

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第八卷第三期・中華民國一〇五年七月 Vol.8, No.3 Jul. 2016

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：李繼玄

社長：袁白玉

主編：陳金貴

副主編：黃一峯

社務顧問：史美強（東海大學）

邱志淳（世新大學）

陳敦源（國立政治大學）

蔡秀涓（東吳大學）

編輯委員：朱斌妤（國立政治大學）

李宗勳（中央警察大學）

張瓊玲（臺灣警察專科學校）

陳金貴（國立臺北大學）

彭錦鵬（國立臺灣大學）

黃東益（國立政治大學）

蘇彩足（國立臺灣大學）

江明修（國立政治大學）

張四明（國立臺北大學）

黃城（國立臺灣師範大學）

（按姓名筆劃排列）

余致力（世新大學）

林淑馨（國立臺北大學）

郭昱瑩（世新大學）

陳恒鈞（國立臺北大學）

黃一峯（淡江大學）

黃榮護（世新大學）

（按姓名筆劃排列）

出版者：考試院

地址：11601 臺北市文山區試院路 1 號

電話：02-82366326

傳真：02-82366246

印刷：群彩印刷科技股份有限公司

電話：02-87511997

美工編輯：士淇打字行

電話：02-29391179

出版日期：民國 105 年 7 月 31 日

國內零售：新台幣 120 元，全年 480 元，每年 1、4、7、10 月出版。

郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則規定，委託金融機構、其他機關或法人代收，其已掣據予繳款人者，得免掣發收據，考試院自 94 年 5 月 1 日起已不另掣發收據，請自行保管郵政劃撥收據備查。）

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389 ISSN:2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

文官制度季刊

目次

中華民國一〇五年七月 第八卷第三期（原考銓季刊）

主編的話·····	陳金貴 /	I
特邀專論——民主與行政：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響···	余致力 /	1
少數族群資源分配政策的理論基礎與跨國經驗：		
對於臺灣的啟示與反思·····	孫煒、黃之棟、許雲翔 /	21
自我效能與信賴關係對公部門工作績效之影響·····	廖珮玟、謝俊義 /	55
一樣的身分、不一樣的角色：		
以 2008 年臺灣政府文官調查庫探索文官回應與類型·····	黃建勳 /	81
書評——觀察政府菁英·····	陳敦源、呂季蓉 /	113
《文官制度》季刊稿約·····		125
《文官制度》季刊投稿須知·····		127
《文官制度》季刊論文審查作業規定·····		129
《文官制度》季刊論文撰寫體例·····		131

Journal of Civil Service

Vol.8, No.3

Jul. 2016

CONTENTS

Editor's Note	Chin-Kuei Chen	I
Invited Essay——Democracy and Administration: The Impact and Influence of Party Alternation on Civil Service	Chilik Yu	1
The Theoretical Bases and International Comparison of Resource Allocation among Ethnic Minorities: The Lessons for Taiwan and its Reflections	Way Sun, Chih-Tung Huang, Yun-Hsiang Hsu	21
The Impact of Self-Efficacy and Fiduciary Relationship on Work Performance in the Public Sector ...	Pei-Wen Liao, Jun-Yi Hsieh	55
Exploring the Administrative Roles and Types of Responsible Administrators: An Application of Cluster Analysis in Taiwan	Chien-Hsun Huang	81
Book Review——Observing Government Elites	Don-yun Chen, Chi-Jung Lu	113

主編的話

在民主政治的運作中，人民經由合法的選舉過程，交付治理國家的責任給執政者，掌權者將其政治理念結合人民的需求，所形成的公共政策，交由公務人員來規劃及執行。為求政策思慮周全，依情況需要邀請相關專家或政策利害關係人來諮詢，在廣泛的徵求意見後，再做出決策，不管是政府維持原來的政策或是修正成新的政策，社會上總會有不同的意見，若是反對的意見不強，政府可再檢視反對者的意見，看政策是否有疏忽之處，予以加強；但若反對的意見強，政府可檢視意見和政策的不同處，再決定是堅持政策或是改變政策。不過既然是執政，就有政策的風險和責任，該堅持便要堅持，要有承擔政策結果的勇氣，而非在不同意見中擺盪不定，失去政策執行的時機，造成更多批評之言。

政策訂定的過程中，會有不同的聲音，過去外部專家或學者的看法會成為重要的參考意見，但是當專業意見與政治考量衝突時，專家的意見便成為出席背書的純參考意見，由於專家意見逐漸被邊緣化，也就常有省去諮詢的步驟，以內部會議來解決，既無反對意見也能快速決定，然而推出後就會受到社會大眾的檢驗，包含受政策影響的民眾及地方政府、反對黨、與政策相關的民間團體及電視政論節目的名嘴，若是政策合意則可順利推動，若是與民意不合，那就是萬箭齊發，在民眾尚未瞭解政策的意涵時，就迫使政府政策中止或再議，如此有效的結果，引起後續政策的反對效應，以致政策難以推動。回顧過去政策推動的扭曲或失敗，大都是因為相關政策專家未接受諮詢，因而也沒有專家願意發聲和支持。此外，政府為尊重和廣徵民意，便以公民參與的方式，將許多公共政策和事務的決定，下放到民眾代表，這些民眾的背景不一、專業知識和能力不一、代表的團體立場不一、對公共事務的認知不一，因此若是以徵詢意見的作為，則其能得到更多不同的意見或因而取得共識；但若公民參與機制被授予決定的權力，卻又無法律上的授權規定，便會引起社會的爭議，也會引起政府拋棄責任的批評。為政者確實難為，但只要能堅持對民眾有利的政策，還是能得到民眾的支持。

本期特邀專論的主題為民主與行政，並以此析論政黨輪替對文官體系的衝擊與影響。針對 2000 年總統大選結果，我國中央政府產生了首次政黨輪替，開啟公共行政學者深入思索民主與行政是否會有所變化的問題。本文先評論臺灣民主轉型的功過成敗，再回顧公共行政學的發展中，對民主與行政的思辯，並以 2000 年與 2008 年兩次中央政府政黨輪替的經驗，來探討政黨輪替對文官體系的衝擊與影響，尤其是政務官與事務官的政黨性的變化，再以分析的結果針對 2016 年第三次政黨輪替的實務運作與學術研究，提出相關的建言。由於政府規定公務人員要維持行政中立，政黨的概念在公務人員是非常敏感的詞彙，作者以嚴謹中性的態度及客觀的數據，將政黨輪替的現象加以呈現，提出學術上的見解，對此研究主題有更清楚的闡述，值得新政府參考運用。

本期共刊登三篇論文，第一篇探討有關少數族群資源分配政策理論基礎與跨國經驗，基於我國中央政府的族群型代表性機關在政策資源配置能力的不足，本文除意圖從理論去分析少數族群資源分配政策理論的形成基礎外，並從實證上觀察各國少數族群行政機關的運作，運用比較研究的架構，以整合出族群型代表性行政機關、協同治理與政策統合間的調合方式，做為臺灣目前機制與問題的參考。

第二篇從自我效能與信賴關係，探討公部門工作績效之影響。本文主要在研究公部門成員的自我效能感，及其反應在工作績效的成效，而工作績效的衡量關係到個人績效與組織整體績效，因而主管與員工相互信任及幫助的信賴指標也會影響績效指標，研究發現自我效能及信賴關係分別對績效都有顯著且正向的影響，但三者交互作用的效果卻有不同的結果。

第三篇以 2008 年臺灣政府文官調查庫，探索文官對多元價值的回應，因文官有其個別價值認知與偏好，在政策過程中，會有不同程度的回應，可形成不同特性的行政角色，本文利用 2008 年臺灣文官調查資料與集群分析方法，將相似回應特性文官歸於相同組別，勾勒與詮釋我國文官體系下多元的樣貌與角色，分別命名為專業技術者、自主成效者、公益關懷者、傳統執行者等四組，並依分組結果與特性，提供人事與組織管理的相關政策建議。

本期書評是評論主題相似但內容不同的兩本書，書名分別是「觀察政府菁英」及「英國政府中的日常生活」，這兩本書不同於一般的公共行政著作，採取人類學所用的民族誌研究方法，去描述公務人員的實際工作生活。第一本書是集結歐洲多

國觀察政府菁英的論文集，共同的核心是「靠近一點」及「要親臨現場」，因而能深刻的瞭解政府菁英的日常工作生活及其顯示的真實意義，由此打開政府菁英行為的黑盒子。第二本書是將前書中英國作者的一篇論文加以擴充，作者進入英國政府，訪談高級文官、部長及大臣，進行兩年的參與觀察研究，以說故事的方式，介紹這些主角的日常生活，藉由揭露實務運行的故事，重新建構這些行動者的意義，才能瞭解和改變行動者的信念與實務，以發揮公共服務改革的實際效益。這兩本書採用的研究方法對我國公共行政的學者及實務運作者均有參考價值，本書評將二書的重點明確的呈現，值得讀者的深讀。

本期季刊能順利刊出，要感謝本刊社務顧問、編輯委員、審稿委員及考試院的編輯同仁，由於他們的全力配合和支持，才使本期能順利出刊，也感謝投稿者的賜稿，才使本刊能有高水平的學術論文。

文官制度季刊

主編 陳金貴

2016年7月31日

民主與行政： 政黨輪替對文官體系的衝擊與影響

余致力*

《摘要》

臺灣過去長年由國民黨掌控中央政權，從未有過政黨輪替的現象，直到 2000 年總統大選，我國中央政府才產生了首次政黨輪替，開啟了從事相關研究的一個機會，也促使公共行政學界更嚴肅與深入地思索民主與行政的大哉問。本文首先簡要評論臺灣民主轉型的功過成敗，繼而回顧公共行政學術發展中，對民主與行政的思辯，再以 2000 年與 2008 年兩次中央政府政黨輪替的經驗，來探討政黨輪替對文官體系的衝擊與影響，最後針對 2016 年第三次政黨輪替提出一些實務運作與學術研究的建言。

[關鍵詞]：民主與行政、政黨輪替、文官體系

投稿日期：105 年 7 月 11 日。

* 世新大學行政管理學系教授，email: cyu@cc.shu.edu.tw。

壹、前言

我國自 1987 年解除長達 40 年的戒嚴後，臺灣民主政治的發展進入歷史的新頁，而 1996 年第一屆總統民選，更是民主化的重要轉型關鍵。2000 年總統大選，我國中央政府產生首次的政黨輪替，結束國民黨長達半世紀的執政，政權的和平移轉，為臺灣的民主發展畫下另一個重要的里程碑。這樣一個既未造成政治動盪，亦未付出重大社會成本的民主轉型，有論者將其譽為全球第三波民主化中的最佳案例（Rigger, 2004）。2008 年我國中央政府歷經第二次的政黨輪替，臺灣已然跨過民主轉型進入民主鞏固階段（徐永明，2008；趙永茂，2008），在創造經濟奇蹟之後再創政治奇蹟。

然而，從 2000 年迄今，臺灣多數民眾似乎並未感受到這十六年來兩次政黨輪替所帶來的幸福、快樂、善良與公義，反而是產生了期待與現實落差的民主赤字（democratic deficit）現象。具體而言，我國在民主轉型後所產生的劣質選舉、金權掛勾、朝野惡鬥與社會分裂等現象，造成政治貪腐有日益猖獗的趨勢，政府效能有每下愈況的崩壞，顯示出臺灣的民主發展與進步，必須重新思考內涵與校正方向，才能避免陷入治理困境。在諸多解決治理困境的處方中，如何強化民主與行政的制度性調和、促成政務官與事務官做好從價值差異到夥伴關係的磨合，應係臺灣當前重要且迫切之實務議題，也是臺灣行政學界在 21 世紀必須多加著力研究的新課題（余致力，2002；陳敦源，2002，2012；黃東益，2013；蔡秀涓，2012）。

在臺灣，由於 2000 年之前，長期由國民黨掌控中央政權，從未有過政黨輪替的現象，因此，對於民主與行政相容性的大哉問，對於政務領導與文官體系互動的探討，不論是學術研究的深度或是實務關切的強度，都十分的欠缺與不足。2000 年之後，我國中央政府所產生的兩次政黨輪替，開啟了從事相關研究的機會。筆者於 2002 年在「張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會」，即發表〈臺灣行政學研究的新課題：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響〉，呼籲學界夥伴能投身此一新課題之鑽研探討。為能更有系統呈現學界過去對此一問題探索之成果，本文以該文為基礎做增修與補強，先於下一節回顧並評述公共行政學界過去一百二十五年來在民主與行政的學術思辯，再於第參節以臺灣 2000 年與 2008 年兩次經驗來探討政黨輪替對文官體系的衝擊與影響，最後於第肆節提出對於 2016 年第三次政黨輪替的期

盼，以及公共行政學界未來必須加強的研究議程。

貳、民主與行政的學術思辯

民主與行政之間的相容性，一直是公共行政學界探究的大問題（余致力，2000）。換言之，在民主政治下，既非民選又非政治任命的常任文官，何以有權力為社會做權威性的價值分配？如何合理化這樣的行政權力或如何控制這種權力？一直是備受關切與研討的課題。Mosher（1968）在其經典大作《*Democracy and the Public Service*》一書中，運用委託代理理論指出文官體系的行政權力與直接民主有第三步之遙：人民將治理權力委託給民選首長與民意代表，是脫離直接民主的第一步，再轉交政治性任命官員是脫離直接民主的第二步，最後再委由常任文官來為社會做權威性價值分配，是離直接民主有第三步之遙。因而，如何使常任文官的建制與政府民主的原則並行不悖，是公共行政的核心問題，而在任何一本典型的公共行政教科書中，探討如何控制文官體系，如何維繫文官體系與民主政治間關係的篇章，更是不可或缺的重要內容（例如：Henry, 2013: chap. 1; Levine, Peters, & Thompson, 1990: chap. 5 & 8; Rosenbloom, Kravchuk, & Clerkin, 2014: chap. 2; Starling, 2010: chap. 2 & 4）。

在探討如何控制文官體系的諸多途徑中，政務領導（executive leadership）可說是最直接也是最重要的一個途徑。所謂政務領導是指選舉產生或政治任命的行政首長，也就是擔任首長職務的政務官。依據層級節制式民主（overhead democracy）的運作基本原則，常任文官必須要聽命於政務領導，民選首長與政務官員負責決策、指揮與領導，在政策底定或命令下達後，依民主憲政常軌，常任文官必須忠誠地執行政策或命令，否則民主程序汲汲不保（Redford, 1969）。

然而，政務領導雖然具有政治上的正當性與職位上的法定權威，但這並不表示他們可以完全地掌控文官體系，順利地推動政策。理論上，文官體系應該是接受政務官的領導成為政策的忠實執行者，但實際上，文官體系在政策制定與執行過程中，擁有相當程度的自主性（王俊元，2010）。此外，文官體系與政務領導的關係，也因為彼此的職業生涯不同、視野不同、黨派不同、乃至於對政策的認知與評價不同，而存在有許多衝突的情況，使得常任文官與政務領導間，有時未必存在著同心協力的關係，反而有同床異夢的現象（馬紹章，1998；顏秋來，2006）。

政務領導與文官體系間的衝突，在出現政黨輪替的情況時，就變得更為嚴重與激烈。新手上路的政務領導對常任永業的文官體系，究竟有多大的掌控與影響力，公共行政學界有不盡相同的看法。以美國為例，部分學者研究指出，雷根總統執政後將環境保護署完全政治化，充分展現出新政府對文官體系的掌控與影響；相反地，亦有學者研究指出，新政府對文官體系束手無策、莫可奈何，完全無法掌控也沒有影響力（Levine et al., 1990: 130）。此外，另有學者針對新政府接掌文官體系的過程加以研究與批評。例如，黑堡宣言（Blacksburg Manifesto）的首席作者 Wamsley 便批判美國在七〇年代與八〇年代政黨輪替時，政治人物對常任文官的粗暴言行與對待，並憂心此一做法與風尚將對美國的治理能力造成莫大傷害（余致力，2000；Wamsley et al., 1990）。Wamsley 以雷根勝選後人事搬風的粗暴為例，指出雷根總統助理 Lyn Nofziger 曾說：「我們要求閣員幫我們在行政體系中任用有能力的人，……就我看來，任何支持雷根的人就是有能力的人。」這種成王敗寇、黨同伐異的作風，以及其對民主治理所造成的傷害，令 Wamsley 感到挫折與憂心，但看在支持共和黨的學者眼中，選用理念相同的人出任要職，似無可厚非。

上述這樣從實證上與規範上對特定問題有不同見解的思辯，在公共行政學術探討上係屬常態。事實上，民主與官僚（democracy and bureaucracy）輕重緩急之爭、政治與行政（politics and administration）分分合合之辯，深深影響了公共行政學過去一百二十五年來的發展。Henry（2013）在他那本頗具影響力的教科書中，將公共行政學在美國的發展，區分為六個典範（paradigms），從一開始的政治行政二分（1900~1926）到尋求行政原則（1927~1937），其後則是在政治學門（1950~1970）與管理學門（1950~1970）中尋求歸屬與定位，直至 1970 年後才強調應尋求學科的自主性（1970~迄今），並在 1990 年後，強調治理的重要性（1990~迄今）。運用 Henry 的架構做基礎，再整合相關學術發展文獻（陳敦源、余致力、胡龍騰、王光旭，2013），我們可以看到不同典範對於民主與行政學術思辯的差異立場與態度。

公共行政學可說是肇始於 1887 年 Wilson 之大作〈行政研究〉（The Study of Administration），文中點出美國自立國以來只重視民主卻輕忽行政所產生的弊端，強調行憲比制憲更重要與更困難，主張政府的行政管理工作值得研究、有待研究。繼而公共行政學者，如 Goodnow（1900），提出「政治與行政二分」（The

Politics/Administration Dichotomy) 之看法，主張政治是國家意志之表現，而行政則係該意志之貫徹執行，又如 White (1926) 主張政治不要干擾行政，行政管理係科學的問題，是可以、也應該要維持價值中立，而以追求經濟與效率為目標。因此，在 20 世紀五〇年代前，公共行政學為了要糾正美國自立國以來「重民主輕行政」所產生的弊端，在發展上有「重行政輕民主」的趨勢。公共行政學在這段時間主要係探究如何有效運用資源以執行一既定政策，或達成既定的目標，而行政學者們則努力於歸納、發掘與建立許多行政原則 (Principles of Public Administration)，以做為有效達成組織目標的不二法門。

這個時期公共行政學可說是立足在兩大基本假定，即「政治行政二分」與「建立行政原則」之上，謀求行政國 (Administrative State) 的發展。這樣的立足點，使得該學科之發展產生了嚴重的缺憾與不足。詳言之，受限於「政治與行政二分」之觀念，整個領域缺乏對外在政治環境的研究與瞭解，而其所提出的諸多行政原則，不但在應用上彼此對立矛盾，亦無法一體適用於所有的行政情境。Simon (1946) 便指出這些所謂的行政原則充其量只不過是行政諺語 (administrative proverbs)，而行政國的崛起，亦使得部分學者開始反思這個所謂的「大有為政府」對民主政治的潛在威脅 (Waldo, 1948)。

二次大戰後，由於「政治行政二分」與「建立行政原則」的迷思被打破，公共行政學開始將界限向外擴展，對於行政體系的外在政治環境多所著墨，以政府組織作為分析單位，著重於研究其結構與功能，乃至於從比較宏觀的角度來探討文官體系與民主政治間的關係，具有強烈的規範取向。Henry (2013) 便稱此時期 (1950~1970) 之顯學為「公共行政學即政治學」 (Public Administration as Political Science)，如同物極必反的鐘擺，此時的公共行政學又朝向傳統「重民主輕行政」的原點靠攏。

然而，公共行政學在此時期重民主輕行政的取向，卻造成了該學科中空的現象，亦即有公共而無行政。如此定位之公共行政學的文獻，充滿了形而上的哲理對話，著重一般倫理與規範課題之探討，卻無法對公共管理者在如何從事管理工作上提供務實的指引 (Rainey, 1990)，因而造成部分學者之不滿，轉而投入了企業管理或管理科學的陣容。Henry (2013) 稱公共行政學此一發展為「公共行政學即管理學」 (Public Administration as Management) 的典範，係於 1950 至 1970 年間公共

行政學的發展主流之一。從民主與行政學術思辯角度看來，這是一個只有行政、不談民主的典範，完全忽略了行政體系所處的公共系絡（public context），以及這特殊複雜環境的影響，使得私部門管理上的知識、技能、概念與工具，在引介到公部門運用後，產生格格不入甚至失靈無效的情形，令人有徒勞無功、不知所措的感嘆（Rainey, 1990）。

20 世紀六〇年代末、七〇年代初期，對於「公共行政學即政治學」與「公共行政學即管理學」兩大典範發展的不滿，促使許多公共行政系所學程脫離政治學系或管理學院而獨立。Henry（2013）將此現象稱之為「公共行政學即公共行政學」（Public Administration as Public Administration）的新典範。系所學程獨立自主的作法，嚴格說來實在稱不上是一個典範。20 世紀七〇年代後的公共行政學界，對學科的界限範圍、基本假定、問題意識、研究方法、共通語言，似乎尚無共識，反而呈現更多元化的發展。公共選擇學派（Public Choice）、新公共管理（New Public Management）、政府再造（Reinventing Government）、新公共行政（New Public Administration）、黑堡宣言（Blacksburg Manifesto）、新公共服務（New Public Service）的興起，便是最顯著的例子。這些新興學派，都認為傳統公共行政學的內涵有所欠缺，但對於未來的發展方向卻有迥然不同的見解，使得公共行政學進入了兩大陣營對立爭鳴的年代。套用 Stillman（1991）的分類，新公共行政、黑堡宣言與新公共服務是「積極行政」（activist public administration）的倡議者，公共選擇、新公共管理與政府再造屬於「極小行政」（minimalist public administration）陣營，雙方對於文官體系在民主治理過程中的角色、功能、評價與期待，有截然不同的看法。

除了上述兩大陣營對立爭鳴的文獻外，20 世紀九〇年代後公共行政學門開始強調治理的重要性，治理已成為一個新興的典範，並逐漸嘗試調和民主與行政的對立。在公共行政的文獻中，Kettl（2002）的《治理的轉換：二十一世紀美國的公共行政》（*The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-first Century America*），應該是常被引用據以界定治理的代表著作。Kettl（2002: xi）將政府與治理兩個概念進行區分，政府所指涉的是公共制度的結構和功能，主要透過層級節制（hierarchy）與權威（authority）來達成目標；治理則是指透過網絡（network）與權力（power），整合政府、企業、與公民社會的力量，將工作完成

的方式。Kettl (2002: 160-161) 更進一步指出，在治理轉換過程中仍有五項重要議題必須加以正視：(1) 面對挑戰時需採取新戰略與新戰術；(2) 強化政府的能力以擺脫既存文化的約束與因應接踵而至的挑戰；(3) 認可非政府夥伴其權力的正當性，及如何與之互動；(4) 確立政府在治理關係中的主權，以對法律與公共利益負責；(5) 如何使政府的作為符合公共利益。這些議題與挑戰，隱含了調和民主與行政的企圖，將是公共行政學術發展的一項重要核心課題。¹

總結而言，從對公共行政過去一百二十五年來學術發展的整體圖像，可以看到民主與行政的思辯軌跡。事實上，民主與行政的競合消長，不但貫穿公共行政學的發展歷史，也統攝各個次領域的制度設計與政策抉擇。就人事制度的建制而言，公共行政不論是在理論還是實務上，一直都是在兩個衝突價值中找尋平衡點，一個是強調民主政治的回應變革，一個是強調官僚行政的專業穩定。以美國為例，1984 年有一份 Grace Commission Report，建議多增加政務的職位，縮減常任的職位，希望增強回應變革的能力；可是 1989 年的 Volcker Commission Report，則是相反的建議，希望多一點常任文官的職務，不要有太多的政務職位，強調的是專業穩定的價值 (Stillman, 1991)。我國政府的人事制度究竟該何去何從，是一個值得深思的議題，但無論比例如何調配，永遠都會有政務官與事務官兩類人，偶爾要經歷政黨輪替的考驗。本文下一節針對臺灣過去兩次政黨輪替經驗，檢視政務領導與文官體系的互動情形，並探討其對文官體系的衝擊與影響。

參、政黨輪替對文官體系的衝擊與影響

2000 年總統大選，我國中央政府產生了首次政黨輪替，政黨輪替的現象，立即吸引了許多學者撰文評析探討，其主題涵蓋範圍包括：政黨輪替對憲政運作與發展之影響、對文武關係之影響、對政府再造之影響、對政府預算制度之影響，以及對文官體系的衝擊與影響。政黨輪替現象除了受到學術界的關注外，也成為大眾傳媒特別關切的顯著議題。在 2000 年第一次中央政府政黨輪替前後，新舊政權對常任文官的安插調動，高階文官與新政府政策意見不合的案例時有所聞，引起媒體與國人對政務領導與文官體系互動此一議題的重視與討論。余致力 (2002) 蒐集 2000

¹ 有關公民社會在公共行政領域的發展趨勢，請參閱陳金貴 (2016)。

年 3 月至 2002 年 8 月在各大媒體中相關的新聞、社論、專欄、短評與讀者投書共計 196 篇，將這些媒體報導內容歸納整理，據以描繪出第一次政黨輪替後政務領導與常任文官的互動情形，分四個階段演變如下。

一、期許與宣示文官體系的穩定與中立

2000 年總統大選剛結束，媒體即指出改朝換代後將有五千公務員前途受影響，而在此時刻公務員意興闌珊、政策停擺，都在猜測、等待新官上任。面對如此全新的局勢，多位學者專家在 4 月份撰文提醒新政府必須穩定文官體系、健全考用制度，力求情法合度，完成政權的交接。多家報紙的社論也強調維持不變與中立的文官制度之重要性。總統當選人陳水扁先生亦於 4 月 14 日拜會考試院時表示：政黨輪替未來在臺灣將成為一種制度和慣例，希望未來文官在選舉過程中能保持中立性，只要文官保持行政中立，工作就受憲法和法律保障，不用擔心總統或行政院長換人。陳總統當選人更進一步表示，他未來將秉持人事、制度、政策安定的「三安政策」，落實照顧公務人員。

二、朝野陣營相互指責破壞文官體制

政黨輪替前，便有學者撰文批判國民黨政權移轉之風格惡劣，未善盡看守內閣之職責，反而利用政黨輪替的轉檔期間，大肆安插自己人馬，破壞文官制度。而政黨輪替後，則有部分論者反過來批判新政府大幅調動事務官與進用機要人員，破壞文官體制，其過程與手法不僅不合行政倫理，更有政治迫害之嫌。具體而言，在政黨輪替半年多後，媒體報導新政府自 520 以來進用機要高達 258 人，批評者質疑數額過高，但為新政府辯護者則認為這是新政府上台後，機要隨首長進退的自然現象。在政黨輪替十個月後，媒體披露扁政府上台後簡任文官調動已有 334 人，批評者認為不當的調動高級文官，已嚴重打擊文官士氣並使政府施政出現延誤、斷層的狀況。辯護者則認為外界應以平常心看待文官的調動，「總統、行政院長都換人了，難道文官不能調整嗎？」只有不適任的公務員才會被調整，調動職務有這麼嚴重嗎？

三、政務官與事務官的零星衝突

政黨輪替前，政務官與事務官對政策議題看法不同、意見不一的案例，並非絕無僅有，只不過較少浮上檯面。政黨輪替後，政務官與事務官的對立，也不知道是因為衝突的程度加深還是媒體報導的興趣提高，因而成為媒體關注的焦點。例如，2000年8月初，媒體報導法務部政風司副司長為政風人員的人事權槓上內政部次長，會議中離席抗議，內政部次長則表示從未見過官員如此無禮。2000年8月底9月初，媒體報導經建會人力處長因國民年金可能採不加稅的提撥制，基於專業良心不惜以請辭表達反對之意，而經建會主委則表示：事務官分析利弊無須負責。2001年元月，經濟部能源會執行秘書對行政院停建核四的理由與替代方案，多不贊成，表示與經濟部長想的有一點不同而掛冠求去。這些都是因政策意見不同而引發衝突、浮上媒體的案例。

四、新政府與舊官僚的二分對立

政黨輪替後不久（2000年7月），臺灣發生八掌溪慘案，開始了新政府與舊官僚責任歸屬之爭，也似乎成了日後所有爭辯政府績效為何不彰的範本。2001年3月傳出新政府府院黨九人決策小組會議將政務推動不力歸咎於事務官配合度差、做事不積極，並有意大力整頓文官體系，引起各界正反激烈的議論。政府施政績效不彰究竟是新政府領導不力，還是舊官僚配合不良，論者可說是各說各話，各有看法。但似乎可以確定的是，在政黨輪替後政務領導與常任文官間的二分對立情形，無論在客觀程度上與主觀認知上，都有日漸嚴重的趨勢，事務官反彈情緒持續發酵。

總結而言，第一次政黨輪替後，政務領導與常任文官的互動情形並不理想，在日後幾份學術研究中，也都認同這樣的結論並嘗試探究其原因（黃東益，2013；熊忠勇，2009；蔡秀涓，2012）。其中黃東益（2013）的大作《從價值差異到夥伴關係：政務官事務官的互動管理》，便從內部利害關係人的角度，提出舊官僚議題的殺傷力。² 如眾所周知，第一次政黨輪替後，執政的府院黨部分高層領導人慣用舊

² 該書除了回顧相關文獻與運用次集資料進行分析外，作者在2009年11月26日至2010年9月10日間，針對31位的受訪者（包含於2000年5月至2010年7月底，在陳水扁

官僚一詞來批評不配合與不適任的事務官，並與新政府做兩分之區隔。舉例而言，行政院副院長在一個公開場合痛批「官僚心態麻木不仁」是造成八掌溪事件最主要原因；民進黨某立委對經建會人力處長反對民進黨版的國民年金案一事，批該處長「充分暴露舊官僚心態，對新政府嚴重傷害」；面對國安基金對股市介入無效，民進黨秘書長也直批「新政府用舊官僚，像請鬼拿藥單」。

這種全稱式、標籤化、對立式的用語，具有極大的殺傷力，加深了文官體系對政務領導的不信任感，造成領導統御與建立團隊上的困擾。一位扁政府時代的政務官在受訪時即表示（黃東益，2013：219）：「當初○○○（人名）講新政府舊官僚的時候，哇！我們在行政體系全部都快……跳起來，覺得在搞什麼，就是……讓我們在內部的領導統御……更困難，你又換不掉他們，你講這幹嘛？你說這些人是不是舊官僚？也是啦，但是你能怪他嗎？〔國民黨〕執政那麼多年就是這樣帶他們，如此造成政務官與事務官甚至文官體系之間更深的信任，讓〔民進黨〕跟這些優秀的人……公務人員之間拉出了一條鴻溝，必須要花點工夫去彌補……。」

當然，2000年第一次政黨輪替後，政務領導與常任文官的互動情形不盡理想，上述事件可能只是導火線，點燃了原本存在的深層結構性隔閡。一位扁政府時代由事務官轉任政務官的受訪者即表示（黃東益，2013：219）：「過去公務界國民黨的會比較多，一下子要受到民進黨執政，……如果不是那麼信任的話，隔閡會更大，這是政務官的部分。至於常任文官，因為過去長期黨在控制，政府機關都是國民黨，突然間來了一個民進黨，就覺得好像異類。就是民主的素養還不夠好。」互信的欠缺，源自新的政務領導與舊的文官體系在政黨屬性的差異。

在一般人的印象裡，2000年政黨輪替之前，我國文官體系的成員，特別是公共管理者，也就是在文官體系中負責督導人員從事公務之主管官員，如科長、組長、主任、司處長、幕僚長、常務副首長等，在政黨屬性上，是以國民黨為主，是一個極度藍化的文官體系。但實際上，藍化的程度有多深？在政黨輪替後是否仍然如此？過去很少有實證研究提出具體的比較數據。余致力（2002）運用2000年政黨輪替前後兩次調查研究所獲資料來進行比較分析，對於文官體系中公共管理者的政

與馬英九兩任總統任內，擔任重要職位的18位政務官、8位事務官以及5位由事務官轉任之政務官），共進行了32次的深度訪談，獲得寶貴之實證資料，是一本值得大力推薦的學術著作。

黨屬性，提供了一個初探基礎（詳表 1）。³

表 1 中央政府政黨輪替前後行政部門公共管理者之政黨屬性

對象 \ 變項	政黨輪替前 (%)		政黨輪替後 (%)	
	國民黨	非國民黨	國民黨	非國民黨
全體公共管理者	77.4	22.6	21.8	78.2
司處長	94.5	5.5	31.1	68.9
組長、主任	86.6	13.4	25.6	74.4
科長	71.8	28.2	19.4	80.6

資料來源：彙整自余致力（2002）。

如表 1 所示，1998 年的研究結果發現，文官體系呈現高度國民黨化之現象，具有國民黨籍之公共管理者占七成七左右，職級越高具國民黨籍的比例愈高，在司處長部分，有近九成五為國民黨員。面對這個被國民黨掌控五十年、高度國民黨化的文官體系，新政府對其有疑慮與無奈的情緒，應該是可以理解，只不過面對的策略與處理的手法則有待商榷。民進黨於 1999 年總統大選所發表的「政府再造白皮書」中曾指出：「民主政治的真正落實不是依賴定期走進投票所，或代議政治或壓力團體政治，而是執政之政府和永業文官具有民主行政的心懷，這也才是鞏固民主政治精神的基石。」白皮書的真知灼見言猶在耳，輪替後的政務領導與常任文官之衝突摩擦卻不斷，政務領導肯定鼓勵常任文官之談話如鳳毛麟角，新政府對舊官僚的不滿卻溢於言表，致使第一次政黨輪替的政務與事務互動關係以失敗收場。

具有上述特徵的文官體系管理階層，在政黨輪替後是否產生了一些變化呢？從表 1 資料的分析比較中，可發現政黨輪替後，行政部門公共管理者在政黨屬性上產

³ 2000 年前的資料來自余致力 1998 年國科會委託專題研究計畫，以我國中央政府行政部門公共管理者共計 1,435 人為對象，於 1998 年 12 月至 1999 年 2 月底進行郵寄問卷調查，總計回收 794 份問卷，回收率達 55.33%，經分析比較機關、職稱與性別三個變項，受訪者與母體間並無異常之結構性差異，應具有相當程度之代表性（余致力，1999）。2000 年後的資料來自余致力 2001 年接受考試院委託之研究計畫，以在中央與地方政府服務的公共管理者總計 3,582 人為對象，從事問卷調查的實證研究，於 2001 年 12 月至 2002 年 2 月底，進行郵寄問卷調查，總計回收 1,422 份問卷，回收率達四成（39.7%），經分析受訪者與母體在機關與職稱兩個變項的分佈上，並無任何異常之結構性差異，顯示受訪者具有相當程度之代表性（余致力等人，2002）。

生顯著的變化。具有國民黨籍的公共管理者從原先七成七的比例降到約二成二。在科長的部分，具有國民黨籍者從政黨輪替前的七成二降為不到二成，組長、主任部分，由原先八成七降為二成六，司處長部分則更是由過去的九成五降為三成一，原本高度國民黨的文官體系管理階層快速淡化。

當然，這樣的結構性變化未必完全是直接受政黨輪替的影響，國民黨在下野後，採取黨員重登記的措施，是使文官體系管理階層「去國民黨化」的重要因素之一。據統計，2000年政黨輪替後，下野的國民黨在實施黨員重登記後，黨員人數從原先所號稱的250萬人降至85萬人（其中有9萬名係新加入的黨員），黨員人數遽減了三分之二，且公教人員辦理重登記的數目相對偏低（張青、陶允正，2001）。然而，無論是政黨輪替的直接影響，或是因政黨輪替促使國民黨下野後採取黨員重登記，間接改變了文官體系管理階層的政黨屬性，長久以來為國民黨所掌控的文官體系，在2000年第一次政黨輪替後，產生了一些結構的變化，應無疑義，但文官體系在政黨認同上是否就朝向政黨中立方向邁進，則仍是許多人心中的疑慮。

蔡秀涓在《臺灣民主治理：政務官與官僚體系的磨合》一書中，便引用「2008臺灣文官意見調查」的資料探討此一問題（蔡秀涓，2012）。⁴ 2008臺灣文官調查是在臺灣第二次政黨輪替前，於2008年1月24日至3月14日間，有效訪問1,809位在職文官，其中有兩道題目與政黨認同有關：（1）目前臺灣有許多政黨，請問您比較偏向哪一個政黨？（2）若您不偏向任何政黨，請問您比較偏向泛藍、或是泛綠？調查結果如表2所示，回答對任何政黨均無明顯偏好者占73.7%，回答無任何藍綠明顯立場者占47.8%，從這樣的數據中似可看出我國文官體系多數成員並無明顯之政黨認同，近半數人無預設之藍綠立場。誠然，我國文官對敏感性之議題，如政黨與藍綠議題表態的意願向來不高，未表態者是否就是心中無藍綠，仍有爭辯討論之餘地。況且如果只從有表態的資料來分析，則可發現回答其政黨認同為國民黨者之比例（21.8%）遠高於非國民黨者（4.5%），自認為屬於泛藍立場者

⁴ 蔡秀涓2012的大作，除了對臺灣文官體系的特色有深入的探討外，亦析論民進黨在2000年至2008年中央執政的8年經驗，透過領導統御理論視角，提出一套未來臺灣政黨輪替後政務官與事務官的相處之道，是一本具有學術與實務價值的專書，應可做為所有政務官上任前的培訓教材。

(39.4%)亦明顯高於泛綠立場者(12.8%)，仍是一個略微偏藍的文官體系(蔡秀涓, 2012)。

表 2 政黨輪替後文官之政黨認同與藍綠立場

政黨認同 (%)		藍綠立場 (%)	
國民黨	21.8	泛藍	39.4
非國民黨	4.5	泛綠	12.8
無明顯偏好	73.7	無明顯立場	47.8

資料來源：彙整自蔡秀涓(2012)。

2008年我國中央政府產生了二次政黨輪替，國民黨政府上台接收了看似偏藍的文官體系，外界認為理應在政務官與事務官關係中，會有較為和諧與正常的互動，可以交出較好的施政成績，但事實卻與預期產生落差。在輪替初期仍零星發生政務官與事務官互動的檯面化衝突，特別是2008年7月傳出行政院高層致電各部會，要求撤換所謂「舊思維」官員，接著行政院副秘書長調職，引發「撤換綠官」以及「殺雞儆猴」的討論(黃東益, 2013)。爾後，宣稱「準備好了」且獲得民眾高度支持而重新執政的國民黨，其政務領導的表現不僅不如預期反而飽受社會批評，執政一年多在2009年八八風災後，民眾對新政府的滿意度僅剩兩成。⁵在此民眾對施政評價快速下滑的過程中，新政府卻又屢屢將應由政務官負責的政治與政策責任，推諉給事務官，因而造成與事務官的潛在不和諧與不信任的衝突關係(蔡秀涓, 2012)。令人好奇的是，如果在馬政府執政八年後，再針對文官體系進行意見調查，不知在政黨認同與藍綠立場上，是否還會與2008年一樣微微偏藍？還是已經與藍營漸行漸遠日趨中立？則有待後續研究發掘。⁶

⁵ 有關政務領導人才的養成與選任，亦是探討民主與行政的重要課題。趙永茂、孫煒與楊戊龍(2009:3)便指出：「兩次政黨輪替雖然驗證了臺灣民主的深化與成熟度，但同時也暴露出我國在政務領導人才上所面臨的困境，包括政務領導人才不足、缺乏適當的遴選管道等，導致新任者因不熟悉政務而錯誤百出，進而頻頻更換不適任者，嚴重衝擊政策穩定性，因此，如何有效建立一套制度以養成、選任我國之政務領導人才顯得刻不容緩。」

⁶ 除了政黨屬性與政黨認同外，公共管理者的其他背景變項(如性別、學歷、籍貫、年齡、年資等)，在政黨輪替後是否產生結構性變化？政黨輪替是否會改變文官職務調動

肆、結語

從制度演化的角度來看，美國是先有民主政治，再有行政國的興起，文官體系的行政權力都是向民選建制一點一滴蠶食得來（Stillman, 1991; Waldo, 1980），這與我國具有歷史悠久的官僚文化，是先有行政國，在解嚴後才開始有民主政治的制度演化過程，有極大的差異（余致力，2000）。在尚未民主化以前的臺灣，沒有民主與行政的問題，常任文官扮演著為威權服務的侍從角色，與政務官的互動，鮮有檯面上的對立衝突。也正因為如此，在美國公共行政學術界極受重視的研究問題——民主與行政，在我國早年公共行政的學術文獻中並不多見，而在中央政府長期由國民黨執政的情形下，有關政黨輪替對文官體系的衝擊與影響之學術研究更是付諸闕如。伴隨我國民主化的程度與日俱增，政黨輪替漸成慣例後，可以預見的是，民主與行政間的關係，特別是政黨輪替對文官體系的衝擊與影響，將成為我國公共行政學術研究的重要課題。

就國外的經驗而言，Baker（2002: 7）在《*Transitions from Authoritarianism: The Role of the Bureaucracy*》一書中曾指出，許多經歷民主轉型的國家都低估了官僚改革的重要性（陳敦源，2012：5）：「有一種流行的想法是認為官僚體系就是一種聽話的機器，因此，只要民主出現了，官僚體系就會作出『民主的事』，當然，這是一個錯得離譜的想法，……結果就是，在轉型過程中，官僚體系中的改革一直沒有獲得它應得的注意。」道出了我國文官體系改革，在過去兩次政黨輪替十六年間的缺憾與不足。未來應如何從策略性人力資源管理觀點，配合國際變遷趨勢與國內政經環境進行文官制度改革，以期提升政府競爭力，將是第三次政黨輪替後，公共行政學術界與實務界必須多加著力的重要課題（施能傑，2006；彭錦鵬，2016）。

如何調整文官制度的相關法令規章，以期在民主回應與行政專業中求取均衡，是長遠的修法工程，無法在短期內完成，目前仍須仰賴政務官與事務官在互動過程

的幅度與頻率？改變行政菁英的流動速度？這些都是值得深入探討的問題。過去幾年在這方面已有一些不錯的研究成果，可參閱余致力（2007）、邱育瑋與徐永明（2004）、施能傑（2016）、胡龍騰（2007）、陳鴻章與王金壽（2013）。

中，從個體層面的觀念建立與自我修行來完成雙方的磨合，並設法建立夥伴關係，提升施政績效。針對 2000 年與 2008 年兩次政黨輪替的經驗總結而言，有一點可以確認的是，除非我們政府的人事制度回復到以往的分贓制（spoil system），否則任何一個政黨在打贏選戰、獲得政權後所接收的都是舊的官僚。因此，新政府應該努力爭取的不是「新的官僚」，而是「官僚的心」（余致力，2002）。過去違反行政中立、政黨意識太強、專業能力不足的公共管理者，在政黨輪替後確實應該受到撤換，但其他中立專業的文官，則是任何一個新政府有效執政的最佳夥伴。對於常任文官的職務調動與責任歸屬，如何做出符合功績標準與比例原則的判斷，將是政務領導的重要課題。蔡英文總統在其自傳中，回憶當年接掌比較偏藍的陸委會，帶領行政菁英作戰的成功經驗，指出（蔡英文，2011：110）：「一個民進黨的政務官，如何領導這樣歷史脈絡下的文官體系，並達成國人交付的使命？我知道很多朋友都替我感到緊張。但我一向信仰專業主義，也期許自己是一個可以有效帶領團隊的領導人。我設定共同目標，容納資格符合的人進入團隊裡，然後放手讓他們發揮功能。我覺得，這就是一個領導者要做的，而且一個好的領導人絕對不會說『你是我的人』『他不是我的人』。」這樣的領導風格，值得 2016 第三次政黨輪替後，所有政務官仿效學習。

第三次輪政黨輪替為我國民主政治的發展又開啟了歷史新頁，在這全新的變革中，無論是新的政務領導或舊的常任文官，都有記取教訓，重新學習、調適的必要。黃東益（2013：269）針對政務官與事務官在建立夥伴關係方面，提出下列的建言：「對於業務不熟悉的首長而言，在初期應投入全力準備，在時間允許的情況下，透過參與學習，形塑機關願景，並適時溝通。在接任初期，除非必要，否則應避免調動人事。也避免謾罵官僚及濫用權力介入文官職權，並且約束機要不得對於常任文官頤指氣使。就文官而言，除了嚴守行政中立外，應透過各種不同的溝通管道，了解首長授權程度，在個人專業意見與首長政策方向不同時，勇於適時提供建言，若首長堅持，在合法的範圍內，則仍應積極配合。」熊忠勇（2009：61-64）亦指出，建立出信任關係是政務官與事務官良性互動的關鍵要素，而想要建立互信，雙方必須有所為與有所不為；在政策形成前，事務官對於政務官要無私建言，而政務官對於事務官要尊重，但在政策決定後，事務官要忠誠執行政策，政務官則要對政策成敗負完全責任，同時保護事務官不受政治干擾；除了正面要求政務官與事務

官應做到上述的有所做為之外，要改善雙方關係不佳的情形，尚有若干不當為之事；政務官不當為之事包含（1）權力的傲慢，（2）過度理想主義，（3）公開批評所屬文官；事務官不當為之事則有（1）目標錯置，（2）投機主義，以及（3）鐵飯碗，因循苟且的心態。

以上這些知易行難的建言，仍有待政務領導與常任文官雙方謙卑接納、真誠內化與具體實踐，臺灣才有機會擺脫民主轉型以來所產生的治理困境，扭轉人民對政府的信心與信任。當然，如從委託代理理論架構來思考民主與行政，除了事務官與政務官能各盡所能建立夥伴關係外，民選首長的廉能領導、民意代表的問政水準、以及民眾的公民素養，都會影響民主與行政間的互動關係，決定一個國家的民主品質與行政績效，這些將是公共行政學界未來必須分別探討與整合析論的研究課題。

參考文獻

- 王俊元（2010）。高階文官在決策過程扮演的角色之研究。考試院委託研究報告，未出版。
- 余致力（1999）。行政菁英對當前重大政策議題之意見調查。理論與政策，13（3），139-170。
- 余致力（2000）。論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啟示。公共行政學報，1，1-29。
- 余致力（2002）。臺灣行政學研究的新課題：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響。張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會（11月16日），臺北。
- 余致力（2007）。性別差異對公共管理者任用之影響：代表性文官體系的理論省思與實證探討。國家菁英季刊，3（4），61-84。
- 余致力、蔡宗珍、葉至誠、黃朝盟、劉宜君、謝煜中、黃臺生、葉維銓、游玉梅、張紫雲、侯景芳、廖世立、林文燦、任可怡、陳志瑋、曾德宜（2002）。公務人員考績制度改進之研究。考試院九十年度委託研究案報告，未出版。
- 邱育瑋、徐永明（2004）。「新」政府，「舊」官僚？：中央政黨輪替與行政菁英的流動。公共行政學報，12，1-40。
- 施能傑（2006）。文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點。東吳政治學報，22，1-46。
- 施能傑（2016）。政府部門女性公務人員的代表性分析。臺灣政治學刊，20（1），169-227。
- 胡龍騰（2007）。政黨輪替前後高階行政主管流動之比較。國家菁英季刊，3（4），31-42。
- 徐永明（2008）。二次政黨輪替之後—民進黨的改革與發展與臺灣民主。臺灣民主季刊，5（2），149-160。
- 馬紹章（1998）。民意機構與政務領導。載於黃榮護（編），公共管理（178-225）。臺北：商鼎。
- 張青、陶允正（2001年1月4日）。六立委未登記，國民黨席次不再過半。聯合

報，3版。

- 陳金貴（2016）。公民社會在公共行政領域的發展趨勢。文官制度季刊，8（1），1-18。
- 陳敦源（2002）。民主與官僚：新制度論的觀點。臺北：韋伯。
- 陳敦源（2012）。民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和。臺北：韋伯。
- 陳敦源、余致力、胡龍騰、王光旭（2013）。公共行政的發展軌跡：流變、方法、與議題的回顧與展望。2013年中國政治學會年會暨國際研討會「全球政經局勢的變與不變」研討會（11月16-17日），臺中。
- 陳鴻章、王金壽（2013）。首次政黨輪替對檢察體系影響：以陳定南法務部長時期一、二審檢察長調動為例。人文及社會科學集刊，25（4），599-645。
- 彭錦鵬（2016）。文官制度的國際變遷趨勢與我國的改革。文官制度季刊，8（2），1-23。
- 黃東益（2013）。從價值差異到夥伴關係：政務官事務官的互動管理。臺北：五南。
- 熊忠勇（2009）。我國公務倫理的困境與出路：從政務官與事務官的關係談起。哲學與文化，36（1），45-68。
- 趙永茂（2008）。二次政黨輪替後對臺灣民主發展的省思。臺灣民主季刊，5（2），161-167。
- 趙永茂、孫煒、楊戊龍（2009）。中央機關政務領導人才之養成。行政院研究發展考核委員會委託研究，未出版。
- 蔡秀涓（2012）。臺灣民主治理：政務官與官僚體系的磨合。臺北：新臺灣國智庫。
- 蔡英文（2011）。洋蔥炒蛋到小英便當：蔡英文的人生滋味。臺北：圓神。
- 顏秋來（2006）。政務官與事務官體制運作之研究。國家菁英，2（1），21-37。
- Baker, R. (2002). *Transitions from authoritarianism: The role of the bureaucracy*. Westport, CT: Praeger.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and administration*. New York, NY: Macmillan.
- Henry, N. (2013). *Public administration and public affairs* (12th Ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.

- Kettl, D. F. (2002). *The transformation of governance: Public administration for twenty-first century America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Levine, C. H., Peters, B. G., & Thompson, F. J. (1990). *Public administration: Challenges, choices, consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- Mosher, F. (1968). *Democracy and the public service*. New York, NY: Oxford University Press.
- Rainey, H. G. (1990). Public management: Recent developments and current prospects. In N. B. Lynn & A. Wildavsky (Eds.), *Public administration: The state of the discipline* (pp. 157-184). Chatham, NJ: Chatham House.
- Redford, E. S. (1969). *Democracy in the administrative state*. New York, NY: Oxford University Press.
- Rigger, S. (2004). Taiwan's best-case democratization. *Orbis*, 48(2), 285-292.
- Rosenbloom, D., Kravchuk, R., & Clerkin, R. (2014). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector* (8th Ed.). New York, NY: McGraw-Hill Education.
- Simon, H. A. (1946). The proverbs of administration. *Public Administration Review*, 6, 53-67.
- Starling, G. (2010). *Managing the public sector* (9th Ed.). Boston, MA: Cengage Learning.
- Stillman, R. J. II. (1991). *Preface to public administration: A search for themes and direction*. Burke, VA: Chatelaine Press.
- Waldo, D. (1948). *The administrative state*. New York, NY: The Ronald Press.
- Waldo, D. (1980). *The enterprise of public administration: A summary view*. Novato, CA: Chandler & Sharp.
- Wamsley, G. L., Bacher, R. N., Goodsell, C. T., Kronenberg, P. S., Rohr, J. A., Stivers, C. M., White, O. F., & Wolf, J. (1990). *Refounding public administration*. Newbury Park, CA: Sage.
- White, L. D. (1926). *Introduction to the study of public administration*. New York, NY: Macmillan.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

Democracy and Administration: The Impact and Influence of Party Alternation on Civil Service

Chilik Yu*

Abstract

The central government in Taiwan was controlled by the Kuomintang (KMT) for more than half a century in the 20th century. As a result, scholars did not have the opportunity to conduct relevant research on the phenomenon of party alternation until the first peaceful power transfer in 2000. The first party alternation also triggered academics of public administration to treat the enduring and increasingly big issue of democracy and administration more seriously and in a more in-depth way. The purpose of this paper is fourfold: first, to comment briefly on the positive and negative results of the democratic transformation in Taiwan; second, to review the deliberation of democracy and administration in the context of the intellectual development; third, to explore the impacts of party alternation on civil service, based on the 2000 and 2008 experiences in Taiwan; and finally, to propose some suggestions for government leaders and academic researchers after the third party changeover in 2016.

Keywords: democracy and administration, party alternation, civil service

* Professor of Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University, email: cyu@cc.shu.edu.tw.

少數族群資源分配政策的理論基礎與 跨國經驗：對於臺灣的啟示與反思

孫煒、黃之棟、許雲翔*

《摘要》

隨著新住民移入，臺灣社會少數族群的組成日趨多元，現行以原住民族委員會（以下簡稱原民會）、客家委員會（以下簡稱客委會）及移民署所建構起的族群型代表性機關，在政策資源配置的能力益形不足，其協同機制更與行政組織再造後所依循的政策統合原則有所扞格。本文意圖從理論上探討少數族群資源分配政策的形成基礎，並從實證上觀察各國少數族群行政機關的運作。研究目的在於尋找族群型代表性行政機關、協同治理與政策統合間的調合方式，避免減損族群型代表性行政機關原有的回應能力。研究運用比較研究的架構，首先探討族群型代表性行政機關，協同治理及政策統合的相關論述，並分析六個國家—美國、加拿大、澳大利亞、紐西蘭、比利時及新加坡的少數族群政策資源配置機制，對應臺灣目前的機制與問題，最後提出結論與政策建言。

[關鍵詞]：族群型代表性行政機關、政策統合、協同治理

投稿日期：104年12月20日。

* 孫煒為國立中央大學客家學院院長、法律與政府研究所特聘教授，email: waysun@cc.ncu.edu.tw；黃之棟為國立空中大學公共行政系副教授，email: cthuang@mail.nou.edu.tw；許雲翔（通訊作者）為國立中央大學法律與政府研究所助理教授，email: yhhsu@cc.ncu.edu.tw。

壹、前言

族群型代表性行政機關的出現是臺灣民主化進程重要的里程碑之一，也是臺灣族群資源分配的重要基礎。回顧其提出與立法，實出於補充原政府機構設計上的缺失，無論行政或立法機關均不足以反映少數族群利益，此種結構上失衡使少數族群持續處於弱勢地位，無法透過制度矯正。過往政府組織設計以功能性為主，行政院八部二會的設計，即是分別在如教育及內政等領域設置專責單位。¹ 但自 1990 年代起，文化多樣性的保障與關注成為各國關注重點，以功能性為主要考量的組織無法完全回應此一需求，亦即既有文官體制無法確保矯正決策過程，導致過於功能取向造成可能的偏差；而就立法角度觀之，此亦係代議民主政體的先天限制，亦即本質上存在多數壓制少數的制度失衡現象（孫煒，2010b）。在代表性及族群政治雙重考量下，臺灣開啟行政組織調整，具體以增設新的族群性行政機關，增開以族群為名的文官考試項目，加強文官體制的代表性；同時在兩項基本法，亦即原住民族基本法（以下簡稱原基法）及客家基本法（以下簡稱客基法）中，納入族群代表協同治理機制。凡此均反映了臺灣特殊的社經發展背景，也建立了族群政策資源配置的合理基礎。

而與此同時，另一波來自大陸與東南亞地區的婚姻移民也進入臺灣社會，成為新的少數族群。數年以降，其人數及比例已趨近於原住民族（見表 1），但未如其他兩個族群具有對應的代表性機構，經費編列亦是逐年以特種基金方式處理。實務上，一直有著如何讓陸配、東南亞外籍配偶及兩者的第二代與移入社會的規則、價值與體系接軌的問題；制度上，更需在過去所建立的族群政策資源配置基礎上，將新移民的需求納入考量。是而在目前的制度上，不僅需處理族群政治的歷史遺緒，也需面對新移民的平權議題，兼顧兩者差異並不是件容易的事。

¹ 或有進一步將功能細分為資本性、公共性與社會性三種，各自履行不同功能，滿足各類型服務對象的需求，然而此三種功能亦可能同時發揮，相互重疊（孫煒、蕭全政，2013）。

表 1 103 年三族群人口數及占全部人口比例

	原住民族 ²	客家 ³	新住民 ⁴	全部人口 ⁵
人數	534,007	4,202,000	487,802	23,433,753
比例	2.3%	17.9%	2.1%	100.0%
年度預算(千元) ⁶	6,394,553	2,768,675	772,163	1,940,732,242 ⁷
比例	0.33%	0.14%	0.04%	100%

資料來源：整理自原民會、客委會、移民署及內政部網站。

而其中關鍵在於新住民能否如同前述兩族群，以同樣的法制設計，建立代表性機關，協同族群代表處理資源配置問題？又或退而求其次，在不增設新機關的條件下，透過一個任務編組性質的共同政策平台來處理？兩者背後均指向一個根本問題，亦即原住民族、客家及新住民族群三者資源配置的審議上是否具備齊一基礎。此一問題在臺灣 2012 年後所進行的行政組織改造後，更具有急迫性。此波行政院組織改造著重政策統合面向，期待部會整併能發揮資源配置效能（朱鎮明、曾冠球，2012；蔡茂寅，2002）。在 2014 年所通過配合調整之國家發展委員會組織法中，第 2 條第 8 項規定：國家發展委員會（以下簡稱國發會）職掌「文化與族群發展政策之資源分配協調及審議」，亦即臺灣族群事務在既有部會層級分工外，賦予國發會建置統籌性質之資源分配協調及審議機制權限，可以發現規範上原住民族、客家及新住民此三族群的資源配置已被期待能在政策統合之下進行，但實證上卻仍未解決三者審議上是否具備相同基礎的問題，如何拉近兩者差距即是本研究主要目的。

本研究意圖從理論上探討少數族群資源分配政策的形成基礎，著重相關理論在政策資源分配議題上的論證，並從實證上檢驗各國少數族群行政機關的運作。研究

² 原住民族人口來自原民會統計月報（2014）。

³ 客家人口係客委會按客基法定義，經由委託調查研究推估而得出（典通股份有限公司，2014）。

⁴ 此處新住民主要指婚姻移民，其人口係採計移民署統計月報外籍配偶申請登記人口數（移民署統計月報，2014）。

⁵ 見內政部統計月報（2014）。

⁶ 此處預算係以各機關呈報國發會中程施政計畫加總計算。

⁷ 此處預算來自行政院主計總處 2014 年總預算案。

目的在於尋找代表性行政機關、協同治理與政策統合間的調合方式，同時避免減損代表性行政機關原有的回應能力，提出少數族群資源分配政策的制度設計原則。研究並不針對特定族群政策或法制，而是採用比較研究的架構，首先耙梳代表性機關、協同治理及政策統合的相關論述，並整理六個國家—美國、加拿大、澳大利亞、紐西蘭、比利時及新加坡的少數族群政策資源配置機制，同時對應臺灣目前的機制與問題，最後提出結論與政策建言。

貳、理論基礎

一、族群型代表性行政機關緣起與演變

在 1980 年代與 1990 年代前期，全球發生民主化的第三波潮流，驅使許多威權獨裁國家面對來自國內與國際的壓力，必須接受民主政治的價值，採用民主政治的制度。此種民主化運動對於原來具有族群潛在衝突與爭議的分歧社會產生深刻的影響，諸如強化族群意識、產生本土化、形成族群菁英等等（Horowitz, 1985: 175-182; Rata, 2006; Shoup, 2008: 33-34）。特別在分歧族群社會的民主化中，族群政治往往造就了新的文官菁英，與一般社會大眾的意識型態、社經背景、文化認知有相當大的差距，並不符合民主化進程中，期待文官為一般社會大眾服務並反映其價值的角色扮演，而可能將成為族群衝突的來源，亦即如果優勢族群在國族建立的過程中，利用文官菁英展現出排他性的企圖或作為，相對弱勢的族群自然地將產生疑慮，進而更強化本身的族群意識，此舉勢將激化族群之間的緊張關係，反而不利於國族目標的達成。實際上，很多轉型國家往往在經歷族群騷亂之後，不再往自由民主的方向發展，而是倒退一步成為一個結合民主與威權的混合政體，諸如馬來西亞、新加坡、印尼等國，表面上都持續遵行西方的民主制度，採納西方流行的多元文化主義（multiculturalism）政策。不過在實際操作上，政府總是有辦法使選舉結果有利於優勢族群，或以各種方法排除少數族群於政治決策過程之外。因此，這些國家採取的所謂的「多元文化族群政策」，也與西方為促進族群平等和諧的精神大異其趣（孫采薇，2004：59-60）。職是之故，如何透過民主制度的設計，落實在民主化過程中多元族群的價值與益，這一個分歧族群社會的新興民主國家必須解決的問題（孫煒，2010a：104）。

對於一個健康成熟的多元社會而言，多元族群的共存共榮是社會繁榮與國家發展的資產，而非負債，此種資產唯有在民主自由社會中才得以受到法制上的保障、多數群眾在行為上肯認與心理上的尊重。因此，多元文化主義的出現確實為長期以來不平衡的族群關係，提供一個公平正義的族群融合基礎，藉由多元文化主義思路的展現，弱勢族群主體性的追求就不能被視為破壞族群融合象徵。相反地，唯有肯認弱勢族群文化在客觀表徵上的差異性，以及主觀意義上的特殊性，並且在政策上適度加以保障，多元文化主義下的族群關係才有其存在的時代意義（丘昌泰，2008：26）。

一般咸認臺灣的民主化，是由 1987 年解嚴前後開始啟動，歷經自由化、民主轉型，以及民主鞏固各個階段，迄今仍然持續深化中。其中最主要的特徵之一就是植基於臺灣基層的社會力，由下而上地經由民主制度，諸如普遍公平的選舉、代表性較高的國會、言論自由的媒體等等，影響了從事社會價值權威性分配的政治機構，促成國民黨威權體制的轉型。而在社會力之中，存在已久卻又刻意隱諱壓抑的族群政治也逐漸浮上檯面，成為民主化之中一項不應忽視因素（孫煒，2010a：104）。當代臺灣族群研究者引入西方研究文獻 ethnic group 概念中的人群分類觀點，「包含族群分類的標準及意識、理想的族群關係，而逐漸產生一種性質迥異的新人群分類想像」（王甫昌，2008：91）。依據此一概念，當代臺灣社會中的族群具有「可變」、「流動」的性質，其特色如下：一、族群並非是原初性（primordial）團體，而是社會變遷過程的產物。二、族群認同的強化是一種維持其界限之現象，同時也具有鞏固其界限之功能。三、族群的形成是人為的建構，傳統族群在近代社會變遷與競爭之下經常會被重新界定（何義麟，2006：195）。由此一意涵可知臺灣多元族群社會是在特殊的歷史脈絡之中，由競爭、對立，甚至是基於共同被壓迫的社會經驗之中所建構出的身分認同。現今臺灣少數族群為客家族群、原住民族、新住民族群，各具有可以彼此區隔的族群身分、族群意識與政治表現，展現出臺灣族群政治的特色。1990 年代後期以來，臺灣更是將代表特定族群之利益與價值的予以機構化，設置族群型代表性行政機關，以加強反映與保障特定族群的利益與價值。

二、協同治理

當族群的政治表現足以引起政治決策者的關注，即可能經由設置新的或調整既存的文官體制，制定與執行代表族群價值與利益的政策，以緩解可能發生的族群潛在衝突與爭議。在行政實務上，各國是以建置族群型代表性行政機關，或不另成立獨立機構，改而在第一線單位員工數額上設定族群比例。公共行政學者以代表性行政機關（representative bureaucracy）稱之（Dolan & Rosenbloom, 2003; Riccucci & Saidel, 1997），代表性意指民意機構的代表性，也就是說，此種機構能夠如同民意機構反映目標團體利益，因而能在決策過程中考量其偏好，進而提升該行政組織在公共事務上的治理正當性。顯而易見的，這與過往政府組織體制按功能性分工原則，亦即韋伯式（Weberian）的結構功能性官僚不同，改以目標團體身分別來進行組織分工。

同時，因為組織是以代表性名義設置，能否代表團體利益自然成為主要考量。除了新增設機構外，一般另以融入性（inclusive）機制吸納各族群代表意見，如臺灣在原民會外，另在行政院位階設置推動委員會，其「三分之二之委員席次，由原住民族各族按人口比例分配」（原基法第 3 條），在加拿大等國的族群資源分配機構亦可見到這樣的設計。而為確保多元文化主義的實踐，反映多元族群的價值與利益，亦會在行政部門外成立獨立行使職權的法人機構。如前述原基法第 12 條「政府應保障原住民族傳播及媒體近用權，成立財團法人原住民族文化事業基金會，規劃辦理原住民族專屬及使用族語之傳播媒介與機構。」或客基法第 12 條「政府應保障客家族群傳播及媒體近用權，依法扶助規劃設立全國性之客家廣播及電視專屬頻道。」可以發現，在這樣的制度設計下，族群事務相關決策不僅在行政機關內，外部的族群代表、基金會等成員，也可以從較高位階的委員會參與政策制訂，或獨立運作行使族群媒體近用或文化權益。也就是說，代表性行政機關不僅指涉行政院組織法所明訂的機構，推動委員會、基金會甚至是族群專屬傳播媒體的設計皆是廣義的代表性。

換言之，在臺灣的代表性行政機關是一種融入性的機制設計，把分離但相互關聯的成員或組織嵌入至決策體系中。這樣的融入性設計讓多元利害關係人對他們所認定的重要議題，有彼此密集溝通、利益交換的機會，因而可以讓其充分參與政策

過程，針對議題表達意見，進而強化組織的代表性，按臺灣相關法制設計原則皆是如此（施正鋒，2006；許萃華，2013；鐘玲敏，2007）。因而實質上，代表性行政機關可視為一種公私部門所共同建構的治理體系，以族群事務為核心，目的在於保障族群的平等地位及自主發展，實現族群自治（如原基法第 4 條）。其中，平等的夥伴網絡是此一治理體系的特徵，決策過程的成員參與組織分享權力與裁量，並以共識決為原則。

這樣的機制無法從單一行政機關的角度，也就是統治 / 被統治的觀點來解讀，而需從治理的觀點。其中政府為謀求長期發展，基於權責相稱原則整合各公私部門行動，建立一套達成共同目標的體系。這套體系不同於傳統政府「統治」的靜態與集權，而是一種動態、分散式的權力結構，經由彼此互動、合作下建立信任的治理基礎，進而達成公共服務的提供或價值的傳遞。檢視臺灣原基法或客基法，可以發現此兩套法制即是架構出這樣的治理體系，原民會或客委會所承擔的是行政性例行事務，政治性或涉及資源配置部分，外部利害關係人如族群代表，可透過族群事務推動委員會（原基法第 3 條），或全國客家會議（客基法第 4 條）影響。

從實證的角度，族群型代表性行政機關的設計確實產生正面效益，尤其在教育資源配置及機會平等議題（Rocha & Hawes, 2009）；同時，若能在人員比例上考量族群代表性，受益者不僅為少數族群，亦能同步提升非少數族群的表現（Meier, Wrinkle, & Polinard, 1999）。但其並非沒有流弊，若未將跨族群整合的精神，亦即將代表性或協同的原始目的融入其中，兩者作為政策工具所可能型塑衍生的族群刻板印象，反可能在施政過程持續發生負面影響（Wilkins & Williams, 2008），⁸ 反進一步加深族群間的不平等，因而持續透過其他模式進行修正。

三、政策統合

作為一種政策工具，政策統合可以是處理協同治理下政策理念無法貫徹，見樹

⁸ 實證上發現，警政部門的少數族群員工在犯罪偵防上有過度種族定性（racial profiling）的傾向，美國黑人警察傾向以黑人族群作為調查選擇對象。同樣的，制度性族群機構的存在本身就是一種不平等的象徵，而其組織能力是否足以因應業務推行，亦是持續被關注的焦點。舉例而言，客委會的成立，反使原本屬於教育及文化部的業務被移至該會，而客委會並沒有足夠資源及人力編制推動這些業務。

不見林等流弊的一種解決方案。就臺灣而言，此一概念的提出並不是直接針對族群政策，主要是對過去由常任文官主導下，政策推動過程的資源配置問題（宋餘俠、秦正宇，2011；蔡茂寅，2002）。在常任文官擬定政策的過程中，常因機關本位主義，以致資源因欠缺橫向聯繫而重複配置，這些弊端常使政策執行流於片面、缺乏效率。藉由政策上的統合，行政部門間橫向水平聯繫即可進一步強化，尤其是透過組織間預算資訊的交換與透明，進一步提升治理能力。

就其形式而言，政策統合會是由部會層級以上，相當於行政院一級單位的跨部會委員會，或由政務委員來進行政策統合。其中，行政院長會是政策統合授權的來源，交由不隸屬部會的政務委員主持，或由副院長擔任政策統合單位召集人。從行政學的角度，層層節制的科層行政機構誠然是處理常態性業務最有效率的組織，但在議題或事件複雜程度非單一部會局處能處理時，必須由具備統合力量的單位，對內彙整平行單位意見，統籌資源及行動；對外匯集民意及進行政策回應，公布所有處理內容及進度。這樣的統合力並不存在傳統科層組織，亦即不在事務階層，而是在政務領導階層。所謂的統合即是針對跨部會政策與業務向政務高層提供建議，令其如臂使指，有效促進單位間的合作與資源配置。

而這樣的橫向混合性（horizontal hybrid）組織在院一級或二級機關上，曾以幾種不同型態出現：（一）任務編組性質：推動小組（如海洋事務）、會報（如科技）、推動委員會（如節能減碳、新能源發展或綠能低碳）、委員會（如永續發展）等；（二）常態性政策協調委員會：可以細分為功能別委員會，如國發會，及對象別委員會，如原民會。朱鎮明與曾冠球（2012：174）進一步的歸納出政策統合的主要工作項目：（一）制度建立；（二）策略規劃與政策設計；（三）先期計畫審議及管考；（四）公共諮商與公民參與。是以政策統合所能發揮的功能，主要會集中在複雜問題的策略回應上，其中先期計畫審議，會是處理具有政治敏感性的族群政策資源配置主要場域。

至於此一政策工具是否能發揮統合的功能，過去國內跨部會機制的實證研究指出，需視統合過程及決策者的領導能力而定（朱鎮明，2011）。其中，資料與資訊統合需為統合的前導，在前述基礎上建立正面的協同經驗及信任關係後，才有辦法逐步發展為有效平台。這樣的過程是動態的，也就是 Bardach（2001）所指出跨部會合作的發展動態（developmental dynamic）能否促成政策問題的解決。整個機制

建立的過程需要參與單位配置適當人力、事前規劃分工、定期會面，才能出現正面的成果。關鍵決策者的強勢領導更是不可或缺，藉由其向成員清楚傳達組織使命，並佐以資源配置換取成員對政策目標的投入與承諾，讓各機關在決策過程扮演關鍵角色。其中，非正式的單位首長聯繫可以是黏合劑，藉由早餐會報、午餐會議等管道，讓協同組織首長直接對話，溝通政策並就窒礙難行之處形成解決方案。

不過一如前述，政策統合是一目的性極強的政策工具，主要是解決資源配置的效率問題，其他面向只是在此一形式下所能附帶達至的效果，強加運用而忽略了個別政策領域的特殊性，反可能治絲益棼。此工具過去在特定領域的確發揮成效，舉例而言，在經濟發展或環境永續議題的跨部門橫向溝通協調；但對於高度政治性的族群政策資源配置來說，統合所隱含的上對下權威意涵，可能與族群型代表性行政機關所內含的民主協同機制產生衝突。不同族群型代表性行政機關在配置過程所考量因素，如回應族群在教育、文化或傳播上的不同需求，可能不會是跨部會委員會進行先期計畫審查時的主要考量。此處即浮現政策統合的潛在問題，亦即其資源配置可能是在跨不同族群間進行比較排序，卻忽略了這樣的比較排序可能不具備同一基礎，因而統合的結果反可能製造與代表性機關及協同治理間的衝突。

從上述整理可以發現，臺灣代表性行政機關的引介與創設，與族群政治、民主化及多元文化主義的發展息息相關。而平行於此一概念的則是政策統合，其所強調的是管理主義，著眼於降低本位主義、減少交易成本並增進資源運用效能。可以說兩者的出發點有顯著差異（理論比較如表 2），前者著重回應性，而後者則是資源配置效率；因而國發會組織法在規範面的修正，亦即在建置統籌性質之族群資源分配協調及審議機制的新授權，潛在會出現蘋果與橘子比較的衝突。三個理論觀點—族群型代表性機關、協同治理與政策統合一目前皆觸及族群政策資源配置的討論，各有其在規範層面的看法，亦非全無疊合或交集之處。若干制度上共容的理論元素：政策資源配置參與者涵蓋政府與非政府成員、定期性且具決策功能的政策平臺、共識決等，實可以成為設計重要原則，再針對少數族群間具有交集的政策議題審議，這樣的機制或平臺具有潛在可行性。下文將從實證面觀察各國在族群型代表性行政機關的設計，及其對少數族群政策資源分配的方式，試圖為這樣的衝突尋找解決方向。

表 2 理論比較

	族群型代表性機關	協同治理	政策統合
理論焦點	機關設置原則	相關治理原則	政策資源配置原則
理論原則	回應性	回應性	資源配置效率

資料來源：本研究自行整理。

參、跨國經驗

本研究個案選擇以各國原住民族機關為主，多民族國家的制度設計為輔，主要原因在於聯合國原住民族權利宣言通過之後，原住民族成為國際間討論族群型代表性行政機關議題時的代表性案例。因此，本研究在個案選擇上即以美、加、澳、紐等四個對原住民族設有制度性保障機制的國家為主，另加入對族群政策具有資源協調審議機制的比利時、新加坡兩國作為探討對象：

一、美國

根據美國國會一系列的法案授權，美國內政部轄下的「印地安事務」（Indian Affairs）為法案執行的主要機關。⁹ 1824 年成立之後，即負責綜理美國 566 個獲聯邦政府承認的印地安部族與阿拉斯加原住民之各項事務。受其服務的總人口數約為兩百萬人。近 40 年來，印地安事務提供的各項服務，基本上都是為了回應「族群自決」的精神，並透過直接提供、契約、補助、協定等方式來提供公共服務。此外，上述各項服務多以各種專案計畫的方式呈現。而這類專案計畫的補助與執行，展現出高度分權化的特色。具體來說，所有的專款（appropriation）經費項目中，約有 90% 支用在地方層級；專款項目的 63%，則是透過補助、契約等模式，直接提供給部落或部落的組織使用。

再就組織面來看，美國內政部所設之「印地安事務助理秘書長」（Assistant

⁹ 參考「印地安事務」（Indian Affairs）官網（<http://www.indianaffairs.gov/>）（資料擷取時間：2015 年 12 月 24 日）及其 2014 會計年度預算說明書（US Department of the Interior, 2014）。

Secretary- Indian Affairs, AS-IA) 一職，是印地安事務的首長。助理秘書長的主要職責，是在國會的授權與機關授權的範圍內，針對涉及印地安的政策向內政部長提出建言。助理秘書長之下另設有兩個局：「印地安事務局」(Bureau of Indian Affairs) 及「印地安教育局」(Bureau of Indian Education)。故助理秘書長也必須擔負起各級局、處間溝通、協調、監督之責，並與其他部內、部外單位合作。此外，助理秘書長也必須對部落提供諮詢等服務。首席副助理秘書長(Principal Deputy Assistant Secretary) 則負責協助助理秘書長之各項業務。除印地安事務局與教育局外，首席副助理秘書長之下另設有兩位副助理秘書(Deputy Assistant Secretary)，分別是職掌預算、主計、採購的管理副助理秘書，以及負責自治政府、印地安博奕、能源、經建等職責的政經發展助理秘書。

印地安事務局下設有四個主要辦公室，以達成該局增進原住民生活水準、經濟機會、以及保護原住民族信託資產的機構使命。其中，印地安服務辦公室(Office of Indian Services) 乃主要業務與輔助單位，包括部落政府、印地安自決、保留地道路工程等，皆由該辦公室負責；信託服務辦公室(Office of Trust Services) 則掌管原住民土地、資產、資源信託及營運事宜；法務服務辦公室(Office of Justice Services) 則負責或以補助方式，來支援包含部落法庭在內的各類執法機構；最後，實地營運辦公室(Office of Field Operations) 則透過全美 12 個區辦公室及轄下的 83 個分支機構，來將該局的政策落實到部落層次。

值得特別注意的是，雖然美國內政部的印地安事務是該國最具代表性也最常為人提及的族群型代表性行政機關，但它也只是眾多印地安有關部門中的一個而已。所占預算大約也只占印地安總經費的 16%。

二、加拿大

加拿大原住民族與北方發展部(Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, AANDC)，¹⁰乃加國聯邦層級之族群事務專責部會，負責統籌該國原住民族(包括第一民族、Inuit、Métis) 與北方住民及其社群之事務與政策。該部主要的

¹⁰ 參考加拿大原住民族與北方發展部(AANDC) 官網(Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, 2013)。

工作，是根據上述群體之需要，規畫並提供相應的公共服務與政策。此外，AANDC 也必須扮演聯邦、省級、地方政府等各部門間協調員（interlocutor）的角色，除積極維護並促進加國政府與原住民組織間的關係之外，也須參與各級協商，期能妥適配置資源。

在上述的角色與功能之下，加拿大原住民族與北方發展部的各項施政都圍繞在支援上述原住民群體，以達成三項主要施政目標：促進社會福祉與經濟繁榮；發展健全永續的社區；俾使加國在政治、社會、經濟發展上達成更充分的參與，進而對加國全體人民產生助益。自 2008 年起，該部首長還必須逐年向國會提交年度報告，具體說明加國政府在提昇原住民族生活上所採取的行動方案與具體投資項目，以便實現各社群的自給自足及各項發展。

加拿大少數族群資源分配與運用的特色在於：該部門絕大多數的計畫皆是透過各種「協同夥伴關係」來達成，且在執行上亦有給付移轉（transfer payments）的制度設計。具體來說，該部的施政重點主要放在各式專案計畫的補助上，此點由該部相關預算支出的分配比例，亦可看出端倪。具體來說，原住民社區在執行計畫時，多採取「聯邦—省級」或「聯邦—領地」（territorial）等各種協定簽訂的方式來達成。此外，該部也會選定一系列原本應由省級、領地或市政府提供的服務或項目，交由原住民族社區來辦理。在給付移轉方案中，加國政府僅扮演監督、稽核的角色。值得注意的是，加國原住民事務並非 AANDC 的專屬施政，該部僅是 34 個涉及原住民與北方事務的聯邦機關之一而已。

三、澳大利亞

澳洲的原住民事務目前仍處在變遷之中，未來發展相較於前述國家而言，較不明確。¹¹ 澳洲政府在 1990 至 2005 年間，設有原住民暨托雷斯海峽島民委員會（Aboriginal and Torres Strait Islander Commission）。該委員會委員由選舉產生，主要負責處理澳洲原住民及托雷斯海峽島民的福祉與各項事務。不過，2003 年前後委員會傳出貪瀆問題，且在當年的政府檢討報告中確認該委員會歷年來績效不彰，無

¹¹ 參考澳洲首相暨內閣部官網（<http://www.dpmc.gov.au/indigenous-affairs>），以及澳洲政府原住民官網：<http://www.indigenous.gov.au/>（資料擷取時間：2015 年 12 月 24 日）。

法確實履行為澳洲原住民提供服務的職責。有鑑於此，檢討報告建議打散委員會，將原有職權下放至各區政府。隨後，澳洲政府採納了報告結論，於 2005 年正式解散委員會。自此，澳洲中央層級不再特別設置專屬族群委員會。即便如此，各州還是可依各自需要設置相關的族群委員會，如西澳大利亞州便設有原住民事務部（Department of Aboriginal Affairs）。

就執行面而言，該國鮮少將上述族群型代表性行政機關定位為規劃並執行的機關，而多是定位為族群事務策略規劃、政策整合的機構。在操作上則多利用專案補助、專款核撥的方式來辦理。換言之，該國較少採取直接提供公共服務的方式，而多以契約、補助、協定等方式，以社區、部落為主體來運用族群資源。因此，在資源的配置上呈現出某種程度的分權色彩。最後，由於原住民事務牽涉層面甚廣，即使設有專責機構，也必須與其他部門相互配合才能提供完整的服務。因此，該國的原住民事務都呈現出一定的多元色彩。換言之，原住民事務並非族群型代表性行政機關專屬事項，只是諸多辦理原住民族事務機關中的一個而已。雖然澳洲目前由首相暨內閣部（Department of the Prime Minister and Cabinet）綜理原住民事務，但諸如教育、醫療等議題，還是需要與專責部門相互配合。

雖然澳洲沒有中央層級的族群部會，但自 2014 年 7 月 1 日起，澳洲首相暨內閣部，開始推動新的原住民推動策略。該策略將原本多達 150 項的個別專案計畫，整合成五項優先領域，分別是：「工作、土地與經濟」、「孩童與教育」、「安全與福利」、「文化與能力」、「偏遠地區戰略」。上述各項策略及所有分項計畫皆由首相暨內閣部主導，並強調由社區直接參與規劃設計，「由地方直接解決地方的問題」。由於諸多計畫需要長期的規劃，故該部另設有偏遠社區推動網絡（Remote Community Advancement Network），與社區密切合作並負責執行。

值得注意的是，澳洲原住民推動策略上路不久，故實際運作狀況與成效仍有待觀察。但可以確定的是，澳洲不再設置聯邦族群專責機關之後，未來各項族群資源之分配與運用，皆改由首相暨內閣部統籌辦理，並透過專案計畫補助的方式直接與在地社區合作，由社區主導並規劃當地的長期轉型策略。

四、紐西蘭

紐西蘭的族群型代表機關較為特殊，其特殊性主要來自於人口結構。紐西蘭人口總數雖僅有 450 餘萬，卻有多達四分之一的人口出生於海外。這樣的人口特徵，使紐國成為 OECD 各國中最具族群多樣性的國家。因此，如何在社會和諧的前提下，透過增進族群的多樣性最終促成紐國的繁榮與發展，便成為該國的最大挑戰。

該國族群事務採取了雙元設計，這種雙元設計與紐西蘭移民國家特徵和原住民保障政策息息相關：內政部族群事務局（Office of Ethnic Affairs）掌管各類跨族群事務，施政重點則放在新住民和主流社會的融合與共榮；毛利發展部（Te Puni Kōkiri, Department of Maori Development）¹²則為紐西蘭政府毛利事務的專責部會，也是政府與毛利間的主要諮詢機關。主要負責政策與法制的監督，以及確保懷唐伊條約的確實遵守。由此可見，兩部會雖然都處理族群議題，但各有分工與服務對象。

至於紐西蘭的毛利政策部分，則與土地息息相關。多年來毛利代表性行政機關的權責與施政重心也多集中在土地問題之上。但隨著都市化造成人口移動以及毛利權利意識的抬頭，毛利事務的重心也逐漸轉移到社會福利和權利保護之上。1992 年 Te Puni Kōkiri 成立，自此毛利發展部扮演起跨領域整合型的機關，也正式成為政府各項毛利相關政策的諮詢單位，和其他政府部門涉及毛利事務的監督機構。換言之，紐西蘭的毛利發展部更重視族群事務的規劃、統整以及監督的功能。

由上可知，毛利事務部除了提供政策建言之外，也經由各項試辦或專案計畫來配置族群事務資源。此外，它也對與毛利相關的立法或政府政策進行監督，並扮演政府與毛利、政府各部門間的協調、審議角色。是故，毛利事務部認為自己是跨領域的整合型機關（multi-disciplinary agency），並同時扮演兩種角色：一方面是必須反映毛利人需要、提供福利與策略性建言的政策部門；同時也是針對新興政策領域與計畫進行規劃和投資的機關。在具體的運作上，該部則透過自己遍及全國與各區的網絡，通過有效的協調整合來促進毛利人與其他利害關係人間的關係，並協助社會增進對毛利民族、文化的理解。

¹² 參考毛利發展部官網（Te Puni Kōkiri, 2011）。

五、比利時

比利時由於位居荷蘭、法國、德國三國之間，歷史上又曾多次受到這三個大國的侵略或殖民，因此該國的人口組成、語言、文化也受到這三國極大的影響。1830年比利時自荷蘭獨立之後，緊鄰荷蘭的北部地區至今仍以操荷語的佛拉芒人為主；南部則因比鄰法國，故以使用法語的瓦龍人居多；東部小部分地區由於第一次世界大戰後受到德國佔領，因此主要以德語為主。就人口比例而言，荷語族群約佔 55-60%，法語族群佔 40-45%，德語族群則佔 1% 上下（廖立文，2007）。雖然操荷語的族群整整高出法語居民 10% 以上，並維持穩定多數的地位，但直至 19 世紀末以前，法語才是比國唯一的官方語言。這使得占少數的法語居民在政治、經濟、文化等各方面都占有優勢。少數卻占有優勢的狀況，屢屢引發荷語居民的不滿並造成緊張。有鑑於兩大語文族群和區域間的差異，比利時的各項制度設計都以平衡緊張為核心（Swenden, 2006）。

20 世紀後半比國先後進行了三波（五次）的憲政改革。三波改革使得比利時從原本的單一國逐步往聯邦國的方向移動（Swenden, 2006；劉華宗，2009；廖立文，2007；石忠山，2007；謝國斌，2007）。首先，1970 年的第一波改革憲法正式承認了區域、族群、文化認同與自治的權力。除了肯認荷、法、德三個語言社群（communities）的文化自治權之外，憲法也承認了佛拉芒、瓦龍、布魯塞爾的經濟自治權。此外，政府組成與議席安排上也都重視族群的比例分配，並強調政府決策時共識的重要性。與語言相關的事項更需要絕對多數的同意。到了 1980 年之後，比利時進入第二波區域化時期的改革。這時文化社群與地區獲得了更大的權力，聯邦、地區、社群各自擁有獨立的行政與立法機關以及獨享的權力。地區與社群議會所通過的法律，更具有中央法律的效力。不過，由於地區與社群議會的議員是由中央國會議員兼任，因此中央與地方的政策依然具有一體性，且預算上仍由中央統籌。

第三波憲政改革起始於 1988 年，主要將聯邦、地區 / 社群的權限獨立劃分，以避免重疊和爭議。至於法律與財政則仍由聯邦主導，施行細節則由地區 / 社群來執行。雖然聯邦政府依然有稅率和稅基的主導權，但地區 / 社群獲得了 1/3 的分配權。至於 1993 年的憲政改革，則更正式讓比利時成為法理上的聯邦國，使得該國

在制度上具備聯邦國的制度與機制，特別是：地方議會直選、設置代表地方利益的參議院、地方財政自主等方面。此外，憲法也詳細擬定了地方權限，國防、外交、金融等剩餘權限才歸屬聯邦。另一方面，聯邦內閣延續了之前比例分配與共識決的制度，讓荷語、法語的部長人數相等，且各自具備否決權。敏感議題則採取超級多數決，不滿的語言群體也可以啟動警鈴程序，暫停或訴諸內閣仲裁。2001 年的第五次改革則是又在地區獲得更大的權力。

1988 年後的憲改過程中建立了三項機制：審議委員會（*deliberation committee*）、跨部會會議（*interministerial conferences*）、合作協定（*cooperation agreements*）。審議委員會是為了要協調聯邦、地區、族群三方關係，並化解各級政府間衝突而設置的最高層級政治性決議機制。委員會的代表由聯邦和地方來選任，一般並由閣揆擔任主席，以及次級政府層級的首長、高階閣員擔任。該委員會共有 12 位委員，其中 6 名來自聯邦政府、另外 6 名來自地區或社群政府，除了聯邦與地方的區別之外，上述代表的席次還要依照荷語、法語來進行分配，並以共識決方式進行議事。至於德語社群，則在涉及其事務時參與投票。換言之，審議委員會透過雙重對等（*double parity*）來運作，也就是：聯邦與地區 / 社群間的對等，荷語與法語族群間的對等。雖然委員會的決議並不具有法律拘束力，但由於參與者皆是中央地方重量級代表，因此具有高度政治影響力。也因為如此，審議委員會被當作紛爭的最終解決辦法（*Jans & Tombeur, 2000; Swenden, 2003, 2006; Van den Brande, 2011*）。

跨部會會議的設置，則被用來解決特定政策性討論與高階的專門事宜，如：組織改造、外交政策、環境議題等。其組成是以聯邦和次級政府主管相關業務的閣員為主。由於跨部會會議舉行的目的多在解決事務性問題，一般多會由業管的政治或行政工作小組（*working groups*）來進行事前磋商。2010 年，比國共有 18 個跨部會會議。跨部會會議與審議委員會一樣，都採取共識決方式進行，其決議也不具有法律拘束力。雖然不強求共識，但一旦有共識產生便具有相當程度的政治影響力（*Jans & Tombeur, 2000; Swenden, 2003, 2006; Van den Brande, 2011*）。

最後，合作協定則是比利時各級政府間的府際協商機制。透過協議的簽訂，各級政府可以在特定政策領域共同提供服務並主動開創前瞻性政策。值得注意的是，在有關國際事宜或超國家（*supranational*）組織的議題上，聯邦政府及各級政府有

責任透過合作協定來達成共識或建立一定的程序，來代表比國的正式立場與態度。可以想見，有非常多的協定都是來自國際或歐盟的壓力。目前正在執行中的合作協定已經有百餘項。這也是比國府際間尋求共識解決的主要方法（Van den Brande, 2011）。

六、新加坡

新加坡位居東南亞要衝並比鄰馬來西亞，外加曾受到英國殖民，因此以移民社會為主的新國，在人種、語言、宗教、文化上皆呈現多元色彩。根據該國每 10 年一次的人口普查顯示，2010 年新國共有 508 萬人，其中公民及永久居民為 377 萬人。若以國籍與種族（race）對此再加以細分，則當中 74%（279 萬人）為華人，13%（50 萬人）為馬來人，9%（35 萬人）為印度人，其他族裔則占 3%（12 萬人）。所謂的其他族裔，則以歐洲裔、阿拉伯裔、日本人為大宗。上述各個群體又有自己的母語與各自的宗教，因此新加坡社會呈現出相當多元分歧的樣貌（謝國斌，2013）。

由於新加坡人口結構具備高度多元文化的特徵，故族群與弱勢保障問題一直受到該國政府重視。新國憲法第 153 條亦特別針對少數族群與馬來人的特殊地位（special position）進行了規定，該條第一項：「持續關照新加坡內種族及宗教少數民族的利益是政府的責任」；第二項則指出：「政府應發揮其功能來承認馬來人的特殊地位，其為新加坡的原住民族，據此新加坡政府應負起保護、捍衛、支持、培養，及促進其政治、教育、宗教、經濟、社會及文化上的利益以及馬來語。」（譯文部分參考謝國斌，2013：49）此外，該國憲法第 153 條也特別強調立法機關需針對伊斯蘭教事務進行規定，並成立委員會來提供總統建言。至於新國憲法第 153A 條，則明定馬來語為新加坡國語。由此可見，新加坡雖以華人占絕對多數，但有鑑於保障境內少數權利的重要性，新國在法律與制度設計上特別重視馬來、印度、伊斯蘭教等群體的權益保障（范磊、楊魯慧，2014）。

即便新加坡憲法特別賦予馬來人原住民族的權利，但該國政府並未如美加等國設置族群型代表性行政機關，專門負責馬來事務。即便如此，新國憲法第 7 章特別設置了少數族群權利總統委員會（Presidential Council for Minority Rights, PCMR），負責確保國會所通過的各項立法沒有潛在的種族或宗教歧視（石忠山，

2012：20-21）。此委員會的成立依據，是 1970 年新加坡的憲法修正案。依照該項憲法規定，國會三讀通過的法案除預算案或經總理指定為緊急立法，以及涉及國防、安全、和平、或公共利益的三類法案之外，絕大多數的法案都必須送交該委員會進行最長 30 天的審查。若該法案較複雜或冗長，委員會主席則可申請延長審查期間。

就功能面來看，此委員會制度設計的主要目的，是希望透過審查機制來確保三讀後總統公布施行前，即將通過的法案不會對諸如種族、宗教等特定群體的成員造成歧視，也不會給予相關利益或不利益。若該委員會審查後認為某法案或條文有歧視之餘，委員會會向國會提交報告，並將法案退回國會重新審議。國會則必須依報告書修改至委員會同意或另以 2/3 的絕對多數通過動議，逕行將法案送交總統。若在 30 天的審查期間過後，國會仍未收到延長審查的申請或主張有歧視之餘的委員會報告書，則該委員會視為無修正意見，故可逕行送交總統同意。值得注意的是，即便某項法案被指定為緊急立法，委員會還是可以在 30 日內向國會提交報告書，供國會作為修正之參考。

再就委員會的組成來看，委員會成員是由總統諮詢內閣意見之後任命。除了一任 3 年的主席之外，總統另可任命總數不超過 20 位的委員。各委員中最多可以有 10 位終身常任委員，其餘則為三年任期的非常任委員。主席與非常任委員皆可連任。由於新國憲法並未對內閣兼任委員做出限制，因此該會常任委員常由首相或內閣官員兼任（AsiaOne, 2012）。該委員會以多數決方式進行，且開會時包含主席在內必須有 8 席委員出席。針對某一議案，若正反兩方票數均等時，該案自動視為不通過。此外，委員會評議時採非公開方式進行，且不具有聽取意見或調查證人的權利。相關內閣閣員或總理指定之人，亦可列席會議提供意見。

總體來看，新加坡的少數族群權利總統委員會是一個非選舉產生的組織。但由於新加坡國會採取一院制設計，部分學者認為該委員會扮演了某種以族群為組成基準的上議院（Upper Chamber）功能，甚至還具備立法、憲法解釋的準司法審查機關角色（Mak, 1992; Neo, 2009）。不過就其實際功能來看，由於該委員會不具備調查、接受民眾請願、否決等權力，也沒有足夠的人力與預算來進行資源分配，因此委員會至多僅扮演了某種立法審查的功能。由於內閣成員可出席評議，甚至直接兼任委員，因此委員會的審查功能也未確實發揮作用。事實上，該會至 1970 年成立

以來，從未對議案提出過不利之報告書（石忠山，2012：20-21）。因此不少學者認為該委員會僅具有諮詢的角色。

七、小結—各國比較

有鑑於族群事務具有高度政治敏感性與複雜性，世界主要國家在處理相關問題時均相當審慎。本研究所檢視的六個國家中，美國、紐西蘭、加拿大、澳洲與新加坡等五國境內有原住民族。為給予制度性保障，美、紐、加等三國設有原住民族代表性行政機關。此三國的共同特色在於：原住民族代表性行政機關的功能，主要設定在政策的規劃與整合，以及原住民族權益的監督與確保，另也根據原住民族之需要，策略性地透過專案補助來提供各項服務。換言之，上述三國把原住民族代表性行政機關定位為政策規劃、監督與統合的機關，而非實際執行的機關。

除了美、紐、加三國之外，澳洲 2005 年以前原本亦設有中央層級之族群型代表性行政機關「原住民暨托雷斯海峽島民委員會」。惟該會屢次傳出貪瀆問題，因此遭到裁撤。目前該國之原住民族事務由首相暨內閣部統籌辦理，中央不再設置族群代表性行政機關。就 2014 年澳洲政府所提出的「原住民推動策略」來看，該國基本上也是透過專案補助的方式，重點針對五個優先領域給予補助。至於實際規劃與執行，則由社區主導。由於此項推動策略甫上路，實際運作狀況與成效如何仍有待觀察。

大體來說，上述四個具備原住民族的國家，都是透過補助來提供公共服務。以上四國之比較，茲整理如表 3：

表3 美、紐、加、澳原住民族代表型行政機關比較

國別	美國	紐西蘭	加拿大	澳洲
制度特色	重視夥伴關係	雙元族群事務機制	重視夥伴關係	未設中央層級族群型代表性行政機關
族群型代表性機關名稱	內政部印地安事務	毛利發展部 內政部族群事務局	原住民族與北方發展部	首相暨內閣部統籌原住民族事務
是否為族群事務專責部門	20 餘個涉及印地安事務機關之一	雙元為主 毛利發展部為毛利事務專責部會	30 餘個涉及印地安事務機關之一	首相暨內閣部統籌原住民族事務
主要職掌	政策規劃整合	政策規劃整合	政策規劃整合	2014 年新制甫上路，尚不明朗
運作方式	提供部落服務與專案補助	立法與政策監督 中央地方毛利事務橫縱向協調 專案計畫補助	專案計畫補助 中央地方印地安事務橫縱向協調	專案計畫補助

資料來源：本研究自行整理。

至於新加坡的部分，該國憲法明文規定馬來人為該國之原住民族，其權利應給予特別之保障。但新國並未如美、紐、加等地設置專屬之族群型代表性行政機關統籌相關事務，而是設置「少數族群權利總統委員會」，透過立法監督的方式來對包含馬來在內的各種宗教、種族之少數權益予以保障。由於該委員會為憲法明定之立法審查機關，有權對絕大多數的法案進行審查，又可向國會提交報告並將法案退回，故就制度上來看，其決定具有憲法層級的拘束力。基此，一般認為該機關具備「準司法審查」功能。但就實際運作上來看，由於新國憲法對委員會成員的任命，並未限制內閣閣員不可兼任委員。在多數委員由閣員兼任的情況下，該機關之準司法審查功能並未實質發揮。該會 1970 年成立至今，從未退回議案或向國會提交報告。因此，新國少數族群權利總統委員會之制度設計雖具有憲法拘束力，但實質拘束力極為有限。

反觀比利時則正好與新加坡相反。該國的「審議委員會」是協調聯邦、地區、族群間衝突，以及解決各級政府爭議時的最高層政治性決議機制。換言之，其定位

明顯屬於政治協商層級，而非行政機關。就運作上來看，該委員會以共識決方式進行議事，並特別重視聯邦與地區／族群間、荷語與法語族群間的「雙重對等」。此制度明顯是為了妥適處理高度敏感之族群間爭議而設計。另外，委員會的決議並不具任何法律上的拘束力。即便如此，由於選任之委員皆為中央或地方重量級代表，又是採取共識決方式。一旦有結論產出，即具備難以推翻的實質拘束力。換言之，比國審議委員會在制度上雖無法律拘束力，但實質拘束力卻相當強。

經由上述分析，可以發現比利時與新加坡並不採取美、紐、加、澳等國以設置族群型代表性行政機關之方式，來保障原住民族權益。比新兩國是以少數族群協調審議機制，即委員會的形式來對族群議題進行協調審議。由此可知，比新兩國的制度更接近國發會組織法賦予該會之族群資源協調審議功能。以下本研究將比利時和新加坡之族群協調審議整理並加以比較如表 4。

表 4 比利時與新加坡族群協調審議機制比較

國別	比利時	新加坡
制度特色	政治性決議機制	憲法明定之準司法審查機關
涉及族群	荷、法、德語地區／族群	華裔、馬來裔、印度裔
主要機制	審議委員會	少數族群權利總統委員會
主要功能	紛爭最終解決	立法審查
審議議題	協調聯邦、地區、族群關係並解決各級政府間各類衝突	法案潛在之種族或宗教歧視
任命方式	中央、地方各自任命	總統諮詢內閣意見後任命
委員人數	12 名	不超過 20 名
委員比例	中央、地方各 6 名，並依議題平衡族群代表比例	終身常任委員最多 10 名；非常任委員 3 年一任
委員來源	中央、地方首長及閣員為主	內閣閣員為主
議決方式	共識決	多數決
議決結果	僅為政治建議	提交報告並退回法案重議
法律拘束力有無	無	有
實質拘束力強弱	強（高度政治影響力）	弱（未曾實際執行）
拘束方式	政治拘束	絕對多數

資料來源：本研究自行整理。

肆、臺灣少數族群資源分配的機制現況與問題

從前述對於族群型代表性行政機關的設計及其對政策資源分配方式的分析，可以發現各國多將原住民族代表性行政機關，定位為中央（聯邦）層級的原住民族政策規劃整合機關，專門負責統整、協調、監督、審議中央部會、省（州）級、地方等各部門間，涉及原住民族事務之政策和措施，以確保增進原住民族權益的機關目標能夠順利達成。再就執行面來看，各國鮮少將上述族群型代表性行政機關定位為規劃並執行的機關，因此操作上也較少採取直接提供公共服務的方式，多利用專案補助、專款核撥的方式來辦理。

對照臺灣制度設計，原民會及客委會所具備政策規劃整合機關的功能與美、加、澳、紐等國相仿；而比利時與新加坡的少數族群協調審議機制，則接近國發會組織法所明定的「文化與族群發展政策之資源分配協調及審議」功能。但比新兩國的協調審議機制不採取族群代表性行政機關模式，也不是臨時任務編組（task force），而是常態性的組織，不過政策統合的能力強弱不一，實質拘束力也不一。此實證結果意味在代表性機關、協同與政策統合間可能不存在調合空間，下文續就臺灣分配機制現況，及其問題討論。

一、族群資源分配機制現況

以目前資源分配機制而言，重要決策係由族群型代表性行政機關與族群代表共同形成。因而配置結果並非行政機關片面決定，尚需協同各族群代表參與政策擬定過程，例如原基法第 12 條建立原民電視臺以「保障原住民族傳播及媒體近用權」、第 22 條「國家公園劃分需與原住民族建立共同管理機制」，客基法第 4 條「召開全國客家會議，研議、協調及推展全國性客家事務」、第 12 條設立客家電視臺以「保障媒體近用權」，均非原民會或客委會所能片面為之，而是透過廣泛徵詢族群團體代表之意見，足見參與決策之深。而新住民並不存在對應的制度基礎，外配基金編列、第二代子女教育係由移民署形成，但制訂過程同樣會邀請新移民團體參與，亦具備協同的基礎。

不過，隨著族群型代表性行政機關的發展，其對政策統合的需求逐漸增加。族

群型代表性行政機關的出現調整了原先政府組織體制的功能性分工，功能性單位如教育部在原民會成立後，會進行原住民教育業務的重新分工，或移轉集中由後者處理。也就是說，業務在演進過程持續有著往族群性代表機關集中的現象。而這樣的移轉不僅限教育，尚及文化、傳播、自然資源、社會安全等領域，對將自己定位為政策規劃整合單位的代表性機關來說逐漸構成沉重負擔。隨著財政資源日益緊縮，族群型代表性行政機關逐漸出現希望透過政策平台調整分工及爭取資源的呼聲。以客委會而言，預算自 2012 年的 32 億開始下降，遂急於自資源相對豐富的部會，如經濟部爭取文化產業或中小企業方面預算，就此觀之，政策統合可以發揮平台的功能，讓資源在相對少 / 多的行政部門間重分配，或重新就責任歸屬難明處進行部會間的業務分工。

另一層面，政策統合亦為臺灣預算審議機制的運作事實，其中國發會在資源配置上具有主導地位。在預算審議上，國發會可透過中長程計畫來進行政策統合，在此一架構下進行各個類型的政府核心業務資源的配置。此一行政作為在政府組織再造，行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）、行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）及部分行政院公共工程委員會業務統合為國發會後強化，能對原先分列於公共建設（經建會）與社會發展（研考會）計畫內，與族群事務相關事項排定優先順序或做統整性之建議，進行周詳深入的評估及審議，此即可成為初步的政策平台。

更進一步的，族群多元的價值可透過平台的設置進一步凸顯，同時結合國發會在行政體系的政策統合高度，重新將族群多元的公共利益內涵做清楚論述。也就是說，族群事務能藉由政策平台的設置重新定義，進一步跨越過去族群政治單一、個別族群所劃下的界線，讓族群議題能以類似性別的形式，朝主流化方向發展，這是在政治文化上的突破。族群議題若能有較高位階的機制來推動，對應進行資源配置，這樣的制度設計能正面呼應國際人權相關公約及條例，將宣示性的平權價值落實在國內法制。

二、族群資源分配機制問題

上述皆是以政策統合進行制度調合的嘗試，在既有的族群型代表性行政機關與協同治理體制間尋找相容之處。但後兩者各有其獨立性，尤其是機關與族群團體就

資源分配所進行的自主協商，是一種協同治理下的政治現實，是否容許前者再就協商結果進行審議，實不無疑義。再者，各族群有不同的政治需求，各有其歷史淵源與特殊性，不能僅因「族群」兩字，即將原住民族、客家或新住民議題混為一談，更不宜僅從效率角度來處理相關問題。

明確的說，雖然國發會組織法第 2 條第 8 款確實賦與該會針對族群發展政策之資源協調及審議的權限，但由於原民會組織法第 2 條與客委會組織法第 2 條中也明文規定了此二會對各自所屬之族群事務，具備規劃、審議、協調或推動之功能。因此，單就法規面來看，國發會似難僅依據國發會組織法第 2 條，即概括宣稱具備所有族群事務之協調審議功能。

此處主要涉及國發會依新增組織職權設置政策統合平台，因而與族群型代表性行政機關組織法、基本法可能之競合問題。由行政機關組織選擇權的角度來看，目前原民會及客委會等機關，都另訂有組織法。兩機關成立的目的，在其第 1 條各略以：「行政院為統合原住民族政策，保障原住民族權益，辦理原住民業務，特設原住民族委員會」、「行政院為統籌辦理有關客家事務，特設客家委員會」。由此足見臺灣目前各項族群立法例，皆未侵犯行政機關之組織選擇權。立法實務上也將組織法與基本法做了相當的區隔。

組織法與基本法間的關係，誠如上述在一般基本法（如：環境基本法）的立法例中皆已相當明確，並以尊重行政機關的組織選擇權為原則。惟原基法通過之後，該法條文中明確賦予各項關於原住民族意願的諮詢、同意機制。由此可見，現階段臺灣原住民族的自治、自決，主要是體現在諮詢、同意權之上。此外，原基法第 4 條更明文規定：「政府應依原住民族意願，保障原住民族之平等地位及自主發展，實行原住民自治；其相關事項，另以法律定之。」可以想見，未來原住民族自治法通過之後，將進一步肯認原住民族的各項權利。

由上述原基法所揭櫫之精神，顯示任何涉及原住民族事務的協調、審議，以及政府族群資源配置政策的調整與改變，至少都必須系統地徵詢原住民族意願，甚至必須徵得其同意才得以行之，而不得逕行修改。同理，未來族群資源的統合方案與組織法的實質變更，也都必須獲得原住民族的同意。就此點來看，國發會組織法第 2 條第 8 款有關「文化與族群發展政策之資源分配協調及審議」職掌事項，明顯涉及原住民族事務，未來應如何具體滿足原基法的諮詢、同意的規範要件，有待法律

解釋填補。至於該條文後段，審議與原住民族同意權、自治等原則是否會發生競合，也需進一步思考。此外，未來原住民族自治法通過之後，上述問題將更可能進一步成為自治框架下「政府—政府」間的問題，而有原基法第 6 條「政府與原住民族自治間權限發生爭議時，由總統府召開協商會議決定之」之適用，相關問題也宜及早審酌。

伍、結語：制度設計與政策建言

政策統合、族群型代表性行政機關及協同治理三者同時構成了臺灣族群資源分配機制運作的一部分，而前者實質已經存在國發會既有預算審查機制中，如何將之進一步制度化，調合與後兩者的差異，當是下一步努力的目標。本研究並不鎖定特定族群政策或法制領域，在整理三個涉及族群政策資源配置的理論觀點，尋找出制度上共容的理論元素：政策資源配置參與者涵蓋政府與非政府成員、定期性且具決策功能的政策平臺、共識決；同時在實證面上，觀察到比利時與新加坡族群協調審議機制所具有的制度特色：政治性架構與建議、按其政府體制而分具不等的法律實質拘束力，相較於以原住民族為族群代表性機關的國家，更具制度層面參考意義。

這樣的觀察也意味族群政策資源問題具有高度政治性，復有原住民族在土地回復議題等政策領域的專業性，但國發會制度上與原民會、客委會等機關屬於同一層級，其協調審議功能實質上恐無法發揮。再者，計畫效益難以跨族群進行評估，兼及不同族別眾多、比例懸殊等問題，單純以政府財政、行政效率、形式公平等為主要考量，恐不符合處理族群事務之基本精神。是以若需架構政策統合平台，首需克服的是政治層面不足，亦即如比利時或新加坡等國的設計，需以高於行政層次的跨族群事務協調會議補足制度上的缺乏，就資源配置議題進行政治溝通，否則問題恐治絲益棼。

也就是說，中長期而言，國發會將面臨與外部族群代表團體協同治理問題，此部分在現行原民法及客基法均有明訂。按原基法規定，「任何涉及原住民族事務的協調、審議，以及政府族群資源配置政策的調整與改變，皆須系統地徵詢原住民族意願，甚至必須徵得其同意才得以行之，而不得逕行修改」，亦即原各族群代表性機構在形成預算前，其資源配置已先行透過系統性及融入性（inclusive）機制取得代表認可，國發會短期以政策統合作法進行政策資源配置的行為，實片面改變此一

政治現實。因而中長期如欲達至良善治理，在多元文化主義的價值下，需將此種系統性機制，以協同治理模式吸納進行政機關內部。

而政治層次的跨族群事務協調會議制度設計，更是對於政府核心職能轉變的回應，若干族群型代表性機關之階段性任務已經完成，相關業務可回歸各部會辦理或從事權統一與國際族群平權的角度出發，妥適思考建立統合性族群事務代表性行政機關之可能性。惟需特別注意的是，原住民族群眾多且事務特殊，故任何制度設計都必須給予特別的考量。相關問題在原住民族自治制度確立之後，當可進入另一層次思考。

在這樣的認識上，本研究建議未來族群事務資源政策統合平台宜考慮以下構面：（一）成員：除國發會、中央和地方族群型代表性行政機關之外，為求慎重宜考慮引進學者專家與族群代表與會；（二）議決方式：考慮到族群事務的複雜性與高度敏感性，政策平台宜參考比利時模式採共識決方式進行；（三）拘束力：平台運作除需定期化、常態化之外，亦需具備實質決策功能，使之成為既有協調力且具拘束力的機構；（四）人才培育：由於族群事務的相當繁雜並高度專業，進行政策整合時注意相關成員之族群事務意識之養成與人才之培育。本研究提出實質建議如下：

一、依據「中央政府中程計畫預算編製辦法」，以中長程計畫審議作為政策統合平台

建議以中長程計畫審議作為政策統合平台的原因，在於國發會執掌年度施政計畫及中長程個案計畫審議機制而言，可依循中央政府中程計畫預算編製辦法第二章第 8、10、16、18、20（資源配置）、23 及 27（政策優先順序）等條所授與國發會進行中程計畫審編彙整、資源配置職權，並將族群列為中程計畫項目。同時選擇文化、教育、語言等具有交集的議題，召集三個族群型代表性行政機關進行審議，這樣的作法在於具有立即可行，同時避免不同性質議題，如原住民族自治與客家族群文化資產，同樣在族群事務的框架下討論卻缺乏比較的基礎。

二、依「國家發展委員會組織法」召開族群事務協調會議

行使該項職權需先行以政策統合方式，召集各相關部會就擬編入計畫事項進行協調，由國發會主委以兼任政務委員身分先予進行行政機關內部的政策統合。因而若欲以中長程計畫審議作為政策統合平台，需有一上層的「族群事務協調會議」進行前置作業，以既有業務為標的，進行規劃、協調的政策統合工作，召集原民會、客委會、內政部移民署等三族群事務單位，及教育部與文化部兩個業務單位。預期就五個單位間政策重疊部分進行調整，避免各部會在同樣的語言、文化業務上各行其是，朝於國發會建立語言、文化政策平台的方向發展。

三、成立族群事務功能性小組

為執行審議功能，國發會內部亦需相應成立族群事務的功能性小組，除中長程計畫審議時擔任召集與審查的角色，平時亦需培訓所屬人員具備審議族群計畫的職能，以回應外部對於國發會缺乏專業性之質疑，或建立相關族群政策人才資料庫，方能組成適當的審議機制成員。

四、完善族群事務相關計畫預算資訊平台

國發會在主管的「行政院政府計畫管理資訊網」（GPMNet 2.0）中，建議增列「族群次類別」計畫項目，便利族群型代表性行政機關或利害關係人取得相關資訊，同時亦滿足政府資訊公開法相關規定。

五、召開族群事務資源審議會

以預算規模及政策資源為標的，由行政院長指定負責政務委員，主計長陪同，召集原民會、客委會、內政部移民署等三族群事務單位，及教育部與文化部兩個業務單位，進行預算員額的政策統合工作。

六、研議族群事務基本法，強化多元文化主義的價值

長期來看，透過族群基本法處理爭議，強化多元文化主義的優越，是協同體系良善治理的最重要基礎。在地方制度法修正通過賦予原民自治區法人地位後，如何在對等的基礎上推動公共事務，會是重要課題。

參考文獻

內政部統計月報（2015）。歷年縣市（81-104年各月）現住人口，取自：

<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>。

王甫昌（2008）。族群政治議題在臺灣民主轉型中的角色。**臺灣民主季刊**，5（2），89-140。

石忠山（2007）。當代比利時憲政體制。**臺灣國際研究季刊**，3（4），1-36。

石忠山（2012）。從權力分立觀點論新加坡憲政體制的發展與挑戰。**臺灣國際研究季刊**，8（4），1-36。

丘昌泰（2008）。族群、文化與認同：連鎖關係的再檢視。**國家與社會**，5，1-35。

朱鎮明（2011）。政策協調機制及其評估制度。**研考雙月刊**，35（3），23-39。

朱鎮明、曾冠球（2012）。**行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究**。臺北：行政院研究發展考核委員會。

何義麟（2006）。**跨越國境界：近代臺灣去殖民化之歷程**。臺北：稻鄉。

宋餘俠、秦正宇（2011）。強化政策統合量能之組織設計—兼論國家發展委員會組設規劃。**研考雙月刊**，35（2），94-108。

典通股份有限公司（2014）。**103年度臺閩地區客家人口推估及客家認同委託研究成果**。客家委員會委託研究成果報告，未出版。

施正鋒（2006）。**臺灣族群政治與政策**。臺中：新新臺灣文化教育基金會。

范磊、楊魯慧（2014）。新加坡族群治理：國家與社會關係的視閥。**東南亞研究**，3，18-26。

孫煒（2010a）。我國族群型代表性行政機關的設置及其意涵。**臺灣民主季刊**，7（4），85-136。

孫煒（2010b）。設置族群型代表性行政機關的理論論證。**臺灣政治學刊**，14（1），105-158。

孫煒、蕭全政（2013）。全球化潮流下臺灣公私部門組合型態的制度性安排。**政治科學論叢**，58，109-138。

孫采薇（2004）。政策、制度、與族群關係：印尼與馬來西亞對境內華人族群政策的比較研究。**亞太研究論壇**，24，56-91。

原民會統計月報（2014）。10301 臺閩縣市原住民族人口，取自：

<http://www.apc.gov.tw/portal/docList.html?CID=940F9579765AC6A0>。

移民署統計月報（2014）。各縣市外裔、外籍配偶人數與大陸（含港澳）配偶人數，取自：

<http://www.immigration.gov.tw/lp.asp?ctNode=29699&CtUnit=16434&BaseDSD=7&mp=1>。

許萃華（2013）。原住民族基本法之司法實踐：原住民族土地權為中心。《**司法新聲**》，106，23-38。

廖立文（2007）。比利時政黨政治的建構與治理。《**臺灣國際研究季刊**》，3（4），37-89。

蔡茂寅（2002）。政策統合機關、獨立機關定位及設立原則。《**國家政策季刊**》，1，23-38。

劉華宗（2009）。比利時族群衝突與政治危機。《**歐洲國際評論**》，5，1-38。

謝國斌（2007）。比利時的族群政治。《**臺灣國際研究季刊**》，3（4），157-175。

謝國斌（2013）。新加坡的族群政治。《**臺灣國際研究季刊**》，9（1），33-58。

鐘玲敏（2007）。原住民族基本法與人權保障之理論與實務，取自：

http://www.cahr.org.tw/lawtalk_detail.php?nid=219。

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada. (2013). Sectors and regions. Retrieved from:

<http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100016927/1100100016934>.

AsiaOne. (2012). New members of Presidential Council for Minority Rights sworn in. *AsiaOne News*. Retrieved from:

<http://news.asiaone.com/News/Latest+News/Singapore/Story/A1Story20120716-359468.html>.

Bardach, E. (2001). Developmental dynamics: Interagency collaboration as an emergent phenomenon. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 11(2), 149-164.

Dolan, J. A., & Rosenbloom, D. H. (2003). *Representative bureaucracy: Classic readings and continuing controversies*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Horowitz, D. (1985). *Ethnic groups in conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.

- Jans, M. T., & Tombeur, H. (2000). Living apart together: The Belgian intergovernmental cooperation in the domains of environment and economy. In D. Braun (Ed.), *Public policy and federalism* (pp. 142-176). Aldershot, UK: Ashgate.
- Mak, Y.-C. (1992). The need for a second chamber in Singapore. *Singapore Law Review*, 13, 109-131.
- Meier, K. J., Wrinkle, R. D., & Polinard, J. L. (1999). Representative bureaucracy and distributional equity: Addressing the hard question. *The Journal of Politics*, 61(4), 1025-1039.
- Neo, J. L.-C. (2009). The protection of minorities and the constitution: A judicious balance? In L.-A. Thio & T.-L. K. Tan (Eds.), *Evolution of a revolution: Forty years of the Singapore constitution* (pp. 234-259). New York, NY: Routledge-Cavendish.
- Rata, E. (2006). The political strategies of ethnic and indigenous elites. In E. Rata & R. Openshaw (Eds.), *Public policy and ethnicity: The politics of ethnic boundary making* (pp. 40-53). New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Riccucci, N. M., & Saidel, J. R. (1997). The representativeness of state-level bureaucratic leaders: A missing piece of the representative bureaucracy puzzle. *Public Administration Review*, 57(5), 423-430.
- Rocha, R. R., & Hawes, D. P. (2009). Racial diversity, representative bureaucracy, and equity in multiracial school districts. *Social Science Quarterly*, 90(2), 326-344.
- Shoup, B. (2008). *Conflict and cooperation in multi-ethnic states*. New York, NY: Routledge.
- Swenden, W. (2003). *Belgian federalism: Basic institutional features and potential as a model for the European Union*. RIIA Conference: Governing together in the New Europe, (April 12-13), Cambridge, UK.
- Swenden, W. (2006). *Federalism and regionalism in Western Europe: A comparative and thematic analysis*. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan.
- Te Puni Kōkiri (2011). Organisational structure. Retrieved from: <http://www.tpk.govt.nz/en/about/who-we-are/structure/>.
- U.S. Department of the Interior. (2014). Budget justifications and performance information: Fiscal year 2014 Indian affairs. Retrieved from: <http://www.bia.gov/cs/groups/xocfo/documents/text/idc1-021730.pdf>.
- Van den Brande, K. (2011). *Intergovernmental cooperation in Belgium: The case of*

international sustainable development policy. Leuven, BE: Steunpunt Duurzame Ontwikkeling.

Wilkins, V. M., & Williams, B. N. (2008). Black or blue: Racial profiling and representative bureaucracy. *Public Administration Review*, 68(4), 654-664.

The Theoretical Bases and International Comparison of Resource Allocation among Ethnic Minorities: The Lessons for Taiwan and its Reflections

Way Sun, Chih-Tung Huang, Yun-Hsiang Hsu^{*}

Abstract

The composition of ethnic minorities in Taiwan has diversified with the influx of marriage immigrants over the past two decades. This social development, as well as the principal of policy coordination upheld in recent organization restructuring, have led to the insufficiency of current ethnic-based representative agency to allocate policy resource on the basis of collaborative structure. This study discusses the theoretical bases of resource allocation among ethnic minorities and empirically compares the policies in six countries—the United States, Canada, Australia, New Zealand, Belgium, and Singapore. Without compromising the responsiveness of current ethnic-

* Way Sun, Dean of The College of Hakka Studies / Distinguished Professor of Graduate Institute of Law and Government, National Central University, email: waysun@cc.ncu.edu.tw. Chih-Tung Huang, Associate Professor of Department of Public Administration, National Open University, email: cthuang@mail.nou.edu.tw. Yun-Hsiang Hsu (corresponding author), Assistant Professor of Graduate Institute of Law and Government, National Central University, email: yhhsu@cc.ncu.edu.tw.

based bureaucracy, we aim at exploring the adaptation structure that can reconcile the differences within ethnic-based representative agency, policy coordination, and collaborative governance. Conclusions are made under this structure and policy suggestions are given accordingly.

Keywords: ethnic-based representative agency, policy coordination, collaborative governance

自我效能與信賴關係對公部門工作 績效之影響

廖珮玟、謝俊義*

《摘要》

改善政府機關的績效始終是公共行政的重要課題。本研究欲探討公部門成員的自我效能感，包括公部門成員若有自信應付任何突發事件、相信付出努力能解決難題、相信自己擁有處理問題能力，且認為自我遇到難題有解決以及應對的方法，當這些自我效能感愈高時，的確也會反應在工作績效上，包括合作、溝通、規劃、技術、工作品質、工作負荷量與整體工作等也相對上的提升，但基於績效衡量除了關係到個人績效，甚至攸關整體工作，加上組織要運作得當，需要工作成員間相互合作以達成組織目標，包括與主管和員工彼此承諾是可靠、誠實、互相信任、互相幫助、考慮彼此利益這些信賴指標的確影響著績效指標。其研究結果發現，若單純探討自我效能對績效之效果，以及信賴關係對績效之效果，則分別皆有顯著且正向影響，但當研究模型同時放入自我效能與信賴關係時，自我效能則對績效產生顯著負向影響。而探討了自我效能、信賴關係、自我效能與信賴關係的交互作用效果，則發現自我效能並不會對績效產生影響，但信賴關係對績效仍具有顯著且正向效果，而是與信賴關係的交互作用效果對績

投稿日期：105年2月3日。

* 廖珮玟為修平科技大學人力資源管理與發展系助理教授，email: pearliao@hust.edu.tw。
謝俊義為臺北市立大學社會暨公共事務學系教授，email: jh04e@utapei.edu.tw。

效產生正向顯著影響。

[關鍵詞]：自我效能、信賴關係、績效

壹、前言

改善政府機關的績效始終是公共行政的重要課題，配合近年來新公共管理思潮崛起，尤其主張公部門應建立績效導向的組織文化，或如何導入私部門管理技術來強化其組織效率與效能（Boyne, 2003; Mwita, 2000; McAdam, Reid, & Saulters, 2002），一直是學術與實務所共同關切的議題。國內外許多學者專家對績效作了種種歸納，結論不盡一致，但有一點卻達成了共識，特別在質量也日漸成為評估的主流範疇，圍繞質量形成的指標數量不斷增加。績效一名詞持續主導政府再造與行政革新的方向，意義可界定為個人、團體與組織執行某些工作之成績或表現，然而政府組織機關的績效是需透過組織內部成員共同的努力與執行，因此在績效測量上仍以組織成員的個體表現為主要分析對象，進而得知團體以及組織的成效。事實上，績效概念是複雜、多元的，與效能、效率、生產力概念有關。因此績效也是為了達成組織目標的一種衡量。

除了績效的衡量，本研究更著重在影響公部門成員績效的前因變項。如 Bandura（1982）認為增強無法引發人類的行為，需透過認知過程產生期待，而自我效能指個人在面對重大決定時，是否有能力去面對問題並解決問題，且自我效能的信念高低會影響個人對行動的決策，使得逃避問題或是努力堅持的行為，皆有可能發生。Locke 與 Latham（1990）認為具有高自我效能信念之員工會訂立挑戰性目標，或付出較大努力面對挑戰，自我效能信念的影響普遍被認為是績效的一個重要預測指標。另一方面，Ordóñez de Pablos（2005）曾提出人際社會關係將會持續地影響組織競爭優勢的表現。根據 Blau（1964）所提出的社會交換理論（social exchange theory）認為社會互動是先存在於社會團體之內，個人之所以被某一團體所吸引，則是因為個人可從此團體中獲得到更多的報酬，而且期望被接納，然而他們為了能夠被接納，必須提供他人某些報酬，因此人們基於各種理由而相互結合，考慮彼此互相幫助與彼此的利益關係。當然並不是所有的人類行為都是這樣受到交

換考慮原則，但可以確認的是社會交換的確是個人行為的一部分。然而要使行為轉變為交換行為必須具備的兩個條件如下：首先是該行為的最終目標只有通過與他人互動才能達到；其次是，該行為必須採取有助於實現這些目的的手段。因此依據社會交換與關係概念的看法，人際之間的關係穩固時，會因互惠與信任兩大基礎，個人只能期望信賴關係者能履行回報的義務，只有與所信任的人做深層的交往，才能確保在人際交往中得以滿足需求（Gouldner, 1960）。由此得知，彼此之間的信賴關係乃是人際交往的基石。透過信賴關係的建立，有益於產生較佳的行為表現，這如同稻盛和夫曾經說過的話：「沒有信賴，就沒有人際關係，沒有人際關係，想成功是不可能的事情，特別在經營領域裡，沒有信賴絕對無法永續經營」（石滋宜，2013）。不管做什麼事情，信賴關係可說最為關鍵，無論對下或對上，對下就像經營國家或組織，如果不能取得人民或者是同仁的信任，他們對你所說的話就會產生懷疑，將不會心悅誠服的跟隨，也就絕對達不到目的與效果；如果你不能取得長官或上級的信任，你就難有發揮的機會，所做事情往往事倍功半。基於此，本研究欲瞭解公部門成員之間的信賴關係是否的確有助於績效的實現。

綜上所述，本研究欲探討公部門成員的自我效能感，包括公部門成員若有自信應付任何突發事件、相信付出努力能解決難題、相信自己擁有處理問題能力，且認為自我遇到難題有解決以及應對的方法，當這些自我效能感愈高時，的確也會反應在工作績效上，包括合作、溝通、規劃、技術、工作品質、工作負荷量與整體工作等也相對上的提升，但基於績效衡量除了關係到個人績效，甚至攸關整體工作。加上組織要運作得當，需要工作成員間相互合作以達成組織目標，包括與主管和員工彼此承諾是可靠、誠實、互相信任、互相幫助、考慮彼此利益這些信賴指標的確影響著績效指標，因此當預測公部門成員績效表現時，除了探討自我效能感，信賴也是重要因子。

本文研究目的欲瞭解自我效能感、信賴關係與績效之間的關係，加上組織是複雜的環境，自我效能感、信賴關係並不會獨立存在於組織成員的工作環境當中，促使本文欲進一步瞭解自我效能感與信賴關係的交互作用效果對績效的影響。其次，許多統計分析常假設變項之間為線性關係，然而在理論上，構念的非線性關係常是研究者所關切，在非線性關係中，交互作用（interaction effect）或又稱為調節效果（moderation effect），國內也有學者翻譯為干擾效果，其常見於人資與組織理論當

中。加上結構方程模型（Structural Equation Modeling, SEM）為社會行為科學領域常用的統計方法，相較於其他分析交互作用效果之方法，如變異數分析或迴歸分析，SEM 引進潛在變項表達構念，同時考量測量誤差的影響，較傳統多元迴歸除了估計更為準確並有較高檢定力（Jaccard & Wan, 1995）。故此，本研究以 SEM 為主要分析工具，希望透過實證研究來探討自我效能與信賴關係之潛在交互作用對績效的效果之影響。

貳、文獻探討

一、績效衡量

近年來，民主國家大多體認到，惟有找出較佳的衡量績效（performance）方法，才能夠具體地且有效改善政府的施政績效（施光訓、林靜雯、李月瑛，2006）。因此，發展績效管理制度亦逐漸成為各國推動政策革新的核心任務。美國績效管理制度建立可分為四大階段，第一階段是輸入導向（input-oriented），如著重在政府機關運作時的預算與成本；第二階段的重心強調的是輸入與產出的關係（input-output-relations），強調的是效率（efficiency）、效能（effectiveness）、與生產力（productivity），兼顧輸入與產出面向，整體而言績效管理控管輸入與產出階段自然比輸入導向階段的制度更為進步，並且具有效能；第三階段偏重品質更同時兼顧結果導向，必須符合民眾的需求與期待，才能稱為品質良好的公共服務；第四階段的重心即透過外部評鑑，來瞭解公共服務的實際績效（Ammons, 1996; Klages & Masser, 1996: 107-136; Kopczynski & Lombardo, 1999）。

Borman 與 Motowidlo（1993）將工作績效定義為，所有與組織目標有關的行為，且此行為可依個體對組織目標貢獻程度的高低予以測量。績效概念是複雜、多元的概念，與效能、效率、生產力概念有關。績效是對組織目標達成程度的一種衡量，並可界定為個人、團體與組織執行某些工作之成績或表現。Campbell、McCloy、Oppler 與 Sager（1993）將績效定義為所有與組織目標有關的行為或行動，且此行為或行動可依個體熟練程度，以及對組織目標貢獻程度的高低予以測

量。美國聯邦政府人事管理局（Office of Personnel Management, OPM）¹ 針對員工的績效發展出的一般性衡量標準，包含質（quality）的衡量與量（quantity）的量測，及工作即時性（timeliness）與成本效能（costeffectiveness）等四項衡量，並認為績效指標衡量以 3-7 項最適切。基於此，本研究也期望能透過瞭解政府部門員工對績效的自我評估，協助政府單位創造價值，進而提升政府單位績效與內部競爭力，且本研究以 7 項指標來衡量績效。

二、自我效能

自我效能感（self-efficacy）是指在特定情況下，相信一個人的能力能具有良好的表現（Bandura, 1995）。除上述，另有重要的三面向，第一，自我效能涉及成員的組合，當擁有相同技能的成員可能是因為他們利用技能組合而產生不同的表現；其次，自我效能是一動態建構體（dynamic construct），其信念會隨著時間的推移而改變；第三，自我效能的信念連結不同形態的領域意涵，舉例來說，「我能在此測試做得很好」，換句話說表示「我很聰明」（Bandura, 1990; Bandura & Wood, 1989; Wood & Bandura, 1989）。

根據社會認知理論，自我效能是一個重要的自律機制持續的動機和表現。當自我效能感的信念增加，即願意承擔更具挑戰且鏗而不捨的完成任務，從而獲得更好的表現。自我效能感是人們執行與挑戰更高級別任務的一項重要監控機制，決定了具有挑戰性任務的實際表現（Bandura, 1982; Wood & Bandura, 1989）。我們可以判定組織成員產生更多的自信心是因為他們擁有良好的表現能力，即為自我效能感，並且能實際執行更好的工作任務。

此外，自我效能感的效果存在個體差異。特別是，內隱自我理論（implicit self-theory people）為重要的調節角色（Dweck, 2000）。舉例來說，實體理論家（entity theorists）認為人們的自我能力與素質無法藉由個別努力改善，他們認為自己的能力是固定的，是沒有辦法改變，因此當有機會學習和實踐新的技能時，他們表現出無奈和防禦性反應（Martocchio, 1994; Rhodewalt, 1994; Robins & Pals, 2002）。相反地，增量理論者（incremental theorists）則是相信，他們能改善個人素質藉由個人

¹ 見 Office of Personnel Management (2015).

努力，他們願意嘗試學習與發展，且當他們參與活動時，他們具有信心能提高自我表現（Dweck, 2000; Martocchio, 1994; Robins & Pals, 2002; Wood & Bandura, 1989）。因此實體理論者對於自我能力是缺乏自信心，當他們面對具有挑戰性的任務，除非他們得到保證可表現良好，不然他們是傾向任務做不好（Robins & Pals, 2002）。因此假說一：績效表現會受到自我效能而產生顯著影響。

三、信賴關係

Renis Likert 認為，在所有的管理工作中，對人的管理是最重要的中心工作，其他工作都取決於它，即使在做同一工作的各個單位中，有的生產率高，有的生產率低，究其原因主要是領導人所採取的領導方式不同，又稱為支持關係理論（support relation theory）（Brewer, 1968）。另外，根據 Blau（1964）的社會交換理論觀點，其認為社會交換是一種具互惠性質的自願性回饋行動，即個人所付出的成本或代價與所獲得的回饋利益應是相等的，付出越多，所得的回饋也應越多，回饋包括具體的物品，也包括抽象的支持、協助與贊同等，其價值因人而異。

然而信賴關係指的是，願意將自己交託給對方的行為，對合作夥伴具有相當程度之信心，故在某種情況下需要仰賴對方（Moorman, Deshpande, & Zaltman, 1993）。當一方認知另一方之正直、誠實與信心的程度，可能基於雙方長期的互動經驗，夥伴的特徵因素，以及組織相關的規章制度等等（Morgan & Hunt, 1994）。在領導者與成員之間的關係發展過程中，主管會依據員工的可靠性以及工作能力來衡量賦予其權利的程度時，員工會將所分配到的工作與所得到的時間、資源以及所受重視的程度做比較，當員工認為這兩者之間是對等的，便會產生激勵效果，會在工作表現中展現回饋主管的信任與支持（Bauer & Green, 1996）。信賴關係期待你的夥伴是具有承諾且可靠，一方將履行其義務，與另一方交換關係（Dwyer, Schurr, & Oh, 1987），因此涉及個人能否盡職盡責（Lewis & Weigert, 1985），與另一位合作夥伴共同執行而產生積極成效。Graen（1976）發現與主管維持良好關係的員工，比較願意為主管付出更多的心力。

信賴是溝通行為模式，能共同解決問題，之間可能面臨衝突、合作夥伴的利己主義等，並且提出溝通行為以及公平性能增加信任感。信賴感也被認為是功能強大的調解者，因為涉及到夥伴關係，高度的信賴可創造出成功的結果（Bstieler,

2006)。信賴關係沒有辦法在一朝一夕建立起來，可是卻能在一瞬間失去長年累積的信賴關係。以管理職為首，員工代表組織，若他們發生不遵守約定的情形，會連帶降低對組織的信賴度。組織一旦沒有被信賴，員工工作的動機會低落，這麼一來，對工作變得沒有熱忱，出現組織的機密資訊外流等各種各樣的危機。組織優秀的員工紛紛離職，使得組織的組織力低下。因此組織必須思考保持員工信賴的方法。在組織中主管是最能及時提供員工資源與資訊以解決問題，加上主管對員工的薪酬發展有微妙的決策權力，主管與部屬的信賴互動關係對員工工作表現的形塑與認知扮演重要的角色 (Robinson & Rousseau, 1994; Coyle-shapiro & Kessler, 2000; Turnley & Feldman, 1998; Wright & Haggerty, 2005; Van Dick, Grojean, Christ, & Wieseke, 2006)。當組織成員來自同個部門，同一個團隊間，彼此之間將會獲得較多的支持、資源、關心、信任、授權以及較高的評價，且亦會被分派較多的任務及較大協商的空間，因而產生對組織有較高的認同感、工作上的投入、工作滿意度提升、較低的流動率、較佳的工作表現以及較明顯主動且正向表達職務要求以外的成果產出 (external role performance)。因此假說二：績效表現會受到信賴關係而產生顯著影響。

四、自我效能與信賴關係之交互作用效果

Bandura (1986) 之認知、行為與環境三因素決定論認為，自我效能會影響個人的行為，屬於認知因素的自我效能信念、行為也會進而與環境交互影響，也就是說個人的行為也會受到環境因素的影響。若將績效視為個人與團體的行為結果，那麼藉由個人認知信念的提昇、塑造強調信賴關係的環境，便能有效地提升績效表現。再者，依據情境理論 (contingency perspective)，透過組織內部的信賴關係能強化個體成員自我效能進而對行為表現、工作技能與知識的提升。當組織成員認知個人擁有較強的能力進行持續性的改善，並透過他人的激勵、信任等幫助，預期能達到較佳的表現。因此將自我效能與信賴關係兩者加以組合 (combinations)，透過人際之間的信賴關係互動與相互強化影響力達成組織成效。

然而在相關的實證研究上，尚未有實證研究探討自我效能與信賴關係之交互作用對績效的影響。本研究將依認知、行為、環境三因素，以及情境理論 (Bandura, 1986) 來闡述自我效能與信賴關係的交互作用對績效表現之正向效果。Bass

(1985)亦曾提出，主管能提供部屬一種自信感，提供部屬個別關懷以及智力上的激勵，啟發部屬的動機與投入，並將組織整體的利益置於個人利益之上，透過互補以及綜效，而產生良好的工作績效。員工如知覺其工作環境包括對領導者的信任感和自我一致 (self-congruent)，因為員工對領導者產生信任、忠誠，則員工會受到更多的激勵與付出，和更佳的績效表現，甚至可激勵員工超越原先的績效表現 (Bono & Judge, 2003)。如 Fernandez 與 Moldogaziev (2011) 曾以美國聯邦政府為研究樣本，探討不同的主管信任措施對於員工知覺績效之影響，結果發現其間具有顯著的影響效果，意指若組織成員受到正確的領導者給予的信任與協助，且這些主管將帶領成員結合個人的努力方向與組織目標結合，將能創造個人與組織的績效。因此假說三：績效表現會受到自我效能與信賴關係兩者之間的交互作用效果而產生顯著影響。

參、研究方法

一、資料蒐集與樣本組成

研究資料於 2011 年 2 月至 4 月在臺灣地區採問卷調查方式，以政府部門工作者為對象，包括中央與地方政府單位、行政院人事行政局、地方法院、交通事業單位、公營水電單位、國立及市立中小學等，共蒐集有效樣本 398 位。因礙於若採結構方式模式 (SEM) 來進行統計工具分析，有樣本數之限制，如 Breckler (1990) 針對人格與社會心理學領域 72 個使用 SEM 進行實徵研究整理出樣本數的中數為 198 筆，因為若要追求 SEM 的分析結果更加穩定，是不建議低於 200 筆樣本數，加上本研究受訪者的填答意願所致，因此本研究並無討論工作者的工作性質之差異，也非本研究主要討論目的。

樣本的背景特徵。在性別上，女性員工為較多比例約占 66.8% (n=266 人)。管理角色而言，大部分為員工占 85.68% (n=341 人)。年齡來說，大多數落在 41-50 歲占 46.2% (n=184 人)，其次為 51-60 歲占 24.1% (n=96 人)，再者為 31-40 歲占 22.6% (n=90 人)。教育程度方面，大多是學士占 68.6% (n=274) 其次為碩士 26.1% (n=104)。平均現職服務年資為 7 年。

二、研究變數之操作性定義與衡量

本研究所探討的三個變數源自於英文文獻，為確保問卷題目的意義，在措辭略有改變以適應臺灣的組織文化與環境（Brislin, 1980）。本研究問卷各變數的構面題項，曾請相關領域學者協助檢視，並依據過去文獻加以修正，問卷內容能適合研究主題的需要，具備一定的內容效度。在問卷調查題目設計採用 7 點式李克特量表（從 1 的非常不同意到 7 的非常同意）。以下部分陳述這些變數的概念與操作型定義。

（一）績效評量

本研究所探討的績效（performance ratings）是以整體而言組織成員針對他 / 她的工作方式與能力以何種程度上被執行的結果。本研究採用 Wayne、Shore 與 Linden（1997）測量績效的題目共 7 項，分別為：1.合作能力。2.溝通能力。3.規劃與組織能力。4.技術能力。5.工作品質。6.工作負荷量。7.整體工作表現。

（二）自我效能

自我效能定義為一個人動員動機、認知資源與行動過程，以滿足特定的情境需求的能力（Chen, Gully, & Eden, 2001）。這個研究使用 Zhang 與 Schwarzer（1995）所發展的五個題目來測量這個因素，包括：1.我自信能有效地應付任何突如其來的事情。2.如果我付出必要的努力，我一定能解決大多數的難題。3.我能冷靜地面對困難，因為我信賴自己處理問題的能力。4.面對一個難題時，我通常能找到幾個解決方法。5.有麻煩的時候，我通常能想到一些應對的方法。

（三）信賴關係

本研究所探討的信賴關係指的是，願意將自己交託給對方的行為，對合作夥伴具有相當程度之信心，故在某種情況下需要仰賴對方（Moorman et al., 1993）。本研究使用 Jap（1999）所發展的五個題目來測量這個因素，包括：1.我與長官 / 同仁彼此的承諾是可靠的。2.我與長官 / 同仁彼此的往來是誠實的。3.我與長官 / 同仁彼此互相信任。4.我與長官 / 同仁會用彼此的方式互相幫助。5.當問題出現時，我與長官 / 同仁會考慮彼此的利益。

三、統計分析方式

本研究蒐集有效公部門成員樣本共 398 位，並採結構方程模式直接估計潛在交互作用（latent interaction），才能真正的檢測潛在交互作用，以 Marsh 等人（2007）的完全無限制潛在變數交互作用模式（Unconstrained Structural Equation Models of Latent Interactions）為準則，先將欲探討的變數，包括自我效能、信賴關係與績效先進行平減（mean-centered approaches），再將自我效能與信賴關係兩變數之觀察變項配對相乘作為指標來進行估計，使得自我效能與信賴關係的觀察變項交乘項的因素負荷量與誤差變異數不設限而令其自由估計，可減少非線性設限所造成的複雜性，因為在創造交乘項時，若每個觀察變數使用一次而不重複，各單一交乘項只帶有測量變數的部分資訊，所以進行估計的結果會比較理想。

由於本研究以自陳式（Self-Report）問卷收集資訊，自變數與依變數的填答者相同，極可能有共同方法偏誤（Common Method Bias, CMB）或共同方法變異（Common Method Variance, CMV）的問題（Spector, 2006），其共同方法變異已逐漸受到組織研究關注，並且在各種方法的事後試驗，驗證性因素分析（Confirmatory Factor Analysis, CFA）往往是最嚴格（Podsakoff, MacKenzie, Lee, & Podsakoff, 2003）。為確保資料品質，本研究採取了一些方法來避免共同方法變異。首先，彭台光、高月慈與林鈺琴（2006）提到，雖然在統計上有各種不同的處理方式，嚴格而言各種方法仍有先天上的限制，因此要避免共同方法變異仍是事先預防處理較佳。如在問卷設計可用事先預防共同方法變異，因此在問卷設計方面，將自變數與依變數混合排列，使填答者不易判別其因果關係，避免因為題項的特性、脈絡等可能導致的共同方法變異。其次，問卷採不記名方式，使填答者較放心，因而減少各種個人之偏誤傾向；最後，問卷之編排方式中變項名稱不顯示在問卷上，不同變數的題項混合排列，而非同變項之題項放一起，盡量減少受測者之一致性動機。

肆、統計分析

本研究首先以描述性統計瞭解樣本組成，並呈現相關矩陣以供後續採結構方程

模式（SEM）進行統計分析，在結構方程模式分析工具是使用 LISREL8.8，先以驗證性因素分析來確認信效度；再進行假說模型考驗，最後探討潛在變數的交互作用效果。

一、描述性統計與相關係數

本研究所要探討的三個變數包括，績效、自我效能與信賴關係，依序其平均數為 5.17、5.00、5.44，標準差 1.048、1.072、0.786，如表 1 描述性統計顯示。其次，表 2 相關矩陣顯示，自我效能五個項目、信賴關係五個項目與績效七個項目皆具有正向的顯著相關，各題項目平均數介於 4.92 及 5.57 之間。

表 1 描述性統計

變數名稱與項目		平均數	標準差
績效	1. 合作能力 2. 溝通能力 3. 規劃與組織能力 4. 技術能力 5. 工作品質 6. 工作負荷量 7. 整體工作表現	5.17	1.048
自我效能	1. 我自信能有效地應付任何突如其來的事情 2. 我一定能解決大多數的難題 3. 我能冷靜地面對困難 4. 我通常能找到幾個解決方法 5. 我通常能想到一些應對麻煩的方法	5.00	1.072
信賴關係	1. 我與長官 / 同仁彼此的承諾是可靠的 2. 我與長官 / 同仁彼此的往來是誠實的 3. 我與長官 / 同仁彼此互相信任 4. 我與長官 / 同仁會用彼此的方式互相幫助 5. 我與長官 / 同仁會考慮彼此的利益	5.44	0.786

資料來源：本研究自行整理。

表 2 相關矩陣

變數	S1	S2	S3	S4	S5	F1	F2	F3	F4	F5	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7
S1	(5.15)																
S2	.565	(5.57)															
S3	.688	.653	(5.46)														
S4	.639	.550	.767	(5.50)													
S5	.653	.557	.765	.881	(5.53)												
F1	.323	.377	.342	.270	.301	(5.12)											
F2	.244	.363	.301	.230	.271	.801	(5.28)										
F3	.306	.355	.341	.238	.300	.822	.862	(5.16)									
F4	.324	.371	.326	.255	.301	.776	.745	.856	(5.28)								
F5	.271	.345	.330	.202	.233	.612	.524	.637	.655	(5.00)							
P1	.123	.083	.016	.034	.074	.456	.378	.475	.513	.393	(4.92)						
P2	.181	.106	.102	.065	.099	.444	.344	.462	.494	.431	.810	(5.01)					
P3	.192	.154	.131	.099	.102	.475	.363	.424	.459	.419	.681	.722	(5.04)				
P4	.226	.227	.128	.077	.067	.501	.396	.469	.458	.423	.606	.655	.770	(5.06)			
P5	.157	.199	.084	.048	.102	.443	.401	.444	.480	.409	.708	.681	.715	.727	(5.03)		
P6	.117	.181	.052	.021	.054	.424	.330	.371	.414	.338	.497	.441	.551	.588	.733	(4.91)	
P7	.153	.220	.084	.026	.074	.498	.449	.506	.546	.469	.717	.732	.711	.709	.873	.713	(5.04)

註：() 斜對角為平均數，n 為 398，自我效能：S1-S5，信賴關係：F1-F5，績效：P1-P7。
資料來源：本研究自行整理。

二、信效度分析

統計分析的程序依據 Anderson 與 Gerbing (1988) 所提出的兩階段步驟，首先對各構念變數作信效度檢驗，其次再對本研究假說的整體結構模式進行適配檢定，表 3 則是採驗證性因素分析所獲得之結果，顯示本研究中三個構念的 Cronbach α 信度係數分別為 0.937、0.908、0.929，顯示各個因素皆具有相當良好的內部一致性信度。且在績效的七題項目，標準化因素負荷量介於 0.73 到 0.92 之間皆達到顯著水準；在自我效能的五題項目，標準化因素負荷量介於 0.64 到 0.93 之間皆達到顯著水準；信賴關係的五題項目，標準化因素負荷量介於 0.68 到 0.96 之間皆達到顯著水準（如表 3）。

表 3 驗證性因素分析

變數名稱		λ	CR	AVE	信度
績 效	1. 合作能力	0.80	0.938	0.686	0.937
	2. 溝通能力	0.80			
	3. 規劃與組織能力	0.81			
	4. 技術能力	0.80			
	5. 工作品質	0.91			
	6. 工作負荷量	0.73			
	7. 整體工作表現	0.92			
自 我 效 能	1. 我自信能有效應付任何突如其來的事情	0.73	0.911	0.674	0.908
	2. 我一定能解決大多數的難題	0.64			
	3. 我能冷靜地面對困難	0.85			
	4. 我通常能找到幾個解決方法	0.92			
	5. 我通常能想到一些應對麻煩的方法	0.93			
信 賴 關 係	1. 我與長官 / 同仁彼此的承諾是可靠的	0.88	0.934	0.743	0.929
	2. 我與長官 / 同仁彼此的往來是誠實的	0.88			
	3. 我與長官 / 同仁彼此互相信任	0.96			
	4. 我與長官 / 同仁會用彼此的方式互相幫助	0.89			
	5. 我與長官 / 同仁會考慮彼此的利益	0.68			

註： λ （項目信度）：測量方程式的估計值；CR（組合信度）：指構面內部變數的一致性；AVE（平均萃取變異量）：觀測變數能測得多少百分比的潛在變數值；Cronbach α （信度）：測量內部一致性係數。

資料來源：本研究自行整理。

三、直接效果

為了探討三個構念（績效、自我效能、信賴關係）之間的直接效果關係，參考圖 1 所示，其模式適配度在 RMSEA 表現為 0.120，多重指標包括 NFI 為 0.94、CFI 為 0.95，SRMR 為 0.066。進一步分析三個變數之間的直接效果，發現信賴關係與績效的 γ 係數高達 .63 ($p<.001$) 的高度正向影響力，但在自我效能卻是呈現 γ 係數為 -.11 ($p<.05$) 的負向影響力，由此得知將自我效能與信賴關係同時放入模型中，自我效能的影響力則成為負向影響。在多元迴歸同時存在的前因自變數互相皆可稱為控制變數（control variable），因為任一個自變數皆是在其他變數已在模型當中被控制的情況下所得到的淨效果（Cohen, Cohen, West, & Aiken, 2003）。

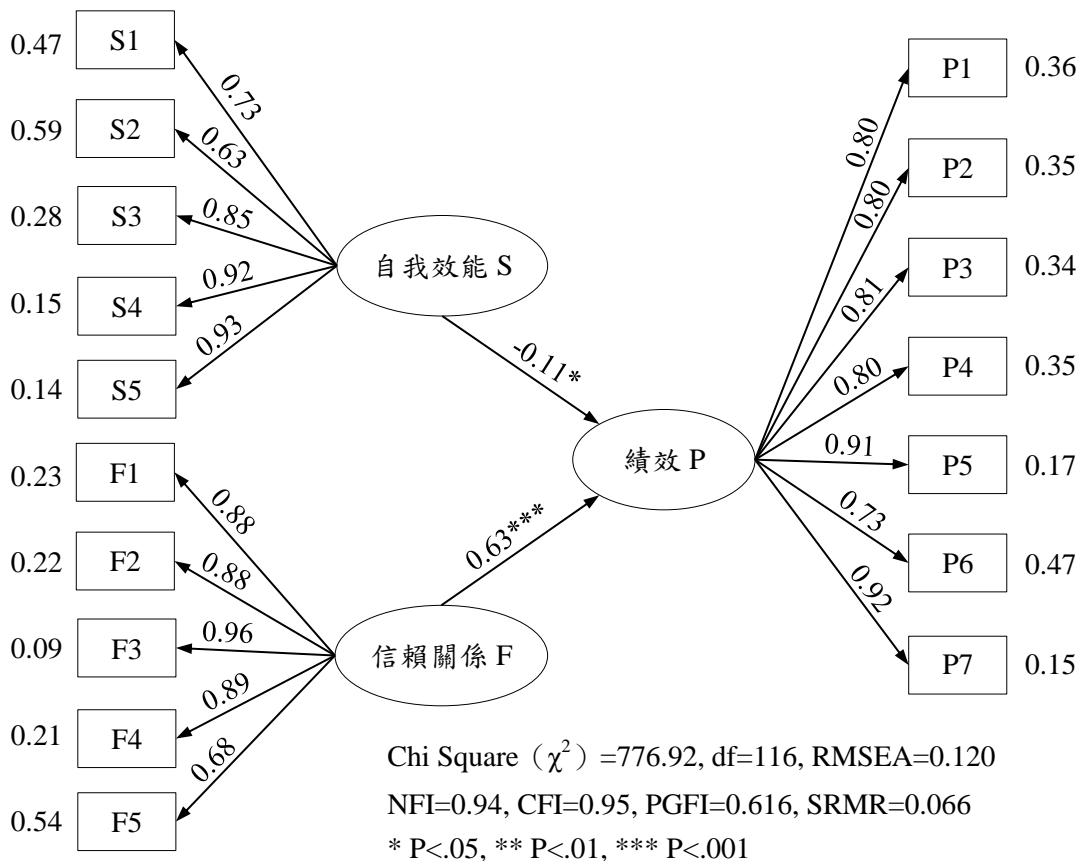


圖 1 自我效能、信賴關係與績效之間的直接效果

資料來源：本研究自行整理。

然而本研究欲探討的效果除了自我效能、信賴關係分別對績效的直接效果影響，更需要瞭解的是在自我效能與信賴關係兩者交互作用之下對於績效所產生的效果為何，因此下一階段於交互作用效果呈現。

四、潛在交互作用效果

交互作用效果是視情況而定，針對本研究所探討的變數而言，研究者所操弄的兩個前因自變數包括自我效能與信賴關係會聯合對於依變數績效發生作用，即為本研究所要探討的交互作用，此時兩個自變數在依變數上所造成的效果即為主要效果。因本研究模型帶有潛在變數，因此採用潛在交互作用效果方式加以處理。而潛在交互作用（latent interaction）最早是由 Kenny 與 Judd（1984）所提出的指標交乘策略（product indicant approach）來估計潛在交互作用，分析兩個外生潛在變項（exogenous latent variable），及其交互作用（即潛在交互作用）影響單一外顯變項的模型，並建議在原有兩個潛在變項外，另加入一個新的潛在變項代表潛在交互作用項，利用原先兩潛在變項指標的交乘項（product term），作為該潛在交互作用項的指標，如此則可在 SEM 架構下處理潛在交互作用。此方法雖能讓交互作用效果在 SEM 架構下分析，但額外引進許多議題，包括相乘項指標的非常態，以及平均數結構等問題（Jöreskog & Yang, 1996）。因此 Jöreskog 與 Yang（1996）提出採用觀察變數的截距項得以估計，進而估計潛在變項平均數，將平均數結構納入，此即能避免偏誤問題，但卻因而引進更多複雜限制式。故本研究採用 Marsh、Wen 與 Hau（2004, 2006）及 Marsh 等人（2007）所提出的完全無限制潛在變數交互作用模式。此方法在創造交乘項時，每個觀察指標僅使用一次而不會重複，每一個單一的交乘項只帶有測量變數，因此所估計的結果較為理想，且具有較佳的檢定力。當利用相乘項作為潛在交互作用項指標，由於此變項並非直接觀察，而是由現有變項組合產生，這些變項在潛在交互作用項的負荷量（factor loading），以及這些變項誤差的變異數與共變數，皆可以由產生它們的方式推得，而不需估計。

本研究主要探討的潛在交互作用效果模型如圖 2，其模型 RMSEA 為 0.123 多重指標 NFI 為 0.90、CFI 為 0.92，而 PGFI 為 0.60，SRMR 為 0.096。雖然本研究雖發現自我效能對績效無直接影響力，但本研究所探討的潛在交互作用效果下，自我效能與信賴關係之交互作用對績效的影響 γ 係數為 .10 ($p < .05$)，而信賴關係對績

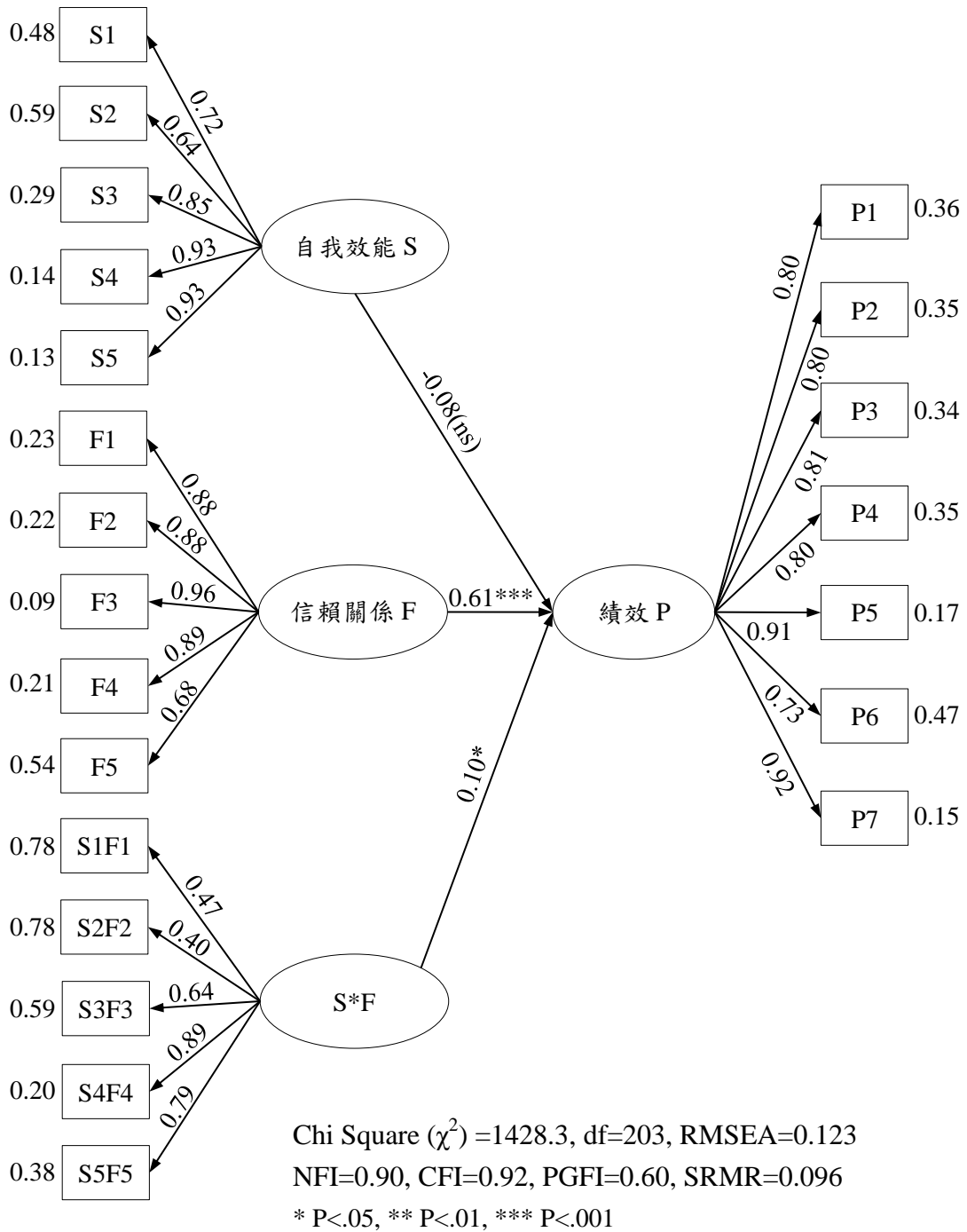


圖 2 自我效能、信賴關係與績效之間的交互作用效果

資料來源：本研究自行整理。

效的直接影響效果為 γ 係數 .61 ($p < .001$)。在真實的組織環境進一步呼應本研究假說。另一方面，本研究採用的是潛在交互作用效果，回顧變異數分析或傳統迴歸分析交互作用方式，其潛在變數模型當中檢測交互作用有著截然不同的程序，因引進潛在交互作用項之後，將使得估計更加複雜，但仍有其必要性。因 SEM 透過引進潛在變項，將測量誤差納入模型，相較於不處理測量誤差的傳統迴歸或徑路分析，更適用於測量誤差較大的情境。也因為 SEM 能考量測量誤差的影響，估計主要效果與交互作用效果時有較高檢定力 (Jaccard & Wan, 1995)。

伍、結語

實徵研究上，非線性關係常為研究者所關切，在人力資源相關領域如何應用潛在變項間交互作用等非線性效果之估計有其重要性。本研究採潛在變項交互作用進行考驗，並發現自我效能與信賴關係彼此之間的潛在交互作用對於績效有顯著且正向影響，但礙於各機關的組織文化或工作屬性或有不同，樣本之間的差異性是否會造成對於組織行為研究的偏誤，亦研究結果不宜過度推論。

一、結論與管理意涵

雖然本研究考量了自我效能與信賴關係的潛在交互作用效果對績效的影響後，發現自我效能並無直接對績效產生影響，但在環境脈絡以及在真實組織場域的特色，這兩者概念已是存在於組織環境中，因此即便自我效能無法直接對於績效產生顯著且正向影響，然而交互作用效果成立之前提下，我們還是需要兼顧自我效能以及信賴關係，才能正向的影響公部門成員的績效表現。

在人資與組織領域，研究者多半難以在控制嚴密的實驗室精確的操弄實驗研究，反而是透過現場觀察、訪談或者以問卷蒐集資料來進行分析。透過資料分析，運用潛在交互作用效果處理，本研究的確發現，在政府單位工作的員工們，除了主管與同儕之間的信賴關係愈強對於績效的表現將會更好，而原本自我效能認知也會受到單位主管、同儕的信賴度與支持程度的不同而對結果的產出與表現有所改變，所以在自我效能與信賴關係兩者的交互作用是一項對於績效有相當預測能力的指標。

經由本研究所驗證的結果獲得，除了自我效能與信賴關係的交互作用對績效所產生的影響，然而信賴關係對績效的正向影響反而係數高達 0.61，再一次回顧《向孔子學領導：36 堂一生必修的論語課》，書本裡提到子夏所認為「在位的君子，必須取得人民的信任之後，才能役使百姓服勞役，否則百姓就會以為是在虐待他們。要先取得君主的信任，然後才去規勸；否則君主就會以為你在誹謗他」，因此若要讓同仁們的工作績效提升，必須取得長官或同仁彼此的承諾、信任，並且他們也相信自己本身有能力能應付難題，進而使得同仁們產生高績效表現。

再者基於社會交換理論，人際之間的互動行為是一種過程，而且社會交換的過程由於互惠的結果，雙方會產生感激、責任感及信任，所以當政府部門欲提高內部成員的績效表現時，組織單位必須要先建立起成員之間的信任與關係，降低彼此的隔閡，如此方能增長彼此間支持、關懷、分享的行為表現。如適時的讚揚、友情的支持與關懷、信任與承諾，也能增進員工分享的意願，而且政府部門組織應鼓勵管理者與員工之間維持長久的合作與相互信賴的關係，以增加其對員工的瞭解。組織可以定期舉辦一些活動如國內外旅遊或聚餐活動、生日派對等，藉由活動的進行，不僅可以改善主管與部屬之間的關係，還可以增進同儕之間的情感交流，以建立彼此的信賴關係。但是，值得注意的是這些信賴關係的目標與組織目標一致將會運作的更恰當。如參考 Eyler 與 Baridon (1992) 的研究，單位部門可訂立一系列的規定，讓員工知道管理者期待的行為有哪些，如此員工較有準則可以遵守，也能瞭解如何維持組織內部的信賴關係。

二、後續研究建議

本研究透過政府部門的樣本蒐集，探討自我效能、信賴關係與績效之間的影響，並採潛在變項交互作用檢定，也確實發現自我效能與信賴關係對於績效的確存在交互作用效果，值得注意的是本研究所探討的潛在交互作用項適合採前因自變數皆為連續變項；如果交互作用或調節變項是外顯類別變項，可利用將資料分為次群體利用多群體結構方程模型處理。另外建議未來研究，可進一步探討三者變數之間是否有中介效果、中介式調節或調節式中介。並考慮放入其他可能影響績效的組織層次變數，採潛在多層次模型來驗證。

其次，本研究在衡量績效表現因直接參考 Wayne 等人（1997）測量績效的題目，但在衡量的題目中有兩項分別是指合作能力與溝通能力，可能這兩項績效表現本身就需要與長官或同仁們彼此之間的信賴關係與合作，進而產生本研究的推論，也建議後續研究學者可參考其他衡量績效表現的量表再進行比較與討論。再者，因實證研究推論之限制，可能存在著各機關的組織文化或工作屬性或有不同，樣本之間的差異性所產生的研究偏誤，可能影響著研究結果可推論性（generalizability）所造成之外在效度推論的威脅，在此提出供其他研究者參考。

最後，本研究也有其它限制。首先受到人力、時間及財力的限制，本研究採橫斷面資料蒐集（cross section）無法進行長時間比對與資料蒐集，因此未來研究方向可進一步發展追蹤資料（panel survey）的研究探討。另外，本研究由單一對象收集自變數以及依變數的資訊，雖可能有共同方法變異的問題，然而也採取相關措施如事前透過問卷設計等，避免共同方法變異。

參考文獻

- 石滋宜 (2013)。向孔子學領導：36 堂一生必修的論語課。臺北：天下。
- 施光訓、林靜雯、李月瑛 (2006)。政府績效管理與制度改造經驗之比較研究。《**績效與策略研究**》，3 (2)，157-174。
- 彭台光、高月慈、林鈺琴 (2006)。管理研究中的共同方法變異：問題本質、影響、測試和補救。《**管理學報**》，23 (1)，77-98。
- Ammons, D. N. (1996). *Municipal benchmarks: Assessing local performance and establishing community standards*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Anderson, J. C., & Gerbing, D. W. (1988). Structural equation modeling in practice: A review and recommended two-step approach. *Psychological Bulletin*, 103(3), 411-423.
- Bandura, A. (1982). Self-efficacy mechanism in human agency. *American Psychologist*, 37(2), 122-147.
- Bandura, A. (1986). *Social foundations of thought and action: A social cognitive theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Bandura, A. (1990). Reflections on nonability determinants of competence. In R. J. Sternberg & J. Kolligian, Jr. (Eds.), *Competence considered: Perceptions of competence and incompetence across the lifespan* (pp. 315-362). New Haven, CT: Yale University Press.
- Bandura, A. (1995). *Self-efficacy in changing societies*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Bandura, A., & Wood, R. (1989). Effect of perceived controllability and performance standards on self-regulation of complex decision making. *Journal of Personality and Social Psychology*, 56(5), 805-814.
- Bass, B. M. (1985). *Leadership performance beyond expectation*. New York, NY: Academic Press.
- Bauer, T. N., & Green, S. G. (1996). Development of leader-member exchange: A longitudinal test. *Academy of Management Journal*, 39(6), 1538-1567.
- Blau, P. M. (1964). *Exchange and power in social life*. New York, NY: Wiley.
- Bono, J. E., & Judge, T. A. (2003). Self-concordance at work: Toward understanding the

- motivational effects of transformational leaders. *Academy of Management Journal*, 46(5), 554-571.
- Borman, W. C., & Motowidlo, S. M. (1993). Expanding the criterion domain to include elements of contextual performance. In N. Schmitt & W. C. Borman (Eds.), *Personnel selection in organizations* (pp. 71-98). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Boyne, G. A. (2003). What is public service improvement? *Public Administration*, 81(2), 211-228.
- Breckler, S. J. (1990). Applications of covariance structure modeling in psychology: Cause for concern? *Psychological Bulletin*, 107(2), 260-273.
- Brewer, J. D. (1968). Review of the human organization. *American Sociological Review*, 33(5), 825-826.
- Brislin, R. W. (1980). Translation and content analysis of oral and written material. In H. C. Triandis & J. W. Berry (Eds.), *Handbook of cross-cultural psychology: Methodology* (pp. 389-444). Boston, MA: Allyn and Bacon.
- Bstieler, L. (2006). Trust formation in collaborative new product development. *Journal of Product Innovation Management*, 23(1), 56-72.
- Campbell, J. P., McCloy, R. A., Oppler, S. H., & Sager, C. E. (1993). A theory of performance. In N. Schmitt & W. C. Borman (Eds.), *Personnel selection in organizations* (pp. 35-70). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Chen, G., Gully, S. M., & Eden, D. (2001). Validation of a new general self-efficacy scale. *Organizational Research Methods*, 4(1), 62-83.
- Cohen, J., Cohen, P., West, S. G., & Aiken, L. S. (2003). *Applied multiple regression/Correlation analysis for the behavioral sciences* (3rd Ed.). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Coyle-Shapiro, J. A-M., & Kessler, I. (2000). Consequences of the psychological contract for the employment relationship: A large scale survey. *Journal of Management Studies*, 37(7), 903-930.
- Dweck, C. S. (2000). *Self-theories: Their role in motivation, personality and development*. Philadelphia, PA: Psychology Press.
- Dwyer, R. F., Schurr, P. H., & Oh, S. (1987). Developing buyer-seller relationships. *Journal of Marketing*, 51(2), 11-27.
- Eyler, D. R., & Baridon, A. P. (1992). Managing sexual attraction in the workplace.

- Business Quarterly*, 57(3), 19-26.
- Fernandez, S., & Moldogaziev, T. (2011). Empowering public sector employees to improve performance: Does it work? *The American Review of Public Administration*, 41(1), 23-47.
- Gouldner, A. W. (1960). The norm of reciprocity: A preliminary statement. *American Sociological Review*, 25(2), 161-178.
- Graen, G. (1976). Role-making processes within complex organizations. In M. D. Dunnette (Ed.), *Handbook of industrial and organizational psychology* (pp. 1204-1245). Chicago, IL: Rand McNally.
- Jaccard, J., & Wan, C. K. (1995). Measurement error in the analysis of interaction effects between continuous predictors using multiple regression: Multiple indicator and structural equation approaches. *Psychological Bulletin*, 117(2), 348-357.
- Jap, S. D. (1999). Pie-expansion efforts: Collaboration processes in buyer-supplier relationship. *Journal of Marketing Research*, 36(4), 461-475.
- Jöreskog, K., & Yang, F. (1996). Nonlinear structural equation models: The Kenny-Judd model with interaction effects. In G. A. Marcoulides and R. E. Schumacker (Eds.), *Advanced structural equation modeling* (pp. 57-89). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Kenny, D. A., & Judd, C. M. (1984). Estimating the nonlinear and interactive effects of latent variables. *Psychological Bulletin*, 96(1), 201-210.
- Klages, H., & Masser, K. (1996). Ratios and indicators as a new and essential part of present administrative reform. In H. Hill, H. Klages, & E. Löffler (Eds.), *Quality, innovation and measurement in the public sector* (pp.107-136). New York, NY: Peter Lang.
- Kopczynski, M., & Lombardo M. (1999). Comparative performance measurement : Insights and lessons learned from a consortium effort. *Public Administration Review*, 59(2), 124-134.
- Lewis, J. D., & Weigert, A. (1985). Trust as social reality. *Social Forces*, 63(4), 967-985.
- Locke, E. A., & Latham, G. P. (1990). *A theory of goal setting and task performance*. Englewood cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Marsh, H. W., Wen, Z., & Hau, K.-T. (2004). Structural equation models of latent interactions: Evaluation of alternative estimation strategies and indicator construction. *Psychological Methods*, 9(3), 275-300.

- Marsh, H. W., Wen, Z., & Hau, K.-T. (2006). Structural equation models of latent interaction and quadratic effects. In G. R. Hancock & R. O. Mueller (Eds.), *Introduction to structural equation modeling: A second course* (pp. 225-265). Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Marsh, H. W., Wen, Z., Hau, K.-T., Little, T. D., Bovaird, J. A., & Widaman, K. F. (2007). Unconstrained structural equation models of latent interactions: Contrasting residual-and mean-centered approaches. *Structural Equation Modeling*, 14(4), 570-580.
- Martocchio, J. J. (1994). Effects of conceptions of ability on anxiety, self-efficacy, and learning in training. *Journal of Applied Psychology*, 79(6), 819-825.
- McAdam, R., Reid, R., & Saulters, R. (2002). Sustaining quality in the UK public sector: Quality measurement frameworks. *International Journal of Quality and Reliability Management*, 19(5), 581-595.
- Moorman, C., Deshpande, R., & Zaltman, G. (1993). Factors affecting trust in market research relationships. *Journal of Marketing*, 57(1), 81-101.
- Morgan, R. M., & Hunt, S. D. (1994). The commitment-trust theory of relationship marketing. *Journal of Marketing*, 58(3), 20-38.
- Mwita, J. I. (2000). Performance management model: A systems-based approach to public service quality. *International Journal of Public Sector Management*, 13(1), 19-38.
- Office of Personnel Management (2015). Aligning performance plans with organizational goals: OPM's eight-step process. Retrieved from: <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/human-capital-management/reference-materials/results-oriented-performance-culture/eightstep.pdf>.
- Ordóñez de Pablos, P. (2005). Western and eastern views on social networks. *The Learning Organization*, 12(5), 436-456.
- Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Lee, J.-Y., & Podsakoff, N. P. (2003). Common method biases in behavioral research: A critical review of the literature and recommended remedies. *Journal of Applied Psychology*, 88(5), 879-903.
- Rhodewalt, F. (1994). Conceptions of ability, achievement goals, and individual differences in self-handicapping behavior: On the application of implicit theories. *Journal of Personality*, 62(1), 67-85.
- Robins, R., & Pals, J. L. (2002). Implicit self-theories in the academic domain:

- Implications for goal orientation, attributions, affect, and self-esteem change. *Self and Identity*, 1(4), 313-336.
- Robinson, S. L., & Rousseau, D. M. (1994). Violating the psychological contract: Not the exception but the norm. *Journal of Organizational Behavior*, 15(3), 245-259.
- Spector, P. E. (2006). Method variance in organizational research: Truth or urban legend? *Organizational Research Methods*, 9(2), 221-232.
- Turnley, W. H., & Feldman, D. C. (1998). Psychological contract violations during corporate restructuring. *Human Resource Management*, 37(1), 71-83.
- Van Dick, R., Grojean, M. W., Christ, O., & Wieseke, J. (2006). Identity and the extra mile: Relationships between organizational identification and organizational citizenship behaviour. *British Journal of Management*, 17(4), 283-301.
- Wayne, S. J., Shore, L. M., & Liden, R. C. (1997). Perceived organizational support and leader-member exchange: A social exchange perspective. *Academy of Management Journal*, 40(1), 82-111.
- Wood, R., & Bandura, A. (1989). Social cognitive theory of organizational management. *Academy of Management Review*, 14(3), 361-384.
- Wright, P. M., & Haggerty, J. J. (2005). Missing variables in theories of strategic human resource management: Time, cause, and individuals. *Management Review*, 16(2), 164-173.
- Zhang, J. X., & Schwarzer, R. (1995). Measuring optimistic self-beliefs: A Chinese adaptation of the general self-efficacy scale. *Psychologia*, 38(3), 174-181.

The Impact of Self-Efficacy and Fiduciary Relationship on Work Performance in the Public Sector

Pei-Wen Liao, Jun-Yi Hsieh^{*}

Abstract

Improving government performance is always an important issue of public administration. This study tries to explore public sector members' sense of self-efficacy from premises that include: public sector members have confidence to deal with any unexpected events, public sector members believe in their effort to solve the problem, they believe they have the ability to deal with the problem and that the problems they have encountered have a solution – there will be ways to cope with the problems. When they have a higher sense of self-efficacy, it will be reflected in their better work performance, including cooperation, communication, planning, technology, quality of work, work load and the overall work. In addition to the performance-based measure of the relationship between the individual performance and overall stake, organizations need well-functioning members to cooperate with each other to achieve organizational goals, including supervisors and employees whose mutual commitments are reliable, who consider each other to be honest, and who trust each other, help

^{*} Pei-Wen Liao, Assistant Professor, Department of Human Resource Management and Development, Hsiuping University of Science and Technology, email: pearlliao@hust.edu.tw.
Jun-Yi Hsieh, Professor, Department of Public Affairs, University of Taipei, email: jh04e@utapei.edu.tw.

each other, consider each other's interests and trust these indicators does affect the performance indicators. The research found that self-efficacy and fiduciary relationship has significant positive effect on performance. When the model is applied to the self-efficacy and fiduciary relationships, there are significant negative effects on performance. However, the self-efficacy and fiduciary relationship have latent interaction effects on performance. The research finds that self-efficacy has not impacts on performance, the fiduciary relationship has positive significant effects on performance. Self-efficacy and fiduciary relationship have significant positive latent interaction effects on performance.

Keywords: self-efficacy, fiduciary relationship, performance ratings

一樣的身分、不一樣的角色： 以 2008 年臺灣政府文官調查庫 探索文官回應與類型*

黃建勳**

《摘要》

理論上，在民主治理下，負責任的文官必須回應多元的價值，包括服從、效率、專業、公正、依法行政、公共利益與民意等。實際上，雖然事務文官是身分受到法律保障的永業官員，但因為個別價值認知與偏好，而在政策過程中，對於多元的價值與責任要求，有不同程度的回應，而可能形成不同特性的行政角色。

本研究利用 2008 年臺灣文官調查資料與集群分析方法，針對 1,852 個有效樣本進行分組，將相似回應特性文官歸於相同組別，而組別間差異盡量最大，以系統性分析國內公務員不同的回應類型，勾勒與詮釋我國文官體系下多元的樣貌與角色。本研究以公益導向、效

投稿日期：105 年 1 月 25 日。

* 初稿曾發表於 2014 年 6 月 20 日政治大學公共行政學系辦理第十九屆全國公共行政博碩士生論文發表會，感謝當日會議評論人世新大學行政管理學系方凱弘教授的評論建議，以及會議主持人政治大學公共行政學系蘇偉業教授提醒作者釐清理論概念，同時感謝政治大學公共行政學系蕭乃沂教授的「授後服務」，給予統計方法的諮詢，最後由衷感謝兩位匿名審查人寶貴的修正意見。

** 國立政治大學公共行政學系博士生，目前研究領域：民主治理與官僚組織、行政裁量與行為、環境保護與市民社會，email: 101256501@nccu.edu.tw; polchh@gmail.com。

率、專業判斷、層級服從、依法行政、政治回應與中立等作為集群變數，將樣本分成四組，並分別命名為：專業技術者、自主成效者、公益關懷者、傳統執行者。最後，依據分組結果與特性，本研究也提供人事與組織管理的相關政策建議。

[關鍵詞]：回應性、責任、倫理、集群分析

壹、前言

在多元競爭的民主治理環境，文官體系往往代表著一種穩定的力量：不論政治競爭與結果，文官仍持續維持國家機器的運作與法令執行。而在理論或實務上，文官被期許應依法行政，憑藉專業知識與管理技能，公正地執行政策與回應市民需求。然而，所謂「一樣米養百樣人」，每位文官執行職務時，傾向回應的對象與價值，可能有所不同。有些文官可能較為積極任事，視公共利益為第一要務，有些文官則可能較保守，謹守依法行政與中立的立場，也有些文官較願意回應多元的政治價值。換言之，理論上文官的角色，係符合制度與社會預期，回應不同的對象與價值，但是實際上他們有自己的回應偏好，進而產生不同的工作、角色認知，讓文官回應有不同的次類型。

文官應該向誰回應，與組織制度的定義與形塑有關。依據組織與制度理論，組織的正式規則或非正式規範，會形成妥適性邏輯（logic of appropriateness），形塑組織成員的信念、態度與選擇，讓成員行為與組織目標或期待一致（March & Olsen, 1989, 1995）。而在組織社會化過程中，來自於組織與制度的期待要求，將會定義文官的角色認知（Pfiffner, 1987）與自我認同，並指引文官應做什麼、如何做、為何而做。傳統文獻已經指出，在民主治理下，政治制度與行政組織讓文官必須回應，來自內部專業責任與外部課責要求（Caiden, 1996; Finer, 1941; Friedrich, 1940）。Kaufman（1956）也認為，文官必須回應的價值，包括符合民主政治的代表性、強調專業知識的中立能力，以及連結民主政治與專業行政的政務領導。換言之，文官體系處於回應、責任與課責間不同面向要求的治理環境（Levine, Peters, &

Thompson, 1990: 189-191)。這些來自不同面向的要求，會形塑文官回應的工作信念與判斷依據，也影響他們的決策行為與績效產出。而他們認知與選擇回應程度，也將關係到他們在民主治理中所扮演的行政角色。

過去研究文獻討論文官的行政角色認知，已經具有理論與經驗的基礎。最早的文獻可見於 Downs (1967) 依據理性自利的程度，區分五種不同的角色類型：職位爬升者 (climbers)、保守者 (conservers)、狂熱者 (zealots)、倡議者 (advocates)、政治家 (statesman)。Brewer 與 Maranto (2000) 利用 Downs 的角色分類，針對美國聯邦文官進行問卷調查，發現他們在工作保障與薪資上，屬於保守立場，而在為公眾服務與政策倡議方面，則屬於政治家與狂熱者。此外，Aberbach、Putnam 與 Rockman (1981) 從政治行政互動面向，進行跨國性文官的政治與行政態度調查，並區分成四種類型：從屬執行者、事實提供者、利益平衡者與功能整合者。在國內早期，賴維堯 (1995) 依據 Aberbach 等人的理論基礎，利用問卷調查資料，觀察我國高階文官多數屬於事實提供者與利益平衡者。而 Huang、Chen 與 Yu (2005) 也利用 Aberbach 等人 (1981) 及 Gregory (1991) 分析架構與問卷題目，調查臺灣文官的政治與行政態度，發現臺灣文官屬於技術型官僚，即強調專業又對於政治容忍度低。後續相關學者繼續研究與發現，面對政治轉型與多元競爭環境，文官秉持政治中立態度與提供專業建議 (王光旭, 2012, 2015; 蘇偉業, 2012; So, 2013)，而高階文官更扮演參與政策規劃與倡議的積極角色 (王俊元, 2010; 黃東益, 2013)。

近年來，公共管理與動機議題興起，亦有美國學者進一步討論文官如何認知其責任、價值與服務動機，以區分不同的工作認知與角色類型，並發現樣本中美國文官，多數屬於公眾利益的保護者，且願意運用專業知識與管理技能，服務民眾需求 (Brewer, Selden, & Facer, 2000; Selden, Brewer, & Brudney, 1999)。而在國內，蔡秀涓 (2009) 已透過臺灣文官調查資料，發現我國文官最為重視廉潔、公共利益與專業等服務價值。然而，從文官必須回應責任的多元來源的觀點，包括內部專業責任與外部課責要求，目前國內尚無經驗研究討論文官不同的角色定位。

本文旨在藉由討論文官執行職務時，有責任必須回應 (respond to) 的價值，並探索國內文官回應責任的不同類型，進而討論文官如何認知其行政角色。研究方法採取問卷調查與集群分析 (cluster analysis)，資料來源係 2008 年「權力轉換與文

官中立：態度、可信承諾、與政務 / 事務人員關係」研究計畫所建構之臺灣政府文官調查資料庫。使用大規模的態度問卷調查，可以讓進行集群分析的樣本的代表性較高。且本研究採取集群分析方法的優點，在於將相近態度的樣本歸於相同組別，而不同組間差異，盡量最大，則可以把外表上看似概括特質的文官體系，而實際上有不同回應價值與態度的個別文官，作系統性分類與詮釋。以下第貳節將進行文獻回顧，討論文官多元的回應對象與價值，而第參節資料與方法，則說明所選擇之集群變數的概念與測量方式，以及資料處理的分組計算法。第肆節為集群分析的分組過程與結果詮釋，最後，結論提出本研究在理論與經驗研究上意涵與相關政策建議。

貳、文獻檢閱：官僚向誰回應？

一、內部與外部控制

面對動態、複雜的政治環境，文官所處的行政體系，必須回應的價值相當多元（Yang, 2007），但其共同點皆與「控制」有關。自 19 世紀末採取功績制與專業化的行政改革，歷經福利國的政府職能擴張，大量非選舉出身的文官，如何裁量與決策，將深深影響政策執行的結果與民眾的權益。因此，長期以來，如何控制官僚，或官僚向誰回應，一直是民主政治與公共行政關注的議題。最為著名且普遍引用，即是 Friedrich 與 Finer 的論點。前者採取內部控制觀點，認為文官應依循專業知識與準則、倫理規範與德行價值（Friedrich, 1940），也就是文官必須回應內化的專業規範。而後者，從外部控制角度，認為文官必須接受多元民主的政治與制度性監督，乃至於市民社會的監督及直接參與，亦既回應外在的政治監督者（Finer, 1941）。

隨後，往後相關學者大多根據 Friedrich 與 Finer 的論點，定義文官在民主治理下，應承擔的責任與回應的對象。Mosher（1982）討論文官應履行之主觀與客觀層面責任：前者是文官個人自我對於特定事務結果負起責任的認知，而後者則是個人向外部特定人士或組織，說明工作成果並負責。除了傳統二分法外，也有學者增加分類向度，解釋更多文官必須回應的對象與價值。例如，Gilbert（1959）增加正式與非正式規範面向，區分四種責任類型：正式的內部控制是行政體系的層級節制與

指揮命令，非正式的內部控制則是專業判斷與倫理準則；正式的外部控制是國會監督、司法審查，而非正式的外部控制則是追求公共利益，或回應民意與市民團體的訴求。Burke（1986）整理四種形態的責任：專業規範、德性、法律與多元參與。而 Bovens（1998）也區分層級、個人、社群、專業與市民責任類型。另外，Romzek 等人依據控制的來源與程度，也區分成類似的形態：層級、法律、專業與政治面向（Romzek & Dubnick, 1987; Romzek & Ingraham, 2000）。質言之，不論內部與外部控制，或主觀責任價值與客觀課責對象，儘管學者間的分類方式與論述重點略有不同，他們採取的區分標準與理論背景，仍不脫離 Friedrich 與 Finer 的觀點。

儘管傳統文獻皆以控制來源，區分文官必須回應的價值，相對較單純及明確，但簡化的區分可能不是絕對的。首先，內部控制可以外部化（或法制化），而外部控制也可能轉向內化過程。例如，美國於 1978 年完成政府倫理法（The Ethics in Government Act），將各種行政倫理要求法制化。雖然臺灣沒有相同的立法，不過公務人員行政中立法與公務員服務法的部分條文，也有類似功能；而在「人民頭家」與「公僕」論述，以及兩次政黨輪替的民主深化歷程下，傳統技術性官僚必須學習面對不同的民意、政務官員的政策領導與制度性監督，才能適應多元民主的政治與社會改變。

再者，從課責的核心概念來看（Mulgan, 2000），外部控制往往具備較高的強制性。文官經常必須隨時向上級長官解釋其行為與結果，承受責難（blame）的壓力，甚至涉及法律或行政懲處情事。如同 Burke（1986）的想法，外部的課責機制得以強制型塑文官的基本職責，而內部控制因素往往被視為補充責任，因而讓他們傾向優先回應前者；然而，在特定條件之下，例如當公共利益與服從命令之間產生拉拔，或發生弊端揭發（whistle-blowing）事件時，內在的責任意識與價值，也可能扭轉文官的回應偏好。研究課責的著名學者 Romzek（2000）認為，課責的類型與關係間界線，已開始有所鬆動。換言之，控制的來源與程度已經不是絕對：外部控制可以內化，專業責任可以正式化對行為的控制。

因此，面對這樣的動態性，傳統的內外部控制觀點，在孰優孰劣的爭論上，已經不再是焦點，理論與實務上已認同兩者同時是控制機制缺一不可的一環（Meier, 1975）。傳統觀點仍然提供一個原則性架構，用以瞭解文官回應對象與價值。

二、文官面對管理、政治與法律面向的治理環境

雖然，傳統的控制觀點易於理解且可被廣泛解釋及運用，但尚未能具體表現公部門的特殊性。其實，內部 / 外部控制思維，不僅限於公部門管理，也存在於私部門的公司治理（*corporate governance*）的股東、董事會與經理人間關係。儘管文官與私部門經理人，可能面對相似的控制結構：外在形式與課責要求，以及內在的專業堅持與管理責任。但是，在民主治理環境下，文官需要處理更多元且複雜的要求。比起私部門或第三部門，公部門具有較高的公共性特徵，也擁有合法性與強制性權威地位，執行社會資源的分配、重分配與管制，使得負責執行的文官體系，必須處理政治決斷、管理效率與法治原則的多元要求。

基於文官公共性、執行工作特質與其面對內外部環境條件，本研究借用 Rosenbloom 與 Goldman（1993）提出公共行政的管理、政治與法律途徑，作為三個視角層面，用以回顧與討論傳統文獻指出文官必須回應的對象與價值。例如，管理層面包括領導、專業決策、績效與效率導向；政治層面包括回應民意、依循民選官員的政策指示與公共利益的追求；以及法律層面的法治國原則（*rule of law*）與依法行政。

首先，在管理層面上，學者與公共管理者皆關注公共部門如何有效運作與產出。論者相信，藉由強化文官體系的專業能力與核心價值，能讓文官有效地、公正地達成組織任務與政策目標。相關背景與理論主要來自於美國進步年代（1890-1920），以功績制（*merit system*）取代分贓制（*spoils system*）的改革，與建立「政治行政二分」（*dichotomy*）論述。同時，Wilson（1887）倡議政府的行政層面，屬於事務運作，而文官應運用專業知識與技能，公正及忠實地執行政府政策，且行政事務的問題不能任由政治介入與干預（陳敦源，2012；Ostrom, 1973）。因此，行政的事務被認屬於管理與技術領域，加上科學管理風潮與企業管理技術與觀念大量引入，文官體系的專業性予以確立。事務文官作為專業的公共管理者，應秉持專業判斷、客觀且公正的態度（Clarke & Newman, 1997），善用適當的管理方法，有效地處理政策問題。除了管理的科學、專業與效率等要求之外，後續在 1980 年代末期，市場化與新公共管理（*New Public Management*）浪潮開始襲捲全球的政府行政改革，消費者導向、績效管理、解除管制與繁文縟節、鼓勵授權與創新等，又成為

當代文官強調與必須回應的價值（Hood, 1991; Kettl, 1998; Lane, 2000; Osborne & Gaebler, 1992）。因此，除了效率之外，文官也需重視滿足民眾的服務態度、成果展現與彈性過程。

其次，政治層面涉及政治與行政間的民主課責與回應性。論者強調文官體系應該回應民主機制運作、代表與民意，包括落實國會制定的法律，服從政務官員的政策指示，納入市民參與及考量民眾的需求。相關研究文獻大多採取代理人理論（Moe, 1993; Wood & Waterman, 1994），認為在「監管民主」（overhead democracy）的環境下，文官體系透過「選民－民選官員－官僚」多重課責與代理機制運作，達成民主回應性與課責要求。既選舉機制讓現代政府具備政治課責：藉著人民的投票選擇，確立政府的合法性與民選官員施政回應性；同時，民選官員透過政務領導與管理策略，讓非選舉的文官體系，回應其政策指示與所代表的民意。強調此等政治控制的理由，來自對於專業化文官體系的無效率、僵化與浪費的批評（Knott & Miller, 1987）。文官可能不是過於保守或陷於專業的偏差與地方利益的俘虜，就是導向自我服務：追求權力場域（turf）、預算與資源（Downs, 1967; Dunleavy, 1991; Niskanen, 1971）。無回應性的文官體系變得不受民主節制。因此，在民主課責下，事務文官必須回應經選舉而受人民委託，且將民意帶進政府議程的民選與政務官員，並轉換成具體的政策執行，最後回應民眾的需求。

然而，回應民選與政務官員是否能真正回應民眾需求，開始受到質疑。於 1970 年代，美國一群學者提倡所謂的「新公共行政」（New Public Administration）論述（Marini, 1971），後續也有發起所謂的「黑堡宣言」（Blackburg Manifesto），他們肯定文官體系成為三權分立以外，第四權的正當性（余致力，2000；Rohr, 1986; Wamsley et al. 1990），批評現代的政黨與利益團體已不再能夠回應廣大的民眾利益，呼籲文官體系作為公共利益的受託者（public trustee），並應在行政決定與執行上，發揮專業知識與技能，追求大眾百姓的普遍利益為要務，以阻卻偏執、狹隘的既得利益（Frederickson, 1997; Goodsell, 1983; Meier, 1997）。

最後，在法律層面上，文官體系的制度功能與職責，即在於法令的執行，特別是立法機關審議通過的法律，也就是將民眾授權立法代表所制定的集體意志，予以落實執行（Burke, 1986; Romzek & Dubnick, 1987）。因此，文官必須彰顯憲政國家的法治精神，回應法律規範的授權與限縮，並且依法行政，使得執行政策與公權力

於法有據，而非恣意妄為。因此，不管控制來源或程度，文官有責任回應來自政治、管理與法律層面的多元要求。這些必須回應的要求所代表的價值，皆是文官執行職務與作成裁量決定時，必須思考、依循與回應（Stivers, 1994）。

基於文官體系的公共性與所面對民主的治理環境，本研究分別從公共行政的管理、政治與法律的三個面向（Rosenbloom & Goldman, 1993），進一步回顧過去文獻討論文官在扮演的行政角色與履行其職責時，必須回應的多元價值。在下一節，本研究將由文獻回顧的結果為參考，從 2008 年臺灣文官調查資料庫中，揀選接近與合適的題目，測量文官必須有所敏感地回應的價值，並經由集群分析方法，將相近態度的個別文官，予以分組歸類，以描繪文官體系中，不同回應特徵的次類型。

參、資料與方法

本研究欲探索臺灣文官的回應價值與類型，經驗資料是 2008 年「權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務 / 事務人員關係」專題研究計畫所建構的臺灣政府文官調查資料的相關題組。該調查的母體為全國經由國家考試而進用的正式公務人員，包括中央政府機關各部會、各地方縣市政府及各鄉鎮市區公所公務人員，但排除軍警單位、國營事業及公立醫院、學校人員，共計 13 萬 559 位具備簡薦委任派資格之正式人員。抽樣方式為依據中央與地方政府層級與官等兩類，採用分層隨機抽樣方式分配受訪對象樣本。執行調查時間為 2008 年 1 月 24 日至同年 3 月 14 日，總共訪問 3,042 人，而有效樣本數為 1,962 人，有效回收率為 64.5%。其中，訪問中央層級公務人員為 987 人，地方層級為 910 人，合計有簡任派官等 115 人，薦任派官等 1,024 人，委任派官等 758 人。

本研究所使用分析方法為集群分析。集群分析的功能，在於利用某些條件將資料觀察值，分成數個彼此相異性最大的群組，同時同組內觀察值的差異性要盡量最小，以利於探索樣本的系統性特徵。本節以下將說明如何應用集群分析，包括選擇分組用之集群變數（clustering variable）與測量方式、確認資料的代表性、檢查極端值與決定集群分析的分組計算方式。

首先，由前一節回顧相關文獻討論在管理、政治與法律三個面向所提到文官必須回應的多元對象與價值，本研究從原始資料問卷中，揀選相關的測量題目（如表

1)，¹ 經過重新編碼過程後，確定七個測量變數，分別代表文官重視與回應的七個價值，並作為集群變數：公益導向、效率、專業判斷、層級服從、依法行政、政治回應與中立。從管理、政治與法律三個面向來看，效率、專業判斷、層級服從與中立，接近管理面向，而公益導向與政治回應，接近政治面向，而依法行政，屬於法律面向。然而，由於原始問卷題目，並非全然以本研究目的所設計，而七個變數本身無法全部代表三個面向所涵蓋的價值與要求。所以，本研究將以資料探索為導向，利用這七個測量變數來觀察文官的態樣，謹慎地詮釋資料分析結果。

表 1 集群變數與測量題目

公益導向

- V14 每個人選擇進入公部門工作有不同的理由 請問下面這些理由中，哪一個對您當年加入公部門最為重要？
- V15 每個人在機關的工作，都有不同目標 請問下面這些目標中，哪一個是您目前最想達到的？
- V16 跟私部門相比，公部門的工作對我來說最重要的優點是什麼？

效率

- V26 有效率的利用政府資源，比特定政策的成效來得重要

專業判斷

- V78 政策制定過程中，專業及技術的考量應重於政治的考慮

層級服從

- V63 當主管推動一項合法但與公共利益相衝突的政策時，我會順從他的指示

依法行政

- V27 公務人員的工作應該依據法令規章行事，而不是讓他們自己判斷

政治回應

- V46 當政務人員的政策方向與事務人員有所不同時，事務人員在執行上會變得比較被動

中立

- V25 在具有政治爭議的政策中，公務人員應避免選擇極端立場的方案

資料來源：2008 年「權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務 / 事務人員關係」研究計畫調查資料問卷。

¹ 方案承諾 (programmatic commitment) (第 24 至 28 題) 與政治容忍 (tolerance of politics) (第 75 至 82 題) 題組，係 2008 年文官調查團隊參照 Aberbach 等人 (1981)、Gregory (1991) 所使用題目，用以測量文官的專業責任與政治回應態度。文官中立行為則包括調查團隊參考 Haidar、Hai 與 Pullin (2004) 測量文官的順服、黨派立場與無名程度所設計 (第 60 至 71 題) 以及調查團隊自行設計政治行政互動關係題組 (第 43 至 48 題)。

第一個集群變數為「公益導向」，測量方式係由問卷的三道題目經過重新編碼與合併成一個新變數「公益導向」。這三道題目（第 14、15 與 16 題）是有關受訪者擔任公務員的動機，詢問受訪者如何認知公職工作，是傾向服務國家與公眾，或僅為個人工作生涯考量。本研究將這三項題目的回答項，作重新編碼。當回答項偏向個人工作生涯考量者，編碼為 1；而偏向服務國家與公眾等集體利益者，編碼為 2；接著，將此重新編碼的三題，² 合併成為新變數「公益導向」。³ 這個變數用以

² 原問卷第 14 題詢問加入公部門最重要理由，選項 1 至 4 與 7（1 薪資與福利，2 工作有保障，3 作為找其他工作的跳板，4 值得我發揮所長，7 其他）編碼成 1，選項 5、6（5 希望能夠為國家效力，6 公共組織所要達成的目標與我個人理念相契合）編碼成 2。原問卷第 15 題詢問在工作上最想達成的目標，選項 1 至 3 與 6（1 有更多陞遷的機會，2 為公部門之外的工作做準備，3 保住工作機會，6 其他）編碼成 1，選項 4、5（4 為機關的整體表現而努力，5 努力為國家（人民）推動好的政策）編碼成 2。原問卷第 16 題詢問公部門工作的最重要優點，選項 1 至 7 與 10（1 薪水，2 福利，3 工作較有保障，4 退休後經濟較有保障，5 工作較輕鬆，6 陞遷管道較暢通，7 工作環境正面積極具挑戰性，10 其他）編碼成 1，選項 8、9（8 有機會為自己認同的政策努力，9 可以報效國家）編碼成 2。此外，三題選項中之其他，在原始問卷皆有設計開放填答，經逐一檢視後，回答此部分受訪者皆表示穩定薪水、工作保障、離家近或照顧家庭等個人因素，屬於個人利益與職涯考量，因此，本研究始將其他選項，歸屬於重新編碼 1。

編碼的理論基礎來自文官的動機類型，Downs（1967）提出官僚五種角色類型，反映文官工作的動機是混合的（結合效用自利與利他價值），而 Wilson（1974）也從組織與合作角度，認為動機包括來自屬於個人的物質性誘因與追求集體利益之目的性誘因（purposive incentive）。理論上，從理性選擇角度，文官動機可以有此兩類，而實際上個別文官動機的差異，可能係程度上的不同。

³ 本研究旨在瞭解個別文官在工作職務上，追求集體福祉的程度如何。因此，採取前述的重新編碼方式，將各題類別選項內容，予以分類，傾向為國家機關與政策努力者，給予較高分數，而傾向個人工作發展者，則給予較低分數，並加總三題重新編碼之選項，以反映個別文官為國家與公眾服務的認知程度，預設服務熱忱愈高者，愈會在這三題上，選擇重新編碼較高分數的選項。這部分，感謝審查人的提醒，這樣的編碼與加總的方式還有討論的空間，尤其是測量與答題的一致性。經審視這三項題目，第 14 題詢問過去的進入公部門的理由，第 15 題詢問現在的工作目標，而第 16 題公部門工作優點有可能是問過去或現在。因此，第 14 題與其他兩題的答題方向不一致，可能係有來自時間因素的改變。而第 15 與 16 題部分，從交叉表來看，工作目標選擇公眾利益，而工作優點選擇個人生涯考量者，亦有 891 人。回歸理論面，文官的混合動機可能會表現在不同面向上的程度差別，某些面向傾向公益，而其他面向則選擇個人考量。基於 2008 年文官調查資料非常難得地收集到個別文官選擇公職的理由，包括進入政府機關原因、工作目標與工作選擇評價，即便原始題目採取類別選項。基於本研究興趣與需要，採取這樣的不完美的編碼方式，建議後續研究可以重新設計適合的具有信效度的題目。

測量文官的公益價值認知，反映新公共行政的規範理論與社會期待所描述的文官角色及功能：追求公共利益、回應公眾與追求大眾的集體福祉。

第二個集群變數是「效率」，測量方式是使用問卷第 26 題，詢問資源使用效率是否較重要。當受訪文官回答愈同意時，顯示其重視政府政策的執行效率，勝過達到特定的績效與政策成果。這個變數測量文官在執行業務時，是否重視理性規劃與資源使用的效率原則，也反映科學管理的經濟理性特質：行政效率，追求最少投入成本而最多產出效益的政策規劃與執行。為符合本研究目的，此題作轉向編碼處理。

第三個集群變數是「專業判斷」，測量方式為使用問卷第 78 題，詢問政策制定應以專業技術或政治考量為主。當受訪文官回答愈同意，表示其重視政策規劃的專業內涵，而非政治的妥協與分配結果。這個變數反映受訪者對於政策制定過程中，是否重視採取客觀專業判斷為依據。為符合本研究目的，此題作轉向編碼處理。

第四個集群變數是「層級服從」，以問卷第 63 題作為測量，主要詢問當受訪者面對合法但不符公益的上級指令時，是否選擇順從。當受訪文官選擇回答順服的頻率愈高，表示其忠於服從上級指示程度愈高，即便這些指示合法但違反公益。這個題目可以測量受訪者面對長官與執行業務時，是否總是受到服從命令的驅使。為符合本研究目的，作轉向編碼處理。

第五個集群變數是「依法行政」，測量題目為問卷第 27 題，主要詢問受訪者的工作標準，係應依循法令規章還是自主判斷。本研究認為，此題可以反映受訪者對於依法行政的認知程度與裁量權的感知程度。當受訪文官回答愈同意，表示愈認同依法行政原則，認為公務員的行事正確與正當性，必須來自法令規定，而於法有據，而不是自行的認定或價值喜好。為符合本研究目的，此題作轉向編碼處理。

第六個集群變數是「政治回應」，測量題目是問卷第 46 題，主要詢問受訪者當政策想法不同於政務主管時，是否變得比較被動的執行立場。當表示不同意程度愈高時，顯示當受訪文官本身與政務主管的意見不同，不會選擇消極以對。換言之，若文官態度較為客觀，沒有先入為主或既有保守立場時，則可能較為願意與政

務主管溝通或交換意見，進而回應政務主管的政策考量。⁴ 因為原來题目的測量方向，已符合本研究興趣，故此題選項不進行轉向編碼。

第七個集群變數為「中立」，代表測量題目是問卷第 25 題，主要詢問受訪者面對政策爭議的態度。本研究認為，此題可以反映受訪文官是否具有客觀與中立的政策立場。當受訪文官回答愈同意，表示其選擇政策方案，較傾向客觀、多方面考量與折衷的立場。為符合本研究目的，此題作轉向編碼處理。

從整體平均數來觀察（如表 2），受訪文官在代表公共利益與政治回應的集群變數上，平均數偏低，在代表效率、專業判斷、依法行政與中立上，平均數較高，顯示他們屬於傳統的、技術性官僚。在相關性分析部分（如表 3），對於進行集群分析而言，兩兩相關性係數普遍呈現較低的相關性，且沒有超過 0.3，顯示集群變數彼此之間有一點相關，又沒有高度相關，適用作為集群變數。從理論文獻來看，有些相關性符合理論預期（例如，公益導向與層級服從間，為負向關係；效率與依法行政、中立三者間，為正向關係，而效率與政治回應間，為負向關係；中立與政治回應間，為負向關係），而有些則無（Clarke & Newman, 1997; O'Leary, 2006; Rourke, 1992; West, 2005）。兩兩相關性未如預期的方向，例如，公益導向與政治回應間，為正向關係；專業判斷與層級服從、政治回應間，為正向關係，但與效率間，為負向關係；服從與政治回應間，為負向關係。其可能的解釋係也許有其他因素影響，如公益導向與政治回應間關係，在政務官的政策立場也是滿足公共利益情況下，就有正相關的可能。又如專業判斷與政治回應間，若政策立場一致時，也是可能有正向相關。再者，這些相關性雖有達到統計顯著性，但相關係數偏低。因此，兩兩間真正關聯性，可能需要另外進一步檢驗。

⁴ 這個測量題目較屬於對政務事務關係評估，當受訪者表示較不認同政務事務間因不同政策方向而導致事務官的被動執行時，顯示其固有的行政慣性影響較少，而願意回應政治的指示或需求。不過，其願意回應的背後的動機，則可能有所不同。可能來自彼此相同的黨派立場，或是基於個人工作升遷的投機考量，或是平等對待不同政治老闆的專業責任感等。換言之，具有政治回應的文官，可能是精於觀察政治風向的爬升者，也可能是認真回應不同上司的專業文官。本研究目的的主要在於政治回應與否的層面，暫時不考慮進一步的背後的動機。不過，這是一個後續研究可以另外深入討論的議題，感謝審查人的指正。

表 2 集群變數敘述統計

概念		測量範圍	平均數	標準差
管理層面	效率	1 到 6，六點尺度	5.0537	.799
	專業判斷	1 到 6，六點尺度	5.0185	1.032
	層級服從	1 到 5，五點尺度	2.5521	1.186
	中立	1 到 6，六點尺度	5.3095	.7128
法律層面	依法行政	1 到 6，六點尺度	5.0263	.9303
政治層面	政治回應	1 到 6，六點尺度	2.3765	.8878
	公益導向	3 到 6，四點尺度	3.7846	.831

資料來源：本研究。

表 3 集群變數相關性分析

	1.	2.	3.	4.	5.	6.
1.公益導向						
2.效率	.041					
3.專業判斷	-.063*	-.07*				
4.層級服從	-.099*	.035	.055*			
5.依法行政	.022	.213*	-.068*	.058*		
6.政治回應	.049*	-.092*	.084*	-.054*	-.027	
7.中立	.041	.299*	-.126*	.0175	.229*	-.083*

* p 值 < .05。

資料來源：本研究。

在正式進入集群分析之前，必須針對資料進行確認，包括樣本代表性、極端值與資料標準化。在樣本代表性部分，2008 年文官調查資料的母體是排除軍警人員、公立學校與醫院人員、國營事業人員的正式編制行政人員，並依據母體的政府層級與官等特性的比例，採取分層隨機抽樣，而抽樣架構來自全國公務人力資料庫。該調查樣本數不僅是依母體分層比例，抽出原始樣本 2,000 個外，也採取膨脹樣本方法，按比例增加 3 倍的替代樣本。最後，該調查發出 3,042 份問卷，原始成功樣本為 1,379 份，替代成功樣本為 583 份，合計 1,962 份有效樣本的問卷回收，且所有

成功回收樣本與母體間，在政府層級與官等結構上的卡方一致性檢定，顯示相符（陳敦源、呂佳螢，2009）。由此觀之，2008年文官調查資料的實際回收樣本，尚具有代表性。

接下來，要確定進行集群分析的樣本是否有極端值。本研究採取 Hair、Black、Babin 與 Anderson（2010：543）建議，利用各集群變數下所有觀察值與其平均數的差異平方和，並取開根號，以所換算成相异性（dissimilarity），用來檢查極端值。結果發現，共計有 20 個觀察值相异性高於 5，顯示可能屬於極端值。因為樣本極端值的存在，容易影響集群分析的分組結果，所以，本研究決定予以刪除，而後續進行的兩階段集群分析的樣本數確定為 1,852。

最後，本研究分別使用兩種集群分析方法：階層式集群分析（hierarchical clustering method）與非階層式集群分析（non-hierarchical/partition clustering method）。因為本研究的集群變數的測量尺度不同，且標準差有所落差（詳如表 2），為了去除不同集群變數間單位的影響，皆予以進行標準化後，始進行集群分析。在第一階段確認分組數目部分，本研究利用階層式集群分析，選擇「華德法」（ward's method）作為分組計算方式，可以使得各組樣本數目較為平均，同時選擇一般常用的「歐里德直線距離平方」（squared euclidean distance），作為觀察值的距離測量。接著，在第二階段之非階層式集群分析，本研究採取 K 組平均集群分析（Kmeans cluster analysis），用以完成本研究觀察值的分組。

肆、分析與討論

首先，本研究針對 1,852 個樣本數進行階層式集群分析。選擇分組數目的判斷，係依據 Caliński-Harabasz pseudo-F index 與 Duda-Hart index。當兩者指數愈大，表示分組結果（組間差異愈大與組內差異愈小）愈明顯。在本研究中，兩者指數隨著分組數目減少，逐漸變大，而在分成四組時，兩者指數的遞增率較高，且 Duda-Hart index 的 pseudo-T-squared 值變小，顯示分成四組結果為宜。

接著，在 K 組平均集群分析階段，本研究以年齡變數，重新整理資料的順序，並設定隨機選出 4 個沒有遺漏值的觀察值，作為分組的中心或種子，產出第一次分組結果（680、329、469、374），各組數目尚屬平均。為了確認分組結果穩定性，本研究分別以年資與職等變數，再次進行觀察值排序，並產出第二次與第三次分組

結果。

第一次與後兩次分組結果的交叉結果，如表 4 與表 5，顯示第一次分組的第一、二、三與四組，在第二次分組時，變成第三、二、一與四組，又在第三次分組時，變成第四、二、一、三組。其中表 4 與表 5 細格中括弧內百分比，為第一次分組後各組觀察值，落在第二次與第三次分組的各組情形。如第一次分組的第一組 680 人中，有 577 人（85%）是第二次分組的第三組，而其他 14 人（2%）、11 人（1.6%）與 78 人（11.4%），則落在第二次分組的第一、二與四組，以此類推。同時，不同次分組結果相同觀察值分到同一組別的比例，分別為 87.4%（第一次與第二次分組）與 75.5%（第一次與第三次分組），顯示第一次集群結果尚屬穩定。⁵ 因此，本研究確定以第一次的四組區分結果（680、329、469、374），作為本研究集群分析的詮釋對象。

表 4 第一次與第二次分組結果交叉表

		第二次分組				樣本數
		1	2	3	4	
第一次分組	1	14 (2%)	11 (1.6%)	577 (85%)	78 (11.4%)	680
	2	3 (1%)	316 (96%)	10 (3%)	0 (0%)	329
	3	388 (82.7%)	1 (0.2%)	66 (14%)	14 (3.1%)	469
	4	25 (6.6%)	2 (0.5%)	9 (2.4%)	338 (90.5%)	374
樣本數		430	330	662	430	1,852(87.4%)

資料來源：本研究。

⁵ 作者再以兩個變數作為排序（問卷編號 ID、0 到 1 之間隨機亂數），並採取相同分組計算方式，另外產生第四與第五次分組，並與第一次分組結果比較，其分組結果相同觀察值分到同一組別的比例，分別為 74% 與 76.7%。依據 Hair 等人（2010: 557）所舉之範例，認為再次分組後觀察值分到同一組別比例為 85%，可屬穩定，且得參考多次分組結果觀察值仍被分在同組情形，加以判斷分組穩定性。因此，本研究比較四次分組結果交叉表，分在同一組比例在 87% 到 74% 間，參照 Hair 等人（2010）建議，應屬可接受範圍。

表 5 第一次與第三次分組結果交叉表

		第三次分組				樣本數
		1	2	3	4	
第一次分組	1	21 (3.1%)	38 (5.6%)	142 (20.9%)	479 (70.4%)	680
	2	17 (5.2%)	194 (59%)	0 (0%)	118 (35.8)	329
	3	391 (83.4%)	19 (4.1%)	59 (12.9%)	0 (0%)	469
	4	13 (3.5%)	20 (5.4%)	335 (89.6%)	6 (1.5%)	374
樣本數		442	271	536	603	1,852(75.5%)

資料來源：本研究。

再則，為確認集群變數的預測能力與分組結果的通則化（Hair et al., 2010: 539），本研究進行效標效度檢測。本研究將分組結果變數作自變數，選擇四個問卷題目為依變數，進行變異數分析。這四個題目與先前七個集群變數，在理論上與測量意義上，有所關聯，也就是四個題目屬於集群變數的結果行為。在表 6 中，第一題來自原始問卷的政治容忍題組，主要詢問在政策過程中認同政治還是行政角色，預計若受訪文官重視專業判斷與依法行政者，將較接受行政專家的政策影響。第二題詢問執行業務的程序與責任認知，預計受訪文官重視依法行政與層級節制者，愈認同程序責任。第三、四題主要關於文官的中立行為，前者是黨派立場，後者是順服行為，預計受訪文官重視公共利益、依法行政與層級節制者，愈採取中立立場。

經由變異數分析，表 6 可以發現，多變量與單變量 F 檢定值皆達顯著差異，顯示集群變數應有一定程度預測性。同時，在分組結果上，也大致符合理論預期。例如，第一組最重視專業判斷而公益導向較低者，也重視行政專家角色與程序順服，但非黨派立場與程序責任較弱。第二組在效率、依法行政與中立的態度上較弱，相對上沒有強調行政專家角色、程序責任與順服，且非黨派立場也不高。第三組以公益導向認知為主，而層級服從態度最低者，則重視行政專家角色與程序責任，其次為程序順服，而非黨派立場最高。第四組重視依法行政、層級服從與效率，也對於行政角色在政策過程的影響、程序責任與順服等傳統價值，有所認同，且有一定程度的非黨派立場。

表 6 多變量變異數評估分組結果效標效度

變數	組別	平均數	多變量 F 值 Wilks' Lambda	單變量 F 值	顯著性
			18.99		0.000
1. 假使能減少政治人物在政策過程中的影響力，而增加行政部門專家的影響力，政府行政效能應可大大提高	1	5.07		46.39	0.000
	2	4.84			
	3	5.22			
	4	5.48			
2. 我會負擔政策（或業務）程序上的責任	1	3.40		4.81	0.0024
	2	3.57			
	3	3.64			
	4	3.69			
3. 當我向主管提出建議時，我會受到自己政治立場的影響（反向編碼）	1	4.13		14.48	0.000
	2	4.17			
	3	4.41			
	4	4.21			
4. 不論主管交代什麼，我只會執行那些程序上合法的政策	1	3.83		14.09	0.000
	2	3.55			
	3	3.68			
	4	4.04			

資料來源：本研究。

此外，集群分析不僅需要確認觀察值相近者能歸類在相同組別之外，這些組別也能夠被其他變數予以辨認（Hair et al., 2010: 559）。故以，接著檢視分組結果在基本背景變數上，是否有所差異。基本背景變數包括性別、業務屬性、政府層級、官等、擔任主管職務、年資與教育程度。本研究利用卡方檢定，分析組別與基本背景變數間差異，結果如表 7，顯示基本背景變數與組別間差異，皆有達統計上顯著性，意謂這些基本背景變數特徵與不同組別，有所差別，並有統計上意義。進一步看，第一組的人數較多，占全體樣本的四成，在各個背景變數上，人數也相對比其他組別多。其中，第一組文官，任職地方政府者、從事公權力管制業務、薦委任官、非主管者較多，且年資不到 10 年與大學學歷以上者，也比較多。第三組文官，男性比女性多近百人，而年資 20 年以上者較多。半數的簡任官與較多的主管，分到第三組，而僅有 7 位簡任官分至第四組。

表 7 分組結果與背景變數交叉表

背景變數	各組樣本數目				合計	卡方檢定	
	1	2	3	4			
性別	女	312 (38.9%)	156 (19.4%)	181 (22.5%)	154 (19.2%)	803 (100%)	$\chi^2=9.01$ p=0.029
	男	368 (35%)	173 (16.5%)	288 (27.5%)	220 (21%)	1049 (100%)	
業務屬性	公權力管制類	323 (40.6%)	109 (13.7%)	187 (23.5%)	176 (22.2%)	795 (100%)	$\chi^2=24.41$ p=0.000
	公共服務類	197 (34.3%)	114 (19.8%)	150 (26.1%)	114 (19.8%)	575 (100%)	
	機關內部類	159 (33.2%)	105 (21.9%)	131 (27.4%)	84 (17.5%)	479 (100%)	
政府層級	中央	325 (33.4%)	186 (19.1%)	260 (26.8%)	201 (20.7%)	972 (100%)	$\chi^2=10.04$ p=0.018
	地方	355 (40.3%)	143 (16.2%)	209 (23.8%)	173 (19.7%)	880 (100%)	
官等	簡任	24 (21.8%)	21 (19.1%)	58 (52.7%)	7 (6.4%)	110 (100%)	$\chi^2=67.4$ p=0.000
	薦任	341 (42.2%)	196 (15%)	249 (21.7%)	210 (21.1%)	996 (100%)	
	委任	315 (42.2%)	112 (15%)	162 (21.7%)	157 (21.1%)	746 (100%)	
主管職務	主管	104 (30%)	64 (17.2%)	140 (37.6%)	64 (17.2%)	372 (100%)	$\chi^2=39.7$ p=0.000
	非主管	576 (39%)	264 (17.9)	329 (22.2%)	310 (20.9%)	1479 (100%)	
年資	不到 1 年~5 年	136 (44.6%)	63 (20.7%)	48 (15.7%)	58 (19%)	305 (100%)	$\chi^2=44.63$ p=0.000
	6 年~10 年	106 (39.1%)	50 (18.5%)	56 (20.7%)	59 (21.7%)	271 (100%)	
	11 年~20 年	271 (37.4%)	111 (15.3%)	188 (26%)	154 (21.3%)	724 (100%)	
	21 年~30 年	139 (31.2%)	87 (19.6%)	136 (30.6%)	83 (18.6%)	445 (100%)	
	31 年以上	28 (26.4%)	17 (16%)	41 (38.7%)	20 (18.9%)	106 (100%)	
教育程度	高中職以下	51 (38.6%)	17 (12.9%)	35 (26.5%)	29 (22%)	132 (100%)	$\chi^2=20.1$ p=0.002
	專科	254 (41%)	83 (13.4%)	155 (25%)	127 (20.6%)	619 (100%)	
	大學	255 (36.7%)	140 (20.2%)	160 (23.8%)	134 (21%)	694 (100%)	
	研究所	118 (29.3%)	88 (21.9%)	112 (27.9%)	84 (20.9%)	402 (100%)	

資料來源：本研究。

為有效與正確詮釋分組結果，本研究計算各組平均數與總平均數差異值（即 mean-centered value），並依此繪製折線圖，以突顯各組在集群變數上的特徵，分析結果如表 8 及圖 1。表 8 的右側顯示分組結果的變異數分析，F 值皆達顯著性，表示集群變數會隨著不同組別，而存在顯著的差異。最後，依據表 8 與圖 1 結果，針對分組結果，觀察各組在集群變數的平均數高或低之特性（Hair et al., 2010: 559），進行命名與討論分析。

表 8 K 組平均集群分析結果

集群變數	組別與各組平均數					F 值	顯著性
	全體	1	2	3	4		
公益導向	3.7807	3.2661	3.8389	4.6311	3.5989	442.05	0
效率	5.0507	4.9779	4.2826	5.3390	5.4973	218.38	0
專業判斷	5.0210	5.4676	5.1732	5.1705	3.8877	298.17	0
層級服從	2.5642	2.8308	2.3343	1.8955	3.1203	109.1	0
依法行政	5.0313	5.1529	3.8085	5.3390	5.5	398.5	0
政治回應	2.3704	2.4044	2.5106	2.5970	1.9010	53.14	0
中立	5.3126	5.1970	4.6626	5.5629	5.7807	239.75	0
樣本數	1,852	680	329	469	374		

資料來源：本研究。

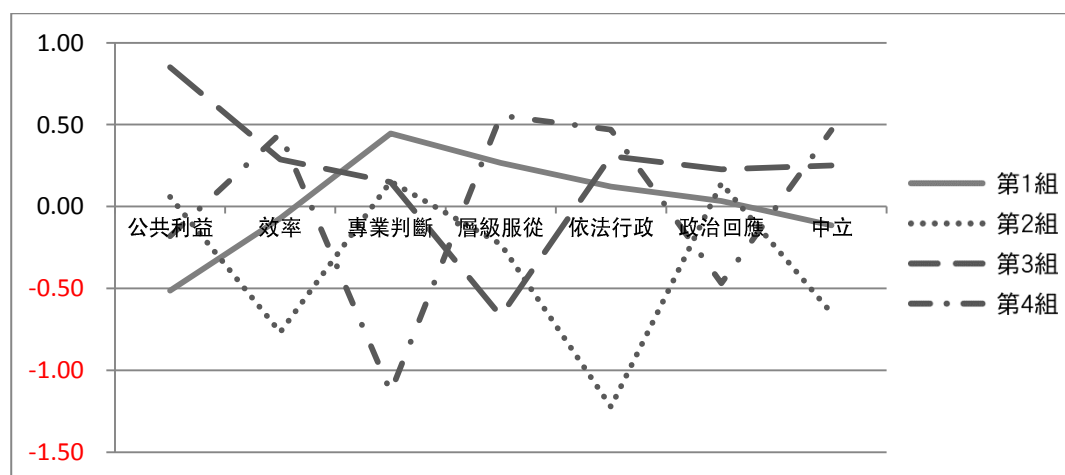


圖 1 集群變數在各組平均數與總平均數差異比較

註：第 1 組：專業技術者，第 2 組：自主成效者，第 3 組：公益關懷者，第 4 組：傳統執行者。

資料來源：本研究。

第一組文官定名為「專業技術者」，樣本數計有 680 個。這組文官的專業判斷的平均數，明顯高於其他三組，顯示他們認為在政策制定過程中，專業及技術考量應該重於政治考量。加上，他們在層級服從與依法行政變數上的平均數，略高於全體平均數，表示他們也重視在組織的命令順服與法令規定。這組文官的人數較多，也相當符合 Huang et al., (2005) 的調查發現：臺灣文官體系傾向專業、技術性官僚。同時，這組文官的公共利益回應態度較低，顯示他們在工作動機方面，較傾向個人穩定與職涯發展，而較少來自政策使命或服務社會公眾之招喚。而此等專業與公益動機間關係，學者間有不同看法。新公共行政學派相信文官的專業應該係為公益而服務，而理性選擇論者則擔心，專業易被文官窄化為自我服務。這組文官似乎有違前者的期待，回映後者的預想。

第二組文官定名為「自主成效者」，樣本數計有 329 個。這組文官在效率、依法行政與中立的變數上，平均數明顯比全體與其他組別者低，而在其餘四個變數上，則接近平均數。這組顯示，比起其他組別文官，他們可以接受特定政策的成效，而非專注在政府資源使用的理性效率，也認為公務員的判斷的重要性，不亞於事事依照法令規章行事，也未排斥選擇較為極端之政策立場。換言之，這組文官可能在政策規劃或執行上，不拘泥於形式法令或照章辦事，而支持一定程度的自主判斷，也不會因為考量資源使用效率，而放棄追求特定政策的成效。

第三組文官定名為「公益關懷者」，樣本數計有 469 個。這組文官在公益導向的平均數，明顯比全體與其他組別文官還高，而在效率、專業判斷、依法行政、政治回應與中立態度上，接近全體平均數，惟在層級服從的變數上，比其他三組的平均數較低，顯示這組文官投入政府部門與執行業務的原因，主要來自於服務國家與公眾等集體利益之認知，也願意為了公共利益，而選擇消極應對上級指示。這組的主要特性，也反映出個人價值認知與組織指揮體系間之倫理衝突：聽從命令還是公共利益優先。顯然這組文官傾向選擇後者。

第四組文官定名為「傳統執行者」，樣本數計有 374 個。這組文官在效率、層級服從、依法行政與中立等四個變數的平均數，明顯比其他三組高，又在專業判斷與政治回應的平均數，比其他三組更低，顯示他們也比其他組別的文官，更執著效率原則、順服於上級命令以及依循法令規定行事。同時，他們偏低的專業判斷，顯示其不認為政府政策應以專業技術優於政治考量。而在政治回應上也比較消極，既

當政務事務方向不同時，他們會認為事務執行將會較為被動。因此，這組文官接近傳統公共行政所描述的官僚體系，或馬克斯韋伯的效率為導向之古典型官僚：強調效率、層級節制與法令執行，也符合一般社會大眾與民選官員對於公務員保守特質的印象：政治回應性不足。

伍、結語

在既有印象裡，文官體系在民主治理中，扮演客觀、中立的執行者角色。然而，因為個別文官的價值或偏好認知不同，對於必須回應多元的對象與價值程度，可能迥異。本研究利用 2008 年臺灣文官調查資料與集群分析，選取適當題目重新編碼為七個集群變數，分別代表公益導向、效率、專業判斷、層級服從、依法行政、政治回應與中立等回應價值，區分臺灣文官體系裡不同的類型：專業技術者、自主成效者、公益關懷者、傳統執行者。這四組文官之間，並未有互斥關係，而是彼此間在集群變數所代表價值的程度差異。當集群變數有所改變時，集群分析的分組結果也可能會隨之調整。所以，本研究以資料探索為取向，盡可能地選取適當集群變數，在資料與現有變數範圍內，討論文官體系裡的同與不同。

本研究發現，多數受訪文官屬於「專業技術者」與「公益關懷者」。「專業技術者」相當重視專業與技術考量在政策過程的重要性。這種屬性的文官，往往側重於憑藉專業知識與標準，處理政策問題。他們可能相信，文官的行政角色在於提供專業客觀建議，不涉入黨派競爭、政治價值選擇與妥協。但是，他們在工作動機與態度上，卻顯示較少動機追求公共利益或服務公眾。「專業技術者」可謂文官體系的中堅份子，不過也可能宥於特定專業視角，而對於民意或公共價值的敏感度較弱。相對而言，「公益關懷者」對於公務員的工作目標與動機上，關心服務公眾與追求集體利益，甚至可能會因為基於所謂的公共利益，而選擇消極服從上級指示。這組文官符合規範性公共行政理論與社會預期：發揮爭取與捍衛公共利益的功能，非僅僅擔任命令的服從者或執行工具（Demir, 2009）。他們具有較高的服務公眾的動機，在政策規劃與執行過程中，傾向考量多數民眾的集體福祉，也願意回應民主政治的需求。

此外，本研究結果也顯示，其餘文官分別屬於「傳統執行者」及「自主成效者」。「傳統執行者」落實公共行政的傳統定義的職責，即服從上級指示與依法行

政，並採取有效率的方法，以完成組織任務。這類文官常見於外界對於公務員的既有印象：強調效率、服從、依法行政、中立與保守，也頗類似於韋伯所描述的冷靜、忠實執行的官僚形象（Fry & Nigro, 1996）。最後，「自主成效者」的人數相對較少，且這組文官與傳統理論的設想，略為不同。他們在公益導向等四個價值上，接近全體的平均值，但在效率、依法行政與中立的變數上，呈現明顯的反向態度。若從原始測量題目觀之，這群文官認為，使用效率並非優於特定成效，依法行事也非絕對，而可以有自行判斷空間。這種對於特定成效的追求與判斷自主性，頗類似新公共管理所推崇的行政改革策略：成果導向、減少繁文縟節與管制、管理授權與彈性等。然而，本研究所使用資料並沒有針對這些新公共管理的概念，進行直接測量，因此這部分詮釋有所保留，有待未來更多與適當資料，進一步觀察與檢驗。

誠然，在研究限制部分，本研究有於原始資料收集之目的與集群分析的特性，必須謹慎的詮釋現有資料的分組結果與發現。首先，本研究所使用的調查資料未予以納入一些研究文獻所提及的廉潔、社會正義、誠信或同理心等個人德行，以及強調市民參與價值等。其實，這些價值也將深深影響個別文官的態度與決策行為（Appleby, 1969; Burke, 1986; Cooper 1986; Frederickson, 1997）。同時，本研究僅使用單一題目代表與測量集群變數，未能採取多元衡量方式，以提升測量的信效度。故而，本研究尚未能更深入討論文官如何回應這些價值與對於分組結果的影響。

其次，集群分析的統計推論能力有限，也容易受到不同的集群變數與不同的分組計算方式影響，而產生不同分組結果與詮釋。即便本研究選擇較多人建議使用的分組計算方式，分析結果僅適合描述本研究分析的樣本，而尚無法對樣本以外對象，作進一步有效的推論。因此，集群分析較適合作為探索性經驗研究。建議未來可以重新設計問卷題目，針對每項構念，設計多道測量題目，以提升測量與分組品質，並也將個人德行與市民參與價值，納入測量，以更為完整地瞭解文官回應價值與行為特性。

再者，本研究尚無法檢驗多元回應價值間如何衝突的議題。誠然，不同的回應價值可能彼此支援，也可能互相衝突。例如，文官應該依法行政，選擇照章辦事與既有程序，處理民眾的需求；還是選擇效率與績效為要務，剪除不必要的繁文縟

節，滿足民眾所需。又或者文官僅執行形式上與程序上合法的交辦事項，或是忠實回應上級或政務官員的政策偏好（王千文，2008）。另外，研究文獻經常討論的價值衝突的情境：民主回應與專業考量。亦即，文官一方面保持客觀、專業與中立，拒絕政治不當干預；另一方面又要必須時時謹記民主價值，回應多元政治的不同需求，因而讓官僚體系與民主政治間存在著一種緊張的共存關係。有論者較持樂觀看法，認為兩者間可以平衡且相互輔助（Aberbach & Rockman, 1994; Farazmand, 2002; Kearney & Sinha, 1988; Peters, 2000; Rourke, 1992）；另有論者認為兩者實際上難以平衡（如 West, 2005）。即便如此，在制度設計或政策論述上，兩者都己成為每個文官需要回應的價值（Bryer, 2007; Petter, 2005）。從倫理觀點，Cooper（1986）認為，來自主、客觀條件要求所產生的價值或角色衝突，無可避免，必須由當事人就個別價值、組織結構、組織文化與社會期待面向，作適當的判斷與取捨。甚至，衝突的回應價值，不必然產生零和結果，有時端視文官是否願意透過傾聽、溝通與協商的審議過程來解決（Bryer, 2007; Stivers, 1994; Vigoda, 2002）。而後續研究可以採取更適合的分析方法，例如深入討論特定案例與情境的個案研究，或使用 Q 方法，讓受訪者主觀排序各種價值偏好（方凱弘、陳揚中，2014；de Graaf, 2011），以利探索國內文官如何選擇與回應相衝突的價值。

綜合以上，雖然從體制面來看，每位公務員皆代表國家的行政角色，擔負相關的規劃與執行職責，並回應多元的責任與價值來源。不過，本研究初步探索的結果，發現在個體層面上，個別文官可能存在認知程度的差異，可以讓文官彼此之間，形成團體層面的相似特性，而得以聚集與分組，並為看似單一的文官體系，產生多元的角色類型。這個分類結果也有助於學界（尤其是在人事行政、行政倫理、民主與官僚等議題），瞭解國內文官體系如何回應多元的責任價值，而不同的回應特性也可以幫助實務界發展相應的管理策略。依前節之分組分析結果，本研究針對四個組別的不同特性，提供相應的實務建議。

第一，透過組織社會化，倡導文官的公益動機，並結合專業知能與判斷，以提升公共服務品質。從公共服務動機（public service motivation）角度出發，公共管理者在政策論述與任務目標設定上，應該增加公共價值的元素，藉由領導、組織學習或人際信任的建立，積極培育及提升文官的服務公眾的動機（Chen, Hsieh, & Chen, 2014），在組織與任務工作的社會化過程裡，讓文官不僅僅重視專業判斷、效率與

忠實執行，更有服務公眾與造福社會的原動力。

第二，以公共利益為前提，強化個人價值目標與組織任務與指示的聯結。因為公共利益的概念往往過於抽象，會隨著社會與政治系絡的不同與改變，而有不同的內涵，也會隨著個人價值觀認知不同，而有不一樣的詮釋（Bozeman, 2007）。因此，公共管理者必須關注公共組織的異議管理議題（O’Leary, 2006）。尤其，擔任主管者，可以善用領導與溝通途徑，協調與確認成員對於組織任務與公共利益詮釋，有一致性的承諾，以降低層級節制的控制成本，提高組織的集體行動效能。

第三，重視民主課責，平衡專業與回應的需要。在民主治理環境下，公共管理者須具有民主價值與課責認知，接受民主政治運作與政務官員在政策過程的正當性，並意識到其行政職務上，有責任回應政務官員的政策指示或改變。誠然，民主治理的品質，必須依賴文官的專業能力與回應民主的需求（孫同文，2003；陳敦源，2012；Aberbach & Rockman, 1994; Meier, 1997; Peters, 2000）。除了秉持一般的行政價值：服從、效率、依法行政與中立外，公共管理者也應該強化專業知能與判斷，積極提供各種專業建議，協助上級與政務長官制定較完備、可行的政策方案，解決民眾社會的需求與問題。

第四，在兼顧依法行政與效能原則下，公共管理者可以檢視法令是否不合時宜或非必要的管制，也可以針對法令規定不足或模糊部分，訂定合宜的規範或基準，確保行政裁量權與判斷的妥善運用，又不失行政行為的可預測性。

最後，國外理論如何有效解釋國內經驗現象，甚至吸收本土養分而生根，係國內學者促成相關研究的知識進步的努力目標。本研究討論的理論基礎與所使用的調查資料及測量題目，主要係來自國內外研究文獻與已經發展出來的題組，並借用國外研究的理論視角，檢視與探索國內文官的行為模式。

而國內自 2001 年開始，政府積極推動文官核心價值建立、推廣訓練與制度化，學界也希望從國內政治社會改變的系絡環境，思考結合各級文官所需的核心能力，以確立公務員應有的倫理行為準則（施能傑，2004；蔡良文，2006）。目前考試院已經提出「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」，作為我國文官服務的核心價值，與公務倫理教育的宣導方針。經檢視其內涵，與本研究所討論與測量的變數，有所接近，例如廉正與本研究提及的中立、公共利益有關，忠誠與本研究討論的層級服從、依法行政相關，而專業與效能也可以分別對應本研究討論的專業判斷與效

率。因此，我國文官如何認知、抉擇與回應由正式制度所確立核心價值，甚至進一步如何影響其行政裁量與決策行為，具有理論本土化與實務意義，也是後續公共行政在經驗研究上持續努力的方向。

參考文獻

- 方凱弘、陳揚中（2014）。**Q 方法論在公共行政領域研究上之應用**。2014 年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會國際學術研討會（5 月 24 日），新北。
- 王千文（2008）。官僚體制中「服從」與「自主」矛盾現象之探討－韋伯觀點的詮釋。**中國行政**，80，101-127。
- 王光旭（2012）。文官政治認知是否與行政中立行為衝突？2008 年臺灣政府文官調查的初探性分析。**政治科學論叢**，52，117-170。
- 王光旭（2015）。文官面對爭議性政策角色衝突之初探：以馬政府執行有條件開放美牛政策為例。**政策與人力管理**，6（1），59-101。
- 王俊元（2010）。**高階文官在決策過程扮演的角色之研究**。考試院委託研究成果報告，未出版。
- 余致力（2000）。論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啟示。**公共行政學報**，4，1-30。
- 施能傑（2004）。公共服務倫理的理論架構與規範作法。**政治科學論叢**，20，103-140。
- 孫同文（2003）。**從威權政府到民主治理：臺灣公共行政理論與實務之變遷**。臺北：元照。
- 陳敦源（2012）。**民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和**。臺北：五南。
- 陳敦源、呂佳螢（2009）。循證公共行政下的文官調查：臺灣經驗的觀點、方法與實務意義。**公共行政學報**，31，187-225。
- 黃東益（2013）。**從價值差異到夥伴關係：政務官事務官的互動管理**。臺北：五南。
- 蔡秀涓（2009）。臺灣文官的公共服務價值觀與新公共服務精神的比較：經驗調查初探。**文官制度季刊**，1（4），111-135。
- 蔡良文（2006）。公務人員核心價值與行政倫理。**考銓季刊**，47，16-43。
- 賴維堯（1995）。高級文官的政策制定角色認知。**空大行政學報**，4，21-34。
- 蘇偉業（2012）。南轅北轍的議題與路徑：政治轉型下臺灣與香港文官中立機制之

比較。公共行政學報，43，35-62。

- Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (1994). Civil servants and policymakers: Neutral or responsive competence? *Governance*, 7(4), 461-69.
- Aberbach, J., Putnam, R. D., & Rockman, B. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Appleby, P. H. (1969). *Morality and administration in democratic government*. New York, NY: Greenwood.
- Bovens, M. (1998). *The quest for responsibility*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Brewer, G. A., & Maranto, R. A. (2000). Comparing the roles of political appointees and career executives in the U.S. federal executive branch. *The American Review of Public Administration*, 30, 69-86.
- Brewer, G. A., Selden, S. C., & Facer II, R. L. (2000). Individual conceptions of public service motivation. *Public Administration Review*, 60(3), 254-264.
- Bryer, T. A. (2007). Toward a relevant agenda for a responsive public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3), 479-500.
- Burke, J. P. (1986). *Bureaucratic responsibility*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Caiden, G. E. (1996). The concept of neutrality. In H. K. Asmerom & E. P. Peis (Eds.), *Democratization and bureaucratic neutrality* (pp. 20-44). London, UK: Macmillan Press Ltd.
- Chen, C.-A., Hsieh, C.-W., & Chen, D.-Y. (2014). Fostering public service motivation through workplace trust: Evidence from public managers in Taiwan. *Public Administration*, 92(4), 954-973.
- Clarke, J., & Newman, J. (1997). *The managerial state*. London, UK: Sage.
- Cooper, T. L. (1986). *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role* (Rev. Ed.) . Millwood, N.Y: Associated Faculty Press.
- de Graaf, G. (2011). The loyalties of top public administrators. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 285-306.
- Demir, T. (2009). Politics and administration: Three schools, three approaches, and three

- suggestions. *Administrative Theory & Praxis*, 31(4), 503-532.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston, MA: Little, Brown.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, bureaucracy and public choice: Economic approaches in political science*. Brighton, UK: Harvester Wheatsheaf.
- Farazmand, A. (2002). Administrative ethics and professional competence: Accountability and performance under globalization. *International Review of Administrative Sciences*, 68, 127-43.
- Finer, H. (1941). Administrative responsibility in democratic government. *Public Administration Review*, 1(4), 335-350.
- Frederickson, H. G. (1997). *The Spirit of public administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Friedrich, C. (1940). Public policy and the nature of administrative responsibility. *Public Policy*, 1, 3-24.
- Fry, B. R., & Nigro, L. G. (1996). Max Weber and US public administration: The administrator as neutral servant. *Journal of Management History*, 2, 37-46.
- Gilbert, C. E. (1959). The framework of administrative responsibility. *The Journal of Politics*, 21, 373-407.
- Goodsell, C. T. (1983). *The case for bureaucracy: A public administration polemic*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Gregory, R. J. (1991). The attitudes of senior public servants in Australia and New Zealand: Administrative reform and technocratic consequence? *Governance*, 4(3), 295-331.
- Haidar, A., Hai, L. H., & Pullin, L. (2004). An impoverished neutrality? Public manager values in local government, Penang, Malaysia. *Local Government Studies*, 30, 88-107.
- Hair, J. F. Jr., Black, W. C., Babin, B. J., & Anderson, R. E. (2010). *Multivariate data analysis*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration Review*, 69(1), 3-19.
- Huang, T.-Y., Chen, D.-Y., & Yu, C. (2005). The political attitudes of public managers in Taiwan. *The Chinese Public Administration Review*, 14(2), 1-30.
- Kaufman, H. (1956). Emerging conflicts in the doctrines of public administration. *American Political Science Review*, 50(4), 1057-1073.

- Kearney, R. C., & Sinha, C. (1988). Professionalism and bureaucratic responsiveness: Conflict or compatibility? *Public Administration Review*, 48(1), 571-579.
- Kettl, D. F. (1998). *Reinventing government: A fifth-year report card*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Knott, J. H., & Miller, G. J. (1987). *Reforming bureaucracy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Lane, J.-E. (2000). *New public management: An introduction*. New York, NY: Routledge.
- Levine, C. H., Peters, B. G., & Thompson, F. J. (1990). *Public administration: Challenges, choices, consequences*. Glenview, IL: Scott Foresman & Company.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York, NY: Free Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1995). *Democratic governance*. New York, NY: Free Press.
- Marini, F. (1971). *Toward a new public administration*. New York, NY: Chandler.
- Meier, K. J. (1975). Representative bureaucracy: An empirical analysis. *American Political Science Review*, 69(2), 526-542.
- Meier, K. J. (1997). Bureaucracy and democracy: The case for more bureaucracy and less democracy. *Public Administration Review*, 57, 193-199.
- Moe, T. M. (1993). Presidents, institutions, and theory. In G. C. Edwards III, J. H. Kessel & B. A. Rockman (Eds.), *Researching the presidency: Vital questions, new approaches* (pp. 337-385). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh.
- Mosher, F. C. (1982). *Democracy and the public service*. New York, NY: Oxford University Press.
- Mulgan, R. (2000). 'Accountability': An ever-expanding concept? *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. New York, NY: Aldine-Atherton.
- O'Leary, R. (2006). *The ethics of dissent: Managing guerrilla government*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Ostrom, V. (1973). *The intellectual crisis in American public administration*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama.

- Peters, B. G. (2000). Is democracy a substitute for ethics? In R. A. Chapman (Ed.), *Ethics in public service for the new millennium*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Petter, J. (2005). Responsible behavior in bureaucrats: An expanded conceptual framework. *Public Integrity*, 7(3), 197-217.
- Pfiffner, J. P. (1987). Political appointees and career executives: The democracy-bureaucracy nexus in the third century. *Public Administration Review*, 47(1), 57-65
- Rohr, J. A. (1986). *To run a constitution: The legitimacy of the administrative state*. Lawrence, KA: University Press of Kansas.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: Lessons from the challenger targedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.
- Romzek, B. S. (2000). Dynamics of public sector accountability in an era of reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66, 21-44.
- Romzek, B. S., & Ingraham, P. W. (2000). Cross pressures of accountability: Initiative, command, and failure in the Ron Brown Plane Crash. *Public Administration Review*, 60(3), 240-253.
- Rosenbloom, D. H., & Goldman, D. D. (1993). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Rourke, F. E. (1992). Responsiveness and neutral competence in American bureaucracy. *Public Administration Review*, 52, 539-546.
- Selden, S. C., Brewer, G. A., & Brudney, J. L. (1999). Reconciling competing values in public administation: Understanding the administative role concept. *Administration & Society*, 31, 171-204.
- So, B. W.-y. (2013). Civil service neutrality in Taiwan: Is it neutrality with or without dichotomy? *Issues & Studies*, 49(1), 39-70.
- Stivers, C. (1994). The listening bureaucrat: Responsiveness in public administration. *Public Administration Review*, 54(4), 364-369.
- Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 62(5), 527-540.
- Wamsley, G. L., Bacher, R. N., Goodsell, C. T., Kronenberg, P. S., Rohr, J. A., Stivers, C. M., White, O. F., & Wolf, J. F. (1990). *Refounding public administration*.

Newbury Park, CA: Sage.

- West, W. F. (2005). Neutral competence and political responsiveness: An uneasy relationship. *Policy Studies Journal*, 33(3), 147-160.
- Wilson, J. Q. (1974). *Political organizations*. New York, NY: Basic Books.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.
- Wood, B. D., & Waterman, R. W. (1994). *Bureaucratic dynamics: The role of bureaucracy in a democracy*. Boulder, CO: Westview.
- Yang, K. (2007). Responsiveness in network governance: Revisiting a fundamental concept: Symposium introduction. *Public Performance & Management Review*, 31(2), 131-143.

Exploring the Administrative Roles and Types of Responsible Administrators: An Application of Cluster Analysis in Taiwan

Chien-Hsun Huang^{*}

Abstract

In an environment of democratic governance, responsible administrators are expected to respond to multiple values, such as obedience, efficiency, impartiality, competence, and public interest. However, because of their values and preferences, administrators may have different attitudes toward these multiple requests from personal, organizational, and political settings. This study uses data from Taiwan Government Bureaucrats Survey in 2008 and method of cluster analysis to explore different responsive attributes and sub-groups of Taiwan's bureaucracy. This study relies on seven clustering variables: public interest, efficiency, profession, obedience, law, political responsiveness, and neutrality, to divide into four groups that are labeled by four roles -- "experts", "result-seeking autonomists", "public interest promoters" and "implementing agents". Finally, some suggestions on personnel management, organizations, and ethics are provided.

Keywords: responsiveness, responsibility, ethics, cluster analysis, bureaucracy

* Ph.D. student, Department of Public Administration, National Chengchi University, email: 101256501@nccu.edu.tw, polchh@gmail.com.

觀察政府菁英

陳敦源、呂季蓉*

書 名：*Observing Government Elites* 《觀察政府菁英》
作 者：R. A. W. Rhodes, P.'t. Hart and M. Noordegraaf (Eds.)
出版年：2007
出版社：Basingstoke, UK: Palgrave-Macmillan
頁 數：245 頁

書 名：*Everyday Life in British Government* 《英國政府中的日常生活》
作 者：R. A. W. Rhodes
出版年：2011
出版社：Oxford, UK: Oxford University Press (OUP)
頁 數：349 頁

* 陳敦源為國立政治大學公共行政學系教授，專長：民主治理、官僚政治、電子治理、公共政策的分析與管理、社會科學研究方法論；呂季蓉為國立政治大學公共行政學系博士生，國家文官學院專員。

Dr. Don-yun Chen, professor at Department of Public Administration, National Chengchi University, email: donc@nccu.edu.tw. Major fields of research: democratic government, bureaucratic politics, e-government, public policy analysis and management, social science research method.

Chi-Jung Lu, Ph.D. student of National Chengchi University, Executive Officer of National Academy of Civil Service, email: yuki@nacs.gov.tw.

一、前言：進入公共行政現場的民族誌方法

公共行政研究的「祖師爺」W. Wilson 早在 1887 年〈公共行政的研究〉(A Study of Public Administration) 一文的開頭就認為，如果沒有實務上的需要，公共行政研究的領域與社群不會興起；然而，要如何去從事這樣一個問題導向 (problem-based) 的研究領域，卻一直爭議不斷。早一點的爭論是發生在諾貝爾經濟學獎得主 Simon 與公共行政理論大師 Waldo 之間，Simon 認為公共行政研究都是在設立「勸世箴言」(proverbs)，毫無科學客觀性可言，因此倡議「事實」與「價值」分立的實證研究，此舉受到 Waldo 的大加撻伐，認為公共行政的實證化並不可行 (Waldo, 1952; Simon, Drucker, & Waldo, 1952)；晚近的爭議出現在 Meier 與 Luton 之間，Meier 教授認為經驗研究的世界存在一個「客觀的現實」(objective reality)，但是 Luton 教授並不認為這樣的客觀事實是存在的 (Luton, 2007; Meier & O'Toole Jr., 2007)。

量化研究近年在不論是國內或國外的公共行政領域，都有逐漸走強勢的趨勢 (Ricucci, 2010: 100；陳敦源、呂佳螢，2009)，引起學界的爭議也是可以預期的；然而，從公共行政研究起源時意圖拉近研究與實務距離的角度出發，「量化 vs. 質化」的方法論爭論不但顯得遙遠，也可能是一個「假議題」；因為，研究的真義不在於爭論誰的工具是唯一的，而是各自去精緻化手上的工具，將研究成果呈現出來，筆者認為，比較起量化研究的工具不論在應用與教學上都已經趨近成熟，質化研究的工具與論述尚未擺脫「因為量化不好」的反射性論述 (reactionary argument)，也一直停留在「單一個案、深度訪談」的單調研究地景上，需要更多不同途徑的研究刺激來精緻化質化方法在公共行政的應用。本書評特別挑選兩本英國學者 Rhodes 近年應用人類學的參與觀察法進行公共行政研究的標竿型人物，作一個簡單的介紹，希冀未來公共行政的研究，也可以出現更多從現場出發的精緻作品，進一步彌平理論與實務的鴻溝。

接下來，本文先對作者進行一個介紹，再針對作者近年引進民族誌研究方法的努力作一個簡單的回顧，最後將針對這兩本書的內容進行引介，並提出三個議題簡短討論作為總結，希望可以引起公共行政學子對深入觀察現場的質化方法的應用興趣。

二、作者簡介

近年來在公共行政領域中，不管是理論面或實務上都不斷提倡「治理」（governance）一詞，來有效處理政府失靈的問題，同時削減財政危機對政府施政的影響。而將「治理」推上當代公共行政高峰的貢獻者，當首推英國南安普敦大學（University of Southampton）的政治系教授 Rhodes。

1972 年開始從事學術創作的他，曾在回首 40 年耕耘政治科學領域的文章中，將自己的學術生涯區分為四個時代（Rhodes, 2011）。

第一，起步階段（1970-1976 年）：當時傳統的公共行政領域仍著重在政府組織的歷史、結果、功能、權力與關係，適逢許多公共行政學者退休，為了找到一份教職的機會，他有 10 年的時間都在從事英國地方政府的教學與研究，因為這段深厚的磨練，讓他在 1977 年成為社會科學研究委員會（Social Science Research Council, SSRC）的地方政府研究小組成員，讓他首次對於學術的規劃有了議程與目標。

第二，專業的政治學者（1976-1988 年）：Rhodes 年輕時對於個案研究敬佩不已，並極力推崇現代經驗主義（modernist-empiricist），而在此階段致力於研究英國地方政府與中央政府的應對進退，他認為任何組織都會因為資源而相互依賴，而開始專注於研究政策網絡（policy network），進行中央部會、地方政府與政策網絡的比較、測量與分類。

第三，從政府到治理（1988-1998 年）：1990 年代因為柴契爾政策的推行，讓管理主義（managerialism）大行其道，使公共行政的理論與實務式微，當時在約克大學（University of York）獲得第一份教職的 Rhodes 對此感到悲觀，因而在 2003 年移民澳洲重拾當年對地方政府的研究，這段期間擢升為教授之後，讓他更可以發揮所長醉心於自己的研究，而發展出地方治理（local governance）的概念，以及主導經濟與社會研究委員會（Economic and Social Research Council, ESRC）的白廳計畫（Whitehall Research Program, 1994-1999）。他所努力耕耘的兩個想法，一個就是關注行政核心（core executive），另一個就是網絡治理，後來都成為公共行政的重要概念。

第四，從社會科學到人類科學（1999-2009年）：2000年的英國，公共行政仍舊只是一門小的學科，而且沒有共同的核心理論，大多仰賴政府資金，並且被美國及歐洲傳統研究所宰制。Inglis（2000）在《Clifford Geertz: Culture Custom and Ethics》一書中主張用自然科學的研究方法在人類科學上，根本就是「可笑的不適當」，為此，Rhodes開始有了轉變，轉而研究人類科學，以重新詮釋英國政府，並且倡議公共行政內部可以淡化方法論流派界限的想法（genre blurring）（Rhodes, 2014）。這個重新詮釋的方法，就是要藉由相關的意義、信念與偏好，來了解行動、實務與制度。為了瞭解個人的行動，我們必須了解導致這項行動的理由；為了瞭解制度及其運作，我們必須了解成員的信念、以及形成信念的一整套傳統價值，這個方法稱之為「情境作用」（situated agency），當前正缺乏這種類的研究，而需要民族誌的田野研究來補足缺口，本文所介紹的兩本書籍，就是這個主題的代表作。

三、民族誌在公共行政的運用

民族誌一詞，就字面的意思來看，就是希臘文的“ethnos”（民族、人群），加上“graphein”（書寫），也就是一種寫作「人」的文本，研究者必須要把自己融入在被研究團體的日常生活中，盡可能地詳細描述團體內的情境（稱作「深描」，thick description），以獲得一些理論或想法來詮釋或解釋他們所見所聞。Williams（1976）定義民族誌「不僅是描述文化的科學，也是一個研究方法，觀察人類也觀察文化，紀錄了人們在自己的世界怎麼認知、建構以及互動，也包括了解個人嘗試被理解的主觀領域。」因此，民族誌可以是一種過程，代表在團體中的長期觀察或與進行團體成員一對一的深度訪談，同時也是一個產物，代表著研究的產出。

過去我們希望理論建構或實務運作都要是「循證」的（evidence-based），因此，量化研究成為收集證據的有效方法，但是量化研究卻容易將因果關係過分簡化，而無法回答錯綜複雜的人類問題，有待質化研究來獲得更深入的資料以及形成的原因。公共行政既然研究人類的行為，就應該使用人類學的研究方法，但卻因為民族誌需要長期觀察的特性，使得這種研究方式在公共行政研究中不常被使用，這是因為管理者需要立即的研究成果作為決策的參考資訊，但民族誌通常需要半年到

一年以上的時間做研究，較為費時而不適合。根據 Joseph、Mahler 與 Auyero (2007) 研究 1996 年到 2005 年期間，發表在美國政治學及和美國政治科學評論期刊中的 1,000 篇文章中，只有一篇文章的研究方法是使用民族誌。然而民族誌可以提供詳盡、深入且複雜的現場描繪，幫助決策者深入了解社會的需求，來提供重要的資訊，或許，質化研究過於費時的問題，不應該成為研究者拋棄強調品質之資料收集方法的唯一理由。

民族誌在公共行政的運用，可就傳統公共行政所包含的組織以及公共政策兩大範疇來討論。就組織領域而言，組織文化與氣候會影響到政府的效能與效率，藉由民族誌研究，可以收集鑲嵌在特定的文化及次文化當中的行為資訊，可以用來分析並診斷組織的文化與運作氣候，例如 Schein (1996) 所言：「了解組織文化的概念，除非是觀察組織內的真實行為才有價值」，解決的方法就是採納民族誌方法；而就公共政策來說，以民族誌研究都市生活的方式，對於公共政策的建樹有所助益，包括像是同性戀者、貧民區、住戶、嗑藥文化、無殼蝸牛、學齡兒童等等許多的主體，說明了研究都應該使用民族誌來深入了解這群特定的族群，以做為公共政策規劃的依據。

Rhodes 自 1999 年起，開始推崇運用民族誌來進行公共行政的研究，這源頭是來自於前輩學者老是告誡他英國中央政府的不可接近性，但他卻認為是學者們自己裹足不前，而不是部長或高階文官說「不」；經過鏗而不捨的努力，Rhodes 終於讓內閣 (Cabinet Office) 首肯他進英國政府，進行為期兩年的改革研究，也奠定了他在公共行政民族誌研究上不可搖撼的地位。

然而，公共行政研究使用民族誌並非都是正面妥適的，也有若干的缺失限制。以 Rhodes (2013) 運用民族誌方法來研究英國公共服務改革的經驗當中，這種方法的優點有六點：首先，這種研究能夠把行動者的網絡視作基礎材料，也就是一種以行動者為中心的途徑；其次，會關注多元，不偏頗某些傳統、而是平等對待；第三，可以同時關注到正反兩方，例如變革的同時也會觀察到抗拒；第四，民族誌可以接納各種狀況，可以接近到被隱蔽的真實，而開啟了許多新的研究議題；第五，可以幫助我們分析政治行動的象徵意義；最後，不是偏重於管理者的理性，而是聚焦於更底層、更微觀、更真實的運作。然而，這種方法的限制則包括下面四點：第一，並非每個人都同意民族誌的工作能夠生產出有助於改革者的系統性資訊；其

次，相對核心來說，民族誌充其量只能收集到表面的資訊，所呈現的結果是不相關的、分裂的；第三，參與觀察是相當費時的、而且並不一定能夠適切地融入政務官或管理者的情境；最後，要如何與這些菁英們建立良好的關係，以及如何管理這層關係，同樣也是一大考驗。

四、民族誌的秘訣：你可以再靠近一點！

民族誌的研究方法日漸受到關注，開花結果於 Utrecht 學院的荷蘭政府研究所舉辦的「政府菁英民族誌」（The ethnography of government elites）工作坊，以及英國的政治研究協會年會的專題座談，這些發表的文章，就集結成為了本文所要介紹的第一本專書《觀察政府菁英》（*Observing Government Elites*），這本論文集描繪的對象包括了英國（第 2 章）、荷蘭（第 3、6 章）、瑞典（第 5 章）以及歐盟（第 7、8 章）等不同的故事，這些研究成果都緊扣著一個研究核心，就是要觀察政府菁英，你要再「靠近一點」（up close）！「要親臨現場」（being there）才能夠發掘真實。

過去我們利用問卷調查、訪談或文件分析來收集證據，但學術研究與行政實務卻還是存在著距離，因為沒有融入研究團體之中，觀察到的都可能是謊言，特別是在政務官與事務官間的賽局中，局外人想理解更是困難。民族誌提供了另一種選擇，讓研究者深度沉浸（deep immersion）在受訪者的世界裡，來了解每一天的日常實務，以及這些實務的真實意義，而得以開啟政府菁英行為的黑盒子。本書的每一篇研究都有著共同的信念：第一，每位作者都是使用觀察來獲得更大的圖像，無論是用於組織領導、政務與事務關係、政策管理，或是歐盟的進展等；其次，關注的焦點都是日常實務中行動者的個別行動與人際互動；第三，連結個別行動與制度系絡，並研究引發行為的動因是如何鑲嵌在制度之中。

不可否認的，民族誌成為了政治科學研究一大價值匪淺的工具，幫助我們洞察過去無法獲得的政府菁英行為，同時也是一個新穎、更好、更有趣、更豐富的途徑來闡述政治與政府，把枯燥乏味的實務運作，轉化為一系列的故事，更能引起讀者的共鳴、引人入勝。但是也必須注意到，研究者並不是隱形的，當你出現在你觀察的情境之中，即便你再怎麼樣融入、再怎麼被團體所接納，你還是真的確確地影響了原始的自然狀態。然而，就像 Fox（2004）所言：「參與觀察仍然是了解複雜的

人類文化最好的方法，所以還是會這麼做下去！」

五、政府部門的實際運作：好戲上場！

從媒體的報導，臺灣的大眾往往認為公務人員就是「溜班買衣服、上班打電動、玩臉書、練桌球、練瑜珈、賭博」（吳宗憲，2012），近年公務界內部也流行說「政府的人事、主會、政風等幕僚單位，讓內部顧客『人快瘋』了！」但是，有誰真正深入了解到公務人員每天的日常工作、他們究竟作了甚麼？以及這些系統性的問題是如何影響公部門的效能？本書評介紹的第二本專書《英國政府中的日常生活》（*Everyday Life in British Government*）回答了這個問題。

有趣的是，Rhodes 一開始非常抗拒這項研究，認為描述公部門細節不過就是個平庸的誘惑（*bourgeois temptation*），不值得一試；但是到最後，作者卻整個人融入在他所闡述的故事之中，改變的起點就在於這些公務人員終其一生所執行的公務，型塑了我們的生活樣態、深刻的影響著我們的每一天，特別是那些制定與我們息息相關政策的高階主管們。然而，誠如 Barberis（1996）所言，沒有一本專書描繪高階永業文官的著作可以讓我們真正了解他們，研究者竟然需要透過電視喜劇《是的！部長》（*Yes Minister*）及《是的！首相》（*Yes Prime Minister*）來一探究竟，其根本原因就是美國國會研究大師 Fenno（1990）對美國國會政治研究的評論一樣：「沒有投入足夠的觀察」。

這本專書把前一本論文中 Rhodes 所發表的單篇文章擴充，更完整呈現作者從 2002 年 1 月起至 2004 年 4 月止，所進行的參與觀察研究成果，他以滾雪球抽樣的方式，深度訪談了 9 位高階文官、3 位部長、3 位大臣（*secretaries of state*）與 19 位文官。作者努力融入英國政府當中，如影隨形在部長及高階文官旁，試圖回答最核心的問題：「他們做了什麼？」（*what do they do?*）。本書就如同一齣好戲，第一部分介紹了故事的設定（*setting*），是在 2001 年到 2005 年的英國政府；第二部分則介紹故事的主角（*actors*），也就是部長及高階文官他們的日常生活寫照；第三部分則是在不同的場景（*scenes*），所演繹出來的喜劇或悲劇，運用對話呈現出機關或部門內的招募、訓練、管理及內部網絡等。最後，回到這本書的研究問題，部長和高階文官每天到底都在做什麼？相對於私部門的高階主管把大部分的時間花在與人溝通上，公部門的高階主管不是花在閱讀公文、也不是花在準備決策的相關

資料，而是：「不停地開會！」一連串不管是計畫內的、還是計畫外的會議，例如書中就記載了某位高階文官在下午 4 點的時候抵達了他當天第 15 個會議現場，卻怎麼也想不起來他為什麼會在這裡。

這種運用民族誌的研究方法，來研究部長及高階文官日常生活（daily life）的政治人類學（political anthropology），係藉由揭露實務運行之中他人的故事，以重新建構社會行動者的意義，鼓勵研究者要親臨現場去了解行動者的思想與作為，但是，研究者必需遵循六個原則：首先，一定要在系絡之中（in context）去研究行動；其次，仰賴的是參與者的言行舉止，他們做了什麼、又為何會這麼做；第三，觀察工作中的人們；第四，田野工作是要產出行為的模式（patterns）並加以評斷之；第五，竭盡可能的深入描繪；最後，關注的焦點是意義而不是頻率。

這本書的目的在於讓更多的讀者知道英國政務官與事務官日常生活的信念與實務，但也讓我們深刻體會到，進行公共行政研究並不是單純片段的調查或是訪談行動者的行為，知道他們做了什麼（what），就可以了解事情的全貌，更重要的是所處的系絡或傳統，如何又為何（how and why）建構了行動者的信念與實務。這個教條，特別是在各國不斷積極進行改革的當代，相當實用，「不僅要關注我們想要去哪裡、同時也要知道我們從哪裡來」（p. 308），才能夠了解這些政務官與事務官的傳統，知道如何去改變信念與實務，也才能夠發揮改革的實際效益。

六、結語

本文最後，作者們願意討論三項議題，讓讀者們更了解 Rhodes 所揭櫫的民族誌研究路徑的重要性與限制。首先，Rhodes 所提倡的民族誌研究，如果不講究方法論的規範，只關注學者進入政治或政策場域後能否有相應的論著發表來看，美國公共行政學界有幾本重要的專書，都是作者應用當官的經歷經過系統性思考而成的，比方說，J. Wilson 的《官僚體制》（Bureaucracy）以及 Hecllo 的《陌生人政府》（Government of Stranger），都是來自於他們多年參與政務的觀察心得，只不過，這些書並沒有深入討論方法論的議題，但是其學術貢獻仍然無庸置疑，當然，關鍵仍然是，一位學者進入政治或行政場域之後，還是要花額外的時間進行思考整理以及有系統性地寫作出來，不然只是去當官而已！

再者，公共行政學者可以用民族誌方法進行官僚體系的研究，或許是一個新鮮

的做法，但是，這樣的應用在其他學門可能已經開始了，比方說，真正的人類學家也會對觀察研究官僚體系有很深的興趣，如德國 Gopfert 學者應用民族誌方法觀察奈及利亞官僚寫作公文模式的組織功能性（Gopfert, 2013）；又企業管理的研究，已經有許多研究者意圖通過人類學研究方法重新思考組織理論的建構（Czarniawska, 2012），或許，有興趣跟上 Rhodes 呼召的公共行政學子們，也可以從這些研究當中獲取研究的靈感。

最後，作者們提出兩個方法論的在地問題，讓大家來持續思考。第一，「學而優則仕」是中華文化根深蒂固的想法，從方法論的角度來說，學者有機會因著研究目的而接近權力核心的運作，從中觀察與蒐集資料所整理出來的知識，就會讓學者比一般人更加準備好了可以隨時上手當官了嗎？第二，許多公務人員進入碩士在職專班最終都需要寫論文，以公務人員本身的機關與同仁當作參與觀察的對象在方法論上是否可行？是否會有身分衝突的問題（身兼觀察者與被觀察者）？老實說，作者也沒有答案，因為還沒有真正執行過民族誌的公共行政研究，就讓大家一起來找答案吧！

參考文獻

- 吳宗憲（2012）。台南市政府文官公共服務動機與工作滿意、工作努力意願之實證研究—以個人／組織配適度作為調節變項。《公共行政學報》，43，91-126。
- 陳敦源、呂佳螢（2009）。循證公共行政下的文官調查：台灣經驗的觀點、方法、與實務意義。《公共行政學報》，31，187-225。
- Barberis, P. (1996). *The elite of the elite*. Aldershot, UK: Dartmouth.
- Czarniawska, B. (2012). Organization theory meets anthropology: A story of an encounter. *Journal of Business Anthropology*, 1(1), 118-140.
- Fenno, R. F. (1990). *Watching politicians: Essays on participant observation*. Berkeley, CA: University of California, Institute of Governmental Studies.
- Fox, K. (2004). *Watching the English: The hidden rules of English behaviour*. London, UK: Hodder & Stoughton.
- Gopfert, M. (2013). Bureaucratic aesthetics: Report writing in the Nigerien gendarmerie. *American Ethnologist*, 40(2), 324-334.
- Hecl, H. (1977). *A government of strangers: Executive politics in Washington*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Inglis, F. (2000). *Clifford Geertz: Culture, custom and ethics*. Cambridge, UK: Polity.
- Joseph, L., Mahler, M., & Auyero, J. (eds.) (2007). *New perspectives on political ethnography*. New York, NY: Springer.
- Luton, L. S. (2007). Deconstructing public administration empiricism. *Administration & Society*, 39(4), 527-544.
- Meier, K. J., & O'Toole Jr., L. J., (2007). Deconstructing Larry Luton or what time is the next train to reality junction?. *Administration & Society*, 39(6), 786-796.
- Rhodes, R. A. W. (2011). Thinking on: A career in public administration. *Public Administration*, 89(1), 196-212.
- Rhodes, R. A. W. (2013). Political anthropology and civil service reform: Prospects and limits. *Policy & Politics*, 41(4), 481-496.
- Rhodes, R. A. W. (2014). 'Genre blurring' and public administration: What can we learn from ethnography? *Australian Journal of Public Administration*, 73(3), 317-330.
- Riccucci, N. M. (2010). *Public administration: Traditions of inquiry and philosophies of*

- knowledge*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Schein, E. H. (1996). Culture: The missing concept in organization studies. *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 229-240.
- Simon, H. A., Drucker, P. F., & Waldo, D. (1952). "Development of theory of democratic administration": Replies and comments. *American Political Science Review*, 46(2), 494-503.
- Waldo, D. (1952). Development of theory of democratic administration. *American Political Science Review*, 46(1), 81-103.
- Williams, R. (1976). *Keywords: A vocabulary of culture and society*. New York, NY: Oxford University Press.
- Wilson, J. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York, NY: Basic Books.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

《文官制度》季刊稿約

《文官制度》季刊原為《考銓》季刊，自 98 年 1 月起更名，於每年 1、4、7、10 月出版，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓退撫行政法制等相關論文及書評均歡迎賜稿，以促進相關知識之發展與交流。

近期出刊及截稿日如下：

(一) 第 8 卷第 4 期出版日期：105 年 10 月；截稿日期：105 年 8 月 31 日。

(二) 第 9 卷第 1 期出版日期：106 年 1 月；截稿日期：105 年 11 月 30 日。

為提升《文官制度》季刊學術品質，每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，論文送請相關學者專家二人匿名審查，依審查結果送請編輯委員會決定，有關審查作業規定，請參考《文官制度》季刊論文審查作業規定；書評則由內部審稿流程審閱，經編輯委員會決定後刊登。

歡迎各界踴躍投稿，稿件 1 式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「臺北市文山區 11601 試院路 1 號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」，或逕寄電子郵件信箱：jcs@exam.gov.tw。本刊聯絡電話：(02)82366326，傳真：(02)82366246，有關撰寫注意事項，請參考《文官制度》季刊投稿須知及《文官制度》季刊論文撰寫體例。

《文官制度》季刊投稿須知

《文官制度》季刊由考試院出版，於每年 1 月、4 月、7 月及 10 月出刊，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓退撫行政法制等相關論文及書評，均歡迎賜稿。

一、論文格式

- (一) 中文文稿以 20,000 字為限，英文文稿以 10,000 字為限，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明論文題目、作者姓名與身分證字號、服務機關與職稱、聯絡地址與電話、電子郵件等相關資料；另為處理稿費相關事宜，並請提供本人金融機構帳號名稱及代碼。
- (三) 稿件順序：**文稿第 2 頁起請勿書寫作者姓名**，第 2 頁為論文中、英文題目，中、英文摘要及中、英文關鍵詞，第 3 頁起為正文，正文後為參考文獻及附錄。
- (四) 論文格式請參考「《文官制度》季刊論文撰寫體例」撰寫。

二、書評格式

- (一) 以近 3 年國內外新著作為主，字數 3,000 字至 5,000 字，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，中文請用「細明體」12 號字體，英文請用“Times New Roman”12 號字體，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明評論著作名稱、著作作者姓名、著作出版年、作者姓名與身分證字號、服務機關與職稱、聯絡地址與電話、電子郵件等相關資料；另為處理稿費相關事宜，並請提供本人金融機構帳號名稱及代碼。

三、審查程序

- (一) 除書評採內部審稿外，所有投稿均須依《文官制度》季刊論文審查作業規定進行審查，審查時間約需 2 至 3 個月，編輯委員會保留刪改文稿書寫格式及文字之權。
- (二) 為便於匿名審查作業，**正文中請勿出現足以辨識作者身分之資訊。**

四、版權事宜

- (一) 文稿以未曾在其他刊物或書籍發表者為限，其內容並不得違反著作權法及其他相關法令；違反者由作者自行負責。
- (二) 本刊不接受一稿二投；來稿如欲另投他處，請先撤稿。
- (三) 列名文稿作者皆應同意經本刊刊登後，其著作權（含實體與電子 Word 檔格式）即讓予本刊，但作者仍保有本著作未來自行集結出版、教學等個人使用之權利。
- (四) 凡本刊刊登之論文及書評，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權專屬授權予本刊，未經本刊同意，請勿轉載。
- (五) 著作人投稿本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館或其他資料庫業者，將本論文及書評納入資料庫進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為；並得為符合各資料庫之系統需求，酌作格式之修改。
- (六) 依照國際學術慣例，曾在國內外學術會議上宣讀的論文，視為未曾發表，歡迎修改後投稿。
- (七) 投稿經刊登後，除依行政院規定致贈稿酬外，另奉贈該期季刊 2 本。

五、稿件交寄

- (一) 本刊隨時接受稿件，除符合當期主題之稿件外，按通過採用先後順序刊登。
- (二) 來稿一式二份請寄「臺北市文山區試院路一號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」收，或以電子郵件寄至：jcs@exam.gov.tw。

《文官制度》季刊論文審查作業規定

- 一、每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，再送請相關學者專家二人匿名審稿，審查人分別就「推薦刊登」、「修改後推薦刊登」、「修改後再審」或「不同意推薦刊登」四項情形選擇其一，送請編輯委員會決定。
- 二、綜合匿名審查人評審意見如下表：

《文官制度》季刊論文審查綜合意見對照表

綜合意見		甲 審 查 人 意 見			
		推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	不同意推薦刊登
乙 審 查 人 意 見	推薦刊登	推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後再審	修改後再審	修改後再審	修改後再審	不同意推薦刊登
	不同意推薦刊登	送第三人審查	送第三人審查	不同意推薦刊登	不同意推薦刊登

三、論文刊登的基本原則是獲得二審查人推薦刊登。二審查人之綜合意見為「修改後推薦刊登」者，視為同意推薦刊登。

四、「修改後再審」之處理方式：

(一) 審查人之綜合意見為「修改後再審」時，論文先送交作者修改，俟修改完畢送原審查人再審；原審查人必須就修改情形決定「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」。

(二) 若有審查結果不一致的情形（如甲審查人原先勾選「修改後推薦刊登」，而乙審查人再審後決定「不同意推薦刊登」，或者甲、乙兩人再審的結果分別為「推薦刊登」與「不同意推薦刊登」），則仍須再送第三人審查（比照第五點辦理）。

五、「第三人審查」之處理方式：

- (一) 審查人審查結果差距過大，例如甲審查人勾選「不同意推薦刊登」，乙審查人勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」，則須送第三人丙審查。
 - (二) 第三審查人應就第一點所定四項情形選擇其一，勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」時，該論文即視同獲得二審查人（乙及丙）評選通過，同意推薦刊登；若勾選「修改後再審」，則依第四點規定辦理；勾選「不同意推薦刊登」，該論文視同被二審查人（甲及丙）拒絕，本刊不予刊登，退回原作者。
- 六、每一審查人（包括第三審查人）就同一篇論文只有兩次審查機會。再審結果只有「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」兩種選擇，是否另送第三人審查以及第三人審查結果之處理，均比照第四點、第五點規定辦理。審查過程至多到第三審查人審查時終止。

《文官制度》季刊論文撰寫體例

本刊為統一論文格式，自 2015 年 7 月（本刊第 7 卷第 3 期）起，修訂本刊之撰寫體例，敬請遵循採用。

壹、來稿需包括下列要項

一、首頁

- （一）中、英文題目名稱。
- （二）中、英文作者姓名。
- （三）中、英文作者服務單位及職稱。
- （四）聯絡地址、電話、電子郵件地址。

二、第二頁

- （一）不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- （二）摘要：中文文稿，中文摘要（500 字以內）在前，英文摘要（300 字）在末；英文文稿，英文摘要在前，中文摘要在末。（摘要應涵蓋研究之問題、目的、方法與結果）。
- （三）中、英文關鍵詞各 3~5 個，對照分別列於中英文摘要之下。

三、第三頁

- （一）不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- （二）正文（自本頁起）。請以 12 號字體撰寫，中文請用「細明體」，英文請用“Times New Roman”字體，請編頁碼。

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

貳、正文格式

一、分節標題方式

- (一) 中文標題以「壹、一、(一) 1. (1) a. (a)」為序。
- (二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

二、引語用例

- (一) 直接引語，用冒號（：）時
【格式】中文加單引號「 》，英文加雙引號“ ”
- (二) 直接引語，不用冒號（：）時
【格式】中文用單引號「 》，英文用雙引號“ ”
- (三) 直接引語，但另起一段
【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排
- (四) 引語中復有引語，或特殊引用時
【格式】中文單引號「 》在外，雙引號『 』在內；英文雙引號“ ”在外，單引號‘ ’在內

三、附加原文專有名詞用例

中文稿引用外國機構名稱、著作、專有名詞時，應譯成中文，並於「第一次」出現時以「括號附加原文全名」。

- (一) 一般用語
【格式】括弧、小寫、正體
- (二) 專有名詞
【格式】括弧、首字大寫、正體

四、註釋用例

- (一) 文中註明出處的註釋
【格式】（作者，年代：頁數）
【範例】（陳敦源，2009：121）
（蔡秀涓、施能傑，1996：40）

(Hunter, 1947: 96-97)

(Boland & Fowler, 2000: 431-435)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者（年代：頁數）

【範例】陳敦源（2009：121）

蔡秀涓與施能傑（1996：40）

Hunter（1947: 96-97）

Boland and Fowler（2000: 431-435）

(三) 作者為三至五人時，第一次所有作者均列出，第二次以後僅寫出第一位作者並加 et al.（等人）；作者為六人以上時，每次僅列第一位作者並加 et al.（等人）。

(四) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註。

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角。

五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

(三) 每一圖表的大小以不超過一頁為原則，如超過時，須在後表表號之後註明（continued）/（續），但無須重現標題，如：Table 1（continued）或表 1（續）。

(四) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(五) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(六) 表的寫法

【格式】表編號 標題

六、數字用例

(一) 數字用語具一般數字意義（如代碼、國民身分證統一編號、日期、時間、序數、電話、傳真、郵遞區號、門牌號碼等）、統計意義（如計量單位、統計數據等）者，使用阿拉伯數字。

【範例】問卷共計回收 935 份，扣除無效問卷 13 份，實際用以分析之樣本數為 922 份，總回收率為 26.7%。

(二) 數字用語屬描述性用語、專有名詞（如地名、書名、人名、店名、頭銜等）、慣用語（如星期、比例、概數、約數）者，使用中文數字。

【範例】星期二；幾十萬分之一；三百多人。

七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】《行政學》
《正義論》（*A Theory of Justice*, 1971）

(二) 刊名

【範例】《公共行政學報》
Public Administration Review

(三) 篇名

【範例】〈社會資本、政策資源與政府績效〉
〈新公共服務：服務而非導航〉（*The New Public Service: Serving Rather Than Steering*）
“Social Problems and the Quality of Life”

參、參考文獻用例

一、專書

【格式】作者（年代）。書名（版別）。出版地點：出版商。

【範例】江明修（2009）。*公民社會：理論與實踐*。臺北：智勝。

【格式】Author, A. A. (Year). *Book title* (2nd Ed.). Location: Publisher.

【範例】Rainey, H. G. (2003). *Understanding and managing public organizations* (3rd Ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷（期），頁別。

【範例】呂育誠（2014）。員額評鑑對政府人事管理與人力運用影響之研究。
文官制度季刊，6（1），55-79。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. *Journal title*, Vol. xx (No. xx), xx-xx.

【範例】Lang, J. C. (2001). Managerial concerns in knowledge management. *Journal of Knowledge Management*, 5(1), 43-57.

三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. In B. B. Author (Ed.), *Book title* (pp. xx-xx). Location: Publisher.

四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。研討會名稱（月日），舉行地點。

【範例】蔡秀涓、施能傑（2007）。契約性公務人力績效表現辯證、釐清與政策方向：行政院暨所屬機關管理者觀點。2007 TASPAA 年會暨第三屆兩岸四地「公共管理」研討會（6月2日），臺北。

【格式】Author, B. C. (Year). *Paper title*. Paper presented at the Conference Title, (Date), Place.

【範例】Muellbauer, J. (2007). *Housing credit and consumer expenditure. Housing and consumer behavior*. Symposium conducted at the meeting of the Federal Reserve Bank of Kansas City, (September 1), Jackson Hole, WY.

五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。考試院專題研究成果報告，未出版。

【格式（已出版）】作者（年代）。報告名稱。教育部委託之專題研究成果報告，出版地點：出版商。

六、學位論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。○○大學○○研究所碩士（或博士論

文)，未出版，大學地點。

七、譯著

【格式】譯者名（譯本出版年代）。書名（版別）（原文作者名）。出版地點：出版商。

八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，****年**月**日，取自：網址 xxx。

【格式】Author, B. C. (1995, November 15). Article title. *Newspaper Title*, pp. xx-xx.

九、網路等電子化資料

【格式】作者（發表年）。篇名，取自：網址 xxx。

【格式】Author, B. C. (Year). Title of work. Retrieved from: source url.

【格式】Author, A. A., Author, B. B., & Author, C. C. (Year). Title of article. *Title of Periodical*, (Vol. xx No. xx). Retrieved from: source url.

十、其他注意事項

- （一）參考文獻之排列，先列中文文獻，以作者姓氏筆劃依次排列，再列西文文獻，以英文字母順序依次排列。
- （二）一作者有多項參考文獻時，請依年代先後順序排列。
- （三）一作者同一年代有多項參考文獻時，請依序在年代後面加 a b c 等符號。

著作授權同意書

論文名稱：_____（以下稱「本論文」）

一、若本論文經《文官制度》季刊社接受刊登，作者同意**非專屬授權**予出版單位做下述利用：

1. 以紙本或是數位方式出版；
2. 進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務，或開放於網際網路提供公眾瀏覽；
4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。

二、作者同意出版單位得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，出版單位應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。

三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽署對授權著作仍擁有著作權。

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 年 月 日