的人。	408 20.9%	<u>999</u> <u>51.1%</u>	342 17.5%	123 6.3%	60 3.1%	24 1.2%	1956 99.7%	2.23
【V32】只有達到某種教育程度以上的民眾才能擁有投票權。	54 2.8%	143 7.3%	218 11.1%	298 15.2%	<u>686</u> <u>35.0%</u>	<u>559</u> <u>28.5%</u>	1958 99.8%	4.58
【V33】民眾在投票時，很少能清楚分辨什麼樣的選擇對他們最有利。	237 12.1%	<u>598</u> <u>30.5%</u>	<u>633</u> <u>32.3%</u>	250 12.8%	203 10.4%	38 1.9%	1959 99.8%	2.85

(四) 政府倫理相關議題

1. 倫理價值內涵

表 3-4-1：倫理價值內涵

【V34】 公共服務倫理價值	重要排序 (1) 第一重要	(2) 第二重要	(3) 第三重要
01 民主	88 4.5%	52 2.7%	46 2.4%
02 正直	96 4.9%	72 3.7%	49 2.5%
03 負責	250 12.8%	<u>241</u> <u>12.3%</u>	<u>218</u> <u>11.2%</u>
04 公平	148 7.6%	200 10.2%	175 9.0%
05 行政中立	246 12.6%	170 8.7%	130 6.7%
06 誠實	152 7.8%	159 8.1%	83 4.2%
07 公共利益	269 13.8%	174 8.9%	155 7.9%
08 客觀	38 1.9%	96 4.9%	99 5.1%
09 公開	16 0.8%	42 2.1%	58 3.0%
10 效率	50 2.6%	188 9.6%	<u>264</u> <u>13.5%</u>
11 忠誠	48 2.5%	43 2.2%	42 2.1%
12 服從	8 0.4%	10 0.5%	29 1.5%
13 專業	185 9.5%	<u>237</u> <u>12.1%</u>	<u>312</u> <u>16.0%</u>
14 沈默	0 0.0%	1 0.1%	1 0.1%

重要排序 【V34】 公共服務倫理價值	(1) 第一重要	(2) 第二重要	(3) 第三重要
15 人本	13 0.7%	14 0.7%	17 0.9%
16 廉潔	<u>336</u> <u>17.2%</u>	<u>245</u> <u>12.5%</u>	<u>259</u> <u>13.3%</u>
17 尊重前輩	6 0.3%	10 0.5%	16 0.8%
18 其他	4 0.2%	0 0.0	1 0.1%
有效樣本數	1953 99.5%	1954 99.6%	1954 99.6%

2. 倫理行為規範

表 3-4-2：倫理法典化_公共服務行為面向

規範排序 【V35】 公共服務行為面向	(1) 第一需要	(2) 第二需要	(3) 第三需要
01 行政中立	489 25.0%	190 9.7%	172 8.8%
02 政治活動	64 3.3%	119 6.1%	102 5.2%
03 資訊使用	32 1.6%	57 2.9%	82 4.2%
04 財產申報	27 1.4%	36 1.8%	35 1.8%
05 圖利	181 9.3%	228 11.7%	168 8.6%
06 收受賄賂	362 18.5%	255 13.0%	184 9.4%
07 關說請託	246 12.6%	282 14.4%	218 11.2%

【V35】 公共服務行為面向	規範排序 (1) 第一需要	(2) 第二需要	(3) 第三需要
08 遊說	25 1.3%	51 2.6%	77 3.9%
09 國家忠誠	122 6.2%	121 6.2%	78 4.0%
10 在職期間保守職務機密	76 3.9%	134 6.9%	136 7.0%
11 在職期間利益迴避	206 10.5%	269 13.8%	249 12.7%
12 弊端揭發程序與保護	92 4.7%	120 6.1%	195 10.0%
13 離職後利益迴避	18 0.9%	49 2.5%	98 5.0%
14 離職後保守職務機密	5 0.3%	31 1.6%	89 4.6%
15 離職後就業規範（旋轉門條款）	8 0.4%	12 0.6%	70 3.6%
16 其他	0 0.0%	1 0.1%	1 0.1%
有效樣本數	1953 99.5%	1955 99.6%	1954 99.6%

3. 組織倫理領導認知

表 3-4-3：對「組織倫理」的認知

認知程度 組織倫理 領導認知	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V36】本機關領導階層將公共服務倫理視為組織最重要的價值。	167 8.5%	<u>902</u> <u>46.1%</u>	553 28.2%	197 10.1%	108 5.5%	31 1.6%	1958 99.8%	2.63
【V37】本機關領導階層能很快解決有關公共服務倫理方面的事件。	138 7.0%	<u>871</u> <u>44.5%</u>	606 30.9%	213 10.9%	105 5.4%	26 1.3%	1959 99.8%	2.67

認知程度 組織倫理 領導認知	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V38】本機關領導階層 會適時提供部屬公共服 務倫理議題方面的協助	121 6.2%	<u>755</u> <u>38.6%</u>	<u>672</u> <u>34.3%</u>	272 13.9%	108 5.5%	30 1.5%	1958 99.8%	2.79
【V39】本機關領導階層 不斷致力於使決策符合 公共服務倫理價值。	144 7.4%	<u>787</u> <u>40.2%</u>	<u>635</u> <u>32.4%</u>	251 12.8%	99 5.1%	41 2.1%	1957 99.7%	2.74

4. 貪腐議題

表 3-4-4：對「貪腐議題」的認知

認知程度 【V40】 貪腐議題	(1) 非常 清廉	(2) 還算 清廉	(3) 不太 清廉	(4) 非常不 清廉	有效樣 本數	平均數
過去一年來，整體而言您服務層級的民 選首長清不清廉？	451 23.5%	<u>947</u> <u>49.4%</u>	355 18.5%	163 8.5%	1916 97.7%	2.12
過去一年來，整體而言您服務機關內的 局、處、室首長或主管們清不清廉？	<u>853</u> <u>44.0%</u>	<u>998</u> <u>51.4%</u>	77 4.0%	12 0.6%	1940 98.9%	1.61
過去一年來，整體而言您服務機關內的 同仁們清不清廉？	<u>980</u> <u>50.4%</u>	<u>905</u> <u>46.6%</u>	53 2.7%	6 0.3%	1944 99.1%	1.53

(五) 政府中立

1. 政務、事務與民意代表的接觸頻率

表 3-5-1：「接觸頻率」的次數

次數 【V41】 接觸頻率	(1) 每日 至少一 次	(2) 每週 超過一 次	(3) 每月 超過一 次	(4) 每季 超過一 次	(5) 每年 超過一 次	(6) 記憶 中有過 一次	(7) 從來 沒有過	有效樣 本數	平均 數
您服務機關所 屬層級之最高 民選首長	48 2.5%	126 6.5%	144 7.4%	119 6.1%	186 9.6%	150 7.7%	<u>1172</u> <u>60.3%</u>	1945 99.1%	5.78
院級首長	7 0.4%	13 0.7%	24 1.3%	20 1.1%	105 5.5%	113 5.9%	<u>1622</u> <u>85.2%</u>	1904 97.0%	6.69

次數 【V41】 接觸頻率	(1) 每日 至少一 次	(2)每週 超過一 次	(3)每月 超過一 次	(4)每季 超過一 次	(5)每年 超過一 次	(6)記憶 中有過 一次	(7)從來 沒有過	有效樣 本數	平均 數
您所屬之機關 首長	257 13.3%	<u>359</u> <u>18.6%</u>	<u>378</u> <u>19.6%</u>	235 12.2%	296 15.3%	137 7.1%	271 14.0%	1933 98.5%	3.75
您的直屬主管。	<u>1067</u> <u>54.8%</u>	515 26.4%	214 11.0%	61 3.1%	49 2.5%	19 1.0%	23 1.2%	1948 99.3%	1.80
同機關內平行 單位之同仁。	<u>1243</u> <u>63.8%</u>	436 22.4%	154 7.9%	40 2.1%	37 1.9%	7 0.4%	32 1.6%	1949 99.3%	1.64
機關外平行機 關之人員。	221 11.4%	<u>432</u> <u>22.3%</u>	<u>527</u> <u>27.2%</u>	265 13.7%	252 13.0%	64 3.3%	173 8.9%	1934 98.6%	3.40
民意代表	23 1.2%	154 7.9%	231 11.9%	191 9.8%	305 15.7%	192 9.9%	<u>847</u> <u>43.6%</u>	1943 99.0%	5.35
政黨代表	11 0.6%	32 1.6%	65 3.3%	90 4.6%	161 8.3%	118 6.1%	<u>1465</u> <u>75.4%</u>	1942 99.0%	6.38
民間團體代表	37 1.9%	84 4.3%	209 10.7%	205 10.5%	311 16.0%	137 7.0%	<u>963</u> <u>49.5%</u>	1946 99.2%	5.53
一般民眾	<u>740</u> <u>38.0%</u>	386 19.8%	242 12.4%	133 6.8%	133 6.8%	52 2.7%	262 13.4%	1948 99.3%	2.87

2. 政務、事務與民意代表互動關係之認知

表 3-5-2：對「政務、事務與民意代表互動關係」的評估

評估程度 【V42】 互動關係	(1) 非常 良好	(2) 良好	(3) 有點 良好	(4) 有點不 好	(5) 不好	(6) 非常 不好	有效樣 本數	平均數
政務人員與民意代表之 間的關係	92 4.8%	<u>870</u> <u>45.5%</u>	602 31.5%	229 12.0%	86 4.5%	33 1.7%	1912 97.5%	2.71
民意代表與事務人員之 間的關係	50 2.6%	<u>763</u> <u>39.4%</u>	<u>736</u> <u>38.0%</u>	273 14.1%	89 4.6%	25 1.3%	1936 98.7%	2.83
政務人員與事務人員之 間的關係	77 4.0%	<u>877</u> <u>45.7%</u>	<u>727</u> <u>37.9%</u>	169 8.8%	53 2.8%	15 0.8%	1918 97.8%	2.63

3. 順服價值

表 3-5-3：「順服價值」呈現頻率

頻率 順服價值	(1) 總是會 這樣作	(2) 經常這 樣作	(3) 偶爾這 樣做	(4) 從不會 這樣做	(5) 從未遇 過這種 情況	有效樣 本數	平均數
【V60】當主管推動的政策與我的專業意見不同時，我會主動提供不同的意見給主管。	239 12.2%	<u>756</u> <u>38.6%</u>	<u>833</u> <u>42.5%</u>	70 3.6%	63 3.2%	1961 99.9%	2.47
【V61】不論主管交代什麼，我只會執行那些程序上合法的政策。	453 23.1%	<u>991</u> <u>50.6%</u>	281 14.4%	84 4.3%	149 7.6%	1958 99.8%	2.23
【V62】當主管推動的政策與我的專業意見不同時，我會依照他的偏好提供意見	44 2.2%	304 15.5%	<u>857</u> <u>43.8%</u>	566 28.9%	185 9.5%	1956 99.7%	3.28
【V63】當主管推動一項合法但與公共利益相衝突的政策時，我會順從他的指示	95 4.9%	352 18.0%	<u>613</u> <u>31.3%</u>	385 19.7%	511 26.1%	1956 99.7%	3.44

4. 黨派考量

表 3-5-4：「黨派考量」呈現頻率

頻率 黨派考量	(1) 總是會 這樣作	(2) 經常這 樣作	(3) 偶爾這 樣做	(4) 從不會 這樣做	(5) 從未遇 過這種 情況	有效樣 本數	平均數
【V64】當我向主管提出建議時，我會受到自己政治立場的影響。	10 0.5%	32 1.6%	163 8.3%	<u>1053</u> <u>53.7%</u>	703 35.8%	1961 99.9%	4.23
【V65】當我向主管提出建議時，我會受到主管政治立場的影響。	13 0.7%	55 2.8%	298 15.2%	<u>873</u> <u>44.5%</u>	<u>721</u> <u>36.8%</u>	1960 99.9%	4.14
【V66】當我對民眾提供服務時，會視當事人的政治立場而有所不同。	8 0.4%	42 2.1%	146 7.4%	<u>1141</u> <u>58.2%</u>	623 31.8%	1960 99.9%	4.19
【V67】我在作內部管理措施的決定時，會將當事人的政治立場列入考量。	9 0.5%	40 2.0%	182 9.3%	<u>1123</u> <u>57.4%</u>	602 30.8%	1956 99.7%	4.16

5. 無名程度

表 3-5-5：「無名程度」呈現頻率

無名程度 \ 頻率	(1) 總是會 這樣作	(2) 經常這 樣作	(3) 偶爾這 樣做	(4) 從不會 這樣做	(5) 從未遇 過這種 情況	有效樣 本數	平均數
【V68】我會試圖向外界透露那些程序上有瑕疵的政策決定。	9 0.5%	52 2.7%	395 20.2%	<u>843</u> <u>43.0%</u>	660 33.7%	1959 99.8%	4.07
【V69】我會在沒有主管授權的情況之下對外就公務議題發言。	5 0.3%	11 0.6%	61 3.1%	<u>1091</u> <u>55.7%</u>	791 40.4%	1959 99.8%	4.35
【V70】當主管推動一項合法但與公共利益相衝突的政策時，我會設法透露給那些受影響的個人或團體。	8 0.4%	30 1.5%	169 8.6%	<u>833</u> <u>42.5%</u>	<u>918</u> <u>46.9%</u>	1958 99.8%	4.34
【V71】在我所負責的政策（或業務）形成過程中，我會爭取更多公開討論的機會。	107 5.5%	<u>543</u> <u>27.7%</u>	<u>694</u> <u>35.4%</u>	192 9.8%	423 21.6%	1959 99.8%	3.14

6. 程序與結果

表 3-5-6：「程序與結果」呈現頻率

程序與結果 \ 頻率	(1) 總是會 這樣作	(2) 經常這 樣作	(3) 偶爾這 樣做	(4) 從不會 這樣做	(5) 從未遇 過這種 情況	有效樣 本數	平均數
【V72】我會為政策（或業務）的成敗負責。	430 21.9%	<u>812</u> <u>41.4%</u>	246 12.6%	58 3.0%	413 21.1%	1959 99.8%	2.60
【V73】我會負擔政策（或業務）程序上的責任。	474 24.2%	<u>868</u> <u>44.3%</u>	224 11.4%	46 2.3%	348 17.8%	1960 99.9%	2.45

7. 政治中立性指標

表 3-5-7：對「政治中立性指標」的認知

認知程度 政治 中立性指標	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不 同 意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均 數
【V43】在公共政策的爭議中，政務人員不會讓事務人員自己承受外界的壓力。	51 2.6%	373 19.3%	<u>528</u> <u>27.3%</u>	<u>579</u> <u>29.9%</u>	290 15.0%	116 6.0%	1937 98.7%	3.53
【V44】當政務人員將政策失敗的責任歸給事務人員時，事務人員的工作態度會變得比較消極。	507 26.1%	<u>987</u> <u>50.9%</u>	369 19.0%	48 2.5%	24 1.2%	5 0.3%	1940 98.9%	2.03
【V45】政務人員推動的許多政策，只是爲了要減少事後被民眾究責，而不是真爲民謀福。	162 8.4%	<u>479</u> <u>24.7%</u>	<u>591</u> <u>30.5%</u>	<u>478</u> <u>24.7%</u>	202 10.4%	27 1.4%	1939 98.8%	3.08
【V46】當政務人員的政策方向與事務人員有所不同時，事務人員在執行上會變得比較被動。	251 12.9%	<u>930</u> <u>47.9%</u>	591 30.5%	110 5.7%	51 2.6%	7 0.4%	1940 98.9%	2.38
【V47】政黨輪替會讓政務人員更尊重事務人員的政策專業。	144 7.4%	<u>502</u> <u>25.9%</u>	<u>423</u> <u>21.8%</u>	<u>433</u> <u>22.3%</u>	300 15.5%	137 7.1%	1939 98.8%	3.34
【V48】政務人員作內部管理措施的決定時，會將當事人的政治立場列入考量	153 7.9%	<u>557</u> <u>28.8%</u>	<u>629</u> <u>32.5%</u>	319 16.5%	225 11.6%	54 2.8%	1937 98.7%	3.04

8. 行政不中立之來源

表 3-5-8：行政不中立來源

來源排序 【V74】 行政不中立來源	(1) 主要來源	(2) 次要來源	(3) 再次要來源
01 個人的政治立場	301 15.4%	156 8.0%	194 9.9%
02 民意代表的關說	496 25.4%	<u>537</u> <u>27.5%</u>	209 10.7%
03 人際關係的影響	74 3.8%	171 8.8%	269 13.8%
04 接受長官的命令	<u>660</u> <u>33.8%</u>	<u>476</u> <u>24.4%</u>	224 11.5%
05 法規不明	190 9.7%	233 11.9%	<u>308</u> <u>15.8%</u>
06 法規缺乏罰則	20 1.0%	49 2.5%	85 4.4%
07 不明瞭行政中立的概念	72 3.7%	88 4.5%	123 6.3%
08 個人對法令不嫻熟	54 2.8%	117 6.0%	227 11.6%
09 事實認定有誤	76 3.9%	118 6.0%	<u>298</u> <u>15.3%</u>
10 其他	12 0.6%	8 0.4%	13 0.7%
有效樣本數	1955 99.6%	1953 99.5%	1950 99.4%

(六) 政治回應認知

1. 政治容受度指標

表 3-6-1：對「政治容受度」的認知

認知程度 政治容受度	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V75】一般而言，為公共政策品質把關的是民選的政治人物，而不是公務人員。	82 4.2%	292 14.9%	267 13.6%	478 24.4%	650 33.1%	192 9.8%	1961 99.9%	3.97
【V76】政務人員干預行政機關所負責的事務，是我國行政運作的一項隱憂。	383 19.6%	845 43.2%	567 29.0%	109 5.6%	46 2.4%	5 0.3%	1955 99.6%	2.29
【V77】一般而言，民意代表比較關心公共利益，而不是較狹隘的政治利益。	75 3.8%	197 10.1%	227 11.6%	519 26.5%	590 30.1%	349 17.8%	1957 99.7%	4.23
【V78】政策制定過程中，專業及技術的考量應重於政治的考慮。	668 34.1%	917 46.8%	210 10.7%	74 3.8%	65 3.3%	26 1.3%	1960 99.9%	1.99
【V79】在我國政策形成過程中，往往太過偏重政治人物及政黨的利益。	678 34.6%	908 46.3%	316 16.1%	40 2.0%	14 0.7%	5 0.3%	1961 99.9%	1.89
【V80】在我國的政治過程中，民間團體的影響往往是負面的。	54 2.8%	265 13.5%	538 27.5%	710 36.3%	347 17.7%	42 2.1%	1956 99.7%	3.59
【V81】雖然幾個主要政黨在我國政治扮演重要角色，但是他們經常造成不必要的政治衝突。	584 29.8%	903 46.1%	396 20.2%	49 2.5%	22 1.1%	6 0.3%	1960 99.9%	2.00

認知程度 政治容受度	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V82】假使能減少政治人物在政策過程中的影響力，而增加行政部門專家的影響力，政府行政效能應可大大提高。	683 34.8%	<u>954</u> <u>48.6%</u>	271 13.8%	37 1.9%	12 0.6%	4 0.2%	1961 99.9%	1.85

2. 民主價值相關議題

表 3-6-2：對「民主價值」的認知情形

認知程度 推動民營化	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V83】低教育程度的人，應該和高教育程度的人一樣，在政治上享有同等的發言權。	623 31.8%	<u>899</u> <u>45.9%</u>	259 13.2%	110 5.6%	54 2.8%	14 0.7%	1959 99.8%	2.04
【V84】女性不應該像男性一樣參加政治活動。	16 0.8%	23 1.2%	29 1.5%	154 7.9%	722 37.0%	<u>1009</u> <u>51.7%</u>	1953 99.5%	5.34
【V85】政府首長等於是大家庭的家長，一切大小國事，皆應聽從他的決定。	39 2.0%	171 8.7%	224 11.4%	<u>543</u> <u>27.7%</u>	<u>598</u> <u>30.5%</u>	384 19.6%	1959 99.8%	4.35
【V86】強而有力的領袖比優良的法律更重要。	83 4.2%	180 9.2%	204 10.4%	403 20.6%	<u>612</u> <u>31.2%</u>	477 24.3%	1959 99.8%	4.39
【V87】大家想法若不一致，社會就會混亂。	144 7.3%	359 18.3%	346 17.7%	429 21.9%	<u>539</u> <u>27.5%</u>	143 7.3%	1960 99.9%	3.66
【V88】某種言論能否在社會上流傳，應由政府來決定。	19 1.0%	109 5.6%	159 8.1%	449 22.9%	<u>812</u> <u>41.4%</u>	412 21.0%	1960 99.9%	4.61

認知程度 推動民營化	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V89】在地方上，如果東一個團體，西一個團體，就會影響到地方的安定與和諧。	68 3.5%	256 13.1%	292 14.9%	496 25.3%	<u>647</u> <u>33.0%</u>	200 10.2%	1959 99.8%	4.02
【V90】一個國家如果有很多政黨，就會影響政治安定。	42 2.1%	191 9.7%	262 13.4%	501 25.6%	<u>718</u> <u>36.7%</u>	245 12.5%	1959 99.8%	4.22
【V91】法官在審理重大案件時，應該接受行政機關的意見。	103 5.3%	<u>452</u> <u>23.1%</u>	<u>481</u> <u>24.6%</u>	245 12.5%	383 19.6%	290 14.8%	1954 99.6%	3.63
【V92】政府如果時常受到立法機關的牽制，就不可能有多大的作為。	151 7.7%	<u>459</u> <u>23.5%</u>	<u>513</u> <u>26.2%</u>	409 20.9%	337 17.2%	88 4.5%	1957 99.7%	3.30
【V93】政府自然會為人民解決困難、謀求福利，人民不必多作主張。	10 0.5%	64 3.3%	106 5.4%	547 27.9%	<u>852</u> <u>43.4%</u>	383 19.5%	1962 100%	4.69
【V94】對付殘暴的罪犯應立即處罰，不必經過法院複雜的審理程序。	93 4.7%	139 7.1%	191 9.7%	322 16.4%	<u>719</u> <u>36.7%</u>	497 25.3%	1961 99.9%	4.49

(七) 基本價值

1. 政府角色議題

表 3-7-1：對「政府角色」的認知

認知程度 政府角色	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V49】政府不應該擴大對於經濟事務的介入程度。	160 8.2%	<u>674</u> <u>34.4%</u>	<u>510</u> <u>26.0%</u>	339 17.3%	240 12.3%	35 1.8%	1958 99.8%	2.96

認知程度 政府角色	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V50】政府不應該擴大對於社會事務的介入程度。	90 4.6%	<u>434</u> <u>22.2%</u>	<u>422</u> <u>21.6%</u>	538 27.5%	411 21.0%	63 3.2%	1958 99.8%	3.48
【V51】政府應平衡民眾所得收入的高低。	564 28.8%	<u>830</u> <u>42.4%</u>	<u>360</u> <u>18.4%</u>	124 6.3%	69 3.5%	12 0.6%	1959 99.8%	2.15

2. 公營事業民營化認知

表 3-7-2-1：對「民營化」的選擇

選項 【V52】民營化	(1) 民間機構	(2) 政府部門	(3) 不知道/無意見	有效樣本數
醫院	<u>1337</u> <u>69.1%</u>	407 21.0%	191 9.9%	1935 98.6%
銀行	<u>1163</u> <u>60.2%</u>	612 31.7%	157 8.1%	1932 98.5%
石油、天然氣	580 29.9%	<u>1280</u> <u>65.2%</u>	82 4.2%	1942 99.0%
電信	<u>1080</u> <u>55.6%</u>	749 38.6%	112 5.8%	1941 98.9%
郵政	<u>977</u> <u>50.3%</u>	<u>859</u> <u>44.2%</u>	106 5.5%	1942 99.0%
交通(鐵、公路等)	743 38.2%	<u>1112</u> <u>57.2%</u>	88 4.5%	1943 99.0%

表 3-7-2-2：對「推動民營化」的認知

認知程度 【V53】 推動民營化	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
整體來說，公營事業民營化後是有效率的。	147 7.5%	<u>839</u> <u>43.0%</u>	<u>574</u> <u>29.4%</u>	205 10.5%	149 7.6%	38 1.9%	1952 99.5%	2.74
整體來說，公營事業進行民營化的過程是符合公平正義原則。	63 3.2%	<u>367</u> <u>18.8%</u>	<u>530</u> <u>27.2%</u>	554 28.4%	310 15.9%	125 6.4%	1949 99.3%	3.54

認知程度 【V53】 推動民營化	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
整體來說，公營事業進行民營化的過程具有合法性。	54 2.8%	<u>449</u> <u>23.0%</u>	<u>688</u> <u>35.3%</u>	489 25.1%	192 9.9%	77 4.0%	1949 99.3%	3.28
公營事業民營化後，組織能夠以專業導向來取才。	169 8.7%	<u>717</u> <u>36.8%</u>	<u>532</u> <u>27.3%</u>	283 14.5%	178 9.1%	71 3.6%	1950 99.4%	2.90

3. 民主體制與經濟發展認知

表 3-7-3：對「民主體制」的看法與選擇

對「民主體制」的看法與選擇	填答次數及百分比
【V54】對「民主體制」的看法	1947 (99.2%)
(1) 民主體制總是比其他政府體制來的好。	<u>1192 (61.2%)</u>
(2) 在有些情況下，威權體制比民主體制來的好。	601 (30.9%)
(3) 對我來說，都一樣。	144 (7.4%)
(4) 其他	10 (0.5%)
【V55】對「民主體制」的看法	1960 (99.9%)
(1) 經濟發展絕對比較重要。	393 (20.1%)
(2) 經濟發展比較重要一些。	592 (30.2%)
(3) 民主比較重要一些。	167 (8.5%)
(4) 民主絕對比較重要。	65 (3.3%)
(5) 兩者同等重要。	<u>741 (37.8%)</u>
(6) 其他	2 (0.1%)

(八) 資訊化與網路化

1. 對外服務與內部流程之影響

表 3-8-1：電子化政府相關議題

電子化政府相關議題	填答次數及百分比
【V56】機關在使用電腦與網路後，改變了哪些對外服務的特性？	5132 (100%)
(1) 可提供資訊查詢。	<u>1789 (34.9%)</u>
(2) 可提供現存業務的申辦。	901 (17.6%)
(3) 可提供新增業務的申辦。	520 (10.1%)
(4) 可接受並個別回覆/處理使用者的意見或抱怨	968 (18.9%)
(5) 可接受並公開回覆/處理使用者的意見或抱怨	495 (9.6%)
(6) 可蒐集並統計使用者意見	443 (8.6%)
(7) 其他	16 (0.3%)
【V57】機關在使用電腦與網路後，對組織的內部業務流程造成了哪些層面的影響	6527 (100%)
(1) 業務所需的總體人力。	890 (13.6%)
(2) 機關人力運作的彈性。	980 (15.0%)
(3) 業務所需的經費支出。	608 (9.0%)
(4) 業務處理時效。	<u>1770 (27.1%)</u>
(5) 業務工作流程的調整。	1370 (21.0%)
(6) 本機關內的組織結構調整。	368 (5.6%)
(7) 本機關與其他機關間的職權調整。	114 (1.7%)
(8) 本機關與其他機關間的組織結構調整。	147 (2.3%)
(9) 相關法規的修訂。	258 (4.0%)
(10) 其他	22 (0.3%)

資料來源：本研究整理

2. 政府資訊公開議題

表 3-8-2_1：對「政府資訊公開」的認知

認知程度 對「政府資訊公開」的看法	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V58_1】政府的各項活動都應該留下完整的紀錄。	599 30.6%	<u>1053</u> <u>53.8%</u>	238 12.1%	58 3.0%	10 0.5%	1 0.1%	1959 99.8%	1.89
【V58_2】除了國家安全的考量之外，政府各項活動的紀錄都應該對外公開。	527 26.9%	<u>932</u> <u>47.6%</u>	294 15.0%	148 7.6%	46 2.4%	9 0.5%	1956 99.7%	2.12

表 3-8-2_2：對「政府資訊公開」的認知（續 1）

認知程度 【V58】 推動民營化	(1) 增加了 許多	(2) 增加了一 些	(3) 沒有改 變	(4) 減少了一 些	(5) 減少了 許多	有效樣 本數	平均數
【V58_3】政府機關依「政府資訊公開法」實施資訊公開之後，您的工作負擔是否有所改變？	141 7.2%	<u>930</u> <u>47.5%</u>	<u>838</u> <u>42.8%</u>	40 2.0%	9 0.5%	1958 99.8%	2.41
【V58_4】政府機關依「政府資訊公開法」實施資訊公開之後，您的工作機關運作的透明程度是否有所改變？	303 15.5%	<u>1052</u> <u>53.8%</u>	589 30.1%	12 0.6%	1 0.1%	1957 99.7%	2.16

表 3-8-2：對「政府資訊公開」的看法

對「政府資訊公開」的看法	填答次數及百分比
【V59】一項政府活動紀錄是否涉及國家安全，應由誰來判斷？	1938 (98.8%)
(1) 行政部門中的政務人員。	274 (14.1%)
(2) 行政部門中的事務人員。	549 (28.3%)

對「政府資訊公開」的看法	填答次數及百分比
(3) 立法機關。	225 (11.6%)
(4) 司法機關。	<u>823 (42.5%)</u>
(5) 一般民眾。	46 (2.4%)
(6) 其他	21 (1.1%)

(九) 政府績效衡量

表 3-9-1_1：對「政府績效」的衡量

衡量情形 政府績效	(1) 改善非 常多	(2) 改善很 多	(3) 有一點 改善	(4) 有一點 退步	(5) 退步很 多	(6) 退步非 常多	有效樣 本數	平均數
【V95】過去一年來本機關績效改善程度為：。	159 8.1%	<u>851</u> <u>43.5%</u>	<u>805</u> <u>41.1%</u>	97 5.0%	30 1.5%	15 0.8%	1957 99.7%	2.51

表 3-9-1_2：對「政府績效」的衡量

衡量程度 政府績效	(1) 非常 良好	(2) 良好	(3) 有點 良好	(4) 有點不 好	(5) 不好	(6) 非常 不好	有效樣 本數	平均數
【V96】我認為本機關目前提供的服務品質：。	311 15.9%	<u>1168</u> <u>59.6%</u>	380 19.4%	67 3.4%	26 1.3%	9 0.5%	1961 99.9%	2.16

【特殊答項歸類說明】

問題	問題	答項	選項歸類	問卷流水號
個人資料	【V8_01】教育程度	專科	【10】五專	0220
	【V3_1】職等	五任四職等	【3】委任	0433
家庭資料	【V12】職業類別	家管	【30】家管（沒有做家庭代工）	0002