

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。

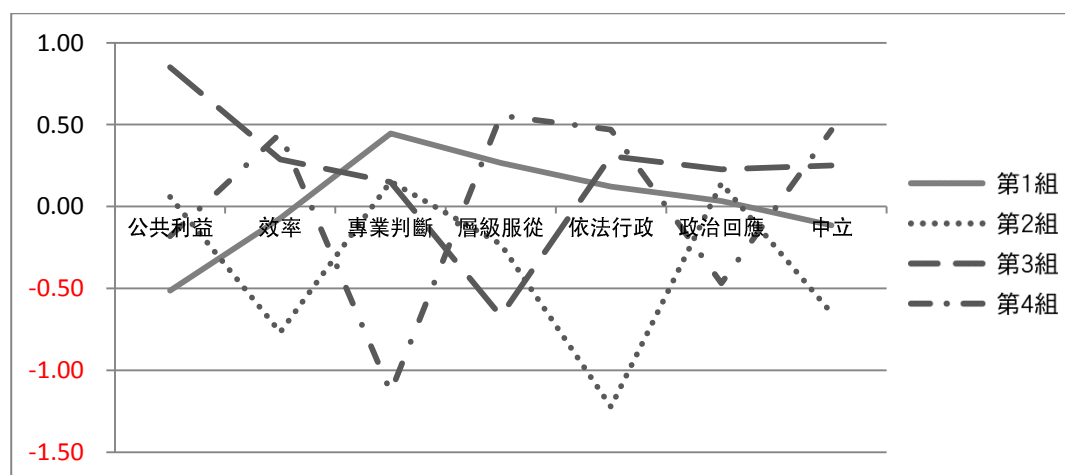


圖 1 集群變數在各組平均數與總平均數差異比較

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，兩者都已經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.