

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

委託單位：考試院

研究單位：國立交通大學通識教育中心

王俊元 助理教授

中華民國 99 年 12 月

目 次

第一章 緒論.....	1
第一節 高階文官制度性的改革已是世界趨勢.....	1
第二節 研究動機.....	5
第三節 研究問題與目的.....	6
第二章 文獻檢閱.....	7
第一節 高階文官之角色.....	7
第二節 高階文官參與決策過程之動機、能力與影響力.....	12
第三節 高階文官參與決策過程的制度性與環境因素.....	17
第三章 研究設計.....	21
第一節 研究架構.....	21
第二節 研究方法.....	22
第四章 研究分析與討論.....	25
第一節 資料蒐集過程概述.....	25
第二節 研究分析：高階文官政策倡議角色描述性分析.....	30
第三節 研究分析：影響高階文官政策倡議角色各項因素探討.....	48
第五章 結論與建議.....	55
第一節 對研究問題之回應.....	55
第二節 主要政策建議.....	57
參考書目.....	61
附錄一 訪談題綱.....	67
附錄二 研究問卷.....	69
附錄三 因素負荷表.....	79
附錄四 訪談逐字稿.....	83
附錄五 期末報告審查意見與回覆.....	168

圖 表 目 次

表 2-1、高階管理者的策略角色.....	8
圖 3-1、研究架構.....	21
表 3-1、本研究深度訪談對象一覽表.....	22
圖 3-2、研究流程與主要研究方法.....	24
表 4-1、問卷調查發放與回收一覽表.....	26
表 4-2、調查母體之特性.....	27
表 4-3、回覆樣本之特性.....	27
表 4-4、回覆樣本之平均年資.....	28
表 4-5、一般政策倡議之次數分配表.....	30
表 4-6、高階文官參與組織內部流程變革之次數分配表.....	32
表 4-7、高階文官參與公共政策變革之次數分配表.....	33
表 4-8、高階文官參與組織核心策略變革之次數分配表.....	34
表 4-9、高階文官公共服務動機之次數分配表.....	35
表 4-10、高階文官核心能力之次數分配表.....	37
表 4-11、制度面中人力資源管理政策之次數分配表.....	40
表 4-12、組織內外環境之次數分配表.....	42
表 4-13、危機決策情境之次數分配表.....	44
表 4-14、高階文官與長官互動情形之次數分配表.....	46
表 4-15、高階文官政策倡議「喜愛程度」與各變項之皮爾森相關.....	48
表 4-16、高階文官政策倡議「頻率」與各變項之皮爾森相關.....	49
表 4-17、高階文官出國開會次數與政策倡議喜愛程度之分析.....	51
表 4-18、高階文官出國開會次數與政策倡議頻率之分析.....	52
表 4-19、影響高階文官政策倡議喜愛程度之迴歸分析.....	53

摘 要

文官制度的改革在當代各國政府的行政革新中，已成為核心議題；而如何讓高素質的文官積極任事、提昇效率並創造更好的績效，則是執政者施政的重要方向。由於高階文官在組織中之重要性已不言可喻，然而值得注意的是我們到底需要的是服從命令、聽命行事，還是主動、積極且具有開創性的高階文官呢？基於這些研究旨趣，本研究中將針對高階文官在決策過程中的角色進行探討。

如同考試院關院長所言，高階文官是組織中的業務及行政專家、是組織中的 CEO，也是組織中政策連結者與催化者。因此儘管文獻上本研究界定了高階文官的四種角色，然而主要的焦點仍置於高階文官如何扮演變革者(change agent)之角色。除了探討高階文官在政策倡議時所具備的影響力之外，本研究進一步從個體面、制度面，以及環境面分析哪些因素可能影響高階文官扮演更加積極主動之角色。透過九位高階文官的訪談，以及考試院、行政院各部會 1,104 位簡任以上高階文官回覆問卷之分析，本研究回應了主要的研究問題。最後，為落實我國高階文官制度性之改革，本研究也具體提出了幾點相關的政策建議。

以**短期政策建議**而言，包含：1. 建立高階文官輪調制度；2. 強化對於高階文官宏觀與多元的訓練、辦理至企業界訓練與研習，並積極選派高階文官赴國外參與會議及進修；3. 鼓勵建立高階文官工作團隊；4. 對民選首長或政務官上任前進行關於文官體系運作的說明課程。**中期政策建議**包含：1. 建立高階文官在參與決策過程中徵詢政策利害相關人之機制；2. 持續建構高階文官特別管理制度，引進內部競爭機制。**長期政策建議**主要為：1. 培養對於高階文官信任、尊重與創新的文化；以及 2. 落實文官中立，讓高階文官不隨政黨輪替等情形而無法發揮。

關鍵字：高階文官、決策過程、公共服務動機、公共人力資源管理制度、危機決策情境、民主化

Abstract

The reform of the civil service system has become an important issue in the process of contemporary government reinvention. The government leaders has put their focus on how to make the high-quality civil servants working actively, therefore enhancing the efficiency and creating the better performance. However, needless to point out the importance of the senior civil servants in the organization, what we should keep in mind is the following question: what we need is the senior civil servant who acts and behaves only according to the rules, or the senior civil servant who acts and behaves actively and creatively? Facing this question, this study will probe into the role the senior civil servants should play in the decision-making process.

As the President Kuan of the Examination Yuan said, the senior civil servants are not only the experts of business and administration, but also the chief executive officers, the policy connectors, as well as the catalyzers in the organization. Hence, despite this study defines the four roles the senior civil servants should play in the organization, the main focus will be put on the role the senior civil servants should play as the change agent. Except for the discussion of the influences that the senior civil servants will exert in the process of policy initiate, this study will analyze the factors that influence on the active role of senior civil servants, from the point of perspectives of the individual, the institution, and the environment. Through the in-depth interview of 9 senior civil servants as well as the analysis of the replied questionnaires answered from 1,104 senior civil servants of the Examination and the Executive Yuan, this study has answered the main research questions. Finally, in order to carry out the institutional reform of the senior civil servants, this study also provides some concrete policy recommendations.

The short-term policy recommendations include: 1. Establishing job rotation for senior civil servants, 2. Strengthening the training of senior civil servants by applying the method of internship in the enterprise or the oversea studies, 3. Building the team of senior civil servants. **The mid-term policy recommendations** include: 1. Creating the mechanism for senior civil servants to consult the stakeholders in the policy-making process, 2. Building the special system of management, such as the mechanism of internal competition. **The long-term policy recommendations** include: 1. Cultivating the culture of trust, respect and innovation for the senior civil servants, 2. Practicing the spirit of the neutrality of the civil servant, as well as preventing them from the undeveloped situations resulted from the party alternation.

Keywords: senior civil servants, decision-making process, public service motivation, institutions of public human resource management, decision-making in crisis situation, democratization

第一章 緒論

第一節 高階文官制度性的改革已是世界趨勢

根據經濟合作暨發展組織(Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD)的研究報告指出，在歐洲、亞洲、美洲甚至是紐澳等等先進國家中，關於高階文官制度性的改革已受到高度矚目。這些國家的相關改革內容包含如(Public Governance and Territorial Development Directorate/Public Management Committee, 2003)：

- 一、比利時過去充斥著政壇醜聞，並導致了 1999 年新內閣的重新改選。近來比利時將焦點放在公部門及高階文官的管理上，目標在於任命那些已獲得證明，並在其部門的管理中擁有較高能力的高階文官。
- 二、芬蘭之改革持續在重新思考高階文官管理的過程中進行。在公共組織的各個階段增強管理能力乃是近幾年芬蘭的公共行政改革的重要目標。它們所強調的要點在於替公部門的經理發展一套績效管理系統，但另一方面，經理級人員的機動性還是相當低。總體來說，芬蘭政府的目標乃在於改變管理的氛圍，並將其導向一個強調創新、以信任為基礎的互動以及在人際關係中經過改良的技巧為主的清楚目標。
- 三、法國對高階文官的管理乃在 1945 年隨著國家行政學院(Ecole National d'Administration, ENA)的創立而系統性地被思考，目標在於對諸如中央化招募、透過競爭性檢視而來的內部升遷、初步的訓練和實習、跨部門的流動性和以績效為基礎的職涯等現代管理原則的施行。長期以來，法國對於高階文官制度上的思考著重於：終生訓練優先、焦點放在機動性，以及在職務任命前對人力資源管理的委任再訓練等三項。
- 四、義大利於 1993 年 2 月引進了文官的勞動契約，並成為了高階

文官的管理改革基礎。新建構起來的「領導」(*dirigenza*)成了公共管理現代化的墊腳石，它的目標在於透過培植優良文化、鼓勵以分享性原則和經理的實用價值為基礎的緊密關係來補強及矯正專業主義的缺乏和空洞的高階文官系統的政治偏見。換言之，新的高階文官管理制度使文官體制在政治上更加中立，並釐清了政治和公務部門的相對角色。

- 五、 荷蘭在財政赤字、對福利國家信心降低以及政府行動的國際面向的複雜度增高的情況下，引進了包含校正勞工關係及公私部門標準、創立代辦處以及創造高階文官團的跨部門群體的三大改變措施，其目標在於提倡不同部門的高階文官間更好的合作和提升專業主義以及資深行政人員的健全。資深管理被賦予承擔公共服務價值的重要角色，並達成一個更現代，更有效率的政府的目標。另外，領導價值、視野、溝通技巧、解決問題的能力、設定目標、想出解決方案和快速、彈性的回應等面向也都是其所考量的基本能力
- 六、 英國政府自 1980 年代以來的管理目標在於經濟的去管制化、降低公共服務的例外主義並將焦點放在成果和績效上。資深文官系統的目標在於將管理的改變延伸至資深中央政府行政以及建立一個組織效率及結果概念的文化上。高階文官的績效也以給與目的和標準、創造個人衝擊、策略性思考、學習及改進等六項核心能力為基準被評估。另一個較大規模的改革也在 2003 年初以增強英國公共行政的領導能力為目標被公共服務管理委員會提出，並從改善個人及組織績效、更積極的職涯管理和發展投資及訓練等三大方向來著手進行。
- 七、 韓國在 1998 年引進了公開職位系統(*Open Position System, OPS*)，它的目標在於增加公務部門內的競爭和提升透明度。韓國政府認為公開職位系統至今已成功地達成了創造更好的績效和更具競爭力的公務系統的目標。最近韓國總理也強調

有需要擴增公部門特殊招募的人數。總括來說，這種改革現在普遍被認為是非常成功的。值得一提的是，2006 年韓國也創設了高階文官團(Senior Executive Service, SES)的制度。

- 八、 加拿大在 1990 年代經歷了一連串劇烈的改革，主要在於縮編公部門的規模，提升以市民為中心的服務遞送品質，並將獎勵和測量措施運用於對人們的管理之上，進行外包並進一步使權力及決策機制去中心化。另外，它們也訂定了包含知識、建立未來、管理、人際關係以及個人適位性能力這 5 項範疇的 14 個高階文官和助代理部長的核心能力。
- 九、 美國在 1978 年的文官改革法(Civil Service Reform Act)是美國近來關於文官制度中一個重要的改革，其以去中央化和權力讓渡系統的方法轉變了招募和管理聯邦公務員的方式。1979 年，資深行政系統獲得創建，並以建立管理資深行政官員的一般系統、維持成員的管理能力、改善管理輪值、機動性系統和個人對薪資升遷的認知以及資深文官的責任感等面向為目標。1993 年的政府績效和成果法(Government Performance and Results Act, GPRA)也關注在文官的績效導向、領導改變、影響及協商溝通的能力之提升。
- 十、 紐西蘭在經濟的緩慢成長、高失業率和通膨的壓力下，其勞工政府在 1984 年進行了經濟自由化、去管制化和公部門重新重新建構的工程。至 1988 年，國家部門法案將高階文官區分為主要行政官員的領導及管理價值和以資深領導與管理發展策略及行政領導工程來置換資深行政服務等兩大方向，而主要的行政官員也以個人特質、管理能力及領導特質等三方面來進行評價。

從各國的改革趨勢來看，雖然各國在改革上有包含文官團、資深文官，或資深行政官員等不同名稱，然而可確定的是改革標的所指涉的皆是高階文官，等同於我國簡任以上的常任文官。細究改革之內

容，亦可以發現幾個重點，包含：培養高階文官的核心能力、領導精神，以及創設關於高階文官的特別管理制度等，已是進一步提升政府行政效能與國家競爭力的關鍵因素。

就我國而言，參酌世界潮流、輿情民意及國家發展需要等因素，考試院於民國98年6月第11屆第39次會議時通過「文官制度興革規劃方案」，方案中明確的建議「健全培訓體制，強化高階文官」，並提出多項具體方案，例如「建構高階主管特別管理制度」等。此外，行政院98年7月21日函頒關於高階主管職務管理核心能力規劃訓練課程；而民國99年3月26日，考試院成立了「國家文官學院」，高階文官的訓練也列為重要訓練主題。上述各項規畫或進行中的改革，也凸顯出我國對高階文官的改革已與世界趨勢相結合了。

第二節 研究動機

不論是文獻上的討論或實務上的經驗，文官制度的改革在當代各國政府的行政革新中，已成為核心議題；而如何讓高素質的文官積極任事、提昇效率並創造更好的績效，則是執政者施政的重要方向。在這些改革的過程中，由於高階文官所具有的專業知識、豐富經驗，以及實際發揮出的政策影響力，近來也讓研究的焦點逐漸聚焦於高階文官身上。

事實上，高階文官在當代政府治理中的重要性不言可喻，如同考試院關中院長所指出的，高階文官是組織中的業務及行政專家、是組織中的CEO，也是組織中政策連結者與催化者。然而，檢視目前關於高階文官的討論，則多在其培訓或甄選的制度上來做探討，例如高階文官訓練課程的整合，亦或是高階文官團的設置等。在這些討論中，確實較少深入探討高階文官在公共政策制訂上所應扮演的角色。

在民主發展的當代社會中，吾人皆同意在當代的文官體系中已不可再存有「多做多錯、少做少錯、不做不錯」的心態，而在文官體系中，人民對高階文官的期許，尤其是與日俱增。不僅在其專業的能力上，包括了政策規劃、執行及論述能力，民眾都對高階文官充滿期待與注目。如何讓這些至少具有十年以上豐富經驗的高階文官能夠在公共政策的制訂中發揮更加積極的角色，將是目前制度改革的另一個關鍵議題。

第三節 研究問題與目的

本研究計畫將從高階文官在公共政策制訂上的角色進行分析，主要問題包含如下：

1. 高階文官在決策過程中扮演的關鍵角色與影響力包含哪些？
2. 高階文官在扮演政策倡議(championing alternatives)之積極角色時應具有那些必要的核心能力？
3. 高階文官在政策制訂上如何與政務官及其部屬互動？
4. 影響高階文官在決策過程中扮演正面積極角色的激勵因素有哪些？

綜合言之，本研究主要的研究目的如下，期望透過本研究能對我國高階文官的改革及相關施政上有所助益：

1. 透過關於高階文官在決策過程中的角色之中、英文文獻的整理，有助於未來研究與實務上繼續累積及追蹤相關文獻。
2. 透過深度訪談的方式，有助於瞭解當前高階文官在決策過程中具體的影響力、面臨的各項困難與挑戰，以及可能的解決之道。
3. 透過實證調查方式，有系統掌握、分析與彙整高階文官在決策過程中的各項角色扮演。
4. 應用研究知識之回饋與成效管理，提出考試院與行政院各部會在推動高階文官制度性改革時的指導原則、改進措施與政策建議。

第二章 文獻檢閱

第一節 高階文官之角色

一、高階文官的四種策略性角色

決策制訂一直被政治科學研究者所研究，透過這樣的角色例如政治制度(Easton, 1965)、漸進途徑(incrementalism) (Lindholm, 1968)、政府間合作 (Rhodes, 1981)、制式主義(institutionalism) (Peters, 2005)、政策網絡(Klijn and Koppenjan, 2000; Marsh and Rhodes, 1992) 等等。這些方法讓我們更了解政策過程(Sabatier, 1999; Sabatier and Jenkins-Smith, 1993)，通常視政策形成和實施為互動的過程，在其中不同組織、部門和角色在各個層面的連繫扮演了政策形成和實施的角色 (Hill and Hupe, 2002; Pressman and Wildavsky, 1984; Mazmanian and Sabatier, 1989)。

以上理論發展和背景的變化已經產生了研究次於最高層管理者的需求。這些次級的層級不僅是執行的代理人，且這些管理者在其職責和領域中提出建議和形成新的方案和政策時也採取了積極的角色。許多在提供有效方案和有效資源管理時已經為其自身建立了聲譽；他們是調動資源和政策以及為方案指引方向的人。通常他們已經擁有了十到二十年的專業經驗，並有著廣泛、各式的管理能力與知識。雖然我們能夠界定這些「經驗豐富的、有效的高階文官」，然而不論是理論或實務上皆甚少觸及這群決策過程中扮演重要角色的高階文官之特質。有鑒於此，本研究將透過以下的文獻架構來理解台灣簡任以上文官在決策過程中所扮演的角色。

Floyd and Woodridge(1992) 採用了管理者的類型學，其包含檢視了高階管理者如何主動參與政策制定以及影響政策表現，這在以下圖中顯示：

表 2-1 高階管理者的策略角色

文官體系中的定位		
		向上
參與的主/被動	主動	(1) 政策倡議 (遊說者 & 顧問)
	被動	(3) 綜合資訊 (解碼者)
		向下
參與的主/被動	主動	(2) 促進適應力 (指導者 & 詮釋者)
	被動	(4) 執行政策 (實施者 & 監控者)

資料來源：修改自 Floyd and Woodridge (1992)

- (一) 綜合資訊：大多數公共機構受到訊息過載因此產生出無形的溝通屏障 (Tullock, 1965)。從高層行政單位、立法者、媒體和社群而來的需求具壓倒性且通常是相互矛盾的。公共組織需要人員來剔除無用的資訊，並且將有用的資訊整合。有經驗的高階文官在確保內部和外部的利益相關者都能被聆聽，確保必要協調的進行中扮演核心角色。
- (二) 執行政策。有經驗的高階文官需要清楚知道其組織的最終目標，以此他們才能夠監控組織目標和作法之間是否存在差距。這個角色在政策涉及一些價值觀的衝突以及模糊的目標時特別重要。此外，這個角色也反映了由上而下政策實施的傳統觀念 (Mazmanian and Sabatier, 1989; Pressman and Wildavsky, 1984)。管理者要對其屬下和目標群體的服從完全負責。綜觀內部運作結構，中階管理者應該確保其屬下不卸責因此交易成本能夠在委託代理關係中降低。
- (三) 促成適應性的角色：它是帶來並強行推動擴張意見以解決問題活動的自然現象。意見中創造性的衝突常常要求一個或多個人來確認這個熾熱的討論不會難以控制。有經驗的高階文官需要找到中階主管，並允許對話與溝通。一個成功的「協調人」

能有效的得到政策回饋，亦能適當地尋找與界定出政策的問題。這個角色在目標模稜兩可的增長時成為關鍵。在一些極端的案件中，有經驗的高階文官常常被要求作為下屬的導師，尤其是當組織正在經歷變更之時。舉例來說，一個契約外包或是民營化的政策常常取決於組織再造或是重新定位，而組織改變的過程中可能產生動亂，因此特別需要高階文官扮演穩定之力量(Reilly, Brett, & Stroh, 1993)。簡而言之，擔任導師的高階文官人可以用成功的實行來幫助他們的下屬，並且確定改變的課程能被好好的學習。

- (四) 政策倡議：在政策過程中，高階文官往往不只依據其本身所具有的豐富經驗與專業知識來提供新的意見或方案，同時也會提供有價值的數據和資訊來支持這些變革。在政策倡議的角色上，高階文官常常在他們計畫領域中提供知識上的細節，而且可能提供對機會之認識。換言之，在政策倡議的策略性角色上，高階文官事實上是組織變革的推動者。

二、高階文官為變革者(Change Agent)

為因應迅速變遷的環境，變革(Change)早已是當代公、私部門組織最重要的管理議題。Luecke (2005, p.19, 楊幼蘭譯)指出「如果組織中有許多平庸的經理人，別指望你的變革計畫有太大的進展。丙等員工在激勵部屬從事困難的任務時往往效率不彰，若你有能力以富效率受員工尊崇的人取代丙等員工，方可向蓄勢變革更往前邁進一步。」

換言之，尋求改變是在現在這個時代的重要議題，而這些挑戰對於公共組織來說也愈顯關鍵。一般而言，民選首長(elected officials)或政務官(political appointees)常被視為是在民主過程中最主要的變革者。然而，起碼有兩個理由顯示此為不切實際的期待。第一，我們如何期待在龐大的公共組織中，僅由少數的民選首長或政務官即可倡議所有的政策？第二，由於民選首長或政務官任期上限制，同樣地使得

他們在短期回應的計畫和長期發展政策之中，陷入一個進退兩難的困境。因此，對於高階主管來說，扮演一個起初倡議的角色是必然的。前文提及在 OECD 的會員國中，一些機構的改革同樣的展現了這樣的傾向。事實上，在商業上的高階主管在管理改變中承擔了更多更多的責任(Luecke 著，楊幼蘭譯，2005)。然而，幾乎沒有公共管理的文獻提及高階主管做些甚麼樣的改變，還有為什麼，及他們如何做改變。

無論從實際的政治生活中或是政治學的相關文獻上，皆可以觀察到政治本身是複雜、混亂、不可預測的；而為達成各種不同的目標，一個政治行動者始終不斷地在進行「選擇」(賴沅暉，2007)。因此，身為主要政治行動者之一的高階文官，勢必然也需要在許多的政策過程中，提出各種可能方案最佳選擇之建議，或者甚至直接進行決定。

Caldwell (2003, p.139)指出所謂的變革者是「一個內在或外在的個人或團體，為倡議、贊助、導正、管理或是實行顯然的改變倡議、規劃、或是徹底改變計畫。」Buchanan and Boddy (1992, p.192)主張有效的變革者應該要在改變的三個邏輯上，闡明他們「情境上的控制權」：解決問題、所有權和正當性。換句話說，當高階主管倡議一個改變時，「他們在組織中非常高位，為一個遠期可達或轉型的本質設想將來、倡議或者贊助策略性的改變」(Caldwell, 2003, p.140)。

高階文官在倡議變革方案時可歸納為行政事務(administration)、公共政策(policy)與組織策略(organizational strategy)等不同決策類型。進一步而言，行政決策的變革多存在於機關或組織內部流程；其次，公共政策的變革上，除了內部顧客外，更重要的事更會涉及民眾、民意代表等外部利害關係人；最後，組織策略的變革包含了組織願景、目標的設定，從策略管理鼓勵參與的角度而言，高階文官在對策略變革上的貢獻亦是被高度期待的。

由於政治目標不可避免的曖昧性，Stone (1997) 認為政治社群中的決策是動態且複雜的：「凡具有任何重要性的議題，其決定權通常是分散的、共享的、協商的，而且爭論不斷」。誠如Christensen與Raynor (2010, p.344，李芳齡、李田樹譯)所指出的，若要持續的進行開創破壞性的創新事業，高階主管有三個重要的任務：首先是近期任務，

高階主管必須決定哪些資源與流程該用於新事業，哪些該用於核心事業。其次為長期責任，高階主管必須幫助組織一再開創成功的成長事業。最後則是永續責任，高階主管必須察覺環境有無變化，並教育員工察覺環境變化的訊號。

第二節 高階文官參與決策過程之動機、能力與影響力

一、高階文官參與決策過程的動機

公共服務往往是作為政府服務的同義詞，包括所有那些誰在公共部門工作。但是，公共服務意味著比一個人的軌跡就業。例如，Elmer Staats 曾寫道：「公共服務是一個概念，一種態度，一種意義上的責任，甚至從某種意義上講公共道德。」Staats 的觀察反映的廣度和深度的含義已與相關理念的公共服務。一般而言，「某人去做某事」的意願通常可以解釋為「動機」，而公共服務動機可能被理解為個人的傾向，以回應在公共機構和組織主要或唯一的動機。所謂「動機」，係指個人感覺要強烈消除的心理缺陷或需要(Perry and Wise, 1990)。

當外在有動機的個人(e.g., Maslow, 1954; Herzberg, 1966)對外部的獎賞或懲罰，如工作保險、罰計畫、薪資和紅利等，常常顯露較大的需求，那麼內在有動力的個人則傾向證實對責任、成長和利他行為有比較大的需求。Perry and Wise(1990)指出，對於公務員從事公共服務動機的了解以及對於激勵公共服務的動機的方法在 1990 年代才剛起步，這個領域欠缺對於人們所經驗的不同動機的明確定義，以及欠缺連結這些動機和激勵策略與動機結構的理論脈絡。Perry(1996)認為，一個公共經理人的公共服務動機可以顯露於他／她的(1)對於政策制訂的吸引力；(2)對公共利益的承諾；(3)信仰或社會的正義；(4)公民責任的概念；(5)同情心；(6)個人奉獻。

然而，是否有所謂的公部門動機？相較於私部門員工，公部門員工是否更重視外在獎勵而非內在獎勵？Houston(2000)利用一般社會調查得來的資料，將針對員工對於其職務上最重視的動機這一項目對公部門和私部門的員工進行比較。這項研究利用全國樣本架構得來的資料所進行的多變量(multivariate)的分析，對於公部門和私部門員工的差異的研究有所貢獻。Houston(2000)的研究結果顯示公部門員工確實較可能重視工作的內在獎勵與提供成就感，而私部門的員工則較可能重視外在獎勵因子例如高薪資和較短工作時數。

二、高階文官在政策制訂上之核心能力與影響力

關於核心能力(core competence)的討論沒有一個可以單獨辨識的源頭，其討論的內容已纏繞幾個世紀，而且可以追溯到中世紀的行會團體(Horton, 2000a)。核心能力刻畫出公共管理改革前與改革後的大部分樣貌，其是所有公共服務的核心。1980 年代之後，核心能力逐漸在組織領導、人力資源管理理論及情緒管理等相關文獻中出現。在公共政策中，文官的核心能力也成為工作訓練及提升國內與國際競爭力相關的策略的主要特色(Lodge and Hood, 2005)。同一時間在新公共管理(New Public Management, NPM)的影響下，文官在核心能力的要求上已呈現一些轉變，包含如(Virtanen, 2000)：

- (一) 政治的核心能力：倫理的承諾提供「正常」政治承諾一些界線，然而公共管理者有時是不理性的，且在他們倫理性抗拒的事情上有時是政治的行動。自我利益的原則顯示政治作為個人所分享的公共資源的最大化。政治互信是導因對於政治權力的承諾，而此政治承諾是在聯盟(coalition)之間取得平衡。
- (二) 專業的核心能力：在公部門中對於分權(decentralization)和分散(dis-aggregation)的重視，連同量化的績效管控已經將政策諮詢和傳統行政取向轉向為某些特定領域的管理活動。所有類型的資源管理都有重大的成長，而隨著 NPM 的經濟理性主義受到重視，實踐預算和財務管理的目標被視為最重要的能力。
- (三) 完成任務的核心能力：任務承諾是指如何進行公共管理的日常動機。整體趨勢是從對於管控流程的官僚組織規則的承諾到對於使問責制透明化的衡量規則。當 NPM 假設人們是受金錢驅動而非被價值驅動，獎勵便是基於績效而定。

所謂的職能管理(Competency management)，有時也被稱為以職能為基礎的管理 (competency-based management, CBM)，其涉及鑑別組織活動所有領域裡高績效者與一般績效者的區別，以及運用此一架構作為招聘、選拔、培訓和發展，以及獎勵和其他員工管理的基礎(IDS,

1997a)。職能管理和其他傳統人力管理方法的最大差異在於前者重視投入(inputs)，其包含人員的行為特徵，而後者則重視產出和工作績效。CMB 也代表了朝向員工自我導向和責任，以及追求卓越而非一般的表現的一種文化轉變。職能管理所宣稱的優勢是，在受僱期間的各個階段鑑別與衡量人員素質呈現一致。它甚至也鑑別了技能、動機、性格特徵等會提昇績效以及區分較差、平均和較優績效的屬性(Horton, 2000b)。

Van Vulpen and Moesker(2002)說明了關於荷蘭的高階文官(Senior Public Service, SPS)之改革，其目的是要在中央公共服務當中激勵專業與誠信，並推動中央政府的創新。荷蘭的改革主要希望發展高階文官下列的核心職能：

1. 自我意識(self-awareness)：這會讓管理者成為自身職涯的「建築師」，因為他們可以自由決定他們已經能夠做什麼以及他們必須發展什麼。
2. 學習能力(learning ability)：是針對個人發展所需要的好奇心。

此外，在個人工作績效的評量將取決於在政策擬訂方面、以中央政府作為雇主、政府行動的可信度和誠信方面，並透過以下核心能力來實踐(Van Vulpen and Moesker, 2002)：

1. 環境意識(environmental awareness)：互動式政策擬定以及從社會和政治方面抓到警訊的技術。
2. 員工發展(staff development)：對此有充分認識對當今勞動力市場緊張的時代有著至關重要性；此職能取決於招聘以及持續發展有潛力的公務人員。
3. 說服力(persuasiveness)：「魅力」地以正確的論據在正確的時間接觸各個利益相關人或團體。
4. 正直(integrity)：毫無例外地，這是對於所有公務然原來說核心的職能。
5. 倡議能力(initiative)：展現前瞻、積極態度的能力。

綜合言之，Spencer, Jr. (1993, p.343-345) 依照高階管理者、中階管理者及一般受雇者分類中，指出高階管理者應具備有「策略思考、變遷領導、人際管理」等能力。換言之，如何有效的給予高階文官激勵因子，並使其能力能夠充分發揮、在政策制定中扮演更積極的角色，將是本研究所欲探究之。

高階文官除了在政策過程中可發揮關鍵核心職能外，透過哪些管道可強化影響力一直是學者們所關心的議題。權力(Power)被視為一個社會行為者去克服由別的社會行為者所造成的障礙，以達成目的的能力(Astley and Sachdeva, 1984)。政治學者 Dahl (1957)相當早的即界定了權力的相關內涵，其指出：對權力的直觀定義就是：A 的權力比 B 大，所以 A 可以要 B 做任何事，而 B 除了去做之外，沒有其他的選擇。首先，讓我們贊同權力是一段人與人之間的關係這樣的想法，雖然，一般說來，這樣的關係不限於人與人之間，但若我們將這樣的關係限制於其中，那麼我們就可以得到更令人滿意的結果。簡而言之，權力的概念包含三個要素：時間的延遲關係、不會有遠距離的行為發生，以及當 A 要求 a 做某一件事時，a 是無法拒絕的。

為探討高階文官在決策過程中所具有的影響力，French & Raven 早在 1959 年所界定的關於權力的分類提供了基本的架構。其將權力定義有五大類型，分別為獎賞權、強制權、法職權、參照權以及專家權。參照權與專家權仰賴個人態度；獎賞權、強制權與法職權和組織職位較為相關，高階文官有豐富的專業與知識背景，將有助於提高決策品質與影響力。Finkelstein(1992)從企業管理的角度界定了高階經理人的主要權力，包含有 1. 結構性權力：有執法權施加影響力的管理者就是有權勢的。因此，因為正式組織的地位，CEO 們對於主導聯盟成員有結構性權力上的優勢。2. 股東權力：透過作為股東的角色，管理者累積權力。因此，管理者在 agent-principal 關係裡的力量角色決定了股東權力。3. 專業權力：高階管理者應變環境偶發性以對組織的成功有所貢獻的能力是一項重要的權力來源。4. 聲望權力：權力的其中一個重要來源是個人的聲望和地位。

Yukl and Falbe (1991)在歸因權力衡量的比較中得知，合法權力、

專家權力以及說服力是完成同儕或上級要求的最重要的原因。在先前對於權力的研究中，合法權力的重要性被低估而轉向參考權力與專家權力的重要性，而目前的研究結果顯示合法權力是機構中日常影響的一項非常重要的資源。此項發現與權力系統對於大型機構順利與有效運作是有必要性的主張一致。

值得注意的是 Finkelstein (1992)進一步指出高階管理者的權力對於組織的重要性顯示，權力在團隊中的分配是有趣的。在某些團隊，權力可能在一個或兩個個人身上，其他團隊可能會出現較為分散的權力分配。這樣的情況反映在文官體系中的權責問題時，本研究則同時也想瞭解高階文官是否可因「工作圈」的概念而來分享權力並共同承擔責任。換言之，在政治與責任風險降低的情況下，能否有效促使高階文官更加積極倡議政策確實是可以加以探討的。

第三節 高階文官參與決策過程的制度性與環境因素

制度分析近來已成為組織、經濟及政治社會學各領域重要的研究取向，並且已形成跨學科的研究議程和對話空間。Finkelstein (1992) 表示管理者在制度環境將影響其他人對其影響力的觀感，其中制度環境由諸如政府、金融機構以及其他公司以外的重要角色這些社會成員所組成，而個別組織必須由這些成員角色中尋找支持以及合法性。

當然，制度研究的途徑也包含了一些挑戰，例如：1.制度一詞包括了很多不同形式的本質，包括了組織、跨組織，與組織內互動的形式之結構化的規則。2.雖然組織的實體是固定的及可以看見的，但制度本身則是難以用肉眼見到。3.為了發展多元制度安排的一致性途徑，例如市場、層級節制、公司、家庭等，吾人必須從不同的學科擷取多元的輸入原料。4.在既有跨學科的多重語言，對一個一致性的制度架構來說，需要作為表達與比較多元理論，以及應用特定難題與問題的理論模型。5.在任何層級有關規則的決策制定，通常存於不同的規則結構之內。因此制度的研究包含了多重層次的分析。6.在任何的分析層次，規則的結合、世界的屬性，以及個別的社區，牽涉到結合在某一輪廓，而非額外的形式(Ostrom, 1999)。

儘管如此，制度對於個體行動者行為上的影響仍舊具有強大的解釋力。Ostrom (1999)指出分析問題的第一步在於確認概念上的單位，也就是所謂行動場域 (action arena)。此行動場域包含了行動情境，以及情境中的動者。行動情境主要藉助七項變數：1.參與者；2.位置；3.結果；4.行動結果的連結；5.參與者實行的控制；6.資訊；及 7.結果的成本與利益。

美國制度經濟學者 D. North (1990)指出制度是人類社會中用以規範政治與社會互動的相關限制，其內涵包括了正式制度 (formal institution) 和非正式制度 (informal institution)。前者指涉的是明確訂定的規則，如憲法、法律；而後者則是一種雖未明文規定卻對人類行為具有約束力，如傳統風俗、慣例等。制度論的途徑也影響了公共人

力資源管理相關之研究，以績效管理為例，陳敦源（2002）指出由於管理者必須同時面對隱藏資訊與行為的問題，因此利用誘因機制 (incentive scheme) 來又誘導行為是績效管理制度設計的可行途徑。

決策中的環境系絡亦是影響行為的重要因素，本研究中區分了兩種決策情境，分別為一般決策過程 (ordinary) 與危機 (emergency) 決策過程。德國社會學家馬克曾提到：「風險與決定有關，每一個決定都存在著風險。」（孫治本譯，1999），其後「風險社會」的概念逐漸被建構，在不確定環境下所造成如自然或人為的災難，讓危機管理議題也成為當代公共事務決策中，不可或缺的角色（詹中原，2004）。Fearn-Banks (1996) 界定所謂的危機係指：「對組織可能產生負面影響的重大事件，此事件也可能對組織的產品、所服務的公眾或聲譽產生影響，因其衝擊到組織的正常運作，甚至對組織生存產生威脅。」

不同於一般的決策過程有較充分的時間與資訊進行方案的分析和選擇，危機情境下的決策通常包含下列幾個特性 (Lerbingrt, 1997)：

- （一）突發性：儘管危機有潛伏期的發展階段，然而通常危機爆發時常使人措手不及，甚至容易失去反應能力，此時資訊的不足也時常讓決策者難以進行方案的選擇。
- （二）決策時間短：對於決策者而言，危機情境下最大的考驗即是需在極端緊張的情勢下做出決策，而這種決策過程卻是需要極短的時間內做出判斷，否則錯過決策時間將可能造成危機的轉型或甚至是擴大。
- （三）威脅性：危機的爆發常會對組織的生存與發展產生立即而明顯的威脅，若無法立即排除，即有可能造成巨大的損失。另一方面，環境的不確定性也往往擴大威脅感。

繼 2002 年出版了全球暢銷的《執行力》(Execution) 後，Bossidy 與 Charan 不久後再出版了《應變》(Confronting Reality) 一書。在受訪時，兩位作者提到了「要是三年前我們能預見，應變的課題實在不容忽視，就會先寫本書，再寫《執行力》」(Bossidy and Charan 著，齊思

賢、楊幼蘭譯，2008)。簡而言之，在風險社會來臨之際，如何強化面對危機的能力也將成為高階文官必備的核心能力，而此危機情境是否會對高階文官在決策過程中的角色產生影響，也成為本研究的主要旨趣之一。

第三章 研究設計

第一節 研究架構

為了要有效瞭解高階文官在決策過程中所扮演的角色，以及高階文官如何更加積極主動的參與政策倡議，本研究從個體面、制度面與環境面等構面來加以分析。本研究所界定的政策倡議的角色包含三個倡議的內容，分別是組織行政事務、公共政策與組織核心策略等不同決策類型面向。就個體面來說，則包含公共服務的動機(public service motivation)以及高階文官的核心職能等兩個構面。制度面主要探討人力資源管理政策(human resource management policy)對於高階文官政策倡議角色的影響。最後，在環境面則包含危機決策情境、民主化、與組織內部環境等構面。本研究藉由這些相關的構面，建構出本研究之分析架構如下圖之所示：

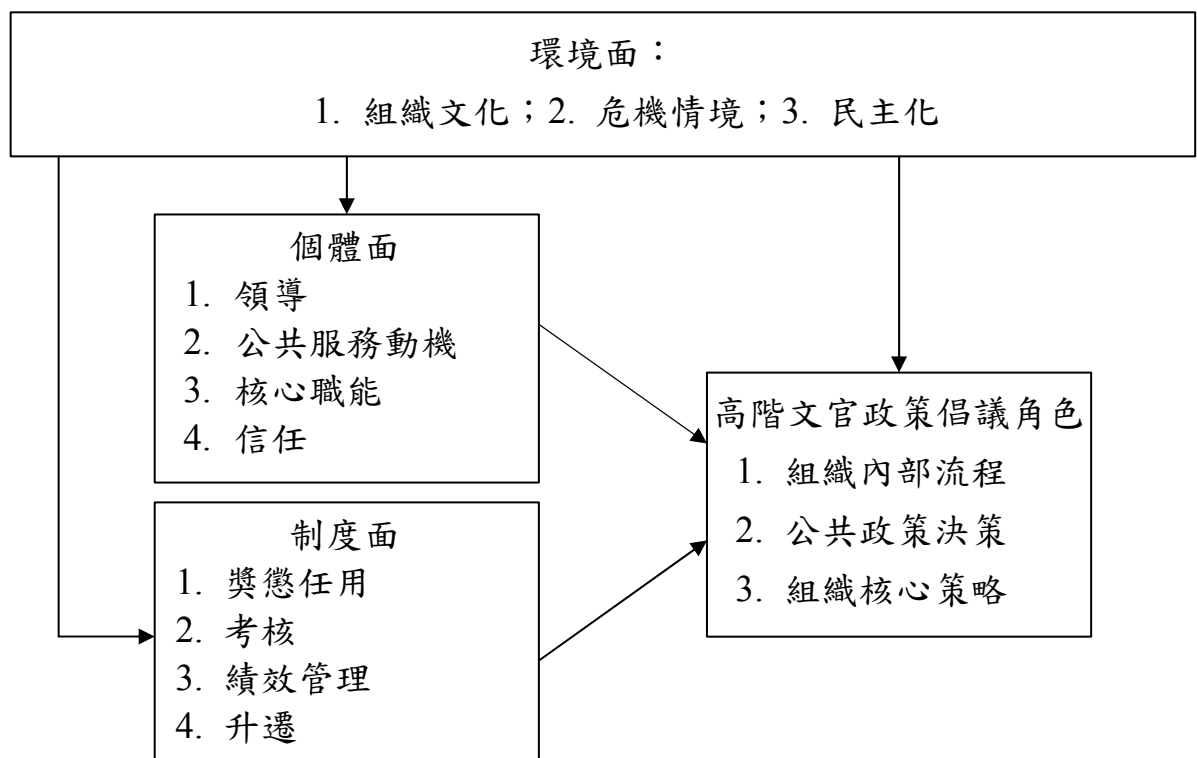


圖 3-1 研究架構

資料來源：本研究彙整

第二節 研究方法

一、深度訪談

雖然文獻分析法可以確認大部分的評估議題，但靜態的文獻分析有其效度上的限制，因此本研究兼採立意抽樣(purposive sampling)，以滾雪球法(snowballing)。立意抽樣的部分為從本研究團隊過去建立之相關網絡，從行政院及其各部會中挑選瞭解本研究問題之六位簡任以上之高階文官進行深度訪談。針對考試院各部會之高階文官，則透過考試院之推薦，採取滾雪球的方式進行訪談。訪談的過程分兩階段進行以蒐集質性資料，第一階段（下表受訪者之 A 至 G）在問卷設計之前進行，所得出的初步分析結果亦納入問卷題目的問題。其次，在問卷調查初步結果出來後，亦再針對未能釐清的相關議題或未來相關建議進行第二階段深度訪談。下表呈現了本研究深度訪談對象。

表 3-1 本研究深度訪談對象一覽表

編碼	訪談日期	單 位	職稱	受 訪 者
A	2010/10/13	行政院○○會	簡任視察	○○○ 先生
B	2010/10/27	行政院○○部	處長	○○○ 先生
C	2010/11/01	行政院○○會	處長	○○○ 先生
D	2010/11/03	行政院○○會	處長	○○○ 先生
E	2010/11/04	考試院○○部	司長	○○○ 先生
F	2010/11/05	行政院○○會	主任委員	○○○ 先生
G	2010/11/08	考試院○○會	處長	○○○ 女士
H	2010/11/15	考試院○○部	參事	○○○ 先生
I	2010/11/19	行政院○○部	局長	○○○ 女士

資料來源：本研究彙整。

二、問卷調查

（一）調查方式

就量的資料而言，本研究以「調查研究」(survey research)之方式加以蒐集(王文科、王智弘,2007;許禎元,1997;Mangione,1995)，透過「郵寄問卷」(mail questionnaire)之寄發，發送至各單位委請填寫，問卷題項為李克特式量表(Likert-type scales)形式，且以自陳問卷的調查方式(self report surveys)進行。

（二）定義母群體與抽樣方式

本研究所謂的高階文官界定為「簡任十職等以上常任文官，包含主管與非主管職」，審酌本研究主題之需要以及顧及執行的可行性及成本，本研究母體所指涉的範圍將以中央政府中，考試院與行政院各部會所屬十職等以上的文官為主。然而，鑑於研究時間與經費，上表所界定的高階文官並未包含法官檢察官、警察、關務人員、交通事業人員、教育人員及醫事人員等。根據考試院銓敘部至民國九十九年十月八日的統計資料顯示，母體人數共計 2,046 人，而本研究於十月下旬開始，透過考試院以及行政院各部會的人事單位之協助，以普查的方式進行調查。

（三）問卷設計與施測

本計畫在獲得委託之後，問卷設計的初稿及題目發展自相關的國、內外文獻。問卷初稿完成後，本研究於十月十一日舉行問卷設計學者專家座談會，邀請台北市立教育大學謝俊義助理教授、台北大學劉嘉薇助理教授、世新大學莊文忠副教授，以及開南大學黃榮源副教授等人協助檢閱問卷內容，以求達到問卷的專家表面效度。藉由專家學者所給予之意見，本研究第一次局部修正問卷題目。

十月中旬，本研究透過考試院以及研究團隊本身的網絡，針對 30 位簡任以上常任文官進行前測(pre-test)。此部分的前測包含兩個作

用，首先，透過統計方法上的鑑別度分析(discrimination analysis)，本研究剔除掉部分題目；其次，藉由在前測時高階文官對問卷語句的判讀，也再次的修正了問卷中語意不清之題目。

十月下旬起，藉由考試院的高階同仁協助聯繫行政院各部會所屬人事單位的主管，請各部會所屬簡任以上文官填寫本問卷，後續並由考試院同仁及本研究團隊交互的與各部會進行聯繫以及問題回覆，至本期末報告開始進行分析及撰寫時，共成功的回收了 1,104 份問卷，回收率達 54.06%。下圖呈現了本研究之流程與主要研究方法：

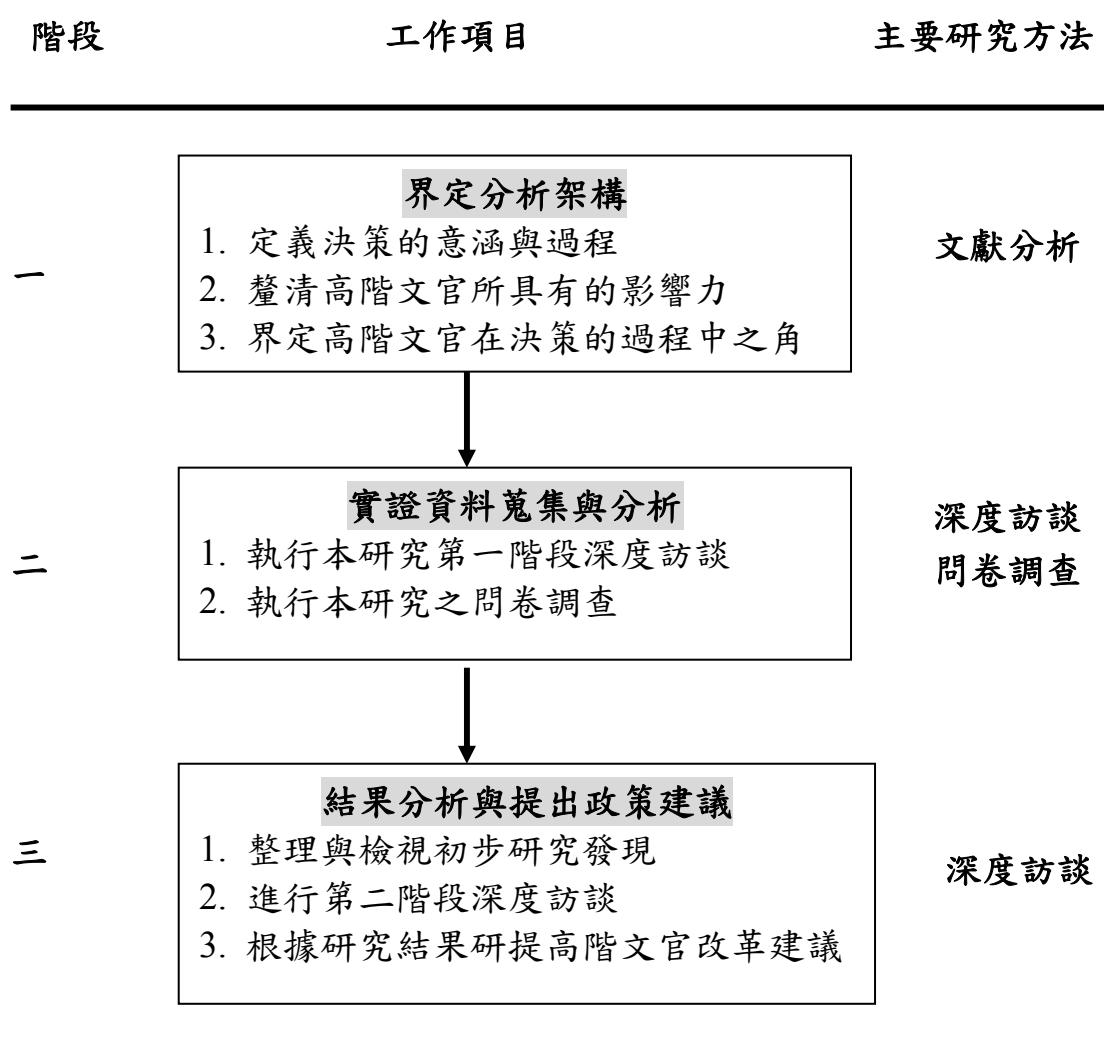


圖 3-2 研究流程與主要研究方法

資料來源：本研究繪製

第四章 研究分析與討論

第一節 資料蒐集過程概述

在目前考試院以及行政院所屬的部會中，本研究共針對其中的九個機關進行訪談，其中考試院所屬各部會共進行三次深度訪談，而行政院所屬各部會共計六次訪談。訪談的對象皆為簡任以上高階文官，其中十一職等的有一位，十二職等的有六位，十三職等的有一位，十四職等的有一位。九位中共有兩位為非主管，另外七位為主管性質。受訪者多屬考試院或行政院的業務部會，另外也有直屬院級的幕僚單位，顯見訪談樣本的相當充分且多元，具有涵蓋性。

回顧整個訪談的過程，整體而言本研究團隊深刻覺得受訪者在各領域的工作上具有非常豐富的專業知識與經驗，在訪談的過程中也經常以過去的各種案例加以補充、論述。然而，針對高階文官在決策過程中所應扮演的角色確有不同的看法，部分受訪者認為文官體系就是應該層級節制，高階文官最主要還是必須要服從長官的指示或命令。就這方面而言，也有受訪者提到擔任高階主管是其認為在三十年的公務生涯中最能落實自己理念的階段，即便未來在高昇到十三職等的非主管職也不見得有此機會。因此，在此階段時，該受訪者認為應當更加積極主動並珍惜各種政策倡議的機會。多數的受訪者則認為高階文官仍有參與政策倡議的空間，而各種不同因素將會影響各高階文官是否積極主動的參與。

綜合而言，從質化的資料來分析，可發現組織內、外部環境的因素對於高階文官在決策過程中參與的程度有著非常重要的影響。以內部環境而言，直屬長官或政務官的領導風格、授權程度等是關鍵因素；就外部環境而言，決策過程中的環境風險，尤其是政治議題上的風險，則將深深的影響高階文官是否積極主動的倡議政策。

就量化資料而言，下表顯示了本次調查的問卷發放數與回收率。

表 4-1 問卷調查發放與回收一覽表

部會名稱	發出份數	回覆份數	回收率	部會名稱	發出份數	回覆份數	回收率
1.行政院	90	31	34.44%	21.青年輔導委員會	16	14	87.50%
2.內政部	71	50	70.42%	22.原子能委員會	40	28	70.00%
3.外交部	145	68	46.90%	23.國家科學委員會	18	10	55.55%
4.國防部	70	57	81.42%	24.研究考展考核委員會	35	12	34.29%
5.財政部	39	21	53.85%	25.農業委員會	76	53	69.74%
6.教育部	124	47	37.90%	26.文化建設委員會	30	10	33.33%
7.法務部	51	36	70.59%	27.勞工委員會	49	34	69.39%
8.經濟部	186	72	38.70%	28.大陸委員會	34	10	29.41%
9.交通部	65	54	83.08%	29.公平交易委員會	24	10	41.67%
10.蒙藏委員會	16	6	37.50%	30.公共工程委員會	38	22	57.89%
11.僑務委員會	48	15	31.25%	31.原住民族委員會	22	11	50.00%
12.主計處	47	32	68.09%	32.體育委員會	23	22	95.65%
13.人事行政局	33	23	69.70%	33.客家委員會	17	9	52.94%
14.新聞局	50	29	58.00%	34.金融監督管理委員會	20	6	30.00%
15.衛生署	49	21	42.86%	35.通傳會	62	36	58.06%
16.環境保護署	71	50	70.42%	36.消保會	15	1	0.07%
17.海岸巡防署	26	20	76.92%	37.中央選舉委員會	11	0	0.00%
18.故宮博物院	20	13	65.00%	38.台灣省政府	19	17	89.47%
19.經濟建設委員會	101	51	50.50%	39.考試院	140	84	60.00%
20.退輔會	55	19	34.54%	合 計	2,046	1,104	54.06%

資料來源：本研究彙整

上表呈現出本次問卷調查回收率最高的前三個部會分別為行政院體育委員會、青年輔導委員會，以及台灣省政府，皆有超過八成五以上的回收率。然而，可能由於聯繫上的問題，本研究在報告完成之前仍有中央選舉委員會完全未回收任何一份問卷。

下表呈現了所有調查樣本的特徵：

表 4-2 調查母體之特性

(N=2,046)

項 目	樣本特性	總 數	百分比 (%)
職務屬性	主管	722	35.3%
	非主管	1324	64.7%
現職官等	簡任 10 等	408	19.9%
	簡任 11 等	1008	49.3%
	簡任 12 等	493	24.1%
	簡任 13 等	74	3.6%
	簡任 14 等	63	3.1%
性別	女性	601	29.4%
	男性	1445	70.6%
教育程度	專科	52	2.6%
	大學	614	30.0%
	碩士	1213	59.2%
	博士	155	7.6%

資料來源：本研究彙整

關於問卷回覆者的樣本特徵，則如下表所示：

表 4-3 回覆樣本之特性

(n=1,104)

項 目	樣本特性	總 數	百分比 (%)
部門性質	業務性質	488	44.2%
	幕僚性質	599	54.3%
職務屬性	主管	466	42.2%
	非主管	622	56.3%
現職官等	簡任 10 等	246	22.3%
	簡任 11 等	550	49.8%
	簡任 12 等	240	21.7%
	簡任 13 等	28	2.5%
	簡任 14 等	26	2.4%
性別	女性	299	27.1%
	男性	797	71.9%

教育程度	專科	20	1.8%
	大學	289	26.2%
	碩士	685	62.0%
	博士	98	8.9%
私部門任職經驗	無	722	65.4%
	有	365	33.1%
非營利組織任職經驗	無	978	88.6%
	有	103	9.3%
國外開會交流	沒有	558	50.5%
	1-3 次	402	36.4%
	4-6 次	72	6.5%
	7-9 次	14	1.3%
	10 次以上	44	4.0%
國外短期進修	沒有	888	80.4%
	1-2 次	189	17.1%
	3-4 次	12	1.1%
	5 次以上	1	0.1%
國外正式學位	無	926	83.9%
	有	165	14.9%

註：部分項目之總數相加並未達 1,104，主要為該項未答或漏答所致。

資料來源：本研究彙整

表 4-4 回覆樣本之平均年資 (n=1,104)

變 項	平均年資	標準差	變異數
現職年資	4.52 年	5.179	26.826
公部門總服務年資	26.00 年	7.082	50.153
私部門年資*	0.92 年	2.041	4.165
非營利組織年資*	0.68 年	3.419	11.686

註*：此兩項為回覆曾經有在私部門或非營利組織之平均。

資料來源：本研究彙整

比較表 4-2 與表 4-3 可發現，在普查前的所有樣本呈現之特徵與回覆樣本的特徵並無明顯之差距，差距較大的為職務屬性的部分，然也未超過 10%，推測原因或許為部分受訪者在自我界定是否為主管職上有所落差，例如單位副主管是否為主管職等問題可能產生影響。

此外，從上述表格中也可發現事實上我國的高階文官素質非常良好，公務經驗也非常豐富。從問卷回覆者的統計中可發現有高達 70% 以上的高階文官具有碩士以上學歷。其中將近一半的人數在過去五年中有赴國外開會的經驗，甚至有接近兩成的回覆者曾經赴國外短期進修，而具有國外正式學位者也有接近一成五的比例。其次，表六中顯示了問卷回覆者中公部門的平均服務年資高達近 26 年，其中近三分之一的人曾服務於私部門，平均服務於私部門的年資將近一年；而僅有不到一成的人曾服務於非營利組織，且平均年資僅有八個月上下。簡而言之，上述兩表顯見確實這些高階文官確實是經驗相當豐富，且部分也具備了國際交流經驗。如何讓這些高階文官在決策過程中充分的發揮政策倡議的角色則是本研究後續所關注的焦點。

第二節 研究分析：高階文官政策倡議角色描述性分析

一、高階文官目前參與政策倡議活動之分析

在目前我國高階文官參與政策倡議活動的情形上，下表六呈現了統計上的分析。

表 4-5 一般政策倡議活動之次數分配表

	次數分配 / 百分比							平均數	標準差	變異數
	1.非常不同意	2.不同意	3.有點不同意	4.普通	5.有點同意	6.同意	7.非常同意			
我經常需要去發展新的政策/計畫。	13/ 1.2%	84/ 7.6%	64/ 5.8%	258/ 23.4%	236/ 21.4%	364/ 33.0%	76/ 6.9%	4.84	1.392	1.936
我經常鼓勵其他人發展新的政策/計畫。	6/ 0.5%	38/ 3.4%	46/ 4.2%	198/ 17.9%	261/ 23.6%	447/ 40.5%	100/ 9.1%	5.20	1.218	1.482
整體而言，我非常喜歡發展新的政策/計畫。	4/ 0.4%	20/ 1.8%	44/ 4%	200/ 18.1%	275/ 24.9%	439/ 39.8%	113/ 10.2%	5.27	1.143	1.306
我總是在政策問題浮現之初就進行方案的倡議。	7/ 0.6%	38/ 3.4%	45/ 4.1%	231/ 20.9%	297/ 26.9%	394/ 35.7%	81/ 7.3%	5.09	1.201	1.442
我經常讓政策利害相關人參與我們新計畫規劃。	12/ 1.1%	39/ 3.5%	44/ 4%	213/ 19.3%	247/ 22.4%	447/ 40.5%	91/ 8.2%	5.15	1.255	1.574
我特別偏好對我服務部門改變最小的政策/計畫。	13/ 1.2%	174/ 15.8%	225/ 20.4%	313/ 28.4%	206/ 18.7%	143/ 13.0%	18/ 1.6%	3.94	1.345	1.809
整體而言，我倡議新政策/計畫時總是可以獲得其他同事的支持。	6/ 0.5%	49/ 4.4%	80/ 7.2%	305/ 27.6%	343/ 31.1%	282/ 25.5%	28/ 2.5%	4.73	1.162	1.351
我在倡議各項新政策/計畫後經常為機關帶來很大的影響。	11/ 1%	36/ 3.3%	75/ 6.8%	364/ 33%	333/ 30.2%	251/ 22.7%	23/ 2.1%	4.66	1.125	1.266
針對不同利害相關人需求，我經常提出新方案。	13/ 1.2%	36/ 3.3%	84/ 7.6%	342/ 31%	335/ 30.3%	261/ 23.6%	24/ 2.2%	4.67	1.150	1.324
整體而言，我在政策倡議這部分表現非常好。	11/ 1%	39/ 3.5%	62/ 5.6%	403/ 36.5%	295/ 26.7%	260/ 23.6%	25/ 2.3%	4.65	1.134	1.287

資料來源：本研究彙整

上表呈現了在問卷的回覆者中，高階文官多數同意在其工作內容中經常需要去發展新計畫或政策，甚至也需要鼓勵他人發展新的計畫與政策。超過半數的人喜歡從事這樣的工作，並且在問題浮現之初即開始著手倡議新計畫或政策的過程。在進行政策倡議時，有三分之一的人認為對組織僅帶來普通程度的改變。雖有過半數的人認為其在政策倡議時表現的非常好，然而也有一半的人認為其表現僅在普通以下。在訪談的過程中，受訪者也表示：

「在我們這種位階的文官，有一個很重要的就是說，交辦下來的時候，你必須要當一個發動跟規劃的角色。事情交代下來，上面大概有一個概要，然後你要怎麼樣把這樣的一個概要發展成一個具體的政策內容，又要把這個傳達給底下的承辦人。」(受訪者 A)

「在整個政府體制裏面，非常重要的一個穩定的力量，就是文官。他肩負幾樣的責任：第一個，他是一個經驗的傳承；第二個，他是一個專業的累積；第三，他在整個政策裡面是扮演一個非常重要的幕僚的角色。高階文官，因為長期下來他已經累積了很長的工作經驗，所以他的學識、經驗、專業，相對來講，他有專業程度，所以在政策的過程中，他在整個政務官，尤其是在政黨輪替這個交接階段裡面，他要扮演一個非常重要的角色就是他對很多政策提出他專業的意見，那這專業的意見給這個政務官去做一個判斷，所以說這在整個政策形成過程裡面，他幕僚的角色非常重要。」(受訪者 C)

「文官制度本身基本上它不是一個就是說你首長決定說我的構想要怎麼做它就可以馬上去實現的一樣東西，它必須是一種變成制度面的這一個規畫。高階文官在這一塊裡面，就院部會這個領域裡面來講，我覺得它應該扮演的是一個相當重要的角色。」(受訪者 E)

上述的分析凸顯了當前高階文官在決策過程中的重要角色，不論是在理論層面或其實務面向上，高階文官對於政務官或民選首長在決策上的輔助功能已是不容忽視。然而，高階文官在不同的決策類型中最主要的又是參與哪些活動呢？下表七至九分別呈現了高階文官在內部的組織流程、對外的公共政策，以及組織的核心策略各種決策過程中的參與。

表 4-6 高階文官參與組織內部流程變革之次數分配表

	次數分配 / 百分比							平均 數	標準 差	變異 數
	1.非常 不同意	2.不同 意	3.有點 不同意	4.普通	5.有點 同意	6.同意	7. 非常 同意			
在我服務的部門中大 幅改善績效管理系統。	15/ 1.4%	57/ 5.2%	68/ 6.2%	352/ 31.9%	309/ 28%	269/ 24.4%	27/ 2.4%	4.64	1.212	1.470
採用新的資訊通訊科 技(ICT)。	24/ 2.2%	69/ 6.3%	92/ 8.3%	341/ 30.9%	261/ 23.6%	256/ 23.2%	52/ 4.7%	4.57	1.345	1.808
建立新的團隊以執行 新目標。	22/ 2%	89/ 8.1%	112/ 10.1%	356/ 32.2%	265/ 24%	219/ 19.8%	32/ 2.9%	4.40	1.323	1.751
大幅的重新設計或再 造工作流程。	19/ 1.7%	89/ 8.1%	118/ 10.7%	333/ 30.2%	317/ 28.7%	186/ 16.8%	32/ 2.9%	4.39	1.292	1.668
在新方案中授能 (empower)於部屬或其 他同事。	14/ 1.3%	49/ 4.4%	54/ 4.9%	224/ 20.3%	323/ 29.3%	378/ 34.2%	54/ 4.9%	4.96	1.245	1.550
在不同部門中協調其 他人致力於新問題上。	11/ 1%	43/ 3.9%	56/ 5.1%	258/ 23.4%	348/ 31.5%	345/ 31.3%	34/ 3.1%	4.88	1.175	1.381
大幅度的改善我所屬 組織的氣氛。	18/ 1.6%	41/ 3.7%	63/ 5.7%	298/ 27%	312/ 28.3%	305/ 27.6%	59/ 5.3%	4.82	1.251	1.564
擴大績效衡量的幅度。	17/ 1.5%	45/ 4.1%	80/ 7.2%	335/ 30.3%	305/ 27.6%	273/ 24.7%	41/ 3.7%	4.69	1.232	1.517
在我服務的部門中提 出新的組織架構。	37/ 3.4%	89/ 8.1%	123/ 11%	358/ 32.4%	240/ 21.7%	213/ 19.3%	35/ 3.2%	4.33	1.386	1.921
大幅運用簽約委外服 務。	54/ 4.9%	138/ 12.5%	143/ 13%	336/ 30.4%	228/ 20.7%	153/ 13.9%	38/ 3.4%	4.06	1.472	2.166

資料來源：本研究彙整

在組織內部流程的變革部分，受訪者進行比較多的活動在於授能(empower)於其他的部屬，其餘則是協調與改善組織氣氛的部分，與高階文官在組織內部扮演承上啟下的角色相符。然而，其他活動例如改善績效管理系統、採用 ICT、建立團隊，或大幅採用簽約委外服務等事項，則多數僅在普通的程度。

表 4-7 高階文官參與公共政策變革之次數分配表

	次數分配 / 百分比							平均 數	標準 差	變異 數
	1.非常 不同意	2.不同 意	3.有點 不同意	4.普通	5.有點 同意	6.同意	7. 非常 同意			
為我部門發展新的計畫方案。	12/ 1.1%	73/ 6.6%	68/ 6.2%	333/ 30.2%	285/ 25.8%	277/ 25.1%	47/ 4.3%	4.67	1.282	1.643
為我部門發展新政策。	13/ 1.2%	86/ 7.8%	72/ 6.5%	356/ 32.2%	282/ 25.5%	247/ 22.4%	38/ 3.4%	4.55	1.286	1.654
與社區領袖或民眾合作以在新政策/計畫上獲得支持。	42/ 3.8%	114/ 10.3%	123/ 11.1%	407/ 36.9%	226/ 20.5%	156/ 14.1%	18/ 1.6%	4.11	1.343	1.804
協助其它部門瞭解新政策/計畫的需求。	14/ 1.3%	59/ 5.3%	71/ 6.4%	306/ 27.7%	352/ 31.9%	272/ 24.6%	20/ 1.8%	4.66	1.199	1.439
針對新政策/計畫進行研究或評估。	15/ 1.4%	59/ 5.3%	60/ 5.4%	278/ 25.2%	314/ 28.4%	317/ 28.7%	50/ 4.5%	4.80	1.270	1.614
為新計畫的發展爭取資源、預算。	18/ 1.6%	68/ 6.2%	68/ 6.2%	278/ 25.2%	277/ 25.1%	326/ 29.5%	59/ 5.3%	4.78	1.338	1.790
說服政務官同意我新的提案。	21/ 1.9%	66/ 6%	82/ 7.4%	290/ 26.3%	284/ 25.7%	295/ 26.7%	54/ 4.9%	4.70	1.339	1.794
在發展新政策/計畫上與政務官或民選官員合作。	26/ 2.4%	93/ 8.4%	82/ 7.4%	345/ 31.3%	248/ 22.5%	253/ 22.9%	46/ 4.2%	4.50	1.383	1.913
與企業領袖合作以在新政策/計畫上獲得支持。	46/ 4.2%	134/ 12.1%	137/ 12.4%	393/ 35.6%	190/ 17.2%	163/ 14.8%	23/ 2.1%	4.04	1.403	1.967
在政策/計畫創新上展現我的領導精神。	24/ 2.2%	77/ 7%	75/ 6.8%	333/ 30.2%	287/ 26%	250/ 22.6%	48/ 4.3%	4.58	1.337	1.789

資料來源：本研究彙整

公共政策的制訂亦是高階文官重要的變革活動，而在民主的決策過程中，如何與政策利害相關人互動及爭取支持則顯得更為重要。從上表來看，多數的高階文官在政策過程中主要是爭取政務官在資源或預算的支持，相較之下，反倒與社區、企業或民選首長的互動或合作是僅在普通的程度。

表 4-8 高階文官參與組織核心策略變革之次數分配表

	次數分配 / 百分比							平均 數	標準 差	變異 數
	1.非常 不同意	2.不同 意	3.有點 不同意	4.普通	5.有點 同意	6.同意	7. 非常 同意			
為我服務的部門界定新策略目標。	20/ 1.8%	54/ 4.9%	93/ 8.4%	329/ 29.8%	299/ 27.1%	259/ 23.5%	37/ 3.4%	4.61	1.267	1.605
進一步釐清我們機關的核心價值與倫理。	20/ 1.8%	49/ 4.4%	72/ 6.5%	311/ 28.2%	302/ 27.4%	288/ 26.1%	49/ 4.4%	4.73	1.272	1.618
與外部的政策利害相關人討論我們目標與目的。	23/ 2.1%	59/ 5.3%	102/ 9.2%	347/ 31.4%	286/ 25.9%	243/ 22%	31/ 2.8%	4.53	1.277	1.631
鼓勵部屬或其他同事提出更多新想法。	8/ 0.7%	25/ 2.3%	31/ 2.8%	166/ 15%	326/ 29.5%	419/ 38%	120/ 10.9%	5.30	1.150	1.322
在我們的策略計畫中選用新成員。	24/ 2.2%	76/ 6.9%	94/ 8.5%	356/ 32.2%	286/ 25.9%	214/ 19.4%	42/ 3.8%	4.48	1.314	1.727
在我的部門中提出新的標竿學習之對象。	17/ 1.5%	40/ 3.6%	70/ 6.3%	360/ 32.6%	299/ 27.1%	265/ 24%	41/ 3.7%	4.69	1.209	1.462
增加對部屬或其他同事在績效與創造力之獎勵。	21/ 1.9%	42/ 3.8%	77/ 7%	278/ 25.2%	335/ 30.3%	283/ 25.6%	55/ 5%	4.77	1.266	1.602
強化對於主要職員訓練。	14/ 1.3%	36/ 3.3%	44/ 4%	226/ 20.5%	324/ 29.3%	375/ 34%	72/ 6.5%	5.04	1.216	1.478
討論如何改善計畫效率與效能的各種方法。	12/ 1.1%	22/ 2%	42/ 3.8%	210/ 19%	335/ 30.3%	407/ 36.9%	65/ 5.9%	5.12	1.140	1.300
在我部門面臨實質的風險時提出新政策或計畫。	13/ 1.2%	36/ 3.3%	47/ 4.3%	263/ 23.8%	336/ 30.4%	352/ 31.9%	46/ 4.2%	4.93	1.178	1.387

資料來源：本研究彙整

從組織的策略規劃與管理來看，組織核心策略的形塑過程是需要多元參與的。以公共組織來看，由於政務官或民選首長任期的限制，高階文官如何在核心策略的變革上扮演更重要的角色將是組織發展的關鍵因素。從上表來看，多數的高階文官同意會鼓勵部屬或同事提出更多新想法，並會強化對於主要職員的訓練以及提出改善效率或因應風險的計畫。

二、個體面：高階文官公共服務動機之分析

就文官公共服務的動機來看，基本上也可區分為內在動機與外在動機兩大面向。下表即呈現了高階文官公共服務動機的各種面向。

表 4-9 高階文官公共服務動機之次數分配表

	次數分配 / 百分比							平均 數	標準 差	變異 數
	1.非常不 同意	2.不同 意	3.有點不 同意	4.普通	5.有點 同意	6.同意	7.非常 同意			
公共服務價值是我擔任公務員非常重要的動機。	5/ 0.5%	4/ 0.4%	5/ 0.5%	67/ 6.1%	152/ 13.8%	516/ 46.7%	349/ 31.6%	6.01	0.956	0.914
我相信長官們非常尊重我們的意見。	13/ 1.2%	31/ 2.8%	38/ 3.4%	180/ 16.3%	281/ 25.5%	458/ 41.5%	97/ 8.8%	5.23	1.211	1.465
我相信長官們非常重視我在改善服務時，提出所需要資源之要求。	10/ 0.9%	24/ 2.2%	50/ 4.5%	192/ 17.4%	306/ 27.7%	432/ 39.1%	83/ 7.5%	5.18	1.169	1.367
我總是非常信任長官們。	10/ 0.9%	15/ 1.4%	49/ 4.4%	180/ 16.3%	272/ 24.6%	436/ 39.5%	136/ 12.3%	5.31	1.186	1.406
我認為長官們會做出對機關最有利的決策。	11/ 1.0%	20/ 1.8%	48/ 4.3%	160/ 14.5%	266/ 24.1%	443/ 40.1%	149/ 13.5%	5.35	1.214	1.473
與長官意見不合對我個人職場上的發展很危險。	23/ 2.1%	97/ 8.8%	103/ 9.3%	244/ 22.1%	287/ 26%	270/ 24.5%	73/ 6.6%	4.62	1.449	2.099
我覺得我們應該採取保守的策略來因應不確定的環境。	58/ 5.3%	199/ 18%	234/ 21.2%	244/ 22.1%	219/ 19.8%	126/ 11.4%	17/ 1.5%	3.74	1.466	2.148
我絕不願意和一個常製造麻煩的同仁合作。	14/ 1.3%	97/ 8.8%	164/ 14.9%	255/ 23.1%	254/ 23%	227/ 20.6%	84/ 7.6%	4.51	1.453	2.111
我總是長時間且十分努力地工作。	3/ 0.3%	6/ 0.5%	19/ 1.7%	132/ 12	224/ 20.3%	482/ 43.7%	232/ 21 %	5.68	1.052	1.106
我的長官總是刺激我們去探究新的問題。	10/ 0.9%	25/ 2.3%	41/ 3.7%	201/ 18.2%	334/ 30.3%	403/ 36.5%	82/ 7.4%	5.15	1.153	1.329

我的長官總是利用各種機會讓每一個部屬成長。	12/ 1.1%	24/ 2.2%	44/ 4%	229/ 20.7%	299/ 27.1%	397/ 36%	91/ 8.2%	5.13	1.192	1.421
我的長官非常重視每一個部屬心靈之健全。	18/ 1.6%	35/ 3.2%	75/ 6.8%	292/ 26.4%	245/ 22.2%	351/ 31.8%	81/ 7.3%	4.90	1.303	1.697
我的長官在領導時，總是明確強調獎懲原則。	18/ 1.6%	46/ 4.2%	69/ 6.3%	283/ 25.6%	277/ 25.1%	336/ 30.4%	68/ 6.2%	4.86	1.298	1.684
我的長官總是特別重視團隊紀律的表現。	13/ 1.2%	21/ 1.9%	35/ 3.2%	195/ 17.7%	283/ 25.6%	441/ 39.9%	108/ 9.8%	5.25	1.184	1.402
我長官總是高度重視工作的標準作業流程。	12/ 1.1%	21/ 1.9%	38/ 3.4%	186/ 16.8%	283/ 25.6%	441/ 39.9%	115/ 10.4%	5.27	1.186	1.405

資料來源：本研究彙整

上表顯示了幾個關於高階文官公共服務動機的面向：首先，在多數的高階文官同意公共服務的價值是其擔任非常重要的動機，而也有偏多數的人對信任於長官表示同意。有趣的是在外在的風險規避上面則呈現比較常態性的分配，例如是否該採取保守的策略來因應環境，亦或是不願意合一個常製造麻煩的同仁合作。另一個有趣的面向呈現在長官的領導風格，從上表長官的領導風格上多數皆同意有轉換式的及交易式領導存在，顯見領導風格在各部會間確實因人而異。在關於高階文官是否積極主動參與決策過程的部分，受訪者也提到支持性的說法。

「我是學法的，可是很多人都把法覺得太遠、太崇高、太不可接近，它不應該是這樣子的，我以我覺得有更親近人民的方法，所以我覺得要提供這樣的工具給民眾。」（受訪者 B）

「不管你做二十年或三十年，假如說你當時是想要做公務員的時候，你總是會有你的初衷。我覺得每一個公務員，他可以發揮他自己想要、他的理想可以實現的，只有處長這個位子，你可以把自己的理想落實。」（受訪者 G）

「第一個要看的是這個政務官是不是尊重這裡永業的事務官，是不是尊重他的意見。」（受訪者 D）

「它比較層級階制，所以首長所採取的領導風格會影響到整個文官體

制中的意見表達。」(受訪者 C)

「以社會工作或社會福利來說，我們的主要核心信念當然就是照顧弱勢，然後要符合社會所說的劫富濟貧。這些信念當然是我們在養成教育裡頭不管是讀大學、讀研究所，或是我們在文官工作歷程當中，不斷從我們工作經驗當中也好、實務研討也好、或者是參加一些國際研討會也好，不管是國內國外的專家學者給我們的一些提醒，或者是教育訓練，就這樣累積來的。」(受訪者 I)

綜合言之，公共服務的動機對文官長期的貢獻與投入產生影響，而在各種養成教育或訓練中去強化、深化各種專業領域的信念與專業倫理則是可行的策略。另外，從文獻上也界定出在個體面上的核心能力也將對其參與決策過程的程度產生影響，下表則呈現相關之分析。

表 4-10 高階文官核心能力之次數分配表

	次數分配 / 百分比							平均數	標準差	變異數
	1.非常不同意	2.不同意	3.有點不同意	4.普通	5.有點同意	6.同意	7.非常同意			
我在瞭解環境變遷上有非常充分的能力。	1/ 0.1%	1/ 0.1%	13/ 1.2%	174/ 15.8%	290/ 26.3%	537/ 48.6%	81/ 7.3%	5.45	0.902	0.813
我有非常充分的能力來推動機關變革。	11/ 1%	25/ 2.3%	55/ 5%	267/ 24.2%	324/ 29.3%	366/ 33.2%	50/ 4.5%	4.97	1.151	1.325
我有非常充分的能力來評估政策或計畫。	7/ 0.6%	10/ 0.9%	26/ 2.4%	209/ 18.9%	347/ 31.4%	442/ 40%	57/ 5.2%	5.22	1.017	1.034
我有非常充分的能力來進行創新思考。	4/ 0.4%	4/ 0.4%	19/ 1.7%	207/ 18.8%	341/ 30.9%	450/ 40.8%	72/ 6.5%	5.29	0.968	0.937
我非常勇於接受各種困難的挑戰。	3/ 0.3%	1/ 0.1%	5/ 0.5%	142/ 12.9%	297/ 26.9%	522/ 47.3%	127/ 11.5%	5.56	0.912	0.831
我有非常充分的能力來界定新的問題。	3/ 0.3%	2/ 0.2%	7/ 0.6%	163/ 14.8%	342/ 31%	495/ 44.8%	84/ 7.6%	5.43	0.901	0.811
我有非常充分的能力來整合機關中衝突的價值。	9/ 0.8%	13/ 1.2%	33/ 3%	264/ 23.9%	363/ 32.9%	370/ 33.5%	46/ 4.2%	5.05	1.049	1.101
我有非常充分的能力來協調並建立不同團體之共識。	7/ 0.6%	11/ 1%	38/ 3.4%	240/ 21.7%	359/ 32.5%	395/ 35.8%	48/ 4.3%	5.10	1.036	1.074
我有非常充分的能力來說服他人。	3/ 0.3%	5/ 0.5%	28/ 2.5%	242/ 21.9%	402/ 36.4%	360/ 32.6%	58/ 5.3%	5.14	0.963	0.928

我非常高度地尊重別人不同價值觀與貢獻。	3/ 0.3%	0/ 0.0%	6/ 0.5%	88/ 8.8%	271/ 24.5%	570/ 51.6%	160/ 14.5%	5.71	0.864	0.746
我有非常充分的領導能力。	1/ 0.1%	5/ 0.5%	16/ 1.4%	225/ 20.4%	347/ 31.4%	431/ 39%	73/ 6.6%	5.27	0.950	0.903
我完全能夠策略性的來思考。	1/ 0.1%	2/ 0.2%	17/ 1.5%	177/ 16%	325/ 29.4%	480/ 43.5%	96/ 8.7%	5.41	0.934	0.873
我完全能夠實踐願景。	2/ 0.2%	10/ 0.9%	32/ 2.9%	238/ 21.6%	385/ 34.9%	374/ 33.9%	57/ 5.2%	5.13	0.988	0.975
我完全能夠應付各種風險。	3/ 0.3%	9/ 0.8%	34/ 3.1%	235/ 21.3%	405/ 36.7%	373/ 33.8%	39/ 3.5%	5.10	0.963	0.928
我總是投入各種持續性的學習。	2/ 0.2%	3/ 0.3%	12/ 1.1%	135/ 12.2%	276/ 25%	521/ 47.2%	149/ 13.5%	5.59	0.946	0.896

資料來源：本研究彙整

所謂的核心職能係指文官所有應具備的能力中較為重要的部分，從文獻上來看，高階文官所應具備的核心職能至少包括策略思考、變遷領導、人際管理等能力。上表的分析呈現出有趣的現象，亦即高階文官對於上述的十五種各項核心能力，除了在說服他人的能力、實踐願景的能力，以及應付各種風險的能力上有點同意的程度較高外，其餘多是同意的程度來的最高。事實上，在當初進行問卷設計的學者專家座談會時，與會的學者們即有提到關於核心能力的部分是否有可能進行多元評估，否則可能因高階文官對於「官大學問大」或是面子問題上等迷思，亦即認為所謂的高階文官就是能力要強而造成結果的失真。然而由於研究上的時間與經費等限制下，本研究只能呈現高階文官自覺性(perceived)的回覆，也成為本研究的限制之一。另一方面，受訪者的回覆也顯示出了高階文官各種核心能力對於政策倡議的重要性，例如：

「體制外我們說的就是民意代表那一塊，我們就透過座談會讓我們的民間團體、NGO 團體、讓我們的學界的老師，可以發揮在體制外的系統的運作，然後讓立委了解，所以我們會採取體制內、體制外的一起運作。那有時候我們體制內會走死掉，就不會被接受，因為它的施政有些優先順序，可是體制外我們做了，它會透過體制外去要求，就是我們說的內外雙管齊下，所以也許我體制內走不通，也會在體制外發揮某種倡議的功能。」(受訪者 I)

「你說我是領導人，但是你的能耐不夠，真正有能耐的可能是在你的部屬，但是你又說我是你的領導者，你要聽我的。兩個是不同的連結，原來是一條線上（按：過去並無明顯區分政務官或事務官）的連結，現在突然呢，變成移植過來的連結，連結他不是這個行業最強的過來，以前大概都是最強的人過來當他的領導者，他不是最強的人，但體制上他是他的長官，他的年資、能耐，說實在要領導這一個人不是這麼的切合。」（受訪者 F）

「當然協調溝通也是很重要，因為有一些重要決策它會涉及到需要跟外面機關或者是外面的部門做一個協調，那當然這個又牽扯到說先向上面來溝通還是從下面來溝通。」（受訪者 A）

「溝通。我真的覺得是溝通，而且是不斷的溝通，因為我認為，有些首長對於細節的部分不見得能瞭解的那麼透徹，而且甚至於很多專有的名詞、概念上是混淆的。像你在部門當中，你有一個好的想法，你去跟他完整的去說明，讓他覺得那個東西可能是一個很根本、需要推動的東西，當他接受你的觀念之後，其實他會幫你去說服更高層的那個部分。」（受訪者 G）

「那最主要的就是說你要有你的一套政策論述，那當然相對的你必須他願意聽你講完你的政策論述。就這方面而言，對於一些問題的界定是最重要的，那當然相關法規的熟悉那也是很重，然後再來就是國外的一些經驗可以作為這種參考跟借鏡，那我會認為最主要還是對於現況問題的界定。」（受訪者 D）

綜合言之，高階文官若要發展新的計畫或方案，一個完整的政策論述能力是必備的。而在進行政策論述與溝通之前，如何避免「以正確的方法解決錯誤的問題」，以及界定新問題的能力，亦是相當重要的部分。

三、制度面中人力資源管理政策之分析

制度對於個體行為的影響已在新制度論(neo-institutionalism)中有充分的討論，而所謂的制度，則包含了正式的法規與非正式的規範(norms)等面向。下表呈現了高階文官對於人力資源管理制度上公平性以及如績效、訓練等制度面上的認知之分析。

表 4-11 制度面中人力資源管理政策之次數分配表

	次數分配 / 百分比							平均數	標準差	變異數
	1.非常不同意	2.不同意	3.有點不同意	4.普通	5.有點同意	6.同意	7.非常同意			
本機關在高階文官的甄選過程完全公平。	38/ 3.4%	54/ 4.9%	103/ 9.3%	277/ 25.1%	245/ 22.2%	340/ 30.8%	36/ 3.3%	4.65	1.397	1.952
本機關人事甄審委員會在高階文官的甄選中可以充分發揮功能。	41/ 3.7%	89/ 8.1%	115/ 10.4%	302/ 27.4%	238/ 21.6%	279/ 25.3%	28/ 2.5%	4.42	1.436	2.061
本機關首長在高階文官的任用上完全用人唯才。	33/ 3%	59/ 5.3%	111/ 10.1%	256/ 23.2%	267/ 24.2%	318/ 28.8%	47/ 4.3%	4.66	1.400	1.960
本機關對於高階文官平時的獎懲非常公正。	27/ 2.4%	48/ 4.3%	92/ 8.3%	307/ 27.8%	242/ 21.9%	337/ 30.5%	37/ 3.4%	4.70	1.329	1.766
我服務的部門中有類似績效報酬/獎金的作法。	139/ 12.6%	233/ 21.1%	143/ 13%	262/ 23.7%	159/ 14.4%	134/ 12.1%	14/ 1.3%	3.49	1.625	2.642
我服務的部門對於高績效的同仁經常有所獎勵。	33/ 3%	90/ 8.2%	121/ 11%	301/ 27.3%	279/ 25.3%	244/ 22.1%	23/ 2.1%	4.40	1.377	1.895
長官評量我績效項目可完全反應我的工作績效。	19/ 1.7%	57/ 5.2%	106/ 9.6%	331/ 30%	278/ 25.2%	280/ 25.4%	22/ 2%	4.57	1.263	1.595
我可以從我的績效表現中獲得回饋。	21/ 1.9%	52/ 4.7%	111/ 10.1%	338/ 30.6%	277/ 25.1%	275/ 24.9%	20/ 1.8%	4.56	1.257	1.579
績效與傑出表現是影響本機關升遷的關鍵因素。	25/ 2.3%	45/ 4.1%	94/ 8.5%	252/ 22.8%	303/ 27.4%	323/ 29.3%	49/ 4.4%	4.77	1.318	1.737

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

我覺得高階文官訓練課程十分有幫助。	16/ 1.4%	38/ 3.4%	77/ 7%	277/ 25.1%	291/ 26.4%	316/ 28.6%	77/ 7%	4.87	1.281	1.640
我覺得我未來升遷的機會非常高。	65/ 5.9%	115/ 10.4%	119/ 10.8%	460/ 41.7%	175/ 15.9%	133/ 12%	24/ 2.2%	3.97	1.383	1.914
本機關相關人事常常基於人際關係而決定。	40/ 3.6%	143/ 13 %	173/ 15.7%	339/ 30.7%	231/ 20.9%	122/ 11.1%	44/ 4%	4.03	1.426	2.034
本機關目前在高階文官升遷的管道上暢通無阻。	56/ 5.1%	105/ 9.5%	164/ 14.9%	416/ 37.7%	193/ 17.5%	138/ 12.5%	17/ 1.5%	3.98	1.351	1.825
在本機關中，年資是影響升遷的關鍵因素。	35/ 3.2%	140/ 12.7%	240/ 21.7%	375/ 34%	201/ 18.2%	85/ 7.7%	18/ 1.6%	3.82	1.277	1.630
本機關在高階文官的升遷上是非常競爭的。	12/ 1.1%	22/ 2%	39/ 3.5%	229/ 20.7%	303/ 27.4%	385/ 34.9%	101/ 9.1%	5.15	1.188	1.412
我認為要明訂公務員考績法中關於丙等的比例。	346/ 31.3%	223/ 20.2%	135/ 12.2%	139/ 12.6%	106/ 9.6%	101/ 9.1%	41/ 3.7%	2.91	1.849	3.419
我非常支持目前關於退撫制度的改革。	63/ 5.7%	94/ 8.5%	118/ 10.7%	368/ 33.3%	164/ 14.9%	226/ 20.5%	57/ 5.2%	4.27	1.534	2.354
長官會依據我的實質計畫產出與政策專業性來評量績效。	16/ 1.4%	44/ 4%	85/ 7.7%	361/ 32.7%	287/ 26%	277/ 25.1%	23/ 2.1%	4.63	1.200	1.440
本機關中的高階文官經常被期待在發展新計畫上展現更多領導精神。	19/ 1.7%	40/ 3.6%	48/ 4.3%	272/ 24.6%	312/ 28.3%	352/ 31.9%	50/ 4.5%	4.90	1.236	1.528
本機關對於不符合倫理的行為會給予嚴厲懲處。	28/ 2.5%	54/ 4.9%	104/ 9.4%	341/ 30.9%	272/ 24.6%	262/ 23.7%	32/ 2.9%	4.55	1.303	1.699

資料來源：本研究彙整

從上表的分析來看，可發現關於績效衡量與回饋機制是否健全的問題，就高階文官的回覆來看僅是普通的程度。另外，升遷與否以及升遷的管道是否健全、公平之問題也是普通之程度。值得注意的是日前引起爭議的公務員考績法中關於丙等比例之改革，竟有超過六成以上的高階文官不同意。若非是調整的方向需再微調的話，則是對變革的標的人口需要再更多的溝通。

四、環境面向之分析

公共組織之決策經常受到內、外環境的影響，而高階文官參與決策過程的程度，也時常與組織文化以及外界的環境變化相關。下表呈現了關於高階文官對於組織內、外環境的認知。

表 4-12 組織內外環境之次數分配表

	次數分配 / 百分比							平均 數	標準 差	變異 數
	1.非常 不同意	2.不同 意	3.有點 不同意	4.普通	5.有點 同意	6.同意	7. 非 常同意			
本機關非常鼓勵任何 創新想法的提出。	8/ 0.7%	24/ 2.2%	55/ 5%	236/ 21.4%	286/ 25.9%	396/ 35.9%	89/ 8.1%	5.11	1.186	1.407
本機關大部分成員具 有創新的思考。	16/ 1.5%	45/ 4.1%	119/ 10.8%	391/ 35.4%	300/ 27.2%	204/ 18.5%	20/ 1.8%	4.47	1.171	1.372
本機關總是會鼓勵成 員進行創新的思考。	14/ 1.3%	25/ 2.3%	49/ 4.4%	286/ 25.9%	329/ 29.8%	339/ 30.7%	53/ 4.8%	4.94	1.162	1.351
本機關在管理上的各 種評估項目會與機關 實際的成果作連結。	12/ 1.1%	29/ 2.6%	71/ 6.4%	318/ 28.8%	345/ 31.3%	290/ 26.3%	29/ 2.6%	4.77	1.134	1.286
我很難知道決策是如 何被制訂出來的。	20/ 1.8%	161/ 14.6%	251/ 22.7%	333/ 30.2%	211/ 19.1%	103/ 9.3%	16/ 1.4%	3.85	1.288	1.660
我覺得決策總是基於 直覺而非完整的資訊 來制訂。	53/ 4.8%	227/ 20.6%	281/ 25.5%	228/ 20.7%	205/ 18.6%	81/ 7.3%	14/ 1.3%	3.55	1.391	1.935
本機關進行決策時總 是面臨到外界的龐大 壓力。	9/ 0.8%	65/ 5.9%	107/ 9.7%	293/ 26.5%	351/ 31.8%	226/ 20.5%	43/ 3.9%	4.61	1.241	1.539
本機關進行政策決策 時總是傾向採取保守 方案。	12/ 1.1%	134/ 12.1%	226/ 20.5%	376/ 34.1%	220/ 19.9%	104/ 9.4%	21/ 1.9%	3.96	1.245	1.551
繁文縟節對本機關在 決策時造成很大困擾。	12/ 1.1%	101/ 9.1%	168/ 15.2%	342/ 31%	266/ 24.1%	160/ 14.5%	44/ 4%	4.29	1.317	1.733
我覺得周遭的人們多 是非常努力工作卻難 有實質的成果。	25/ 2.3%	173/ 15.7%	245/ 22.2%	278/ 25.2%	225/ 20.4%	124/ 11.2%	25/ 2.3%	3.89	1.384	1.915

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

我認為政務官們對我部門的新計畫總是能有效的爭取到外界的支持。	13/ 1.2%	32/ 2.9%	59/ 5.3%	351/ 31.8%	308/ 27.9%	298/ 27%	32/ 2.9%	4.77	1.152	1.327
我覺得擔任公務員是種非常有保障的工作。	11/ 1%	20/ 1.8%	55/ 5%	240/ 21.7%	254/ 23%	425/ 38.5%	90/ 8.2%	5.14	1.202	1.444
過去十年來我服務的部門已變得更為創新。	15/ 1.4%	30/ 2.7%	63/ 5.7%	263/ 23.8%	313/ 28.4%	360/ 32.6%	48/ 4.3%	4.92	1.200	1.440
我覺得頻繁的政黨輪替讓高階文官難以積極主動提案倡議。	17/ 1.5%	62/ 5.6%	95/ 8.6%	231/ 20.9%	305/ 27.6%	279/ 25.3%	106/ 9.6%	4.83	1.390	1.932
我認為過去威權時代中，高階文官提案倡議的情況比民主時代中更加積極主動。	38/ 3.4%	148/ 13.4%	199/ 18%	354/ 32.1%	188/ 17%	137/ 12.4%	28/ 2.5%	3.94	1.390	1.941
民眾的陳情讓我在倡議時產生困擾。	17/ 1.5%	93/ 8.4%	181/ 16.4%	371/ 33.6%	270/ 24.5%	143/ 13%	20/ 1.8%	4.18	1.244	1.547
立法機關的監督讓我在倡議時產生困擾。	12/ 1.1%	61/ 5.5%	118/ 10.7%	307/ 27.8%	316/ 28.6%	229/ 20.7%	50/ 4.5%	4.59	1.272	1.619
大眾媒體的報導讓我在倡議時產生困擾。	10/ 0.9%	55/ 5%	105/ 9.5%	303/ 27.4%	315/ 28.5%	246/ 22.3%	61/ 5.5%	4.68	1.267	1.605
本機關中經常採用最新的資訊科技系統。	12/ 1.1%	18/ 1.6%	50/ 4.5%	264/ 23.9%	349/ 31.6%	338/ 30.6%	65/ 5.9%	5.00	1.137	1.293
整體而言，本機關的生產力非常高。	11/ 1%	22/ 2%	31/ 2.8%	236/ 21.4%	316/ 28.6%	399/ 36.1%	76/ 6.9%	5.13	1.141	1.301
本機關經常發展新的政策或計畫	8/ 0.7%	22/ 2%	30/ 2.7%	257/ 23.3	337/ 30.5%	368/ 33.3	72/ 6.5%	5.09	1.112	1.235
民眾非常關注本機關所提供之服務。	8/ 0.7%	16/ 1.5%	24/ 2.2%	185/ 16.9%	264/ 23.8%	466/ 42.2%	132/ 12%	5.38	1.126	1.269
本機關非常強調顧客導向。	11/ 1%	15/ 1.4%	23/ 2.1%	183/ 16.6%	278/ 25.2%	444/ 40.2%	142/ 12.9%	5.37	1.149	1.319

資料來源：本研究彙整

上表呈現了幾個重要的訊息：首先，過半數的高階文官同意該機關鼓勵創新想法的提出；然而對於成員們是否多數具有創新的思考之問題則稍微保留一些。另外，過半數的高階文官亦認為決策時總是面臨外界的龐大壓力。第三，各種利害相關者的監督或陳情也讓高階文

官必須做出回應。最後，在民主的發展下，關於生產力、顧客導向等議題也已受到機關的重視了。

前文提及在決策過程中，往往也出現危機的決策情境，例如資訊不足、承擔責任的壓力龐大、有限的決策時間，亦或是不確定性或恐懼感等。下表呈現了高階文官對於上述議題的看法。

表 4-13 危機決策情境之次數分配表

	次數分配 / 百分比							平均 數	標準 差	變異 數
	1.非常 不同意	2.不同 意	3.有點 不同意	4.普通	5.有點 同意	6.同意	7. 非 常同意			
在決策過程中，我所獲得的資訊總是不足夠。	15/ 1.4%	118/ 10.7%	224/ 20.3%	373/ 33.8%	246/ 22.3%	98/ 8.9%	20/ 1.8%	4.00	1.228	1.509
我對於承擔責任總是感到很大的壓力。	21/ 1.9%	157/ 14.2%	195/ 17.7%	382/ 34.6%	204/ 18.5%	119/ 10.8%	17/ 1.5%	3.93	1.297	1.681
在決策過程中，我總是覺得時間非常急迫。	7/ 0.6%	46/ 4.2%	97/ 8.8%	312/ 28.3%	377/ 34.1%	217/ 19.7%	38/ 3.4%	4.65	1.157	1.339
我覺得在參與決策後總是有非常大的不確定感。	11/ 1%	95/ 8.6%	203/ 18.4%	385/ 34.9%	251/ 22.7%	123/ 11.1%	22/ 2%	4.13	1.214	1.475
我覺得工作環境中經常充滿恐懼。	86/ 7.8%	322/ 29.2%	277/ 25.1%	280/ 25.4%	74/ 6.7%	40/ 3.6%	16/ 1.6%	3.11	1.299	1.687

資料來源：本研究彙整

從上表可知高階文官對於危機決策情境的看法呈現了較常態性的分配，而對照上表所問到的「我覺得擔任公務員是種非常有保障的工作」此一問題有超過六成的回覆者表示同意，高階文官對於工作環境中經常充滿恐懼之問題多數也呈現不同意之態度。

就決策中風險的問題來說，受訪者無奈的談到這是目前大環境中結構性的問題：

不過以目前這種機制，你要公務員敢主動往前衝的，很難，沒有任何激勵機制，而且出事的機率更高，以現在當高階公務人員，他不太作為，你應該諒解的，因為他多做一個事情，他就多一個風險；你

少做一件事情你不會怎麼樣，你只要乖乖的不要犯什麼大錯，不會有什麼問題，可是你多做一件事，你就多一個風險，你要知道做一個案子，要挑你的問題絕對挑的到，沒有一個案子做起來是沒有瑕疵的，即使你不是故意的，但挑你毛病實在是太容易了。(受訪者 B)

我就發現那麼短的時間裡面要去作判斷，而且你的判斷必須是正確的，你如果萬一判斷錯誤，那將來你就麻煩了。(受訪者 H)

另一方面，「誘因結構上」的限制也往往造成高階文官無法更加積極主動，如同受訪者指出：

我們國家的俸給結構的制度是從政務官一直到事務官，從最高階到最低階都是相互牽扯在一起，基本上你去看我們政務官的薪水本身就不高，你高階文官能夠比他高嗎？當然國外有，很多常任的高階文官他的薪水是比政務官還高的，但是我們國內的民意也好，或是社會大眾可以接受這樣的一個理念嗎？你這個立法到立法院去，立法委員可以接受嗎？(受訪者 E)

至於如何克服危機決策情境下，關於壓力、資訊不足等問題，受訪者認為個人動機(motivation)、平時與長官的互動、溝通所累積的信任基礎，都是非常重要的因素：

這個工作交給你了，這個長官交給你了，然後你該承擔的還是要承擔。我在我自己的經驗裏頭，我不會逃避，就怕是我承擔不了的才會麻煩長官來出面。我當然還是會向我的長官報告這個[危機]狀況。長官也會在第一時間，告訴你說[是否]授權你去處理。我覺得第一個溝通啦，一定要能夠把你的想法很清楚的表達，然後態度很和緩。第二個專業的部分，那你沒有做專業的，沒有專業的支撐，我覺得，那個政策做起來會失去那個骨幹。(受訪者 I)

關於高階文官與其長官或政務官的互動上，文獻上也可以發現高階文官與長官們在互動介面(interface)的問題上，也往往影響高階文官參與決策過程之程度。因此下表也呈現了高階文官對於和政務官或民選首長的互動情形。

表 4-14 高階文官與長官互動情形之次數分配表

	次數分配 / 百分比							平均 數	標準 差	變異 數
	1.非常 不同意	2.不同 意	3.有點 不同意	4.普通	5.有點 同意	6.同意	7. 非 常同意			
在我的業務範圍上我具有豐富的政策專業知識。	2/ 0.2%	8/ 0.7%	15/ 1.4%	210/ 19%	317/ 28.7%	456/ 41.3%	85/ 7.7%	5.32	0.983	0.966
我會經常與我的長官討論哪一個政策或計畫領域是我想要做的。	13/ 1.2%	28/ 2.5%	73/ 6.6%	375/ 34%	290/ 26.3%	278/ 25.2%	38/ 3.4%	4.72	1.160	1.347
在我想要倡議的新政策或計畫上，我總是能從長官那邊獲得支持。	10/ 0.9%	27/ 2.4%	52/ 4.7%	358/ 32.4%	316/ 28.6%	299/ 27.1%	33/ 3%	4.80	1.114	1.240
我的長官與我瞭解哪些計畫與政策是我們各自要去倡議的。	9/ 0.8%	26/ 2.4%	60/ 5.4%	358/ 32.4%	295/ 26.7%	313/ 28.4%	31/ 2.8%	4.80	1.121	1.256
我的長官經常監督我所負責的計畫或政策。	8/ 0.7%	18/ 1.6%	48/ 4.3%	301/ 27.3%	311/ 28.2%	365/ 33.1%	43/ 3.9%	4.97	1.099	1.207
我對政務官在工作上的關鍵能力具有高度信心。	15/ 1.3%	31/ 2.8%	70/ 6.3%	289/ 26.2%	257/ 23.3%	369/ 33.4%	64/ 5.8%	4.92	1.249	1.560
我的長官和我非常瞭解當計畫出錯時，誰將要處理最困難的部分。	8/ 0.7%	26/ 2.4%	67/ 6.1%	298/ 27%	318/ 28.8%	342/ 31%	34/ 3.1%	4.88	1.128	1.273
我長官和我非常瞭解要如何處理民眾抱怨。	8/ 0.7%	11/ 1%	25/ 2.3%	243/ 22%	325/ 29.4%	427/ 38.7%	53/ 4.8%	5.16	1.040	1.082
我知道我長官會永遠支持我，只要我未曾犯過嚴重的錯誤或失職。	11/ 1%	34/ 3.1%	63/ 5.7%	255/ 23.1%	300/ 27.2%	376/ 34.1%	56/ 5.1%	4.96	1.205	1.451
我覺得能與其他單位的主管或首長協力合作是很好的事情。	5/ 0.5%	5/ 0.5%	15/ 1.4%	137/ 12.4%	252/ 22.8%	519/ 47%	160/ 14.5%	5.58	1.008	1.016

資料來源：本研究彙整

從上表可知高階文官在和長官們對於各自負責的政策領域或任務區分之界線是普通偏清楚的程度。最後，在對外的網絡上，近七成的高階文官也認為和其他單位主管共事是很好的事情。如同受訪者所指出的，「長官授權與否」是影響高階文官角色扮演的重要因素，而「信任」則將影響長官授權與否：

我覺得首長的態度很重要，而且首長是不是會授權很重要。假設這個首長他對於你這位主管是比較授權的、比較信任的，可能在推動業務上，專業的表達上比較有機會充分發揮；但是如果這個首長，對你本身不是那麼的信任、對你還有點疑慮的話，其實你在政策說服、或是溝通的過程當中，你自己會比較保留。(受訪者 G)

我講很實在的是說，這跟首長的整個領導風格有很大的關係。就是說在文官體系裡面，因為它比較層級節制，所以首長所採取的領導風格會影響到整個文官體制中的意見表達。你可以去觀察，一個機關如果有很好的績效、戰鬥力，其實他的首長有很多都必須要回歸藉助文官體制來幫忙，這個互信只要建立了，在決策的形成裡面自然就會回歸這個體制。(受訪者 C)

至於在體系中信任、互信如何養成，受訪者進一步指出：

每個人的狀況都不太一樣。有的時候可能是你過去工作的績效，他覺得你做的不錯，所以會信任你；有時候是你可能過去跟他有什麼特殊的關係，所以他會信任你。可是我也覺得有些同儕他們能力也是不錯，可是有的首長還是不見得有感覺，就是看有沒有那麼對味吧。例如你這個首長他是喜歡那個動作很快的，那你這個人本來就是很深思熟慮型的，那其實你的步伐一慢他就會覺得你這個人就不行。因此變成說高階文官你自己要去調整，你要練就說遇到這樣的你可以、遇到那樣子的你也可以。(受訪者 G)

這跟我們民主體制的發展很有關係，講比較實在一點就是，其實幾次政黨輪替以後，慢慢把大家形塑出來就是說：文官，是大家的文官，文官不是個人的。(受訪者 C)

綜合言之，從統計資料上呈現高階文官在其負責的政策領域中具有高度的專業知識；然而長官是否支持則是視情形而定。訪談資料進一步說明互信與信任可能是影響長官支持與否的重要因素，而高階文官亦必須要有調整自我步伐的能力以建立長官或政務官信任之基礎。

第三節 影響高階文官政策倡議角色各項因素探討

一、政策倡議「喜愛程度」與「頻率」之相關性分析

依據前述的研究架構，本研究主要的依變項為高階文官政策倡議之角色，其中又依政策倡議的內容分成：組織內部流程、公共政策倡議，以及組織核心策略等三項。此外，在自變項部分有三個構面，分別是個體面、制度面與環境面，各構面皆自因素分析中萃取重要之因素出來。下表呈現高階文官政策倡議之態度與各因素間之關係。

表 4-15 高階文官政策倡議「喜愛程度」與各變項之皮爾森相關

		政策倡 議喜愛 程度	領導	工作 滿足 感	信任	風險 規避	核心 能力	獎懲 任用	考核	績效 管理	升遷	組織 文化	危機 情境	民主 化
政策倡 議喜愛 程度	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	1												
領導	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	.197** .000	1											
工作 滿足感	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	.205** .000	.646** .000	1										
信任	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	.266** .000	.761** .000	.661** .000	1									
風險 規避	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	-.080** .008	-.062* .041	-.085** .005	-.102** .001	1								
核心 能力	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	.457** .000	.354** .000	.424** .000	.449** .000	-.057 .059	1							
獎懲 任用	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	.115** .000	.636** .000	.614** .000	.626** .000	-.108** .000	.309** .000	1						
考核	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	.214** .000	.714** .000	.644** .000	.669** .000	-.095** .002	.408** .000	.743** .000	1					
績效 管理	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	.165** .000	.665** .000	.629** .000	.600** .000	-.081** .008	.345** .000	.722** .000	.776** .000	1				
升遷	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	.149** .000	.410** .000	.441** .000	.394** .000	.039 .201	.248** .000	.577** .000	.562** .000	.543** .000	1			
組織 文化	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	.264** .000	.717** .000	.617** .000	.671** .000	-.073* .018	.458** .000	.638** .000	.748** .000	.651** .000	.457** .000	1		
危機 情境	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	-.049 .109	-.304** .000	-.330** .000	-.340** .000	.445** .000	-.170** .000	-.385** .000	-.332** .000	-.306** .000	-.140** .000	-.325** .000	1	
民主化	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	-.009 .774	-.028 .361	-.096** .002	-.082** .007	.307** .000	-.047 .120	-.138** .000	-.097** .001	-.114** .000	-.068* .025	-.057 .060	.451** .000	1

** . 在顯著水準為0.01時 (雙尾)，相關顯著。

* . 在顯著水準為0.05 時 (雙尾)，相關顯著。

資料來源：本研究彙整

在上表的各項構面中，就個體面而言，在因素分析之後，共萃取出領導、工作滿足感、信任、風險規避等因素。制度面的部分共有獎懲任用、考核、績效管理，以及升遷等因素。環境面則為組織文化、危機情境，以及民主化等因素。詳細的因素構面及因素負荷量參見附件三。上表呈現了高階文官政策倡議的喜愛程度而言，除了危機情境與民主化的因素之外，皆與多數的變項皆相關。其中核心能力呈現的是中度正相關，而風險規避是低度負相關外，其餘具有顯著相關的變數皆為低度正相關。

下表呈現了高階文官在政策倡議頻率與各變項之間的相關性：

表 4-16 高階文官政策倡議「頻率」與各變項之皮爾森相關

		政策 倡議 頻率	領 導	工 作 滿 足 感	信 任	風 險 規 避	核 心 能 力	獎 懲 任 用	考 核	績 效 管 理	升 遷	組 織 文 化	危 機 情 境	民 主 化
政策倡 議頻率	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	1												
領 導	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	.255** .000	1											
工 作 滿 足 感	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	.255** .000	.646** .000	1										
信 任	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	.242** .000	.761** .000	.661** .000	1									
風 險 規 避	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	-.034 .270	-.062* .041	-.085** .005	-.102** .001	1								
核 心 能 力	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	.321** .000	.354** .000	.424** .000	.449** .000	-.057 .059	1							
獎 懲 任 用	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	.213** .000	.636** .000	.614** .000	.626** .000	-.108** .000	.309** .000	1						
考 核	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	.268** .000	.714** .000	.644** .000	.669** .000	-.095** .002	.408** .000	.743** .000	1					
績 效 管 理	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	.219** .000	.665** .000	.629** .000	.600** .000	-.081** .008	.345** .000	.722** .000	.776** .000	1				
升 遷	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	.183** .000	.410** .000	.441** .000	.394** .000	.039 .201	.248** .000	.577** .000	.562** .000	.543** .000	1			
組 織 文 化	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	.333** .000	.717** .000	.617** .000	.671** .000	-.073* .018	.458** .000	.638** .000	.748** .000	.651** .000	.457** .000	1		
危 機 情 境	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	-.065* .034	-.304** .000	-.330** .000	-.340** .000	.445** .000	-.170** .000	-.385** .000	-.332** .000	-.306** .000	-.140** .000	-.325** .000	1	
民 主 化	Pearson 相關 顯著性 (雙尾)	.033 .283	-.028 .361	-.096** .002	-.082** .007	.307** .000	-.047 .120	-.138** .000	-.097** .001	-.114** .000	-.068* .025	-.057 .060	.451** .000	1

** . 在顯著水準為0.01時 (雙尾)，相關顯著。

* . 在顯著水準為0.05 時 (雙尾)，相關顯著。

資料來源：本研究彙整

上表呈現了各構面中的各項因素之相關性，可發現就高階文官政策倡議的頻率而言，除了與風險規避與民主化並無顯著的相關外，其餘的因素除了風險規避與危機情境所呈現的是低度負相關外，具有顯著相關的因素皆呈現了低度或中度正相關性。

對照兩張表格中所列舉之資料，「風險規避」對高階文官在政策倡議上的喜愛程度比其政策倡議上的頻率來的有關係，另一方面，「危機情境」的壓力下與高階文官的頻率有相關，卻與其政策倡議的喜愛程度沒有顯著相關，從下面訪談或許可進一步說明：

司處有他的業務，比如說我是什麼司，所有的業務都是司處在處理啊，他哪有聽部長一句話，一個口號一個動作那不是死啦？在他的範圍都是他在處理啊，只是呈計畫、案子也好，他有不同的重點、層級，哪一個層級決定的，哪一個層級批的，比如說有一些部長要批的，他只是這樣的處理啊，那不都是司處在做嗎？所以他這司處在這範圍，他一定相當程度相當熟悉。我們有一個業務權責分工表，行政工作就是靠分層負責嘛，分層是很重要的，這塊是你的業務、這塊是他的業務，分層嘛負責啊，哪有說國家的事情是靠一句話一個動作？你今天少了人他照樣有人代理在運作，沒有影響啊。（受訪者 F）

此外，民主化對於高階文官在政策倡議的喜好程度與頻率的影響皆不顯著，如同受訪者所指出的，或許是民主化的過程中，高階文官更要凸顯的是中立及專業化的角色：

如果民主化的過程中，政黨輪替變成一個常態，就會慢慢讓這些輪替的政黨裡面，慢慢的再怎麼樣我都需要文官去替我諮詢、作橋梁、提供專業的意見，不管這個文官是前朝跟過就會怎麼樣，這是第一個。第二個，文官自己也要能建立所謂專業、中立的形象，這是非常重要的。我今天說，在這個職場裡面不管今天誰當家，我就是秉持我的專業，政務官等於是我們代表的頭嘛，政策的決定，那我文官就是你的手腳，我是你的幕僚。（受訪者 C）

簡言之，過去本人在訪問地方政府之高階文官時也曾聽到受訪者表示，高階文官能夠被拔升多數是因為其積極主動性，而非被升上來

睡覺的。換言之，風險規避與民主化對於高階文官政策倡議的「頻率」之影響確實很可能是不顯著的。

二、國際經驗與高階文官之政策倡議

全球化的來臨使得國際之間的往來更加密切，相對的也讓各國政府之間的交流較過去頻繁。本研究透過單因子變異數分析(ANOVA)進一步探討國際經驗對於高階文官在政策倡議上的喜愛程度與頻率，如下兩張表所示：

表 4-17 高階文官出國開會次數與政策倡議喜愛程度之分析

(I) 出國開會 (J) 出國開會		平均差異 (I-J)	標準誤	顯著性	95% 信賴區間	
					下界	上界
沒有	1-3次	-.27478*	.07392	.008*	-.5029	-.0467
	4-6次	-.64405*	.14093	.000*	-1.0789	-.2092
	7-9次	-.62223	.30444	.383	-1.5616	.3171
	10次以上	-.65213*	.17809	.010*	-1.2016	-.1026
1-3次	沒有	.27478*	.07392	.008*	.0467	.5029
	4-6次	-.36928	.14407	.161	-.8138	.0753
	7-9次	-.34745	.30591	.863	-1.2914	.5964
	10次以上	-.37735	.18059	.359	-.9346	.1799
4-6次	沒有	.64405*	.14093	.000*	.2092	1.0789
	1-3次	.36928	.14407	.161	-.0753	.8138
	7-9次	.02183	.32860	1.000	-.9921	1.0357
	10次以上	-.00807	.21682	1.000	-.6771	.6609
7-9次	沒有	.62223	.30444	.383	-.3171	1.5616
	1-3次	.34745	.30591	.863	-.5964	1.2914
	4-6次	-.02183	.32860	1.000	-1.0357	.9921
	10次以上	-.02990	.34617	1.000	-1.0980	1.0382
10次以上	沒有	.65213*	.17809	.010*	.1026	1.2016
	1-3次	.37735	.18059	.359	-.1799	.9346
	4-6次	.00807	.21682	1.000	-.6609	.6771
	7-9次	.02990	.34617	1.000	-1.0382	1.0980

*. 平均差異在 0.05 水準是顯著的。

資料來源：本研究彙整

表4-18 高階文官出國開會次數與政策倡議頻率之分析

(I) 出國開會 (J) 出國開會		平均差異 (I-J)	標準誤	顯著性	95% 信賴區間	
					下界	上界
沒有	1-3次	-.53504*	.08847	.000*	-.8080	-.2621
	4-6次	-1.00979*	.16851	.000*	-1.5297	-.4898
	7-9次	-1.41059*	.36407	.005*	-2.5339	-.2872
	10次以上	-1.10992*	.21296	.000*	-1.7670	-.4528
1-3次	沒有	.53504*	.08847	.000*	.2621	.8080
	4-6次	-.47475	.17237	.109	-1.0066	.0571
	7-9次	-.87554	.36587	.221	-2.0045	.2534
	10次以上	-.57488	.21602	.132	-1.2414	.0917
4-6次	沒有	1.00979*	.16851	.000*	.4898	1.5297
	1-3次	.47475	.17237	.109	-.0571	1.0066
	7-9次	-.40079	.39298	.904	-1.6134	.8118
	10次以上	-.10013	.25930	.997	-.9002	.6999
7-9次	沒有	1.41059*	.36407	.005*	.2872	2.5339
	1-3次	.87554	.36587	.221	-.2534	2.0045
	4-6次	.40079	.39298	.904	-.8118	1.6134
	10次以上	.30066	.41399	.971	-.9767	1.5781
10次以上	沒有	1.10992*	.21296	.000*	.4528	1.7670
	1-3次	.57488	.21602	.132	-.0917	1.2414
	4-6次	.10013	.25930	.997	-.6999	.9002
	7-9次	-.30066	.41399	.971	-1.5781	.9767

*. 平均差異在 0.05 水準是顯著的。

資料來源：本研究彙整

上兩張表呈現出高階文官出國開會的次數多寡與其政策倡議的喜愛程度與頻率也是有顯著的差異的，其中「沒有出國開會經驗」的與「有出國開會經驗」相較之下，對高階文官政策倡議的態度與頻率有顯著之差別。從平均差異(I-J)此欄位中的分析可發現，出國開會次數越多，喜愛政策倡議的程度越高，實際進行政策倡議的頻率也越高。值得注意的是在出國開會「7-9 次」此一組別於兩張表中的顯著程度不同，推估應為回答樣本過少 (n=14) 而導致之結果。

三、影響高階文官政策倡議喜愛程度之迴歸分析

為瞭解在上述各項因素中，在不同構面的交互作用下，哪些對於

高階文官政策倡議的喜愛程度會產生影響，本研究透過逐步迴歸的方式(stepwise regression)來進一步分析，結果如下表所示：

表4-19 影響高階文官政策倡議喜愛程度之迴歸分析

模式	R	R 平方	調過後的 R 平方	估計的標 準誤	變更統計量				
					R 平方 改變量	F 改 變	df1	df2	顯著性F 改變
5	.471 ^e	.222	.218	1.01219	.003	4.416	1	1005	.036

模式	未標準化係數		標準化 係數	T	顯著性	B 的 95.0% 信賴區間		共線性統計量	
	B 之估 計值	標準誤 差	Beta 分 配			下界	上界	允差	VIF
(常數)	1.312	.246		5.321	.000	.828	1.795		
5 核心能力	.039	.003	.398	12.417	.000	.033	.045	.754	1.327
信任	.027	.010	.114	2.774	.006	.008	.046	.462	2.166
獎懲任用	-.042	.009	-.190	-4.512	.000	-.061	-.024	.435	2.297
升遷	.027	.013	.074	2.124	.034	.002	.053	.645	1.551
組織文化	.011	.005	.089	2.101	.036	.001	.022	.429	2.330

a. 依變數：政策倡議喜愛程度

資料來源：本研究彙整

上表呈現了在各個構面中，影響高階文官政策倡議喜愛程度的因素在個體面中為：核心能力、信任；另外在制度面（人力資源管理政策）主要為獎懲任用以及升遷；最後在環境面中最主要的因素則是組織文化。檢視變異數膨脹因子(variance inflation factor, VIF)後並未超過 10，亦即上表並無共線性之問題。迴歸的公式可如下表示：

$$\text{高階文官政策倡議喜愛程度} = 1.312 + 0.039 * \text{核心能力} + 0.027 * \text{信任} - 0.042 * \text{獎懲任用} + 0.027 * \text{升遷} + 0.011 * \text{組織文化}$$

值得注意的是其中獎懲任用呈現的是負向關係，意味著對於獎懲任用過程覺得不公平，或甄選委員會所發揮的功能較弱，則高階文官越喜歡倡議政策。換言之，此現象是否意味著獎懲過程中若能循私的話，則高階文官更喜歡倡議政策，值得後續進一步來觀察。

第五章 結論與建議

第一節 對研究問題之回應

本研究之調查有助於我們對於高階文官角色在決策過程中主要角色的了解，為了有效回答四個主要的研究問題，本研究首先從文獻中界定了四個主要的角色，分別是政策倡議（主動向上）、促進適應力（主動向下）、綜合資訊（被動向上），以及執行政策（被動向下）。為更有效的發揮高階文官之經驗與專業知識，本研究也特別強調於高階文官為變革者(change agent)或政策倡議者(policy initiative-taking)角色之探討。此外，本研究也發現高階文官對於長官或政務官在政策倡議時最能發揮的部分即在於其政策領域上的專業知識，是否能清楚界定問題與高階文官之溝通協調能力則成為高階文官要順利進行政策倡議之關鍵影響力。

在高階文官進行各項政策倡議的活動中，本研究界定了組織內部流程、公共政策倡議，以及組織核心策略等三項變革面向。從調查研究中可發現，多數的高階文官經常並且喜歡去發展新的政策或計畫，而在內部流程變革中，高階文官認為其在「授能」(empower)以及「溝通協調」做的比較多；反而與組織績效管理相關的如改善績效管理系統、採用新的資訊通訊科技(ICT)，或是大幅採用簽約外包等事項僅為普通。就公共政策倡議變革而言，顯見的是高階文官多在爭取長官或政務官的支持，反而和組織外界的政策利害相關人互動較不頻繁。在組織核心策略的變革上，高階文官會鼓勵部屬或同事提出更多新想法，並會強化對於主要職員的訓練以及提出改善效率或因應風險的計畫，然而在部門中提出新的標竿學習對象、選用新的團隊成員，或是與外部利害相關者討論組織目標或目的則是較少程度之活動。整體而言，吾人必須瞭解到在民主治理的環境中，政府與民眾互動的介面已不僅限於政務官了，高階文官在發展新的政策或計畫方案時，也必然需要多和外界接觸、溝通。從分析結果可發現，高階文官在和外界的互動，尤其是民眾及政策利害相關人之互動與對話，確實可再強化。

就第二個研究問題而言，文獻中也界定了高階文官所應具備的核心能力，至少包含政治、專業，與完成任務等三個面向，不論是從質性的資料之分析或是問卷的量化統計資料，也皆說明了這些核心能力的重要性。例如，高階文官必須要有政治敏感度以避免風險、透過政策領域的專業知識以說服長官或政務官，並必須要有各種社會技巧以達成協力合作、完成任務。

關於第三個研究問題，本研究發現高階文官政策倡議發生的方式，首先源自於對公共問題之界定，並且會先向上級（包含直屬長官與政務官）尋求支持。此外，前述的角色被領導階層、利害相關人以及內部激勵機制所節制。例如，高階文官在扮演變革者或政策倡議角色上，是取決於長官的鼓勵、高階文官對於達成目標的渴望（其也包含職涯發展），它也受到對於民眾需求的回應能力所影響，並且它也取決於能夠遊說分析和對於提議論證的能力，當然這些因素可能也會彼此影響。在與部屬的互動中，高階文官則多以「授能」為主要策略。

最後，在哪些因素會影響到高階文官政策倡議積極主動角色的扮演，本研究綜合分析認為包括國際交流經驗、以及在個體面中為：核心能力、信任；另外在制度面（人力資源管理政策）主要為獎懲任用以及升遷；最後在環境面中最主要的因素則是組織文化。

本次的研究具有一些限制，例如在高階文官核心能力的衡量上，並沒有辦法做到交互主觀式的(inter-subjective)多元衡量，而問卷亦是採取自覺式問題(self-perceived questions)，缺乏其他客觀數據之分析。其次，由於架構的限制，資料上對於高階文官在政策倡議上的水平參與也較為薄弱。換言之，在對內（如長官授權程度、部屬能力等）及對外（與外部顧客或政策利害相關人）之互動網絡、行銷或如何結合外部利益相關者或其他組織上之議題上，由於並非是本研究的主要旨趣而顯得較少觸及。然而，這方面不能夠完全不理會，例如各項變革或政策在獲得立法機構批准後，將必然會涉及這些面向，未來也值得更多的探討。

第二節 主要政策建議

透過高階文官長期所累積的經驗與專業知識，為了要促使其能夠扮演組織變革者的發動機，基於上述質化與量化的各項分析，本研究提出了以下幾項政策建議：

一、短期建議

1. 建立高階文官輪調制度，深化與擴大高階文官的學習範圍與機會

【主辦機關：考試院銓敘部；協辦機關：行政院人事行政局】

高階文官主要的核心能力已不限於政策專業領域上，反而在溝通協調以及各種社會技巧上如何進行跨部門合作將會更受到重視。因此，本研究建議透過職務輪調的方式讓高階文官短期之內獲得更豐富的經驗與視野，並能夠隨時保持活力。前文所提之行政院 98 年 7 月 21 日函頒高階主管職務管理核心能力規劃訓練之相關課程中，已將「領導能力與協調合作」等列為訓練項目，亦是可做為高階文官「通才訓練」之一環。

2. 強化對於高階文官宏觀與多元的訓練、辦理至企業界訓練與研習，並積極選派高階文官赴國外參與會議及進修

【主辦機關：考試院保訓會；協辦機關：行政院人事行政局】

研究顯示對於高階文官訓練是可以反映在其政策倡議的活動上的，因此本研究建議強化與深化對於高階文官相關之訓練。加強的部分至少包含：「提升國際經驗」、「與公民之溝通協調」、「創新與宏觀思考」、「策略規劃與管理」等部分。如同受訪者所指出的，目前關於高階文官的訓練至少有兩個瓶頸待突破，首先為訓、用如何結合的問題，其次則是誰參加訓練。前項問題涉及到訓練內容的方式，過去傳統演講的上課方式，當前已有多項課程加入了個案研討之設計。未來包含如情境模擬、角色扮演等多元訓練

方式亦可參考。本研究顯示出高階文官出國參與會議將有助於其主動積極角色的扮演，而另一方面，在當代公、私協力治理與全球化的時代下，高階文官若能實際至企業接受短期訓練或研習，對其增進其政策倡議及組織管理的核心能力也將有所助益。民國93年時考試院銓敘部即曾進行「建構政府機關及民間機構人才交流機制」之研究，未來若要進一步提升高階文官之競爭力，相關的研究與機制建立勢必然要更加快速來進行。就誰來參加訓練而言，受訪者曾表示在部分機關單位中，由於高階主管人員平時繁重的業務往往造成其不願或無法參與訓練，在制度上如何挑選合宜、合格的對象來接受訓練，配合訓練義務的賦與或誘因的提供，也將是整體強化高階文官訓練重要之一環。

3. 鼓勵建立高階文官工作團隊

【主辦機關：考試院銓敘部；協辦機關：各主管機關】

本研究的分析發現風險規避與高階文官進行政策倡議的喜愛程度有顯著的負相關；換言之，政策倡議時的風險越高，則高階文官越不喜歡進行政策倡議。儘管目前在許多政府單位間可發現透過主辦/協辦等方式來進行方案協力合作的情況，然而如同受訪者指出的通常協辦方所真正主動負責仍屬不多。因此，在政策方案或計畫規劃之時，若能落實高階文官透過團隊建立的方式，一方面可收團隊合力之效；另一方面，也可因分攤風險或共同承受風險而提升高階文官主動倡議政策之可能。

4. 對民選首長或政務官上任前進行關於文官體系運作的說明課程

【主辦機關：考試院(銓敘部)；協辦機關：行政院人事行政局】

從本研究的結果顯示民主化的過程中，高階文官已慢慢能適應「專業中立」之角色，然而隨著政務官或民選首長的更迭頻繁，許多人在上台之前事實上對於文官體系之運作毫無所悉。在當前

制度無法讓政務官或民選首長能建立體制內的政策幕僚群時，本研究也建議透過對剛上任的政務官或民選首長之訓練或講習課程，讓他們多瞭解文官體系之運作，俾便能更有效的進行領導，並與高階文官相輔相成來實踐各項政策。

二、中期建議

1. 建立高階文官在參與決策過程中徵詢政策利害相關人之機制

【主辦機關：考試院研發會；協辦機關：行政院研考會】

本研究結果顯示出高階文官與社區或公民等政策利害相關者之互動僅為普通的程度，由此也可窺見何以目前國內部分政策在公開討論後，時常受到民眾的批評、挑戰，甚至是反對。由於高階文官顯然已成為當代治理過程中主要的政策或方案規劃者的主要角色之一，因此本研究建議在高階文官參與決策過程中，應該建立徵詢政策利害相關人之機制。

2. 持續建構高階主管特別管理制度，引進內部競爭機制

【主辦機關：考試院銓敘部；協辦機關：行政院人事行政局】

齊頭式的平等往往造成另一種不公平的現象，在當代新公共管理的潮流中，透過誘因的提供、競爭的機制等，將有助於大幅度提高工作績效，當然這些對於高階文官來說也是不例外的。前文提及在考試院文官制度興革方案中開始規劃「高階主管特別管理制度」，民國 99 年 8 月 30 日已由銓敘部函陳考試院審議，並經考試院在同年 9 月 30 日第 11 屆第 105 次會議決議，交全院審查會審查。事實上，本研究的迴歸分析也呈現出了為了讓高階文官更加積極主動，在獎懲任用與升遷上皆是重要的因素，因此高階文官特別管理制度上之改革確實是必要的。尤其在薪資結構等誘因上如何設計出合理有效的誘因機制，並妥善規劃權利義務等問題，都是需要持續且大力推動落實的。儘管本研究的受訪者也指

出，我國目前政治環境的討論對於薪資結構等議題皆非常保留，然而對於下一階段高階文官制度性的改革來說，競爭機制與誘因結構的變革將成為整個制度改革成敗之重要關鍵。

三、長期建議

1. 培養對於高階文官信任、尊重與創新文化

【主辦機關：考試院銓敘部；協辦機關：各主管機關】

研究中顯示組織文化對於高階文官政策倡議也將產生影響，儘管文化的塑造或養成往往需長期與持續的投入，然而卻也是各機關最值得重視的議題。一方面信任、尊重的組織文化可避免政務官或民選首長頻繁更迭所帶來的負面影響；另一方面，面對時代不斷的發展與複雜動盪的環境，高階文官也唯有不斷的創新，方能讓組織在動盪中繼續前進。在制度設計上，關於績效衡量制度的改革、提升文官與政務官之互動品質等皆是可行之道。

2. 落實文官中立，讓高階文官不隨政黨輪替等情形而無法發揮

【主辦機關：考試院銓敘部；協辦機關：各主管機關】

本研究發現就組織的環境而言，高階文官參與決策過程時的困境之一在於部分政治人物會強烈考量高階文官在政黨或派系的傾向，如此則容易限制了高階文官在專業上所可以發揮之影響力。因此有受訪者即提到未來各政黨在執政時，應避免要高階文官對特定黨派的支持與否進行明確表態。換言之，唯有落實文官中立，才能讓人才為國家所用。儘管目前公務人員行政中立法已於民國九十八年六月公佈施行，然而長期來看，文官中立的目標不只是公務人員要遵守，更有賴政治人物以及社會大眾共同來實踐的。

參 考 書 目

一、 中文部分

- 王文科、王智弘(2007)。教育研究法。臺北市：五南。
- 李芳齡、李田樹譯，Clayton Christensen and Michael E. Raynor 著
(2010)。創新者的解答。台北：天下文化。
- 陳敦源(2002)。「績效制度設計的資訊問題：信號、機制設計、與代理成本」。行政暨政策學報，35，45-69。
- 許禎元(1997)。政治研究方法與統計。台北：五南。
- 詹中原(2004)。危機管理-理論架構。台北：聯經。
- 賴沅暉(2007)。「書評—政策弔詭：政治決策的藝術」。公共行政學報，25，119-129。
- 孫治本譯，Ulrich Beck 著 (1999)。全球化危機：全球化的形成、風險與機會。台北：商務。
- 齊思賢、楊幼蘭譯，Larry Bossidy and Ram Charan 著(2008)。應變：用對策略做對事。台北：天下文化。
- 楊幼蘭譯，Richard Luecke 著 (2005)。變革管理。台北：天下文化。

二、 英文部分

- Astley, W. G. & Sachdeva, P. S. (1984). Structural sources of intraorganizational power: A theoretical synthesis. *Academy of Management Review*, 9(1), 104-113.
- Buchanan, D. and D. Boddy. (1992). *The Expertise of Change Agent*. London: The Prentice Hall.
- Caldwell, R.(2003). Model of Change Agency: A fourfold Classification. *British Journal of Management*, 14(2), 131-140.

- Cunningham, I., P. Dibben, and J. Perry. (2004). Bridging the Gap between Rhetoric and Reality: Line Managers and the Protection of Job Security for Ill Workers in the Modern Workplace. *British Journal of Management*, 15(3), 273-290.
- Dahl, Robert A. (1957). The Concept of Power. *Behavioral Science*: 201-214.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Fearn-Banks, M. (1996). *Crisis Communication: A Casebook Approach*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Inc.
- Finkelstein, Sydney. (1992). Power in Top Management Teams: Dimensions, Measurement, and Validation, *Academy of Management Journal*, 35(3), 505 ; 34.
- Floyd, S. W., & Wooldridge, B. (1992). Middle Management Involvement in Strategy and Its Association with Strategic Type: A Research Note. *Strategic Management Journal*, 13, 153-167.
- French, J.R.P. and B. Raven. (1959). Bases of social power. *Journal of Applied Psychology*. 74, 561-567.
- Herzberg, F. (1966). *Work and the Nature of Man*. Cleveland: World Pub. Co.
- Hill, M. J., & Hupe, P. L. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London: Sage.
- Horton, Sylvia, (2000a). Competency management in the British civil service, *International Journal of Public Sector Management*, 13(4), 354-368.
- Horton, Sylvia. (2000b). Introduction – the competency movement: its origins and impact on the public sector. *International Journal of*

- Public Sector Management*, 13(4) ,306-318
- Horton, Sylvia, Annie Hondeghe, and David Farnham .(2002).
Competency Management in the Public Sector: European Variations
on a Theme. *Amsterdam, Netherlands: IOS Press*,65-76.
- Houston, David J. (2000). Public-Service Motivation: A Multivariate Test,
Journal of Public Administration Research and Theory,
(10)4,713-727
- Income Data Services(IDS). (1997). *Developing Competency
Frameworks Study*. NO. 639, IDS, London.
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. M. (2000). Public Management and
Policy Networks: Foundations of a Network Approach to
Governance. *Public Management*, 2(2), 135-158.
- Lerbinger, O. (1997). *The Crisis Manager: Facing Risk and
Responsibility*. Mahwah,NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Lindblom, C. E. (1968). *The Policy-Making Process*. Englewood Clidds,
NJ: Prentice-Hall.
- Lodge, Martin and Christopher Hood. (2005). Symposium introduction-
competency and higher civil servants. *Public Administration*. (83)4,
779-787.
- Mangione, T. W. (1995). *Mail Survey: Improving the Quality*. Thousands
Oaks, CA: Sage.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy Networks in British
Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Maslow, A. (1954). *Motivation and Personality*. New York: Harper &
Row.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1989). *Implementation and Public*

- Policy*. Lanham, MD: University Press of America.
- North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1999). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework, in Sabatier, P. ed., *Theories of the Policy Process*.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.
- Perry, J. L. (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22.
- Peters, B. G. (2005). *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. London: Continuum.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Los Angeles: University of California Press.
- Public Governance and Territorial Development Directorate/Public Management Committee. (2003). Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries, *Background Note*, 28th session of the Public Management Committee, 13-14, *Château de la Muette, Paris*
- Reilly, A. H., Brett, J. M., & Stroh, L. K. (1993). The Impact of Corporate Turbulence on Managers' Attitudes. *Strategic Management Journal*, 14(Special Issue), 167-179.
- Rhodes, R. A. W. (1981). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Farnborough: Gower.

- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Washington, DC: Westview Press.
- Sabatier, P. A. (1999). The Need for Better Theories. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 3-18). Boulder, CO: Westview Press.
- Spencer, Jr. , LyleM. & Signe M. Spencer. (1993). *Competence at Work: Models for Superior Performance*. Toronto: John Wiley& Sons, Inc.
- Stone, D. (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company.
- Tullock, G. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Washington, DC: Public Affairs Press.
- Van Vulpen E and Moesker F. (2002). Competency-based management in the Dutch senior public service In: *Competency Management in the Public Sector*. S. Horton et al (Eds). UK: IOS Press. pp. 65-76.
- Virtanen, Turo. (2000). Changing competences of public managers: tensions in commitment, *The International Journal of Public Sector Management*, 13(4), 333-341. MCB University Press.
- Yukl, Gary & Cecilia M. Falbe, (1991). Importance of Different Power Sources in Downward and Lateral Relations. *Journal of Applied Psychology*, (76)3, 416-423.

附錄一 訪談題綱

考試院委託研究計畫 「高階文官在決策過程中扮演的角色」 訪談題綱

交通大學通識教育中心

王俊元 助理教授

E-mail: g885422@seed.net.tw; Tel : 03-5712121 轉 52733

- 一、高階文官在政策過程中主要扮演的角色為何？
- 二、高階文官在進行政策倡議時可以有的影響力為何？
- 三、就您的經驗中，在進行政策倡議時，您如何與長官、部屬、同仁，以及外界互動，並爭取他/她們的支持？
- 四、激勵高階文官積極主動的進行政策倡議的關鍵因素有哪些？
- 五、高階文官進行政策倡議時，重要的核心能力包含哪些？
- 六、危機情境下高階文官在決策過程中所扮演的角色與平時有什麼不同？
- 七、危機情境中高階文官與政務官或民選首長間的互動為何？危機決策的責任問題是否對高階文官的角色扮演造成影響？
- 八、在制度改革與設計上，如何可以讓高階文官更加積極主動進行政策倡議？

附錄二、研究問卷

考試院委託研究計畫
「高階文官在決策過程扮演的角色」
行政菁英問卷調查

親愛的公務界先進您好：

感謝您長久以來在我國公部門的貢獻與付出！高階文官在政策制訂過程中的重要性已不言可喻，OECD 許多會員國家也開始進行制度性的改革，希望高階文官在決策過程中扮演更加積極的角色，以讓他們豐富的經驗與專業知識能有所發揮。

近來，我們目前正在進行由考試院委託的「高階文官在決策過程扮演的角色」之研究計畫，希望透過對各部會高階文官（簡任以上文官）關於激勵、核心職等、制度與環境等問題之瞭解，以探討高階文官在決策過程中的適當角色，並據以提供考試院相關政策規劃之參考。本研究的一部份，即在透過對中央政府各部會高階行政菁英進行問卷調查，期能獲得真實的資訊，進而提供確實有效的施政建議。

本問卷皆為單選，預估花費您十五至二十分鐘的時間填答。誠摯謝謝您接受我們的問卷調查，您所提供的資料僅作研究分析之用，本團隊絕對保密。我們在題目中刻意不詢問過多的個人資料，目的即在確保您的隱私，請您放心填答。問卷填答完畢後，煩請於今年十一月八日（星期一）前轉交給您所屬部會中負責聯繫之同仁，或逕寄至：交通大學通識教育中心（300 新竹市大學路 1001 號）王俊元老師收即可。再次謝謝您對於本研究工作的支持！

國立交通大學通識教育中心
王俊元 助理教授

敬上
2010 年 10 月

聯絡人：博士生級研究助理 唐慧宇
電話：(03)571-2121 轉 52733
E-mail：vocalsphere@gmail.com

第一部份、此部分所詢問的是您在公共政策制訂過程中倡議 (initiative) 之經驗。此處所指的倡議，包含公共政策、計畫或方案之提案、分析與推動。請以過去十二個月的時間為基準，並根據您的認知來回答【勾選】下列各個問題。

非常不同意 不同意 有點不同意 普通 有點同意 同意 非常同意

1. 我經常需要去發展新的政策/計畫。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
2. 我經常鼓勵其他人發展新的政策/計畫。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3. 整體而言，我非常喜歡發展新的政策/計畫。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
4. 我總是在政策問題浮現之初就進行方案的倡議。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
5. 我經常讓政策利害相關人參與我們新計畫之規劃。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
6. 我特別偏好對我服務部門改變最小的政策/計畫。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
7. 整體而言，我倡議新政策/計畫時總是可以獲得其他同事的支持。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
8. 我在倡議各項新政策/計畫後經常為機關帶來很大的影響。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
9. 針對不同利害相關人的需求，我經常提出新的方案。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
10. 整體而言，我在政策倡議這部分表現非常好。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

在發展政策方案或計畫的具體活動上，在過去的十二個月中我時常：

11. 為我部門發展新的計畫方案。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
12. 為我部門發展新的政策。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
13. 與社區領袖或民眾合作以在新政策/計畫上獲得支持。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
14. 協助其它部門瞭解新政策/計畫的需求。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
15. 針對新政策/計畫進行研究或評估。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
16. 為新計畫的發展爭取資源、預算。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
17. 說服政務官同意我新的提案。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
18. 在發展新政策/計畫上與政務官或民選官員合作。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
19. 與企業領袖合作以在新政策/計畫上獲得支持。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
20. 在政策/計畫創新上展現我的領導精神。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

在改善組織內部流程的具體活動上，在過去的十二個月中我已經：

	非常不同意	不同意	有點不同意	普通	有點同意	同意	非常同意
21. 在我服務的部門中大幅改善績效管理系統。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
22. 採用新的資訊通訊科技(ICT)。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
23. 建立新的團隊以執行新目標。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
24. 大幅的重新設計或再造工作流程。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
25. 在新方案中授能(empower)於部屬或其他同事。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
26. 在不同部門中協調其他人致力於新的問題上。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
27. 大幅度的改善我所屬組織的氣氛。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
28. 擴大績效衡量的幅度。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
29. 在我服務的部門中提出新的組織架構。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
30. 大幅運用簽約委外服務。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

在改變組織本質的具體活動上，在過去的十二個月中我已經：

31. 為我服務的部門界定新策略目標。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
32. 進一步釐清我們機關的核心價值與倫理。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
33. 與外部的政策利害相關人討論我們的目標與目的。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
34. 鼓勵部屬或其他同事提出更多新想法。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
35. 在我們的策略計畫中選用新成員。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
36. 在我的部門中提出新的標竿學習之對象。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
37. 增加對於部屬或其他同事在績效與創造力之獎勵。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
38. 強化對於主要職員的訓練。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
39. 討論如何改善計畫效率與效能的各種方法。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
40. 在我的部門面臨實質的風險時提出新政策或計畫。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

政策倡議過程中利害相關者(stakeholders)的需求都很重要。在您形塑新的政策或計畫時，哪些利害相關人通常是最重要的呢？請依照 1、2、3、4、5 等順序標明您認為在政策倡議時所考量需求之優先順序。其中 1 為最先考量其需求的對象，2 為次之，3 為再次之，4 為再再次之，5 為最後考量其需求的。各順序號碼請勿重複。

政策倡議時所考量需求之主要對象	需求重要性程度
41. 民意機關	
42. (本機關)所服務的對象	
43. 直屬長官	
44. 自己部門外的其他相關單位	
45. 自己部門中的部屬與同事	

政策倡議時的溝通工作非常重要。在下列各個主要的對象中，請依照 1、2、3、4、5 等順序標明您認為這些對象在溝通協調時各自的重要程度。其中 1 為最重要的溝通協調對象，2 為次之，3 為再次之，4 為再再次之，5 為最不重要的。各順序號碼請勿重複。

政策倡議時的主要溝通協調對象	溝通重要性程度
46. 民意機關	
47. (本機關)所服務的對象	
48. 直屬長官	
49. 自己部門外的其他相關單位	
50. 自己部門中的部屬與同事	

第二部分、請依據您的認知回答下列各項關於公共服務的問題。

	非常不同意	不同意	有點不同意	普通	有點同意	同意	非常同意
51. 公共服務的價值是我擔任公務員非常重要的動機。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
52. 我相信長官們非常尊重我們的意見。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
53. 我相信長官們非常重視我在改善服務時，提出所需要的資源之要求。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
54. 我總是非常信任長官們。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
55. 我認為長官們會做出對機關最有利的決策。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
56. 與長官的意見不合對我個人職場上的發展很危險。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
57. 我覺得我們應該採取保守的策略來因應不確定的環境。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
58. 我絕對不願意和一個常製造麻煩的同仁合作。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
59. 我總是長時間且十分努力地工作。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
60. 我的長官總是刺激我們去探究新的問題。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
61. 我的長官總是利用各種機會讓每一個部屬成長。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
62. 我的長官非常重視每一個部屬心靈之健全。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
63. 我的長官在領導時，總是明確的強調獎懲原則。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
64. 我的長官總是特別重視團隊紀律的表現。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
65. 我的長官總是高度重視各種工作的標準作業流程。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

	非常不滿意	不滿意	有點不滿意	普通	有點滿意	滿意	非常滿意
66. 我對我在機關中參與決策制訂的程度感到	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
67. 我對目前的工作覺得	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
68. 在別人對我工作的認同上，我感到	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
69. 我對我的薪水感到	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
70. 我對工作上所獲得的相關資源感到	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

第三部份、下列各項能力問題並無涉及「好、壞」的判斷，請依據您對個人的理解，直覺地回答【圈選】下列各項答案。

	非常不同意	不同意	有點不同意	普通	有點同意	同意	非常同意
71. 我在瞭解環境變遷上有非常充分的能力。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
72. 我有非常充分的能力來推動機關變革。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
73. 我有非常充分的能力來評估政策或計畫。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
74. 我有非常充分的能力來進行創新思考。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
75. 我非常勇於接受各種困難的挑戰。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
76. 我有非常充分的能力來界定新的問題。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
77. 我有非常充分的能力來整合機關中衝突的價值。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
78. 我有非常充分的能力來協調並建立不同團體之共識。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
79. 我有非常充分的能力來說服他人。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
80. 我非常高度地尊重別人不同的價值觀與貢獻。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
81. 我有非常充分的領導能力。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
82. 我完全能夠策略性的來思考。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
83. 我完全能夠實踐願景。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
84. 我完全能夠應付各種風險。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
85. 我總是投入各種持續性的學習。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

第四部分、請依據您個人的認知回答下列關於人力資源管理的各項問題，其中本機關係指您所服務之部會。

	非常不同意	不同意	有點不同意	普通	有點同意	同意	非常同意
86. 本機關在高階文官的甄選過程完全公平。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
87. 本機關的人事甄審委員會在高階文官的甄選中可以充分發揮功能。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
88. 本機關首長在高階文官的任用上完全用人唯才。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
89. 本機關對於高階文官平時的獎懲非常公正。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
90. 我服務的部門中有類似績效報酬/獎金的作法。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
91. 我服務的部門對於高績效的同仁經常有所獎勵。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
92. 長官評量我績效的項目可完全反應我的工作績效。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
93. 我可以從我的績效表現中獲得回饋。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
94. 績效與傑出表現是影響本機關升遷的關鍵因素。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
95. 我覺得高階文官訓練課程十分有幫助。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
96. 我覺得我未來升遷的機會非常高。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
97. 本機關相關的人事常常基於人際關係而決定。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
98. 本機關目前在高階文官升遷的管道上暢通無阻。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
99. 在本機關中，年資是影響升遷的關鍵因素。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
100. 本機關在高階文官的升遷上是非常競爭的。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
101. 我認為要明訂公務員考績法中關於丙等的比例。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
102. 我非常支持目前關於退撫制度的改革。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
103. 長官會依據我的實質計畫產出與政策專業性來評量績效。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
104. 本機關中的高階文官經常被期待在發展新計畫上展現更多領導精神。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
105. 本機關對於不符合倫理的行為會給予嚴厲懲處。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

第五部分、請依據您的認知回答下列關於組織內、外環境的各項問題。

	非常不同意	不同意	有點不同意	普通	有點同意	同意	非常同意
106. 本機關非常鼓勵任何創新想法的提出。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
107. 本機關大部分成員具有創新的思考。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
108. 本機關總是會鼓勵成員進行創新的思考。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
109. 本機關在管理上的各種評估項目會與機關實際的成果作連結。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
110. 我很難知道決策是如何被制訂出來的。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
111. 我覺得決策總是基於直覺而非完整的資訊來制訂。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
112. 本機關進行決策時總是面臨到外界的龐大壓力。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
113. 本機關進行政策決策時總是傾向採取保守方案。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
114. 繁文縟節對本機關在決策時造成很大的困擾。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
115. 在決策過程中，我所獲得的資訊總是不足夠。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
116. 我對於承擔責任總是感到很大的壓力。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
117. 在決策過程中，我總是覺得時間非常急迫。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
118. 我覺得在參與決策後總是有非常大的不確定感。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
119. 我覺得工作環境中經常充滿恐懼。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
120. 我覺得周遭的人們多是非常努力工作卻難有實質的成果。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
121. 在我的業務範圍上我具有豐富的政策專業知識。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
122. 我會經常與我的長官討論哪一個政策或計畫領域是我想要做的。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
123. 在我想要倡議的新政策或計畫上，我總是能從長官那邊獲得支持。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
124. 我的長官與我瞭解哪些計畫與政策是我們各自要去倡議的。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
125. 我的長官經常監督我所負責的計畫或政策。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

	非常不同意	不同意	有點不同意	普通	有點同意	同意	非常同意
126. 我認為政務官們對我部門的新計畫總是能有效的爭取到外界的支持。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
127. 我對政務官在工作上的關鍵能力具有高度信心。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
128. 我覺得擔任公務員是種非常有保障的工作。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
129. 過去十年來我服務的部門已變得更為創新。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
130. 我覺得頻繁的政黨輪替讓高階文官難以積極主動提案倡議。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
131. 我認為過去威權時代中，高階文官提案倡議的情況比民主時代中更加積極主動。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
132. 民眾的陳情讓我在倡議時產生困擾。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
133. 立法機關的監督讓我在倡議時產生困擾。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
134. 大眾媒體的報導讓我在倡議時產生困擾。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
135. 我的長官和我非常瞭解當計畫出錯時，誰將要處理最困難的部分。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
136. 我的長官和我非常瞭解要如何處理民眾抱怨。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
137. 我知道我的長官會永遠支持我，只要我未曾犯過嚴重的錯誤或失職。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
138. 我覺得能與其他單位的主管或首長協力合作是很好的事情。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
139. 本機關中經常採用最新的資訊科技系統。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
140. 整體而言，本機關的生產力非常高。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
141. 本機關經常發展新的政策或計畫。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
142. 民眾非常關注本機關所提供之服務。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
143. 本機關非常強調顧客導向。	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

第六部份、以下為關於您個人基本資料的幾個問題：

1. 請問您目前服務的部會為：
2. 請問您服務部門在所屬部會中的性質為：
☐ (1) 業務性質； ☐ (2) 幕僚性質。
3. 請問您目前的職務屬性為：
☐ (1) 主管； ☐ (2) 非主管。
4. 請問您合格實授的官職等是：
☐ (1) 簡任 10 等； ☐ (2) 簡任 11 等； ☐ (3) 簡任 12 等；
☐ (4) 簡任 13 等； ☐ (5) 簡任 14 等；
5. 請問您在現在的職位總共服務多久？
年
6. 請問您的公務部門服務總年資為多久？
年
7. 請問您的性別是？
☐ (1) 男性。 ☐ (2) 女性。
8. 請問您的出生年份為？
19 年（請填入西元年份後兩碼）
9. 請問您的最高「教育程度」為何？
☐ (1) 國、初中以下 ☐ (2) 高中職
☐ (3) 專科（五專/三專/二專） ☐ (4) 大學/技術學院/科技大學
☐ (5) 碩士 ☐ (6) 博士
10. 請問您是否有私部門之任職經驗？
☐ (1) 無。 ☐ (2) 有，年資為 年
11. 請問您是否有非營利事業之任職經驗？
☐ (1) 無。 ☐ (2) 有，年資為 年
12. 請問您在過去五年內是否曾赴國外開會交流？
☐ (1) 沒有 ☐ (2) 1-3 次 ☐ (3) 4-6 次
☐ (4) 7-9 次 ☐ (5) 10 次以上
13. 請問您在過去五年內是否曾赴國外短期進修研習？
☐ (1) 沒有 ☐ (2) 1-2 次 ☐ (3) 3-4 次 ☐ (4) 5 次以上
14. 請問您是否有國外正式學位？
☐ (1) 無。 ☐ (2) 有。

~問卷至此結束，感謝您的填答及大力幫忙~

附錄三 因素負荷表

構面	因素	題目	問題	負荷量	解釋變異量(%)	α 值
個體面	領導	64	我的長官總是特別重視團隊紀律表現。	.788	47.643	.929
		63	我的長官在領導時，總是明確的強調獎懲原則。	.763		
		61	我的長官總是利用各種機會讓每一個部屬成長。	.761		
		62	我的長官非常重視每一個部屬心靈之健全。	.731		
		65	我的長官總是高度重視各種工作的標準作業流程。	.711		
		60	我的長官總是刺激我們去探究新的問題。	.616		
	工作滿足感	70	我對工作上所獲得的相關資源感到	.721	9.500	
		67	我對目前的工作覺得	.688		
		68	在別人對我工作的認同上，我感到	.672		
		69	我對我的薪水感到	.637		
		66	我對我在機關中參與決策制訂的程度感到	.551		
	信任	52	我相信長官們非常尊重我們的意見。	.762	7.374	
		53	我相信長官們非常重視我在改善服務時，提出所需要的資源之要求。	.703		
		54	我總是非常信任長官們。	.641		
		55	我認為長官們會做出對機關最有利的決策。	.635		
		51	公共服務的價值是我擔任公務員非常重要的動機。	.410		
	風險規避	58	我絕對不願意和一個常製造麻煩的同仁合作。	.660	5.406	
		56	與長官的意見不合對我個人職場上的發展很危險。	.613		
		57	我覺得我們應該採取保守的策略來因應不確定的環境。	.619		

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

制度面	獎懲任用	86	本機關在高階文官的甄選過程完全公平。	.821	55.822	.952
		88	本機關首長在高階文官的任用上完全用人唯才。	.791		
		87	本機關的人事甄審委員會在高階文官的甄選中可以充分發揮功能。	.755		
		89	本機關對於高階文官平時的獎懲非常公正。	.709		
	考核	94	績效與傑出表現是影響本機關升遷的關鍵因素。	.473	7.306	
		104	本機關中的高階文官經常被期待在發展新計畫上展現更多領導精神。	.693		
		103	長官會依據我的實質計畫產出與政策專業性來評量績效。	.638		
		105	本機關對於不符合倫理的行為會給予嚴厲懲處。	.468		
		95	我覺得高階文官訓練課程十分有幫助。	.433		
	績效管理	92	長官評量我績效的項目可完全反應我的工作績效。	.737	6.389	
		93	我可以從我的績效表現中獲得回饋。	.693		
		91	我服務的部門對於高績效的同仁經常有所獎勵。	.534		
	升遷	98	本機關目前在高階文官升遷的管道上暢通無阻。	.566	4.587	
		96	我覺得我未來升遷的機會非常高。	.563		
		99	在本機關中，年資是影響升遷的關鍵因素。	.491		
環境面	組織文化	140	整體而言，本機關的生產力非常高。	.842	30.630	.914
		108	本機關總是會鼓勵成員進行創新的思考。	.807		
		109	本機關在管理上的各種評估項目會與機關實際的成果連結。	.793		
		141	本機關經常發展新的政策或計畫。	.775		
		106	本機關非常鼓勵任何創新想法的提出。	.770		
		143	本機關非常強調顧客導向。	.728		
		107	本機關大部分成員具有創新的思考。	.727		
		129	過去十年來我服務的部門已變得更為創新。	.701		
		139	本機關中經常採用最新的資訊科技系統。	.660		
		142	民眾非常關注本機關所提供之服務。	.636		

	危機情境	118	我覺得在參與決策後總是有非常大的不確定感。	.729	17.705
		115	在決策過程中，我所獲得的資訊總是不足夠。	.720	
		119	我覺得工作環境中經常充滿恐懼。	.656	
		120	我覺得周遭的人們多是非常努力工作卻難有實質的成果。	.630	
		111	我覺得決策總是基於直覺而非完整的資訊來制訂。	.627	
		113	本機關進行政策決策時總是傾向採取保守方案。	.612	
		117	在決策過程中，我總是覺得時間非常急迫。	.609	
		114	繁文縟節對本機關在決策時造成很大的困擾。	.567	
		116	我對於承擔責任總是感到很大的壓力。	.549	
		110	我很難知道決策是如何被制訂出來的。	.540	
		112	本機關進行決策時總是面臨到外界的龐大壓力。	.456	
	民主化	133	立法機關的監督讓我在倡議時產生困擾。	.874	6.649
		134	大眾媒體的報導讓我在倡議時產生困擾。	.800	
		132	民眾的陳情讓我在倡議時產生困擾。	.720	

附錄四 訪談逐字稿

訪問單位：行政院消保會

訪談對象：簡任視察

訪問者：王俊元、吳聖彥

訪談時間：2010/10/13

訪談地點：行政院消保會

訪問者：先請教一下你覺得簡任以上的高階文官，他在一個那個政策決策的過程裡面，如果有一些不同的角色，那你覺得什麼樣的角色，是比較適當的以高階文官來講？

受訪者：不同的角色指的是？

訪問者：我們在講說比如那個比方如果有一些會比較積極主動、那有一些他是溝通協調者、有些可能是承接上面的命令，就很多元的，那在這些不同的多元角色裡面，你覺得高階文官應該要扮演哪樣的角色，會比較適當一點？

受訪者：這個是很大的問題，不容易回答的問題。一般來講，我們撇開所謂的政策上面的，自己出動，一般這種都是交辦的。在我們這種位階的文官，有一個很重要的就是說，交辦下來的時候，你必須要當一個...等於說有點像是一個發動跟規劃的角色，然後給下一個承辦人嘛，所以交代下來，上面大概有一個概要，然後你要怎麼樣把這樣的一個概要發展成一個具體的政策內容；那你又要把這個傳達給底下的承辦人，所以他最主要應該是怎麼去想辦法把這個政策能夠完成、能夠提出來，那...所以基本上的角色我覺得應該是這樣啦。至於你剛剛還提到一些所謂的溝通者的角色，其實在這樣的一個基本的角色裡面，可能都要必須具備這些功能。

訪問者：程度不一樣。

受訪者：對，程度不一樣，當然協調溝通也是很重要，因為有一些重要決策他會涉及到需要跟外機關或者是外部門協調，那當然這個又牽扯到說先從上面來溝通還是從下面來溝通...的一些問題啦，但是我會覺得這些都是要同時進行的啦！就是說，怎麼樣讓整個政策的形成會比較順利，那你就必須要去判斷、去採取一些因應的作為。

訪問者：交辦的來源，主要是哪一些呢？政務官還是直屬長官？

受訪者：很多啊，甚至包括立法機關也有。

訪問者：立法機關是直接交辦嗎？

受訪者：也會直接交辦。

訪問者：就直接交到，比如說你們這一層級的身上，不是主管？

受訪者：他會透過外機關交進來一定透過行政程序進來的，那它可能有很多種的形式：一個就是正式的公案嘛，來然後分案之後分到那個例如說我所屬的部門來經過跟我討論，這是一種方式；那另外一種是說直接交辦的，

那就交辦比如說，他就把你找去，現在有一件什麼事情，那你能否幫忙規畫一下的，那也有可能是透過主管層級下來的，逐層下來的也有，所以它的來源可能很多樣。

訪問者：所以如果說交辦是那個主要影響高階文官角色很重要的因素，那我們在講說那個像每一個機關，它可能都需要一個中長期的，比如說十年、二十年的定位、或者價值，可是我們知道說那種政治人物的政務官來來去去，非常快，那可能兩三年、一兩年就交辦來一個新的，那在這種短期的政治人物的任期，跟組織機關的長期來講，你覺得在兩個之間，高階文官他又有什麼角色上面可以發揮、平衡的？

受訪者：基本上，都還是會尊重...就是不管上面的首長的更迭，或許他還是比較長、比較短，但基本上都還是會尊重他的執事，但是當然幕僚會對他的執事，他覺得有一些可以有餘慮、顧慮的，就是說或許說政策下來並不是那麼細，不是說不細緻，而是說它是一個政治的概念下來，那裡面有很多的一些細節需要考慮的，例如說經費、能力、現有法令這樣子，就變成說政策概念會涉及到它的複雜程度的問題，那不管上面首長政務官的更替，基本上都會承他們的指示來研議，然後研議就是經過這個幕僚的研究，再把意見簽上去，那例如說：可能有大概能追蹤的方向是什麼、那覺得有哪些部分是怎麼樣的，在這些部分去很多！現在因為一般都在談的是依法行政，所以如果交辦一個政策下來，是涉及到一些比較目前法規上窒礙難行的地方，那一般我想，上面也會尊重幕僚的意見，因為現在強調的是依法行政，那如果在法規上不是這麼窒礙難行的，還是可以試著去突破的，那就可以採取是不是要修改法令規定，但是法令規定畢竟比較長遠嘛，那如果有必須要修改法令規定就去改，譬如說，像現在金融方面的一些問題很多，那就牽扯到現在要改所謂一些...譬如說金融消費者保護的法令、可能是涉及到一些我們業務或組織面的、或是如果可以是一個新的值得去嘗試的方案，他會試著從法令方面、或是說來提案，要不要修法的問題，至於說如果一些單純預算的來源、經費這些其他問題的話，如果覺得這個方向是可行的，那這部分還是可以試著去找，找這些經費能力的來源，試著去突破，只是這可能牽涉到花費的時間的長短，所以說政務首長的更替，我是覺得做法大概還是差不多還是這樣子，就是說它交辦下來行政機關還是有一個基本的行政程序跟加上依法行政這些基本的觀念在做。不過就是說，有些政務首長他帶來是一個觀念上的問題，就是說，它可能不涉及到法令，而只是觀念上行政觀念上的轉變，例如：服務人民觀念的改變，本來例如說一個純粹是單純幕僚的單位，可能做的比較簡單；可能首長來他的觀念不一樣，做的比較開放性的、增加一些跟民眾溝通的管道，那這些的話，這種觀念性的改變其實一般的話都可以配合處理的。

訪問者：在您自己本身的經驗、經歷或者說你有曾經聽到過，像比如說政務官想要做一些事情，但下面的覺得根本不可能，然後就去把那個擋掉，你剛有稍微提到了，比如說法令規章窒礙難行，除了法令規章這部分卡死以

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
外，有沒有其他上面要做的，然後高階文官這邊反正就say no；那或者說上面不想做的，然後下面覺得一定要做，不做不行的，然後反而去跟政務官去說服，有沒有這些例子？聽過的、或是經歷過的？

受訪者：我可能不能舉非常清楚的例子，但其實應該是有，那這個過程其實是有很多的過程，因為從政務官到譬如說主秘、局、處首長到承辦人員，到甚至中間的科長，一般你講的這邊應該是比較屬於前面這個部分在折衷，那其實我們最近有碰到一個案子，上面覺得應該要做某方面的規劃，但是底下的會認為，目前行政作業的跟以往行政作業就是這個樣子的，那要去做這樣的政策規劃，可能會覺得說不是那麼的必要，以目前作業，可能啦，這邊的意見會反應到這邊上來，這個都屬於私底下溝通的部分，這樣講一講可能就打消了，但如果說上面都比較堅持，但是某一個部分，只有某一個部分有意見的話，那這個可能就要把具體的理由，可能不是私底下講可以講的通的啦，那這個可能是要，依我們來講就是正式的要簽啦，就真正要把交辦的事情要執行上去，但一般來講如果是要你辦的東西，還是應該會有白紙黑字或是下條子啦，那根據這個去做、去簽辦。

訪問者：所以這樣聽起來，我們在講機關的一些中、長期的發展方向，還是大部分只能夠依賴在政務官的決策，是這樣嗎？

受訪者：我認為，可以這麼說。但是不能說依賴政務官的決策啦，我覺得應該是說，因為如果你講得是他有一個新的概念，但是中長程的這個是一個整套的作業，所以這個是比較屬於既定的政策方向，但現在只是說，他有一個新的政策指示或新的概念，那這些概念...因為這要談可能要談得很細，就是說這樣的觀念，第一可能是當初中長程裡面沒有構思到的，也有可能是在中長程的方向裡面，也有可能是跟其不符合的，就是說這可能是要談的比較細的問題了，所以應該是談整個中長程的方向其實各機關本來就有這樣的方向在走，只不過說政務官或是新的政務官進來，他帶來一個不同的或是新的理念或氣息，那這個不一定不好，這個可能在原來的假設沒有的話，那如果說它是一個好的概念，在修正中長程計劃的時候，它就可以把它擺進去，像其實這個，研考會的制度就是本來是每四年，現在是每年都要...叫做滾動修正嘛，所以就透過這樣的制度，把這些概念放進去。

訪問者：那可是說如果有衝突呢？跟那個政務官想做的事情？比如說短期政務官突然覺得，這件事現在不是很重要，他原本在機關的定位可能是五年、十年它是很重要的事情，可是政務官覺得...舉例來說好了，比方說經濟部認為要發展某一項產業是他在某一個機關裡面五年、十年最重要的事情；換了一個部長，他可能又有一些想法不一樣，想說應該是另外一個產業比較重要，這對於機關的中長期的發展，是政務官要承擔這樣的一個責任還是高階文官也可以發揮一些影響？

受訪者：Say No?

訪問者：對，設法跟政務官這邊溝通，你覺得呢？經濟部跟你有沒有關係嗎？

受訪者：我的感覺其實是...所謂的政策輔導的這種部會角色，其實對你剛剛所談的其實是還好啦，譬如說只是就產業輔導的方向，只是把產業輔導的方向調整，但是你當初編的經費可能就是產業輔導，沒有針對哪一個產業輔導，這樣只是實際對象的調整而已，我是覺得這樣並不太影響，但是你講的這個問題在於說，它在執行業務上可能影響不大，但是問題在於說政策的重點不太一樣，你剛講的就是說，本來輔導某一個產業，現在就是要改變一個輔導產業，那這就有很多需要去考量的就是說，第一個是說，你在這個產業是不是已經花掉了很多的經費、很多計畫是不是在執行？這樣突然喊卡，那後續怎麼辦，如果是一個新的可以用另外一個資源來因應的話，我想這都不是問題啦，這樣問題可能在於說，已經在進行的這個部分，要不要喊卡的問題，我個人是認為比較不會啦，因為這個要經過很多的評估，它可能應該是要扶持新的產業，它可能是直接找新的資源來去處理，會比較朝這個方向去。

訪問者：其實我的意思就是說，像政務官我們知道，換了一個部長，那個方向可能就轉來轉去了，其實我過去在其他部會，其他案子啦，訪談的時候也都聽到一些故事啊，比如說教育部那邊有教育部的故事啊，常常轉來轉去的，那以一個高階文官來講，那當然是希望機關的方向是比較明確一點，那在這個轉來轉去跟機關方向比較明確，你覺得高階文官可以發揮什麼些影響力？還是就跟著轉？

受訪者：我是覺得這是一個政策問題啦，因為文官畢竟不是政務官，因為政務官要為政策負責，我是覺得這個就涉及到政務官跟文官的屬性問題，他既然對政策負責，文官只是在支持他，幫他做出推動他的政策嘛，所以他是...但是政務官來講，他是為他的政策、他的政黨、為立法院負責，那文官應該盡力來輔佐，如果即使他跟原本的政策方向比較不一樣，那其實我會認為大部分的文官會盡量來配合，除非是真的在資源條件真的非常不足，或是法令限制上的問題，不然的話，如果只是一個政策概念、政策觀念理念的話，應該會受，但是可能...我是知道有些小單位，它就不談法令問題，那這個是另外一個程式的問題，這是剛才一直談到一個很重要就是依法行政的觀念，不能超出這個依法行政的觀念，所以在這樣的範圍裡面，去作一些創新方向的調整，我是覺得以我們這個文官階段來講，我都覺得應該是會盡力來配合。

訪問者：有哪一些條件是會讓你們覺得比較願意去有一些創新？在什麼情況底下？

受訪者：你講的是不是有一些創新的制度、或者是激勵的這種？

訪問者：對類似，你就不用回到我們的行政學教科書，你可以想想看你實務的、或只是你聽到一些經驗裡面？

受訪者：制度是真的很重要啦，就是說機關有個創新文化，是真的很重要，那長官鼓勵你去創新、鼓勵你去發問、發言，給你一個創新的管道。就是說這文化塑造出來的組織文化或組織氣候會讓你比較願意去創新，那不過你要提出這個創新要成案，我是覺得不曉得你指的創新是指是一個概念

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
還是成案才算是創新啦，不然其實如果有這樣能夠發表意見的機會的話，應該比較能夠鼓勵這個文官去做一些，比較有一些的idea，但是現在當然我們都知道說當然環環相扣，有時候比較沒有那麼活的一個制度在支持所謂的創新的這樣的發展。對我來說，我會認為機關的首長他鼓勵任何創新，是一個好的，那把這個組織文化塑造成是一個創新的文化的話，就會比較容易去鼓勵，至於說一些用一些誘因機制去刺激，我目前還沒想到。

訪問者：所以首長還是最主要因素？

受訪者：我是覺得如果能塑造這樣的文化是會比較好的，當然其實首長幕僚長都是很重要的，就是他鼓不鼓勵這樣一個創新的文化，那當然創新的東西可能就很多元，一個簡單的idea例如說，對一個業務提供一個意見，這樣算不算創新？還是說我的創新是要提出一個比較完整的政策案。

訪問者：所以像比如說我們剛剛提到的那個在政策的過程裡面、或是在整個部會裡面，這樣的一個領導，如果都仰賴政務官，像台灣，每一個部會這麼大的一個部會，最小的也有差不多幾百人，最大的幾萬人都有，可是每一個部會可以有的政務人員不多，還比地方政府的還要少，像比如說部長、然後政次，頂多加個主秘或是機要，機要還沒有決策權，那如果說這麼大的一個部會裡面，然後仰賴少數的這些政務官來領導，或者說來做政策倡議的構想，那你覺得這樣夠嗎？不夠的話該怎麼辦？

受訪者：所以要鼓勵啊！這就是要塑造這樣的一個文化啦，我是覺得這比較重要。

訪問者：怎麼樣可以有這樣的文化？

訪問者：在制度面能有什麼樣的改革、有一些措施？

受訪者：如果我們暫時不談有一些激勵的措施，我是覺得這個效果不是這麼大，我是覺得說你的領導階層就是要讓人家感覺，能夠接納同仁發表意見、提出一些不同意見，就是說你要展現這樣的胸襟啦，然後讓大家知道，因為你只是把這樣的觀念在很多的會議的場合，把這樣的觀念帶給你的同仁。

訪問者：如果沒有這樣的一個領導者的話，那可能那個部會的同仁，以你的觀察，可能就噤若寒蟬那樣嗎？或者說意見就不表達？

受訪者：我會覺得沒有那麼主動啦，其實大家應該都知道，在行政機關之內的一些行政的規定、分工。

訪問者：是因為會影響到升遷嗎？還是會有其他風險考量？

受訪者：我不曉得你講的升遷的意義是怎麼樣，如果升遷是說對於提出創意的人，他可以給他在升遷上優先考量或是記功什麼的，這當然也是一個，那至於說如果不提出創新會不會影響升遷，這個應該還好吧，我是覺得最主要還是涉及到一些相關單位之間的分工協調的問題啦。

訪問者：因為像我們剛剛比喻那個情境啊，比如說部會首長他就是沒有那種sense、沒有那種鼓勵大家創新積極的文化，那可能像您剛剛提到的那些文官就會沒有那麼主動，可是如果說在這樣情況底下他們還是很主動，會對他們的升遷有影響嗎？

受訪者：就是說他的考績應該是會比較好啦。

訪問者：為什麼？如果說長官不鼓勵那種文化，然後他還跳出來就是說我們要有
一些新想法、要有改革什麼的？

受訪者：你講的是這種，這種他在呼籲新的觀念嗎？

訪問者：對，就是比如說首長他開會的時候就是不鼓勵這種文化，可是就高階文
官他們就反而是比較積極主動，會有什麼下場？會有什麼後果？

受訪者：這個可能很兩極化啦，如果首長能夠接受當然是很好，如果他覺得你意
見很多，當作問題的人物，那可能就比較麻煩了，所以這個要看。

訪問者：這種情況是不是風險很大？

受訪者：這真的還是要看首長啦，他接不接受這樣的概念，但是現在可能要談的
就是說現在的政務官，他們能夠接受這樣的、很多意見的高階文官，接
受的程度是怎麼樣。如果說可以接受，就普遍來講如果說現在的一個民
主社會他們比較具有這樣的涵養的話，那會覺得說...我會覺得說他有一
些創意的點子對整個機關其實是有幫助的，而且能夠把機關導到比較好
的方向，那我想這個是會得到肯定的；但如果說比較保守的官員在推動
政務的話，那可能就會覺得會增加很多事情，因為有些創新是會增加很
多工作，當然也不一定啦，那可能只是業務有什麼改變啦，不一定，但
創新一般會考量到的就是說：會不會增加工作量、會不會造成單位之間
的分工問題、會不會增加一些，我想最主要還是工作負荷會不會增加，
那其實這個會影響提出創新意見的一些意願，那你也知道公務人員有時
候難免在一些所謂的依法行政的觀念、或是說一些分工、權責分工的事
項上，他可能會有的...慢慢會變得趨於比較保守的觀念，會比較保守，
尤其是在比較屬於承辦的階層，那創新如果設定在高階文官，他可能就
比較需要負擔這個業務推動的一個...不能說是他的權責範圍，就是說他
比較有這個使命感啦，他就比較願意去提出一些有創新性的議題。

訪問者：其實大概後面的問題，剛剛我們談到創新嘛，那其實這個案子有另一部
分想要做的就是那個主不主動，像是前面我們都在談的，很多都是多做
多錯、少做少錯、不做不錯，那如果不管怎麼樣的話那我乾脆消極一點，
我不要太主動的去做一些事情，風險比較少一點，可是我在講說高階文
官這麼豐富的一個經驗，我剛剛才跟助理講，有點像獅子、老虎，非常
具有爆發力的，然後有那種衝刺能力的，就是在文官體系底下，好像就
動物園裡面這樣馴化了，那有沒有什麼樣的一個機制或辦法，可以讓這
些高階文官更主動？

受訪者：其實如果針對高階文官來講的話，創新、創意然後完成這個以利於政策
使命的達成，我認為應該算是高階文官的本質工作，因為一般來講應該
他自己也沒有在承辦，他大部分都是在改公文、看公文，在看公文的過
程中除了他的經驗之外，然後再加上他對每一個個案，他有沒有發現一
些問題、要不要去改進，這些都是比較細節性的，例如從最細微的來看，
例如說這個機關要辦一個宣導活動，以我們來講，以往可能都是怎麼樣
的作法，就是承辦人就會循規畫的模式來往上走，到了高階文官這邊他

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

就會去想說，以往的經驗是什麼，那有沒有什麼不足的地方，那他會提出一些可以在細節上可以考慮的一個方向，那建議如果有比較具體的、細節上的改進，他會請那個承辦人，一般都會去調整，調整以後往上送，這就從最細微的創新調整開始，到比較大的，他只能看到整個組織發展的問題，那他覺得這個問題對於業務的推動有幫助，因為他畢竟跟主管、跟首長副首長幕僚長比較親，那交換的過程中他可能利用這個機會，把他的想法去向上面反映去溝通，或者甚至他可以直接指示承辦同仁，照他的意見來調整或是一個新的點子把它牽出來讓上面去查。所以其實創新跟我剛剛講的這些比較小的例子，這種如果是不能完全等於啦，如果能畫上一些等號的話，那其實高階文官應該是整個業務在創意推動過程很重要的關鍵，除了上面交辦人以外，因為他有的就是他的經驗嘛，跟他的...可能這麼多年來一二十年來磨練出來的這些行政的能力，跟他的溝通協調的能力，再加上他的位階，適合跨單位的協調，所以或許他是一個很好的啟動的點。

訪問者：什麼樣的情況底下，因為您剛您有提到就是說會直接指示下面的部屬去作一些規劃、那什麼樣的情況底下他會比較主動的來執事？

受訪者：我講兩個情況。一個就是從我的角度，就是說簡任非主管，還有一個簡任主管的角度來看，簡任主管就是負責他這個部門的...要掌握所有部門的業務，那我們如果暫時不談上面交辦的，他就整個業務推動上，他認為...一方面要達成組織的願景、長官的期許，另外有沒有帶一點表現，這多少也都帶一點，對整個組織的運作有沒有比較順暢，他可以主動叫承辦同仁根據他的構想提出一個比較創新的建議，例如把整個某項業務的作業流程把它砍掉，把它調整過來，或者說提出一個對外服務的作業創新要點的規劃構想，或者在宣導活動上，他就是除了一些既有的、可以持續作業的，他提出一些以往沒有的，就他跟人的經驗的一些比較有創意的點子，宣導活動的點子，他就可以叫同仁把它遷出來、往上反應。

訪問者：這是主管的部分。

受訪者：對，那非主管的部分，它比較需要尊重到主管的意見，所以他有一些idea在一個公開的場合，如果說我們剛剛提到一個創新的文化，如果說這個機關有這樣一個創新、提出發表意見的文化的話，這個雖然他是非主管，但是他是高階文官，他就適合在一些比較跨部門、跨單位的會議中，透過意見的討論，他可以發表他比較有創意的點子，如果經過大家討論同意的話，就可以把這個新增一個具體的政策，那但是如果這樣的場合不是很適合的話，那他可能需要先徵詢主管的意見，如果他現在有這樣一個構想，如果主管也同意的話，那他可以交代底下的承辦人照他的構想把它遷出來，形成一個具體的政策、一個具體的構想，我是覺得高階文官他比較會站在整個組織發展的角度來看，所以他會比較有主動創新的動力，那如果這個組織文化的環境也允許的話，我想這樣一個氣氛會比較容易形成、會比較勇於創新，那創新就會表現在很多方面，例如說就會透過一些他的主管看會不會反應在他的升遷、考績上，那但是這個

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
有可能是附帶的嘛，因為他主動嘛，所以他所附帶的就是說他主管會認可他的點子，那另外就是說從外在的法令規定來要求他，要求這個機關要去作創新，那就再透過制度的設計，比如說有一個發表創新的點子可以記功嘉獎，外在的行政指導或法規命令來要求機關創新，或是進行評比，那就刺激機關要去提出來這樣的構想，但是就高階文官的角度來講，我是覺得他的身分是比較合適做主動創新的工作。

訪問者：對啊，所以我們剛剛也提到說應該高階文官要積極主動創新，那可是有時候遇到政務官，他方向就必須要去配合這樣子，也有這種剛剛上一段我們提到的那個。

受訪者：我是覺得這個有比較不一樣的，就是說創新跟首長的輪替是不是可以畫上等號？這是可以再思考啦，就是說我剛剛有談到說，首長政務官其實是交代一個觀念，根據這個觀念也可以去作創新啊，我是覺得程度比較不太一樣，就是說首長希望。

訪問者：那我剛剛意思其實就是說，如果首長沒有交待的話，那高階文官有沒有這種主動去提創新的一個動力？

受訪者：還是有啦，因為他們角色定位會比較站在整個機關使命、組織發展的一個...

訪問者：對啊對啊，所以剛剛第一部分就是這樣的一個情況，高階文官站在機關組織發展的使命來看，政治人物他有時候又繞來繞去的，怎麼辦？

受訪者：畢竟他們是比較負責整個政務推動承辦的、比較算是重要的關鍵啦！

訪問者：所以，您越講我越多問題越感興趣，第一個是：那您覺得就您的觀察，高階文官他的創新或創意來源，主要會在哪一些部分，來源？

受訪者：因為每個人都不一樣啊，這真的是一個很好的問題，因為這可以做一個研究案。我自己初步在想，大概可能有幾個來源，第一個當然是經驗，再來就是學習，透過教育訓練、機關參訪去學習，去融合、激發一些idea，我覺得最主要應該是這兩個，但有些人就是點子很多，就是有些主管可能是他的經驗比較豐富，他常常自己去學習、自己知識比較廣博啦，所以說他可以把這些融合在一起，提出一些跟以往不同的作法，所以我覺得學習跟經驗應該是比較大的部分，還是你認為還有哪一些？

訪問者：經驗的部分，我在想比如說國外的一些經驗會影響嗎？視野上面會有影響嗎？

受訪者：我們像現在，我們也蒐集國外的資訊、業務的發展，當作變成是一個例行性的，已經變成例行性的，我們會每個月定期去蒐集那個國外的相關的措施、收集他們發布的新聞資料，比較幾個重要的國際組織、重要的國家所進行的一些、發表的一些政策、法令、研究報告、案例，我們會從這方面去蒐集，然後整理成一個那個國外的資訊，遷擬採意見、聯署意見，給長官去看。

訪問者：另外一個問題是，我覺得剛剛邊聽邊想也滿好玩的啊，像是我們在講說不做不錯，反正我是鐵飯碗，你也不能炒我魷魚，那我就很消極很被動；但有些時候，公務人員是一個鐵飯碗啊，反正我多做，我錯了也不會被

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
炒飯碗，那反而我認為它是鐵飯碗，那你長官也不能炒我魷魚，那我高階文官就跟你硬著幹的，有沒有這種可能？或者說我想到一些方案、點子非常不錯，長官不採納我就想盡辦法要去把那個政策給倡議成功這樣？

受訪者：我不能說沒有啦，但是我認為比較少，就是一方面剛談到兩個問題，一個就是高階文官的倡議上面不支持，他會不會堅持，我是覺得會去衝撞這個體系的高階文官...

訪問者：可能是個人特質吧？

受訪者：應該是比較少，一般就是說你可以說服長官，但是如果長官還是要求你依照他的意見的話，我是覺得高階文官還是會尊重長官的意見，這是一個；另外一個是消極的抵抗，就是說不配合，就是你政策下來我就是不配合，可能也有啦，但是因為這個遷扯的因素很多，一方面就是說你要不要兼顧你以後的前途發展？你有沒有可能跟他...因為你快退休了，所以你就什麼都不管，就跟他硬著幹，你交代我的我根本不可行，我就不做了！有沒有可能這樣的，可能也有啦，但這情況是很特殊啦，我認為大部分一般是都會比較在談一個行政論理，我是認為大部分的高階文官應該會比較尊重行政倫理，尤其是因為他們處在一個重要的位階上，真的是一個承上啟下的一個重要的發動的角色，所以他們比較大的目標應該是會配合長官的...在一些依法行政的大的原則之下，會盡量去配合長官，如果說他認為不可行，他還是會提出一個說法，讓長官去做決定，那長官如果決定下來要去推動的話，應該還是會盡量來配合啦。

訪問者：最後一個問題，但當然，問題很大，就是請您憑直覺很精簡的這樣來回答：你認為高階文官，會不會、能不能給組織帶來大變革？如果會，那怎麼做才會給組織有一個大的變革；如果不會，為什麼？

受訪者：大變革是大到什麼變革？

訪問者：就常識，整體而言，氣象不一樣這樣，在部門、組織、機關也好。

受訪者：會啊，會是一個很大的變革。

訪問者：嗯，那要怎麼做？

受訪者：其實所謂高階文官還是會有很多階，從十、十一、十二、十三、十四。

訪問者：那這樣好了，就你而言，你覺得你要如何給你的部門、你的機關帶來大的變革？

受訪者：如果我有一個好的點子，或是說我看到一件案子，我是覺得可以有不同的思考的話，以我的做法，有兩種做法啦，我講就是從下，反映到上，這是一個做法；一個就是先跟上面溝通，覺得可行的時候，溝通覺得可行的時候就來推動，那這個可能是一個制度改變。例如說，我們有一些對外的關係，有的意見就是把舊有的程序整個都改過來，這是非常有可能的，那你認為這也算是一個變革的話。

訪問者：如果你的長官覺得可行性偏低的話，你要怎麼樣說服他？

受訪者：當然會盡量去分析啦，盡量去分析我的看法是怎樣，然後...因為一個部門它的長官不是實際在接觸這個業務的，那我們會離他們的承辦員更

近，我們或許會有時候會比較了解實際業務的推動狀況，會把這樣的執行上的困難、問題點呈述給上面，了解說實務上的運作是怎麼樣，然後這樣的改變會帶來可能比較正面的影響，那如果可以的話，就照著去做這樣。那這些常常可能會整個改變整個組織的作業，是有可能的，例如說我們以前有在推一個線上申訴系統，那後來也接受了，那現在能夠透過線上申訴也就是因為我們的點子，所以就改變整個...從書面授予的狀況，消費者不需要再寄信或是幹嘛，可以在網路上去點選、去上載一些附件、寫申訴書，直接往上丟，系統會帮大家直接去做分案、列管，就整個改變了整個申訴案件授予的制度了，還是有可能！

訪問單位：行政院法務部

訪談對象：○○○處長

訪問者：王俊元、蔡宜婷

訪談時間：2010/10/27

訪談地點：行政院法務部

訪問者:所以我說為什麼處長剛提的跟我們這個案子有非常高度的相關，因為確實，不常聽到說對於某一個議題，有高階文官非常積極主動想要去介入的，所以剛剛處長提到我的眼睛為之一亮。就是想問問看說，處長當初是為什麼有這樣的一個動機，讓處長會說非做這一塊不可。法務部的業務這麼多，除了毒品減害，當然還有矯正、其他的業務這麼多，為什麼您當初會選擇這一塊，有什麼動機？

受訪者:做些跟社會公益比較好的事情，我覺得我們國人比較需要有這樣的使命，事實上我一直有這種感覺，那為什麼挑它？我不只挑它，我還有做其他的，比如說有一個全國法規資料庫，那是一個比較法制領域的資料庫，檢核各部會的即時資料庫，本來是這樣的使命，可是我就覺得可以讓這資料庫更有意義，所以我讓這資料庫達到兩個使命：一個是服務法律專業使用者，所謂法律專業使用者包括律師、會計師、公務人員，他們工作上常會用，他們要的是即時、準確，這是我已經做的，接下來我覺得我要提供的使命的就是說，我要讓這個資料庫更能夠幫忙所謂的法律弱勢團體，包括自己，我是學法的，可是很多人都把法覺得太遠、太崇高、太不可接近，它不應該是這樣子的，我覺得有更親近人民的方法，所以我覺得要提供這樣的工具給民眾，所以這資料庫使用的親和度，我想是非常夠的，我現在在推動高中職的學生，來用這資料庫，那我跟教育部又爭吵了很久，因為教育部不願意，他認為我在訂教學的綱要啊，他不希望別的部會去干涉他們，可是我又覺得說，這個工作是讓每個民眾接觸法律，因為它是容易使用的工具，民眾、特別是學生要用他是沒有困難的，但是要有人告訴他說，這裡面什麼東西你可以用，這是你當中華民國的一分子，你可以有這樣的一個權利，所以那時候還費盡了心思，到行政院院會去做報告，由行政院院會的壓力，請教育部配合，所以教育部才配合我們，在高中職配合我們的教學，一個單元差不多兩個到三個小時，夠了，他們差不多知道該怎麼用了，那他們就有機會拿這個東西來...變成他們的寶藏。因為我以前就碰到一些環境問題，我講一個小故事，我因為家裡以前有一個土地糾紛，然後就問了律師，那時候民國幾十年，我一個月薪水是一萬零六百塊，去問那個律師，不到十分鐘的時間，他只簡單回答我的問題，細節都不講了，很簡單回答問題，他問我要不要讓他做這個案子，如果要打官司，如果要讓他來打這個官司，大概要五萬塊，五萬塊對我來講太高了，我只需要瞭解一下，我的土地被占有，有人占著它，那他問我有沒有登記，我說有這個登記一定沒問題，他就問我說你要不要打官司，我就問他多少錢，五萬塊，好那不要，

那今天這樣費用怎麼算?他就說這樣兩千塊。兩千塊那時候很多錢，那我就覺得說，這種很簡單的問題，網路應該查得到的，我們國家應該提供這樣的資訊，所以我就開始往這目標去走，所以我就...它使用率非常高，目前在Google上你只要打法規什麼，第一個出現的就是它，那這個就是我們之前單位在做的，那我簡單提一下就是說，看你怎麼看，你當他是一個工作，那就很簡單就是做完這個工作；你把它當成一個使命來看，那你對它的想法、動機、力道就完全不一樣，對，這就我目前還在努力。教育部雖然說受迫於行政院的压力，但配合度還是不這麼高。

訪問者:所以在這樣使命的樣子來看，除了跟過去個人經驗來講息息相關，那另一方面，這樣的使命又如何跟整個機關它的大的使命來做一個配合?我們先不談機關它的使命是不是固定的，那當然每一個部長他都有不同的想法，那在您這樣一貫的理念或者說理想中，如果跟長官的想法有不同的話呢?

受訪者:大部分的部長，對資訊其實是比較遙遠的，他們在政務上大概關切的都是立法院比較注目的這些...媒體、立法院比較注目的議題為主，這不能怪他們，因為他本來工作上面對這方面的壓力就比較大，那在這些面，只要他們能給我比較大的空間，我就非常感謝。其實大部分都是...你從參加部裡面的會議，聽到大家討論問題，接下來你自己去衡度哪些是你盡得到力的地方，衡度哪些是資訊比較可以努力的地方，那我們去處理它。我這邊還好做的事情都不是被drive去做的，都是自己去主動去做的，但就好像剛開始是一個政策，我只是把它做好，沒錯，只是後來的任務都是我把它延伸出來的，我只是覺得現在有這樣的東西為什麼我不把它...讓它更有社會的價值。這個是這樣的一個做法。

訪問者:如果我們剛剛談您說的這諮詢的... 它有高度的專業，它可以幫助、輔助部裡面業務的推展，那當然長官的接受度會比較高，可是除了部裡面開會聽到大家討論一些比較多的議題，還有沒有其他您覺得，如何去設定您在資訊這塊的優先順序?

受訪者:我們在工作上主要是以協助我們主要的單位為第一優先的事情，我剛剛提的法規他有行政要求的使命，你本來就該做的，他本來要求該做的你沒有空間說不做，而且那是行政交辦的工作，所以那個工作是...沒有游移的空間，接下來當然很重要的就是，我有很多的體系，包括檢察機關等，他們在公務上所最需要的東西，那當然是我最...除了行政院工作以外，次最優先需要做決策的事情，這是應該要做的，所以它是我工作這麼長時間，優先程度最高的，毒品是我把這些被指派的工作已經做得差不多了，架構都差不多了，當然後面就是找細節，你怎麼去把它做的更好?或是新政的新舊法規的變動，這個持續進行，不過這一塊就變成，因為它有固定的組織去run這個東西，我就不用再花時間。接下來我就去看看有什麼地方值得我再花時間去做的。最後跟毒品就很有關係，監獄百分之四十都是毒品犯，這些毒品犯有些真的是...他不是真的那麼壞，可是毒品讓他就沒法自拔。

訪問者:就跟那時候我們在做研究,也感受到了那個政策的一個轉換,以前把他們當犯人,現在把他們當病人,類似這樣的一個轉換。當然在處長您開始去啟動各種不同的計畫、專案,必然要先去說服長官,第二,不同部門、同事要去和他們溝通協調,第三要跟涉及其他部會的,要去跟他們溝通吵架,這三個對象來說,您覺得第一個,在爭取長官的支持的部分,您覺得最重要的關鍵因素是什麼?

受訪者:一般來說,能夠開啟一個好的議題,我覺得對信心的問題有幫助,很少有長官會反對的,那我做事當然也不會唐突到一意孤行,不會去跟其他人做意見交換,不至於,所以我也了解到所有的問題...不是所有,大部分的困難議題之後,會把它變成一個計畫。在這計畫正式開始之前,我當然要透過比較高階的會議,去報告我的規劃方向,去取得大家的支持,包括部長的支持,部會是我們最重要的一個場域。一定是非正式的都要先談過了,但是你非正式不夠啊,你還是要一個正式的結果,所以你非正式的都談過了,然後再正式的去報告這事情,正式取得部長的許可之後再去把它變成一個正式的計畫,那裏面就要錢,我在這裡因為有一點年資了,所以就有很多老朋友,其實這個錢都是去外面去要,要額度外的錢來做的,機關裡面都沒什麼錢,到外面去要的。噢對了,當初就是因為我們的錢都不夠用,所以我總是要找一些議題,去外面要額度外的錢,就像毒品這我就要了一億多進來,裡面只有兩千萬是做毒品的事,剩下的用來補足我們不夠的設備,所以我們當初做這件事很可悲啊,錢都不夠,那要自己想辦法去要錢,這真的是不足以向外人道的苦處,我做資訊主管到現在,到處去要錢,不過要錢你也要要的到,說服人家說我要的錢是有道理的,所以我覺得毒品也是一個讓大家能夠重視的,因為行政院也一直覺得這是非常嚴重的社會問題,而且這種問題我最初也是為部裡找到一個答案,我可以藉此要到經費,那再來我覺得更大的社會意義是說,它能夠解決、改善,我設定的目標是降低危害百分之十這樣的一個設定,百分之幾就不得了,所以當初是以這樣的目的去評定這件事情,不過我越做越狂熱,這件事情就一直做下去,就覺得很多很多問題必須一併解決,要不然我不喜歡做事情就做個表面,就到最後就包含很多的問題。其實原來的一個部門,跟我的理念是很契合的,可是我們這沒地方換,所以我就做很久,那新的部門的人,新的主管不見的理念一樣,所以這部分就是會遭遇到一些困難。

訪問者:那有遇到這樣的困難的話,如何去處理?

受訪者:到最後資訊的都是輸比較多,你空有一個理念,到最後還是...,所以我覺得我原本的意見,都是被大家所公認、認同的,改朝換代之後,就是主導這些部門的...因為我們這部門,目前是比較support的角色,那這個又是我們業務部門在監管,當業務部門的想法不一樣的時候,那你這時候就會很失望,你原來的理念啊什麼就會卡死在那邊。

訪問者:沒有辦法從上面的長官,然後再從上而下就...?

受訪者:其實當然是努力過,但是也許要說自己的能力不夠好,沒有辦法去說服

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
長官，去繼續做下去，簡單來講毒品到目前做了...我當初想找張委員，因為他在社會上有一定的聲望，能不能從外面另外一個聲音來反映出這個問題，我也很希望能有這樣一個機會，因為我覺得說到最後已經變成一個理念支撐，我覺得很多事情...always是這樣子，能夠改善的...我最近幫它改善了一部分，但是它不是最...最能夠解決核心的問題，那當然這一段的努力不是完全空白的，還是有些效果看的到的，比如說修改法令部分。

訪問者:所以在這樣的過程，剛還有提到說要跟其他部會做溝通協調，那這方面的情况又要如何去取得共識，共同理念上面來...?

受訪者:其實這一塊坦白講是很困難的，不過你沒有努力就沒有開始的一天。所以我當初在做毒品減害的單一窗口的系統，大部分在做的時候其實，包括我們內部在討論說我們扮演這樣的角色到底適不適合，包括我處裡有一個檢察官，就他剛開始不太贊同我們這樣做得太多了，可能撈到業務單位的角色，鬧得比較不愉快。可是我總是覺得說，你不去努力，你不去取得對方的信任，你會讓一件事情一直沒辦法成就，做當然有風險啊，但我覺得可以努力看看。所以我在做，我是跟主要業務單位去...對我們來講，包括衛生署、警政署、勞保局、教育部等等這些單位，一樣一樣去告訴人家為什麼這樣做，好處在哪裡，接下來你要怎麼做去配合人家，其實這就是警政署最麻煩，警政署什麼都弄，啊真的是很煩，他每次弄的時候還叫你列入紀錄，他每次來叫派一個很低沉的人過來，說上面的都不同意，每次都這樣...其他就衛生署，還可以配合，警政署到最後也不是完全不配合啦，但是大部分不配合，有些還是勉為其難的配合，有些我們還找高層去跟他們協調啊，等等，用盡各種辦法去努力，反正要成就一件事情就是想盡辦法嘛，不是完全成功但至少實踐想做的事情，間接面是...所以這部分是非常值得的，而且非常實際的，就...來講是給他們很大的幫助，因為大家不用勉強它就會覺得說，它可以給他很大的幫助，就自然形成的。

訪問者:其實常會聽到這樣的想法，很多行政單位業務越簡單越好，越不要說你其他單位來給我添一些麻煩啊，我自己業務本來就很多了，常常可以聽到。剛剛處長您說到，對外的溝通協調、甚至對內部的這種溝通協調，如果要成功，您覺得關鍵因素在哪邊?

受訪者:因為我自己也不算很成功，所以不太敢講這句話...我本來以為我是很成功的，但就我最近這一年的經驗，我是覺得...因為換了主管之後就覺得我很不成功，所以你一直在問我說怎樣是成功我就覺得，我有成功嗎?(笑)不過就正義系統這一面，我算是OK啦，這一塊我覺得是很成功的在運作，那...還是要用你的理念去說服人家，你為什麼要配合我，給你這些好處你為什麼要配合我...儘量去說服這些各部會，而且我儘量讓user講話嘛，他們地方要什麼東西由他們來講話，因為在地方就是靠他們嘛，那這就形成一個drop的力量就是說，他們有這個需要，你為什麼不滿足他?那他們最需要怎麼去滿足，我有想法嗎?我告訴你我準備怎麼弄，其實也

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

都是很辛苦的...每次開會都很失望，看到警政署就快瘋了，那...不是都完全成功的，就逐步協調啦...就現在如果警政署可以配合我們，我們其實都可以做的更有效，警政署就...因為警政署它只是一個署，但他管七八萬人，所以警政署署長他們派一個科長出來已經很了不起了，上面都不出來，因為關鍵都在他們上面，而且他真的對我們法務部來講，法務部可以指揮警察，表面上可以但是真正協調，他們還是大的很...所以這一塊他們還是覺得說，我警政署我怎麼做，我有我自己的一個步調，你不能來干涉我任何一個動作，但是你毒品減害裡面你沒靠警察啊，其實我也...國外都是靠警察啊，因為警察對他們最有壓力啊，我不是要警察去抓他們，我是要改變警察值勤的方式，這關鍵的，你警察沒有改變你的值勤態度，你每次看到他就是抓他，那這...我們的減害計畫怎麼會成功?所以減害計畫，在我們國內嚴格來講是失敗的，講失敗是比較嚴重，就是說至少，離成功來很遙遠，還有努力的地方。我會覺得很多學術的研究，太多了，很多委託警大，研究報告一大堆，都沒有動，所以我覺得說，太多的研究是沒有意義的，要去做才有用啊，所以從以前法務部到外面委託的有多少，太多了，可是研究完了有沒有動作?都沒有動作，所以我才看不慣。所以我才說做才是重點啊，但做就會...有時候不都是成功的。剛開始是都很支持啦，都很支持，所以我才能夠去要到那一大筆錢，OK，就這樣。

訪問者:那我們回到比較大的問題，像一開始我們談到說一個高階文官，有這麼多豐富的經驗、專業知識，可是很弔詭的是說，常常看到層級節制，上面長官說什麼下面就做什麼，所以說高階文官卡在這一個角色，有非常豐富的專業知識、可是一方面又受到層級節制這樣一個規範，那在這樣的一個角色扮演裡面，處長您覺得怎樣才是比較合理的?

受訪者:我現在重新思考資訊部門的角色，但我今天在資訊部門當主管，所以隸屬的角色會比較偏頗難免，但是我現在講這些是站在整個公共行政的角度看事情。包括昨天我就邀請了很多...CIO的引領企業變革的一個最核心的力量，這是IBM的一個邀請卡的...我看到這句話就在笑，因為最近這些感受就很深刻，我們真的是引領...我有這個角色來引領嗎?所以我其實到現在都在覺得說，資訊部門只是一個幕僚，是被上級看不到你存在的單位，你資訊部門很難去引領一個企業做變革，資訊部門我們可能比業務部門更stable，因為他們三天兩頭就換主管，換主管就另外一個理念，反而我們看，因為我們是close department，其實我們對未來整個所謂的企劃的這個角色，我是覺得我們某個程度，somehow可以扮演這個角色，那這個角色...但這個角色以目前整個運作裡面，是沒有自主空間的一個角色，可是我們是可以看到很多跨部會的問題，但我們來引導的時候，有時候好像名不正言不順，除非上面非常的支持啦，除非看得到核心的問題，要不然以目前來講，資訊部門不容易被塑為這個角色，如果不容易被塑為這個角色，我們要扮演一個更有效的一個助理，那大概也不容易成功。

訪問者:所以這聽起來好像也是一個結構性的問題，不管是政治的一個結構還是我們在談那個規範底下，大家比較容易忽視這一塊它有這麼重要的角色。就處長您的經驗，有沒有什麼不管是突發奇想還是說什麼獨特的建議，任何可行的一個變革的機會，能不能提出這樣的一個建議？

受訪者:未來，資訊部門的角色不應該只是被要求來把user要求協助他們來做這個工作，而某種程度是...因為你已經看多了，建構了大部分的系統，你也應該有某種程度已經知道它的流程，所以現在大部分的流程我不覺得我比業務單位不熟，當然很細的我也許不知道，但是以一般的流程來講，包括他們的法規我們必須深入，我才能做好系統，所以我覺得我不比他們不懂業務，那...我倒覺得資訊部門未來...在過去的這個使命已經大部分做到最後，到後來資訊應該是進企劃這個角色，而且我從民間的部門，跟企劃的部門擺在一起。以這個時間點來看，企劃當然某種程度就兼有管考的角色，那這樣的話你們在推動業務上你就比較容易來drop去業務單位來做事情，至少不是drop，至少你有official的職掌，去提出一個好的構想，非常官方的職掌，去帶領一個機關的一個變革、一個機關的未來走向，但這個上面變成是一個未來走向的時候，那你要推動業務就比較有一個著力點。所以我覺得資訊部門未來應該朝向這個角色來扮演，我覺得這個對國家應該是有好的一個走向，當然我這樣是比較偏狹一點，那如果說另外一個企劃部門跟資訊部門做某種程度的合併，那我沒意見，但我只是說，像資訊部門基本上只是說...非常被忽略的一個單位，某種程度我想說...像在毒品減害那一塊，我想說業務單位如果你真的是太忙沒有時間做，那這塊就由我們來...我真的願意這樣做，假如說上面願意把它授權給我我就做，因為我覺得這個我知道該怎麼處理。

訪問者:可是處理的其他同仁不會覺得說額外又多了一些壓力，您要如何去說服？

受訪者:其實我並沒有辦法完全去說服，我們同仁並沒有辦法完全支持，可是這就是我價值的衡量，那同仁就會比較辛苦。當然現在我上面並沒有授與我這樣的權利，因為這樣做到未來某種業務上會相當的confuse。除非上面非常果斷的，我本來有期待說，最起碼我前面三年我幫你做嘛，體系都幫你弄好了，那交給你去做offer就好了，但這個...沒有成功，那...但上面也覺得說這樣業務部門會蠻confuse的，所以這沒有成功，因為執行部門一直以來就是沒有這樣的一個角色，很難成功，的確我這樣做是會說，同仁會比較辛苦，那...當然這樣也會造成同仁很大的壓力，這其實是...我這邊的同仁已經非常的辛苦了。

訪問者:這可以想像的。我們當初會提這樣一個企劃構想其實跟處長您整個描述的過程跟我們高度相關，因為第一個，我們要看說以政務官來講，民選首長他們任期有些時候都換來換去，非常短，那長一點的，四年八年；短一點的那種部會首長，一兩年就換過了，在這種短期這樣變來變去，很多我們在談那種比較長遠的、中期甚至長期的規劃，如果你只依賴在這些政務官、民選首長身上，很有可能就不見了。他就看你短期一兩年這種東西，那在這種中、長期的規劃上面，要看要靠誰呢？那當然就只能

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
靠高階文官，可是我們在談高階文官，我們如果期待他能有這樣的積極、主動，去扮演一些角色，可是另一方面，整個這種官僚體系過去傳統的價值觀，應該是長官交代你做什麼就做什麼，所以這有一個弔詭在這邊，所以這就是為什麼那時候覺得這樣的一個發想，想要去探究這樣的一個意義，就是高階文官到底一個比較適當的一個意義到底是什麼？如何在制度設計上面，讓高階文官更能夠發揮這些積極主動的這些...？

受訪者：當然我知道，這不見得會有什麼效果，但我一直覺得是...我上次有建議說問卷應該多問一個問題，就是...其實我們中華民國的這個機制，我是因為個人可能...我的理念吧，所以我是比較往前衝的，通常會比較辛苦，風險也比較大，這邊的工作壓力非常大，那我又比較有野心一點，不過以目前這種機制，你要公務員敢主動往前衝的，很難，沒有任何激勵機制，而且出事的機率更高，以現在當高階公務人員，他不太作為，你應該諒解的，因為他多做一個事情，他就多一個風險；你少做一件事情你不會怎麼樣，你只要乖乖的不要犯什麼大錯，不會有什麼問題，可是你多做一件事，你就多一個風險，你要知道做一個案子，要挑你的問題絕對挑得到，沒有一個案子做起來是沒有瑕疵的，即使你不是故意的，但挑你毛病實在是太容易了，這挑你毛病的人太多了，政風、監察院誰都可以來挑你的毛病，或者是廠商這個案子沒有標到，看你不順眼就隨便寫一個黑函，這實在是太多了。

訪問者：這幾天我們在講說我們國家廉政的這個排名又往前了，就有報章雜誌講到說，雖然排名提高，但還是很差，還是很多不及格，只要報章雜誌這樣講，這種監督防弊的機制一定更強化，他絕對不會說去重視去興利這一塊，可是在制度改革這邊已沒有什麼辦法？其實像考試院最近有在構想，就是要推高階文官的一個理念，這個像在美、歐最近在推這樣的制度，我不知道這樣的制度有沒有符合像剛剛處長提到的，對高階文官特別挑選一些人進去，這樣的一個高階文官團跨職等、跨職系的，因為最重要要扮演就是領導的角色，所以你在不同的機關單位都可以有充分發揮。當然被挑選進去這一種尊榮感，給人的感受完全就是不一樣了，但它也有很多被批評的地方，這是國外的一些情況，考試院它當然現在想要做的高階文官的改革，這部分是其中之一，那不曉得說像我們剛剛提到說這樣制度上面的設計，有沒有可能可以找到一些出口？

受訪者：我對高階文官團的運作模式還不是很清楚，所以我沒辦法給什麼建議，那這一塊其實，公務人員目前比較沒有人站出來，幫公務員講一些真話，大部分隨著媒體而起舞，我覺得新加坡為什麼公務員那麼有尊嚴？因為李光耀敢跳出來，替公務員講話，李光耀當時主張公務員待遇這麼高的時候，不是沒有挑戰的，很多人說新加坡都是所謂專制、獨裁的一個政體。我正好去新加坡兩個禮拜，我參加他們就是一個公共行政的一個研習的...我覺得他們的很多一個體制，是值得台灣來學習的，那麼他也不是沒有民間的挑戰，公務人員為什麼領那麼高的薪水，那麼他敢這樣的講話，說我們國家就是大企業，那為什麼民間的企業領那麼高的待遇，應該我

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

們國家領這些...你要找最好的人來run這國家，為什麼就不應該給他一些好的待遇呢?有沒有人敢跳出來為公務員講幾句實話呢?你看我們哪幾個政治人物，敢站出來，每次都在那邊說，現在經濟不好，共體時艱，調薪的事情以後再說，那公務員高階的一直減低他的...我不是那個抱怨，我只是認為說你對他的尊重沒了，座車拿掉、待遇也越來越不好、連退休的那個也都沒有了，那我就覺得你給這些高階的人什麼報償?那所有的責任，出事就是你負責，這不對等啊，這是一個制度設計的問題，你這樣怎麼找到一個好的人去做嘛，所以我覺得很莫名其妙，你現在這些執政的人員只是一味的討好這些所謂的媒體、監察的，你沒有站在同公務員的心情去看事情，你給公務員好一點的待遇，其實現在公務員比律師還難考欸!所以你比公務員好一點的待遇是你要留好的人，那現在把...媒體常常把公務員當成一般勞工來比較，說你公務員怎麼比一般勞工領的好，那就沒有一個政治人物敢跳出來講話，這就是完全是政治的。

訪問者:像在韓國那邊特別重視公共行政這一塊，而且他們很多會把學校裡面特別有能力的，特別送到美國去，專門就念公共行政，不管說他原先的科系比方說理工的啊，還是什麼的，那為什麼要念公共行政?因為他們覺得管理政府這一件事情，在政府裡面服務、當公務員這件事，是他們要提升國家競爭力最重要的一塊，所以他們特別重視這一方面。

受訪者:就我剛剛講的，待遇當然是一個引申啦，最重要的就是說你要給這些高階文官一些比較大的尊嚴，目前就是高階公務員越做越沒有尊嚴，那出事就是你高階走路。

訪問者:我覺得它制度設計上面，有一些環節真的是...要再去改變，那當然領導也是很重要的因素。我以前聽過一句話，如果領導者每天都在計算你有多少選票，不知道要帶領民眾到哪一個方向的話，那你還有什麼leadership呢?你本來領導者就是要引導民眾去某一個目的地去的。

受訪者:沒錯，我完全同意這個見解。比如說我在處理，我要讓大家很高興我的做法就不一樣，我在處裡我不是一個很受歡迎的處長，我也了解，因為我有一個大的壓力給他們，我也去追求我覺得應該要追求的理念，會讓我們比較辛苦一下，我覺得這是我們公務員應該要付出的，所以同仁會覺得有壓力，但是我覺得今天我扮演這個角色，我就必須去承擔這個挑戰，因為同仁總是會有些不諒解的，那這種高階官員你要承擔的寂寞。那如果說我跟一般的主管一樣，我五、六點就下班了，我這邊處一般下班都七、八點以後，跟一般公務員是不太一樣的，那我個人是到十點以後才離開的，除非有課還是有什麼，那這個就是說一個使命的問題。

訪問單位：行政院陸委會

訪談對象：○○○處長

訪問者：王俊元

訪談時間：2010/11/1

訪談地點：行政院陸委會

訪問者:想請問處長高階文官在整個決策過程中，扮演一個什麼樣的角色。又在整個政策裡面，高階文官可以發揮的影響力最主要是在哪邊呢？

受訪者:專業方面。在我的認知裡面，其實我們國家的制度很清楚，政黨有政黨輪替，部長就會隨政黨輪替去做更替，可是在整個政府體制裏面，非常重要的一個穩定的力量，就是文官。他肩負幾樣的責任:第一個，他是一個經驗的傳承；第二個，他是一個專業的累積；第三，他在整個政策裡面是扮演一個非常重要的幕僚的角色，那這高階文官，因為長期下來他已經累積了很長的工作經驗，所以他的學識、經驗、專業，相對來講，他有他的專業程度，所以在政策的過程中，他在整個政務官，尤其是在政黨輪替這個交接階段裡面，他要扮演一個非常重要的角色就是他對很多政策提出他專業的意見，那這專業的意見給這個政務官去做一個判斷，所以說這在整個政策形成過程裡面，他幕僚的角色非常重要。相對來講，他給政務官一個政策建議完、政務官做一個決策之後，回歸於行政體系去執行，他又是一個非常好的中高層領導者，因為政務官在我們國家的體制裡面，他必須要面對媒體、國會、還有非常多的會議，執行層面他需要有很多手腳，那這個高階文官在扮演執行方面，就是一個推動很大的力量，而且他可以藉由上下的政策與一般執行面，做一個非常好的橋梁，去把這些想法，回歸文官體系把它落實。

訪問者:就處長個人的經驗裡面，有沒有說曾經主動跟長官們提一些案的，不管是大的政策或是小的方案，然後會為機關、單位帶來一些改變、小變化或是大影響？

受訪者:在工作經驗裡面，可以說有。譬如說不同...我講很實在的是說，這跟首長的整個領導風格有很大的關係。就是說在文官體系裡面，就像你剛剛所講的，因為它比較層級階制，所以首長所採取的領導風格會影響到整個文官體制中的意見表達。像其實在我們會裡面，來到陸委會跟以前的單位裡面，有不同的首長就有不同的想法。你要到高階到能夠參與決策的會議才有用，如果說...像我們會運作裡面，我們每天有每天的早會，我們一級主管都會參與，那很多的問題就會提出來，提出來的過程中，有些建議就是我們以前專業累積下來的，那很多的事情我們在那裏面提供出來，也造成很多好的效果。那當然，回歸最根本的，這種運作方式並不是每個機關都有，而且並不是每一個首長都願意去聽，用這樣的方式去聽建議、做執行。很多的首長裡面，他的想法建議可能只有他非常身邊的幾個人做的決策，這是一個很大的問題。

訪問者:所以如果我遇到這樣的首長，我們剛剛提到，高階文官如果說看長期的

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
來講，畢竟高階文官還是在機關有非常豐富的經驗，對台灣十年、二十年的走向，他也會有一個清楚的想法。如果說遇到的首長，是我們講說由上而下的決策情況，這樣高階文官有沒有什麼辦法可以試圖去影響他的首長？

受訪者：如果一個首長是由上而下的，由上而下並不一定。

訪問者：對，這沒有好壞的分別。

受訪者：對對對，就是說看他個人能不能夠有一些意見是去吸納下面的意見。其實，在各機關裏面，你可以去觀察，一個機關如果有很好的績效、戰鬥力，其實他的首長有很多都必須要回歸藉助文官體制來幫忙，這個互信只要建立了，在決策的形成裡面自然就會回歸這個體制，只是說當下，這互信建立的過程要多久？所以你會發覺說，我們經過幾次政黨輪替，常常有那種聲音，好像說政務官和文官之間，互信還不是很足，所以好像上令不能下達，執行的和上面有落差，那這種情形裡面，我個人的感覺很大的根據就是有沒有互信。有互信以後，只有做得好與不好的問題；有互信以後，就不會擔心忠誠的問題，很多事情就是：我做的六十分、七十分，可以經由每次政務官再來做一些指導，那事務官的調整，可以把這個分數調高。

訪問者：互信要怎麼樣來建立呢？比較好的一個互信。

受訪者：我認為這跟我們民主體制的發展很有關係，講比較實在一點就是，其實幾次政黨輪替以後，慢慢把大家形塑出來就是說：文官，是大家的文官，文官不是個人的，其實在過去這幾年，文官的形成也有很大的進步。比如說在第一次政黨輪替之前，從總統大選開始...應該是說從民選總統開始的那個時候，這種對於文官專業、或者是行政中立的觀念，慢慢那時候才形塑。最早的並不是在輪替之後，最早的是在李登輝前總統要選第一任民選總統的時候，文官的行政中立，才慢慢有這種觀念，要灌輸、要教育，而且還是從安全單位開始，就是從政府單位開始。怎麼說呢，在那個期間，有民選總統在野黨的競爭對手，跟李連配和民進黨的參選人來一起參選。那在參選的時候，安全單位必須要去保護候選人，兩組都要。李連這一組，沒有問題，他是長期國民黨沒有政黨輪替，長期灌輸的黨國的觀念，那那個階段黨國的觀念慢慢淡了，黨、政要分離，但是這些長期受訓練、比較有黨國觀念的軍警，要去保護民進黨的候選人的時候，就遇到了互信的問題。第一個，候選人會擔心說你會不會把我的行程都洩漏給執政黨的；第二個，安全人員他在心靈上的一種...早期的教育比較不足，我怎麼去保護這種敵對政黨、這些早期可能被關在監獄裡的人、或者是那些不准他回國的、或者是打壓他們，認為他們是黑分子的人，所以說那時候有一個很大的衝突。但從那個階段開始，在這種安全機關，開始施行行政中立的教育，教育他們安全單位就是要專業，秉持的是專業，要尊重國基的體制；你是去保護候選人，你有個人的政黨偏好，那是你個人的，不能在職務、工作上影響，這是第一個。第二個，你不能把個人政黨的喜好，帶到職場來，上班的時間裡面不可以去

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

參加政黨的活動，或者是發表一些政黨的言論，在上班時間去影響別人。所以那時候很多是一個很大的衝突。經由那一次的教育，後來李登輝前總統當選以後，再經過2000年的政黨輪替，也是一個很大的衝擊。2000政黨輪替的時候，有一個很大的聲音就是政務官跟行政人員，裡面的磨合。早期那時候光是候選人的磨合，但其實到2000年中間，政府機關裏面包括考試院，力行就是行政中立法，就很多的訓練就是包括文官，你要保持行政中立、政黨參與的規範、甚至選舉的人後有什麼輔選，你不能去哪些地方、去訂定說哪些機關可能不適合去輔選，其實你政務官都不適合去輔選，那你事務官要去參加這種選舉、競選活動，應該要在下班時間或是非公務時間，有一些規範都有。經過時間，公務員已經慢慢有這樣的一個想法，可是在第一次政黨輪替的時候，畢竟在野黨第一次執政，長期沒有執政的時候，對文官裡面還是認為說：這長期都是在國民黨培養之下成長的，還是不大信任，但是事實上那時候的公務人員，再經過這樣的訓練，已經慢慢大部分都能夠回歸說，不去管政黨這塊，只把自己的專業做好。

訪問者：可是這樣的我們剛剛提到的這種互信，是說基於專業的信任嗎？有混雜其他的互信成分嗎？

受訪者：很多的互信會影響到很多專業，因為你根本沒有信任的話，你會擔心說他提供的專業根本不是...，這第一個嘛，第二個，政務官會擔心事務官提出來的...你事務官的想法，與我政務官要推的方向可能不一樣；我東西給你了，希望你提出來的東西你會擔心說會不會把這個訊息給了其他的在野黨，所以那個互信裡面影響蠻大的。而且我知道，在政黨輪替的期間裡面，一直到第二任還有，還是有很大的政務官對文官是不信任的，而且文官是做切割的，有一些那種核心決策的東西，他是封閉起來自己做決定，甚至外面找一些人來，透過體制外...體制外的很多決策，並不是單純只有幾個機要。文官體制裏面很多的文官的職缺，它是可以改成機要缺的，所以在2000年開始的時候，你記得在總統府，很多的職缺改成機要缺，很多是用新創機要、諮議的職缺。在我以前的國安會單位裡面，在那個階段也新成立了一個研究組，研究組裡面的都是新聘的人員，當然有三分之一是文官、三分之二是聘用的。那很多決策裡面，包括機要或是有些新進的，它可能會做些區隔，區隔就是說，有部分由常任體制來做；有部分我不想讓太多人知道，我不是很信任...就是另外這一群來做，大概就是這樣，所以造成說有一些專業...譬如說長任官這單位裡待了十幾年，以前怎麼做有一個延續性，很多案子以前都做過，現在甚至說現在政策裡面，我舉這個例子來講。政府的一個...舉一個三通直航來講。這三通直航的研究、評估，不是在2008年的時候才開始做，2008年5/20政黨輪替，馬總統才就任，結果六月才12還14號，就第一次的江程會談，簽了一個陸客來台；到第二次江程會的時候，就簽了大三通，當年的十一、十二月初，就開始三通直航。那這個東西裡面，其實在過往在民進黨執政的時候，在文官體制裏面，已經研究了非常久、評估非

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
常久了，包括安全的評估、怎麼樣去做...反覆的做，都已經做了，我是說你如果信任就累積嘛，所以馬總統就任的時候，他能夠很快的接續、接連起來，就能夠達到結果，當初其實也談得差不多，只是沒有去跟對岸簽協議，或是某些觀點的政治因素卡住，所以最後說擱置政治爭議，那很多的協議裡面政治性的詞語我們把他放下來，協議就成了。那這是什麼，這就是經驗的累積阿！那很多我在講說，為什麼這塊這麼快？基本上我剛剛講的，第一任政黨輪替的時候，甚至到第二任，第二任有比較好，就是政務官和文官的信任是不夠的...

訪問者：所以在這種信任基礎不夠的情況底下，我們看到說即使高階文官有這麼豐富的專業，那也英雄無用武之地。那另外我們也常聽到，以前人家公務員，多做多錯、少做少錯、不做不錯，在那種氛圍底下會不會讓高階文官想說，反正長官也不信任我，那就盡量少做一點事、少出一些差錯？

受訪者：也不是少做一點事、少出一點錯的問題。因為他根本不會找你錯，他根本就把你區隔開來，這一塊裡面，你就是去處理柴米油鹽醬醋茶、行政、很多其他的那種...因為機關的一個維持還是需要嘛，那政策的決定裡面，他只有一群人、少數他可以信任的文官它可能納進來，少數裡面他感覺說，欸你這個文官是被信任的，所以說所有的信任就是要他自己去判定。

訪問者：所以即便說那種...我們看高階文官他也有心想要做一些事...

受訪者：英雄也無用武之地，即使說我在工作職場這麼多年，我根本沒有政黨的色彩，我也沒有其他什麼...但很容易就是被標籤化。你跟我哪一個長官，你是前朝的誰的人，那他可能很容易以人廢言，我是認為，我剛剛講的，這種問題要根本解決，如果民主化的過程中，政黨輪替變成一個常態，就會慢慢讓這些輪替的政黨裡面，慢慢的他就會說，啊我在怎麼樣我都需要文官去替我做諮詢、做橋梁、提供專業的意見，這個文官是沒有什麼...他是前朝跟過就會怎麼樣，這是第一個，他觀念會改。第二個，文官自己也要能建立所謂專業、中立的形象，這是非常重要的。我今天說，在這個職場裡面不管今天誰當家，我就是秉持我的專業，政務官等於是我們代表的頭嘛，政策的決定，那我文官就是你的手腳，我是你的幕僚。我提供我專業的意見，你做最後的決定，政務官決定後我去執行，執行完以後最後的成果又是政務官要負成敗的一個責任。所以他是一個：我當你的手腳，你當頭，上下之間要能夠建立一個互相信任的，那我在我這塊文官裡面，我自己秉持的專業也能夠得到上面長官的信任，那上面不要分黨派色彩...一個政務官如果有那種太強烈的敵我意識，在一個團體中很容易就造成分裂，它力量就會分裂。

訪問者：可是從制度上來看，因為我們也知道說考試院最近它對高階文官制度的改革上面，他們也有在推一些想法，比如說我們剛剛看到說像信任，是非常重要的，可以讓高階文官說我可不可以扮一個積極主動的角色，它是一個關鍵的因素，可是制度上面呢？是不是可以來做一些改革呢？

受訪者：有一些制度上的事可以參考，其實英國的文官制度也是不錯的。英國的

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

文官制度，它有一個文官長，它選舉完後首相如果換了，它這個文官長帶著全國的公務人員去跟新的首相宣示效忠。國外你政黨一輪替，它一樣宣示效忠。它代表就是說，你政黨是有輪替的，我文官屬於國家的，我文官長期的訓練就是會在很多政策方面，就是能代表它的專業，沒有政黨色彩，它是屬於國家化的，跟軍隊一樣，是屬於國家不是屬於哪一個政黨的。我這文官裡面的頭，就是文官長，而這文官長裡面，我帶領的是全國幾十萬的文官，選舉後新任的、就任的首相領導者是誰，我就帶領全部的文官像你宣示效忠，做一些保證，成一個常態。這都需要累積的，它是一個這樣的。它形塑的是什麼？它形塑的就是說這個文官國家化的觀念，那當然也另外形塑的就是文官要專業化、國家化，文官自己也要能夠...這種訓練，從它出任文官到工作裡面的觀念裏面，一定要能夠有這樣的一個訓練，就是說在這個執政的時候，它是應該要秉持專業、中立、無政黨色彩，這個在整個過程裡面，它心裡裡面要常常有這把尺，因為這樣的話你的專業才會讓長官信任。如果今天你很多東西是帶有色彩的，那你會在這個政黨輪替、民主化的過程變成一個常態的時候，你就會遭受到說，這個政黨的時候感覺你是前朝人員。所以這雙方面的都要建立。那這個對文官的氛圍，也要透過教育，不只是文官自己。你即使是自己對於這些政治人物的時候...你要讓社會了解，我們文官體制上是這樣的一個...那政治人物也要瞭解，尤其很多是殘害文官最糟糕。譬如說有一些特別辦什麼高階文官入黨，這種東西都不是非常恰當。你去強迫這些人...不一定強迫啦，他說鼓勵啊，感覺說...這種東西其實都不應該去鼓勵，讓他們自然。讓他們形塑說，你即使政黨輪替也要把政黨淡化...因為事實上，你有影響力嘛，很多人文官做到最高階的時候，他是不是你用這樣的影響力、或者用各種方式讓他入黨之後，才有可能去當政務官，會不會有這樣的想法或...所以這個都不是很好的。所以說應該在這種文官體制裏面，真的是社會的氛圍和風氣，也要去鼓勵，很多獨立機關可以做，剛剛講的，譬如說我們的行政機關裏面，跟行政比較跳出來的，考試院從一開始這種說明啊、形塑的氣氛，就應該是這樣的，也要給這種政務官，甚至我們常常講，政務官在接任的時候，也是需要訓練的，可以其實...有啊，行政院也辦過啊，集訓個兩三天，一開始。如果制度化以後就是說，可以以後政黨一輪替，你可以辦一個政務官的訓練，裡面就有一個課程裡面，或者是法令上去半強制的去把這東西加進去。因為你可能他們沒興趣啊，我今天執政了，我愛怎麼樣就怎麼樣，不，應該慢慢的透過制度化的東西，我甚至政務官就說，你要是沒有法令規定，他還不會去受那個訓，也可以讓他瞭解說我們國家的體制、文官有哪些的規範、需要哪些東西...在你施政的過程裡面，應該要去避免，不可以做的。

訪問者:所以是雙向的，不只是高階文官，政務官也要知道?

受訪者:我們國家裡面大家想，有聽過政務官的訓練嗎?

訪問者:很少、很少，是有辦些什麼研習會。

受訪者:研習會也都是不會有這種課程啦，所以說這種東西，如果有體制上的限制，其實在新的政黨輪替的時候，或者是在總統新就任、不一定要有政黨輪替啦，四年一任總統選完以後，不用這麼多嘛，在重新組閣的時候，要有這樣的訓練。

訪問者:我剛剛想到另外一個情況了，就是前面我也訪談了幾個高階文官，他們有提到說，當然像除了政治人物這邊當然是有些時候會影響到高階文官願不願意主動去做一些事情，那制度面上，現在他們說台灣，很多是那一種不具生產性的單位，像政風、監督單位，然後他們稍微做一點事情就被冠上說例如圖利廠商、圖利他人，反而讓有心想做事的高階文官覺得綁手綁腳的。您會有這樣一個感覺嗎？

受訪者:我記得我去受一個高階文官的國政班訓練，這也是我一個非常大的感嘆，就是說公務生涯裡面，長期政府的觀念，我不能說這是錯的，有一個長期灌輸公務人員的觀念就是依法行政，依法行政是對的，不可否認，你法令一定要照著法令的規定來執行，因為你如果不依法令執行國家大亂啊，等於行政權就無限的龐大；或者是說行政權裡面很多的事情會影響到人民的權益，所以你要依法令的依據，包括限制人民的一些作為、或是你做為國家受理的一個行政權，但是很重要的一點，經過很多年以後，這種觀念在文官裡面，依法行政都有照辦，除了某些因個人的案子、貪圖私利的案子以外，大部分在公務體系裡面，大家都能夠儘量的依法行政。這種訓練是對的，但是另外一個方面就是說，時代的改變，很重要的一個力量就是說:你怎麼樣去感動人心，所以感動人心，凡是如果依法行政，我不是說依法行政不對，你還是要依法，但是你凡事用很苛刻的依法行政，因為我們法令有一段模糊地帶，法令嚴格規定不能做的，絕對不能做；但法律裡面有一個模糊地帶，就我們來講，法令裡面沒有一些為民興利的部分，除非法令限制你不能做，你應該是朝著積極面去協助、去為民興利，可是因為無限擴大的依法行政，使得法令很多沒有說可以做的，我就不做。變成民眾來遇到困難，我去要求你去幫忙解決，法令沒有說你可以做，怎麼會是這樣呢？變成一個被動消極的觀念，我自己體會也是非常深，所以這個我也是在要求同仁，很多東西對民眾的事情要朝向比較積極的方面。除非法令規定你不能夠去做這樣的事情，大家變成這些年，因為依法行政，很怕圖利民眾，政府機關裡面事實上就是為民興利，換種說法就是要圖利全民百姓，那圖利全民百姓，除非法令限制你說這樣不行，你是圖利了個人還是怎樣。你很多政策應該是朝比較寬廣的，去協助服務的對象，興利方面真的有很大的改革空間，不要受限於說長期。所以我認為長期這樣訓練，對公務員的飯碗保護有餘；對於感動人心是不足的、對為民興利是不足的，這真的是身為公僕要好好思考的地方。

訪問者:所以依處長的經驗，除了我們可以非常幸運遇到像處長這樣可以跟部屬講，那制度上面有沒有辦法可以多創造興利的這個部分？

受訪者:你剛剛講的，人事、政風、會計我們在國家體制裡面，當初他在設計裡

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

面就是為了防弊，所以他為什麼要人事、政風、會計，他就是因為怕行政機關裡面的首長去影響到你，所以他...包括考績、人事都是不歸各部會首長這邊做決定，就是為了防弊，所以你看得出來這是為了防弊。在長期的防弊之下，回歸以後應該是整個興利的氛圍要先顯塑，應該要先行行政機關裡面去做形塑。因為行政機關裡面，很多形塑的觀念，很多的規定並不是沒有行政裁量的空間，因為大家都怕被人家...第一個，氛圍上大家都怕你圖利別人，只要怕這樣大家就是，我做一個太平官，我不多事，法令沒有說可以做的，大家都不要做，大家都不要動，我也多一事不如少一事。所以第一，你應該在這種氛圍上告訴大家說，除非法令規定不能做的，只要是為民興利、服務的，為民解決問題的，應該在你本質的法令依據裡面，盡量為民眾做一個比較有利的寬廣的解釋，行政機關裡面要有這樣的宣示，去鼓勵...這是第一個。第二個，這些就像你講的，人事、政風、會計，這些非核心業務...一個機關的存在是因為核心業務，這些非核心業務事來輔助幫助你業務的執行，你可能在這些人員上再訓練，你體制上可能沒有改，但是體制的東西我...在這些人員上也要去灌輸他這樣的訓練，你回歸尤其是政府的採購啦、政府的一些外面的案子，很多案子...你剛剛講補助案也是一樣，很多東西單據怎麼可能做那樣的核銷，跟民間脫節了嘛，這個方面也是需要透過它體制裏面去加強人員的訓練，首先基本上還是回歸：這些機關的存在是在協助業務機構，最多到輔導，因為機關有些對這些專業的採購、會計不是很熟，你是去輔導它怎麼做、協助它怎麼做，但相對來講有一些會計單位，一樣，它採取的觀念應該是說：你只要能夠合時，你不要那種用那種極嚴苛的態度，去讓很多東西窒礙難行，你應該站在說，我是要把這個業務推動裡面，用什麼樣的規定裡面，除了法令限制一定要怎樣的，在怎麼樣你去研討，在會計裡面去研討，可能長期以來在會計裡面遇到什麼樣的問題的，你需要針對這問題去研討；你在譬如說採購裡面，你要針對這一部分去研討；現在大家看政風就像抓賊一樣，這觀念都要改。

訪問者：那處長，像我們剛剛談的是幾個比較一般的決策題，在這部分有一個也特別感到興趣的，就是在一些...像現在台灣天災人禍也蠻頻繁的，在一些比較緊急的情況底下，高階文官也是必須要在時間的壓力、短期間內，提供建言。在那種危機決策裡面，要扮演一些角色，在您自己的經驗裡有沒有這樣的情況？譬如說時間上很急迫、或是決策做了，有非常高的不確定性，可是仍需要做一個建議、決策的，有沒有類似這樣的？

受訪者：有。你看我以前在國安會，國安會裡面幾個重要的職掌裡面，國防、外交、兩岸和國家重大變革，他是總統最重要的諮詢師，總統的幕僚，其中一項是國家重大變革，就是包括說：921大地震、國家遇到的非傳統安全等重大議題，甚至說當初911事件，美國去打伊拉克，這會影響到國內，他美國打伊拉克也影響到國內各方面經濟的影響，所以這裡面牽涉到國家政策的危機，包括外交兩岸也可能會產生一些危機，兩岸的關係緊張可能會產生一些衝突還是怎麼樣，那這種東西很多決策裡面，是時間非

常短暫的，要給政務官做一個建議的，所以這種經驗是有的。

訪問者：您覺得在這樣的危機決策裡面，跟現在一般的業務決策上有什麼不一樣？

受訪者：業務的決策比較有時間可以做一些研擬，因為我們畢竟業務的決策裡面，他是一個政策規劃的時程，你預計哪個時候要去執行這樣的政策，我哪時候要去推出，這比較適合的時點，到你推出到它差不多預期...怎麼樣的成效，他之間是有一個...比較有時間去做一個研擬。你剛剛講的危機裡面，通常都是非常的短暫，所以那個地方相對來講，高階文官裡面經驗非常重要，你那個就是非常需要給首長、機智的做政策的建議，當然他一樣，他只是把整個決策的過程給縮短，因為他還是有一個...你要做決策不是說我跟你講一句話，你是首長就...有的時候只是一句話，但有的時候是可能三個小時要做出決策，那後面的是由一些文官做政策的一些幕僚。

訪問者：這些經驗是從哪邊過來的呢？

受訪者：工作累積，還有每一個人待過的單位影響，因為在某些單位根本很少有這樣的機會，那像我待的單位，總統府國安會，我待了十幾年，所以經歷了很多事情，這方面也遇到過很多的案例，所以這種經驗就有。說實在一個很重要的就是說，這種訓練是可以透過制度化的訓練，譬如說有一些政策決策的訓練、透過平時的模擬、定期的推演，都可以增加首長、還有幕僚的能力。有一些沒有辦法每一個人都經歷過的特殊的案件，可能你的公務生涯根本沒有機會接觸過的，但是你到一個單位裡面，你可以透過這種訓練、模擬，來培養這樣的能力。機關裡面，若是這種常態性處理危機的機關，它可以建立很多的制度、或是說劇本，譬如說在我們以前國安會的訓練裡面，你們可能聽過一個笑話就是說，台海戰爭十八劇本，很多的危機裡面我們就所謂...在平時的階段就會撰寫很多劇本，這些劇本裡面都...沒事的話就是練兵嘛，給政務官裡面就是說，啊這樣劇本就放起來，一有狀況，某一類狀況就劇本抽出來修改，根據時局的現況去修改，但是大概處理的程序、架構、或者是哪些裡面都初步有了，把現況再修改進去、現實的情報再加下去、人事時地物和人員，很快的就可以用，你當下裡面最怕的就是，你遇到危機的時候，我怎麼辦？你如果有一個長期的劇本放在那邊的時候，初步幾個決策的大方向，那細部的再來補齊。

訪問者：危機情境的時候，像高階文官給首長的一些建議，會不會覺得說責任的壓力特別重？

受訪者：會，一定會。所以我是說有些可以回歸於制度來做，我剛剛講的那些劇本都是平時可以做的，但是你說實在，依現在的政府部門，我不知道我以前...待過那麼多單位，像我來到這裡兩年多，我就感覺現在文官的...或許我所知道的政府部門，相對的中央單位、地方單位還沒有那麼嚴重，那個工作的負荷就太大了，就是說你每天的業務量太大，讓你沒有辦法去做一些業務以外的準備，這些可能在某個時點，可能都是非常重要的，另外某個時點，或者是你進行思考的時間都很少，這已經是一個很大的

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
問題了，變成現在情勢新生的一個危機。人在這種日常的工作都已經負荷太大。

訪問者:我對後半段這邊特別感興趣，因為我自己的領域也是做危機管理的，要不是時間因素實在很想繼續問下去...在危機的情境底下，跟首長之間的互動、龐大的責任問題，處長是如何去克服這壓力或等等的這些問題?

受訪者:不要在危機管理的單位。講句實話就是，像在危機管理的單位裡面，叫做悲劇英雄的一個故事，就是說你做了...你災害危機管理做的最好的就是預防嘛，預防最好就是沒有危機，沒有危機就是無名英雄，沒有人知道你有做了危機管理，可是危機預防做不好才會出事啊，出事你再去處理的時候...你一戰成名紅了之後，你就已經不是最好的危機管理，所以那種情境裡面，照理說是一種悲劇英雄的角色，再來就是說，當作危機管理的一個人員，是講管理，管理是包括預防那些...危機管理的一個階段人員，就是長期的處在一種壓力、不確定之下...

訪問者:那我們用最簡單的一兩句話來形容，處長覺得說，在危機情境底下，怎麼樣來形容高階文官這樣的一個角色比較恰當?

受訪者:他做每一個決策、或是每一個建議，他心中都是一種煎熬。當下有時候都是煎熬的，做或不做、向左向右都是一樣，即使他感覺是對的，他這樣的想法對的，真的是一種煎熬。我來這邊已經不處理這個了，但是我只知道就是當下那種...真的是一種煎熬，你會做了政策建議以後，你自己感覺...憑你自己的感覺、經驗裡面，你都不知道那個建議會不會是最好的，因為其實很多事情是...那件事情是大壞、小壞，因為危機發生都是不好的事情，那大壞小壞都是壞，都是會被批評的。所以你當下很難去...或者說你做這決定的時候會傷害到一小部分的人，對大部分人有利，但那一小部分的人對你還是會批評，所以當下都是一個很煎熬的時段。有時候就像我講的那樣，經驗是這樣，不知道你做的是對的還是不對的...一陣子可以啦，你不要常期待啊，身心上會比較...(哈)

訪問者:所以不只是危機管理的單位，我們現在看到很多部會都有這種情況。上禮拜去交通部也是，被現在蘇花高速公路弄得是...所以一般的業務單位其實他們也有很多危機的。

受訪者:你有沒有想過，現在兩岸的所有互動，雖然都回歸他業管的單位，但只要所有兩岸的問題，它還是都跟陸委會有關，所以我說沒有那麼大的...陸委會總共才兩百多人，沒有哪一個單位像陸委會這樣，什麼都跟陸委會有關，業務上承擔的壓力是可想而知的。

訪問單位：行政院中央選舉委員會

訪談對象：ooo 處長

訪問者：王俊元

訪談時間：2010/11/3

訪談地點：行政院中央選舉委員會

訪問者：高階文官有非常豐富的知識或者說有經驗，那在政策倡議的過程裡面有沒有可能扮演更積極主動的這樣的一個角色？那有哪些因素會有想到他們扮演這樣的一個角色？對所以大概題目的出發點是這樣。

受訪者：因為這個是長久以來的一個問題，那麼就分兩方面來講，你政務官本身，對於他所負責的政策領域，那是不是夠專業，這是一個問題，那過去的方式很多政務官他是循著體系內升遷的過程，慢慢的一步一步的累積他的行政經驗，到了某一個程度之後，他才轉為政務官，那坦白講他們對這個領域的這個實務面，他們對建制可能是比較廣，譬如講過去的像李國鼎，孫運璿這些比較屬於這一類的，那像過去的內政部長幾乎都是從地方的縣市政府首長，一路經過省政府，然後再到中央來，所以他們有這方面的就是說滿豐富的實務經驗，那現在的型態你可以看得很清楚很多都是以他的學歷來被任用。第一個他是從學術界過來，他跟地方的這個或是整個行政機關的運作方式或是文化，他可能不是非常熟悉，那另外一個他的專業我們講，即使你是一個經濟學博士，你也是經濟學裡面某一個主題，甚至於次者提的一個專精的學者而已，你未必對於全貌會很清楚，而且我們過去在政策到底是top-down還是bottom-up事實上這個是很難去切割的，那因為他們缺乏過去bottom-up的這樣的一個歷程，所以有時候會有一點在做決策跟執行之間會有一些落差產生，那第二個就是你剛剛提到的另外一個結構性的因素，這也是ooo老師長久以來他一直在講的，我們的政務官上任嚴格來講，根本單槍匹馬，你部長是被任命的，政務次長未必是部長自己挑的，可能是別人挑的，理念跟他是不是吻合，這是一個很大的問題，那至於其他的機要人員，那就不用講了，十之八九絕對不是做他的政治幕僚，而是做他的行政幕僚或是一些社交的工作，了不起有一些，可能如果說跟隨他比較久的。譬如過去有，現在這種現在比較少，過去有一個慣例就是主任秘書，就是一個部會裡面的主要幕僚長，反而是跟部會首長關係是最密切的，因為他事務官，可是他一路從地方就這樣，或是從過去是同事同僚的關係一起合作上來的，反而他雖然是事務官，他的關係可能比政務次長跟部會首長的關係還密切，而且他反而因為他們有一些共事的經驗跟共同的經歷，反而他會比較有政策建議，或是倡議的這樣的一個角色，那其他就...沒有人可以幫這個部會首長，這種現象現在可能是更嚴重，因為現在很多學者他來，他根本沒有他過去共事合作的人，跟他一起來，那他的政務次長搞不好之前他也都不認識，那他憑藉因為他是某某學的博士，所以他來，就這樣，那而且我們有一個這個現象就是說，事實上我們的政策很多還

未必是部會首長他自己能夠決定的。

訪問者：大老闆的意思。

受訪者：對，然後變成好像事務官來負責來支持，這個是整個是一個比較大的問題在這邊。

訪問者：所以譬如說像那個我們剛剛提到的政務官他那個當然來來去去，那可能是沒有辦法的事情，可是在這樣結構性的問題以下，那個譬如說我們在談高階文官，他是永業化的嘛，所以在這樣的一個過程裡面，高階文官他可以扮演的腳色到底怎麼樣的呢，有沒有辦法說更積極主動的來協助政務官？

受訪者：那當然是可以，那就是說你本身這個政務官是不是尊重這裡永業的事務官，是不是尊重他的意見？

訪問者：有什麼情況是過去經驗是不尊重的？

受訪者：就是他認為某些他提的某些政策，他可以提政治利害的考量，或是提他過去他個人的經驗背景，那他就沒辦法去接受，譬如說曾經發生過，當某一個部會首長，他在擔任縣市地方首長的時候，他跟中央的事務官對於某個看法的見解，譬如說是政策，見解不一樣，他上任的時候一句話就請他走路，請你離開現職，先到旁邊去納涼，但是也有一種他很尊重...那個事務官的看法，譬如說過去交通部部長林豐正，他本身是從非常基層的救國團的總幹事，然後縣黨部的黨職人員，然後台北縣政府的社會科科長，民政局局長，然後又出去當縣長部主委，又當這個縣長，當兩任台北縣縣長，再到省政府當民政廳長，秘書長，副省長，內政部長，然後交通部長，那他那時候他被賦予去交通部長的任內是因為大園空難，等於是要求他去收拾善後，那去就是要改善飛安，他就去。他知道他自己這一方面未必很熟悉，那他就去徵詢相關民航的學者或是專家，然後遴選一個對於航空管理有經驗的來擔任民航局長，然後就授權給他，真的該怎麼做這怎麼做然後他也自己做過，他的人脈去找相關的學者，來不時提供他意見，然後他交給民航局長來...這個參考，那另外還有一個電信方面的，電信總局就是NCC的前身，電信組局的局長，因為他們在電信總局很久，跟國際的一些電訊團體互動也會密切，就很尊重他們的看法，認為國內現在必須要開放哪一項電信政策，那這個電信政策要開放必須有哪些配套措施，那他那時候他也承受到來自於上面的政治壓力，但是他充分尊重他們的意見，那還有包括後來高鐵這一部分，他也尊重毛治國是常務次長，相當尊重他們的意見，所以那時候交通部那幾個高階文官可以說對於決策有很大的參與跟影響，他部長的角色就是統合他們的意見或去抵擋外來的一些政治壓力。

訪問者：所以這樣聽起來，大概有兩個部分，一個是高階文官他當然要發揮他的影響力就專業的這個部分，那除了專業還有什麼其他的譬如說他們可以運用的一些其他影響力，有沒有可能其他地方展現？

受訪者：當然還有一個就是立法院，你很多電信政策在開放的過程，ETC在開放的過程，高鐵在開放的過程裡面可能很多立委會關切，那這些都必須仰

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
賴這些高階文官去做說明，就是說他們要去做說服的工作這樣子，一群立委來見部長，那部長對很多細節他也是不清楚，也還是要他們來幫忙做這樣子一個說服的工作，而且很多政策的形成你必須要有一些就是說很具體的這個方案那這個都要靠高階文官來幫忙做分析評估，這個都是要仰賴他們。

訪問者：這一聽起來好像高階文官有沒有完全參與在整個過程裡面，好像跟部長的領導風格當然是息息相關？在制度上面有沒有辦法讓高階文官可以更加充分發揮他們這些專業知識跟經驗？

受訪者：如果以我們現在的這種制度的話，事實上就是人治的色彩會變得很重要，否則的話你如果今天遇到了一個他不尊重你意見的，那你循著目前得這種制度，擬好了各種配套方案政策方案，到了你循著這個行政體系來到了政務官那邊，委婉一點就是請你拿回去，其次就是就放在抽屜裡。在制度上我們這一次組織再造裡面很可惜的一點就是只做部會的調整，而沒有去做這麼組織設計的調整，這是很可惜的一點。

訪問者：譬如說呢？像提到組織設計的哪方面？

受訪者：你還是沒辦法。你政務官還是單槍匹馬上場，你還是沒有賦予他更多可以討論的政策機要，甚至就帶一個類似智囊、政策智囊進來這樣子的一個機制，你還是原來的組織設計，部會首長，政務次長，常務次長，然後就是把一些部會再重新排列組合一下。

訪問者：不曉得在您的經驗裡面有沒有這種情況啊，譬如說那種部會首長或者說民選首長然後他們在既有的這樣的文官體系然後就自己籌組了那種小小工作圈，三五個處長還是說幾個高階文官加他一兩個核心幕僚，有沒有這樣的一些經驗？

受訪者：當然。

訪問者：就某一項特定的議題啊，還是政策制定上？

受訪者：有，譬如說像交通部在開放電信政策的時候，去招集電信總局局長，然後甚至於在禮聘一些電信方面的專家，譬如那時候交通部有一個固定每年會回國的就是旅外學者，那還有電信總局裡面的一些相關的幕僚，是可以組成這樣的臨時性的幕僚小組。

訪問者：那這樣規模大概多大？大概多少人？

受訪者：通常這種規模都不會太大啦，大概都是在10人左右這樣子，然後定期的開會，然後給他們一些出席費等。

訪問者：所以這樣的運作您覺得效果還不錯？

受訪者：這就是一個臨時性的，比較可惜就是說他們經驗沒有辦法做有效的延續跟累積，那像過去我甚至有知道地方政府首長，那自掏腰包他知道自己的學識不是說都懂，他就找了一些在學的研究生，定期提供他一些意見，讓那等於有一點贊助他們這個獎學金，結果後來那幾個人也都在國內不管在公部門或學術界也都嶄露頭角，那個是因為地方首長他願意自掏腰包來做，不然我們的地方首長也是一樣，現在還好，現在還有所謂的副縣長，以前沒有，以前就是一個縣市長，底下就是主任秘書，然後

再來就是各局處首長，而且...除縣長以外一律都是事務官。

訪問者：那像高階文官在倡議提案的過程裡面，你覺得要爭取到那些老闆們的認同或支持，比較重要的一些關鍵因素在哪邊？

受訪者：當然最主要的就是說你的政策論述要能夠去說服，你要有一套完整的政策論述，然後有相關的一些比較具體的一些配套的一些做法，然後讓他知道它的不可行性，可行性到底多大，那最主要的就是說你要有你的一套政策論述，那當然相對的你必須他願意聽你講完你的政策論述，有的大家還沒有開始就是有預設的立場，連給你完整論述的機會都沒有。

訪問者：譬如說我們剛剛也提到嘛，像高階文官他要去做出清楚的政策論述出來，知識是非常重要的，專業也是非常重要，可是這是表現在那一個層面呢？是譬如說對法規的熟悉程度還是就他自己所學的那一塊譬如說世界的發展趨勢啊，或是說那種現況的問題了解啊，解決方法的這一種研擬？那一個會比較關鍵。

受訪者：其實最關鍵的就是說你對於現在一些問題的界定，這是最重要的，那當然相關法規的熟悉那也是很重要，然後再來就是國外的一些經驗可以做為這種參考跟借鏡，那我會認為最主要還是對於現況的問題的界定，是最重要的，你知道問題在哪邊，你才知道現在的法規有哪些問題，要不然你就照著法規去走，然後再來就是國外的這些了解，這是做為一個借鏡，那而且這些對於國外經驗的了解，必須是比較就是深入的去了解，他們很多制度的產生有他的背景系絡甚至於有它的歷史，甚至於有它自己的文化特質，這些都要比較具體的去了解，我們現在很怕的就是說...問題的界定也不是很清楚，那法規的一些規定你可能知道它有哪些問題，但是很麻煩的就是說我們經常就是去移植國外的制度進來的時候，沒有去注意到說，人家這一套制度它後面的那一個背景系絡它的歷史淵源發展過程，甚至於跟它的民情之間的關係，沒有去深入具體的了解，那就把一個制度的形式搬過來，結果弄得水土不服或是淪為口號。或是造成資源分配的不均，譬如說像NCC這種獨立機關，我們知道馬來西亞比我們更早有這樣的一個負責電信傳播獨立機關，馬來西亞印尼然後但是美國的NCC是最典型的，那我們就把它移植過來，我們就移植它這種委員會的形式過來，但是我們移植了這個過來以後呢我們沒有去了解他們那個制度是怎麼產生出來的，他們是在一個國家裡面的一個產物，而且他們這些委員本身是有一個很強的一個政策幕僚的設計，但是這些我們都沒有，我們也是就是各個委員進來，那這些各個委員本身他並沒有他的政策幕僚真的提供他對政策比較具體的一個或深入的一個瞭解，所以我們的委員會過來那就變成，這個委員是各說各話沒辦法在這個政策上做比較多的對話，然後又跟我們的這個行政院之間的關係，到底是怎樣也沒有釐清。就反而害得我們的整個電信跟傳播政策的發展，這個腳步反而受到了一些耽擱一些影響，所以這個當時在推動這個制度成立的主事者，在退休的時候他很傷心的講他這一輩子最大的錯誤就是促成NCC的成立，你說這個多悲哀，而且這個前後只有半年的時

間，差不多半年的時間讓他感慨萬千。

訪問者：所以現在剛這樣我們就可以比較明確的知道說，高階文官他至少可以發揮一個很大的一個那個影響力在問題界定的部分，我們也都是念行政學的，也都知道說一方面問題界定不是那麼容易，那另外一方面那如果說那個高階文官他的對於問題的界定，又一樣的跟政務官的問題界定有一些不一樣的見解的時候，那怎麼辦呢？這應該也很常看到吧。

受訪者：對啊這經常會碰到這樣的一個現象，因為你如果在你的組織設計裡面，就是說是很重視政策幕僚的這一塊，那不只你一個部會首長進來你會有一個智囊團進來，然後這些智囊團進來。他代表兩個意義，第一個意義就是他本身要為他的政策負責，所以他政策形成的過程會比較完整，他就必須去跟這些高階文官提供的相關資訊跟進行討論，你如果沒有這樣的一個組織設計的話，那你就是你政務官進來，他腦袋裡面他想要什麼就非常的主觀，啊那個過程就不是那麼嚴謹跟完整，所以你如果兩個人問題的界定不一樣，切入的角度不一樣，那這事沒有交集的啊。

訪問者：所以又回到說，到底首長他的領導風格是怎樣？

受訪者：對啊，又是這樣子，所以我是一直覺得就是說，這一個組織設計，這一個問題如果不解決的話，老實講政務官不像政務官，他很難說他真的承擔起政策形成的責任，跟政策執行的責任，我覺得這一點是最重要的。我今天任命你做為一個政務官，那我也讓你帶了一群政策幕僚進來，就表示說你要為這一個領域的政策負責，不要來你內政部長結果治安發生一堆問題，結果大家就追那個地方首長，或是這個刑事警察局局長或是警政署署長，是說這是你內政部長，你對於治安是怎樣，今天有一個自殺率很高，很多人這個沒有一個良好的社會安全網來保障生活，那這個是你內政部的政策，你就要為這個來負責，不是一下子就跑到行政院院長那邊去，現在立法院只有吳院長一個人在講話，要不然就推到地方政府去，尤其是選舉的時候，地方政府的事情，這個長久下來，這個政策結果是怎麼產生的，誰要為這個政策結果負責。

訪問者：所以現階段這些高階文官還是沒有辦法扮演類似這種政策幕僚的角色？要看首長風格？

受訪者：對。你如果在組織設計上，制度上不建立的話，那很簡單你制度沒有建立那就只好看人，最有保險的方法就建立起整個制度，這才是長久之計。

訪問者：另外一個部分的問題啊，那個因為我們現在也在講說現在各部會其實也都常常會面臨到那種危機的情境，所以我就想也再問問看說一方面也是因為我自己危機管理領域也是滿有興趣的，那另外一方面剛好架構也是有提到一般日常的決策參與過程跟危機情境下的決策過程，那高階文官的角色上面，您覺得在危機的情境，譬如說我們講說有一些時候時間非常急迫你要做一些決策，或者那種做了決定那種不確定性非常高，或者那種非常複雜的一些問題，類似這一些的我們所謂的危機情境，在這種危機情境底下高階文官他的角色扮演跟平常譬如說我們說那種政策規劃有些時候是可以有比較充分的時間來看，那這種不同情境底下，他

的角色扮演會不會有什麼不一樣？

受訪者：通常在這種危機情境底下，如果說你一個高階文官是受信任的，平常是受信任的，那你跟政務官就是這一個組織裡面自然就會形成一個團隊一個互信的團隊，那當危機產生的時候大家馬上就知道我應該扮演什麼樣的一個角色，每個人都知道他應到哪個位子去做什麼事情，怎麼處理事情，所以這個這種平常建立起來授權或者互信文化，還是非常重要的，要不然老實講我們現在很多危機管理變成就是不是在處理危機啊在處理媒體報導。

訪問者：那像這種你剛剛提到的互信的文化啊，其實他平常要怎麼去建立起來？

受訪者：這就是平常你在工作上對高階文官一個信任跟授權，我給你舉一個例子，有一次是華航在香港的機場發生一個在降落的時候...發生一個事故，那個時候第一時間大家不曉得是什麼原因，到底是駕駛疏忽，還是飛機的維護不好，或是機場問題，因為他很特別有一個風切的現象會影響到飛機的降落，那這個事情發生的時候，那時候交通部長剛好在外面他人在外面不清楚，但是呢事情一發生他的新聞秘書就知道第一時間馬上通知部長，然後請部長馬上到民航局去，民航局長他自己第一時間他也知道他該到民航局去就位，馬上去了解第一手的訊息，那新聞秘書就處理有關媒體方面的這些相關的連繫，或是回答媒體的問題，那他的主任秘書因為曾經跟他長久共事就馬上在旁邊可以建議他，現在該做什麼事情然後該做怎樣的一個處置，就能夠提供他一些政策的建議，然後他的機要秘書就知道馬上要到部長室去就位，因為萬一那時候需要任何資料或是需要馬上明細相關的人員，你必須在部長辦公室你才有這個相關聯絡電話啦，或是要處理一些事情，所以那第一時間他的這一個團體不用部長去告訴你，你誰到哪邊誰到哪邊，每個人都知道，你該到哪的位置去馬上就自己就就位，這就是平時建立起來的一個相互的一個信任跟授權。

訪問者：所以這是因為譬如說部長已經跟其他的這些譬如說幕僚或同事高階文官已經互動非常久才形成的，還是說原本部會裡面就這樣的一個文化，不管部長他來了多久？

受訪者：沒有，這個是他個人的特質跟他的領導風格。然後彼此之間有這樣的一個默契。不需要誰指揮到誰那邊，那像921發生的時候也是一樣，我第一時間我應該到哪邊，我應該做到哪裡，準備處理哪些事情，也不用部長告訴某某人你現在到哪邊，啊你這幾天不准你這幾天不要回家，你就睡在辦公室，這都不用講大家都知道，那時候連毛次長他知道這個現在發生很多親友會關心災區的民眾到底有沒有罹難，還是他是不是存活等等，所以他在那邊就馬上設一個資訊站，然後請資訊的同仁馬上紛紛處理，然後他就不回家，那部長室的秘書也是一樣，他知道部長現在人在外面而且那時候通訊很不方便，因為很多基地台都損壞，所以都要靠有線電話聯絡幹嘛，所以他就是守在辦公室，24小時部長需要什麼資料訊息，他都在那邊，然後各地救災需要什麼機具打電話進來他馬上就打電

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

話給附屬機關的首長譬如說國道興建工程局，他也不用說什麼部長要寫什麼紙條或下令，他就說報告某某局長某個鄉鎮需要幾部這個挖土機或是起重機那邊有沒有辦法，那他們馬上就調度，大家彼此之間就是一個信任，然後共識有這樣的一個共識，然後有這樣的一個信任跟授權，那時候沒有人說你寫個公文來你來下個條子，絕對沒有人講這樣的一句話，甚至於其他部會打電話來，我記得很清楚，我那時候接到公平交易委員會副主委的電話，他說某某地方很嚴重需要挖土機，要幾部，那我們就打電話去機具馬上就到，然後中部地方基地台損壞得很嚴重，我們要去請那時候是中華電信的總經理，結果我們發現他自動地人已經在路上，他已經在處理了，這就是這樣的一個團隊文化。

訪問者：所以反而危機發生的時候然後大家那種公共服務的價值更突顯出來，那種責任感啊。

受訪者：因為大家知道彼此信任，平常某某人做事他覺得不會是狐假虎威，也不會隨便動用資源，然後每個人也都知道我可以做這件事，我不用事事去請示部長，部長我現在那個調某某機具到哪邊，因為他知道部長信任他，他可以做這樣的一個他馬上做這樣的一個指揮。

訪問者：那這邊還有一些更細的問題，譬如說在這樣的一個過程裡面剛剛也聽到說像一種譬如說高階文官他可以提供非常專業的這種建議，然後譬如說緊急處置然後可以有一些比較及時得這樣一個建議，那高階文官的那種承擔責任的問題，會不會對他們造成一些影響？

受訪者：那通常就涉及到一個問題，就是事實上我個人滿強調的，你要允許你的同仁發生錯誤，但是錯誤有損失我們必須要來彌補，但是對於他的這種錯誤，如果他不是刻意或是出於他的失職或是不道德的原因，我是覺得都應該去包容他，因為這個就是一個信任，不然下回再有這樣的事情，他就什麼事都不能做，就等你下命令，不是凡事請示，那就耽誤時間了，所以我覺得有些錯誤首長即使面對外面的責難你都要扛下來，你不要為了小事，就把他怎樣或請他走路。

訪問者：高階文官不管在平時或者那種危機的情況，有些時候決策的責任還是會回到高階文官身上。所以在制度上面有沒有什麼調整的可能？

受訪者：我想這個在這種危機的情境裡面，就不能太去講就是制度面，反而是組織的文化會更重要，因為在那種情況之下，瞬息萬變你要隨機應變然後做很彈性的一個處理，那這個重點就在你平常有沒有建立起這樣的一個互信跟尊重的文化，我們現在不要講說危機發生，即使平常有些政策或不是他刻意造成的錯誤，有時候是媒體放大，那你就把一個人才給換掉，那以後高階文官為什麼要做決策，決策不是我的責任啊，甲乙丙丁戊好幾個方案請你圈選就好了，那情況就是大家會越來越被動，你越是信任同仁你的同仁就會越主動越積極越有參與感，其實所謂尊重同仁，這是一個抽象的，那實際上的做法就是你資訊跟他們共享然後鼓勵多於苛責，你不要人家做錯一件事，你就只記得那一件事，那人家幫你做了九件事你全部忘記，那你就為了一件事情不斷的去苛責或者是否定他，

你應該去想他做錯了一件事但是他做對了九件事，你不要把那九件事全部忘掉，現在也很麻煩就是事實上不是說現在過去很多組織常就下來就是這樣子，做錯一件事然後就只記得那件事，人家幫你做九十九件對的事情。

訪問者：像那剛剛還有提到一個例子，譬如說在動員或者說機具的配置上面，我也聽到一個故事是我們平常都在講說的，災害發生的時候大家要互相支援，可是有一個實際案例顯示各個單位之間要去動員譬如說機具或者說設備的話，我們都知道機關都有一些本位的想法，你要動員那別的先動，我們最後面再動，你們先去看看其他的，那就學長的經驗譬如說我們剛剛在談的有沒有這樣的情況？如果有的話，那譬如說高階文官當然在執行危機的那種處理上面像剛剛協調動員是非常重要的，他有什麼辦法可以克服？

受訪者：其實第一個當然長久之計就是一個制度的設計，譬如說像現在台灣因為地窄人稠又加上他的地理環境的特質，他在國際組織裡面是列為災害風險最高的地方，但是我們來看美國光一個卡翠那的颶風，他們馬上就成立一個總統直接指揮的一個災害救難中心這樣子的一個組織，那授予他很大的一個top-down的一個指揮體系跟權威跟都有，但是我們災害這麼多，我們就在行政院成立一個委員會，跟一個什麼災害應變辦公室，然後這個辦公室要怎麼運作，到現在還在討論。例如有關這個資訊通訊部分要NCC來負責，那NCC說他本身又不是業務單位，他並不是具備有這個災害救難所需的這些通信設備，那你叫他怎麼負責，他的人進去變成災民，而是說你救難人員你不需充實他的救難資源，他有災難發生時可以使用的通訊設備才對。我們在制度設計上就是還沒有一個可以做統一指揮然後有很充裕的權威的這樣的一個機制，這是在組織設計方面。第二個既然沒有這個機制存在，那你當有這種緊急災難發生的時候，那你就保佑有一個單位他願意跳出來，而且他很乾脆的願意扛起這個責任，來調度各種資源，就以921來講那時候交通部底下有中華電信、有國道興建工程局、高速公路局有鐵路局，他算是資源比較豐富的，而且那時候他的人員有一個觀念就是救災第一，其他什麼公文什麼都免談，他都不care所以你...像我剛剛舉的例子，公平交易委員會副主委他是負責南投縣○○鎮的救災工作，他只要一通電話打來說他那邊缺什麼，我們打電話給國道工程局，二話不說機具就去，另外我記得世界展望會他在東勢成立了一個等於就是說給災民收容的中心，他的一個執行秘書，打電話來說他那邊要電話，我們就打電話給中華電信，中華電信馬上就去架，那時候沒有半張公文或是什麼你要下個便條負責，完全沒有，那就是有這樣的部會，他願意扛起所有責任，就是所以資源、費用什麼都不管，事後也沒有人來說我那個電話費多少。沒有人開口，那八掌溪事件這個怎樣，這個電話打到某單位，這個單位講這個不屬於我的管轄範圍你再打到另外，另外那個也說不是他的管轄範圍，就是要哪邊下令他們才可以，就是沒有一個單位敢扛起來，那另外還有一個例子，那個例子

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

是有一個婦人在金門，她發生中風，那個時候是假日，那我們通知民航局的副局長，那個是表現一個人的擔當，他馬上從台東調了一個直升機直飛金門，把那個婦女載到台灣本島，但是那時候估算如果在松山機場降落，再用救護車送到榮總可能會來不及，醫療上可能會有危險，最後講直接下令直飛榮總，在榮總然後直接開刀，救回一條人命，這就是有沒有一個機關願不願意擔起這個責任？

訪問者：什麼樣的因素可以讓這些高階文官願意擔起這些風險，在危機的情況下？

受訪者：這個就是平常你的這個首長的領導風格，然後你對於這個附屬機關首長的授權跟信任，就是這樣建立起來的，當然文官本身過去的歷練，他受的訓練他的觀念是不是很願意勇於承擔，這當然也是因素之一，不然民航局副局長他是飛官出身的，他是個非常勇於任事，他逢年過節像春節，大家在家過年，我有一次春節找他，他家裡說他已經到各個機場去巡視了啦，他就是一個那麼主動的。他過去空軍將官的那種個性就這樣啊，沒有假日，然後隨時都在第一線，他非常有肩膀，他扛起來那是他，然後交通部這些部會跟首長的領導也有關係，他們首長就是他可能為了一件事情，他非常生氣，可能某一個機關出了很大的紕漏，但是他可以你把電話轉給他的時候，他用很客氣很尊重的口吻跟那個機關首長來討論這個事情怎麼來善後怎麼來處理，而不是說你就給我看著辦！這個責任看你怎麼負責，所以就是首長只要他認為該做的事情他就去做，他不受到事後算帳或者說怎樣這樣的一個壓力，所以如果你沒有辦法在制度上面建立起來的話，那就是這個因素就變得很重要，但是長久之計你還是制度要設計、建立起來，很可惜這次有些不該有的部會還是繼續存在，啊有迫切性的還是沒有成立，然後在內部的制度設計上政務官還是沒有辦法來給他像政策幕僚的存在空間。我是覺得非常可惜。

訪問單位：銓敘部

訪談對象：黃司長

訪問者：王俊元

訪談時間：2010/11/4

訪談地點：考試院銓敘部

訪問者：您認為在高階文官在整個這個制定政策的過程裡面，一個他比較適當的角色是什麼？然後他可以發揮什麼樣的一個影響力？

受訪者：現在我覺得每一個部會因為它業務的性質不一樣，所以說我不曉得你做深度訪談的對象的範圍有多廣。如果說純就這一個院部會這一邊的，考試院這邊部會的一個狀況來看的話，因為它比較偏向於這一個文官制度面的東西，那文官制度面的東西基本上，這一些如果說從首長，從首長來了以後，因為文官制度本身基本上它不是一個就是說你首長決定說我的構想要怎麼做它就可以馬上去實現的一樣東西，它必須是一種變成制度面的這一個規畫，它是屬於比較長遠性的東西，它可能這個政策出來的時候，執行的時候它沒有辦法馬上立竿見影的去看到效果，對不對！所以說它這個政策制定完以後它去執行一個，比如說法治化了以後政策經過這一個立法的過程然後行之於法律的時候，變成了法治化了以後，它的影響性才會逐漸的才會出來，對不對！那這個我覺得如果是就這一個層面來講的話，整個這一個高階文官在這一塊裡面，就院部會這個領域裡面來講，我覺得它應該扮演的是一個相當重要的角色，因為制度的演進通常對於一個新進來的一個政務官來講，它不是那樣的一個完全能夠掌握，然後對未來可能整個制度的這一個影響的狀況的時候，他可能也沒有辦法馬上去掌控它，所以說提出那個政策規畫的構想的，應該都是從這一個單位裡面去提出來的比較多，直接由首長去想說：你要怎麼去做，我覺得這個層面的應該不是說沒有啦，我覺得說他的數量應該講起來是比較少一點啦，所以說高階文官在這個角度裡面所扮演的角色他應該屬於，就像銓敘部來講它是屬於政策的規畫者也是政策的執行者，因為銓敘部是一個所有的文官制度的一個建置文官架構體系的規劃機關，也是文官法治的主管機關。制定了以後要執行，也是銓敘部那邊在執行。

訪問者：那在政策規劃與執行這部分，高階文官可以發揮什麼樣的影響力？比如說專業、爭取資源、讓首長能夠認同、支持？關鍵又在哪？

受訪者：你覺得是要讓這單位提出來的政策規劃、或是整個方案能夠讓首長接受，或是立法單位能夠接受的一個關鍵因素？就我個人的經驗來講，我覺得我們在整個制定的過程當中，文官制度本身的一個影響層面，當然是公務人員，我們都有一系列的政策形成過程，當然在單位裡面要先形成一個方案出來，在方案出來後可能需要先做資訊的蒐集，這資訊的蒐集就是去找各個機關、請各個機關去針對此方案提出意見表達，表達回來之後我們統整以後，再去認為他的可行性是怎麼樣，他們提的意見的

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
可行性...完了之後，我們還會邀集大家來，針對我們統整之後的意見再去開會。就我們現行狀況來講就是，我們開完會以後，針對這樣初型的政策，先跟首長做一個簡報，讓他瞭解整個你要規劃的這一個方案內容的可行性是怎麼樣，在這樣的一個過程當中，首長他的意見就會進來了，政務官的意見就會進來，透過中整這樣一個方式得到的方案，政務官所看的角度跟文官體系裡面高階文官所看的角度，我覺得不一定會完全一樣。

訪問者：比如說？政務官比較關心的是什麼？

受訪者：比如說政務官比較關心的可能是..他推行出去以後，他有沒有這樣一個執政的狀況有影響，會不會影響到整個社會的觀感。

訪問者：那文官比較重視的是什麼？

受訪者：文官比較重視的當然我們也是要瞭解社會觀感的問題，還有第二個，他可能比較重視財務結構面的問題：會不會影響到整個國家財務的結構，第三個，他要考量的民意機構對這個本身的支持程度，立法的過程容不容易通過。文官可能考慮的立法的過程，可能考慮的比較少一點，因為這一部分的東西...當然我們到立法院去的時候還是要去說服立法委員來支持你的政策，那我們要去說服首長的就是說這個方案的可能的負面影響可以減少到什麼樣的程度，這個必須要去說服首長。講一個最簡單的，現在銓敘部規畫的退休制度、改革制度，他一推出去的時候，第一個就要考慮到整個財務結構的問題，要考慮到社會本身對文官體系在推行這樣的制度的時候，他的感受是怎樣；另外再考慮立法院支不支持，我們現在推出去的制度，考慮的狀況是能不能講說比過去還好？不會，他是隨著整個環境、人口的變遷，還有整個社會的就業市場，人力資源因應的狀況，我們的公務人力要怎麼去處理才對，考慮的是這個面向，但是公務人員考慮的可能不完全是這樣，公務人可能考慮的是說，制度對我自己越有利越好、權益。你的改革一定是比現在的權益會減損到他現在的權益，所以說他的想法是，你對我越有利越好啊，那你改了以後不利啊。那我們如何去說服他？那首長當然會考慮到這個，問題是這個政策改不改？針對整個國家政策的發展方向，這個制度一定要改，考慮到我們整個的人口結構、人口老化、公務人力應用的狀況問題，這些都要考慮，但是他要不要做？一定要做。我們就是從...當一個高階文官就是要去說服你的首長，從幾個面向去瞭解，這些制度雖然改革了以後，對文官會有一些影響，但是仍然需要去做。

訪問者：像剛剛這樣聽起來，反倒覺得在部裡面，這些制度改革主要的發動者反而是這些高階文官，那些政務首長反而不見得...其實我在行政院裡面，感受的就不太一樣。行政院部會裡面，部會首長他們有一些...比較有想法、主見，他們會以一些政策上的idea，就變得說雙方，高階文官跟政務官都有一些想法，那是什麼樣的原因，司長您覺得說在院裡這邊，反而由高階文官當作主要的發動機？

受訪者：當然整個政策方案的推動來說，當然可能首長也有一些想法存在，但這

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
個想法...比如說某樣的報導，它突然形成一個想法，這樣就會有一些政策上的指示，然後由團隊、業務單位去做規劃，然後再去研究不可行。但是方案規畫出來的東西，具體化的東西，我覺得是從高階文官，整個團隊出來的東西。

訪問者：那像剛剛司長有提到，高階文官會綜合其他單位的意見進來，如果說我們在談一個政策過程，比如說有一個歸納的、演繹出去的，那當然就是四面八方的意見這樣進來，那我們去統整...當然各有利弊啦，比如說歸納它可能會掛一漏萬、演繹出去的，比如說從部會的高階文官，比較具體的想法，這樣推演出去可能各單位去慢慢把這具體想法做得更仔細，那個有一些利弊。這兩種方式，就您的經驗來看，高階文官是比較會用哪種方式去形成這樣的政策方案？

受訪者：我覺得兩樣都會用得到，那是一種互相互動的結果，就是說...我們去爭取人家意見的時候，在政策形成當中，去蒐集這些資訊的時候，有一些的機關、單位，會有不同的想法出來，那這些不同的想法，我們不管它形成過程是怎麼樣，我們認為說它對整個制度的方向是朝向我們所希望的方向，通常規劃單位都會採納比較多，然後在過程當中去看說有沒有一些可以延伸出來的東西，他不會說侷限在我原先規劃的就是這樣子，我就不願意再去做任何的更動，我覺得不會。就個人的經驗來講，我們是屬於開放式的。

訪問者：那在這樣的互動過程裡面，像我們剛提到跟首長的互動、其他單位資訊蒐集的互動，剛剛司長有提到，說服是一個非常重要的，當溝通協調，要去說服人家或是讓別人採納我們的方案，您覺得最重要的因素是什麼？比如說是專業上的知識、私交還是態度啊之類的？哪一個比較重要？

受訪者：因為你要提出一些方案出來的時候，說服當然是要去溝通，你不是站在自己本位的角度去看問題、去跟他談、去說服人家，因為當時你在規畫整個政策方案的時候，你本身一定有某一些的基础，這些就是你為什麼要這麼做的基礎，這就是你原先要去規劃這個方案、修正法令規定的基本方向，你這個方向的產生原因是什麼，你應該本身會有一些的理由存在，你用這些理由去告訴人家。你剛剛談到的是說，比較重要的是，你的專業能力、或是說我認為這可能不完全是靠專業能力的問題，因為你...就像我們人事制度的這一個東西，幾乎所有的人都可以談，那我們要去說服人家，我認為這還不是專業能力上的問題，應該是你制度規劃的合理性，能不能讓人家接受？

訪問者：剛司長有談到一些從制度面來看，像我們提到的，讓高階文官有一些比較積極主動的在政策過程裡面，參與的一個目的。如果從制度面，尤其是我們銓敘部這邊，尤其司長又是主管，您覺得有哪一些改革的方向、機制上的調整，可以讓高階文官更加積極主動來參與？如果我們之前談到說很多那一種：多做多錯、少做少錯的那種？

受訪者：我認為其實高階文官，他本身對工作上面自我的要求，我個人認為啦，我在銓敘部這邊這麼久，我覺得外面所談的那些官僚氣息、被動消極那

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
些狀況，其實根本不存在。如果今天存在這些單位主管或副主管裡面的話，我覺得他不可能升到那個職務上面去，在那個階段就被淘汰掉了，然後你到這個職務來以後，你如果還有那種心態，你還坐得住嗎？首長老早就把你換掉了，所以你本身在做事情的時候，你是要用一種自我要求的作為去處理事情，要讓整個團隊的運作能相當順利這樣去做執行，而不是首長有交代你才做，不會。

訪問者：會問這樣的問題是因為，在這研究之前，我另外一個國科會計畫，我去另外一個地方也做了一些中高階文官的訪談，也是在地方政府局、處首長的，裡面有一些局處首長它裡面講的也很直接，做高階文官很重要的是：如何體察上意，可是如果我們把這如何體察上意，跟剛剛我們講說高階文官其實應該去充分發揮他的政策規劃、專業知識也好，好像有一點不同...

受訪者：地方政府跟你講這些話，我覺得這可能一部分跟制度面有關係，因為現在地方政府裡面一部分像這樣的，他是由首長直接任命的，就是他不需
要公務人員資格，二分之一需要有這公務人員資格。因為地方他是選舉，四年就換，所以他必須要完全符合首長的意志，我覺得中央部會，他沒有這個因素，如果有，那比率也相當低。

訪問者：為什麼呢？

受訪者：部會首長不是選舉才產生，它不需要靠選票。他當然是政治任命沒有錯，但是它沒有那種必須要四年選舉一次的因素存在，那這是我們在政府機關服務裡面，在地方政府比較有那種色彩存在的因素，比較會困擾的地方。地方機關會比較困擾。

訪問者：那第二個因素，像我們退輔制度現在在做一些改革，裡面提到說：十二職等，他退休後領的退休金等等都比十一職等還要低，受訪者提到說，這樣對於十二職等的主管，反而是士氣上的一個打擊，比如說很多人幹到十一職等，他不想升了，他就等著退休就好，反而他也不會想要積極主動...

受訪者：那個因素，應該是少數的人會受到影響。基本上就是每一個人的年資結構不一樣。有些人舊制的年資，他可以...因為會受到影響，你所講的那一種十二職等領的比十一職等的少，是因為他有舊制的年資可以優惠存款的產生，才會有這樣的狀況。現在我們部裡面提出來的這一個重新修正的方案裡面，對於年資比較長的人，他是鼓勵你久任，制度的設計是要引導你走一個久任的方向。當然你要久任的時候，你會被扣到的可以優惠存款的金額就不會被減少，等於跟以前不太一樣。

訪問者：所以簡單來說那個部分應該是一個少數。

受訪者：我覺得那個是影響一個文官你要不要升12職等的因素，如果說那是一個因素的話，那是自己本身的因素。

訪問者：那什麼因素會影響到呢？就司長的經驗來看。

受訪者：你今天有12職等的缺要升你的時候，不是你要不要想升的問題，是長官認定你符不符合，你能不能來做那個職務的問題，對不對，因為11職等

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

是基本上在部會裡面都是副主管，你今天要當主管...你必須基本上你必須就是說你要對整個的這一個你所主管的業務你要必須有相當的這一個專業能力夠以外，第二個你必須要領導整個團隊，讓整個團隊發揮他的一個運作能夠很順利，然後讓整個的這一個團隊的能力都能夠發揮出來，第三個你還要能夠去說服人家，因為你是政策規劃政策執行的人，未來你這個制度要執行的時候，你還必須有溝通能力有說服能力，你這一些不夠的話呢，第四個你在領導人的時候，你的領導方式...也想當重要，不是說你能力夠，你就可以當主管，有很多人那種就是說帶那個團隊帶部屬的那種...方式是大家不敢接受的，那種人能不能升上主管？能不能升到單位主管？我覺得首長本身在用人的時候，他要考慮的因素其實不是單一向說你專業能力夠就可以。

訪問者：在制度上面有沒有其他可以確保說他上來的這個位置，他就要去衝分發揮，不然說有些時候我們如果去想像一下像有一些那個部會首長剛換人，對於可能機關單位裡面的一些他也不熟，挑到一個錯的人呢？那在那的位子上面，那有沒有制度上面...我們怎麼樣去確保說讓這個高階文官充分就去發揮他的應該要有的角色扮演？譬如說訓練還是說？

受訪者：我覺得就目前我們現行的文官制度來看的話，任用制度來看的話好像講的那一部分的東西，比較難把握，比較難把握說我要去找一個合適的人選，那特別是當一個首長剛上任的時候，他要去找一個合適人選的時候因為他對整個的組織文化，或是組織的人根本不熟，他要去找一個適當的所謂的他覺得說可以用的人的時候，他真的比較困難一點，這個是就我們現行的制度來看是確實有這樣的一個問題存在。因為我們現在制度並沒有去叫建立一個所謂的高階文官的資料庫，然後讓首長可以來的時候針對這一些高階文官，我要找一個人來幫忙的時候，我可以從這邊去挑人，現行並沒有做這樣的一個制度。

訪問者：國外有這樣的案例嗎？高階文官的資料庫？

受訪者：現在有，國外很多，我們現在也在建啊，現在考試院已經在規劃高階文官的這一個制度，那未來這一個制度是所有的高階文官，可能他會先建立一個高階文官的資料庫，這高階文官要到這個資料庫裡面來的時候，他必須經過一系列的評鑑，然後訓練，訓練完及格了以後呢然後放到這個裡面，然後未來你的這一個高階文官就從這裏面去選材，這樣子現在在規劃。但是每一個國家規畫的來源不一樣啦，有的國家是一部分是從內部找，一部分是從外面甄選，他是一種所謂開放性的。那有的國家可能是完全是從內部找，現有的文官裡面去找。

訪問者：司長覺得說可以在激發我們高階文官的這樣的一個在政策上面的一個角色，譬如說我們剛剛提到像訓練當然也是其一啦，那另外我有看到說裡面一些特別快速升遷，然後或者說我們在一些考績的辦法裡面，有沒有什麼其他相關的制度規劃我們可以有一些誘因？我們知道新加坡那邊高階文官的薪水特別高，有沒有類似的這些其他相關的配套措施？

受訪者：我覺得一些如果是真的要做那樣子的，高階文官的那樣的一個制度，我

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

覺得這幾個面向和你剛才談的那幾個面向都要配合，如果說不做配合還是維持我們現在這樣俸給的結構，維持我們現在這樣的考核制度，其實我覺得那個效果不大。光一個資料庫沒有用，那一些相關的配套措施都要做，那這一些配套措施會不會做？在這個規劃制度裡面他會做，考核制度會改，俸給的結構會改，只是說改革的面貌有多大，這個可能還要討論，那我覺得比較重要的還是那個俸給結構的部分，要改革的部分，可能要比較大一點，但是呢這個我覺得這一點也是最困難的地方，為什麼？因為我們這個國家的俸給結構的制度是一連串的從政務官一直到事務官，從最高階到最低階都是相互牽扯在一起，你基本上你去看我們政務官的薪水本身就不高，啊你高階文官能夠比他高嗎？當然國外有，很多常任的高階文官他的薪水是比政務官還高的，但是我們國內的民意也好，或是社會大眾可以接受這樣的一個理念嗎？你這個立法到立法院去，立法委員可以接受嗎？這個我都有點點的懷疑啦。

訪問者：其實那也是我心裡面的疑惑啦，我們當然知道說這部分是非常需要調整的一個很重要的誘因結構地方，可是實際上又好像很難改革，那怎麼辦呢？

受訪者：你沒有誘因的話，你想想這個制度到最後誰會去，還是沒有人想要去啊，因為你要給他這樣的誘因存在的時候，你在考核他的時候，你必定是一到比較嚴格的考核制度，你不行你就要下來，回到你一般的常任文官的體系去，不能在這個高階文官的這個體系裡面來，但是這個就是跟一般企業一樣啊，你給我這麼多的責任，那你要不要相對地在這一個報酬上面要給他高一點，對不對，現在已無法尋求所謂的只給責任或只給承擔而不給這個報酬，那種不太有用。那個不是所謂的公部門服務跟私部門服務有什麼差別，人都是這樣子，這是人性本身的問題，不是你在哪一個部門服務的問題，那你如果說真的要去做這樣的一個角度，所以說國內要規畫這樣的制度，到最後如果說你的俸給結構沒有做調整的時候，你不可能開放外部開放性的從外面找人來，縱使你設計開放性的東西，外面人才不會進來。

訪問者：如果要改革一個策略上面，有那些是我們可以選擇的呢？譬如說我們要突破這樣的一個限制的話，有那些策略呢？當然是很不容易啦，我們剛講的社會觀感就是其中之一啦。

受訪者：我覺得就是基本上要突破現在的氛圍是有點困難啦，但是最先要去說服要改進的應該是...因為這個以後一定要立法，那民意機關這一塊這個地方一定要先能夠突破，第二個要去說服我們公務人員。

訪問者：為什麼？

受訪者：先談民意機關這部分，民意機關他現在在我們這個社會的氛圍裡面認為公務人員的待遇偏高，比一般的所得還要高，你現在又要去針對某一個特定的族群，講不好聽一點他一定認為說你是在加薪，他一定是這樣看嘛，一定又是這個這樣的一個批評的聲音出來，那其實我們一直在引這一些所謂的國外的制度也好，說我們要去改革一些制度也好，他不會去

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

想這麼多，不會去覺得說你這個制度這樣設計出來以後，對這個國家未來的發展有什麼樣的幫助，因為那個是沒有辦法馬上立即實現的、馬上可以看到結果的東西，對不對，那影響性都是遞延的，都是後續才會出現的東西，你沒有所謂的立即的結果，他怎麼會馬上要支持你。那第二個談到公務人員的部分，公務人員的部分，這個制度設計出來以後，你一定要去拉大你整個的這個所謂的薪資的差距，你才有誘因，如果說你沒有拉大差距，你誘因何在，他為什麼要進來這個架構裡面的東西，承擔跟這一個所謂的薪資所得成正比的這樣的一個關連性的職務，責任跟這個薪資成正比的關係，他一定不會進來，然後呢低階的文官，我們因為我們現在薪資的結構，高階跟低階文官的那個所得的差距是不大，對不對，所以說你的那個誘因要比較高才有可能帶人進來，啊所以說你要先說服文官，他有沒有誘因存在，那誘因不存在的話他根本不會想進來。

訪問者：所以說服的方法現在好像也很難有一個明確的方法。像剛司長提的國外的這些那個經驗，他們也不care。

受訪者：對啊，你說care的話，我們報紙不會經常在報導說所謂財團法人的這個董事長或什麼樣，他們薪資比部長還高，這個我們經常在媒體經常看到的東西，而且民意代表也經常在談的，也經常在針對這一個部分做一些批評，對不對，那這個就是我們整個現代的社會的裡面的一個思考，那這個其實來講對整個政府部門在吸引人才是有相當的限制跟有影響。

訪問者：有沒有什麼樣的一些方法策略可以來突破這樣的一個限制？

受訪者：我覺得這個很難欸，就目前的整個社會的氛圍來講，特別是我們最近幾年來民間的這個企業的這一個薪資的所得，是往下掉的，他沒有往上升，對不對，他是往下掉的，但是他高階的人員但是他是不是這樣的狀況，我不知道，但是最起碼我們現在看到的他平均的薪資所得他是沒有增加的。

訪問者：我們都一直提到說國外很多經驗，譬如說像美國總統是世界權力最大的人，可是薪水比多少企業那種什麼主管什麼都低得多，也沒有人會去覺得很奇怪還是什麼，本來工作性質就不一樣，所以我會對這個問題都一直非常感到有興趣啊，就是說到底怎樣去突破，改變一些誘因結構？

受訪者：所以說我覺得啦譬如說我們剛剛談的這個制度這一部分的規劃的時候，他可能就會形成一個狀況是受現在社會氛圍結構的這個一個影響，他制度的規劃，在規劃的過程當中本身呢就沒有辦法突破那樣的一些困境。

訪問者：沒有辦法改變這個社會氛圍嗎？

受訪者：對，我覺得很難，那沒有辦法改變這個社會氛圍就是說他在規畫這個制度說就會變成一個狀況，我個人覺得可能就會迎合這樣的社會氛圍的狀況，去規劃這個制度是比較可以接受的，折衷妥協的方式，但是效果可能不會好，就會有這樣的結果產生，因為這樣的制度大家比較容易，可以接受，但是他並不是一個我們真正理想當中覺得應該是比較好的制度。

訪問者：就像前陣子的那個考績法，其實我們也都有在觀察有在注意。

受訪者：因為那跟整個社會的氛圍是有關係的，所以你說有什麼方法有什麼策略，我覺得不容易，因為你知道我們現在整個的這一個立法過程當中，整個社會的狀況大家一看就知道，就知道說你制度規劃應該有什麼樣的考量。

訪問者：另外一些問題啊我想比較關注在我們講危機的決策情境，不曉得司長是不是有這方面的經驗，就是危機情境底下要去參與決策的過程？如果在這樣的情境底下呢，那個跟一般日常在做這些那種政策規劃又有什麼不一樣？

受訪者：我覺得應該是差不多，沒什麼特別的說，最重要的你還是說你如何去回應那樣的一個突如其來的一個東西，那現在最明顯的就是媒體的反應啊，那媒體的反應我總覺得他有時候不是完全正確的，但是他又具有很大的殺傷力，對不對。那這樣子的時候可能一下子你就必須要有什麼樣的一些變革的方案，或是措施要先出來，通常我覺得這樣就是你可能會急就章的就先提出一個...馬上提出一個方案出來，那這樣的方案提出來的時候，可能也是一種所謂的迎合整個當時的氛圍的一個。那這樣的狀況的時候呢你提出來以後呢，可能這樣的情境過了以後，你提出來以後你可能還會慢慢去做修正，不可能馬上就會接受，你一定會慢慢去做修正，那重要的是你如何去把當時那樣的一個狀況做一個應變，去對應這樣。

訪問者：那要那個我們講說比較有效的應變，或者說那種...譬如說順利的去度過這樣的一個情境，那高階文官應該具備有的一些譬如說核心能力啊，或者說他應該要有具備什麼樣的一些知識啦經驗啦您覺得說才可以比較順利一點？或者說才可以比較有應變力？

受訪者：我覺得敏感度很重要。

訪問者：一般的政策規劃時候需要這樣的敏感度嗎？

受訪者：我覺得那個程度上面的差別而已啦，當然你政策規畫要走的是未來，你要做的是未來要做的，未來為什麼要做這個，當然你是有前瞻性的東西存在，你是有看到什麼東西你必須要做這樣的處理對不對，那當然這個是敏感度是要有的，那那一部分的東西你剛才談的危機部分的東西，那個敏感度的重要性跟這個好像有點差異性，我講的有點差異性是說他必須要去馬上抓住哪個問題的核心點在什麼地方，人家現在所反映出來你的制度不足或這根本沒有的地方是什麼地方，馬上在這塊去做一個回應補強，是這樣子的。

訪問者：那在這一方面要跟首長來做一個互動，在這樣的一個互動情況跟平常的政策又有什麼樣的一些不同呢？

受訪者：我覺得像這樣的狀況是針對那個危機的狀況在做處理？啊危機的狀況在做處理的時候，基本上我覺得政務官本身的敏感度都反而比高階文官還高，我個人認為他們跟這個民意機關也好，互動的關係比較密切，他們的敏感度應該會講起來應該會應該比較更好一點，所以這部分的東西可能就是有可能首長可能會有一些政策上的知識，那也有可能是他的政策

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
上的知識的這一個是告訴你大方向而已，那你必須要怎麼做你還是自己
要做判斷，高階文官他必須變成那個業務單位他必須去變成去提出一些
的看法。

訪問者：如果說那個做判斷的空間，然後判斷有一些失準或者甚至錯誤，危機變得反而更大的話，責任上面怎麼區分呢？

受訪者：我覺得啦這個其實政務官跟事務官要負擔的責任的程度本來就不一樣，對不對，你今天要負責對象不一樣，政務官跟事務官負責的對象不一樣，政務官負責的對象是譬如說中央部會，他是要向誰負責？任命他的人要去做負責，事務官向誰負責？向政務官負責，向部會的政務官負責，是有層次性的差異的，整體來講應該是政務官做負責任，那這個責任他一定不敢推卸說這個是這個是還給事務官的責任，對不對，他一定先扛責任，責任扛完以後他再來檢討說我們應該要怎麼要做處理，一定是這樣子。我個人判斷常理應該是要這樣子，應該是這樣子。

訪問者：可是有些案例非常好玩，譬如說我們那天看到說那個示威的這些場面，那譬如說尤其那種警察人員在第一線的指揮官，到底是要柔性的呢？還是要強制驅離？有些時候這些首長他又不下指令，然後讓那個前線的指揮官自行判斷，判斷對那功勞首長的，判斷錯了，首長就說是那個前線指揮官的問題。在這種情況底下，我們就提到說剛剛那種問題為什麼會產生，就是對於一個高階文官來講譬如說前線指揮官他可能也是中高階的這種警官，對於他來講他到底要去下這個判斷，我覺得裡面的學問就很大。

受訪者：我覺得這個跟經驗有關係，那個跟經驗的累積很重要，這個就是又回到我剛才跟你講的判斷，那個所謂的敏感度的問題，你覺得現在的社會氛圍敏感度是什麼？你應該用什麼樣的方式去處理？

訪問者：如何去學習到從中的經驗？過去的經驗要從哪邊去學？還是說敏感度要從哪邊去累積培養？

受訪者：我覺得這個是你必須要等於就是去說，在整個組織的體系當中，你面臨的相關問題呢，你可能經常都會碰到，對不對，這個是你經常在處理這些問題，這個是去培養一個你對這個事情的看法，說我應該怎麼處理一個最基本的一個培養的過程，就是平常累積。第二個就是說必須注意到的這一個整個現代了解現代整個社會發展的趨勢跟氛圍，這個的部分呢，這個沒有辦法靠教育訓練的，這個必須要看我們每一個人自己本身投入，你本身平常有沒有去投入去了解這個事情？這個沒有辦法靠我們自己的教育訓練，我們自己可以做的教育訓練是你在每一個單位你對處理事情的這一些呢，你都要經常要去訓練，這個可以做到，那另外我講那一部分是沒有辦法，那是每個人不一樣，所以這個就是說為什麼有的人適合當幕僚有的人適合當主管，總是會有一點點的這一些差異性存在，每一個人總是有差異性存在，這一些差異性的存在就是說要讓他成高階文官的以後，每一個人必須要具備這樣的能力的人才可以來當，這個就是高階文官必須要有的這些核心的能力，不然的話他就不要進

高階文官在決策過程扮演的角色之研究來，就不要進這個制度。這個是...制度上面應該要去設計說未來的高階文官他本身需要具備的核心能力，需要有那些的東西，而不是說每一個人按照年資在那邊排，排到最後每一個人都可以當到主管，不是這樣子。高階文官是要承上啟下的角色，那個角色相當相當重要的就是說他必須要去領導那個業務單位跟所屬的人員去做制度的規劃，然後呢他又必須要去跟這個跟機關的首長互動，然後接受一些所謂的政策上的指示也好，或是說我們主動提政策規劃去跟首長做報告，取得他的認可，然後可以去做採行，然後去做推展，所以這一個角色等於是一個核心，是一個組織裡面運作的核心，那這個核心就從整個的組織裡面來看，他應該是要有相當重要的制度來規範他，。

訪問者：規範應該是要讓他更增加他的正面的功能發揮，其實我去行政院各部會那邊訪談，他們說現在有很多制度在規範這些文官，不只高階文官，那些都是防弊用的，讓他們更不想勇於任事，很多公文簽一簽，然後責任追究的時候就要高階文官先承擔，所以說搞到後面根本對士氣也是非常大的打擊，然後對他們想要勇於認識的這一種態度又有一些打擊。

受訪者：這一些有可能是制度面上的因素，就是我們經常在報紙上面看到的，特別是工程單位啦，跟民眾接觸比較多的單位，因為有一些發包的一些案子或是什麼，這些比較容易出事的單位，因為他跟民眾接觸得比較密切，跟民眾的直接利益關係直接在一起，如果說在我們整個現行的這一個法律制度的規範之下你哪一個細節，有一些不完備的地方的時候呢，你很容易就陷入了、出事了。

訪問者：現在就聽到很多就是那種不具生產力的這些，然後反而過度規範生產力的這些部會。

受訪者：大家就會有這樣的印象，其實現在產生問題的部份都是從那個刑事或是民事的角度出發去處理，去來看這個問題，都是這樣的，那就我們文官的法律裡面的規範來講，它事實上他跟這一部分的關係都不大，只有一個公務人員服務法而已，那公務人員服務法那是一個什麼？你公務人員當一個身為一個公務人員你必須遵守的基本規範，對不對，這些如果說你都做不到，就是行政倫理法則的東西嘛，這些東西你都做不到那你就不要來當公務人員啊。

訪問單位：行政院

訪談對象：ooo 主委

訪問者：王俊元

訪談時間：2010/11/8

訪談地點：行政院

受訪者：我是順著你剛剛提到的政務職，一方面時間短，二方面他的能力、資源都有他先天上的不足，內政情況來講要求他承擔國家的政策的研擬啊，這實在是有點困難。我們的制度因為是採用政務官、事務官的結構，一部分是因為學歐美的方式，跟傳統的中國的人才的進用又不一樣，所以你就要有選舉，那選舉的結果就會形成了因選舉而產生的人才，但是這些人才是選舉產生的，畢竟是政治意向高，符合人民的需求可能有一些人民的需要，他是人民的代表者、或者是他的一個理念被多數的人所認可，但是在國家的管理、政治的推動、行政的推動，他是要靠某一些專業人才，古代中國的方式不太一樣，中國的方式就是你科舉制度也好，國家一定要有一個統治集團，那這人才哪裡來？除了建國的那一票、那些英雄好漢之外，長治久安不是靠這些啊，是要靠真正的人才，所以從唐以後科舉制度也形成了真正人才的來源，那科舉制度考試過來的，他只要是人才，他沒有所謂政務事務之分，所以他是看你的能耐，假設你是進士出生的，大概都可以幹到部長級，那你說這個部長是政務、事務？他當然是政務的多，反而有一些事務的是不必經過考試的，所謂的師爺、幕僚啊，有一套就是你政事的、政務的人才透過考試的，但到了我們採用了民主政治就不一樣了，所以就一定要什麼政務官、事務官的分立。政務就好像你講的，來去自由、說來就來、說去就去，他不保障你的民意的支持度，有那民意支持你四年，那你就 OK，四年過來以後，你就回歸到人間，回到你原來的本職，那這種制度也有它的可愛之處啦，就是國家的市政大部分都可以符合人民的意向，我希望的大方向是什麼，那你這個是我支持的人你這方向對不對，但是你方向是有，我有地圖啊，沒有錯這個是政務，變成專業的部分已經不是政務了，專業的部分就是我要到哪裡，誰幫你開？那一定是司機幫你開，那開這部車的司機就變成是相當專業的，所以我們之後變成國家考試是考專業人才啊，那因為他是專業，所以他久任，也得到一些保障，那當然是那種高考啊、更高層的這一批，那也可以真正去吸納一些真正的人才，他不去用選舉也可以久任。那這就是我們目前的結構，那我們國家政務的推動，到底屬於哪一個階層在推動，現在就變成說政務官和事務官之間，到底怎麼來互動？這個就是大概你們這次高階文官在決策過程中，那這個決策過程中啊，通常是這樣，以台灣最近這...包括總統民選以後，這個政務、事務的慢慢越來越多元，早期就沒有這麼分明啦，早期政務官是有事務官支撐著，累積上來事務做上來變成政務，那現在因為有政黨的改變，所以結構就整套就移開了，這整套就進來了。所以說十年前，是對政府一個很...政務官跟事務高階文官扮演的角色，有一點很大的某程度的

高階文官在決策過程扮演的角色之研究變化。所以進來的，不像你十年前以前的人員，他都是高階事務官培育的人才，不但是事務性的還是事務官裡面的佼佼者，所以長期來講，他在一個決策、政策的規劃，大致上沒有大的問題，因為他就這條管道出生的，他主持大的方向沒有問題。但是從總統民選以後，每一個總統太有他的方向了，不管他的白皮書、政見也好，他有他的大方向，就會漸漸形成他的一本像人民爭取選票的一個政策規劃，他這每一種向度有哪一種...好啦，這些可能跟原來相同也可能完全不相同，那這是...早期一定會有一些人替他做規劃，這個所謂的經濟、文化白皮書也好，反正他的政策的綱領啦、有他的一個幕僚啦，所以後來就會產生的一個現象，就是他上來了以後，如果假設有政權的變動，這些替他所擬的這些人，很可能就會被入閣啦，擔任那個部分的首長，那這樣一來呢，就會有一個磨合期。這個台灣這十年之內，也是這一方面的實驗，中國大陸沒有這一套，台灣也可以算是一個實驗。以前就是計劃經濟，反正都是一系列：十年計畫、六年計畫、五年計畫，他認為我是長期執政嘛，所以我可以看十年、四年，他沒有想到我可能十年、四年就要...所以他眼光會有差別，這個中長期計畫...政黨輪替他四年啊，他眼睛看到四年、最多看到八年，他不會看到 12 年，所以這個是一個十年來很大的變化。

訪問者：比如說我們問卷裡面也問到說民主化的過程，然後對於高階文官的角色扮演會不會有什麼影響，比如說剛剛主委提到這樣的一個情況啊，我們也會特別希望去瞭解說在這十年的民主化過程中，我們看到整個結構，政務官跟事務官的結構也在改變、磨合，那在這樣的情況底下，好像有些說法是說：比如說事務官和高階文官，他可能沒有過去我們在民主化之前那麼樣的積極、主動，或者是某些人提到說，可能你跟我的理念、色彩不合，那我上台之後，反到這些高階文官就遭殃了，所以一方面我們講說文官中立有他的好處，可是另一方面，我們常看到，像今天報紙也提到說，文官少做少錯、不做不錯，反而就沒有過去哪種可以充分發揮高階文官的豐富經驗、專業知識。就主委的觀察，有這樣的情況嗎？

受訪者：剛好我是這個路走過來的，因為我進行政院的時候是蔣經國時代的末期，他離開院長的時候，蔣經國離開行政院院長、孫運璿組閣的時候我進行政院，所以當然也有幾次的進出，他的整個過程大概三十年大概都...剛好經歷這一段。你提出來的問題我覺得很有意思是說，高階文官之前跟之後有什麼心態上的不同，應該也可以這樣講說，以前剛好我離開這個管道的問題。政務官跟事務官分離，以前是學術上有這樣的說明，但在政府的體制上並沒有這麼的明顯，因為他優秀的事務官最後都會當政務官，好幾個都是這樣啊，反正這都是...原先延續的那種作為...為什麼後來有一些事務官會當政務官？這個跟前面的經驗有關係，所以他那個事務官、政務官也好，他沒有很明顯的區分只有職務上的區分，所以你是部長，叫做政務職；你是政次，叫做事務職，實質上大家在作為的時候，沒有很明顯說你是政務官還是你是事務官，只有你是高階的、我是中階的、次高階的，大家都是在這個路上奔馳，就是，我的目標就是幹什麼，那時候沒有什麼政

黨改替的時候怎麼辦，沒有什麼適應，我就說我進來，甚至說比我更早，他們都認為說我在這個職務上，我只要努力，我只要心有國家，甚至那時候還有黨國的觀念，所以我只要為國來做，我不必為我將來去傷腦筋，反正我永遠有保證，大概就是這樣。所以你說他這個處理上的一貫性，他有他的動力、經驗，這是當然的好處，沒有錯，但是你說好，改變了以後呢？就變成了一個適應的問題，大家不會說這條路上一路到底，是不是到底？但是中間、十年前有一批人進入了這個系統以後，他已經不是原來的結構，他一票新來的。因為以前，他會有高度的服從，為什麼高度的服從？因為這一些都是你的長官，而且他的能耐真的是比你強，隨著時間，事務變政務，這些當政務官的當是佼佼者，沒有他也沒有資格當政務官，因為他是從優秀中拔出來的，所以有理念上的落差，大致上有變化，十年前有變化，因為一方面是說，政黨的輪替；黨國的觀念打開了，這是好事。但是在磨合的時候出了問題，最後產生慢慢的。早期我覺得台大那邊一直強調行政中立，慢慢已經有那種觀念，不然的話只會更麻煩。那中間一群人接進來的時候，這些當年就是政策的理念者，這些不見得有實務經驗，更直接一點，也不見得是這個行業的佼佼者，那因為他是政治的關係嘛，就進來了。在體制上他是符合民意的方向，他有新的方向感，但是他的專業來領導這一行的專業，可能有方向感、但沒有專業感，這些人恐怕沒有資格領導他們，專業上沒有能耐領導他，但是體制上他是他的長官，這個現象就是在十幾年前產生。

訪問者：這種現象會有什麼影響呢？

受訪者：很簡單嘛，你說我是領導人，但是你的能耐不夠，真正有能耐的可能是在你的部屬，但是你又說我是你的領導者，你要聽我的，你懂嗎？兩個原來是一條線上的連結，現在突然變成移植過來的連結，連結他不是這個行業最強的過來，以前大概都是最強的人過來當他的領導者，他不是最強的人，但體制上他是他的長官，他的年資、能耐，說實在要領導這一個人不是這麼的切合，所以說後來有改一些部會首長也是在這個地方。好啦，你的專業不如他，但是你有你的方向感，那好啦，這一來他就對他們說，你們以前的舊方向是要改變的，那變成是革命嘛，說實在就是革命嘛，那好啦他原先的做法是被他否定的，他要改變他，他就會問阿，那如何改變？因為你講的越做越錯是在這個磨擦的時候產生的問題，他有一些作為他會認為，你都是舊思維，你們要求已經不符合我的需要，要不然就是裡面去調整他的人，好啦這些都是有經驗的人也還好，這些大概都不是很有經驗的，好，新手操作這一部機器，一定不太順，沒有辦法產生效益，你會說為什麼這個才開動怎麼會這樣？因為這就是移植文化聯結的時候、政權移轉的時候，雖然是事務啊，但是跟政務是一條連結線，但當時本來是慢慢要磨合啦，也是就本來要強調行政中立，你也要知道他們是踴躍的人員，你沒事要用他，你不用他，你用了另外一票人來，有時候他不滿啊，但這些又沒有職位的，顧問啊什麼一些...來替代了他，好啦決策在你，作為...出點子又是一票人，他的作為他怎麼做？一定事先觀望，因為他所提

高階文官在決策過程扮演的角色之研究的政策，一定被否定，因為他認為你是舊的，中間要磨合一段時間，他沒有概念要改變，他才說沒有錯你是有能力的，但你這個領導者還是要我這邊的資訊，那為了這個整體，我這裡也要提供資訊給你，他也慢慢瞭解說我原來的這一套、我想像的，沒有這麼容易啊，還是要透過他來執行啊，所以你還是要跟他的關係做溝通，跟事務的做溝通啊，政務的一定要跟事務的做溝通，否則你這事務不知道他的方向，他的所做所為，一定會被你所挑剔，所以他會說多做多錯，他不做就沒有問題，你不會在政策挑剔他，但是他要踴躍，這個就形成了...這段時間的行政效率，不會太高，鐵（定）不會高。雙方還沒有達到那種信任，雙方信任的階段，因為畢竟政務事務是從十年前開始磨合的嘛，以前的那套...但是國家就是要推動啊！他要效率，所以前面也一定會有一些摩擦，加上有些人的作風又...啊！你要換就讓你換啊！...甚至有些人受不了，他就離開了，他就退了。

訪問者:十年後的現在還會有這樣的情況嗎

受訪者:十年後的狀況...因為有這八年的磨合啊，稍微好多了

訪問者:那像剛剛主委提到說，政務官他想要帶來些改變，我們在原本的資深高階文官他有辦法...比如說政務官沒有主動提說要改變，我們的高階文官本身有去做某種程度改變的可能嗎？

受訪者:後來才會，早期不會。

訪問者:早期是到？

受訪者:前兩年都不會，直到改變的前兩年都不會有太多的...因為很簡單嘛，很明顯兩個，假設政務的首長跟常任的事務官員，要建立互信要多久？你信任他、他信任你要多久？沒有一年兩年是合不起來的，沒有建立那互信，不太可能磨合。

訪問者:所以即便高階文官他想要做一些改變，他也是要信任當基礎...

受訪者:沒有信任當基礎，不太會推動政務啊。他會給你做啊，但反正最後你要承擔責任，因為你信任跟你原本觀念的作為沒有充分的...因為你是我選上，所以我就是要這樣幹，他的專業也許說這樣幹不對，但是他不能跟你講，他講了會被否決，好，那他的觀念如果說是不對的，但你這個政務一定要這樣要求，你說他會怎麼做？這很簡單，題目就是這麼簡單，你說你執行人員：第一，我走路，我不要幹，我跟你理念不合；另一個，可以啊，我常任的，我就看你啊，你指示我怎麼辦我就怎麼辦，車子我會開，但是我認為應該是向左轉你說一定要向右轉，那我就聽你的向右轉...那你告訴我，你告訴我怎麼開啊，大方向你給我指示好，那他照樣可以走到，但走到的後果，他專業也許預測說這個不會有好結果，但是你說他做不做？他做，他會推得很急、很賣力嗎？不會，他會知道說，這推動得越快，將來國家的損害可能越大，他的專業、他的理智是這樣的感覺，你說這樣推動會有結果嗎？

訪問者:所以在這幾年磨合過了之後，這樣的情況應該？

受訪者:慢慢好，如果到了晚期，就會知道說任何一個執政的政務職你要知道說，你要靠事務職的，你這個整個是一體的，共同體不是對立體，但是要有這

樣的認知啊，如果首長還沒有這樣的認知，那不太會成功...

訪問者:那現在我們看說這些高階文官，如果想要推動一些改變的話，不管內部外部的，那他可以發揮的影響力是在哪邊呢？

受訪者:現在高階文官，基本上除非有已經訂好的方向，那就照著這個方向，如果這個方向是 OK 的，足夠說政策是正確的，通常事務官會支持啦，通常是會高度支持，他的政策方向如果被事務官所認可的話，這個政策的推動原則上應該會很好，這就是一條線，又是一條線。最麻煩就是，你的政策跟專業是背道而馳的，這個推動起來就很不順。那你說，他會不會影響他？應該會，如果是政治型的，不是頂多，就是說你到底政治取向還是事務取向，你如果是專業、事務取向，事務官發揮的餘地就很高，所以很簡單，就是我這個首長、這個總統也好，我的很多作為，我是要政治取向還是專業取向？越政治取向，專業的就插不上手，插不上手他就看你的；如果是專業取向，是他的範疇，那他的東西會被接受，會被推動，他當然效率會很好，如果方向是這樣，他這專業的概念被接受的非常高，高到甚至百分之百，那這就是兩者一體。所以這種情形下你問他說，你被決策接受率有多高，那當然很高，因為你是專業取向嘛，啊你這事務官是專業上來的，你說好，我有的是政務的教授啊，那我是不是難道也很專業嗎？你我都清楚，教授是很專啊！某一個領域啊，其他的就是常識啊，你懂嘛，在他的領域，所以教授這些人來當某一個 case 的、某一個專業領域的諮詢顧問是頂棒，但是你如果說相信教授就是專業，要來 handle 這個行政，是很危險的，通常按照我所看到的很多很不愉快的離開，一方面是不見得勝任、一方面是做的不是頂好...。

訪問者:那另一方面，我這幾個禮拜也都有陸續請教一些高階文官，也曾經在訪問過程裡面，突然部長要找這些事處長這些...中間離開一下，所以今天我在來的過程裡面，我就很好奇那個...長官、首長找我們這些高階文官是常見的，有沒有說我們這些高階文官就某一些計畫的方向然後主動的去求見這些首長？

受訪者:不必要，因為通常這個管道是通的嘛，高階官員跟首長是直通的，就好像院長很多事情要找幕僚，他就是業務主管，這一級主管、組長都是他的高級幕僚，假設以院長來講，他要照顧的是一個全面的。

訪問者:所以除了院長他來找以外，有沒有這些專業組的其他幕僚主動去找？

受訪者:每天都在處理這種問題啊，每天寫的公文不都是在處理這些問題嗎？一個是用口頭講、一個是用書面講！

訪問者:所以這個溝通管道是暢通的？

受訪者:暢通的，毫無障礙。公文出去，也是給院長的，那是用文字表達；口頭報告，有一些事情是馬上要處理的，可能用口頭說明，有些事情用書面，因為書面是可以講的很詳細啊，每天公文的簽呈不都是這樣在溝通的嗎？那有一些說臨時找那些主事在處理案子的過程啊，真的啊在處理完過程的時候照書面簽呈上去，那只是一個過程，簡單的不得了，不重要。

訪問者:因為主要就是想瞭解說，我們這些高階文官在過程中，有沒有主動去跟

這些首長們去提案。

受訪者:提什麼案?你是說?你部會本來要提計畫,計畫是你司處在做研擬的嘛,那部長交也好、司處長提計畫,本來就是兩面一體的。部長說好要一個什麼計畫,那司處就在研擬了嘛,那研擬了它自然會給部長報告啊。那你也可以說...我們要一個什麼計畫...那部長和司處長也都是一體的啊,不是說我有什麼要跟人家報告,那個報告感覺上好像中間有隔閡,其實他一天不知道要見多少次面,如果他今天重點是這裡,那他天天在找他的,交代說你要你一個什麼計畫、問題什麼東西,那司處都在處理,不是說我要報告、我要擬一個什麼計畫,不是這麼刻板的。

訪問者:我們的問卷就是要看說高階文官,有哪一些比較積極主動。剛剛主委提到很多長官指示的,這當然底下會按照這方向去做。

受訪者:很簡單嘛,首長提出去的政策是誰弄得,那個選舉除了大綱之外,很多政策都是司處在做的嘛,司處提給首長,首長認可就是他的政策了嘛,那你是說這樣的積極主動。通常部會都是一體啦,誰積極?兩個都積極啊,你找他、他找你都是一樣,都是雙管道啊。沒有說什麼我去找他就叫積極,你有時間?你天天來找我幹什麼?

訪問者:剛提到有一些部會首長,當然日以萬計也是很多事情,當然有一些面向他可能不見得能夠兼顧的到,那在這樣的情況底下。

受訪者:不會,司處每天在簽公文不都在解決這種的問題啊,每天的公文不都是在溝通、在處理...院長、部長每天批多少公文、案子,那屬誰的?不就是他們的,他用公文來向我建議跟寫來向我建議不都是一樣的?

訪問者:所以主委的經驗跟觀察,就是這些司處、單位的他們會積極主動的界定這些新問題、然後去思考一些解決的方法?

受訪者:本來就是,這都在司處啊,部會首長只是 handle 全部。

訪問者:即便部長沒有交辦,司處他也會全盤去做這樣的事情。

受訪者:司處有他的業務,比如說我是什麼司,所有的業務都是司處在處理,他哪有聽部長一句話,一個口號一個動作?那不是死啦?在他的範圍都是他在處理啊,只是呈計畫、案子也好,他有不同的重點、層級,哪一個層級決定的,哪一個層級批的,比如說,有一些部長要批的,有一些部長要決定的,他只是這樣的處理,那不都是司處在做嗎?所以他這司處在這範圍,他一定相當程度相當熟悉,要不然他怎麼能當到這個司處的這個...因為在所謂常任文官,幾十年都耗在這上面,所以他們相當熟悉啊,問題所在他們都知道。

訪問者:那在這樣的情況底下,我們看所謂首長、司處長他們如何去界定說哪些問題是真的很急迫、重要的,要簽上去的?

受訪者:我們有一個業務權責分工表,行政工作就是靠分層負責,分層是很重要的,這塊是你的業務、這塊是他的業務,分層嘛負責,哪有說國家的事情是靠一句話一個動作?你今天少了人他照樣有人代理在運作,沒有影響啊,因為他這個機器本身就是運轉的存在。

訪問者:可是我們講這樣處理的一個機制,我們剛剛提到希望能夠瞭解這樣的高

階文官，像剛剛主委也提到，政務官不會考慮到十二年以後的事情，可是專業文官、永業久任的，他可以去思考？

受訪者：我現在問你，誰在思考十二年的事情？誰應該思考？

訪問者：沒有人。舉個例子來說，前陣子我們那個機場，前陣子 2010 年的機場，然後現在有提到說說 2030 年要不要去蓋第三航廈，所以就覺得非常有趣...

受訪者：我現在問你，以前是誰規畫十二年以後的事情？

訪問者：整個文官體系。

受訪者：那文官體系哪個單位？國家的十年計畫怎麼來的？因為通常他們的年度計畫、四年計畫，各部會都會有啦，因為你現在談的是十二年，我假設啦，十二年是誰規畫？因為關鍵在這地方，以前誰規劃，現在誰規劃？以前有規劃，現在有沒有規劃？應該是這四個問題，我現在問你，你知道以前是誰規畫？那現在應該是誰規畫？所以你這題目就不太對，你懂嗎？國家的遠程是那麼樣有一個專責單位，所有的部會都是配合這個來做規劃，一定要有一個專責單位、一個頭。就好像大陸也是一樣啊，他有一個叫做國家發展改革委員會，假設他做遠程規劃，其他的在他遠程規畫裡面再訂出來的六年、十年、一年計畫，那業務單位就是照著我這一年計畫，那個計畫永遠在滾動，也許針對某一些問題也有規劃五年計畫、十年計畫，那都不是一個單位，他都是要一個總和單位，這整合單位是誰？假設是國家經濟建設委員會，那經建會要幹什麼，他應該是要規劃國家六年、十年中遠程的，那他怎麼規劃呢？他也要有部會的資料啊，那我規劃的東西，你們行不通，這樣有用嗎，當然沒有用，所以他還是要各部會啊，所以他提出這個大方向的大綱啊，還要各部會提供素材啊，要不然你那個資料現在、未來你怎麼規畫？所以計畫是這樣用，不是一個人說我向誰去提，不是啦，一個人哪有做這什麼...你不天才嗎，你即使是天才你也不是這樣過，那是集體一個 team、一個制度、一個機構他專門規畫這個，那才有意義。就好像說，我給長官報告個什麼東西，靠這樣的話還得了。

訪問者：可是這樣的計畫我們剛剛也瞭解到說，在民主的過程裡面，他也是政黨輪替這些計畫的比如說？

受訪者：計畫是這樣，以前在黨國的時候他是十年、二十年它可以一路執行到底，所以現在很少規劃到八年以後，因為我規劃八年別人怎麼會給我，不要說是八年以後，你今天首長所規劃的，換了首長可能就會改變，他就會...即使你核定了，我這一份我又有我的構想，我要搞一個計畫，好啊你的就改道，或者說照樣執行可是力道沒有這麼強，執行我的力道，所以常換不見得是好事啊，有點事做一點就停住，這就是問題所在，所以現在很少有規劃十二年的，四年、八年...

訪問者：即便是四年、八年，像我們也常知道說像提到很多計畫做到一半、甚至做不下去、或是轉彎轉來轉去，那這樣對國家的發展方向肯定也是不好的吧？

受訪者：是不好的啊，因為很簡單，你這是政黨政治，就是四年要改變政策，這根本就是台灣實行的政黨政治，最後就會有這個問題，這樣的問題。

訪問者:所以這樣的意思來說，在這樣的制度底下，我們資深、高階文官也沒有辦法在中長期的發展上能夠著力？

受訪者:不會，也是有。就是你今天規劃是十年計畫，你照樣規劃十年計畫，將來可能會被修正，但至少有個十年的展望。那他在規劃十年的時候靠的是哪些專業，還是靠部會的專業嘛，經濟要找經濟部、交通要找交通部，他在這個國家發展計畫裡面他照樣有貢獻，因為他還要提供他們的基本的規畫專業，一樣有啊，只是說會不會被改變？那是政治上可能會改變，因為我十年訂了，那他換了，同樣你這一派上台的不會有問題啊，就好像你如果是民進黨規畫的計畫，到了國民黨執政的時候，他會改變。你今天說規劃的十年計畫永遠是民進黨執政，他就永遠不會改變，很簡單就是這樣嘛，所以有效的規劃期是他任內的規劃有效期，長遠當然有一個大方向，我這執政，我不只是看眼前，我還要看到未來，我的未來的十年規劃是什麼？這也是你給人民的。假設你讓我繼續幹下去的話，我這條路還會一直走，這就是我們民主政治的根本的一個問題嘛。你只要採用這個制度，他就是會這樣，好的有出現、副作用也會有啊。就好像你民主政治要求的效率高，為什麼不太可能，他就是這樣啊，為什麼大陸可以這樣幹？我路怎麼樣開就很快，他就採用了，我現在就是黨國啊，就是經濟發展，這五年十年我就這樣幹，你全國人民不要懷疑，那不就是我們十五、二十年前的台灣經濟發展的模式嗎？我們不就是一個實驗品嗎？所以我們經濟發展的黃金時期是哪一段？你可以說是蔣經國開明專制的那一段，啊你說開明專制是好還是壞，你要從歷史去評價，你要從民主理面他可能有點問題啊，你如果是一個管理效率、經濟發展理念，他的實驗是正面的。很多事情就是有好有壞，你時代價值取向，你選擇了甲、你要忍受甲缺點；你選擇了乙，你要忍受乙的缺點嘛，你要甲乙都融合，那就要靠大家的智慧去設計一下，看看有沒有兩個都可以的，因為台灣早期偏向歐美嘛，一直走這條路線，政治就學歐美，經濟學美國，把美國的經驗當作我們的經驗嘛，但是民族性不完全一樣，那執行起來你說就是最好嗎？我看一半一半。

訪問者:在這樣的過程裡面，這些高階文官他們想要比如說有一些想法、理念，要規劃一些事情，要爭取首長的一些支持甚至同意，有沒有哪些因素是關鍵的，或是說有哪些能力是他們要具備的？

受訪者:你只要跟他的政治沒有牴觸，只屬於專業面的，大概都會接受啦，說實在就這樣，所謂首長它如果所謂政治取向，他有他的政治目標，你所提的用的專業知識不可以跟他的目標牴觸，你跟他目標牴觸就行不通嘛，不必提了，如果在這個目標的大前提之下，他的專業大部分都會被接受。首長的專業不是靠自己，首長他自己沒有專業，他是靠他的行政管理、靠他的行政取向，專業在事務，就好像今天某某人問說法律的見解，我這邊要提供法律見解，你說首長採用的有多少，除非還能提出這個錯誤的，我們這邊提出的是不夠周延的，否則絕對是採用的，採用百分之百啊。因為他要相信說，這一塊的專業是你負責，這塊的我相信你的專業。就像經濟，有時候各部會之間會有不同的立場啊，不同的利益、糾葛，那所以要有政務

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
委員做協調啊，到哪裡都不會有問題啊。所以你常任官解決問題也好，首長大都是採用高階文官的這個...他不採用高階文官那要採用誰？這是他的人啊，你要把這當作他的人，他不是切開的，切開行政就不必走了。

訪問者：剛剛主委提到法規的解釋或研究方面，我想到另外一例子。我們在談說整個行政體系，它可以主動的去發掘、界定問題並做一些改變，可是像兩三禮拜前，我聽到一個新聞說財政部，賴士葆委員提了很多個案，財政部從四十幾年前就有一些稅法上面的行政解釋令，累積到現在，四十幾年前到現在加一加，大概有一千多個解釋令，這些解釋令都是去補充法令上面的不足，但是四十幾年前那些解釋令，肯定跟現在不合時宜啊，他有提到說，財政部為什麼都沒有做這樣的一個檢討？

受訪者：最近他們好像也在做一個彙整，他們有在整理，甚至規定說，所有我整理的，不在納入我解釋令裡面的就不再適用。其實法令也很多嘛，其實都在整理啊，沒有說沒有在整理，也都有在整理，只是整理的時候，有一些不是所有的規定都符合法令、法規，都是隨著時代通通要改啊，你看我們現在立法院多少案子，我們改的速度都趕不上時代啦，我今天送出去搞不好等你通過又要修第二次了，法令是隨著時代在改變前進。尤其是基本的東西，法令一再修，很多的執法也都跟著修，因為有一些不是他們...有一些是因為母法沒有修，相對他沒有辦法動，原因很多！不是一句話可以含括的。稅是一個很特殊的，稅是為了國家納財！所以很多解釋是偏向於對國家有利的，所以他也要靠著機制來協調、調和他的偏向性，這是難免的。你不能說你這個...他是為了國家啊，稅自古皆難！要拿人家的錢，自古都不會被讚美。所以對他的批評、責難自然會很多。

訪問者：比如說我們這些中高階文官，他如何去發掘這些問題，另一方面如何在一些中長程的實政規劃上有一些。

受訪者：其實，說實在，我們國家的常任文官，說實在素質都不錯，因為他是國家考試出來的，就從這個人員能到高階文官，幾乎啦，就像以前不是進士出生都輪不到，這些說實在，當年在念書的年代，也都是百中挑一啦，千中挑一，在他那個同輩裡面，這些沒有理由不優秀。這些理論上，在國家行政部門，高階文官在專業領域上都是不錯的，所以他們遠程...都是在進行，比如說我講的，遠程的要配合經建會，他眼前做的很多都是當年要處理的事情，所以他們要處理的事情事實上是很雜，眼前發生的、未來要處理的，你說這些人有沒有想遠程、有沒有想近代？難道他們沒想遠程、沒想近代是在睡覺嗎？沒有阿，他們都很辛苦啊，他們處理的事情不是說，我處理就要講，你現在一個社會，一個政府的處理，難道是靠睡覺來做嗎，也都是他們來弄的。只是他們在運作就好像我講的，我這個是個司機，我這個維持我這個車子的運作很順暢，我都沒有出車禍把客人都載到，而且一路暢通無阻，幾乎每天都是這樣，只是你說裡面司機到底有沒有遵守。一個政府的發展、國家的成長不都是這樣來的，他不一定要講啊，但他每天都在做啊，他不需要去做廣告什麼...因為這個是常態啊，這是你該做的，三十年如一日你就是要做這些啊，不是要人家發現說，你有在做嗎？

我本來就有在做，怎麼會問我有沒有在做。

訪問者:剛剛主委有講到，短程、長程都有要去思考...

受訪者:所以每一個部會你都要去了解，他們都有不同的執行計畫，他都一定有十年的計畫，啊快到了，前一兩年就要規劃，比如說我這四年一度，那運作運作快要到了，他要去規劃快要到的四年，然後四年以後再來根據他搞一年啊，都是這樣的。

訪問者:我們知道很多時候都有資訊不足、危機的時候，下決定的時間很短、或是下決定後不知道後果會怎樣，類似這些的情境，中高階的要去做一些判斷。他們在做這些判斷，跟日常做中長期的規劃，會不會有什麼不一樣？

受訪者:中長期的規劃，是看一個長遠的發展；危機的處理，是突發事件。其實每一個部門，他都在處理眼前的事務，也在處理遠程事件，在處理突發事件，事實上他每天處理的工作都是這一些，只是你怎麼樣認為叫突發事件？是多數人關心的就叫突發事件，就叫做重大事件，事實上他每天處理的都是事件，只是說什麼叫重大、什麼叫危機處理，以前就是說我在處理的時候，可能沒有注意到就是說社會的觀感，沒有注意到輿論的觀感，他就是把我自己的專業做好就 OK。但現在不是這樣，現在是個媒體的時代，他小事情他可能給你放大變成大事，你放大鏡一看，明明這小小的一個細菌就變得這麼大啊，中間有落差，所以從大概十幾年前，民進黨執政的時候就要求對危機處理的重視，裡面不就是在強調媒體重視的時候、人民大量關心的時候，如何很快的處理，所以最近這幾年也都是在強調這個處理模式，我這裡有某程度的專業，處理得事情都一樣，就大部分多了一個什麼？大部分人難道基本判斷都沒有嗎？緊急處理有緊急處理的模式啊，都有啊，不然你這國家怎麼應付，只是對媒體的說明以往不太重視，以往就是說我只負責做，對這個說明，如何在很快的時間做說明，不是說他沒有回應啊，他怎麼可能沒有回應，他組織幾十年都在做，只是你做了以後，現在人家就是找一個鏡頭特別放大，那當然這個...那當然這也有某些疏忽的，那疏忽他就給你放大，好像這樣變成天大的事，那這時代是這樣的進步嘛，所以承辦的同仁啊，也是在這方面要留意到時代的變化，不僅僅是你做、你還要做說明，不只要說明、還要找多少要做的說明，以前很多都很怕記者嘛，這不談啊，記者就好你不談，他就自己寫文章啊，你明明是白的在他筆下變成黑的，那現在怎麼辦，你要面對啊，不只要面對而且你儘量發生之後就告訴他們，避免誤會，但是以前的常任事務官在這方面的訓練不太夠啊，他就只訓練他專業做事，你訓練他當媒體發言人，他不是這料子。所以變成我們在這方面要加強，最近也有什麼發言人啊，以前哪有什麼發言人？那你要多一些說明的人啊，也有啊，但是這跟他的本質不影響，本質他是常態的處理業務，難道你真的要去改變？最後只是說明的時間點跟詳細的多花一點。這個是外型，本質不變的，那是觀感，觀感從媒體啊，所以很多政治人物對媒體很在意，他也會操作媒體、希望他的競選人都是媒體的，因為新聞在現在的政治上已經變成是一個很重要的問題了。像現代化的科技也是一樣，一個是媒體、一個是科技，你人類創造了

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
媒體、創造了科技，但後來人都被機器、媒體控制，所以現在我們各位的資訊，從媒體來啊，以前是政府控制著媒體，很多市政透過媒體告訴大家，所以好的儘量講，不夠好的儘量不講，所以大家以為都是英明，但這個也不好，這個就是會產生腐化，只講好，不講壞；那媒體是只講壞不講好，照理講這兩個要平衡，他反正他是啄木鳥，我又沒有要給你歌功頌德，現在黨政已經不進入媒體，媒體要罵你很容易，那就會形成今天很多人的觀感...不是說以前不是這樣，本質不變、外像改變。你從這點才看得到真相，不然你可能把外像當真相。

訪問者:有一些擔心說這些外像會影響到本質的改變。比如說我昨天去海巡署那邊做演講，那邊的人講說，每天光應付媒體就應付不了了...

受訪者:所以要有發言人。這變成是一個時代的趨勢，因為很簡單，真正了解現況的事誰？真正資訊欠缺的是媒體，但他又想要你完整的東西，所以中間會有落差，啊他不來的話你又拿不到，他就寫他自己想講的東西。想像跟事實的落差很大，他寫出去的東西透過這個擴大器，人民所接觸的資訊可能就是...很錯誤的，所以現在就是要求很多媒體報導的錯誤，一定要儘量來更正，所以現在大家也慢慢創部落格也好、網站也好，至少我也多一個管道，我有網站可以控制大家。只要媒體不是獨佔的，最後這還是會...

訪問者:其實像在這樣的請教過程中，我又思考到其他的問題。像剛有問到說高階文官有一些規劃的空間、或者在自己業務範圍跟長官來做互動的話，主委提到說專業的部分也要不跟政治的層面牴觸，那被接受的程度很高；可是現在有一些相關研究，我們在講中高階文官體系，他們也可以某種程度反映民意，比如說民眾的想法。

受訪者:其實現在資訊是發達的，這些公務人員也是人民啊，他不是置身人民之外，只是人民的這一部分他來當公務人員，他的思想怎麼會跟人民脫節呢？

訪問者:對！所以這樣高階文官的判斷，如果確實能夠反映某一部分的民意或政治取向，那這樣情況底下跟長官的政治取向不一樣的情況下，怎麼辦呢？

受訪者:他還是聽長官的，所以他在做專業判斷的時候，這個就是他的考慮因素，他要告訴長官說這個地方有什麼地方有問題，就好像我這邊有什麼法律意見，我也要很多輿論對這件事情不同的看法，這個，說實在我覺得提給首長做決策的時候都是重要的因素啊，他不是單向的，所以專業跟良心都是存在的，都是在他考慮的東西。現在是資訊發達的時代，而且你公務人員是老中青的結合體，不會說這都是思維老的，他有資深、有中年、有年輕的啊，所以原則上一個組織裡面不太會老化，他不是會有一個會老化的單位。

訪問者:會不會有一些世代間價值的差異問題？

受訪者:當然會，比如說老、中、青少，這是組織是一個融合體，他這個價值觀大致上跟社會的結構是具體而微，不會有思維很大的落差，所以他的思維大致是很接近。

訪問者:那如果像剛剛意識形態老跟少之間有落差的話，怎麼樣去平衡呢？

受訪者:一搬來講不會太大，因為他有一個平均數，也不會是全部聽少的、也不

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

會是全部聽老的，所以老的是站在領導階層，因為他也不是今天才老的，他也是這樣過來，他的觀念雖然年齡是老，他的思維通常都不老，如果他真的是老他也不可能坐在這個位子上，因為他沒有辦法適應，現在社會上面的變化。但是他有一個很好的元素，他老中青的元素，他有經驗、中心是一個核心、少的來改變，這就會融為一個跟社會很接近，我覺得是一個解決社會問題，是一個不脫節的...在我這樣看，這個結構沒有脫節，而且即使是他老，他在老這一輩裡面他是最新的老，他年齡老，但他的思維大概是最新的因為他有跟中青少專業上面的結合，因為所有的問題都是由中、青、少他們提出發辦的，老的根據這方案再去跟他們討論結果，他怎麼可能老？所謂的組織，怎麼可能老，如果是一個老頑固的，那就衰退了，他一定會離開，他在這個節奏上沒有辦法配合首長，他一定會移到邊緣去。政府的行政系統大致上是這樣，但你問的問題我不知道有沒有幫助。

訪問者:剛剛講道說輿論的蒐集很重要，我們剛講說媒體可能是片面的。

受訪者:以我這邊的資訊，你看就知道。所以資訊你說在這個系統上面，大致上各部會也都是一樣，各部會相關的資訊他們各部會也都有專人蒐集，這個資訊的來源，不見得比民間差。

訪問單位：考試院保訓會

訪談對象：000處長

訪問者：王俊元

訪談時間：2010/11/8

訪談地點：考試院保訓會

訪問者：這個案子是院裡面這邊前陣子委託幾個老師不同的主題，我是負責看高階文官在決策過程裡面的角色。主要的因素是，如果說我們現在去看高階文官、跟政務官之間的關係，我們通常會把整個政策的決定權放在政務官的部分，如果說運氣好一點，政務官或民選首長，四年、八年這樣一個比較長的時間，可以規劃，但現在很多的首長，一兩年就輪替一遍或者說換掉了，造成說，中、長期的規劃可能會與他的任期脫鉤。另外一個是：去看我們現在台灣的政府各部門裡面，我們去期待一個民選首長或者說政務官，他們上任的時候可能都單槍匹馬，那如果要去做一些剛剛有講，比較中長期的規劃，政治的幕僚往往較難發揮作用，在這樣的情況下，我們希望去看看高階文官對整個中長期的規畫中扮演怎樣的角色。想要請問處長個人的經驗，是怎樣導致他們呈現這樣完全不同(多做多錯、少做少錯、不做不錯VS政府體系運作良好)的面貌？

受訪者：我覺得首長的態度很重要，而且首長是不是會授權很重要，還有就是這個高階文官的專業，你會升到某一個階層的話，一定是有相當的能耐，那這個我承認，但是這個能耐，是不是都是你的專業知識就不盡然。因為你也知道說高階文官，就是說大家在升遷的時候，有一部分是靠能力、一部分是靠機運，不是說每一個人都有這樣的機運，下面其實有很多人能力很好，但是機運沒有很好，所以沒有升到那個位子，所以我覺得這個能耐。能耐他是一定有，但是不是每個人都在他的專業上都這麼有專業能力，我覺得不完全，有的時候有的位子安排的，它輪調的過程是安排的，但我覺得首長的態度很重要。假設這個首長，他對於你這位主管是比較授權的、比較信任的，可能在推動業務上，專業的表達上比較有機會去充分得發揮；但是如果這個首長，對你本身不是那麼的信任、對你還有點疑慮的話，其實你在做政策說服、或是溝通的過程當中，你自己會比較保留。

訪問者：這樣的信任是從哪邊累積、培養起來？

受訪者：我覺得每個人的狀況都不太一樣。有的時候可能是你過去工作的績效，他覺得你做得不錯，所以會信任你；有時候是你可能過去跟他有什麼特殊的關係，所以他會信任你。所以這種信任當然正常來講，我們都是以我們過去工作的這個成效去取得長官的信任，可是我也覺得有些同儕他們能力也是不錯，可是有的首長還是不見得有那麼對味，我覺得有差啦。假設你這個首長他是喜歡那個動作很快的，那你這個人本來就是很深思熟慮型的，那其實你的步伐一慢，他就會覺得你這個人就不行；如果他是屬於很注重一些細節，那你是一直在衝的人，他會覺得你這個

高階文官在決策過程扮演的角色之研究人很魯莽，所以我覺得這個就是跟首長的風格有影響，就變成說高階文官你自己要去調整，你要練就說遇到這樣的你可以、遇到那樣子的你也可以，不然的話換來換去的話，你總是不能說，這個首長你可以做、下一個首長就不能做，當你真的無法負荷就可能自然會調整位子了。

訪問者：那像比如說之前幾位都有提到說首長的確非常重要，那可是如果我們從制度面來看，尤其今天又到評鑑處這邊來，在制度面的設計上面，不曉得...比如說我們在訓練、制度、或者說評鑑上面，有沒有什麼方法可以讓高階文官可以多一些保障、讓高階文官可以更積極主動參與...

受訪者：可是我覺得保障太多了。所以當我怠惰，他沒有影響，那如果說他的首長又不是很有魄力的，所以他可能會容許你在這個位子繼續怠惰下去，所以其實保障是夠了。

訪問者：所以剛說保障是夠了，太多了，有哪一些是讓我們中高階的文官，可能會怠惰的保障？

受訪者：假設我今天都不做事，這個首長也是完全不管事的，假設這個首長他是只想做太平官，他也不想要創新，他只要說這個位子好好的做下去就好了，他也沒有要創新、沒有要績效，他就是一般的。所以你不做事，他不會覺得怎麼樣，那你可能三年、五年都很輕鬆在一個位子，是有可能的，最起碼我有遇到過是這樣的。

訪問者：所以那比如說我們教育訓練可以讓整個情況有一些改變嗎？我們現在常常看到說，不管人事行政局，還是...我昨天前天看新聞，什麼高階領導班才剛結訓，類似這些教育訓練可以讓我們這些想法、觀念有一些改變。

受訪者：我覺得專業知識那就靠個人的部分，因為專業的部分就每個人...共通性的，其實這些高階文官有些，譬如說我們剛剛說首長很重要，那是不是我們每一個人都有夠強的溝通能力，跟首長你是不是能夠很好的去溝通、說服，或者說你對外對媒體，是不是能夠溝通這都是很重要。所以變成高階文官培訓的部分，溝通的能力是包含對個人的溝通以及對大眾的溝通，我覺得這塊是可以加強的，假設我相信這個高階文官他有他足夠的專業能力，然後他能夠把他的專業能力成功的行銷給他的首長的話，他想做的東西應該大概都可以推動。所以我覺得如果在訓練的時候可以讓這些高階文官都很善於溝通、善於在同儕之間的協調能力，我覺得這是很重要的，因為不見得你想要做的，上面會認同，所以你首先條件，你要讓你想做的東西上面要認同你，那怎麼樣會讓他們上面認同你？除非你這個本身的東西在政策推動上夠好以外，要讓他能夠瞭解，他能夠瞭解他才有辦法去支持你。

訪問者：過去有例子是這樣被支持的嗎？

受訪者：憑良心講，從我到任後我覺得長官幾乎都有接受。

訪問者：那你覺得裡面最重要的關鍵點是在哪邊？

受訪者：溝通。我真的覺得是溝通，而且是不斷的溝通，我認為有些首長對於太專業的東西不見得能瞭解的那麼透徹，而且甚至於很多專有的名詞、概念上是混淆的，然後他在混淆的狀況下，沒有辦法去做一個正確的決策

高階文官在決策過程扮演的角色之研究或判斷，那像你在部門當中，你有一個好的想法，你去跟他完整的去說明，讓他覺得那個東西可能是一個很根本、需要推動的東西，當他接受你的觀念之後，其實他會幫你去說服高層的那個部分，那你自己的部分就是你可以去說服你的同儕、要求你的同仁，做到你想要做的東西，那上面的部分，只要首長他接受，他就會是你很好的宣傳者。

訪問者:所以就處長您跟長官之間的溝通管道是暢通的嗎?

受訪者:可是我覺得很累!因為我花好多時間,我大概每天工作的時間都是在做這個工作。

訪問者:什麼樣的動機讓您決定來做這樣這麼累的工作?譬如說去跟長官溝通、去提一些新的想法?

受訪者:比如說公務員，不管你做二十年或三十年，假如說你當時是想要做公務員的時候，你總是會有你的初衷嘛，你為什麼會想要做這公務員，然後呢那每一個公務員，他可以發揮他自己想要、他的理想可以實現的，我們公務員大概都會有一種想法，只有處長這個位子，你可以把自己的理想落實。譬如說我做科長的時候，我也很累，可是我科長的部分是看我們處長要叫我們做什麼才去執行，叫我做什麼我就做什麼，你自己的想法很難去落實，那我這個位子下一個位子，不管是參事，還是什麼更高的位子，那個也都沒用。這我自己認為，在公務員的生涯裡面，只有處長這個位子是你想做什麼東西，你可以推動的，其他的位子都是輔助性的，或者說你的意見就是人家提的，那我自己給我自己設定的目標，我希望我這個位子做三年，我希望這三年我可以做到我以前想要做的，譬如說以前寫的paper、然後什麼的，我想做的東西我希望這三年能夠，我覺得我也很有急迫感，因為你知道做一個東西，有得時候一個東西要搞個七、八年，基準法一搞搞了十幾年，我承辦人的時候就在辦那個案子，到現在也還沒過，所以就變成...大概只有這個位子，那如果說我未來不管平調或升遷怎麼樣，任何一個位子，我想要做的東西，都不見得可以做到，所以我會很把握，我可能只會在這個位子三年的時間，就是我這公務生涯可能三十年，就只有這三年，能做我自己想做的事情。

訪問者:比如說我們去看公務生涯二、三十年，其他的中高階的，他們當然也是經歷過相當豐富的這些閱歷，所以這也是我們為什麼要去探究高階文官這個部分，因為有太豐富的經驗，很高的專業知識，所以高階文官如果能有一個非常好的發揮，相信對於整個國家政策走向是非常有幫助的，那您剛剛有提到初衷嘛，那在這二十幾年裡面，如何確保初衷不會改變掉?

受訪者:其實我覺得我自己也蠻幸運的，就是第一個，我覺得我遇到的長官都還不錯，然後第二個，我自己覺得我個性還蠻樂觀的。每個人在升遷過程當中，當然是說起起落落都有啦，對!可是我覺得這是要自我修鍊啦，跟你自己的個性有關，我覺得自己的自我校正的能力很夠，就是我自己如果有什麼問題、或是受到什麼沮喪，有一個自我修正的體系在腦袋裡。

訪問單位：考試院考選部

訪談對象：000 參事

訪問者：王俊元

訪談時間：2010/11/15

訪談地點：考試院考選部

訪問者：主要這個案子的源起是想要去探討說現在的台灣，我們經歷這樣的一個民主化的過程，那在我們的一些傳統的概念裡面我們都會去認為說公共政策的制定或者決策，那應該是會仰賴政務官來做一個決策，可是呢？一方面我們也看到說，在民主的一個體制裡面政務官大概如果好一點的做個四年，然後或者八年，那差一點的可能那個…譬如說那種政治任命的，一年兩年可能就換掉了，那如果在這樣的情況底下你要去思考一個比較中長期的規劃，譬如說那種組織的變遷啊，或者是說那種部會的一些中期…譬如說我們要蓋飛機場，現在去規劃2030年的機場，可是首長這樣換來換去，難保說他這樣的一個規劃會有一些的影響，另外一方面我們也看到說台灣的一些政務官上任很多都是單槍匹馬，那政治幕僚政策幕僚，大概也比較難發揮那種比較好的這些效用，所以在這樣的情況底下，我就想要看看說那個高階文官這個層級，一來他們有非常好的那個專業知識，二來他們經驗也非常豐富，大概就是像參事這樣一、二十年的非常豐富的經驗，那在整個那個決策的過程裡面，有沒有什麼樣的一些角色扮演？

受訪者：好好，我大概了解你的意思，其實在我的理解，因為我這樣一路上來，因為我們也是科員，專員，科長這樣一路上來的嘛，其實真正隊部裡面的政策制度會產生影響，其實也未必是12職等的司長或參事，其實科長的職務其實就滿關鍵的，因為很多的一些改革，長官可能是提了一些方向而已啦，目標，但是細節怎麼去規劃推動，是科長這個層級端出來的東西，因為我自己的印象很深刻就是公務人員考試法有個最大的變動就是，把我們過去對公務人員考試方面有很多的一些缺漏不公平的，這個修法的過程當中，全部把他一次都解決了，包括了那個甲特考的問題，甲等特考在他任內把他廢掉，另外那個退除役軍人轉任公務人員特考過去是非常的腐爛，那在他任內後來我們應是修了一條，變成說是縮小的了優待的幅度，而且這個加分的那個也嚴格的限制，要有怎們的勳章以上，至少把那個最大多數的中型勳章都把他排掉了，然後只有高普考試跟退除役轉任特考才可以加分，一般考試都沒有加，所以這也是很大的變革，另外有一些過去有一些不合理的一些考試，我常常講那個例子就是機關改制，然後呢機關裡面都有一些原來根據派用條例進來的人，沒有公務人員任用資格，然後我們過去在那個舊的組織法或者舊的…應該是講說…派用機關改制他會訂一個新的組織法，或者一個組織條例，在那個組織條例的負責裡面，大概會訂一條本機關就是原有的這個人員當中未必未具公務人員任用資格的，又考試院限期辦理考試，銓訂其資格，大概都會有這樣的文字，那我們那個考試叫「銓訂資格考試」，那

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

句的最簡單的例子就是說農委會跟經建會，他以前是派用機關啊，可能是一個組織就運作了，那後來這兩個機關有必要長期存在，就訂了兩個組織條例，他原來派用進來的人好幾百個，大部分都沒有公務人員任用資格，那我們就給他辦一個考試，那考試的性質是什麼呢，你是簡派的對不對？我就給你辦簡任任用資格，你是薦派的，我給你辦薦任任用資格考，你是委派，我給你辦委任任用資格考，然後呢？他這個只有你們裡面自己的沒資格的可以參加，大概，經建會大概是兩三百人，農委會大概也是兩三百人，只有他們可以參加，沒有外面的競爭，關著門來考試，而且這考試更奇怪的就是，他考簡任升…簡任的任用資格考的時候，如果成績不及格沒過，考試規則裡面規定說他可以取得薦任公務人員任用資格，他考薦任任用資格考沒過可以取得委任任用資格，那考委任的如果沒過呢？就留任現職直其離職為止，基本上就是不淘汰任何一個人的這麼一個考試，那個考試辦下來，錄取率都是百分之九十九點幾的這樣子，所以等於就是給他一張考試及格證書嘛，那我們過去辦得很痛苦，那王部長任內把公務人員考試改了，我們訂了一個條款，所以的考試都要公開競爭，你以後再來這種考試我就直接用那條款把他它檔掉了，後來那個精省的時候，我記得省府也是為了有約聘雇的說那個有兩萬多人，也要比照這個模式辦，我們就跟他講我們公務人員考試法加了第二條叫「公開競爭」，其他法令跟本法不同的時候，是用本法，就用這條款擋掉了，因為當時我已經當司長了，我就到那個立法院去參加他們立法委員的公廳會，我們就跟他講這個條文就是天王條款，你跟我這個公平、公正、公開原則競爭抵觸的，我們都不會辦，好多機關約聘雇的或者一些奇奇怪怪的這種要比照原來的就都沒有通過，後來立法院也接受這個觀念，後來研考會他也是派用機關改制，他也想辦這個關門考試，結果立法院就把他給改掉，改成公開競爭，這就是後來研考會辦的是研考特考，大家都可以參加，就外面的一參加，研考會本身的錄取大概只有百分之四五十，那他其他沒資格的就留任現職至其離職為止，當然沒有叫他走路啦，所以那個修法的過程我是有參與，我才當科長啊，那為什麼有這個機會，那很簡單就是因為王部長他當部長他是政策方向明確，我要把甲考廢掉，我要大幅改進退職員特考，他剛開始是要退職員特考廢掉，然後什麼上校轉任考試通通廢掉停辦，後來我們那個法送去出去以後，結果國防部跟退輔會就很反彈，我記得那個時候什麼軍校畢業生聯誼會還在報上登廣告罵王部長說，軍人對國家有貢獻，到了退休晚年你還這樣整我們對不對，你看國防部退輔會也強烈反彈，軍系的立委也反彈，所以我們那個法後來就卡在立法院卡了一年多快兩年就動不了啊，法制委員會審查過了因為法制委員會參加的民進黨比較多，國民黨參加法制委員會比較少，委員會審查過了到院會二讀根本就…排不上去啦，那後來沒辦法最後他王部長也退了一步啦，鬥到後來部裡的同仁也跟他建議就是說你總是要讓他有一點成就，結果最後他就指派當時的政務次長是李光雄，叫李光雄去找退輔會的那個政務副主委那個叫什

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

麼名字…黃鏡峰，他是從花蓮縣長，後來做完八年就下來做推退輔會副主委，由我們政務次長找他政務副主委，兩個人溝通協調，然後我們還擬了一個建議的參考文字，他們同意了，就是限縮優待範圍，然後這個嚴格限制轉調，然後這個就是對於那個加分的考試，還有這個勳章我們都嚴格規定嘛，寫成一個條文，兩邊簽字換文，他們同意以後呢，然後有知會那個國防部，我們透過軍系的立委提案，軍系也同意了嘛，然後那個案子變成在院會二讀的時候就把兩條修正案就把它放進去了，後來民進黨也勉強接受這個結果，因為大家都各退一步，我記得當時因為委員會審查的招集委員是盧修一，盧修一就特別在院會他是以召集人的身分報告這個審查案的結果嘛，他就講到也同意在這個二讀時候的版本，他也就是等於是拜託幾個的民進黨的立委，堅持要把他砍掉的那個，就是叫大家就是也可以再退一步，他說如果你們繼續杯葛，這個案子就繼續卡在這個地方，結果他就按照原來現在的制度繼續運作，那更不公平，那如果你照這個通過呢，大家各退一步，至少我們把那個優待的幅度範圍大幅的降低以後，公平性比以前提升了，沒有到100但至少要有70分啊，他這樣訴求以後，後來民進黨審查委員就同意給它放行，所以當時我們有機會參與，原因真的就是科長啊，原來最早的條文就是我們參考部長的一些，他提示的幾點原則把他寫成條文，一路經過這個部裡面的專案會議法規會，包括協調人事局，銓敘部然後送到立法院去。

訪問者：那這樣的過程裡面，那譬如您說科長或者說這些中高階文官，他們可以發揮的影響力是在哪裡？

受訪者：基本上當然也要看部長，部長假如說是那種雍容大度，他能夠接納各方意見，比較好的意見，比他高明的，他都可以接受，那這種做起來就很容易，那王部長他的理想可能是很高，他其實後來好多的提示的原則，我們沒有完全採納，大概只有採納了百分之五十或六十，原因就是在於說它有的根本行不通，他跟整個公務人員的任用架構…都是衝突矛盾的，他甚至改變了簡薦委的制度，他剛開始的這樣提出的改進，後來我們次長召集的小組就是把部長的那個意思放進來，那怎麼樣現在的制度吻合，提了草案出來，然後再跟部長簡報，那部長有幾條很堅持我們就照他的意見，那其他的他也同意說，那他就參照我們的條文來做調整，所以部長本身，就是機關首長的態度也很重要，因為他不可能連司長課長的工作也做，他把條文都寫出來，他不可能，他只有提示大方向，所以老實講不單單司長，真的連科長，精明幹練的科長都有機會參與到這種大政策方針的一個改變，所以這點我覺得，倒是未必都是高階文官，你看現在部會裡面很多重要的案子也是，是科長簽上來的，但是科長也不見得就是悶著頭簽啊，司長搞不好也跟他談過，我以前當司長的時候就是重要的案子都是副司長，專門委員，科長，承辦人找來，大家討論一下，那甚至我…那時候因為我們也辦了一個考選週刊，好多涉及政策方向的我都有寫過一些文章，那在那個週刊上登過，我就把那個文章copy一份，交給那個承辦人，我們剛才討論的結果是這樣子，那我以前

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
大概已經有個雛形在那裏了，你們就照那個方向做一些增補調整，把案子簽上來了，所以把大家的意見都容納在裡面，其實是下面的意見都可以容納近來的，未必都要那麼高層次才能夠參與啊。

訪問者：是，那參事您剛剛提到說您在擔任司長的時候，會提出一些那種構想去
做制度上面的一些調整，那您這些那種調整的那些idea來源主要？還有
為什麼想要做這些調整？

受訪者：王部長來的時候我在當科長，後來為什麼要那麼快呢，其實真的是快速
升遷，他那個時候就是說，他覺得很多的想法他在這個部會這個單位主
管一講，大家就說，哎呀！這個行不通，有困難啦！那他就希望說有人
能夠貫徹他的理想，所以他當時就...他來了大概才兩個月吧，他就叫人
事室，你去把那個部裡的人事資料去清查一下，你把那個高考及格大學
畢業，40歲以下的人的名單，連同他的一個簡單的簡歷，你列一個清冊
給我，結果我們部裡當時大概一百五六十個人吧，大概有四十幾個這樣
的人的背景，他就把一疊就上去給他，那部長就在當中看，哪個學校畢
業的什麼考試，以前的自傳什麼大概都有嘛，他看一看，他就從裡面勾
了十個人，他就自己叫這十個人，叫十人小組，我有一些構想我就會叫
十人小組要準備去做，他就說你們的工作就是給你們一年的準備時間，
你們給我出國去考察，看看人家國外的先進國家是怎麼做的，所以我們
大概這一年當中，大概開了...我們十個人就...他很尊重大家嘛，他說你
們自己去選召集人跟副召集人，推動你們整個小組的工作的進行，就當
時大家...因為我在秘書室辦綜合業務，大家就選我當召集人，副召集人
就是現在我們的常務次長那個曾次長，他當副召集人，我們一年當中大
概開了六七十的會，開會的時候就是討論，他給我們一個工作一個要出
國嘛，另外一個他就說你們出國回來以後除了寫考察報告，你還要給我
寫一本叫做總結報告，你對整個考選部的國家考試，包括公務人員考
試，包括專題考試，你們有什麼樣的改進建議，他說我要看看你們那個
報告以後，我來做決定我很多重要的改進方向，所以某種程度來講，大
家是相互影響的，部長有一些基本的理念，後來我們考察報告出來以
後，然後這個總結報告出來以後，提了很多建議，他後來真的有仔細看，
總結報告裡面他有仔細看，好多後來陸陸續續都放到公務人員考試法的
條文，放到專技考試法的條文，這個也是滿特別的...，研究範圍裏面我
們還寫一些那個個別的考試制度的改進，我記得上次我是寫一些什麼退
除役軍人轉任考試的改進，個別的小報告啦，那所以基本上就是部長有
一些指示，當然對我們有影響，我們會參考部長的想法，那後來我們提
了一些建議，大概部長也有容納到他的整個改革的方案裡面去，所以我
們這個裡面也有談到公務人員的考試怎麼改，專技考試怎麼改，其實都
談得滿細的，這十個人...當時有七個是科長，三個編撰，都沒有簡任喔，
通通是薦任的，後來考察那時候就出去兩組人，一個是常務次長帶隊，
一個主秘書帶隊，有一組就去像我們是去韓國、日本、美國，回來的時
候彎到那個香港，因為到香港...那時候因為資料還沒有開放嘛，到香港

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

買了很多中國大陸的書，所以在我們考查報告裡面，也寫到了那個中國大陸的文官跟專輯考試，大概有稍微談到，另外一組是去英國法國德國，帶來滿多資料回來，還有另外一本就是帶回來的資料後來翻成中文的一個那個考察的相關的翻譯的資料，那些東西其實對我們，那段時間的改革堆動真的是…很有幫助的，但是我們必須講就是說，我們一年之後出國，其實出國之前的資料，每一個國家…我不敢說都很清楚啦，大概已經蒐集到百分之六七十了，我們出去以後，拜會很多機關拿了很多新的資料，那回來之後翻成中文以後大概跟原來的資料做一些對比、增補，那報告寫的都還滿快的，大概回來之後兩三個月這兩本書就出來了，所以那個時候，這個小組後來辦了三梯次，第一梯次是很有成效，後來部長推動也都是靠這些資料，第二梯次大概就寫了一本考察報告，第三梯次聯考察報告都沒了，部長覺得說，後面的大概效果不彰，後來他就停掉了，所以部裡那時候考察，我們全年的考察經費，我們也不參加考試院的，我們把錢全部集中在一起就出去了。

訪問者：為什麼後來效果會不彰呢？

受訪者：我不知道，可能是一個原因就是因為我們這個題目，寫的太廣了，全部的能夠被我們寫的，所有的通通給他寫下去，他除非後面再去考察寫一些不一樣的東西，要不然統合性的建議，在我們裡面就幾乎通通都寫了。那我們當時也是出去之前真的還搞了一間辦公室，因為十個人裡面大概有七個是研究所畢業的，以前大概也都是公共行政法律相關的背景，那每個人在自己的領域裡面，都找了一堆以前的那個寫論文的一些博碩士論文，有的是一些影印的資料，有的是人家的一些專門的paper，就放在一個房間裡，事前做了滿多的功課。

訪問者：剛剛有一個有趣的問題，就是那個參事有提到說王部長剛來得時候，想要推一些改革，結果…

受訪者：他就跟部會單位一講，人家就說這個行不通。

訪問者：對，這個是我們有的時候都會感受到對公務員的印象，就是如果我們要做一些改變的話，那可能比較難推動，那您覺得一來主要的原因是什麼？二來是那為什麼後面再推動像是這些十人小組，後面反而又比較順暢了，那個主要的因素怎麼樣？

受訪者：我是覺得第一個，做在不同的位子，講法不一樣啦，你當科長跟你當司長想的是完全不一樣，司長想的就是我只要平平安安考試辦的很順利，不要漏榜，不要給我出毛病，我平安退休，這個最重要，那當科長呢，我們並不是這樣想，像我自己的碩士論文也跟人事有關係，所以當部長說要改革考試制度的時候，我就某種層面，我當初寫碩士論文裡面就有好多我覺得有缺失的，那部長有這個機會能夠把我以前那些疑慮，趁這個機會做一個改變，那對整個考生來講，建立一個更公平的環境，我是非常樂意做這個事情，但是單位主管就不是這樣想，那今天我甚至到我現在這個位置我司長做了大概七年多，調參事九年了，你現在到我這個位置，我有以前那些單位主管的想法，當部長今天要改變一個新的，我

去跟他講說這個要小心唷，這個東西不是沒有做過，什麼時候已經做了，後來行不通，兩三年之後又放棄，你現在再走回頭路喔，這不是改進，是改退！我有的時候常常會這樣跟部長講，所以年齡、你的位子、你的角色就不一樣，那當時我們不是，我們是科長啊，我們科長想的是什麼，我的希望能夠闖出一片，這個重要的制度的變革我有參與，也許這個部長對你印象很深刻，加速你的升遷或者是怎麼樣，我們是這樣想，所以當部長的理想，他在主管那邊講了行不通的時候，他到我們這裡來講，我們的想法是我們怎麼樣去蒐集一些國外的資料，來應證部長的這個說法，然後給他落實寫成條文，讓大家能夠實施，我們是全力配合啊，這是最大的不一樣。

訪問者：那另外一方面，我們看到說那個剛剛參事有提到說，譬如說由科長或者是司長做出一寫草擬的這些方案，那當然也是要說服。

受訪者：這個東西就是我們寫的東西也許有一些司長或參事不太贊同，但是在部長組織的會議，部長一講話大家就知道，可能部長已經先入為主對裡面很多他都已經是同意的了，我們再寫得放進來，那你講不一樣的話，部長就不採你的意見啊，或者甚至就講你兩下，那以後…可能他們就不會再講一些不太一樣的話了。

訪問者：這裡面有那些比較重要關鍵的技術，那個可以去，譬如說說服你的長官？

受訪者：這個時候應該不是說服長官，因為是這個十人小組後來整個一路，因為我從十人小組還在運作的時候，我就從秘書室後來調到規劃室去了，規畫是第一科就是在管法制，我在第一科當科長，所以後來這個小組的東西，就是透過我第一科把他寫成條文的修正案，然後就往上送，所以剛好就是我左手這個小組定案的東西，部長也同意，大方向都支持，我右手就變成我科裡的人年度的施政計劃，就寫成考試法的修正案，公務人員也是這樣修正，專技也是這樣修正，完了以後就提到部會，循這個程序然後就上去了，那司長因為看我們平常跟部長接觸很多，因為我們小組開會部長常常都會來，那我也會跟司長報告部長的意思大概是什麼意思，司長大概也不會說部長有這個意思他堅持不同意這樣的條文，因為老實講這都是見仁見智啦，沒有說怎麼樣一定好，那部長常任文官就是這樣，你部長的的方向定了，我們就配合你嘛，就這樣子，所以後來推得還算滿順利的。

訪問者：剛提到王部長，我大概看了一下就是79年到任，所以從這樣時間的演變，我剛一開始也跟參事報告過，譬如說像我們現在整個這樣民主的過程裡面，那如果說每一任的部長都換來換去很頻繁，那在這樣的一個情況底下我們怎麼樣在…譬如說整個部裡面去思索他的一個那個中程，或者是甚至長程的一個發展的一些人，或者是說這樣的一些單位，或者說有什麼樣的一個機制，可以去確保？

受訪者：應該這樣講，就是我們早期的考選部長，是配合院會的任期，六年，後來因為配合總統改成四年一任，但是不管幾年一任，每一任的部長我想他總希望在部的歷史裡面，留下一點成績，任內我做了怎麼樣的改革，

所以每一個人來了大概總是新官上任幾把火，他要推一些東西，那我想對於我們規劃單位來講，我們的政策應該是延續的嘛，那每一個新的部長來，他要做這樣的改變，那我基本上是照部長的方向去推的，所以好幾任的部長，我們的公務人員考試法再改，專技考試法再改，那以前這樣子改了，到了隔了兩任的部長，怎麼又改回去了。

訪問者：所以其實我覺得這也是很多部會常常會面臨到的一個問題，在我們這樣的一個民主化的過程裡面，然後到底我們那種真的可以可長可久的一些規劃，到底發動是要從哪邊開始來發動？

受訪者：沒有錯，所以有時候我現在常常覺得，我會有一種煞車的功能，因為我覺得他現在那個OO室的ooo啊，至少沒有以前我做得那麼穩健，因為他是學理工背景的，很多想法他很奇怪，不知道怎麼冒了這個東西出來，像他修法就是一個最明顯的例子，典試法修的時候，修法就是跳躍式的，改得很大的幅度，那我現在因為接法規會的執行秘書，他的典試法來了，我給他提個二十幾點修正意見，幾乎每條我都給他寫修正意見，我的重點就是一點，當原來的條文如果不是執行的窒礙難行的時候，你是不要隨便亂改啦，因為有很多條文的形成演變，你去上溯看原來19年考試院成立，當時典試法就有這東西，但不是說這東西隔了八十、九十年還是不改才是對，我不是這個意思，我的意思就是說，為什麼這個東西隔了這麼久，改變的幅度這麼小，這先聖先賢多少年實施的經驗，一定有它的道理智慧在裡面啊，你沒有理由或者一個奇奇怪怪的莫名其妙的理由，就把它改掉，這是很荒唐的，除非你能夠拿出十足的把握的理由能夠說服我不然我不會同意你改，真的是這樣，所以改革發動的人真的必須應該怎麼講，對這個全盤的一些方向，將來應該走到哪裡去，要有一些比較長遠的想法。

訪問者：怎樣確保在制度上面，我們剛剛也有提到有些時候我們是期待有一些比較開明作風的部長或領導，可使在制度上面，我們怎麼樣確保您剛剛也提到說發動得這些人有這樣的一個quality，去兼顧到全盤？

受訪者：所以真正其實會影響到這個層面的，可能是部長最後在部會，司處長、我們參事，大家一起開會討論的時候拍板定案，所以我覺得關鍵在於一級主管，還有這些參事這些人，不能因為隔了二十年三十年，你已經當了參事，或當了司長我就不再進修不再進步不再去看書，不再去了解一些新的東西，那你的想法思維可能就留在十幾年前，那就很糟糕了，我隨便舉個例子，有些東西。甚至他們我們辦考試的單位都是…只要我考試辦得順利平順不要出紕漏，他們很多想法就是以自己辦考試的業務順利去著手的，那像我們是站在外面的，我當參事我就沒有這個顧慮，我就會講說，考生的權益啦，資訊透明公開啊，想這些東西就要時時刻刻提醒他們，要不然他們那個條文就真的很糟糕，隨便講一個好了，這次典試法修正的過程當中在專案小組我是否戰群雄，最後勉強通過一個就是開放閱覽試卷，我們現在考試不是放榜嘛，放榜以後考生可能只能做查分的動作，那查分的時候，最後我們把他的考卷調出來，看一下答

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

覆他，你的成績經過我們檢查的結果經查無訛，就這樣，考生收到以後，心理就不平嘛，可能就會覺得不太服氣你有真的去查嗎，那我們將來就準備開放閱覽室卷，當然要收費啦，然後就你要來閱覽試卷的，你要看一科兩科，假如是一科收一百塊，我就幫你的試卷掃描到電腦裡面，讓你到我們那個閱卷室，在電腦上看這樣子，可以讓你看，上面也有他們那個，但我們會把那個閱卷委員的名字把它貼起來再掃進去，這是一個大的開放啊，他們業務司就說那將來萬一來個好幾千件，我說你們放心，當初我們典試法，我們典試法是排除閱覽室卷，有一個天王條款，其他法律根本法規定不同試用本法，那也是當初有一位考試委員的時候教我們的，他說你排除，甚至，連訴願法、行政訴訟法都給他排調，我們那個法通過完成立法程序之前，訴願法已經先通過了，所以在訴願的階段就可以閱覽試卷所以想這樣的情況，至少這的辯論初步看起來就把這個條文納進來要不然三個考試的業務司都說，不要啦！將來這個萬一來個幾萬件怎麼辦，我說你不用緊張，我就那個例子，後來在我們典試法通過之前的落差大概有一年半，那時候訴願剛過，再訴願階段他們閱覽試卷的，一年半大概只有三十幾件而已，所以我說你們不用緊張，第一個人家從高雄大老遠，又要來收費，跑來你這個文山去要來閱覽試卷我想不會這麼多人，一開始的時候呢可能會有人比較新鮮，閱一閱以後發現卷子上沒已有什麼好看，就是圈啊、點啊！最後打多少分，也沒有漏閱，也沒有分數加錯，他看一看很快的這個新鮮感就過了，沒有那麼嚴重，給考生看一下有什麼關係，但是多少年來這個觀念沒有辦法打破。

訪問者： 所以剛才提到說在工作之餘進修，這個當然是一個非常重要的，那可是我們也常常聽到說有一些長官們，他們都會說，哎呀時間很少，然後或者說工事繁忙。

受訪者： 但是不管怎麼樣，其實真的充電很重要，我自己的感覺就是我有時候去參加一些研討會啦，因為我有再兼那個法規課，常常參加一些研討會，聽聽學者啊，他們發表一些新的東西，我們不一定要懂到一百分嘛，學者一百分它提供資料，我們看一看懂個三十分就夠了，我知道這個東西有用的時候，我下次的時候，你看我這邊好多多少研討會的資料，把以前有討論過，把它拿來翻一翻，人家學術界有什麼看法，只少一些新的東西會放進來，我覺得這個是滿重要的。

訪問者： 所以譬如說我們要在制度上面有一些那個建議的話，可以讓整個那個中高階文官有更多的充電的機會。

受訪者： 我覺得高階文官的訓練要改成強制訓練。

訪問者： 強制訓練，怎麼說？

受訪者： 你不能說，你忙了就不要去，那這樣子，因為現在看起來這個訓練好像…我看司處長比較少去，去了大部分都是什麼參事研究委員，因為他們忙的時候有時候走不開，那其實應該強制他，他不一定要參加多長的啦，

訪問者： 可是訓練的那個內容跟效果？

受訪者： 現在大概保訓會那邊，他們國家文官學對那個高階文官的訓練課程大概

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
都改的幅度還滿大的，大概有一些領導、溝通、危機處理，大概我是覺得課程絕對比不參加訓練絕對是有收穫的，任何訓練你聽一些專家學者演講，人家他畢生的經歷，三個小時就告訴你了，你就省掉讀他的書，你看其實真得是很有用啊。

訪問者：OK，其實在這個研究領域裡面，我也弄了另外一個架構，有些時候我們在談的決策過程可以有一些比較長時間的規劃做一些討論，充分的討論，可是現在我們也發現說，就像剛剛我們聊到的有一些那種譬如說應變處理，危機的情況，尤其是在媒體特別發達的情況底下，有一些時候中高階文官也常常必須要面臨，譬如說資訊不夠的時候，或者說複雜的問題，或者說很多時候那個根本不曉得後果會怎麼樣，在這種情況底下，就參事您的經驗，他們這樣的一個角色扮演高階文官的角色扮演跟平常講得比較那種，可以有充分時間來做規劃，會有什麼不一樣的？

受訪者：我覺得到了12職等以後的位子之後，尤其是單位主管，除了你們行政能力你們領導溝通能力之外，你的那個政治嗅覺那個sense很重要，你應該跟部次長的水準相當，要有政治敏感度，這個真的是這樣子，像我以前我們到立法院去詢答的時候立委的那些問的問題，怎麼樣在那個場合講的四平八穩，又不會讓他覺得你不是在逃避問題，但是也要給他一些比較實質的答覆，這個真得是很重要，那你剛才講的這個例子，我就舉一個例子好了，我是因為這幾年有機會，因為00次長來了嘛，00次長也是念法律，以前是我大學的學長，高我一屆，我就很有機會就是他的一些重大政策都常常找我去商量，我會給他提一些意見，跟他這樣互動的過程裡面，我就發現那麼短的時間裡面要去做判斷，而且你的判斷必須是正確的，你如果萬一判斷錯了，那將來你就麻煩了，我舉個例子來講，我們應該也是前幾個禮拜吧！立法院在審查預算，先是立法院的預算中心他們再審預算的時候就提了一些意見，說這個經管會他們好多的那個涉及到一些專業的資格測驗，什麼期貨交易啦，保險從業人員很多那個資格測驗，都委託給金融研訓院去辦，那立法院的預算中心就說這個部分有沒有侵犯考試權，這些事涉及到專技人員的證照，而且你的那個職業管理法規就規定說沒有那個證照就不能做什麼東西，那為什麼這個東西是由他們的工會委託給這些財團法人去做，他們覺得有點侵犯考試權了，那後來立法委員在審查今年度我們的預算的時候，也做了一個附帶決議，我記得是000吧，還有好幾個民進黨委員，他們也是提同樣的事情，叫我們要去注意，那剛好那天新聞刊登了以後，第二天開考試院的院會，那院長就講話了，院長說我們考試院過去對專技人員考試這一塊，好像比較消極被動，我們過去都是以公務人員考試為主，專技的那一塊呢？往往沒有特別去著力，他說這個以前都是消極被動，將來應該適度的做一些改變，可能要積極去回應民間社會的需求，所以當時我們部長剛回來的時候就交代說院長講了什麼什麼考試可能要把它收回來啊，他就做這個決定。後來我次長也同樣有在場，聽到這個訊息他就打電話給經管會副主委，打了之後就跟他說長官都在注意這個事啊，還

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

國會、媒體、都登那麼大，我看我們還是處理一下，他就約他們的副主委跟證期局、銀行局，就隔一天就到部裡面來開協調會，次長前兩天開會前兩天才跟我講，他說這個東西你去寫一個基礎的資料，我們到底要怎麼做，我就很快寫一個東西，跟次長討論一下，我當時就跟次長講我說這個金管會管的東西錯縱複雜，我上網看了一下，他委託給金融研究院辦的有十種，委託給證基會辦的有十種，加上還有委託給精算學會辦得有就22種，我說我們哪有那個能耐去收，我說我們的那個人力、物力、專業，我們都不足以這樣做，那長官如果真的要我叫我們做，我們就先找當中的一個切進來，來跟他們做一些溝通，所以我當時只有針對一個就是期貨交易，為什麼針對這個呢，因為過去考試委員也曾經提過一些詢問啊，那個就在電視上解盤的你知道，那些人啊！隨便的亂講一通，那我們過去常常講說這是專技人員，他們以前的那個證管會都不接受我們說法，他說不是專技人員，那我現在就拿這個期貨交易，就是證卷投資分析這個，我們認為是專業人員的原因是因為他跟那個大法官453號解釋，要有相當的專業知識才能夠做，而且跟人民的生命安全財產社會公益有關，老百姓坐在那邊看電視，看你在那邊解盤，第二天就下單投資啊，第二天就結果撿了一大堆錢，怎麼說跟老百姓的財產權益沒關，當然有關我認定你是專技人員對不對，那我們就寫一些那個說帖，然後我們就建議，那他們另外一個咬著就是說，你們不是講說是專技人員要有職業管理法律啊，然後有明確的職業管理法規範啊，那我這個職業管理法律跟法規裡面都沒有講到考試啊，我也沒有發證書啊，也不是我金管會委託的啊，那他的同業工會他的投信跟投顧的同業工會，直接委託給證基會的，所以跟他金管會無關，他一推得乾乾淨淨的，所以我們就講說現在外界有這個壓力，那我們就直接切進來，建議你短期去改那個投信跟投顧的負責人，跟業務人員的管理辦法的第幾條，加上一款他那個證券投資分析的人員要經過證卷投資分析師考試及格，我們還甚至建議他參考保險法第177條的管理規則，他有一個保險代理人，那個也是十年前我們收回來的，當時收回來的時候就是在他管理規則加了一條，就收回來了，所以不見得要動到法啦，我們近期就跟他講你去修那個管理規則，那中長期呢，你應該定一個就算你在屬事法裡面好了，你的那個投資顧問有一個叫做證卷投資顧問管理法，那在那個管理法裡面是一個屬事的法律，你把一些署人的相關規定怎麼樣的資格測驗長遠的看，定在母法裡會比較好，我們就提了一個短程的中長程的建議，後來那天去跟他們討論，他們現在雖然不願意放手，那我就初步做這樣的結論，也跟部長報告有在院會報告，那後來我們把資料送給院長，院長一看，這個收回來會涉及兩院之間，至少我們跟經管會權限上就有爭議，如果他們堅持不放我們要去搶，這個就很麻煩，所以院長看到這個資料他就說喔！那我們還是要慎重小心的處理，現在雙方至少副首長會商的結果就是說我們選前不要動啦，選後明年二三月，一個我們部跟他們會我們聯合辦一個像研討會性質，產官學都找來大家在檯面上把話談清

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
楚，看看能不能釐清一個共識，再找一些法律的學者專家來認定說這個到底是不是專業人員，如果有的話我們大家都有台階下，我就只收這一個過來，那如果大家覺得還是不要，那就維持現狀，現在就把時間向後推移，我就不用馬上跳進去處理你知道嗎，所以我覺得我們次長這樣子事緩則圓啊，你如果當時說啊，院長交代的我就要去衝啊，那完了，這就是兩個機關之間，尤其是不同院之間，權限上就有爭議啊，這就很麻煩，所以做到一個位子以上，我覺得參事也有一點政治sense，所以我會跟次長說我們不要全盤收，全盤收超過我們的能力範圍。

訪問者：有些時候我們也可以看到說反而在危機的情況底下，那那個有些時候中高階文官他如果跳出來，真的要做一些具體建議的話，那責任可能到時候就落在他們身上。

受訪者：沒有錯，沒有錯。

訪問者：那個譬如說個人的動機方面，我們可以想想看說有什麼樣的一些具體的建議，然後在制度的這邊，我們有沒有什麼樣的一個設計？

受訪者：我覺得應該這樣分比較有道理，假如你那個政策是高度政治性的，常務次長以下的常任文官最好不要跳出來，是由部長跟政務次長跳出來就好，我舉個例子，像當初為了那個中正紀念堂要拆那個大中至正那個牌子，那包括那個什麼…總統的像國父像，要被移開，這個東西在教育部因為是民進黨執政嘛，最後還是把那個匾額拿開來了，但是為了這個事情講話，你教育部長講話就好了，政務次長講話就好了，結果他的常務次長有一個叫周燦德，他就跑出來在電視上接受訪問，他一出來以後啊，很多國民黨的立委就猛烈的攻擊他，我覺得這是對的，你是常次啊，常次就是常任文官，基本上跟所謂的政治的選舉的任命是不相干的，換句話講後來部長有異動的時候，是部長跟政次離職啊，常次以下都留任的啊，所以你不應該牽涉到那種高度政治性的問題，那個話就應該由部長政次講，包括後來有一個司長也跳出來在講，反正就是常任文官你不該做這種事啦，常任文官你出來談什麼呢？完全是公共政治的層面啊，根本不涉及到這種高度的政治性，都沒有什麼爭議的，環保議題啦，或者國防啦什麼外交這個可以，但是你不要涉及到很敏感的政治議題，你這樣子馬上藍綠有的支持你有的反對你，那你就糟糕啦，你就被貼了標籤了，後來周燦德在國民黨重新執政之後，雖然是常次受保障啦，他幹不下去了嘛，新的部長來很多的公文不給他看，然後把他的工作都叫別的次長做，把你架空然後最後就辭職啦，不他就退休了，這就是最明顯的例子啊。

訪問者：可是有些時候我們在談到比較緊急的那種情境底下，那在譬如說談到責任問題好了，那個政治的責任跟一般的那種事物性責任可以在短時間之內就這樣區分得這麼清楚？

受訪者：那如果一時區分不清楚，你被迫走上火線要面對媒體，那我覺得你的講話就要恰如其分，怎麼樣能夠講得讓社會大眾，能夠覺得雖然平淡無奇，但是既沒有人猛烈的讚揚你，也沒有人猛烈的批評你，這樣子就很

重要了，講的四平八穩啊。

訪問者：所以這就是那種自己核心能力的問題？

受訪者：所以高階文官上課的時候就有一門課，就把大家帶到那個電視公司，讓你接受那個記者的訪問，還有那個call in的節目，叫你從外面call in，打電話進去看你的那個談吐表現，他的題目也是臨時抽的，我覺得這就是一個靈機反映應變的能力，這個滿重要的，所以我為什麼說要強制受訓，你久了你就已經有點生疏了，這包括在國會殿堂面對那個立委質詢，也是一樣的道理，有人在上面就是手足無措，講的就是很不得體，你看媒體一拍，完了完了那幾秒鐘他就一直給你播播過幾次，你不敢講身敗名裂，你整個形象就毀掉了。

訪問者：那譬如說在我們講得比較緊急情況底下，那個就參事的經驗，他們跟一些首長，民選的或者是說政務官，互動上面跟平常的有什麼樣的不一樣嗎？

受訪者：政務官他大概是有選票的背景，同時他們隨時都有要離開的準備所以他們講話比較放得開，完全沒有負擔，也不會怕萬一講錯了怎麼辦，那常任文官我想這一方面大概生性我想本來就是比較保守，加上他要顧慮到他的退休金，他的飯碗的問題，所以大概一般的情況來說，常任文官大概都比較四平八穩，我覺得我們看到了這些司處長級的或者常務次長的講話大概這一方面都還好，而除非是像教育部以前ooo這樣子，這樣他就是有一點政治任命，因為主任秘書可以用機要人員任用啊，所以他有點政治任命，他大概可以跳出來張牙舞爪，但是基本上來講主秘不適合那樣的角色。

訪問者：要讓中高階文官更加積極主動，那不管說在個人的動機，或者訓練制度，或者甚至那種長官領導等等各種各式各樣的面向上面，您覺得什麼比較具體建議，可以讓整個中高階文官更加積極主動？

受訪者：我覺得首長在這一方面就要釀成一種氛圍，就是說我對你的升遷也好考績也好，我對你的判斷並不是因為你說有沒有出錯這一點來做為評斷的基準，反過來講你非常積極主動，然後願意去做有一些新的構想，即使後來行不通了浪費很多時間，或者偶爾出了點紕漏；反過來說，另外一種就是守成型的，然後就整天我什麼錯都不犯，但是你叫我去怎樣大的突破我都不願意，這樣的情況在升遷或考評上，也要有點區隔吧，這樣人家才願意去衝鋒陷陣啊！不然誰願意去衝鋒陷陣，這個應該是滿重要的。

訪問者：那就這一方面來講，有沒有可能譬如說那個，有一些首長們政務官或者民選的，他們可能這方面也不見得有這樣的sense啊！那如何去教育這些首長，他們應該要這樣呢？每個人的領導風格也都不太一樣啊！

受訪者：其實不會，我覺得這些幹到這些不管縣市長，不管幹到部會首長，都很聰明每個人都有他成功的一套，他領導的方式其實是有千百種，但是他每個人都有它成功的一套，所以其實應該不用教啊！他為了他自己能夠留名在這個青史上，他自然會想辦法去做一些新的一些政策，新的措施

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
讓老百姓對他留下很多的懷念，這個他一定會做的，所以我覺得這是我們過慮了。

訪問者：嗯嗯，OK，好啊！那其實我的問題大致上就是這樣，就希望控制在一個小時之內這樣。

受訪者：那我們賴部長啊！他就是屬於民選首長的典型，他那個是澎湖縣長幹了八年，完了到內政部當政務次長做了一年半，到總統府大概做了一年多，現在來到這邊當部長，算是縣長以外，第一次中央部會獨當一面啊，那他就是有那種縣長的那種味道就是他喜歡跟下面打成一片，所以我們除了那個部會主管參加的以外，他也開了那個科長會議，部裡的科長，那個只有科長參加，其他人不能參加唷，而部長親自主持，另外他有專門委員副司長會議，他就是喜歡到各個不同的基層去聽到一些不同的看法，這樣子當然也很好啦！我也是不反對但是問題就是說，你就要去做判斷，你不能在某一個場合聽到了一個聲音，你就這樣做就這樣改，這個不可以，你應該在科長會聽到的結論你也許在部會裡面重複提一下，因為怎麼樣？因為科長的見解跟單位主管其實想的不一樣，所以可能科長認為這樣不好吧，那我們單位主管想得是另外的一套啊，我隨便舉個例子，前兩天就發生一個事情，我們現在部裡面就是有配合學校的就業活動，有參加就業博覽會，學校找一些廠商來，擺了一個攤子，派了兩個同仁去，帶了也許幾百份的資料，我們帶了筆記型電腦，來了學生資料給他，有人問問題，考什麼考試怎麼樣，我們就跟他講，最近怎麼考試怎麼改的我們就把他新的資訊跟他們說，那有的同仁就覺得說，啊有的是成效不彰啦，因為不是每個學校都很熱絡，他有的到一些科大啊，私立的，一些排名比較後面的學校，那學生也比較冷場，那他在那邊擺一天，早上10點到下午3、4點，說不定只有七八十人，他帶了兩百分都發不完，他們覺得這樣有什麼意思，沒意思乾脆把資料寄給就業輔導單位，讓他留在學校他們自己發就好了，我就不要去去了，他們就這樣建議，那第一次一個科長建議，然後第二次好幾個科長建議，那部長認為既然大家覺得不好那我就把它取消好了，他就說要取消，他後來有一次在部會就稍微提了一下，那我就舉手，我跟他說報告部長，這個東西啊！可能見仁見智啊，科長也許去的那幾場很冷場，他覺得沒必要取消，我說我當參事，因為以前那個宣導小組我曾經當過執行秘書，我自己去過台大，我去過三次，不同年度，我去過政大成大中興大都是滿坑滿谷啊，那個是人滿為患啊，我們台大三千份資料，十點鐘到下午兩鐘就發完，他到三點就沒有資料了，我帶三千份，我帶好幾種啊，帶了十幾項去，都發了光光的，然後三個人喔，三台筆記型電腦，川流不息在那邊問問題啊，然後我們中午吃便當還輪流去，我說這麼大型的我們能不參加嗎，我說你可以降低那個門檻，以前是說30個攤位我就去，你可以提高到50個攤位60個攤位我在去，沒有那麼多攤位的時候你就把資料寄給就業輔導單位，這個我同意，但你不能因噎廢食全部取消，我這樣子講部長就喔！這樣子啊，那顯然大家看法不一樣，那還是常務次長你召集那

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
個宣導小組，你們再開會再討論，結果大家再開會單位主管就認為說門檻拉高啦，拉到五十的攤位那我們算了一下，今年大概七十八場，照今年的規格明年大概就去24個學校就可以了，你攤位數在50的攤位數以上我就去啊，所以這個政策就改變過來了，所以你當時喔！科長講了就把它拿掉，那就顯然大家看問題的立場不一樣，所以做主管啊！就是要綜合各方的意見判斷，千萬不要聽到風聲就說要下雨了，那就麻煩。

訪問者：可是我們有些時候看到首長，他們真的就每一個首長那個風格就不一樣。

受訪者：沒有錯沒有錯，這個也許他要經過不斷的摸索訓練，然後嘗試失敗的過程。

訪問者：對啊，這是其實因為之前有訪談，也有人提到過那種首長的領導風格這樣，所以這方面就很難講。

受訪者：所以我常講要試誤，就是不斷試，今天碰一個包，明天碰一個包，最後就會最後就發現。

訪問單位：內政部

訪談對象：ooo 局長

訪問者：王俊元

訪談時間：2010/11/28

訪談地點：台北市中央聯合辦公大樓（內政部）

訪問者：我們一方面希望高階文官期待他發揮一些專業、積極、主動這一方面，可是一方面政務官又認為高階文官只是聽命行事，在這樣的情形，局長您怎麼看高階文官的一個角色和定位？

受訪者：為什麼會聽命行事，我想在結構上的確是出了一些問題，因為政務官，以部會來說，就是部長、政務次長，但是有非常多的決策，最後還是回到政務官去決定是沒錯，但是他整個發展性和整個延續性，一個政策的形成一定有它的來龍去脈，例如我們說五都好了，當初的規劃是三都十五縣，那為什麼會長成五都，這當中一定發生了某些變化，是民粹呢，還是在執政過程中你推動這樣的縣政改革，或者地方自治，或國土規劃的時候，本來就是朝著一個多元，隨著民意來做一些調整，還是說你心中有一塊藍圖，那個藍圖就是三都十五縣，那你怎麼樣去遊說，當發生與三都十五縣不同的時候，你怎麼樣去捍衛你的主流價值，或者是你的核心信念，你要去把利弊得失、可能造成的影響做比較完整的說明。當然最後是政務官做決定，但是文官還是有一個責任：當你想像與最後決定不一樣的時候，你在過程裡面有沒有努力？還是你完全沒有任何想法，然後上面交代說五都就五都？因為現在是民眾聲音大我們就接受，還是怎麼樣？我們對於兒童少年的福利有一個想法，好比說我們要用百分之八十的資源來照顧百分之二十的在整個生活或經濟狀況比較弱的孩子，因此我們在資源配置上，我們的方向、方案規劃大致上就朝這樣的概念去推。可是當今天我們為了要討好選民，我們可能就通通有獎，就是齊頭式的普及化，這樣的一個政策是不是和我們在推動兒少福利的主流價值、核心信念有沒有牴觸？當有牴觸的時候，我們有沒有可能去做一些調整？好比說，還是要用百分之八十的資源去照顧百分之二十，但是現在又要齊頭式的平等，那有沒有一些部份可以做一些妥協或調整？我覺得行政文官要很清楚的說明為甚麼要用百分之八十的資源在百分之二十上？為什麼不是去討好選民，全部都是齊頭式的平等，沒有充分發揮所謂的公平正義？我覺得這就是在推動政策的時候，要想清楚，然後自己和過去長久以來在這個領域被栽培或專精的到底有沒有一些違背？違背的時候是不是真的完全不能撼動，這也可以討論。那如果說又可以符合專業的信念，然後又可以符合民眾的需求，那是最好的，那當然沒有什麼問題。就是怕說，為了一方面討好選民，而完完全全失去了政策的延續性跟主要的核心信念，我覺得這個才是有問題的。

訪問者：局長的這段話其實就引起了後面更有趣的問題，譬如說，您提到說這樣的一個信念，它的主要來源是什麼？

受訪者: 以社會工作或社會福利來說，我們的核心信念就是照顧弱勢，符合社會所說的劫富濟貧，然後有一些差別待遇，同時要有多元性，所以我們的規劃是有差別待遇的，不能齊頭式平等的，例如就對縣市來說，大縣有所謂的五級分，就是財富分配上有五級，同樣的我們做資源分配的時候也要按照這個五級來分，有錢的自然就少幫助一點，比較貧疾的當然要挹注多一點的資源，否則住在台北市的民眾享受的資源這麼多，中央還繼續補，我覺得那是不符合公平正義的。再來就是劫富濟貧，所以我們用百分之八十的資源，例如說公務預算，是納稅人繳的稅，然後我們用這樣分配到的經費，來幫助這些百分之二十可能完全是負所得的，根本連繳稅都繳不起的負所得的這一群人，讓他基本的最低的生活能夠被照顧到。那這些信念當然是我們在養成教育裡頭不管是讀大學、讀研究所，或是我們在文官工作歷程當中，不斷從我們工作經驗當中也好、實務研討也好、或者是參加一些國際研討會也好，不管是國內國外的專家學者給我們的一些提醒，或者是教育訓練，就這樣累積來的。我相信每一個領域應該都有它的核心信念和它的價值，我覺得那就是我們在施政，特別是在從事文官做政策規劃的時候，很重要的一個 point，就是關鍵，你任何一個政策規劃的時候，就是要從這個基礎，這個中心的信念去出發，然後不斷地去檢視有沒有符合公平正義，有沒有符合劫富濟貧，對社會福利來說，有沒有符合多元性，有沒有符合差別待遇。

訪問者: 那在這樣的情況，比如說我們談到，這樣的信念是一種理想，局長也提到說，有些時候遇到民粹的這種問題，那如何取得一個平衡？比如說我們遇到立法院，那它就是要求你公平，那在這種加值上面如何取得平衡？

受訪者: 有時候還是要做一些取捨，如果說當通案的部份一定要堅持，少數個案我覺得可以個別處理，例如說立委會有一些選民的服務，這些服務我們盡量提供但不一定百分之百的買單，但是既然是服務就是站在一個服務立場可以來提供，因為它不涉及到條件、標準、所謂的錢、金錢的標準，只要是服務，我覺得都好處理，就是比較人性化的處理，不是那麼死板板、硬梆梆。但是如果是涉及到比較全國一致性的、標準性的、原則性的，我覺得該堅持的還是要堅持。

訪問者: 所以就是原則和例外的部份。那第三個延伸的問題是，原則性如果要堅持當然要透過各是各樣的技巧也好、溝通協調，也有很多長官或是跨其他單位，或者說剛剛提到的立法院等等，在至少基本的這三個對象裡面，要如何去取得它的支持？

受訪者: 我覺得體制內和體制外很不一樣，像在體制內去做倡議也好、或者去做政策推動也好，因為它有一定的程序，好比說要先有一個計畫，要先規劃研擬，然後這個研擬出來可能還要辦一些公平會、說明會、座談會，取得各界對這個計畫，因為它不是一個小小的業務，好比推育兒政策，要發全國的育兒津貼，那我們有了一些想法、目標、方法，然後錢大概規模多大，來源哪裡，怎麼發放，除了只給錢嗎？還是有一些附帶條件，類似這樣的東西討論規劃出來，那規劃通常我有這樣的想法，像現在少

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

子女化，這麼不願意生，有什麼方法可以讓民眾願意生，那開始同事就去動手動腳找資料，國外怎麼做、新加坡怎麼做，國外還要看跟我們區域比較相同的像日本怎麼做，韓國怎麼做，新加坡怎麼做，然後每個人分一部份，找個固定時間來討論來報告。那在國外這樣的作法之下效果怎麼樣，有沒有一些可參考的，大家提出來，發現有一些可參考的，然後又跟國內的一些狀況很類似的，我們要怎麼來做，就是訂出一個研擬的方向，我們朝這個方向，然後又跟我們的業務比較有關聯的，零到二歲的祿母，或零到二歲的托育政策，我們可以事先從國外的一些資訊、國外的一些做法，或是學者專家發表過的一些文章，然後我們自己實務上有沒有現有的政策可以做一些整合的，大家討論完之後確定方向了，然後由業務組負責撰寫這樣的一個計畫，計畫出來之後我們可能要再去跟實務的一些老師、學界、實務界、一些婦女團體、NGO 的一些兒少團體去做一些座談會。針對我們的想法，大家來做討論，來論證，從不同的角度來給這個方案長出一些肉，或者說不夠完備的地方給一些補充，那經過座談會之後，我們正式的提在我們部裡頭有一個部務會報的一個平台，來報告我的這樣的一個規劃，因為在部務會報裡頭，政務官也會參與，高階文官也會參與，找不同的部門，大家針對這個內容做一些討論。然後如果這個政策確定內容、方向也不錯了，我們就會採取兩個，一個就是體制內就是往上送，往行政院送，去爭取被支持被肯定，然後編預算，這時候送到行政院，行政院會召開政務委員，每一個部會都有一個政務委員負責的，它會找相關部會，因為我們涉及到的第一個要錢，主計處一定要來，經建會要不要來，這和我們的經濟政策，還有研考會要不要來，相關的就會有一些部會會找來開會，這樣的計劃到底可不可行，那你就要提出，不管是性別的影響評估也好，你的計畫方案的成效評估，這些都一併都要處理，確定 ok 了之後，它就會告訴你什麼時候實施。可是我們這段時間除了在這裡之外，我們還要在體制外運作，體制外運作剛才我說的，開座談會找體制外的一些學者專家，找民間團體，其實那也是一種體制，也是在遊說，因為他們也會透過他們的系統去跟他們支持的立法委員，因為預算要被獲得，這個方案要被接受，所以體制外我們說的就是民意代表那一塊，我們就透過座談會讓我們的民間團體、NGO 團體、讓我們的學界的老師，可以發揮在體制外的系統的運作，然後讓立委了解，所以我們會採取體制內、體制外的一起運作。那有時候我們體制內會走死掉，就不會被接受，因為它的施政有些優先順序，可是體制外我們做了，它會透過體制外去要求，就是我們說的內外雙管齊下，所以也許我體制內走不通，也會在體制外發揮某種倡議的功能，我覺得一個好政策，雖然是花錢的，可是你覺得這是一個很重要的弱勢照顧政策，你就要想盡辦法把這個政策推出，我們常常運用的策略大概就是這樣。

訪問者：那兩個部份聽起來也是滿有趣的，從育兒政策這邊感覺起來是不是主要是從局裡這邊主動來發動的，而不是長官那邊交辦的才進行規劃，是什

麼原因會讓局裡面覺得育兒政策這個議題特別重要，特別讓局長這邊想要來發動？

受訪者： 在我們的出生數，嬰兒的出生數節節下退，人口結構即將要成為倒金字塔型，就高齡化然後少子女化，這已經在這幾年非常嚴重了，台灣就是世界最後一名，出生率最低的了，這個是不管任何人，特別是我們做兒少工作的人，我們都很清楚，當然我們也都感受到，想要在我們自己的工作項目裡，怎麼樣讓民眾、讓這些適齡的家庭、婦女或是青年人願意生，我們負責的部份就是兒童的福利，兒童的福利就是回歸到在十二歲以前被政府照顧到的，像小孩子讀書免學費，因為是義務教育費用很低，那還有一塊是學齡前讀幼稚園、讀托兒所，還有零到二歲還沒有上托兒所在保母的階段，很多婦女，我們自己也是過來人，在生的那段時間，一方面又要創業、又結婚、又要買房子買車子，又有孩子，是蠟燭好多頭燒，其實這一段最苦，可是偏偏苦的時候要買房子買車子你就想晚一點再生，可是一晚生不出來了，因為生育有時間性，但是賺錢沒有時間性，賺錢是隨時都可以賺，可是生育是有時間性的，所以我們希望說是不是有一些方案或是政策可以來協助可以生而且本來該生的這一群年輕人，讓他們能夠被支持到、被協助到，而願意生又可以生。那這是我們的業務，而這個業務是不是只有兒童局，當然不是，包括像經建會、像勞委會，有很多婦女不是在公部門就是在職場，那職場可以做一些什麼，那教育可以做些什麼，不要讓孩子有那麼大的壓力，讓他們放學之後有地方，在爸媽還沒下班之前，有地方照顧、有地方托育，類似這樣。其實跟各部會都有關聯，但是就是說，看你各部會在不意這件事。那勞委會在意的，是少生之下，我更在意的是高齡化，因為高齡之後，退休的人很多，那我的退休金，就是勞退基金夠不夠，會不會哪一天倒？就每個部會在意點都不同，但都是同樣的問題，因為少子女衍生出來的問題。那我們在意的是說，照理說我們很高興，子女少，兒虐的事件就會少，那我的青少年問題就會少，我就可以做的精緻一點，可是我們不這樣認為，因為我們認為說，小孩子少，將來照顧的成本，照顧的老人，現在孩子慢慢上來，就會變成生產力，生產力之後變成照顧人力，照顧人力最後變成是被照顧的，可是愈來愈少的時候，你的生產力少，你的國家競爭力就會少，你納稅就會少，你納稅少，福利就會少，所以它是一掛的。所以它的問題嚴重度，看的比較前面一點，那為什麼我們看的比較前面，因為我們內政部是負責人口政策，天天參加這種會議，然後也看到的確是問題，因為我們托兒所一間一間關，孩子愈來愈少，很多年輕人都不願意生，像這樣的問題我們怎樣來刺激，我們怎樣來做好我們的育兒工作，就是我們的任務。

訪問者： 那第二個剛剛有談到體制內和體制外的問題，覺得滿有趣的是會不會在部裡面或是院裡面那些長官，體制內剛剛局長提到有些時候走一走走死掉，那從體制外這邊過來，長官會不會不高興？

受訪者： 他當然可以不高興啊，但是我覺得該做的時候，低調處理，但我會覺得

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

好的政策，對民眾有利的政策，沒有什麼好在意的，那最後的決定權不是我幫他決定的，最後還是行政院長官要做決定的，可是我覺得就是要善盡你在這個工作上，你比別人更多機會看到一些該做的事情，而你不去努力...你該做到該堅持到你該做的事情，你用各種方式來做你該做的，體制內是一個方法，體制外也是一個方法，沒有必然說一定不能從體制外，那我覺得這就像我們說的產、官、學，大家彼此互相互惠互利或者是互助，更多的是互助，我覺得沒什麼不好。

訪問者：那第三個那個延伸的問題就是在這樣的一個過程裡面，比如說，這可能是一個中長期的規劃，構成這樣的肯定的。那可是如果中間比如說遇到來的那些部會首長或甚至院長，理念有不同的。那希望比如說整個的政策喊卡，或是大轉彎等等的。那遇到這種情況的話，不一定是在育兒政策啦，過去有那種比如說相關類似的經驗之類的...有沒有甚麼高階文官，在這種情況底下，還可以去做一些努力的空間？

受訪者：我覺得真的有時候會無力回天。所以在最後確定之前，真的要經過比較周密的、然後多次的討論，不要一味地去體察上意啦，我會覺得有時候...我看到往往沒有上意，那個上意都想像出來的，好比說我覺得像五都，我不相信有上意說他要去五都，可是揣摩出來的。有時候沒有上意，是我們建構出來的、想像出來的、揣摩出來的。所以到最後，你就讓這個所謂的上意，變成是最關鍵的決策。而事實上那個上意都是因為我們行之有年，在這個文官體制也好，因為你有所...不管你是有所圖也好，有所貪也好。例如說你還是考慮到你的官位，或者是你的這個職位，多多少少做的一些屈從，我覺得這個工作不一定是只有非你莫屬。那我們就是一個過程，那在這個過程當中，盡量以不出錯為原則。這也是很多文官的一個行事風格。所以，有太多的因素導致，讓文官覺得就是，盡量的少做少錯吧！特別是在現行的這種狀況之下。你看那個體委會副主委說錯話，要下台、要負很大的責任。也因為這樣，我常常覺得不太想多說，不太想多做事。像現在，動不動媒體找你，稍微多說一些甚麼，那也許那個說的是將來你要做的事。但是，上面馬上一通電話會來，告訴你，你沒有資格，這個政策還沒有經過一個確定，也因為這樣削弱了非常多的文官不想多做事情。我十二個小時輕輕鬆鬆，沒有任何作為，我也過十二個小時啊！那我幹嘛那麼衝。還要從體制內、體制外，為了這個形塑你的政策，推銷你的政策，實現你的專業信念。

訪問者：其實我們在前面也都有提到，像這些領導的那個因素，是對整個士氣非常關鍵的一個因素。那我們當然也聽到說比如像組織文化，它可能也是一種。那當然跟首長的風格也都有關係。除了有一些人為的因素啊，我們大概也沒有辦法說，去要求每一個首長都要怎樣。那從制度面上來看，局長您覺得，還有沒有甚麼樣的一些改革的方向，可以讓我們高階文官，更加的積極主動來發揮，這麼，這麼高的專業知識，這麼豐富的經驗，二三十年這樣的一個智慧結晶。如何，在制度上面，可以讓...讓他們說可以比較充分地來發揮呢？

受訪者：我還沒有到那種高度耶。但是你說，現行這樣的做法，以內政部來說就好，我們也有一些部，也有一些參事啊，他不是負責一個司處，不是哪個主管管。他也會做一些參與，可是我覺得，通常就是，不太會給你甚麼樣的意見。那要不要建立一個...例如說，三年五年一個輪調制。可是他也會形成一種跨專業的問題，你到時候會變成由非專業來領導專業；再來是你要一個政策形成之前，多聽一些意見領袖，或者是學者專家的一些看法，讓它比較多周延一點。那要不要三年或者是幾年，要有一年的進修。或者是說，你半年要做一個相關領域的觀摩、進修或實習；再來一個就是說本位主義，各部門之間的本位，在施政上面是一個很大的問題。好比說要鼓勵生育，其實它是非常跨部門的。所以很多時候它規劃的時候，它只規劃它自己這一塊，它沒有辦法一個全面規劃，你那個部分很難去把這樣的一個想法，跟事業主管機關做一些意見交換。

訪問者：所以從這樣的例子，我突然想到說，書裡面很多理論都會講一大堆組織的設計啊，或者說那種政策形成的過程裡面的工作圈。像在我們政策規劃，或者說局長您過去的經驗裡面，有這樣的例子嗎？比如說三個五個，跨單位、跨部會的，然後，共同來為一個政策，來做一個起草。

受訪者：有。但是一旦進到行政單位厚。它有所謂的主辦、協辦。一旦有這種主辦協辦的時候，就是全部會變成主辦。協辦只是，我是來配合的，你要來告訴我，我要可以配合，多做一點都不行。但是我們常常會進到這種協力圈也好、這種工作圈也好，就已經絕對不是在現有的狀況下。而且應該是一些發展性和創新性的，可是一旦是發展性，就要多做了。這時候協辦就會、就會立場非常地保留。對。你不要多做，也不要超過它現在的做法，都會產生問題。所以大部分的這種工作圈，會變成還是在組織內、自己體系內。

訪問者：工作圈跟我們書上看到的工作圈，運作的內容跟性質好像又不太一樣，書上面的工作圈，那個，大致上就是會把...個別都認為說...大家都是主辦嘛，那如何去責任共享啦，就類似這樣的一個概念。

受訪者：這個在我的經驗裏頭，很少，大部分都是一定是有一個主辦機關，然後其他是協辦，即便它是有主辦機關是三個或多個，也是各做各的。

訪問者：後面的一些問題啊，因為在這個研究的另外一部份，我們剛提到了很多都是在一些平常決策下面或者說政策過程的一些情況。那其實在這個研究案裡面，我有區分了另外一塊是，我們在談說，很多時候，是一種危機的情境，或者說，在我們資訊不足的情況底下，問題非常複雜，然後時間又非常有限，或者是，做的決定，我們可能很難預測後果，類似這些的。跟平常我們可以很周全的來做那種政策規劃大概不太一樣，我想，這樣的情況，在現在行政體系裏面，大概有很多都會遇到...像那個電視新聞一播，可能馬上就要回應，馬上就要做一些政策規劃。那像在這種情況，跟平常的政策規劃情況，高階文官的角色會有，會有甚麼樣的不同嗎？

受訪者：馬上當機立斷，我覺得那個時候的決策是非常快速的。再來就是一些諮

高階文官在決策過程扮演的角色之研究
詢對象，大概就是你的長官。這是關鍵人物，你要徵求你的長官支持，面對這樣的一個危機去做一些處理。

訪問者：在這樣的一個情況底下，要短時間裡面獲得長官支持，有那些關鍵的因素呢？

受訪者：第一個就是說，他的影響層面到底影響到哪裡，第二個，是不是我們自己可以做決定的，是不是我們自己可以止血。假設是這樣的話，我們就可以來做，那如果說不是，更...要更往高層去，可能我們就透過上級。我們的上級就是行政院。由那個地方去處理。就看說影響層面。假設是我們自己可以掌握的，然後就到這裡為止，那就由我們在我們這個階段來處理，那假設不是，需要更高層，它的影響層面比較大，甚至，也會涉及到，會影響到高層，可能就要把這樣的訊息厚，跟這個處理方式、意見，透過我們自己的系統，往上傳。

訪問者：有些時候我們在講說要去做這些決策或決定啊，那當然就會有責任的問題。那有沒有可能在這種情境底下，高階文官為了避免這種責任問題，所以就，那個，都往上這樣去，請上面的來、來做最後的一個決定？

受訪者：我自己的經驗，我反而會希望我自己能夠去、能夠處理，因為，那個是太不可、太不可掌握了。那再來就是說...還是回到那個程度，如果是它的影響範圍不大，程度小我們就自己處理就好了，也不要讓長官麻煩。那如果是非讓長官來面對的、或者是，他、也、也只有他可以來說的，厚，那大概我們就會透過自己的系統來往上、往上送。我們很少，甚麼事情大大小小都要到行政院，幾乎很少。

訪問者：所以責任的問題不管在那種所謂的危機情境或者平常情境，局長都覺得，這應該不是問題

受訪者：對，這個工作交給你了，這個長官交給你了，然後，你該承擔的還是要承擔。在我自己的經驗裏頭，我不會逃避，就怕是我承擔不了的，對，才會麻煩長官來出面。

訪問者：局長如何去判斷說，這個問題，那個，自己承擔的了或承擔不了？

受訪者：好，應該是這樣說，我當然還是會向我的長官報告，這個狀況。長官也會在第一時間，告訴你說，那你，授權你去處理。那這個就是...（王老師：就沒有問題）對，就沒問題。所以，我當然還是會把發生的一些狀況，事情要向我的這個部長、或我的次長說明。然後這個時候他會告訴你，是由你來做還是由他來做。那他來做我們要提供一些資料，或提供一些這個...不管是 Q&A 啦、或者是新聞稿啦，一些資訊，讓他清楚，到底發生甚麼，這個事先是甚麼，怎麼發生的，現在狀況怎樣，未來要怎麼處理，這些資料要給他，那他會很清楚來說明。啊如果是，他授權給我們，那我們就，我們自己來面對、來處理。

訪問者：因為過去在報紙上面，看到有一些長官，他們就，那個心地，（張局長：怕）對，那個心地比較不好一點。那個在第一線的，那個，已經要火燒眉毛了，然後問長官，長官就相應不理。然後...反正就第一線的，他也不曉得到底該決定還是不該決定（張局長：哦真的哦）。對對對，報紙上

高階文官在決策過程扮演的角色之研究面曾經，我們在課堂上也都曾經討論過。因為我上危機管理的課程。最後一兩個問題，就是我們前面談了這麼多啊，那比如說在，一般時候的，那種政策過程裡面，跟我們剛剛提到，危機情境的這樣的一個，過程裡面，局長您覺得，高階文官應該要具備的，核心的能力，最主要的是包括哪些？

受訪者：我覺得第一個溝通啦，一定要...要能夠把你的想法很清楚的表達，然後態度很和緩，然後很、很包容，就是不能、不能過於堅持，溝通能力。第二個專業的部分，那你沒有做專業的，沒有專業的支撐，我覺得，那個政策做起來厚，你會失去那個骨幹，就像一個，一個麵糊一樣，一團麵團，軟軟的，然後很容易被、被挑戰。然後你那個東西，是站不住的。所以專業的部分，我覺得也是，他的那個能力是，真的是不容忽視的。所以有時候，你是外行領導內行，往往在專業上面，你說不出，他就是蓋章嘛，他就是去參加會議嘛，他就是去、去做這個工作嘛，做這個局長、做這個司長。可是呢，你，長久你會看，他的整個那個，那個施政，還有他的那個帶領，整個工作，他的發展是沒有的。他就是，因為我們看事情不能只看這個時點，是要看長時間。就是說你這樣子的政策規劃或這樣子的推行、這樣子的制度是一個長時間。那如果你沒有那個專業，即便你在這個，這個階段，你可以輕鬆過關，你也可以過，可是你會覺得，他沒有主，他沒有根，他沒有那個，那個，那個，那個，主軸，施政的主軸。第三個我覺得要有決策能力，也就是說你要有擔當。其實那個東西很，我自己不喜歡。我覺得那個做決策，非常辛苦，非常痛苦。因為你會擔心說，這樣下去對不對。可是這樣的下去對不對，是為什麼？是因為你沒有信心。你擔心你的專業度不那麼精準，不那麼的鞏固，那麼的紮實。這時候你會擔心。可是，也因為這樣，你前面的一些準備工作要做足。包括說，你國內外的資訊蒐集的，然後你的，那個決策團，就是你的政策形成的過程，你有聽，你是很博採周諮的。然後最後，你判準，用你的專業去判準，這樣那個方向是對的。我覺得那個決策，是，有時候，你們不能丟給別人，你也不能丟給長官來幫你做決定。我覺得那個決策能力，也是在高階文官裏頭，要有的一個素養。

訪問者：所以三個部分厚，一個是溝通，然後專業跟決策能力，要如何來培養呢？就一個高階文官來講的話？

受訪者：我覺得專業的東西，一定就是一個累積嘛，還有你的基礎教育厚，本職學門，這個部分，那再來就是說在實務上面，不能閉門造車，還是要多跟實務做一些厚，與時俱進，來不斷地聽取各界，實務界的一些聲音，那，也讓自己有一些學術的一個能量，來 support。那你自己要發展你的一個顧問群，在專業部分。那我覺得溝通部分，我覺得就是可以學。這個看我們的長官也好，我們自己的部屬，怎麼跟我們溝通，我覺得他為什麼會打動我。就那個覺察能力、自省能力、還有學習能力、分析能力。哦，可以從，透過這幾個能力裏頭，去建構一個好的溝通模式啦，決策部份我覺得要在文官培訓的時候多吃一些訓練。我覺得那個東西，是比

高階文官在決策過程扮演的角色之研究

較平常學不來的，因為它的發展、它的那個產生，那個是很內化的。很難去，你現在問我，怎麼做決定，我很難告訴你說，哪一件事情我那時候的想法是甚麼，我為什麼會這樣想，這樣子想。我覺得那個東西是，很難，除非自己經歷，很難，很難表達，也很難這個，去做傳授，很難。可是我、我會覺得，可以透過一些訓練，好比說，就是說是一個危機狀況，那你怎麼分析，那，你為什麼要這樣做，那，當時是怎麼想的，厚，或者是，有哪些理論告訴你要這樣決定？對，類似這樣。我覺得那個需要訓練，可是在我們的培養過程，這樣的訓練，就一個簡任班，那簡任班，那也是好久以前的。那時候是還不到那個位置啦。那我會覺得，它可以，它可以在體制內，在制度內去設計，要做一些訓練，這樣子。

附錄五 期末報告審查意見與回覆

期末報告審查與回覆意見對照表

委員姓名	審查意見	回覆意見
邱委員永森	- 就如何安排相關培訓課程以及課程實施方式等，在爾後的研究中進行更為深入之研究並提出具體建議意見。 - 第一章第一節「高階文官制度性的改革已是世界趨勢」(P3)，提到了 10 個已朝此方向改革的國家，我國亦已朝此方向發展，建議亦能於本節中有所論述。 - 第五章第二節政策建議三、長期建議二、(P55)，提及應避免「菁英入黨」一節，個人觀察認為，過去所謂「菁英入黨」僅係少數個案，非普遍現象。 - 建議文字敘述再作調整，「政黨忠誠度」一詞亦宜調整，例如可修正為「黨派及各利益團體之非法介入」等語。	- 已於短期建議之第一項及第二項中補充說明。 - 按委員所建議，已將我國近年來改革方向補充至第三頁。 - 關於該點為反映受訪者的意見，唯此項也已按委員之觀察與建議來調整論述。 - 已按委員建議來調整論述。
張委員秋元	- 第五章第二節主要政策建議之短期建議第 1 項： 有關未來高階文官應重視溝通協調及進行跨部門合作能力之建議，業已納入行政院於 98 年 7 月 21 日重新訂定之中、高階主管職務管理核心能力項目（按，係為「領導能力與協調合作」項目），並已規劃具對應性之訓練課程。 - 五章第二節主要政策建議之短期建議第 2 項： 為促進公私人才交流，選送優秀公務人員赴企業進行觀摩學習，如屬於訓練方式之一種，則似可	- 參酌委員之意見，已於短期建議第 1 項進一步說明。 - 參酌委員之意見，已於短期建議第 2 項進一步說明。

	由各機關（構）視需要辦理；至赴企業等組織進行中長期觀摩學習歷練，則因公私部門仍有差別，並涉及調派任免及留職停薪等相關規定，仍宜審慎評估其可行性。 3. 第五章第二節主要政策建議之中期建議第 2 項： 銓敘部已與本局、公務人員保障暨培訓委員會共同研擬完成「建構高階主管特別管理制度規劃報告」，於 99 年 8 月 30 日由銓敘部函陳考試院審議，並經考試院同年 9 月 30 日該院第 11 屆第 105 次會議決議，交全院審查會審查。	3. 參酌委員之意見，已於中期建議第 2 項將該項補充說明現況。
蘇委員彩足	1. 問卷設計內容很多是規範面的問題，而非實然面。因此只能瞭解填寫者的對那些問題的自我認知，無法獲知填寫者在決策過程的實際角色。 2. 問卷的題目設計方面，題目過多，造成填答者的負擔，反而影響填答的品質。無直接相關的問卷題目，可以不放進去。 3. 實證分析部分過於簡化，不易瞭解，如 p.49 表 19 標示「顯著差異」，但差異之正負方向為何，應予說明。又 p.50 政策倡議「喜愛程度」、「組織文化」...，這些依變數和獨立變數的內涵及迴歸結果，在期末報告中都寫得太簡單，應該具體陳述變數的特徵和迴歸的意義，才能讓讀者瞭解數量分析的發現。	1. 已在第五章第一節中補充說明為研究限制。 2. 問卷設計的過程已在計畫中詳細說明，未來相關的研究將注意是否有題目過多之問題。 3. 已補充說明該表差異之方向，以及迴歸分析之結果。

孫委員本初	1. p.20 深度訪談部分，研究所得係採用立意抽樣法，或滾雪球法，抑或二者兼採，宜加述明。 2. p.22 鑑別度分析檢驗問卷題目是否合適，關係問卷的信度及效度，此部分可再加強闡述 3. 第一階段的訪談對象是否與第二階段的訪談對象相同？要清楚的交待。 4. p.50 迴歸分析表 20 調過後的 R 平方.218 解釋率似不佳，當再衡量此變數是否合適？	1. 本研究為二者兼採，並已於研究方法中說明。 2. 關於問卷的信度與效度，本研究業已整理至附錄三之因素負荷表。 3. 已補充說明二階段的受訪者有所不同。 4. 為回答本研究之主要研究問題，仍維持此變數之分析。另一方面，雖然關於 R 平方或調整過後的 R 平方較少有判定的標準，又影響此係數的因素中多，然而此變項調整過後的 R 平方僅有.218 確實也反映出了研究上的部分限制。
林委員水波	1. 決策角色定位在 change agent，個人認為制度或政策的鞏固更為重要。制度的制度化是非常重要的角色扮演，因此高階文官在變革過程中的角色，其定位宜釐清。 2. 架構無法呈現信任應即作調整，組織信任對政策倡議有決定性影響，因此組織授權與組織信任要能獨立出來，並與政策倡議分開來寫較適宜。 3. 量表設計宜做 factor analysis。 4. 本本身是否反應實際特性，原規劃 2000 多個樣本，之後僅剩 1100 多個樣本，其屬性與原樣本的對照程度要做出來，才不致偏差。	1. 認同委員之意見，此點也是本研究所的核心議題。本研究已定位了高階文官的四種策略性角色，鑒於研究時間、經費與旨趣，並將焦點置於「政策倡議」之角色。 2. 研究中已觸及信任之議題，而組織授權未在研究中呈現，已列入研究限制中。 3. 原先之報告已有因素分析 (factor analysis)，並呈現在附錄三之中。 4. 已將所有調查樣本特性補充並加以說明與回覆樣本之差距。

柯委員三吉	1. 調查結果似乎是本來就是如此，以「普通」和「有點同意」為最多數。 2. 我國雖已走向民主鞏固，但仍在「低度」階段，黨派仍處相當對立狀況，高階文官的決策角色和功能，仍須視執政者的信任和授權程度而定。	1. 調查結果如此呈現也表示了題目設計為有太大偏差，而其他變項之間進一步的相互影響關係則呈現在報告之中。 2. 同意委員所提，本研究中已觸及信任之議題，而組織授權則已列入研究限制中。未來關於相關制度的設計與鞏固，確實需要進一步研議。
陳委員德禹	1. 結論中，惟對第三問題：即高階文官在決策過程中如何與政務官及部屬互動？在結論中未作明確交待，建請再予補充。 2. 在多元研究方法應用下，相信必能瞭解高階文官在決策過程中應然的角色當如何，進而加以建構。而實然的角色是怎樣？亦可瞭解。而兩者間的差距如何？當可在報告中得到說明，並作為提出政策建議之依據。 3. 對「文官團」、「資深文官」、「資深行政官員」三概念是否相同，或有區別，宜作說明。 4. 在報告第 3 頁，Act 是指經完成立法程序，並予公布生效的法律，而非「法案」（法律草案），宜予更正。 5. 報告中尚有些錯漏字，請再予檢視補正。	1. 已針對高階文官與政務官及部屬之互動進行補充。 2. 本研究相關之文獻實屬應然面，而分析結果當為實然面，實證結果部分與英然面有差距者業已提出分析與建議（例如迴歸分析）。 3. 已在第一章第一節中補充說明。 4. 已按委員之意見修改。 5. 已參酌委員之意見，再次檢視期末報告之錯漏字。
蔡委員敏廣	1. 文中使用頗多英文簡稱例如，OECD、ENA、OPS 等，建議第一次應寫出英文全名，並翻譯為中文應加註全名，第二次之後才使用簡稱。 2. 第 21 頁定義母群體部分，其中寫到有關我國政府研議規劃的「高階文官特別管理制度」之初步構想，所謂的高階	1. 已按審查委員建議將英文全名列出。 2. 參酌審查委員之建議，由於目前所研議的「高階主管特別管理制度」，其所指涉的對象至少為十一職等以上，然而高階文

	文官將界定在簡任以上的文官，這段文字敘述有問題。本研究母群體如何定義，甚至本研究主題所稱高階文官之定義，建請參考上開考試院現行規劃。 3. 本研究文獻檢閱部分僅在第17頁提及些許制度分析或制度研究途徑概念，因此制度對於個體行為的影響是否應該在文獻檢閱部分再多加著墨。 4. 一般學術報告圖表之編號方式係按所在之章依序編號，本研究依序從頭排序，而非按章排，有無必要與其他研究報告體例一致，請審酌。 5. 表六至表十五，僅為初級統計之次數分配，未涉及分析，爰名稱建議修正為「○○○次數分配表」，又表中次數分配與百分比之間以斜線「/」區隔，惟表呈現方式係將次數分配與百分比分別以兩行呈現，如現行將斜線標示在次數分配數量之後，可能造成讀者閱讀上視差，以為是個位數1，所以是不是不要劃斜線，直接以表格上面為次數分配，下方為百分比方式呈現，建議參考。 6. 第四章第三節表十六及表十七係進行皮爾森相關分析，雖然有加註劃有星號「*」者為有顯著水準，但卻完全沒有沒有解釋有無顯著差異不同在何處。此外，相關係數的正負所代表的是方向而不是強弱，相關係數大小才代表相關性強弱，這些都未述及，相當可惜，且不利於未諳統計分析之讀者閱讀。	官的範圍亦有包含非主管職。因此本研究所定義之高階文官界定為簡任十職等以上常任文官，包含主管與非主管職。 3. 按審查委員意見，已補充部分文獻於討論之中。 4. 已按委員之建議予以調整。 5. 表六製表十五除已按章重新編號外，並也按委員之建議將名稱修正為「○○○次數分配表」。然鑒於若表中次數分配與百分比之間以斜線「/」區隔的話，兩組數字將更令讀者難以區辨其中之意義，因此仍保留斜線之區隔。 6. 參酌審查委員之建議，將皮爾森相關作補充說明。
--	--	---

	7. 本研究作了 ANOVA 卻沒有前端假設設立，亦沒有解釋有無顯著差異不同在何處，分析只做一半，相當可惜，最好還是比較差異對本研究才更有實益。 8. 第四章第三節表二十進行的是迴歸分析，建議將迴歸公式寫出來，並註明此方程式可釋變異量，並解釋迴歸係數，以利未諳統計分析之讀者閱讀。 9. 參考文獻，建請統一格式 10. 第 21 頁倒數第 4 行專家表面「校度」，應屬誤繕，正確應為「效度」。倒數第 2 行研究「團對」，應屬誤繕，正確應為「團隊」。	7. 基於本研究並非是純粹的學術研究，因此將研究假設的部分省略，轉而強調政策分析與建議。然亦參酌委員之意見，已將 ANOVA 分析的顯著性結果做出補充說明。 8. 參酌委員之建議，已將迴歸公式寫出，並做出補充說明。 9. 參酌委員之建議，已再次檢視參考文獻之格式並予以統一。 10. 按委員之意見，已修正誤繕之文字。
--	--	--