

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第十卷第四期・中華民國一〇七年十月 Vol.10, No.4 Oct. 2018

(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：江明修（國立政治大學）

邱志淳（世新大學）

張四明（國立臺北大學）

（按姓名筆劃排列）

李長晏（國立中興大學）

徐斯勤（國立臺灣大學）

陳敦源（國立政治大學）

編輯委員：朱斌妤（國立政治大學）

李宗勳（中央警察大學）

林淑馨（國立臺北大學）

郭昱瑩（世新大學）

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）

余致力（世新大學）

呂育誠（國立臺北大學）

張瓊玲（臺灣警察專科學校）

陳金貴（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 107 年 10 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

中華民國一〇七年十月 第十卷第四期（原考銓季刊）

主編的話	陳金貴 / I
特邀專論——公務人員考績制度未來變革途徑的另類想像：	
績效管理的觀點	呂育誠 / 1
繁文縟節與組織績效：以臺灣作為個案觀察	陳敦源、簡鈺璋 / 25
日本對公務員政治活動的限制	蘇俊斌 / 61
民主治理下的政務官與事務官互動關係：	
以「是的，部長！」影集分析為例	呂季蓉、林俐君、陳敦源 / 85
書評——危機管理：引領新策略樣貌	王俊元 / 119
《文官制度》季刊稿約	/ 127
《文官制度》季刊投稿須知	/ 129
《文官制度》季刊論文審查作業規定	/ 131
《文官制度》季刊論文撰寫體例	/ 133

Journal of Civil Service

Vol.10, No.4

Oct. 2018

CONTENTS

Editor's Note	Chin-Kuei Chen	I
Invited Essay—An Alternative Vision of Reforming Taiwan's Civil Service Performance Evaluation System: The Perspective of Performance Management	Yue-Chang Lu	1
Red Tape and Organizational Performance: The Case of Taiwan	Don-Yuan Chen, Yu-Chin Chien	25
The Restrictions on Public Officials' Political Activities in Japan	Chun-Pin Su	61
The Interaction between Political Appointees and Civil Servants under Democratic Governance: A Content Analysis on the "Yes Minister"	Chi-Jung Lu, Li-Chun Lin, Don-Yun Chen	85
Book Review—Crisis Management: Leading in the New Strategy Landscape	Chun-Yuan Wang	119

主編的話

我國今年地方選舉新挑戰者多刻意降低政黨色彩，避談統獨的意識型態，改以追求產業經濟的發展或防治空污為主軸，迎合民眾對現狀的不滿。而選民主要關注者所依據的是執政者上任後的政績表現，不在於其政黨屬性。因此現任者為獲取連任，要憑藉的是其上任後各項地方政策和公共服務的推動，惟如由新人新政則因缺乏經驗，需要有經驗的工作團隊來協助，更需要各類專家的指導和研究，這現象對國內公共行政學術社群，正是一個大好發展的時機。然而面對此新發展，社群的相關科系和成員是否已準備好去接受縣市政府的挑戰？

基本上，國內各大學的公共行政或公共事務相關系所之課程設計或研究方向是以中央政府的體制、政策及事務為主，對地方政府部分較少關切。雖然有些大學因為所在地的關係，會與當地政府機關合作，接受委託研究或開設學分班、碩士在職專班，但可能受限於教師本身過去的學術專長，而影響其研究範圍及開設的課程。尤其面對實務上新興事務的大量產生，又需要有效和及時的反應，很有可能學術概念的探討尚未成熟，卻在長官的要求下，就急著推動實務工作，促成有創意卻不完整的公共政策或行政作為，影響其原本的目的和結果。例如地方政府公民參與和參與式預算的推動，便有如此的現象。為解決相關師資和課程問題，可採取跨校間的師資支援和課程互選，以滿足公務人員學生的學習需求。而相關課程的教師可舉行有關地方政府的小型學術研討會，發表個人的研究成果或交換學術和實務新興議題的發展趨勢，透過集體的和合作和學習，才能有效提供諮詢和協助地方政府解決各項的新生問題，成功的扮演公共行政及事務領頭羊的角色。

本期特邀專論的主題是從績效管理的觀點，探討公務人員考績制度未來變革途徑，作者重新界定當前我國公務人員考績的概念定位；同時也探討考績制度設計與執行的可能變革策略與未來發展方向。作者認為今日考績制度變革之所以困難，根本的原因是缺乏明確定位與功能，以致變革問題難以聚焦，同時也模糊執行時的因果關係。因此本文主張運用績效管理的宏觀思維，回歸以績效改進為中心的工作重點，並擴大考績功能範圍，採行整合性的管理策略與作為。換言之，採取績效管理

就是讓考績內涵更為豐富化與擴大化，一方面擴大考績在考評功能外的應用範圍；另一方面也使考績能更反映受評人員與機關的實際需求，因而較能有效反映個人與機關的實際工作狀況，同時讓考績能發揮持續改善的積極作用。

本期共刊出 3 篇論文，第一篇探討我國政府機關的繁文縟節與組織績效。繁文縟節是公務人員推動公共事務時常發生的現象，因公務人員需依法行政，卻常被視為凡事拖延、沒有效率、缺乏彈性，使得民眾抱怨政府的運作。政府施政除了要重視內部的效率與效能，也要正視對外部民眾的回應。本文依據繁文縟節的定義基準，從人事法規、預算法規和採購法規等 3 大面向進行觀察，探討繁文縟節對組織績效的影響，運用 2012 年「民主治理下的政府效能」調查資料研究，分析相關資料，發現人事法規對整體組織績效產生顯著的負面影響，採購法規對組織績效外在層面有負面影響，至於預算法規則對組織績效沒有顯著的影響。

第二篇探討日本對公務員政治活動的限制，日本公務員因為其特殊地位，使其政治活動受到嚴格的限制。由於憲法將公務員認為是需要服務全體國民，因而對公務員的人權加以限制，引起憲法與法律上的爭論，這些爭論常被訴諸法庭，因而法院做出了許多的判決。本文以法院的判決為中心，試著分析日本對公務員政治活動的限制，以及因此而引發的爭論。先檢視二戰後對公務員政治活動的立法；再分析法院的判決及其引發的爭議；最後介紹地方公務員政治活動的限制及其爭論。

第三篇探討民主治理下的政務官與事務官互動關係，並以「是的，部長！」影集分析為例。在民主治理的過程中，常面臨到政權改變、政黨輪替的情況，也因而產生新執政團隊政務官與舊官僚體系事務官的磨合考驗。政務官背負政黨與選民期待，有其政治性目標；事務官則獨立於政黨政治之外，確保組織長久發展，並付出專業忠誠。因而政務官與事務官的互動，影響著政府運作的績效。然而兩者的互動不易被觀察記錄，因此本研究選定英國經典影集「是的，部長！」（Yes Minister）作為文本分析的研究對象，將該影集的劇情內容，分成 4 大主軸進行分析，了解影片中的政務官與事務官有哪些價值或行動上的衝突，及其解決方式或互動路徑，並將政務官與事務官互動模式進行歸納整理，以期對政務官與事務官間的互動有更深入的瞭解。

本期書評的書名是《危機管理：引領新策略樣貌》，自 1960 年代政府危機管理的議題開始受到重視，在 1985 年，美國公共行政學界期刊《公共行政評論》出版了〈緊急管理：公共行政挑戰〉專刊，開始系統性的討論政府危機管理。本文所

介紹專書具有兩個特點：其一是聚焦於「組織管理」所面臨的危機，其次是從「組織策略」途徑來建構危機管理架構。本書認為危機管理的策略不僅是危機事件發生後再去思考或討論，而是必須鑲嵌、結合在組織整體的策略規劃過程中，過去危機管理多僅在危機應變的階段才思索如何爭取利害關係人的支持及降低他們的反對。然而在本書架構中，外部樣貌之分析是貫穿樣貌調查、策略規劃、危機管理，以及組織學習這 4 個連續過程。本書也關注到科技的發展及社群媒體對危機管理帶來的機會與挑戰。本書作者指出未來危機管理的架構與模型會變得更為複雜，危機管理研究的趨勢，將會朝向運用個案與統計分析來探討危機管理的議題，這樣的發展將奠基在近年來協力治理的基礎上。

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和書評。

文官制度季刊
主編 陳金貴

公務人員考績制度未來變革途徑的 另類想像：績效管理的觀點

呂育誠*

《摘要》

本文採用績效管理觀點，一方面重新界定當前我國公務人員考績的概念定位；另一方面也探討考績制度設計與執行的可能變革策略與未來發展方向。研究者認為今日考績制度變革之所以困難，除了是因為法制上、實務上與其他人事管理作為高度交互影響，從而增加制度設計的複雜性之外，根本的原因則是缺乏明確定位與功能，以致變革問題難以聚焦，同時也模糊執行時的因果關係。因此本文主張運用績效管理的宏觀思維，回歸以績效改進為中心的工作重點，或較能有效反映個人與機關的實際工作狀況，同時讓考績能發揮持續改善的積極作用。

[關鍵詞]：公務人員、考績、績效管理、變革

投稿日期：107年9月25日。

* 國立臺北大學公共行政暨政策學系教授，e-mail: yclue@mail.ntpu.edu.tw。

壹、前言

公務人員考績制度不僅是構成我國人事行政體系的重要支柱，也因為其內容與任用、俸給、獎懲等法令高度相關，從而高度影響公務人員的權利義務與生涯發展。也正因為此種多元影響性，使得公務人員考績法（簡稱考績法）的變革極為困難，例如距離上次修法（2007年）以來，考試院已有4次函請立法院審議修正案，然而都未能完成修法程序。

另一方面，要求公務人員努力提升績效並落實機關目標，則同樣是今日社會對政府運作的普遍期望，特別是在公共事務內涵更為多元複雜情境下，公務人員更要積極主動提升績效，才能滿足各方需求。因此，考績法制長期無法修正的現象，不僅將使各項規範或標準與時空環境脫節，更可能成為人員提升考績的障礙。

對此矛盾情形，研究者認為未來欲期有效推動考績制度變革，或可採行績效管理的觀點與策略，一方面超越現行法制「牽一髮而動全身」的技術困境，另一方面也賦予未來變革更寬廣的思考空間。簡言之，採行績效管理觀點乃是從更整體的角度來詮釋今日考績應有的定位，並連帶建構其與各人事管理議題的關係與執行重點。

貳、現行考績制度變革的難題

儘管改革現行考績制度是學術界與實務界的普遍期望，然而歷經多年努力後的成果似乎仍然有限，主要的理由自然是因為考績制度「牽一髮而動全身」，即任何調整都可能連帶影響其他人事管理法制與作為，然而研究者認為此觀點只是表象，更值得關注的應是考績定位模糊——因為考績在人事管理體系中的定位不明，從而各方乃依據本身期望或想像來解讀與運用，最後才形成「牽一髮而動全身」的難題。此論據可由下列各項來說明：

一、法制面

由於考績法並沒有像公務人員任用法明確規定立法目的（第2條），或是如公務人員考試法規定適用範圍（第1條），而只是規定考績辦理原則，即「應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核」（第2條），從而使考績既可以是人事

管理的原因（依據），也同時可以作為管理作為的結果（處分），具體有下：

（一）考績作為人事管理的原因（依據）

在此觀點下，考績是採行人事管理的基礎或前提。例如考績法第 5 條規定年終考績應以平時考核為依據；平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。換言之，管理者平時進行對員工的管理（考核），是依據考績法的規定來辦理；又如考績法第 12 條規定平時考核獎懲得互相抵銷，或也可解釋為管理者會依考績法規定的標準來調整對員工的獎懲作為。

在我國單一人事法制下，考績要能同時適用不同屬性與規模的中央或地方機關，並作為人事管理的依據，其內容或者只能受限於一般性、易鑑別的標準（如學歷、差勤）；或是普遍性的條件（如年資、進修），¹ 如此將可能產生對考績評分信度（reliability）與效度（validity）的質疑：

1. 信度：考績不一定能有效鑑別出人員的表現優劣。
2. 效度：考績不一定能反映工作真實情形或職務需求。

（二）考績作為人事管理的結果（處分）

相對於前項，考績也是人事管理的結果。例如考績法第 7 條規定各等第考績的獎懲方式，不僅如此，年度考績結果尚會連帶影響到未來的任用資格（第 11 條）。故考績可說是人事管理作為後的結果，也是會產生長期影響的處分。

由於考績高度影響個人權益與生涯，儘管人員分屬不同性質機關、且負責不同類型業務，但卻都依據同一考績標準，且考績結果的處理方式也都相同，於是人員自然會關切考績的公平性與合理性：

1. 公平性（結果本身）：指同一考績可能對不同人員權益產生互異結果或影響。例如乙等對於初任者與屆臨升官等者，意義顯然不同。
2. 合理性（影響範圍）：考績影響未來職務與生涯發展本屬合理，然而當不同機關、業務屬性人員都基於相同原則相互比較競爭時，自然易產生爭議。例如同樣 1 年甲等 2 年乙等的考績，對任職小機關與大機關的人員的未來任用，意義並不相同。

¹ 現行公務人員考績表內容應可充分支持研究者論點。

當考績可同時作為人事管理的原因或結果時，自然就會產生各界雖然都高度重視，但卻更難取得共識的定位不明問題。例如限制考列甲等（或丙等）比例，或可說是基於人事管理的需求（原因面），但因為會影響人員工作權益及未來發展（結果面），故自然可能產生抗拒。於是在「雞同鴨講」情形下要想推動變革，其難度不可言喻。

二、實務面

法制上的定位不明，也連帶扭曲了實務面上施行結果的解讀，從而使考績意涵更為模糊，以下分述之。

（一）就歷年施行情形而言

附表 1 與附表 2 為 2011 年至 2016 年各官等一般人員考績結果的統計。根據考績法第 9 條規定，公務人員之考績除機關首長外，其餘人員應以同官等為考績之比較範圍。然而以 2016 年為例（表 1），雖然整體人員考績甲等比例為 75.14%，但簡任人員甲等比例卻高達 94.21%；相對的委任人員甲等比例卻只有 67.12%。表面觀之，似乎簡任人員占盡了考列甲等的便宜，然而若從前述考績兼具「原因／結果」的特質來看，出現此情形實屬自然，理由有下：

第一，就原因面而言，簡任職務位於機關高層，本來就要具備優秀的一般條件（品德、才能……）並承擔較多責任，因此以一般條件作為考績依據，自然較有利於簡任。

第二，就結果面而言，絕大多數簡任人員乃是長期歷經各考績評比篩選，從而能擔任現職，自然會累積出考甲的優勢；反之，委任人員資歷相對較有限，加上人數眾多，自然考甲比例低。

事實上，研究者認為當前考績施行較值得注意的問題，並非是各官等間比較之問題，而是在於個別官等（特別是薦任）之適當性上。表 1 薦任人員考甲比例為 77.41%，稍高於平均值，看來似乎合理而可接受（因為薦任人數占總體 65.76%），然而若對照同年全國公務人員敘獎情形（表 2）卻可發現，不論是記大功、記功或嘉獎，絕對多數均為薦任人員，然而在表 1 中卻只有 77.41% 的人員能考甲。此情形即便可用「功過相抵」來解釋，但仍顯示考績與實際工作表現間可能

存有相當落差。

表 1 2016 年各官等一般人員考績結果

	合計	各官等 人數占 總數比 例(%)	甲 等	甲等 比例 (%)	乙 等	乙等 比例 (%)	丙 等	丙等 比例 (%)				
人員總數	148,290	100	111,427	75.14	36,605	24.68	258	0.17				
簡任	5,349	6,876	5,006	6,478	94.21	339	393	5.72	4	5	0.07	
地方	1,527		1,472		54				1			
薦任	43,455	97,519	65.76	33,232	75,486	77.41	10,165	21,887	22.44	58	146	0.15
地方	54,064		42,254		11,722				88			
委任	18,625	43,895	29.60	12,476	29,463	67.12	6,104	14,325	32.63	45	107	0.24
地方	25,270		16,987		8,221				62			

資料來源：研究者整理統計自銓敘統計年報（106 年）。²

表 2 2016 年全國公務人員敘獎情形

	敘獎總人數	敘獎 比例%	記大功	記大功 比例%	記功	記功 比例%	嘉獎	嘉獎 比例%
總人數	612,339	100.00	1,069	100.00	79,723	100.00	531,547	100.00
簡任	29,790	4.86	162	15.15	4,240	5.32	25,388	4.78
薦任	410,926	67.11	735	68.76	54,499	68.36	355,692	66.92
委任	169,625	27.70	172	16.09	20,916	26.24	148,537	27.94

註：1.全國公務人員包括一般人員與其他中央、地方各類公務人員。

2.簡薦委人數合計與總人數之差額為其他雇員等級之人數。

資料來源：研究者整理統計自考試院統計年報（105 年度）。³

² 參閱銓敘統計年報（106 年 > 貳、統計表 > 二、銓敘業務統計 > (二)公務人員考績 > 表 62 公務人員考績(成)案銓敘審定結果按官等分），取自：

<https://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1228&Page=5632&Index=4>。

³ 參閱考試院統計年報（105 年度 > 銓敘及人事行政統計 > 全國公務人員獎懲 > 表 14：全國公務人員獎懲），取自：<https://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=25802&ctNode=1251&mp=1>）。

(二) 就未來變革關切焦點而言

2018 年銓敘部再次啟動考績法修法準備，並根據考試、立法、司法三院決議，分別於 6 月間在北、中、南、東辦理 4 場「公務人員考績法研修基層公聽會」，並採不計名（發言人毋需表明本職機關）方式，蒐集各方對考績法未來修正意見。⁴ 發言資料運用關鍵字蒐尋整理，彙整如表 3：

表 3 公務人員考績法研修基層公聽會與會發言關鍵字統計

單位：發言人次

關鍵詞	北區座談會	中區座談會	南區座談會	東區座談會
績效（成效、效果）	109	59	88	56
管理	5	1	2	0
公平（公正、公開）	58	43	58	57
獎勵（獎勵金）	18	27	49	1
評比（評分、評核）	52	58	74	28

資料來源：研究者整理統計自銓敘部公務人員考績法研修專區網頁。

依據表 3 內容，各場次關鍵詞普遍以績效（成效、效果）發言次數最多（東區稍低），可見發言者普遍認為績效與考績法具有高度關聯性，研究者認為此情形或可推論出下列 2 個值得注意的現象：

第一，發言者高度關注評比公平性。

第二，管理與獎勵議題反而相對較不受重視。

研究者認為此 2 現象可印證前述原因與結果面的推論：之所以重視評比公平性，可能是因為擔心未來變革可能改變現狀，從而影響個人未來任用與生涯；相對的，因為會議題綱沒有要改變考績條件（依據），所以大家不關心。而當各方關注焦點高度集中時，不僅將更難達成共識（各自本位差異），也更難整體考量相關配套問題。

綜合法制面與實務面分析，研究者認為當前考績制度變革就像是「瞎子摸

⁴ 相關背景與各場次會議紀錄，請參閱銓敘部公務人員考績法研修專區網頁

（<https://www.mocs.gov.tw/pages/list.aspx?Node=1236&Type=1&Index=9>，檢閱日期：2018 年 8 月 31 日）。

象」：雖然各方是談論同一主題，但彼此解讀的基礎及方向卻各不相同，究其原因其實很簡單，就是各方都不清楚「象」（考績）到底真正的意義與作用為何？簡言之，因為基本定位模糊，從而無法界定出真正的問題，以及相應的變革途徑。

參、未來變革的可能契機

如表 3 所示，工作績效或成效是商討考績問題最普遍會被聯想的概念，故研究者認為未來考績制度變革若想要超越當前偏重技術面、執行面的爭論（如考甲比例），且能因應政府組織運作需求，思考方向應在於導入績效管理觀念與作法，一方面重新界定考績的定位與作用；另一方面也採行整體性的思維來擴大考績內涵。

一、基本定位：從考核評量到管理改善

一般人事行政領域中，屬於個人層次的績效，主要指個人在工作中關於知識、技術、能力，以及相關特質的表現（knowledge, skill, abilities and other characters 簡稱 KSAOCs）（Pynes, 2009: 216-217）。於是想當然耳地，透過持續考核、比較，甚至獎懲等作為，理應可促使人員進行改善或提升。對政府機關而言，要求公務員不斷提升績效，可說是持續性的重要人事業務，然而為何外界卻仍時常有質疑或批判的聲音？Halachmi（2011: 28-32）在研究美國聯邦政府的經驗後，認為問題的根源並非在於指標設計不良或考核偏差，而是各方對績效內涵與運用的認知落差所致：

第一，外界更在乎達成績效要求後的結果與影響。例如預算執行是否浪費或無效率，遠比達成預算執行率更重要。

第二，整體施政目標正確性比施政過程的效率、效能重要。亦即不僅要「做好事情」（doing things right），更要「做對的事」（doing the right things）。

第三，附加許多不必要的前提或原則。例如將「節省經費」、「標準化」等要求套用為提升績效的普遍原則。

研究者認為上述 3 項問題可說是典型的「見樹不見林」，亦即過度關切績效指標是否達成，卻忽略了檢視績效指標本身的意義，以及與人員或組織的連帶關係。因此採行整體性或策略性的績效管理思維，可說是未來考績制度發展的起點。以下分別從概念範圍與內涵設計說明之：

（一）績效範圍

就考核角度而言，各類績效要求或目標達成與否，自然是以個人為觀察或評量單位，但是若從管理角度而言，要評估個人績效表現優劣之前，則要先確認所使用的績效要求或指標的適當性與正確性。正如同 Halachmi 的研究成果顯示，外界真正關切的是政府整體施政成效，故在設定或考核個別公務人員績效時，應該先確認下列因素是否能有效連結（Almatrooshi, Singh, & Farouk, 2016: 845-853）：

1. 影響組織運作的認知、情感及社會等因素：指外界對組織設置、專業地位，以及形象等基本條件的界定，亦即績效內涵是能反映當前環境特性的。
2. 領導者的認知與期待：指領導者融合前項環境認知與個人理念後，對公務人員績效的要求。
3. 公務人員的瞭解與接受程度：即公務人員能瞭解達成績效的方法，同時也感受到達成績效要求的重要性。

上述 3 項雖然只是 Almatrooshi 等人的研究成果，但研究者認為應可以反映出管理觀點下的績效內涵，即不論是績效內涵或指標設定，都要能反映出組織特性或管理需求；同時，不論考核者或被考核者，也都要能對績效內涵及其落實方式建立共識。

（二）內容設計

一般績效內容的設計原則，不外乎是採行過程導向（process oriented）或是結果導向（resulted oriented）：前者重視各指標是否能被落實，並且在不同適用情境下能符合一定信度；後者則強調效度，即指標與組織目標間的關聯程度（Halligan, Sarrico, & Rhodes, 2012: 227-230）。不過儘管有此差異，兩者卻都一樣是以評量為中心的本位思維，而不一定符合實際需求。Agostino 與 Arnaboldi（2015: 364）認為 20 世紀後期的政府績效管理正反映出此一問題，傳統公共行政對績效管理著重在精進指標建立與評量技術，從而與機關實際需求脫節；新公共管理（New Public Management, NPM）則又過度強調機關整體運作成果，而忽略單位或個人的不同特性或差異，因此為未來績效內容設計與評量，應該是在兩端點間尋求動態的調和，如表 4 所示：

表 4 過程導向與結果導向績效內容設計的調和

	傳統績效管理 (過程導向)	NPM 績效管理 (結果導向)	參與式績效管理 (折衷與協調)
績效設計 重點內容	建立控制單元 區隔不同績效構面	以組織效能、效率、公平 等整體目標為績效內容	重視績效與組織條件的 關聯性；資源整合
績效管理或 評量焦點	精進績效評量、控制， 以及稽核作法	由上而下的內容設計； 重視正式制度建構	多元參與；兼顧正式與 非正式需求

資料來源：Agostino & Arnaboldi (2015: 364)。

研究者認為表 4 內容不僅呈現出不同本位績效內容設計與評量的折衷需求，也指出了整體性績效管理的必要性。

對於前述績效範圍與指標設計的學理論點，可用 OECD 的主張來印證，如表 5 所示：

表 5 OECD 會員國政府績效評量涵蓋的基本內容

績效管理 執行階段	表現組織層次績效的管理作為	表現個人層次績效的管理作為
策略性與操作性 規劃階段	<ol style="list-style-type: none"> 策略性的績效表現規劃： <ol style="list-style-type: none"> 界定使命 (mission) 決定各績效表現之優先次序 規劃績效方案 操作性的績效表現規劃： <ol style="list-style-type: none"> 目標設定 產出與預算編列 設定績效指標 	<ol style="list-style-type: none"> 進行溝通以瞭解使命內容，並對組織產生認同感 全員參與規劃內容 尋求內在激勵 (intrinsic motivation)，如工作豐富化 接受訓練與發展 工作界定與專業化 同仁彼此協助 對績效內容建立共識 運用外在激勵 (extrinsic motivation)，如物質誘因 配合上級領導
引導與協調階段	<ol style="list-style-type: none"> 評量與解讀各項績效指標內容 成本計算 	<ol style="list-style-type: none"> 評量個人績效表現成果 評量個人績效表現過程 (如時間、工作差異性)
控制與改善階段	<ol style="list-style-type: none"> 績效成果監測與評估 比較不同績效表現並設定學習標竿 (benchmarking) 評估各項投入與產出 彙整績效成果 	<ol style="list-style-type: none"> 上級對個人表現提供回饋 上級認可績效評量結果 進行獎懲 同仁參與提出意見

資料來源：Richard (2002: 6)，中文翻譯轉引自呂育誠 (2012: 37)。

表 5 績效評量可說是典型的綜合性設計，即除了考量範圍包括了個人與組織兩層次外，也納入了不同時程或業務執行階段的差異考量，雖然其內容比傳統績效評量機制更為複雜，但對於滿足管理需求或組織改善而言，或許是必要的代價。

基於本部分管理改善的觀點，研究者認為未來考績變革的起點，或應是「先界定管理目標與績效內容，再進行考核與評量」，亦即建立管理者與公務人員對於績效內容與指標的共識，以作為後續各類考核與人事作為的基礎。

二、執行運用：建立指標體系並整合運用

不論是基於狹義的評量或廣義的管理，績效指標建立與運用都是最基本的核心工作，而表 3 各界對今日考績法改革的關注焦點，也在於各類指標運用是否反映公平、公開等價值。因此績效或考績指標的重構與整合運用，自然是未來變革的重要考量。以下分別從體系建構與整合運用兩層面分析之。

（一）指標體系建構

儘管指標的重要性是普遍共識，但傳統上卻是較從指標本身的角度來考量，亦即僅確保受評者能正確根據指標產生評量資訊，Neely、Gregory 與 Platts（1995: 81）的研究顯示，此方式不僅難以判斷指標的適當性，也不易解讀評量結果的意涵，故建立任何績效指標時，應是下列 3 層次問題的整體規劃：

1. 組織所處環境特質下，所應採行的績效評量體系（performance measurement system）。
2. 組織內部運作特性與需求下，可選擇的各類績效評量指標配套（set of performance measures）
3. 每位組織成員應適用的績效評量指標（individual performance measures）。

上述 3 層次規劃顯示不僅評量指標設計應具備多元性與關聯性，並且也要能反映組織整體與人員的不同需求。而此種整體性考量對今日政府運作尤為重要，因為在環境快速變動下，外界不論對機關或人員的績效表現，均趨於更多元的期待，故績效指標設定除了管理者考量外，也更需要納入相關利害關係人（stakeholder）的需求（Srimai, Radford, & Wright, 2011: 677）：

第一，就管理者而言，績效指標不僅在評量上要符合信度及效度要求，也要能

持續創新（innovation）。

第二，就利害關係人而言，績效指標不僅要能連結組織運作或目標，也要能反映社會與環境需求。

對於上述指標建立的多元思維，研究者認為最具體的表現可再以 Neely 等人的研究成果來說明，如圖 1 所示：

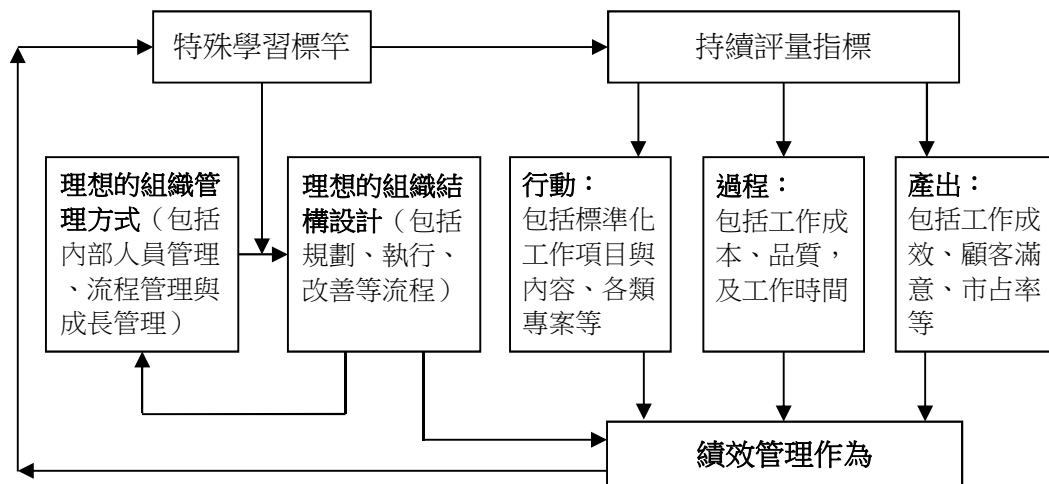


圖 1 整合的績效評量指標設計理念

資料來源：Neely 等人（1995: 107）。

績效評量指標在圖 1 中分為兩大類：首先是「特殊學習標竿」，主要指基於領導或決策者特定政策考量後，認為組織可以學習或追求的模範，因此根據此標竿所具備的管理與結構特色，來設計人員績效指標；其次是「持續評量指標」，指組織原有例行性的運作項目，包括行動、過程及產出等 3 大構面，以及相對應的細部評估項目。而不論特殊學習標竿或持續評量指標，最後都要連結到績效管理作為且不斷循環調整。研究者認為此設計方式，除了可讓績效評量擺脫「為評量而評量」的本位思考外，也較有助於篩選出真正需要關注或有意義的評量指標。

（二）指標整合運用

雖然從常識而言，既然設計出績效指標並評量，自然是要鑑別出人員表現的好壞或程度，然而若從整體性的績效管理觀點言，區分優劣只是眾多指標運用的選項之一而已，其他包括界定人員關鍵工作項目、組織結構與管理作為適當程度等，也

都可透過指標評量來產生 (Jääskeläinen & Luukkanen, 2017: 481-483)。

除了多元運用的可能性之外，管理觀點下的績效指標評量更要注意到不同本位與觀察角度的影響，例如同一績效表現可能因為評量立場或需求不同，而有不同的認知或意義，例如管理者與被管理者對於「良好」評量指標的認知或期待可能是不同的，連帶地，對評量結果的解讀自然也不同，如表 6 所示：

表 6 不同立場或本位對於績效指標期望的落差

	管理者（評量者）	被管理者（被評量者）
對於「良好」 績效評量指標 的期待	有助於具體呈現指標運用決定者 或施行者的層級 能根據指標具體界定出適用的工 作團隊 能依據指標決定工作執行內容或 方向 能運用指標體系來協助管理作為 能提供資訊或作為人員訓練內容	能明確界定出管理者對工作的期 望或要求 能提供適當且可行的工作指引 能決定最能符合指標需求的行動 方針 可根據指標來決定工作重點或優 先次序 可獲得上級的支持與肯定

資料來源：Jääskeläinen & Sillanää (2013: 450)。

表 6 除了顯示出不同立場的期待差異外，也可推論出指標表現結果的主觀性與相對性，亦即不同期望或價值偏好可能對同一現象有不同解讀。例如對評量者而言，可能會期望指標達成難度高，以期鑑別出優秀人員；但對受評者而言，則順利達成目標可能比難度高低更重要。簡言之，除了純屬技術上的信、效度外，績效指標評量與運用更要兼顧不同層次與類型的需求。此論點可引用 Saidi-Mehrabad、Anvari 與 Saberi (2012: 51) 的研究來說明：績效指標評量結果不只是個別評量項目獨立客觀的產出，更要能配合組織管理需求，同時將個別指標整合運用而成為下列不同功能的模組：

1. 預測模組 (prediction module)：藉由評量指標來預測未來工作方向、重點及工作應考量的價值或理念。
2. 系統界定模組 (system identifier module)：藉由指標來瞭解組織現況，包括工作本身的特性、需求，以及各部門、各層級對工作的認知等。

3. 評量模組 (assessment module)：即執行評量應有的配套考量，如優先次序、權重等。
4. 目標模組 (targeting module)：即評量應達成的目標，如量化／質化、產出／影響等。

在模組思維下，不同評量指標不僅可彈性組合運用，而且也可以賦予不同的意涵與加權，如此不僅可避免為評量而評量的本位限制，也更能使評量工作反映出組織績效管理的動態需求。

研究者認為前述評量指標體系建立與多元整合運用的論點，可提供未來考績制度變革時，思考的廣度與深度：

首先就廣度而言，考績對象雖然是個人，且考核焦點是工作，但卻會受到組織架構、目標等環境條件，以及管理作為及工作流程等運作特性所影響，因此指標建立不僅要多元，更要能反映出不同職務或工作的個別差異，並與環境條件及管理特性密切結合。

其次就深度而言，指標評量不只是一要促使人員的工作產出 (output) 符合效度與信度，更要能正確解讀其成果 (outcome) 或影響 (impact)，例如「參加在職訓練」的評量重點不應在於次數多寡，而更重要的是參加的必要性，以及受訓後的表現。

肆、可採行的策略思維

今日考績制度改革之所以困難，在於一方面法制上與其他人事管理法令高度連動性，從而難以控制或預期改革的影響範圍；另一方面，因為實務上採行一體適用的原則與標準，從而使適用者更在乎公平與程序，反而模糊了績效的意涵與作用。基於此，本文主張採行績效管理思維，就是認為唯有重新界定考績在人事行政體系中的定位，並改變考績運用方式，或有助於提供各方重新界定問題並凝聚共識，以下分述之。

一、考績的再定位：從考核為中心到績效為中心

目前考績法及其施行細則，主要都是規定辦理考績的方式，包括考績類別、標

準，以及後續管理作為等，不僅如此，基於我國人事一體的法制架構，各項考績作法均適用於全國各級機關。研究者認為此種以考核為中心的作法雖然有助於各級人事機構統一作業，在今日各機關運作環境差異日益不同下，反而易產生公正性與公平性等「因地制宜」的質疑，同時也更可能使考績與機關特性及職務需求脫節。

根據全國人事法規彙編網站中的「法規名稱中英文對照」，考績法的英文為 Civil Service Performance Evaluation Act，研究者再複查 measurement 與 evaluation 的差別，前者主要是指對物體尺寸、大小等的測量，後者則是對各類現象的判斷（judgment），因此考績自然更應基於更多元的角度來判斷人員績效表現。而根據本文績效評量與績效管理關係的文獻分析，研究者認為未來考績制度變革實應轉換為以績效為中心的制度設計，亦即「辦理考績是用來呈現出各機關任職人員過去到現在的工作狀況，並作為未來持續改善或精進（非以獎懲為主要考量）的基礎」。此論點的內涵與變革方向有下：

（一）考績是組織、職務，以及人員三因素的綜合表現

考績評量對象雖然是公務人員，但是評量內容卻應該涵蓋組織、職務及人員 3 方面的考量：

1. 組織：包括靜態的規模、層級，以及動態的政策指示、運作特質等。
2. 職務：指附屬於職務本身的權責、性質、任務等，以及職務與人員的關係，如資格條件、適任程度等。
3. 人員：指人員本身的能力及工作表現。

或有論者會認為納入上述 3 類考量，將增加考績執行複雜度，也更難標準化。研究者則認為考績的核心目的本是在呈現人員真實（且有意義的）績效表現，而非方便考核，故增加作業複雜性恐怕是必須相對支付的代價。另外，基於反映真實狀況的需要，標準化（讓所有公務人員均適用一套考績指標），在今日環境下可能根本是錯誤的。由於本部分涉及考績成果運用，將於後文再分析。

（二）考績是長期的規劃與評價

若考績是組織、職務及人員 3 方面因素的綜合表現，則不論是建構指標或進行判斷，自然也要考量執行過程的影響因素：

1. 持續與變動：指各類考績因素應依據變動程度來區隔或加權，例如組織編制、職

責內容等長期不變的基本項目，可能會因為臨時交辦任務或季節性的工作負擔，而影響考績表現。

2. 應然與實然：指考核者與受考核者認知差距，也要有特定溝通機制來取得共識，方能作為考績評量或判斷的依據。

（三）考績是以工作為中心

儘管考績內容應多元考量以反映真實情形，但與工作無關或不易客觀評價的項目則應儘量排除，例如個人操守、品德、人格特質等因素即是。⁵ 如此一方面可降低主觀好惡影響的可能性，也更有助於考績成果的運用（如後述）。

（四）能發揮持續改善的功能

研究者認為考績最重要的作用，乃是發揮「鑑往知來」的功能，亦即考績結果不僅要呈現出正確的績效資訊，更要能有助於未來組織、職務及個人工作的改善。唯有如此，考績才能真正結合「績效」與「管理」，從而形成不斷提升的正面助力。

上述以績效為中心的考績理念並非研究者獨創，事實上，包括美、英，乃至於本文表 5 中 OECD 國家經驗，均是將指標建立、評估、考核等工作納入在績效管理體系中（呂育誠，2012、2015）。而近期可參考的案例，則可舉英國高級行政人員（Senior Civil Service, SCS）的績效管理制度為例（Civil Service HR, 2018）。英國 SCS 人員績效管理體系主要包括下列 3 大內涵：

1. 績效規劃（planning）：評量者與受評者應共同討論商定績效目標、表現內容，以及評量標準。
2. 績效回顧與評量（review & assessment）：分為年度中與年終了二階段，即根據前項標準評量人員工作表現情形，並評估各表現的重要性及與績效目標達成之關聯性。
3. 績效鑑別（differentiation）：基於組織特性與政策目標，以及同儕的表現情形，以區分出人員的良好與不良的績效表現。受評者對於鑑別結果認為不公，則可循

⁵ 研究者並非認為這些因素不重要，而是認為應另外建立評價機制，並設定評價結果運用範圍與途徑。

機關申訴程序 (departmental grievance procedures) 尋求救濟。

由上可知，績效評量只是整個體系的部分，要與事前規劃及事後鑑別連帶考量。而除了上述 3 大內涵，整個管理過程也相當重視受評者的認知與理解，因此在開始各項作業前，受評者須先填寫「績效同意書」(the SCS Performance Agreement Form)，即確認機關對本身職務內容、工作目標、工作表現等構面的要求，並同意於一定期限內履行。

二、考績成果運用：從作為獎懲的依據到促成管理的動力

今日考績制度變革的障礙除了「牽一髮動全身」的複雜性之外，另一類難題便是執行與運用的範圍與方式。多年來儘管主管機關提出許多修正作法，包括增列優等、調整各官等考績比例，乃至於團體考績等，希望更能反映機關與工作實際需求，然而各方意見仍然較關切考績的公平性(如表 3 分析)。研究者認為此種關切焦點互異的原因，主要因為目前(年終)考績結果運用單一化所致，因為不同層級機關與職務基本上均適用單一考績標準，同時各等第考績結果的後續管理與獎懲作為也一致，因此當環境愈趨多元，受評者自然更質疑考績會產生無法因地制宜的公平性。

根據上述分析，研究者認為未來突破的契機，乃在於改變目前「(年終)考績主導」的設計方式，即基於前述以績效為中心的基本定位，將考績作為採行人事管理的指引或動力。簡言之，考績結果不是作為辦理獎懲或評斷遷調的依據，而是作為協助解決組織、管理者，以及公務人員績效問題的憑藉。此論點認為未來辦理考績應聚焦於下列功能：

(一) 發掘與診斷組織問題

由於政府分工細密且除了依法行政外，尚要承受內外環境因素影響，故個人工作情形固然是個人能力與投入的表現，但更可說是各主客觀因素交錯影響的結果，僅憑有限、一致性的考績評量結果，來作為人員獎懲或未來遷調決定的主要依據，不僅易受質疑，也模糊人員績效表現的因果關係。基此，未來考績成果運用變革的首要工作，就是回歸「績效考核」的初衷，也就是根據人員考績表現來檢討下列組織問題：

1. 哪些制度設計或管理作為是導致考績不佳（良好）的原因？
2. 對於人員考績不佳（良好），所應課責（歸功）的對象為何？
3. 人員考績不佳（良好）所可能產生的負面（正面）影響為何？

人員工作表現不佳，可能是個人不夠努力投入，也可能是上級指揮失當或環境限制；同樣的，人員工作表現優良固然可能是努力積極，但也可能是大材小用。因此發揮考績發掘與診斷問題的功能，不僅可擺脫目前判斷優劣的模糊困境，也較有機會找出真正問題癥結，並提供後續管理作為的基礎。

（二）改進與提升管理作為

如圖 1 所示，績效管理是藉由建立績效指標、進行評量，以及管理改進等多階段不斷循環的過程，同時，在多元環境下，良好管理作為也應該是因地制宜、殊途同歸的，故人員表現出某一考績結果不僅不是管理的終點（獎懲），反而應是起點，亦即根據考績表現來調整下列：

1. 管理作為的方向與重點。
2. 管理作為的優先次序與時程。
3. 管理作為的施行對象與配套考量。

上述論點並非否定現行考績的獎懲功能，而是主張人員獎懲應根據前項多元問題診斷結果來綜合考量，考績結果雖然可以作為重要的評估因素，但卻不應是直接關聯或是具有決定力量的主導因素。

（三）篩選關鍵績效指標

近期外界批評政府訂定關鍵績效指標（Key Performance Indicators, KPI）時，常會產生「既不 K 也不 P，更不 I」的問題，也就是指標既不關鍵，也不能反映績效，同時也看不出評量的意義何在。⁶ 研究者認為此批判固然呈現出政府績效評量的缺失，但卻忽略了真正的原因可能不在於制定方式不佳，反而是當前考績制度下的必然結果，當績效（考績）指標要能適用各級機關與各種職位，而且也是人員獎懲與生涯發展的決定性依據時，在設計時自然無法（也不應）針對特定範圍（不 K），或是強調特殊表現（不 P），同時也更難以滿足個別需求（不 I）。因而研究

⁶ 於網路上以「KPI 政府」為關鍵詞搜尋相關新聞，可找到許多批判政府績效的意見。

者認為解決此困境的途徑，除了改變當前一體適用的考績指標建立與施行原則外，也可根據前述問題診斷與改善管理作為的循環過程，逐步篩選出各種具有相關性、重要性、優先性等特性的關鍵績效指標，同時發揮下列功能：

1. 能有效反映出機關或人員實際工作特性或現況。
2. 能符合機關或人員未來績效發展或提升需求。
3. 能讓非專業人員或民眾方便瞭解或評價。

相同於前項，研究者建議篩選出適用於各機關的關鍵績效指標，也不是完全推翻現行考績指標的制定與執行，而是認為應在「一體適用」與「因地制宜」間尋求折衷，例如將靜態、固定的條件（如學經歷）作為共同指標；而動態的、特殊性的差異表現，則可作為選擇指標，兩類指標再透過加權與排序等調整，便可成為能兼顧整體與個別需求的指標體系了。

在實際案例上，研究者此論點可用美國聯邦公務人員績效評量手冊（A Handbook for Measuring Employee Performance）的內容來說明（OPM, 2017）：本手冊是各級聯邦機關評量公務人員績效的基本依據，而英國作法相同，評量也只是整個管理系統的一部分而已，不僅如此，為增進評量正確性，本手冊更強調各項指標應與機關及受評者特性相互結合，於是整個評量工作須依下列 8 項步驟逐步執行：1. 建立整體評量計畫；2. 決定各機關單位應有的績效表現；3. 根據步驟 2 的成果決定個人應有績效表現；4. 區隔各項績效表現的重要性與優先次序；5. 將各績效表現轉換為各評量指標；6. 決定評價標準；7. 決定辦理評量程序及作法；8. 依據評量結果檢討改進原先評量計畫。研究者認為此 8 項步驟除了呈現出評量工作的系統性作法外，更指出了評量指標應配合評量計畫與評量對象來制定的次序，也就是應先設定評量計畫與重點，再來決定評量指標與執行。在此關係下，各類 KPI 自然能名實相符。

伍、結語

在今日公務人員工作內容日趨多元而動態的環境特質下，若考績制度變革仍是基於一體適用的思維，並期待藉由技術上的調整，如改變各官等考績結果比例，或是增減考核項目或等第等方式作為因應策略，則不僅難以獲致共識，更與當前時代潮流自相矛盾，因此不論是為求有效推動變革，或是反映機關與人員真實需求，未來實應重新界定考績制度在人事行政體系中的基本定位，以及應發揮的功能。

本文採行績效管理觀點作為論述基礎，並非否定考核的重要性，更不是主張推翻現有作為而重新建構考績內容，而是認為唯有誠實體認今日公務環境特性，並務實地重新界定考績地位並擴充其功能內涵，才能引導各方擱置當前爭議並注意到其他變革途徑的可行性。也因此，績效管理並非主張全新考績定義或論點，而只是主張應回歸「以績效為中心」的思維，並擴大考績功能範圍、採行整合性的管理策略與作為而已。換言之，採行績效管理就是讓考績內涵更為豐富化與擴大化。

回歸以績效為中心的考績思維，並引進管理的宏觀思考，不僅在消極面上能因為更廣大的包容性，來解決當前各方本位意見的零和困境，更能在積極效益面上，一方面擴大考績在考評功能外的應用範圍；另一方面也使考績能更反映受評人員與機關的實際需求。簡言之，在績效管理概念中，不論是考核主管、受考人員，乃至於人事人員，都不必再爭論現行考績表的適當性與修改方向，相反的，在考績內容與執行能更因地制宜、動態調整的彈性下，考績將更能為機關與人員所駕御，亦即藉由考績來反映人員特性與管理需求，同時也協助績效能持續精進提升。

參考文獻

- 呂育誠（2012）。政府組織改造過程公務人員應慎思的三件事：界定績效、提升績效、表現績效。*人事月刊*，323，31-42。
- 呂育誠（2015）。政府績效管理內在與外在變數新詮。*研習論壇*，173，13-21。
- Agostino, D., & Arnaboldi, M. (2015). The New Public Management in hybrid settings: New challenges for performance measures. *International Review of Public Administration*, 20(4), 353-369.
- Almatrooshi, B., Singh, S. K., & Farouk, S. (2016). Determinants of organizational performance: A proposed framework. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 65(6), 844-859.
- Civil Service HR (2018). Performance management arrangements for the Senior Civil Service. Retrieved from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/715717/HR-Practitioners-SCS-Performance-Management-Guidance-v14-May-2018.pdf.
- Halachmi, A. (2011). Imagined promises versus real challenges to public performance management. *International Journal of Productivity and Performance*

- Management*, 60(1), 24-40.
- Halligan, J., Sarrico, C. S., & Rhodes, M. L. (2012). On the road to performance governance in the public domain? *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61(3), 224-234.
- Jääskeläinen, A., & Luukkanen, N. (2017). The use of performance measurement information in the work of middle managers. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 66(4), 479-499.
- Jääskeläinen, A., & Sillanäa, V. (2013). Overcoming challenges in the implementation of performance measurement: Case studies in public welfare services. *International Journal of Public Sector Management*, 26(6), 440-454.
- Neely, A., Gregory, M., & Platts, K. (1995). Performance measurement system design: A literature review and research agenda. *International Journal of Operations & Production Management*, 15(4), 80-116.
- OPM (2017). A handbook for measuring employee performance. Retrieved from: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/measuring/>.
- Pynes, J. E. (2009). *Human resources management for public and nonprofit organizations* (3rd Ed.). San Francisco, CA: John Wiley & Sons.
- Richard, C. (2002). Assessing performance-oriented HRM activities in selected OECD countries: A review of ten years of modernisation: The HRM perspective. Retrieved from: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/HRM\(2002\)9&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/HRM(2002)9&docLanguage=En).
- Saidi-Mehrabad, M., Anvari, M., & Saberi, M. (2012). Targeting performance measures based on performance prediction. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61(1), 46-68.
- Srimai, S., Radford, J., & Wright, C. (2011). Evolutionary paths of performance measurement: An overview of its recent development. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 60(7), 662-687.

附表 1 2011 年至 2016 年中央各官等一般人員考績情形

	合 計	各官等人 數占總數 比例%	甲 等	甲等人數 占總人數 比例%	乙 等	乙等人數 占總人數 比例%	丙 等	丙等人數 占總人數 比例%
2016 年								
人員總數	67,429	100.0	50,714	75.2	16,608	24.6	107	0.2
簡任	5,349	7.9	5,006	93.6	339	6.3	4	0.1
薦任	43,455	64.4	33,232	76.5	10,165	23.4	58	0.1
委任	18,625	27.6	12,476	67.0	6,104	32.8	45	0.2
2015 年								
人員總數	66,504	100.0	50,115	75.4	16,264	24.5	125	0.2
簡任	5,308	8.0	4,952	93.3	346	6.5	10	0.2
薦任	42,661	64.1	32,692	76.6	9,907	23.2	62	0.1
委任	18,535	27.9	12,471	67.3	6,011	32.4	53	0.3
2014 年								
人員總數	62,646	100.0	47,209	75.4	15,322	24.5	115	0.2
簡任	5,016	8.0	4,649	92.7	365	7.3	2	0.0
薦任	40,656	64.9	31,050	76.4	9,542	23.5	64	0.2
委任	16,974	27.1	11,510	67.8	5,415	31.9	49	0.3
2013 年								
人員總數	59,527	100.0	44,901	75.4	14,488	24.3	138	0.2
簡任	4,760	8.0	4,414	92.7	341	7.2	5	0.1
薦任	37,994	63.8	29,168	76.8	8,753	23.0	73	0.2
委任	16,773	28.2	11,319	67.5	5,394	32.2	60	0.4
2012 年								
人員總數	62,410	100.0	47,029	75.4	15,288	24.5	92	0.1
簡任	4,928	7.9	4,565	92.6	361	7.3	2	0.0
薦任	39,564	63.4	30,287	76.6	9,232	23.3	45	0.1
委任	17,918	28.7	12,177	68.0	5,695	31.8	45	0.3
2011 年								
人員總數	63,868	100.0	48,235	75.5	15,557	24.4	76	0.1
簡任	5,931	9.3	5,487	92.5	439	7.4	5	0.1
薦任	39,271	61.5	30,089	76.6	9,145	23.3	37	0.1
委任	18,666	29.2	12,659	67.8	5,973	32.0	34	0.2

註：一般人員乃公務人員排除司法人員、醫事人員、法官檢查官、外交人員、警察人員、交通事業人員，以及人事、政風、主計、關務、審計人員。

資料來源：研究者整理統計自銓敘統計年報（101 年~106 年：貳、統計表 > 二、銓敘業務統計 > (二)公務人員考績 > 表 62），取自：

https://www.mocs.gov.tw/pages/law_list.aspx?Node=449&Index=4。

附表 2 2011 年至 2016 年地方各官等一般人員考績情形

	合 計	各官等人 數占總數 比例%	甲 等	甲等人數 占總人數 比例%	乙 等	乙等人數 占總人數 比例%	丙 等	丙等人數 占總人數 比例%
2016 年								
人員總數	80,861	100.0	60,713	75.1	19,997	24.7	151	0.2
簡任	1,527	1.9	1,472	96.4	54	3.5	1	0.1
薦任	54,064	66.9	42,254	78.2	11,722	21.7	88	0.2
委任	25,270	31.3	16,987	67.2	8,221	32.5	62	0.2
2015 年								
人員總數	80,501	100.0	60,478	75.1	19,871	24.7	152	0.2
簡任	1,513	1.9	1,449	95.8	63	4.2	1	0.1
薦任	52,824	5.6	41,335	78.3	11,411	21.6	78	0.1
委任	26,164	32.5	17,694	67.6	8,397	32.1	73	0.3
2014 年								
人員總數	80,140	100.0	60,185	75.1	19,814	24.7	141	0.2
簡任	1,446	1.8	1,383	95.6	61	4.2	2	0.1
薦任	52,100	65.0	40,753	78.2	11,275	21.6	72	0.1
委任	26,594	33.2	18,049	67.9	8,478	31.9	67	0.3
2013 年								
人員總數	78,236	100.0	58,717	75.1	19,336	24.7	183	0.2
簡任	1,364	1.7	1,311	96.1	52	3.8	1	0.1
薦任	49,932	63.8	39,186	78.5	10,650	21.3	96	0.2
委任	26,940	34.4	18,220	67.6	8,634	32.0	86	0.3
2012 年								
人員總數	76,330	100.0	57,242	75.0	18,968	24.8	119	0.2
簡任	1,351	1.8	1,295	95.9	55	4.1	1	0.1
薦任	48,673	63.8	38,050	78.2	10,556	21.7	66	0.1
委任	26,306	34.5	17,897	68.0	8,357	31.8	52	0.2
2011 年								
人員總數	75,331	100.0	56,465	75.0	18,764	24.9	100	0.1
簡任	1,302	1.7	1,243	95.5	58	4.5	1	0.1
薦任	46,958	62.3	36,890	78.6	10,030	21.4	37	0.1
委任	27,071	35.9	18,332	67.7	8,676	32.0	62	0.2

註：一般人員乃公務人員排除司法人員、醫事人員、法官檢查官、外交人員、警察人員、交通事業人員，以及人事、政風、主計、關務、審計人員。

資料來源：研究者整理統計自銓敘統計年報（101 年~106 年：貳、統計表 > 二、銓敘業務統計 > (二)公務人員考績 > 表 62），取自：

https://www.mocs.gov.tw/pages/law_list.aspx?Node=449&Index=4。

An Alternative Vision of Reforming Taiwan's Civil Service Performance Evaluation System: The Perspective of Performance Management

Yue-Chang Lu *

Abstract

This paper redefines civil service performance evaluation concept identification in the ROC and discusses future development strategies and directions from the perspective of performance management. The author argued that the difficulty of changing the civil service performance evaluation system now lies not only in its highly complex interactions with other personnel management mechanisms, but also in their blur definitions and functions. These problems disturb their cause-and-effect relations and make it difficult to focus on the target of change. This paper tries to use the performance management ideas, including that of a broad definition of performance, in an attempt to bring the improvement concept back as the center of performance evaluation institutions so they can better reflect the real situations of government employees and the government agencies they work in. This will also allow job performance evaluation to play a positive role in continued innovation.

Keywords: civil service, performance evaluation, performance management, change

* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, e-mail: yclue@mail.ntpu.edu.tw.

繁文縟節與組織績效： 以臺灣作為個案觀察

陳敦源、簡鈺璋*

《摘要》

「依法行政」是法治國的核心價值之一，但依法行政的背後，政府施政最常被詬病的往往是凡事拖延、沒有效率、缺乏彈性，部門間互踢皮球，使得民眾抱怨政府的運作只是浪費人民的納稅錢。政府施政之良窳，不僅要重視對內的效率與效能，更要正視對外的回應性。上述民眾常遇到的現象，應該如何被定義、觀察與測量？其與組織績效的關聯性如何？

本文引用 Bozeman (1993) 對於繁文縟節的定義，關於繁文縟節現象的捕捉，主要從人事法規、預算法規和採購法規等三大面向進行觀察，探討繁文縟節對組織績效的影響，利用 2012 年「民主治理下的政府效能：公共服務動機、繁文縟節、與政務／事務關係，臺灣政府文官

投稿日期：107 年 9 月 25 日。

* 陳敦源，國立政治大學公共行政學系教授，e-mail: donc@nccu.edu.tw；簡鈺璋，國立政治大學公共行政學系博士候選人，e-mail: yc98256502@gmail.com。

本文感謝新加坡南洋理工大學陳重安教授協助提供修改意見，文責仍由作者自負；感謝科技部「民主治理下的政府效能：公共服務動機、繁文縟節、與政務／事務關係，臺灣政府文官調查第二期 (TGBS II)，100-102 年，編號：100-2410-H-004-097-MY2」的資助，讓本研究的資料成為可能。目前資料已經於 2018 年 4 月份，公佈於中央研究院調查資料中心網頁資料庫

(https://srda.sinica.edu.tw/portal_c1_page.php?button_num=c1&cnt_id=1732)。

調查第二期 (Taiwan Government Bureaucrats Survey II, TGBS II) 調查資料，分析單元為行政院所屬各級機關的公務人員，有效樣本總計 1,464 份。

研究發現，人事法規對整體組織績效產生顯著的負面影響，進一步觀察，採購法規對組織績效外在層面也有負面影響，至於預算法規則對組織績效則沒有顯著的影響，未來宜謀思改善採購法規和人事法規對組織績效的負面影響。

[關鍵詞]：繁文縟節、組織績效、政府再造、臺灣政府文官調查

首先，是研考制度。研考報表大多看的是「數據」，例如：人次、場次、天數、件數，讓基層人員越填越無感，而政府預算也都堆疊在這些「看數字」的計畫案中，根本看不到長期的願景與連續的累積。

再來，是審計制度。有心要把事做好的工程承辦人想在標案內容中明示採用新工法，必須冒著被會計質疑圖利特定廠商，或被其他廠商提出異議或投訴的風險……。

第三，是人事制度。考績制度變成「輪流打乙等」、「新人打乙等」、「調單位打乙等」的不成文規定，所以不管做多做少，可能對考績影響都不大，至於陞遷制度更是神秘，每每一個位置出缺，大家都要各方角力去爭取。說真的，現在這個體制內「會做事不如會做關係」，讓勇於任事者得不到鼓勵。

(公僕魚凱) 給林全院長的一封信——公務員也想實踐夢想¹

壹、研究動機與目的

孫本初 (2003) 曾觀察歐美各國行政運作的經驗，歸納指出當代民主政體下的

¹ 資料來源：聯合新聞網 (<https://opinion.udn.com/opinion/story/9718/1668883>，檢閱日期：2018年7月7日)。

政府，大多陷溺於「預算赤字」（budget deficit）、「績效赤字」（performance deficit）及「信任赤字」（confidence deficit）的困局。從歐美國家的經驗來看，為克服「預算赤字」的問題，需要透過組織流程再造、精簡員額、革新採購制度、運用資訊科技、簡化行政程序及鼓勵員工創新等企業型政府策略，以有效地擷節施政成本，消弭赤字預算。為克服「信任赤字」的問題，則須體認在多元民主的政治系統中，選民不會輕易地信任任何一個執政政黨或團隊，有待執政者耐心且持續努力。至於「績效赤字」，才是各國積極克服的治理問題，對政治領導者而言，施政績效的提高能夠增進其政權的正當性，鞏固政務官員們的政治利益；對文官體系而言，不僅肯定了文官的專業能力，也提升事務官員們的地位與尊嚴。

不論在民主政府、威權政府或極權政府，國家和人民之間都必須透過政府的運作來管理或服務人民。民主國家的政府組成，須經由民主程序決定，民主國家的運作，必須遵循法治國的基本原則「依法行政」。近代民主政府所要捍衛的價值乃是多元並存，既要捍衛人權，也要追求政府的績效，而這些價值並非並行不悖，政府的決策往往涉及價值的取捨與手段的權衡，而這也正是政府需要藉由官僚系統來判斷和運作。

為了回應民眾的需要，各國政府推動行政改革的腳步未曾停歇。自 1970 年代起，歐美各國推動政府改革的論調，常是藉著貶責官僚（bashing bureaucrats）作為手段，但是 1992 年上台的美國柯林頓政府卻認為績效不彰的原因，並非可完全歸責於運作政府體制的官僚，而是官僚系統本身出了問題，因此在 1993 年成立「全國績效評鑑委員會」（The National Performance Review, NPR）以推動政府再造運動，並任命副總統高爾主持該委員會，同年提出一份完整的聯邦政府改革計畫，名為「從繁文縟節到實際結果：建立一個運作更好且花費更少的政府」（From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less），² 這個計畫的理念，主要是來自於 Osborne 與 Gaebler（1992）在《新政府運動》（*Reinventing Government*）一書所揭示的，企圖以「企業型政府」的理念，重建聯邦政府的職能（孫本初，2011：125-126）。

² 關於“red tape”的中文翻譯，有學者翻成「官樣文章」（孫本初，2011），也有學者翻成「繁文縟節」（林靜美，2006），本文將之翻譯為「繁文縟節」，理論性與操作性定義，詳見下文。

民主政府的運作需要考慮效率和效能，也就是必須權衡成本和效益的比例，此外還必須兼顧民主回應性（responsiveness）。握有選票的人民，在檢驗政治人物時，大至施政方針，小至為民服務，都是選民檢視的項目。由於民主政府都有定期改選的機制，正因有競選連任的壓力，政治人物必須時刻回應選民的期待和要求，才能順利取得下一次選舉的入場券。美國之外，英國也推動了「續階改革計畫」（The UK Next Steps Program）與「公民憲章運動」（The Citizen Charter Movement）、加拿大則是推動「公元二千年公共服務計畫」（The Canadian Public Service 2000 Program）、而澳洲和紐西蘭則是分別推動「文官改革法」（Public Service Reform Act）及「邁向公元2010年」（Path to 2010）（翁興利，2000），這些都是民主國家所推動的重大政府改革，以期政府施政能獲得人民的支持。

我國自1996年推動總統直選以來，經歷了民主轉型與政黨輪替，民主機制與定期改選推進了臺灣的民主化進程，以民意為先的思潮也改變了政府運作的方式。臺灣從威權體制走到民主體制，但民眾對政府服務的評價如何？在民眾與公部門打交道的過程中，公務員受到組織上層級節制所拘束，公文必須逐級陳核，然而這樣的流程在民眾眼裡卻可能是為了規避責任，凡事請示長官而導致公共服務效率不彰；公務員必須謹守依法行政原則，避免個人的恣意判斷使得政府決定不具公平性與公正性，然而依法行政的背後最被詬病是政府作為沒有彈性；在民眾申辦案件過程中，政府法令多如牛毛，艱澀難懂，而政府的回應也常被認為是依樣畫葫蘆，徒具官樣文章罷了。如果民眾對於政府服務的評價是以負面居多，那麼公務員如何看待自己身處的公務體系？對於上述繁文縟節的現象感受多深？繁文縟節主要是表現在哪些面向？繁文縟節是否影響組織績效？這些問題的檢視，一則回應了投入社會資源運作政府的財政課責，一則反映了公務員作為政府內部顧客的觀察。

為進行系統性的分析，本文引用 Bozeman（1993, 2000）提出繁文縟節與組織績效之關聯性作為理論架構，運用科技部補助計畫 TGBS II 調查資料，³ 期望透過以循證（evidence-based）為基礎的討論，探討當前影響組織績效的關鍵因素，以期提出具有實踐價值的管理建議。本文的章節安排如下：第貳部份是探討繁文縟節與組織績效之關聯性；第參部分是研究設計；第肆部分則是結果與討論；最後第伍部

³ 本研究計畫的主持團隊為：國立政治大學公共行政學系陳敦源教授、黃東益教授、紐西蘭威靈頓維多利亞大學公共管理與政府學院柏門教授（Dr. Evan M. Berman）。

分為結語。

貳、繁文縟節與組織績效之關聯性

一、刪減繁文縟節的實務面

(一) 美國個案

柯林頓政府在推動政府改革時，任命副總統高爾（Al Gore）為全國績效評鑑委員會的召集人。在一封高爾致柯林頓總統的短信中，揭發了政府改革的目標，指出政府應該是為人民做事（works for people）、時時以民為先（putting people first），而最重要的就是改變政府過去做事的方法。柯林頓政府認為，政府與人民之間應該是一種嶄新的顧客服務契約（customer service contract），人民要求的是有效能（effective）、有效率（efficient）和有回應性（responsive）的政府。該報告指出，政府眼前的不光是赤字危機（deficit），光是刪減政府預算還不夠，最重要的是挽救信任赤字（trust deficit）（Gore, 1993: 6-7）。

柯林頓政府認為，當政府深陷財政短缺與人民不信任的困境，傳統的作法是貶謫官僚（blame bureaucrats），給官員扣上欺騙、浪費和濫權的帽子，於是施加更多的控制來避免官僚失控，但其結果反而是聘用更多的人來監控官僚體系，使得原本應該用來服務顧客的資源被削減，這些浪費的不只是資源上的排擠，還有可貴的人力資源。但真正的問題不在人們偷懶或無能，而是過多的繁文縟節和管制規定（regulation）束縛了人們的創造力，使得對的人也會被絆在壞的系統裡面，諸如預算系統（budget system）、人事系統（personnel system）、採購系統（procurement system）、財務管理系統（financial management system）和資訊系統（information system）。要改變這種政府困境，柯林頓政府認為應該創造企業型政府（Entrepreneurial Government）（Gore, 1993: 12-15；蕭全政，1998）。

當時美國政府再造提出 4 大原則，包括刪減繁文縟節（cutting red tape）、人民優先（putting customers first）、授能員工追求成果（empowering employees to get results）、回歸根本追求花得更少但做得更好的政府（cutting back to basics: producing better government for less）（Gore, 1993: 16-17; Osborne & Garbler,

1992)。除了行政部門的努力之外，1993年美國國會也通過了「組織績效成果法」(the Government Performance and Result Act, GPRA)，引進以績效成果(performance measurement)為導向作為聯邦政府運作的依歸。整體而言，政府再造乃是要改變過去人們對「過程」(process)負責的心態，改成對「結果」(result)負責。在具體步驟上，則希望簡化預算過程、採購流程、鬆綁人事政策、重新導向監督者的焦點、刪減重重管制規定、擴大授權州政府和地方政府。

(二) 臺灣個案

理想的政府乃是在有限的投入水準上尋求高績效的產出，並試圖提出績效管理架構，分別就組織投入、產出、結果、過程及目標達成度進行管理，輔以系統性評估方法及誘因激勵制度之設計，以建構公共組織成為「高績效組織體」(范祥偉、王崇斌，2000)。

政府施政績效管理之推動，主要是由前行政院研究發展委員會(現國家發展委員會)參考歐美國家之作法，自2002年起將施政績效評估納入中程施政計畫，劃分為「政府施政績效管理」及「個別施政計畫管理」兩大主軸，具體流程是由各機關訂定機關願景及施政計畫、訂定策略績效指標、訂定衡量指標、提報年度績效報告、網路公告年度績效報告，最後再依據評核結果辦理獎懲。換言之，目前所推動的績效管理制度，乃是以「計畫」為核心的評估制度。近年來，為推動以公民為導向的績效管理新思維，績效管理制度也導人民意監督機制、強化計畫與預算之連結及建置單一系統之平台(吳秀貞、莊靜雯、秦正宇，2012)。

至於政府施政績效制度之運行成效如何？張四明(2010)曾針對制度之運作實況及可能遭遇問題進行實證分析，結果顯示行政機關對於該項制度是持正面肯定態度，但在績效指標與衡量指標之訂定，仍有由下而上提報、偏愛容易達成指標及捨棄短期不容易有成果之指標等問題，同時也指出績效評核的文書作業負擔沉重，行政成本高昂等問題。

張四明、胡龍騰(2013)檢視先進民主國家有關績效管理系統的精進作為，指出後新公共管理時代，政府管理思維應強調「面向社會」的新價值觀，建議強化組織績效資訊公開之形式，俾以觸發公民參與之意願，深化民主課責程度。

朱景鵬、朱鎮明(2014)也認為過去幾年的總統政見追蹤、黃金十年國家願

景、經濟動能推升方案等施政規劃與績效考評結果，似乎較少與民眾互動或讓民眾有感，上述施政策略與績效是否為大眾所關心與注意？是否能讓公眾理解與參與？績效資訊是否被有意義且實質的運用？這些問題指出績效治理的重要性，強調管考制度應該朝有助於提升政府績效的方向努力，而非只是徒具形式。

陳敦源、廖洲棚、董祥開（2017：48-49）也曾引用「魚凱」一文，該文批評政府內部的工作表報負擔，直指這些冗事消磨了公務人員的報國熱誠。雖然後來國家發展委員會有以「行政機關管考作業簡化」回應，⁴ 但問題的根源仍然是：「政府機關願意花多少資源進行績效管理？以及這個成本由誰來負擔的？」的問題。公共治理的績效管理資源投入太少，政府「會盡力」的口號，永遠無法滿足內外利害關係人想知道最後結果如何的課責需求。

在強調以績效管理連結外部課責的同時，政府內部課責或者內部激勵問題，是否應該有所省思？儘管政府隨著民主化課責的要求下，越來越強調施政與民意的連結，但是在被要求快速回應民意的同時，政府在內部管理是否已有相應的調整，就會是績效管理的另一個重要問題。因此，本文將以公務人員作為組織績效表現的評分者，也借用他們的觀點來觀察影響組織績效的關鍵因素，期望補足組織績效管理所未曾納入的觀點。

二、繁文縟節的理論面

（一）繁文縟節不是非黑即白

在 Bozeman（1993）開啟繁文縟節的研究之前，多數學者認為繁文縟節是政府運作的必要之惡，對於繁文縟節的看法通常是從「組織病態」（organizational pathology）作為切入點，例如 Buchanan（1975）對於繁文縟節的描述，是定義為在結構上的過度限制，又如 Kaufman（1977）在《繁文縟節之起源、運用與濫用》（*Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses*）一書中，指出繁文縟節是指對組織運作存在負面效應。究竟繁文縟節應該如何被定義？根據 Bozeman 與 Feeney（2011）的歸納，繁文縟節研究的起源主要來自兩個主流，其一是把焦點擺在組織結構

⁴ 資料來源：國家發展委員會網頁（https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=9924711789271E79，檢閱日期：2018年7月7日）。

(organization structures) 和正式化 (formalization)；另一則是來自 Kaufman 的規則 (rules) 觀點。

(一) 組織結構與正式化

從組織社會學關注在官僚體制中不受歡迎但是卻發生效力 (effective) 的元素。一般而言，組織具備形塑組織產出、規範個人行為及建立權威關係等 3 項功能 (Bozeman, 2000)，但是組織結構有正功能，也有負功能。Perrow (1972) 曾說，官僚結構必須在效率 (efficiency) 和不具彈性 (inflexibility) 之間，有所取捨。

Bozeman 與 Feeney (2011) 也認同 Perrow 的觀點，為了組織產出的極大化，官僚體制勢必須控制個人行為並約制個人裁量權，而這些規定難免成為繁文縟節的溫床，於是正式化就有其必要性。正式化乃是一個組織正常運作的狀態 (physiology)，指規則、程序、機制和溝通方式被正式寫成書面的程度。當正式化的程度越高，代表著控制、課責和保障的程度越高。但是，正式化有程度上的差別，到底應該把哪些行為規範書寫化，而哪些則是可以保留適度的彈性給員工，則關係到組織規則的效能。

(二) Kaufman：法規有好有壞！

政府所制訂的規則 (rules)，態樣多元，有正面也有負面。持正面觀點的人認為，政府制訂的規則在程序上形成重複和重疊，長遠來說將具有正面效益的，因為規則是一種程序保障，也可以確保決策的可課責性 (accountability)、可預測性 (predictability) 和公平性 (fairness) (Bozeman & Feeney, 2011)。Kaufman (1977: 4) 曾說，某人眼中的繁文縟節，在另一個人眼裡卻可能視之為安全屏障；⁵ 行政學大師 Waldo (1946: 399) 也曾說過，某人眼中的繁文縟節，在他人眼中卻能自成系統。⁶

但是對政府制定規則持負面觀點的人則認為，人民將負擔龐大的、無意義的官樣文章，並且面對重複的、沒必要的程序。早期 Merton (1940) 早期對於官僚人格的研究即指出，組織對於員工遵守規則的要求往往造成目標錯置 (goal displacement)

⁵ 原文：One person's red tape may be another's treasured safeguard.

⁶ 原文：One man's red tape is another man's system.

的現象。Baldwin（1990）指出組織內部人事法規所造成的負擔，以及來自外在民意、媒體或政黨的壓力，都是繁文縟節的產生原因。Rosenfeld（1984）則是指出，與政策的關聯性低的規定，往往造成政府運作的無效率與不具彈性。

（三）Bozeman 提出的新詮釋

由於對政府法規的看法，正反意見都有，在定義上又與正式化糾葛不清，那麼繁文縟節的研究如何繼續？Bozeman 與 Feeney（2011）認為繁文縟節的研究應該鎖定以規則為基礎（rule-based），而非聚焦於政策（policy）或結構（structure）的面向上，如此始可避免與正式化在概念上的混淆。

Bozeman 與 Feeney（2011）指出過去正式化的研究焦點多落在規則的數量（number）問題上，但繁文縟節的研究則是聚焦於「順服成本」（compliance burden）、「執行成本」（implementation burden）及「資源投入」的情形；相對於組織結構或正式化所要展現出來的是組織的正向產出，Bozeman（1993）將繁文縟節視為組織運作的病態（pathology），並將之定義為：「持續發生效力的規定或程序，對組織來說不僅是有負擔的且未能達到其預期功能或目的」。⁷ 此一看法就使得正式化與繁文縟節在定義上有所區隔。⁸

三、研究架構

（一）整體面

繁文縟節對組織績效的影響為何？Brewer 與 Selden（2000）針對美國聯邦員工的調查發現，繁文縟節對組織績效沒有顯著的影響。但 Pandey 與 Scott（2002: 567）研究歸納指出，繁文縟節對於決策（decision making）（Rosenfeld, 1984）、對組織自由裁量空間（organization's freedoms）（Baldwin, 1990）、對規則預期功

⁷ 原文：Rules, regulations, and procedures that remain in force and entail a compliance burden but have no efficacy for the rules' functional object.

⁸ 至於正式化與繁文縟節的關係，學者的研究成果不盡相同。Bozeman 與 Loveless（1987）的研究顯示，正式化程度越高，繁文縟節的程度不必然亦較高。Welch 與 Pandey（2007）的研究，將正式化定義為組織中紀錄的程度，而繁文縟節則是作為組織的外生變數，該研究顯示繁文縟節與正式化程度成正相關。

能 (rules functional object) (Bozeman, 1993; Rainey, Pandey & Bozeman, 1995), 以及對管理者印象 (impressions on the part of managers) (Pandey & Kingsley, 2000) 等層面都具有影響等層面。對於繁文縟節的感知, 部份研究認為是以受訪者在組織中所處的位置而定, 有的認為繁文縟節是來自內部因素, 有的認為是來自環境因素 (Walker & Brewer, 2008), 並且指出繁文縟節與組織績效的關係是負相關 (Brewer & Walker, 2010)。本文提出假設如下:

H1: 繁文縟節程度越高, 組織績效越差。

(二) 管理的次級面

晚近, Bozeman (1993) 提出多面向的繁文縟節 (multidimensional red tape) 概念, 其定義是: 持續有效的規則, 耗損了組織或利害關係人的順服成本, 但是對組織或利害關係人來說, 是不具效能的。此一定義的優點是, 著眼於規則的效能, 不強調組織目標或利害關係人觀點的唯一性 (unitary), 且此一定義也可反映繁文縟節是組織病態的特徵, 而且凸顯出繁文縟節是組織上或管理上的問題, 也描繪了規則交互影響的複雜性。Brewer 與 Walker (2010) 進一步指出, 繁文縟節是管理次級系統的要害, 涵蓋人事法規、預算法規和採購法規等面向。Bozeman 與 Feeney (2011: 84-96) 進一步歸納相關學者對繁文縟節的實證研究, 指出繁文縟節可以概分為 5 大面向, 包括人事法規、預算法規、採購法規、溝通和資訊系統。⁹

1. 人事法規的繁文縟節

根據 Ingraham、Joyce 與 Donahue (2003) 的研究顯示, 管理彈性 (如獎懲員工) 和組織效能有關。Kellough 與 Selden (2003) 研究美國州政府的人事政策, 指出人事管理系統往往限制了管理者的權限, Moynihan (2006) 的研究也建議對管理者授予更大的管理彈性。Pandey 與 Welch (2005) 進一步研究指出新人進用程序所造成的拖延, 是最為人所詬病的人事繁文縟節。本文提出假設如下:

H1a: 人事繁文縟節程度越高, 組織績效越低。

⁹ 關於繁文縟節的定義與測量, 本文經過前測, 因溝通和資訊系統面向的測量題組未通過信度檢定, 故未將此 2 面向納入研究。

2. 採購法規的繁文縟節與預算法規的繁文縟節

財務管理是政府活動的重要環節，一個機關財務管理的能量（financial management capacity）受到財務管理彈性及管理的裁量權限所框架，這些管理彈性主要是表現在採購或訂定契約的裁量權及執行年度預算的能力上（Moynihan, 2006）。財務管理能量將會直接影響組織效能，換言之，如果機關不能有效克服預算上或採購上的繁文縟節，就會大大地降低資源的規模和限制資源有效配置的能力。本文提出假設如下：

H1b：採購繁文縟節程度越高，則組織績效越低。

H1c：預算繁文縟節程度越高，則組織績效越低。

（三）其他組織變數

鑑於繁文縟節對於組織績效存在負面影響，近年相關研究已延伸探討如何降低繁文縟節的負面影響力，例如 Pandey、Coursey 與 Moynihan（2007）研究指出發展文化具有調節繁文縟節對組織績效負面影響的效果；Pandey 與 Moynihan（2006）指出除了發展文化之外，政治支持對於調節繁文縟節對組織績效的影響，同樣具有顯著性。Brewer 與 Walker（2010）的研究則顯示發展文化及政治支持都具有調節繁文縟節對組織績效的負面影響力。

1. 發展文化

早期組織研究認為官僚結構乃是最能發揮控制和協調功能的組織形式（Yates, 1989）。但當組織的層級結構太過龐大時，將會使資訊在上下流動時受到阻隔或扭曲，對組織績效反而造成不良的影響（Pandey & Garnett, 2006）。Ouchi（1980；1981）提出當官僚結構失靈時，組織就需要仰賴組織文化來促進控制和協調工作。根據 Quinn 與 Rohrbaugh（1983）所提出的 4 種組織文化，包括團體文化（group culture）、層級文化（hierarchical culture）、理性文化（rational culture）和發展文化（development culture）。Raine 與 Steinbauer（1999）及 Ban（1995）的研究則指出，如能將組織文化從「過程導向」扭轉為「成果導向」，就能強化組織績效的提升。Pandey 與 Moynihan（2006）選用發展文化作為組織文化的觀察面向，主要是因發展文化具有強調彈性、適應和成長的價值面向，可以調和繁文縟節的負面功

能。在以任務為基礎的組織文化下，管理者將會展現出企業家精神，盡可能突破組織的框架限制，換言之，管理者在提升組織績效的努力，並非致力於刪減繁文縟節，而是去找到克服繁文縟節，進而達到任務目標的方法。因此，本文提出假設如下：

H2：組織的發展文化程度越高，組織績效也越高。

2. 政治支持

政治上司的支持對於組織績效向來具有一定的影響力（Long, 1949; Wilson, 1989），Thompson 與 Riccucci（1998）在描繪政治系統對公部門運作的影響時也指出，當政治系統反映出領導多元和支持不穩定的特性時，政府組織就相應地表現出凡事謹慎小心、強調規避風險的行為，使得公部門在組織運作上，除了達成組織目標之外，往往也需要回應組織次級系統所訂定的規則或程序。當組織無法獲得政治上司支持時，在面對外部監控所設定的程序或規定時，也只能按部就班地達成組織目標，過程中也未被充分授權協調空間。因此，本文提出假設如下：

H3：組織的政治支持程度越高，組織績效也越高。

3. 資訊運用

不論是在公部門或私部門，資訊科技（information technology，簡稱 IT）近來被推崇為增進管理效能的萬靈丹。柯林頓政府在推動新政府運動時，就非常強調 IT 作為改善組織績效的工具，並且大力推動國家資訊基礎架構的建置，期能逐步實踐電子化政府治理的遠程目標。從技術推力的觀點（technology-push perspective）來看，資訊創新乃是解決組織流程問題的重要途徑，換言之，增加資訊科技在公部門的運用，將會有助於減少繁文縟節的現象，進而增進組織績效（Eggers, 2007; Welsh & Pandey, 2006; Moon & Bretschneider, 2002）。本文提出假設如下：

H4：組織的資訊運用程度越高，組織績效越高。

（四）人口背景變數

本文分析來源取自調查資料，為避免個人背景所帶來的影響，故將性別、年齡、教育程度、官等、年資和是否擔任主管職務等變數，作為控制變數。

綜合上述研究假設，本文研究架構如圖 1。



圖 1 研究架構圖

參、研究設計

一、資料來源與分析單元

組織績效如何測量與評估，將連動影響政府如何落實管理。組織績效的資料取得可分成主觀資料（subjective data）和客觀資料（objective data）。Boyne、Meier、O'Toole 與 Walker（2006: 5）指出，衡量組織績效的方式或有不同，但核心的問題在於什麼測量方法才是恰當？這些測量方式的效度如何？誰是最恰當的評鑑者，是組織的內部利害關係人或組織外部的人？Brewer（2006）認為組織績效的測量方式都是主觀的，¹⁰ 但是應該要滿足信度（reliability）、效度（validity）和敏感度（sensitivity）等條件。同時也指出，不論是政府員工、市民、顧客、利害關係人，或者是查核機關、國會議員、政策專家，都能評價組織績效。但是誰最清楚政府在做什麼？Brewer（2006: 37）認為就是政府的員工。Pandey 與 Moynihan（2006）對於組織績效的研究，同樣選擇最瞭解機關的員工作為資料收集的對象。從 Bozeman 的觀點來看，對於繁文縟節的看法，政府員工也代表了某種利害關係人觀點。¹¹

¹⁰ 原文：All measures of performance are subjective.

¹¹ 關於繁文縟節的分類，Bozeman 提出「組織觀點的繁文縟節」（organizational red tape）及「利害關係人觀點的繁文縟節」（stakeholder red tape）兩種觀點。前者是指持續有效的規則，但耗損了組織的順服成本卻對達成組織目標沒有幫助；而後者和前面的定義相似，唯一差別的就是對於繁文縟節的評價是來自於一群特定的利害關係人（Bozeman & Feeney, 2011）。

經參考上述關於組織績效與繁文縟節之研究，本研究採用調查研究方法，資料來源為科技部補助計畫 TGBS II 調查研究，執行期間自 2011 年 10 月 17 日至 2012 年 1 月 31 日，分析單元為行政院所屬各級機關的公務人員，有效樣本總計 1,464 份。

二、變數測量

(一) 依變數：組織績效

關於組織績效的測量，Brewer 與 Selden (2000: 4) 及 Kim (2005) 認為，從組織的界線來看，組織績效可以分成內在 (internal) 與外在 (external) 二個面向；從行政價值來看，組織績效又可分成效率 (efficiency)、效能 (effectiveness) 和公平 (fairness) 三個面向。Boyne (2002) 的研究則認為組織績效大致涵蓋產出的質量 (output quality and quantity)、效率 (efficiency)、效能 (effectiveness)、課責 (accountability)、公平 (equity)、廉潔 (probity)、民主 (democracy) 和影響層面 (impact)。Brewer (2006: 37) 則是從組織的生產力、品質和貢獻度等面向進行測量。van Loon (2017) 則認為政府組織績效應該涵蓋公平性、回應性和透明性等價值。

上述整理可以發現，組織績效的測量方式多元，但都是從員工認知的觀點進行分析。本研究參考 Brewer 與 Selden (2000) 及 Kim (2005) 的測量方式，從多面向測量組織績效，以 10 道題測量組織績效，1 分代表非常不同意，6 分代表非常同意。經由因素分析再將組織績效區分為「組織績效內在層面」與「組織績效外在層面」(如表 1)。

「組織績效內在層面」測量題目如下：機關是否充分運用工人的知識和技能、是否致力於降低管理和業務執行成本、整體生產力是否提升及同事的工作表現是否優異；各題目的平均數都高於 3.5 分，調查結果顯示對中央政府的內在績效偏向肯定。

「組織績效外在層面」測量題目如下：機關回應民眾需求是否迅速、處理日常業務是否很少犯下大錯、是否出現互踢皮球、是否讓民眾感覺繳稅是值得的、能不能達成設定的目標、能不能解決民眾問題等；各題目的平均數都高於 3.5 分，調查結果同樣顯示對中央政府的外在績效偏向肯定。

這 10 道題經過因素分析，KMO 值為 .914，累積解釋變異量為 58.333%。經過測量顯示信度良好（ $\alpha=.756$ ； $\alpha=.838$ ），故將各該題組加總後分別構成「內在變量」及「外在變量」，並將 10 題加總為「加總變量」。（參閱附錄）

表 1 組織績效之因素分析

測量題目	外在變量	內在變量	平均數	標準差
v14 我所服務的機關善於充分利用我的知識和技能來加速任務的達成。	.157	.821	4.44	(0.97)
v15 我所服務的機關一直致力於降低管理和業務執行的成本。	.236	.807	4.06	(1.10)
v17 過去兩年，我所服務的機關的整體生產力是有所提升的。	.388	.669	4.34	(0.96)
v18 整體而言，和我業務互動頻繁的機關同仁們，在工作表現上是優異的。	.466	.398	4.61	(0.85)
v23 我所服務的機關在回應外部顧客（民眾或其他機關）需求時非常迅速。	.642	.228	4.76	(0.85)
v24 我所服務的機關在處理日常業務時，很少犯下大錯。	.701	.096	4.80	(0.78)
v25 我所服務的機關在處理日常業務時，不會出現互踢皮球的狀態。	.561	.332	3.73	(1.18)
v26 我所服務機關的整體工作表現，足以讓民眾感覺所繳的稅是值得的。	.786	.279	4.45	(0.92)
v27 我所服務的機關通常能夠達成設定的目標。	.770	.333	4.60	(0.78)
v28 我所服務的機關通常能夠解決民眾的問題。	.779	.238	4.48	(0.82)

註：此變數之萃取方法是主成分分析法（principal components analysis），旋轉方法是最大變異數法（Varimax）。

（一）自變數

1. 繁文縟節

關於繁文縟節的測量，本研究參考美國「國家行政研究計畫」（National

Administrative Studies Projects, NASP II) 的題組進行設計，經過前測及專家座談後，最後以 8 道題進行測量（參閱附錄）。¹² 因素分析結果顯示，繁文縟節的概念也可細分為「人事法規」、「採購法規」和「預算法規」3 大面向。（如表 2）

表 2 繁文縟節之因素分析

測量題目	預算 / 採購	人事	平均數	標準差
v67 由於人事法規，很難使績效不好的主管離開我所服務的機關或是異動職位。	.068	.846	4.25	(1.13)
v68 由於人事的陞遷規定，使得績效較好的主管也很難比績效不好的主管有更快的陞遷。	.091	.832	3.94	(1.17)
v69 由於人事的薪資規定，很難用更高的薪水來獎勵績效較好的主管。	.219	.610	4.76	(0.93)
v70 對主管來說，機關內部的採購法規對採購商品或勞務來說是很方便的。 (R)	.552	.046	3.53	(1.23)
v71 標準化的採購法規，使得廠商只求符合採購法規，而不重視商品或服務品質的提供。	.694	.185	4.09	(1.14)
v72 當緊急計畫發生時，機關的採購法規使商品或服務的採購很難加快進行。	.811	.126	4.25	(1.04)
v73 預算的規定或程序，會限制主管按照本機關的使命調整預算的自由。	.747	.197	4.36	(0.93)
v74 當本機關執行計畫面臨非預期的超支時，預算的規定或程序會限制主管的因應能力。	.687	.216	4.31	(0.93)

說明：(R) 為反向題目。

註：此變數之萃取方法是主成分分析法 (principle components analysis)，旋轉方法是最大變異數法 (Varimax)。

¹² 關於繁文縟節的測量，美國 NASP II 除了人事法規、採購程序和預算程序等 3 面向之外，還包含「溝通」(communication) 和「資訊系統」(information system) 兩大面向，但經過前測之後發現，各該題組內題目的一致性偏低， α 分別為 .508 及 .464，均低於 .6，經考量繁文縟節的信度穩定性，本研究未將溝通及資訊系統等繁文縟節的概念納入本研究。

「人事法規」測量題目包括：異動績效不好主管、績效較好的主管有更快的陞遷、獎勵績效較好的主管。這些題目可以觀察人事制度可否發揮獎優汰劣的功能。其中很難異動績效不好主管，平均分數達到 4.25，績效好的主管比績效不好的主管很難有陞遷機會，平均分數僅有 3.94，這兩題合併來看，人事制度比較能發揮獎優的功能，但是汰劣的功能略有不足。

「採購法規」測量題目包括：採購商品或勞務是很方便的、廠商只求符合採購法規而不重視品質，以及緊急計畫發生時採購很難加快進行。這些題目可以觀察採購法規可否發揮便利性、兼顧商品或服務品質及採購彈性。調查結果顯示，採購法規的便利性之平均分數有 3.53 分，雖然略高於 3.5 分，但是也反映出有不少受訪者並沒有這麼肯定採購的便利性。

「預算法規」則測量題目包括：主管調整預算的自由及遇到非預期狀況時的因應能力。調查結果顯示，平均分數都高於 4 分，顯示預算法規明顯地限制主管調整預算的自由和非預期狀況時的因應能力。

這 8 道題經過因素分析，KMO 值為 .754，累積解釋變異量為 55.657%。經過測量顯示信度良好（ $\alpha=.687$ ； $\alpha=.673$ ； $\alpha=.780$ ），故將各該題組加總後分別構成「人事法規」、「採購法規」和「預算法規」等 3 變數。（參閱附錄）

2. 發展文化、政治支持與資訊運用

對於發展文化（development culture）及政治支持（political support）的變數測量，主要是參考 Pandey 與 Moynihan（2006: 139）的測量方式。「發展文化」測量題目包括：機關的冒險精神、機關對於創新與發展的承諾程度，以及機關追求成長和爭取資源的積極性，結果顯示該題組信度良好（ $\alpha=.783$ ），加總後構成「發展文化」變數（參閱附錄）。至於「政治支持」測量題目包括：政務領導對機關的信任程度及政務領導對機關運作效能的看法，¹³ 結果顯示信度良好（ $\alpha=.834$ ），加總後構成「政治支持」變數。（如表 3 及參閱附錄）

關於「資訊運用程度」的變數測量，同樣是參考美國 NASP II 的題組進行設

¹³ 關於政治支持的變數測量，原始題組共有 4 題，其中測量「服務機關的能力」及「服務機關的效能」題組，經過本研究前測發現，其所呈現之平均數、標準差和刪除該項題目之後的 α 非常接近，為了測量題數經濟考量，本研究刪除「服務機關的能力」題組。

計，就對外官方網站對機關的幫助進行給分，包括改善時效、提升服務品質、提升機關運作效能及簡化工作流程等面向，¹⁴ 結果也顯示該題組信度良好 ($\alpha=.925$)，加總後構成「資訊運用」變數。(如表 3 及參閱附錄)

表 3 發展文化、政治支持與資訊運用之因素分析

測量題目	發展文化	政治支持	資訊運用	平均數	標準差
v79 我所服務的機關是一個非常有活力和追求企業家精神的地方，同仁也都非常具有冒險精神。	.851	--	--	3.50	(1.14)
v80 凝聚本機關追求領先的關鍵，是對創新與發展的承諾。	.790	--	--	4.30	(1.02)
v81 我所服務的機關為了做好迎接新挑戰的準備，總是強調成長和爭取新的資源。	.865	--	--	4.00	(1.02)
v82 我所服務機關的政務領導（們）對機關是信任的。	--	.927	--	4.31	(0.99)
v84 我所服務機關的政務領導（們）相信機關是有效能的。	--	.927	--	4.30	(0.91)
請問您對所服務機關對外官方網站對機關幫助程度的看法					
v86_01 改善時效	--	--	.915	4.94	(1.26)
v86_02 提升服務品質	--	--	.908	5.05	(1.20)
v86_03 提升機關運作的效能	--	--	.932	4.78	(1.29)
v86_04 簡化工作流程	--	--	.867	4.53	(1.41)

註：各變數之萃取方法是主成分分析法（principle components analysis），旋轉方法是最大變異數法（Varimax）。

¹⁴ 本文參考美國 NASP II 的測量題組進行設計，主要是從機關的對外官方網站對機關的幫助進行給分，原始題組計有 8 題，本研究從中挑選 3 題，並將「改善時效」和「提升服務品質」拆成兩道題。

(三) 控制變數

本文之控制變數主要是個人背景變數，包括「性別」、「年齡」、「教育程度」、「官等」、「工作經驗」、「年資」和「主管職」。其中性別、工作經驗和主管職是二分變數 (binary variable)。(參閱附錄)

肆、結果與討論

一、繁文縟節與組織績效之關聯性

在組織績效面向上，公務人員對組織績效的評價偏向正面，不論是內在面向、外在面向及加總變量的測量，平均數都略高於中位數。在繁文縟節面向上，各題組的平均數都略高於中位數，公務人員普遍覺察到人事法規、採購法規或預算法規等現象，其中以預算法規分數最高，人事法規次之，採購法規分數最低。對於機關的發展文化、政治支持和資訊運用程度，大致也持正面看法。(如表 4)

表 4 各變數之描述統計

	平均數	標準差	量表
內在組織績效	4.37	(0.74)	1-6
外在組織績效	4.47	(0.49)	1-6
績效-加總變量	4.43	(0.63)	1-6
績效-單一變量	7.75	(1.30)	1-10
人事法規	4.31	(0.85)	1-6
採購法規	3.93	(0.89)	1-6
預算法規	4.34	(0.84)	1-6
發展文化	3.93	(0.89)	1-6
政治支持	4.31	(0.88)	1-6
資訊運用	4.82	(1.16)	1-7

接著本文觀察繁文縟節與組織績效的關係，經由相關分析結果顯示，人事法規與採購法規與組織績效多數呈現負相關，符合本文的預期；不過預算法規與組織績

效的相關性，並不明顯。（如表 5）。

表 5 各變數之相關分析

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
內在組織績效(1)	1						
外在組織績效(2)	.656	1					
績效-加總變量(3)	.879	.937	1				
績效-單一變量(4)	.507	.624	.636	1			
人事繁文縟節(5)	-.205	-.136	-.183	-.103	1		
採購繁文縟節(6)	-.202	-.170	-.199	-.127	.274	1	
預算繁文縟節(7)	-.025	.003	-.007	-.022	.305	.454	1

註：表格內容為 Pearson 相關係數。

二、組織績效之決定因素

影響組織績效的決定因素有哪些？本文將組織績效概分為內在層面、外在層面及整體組織績效進行分析。其中整體組織績效（加總變量），從 18 分到 60 分，組織績效內在層面（內在變量）從 5 分到 24 分，組織績效外在層面（外在變量）從 10 分到 36 分。本文先以 OLS 迴歸模型（ordinary least square regression model）進行分析，因未符合迴歸分析模型所應具備之殘差性常態化（normality）、獨立性（independency）和變異數齊一性（constant variance）問題，¹⁵ 因此改以加權最小平方法（weighted least square regression model）進行分析。¹⁶

「加總變量」、「內在變量」和「外在變量」的迴歸分析顯示（如表 6），此 3 統計模型調整後的 R^2 分別為 .493、.406 及 .420，代表此二模型的自變數可以解釋各依變數 49.3%、40.6% 及 42.0% 的變異量，F 值分別為 111.389、80.165 及 83.775，模型的 p 值均小於 .001，表示此 3 個模型均通過統計顯著性的檢定。

¹⁵ OLS 迴歸模型主要問題在於未能通過誤差項常態性檢定，3 個模型的 Shapiro-Wilk 檢定，都顯示出顯著性。

¹⁶ 本文曾試圖對依變數取對數或平方根，仍未能解決誤差項常態性檢定問題，因此改以加權最小平方法進行迴歸分析。

表 6 組織績效之迴歸分析

	模型一 加總變量	模型二 內在變量	模型三 外在變量
	<i>Coef p > t </i>	<i>Coef p > t </i>	<i>Coef p > t </i>
<u>控制變數</u>			
性別 (vs 女)	.056*	.046*	.064*
年齡	-.037	-.044	-.020
教育程度	-.042	-.037	-.035
官等	.048	.071**	.022
年資	-.027	-.028	-.027
主管職 (vs 非主管)	.034	.058*	.003
<u>自變數</u>			
繁文縟節			
人事法規	-.053*	-.091***	-.011
採購法規	-.030	-.043	-.036*
預算法規	.037	.044	.040
發展文化	.289***	.278***	.246***
政治支持	.344***	.267***	.348***
資訊運用	.177***	.147***	.172***
n	1362	1387	1373
F	111.389	80.165	83.775
Prob > F	.000***	.000***	.000***
Adjusted R square	.493	.406	.420

註：*** p<.001; **p<.01; *p<.05

(一) 加總變量

從「加總變量」來看(表 6 之模型一)，人事法規和採購法規對整體組織績效有負面影響($\beta=-.053$ ； $\beta=-.030$)，但是只有人事法規對整體組織績效的負面影響有

達到顯著水準，而採購法規則未達顯著水準；至於預算法規與加總組織績效則是呈現正向關係（ $\beta=.037$ ），但未達顯著水準。這個研究發現，從文官的角度來看，人事法規對整體組織績效的影響存在負面影響，採購法規雖然也有負面影響，但是影響並不顯著；值得一提的是，研究預期預算法規對整體組織績效是有負面影響，但是研究結果卻顯示預算法規對整體組織績效有些微的正向作用，但未達到顯著水準。

組織的發展文化程度越高、政治支持程度越高及資訊運用程度越高者，組織績效也越高（ $\beta=.289$ 、 $\beta=.344$ 及 $\beta=.177$ ），此一結果顯示政治支持的高低對於組織績效的影響最為關鍵，而強化發展文化與善用資訊工具，將會對組織績效帶來正面影響。至於受訪者的個人背景會不會影響到他們對於組織績效的評價？社會背景變數方面，受訪者是男性，相對於女性，對於組織績效的評價是較高的；另年齡、教育程度、官等、年資及目前是否擔任主管職，並不影響他們對於整體組織績效的評價。

（二）內在變量

從「內在變量」來看（表 6 之模型二），人事法規和採購法規對組織績效的內在層面有負面影響（ $\beta=-.091$ ； $\beta=-.043$ ），但是只有人事法規對組織績效的內在層面有負面影響且達到顯著水準，而採購法規則未達顯著水準；至於預算法規與內在層面的組織績效則是呈現正向關係（ $\beta=.044$ ），但未達顯著水準。這個研究發現，與前述整體組織績效的相似的。

發展文化、政治支持及資訊運用對組織績效內在層面則有正面影響（ $\beta=.278$ 、 $\beta=.267$ 及 $\beta=.147$ ）；性別及官等對組織績效內在層面的評價是有影響的，男性相對於女性，對於組織績效內在層面的評價較高（ $\beta=.046$ ）；官等越高，對內在組織績效內在層面評價也越高（ $\beta=.071$ ）；主管相對於非主管，對內在政府評價也越高（ $\beta=.058$ ）。

（三）外在變量

從「外在變量」來看（表 6 之模型三），人事法規和採購法規對組織績效的內在層面有負面影響（ $\beta=-.011$ ； $\beta=-.036$ ），但是只有採購法規對組織績效的外在層面有負面影響且達到顯著水準，而人事法規則未達顯著水準；至於預算法規與組織績

效的外在層面則是呈現正向關係 ($\beta=.040$)，但未達顯著水準。研究結果顯示，從文官的角度來看，採購法規對組織績效的外在層面存在負面影響，人事法規雖然也有負面影響，但是影響並不顯著；研究預期預算法規對組織績效外在層面是有負面影響，但是研究結果卻顯示預算法規對整體組織績效有些微正向作用，但並未達到顯著水準。

組織的發展文化越高、政治支持程度越高及資訊運用程度越高者，對組織績效外在層面的評價也越高 ($\beta=.246$ 、 $\beta=.348$ 及 $\beta=.172$)；至於在社會背景變數方面，男性對於組織績效外在層面比較傾向正面評價。

本文的分析模型在考量文官個人基本背景和政治支持、發展文化與資訊運用程度等組織相關變數下，對文官調查研究的發現歸納如下：第一，如果只看加總變量的組織績效，繁文縟節對組織績效的負面影響，主要發生在人事法規面向；第二、進一步觀察組織績效的內在與外在層面，本文發現，採購法規對組織績效的負面影響，主要是表現在組織績效的外在層面，而人事法規對組織績效的負面影響，則是表現在組織績效的內在層面；第三、預算法規的影響，不論對組織績效的整體層面、內在或外在層面，都是正向的，只是沒有達到顯著水準。此一研究結果帶給我們的啟示，歸納如下：

其一、由於繁文縟節的定義本身與依法行政的價值，本即隱含若干衝突性，這也是 Bozeman (1993) 在思考繁文縟節操作化定義時所面臨的困境，從最初期的概念發展主要是在規則數量的問題，進而聚焦在順服成本、執行成本和資源投入情形，終而聚焦在對組織是有負擔且未能達到預期功能或目的的定義上。本文參考 Bozeman 與 Feeney (2011: 84-96) 對繁文縟節的定義，將繁文縟節區分為人事法規、預算法規、採購法規、溝通和資訊系統等 5 大面向，經過前測，因為溝通和資訊系統面向未通過信度檢定，因此未將此 2 面向納入研究。或許臺灣的行政環境關於繁文縟節的現象，不以人事法規、預算法規和採購法規為限，但是不代表繁文縟節現象在臺灣不存在，只是可能不同於過去美國的學術研究和實務觀察，對於繁文縟節現象的捕捉還有進一步研究探討的可能。

其二、經研究結果顯示鬆綁人事法規與採購法規分別對於組織績效內在層面和外在層面的提升有正面的效益。其中在人事法規的革新上，或可從難以異動職務和獎勵誘因不足之處著手，舉例而言，近年行政院人事行政總處也修改了人事人員陞

遷的規定，結合輪調制度和陞遷制度，俾以提升人事人員的能力建立，或許短期將打亂人員的陞遷機會，長遠來看則是增加了人員的歷練發展、有助於打破本位主義思考等行政僵化的缺失。至於在採購法規的革新，經研究發現，受限於採購法規普遍存在不方便、不一定能買到更好的品質或服務、以及遇到緊急狀況時彈性不足的問題，由於現行採購機制的防弊導向強烈，使得公務人員的做事方法就會趨於保守，只求合於法規要求，相對較不重視商品或服務的品質，尤其在履約管理上，對廠商若干違約事項的正式處分，往往有轉向內部究責的問題，致使公務人員不會有切實執行契約的誘因；近年加上預算規模縮減，也影響個別採購案件的合理經費，更不容易吸引優秀的廠商與政府部門合作。不過，Menzies、Dixon 與 Rimmer（2016）也提醒，刪減繁文縟節的改革本身是需要成本的，如何在成本與效益之間取捨，以避免改革過度耗費組織資源，也是在推動行政改革需要特別留意的。

其三、預算法規對於臺灣的組織績效並無顯著的負面影響，此一研究發現與美國經驗完全不同。政府內部員工的觀點認為，預算法規的正功能高於負功能，顯示出政府員工肯定預算法規具有節制主管權力的效果，而這也是民主化過程中，避免行政主管配合政治首長兌現選舉支票帶來財政惡化的可能，正因此預算法規對於權力濫用的節制，反而起了正向作用。

其四、處於民主轉型過程的臺灣在面對組織績效的問題時，從文官的角度觀察，不論是內在績效或外在績效，政務首長支持都有正向作用。此外，晚近新公共管理思潮強調強化發展文化與普及資訊運用以有效提升組織績效，在臺灣的實證個案中也獲得證實，致力於倡導企業家精神的組織文化與導入資訊科技到行政運作流程，仍值得政府持續努力。不過，運用資訊科技固然可以帶來更快速、更便利的服務，但在電子化政府帶來流程簡化的預期之下，不可忽略許多額外的成本，是由內部員工含淚吸收，得不到利害關係人支持的變革，只會是表面上的成功（陳敦源，2016：12）。

伍、結論

各國推動政府再造運動以來，各式行政改革的策略與手段不斷推陳出新，本文引用 Bozeman（1993, 2000）所提出繁文縟節的概念，討論政府部門存在哪些繁文縟節現象，以及這些現象是否對組織績效造成負面影響。本文參考 Bozeman（1993,

2000) 所提出來關於繁文縟節的測量面向，並結合對於臺灣行政運作的實務觀察，針對人事法規、採購法規和預算法規 3 大面向進行問卷測量。在探討繁文縟節對組織績效的影響時，除上述繁文縟節的 3 大面向之外，並納入晚近公共管理學界所強調的政治支持、發展文化及資訊運用等變數，作為本文的研究架構。

經針對調查資料的分析發現，繁文縟節現象普遍存在於中央機關，不過其對組織績效產生負面影響，主要來自人事法規及採購法規，預算法規對組織績效的影響則不顯著。除了前述 3 大面向之外，經檢視相關輿論的討論，臺灣行政運作出現的繁文縟節現象，未來有可能納入討論：

(一) 研考作業的繁瑣：網路名人魚凱給林全院長的一封信，¹⁷ 也特別提到應付研考作業，往往耗費公務員不少時間精力，儘管國家發展委員會已經正式回復朝研考作業朝簡併方向處理，¹⁸ 但是研考工作不單是國家發展委員會的專利，中央各部會及非正式的會報常將績效指標是否達標委辦化，績效成果往往仰賴下級機關產出填報，甚且出現同一個會報的資料分別由人事、會計和秘書單位分別交辦。這些涉及跨部會的績效產出，在眾多報表中，真的呈現了組織績效嗎？過去未曾思考的績效管理成本，似乎也應有所省思。

(二) 採購的後端核銷：近期網路「主計治國萬歲」系列文章，¹⁹ 指出政府部門的主計一條鞭，基於防堵貪腐機制而設計，但實際運作情形卻是「在極小細節裡以繁複冗長的程序及刁鑽不合理的規定處理經費核銷事務，造成原本應該是後勤補給單位的人力竟然變成作戰單位的掣肘者，徒增公務處理流程與嚴重降低公務效率。」行政院主計總處也以新聞稿回應，²⁰ 部分實務作法早已與核銷法規不符，另使為核銷程序更具彈性，亦已修正相關規定，同時為統一簡化核銷作法，也會重新彙編參考手冊，並強化會計人員訓練。對於主計總處特別澄清關於便當核銷問題，

¹⁷ 資料來源：聯合新聞網 (<https://opinion.udn.com/opinion/story/9718/1668883>，檢閱日期：2018 年 7 月 7 日)。

¹⁸ 資料來源：國家發展委員會網頁 (<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=39AEE8F808523CAF>。檢閱日期：2018 年 7 月 7 日)。

¹⁹ 資料來源：<https://www.taiwannews.com.tw/ch/news/3266950>，檢閱日期：2018 年 7 月 8 日。

²⁰ 資料來源：行政院主計總處網頁 (<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=41864&ctNode=5624&mp=1>，檢閱日期：2018 年 7 月 8 日)。

早於 2000 年函示有案，²¹ 但檢附食用便當者名單、開會通知的實務作法卻仍普遍存在政府各機關，呈現出中央法規已有授權彈性作法，但是基層人員基於風險規避仍然採取保守作法的落差，突顯出採購與核銷制度所存在的風險問題。

(三) 上述關於研考作業和核銷規定，都有其行政運作的正功能，如何降低可能的負功能，初步建議可以從績效制度的資訊問題思考，在制度設計時考慮：1. 改善績效資訊的分辨問題，讓績效資訊可以呈現真正的成果；2. 正視績效資訊的誘因問題，讓績效制度可以往自我執行的方向走；3. 建立代理成本內化的機制，讓監督者承擔可能的執行風險（陳敦源，2002）。

最後，為引導未來繁文縟節與組織績效的實證研究，本文建議有二：

第一、修正對繁文縟節的測量：本文對於繁文縟節的測量，主要參考美國 NASP II 的問卷，經過前測問卷與專家會議定稿，對於繁文縟節的面向主要是發生在人事法規、採購法規和預算法規，至於溝通和資訊系統面向的題組則不適用於臺灣的行政環境。

從實證分析結果來看，繁文縟節對組織績效的影響之負面影響是存在的，主要反映在內部績效上，或許並不是非常顯著，可能是本文參考美國 NASP II 的定義及問卷設計，因國情文化不同，在文字轉譯上可以再做調整，以更貼近真實現象的捕捉。此外，關於繁文縟節的測量，陳重安（2013）提出兩個可能的改進路徑：其一是測量正式化而非直接測量繁文縟節，用以區辨正式規則為何轉變成為繁文縟節；其二是借用心理學的概念，讓員工在情境中判斷是否感到沮喪，遠比讓員工判斷規則是否合宜來得貼切，關於繁文縟節與其他組織心理面向的關聯性，包括繁文縟節與工作疏離感（Pandey & Kingsley, 2000; DeHart-Davis & Pandey, 2005）、繁文縟節與公共服務動機（Scott & Pandey, 2005; Moynihan & Pandey, 2007; Quratulain & Khan, 2015）、繁文縟節與組織風險文化（Bozeman & Kingsley, 1998）及繁文縟節與領導力及員工滿意度（van der Voet, 2016; Hattke, Vogel, & Znanewitz, 2017）等仍是未來亟待挖掘的研究課題。

第二、研究對象可以擴展到地方政府或為民服務機關：民眾對組織績效的評價，往往來自第一線提供服務的機關，本文研究對象僅限於行政院所屬各機關公務

²¹ 行政院主計總處 89 年 8 月 29 台 89 處會三字第 13494 號函。

人員，建議未來研究參考利害關係人（stakeholder）觀點，將研究對象延伸至地方政府或鎖定為民服務機關，有助於累積探討繁文縟節對組織績效的影響。

參考文獻

- 朱景鵬、朱鎮明（2014）。績效治理：趨勢，內涵與挑戰。**公共治理季刊**，2（3），29-41。
- 吳秀貞、莊靜雯、秦正宇（2012）。政府施政績效管理推動現況與成果。**研考雙月刊**，36（6），42-49。
- 林靜美（2006）。全面電子檔案管理制度對組織之衝擊：資訊科技同化與繁文縟節。**政策研究學報**，6，173-210。
- 范祥偉、王崇斌（2000）。政府績效管理：分析架構與實務策略。**中國行政評論**，10（1），155-182。
- 孫本初（2003）。政府績效管理的新思維。載於銓敘部（編），**行政管理論文選輯（第十七輯）**（195-208）。臺北：銓敘部。
- 孫本初（2011）。政府再造與企業型政府。**新公共管理**。臺北：一品。
- 翁興利（2000）。我國政府改造的發展策略：分權理論的觀點。**中國行政評論**，12（1），77-97。
- 張四明（2010）。政府施政績效評估制度之實證分析。**研考雙月刊**，34（3），12-23。
- 張四明、胡龍騰（2013）。後新公共管理時期政府績效管理的公共價值意涵。**公共治理季刊**，1（1），73-83。
- 陳重安（2013）。規範與繁文縟節。**公共行政學報**，44，161-166。
- 陳敦源（2002）。績效制度設計的資訊問題：訊號、機制設計與代理成本。**行政暨政策學報**，35，45-69。
- 陳敦源（2016）。從 E 化、M 化、U 化到？化：電子化政府科技變革樂觀論的反思。**文官制度季刊**，8（4），1-19。
- 陳敦源、廖洲棚、董祥開（2017）。公共治理與績效管理：以政府網站管理為例之研究。**國土及公共治理季刊**，5（3），34-53。
- 蕭全政（1998）。企業家精神與新政府運動。**政治科學論**，9，363-384。

- Baldwin, J. N. (1990). Perceptions of public versus private sector personnel and informal red tape: Their impact on motivation. *American Review of Public Administration*, 20(1), 7-28.
- Ban, C. (1995). *How do public managers manage? Bureaucratic constraints, organizational culture, and potential for reform*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Boyne, G. A. (2002). Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122.
- Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. J. Jr, & Walker, R. M. (2006). Introduction. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole Jr, & R. M. Walker (Eds.), *Public service performance: Perspectives on measurement and management* (pp. 1-13). New York, NY: Cambridge University.
- Bozeman, B. (1993). A theory of government "red tape". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), 273-303.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Bozeman, B., & Feeney, M. K. (2011). *Rules and red tape: A prism for public administration theory and research*. London, UK: Routledge.
- Bozeman, B., & Kingsley, G. (1998). Risk culture in public and private organizations. *Public Administration Review*, 58(2), 109-118.
- Bozeman, B., & Loveless, S. (1987). Sector context and performance: A comparison of industrial and government research units. *Administration & Society*, 19(2), 197-235.
- Brewer, G. A. (2006). All measures of performance are subjective: More evidence on US federal agencies. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole Jr, & R. M. Walker (Eds.), *Public service performance: Perspectives on measurement and management* (pp. 35-54). New York, NY: Cambridge University.
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (2000). Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 685-712.
- Brewer, G. A., & Walker, R. M. (2010). The Impact of red tape on governmental performance: An empirical analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 233-257.
- Buchanan, B. (1975). Red-tape and the service ethic: Some unexpected differences between public and private managers. *Administration & Society*, 6(4), 423-444.

- DeHart-Davis, L., & Pandey, S. K. (2005). Red tape and public employees: Does perceived rule dysfunction alienate managers? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 133-148.
- Eggers, W. D. (2007). *Government 2.0: Using technology to improve education, cut red tape, reduce gridlock, and enhance democracy*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Gore, A. (1993). *From red tape to results: Creating a government that works better and costs less. Report of the national performance review*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Hattke, F., Vogel, R., & Znanewitz, J. (2017). Satisfied with red tape? Leadership, civic duty, and career intention in the military. *Public Management Review*, 20(4), 563-586.
- Ingraham, P. W., Joyce, P. G., & Donahue, A. D. (2003). *Government performance: Why management matters*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University.
- Kaufman, H. (1977). *Red tape: Its origins, uses and abuses*. Washington, DC: Brookings.
- Kellough, J. E., & Selden, S. C. (2003). The reinvention of public personnel administration: An analysis of the diffusion of personnel management reforms in the states. *Public Administration Review*, 63(2), 165-176.
- Kim, S. (2005). Individual-level factors and organizational performance in government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 245-261.
- Long, N. E. (1949). Power and administration. *Public Administration Review*, 9(4), 257-264.
- Menzies, G., Dixon, P., & Rimmer, M. (2016). In praise of (some) red tape: A new approach to regulation. *Economic Record*, 92(299), 631-647.
- Merton, R. K. (1940). Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*, 18(4), 560-568.
- Moon, M. J., & Bretschneider, S. (2002). Does the perception of red tape constrain IT innovativeness in organizations? Unexpected results from a simultaneous equation model and implications. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(2), 273-292.
- Moynihan, D. P. (2006). Managing for results in state government: Evaluating a decade of reform. *Public Administration Review*, 66(1), 77-90.

- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review*, 67(1), 40-53.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, NY: Addison-Wesley.
- Ouchi, W. G. (1980). Markets, bureaucracies, and clans. *Administrative Science Quarterly*, 25(1), 129-141.
- Ouchi, W. G. (1981). *Theory Z: How American business can meet the Japanese challenge*. New York, NY: Avon.
- Pandey, S. K., Coursey, D. H., & Moynihan, D. P. (2007). Organizational effectiveness and bureaucratic red tape: A multimethod study. *Public Performance and Management Review*, 30(3), 398-425.
- Pandey, S. K., & Garnett, J. L. (2006). Exploring public sector communication performance: Testing a model and drawing implications. *Public Administration Review*, 66(1), 37-51.
- Pandey, S. K., & Kingsley, G. A. (2000). Examining red tape in public and private organizations: Alternative explanations from a social psychological model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 779-799.
- Pandey, S. K., & Moynihan, D. (2006). Bureaucratic red tape and organizational performance: Testing the moderating role of culture and political support. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole Jr, & R. M. Walker (Eds.), *Public service performance: Perspectives on measurement and management* (pp. 130-151). New York, NY: Cambridge University.
- Pandey, S. K., & Scott, P. G. (2002). Red tape: A review and assessment of concepts and measures. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 553-580.
- Pandey, S. K., & Welch, E. W. (2005). Beyond stereotypes: A multistage model of managerial perceptions of red tape. *Administration and Society*, 37(5), 542-575.
- Perrow, C. (1972). *Complex organizations: A critical essay*. Glenview, IL: Scott Foresman.
- Quinn, R. E., & Rohrbaugh, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria: Towards a competing values approach to organizational analysis. *Management science*, 29(3), 363-377.
- Quratulain, S., & Khan, A. K. (2015). Red tape, resigned satisfaction, public service

- motivation, and negative employee attitudes and behaviors: Testing a model of moderated mediation. *Review of Public Personnel Administration*, 35(4), 307-332.
- Rainey, H. G., Pandey, S. K., & Bozeman, B. (1995). Research note: Public and private managers' perceptions of red tape. *Public Administration Review*, 55(6), 567-574.
- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1), 1-32.
- Rosenfeld, R. A. (1984). An expansion and application of Kaufman's model of red tape: The case of community development block grants. *The Western Political Quarterly*, 37(4), 603-620.
- Scott, P. G., & Pandey, S. K. (2005). Red tape and public service motivation: Findings from a national survey of managers in state health and human services agencies. *Review of Public Personnel Administration*, 25(2), 155-180.
- Thompson, F. J., & Riccucci, N. M. (1998). Reinventing government. *Annual Review of Political Science*, 1(1), 231-257.
- van der Voet, J. (2016). Change leadership and public sector organizational change: Examining the interactions of transformational leadership style and red tape. *The American Review of Public Administration*, 46(6), 660-682.
- van Loon, N. M. (2017). From red tape to which performance results? Exploring the relationship between red tape and various dimensions of performance in healthcare work units. *Public Administration*, 95(1), 60-77.
- Waldo, D. (1946). Government by procedure. In F. M. Marx (Ed.), *Elements of public administration* (pp. 381-399). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Walker, R. M., & Brewer, G. A. (2008). An organizational echelon analysis of the determinants of red tape in public organizations. *Public Administration Review*, 68(6), 1112-1127.
- Welch, E. W., & Pandey, S. K. (2007). E-government and bureaucracy: Toward a better understanding of intranet implementation and its effect on red tape. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3), 379-404.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York, NY: Basic.
- Yates, J. (1989). *Control through communication: The rise of system in American management*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University.

附錄：變數測量

依變數

1. 內在組織績效（1 非常不同意；6 非常同意； $\alpha=.756$ ）
 - v14 我所服務的機關善於充分利用我的知識和技能來加速任務的達成。
 - v15 我所服務的機關一直致力於降低管理和業務執行的成本。
 - v17 過去兩年，我所服務的機關的整體生產力是有所提升的。
 - v18 整體而言，和我業務互動頻繁的機關同仁們，在工作表現上是優異的。
2. 外在組織績效（1 非常不同意；6 非常同意； $\alpha=.838$ ）
 - v23 我所服務的機關在回應外部顧客（民眾或其他機關）需求時非常迅速。
 - v24 我所服務的機關在處理日常業務時，很少犯下大錯。
 - v25 我所服務的機關在處理日常業務時，不會出現互踢皮球的狀態。
 - v26 我所服務機關的整體工作表現，足以讓民眾感覺所繳的稅是值得的。
 - v27 我所服務的機關通常能夠達成設定的目標。
 - v28 我所服務的機關通常能夠解決民眾的問題。
3. 績效-單一變量（0 毫無績效表現；10 績效表現非常好）
 - V32_04 整體而言，請問您所服務的機關過去兩年內的績效表現如何？

自變數

1. 人事繁文縟節（1 非常不同意；6 非常同意； $\alpha=.687$ ）
 - v67 由於人事法規，很難使績效不好的主管離開我所服務的機關或是異動職位。
 - v68 由於人事的陞遷規定，使得績效較好的主管也很難比績效不好的主管有更快的陞遷。
 - v69 由於人事的薪資規定，很難用更高的薪水來獎勵績效較好的主管。
 2. 採購繁文縟節（1 非常不同意；6 非常同意； $\alpha=.673$ ）
 - v70 對主管來說，機關內部的採購法規對採購商品或勞務來說是很方便的。
- (R)

v71 標準化的採購法規，使得廠商只求符合採購法規，而不重視商品或服務品質的提供。

v72 當緊急計畫發生時，機關的採購法規使商品或服務的採購很難加快進行。

3. 預算繁文縟節（1 非常不同意；6 非常同意； $\alpha=.780$ ）

v73 預算的規定或程序，會限制主管按照本機關的使命調整預算的自由。

v74 當本機關執行計畫面臨非預期的超支時，預算的規定或程序會限制主管的因應能力。

4. 發展文化（1 非常不同意；6 非常同意； $\alpha=.783$ ）

v79 我所服務的機關是一個非常有活力和追求企業家精神的地方，同仁也都非常具有冒險精神。

v80 凝聚本機關追求領先的關鍵，是對創新與發展的承諾。

v81 我所服務的機關為了做好迎接新挑戰的準備，總是強調成長和爭取新的資源。

5. 政治支持（1 非常不同意；6 非常同意； $\alpha=.834$ ）

v82 我所服務機關的政務領導（們）對機關是信任的。

v84 我所服務機關的政務領導（們）相信機關是有效能的。

6. 資訊運用（1 一點幫助都沒有；7 幫助很大； $\alpha=.925$ ）

請問您對所服務機關「對外官方網站」對機關幫助程度如何？

v86_01 改善時效

v86_02 提升服務品質

v86_03 提升機關運作的效能

v86_04 簡化工作流程

控制變數

1. 性別：男性編碼為 1；女性編碼為 0。

2. 年齡：由出生年換算。

3. 教育程度：小學編碼為 6；國中編碼為 9；高中、高職編碼為 12；五專、二專編碼為 14；大學編碼為 16；碩士編碼為 19；博士編碼為 24。

4. 官等：委任編碼為 1，薦任編碼為 2，簡任編碼為 3。

5. 工作經驗：任公職前有公部門以外的正職工作經驗者，編碼為 1；沒有者，編碼為 0。
6. 年資：由受訪者自填進入公職迄今之公務年資。
7. 主管職：曾擔任過主管職編碼為 1；未曾擔任過主管職編碼為 0。

Red Tape and Organizational Performance: The Case of Taiwan

Don-Yuan Chen, Yu-Chin Chien^{*}

Abstract

“Rule of law” is the foundation of a democratic government. However, the government operation is perceived by most people as delaying, inefficient and inflexible. People are just fed with bucket kicking among government offices. As a result, there have been complaints that the government is wasting their tax money. How can we define, observe, and measure these phenomena? What’s the relation between red tape and organizational performance in the public sector of Taiwan?

We adopt the definition of “red tape” given by Bozeman (1993). Briefing the article discussants on organizational performance, we put other variables including development culture, political support, the usage of information technology, and individual background, into our proposed model. It empirically tests the effects of these variables on organizational performance.

When the results of a survey of 1,464 public employees in central government agencies were analyzed, the hypothesized relationships in the proposed model were confirmed partially. The personnel red tape is found to be negatively related with organizational performance, while the budget red

* Don-Yuan Chen, Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: donc@nccu.edu.tw.

Yu-Chin Chien, Ph.D. Candidate, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: yc98256502@gmail.com.

tape has no relation with it at all. In addition, the procurement red tape is negatively correlated with organizational performance on the external aspect. Therefore, any reform effort should focus on the personnel and budget sides of government red tape.

Keywords: red tape, organizational performance, reinventing government, Taiwan Government Bureaucrats Survey II

日本對公務員政治活動的限制

蘇俊斌*

《摘要》

在日本，雖然戰後憲法明文保障人民之集會、結社、言論自由，以及法律之前的平等權利；但是另一方面，因為公務員的特殊地位，使其政治活動受到嚴格的限制，特別是憲法還將公務員視為是需要服務全體國民。因為這些對公務員的人權限制引起不少憲法與法律上的爭論，而且許多的爭論常被訴諸法庭。包括最高法院，日本的法院針對此一議題做出了不少的判決。本文便是以法院的判決為中心，試著研討日本對公務員政治活動的限制，以及因此而引發的爭論。首先檢視二次戰後對公務員政治活動的立法；其次則是分析法院的判決及其引發的爭議；第三是介紹對地方公務員政治活動的限制及其爭論。

[關鍵詞]：公務員、法院、憲法、言論自由

投稿日期：107年5月9日。

* 文化大學行政管理系副教授，e-mail: yvessu@yahoo.com.tw。

壹、前言

在臺灣，若從最廣義而言，所謂「公務員」就是如國家賠償法第 2 條所規定之「依法令從事於公務之人員」。因此包含所有文職、武職，政務官、事務官，以及各種編制內外、臨時派用或受委託行使公權力之人。但自從近代以來，強調以功績制、永業制任用的公務員須保持行政中立，這些狹義的公務員也就是如公務人員任用法第 5 條所規定的「官等分委任、薦任、簡任。職等分第一至第十四職等…」；或是該法施行細則第 2 條更進一步闡明的「指各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員」，並且受到公務人員行政中立法之規範。這些規範包含「嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策」（該法第 3 條）；不得兼任「政黨或其他政治團體之職務」與「公職候選人競選辦事處之職務」（第 5 條）；亦「不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事政治活動或行為」（第 9 條）等等。畢竟這些功績制、永業制公務人員或是常任文官掌握公權力，且被要求嚴守行政中立並公正地執行政策，所以身分是受到法律所保障且不因政治局勢改變而喪失，但同時政治行為卻要受到一定的規範。

另一方面，現代民主政治就是保障所有國民不因身分、地位等緣故而在政治上受有差別待遇，況且政治上的表現行動更是受憲法的言論自由所保障。身為公民的公務人員當然也擁有政治的表現自由，所以公務人員行政中立法除了允許公務人員加入政黨或政治團體、成為候選人、以及為二親等內親屬助選外，也不禁止低調助選、利用網路平台發表政治言論、提供政治獻金與場地給政治團體及候選人等（賴維堯，2015）。

只是如何要求行政在政治中立的同時，也要保障身為公民之公務人員的政治表現自由，常是一項爭論的議題，例如禁止範圍與處罰程度更因國情的不同而有所不同。尤其在日本，功績制、永業制的公務員在現實上，幾可說除了投票外，其他政治活動的自由多少都受到限制。特別是針對國家公務員，對違反規定者，不只接受行政上的懲戒，還要面臨刑事上的罰則。對於如此嚴格的規定，當然引起不少的反彈，不少的爭議也被帶到法庭，甚至被上訴到最高法院。而日本因為是採取美國式

之「附隨」於案件審判的司法審查，¹ 法院在判案的同時也可做釋憲。尤其身為終審法院的最高法院（憲法第 81 條）之憲法解釋，幾可說是政策法案內容之最終決定者，其重要性已不言可喻。

由於文官中立及其人權限制的重要性，讓此議題不只是日本行政法、行政學與憲法教科書中重要一節，在臺灣也多有討論，例如蔡良文（1998）的專書與銓敘部法規司（2010）的報告中，亦有提及日本的例子做對照；而何展旭（2007）及魏培軒（2013）的文章中也有相關判決的介紹；另外如管彥智（2011）的論文則將重點置於日本自衛隊的政治活動限制上；這些文獻可說是國內相關研究的重要參考資料。但本文則是試著從戰後至今日之變化做整體的介紹；雖然文中注重判例的論述，但也會從實際的制度運作及其背景做探討。

貳、對公務員的行為限制

一、國家公務員制度的形成與分類

日本近代公務員制度，可說是源於明治維新廢除江戶時代的封建體制開始。由於明治是採用「天皇主權」原則，所以這些公務員被視為是「天皇的官吏」。在戰前，行政機關職員可概分為官吏、雇員及傭人。雇員及傭人是屬私法契約（井田敦彥，2013：1），而官吏制之訂定與官吏之任免皆屬天皇的任官大權。官吏中之敕任官是由天皇直接任命，奏任官由首相上奏天皇後任命，判任官是各部會首長經首相上奏後任命（西尾勝，1993：103）。至於其功績制的採用，可追溯至 1886 年制訂的「各省官制」與隔年公布的「文官試驗試補及見習規則」，並藉此排除依人情關係的任官情形（伊藤信博，2013：30）。

戰後的日本，在美軍占領下，國家制度做了非常多的改革，就在強調「國民主權」的戰後憲法下，公務員從「天皇的官吏」變成國民「全體的奉獻者」（憲法第 15 條）。戰前的敕任官、奏任官、判任官之序列制度，² 也被改為美式科學方法人

¹ 此一附隨於案件審判上的司法審查方式，日本最高法院（大法庭判決 1952 年 10 月 8 日民事裁判集 6 卷 9 號 783 頁）是在警察預備隊案中確立。

² 目前日本國家公務員的考試分為總合職、一般職及專門職 3 種。專門職是針對較專業性的公務員，如航空管制官、勞動基準監督官、食品衛生監視官、皇宮護衛官、法務省專

事管理制度之職階制（國家公務員職階法第 2 條），而新的國家公務員法（簡稱國公法）是在戰後不久的 1947 年制定（櫻井敏雄，2008：3-4）。不過後來日本又引進能力等級制，所以在 2009 年廢除國家公務員職階法。

所謂的公務員，依照學者閔哲夫（2002：78）之定義，廣泛來說就是在國家或地方公共團體中具有地位的自然人。這些公務員，不只人數眾多且種類繁雜，依照人事院 2016 年的統計，儘管因為郵政民營化及國立大學法人化等原因使得公務員人數大為減少，仍有約 330 萬人（如表 1），只是與其他民主先進國家相比，在人口比例上仍是算低的（如表 2）。這些公務員因為職務性質不同，大致上可概分為特別職及一般職兩種。特別職公務員除經選舉而產生與政治任命的，如總理、國務大臣、副大臣、大臣政務官等；需經議會議決或同意之，如宮內廳長官、侍從長、東宮大夫、式部官長與侍從次長；法律或人事院規則所特別規定的，如宮內廳其他職員與全權大使、公使、政府代表；以及國會職員與議員秘書外，占人數最多的就是防衛省人員，其次則是法官與法院職員（宇賀克也，2015：336）。而一般職公務員，指的就是這些特別職以外的公務員（國公法第 2 條第 2 項），一般而言，主要是經國家考試合格而任職於各部會的功績制、永業制公務員。本文主要探討的對象就是針對這批在日本稱為一般職的公務員。

表 1 日本公務員人數

國家公務員		地方公務員	合計
58.3 萬 (17.6%)		273.9 萬 (82.4%)	332.3 萬
一般職	特別職		
28.5 萬 (48.8%)	29.9 萬 (51.2%)		

資料來源：人事院《平成 28（2016）年度 年次報告書》，「公務員の種類と数」。³

門職員及財務、國稅專門官等。總合職與一般職考試就有點類似臺灣高普考。日本的公務員考試可參閱日本人事院國家公務員試驗採用情報 NAVI 網頁

（<http://www.jinji.go.jp/saiyo/saiyo.htm>）（檢閱日期：2018 年 3 月 20 日）。

³ 參閱日本人事院《平成 28 年度 年次報告書》網頁，取自：

<http://www.jinji.go.jp/hakusho/h28/0-4a.html>（檢閱日期：2018 年 3 月 20 日）。

表 2 國家公務員人數的國際比較

	美國	英國	德國	法國	日本
人口（萬人）	31,800	6,500	8,000	6,500	12,700
公務員總數（萬人）	1,889	533	448	544	如表 1
中央或聯邦政府人數（萬人）	270	296	32	239	

資料來源：人事院（編）（2018：1-2）。⁴

二、公務員的權利限制

因為公務員在行使公權力的同時，也在追求國家及人民全體的利益，所以公務員在被賦與一些特權時，其基本權利也要受一些特殊的限制。這早在韋伯的官僚制原理下，便存在著公務員的一些古典服務規律。戰前的日本，被稱為官吏的公務員，在法律上受到特別權力關係的約束；戰後的公務員雖然不再有特殊的身分及權力關係，但因為職務的特殊性，仍得忍受一些民間所沒有的權利限制。在這些限制中，最受爭議的莫過於勞動權與政治自由。

在團結權、團體交涉權、罷工權的勞動三權上，因職務不同而有所區別。當中最為嚴格的就是警消人員、海上保安廳與監獄職員、以及自衛隊員，是連團結權也不被許可（國公法第 108 條、自衛隊法第 64 條）；而一般職公務員則擁有團結權及部分的團體交涉權（國公法第 98 條、108 條等）。尤其是違反罷工權限制，除了懲戒外，若涉及共謀、唆使、煽動或企劃行為者，還會處以刑事罰則（國公法第 110 條）。而法院對於公務員勞動權的見解，就如同後述般，與對政治活動限制一樣，隨著時勢而有所變化。⁵

至於對政治活動的限制，本是源於「分贓式」的任官制缺失，為的是避免政黨、政治家與一般公務員的一體化（佐々木信夫，2000：114-115）。就在戰後不久所制定的國公法中，便把徵收政治獻金等公務員的政治活動做了一些限制。但又因為當時政府機關的工會積極於反政府的政治活動，就在盟軍最高司令部的指示下，國會不得不在國公法制定一年後，又修法讓公務員的政治活動限制更趨嚴格。後來就算簽訂了舊金山和約，日本恢復自主地位，也未修正國公法中的此一嚴格禁令

⁴ 參閱〈I 概観及び国家公務員の数・種類〉（人事院編，2018：1-2）。

⁵ 對於公務員勞動權限制的爭議與判決，參閱宇賀克也（2015：428-448）。

（大久保史郎，2006：2）。尤其戰後的日本長期都是保守的自民黨執政，當然也不希望公務體系中有太多反保守政府的色彩。

依照國公法的規定，政府機關「職員不許為了政黨或政治目的而追求或接受現金及其他利益；而且不論以任何方式，也不得涉入這些行為或是從事選舉權以外之人事院規則所規範的政治行為」（第 102 條）；也「不得為公選制的公職候選人」（同法第 102 條第 2 項）；或是「擔任政黨及其他政治團體之理事、政治顧問，以及其他同樣角色的成員」（同法第 102 條第 3 項）。而人事院規則 14-7 對於政治行為的界線，包含其法律的根據、規範的目的、適用的範圍、政治行為的標準及阻卻違法的例外，則有明白的規定。也就是說，公務員的政治行為，幾可說除了投票權外，是要受到廣泛的限制。然而另一方面，公務員也是國民的一員，尤其是政治上的表現自由，不只在「雙重基準」（double standard）⁶ 下被視為優越的人權，且政治內容的言論屬於價值較高言論更應受到保障，因此在學說或法院實務上，難免對這些嚴格的限制存在著合憲與否的疑問（大久保史郎，2006：1）。簡單而言，這些爭議不外乎：一是限制是否過於廣泛；二是對於將禁止事項由人事院規章訂定是否形同白紙委任；三是可否對違反者處以刑事罰（三橋良士明，1995：78），許多裁判因此而生。

原則上，日本學界還是認同為保持行政運作上之中立而對公務員的政治活動做一定的限制。然而從其限制的根據來看，日本學界大致上可區分為以下 3 種學說（嘉門優，2012：290-292；野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利，2006：235-236）：

首先是全體奉獻說，也就是公務員為服務國民全體，因此才不得限制其政治

⁶ 因為言論自由等精神自由涉及到的是民主政治的核心，而經濟自由則是關係到政策專業判斷，所以法院在審查這些議題法案時，對規範精神自由法案的態度應該趨向嚴格，但是對規範經濟自由法案應以尊重政治部門判斷為原則。此一原則首先出現於美國史東大法官（Justice Stone）的法庭意見（United States v. Carolene Products Co., 304 U.S. 144, 1938）。而在日本最高法院判決中，田中二郎法官於「惡德的光榮」案（大法庭判決 1969 年 10 月 15 日刑事裁判集 2 卷 10 號 1239 頁）之反對意見上率先提出此一見解。而後在小賣市場案（大法庭判決 1972 年 11 月 22 日刑事裁判集 26 卷 9 號 586 頁）與藥事法違憲案（大法庭判決 1975 年 4 月 30 日民事裁判集 29 卷 4 號 572 頁）中，最高法院直接言明精神自由比起經濟自由更處於優越的地位。雖然「雙重基準」原則普遍被日本學界接受，但也被批判造成經濟自由易被限制（藤井正希，2006）。

上的活動。

其次就是職務性質說，也就是為確保公務員執行職務能夠合乎其目的，所以在職務執行上就需要規範其政治行動。

第三就是憲法秩序構成要素說，這也是學界的通說，也就是對於公務員的人權限制，是因為憲法將關於公務員之特別法律關係的存在及其自立性視為是憲法秩序的構成要素。

另外一提的是，雖然日本對公務員之政治活動自由如此嚴格的限制，但在實際上卻非像英國般嚴格分離行政與政治，在長期自民黨政權下，⁷ 尤其是高級官僚與自民黨間似乎有著剪不斷的關係，除了黨內有不少出身官僚的議員外，官僚、政客與企業的密切結合更常被批判是腐敗的溫床，⁸ 而這多少也影響民眾對公務員的看法。⁹

參、裁判的展開

一、島根食糧管理所案及戰後初期的判決

在國公法制定不久後，就有公務員因為從事違法的政治活動而被起訴。在法律

⁷ 英國的政治家與公務員間之規範及緊張關係常被視為因為政黨輪替的可能性，所以公務員會嚴格地遵守政治上的中立性（西尾隆，2003：26）。但是日本自從自民黨在 1955 年成立後，雖然歷經了 1993 年與 2009 年的兩次下野，但都很快重返執政地位。這些自民黨以外的反對黨之興盛只是如曇花一現，根本難以整合成長期對峙的局面，也就是兩大黨的相互輪替狀況一直無法形成。特別是自民黨在 2012 年重返執政後，每次選舉都以壓倒性的優勢領先反對黨。以最近一次的 2017 年眾議院選舉為例，在全部 465 席次中，自民黨就拿到遠超過半數的 284 席，而最大在野黨「希望之黨」只有 50 席（參閱朝日新聞，2017 年 10 月 22 日。2017 衆院選各党の獲得議席，取自：<http://www.asahi.com/senkyo/senkyo2017/>）（檢閱日期：2018 年 3 月 20 日）。

⁸ 參閱しんぶん赤旗（2013 年 6 月 11 日）。政官業の癒着「アベノミクス」で復活麻生氏「やっぱり与党はええ」国交族議員「宝の山だ」，取自：http://www.jcp.or.jp/akahata/aik13/2013-06-11/2013061101_04_1.html（檢閱日期：2018 年 3 月 20 日）。

⁹ 根據一項調查，日本民眾雖然對於自衛隊及法官有較高的信任度，但是對國會議員與官僚之信任度卻非常的低。尤其對於官僚的信賴感上，認為還有相當的努力空間則高達 44.6%，相對地對自衛隊則只有 1.7%；而且認為官僚是不透明的則是有 36.2%，反而會涉及到軍事機密的自衛隊卻只有 4.3%（中央調查社，2004）。

的爭議上，除了該行為是否合法外，更直指如此的限制是否侵犯到人民之基本權利。但最初的一些下級法院判決，如福岡高院（宮崎支部判決 1957 年 8 月 6 日）、熊本地院（1958 年 6 月 30 日下級裁判所刑事裁判集 1 卷 6 號 972 頁），都是以公務員乃國民全體的奉獻者，並且為了維持彼等在政治上的中立性，而對該限制做出合憲的判決（中谷實，2016：3-4）。

至於終審的最高法院（大法庭判決 1958 年 3 月 12 日刑事裁判集 12 卷 3 號 501 頁）¹⁰ 在島根食糧管理事務所案上，終於對此問題作出判決。該案是源於島根食糧管理事務所的所長等農林技官 3 人在選舉之際，為了讓特定人物當選而對所員拉票，甚至還涉及現金報酬。最高法院強調一般職公務員是憲法所規定的國民全體奉獻者，所以擔任國家行政工作時就必須嚴守政治中立，不能偏向某一政黨或政治團體。在此前提下，最高法院允許對公務員可以比對一般國民存在更多的政治活動限制，這是符合憲法中提到的「公共福祉」之要求。另外，最高法院也提到特別職公務員是以政治活動來實現公共利益，與一般職公務員還是存在著區別。

從戰後初期的這些法院判決來看，對於公務員的人權限制還是著重在公共福祉及國民全體奉獻者等抽象的觀念（戶波江二，1998：168），其背後仍是存有濃厚的特別權力關係的考量（芦部信喜、高橋和之，2002：104）。不過這種以抽象概念來限制人權，更是失去一些如言論自由等所謂「前國家」人權的真諦。雖然憲法第 13 條規定著國民的權利不許違背公共福祉，但這畢竟不是如憲法第 22 條的居住、移居與職業選擇的自由，以及第 29 條的財產權保障般又特別存在公共福祉的限制，這在人權的「雙重基準」下已明白點出。

另外，對於將禁止的政治活動事項委由人事院規章訂定之問題，最高法院（第一小法庭判決 1958 年 5 月 1 日刑事裁判集 12 卷 7 號 1272 頁）還是承認此一廣泛的立法委任之合憲性。的確在行政越來越專業化、擴大化的現代，立法委任是無法避免的，畢竟比起立法機關，具有更專業能力的行政機關是更了解各項政策細節。只是在對公務員的政治自由限制上，所涉及的不只是憲法第 41 條國會是國家唯一立法機關的規定，還關係到第 31 條的正當法律程序保障。因此，將包含表現自由

¹⁰ 該判決文可參考日本最高裁判所（法院）之裁判例情報（http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/532/050532_hanrei.pdf，檢閱日期：2018 年 4 月 30 日）；有關日本法院判決文檢索，可至 http://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/search1 查詢。

在內的人權限制問題，以幾近白紙委任的方式處理，難免有違憲的問題。

後來伴隨著人權觀念的普及與自由派法官的增多，對公務員的人權保障觀念也逐漸充實，在有關公務員勞動基本權限制的全遞東京中郵案件上，最高法院（大法庭判決 1966 年 10 月 26 日刑事裁判集 20 卷 8 號 901 頁）不再以國民全體的奉獻者為由來限制公務員的人權，反而傾向以職務性質說為根據，並提出：1. 以尊重勞動基本權與維持國民全體利益的比較衡量；2. 勞動基本權的限制需針對公共性質較強的職位，而且是涉及到國民全體的利益；3. 其限制不得超越必要的限度，尤其是刑罰需是不得不的措施；4. 其限制需有相應的代替措施等 4 原則（芦部信喜，1994：254-255）。

全遞東京中郵案雖然是針對公務員的勞動基本權之判決，但也影響往後下級法院對公務員之政治活動限制的判決。而且除了全遞東京中郵案外，1960 年代後期的一些有關勞動權的判決也多偏向勞工，雖然因此被稱為自由派法院的時代，但卻苦惱了執政的自民黨與企業，因而這些判決常被稱為「偏向裁判」（西川伸一，2012：111）。後來在 1969 年，佐藤榮作內閣強行介入將石田和外法官升任為最高法院長官（新藤宗幸，2009：70-71），使得最高法院在 1970 年代就更加保守化。最高法院除在後述有關公務員政治自由之猿拂案外，也在有關勞動權限制的全農林警職法案（大法庭判決 1973 年 4 月 25 日刑事裁判集 27 卷 4 號 547 頁）變更立場，否定原來的合憲限定解釋，並肯定對於公務員所有罷工權的限制。雖然自民黨政府未必將手伸進個案的裁判，但當長期執政的保守政黨自民黨在具有任命最高法院法官權力的情況下，日本的司法也傾向保守似乎是可預料之事。

二、猿拂案

如前所述，全遞東京中郵案深刻地影響其他有關公務員人權限制的判決，而這當中最有名的就是猿拂案。本案源於在北海道猿拂村任職的郵政事務官，也是該地區工會協議會事務局長，依照工會的決議支持社會黨，所以在下班時間於公家的展示場及其他場所設置多枚海報，結果以違反國公法及人事院規則被起訴。

對此問題，一審的旭川地院（1968 年 3 月 25 日下級裁判所刑事裁判集 10 卷 3 號 293 頁）在承認政治活動的自由是國民的基本人權的同時，也認為國家公務員因身分關係而須受一定的限制，只是此一限制必須是最小幅度。而本案之公務員只是

一介非管理職的非權力性質（現業）公務員，既沒有在下班時間利用國家的設施，也沒有利用職務妨害行政公正的意圖；並且在重視工會的活動之前提下，依照「較無限制之其他得選擇手段」（Less Restrictive Alternative, LRA）的基準，也就是對人權限制的手段要以最小為原則，在如此微少弊端情況下就要處以刑事處罰，是超越合理且必要的限度，旭川地院因此宣告被告無罪。而上訴到二審的札幌高院（1969年6月24日判例時報560號30頁）仍是維持無罪判決。不過上訴到了最高法院，卻逆轉成了有罪的判決。

最高法院（大法庭判決1974年11月6日刑事裁判集28卷9號393頁）的判決概要如下：¹¹

首先在限制規定的合憲性上：1. 雖然政治行為是受憲法的表現自由所保障，而這也是民主主義國家的政治基礎，更是國民基本人權中特別重要的部分；但是在公務員是國民全體的奉獻者之憲法第15條的規定下，在行政的領域上只能忠實地執行基於議會民主主義之政治過程而決定的政策。為了要求各個公務員在政治上不能偏向一黨一派且嚴守中立的立場，憲法也容許對公務員有合理必要且不得不的限制。2. 是否為合理必要且不得不的限制，須從禁止的目的、其目的與被禁止的政治行為之關聯性、以及因此而獲得及失去的利益之均衡加以檢討。3. 本案因為是屬於為了支持特定政黨而具有強烈政治偏向的行為，且有損害公務員政治中立性的疑慮，因此對其政治行為的禁止與目的之間是很明顯地具有相關的合理性，而且在因禁止規定而獲得及失去的利益之均衡下，並未逾越合理必要且不得不的限制。4. 舉凡公務員的政治行為若是妨害到行政的中立運作及國民的信賴度，不論該公務員是管理職或非管理職，是否具有權力性質，以及裁量權範圍的大小，皆是沒有差別。就算本案被告只是一介基層職員並只從事機械式的工作，違反禁止規定所帶來的弊害也是微小的，該行為又是工會活動的一部分，也無理由將其視為是例外而正當化其政治活動，況且這是涉及「身為有機的統一體而運作之行政組織的全體公務員中立性問題」。5. 本案當事人是在選舉時為了特定政黨而有直接且積極的支援活動，是具有強烈政治偏向，若置之不理，其危害絕非輕微。

其次就是伴隨著刑罰的合憲性問題：1. 凡是刑罰，可說是國權作用中最嚴峻的

¹¹ 該判決文可參考日本最高裁判所之裁判例情報（http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/800/051800_hanrei.pdf，檢閱日期：2018年4月30日）。

制裁，特別是在基本人權關聯事項設置罰則，當然需要有慎重的考量。刑罰規定若是從罪刑均衡等觀點來看，有不合理的地方，當然是難以容許的，因而才不得不做違憲的判斷。2. 為了行政的中立運作及確保國民對行政的信賴之國民全體的重要共同利益而實行的立法政策，乃是對於表現自由所做的合理必要且不得不的限制，若沒有特別違憲的事情，必須尊重立法機關的裁量。3. 由保護法益的重要性來看，立法機關對於是否需要制定罰則及法定刑罰的決定，並沒有明顯的逾越裁量權；而且本案的政治行為是具有強烈的黨派偏向行動，是嚴重損害公務員的政治中立，因此對於違法性重大行為的刑罰，並非不合理，也沒有違反憲法。

至於將禁止的政治行為事項委任於人事院規則中，是強調公務員中立性的重要性，而且又有具體的對政治行為規範，所以並沒有逾越憲法所允許委任的限度。另外，從維持公務員組織內部秩序的觀點而對政治行為處以懲戒，以及從擁護國民全體利益的觀點課以刑罰，並無違反憲法容許的範圍。

對於本案，雖然有大隅健一郎等 4 位最高法院法官提出反對意見，認為至少在伴隨刑罰的禁止規定是過度且廣泛的限制自由，其委任的部分是違反憲法；但還是在多數決下做出有罪的判決，因而大幅度限縮公務員的政治自由，引起日本學界對此判決及相關規定諸多的批判（岩切紀史，2006：311；戶波江二，1998：169）。畢竟該公務員的表現內容既無誘發暴動，也無損壞街上的美觀，更與職務毫無關係，所以並無影響到行政中立的要求，如此的禁止、處罰處分應是憲法所不容許的（佐々木弘通，2008：68）。而且該判決等於放棄了對政治活動的必要最小限度原則，更是跟學說多數背道而馳（室井力，1989：23）。另外，該判決更讓國公法對公務員政治活動的限制包含工會的活動，然而日本的工會、職員團體除了日常的政治活動外，在選舉時也會動員支持特定的候選人與政黨，這又產生另一個爭論（岩切紀史，2006：314）。

其實在該案的辯方，也曾舉許多西方國家的例子做比較，以說明日本對公務員的政治自由限制過於嚴苛，例如早在威瑪時代，憲法第 130 條第 1 項就明白規定：「官吏是全體的服務者，而非單一黨派的服務者」；但同時也在第 130 條第 2 項規定著：「所有的官吏都擁有政治上的意見自由及結社自由」，也未見其矛盾之處。¹²

¹² 參閱京都産業大学有關猿払事件上告審網頁（<https://www.cc.kyoto-su.ac.jp/~suga/hanrei/6-3.html>，檢閱日期：2018 年 8 月 25 日）。

只是最高法院判決強調由於各國的歷史經驗、傳統，以及國民的權利意識與自由的感覺並不相同，對於人權限制的合理性判斷不能脫離該國的社會基礎。

如果再與其他國家相較，日本與其他西方國家的差異更是一目了然。例如在英國非權力性及非事務性的公務員，私下的政治活動是不存在特殊的限制；而中高級的公務員就算違法參加政治活動也僅有懲戒處分，並無刑事罰則（那須典子，2011：123-126）。再者如法國對於公務員活動的規範更是相當寬鬆，不存在著對一般公務員政治活動的限制法律（晴山一穗，2010：96）；又若是現職公務員要參選時也不用立刻辭去公職，而且將來離開政界亦可返回公職。¹³ 至於戰後的德國，則是明顯地區分工作時間與此外的公民身分時間，所以只要不影響到職務的運作，公務員在工作外的政治活動原則是自由的（石村修，2009：10-11）。¹⁴ 另外在美國雖然歷經福特及老布希兩位共和黨總統行使否決權，但還是在民主黨的柯林頓總統同意下，於 1993 年通過赫奇法（the Hatch Act）修正案（佐伯祐二，1996：245），因而除了聯邦調查局（FBI）等機關人員外，其他的聯邦公務員只要不在工作時間內或工作場所內從事政治活動，以及不涉及選舉的不合法行為及成為候選人，原則是自由行動（佐伯祐二，2006：106）。

¹³ 法國的公務員參選議員並非鮮見，而且直至當選後，才決定是否要辭去公務員職位。就算辭去原先的公職，也只是以外派身分就任議員，其晉升、退休等相關權益亦被保留；而且不只轉進政界，赴民間就業的規範也非常寬鬆。例如巴拉杜（Édouard Balladur）前首相從國家行政學院（ENA）畢業後便成為國務院評定官（conseiller d'Etat）的官僚團之一員，後來長期在龐畢度（Georges Pompidou）手下擔任秘書工作。龐畢度死後，曾一時離開公職去擔任多家企業的負責人，直到 1984 年才又回歸成為國務院評定官的官僚。在離職的這段期間，先是以停職，後來則是為外派身分。在 1986 年又當選為國會議員，且不久後便被拔擢為財政部長，並再度成為外派身分，一直到 1988 年才從國務院評定官的官僚團中退休（大嶽秀夫、野中尚人，1999：135）。

¹⁴ 在德國，曾經發生學校教師因為拒絕政治忠誠宣誓，且又加入前身是被聯邦憲法法院宣告違憲而解散的共產黨（KPD）之德國共產黨（DKP），並還代表參選州議員，因而被解僱事件。該教師於是向地區行政法院提起解僱無效訴訟，後來上訴到聯邦行政法院還是被駁回。該教師又以德國政府為被告向歐洲人權法院提出訴訟，結果在法庭上居然以 10 比 9 之差逆轉。歐洲人權法院雖然肯定德國公務員服務法的特殊性與政治忠誠關係，並且認同德國所奉行的「鬥爭的民主制」（Streitbare Demokratie），但又以該教師並無其他可取代的工作，且只是身為一介語言教師並對學生沒有政治影響力，以及學生與同事等對其的評價、DKP 尚未被宣告違憲、該教師未有破壞德國基本秩序的舉動等為由，認為如此的解僱是無效的（石村修，2009：13-15）。

因此，當西方國家寬鬆看待公務員人權時，日本居然又經由猿拂案，讓政府可以更嚴格管控公務員。此一猿拂案可說是日本司法史上一個重要但卻是讓人權倒退的判決，最高法院等於讓公務員的所有自由都可以受限制，包含與職務無關的政治表現自由，因此讓對精神自由或經濟自由的限制都放在同一的基準上，與「雙重基準」的判決似乎存在著矛盾。另外一提的是，儘管最高法院明白承認精神自由的優越性，但是在表現自由的限制上，最高法院至今（2018年8月）從未以嚴格的審查基準去做違憲的判決，其保守性更可由此看出。

本案判決影響久遠，甚至與公務員政治活動自由沒有直接關係的案件，也將此猿拂案當成判例引用（櫻井智章，2016：268、276），例如選舉運動規範案（最高法院第二小法庭判決 1981年6月15日刑事裁判集 35卷4號 205頁）、教科書審定案（最高法院第三小法庭判決 1993年3月16日民 47卷5號 3483頁）、國旗國歌案（最高法院第二小法庭判決 2007年2月27日民事裁判集 61卷1號 291頁）、暴走族追放條例案（最高法院第二小法庭判決 2007年9月18日刑事裁判集 61卷6號 601頁）等等。

三、崛越案與世田谷案

在猿拂案後，最高法院在類似案件上也多遵照此一判決而嚴格要求公務員在政治上的中立。許多有關公務員政治行為的處罰案件，也多以合憲合法定讞，例如非管理職的公務員利用周日參加示威遊行並高舉反政府的標語，也被視為是政治行為而受懲戒處分（最高法院第三小法庭判決 1980年12月23日民事裁判集 34卷7號 959頁），以及非管理職公務員因為拉票行為而被起訴處罰（最高法院第一小法庭判決 1981年10月22日刑事裁判集 35卷7號 696頁）等案例。而且比起一般公務員，自衛隊官員（最高法院第一小法庭判決 1995年7月6日判例時報 1542號 134頁）及法官（最高法院大法庭判決 1998年12月1日民事裁判集 52卷9號 1761頁）則被要求更嚴格地遵守政治中立。另外在刑事罰上，最高法院（大法庭判決 1977年5月4日刑事裁判集 31卷3號 182頁）在名古屋中郵案中強調：「刑罰是國家所處置的最嚴格制裁，要求有相應的違法性存在乃是理所當然。」也就是對於刑事罰則上，最高法院原則上並不否定。

不過就在猿拂案後的 30 年，於崛越案及世田谷案上，此一問題又被重新的審

視。首先是崛越案，本案是在目黒社會保險事務所擔任年金審查官的厚生勞動事務官，於 2003 年眾議員選舉之際，利用假日分發支持日本共產黨的「新聞赤旗」等文書而被起訴的案件。本案被告雖說是擔任年金給付、保險金徵收等工作，但實際上還是依照電腦上資料行事，本身並沒有裁量權。其次是世田谷案，本案源於擔任厚生勞動省大臣官房統計情報部社會統計課的課長補佐之國家公務員，在 2005 年眾議員選舉之際，利用假日將「新聞赤旗」的號外投入東京都世田谷區的警視廳職員宿舍的郵筒中，結果被以違反禁止國家公務員的政治活動規定而遭起訴。該案被告是屬於國公法規定的管理職員工，除了可以直接指揮底下的庶務科、企劃指導科及技術開發科職員外，亦是同課的 8 名課長補佐之首（總括課長補佐）（嘉門優，2012：283-284）。

這兩個案件在一審的東京地院（2006 年 6 月 29 日；2008 年 9 月 19 日）皆是承襲猿拂案的判決而作出有罪的判斷，不過在崛越案中的警察對被告的跟監、搜查問題上，特別是擅入共產黨千代田地區委員會部分，因與案件無關，因而被判為違法（青井未帆，2012：102）。當然如此的判決也引來外界對人民表現自由等基本權利侵犯之批判，尤其是共產黨方面的批評更為激烈。¹⁵ 可是後來這兩案件上訴到高院後，卻是做出一個無罪，另一個有罪的不同判斷。

在崛越案上，東京高院（2010 年 3 月 29 日判例タイムズ 1340 號 105 頁）則是一反地院而做出無罪的判決。該判決強調政治的表現自由在可能之範圍內亦及於身為國民一員的國家公務員，並認為本案被告不過是擔任沒有裁量權職務的非管理職公務員；只是利用假日並且是在遠離職場所在地從事散布政黨的宣傳報紙，所以對此行為的罰則是基於抽象的危險性，超越必要且不得的限度，難免違反憲法第 21 條表現自由及第 31 條正當法律程序的規定。但是相對地，在世田谷案上，東京高院（2009 年 5 月 13 日）採取與猿拂案判決同樣的見解，並強調被告的行為是屬於有強烈的政黨偏向行動，損害公務員的中立性是非常巨大，對此違法行為的罰則絕非不合理，也沒有違反憲法的規定（松井修視，2013：146）。

後來這兩個案件都上訴到最高法院，最高法院在這兩案件的判決上，都強調對

¹⁵ 參閱しんぶん赤旗（2008 年 9 月 20 日）。世田谷国公法事件：公務員の権利を無視 時代錯誤で 不当な判決 日本共産党市田忠義書記局長が談話（http://www.jcp.or.jp/akahata/aik07/2008-09-20/2008092014_02_0.html，檢閱日期：2018 年 3 月 20 日）。

公務員政治行為的限制是為了「確保行政的中立運作，以及因此而維持國民的信賴之目的」；而且認為政治活動的自由是「對立憲民主的政治過程而言不可欠缺的基本人權」，以及「民主主義社會基礎的重要權利」，所以被禁止的政治行為是需要「在實質上被認為具有損害公務員職務運作上的政治中立性之疑慮」；而認定的原則，必須從「該公務員的地位，職務內容與權限，以及該公務員行為的性質、形態、目的、內容等各項事情綜合判斷」；並且對政治行為的限制只能在必要且不得不的限制之範圍內（櫻井智章，2016：270-271）。

在崛越案上，最高法院（第二小法庭判決 2012 年 12 月 7 日刑事裁判集 66 卷 12 號 1337 頁）¹⁶ 認為被告既非管理職，也無裁量權，其行動又不被視為是公務上的行為，所以在實質上並無損害到公務員在職務運作上的政治中立性，仍然維持其無罪判決。相對地，世田谷案（最高法院第二小法庭判決 2012 年 12 月 7 日刑事裁判集 66 卷 12 號 1722 頁）¹⁷ 的判決卻是強調該案被告是具有裁量權的管理職公務員，很容易在職務的權限行使過程中讓政治傾向顯現在職務內容中，也很可能透過指揮命令及指導監督來影響部下的職務執行及組織的運作，所以是會危害到行政組織運作上之政治中立性，被告因而被維持有罪的判決。

最高法院在這兩案件的判決雖未宣稱法令違憲，但卻強調危害公務員的政治中立性之虞，並非僅是觀念上，而是需要有實質性質的危害，做了限定解釋（長岡徹，2014：321）。也就是該兩案的判決雖然與猿拂案的判決都提到確保行政中立與維持國民的信賴之目的，但在強調政治活動自由乃基本人權的重要性下，將禁止行為限定在對公職的政治中立性有實質危害之虞上，最高法院可說是在實質上變更了猿拂案的大法庭判決（晴山一穗，2013：12-13）。

在這兩個案件上，尤其是崛越案是最高法院對公務員政治活動限制案之最早無罪判決（松井修視，2013：152），不能不說是向來保守的最高法院在人權保障上的一大進步。而最高法院的此次判決，影響的不只是案件之當事人，對往後的公務員政治活動之限制上，立下了一個準則，可說是具有立法效果。只是在世田谷案上

¹⁶ 該判決文可參考日本最高裁判所之裁判例情報（http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/801/082801_hanrei.pdf，檢閱日期：2018 年 4 月 30 日）。

¹⁷ 該判決文可參考日本最高裁判所之裁判例情報（http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/802/082802_hanrei.pdf，檢閱日期：2018 年 4 月 30 日）。

還是以被告的職權為要因而定罪，卻忽略了行為的性質、形態等判斷標準，尤其是該行為是否與職務有關，以及對人權以最小限制原則，也無視表現自由之優越性，等於只要是管理職位的中高級公務員，除了投票外的任何政治表現都可能違反行政中立。更何況世田谷案的被告只是名課長補佐，雖已是管理職位，但其上層還有諸多的高級文官職位，如企劃官、室長、課長、參事官、審議官、事務次官等等，也就是其範圍還是相當廣泛。

另外，該兩案件之被告都是因為分發共產黨的黨報，似乎難免執政者的針對性，也就是為了方便自己的統治，而對特定的組織或個人給予不利的待遇，甚至將之視為監視、搜查的對象（青井未帆，2012：107），似乎也顯示長期站在執政的保守自民黨對立面之左派政黨於日本的微妙處境。而針對世田谷案的有罪判決，共產黨的市田忠義書記局長便將之稱為「國公法彈壓事件」，並主張國公法對公務員政治行為之罰則是違反憲法所保障的表現自由及結社自由，特別是其禁止的政治行為還深及細部；更指責在崛越案的發生之際，政府還動用大規模公安警察來剝奪公務員的政治活動自由。¹⁸ 而日本的「全國勞動組合總連合」事務局長小田川義和（2012）也認為只因管理職而做出有罪判決，是令人難以接受的不當判決，並呼籲要追求擴大公務員的政治活動自由。

肆、地方公務員的政治活動限制

在日本中央政府層級之下，有都道府縣與市町村兩個層級的地方政府，這些地方政府受憲法（第 8 章）地方自治的保障而成為地方公共團體。地方政府可自行選考公務員，並如同國家公務員般，又區分為特別職及一般職兩種。根據地方公務員法第 3 條的規定，特別職公務員指的是：1. 須經過民選或是地方議會選舉、議決及同意的職位，以及地方公營企業的管理者與企業團的企業長；2. 依法令、地方自治條例、地方公共團體規則及地方機關章程所設置的委員與臨時或兼任人員，以及都道府縣勞動委員會的委員；3. 臨時或兼任的顧問、參與、調查員、囑託員等相關人

¹⁸ 參閱しんぶん赤旗（2012 年 12 月 8 日）。国公法弾圧 2 事件の最高裁判決について：市田書記局長が談話（http://www.jcp.or.jp/akahata/aik12/2012-12-08/2012120814_02_1.html，檢閱日期：2018 年 3 月 20 日）。

員；4. 地方公共團體的首長、議會議長及地方公共團體的首長秘書；5. 兼任的消防團員及水防團員；6. 特定的地方獨立行政法人理事。而扣除特別職，就是一般職地方公務人員。如前所述，地方公務員人數是遠遠高於國家公務員人數。

地方公務員法第 36 條明白規定，為了讓其職員在政治上保持中立，不得有拉票、支持特定政黨或候選人、企劃或主導等積極參與簽名運動、參與現金募集、以及利用特定地方行政機關的事務所或設施來公開文書及圖片等等之政治行為。但是不像對國家公務員的規範是及於全國，地方公務員在勤務所在的地方公共團體以外地方，其政治活動就大幅放寬；而且也沒有如對國家公務員還伴隨著刑事的罰則，對於違反規定者只有懲戒處分，這是兩者的最大不同（井田敦彥，2013：10）。另外，與國公法不同的是，對於地方公務員的政治活動限制是委由具法律效力的地方自治條例規範，所以爭議性較小（今井良幸，2014：47）。

至於為何對地方公務員的處罰會比國家公務員來的輕，根據舊自治省關係者的說法，是因為兩者的法律制定時機不同。也就是國公法制定於盟軍占領初期，為了保障公務員的民主化能順利推動，所以制訂了兼具刑罰的規定；但是地方公務員法制定於 1950 年，已是占領末期，所以要求就沒那麼嚴格了（鹿耳島重治，1982；櫻井敬子，2012）。另一方面，根據「國務大臣的答辯資料」，地方公務員法之制定時，也為了考量地方自治的實現，因而必須尊重地方公共團體的自主性與多樣性（今井良幸，2014：45），比起國公法就顯得較為寬鬆與彈性。

後來針對地方公務員的政治活動限制，也曾在國會提案要處以刑罰。例如自民黨、「大家的黨」在 2010 年曾提出教育公務員特例法修正案，但拖至兩年後仍未通過且因眾議院解散而廢案。又於 2012 年，自民黨、「大家的黨」與「站起來日本」提案為確保地方公務員的政治中立性而修改地方公務員法，內容包括對違反政治規範的地方公務員處以 3 年以下徒刑或課以 100 萬日圓以下罰金，但也因為眾議院解散而廢案。而在隔年「維新之黨」也提出與自民黨類似的提案，仍然因為會期終了未通過而廢案（宇賀克也，2015：451）。

雖然為了讓地方公務員因違反政治規範而課以刑罰的修法一直未通過，不過在橋下徹於 2011 年當選大阪市長後，鑒於大阪市公務員工會的強大組織且積極地介入選舉，尤其是與橋下市長競爭之原市長平松邦夫陣營中就有濃厚的該工會色彩，於是試圖修改地方自治條例以限縮大阪市公務員的政治活動空間，而且也規劃對違

反者處以刑罰。¹⁹ 雖然對違規公務員的嚴罰是橋下市長對市公務員改革的一部分，而且也獲得民眾的支持，但卻引來不少的爭議（西谷敏一，2012）。尤其在地方公務員法並無對違規者處以刑罰下，地方自治條例居然試圖超越法律的規定。橋下市長此舉不但有侵害市公務員人權的疑慮，而且還違反了憲法第 94 條地方公共團體的自治條例需在法律範圍內制定的規定，²⁰ 所以引發諸多批判。²¹ 對此問題，當時的野田佳彥內閣在回答眾議院質詢（180-288 號，2012 年 6 月 19 日）便直接說明：「在（地方自治）條例上設置罰責，是違反法律，因而是不能容許。」後來，橋下市長接受內閣的見解，並表示給予該公務員免職的處分就足夠了。不過話又說來，雖然刑罰被稱為公權力中的最嚴峻處罰，但比起只判決幾十萬日幣罰金，若因此失去公務員身分而少掉數百萬年收恐怕更為嚴重。從兩者限制的原則來看，對國家公務員與地方公務員政治活動的規範立場，實在沒有根本上的差異（晴山一穗，2010：95）。

另外，為了避免公務員與政治人物的不當接觸，特別是議員對公務員的施壓、關說，大阪市與一些地方政府，如旭川市、神戶市，於是從 2006 年起陸續制定一些所謂政（政治人物）官（文官）接觸的規範（正木宏長，2008：409-418）。例如大阪市的公正職務執行條例第 2 條第 9 項規定，該市的職員必須拒絕「以脅迫、壓迫的言行或是以職權行使影響力」來要求做出職務上的不當的行為。而國家公務員

¹⁹ 根據地方自治法第 14 條第 3 項的規定，除法令有特別規定外，地方自治條例只能規定兩年以下徒刑、監禁，以及百萬日幣以下罰金。至於以地方自治條例來處以刑罰是否違反憲法第 31 條的正當法律程序，學界、判例都抱持合憲的看法，但其理由可分為憲法直接授權、一般及包括性的法律授權、以及限定的法律授權等 3 種學說（前田徹生，1999）。而最高法院（大法庭判決 1962 年 5 月 30 日刑事裁判集 16 卷 5 號 577 頁）曾明白指出：「以（地方自治）條例來制定刑罰時，需要有在相當程度上的法律具體授權，並且要加以限定。」

²⁰ 地方公共團體基於自治立法權當然有制定地方自治條例的權力，而在傳統的「法律先占論」下，這些自治條例是不得與法律牴觸。可是隨著經濟發展而出現了公害問題，讓全國統一的法律無法應付各地不同的狀況，因此各地就開始有規範的比法律更嚴格的「上乘」自治條例，以及比法律範圍更廣泛的「橫出」自治條例出現，於是法律就成為全國最低標準（網中政機，2012：500-501）。另外，最高法院（大法庭判決 1975 年 9 月 10 日刑事裁判集 29 卷 8 號 489 頁）在德島市公安（自治）條例案上就指出：「（地方自治）條例是否違反國家的法令，並非是從兩者的對象事項及規定文字加以對比，而是要從各自的意旨、目的、內容及效果加以比較，因此才來決定兩者之間是否有矛盾牴觸的地方。」

²¹ 請參閱幸寺覺（2012）。

方面，則是依照 2008 年制定的國家公務員制度改革基本法第 5 條第 3 項規定，為了讓政官關係透明化，凡有職員與國會議員接觸，必須做成資料並保存，而且要適度的公開。

伍、結論

在民主社會裡，功績制、永業制公務員為民眾的忠實公僕，不能為某黨某派御用是再也明白不過的道理，因此在其政治行為上有一定的限制是必要的。不過是否要如日本般需以限制公務員除了投票以外的政治權利才能維持行政中立，難免有矯枉過正之爭議。尤其在猿拂案中辯方與西方各國相較，日本對公務員的限制不能不說是嚴格；而且與臺灣相較，亦是如此。

當人權被過度限制時，司法本是最後一道防線，尤其日本的戰後憲法賦予法院違憲審查的權限時，此一意義更為明顯。不過因為日本司法的保守性過於明顯，不但很少以違憲判決來牽制政府，²² 在重要議案上更是配合政府政策並矯正下級法院的判決，最為代表的就是憲法第 9 條和平主義與自衛隊、美日安保之駐日美軍牴觸問題，更有甚者的是為此例外地讓美國介入日本的司法。²³ 在如此情況下，公務員制度又是涉及到整個政府運作，使得公務員的政治自由成為一個明顯的議題，因此才有飽受批判的如猿拂案等判決。

但是話又說回來，日本政府基本上也不會對個案判決加以介入，而司法獨立亦是憲法（第 76 條）所特別強調的，所以當人權意識更為發達之際，也開始改變司法的判決。這就如同寺田治郎法官所說的判決也需要注意民眾之感覺（野村二郎，1986：241），所以比起戰後初期，最高法院則較積極介入人權問題。因而在面對公務員的政治活動規範議題上，崛越案中的二審判決更強調著，這是會隨著國民的法意識而改變，當然這也是受時代的進化與社會、政治狀況的變動影響，法院判決

²² 直到 2017 年為止在戰後約 70 年間，日本最高法院只有做出 21 件違憲判決，包含 10 件的法令違憲。相對地，德國在戰後 60 年裡就有超過 600 件的違憲判決，美國更是高達 900 件（西天滿綜合法律事務所のブログ，2017）。

²³ 指的是有關美軍基地之砂川案於最高法院判決前，長官田中耕太郎居然涉及事先告之美國事情，其結果最高法院（1959 年 12 月 16 日刑事裁判集 13 卷 13 號 3225 頁）果然取消地院的違憲判決，此事經過多年才公布解密，當然引發不少批判（布川玲子、新原昭治，2013）。

才會再又做了若干修正。只是日本國民對公務員還是持著嚴格的態度，許多政治人物因而順勢企圖制定對公務員更嚴格的法令。因此，若要期望藉著司法判決來大幅放寬公務員政治活動的限制，在短期內似乎是不太可能的事情。

參考文獻

- 人事院（編）（2018）。諸外国の国家公務員制度の概要（平成 30 年 4 月更新），取自：<http://www.jinji.go.jp/syogaikoku/syogaikoku.pdf#search=%27%E5%90%84%E5%9B%BD%E5%85%AC%E5%8B%99%E5%93%A1%E4%BA%BA%E6%95%B0%27>。
- 小田川義和（2012）。【談話】公務員労働者の政治活動自由の拡大を求める，取自：http://www.zenroren.gr.jp/jp/opinion/2012/opinion121213_02.html。
- 三橋良士明（1995）。第四篇第五章公務員制度と公務員の権利義務および責任。載於室井力（編），現代行政法入門（2）（第 4 版）（62-84）。京都，日本：法律文化社。
- 大久保史郎（2006）。公務員の政治的行為の制限の制定過程：国家公務員法一〇二条一項、人事院規則一四一七、一一〇条一項一九号および地方公務員法三六条の「立法事実」をめぐって。法政論集，213，1-48。
- 大嶽秀夫、野中尚人（1999）。政治過程の比較分析。東京，日本：放送大学教育振興会。
- 戸波江二（1998）。憲法：地方公務員の法律全集〈1〉（新版）。東京，日本：ぎょうせい。
- 今井良幸（2014）。地方公務員の政治的行為の制限についての一考察。岐阜大学論集，47（2、3），35-55。
- 井田敦彦（2013）。地方公務員制度：国家公務員との比較の観点から。調査と情報，777，1-10。
- 中央調査社（2004）。「議員、官僚、大企業、警察等の信頼感調査」結果から，中央調査報 No.561，取自：<http://www.crs.or.jp/backno/old/No561/5612.htm>。
- 中谷実（2016）。公務員の政治的行為をめぐる司法消極主義と積極主義（1）。南山大学紀要『アカデミア』社会科学編，10，1-23。

- 布川玲子、新原昭治（2013）。砂川事件「伊達判決」と田中耕太郎最高裁長官関連資料：米国務省最新開示公文書（2013.1.16 開示）の翻訳と解説。法学論集，71，15-24。
- 正木宏長（2008）。政官接触の規制に関する一考察：国家公務員制度改革基本法に寄せて。立命館法学，321、322，405-437。
- 石村修（2009）。ドイツ公勤務法における政治的自由：社会保険事務所職員事件との関連で。専修ロージャーナル，4，1-19。
- 西川伸一（2012）。最高裁判官国民審査の実証的研究「もうひとつの参政権」の復権をめざして。東京，日本：五月。
- 西谷敏一（2012）。橋下市政と公務員・公務員組合。月刊全労連，2012（10），1-9。
- 西天満総合法律事務所のブログ（2017）。憲法に関する判決が少ない日本，取自：<http://mt-law.cocolog-nifty.com/blog/2017/09/post-ad76.html>。
- 西尾隆（2003）。イギリス公務員制度の概要：伝統と革新の調和。載於日本 ILO 協会（編），欧米の公務員制度と日本の公務員制度：公務労働の現状と未来（20-29）。東京，日本：日本 ILO 協会。
- 西尾勝（1993）。行政學。東京，日本：有斐閣。
- 宇賀克也（2015）。行政法概説Ⅲ：行政組織法/公務員法/公物法（第4版）。東京，日本：有斐閣。
- 伊藤信博（2013）。我が国の国家公務員制度：これまでの展開及び今後の課題。レファレンス，2013（12），27-46。
- 何展旭（2007）。論公務員政治活動之限制：以日本最高裁判所之見解為中心，取自，<https://www.npf.org.tw/2/916>。
- 那須典子（2011）。米英仏における公務員の政治的行為の制限。立法と調査，318，118-129。
- 佐々木信夫（2000）。現代行政学：管理の行政学から政策学へ。東京，日本：学陽。
- 佐々木弘通（2008）。猿払事件判決批判・覚書：「表現の自由」論の観点から。成城法学，77，49-75。

- 佐伯祐二（1996）。アメリカ公務員法における政治的行為の制限。『**広島法学**』，20（2），211-252。
- 佐伯祐二（2006）。合衆国公務員法との比較から見た政治的行為の制限について。『**広島法科大学院論集**』，2，93-112。
- 青井未帆（2012）。国家公務員の政治的行為の自由と刑事制裁：法が備えるべき形式について。『**学習院法務研究**』，6，59-108。
- 松井修視（2013）。国家公務員の政治活動の自由とその制限：二つの最高裁 2012年12月7日第2小法廷判決（堀越国公法事件刑集 66 卷 12 号 1337 頁・世田谷国公法事件刑集 66 卷 12 号 1722 頁）。『**関西大学社会学部紀要**』，45（1），139-157。
- 長岡徹（2014）。公務の中立性と公務員の中立性の間：最高裁国公法二事件判決の意義。『**法と政治**』，64（4），299-327。
- 幸寺覚（2012）。地方公務員の政治活動：橋下市長提案の「市職員の政治活動への罰則条例」は違法，取自：<http://www.higashimachi.jp/column/column95.html>。
- 岩切紀史（2006）。第 13 章 公務員の人権。載於安西文雄、青井未帆、浅野博宣、岩切紀史、木村草太、小島慎司…南野森（著），『**憲法学の現代的論点**（第 2 版）（307-326）
- 。東京，日本：有斐閣。
- 芦部信喜（1994）。『**憲法学Ⅱ：人権総論**』。東京，日本：有斐閣。
- 芦部信喜、高橋和之（2002）。『**憲法**（第 3 版）』。東京，日本：岩波。
- 室井力（1989）。『**行政の民主的統制と行政法**』。東京，日本：日本評論社。
- 前田徹生（1999）。条例の罰則。載於高橋和之、大石真（編），『**憲法の争点**（第 3 版）（282-283）
- 。東京，日本：有斐閣。
- 野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利（2006）。『**憲法Ⅰ**（第 4 版）』。東京，日本：有斐閣。
- 野村二郎（1986）。『**最高裁全裁判官：人と判決**』。東京，日本：三省堂。
- 鹿耳島重治（1982）。『**逐条地方公務員法**（改訂増補版）』。東京，日本：学陽。
- 晴山一穂（2010）。フランスにおける公務員の政治活動。『**専修ロージャーナル**』，5，95-122。

- 晴山一穗（2013）。公務員の政治的行為の制限：国公法違反事件最高裁二判決の考察。自治総研，416，1-24。
- 新藤宗幸（2009）。司法官僚：裁判所の権力者たち。東京，日本：岩波。
- 銚鉸部法規司（2010）。公務人員參與政治活動界限之研究：以公務人員行政中立法第9條為範圍。銚鉸部專題研究成果報告，未出版。
- 管彥智（2011）。日本國自衛隊員禁止參與政治活動和我國軍人行政中立規範問題之研究。國防大學政治作戰學院政治研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 関哲夫（2002）。要説行政法（第3版）。東京，日本：酒井。
- 網中政機（編著）（2012）。憲法要論。京都，日本：嵯峨野。
- 嘉門優（2012）。国家公務員の政治的行為処罰に関する考察：国公法事件最高裁判決を題材として。立命館法学，345、346，282-308。
- 蔡良文（1998）。行政中立與政治發展。臺北：五南。
- 賴維堯（2015）。公務人員參與政治及政黨活動之行為與分際：紅燈與綠燈。空大學訊，524，30-38。
- 魏培軒（2013）。「公民」與「公僕」之間：日本國家公務員的政治自由。司改雜誌，98，52-55。
- 藤井正希（2006）。二重の基準論の批判的検討及び再構成。社会学論集，7，152-167。
- 櫻井智章（2016）。判例で読む憲法。東京，日本：北樹。
- 櫻井敏雄（2008）。公務員制度改革の経緯と今後の展望。立法と調査，275，3-11。
- 櫻井敬子（2012）。橋下市長も手を焼く地方公務員の政治活動：抜本的な法改正を，取自：<http://wedge.ismedia.jp/articles/-/2150>。

The Restrictions on Public Officials’ Political Activities in Japan

Chun-Pin Su *

Abstract

Japan’s postwar Constitution guarantees people’s freedoms of assembly, association and expression as well as their equal rights under the law. However, public officials’ political activities are severely restricted because of their special status. In particular, the Constitution regards them as the servants of the whole community. These limitations on public officials’ human rights have caused constitutional and legal debates. Some of the debates have been brought to court. Japan’s courts, including the Supreme Court, have handed down many rulings on this issue. This paper focuses on the court’s rulings and studies the debates about the restrictions on public officials’ political activities in Japan, by examining the legal restrictions on public officials’ political activities after World War II. It then analyzes the courts’ rulings on this issue and the disputes arising therefrom. The paper also gives an account of the restrictions on local government officials’ political activities and ensuing disputes.

Keywords: public officials, court, Constitution, freedom of expression

* Associate Professor, Department of Public Administration and Management, Chinese Culture University, e-mail: yvessu@yahoo.com.tw.

民主治理下的政務官與事務官互動關係： 以「是的，部長！」影集分析為例*

呂季蓉、林俐君、陳敦源**

《摘要》

民主治理的過程中，常常面臨到政黨輪替的挑戰，特別是新執政團隊與舊官僚體系間，因為兩者不同的價值取向，產生了磨合的考驗。政務官背負政黨與選民期待，有其政治性目標；事務官則受到永業制的保障獨立於政黨政治之外，而被期待應發揮穩定性，確保組織長久發展，並付出絕對的專業忠誠。因為各自捍衛著不同的利益，使得政務官與事務官的互動與調和，深刻影響著政府運作的績效。

然而兩者的互動不易被觀察記錄，即便透過訪談或問卷調查蒐集亦有其侷限性，因此本研究選定英國經典影集「是的，部長！」（Yes Minister）作為文本分析的研究對象，將該影集 3 季共 21 集的劇情內容，分別針對「決策情境」、政務官與事務官的「價值偏好」及「行為選擇」，和兩者間「互動對政策產出結果的影響」4 大主軸進行分析，了解影片中的政務官與事務官有哪些價值或行動上的衝突，其解

投稿日期：107 年 8 月 14 日。

* 本文係由碩士論文改寫，論文初稿發表於 2018 年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會（6 月 2 日、3 日），臺北：東吳大學。研究者感謝評論人、主持人及與會貴賓所提供的寶貴意見，惟一切文責由研究者自負。

** 呂季蓉，政治大學公共行政學系博士生，e-mail: 104256501@nccu.edu.tw；林俐君，政治大學公共行政學系碩士，e-mail: ja_v07@hotmail.com；陳敦源，政治大學公共行政學系教授，e-mail: donc@nccu.edu.tw。

決方式或互動路徑又有何參考之處，並將政務官與事務官互動模式進行歸納整理，以期對政務官與事務官間的互動有更深入的描摹，進而作為實務上參考、學習與借鏡的範本。

[關鍵詞]：「是的，部長！」、政務與事務關係、價值偏好、行為選擇、影視產品分析

民主體制下，政治權力的施展大部分都需要透過行政官僚的轉介，才能達到實際的效果，……因此，政務官與事務官之間的關係一直是政府績效良窳的關鍵。

Helco (1977:6)

壹、前言

落實民主治理的過程中，除了要達到行政效率的基本要求外，也需要回應民主的多元價值，因此在政府組織的設計上，既有專業的事務官負責維持行政的運作，也有民選首長所任命的政務官來回應民意。事務官賦予永業的保障，為的是不讓政黨的利益凌駕在公共利益之上，以確保行政中立；但政務官卻是因為政黨勝選後獲得任命，本就有其政治定位，必須落實政黨政策以回應選民期待，兩者之間不可避免的價值衝突與磨合，檢驗著民主治理實踐中，制度性調和的良窳（陳敦源，2012a：162）。

不容否認的是，政務領導與文官體系間的衝突，在政黨輪替的情況下，越發嚴重與激烈。我國自 1996 年國家元首直接民選以來，共經歷了 3 次的政黨輪替，從 2000 年第一次政黨輪替，執政黨指責文官消極或不配合政策、私下或公開扯政策後腿，行政院長公開表示「沒效率的事務官不排除調職」，政務與事務的緊張關係浮上檯面（陳敦源，2005）；2008 年第二次政黨輪替，行政院高層致電各部會要求撤換「舊思維」官員（余致力，2016；黃東益，2013）；到 2016 年第三次的政黨輪替，更直接提出放寬三級機關首長得以政務任用，而被公務人員協會抗議破壞文官

體制。新政府對舊官僚的不滿溢於言表，認為距離直接民主三步之遙的事務官缺乏治理正當性，事務官則是質疑政務官是外行領導內行、缺乏專業知能，兩者互動關係因不信任而充滿緊張（蔡秀涓，2012）。

政務官與事務官兩者之間磨合，考驗著如何取得民主回應與行政專業的均衡，進而建立夥伴關係以提升施政績效，這不僅是學術研究的重要課題，同時也是實務應用上的關鍵議題，因此，本研究嘗試研究民主治理下的政務官與事務官之互動關係，特別是針對以政務官與高階事務官作為焦點，原因在於兩者對於政策決定有著直接的影響力；然而，兩者間的互動，往往不容易被記錄，即便透過訪談或問卷調查的蒐集亦有其侷限性，因此本研究選擇以反映社會文化與行為常態的影集作為研究樣本，建構理論與現況之間的橋樑，透過解析影片中政務官與事務官的價值或行動上的衝突，兩者互動結果對政策產出又有何影響，將互動的模式與樣態進行整理與歸納，以期對互動關係有更深層的理解，進而作為實務上參考、學習與借鏡的範本。

貳、民主政治下的政務與事務關係

政務與事務的互動關係，反映了政治與行政糾結的本質。1887年 Wilson 以〈行政的研究〉（The Study of Administration）提出政治與行政二分的主張，1900年 Goodnow 將兩者切割成「政治是國家意志的展現，行政是國家意志的執行」，接續發展出行政原則的典範，將「效率」列為公共行政運作的首要價值。然而，Waldo（1948）後來卻發現，「效率價值」無法支持公共行政原始的行動邏輯，必須轉而注意公共行政本身的價值與行為目的，將行政融入政治的領域之中，參與政策決策的過程；Long（1949）同樣指出行政需要政治在既有的權力下共事，突顯了政治與行政交織纏繞的關係。

政務官被賦予行使國家意志的責任，選擇政策的走向，但仍無法避透過管理工具對行政行為進行直接或間接的干涉；事務官被賦予執行國家意志，分析並執行政策，但執行過程中，也會運用裁量權力進行選擇，代表了政治與行政之間的互動關係牽涉著彼此能夠運作的權力空間關係。

新公共行政發展的願景，是期待走向政治與行政能夠彼此調和（Waldo,

1980），但兩者先天的價值差異，讓政府體制中呈現多元價值的競合，也驅動著政務官與事務官不同行為的邏輯。依據 Kaufman（1956: 1058-1062）早先所提出的政府體系所需要的 3 大價值，分別為「代表性」、「中立能力」及「政務領導」，「代表性」主要來自議會成員及民選官員，但為了避免政黨政治所衍生的分贓制度破壞民主體制，而必須追求文官體系的「中立能力」，當兩者衝突拉扯時，就需要仰賴「政務領導」來引導政策執行時，政府部門能分工又合作的狀況。

若從民主社會的價值角度來看，依據 Levine、Peters 與 Thompson（1990: 106-129）提出的政治與行政關係，同樣也可分成 3 個重要的面向：「回應性」、「專業責任」及「課責」。「回應性」即是官僚有義務對選民負責，應回應社會的聲音與意志；「專業責任」乃是要官僚運用專業能力，讓結果符合民眾的最大利益；「課責」則是官僚要主動向政務領導或民意機關報告業務的責任，協助政務官對決策作出最適當的判斷。前後兩者的價值面向，相互對應如表 1。

表 1 民主政治下公共行政的價值面向

	政治面向	行政面向	中介面向
Kaufman 政府體系 3 大價值	代表性	中立能力	政務領導
L-P-T 政治與行政互動原則	回應性	專業責任	課責

資料來源：研究者整理。

綜合來看，所有的政府決策都脫離不了這 3 項重要價值，以及彼此之間取捨與動態轉移的過程，民主治理下官僚體系必須兼具政治面向代表的回應性、行政面向的中立能力與責任承諾，以及連接前兩項價值的政務課責治理面向，才能在政府效能上有更好的產出。依據 Kaufman 的說法，民主治理與政策效能的提升，通常是這 3 項價值之間的平衡與修正，國內的研究亦指出民主治理的品質不僅依賴專業能力的官僚，也需要他們回應民主的需求（黃建勳、陳敦源，2018），因此本文將以價值選擇對於行政效能的影響，作為核心理論（如圖 1），並藉由這個核心理論，逐步發展出本文的研究架構。

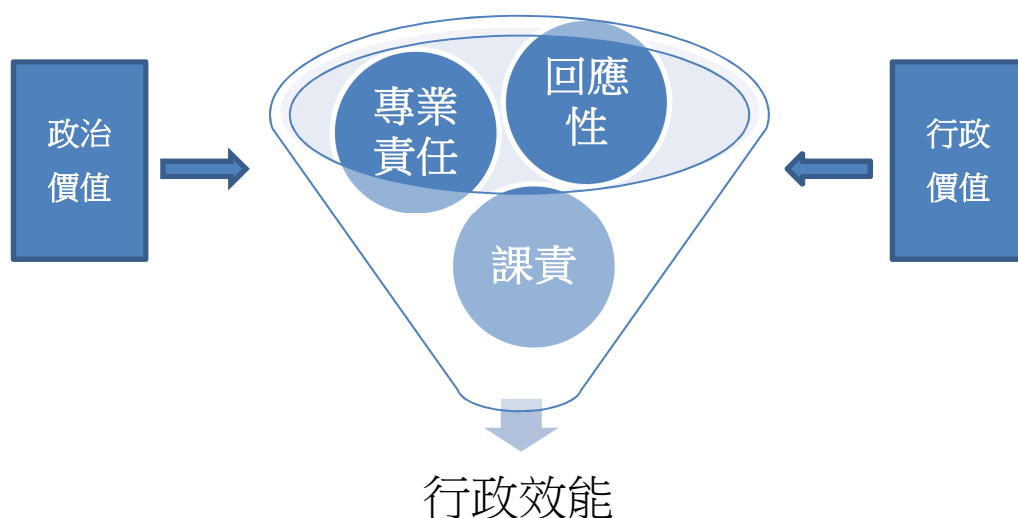


圖 1 政治和行政價值選擇對行政效能的影響

資料來源：研究者繪製。

不同的價值，呈現不同的「對錯」、「好壞」與「喜惡」，進而影響個人的態度與行為，因政務官與事務官所關注的價值取向不同，再加上具備任期限制的政務官與永業的事務官職涯發展上存有差異，使得兩者行為選擇有著不同的算計。首先，政務官身兼政務人員與行政首長的雙重身分，從制度設計的角度來看，容許政務官去回應選民，以追求政黨連任的政治利益，但就行政首長的角色來看，政務領導角色並不只是加入行政組織擔任領導者如此簡單而已，一方面要減弱官僚對政策掌握的表現空間以免過度干預政治決策，一方面又須仰賴官僚的專業能力而採取授權與尊重文官專業。

其次，就事務官本身來說，官僚體系握有資訊與專業不對稱的優勢能力，如果發揮正向功能，可以對政務領導負責，並回應社會大眾的期待與要求，同時肩負起 Harmon (1989) 所指的政治責任、專業責任及個人責任等 3 種層面的行政責任，透過積極作為與消極不作為的自主性，或是透過「有條件合作」來維護官僚價值以發揮文官的專業能力 (Helco, 1977: 5-6)，對政務官產生一定的影響力。但如果將功能往負向發展，運用專業不對稱或是隱藏資訊，來避免嶄露工作能力，以符合事務人員的利益 (陳敦源, 2005)，或是只顧自己的機關利益，而不顧整體利益的行政本位主義，都將可能對行政效能產生斷傷。

民主政治下，政務官看似擁有絕對的政策領導權，欲利用政策制定來回應選民，卻也無法任意推動政策；事務官所擁有的資訊監控、組織掌握能力，雖無法直接要求政務官採納其政策建議，卻也可以透過行政權的作為或不作為，以「被動的服從」（absolutely passive compliance）或是 O’Leary（2014: 108-109）所形容的「游擊隊政府」（guerrilla government），讓官僚的意見能夠爭取到決策空間。

最後，政治與行政不同價值的競逐，影響了政策結果的產出，政務官與事務官都希望能贏得互動角力的過程，讓政策的取向能向自身的價值偏好靠攏，如此結果有可能會是偏向政治價值，也可能會是偏向行政價值，但無論是偏向哪一種取向，對民眾來說，互動的過程都像是黑盒子無法輕易解析，因此僅能就最後政策結果來判斷是否具備行政效能。民眾期盼的行政效能既要重視效率，也要考慮資源的有限性，重視產出的品質，還要符合「公共利益」價值的施政。

綜合上述的文獻，本文建構出一套分析流程與路徑的架構如圖 2。首先，政務官與事務官的互動，在公共政策的決策場域中，會特別顯見出兩者間的競合情況，因為本身的立場與資源不同，兩者在不同的脈絡考量下進行後續的選擇，所以「決策情境」的本質其實是一直涵納在整個互動的過程之中；而為了達到與價值選擇相當的政策結果，又會運用哪些關鍵性的策略行為，這使得政務官與事務官不僅在「價值」層面與「行為」層面相互影響，這兩個層面本身也具有動態影響的過程，最後則是看互動過程對政策結果影響，究竟是比較偏向哪一方的價值選擇，對民眾來說又是否符合公共利益的衡量指標。

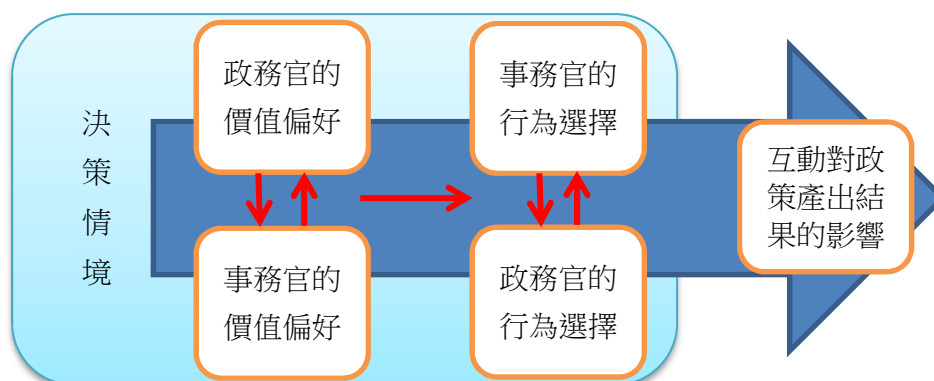


圖 2 影片分析流程與路徑

資料來源：研究者整理繪製。

參、以影視產品「是的，部長！」作為分析對象

有關政務官與事務官互動關係之研究，Aberbach、Putnam 與 Rockman（1981）從 1980 年代開始就透過跨國研究嘗試分析政務、事務人員背景差異、政治態度及互動概況；Svara（2006: 125）則完整分類出政務官與事務官的價值差異，並詳盡記錄政務與事務之間價值不斷修正與改善的過程，以提出兩者關係的改革方向；熊忠勇（2012）則用連續賽局的理論觀點，檢視我國在兩次政黨輪替下政務官與事務官的互動關係，藉由檢視數個現實案例，提出政務官與事務官共事期越長、合作可能性越高；蔡秀涓（2012）從人事管理與組織領導的角度，探究政務官如何與事務官的互動；黃東益（2013）則以訪談 2000 年至 2010 年期間曾任行政院部會的政務官與事務官並輔以次級資料分析，呈現政務官事務官的互動歷程。然而，兩者之互動過程實務上是難以被觀察與紀錄，即便透過訪談或問卷調查的蒐集亦有其侷限性；此外，過去的研究多缺乏兩者互動關係對於政策結果的連結，為了完整觀察從一開始兩者的價值取向、行為選擇與互動，到最後影響的結果，同時有衡平的角度聆聽雙方對話，本研究選擇以「是的，部長！」影集來作為研究分析的對象，過去影音產品是公共行政教學的重要材料（陳敦源，2012b），國外以影視產品為材料應用在研究政府組織的是有一些（Lee, 2001; Pautz, 2017），但臺灣學界在這個部分的努力較為少見。

影集往往反映了社會文化與行為的常態，以影視產品的內容作為研究對象，研究者除了透過解構影片中特定人物或是群體，從產品中被描繪出的社會刻板印象之外，更可以進一步了解特定群體在社會建構下被塑造出來的形象或是特點。例如 Felton、Dimnik 與 Bay（2008）以 1932 年至 2000 年間有提及會計師之 91 部電影，來觀察這段期間社會對於會計師刻板印象的發展歷程，而發現會計師被描繪為容易進行不倫理行為的角色，並進一步探究甚麼原因讓會計師選擇從事不倫理的行為模式；又 Pautz 與 Warnement（2013）以 2000 年至 2009 年排名前 10 名的電影進行分析，也是認為每年超過 10 億的票房紀錄，足以想見電影對於人們認知的影響有多麼巨大，同時也引用過去的研究（Lichter, Lichter, & Amundson, 2000; McCurdy, 1995）佐證敘事形式的電影特別容易影響人們對於政府的認知與刻板印象，因而針

對行政、政務及軍職體系的形象討論，不出所料的，研究結果發現電影對於政府的整體形象塑造多半是負面大於正面，但是在檢視政府官員、警察、士兵與政治人物這些個別政府角色時，卻又不乏有更積極正向的描繪。此文也特別說明了影片一方面影響的人數眾多，另一方面也是因為能夠完全占據閱聽人的感官，擁有強大的影響力，而有其研究價值。事實上，民眾在觀賞影片的同時，不僅容易與自身的政治社會化歷程進行結合，也會影響到民眾面對政府時思考自我參與的想像，透過影片內容的設計與情境傳遞會影響觀眾在接受資訊的同時，被潛移默化的灌輸有關於組織實務運作的細節，也會增加觀眾對於現實理解的廣度與對政府刻板印象的型塑（Lee, 2001），這也正是本研究挑選影集作為分析對象的原因。

「是的，部長！」影集是由 BBC 所製作，從 1980 年至 1984 年共做了 3 季，每季 7 集、每集約 30 分鐘，¹ 故事以英國中央政府（白廳）的辦公室為背景，描述新上任的內閣部長 Hacker 與擁有 25 年公務經歷的常務次長 Humphrey 之間的互動，從原本的格格不入，到因相互瞭解而產生的攻防戰，或是遭遇政策危機時從競爭轉換為互助的關係，彷彿可以看到現實生活中的政務官與事務官相處情況，編劇也透露其實許多劇情是來自於事務官描述的真實故事，與現實情況有高度的連結，而成功引發許多觀眾的共鳴。影集與本研究試圖回應的問題有著高度密切相關，再加上劇本描繪的功力及播映後的迴響與口碑，² 成了本研究選擇作為研究樣本的主要原因。有關各集內容摘要，請參閱本文附錄一。

本研究以 3 季 21 集（E1-E21）進行文本分析中，透過找出文本建立的某種特定方式，並藉由閱讀後的詮釋與批判來瞭解與分析這些特定方式，以型構出文本可能的意涵（陳雍正，2006）。實際操作上，本研究將依據前述圖 2 之影片分析流程與路徑，針對在決策情境下，進行政務官與事務官的「價值偏好」與「行為選擇」，以及最終「結果影響」的分析。

首先，決策過程為政務官與事務官不同價值的互動場域，兩者明顯衝突的契機

¹ 另有一集聖誕特集，片長約 1 小時，但故事內容係描述部長升任首相，並非描述政務與事務之互動關係，因此未納入本研究範圍之中。

² 影集無論在口碑或是影集評論家的眼裡，都獲得很大的殊榮，除了獲得英國電影和電視藝術學院獎 5 個獎項、3 項提名外，2004 年獲得觀眾票選英國最佳情境喜劇獎第六名，同時也是英國首相柴契爾夫人最喜歡的一部電影。

來自於決策點的展開，故將決策情境作為背景脈絡，³ 而主要聚焦在決策情境下兩者的互動模式，因此樣本編碼的過程，就是分析在每一集當中的決策點下，雙方的價值偏好為何，政務官會是為了贏得政黨青睞而得以繼續獲得政治任命，以及滿足選民需求而贏得下次選舉勝利，而堅持的「政治利益」，或是為社會大眾的「公共利益」，又或者只是純粹為了己利的「個人利益」；反之，事務官會是偏向無論政黨輪替，行政部門都能長久永續運作的「行政利益」，又或者是「公共利益」、或「個人利益」；接續再分析兩者的行為選擇，包含事務官選擇何種互動技巧來包裝自己的建議，以及政務首長如何因應，將兩者所採取的行為歸類；最後再來判斷政策結果究竟受到行政影響或是政治影響，並進一步從民眾評估行政效能的角度來看互動結果與公共利益的關係，衡量政策結果是否有符合公共利益，能受到民眾歡迎、解決民眾的需求，同時又能兼顧政府長期運作的價值，也就是社會中共同享有的利益。只是處在多元價值的社會中，「公共利益」將會是一個相對的概念，因此將區分為「主觀性的公共利益」與「客觀性的公共利益」作為衡量指標，前者代表回應性的價值，即主觀上能獲得選民支持，但雖能受到選民歡迎，卻未利於政府長久運作；後者則代表客觀上能符合政府長久發展的永續價值。詳細的編碼說明與範例請參見附錄二。

肆、政務與事務互動關係之價值偏好、行為選擇及結果

依據本文的研究架構，將依編碼結果分別歸納政務官與事務官互動過程中雙方的「價值偏好」及「行為選擇」的類型，以及最後對「結果」的影響。

一、價值偏好

（一）事務官的價值偏好

文官永業的制度設計，使行政體系具備獨立運作的性質，久任同一單位有更好的條件能夠掌握行政權力、熟悉內部及業務，即使在政務官交接的空檔，甚至政黨

³ 有關「決策情境」在本研究中編碼為附錄一的內容摘要，幫助讀者能夠了解決策點的開展，以做為了解政務官或事務官價值偏好與行為選擇的背景脈絡。

的轉換，行政部門仍然需要延續政策，「不論結果如何，最後至少有一位部長要上任工作，即使在部長交接的過程中，行政部門的運作不會因此而停擺」（E1），而有其獨立的中心思想與行政價值；但即便握有行政優勢的資訊與專業不對稱，事務官在民主制度下仍應接受政務官的領導，因為政務官的權力來源可說是選民寄託的延伸。因此，分析事務官的價值偏好，可從權力來源的代理人理論，以及資訊及專業不對稱兩個部分來討論，以幫助後續行為選擇的理解。

1. 代理人理論—公共利益作為民意的依歸

從代理人的理論來看，雖然官僚體系距離直接民主 3 步之遙（Mosher, 1968），但為人民之託付，理應捍衛公共利益，落實民主價值，而將政務官視為領導，也是因為尊重其具有民意基礎的身分，但因為政務官與直接民主仍存有落差，無法全權依賴政務官指揮，而必須看守政務官的偏好是否背離民意，因此應在執行政策過程中具備專業判斷，為人民謀求更大的福祉，以公共利益為依歸。

然而，影集卻深刻反映出，政務官的權力雖來自選民，但任命權卻掌握在閣揆手中，而須接受政黨的課責，不宜執行違背執政黨意志的決策（E1、E8），事務官便認為「部長不是人民的選擇，是政黨決定的結果，沒有經過甄選也沒受過訓練，因此事務官不得不替政務官代勞」（E3），政務官只要「保障部門的財政預算」（E6）即可，高階事務官習慣政務官的不斷更迭，從經驗法則中理解保守組織內的資源才是對行政組織最有效用的工作，只關心自己組織運作，而具有相當程度的本位主義。

據此，從影集中可以發現，政務官雖代表民意的延伸，行為仍受限於賦予權力的政黨；而事務官雖為專業的維護者，行為也避免不了本位主義，這使得兩者一旦面對價值選擇，都無法說服對方與選民自己是代表純然的公共利益。

2. 資訊不對稱與專業不對稱—政府內部的資訊落差

一開始政務官並不了解事務官掌握資訊能發揮多大的影響力，並以為事務官都會按照命令辦事，但幾次經驗後才發現資訊不對稱是影響決策效能的關鍵（E6）。當事務官比政務官更有效率掌握關鍵資訊時，好的一面是事務官會為政務官代勞，壞的一面則是加劇惡化使政務官始終無法了解行政部門（E5、E6），而被稱之為

「在朝的反對黨」（E5）。事務官可以極端發展自我工具化，將重要資訊都轉告讓政務官全權決定，也可以將自己視為組織資源的擁護者，清楚知道舉凡組織大小、預算與雇用人力是衡量一個部門成就的來源（E3），而傾向選擇維護行政資源。資訊不對稱雖給予事務官自由發揮行政自主性的空間，牽制政務官過於偏頗的決策，但資訊不對稱的質量會隨著時間與互動次數而減輕，最後政務官也開始學習事務官的互動技巧，用於追求政治偏好的過程中（E11）。

（二）政務官的價值偏好

1. 政務官面臨政治與行政雙重價值的壓力

政務官身兼政務人員與行政首長的雙重身分，自我定位與政策選擇上都受到行政與政治價值的混淆，部長身分係來自於首相的政治任命，隨時都可能被首相收回（E1），代表政務官必須回應首相、政黨與民意；但政務官同時又代表著所領導的行政部門，必須遵守行政體系規則，承受來自行政的壓力，雙重價值壓力讓政務官陷入「忠誠於誰」的選擇（E14）。

然而，從互動經驗的汲取上，政務官認知到事務官所擁有的豐富行政經驗，能在關鍵時刻扮演重要的角色，因此容易對「參考事務官意見」產生習慣與依賴，甚至變成了行政部門的傳聲筒或橡皮圖章（E4），失去了身為政務人員的批判性與政務領導的魅力；即便政務官嘗試選擇站穩政治立場，並縮減行政與政治價值間的落差，最終仍是陷入與事務官之價值與行政權力上的拉鋸戰（E5）。

2. 事務官對政務官角色的定位

事務官對政務官的角色想像，也可以用來補足政務官與事務官互動關係的理解。事務官從本位主義的角度出發，認為部長只要負責 3 大功能「首先，推銷員，讓議會及大眾能夠接受部的政策；其次，議會代表，讓行政部門的立法可以順利通過；第三，養活行政部門，在內閣爭取經費，好讓公務員能夠運轉自己的部會。」（E6）並常運用互動技巧讓政務官知道管理組織細節早有行之已久的行政慣例代勞之。

然而，政務官在經驗複製下，也越來越能了解行政流程與事務官的行為模式，學習更多的行政經驗來有效管理行政組織，但這樣的發展，不見得會讓行政體系更加服從，反而會對政務官產生不滿，因而削減組織原有的行政動能，「因為懂得找

工作做的部長對於事務體系才是個麻煩。首先，他們會開始爭辯，有時候他們會是對的；再者，他們可能從某一份文件拿出證據，告訴你其實這項政策是可行的。如果換一個新的部長的話，一切就可以從新開始、從頭調教」（E12）。

二、行為選擇

受到不同價值的影響，政務與事務官各自會選擇不同的行為，接下來將從影集中所歸納出的政務官與事務官的行為態樣，分別整理出雙方的互動行為。

（一）事務官的互動行為

1. 行政權力的作為

- （1）政策建議：事務官將政策建議做為篩選機制，政務官只要在事務官提出的方案中選擇即可，「如果不能由公務員自己撰寫方案，就不能夠引導政務官做出正確選擇了」（E6），唯有經事務官認同且符合行政組織需求的建議才能提供給政務官。
- （2）隱藏資訊：透過龐大的公文數量讓關鍵資訊難以被挖掘，「給他一堆公文審閱，盡量讓部長把時間花在對組織無害的事情上」、「資訊少了，就看不見真相；資訊太龐雜，又找不到要領。他們就讓你一直在原地打轉」（E6），或是限制其接觸其他資訊來源，「部長不能私下跟人談話」（E17），讓政務官找不到關鍵資訊，而仍須依賴事務官的備選方案決策。
- （3）操作數據：即使資訊被揭露，事務官仍可透過統計方法將真實資訊隱藏，「數據沒有意義，任何解釋都可以」（E3）。要思考的是，選擇了數據如何說話、甚至為誰說話。
- （4）經驗傳承：高階事務官 Humphrey 將經驗傳承給資淺事務官 Bernard，「不可傾向政務官，否則事務官的功能便可能隨之弱化」（E6）；另外還有政策建議的策略與方法，「要讓政務官在不問太多的情況下簽署公文，就要選在他們慌慌張張、注意力不集中的時候，這就是為什麼事務官要讓政務官忙一點的原因」（E13），以及引導政務官聚焦於政治活動，讓事務官有更多時間處理行政的方法（E6）。

- (5) 組織盟友：運用行政管理的優勢，來拉攏與牽制內部的事務官（E3），另一方面也不忘經營部門外的人脈，透過與其他部會的事務官互惠，完成理想中的政策（E13）。
- (6) 爭取授權：讓政務官願意下放權力、將政策交辦，如表達自己對政策參與的意願及熱情，讓政務官將自己認定為相同立場的夥伴（E1、E13）；或是利用專業不對稱的優勢，讓政務官不得不交給事務官處理（E13）。
- (7) 價值交換：透過價值交換，來說服對方換取自己所傾向的政策偏好，「每個人都有其價格，這就是政治」（E2），例如事務官不想訂定衡量指標，就用政務官在意的首相觀感作為交換（E16）；反之，政務官為了促進地方就業機會提升，用事務官在意的高級英帝國勳爵交換（E2）。
- (8) 直接否定：最極端的作為就是「直接告訴政務官不可行，並且不符合政府運作的利益」（E2），連透過非正式的手段或技巧去影響結果都不願意，選擇不為政策背書，表示一切的責任由政務官全權負責。

2. 行政權力的不作為

- (1) 創造性怠惰：事務官遇到明顯不符合組織利益、或沒有意願執行時，最常使用的互動技巧就是拖延戰術，「應當暫緩，重新整頓，慢慢評估現狀，商討其他戰略，慢慢深思熟慮」（E15），並為自己找出最佳的理由，「一直拖到大選在即，選舉快到了，確定這項政策會通過嗎？」（E4）。
- (2) 製造的合作：排除其他政策選項，提升偏好被政務官接納的空間，讓即便與政務官偏好背道而馳的選項，也能透過事務官精心策劃與安排，讓政務官不得不接受合作（E8、E13）。
- (3) 被動的配合：不提供協助，讓政務官隨處碰壁發現政策不可行，以突顯事務官對於行政組織的重要性，而政務官只是個陌生人，對行政一無所知（E1）。
- (4) 不給予承諾：事務官不對偏好表示或承諾，讓政務官摸不著頭緒，才能擁有足夠的資訊與條件去影響政務官的政策選擇（E5）；再者，承諾代表願意負責任，並沒有好處，尤其在不能確定是否符合公共利益時，事務官更沒有誘因承諾。

3. 仲裁力量：可行性評估報告

當政務與事務官都無法說服對方時，需要外部的力量來進行仲裁，如委託外部評估、專家研究報告，一方面可卸下責任或是純粹的拖延戰術（E8），另一方面則是透過解讀可行性評估報告，用質疑報告數據或是撰寫者立場偏頗等方式，來捍衛自己的偏好（E11）。

4. 影響政務體系

(1) 弱化政治體系的權力結構

Hacker 入閣之際有帶一位政治顧問（political adviser）Frank，政治顧問並非某專業知識領域的專家，而是要確認部長專注於政治優先事項，以免被事務官分散注意力。即便政治顧問能協助政務官從事媒體公開活動、政治諮詢而有其重要性（Eichbaum & Shaw, 2010），但過於理想主義，關注於政治承諾與選民回應，無法妥協於現實，甚至仍停留在選戰期間，將行政部門視為撻伐的對象，顯得與務實主義的事務官格格不入。因此劇中事務官透過各種方式來排除政治幕僚，以弱化政治體系的權力結構，盡量將政治顧問排除在決策之外，例如將政治顧問安排在另一間會議室等待、透過資訊篩選讓政治顧問無法取得關鍵的公文與資訊等（E1）。

有關政治顧問的角色，在現實世界裡並未必如同劇中被邊緣化，Eichbaum 與 Shaw 跨國性的研究（2010）就發現政治顧問足以提供事務官動能誘因去提升績效的表現與建議的品質，但本影集也提醒著我們，政務官身兼部會首長，絕非只有政治管理需求，仍必須擁護行政價值、仰賴事務官執行政策，才能達到政治上的成就，政治顧問如果空有政治回應性，卻無法與行政體系共存，無法修補行政缺漏，只會造成政務官進退兩難。

(2) 給予肯定以獲取政務官的信任

事務官透過給予政務官肯定，以獲取政務官的信任、或是拉攏政務官，都是一項示好的方法。例如試圖了解政務官的理念，讓政務官將自己視為重要的一員（E1），或是協助政務官短時間內能提出一項有成就的政績（E12）。

(3) 面對共同目標合作

面對共同威脅時，不論是否認同對方，還是會為了共同的利益而選擇合

作。例如委員會的總檢討對政務官或事務官都是共同的大事，Humphrey 便不藏私地教導 Hacker 如何面對委員會的提問（E14）。

(4) 創造共乘船的情境

現有情況不利於己時，事務官還是能夠創造共乘一條船的情境，讓政務官站在同一陣線。例如 Humphrey 將過往評估錯誤的案件轉介 Hacker 當作任內政績，讓 Hacker 必須與 Humphrey 一起為錯誤負責任（E7）。

5. 納入政府外部的力量

(1) 操作媒體

只要揭糞於媒體就會變成大事，即使沒有付諸實施，也必須向媒體與大眾說明。例如，Humphrey 私下向媒體爆料 Hacker 不願意承擔設置化工廠的政治責任，逼迫其對設置議題表態（E11）；但媒體不僅是政務官的罩門，政務官也可運用媒體，逼迫行政部門必須面對媒體與選民的監督來推動施政，例如 Hacker 在接受電視採訪時，公布行政部門將會替國家資料庫設置安全措施，讓 Humphrey 不得不將這項政策納入待辦事項（E4）。

(2) 外部倡議團體

事務官將倡議團體的遊說，視為消耗政務官能量的工具之一，「有一個利害團體在下議院…足以讓部長忙翻了」（E6）；但也可能成為事務官推動政策偏好的阻礙，「Hacker 私下運用自己的媒體關係與政治能量，對外募集連署書，準備施壓行政部門」（E10）。

(3) 被動支持抗爭

人民抗爭對於政府效能有致命的傷害，通常首相也不會允許抗爭持續太久的時間，事務官被動支持也成為一項有用的互動工具。例如被動支持罷工，讓工會替行政部門發聲（E8），或是創造民間力量施壓的可能，讓民間團體放話要在各大報讓 Hacker 名聲敗壞，都讓政務官不得不接受來自事務官的政策建議。

（二）政務官的互動行為

政務官可能採取的互動技巧，與前段的討論多有雷同，因此僅列出主要脈絡予以討論。

1. 行政運作的經驗累積

(1) 仰賴政務幕僚的能力

政務官發現資訊不對稱是與事務官相處最大的難題，「不能再將事務官作為唯一取得資訊的管道」（E3），因此安排政治顧問幫忙「到處打洞」來蒐集資訊，甚至政務官親力親為在龐大的公文堆中「徒手挖掘資訊」（E6），或是由政務幕僚提出研究報告，來對行政部門形成壓力，藉以弱化行政部門資訊掌握的優勢。

(2) 來自事務官的交流與學習

政務官於互動過程中學習事務官的做事技巧，包括進行價值交換，以及將行政經驗加以複製。例如，Humphrey 直接告訴 Hacker 行政慣例上的做法（E14），或是 Hacker 利用 Humphrey 所教導的可行性評估報告解讀步驟，來說服他人將評估報告依其政治偏好進行修改（E11）。

(3) 外部的經驗複製

政務官也可從相同政黨或是相同職位的經驗指導學習複製。例如 Hacker 無法找到方式克服事務官的拖延戰術，而從在野黨已卸任的前任部長從觀察 Humphrey 四年心得中複製經驗（E4）。

2. 媒體與聲望經營

運用媒體可以是藉由主動的撰寫新聞稿、私下爆料與公諸媒體，也可以是被動的讓媒體監督。主動的方式是由政務官主動發起，例如用撰寫新聞稿對外揭露行政部門的弊端（E1）、私下與記者會面，希望能以匿名爆料的方式打擊政府監聽的陋習（E11），以及直接透過媒體公告行政部將設計個資安全措施（E4）。被動的方式則是由媒體發動議題監督，例如媒體以頭版標題「要求辭退」迫使 Hacker 必須回應精簡人事政策績效不彰的檢討（E3）；另外，也因為政務官看重媒體形象，也被 Humphrey 利用來牽制政務官的行為，而選擇與事務官的政策偏好妥協（E13）。

3. 運用民意的走向

民意的匯集一直是政務官主要的權力來源，當政務官政策上有需要時，民意就

成為最重要的靠山，期望選民能夠表達意見支持政務官的政策偏好，例如發動蒐集請願書，讓反對監聽獲得民意的支持（E10）。

三、互動結果：對公共利益的影響

最後將 21 個樣本的互動結果進行分析與歸納，分析政策結果究竟偏向行政價值或是政治價值，並進一步檢視與公共利益關係的對照表如表 2。

（一）政策結果的價值分析

影集中，政務與事務互動的政策結果，偏向行政價值者（15 集）大於偏向政治價值者（6 集），以下將分別探討。

1. 偏向行政

偏向行政的結果中，事務官價值偏好為個人利益的有 E7、E9、E12、E13、E21，行政組織利益的則有 E1、E3、E5、E6、E8、E15、E16、E18、E19、E20，其中較帶有公共利益價值的只有 E3、E5、E6、E12。

事務官的個人利益除了真正回饋自身，如勳章（E2、E9）、個人愛好的歌劇（E21）及來自私人網絡的請託（E9、E11、E13）外，其實有利行政組織運作的行政利益，也都帶有事務官個人利益的色彩，包含了有利行政運作的行政方便性（E1、E3、E4、E6、E7、E10、E12、E15、E16、E18、E19、E20）與代表組織強度的預算及人力資源（E8、E14）。

我們可以發現，沒有一集的互動過程是事務官或政務官會主動放棄個人利益，也就是沒有任何一方從一開始就發自內心選擇符合公共利益的選項。其次，從結局符合行政利益的集數中可以看出，事務官在面對符合個人利益與行政利益時，絕對會盡可能維護自身的利益，不惜以設局讓政務官自投羅網（E3、E13）或私下爆料給媒體（E11）等方式來捍衛自身利益，只有在純然政治性的議題上，不損及個人利益或行政利益時，事務官才會選擇靠近公共利益的價值，此時價值是可以被交換的。這意味著事務官對政策的出發點是以個人利益與行政利益為優先，即使選擇公共利益，也是在不損害自身利益的前提下。

表 2 政策結果與公共利益關係對照表

結果偏向行政價值							結果偏向政治價值						
集數	篇名	價值偏好		結果	公共利益評估		集數	篇名	價值偏好		結果	公共利益評估	
		事務	政務		主觀	客觀			事務	政務		主觀	客觀
1	透明政府	行政利益	選舉承諾與民主價值	行政利益	不符	不符	2	正式訪問	公共利益	政治利益	政務官的個人利益與政治利益	符合	不符
3	節約運動	行政利益	選舉承諾與民主價值	行政利益	不符	符合 ⁴	4	專制國家	行政利益	政治利益與公共利益	公共利益	符合	不符 ⁵
5	大白天下	行政利益	個人利益	行政利益與公共利益	不符	符合	10	死亡名單	行政利益	個人利益與公共利益	公共利益	符合	不符
6	知情權	行政利益與效率	效率與民主價值	行政利益	不符	不明 ⁶	11	緣竿而上	個人利益	政治利益	政治利益	符合	不符
7	用人唯親	個人利益與行政利益	選舉利益與民主價值	事務官個人利益與部分行政利益	不符	不符	14	忠誠問題	行政利益	政治利益	公共利益	符合	符合
8	仁愛社會	行政利益	公共利益	事務官個人利益與部分行政利益	不符	不符	17	家醜外揚	個人利益	政治利益與公共利益	政治利益	符合	不符
9	無功受祿	個人利益與行政利益	行政績效與民主價值	政務官與事務官彼此的個人利益	不符	不符							
12	兩害相權	個人利益與行政利益	個人利益與政治目的	事務官個人利益與行政利益	不符	符合							
13	生活品質	個人利益	民主價值與政治利益	事務官個人利益與行政利益	不符	不符							
15	機會均等	行政利益	民主價值與個人利益	行政利益	不符	不符							
16	迎難而上	行政利益	民主價值與政治利益	行政利益	不符	不符							
18	操守問題	行政利益	個人利益與公共利益	行政利益	不符	不符							
19	如坐針氈	行政利益	政治利益與公共利益	行政利益	不符	不符							
20	知易行難	行政利益	個人利益與公共利益	行政利益	不符	不符							

⁴ 阻止短期內為了選舉承諾而裁員這件事來說，對於政府長期運作的價值是有益處的。

⁵ 雖然政策是具備正當性且有益於公共利益，但是直接對外公布的方法，容易破壞政務官對內的信任關係，長期來說對政府經營並不有利。

⁶ 本集面對統一法案與環境保護二選一的議題，屬於經濟與環境兩個價值的仲裁，從影集中難以分辨何者更有利於公共利益

2. 偏向政治

政務官的價值偏好，不外乎選舉承諾與政治利益（E1、E2、E3、E4、E10、E11、E13、E14、E15、E21）、維持組織續存（E5、E12、E20）、行政效率（E6、E9、E18、E19）、民主與公平原則（E4、E7、E8、E10、E16、E17），最後能確實將政治影響帶入政策結果的部分，卻多是在履行選舉承諾與政治利益（E2、E4、E10、E11、E14、E17）。

觀察結果偏向政治的樣本，事務官取向仍舊多是個人利益與行政利益（E4、E10、E11、E14、E17），一開始選擇公共利益的僅有 E2；而政務官即使一開始偏向公共利益，但很容易就在正式或非正式的協商過程中，因為遭遇困難而放棄，轉而接受事務官的建議，只有具政治壓力或政治利益的，政務官才能夠堅持不放棄。另外也可以發現，具備媒體效果的政策是政務官必須投入心力的重點，不論是事務官特意讓媒體介入或是政務官主動依靠媒體工具皆然。因此，當面對道具被政治利益又結合媒體效果的政策時，政務官會不惜違反自己並不苟同的貪腐文化，選擇利益交換的方式說服事務官合作（E2）。

最後，相較事務官，至少政務官的偏好是比較明確的，大致上與政治或是政黨利益相關的議題，政務官會傾向選民趨向的價值，因此如果希望政務官的偏好更靠近公共利益，就必須透過民主的課責。但困難的是，如果政務官將政府運作關起門來，不讓代議士、利害團體或是媒體進行監督時，來自內部的事務官專業性，便將是重要的監督與制衡來源。如此，也會有兩種不同的結果產生，一則是事務官會發揮專業能力，為資訊不透明的政策把關；另一種則是在比較偏向政治性的政策、又未損及事務官的利益時，事務官也不見得有擔任守門員來得罪政務官的意願或勇氣，相反地還有可能被拉攏（E2）。當事務官選擇與政務官都不符合公共利益價值偏好時，則是互動行為中最壞的結果，此時，便需要仰賴其他力量進行有效的監督（E14）。

（二）互動結果與公共利益的關係

以公共利益作為衡量結果的指標，可以發現影集中偏向行政價值政策結果的 15 個樣本，均不符合主觀性的公共利益，只有 4 個是相對較符合客觀性公共利益，再加上事務官的政策偏好通常是偏向行政價值或個人價值，可以得知事務官主張行政

價值或個人價值時，容易與主觀性的公共利益產生摩擦，卻也不見得符合長期的客觀性公共利益。這與學理上認為事務官應作為公共利益的守門員不大相符，劇中事務官一心捍衛行政利益與個人利益，雖然無法推論現實生活是否真是如此，但可以確定的是，光是期許事務官負起責任是不夠的，必須要在制度上提供支持與誘因、或是來自政務官制衡，才能夠提升其為公共利益努力的意願。

而就影集中互動結果偏向政治價值者，可以發現均是符合主觀性公共利益，卻只有一集能同時符合客觀性公共利益，可知政務官可以符合選民需求，卻不見得能夠通過政府長久運作的考驗。只要涉及選民與政黨利益，政務官總是能非常堅持而達標，當與事務官偏好不同，也會跨越阻礙提出誘因，讓事務官放棄堅持，可見政務官對於政治議題的高度執行力與回應力。但反觀涉及到行政相關價值時，身為行政組織首長的政務官，卻沒有良好的管理能力、無法提升行政績效，而只能處處仰賴事務官的建議，因此，要如何要求政務官在注重政治性價值之餘也關心政府長久運作的利益，甚至願意適時放棄不合理的政治利益，除了依靠議程設定將政府運作的價值與重要性排序，也需要事務官的互動平衡，才能夠讓結果更靠近公共利益。

伍、結論

一、政務官與事務官互動的鐘擺效果

影集中歸納的結果，影響政務官與事務官價值偏好的原因，除了資訊不對稱以及代理人理論等組織背景因素外，事務官主要係基於行政專業能力的認同，政務官則是受到權力來源的牽制，也就是執政黨與選民的利益為優先。

就行為選擇來說，事務官握有行政資源優勢，會視當前的政策傾向，來選擇作為或不作為、影響政務體系，甚至納入外部勢力的作法。如果目前政策偏向行政利益，事務官便會選擇積極的行政作為來落實；如果偏向政治利益，則可以消極不作為、拖延戰術或弱化政務體系，來要求進行非私利的理性選擇；若偏向公共利益，事務官便調整為工具理性，追求政策落實的行政效率；而當兩者意見過度分歧時，則可以考慮納入第三種力量。反觀政務官的行為選擇，不如事務官來的多元且擴散，多半是事務官透過互動方式告訴政務官政策不可行，經過經驗學習後也才理解政策交辦不一定會被順利執行，雖無法分辨究竟是事務官不願意執行、還是真的落

實上不可行，但仍然會尊重事務官的行政立場與專業意見，因為如果選擇強制性的交辦，恐怕會使得兩者的互動關係更容易瓦解，而走向更換舊官僚的後路。

觀察政務官與事務官間的互動，本質上就是處於一個相互制衡的運作關係，政務官要選擇偏向政治價值的政策選項時，事務官便會運用互動技巧與之抗衡；相反地，當事務官選過度偏袒行政價值，政務官也會選擇用強烈的手段要求事務官必須作為。若是將影集中每一次的政務官與事務官相互制衡的動態過程記錄下來，將會呈現出如具有鐘擺型態的結果如圖 3，圖中的價值排序越高代表鐘擺效果的拉力更強，但要強調的是這些價值是位在連續性的光譜上，順序也並非絕對，僅是從劇情中歸納所得。根據影集劇情的分析結果，政務官的首要價值為服從「政黨」，其次是碰觸關於「選民」，都有強烈的動機企圖完成政策目標，第三是帶有選民期待的「主觀性的公共利益」；而事務官主要是從「本位主義」、「行政利益」，到「客觀性公共利益」；而兩者之間的平衡點，大概就是公共利益的價值所在。

當政務官或事務官其中一方的價值在壁壘分明的兩端時，互動的拉力便會產生，透過相互牽制與拉扯，進而能讓政策結果趨於中間值，不至於過度傾斜，以達成最符合期待的政策產出。雖然劇中鮮少出現有一方正視自己的職責勝過私利，來維護社會群體共同期盼的公共利益價值，但我們仍可以樂觀的看待，一旦有一方企圖將政策的鐘擺拉至高處，傾向公共利益的另一方會即時透過互動技巧來牽制另一方，隨時監督對方與自我檢視價值的擺盪程度，將有助於政務官與事務官的互動關係不偏離軌道，而對政策產出更有效能的貢獻。

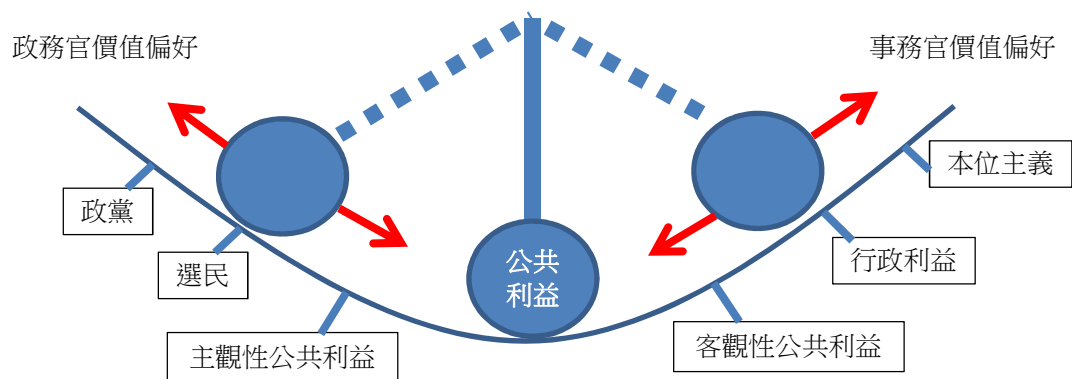


圖 3 政務官與事務官互動的鐘擺效果

資料來源：研究者整理繪製。

二、對我國的啟示與省思

政務官與事務官各自具有運作政策所需具備的正當性與專業能力，在擺盪的過程中，政策也能夠有更適當的產出，互動後的政策雖不見得能夠符合決策者最初的期待，但勢必是調和專業與民主後的結果。然而，前提是要兩者皆願意承認對方確實具備參與政策的條件，事務官理解政務官所代表的民主角色，政務官則須承認事務官確實存在專業能力，兩者在互動上的地位才能夠趨於平等，否則如果任何一方不願意尊重另一方所行使的權力，兩者的互動關係變始終無法有良善的循環，因此在制度性的規劃上，應盡可能確保兩者具有相互制衡的能力，進而在針對互動上予以調整。

反觀我國的政策產出，「政治凌駕專業」多有所聞，⁷ 我國的文官體系不能保有行政或專業的優勢，來藉以制衡政務體系，主要的原因就在於憲政體制的差異。英國為典型的內閣制國家，政治課責對象明確，藉以保全一個堅強且穩固的文官體系，且在制度性的保護之下，事務官能夠貫徹政策方針，為不同的政黨所領導且忠誠地服務，而有政治上的「變色龍」稱謂（施嘉明，1998：29），可以避免政治的過度干預，政黨輪替的轉換下影響也降到最低，而維持相當程度的中立性地位。⁸ 而我國政治責任劃分的標準仍不夠明確，文官體系無法超然獨立，所擁有的專業能力亦不受重視，以致於政務官與事務官間的互動沒有對等的地位，應當透過制度化的方式，將政治與行政的課責明確劃分，並增強文官體系的制度環境與用人條件，提升我國文官專業能力的進展，賦予其面對政務體系的政治權力上取得制衡的條件，才能夠避免政治過度牽制行政。⁹

⁷ 有關政治凌駕專業的個案，在報章雜誌多有媒體報導，舉凡非核家園的能源政策、國道每日 20 公里免收費的交通政策、課綱去文言文的教育政策、治水政策，或是各種影響環境的開發案等。

⁸ 英國設有文官長的位置，一方面要承上政務系統，讓文官有能力回應政治環境的治理需求，另一方面要「代表」文官爭取一個合理且政治影響受控制的專業環境，讓一國的公共事務運作可以走在穩定且專業的軌道上；但在臺灣，事務官到頂之後的下一步就是進入政務體系擔任政務官，使得政務與事務分際的組織文化意識薄弱。

⁹ 本文並不是要強調文官專業大於政治回應，專業責任固然重要，但也可能讓官僚失控，重點應是在於民主回應與專業兩種價值的平衡。

另一個值得反思的問題，政務官的權力來源是來自選民的統治正當性，但究竟對於政治回應是好還是不好？就影集內的觀察顯示，政務官在涉及選民與政黨利益時，都能堅持符合選民需求，來達到主觀性的公共利益，卻未必能夠通過政府長久運作的考驗，政務官理所當然應具備政治回應性，但從民主政治的角度來看，社會本就是多元衝突的價值並存，如果僅單純回應某些特定傾向的選民，而忽略不同政黨的聲浪，於多元民主價值本就是相互牴觸的，因此政治回應可以說是過猶不及。政府回應公民的偏好應該是平等對待的，要提供所有公民同等機會去表達偏好、形成偏好、並在政策中被等同視之，政務官在進入行政組織內部，身兼政治人物與行政首長雙重身分時，就應當認知到，除了政治回應性外，也必須回應民主社會的多元價值，而如何讓政治回應不至於過於偏頗，要求政務官在注重政治性價值之餘也關心政府長久運作的利益，仍是回歸到本研究的核心，讓事務官能取等獨立的地位，相互制衡，才能夠讓結果更靠近公共利益。

必須再重申的是，影集所觀察歸納的結果，不一定就是真實現況的反映，例如劇中歸納的結果是沒有任何一方願意發自內心選擇符合公共利益的選項，但國內的實證研究即指出，當事務官具有公益導向的工作目標時，是會優先回應人民而非組織上級的命令（黃建勳，2018），但不可否認的是，因為現實生活中難以觀察政務官與事務官的實際互動，那些原本無法清楚表達的感覺、意識或情理，透過本研究的歸納得以系統性的呈現，可視作是進入該領域的敲門磚，讓那些即將進入政務與事務互動的人員，像是參加薦任陞簡任官等訓練的人員，能將本研究當作啟蒙教育，對於兩者的互動能有更深層的認識，也才有更多學習與反思的可能。

附帶一提的是，本文的研究素材為 1980 年代英國的影集，如要應用於我國社會脈絡之可能，確有著「空間」與「時間」上的差異，「空間」是英國與我國憲政體制、民情文化上都有不同，並非可以直接用來指導我國，但即使互動流程的細節不同，價值心態卻是相同的，仍有參考之價值；而「時間」差異則是現代社會受到新媒體發展或是廣泛的公民參與等因素影響，雖然削弱了事務官資訊不對稱的優勢，但也增加了兩者在操作媒體或是運用民意走向的便利性，這將有賴未來以更進一步的研究。¹⁰

¹⁰ 有關審稿者所提出新媒體發展與公民參與等因素衝擊，將影響政務官與事務官的互動，作者亦深感認同，並樂於後續進一步研究，例如分析美國 Netflix 原創影集「紙牌屋」（House of Cards），將可彌補本文與當前社會時間維度差異之限制。

參考文獻

- 余致力 (2016)。民主與行政：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響。文官制度季刊，8 (3)，1-20。
- 吳定 (2005)。公共政策辭典。臺北：五南。
- 施嘉明 (1998)。英國的文官制度政務官與事務官的角色任務。公務人員月刊，19，29-33。
- 陳敦源 (2005)。民主與官僚：新制度論的觀點。臺北：韋伯。
- 陳敦源 (2012a)。民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和 (二版)。臺北：五南。
- 陳敦源 (2012b)。應用影視產品推動公務倫理教學：理論與實務。研習論壇月刊，142，1-12。
- 陳雍正 (2006)。文本分析。載於管倖生、阮綠茵、王明堂、王藍亭、李佩玲、高新發…盧麗淑 (編著)，設計研究方法 (74-84)。臺北：全華。
- 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。
- 黃建勳 (2018)。為民而戰的游擊隊政府？初探臺灣文官異議行為與動機。政治科學論叢，76，159-198。
- 黃建勳、陳敦源 (2018)。政務事務互動關係：臺灣文官對政治的容忍之研究，東吳政治學報，36 (2)，1-64。
- 蔡秀涓 (2012)。臺灣民主治理：政務官與官僚體系的磨合。臺北：新台灣國策。
- 熊忠勇 (2012)。合作還是背叛？談政務官與高階文官的互動倫理。載於國立高雄大學政治法律學系 (主編)，職場權責與專業倫理 (109-136)。臺北：巨流。
- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. London, UK: Harvard University.
- Eichbaum, C., & Shaw, R. (2010). *Partisan appointees and public servants: An international analysis of the role of the political adviser*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and administration: A study in government*. New York, NY: Macmillan.
- Harmon, M. M. (1989). The responsible actor as “Tortured Soul”: The case of Horatio Hornblower. *Administration & Society*, 21(3), 283-312.
- Helco, H. (1977). *A government of strangers: Executive politics in Washington*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Kaufman, H. (1956). Emerging conflicts in the doctrines of public administration. *The American Political Science Review*, 50(4), 1057-1073.
- Lee, M. (2001). The image of the government flack: Movie depictions of public relations in public administration. *Public Relations Review*, 27(3), 297-315.
- Levine, C. H., Peters, B. G., & Thompson, F. J. (1990). *Public administration: Challenges, choices, consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman Little.
- Lichter, S. R., Lichter, L. S., & Amundson, D. (2000). Government goes down the tube: Images of government in TV entertainment, 1955-1998. *The Harvard International Journal of Press/Politics*, 5(2), 96-103.
- Long, N. E. (1949). Power and administration. *Public Administration Review*, 9(4), 257-264.
- McCurdy, H. E. (1995). Fiction and Imagination: How they affect public administration. *Public Administration Review*, 55(6), 499-506.
- Pautz, M. C., & Warnement, M. K. (2013). Government on the silver screen: Contemporary American cinema’s depiction of bureaucrats, police officers, and soldiers. *Political Science & Politics*, 46(3), 569-579.
- Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the public service*. New York, NY: Oxford University.
- O’Leary, R. (2014). *The ethics of dissent: Managing guerrilla government* (2nd Ed.). Washington, DC: CQ.
- Pautz, M. C. (2017) *Civil servants on the silver screen: Hollywood’s depiction of government and bureaucrats*. Lanham, ML: Lexington.
- Rosenbloom, D. (2008). The politics-administration dichotomy in U.S. historical context. *Public Administration Review*, 68(1): 57-60.
- Felton, S., Dimnik, T., & Bay, D. (2008). Perceptions of accountants’ ethics: Evidence from their portrayal in cinema. *Journal of Business Ethics*, 83(2), 217-232.
- Svara, J. H. (2006). The search for meaning in political-administrative relations in local

- government. *International Journal of Public Administration*, 29(12), 1065-1090.
- Waldo, D. (1948). *The administration state: A study of the political theory of American public administration*. New York, NY: Ronald.
- Waldo, D. (1980). *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*. Novato, CA: Chandler & Sharp.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

附錄一、「是的，部長！」集數整理與內容摘要

集數	篇名	內容摘要
1	透明政府 (open government)	Hacker 新官上任，督促部門常務次長 Humphrey 貫徹其政黨「透明政府」的承諾，增加國民知情權。最終透明政府改革暫時停擺。
2	正式訪問 (the official visit)	與非洲小國的外交互動，Hacker 與政務及事務官幕僚針對一份演講稿進行研擬，以避免不必要的政治衝突與風險。最終政務官自行做決策，並予以好處賄賂事務官接受決策。
3	節約運動 (the economy drive)	Hacker 擔任議員提出精簡政府人事的政策建議，被媒體再次拿出來當作話題，Hacker 打算履行其政治承諾進行組織精簡，沒想到 Humphrey 卻說能夠精簡的只有「tea ladies」。最終政務官放棄節約運動。
4	專制國家 (big brother)	Hacker 發現自己在政治回應及行政部門的要求之間感到矛盾，最後甚至必須藉由媒體的力量施壓行政部門，事務官配合落實個資的安全措施機制
5	大白天下 (the writing on the wall)	為 Hacker 對於事務官所撰寫的草案頗有微詞，因此自行起草提出「分階段削減公務員計劃」，使得行政部門在陰錯陽差之下被裁撤，最終政務官放棄爭奪起擬草案權，分工的重要性重新受到重視。
6	知情權 (the right to know)	針對「統一法案」中整併部門時會影響到獾的保護區，引來環保部門及環保團體的抗議，Hacker 質疑行政部門的評估報告並未告知，而要求取得所有資訊。最終 Hacker 理解到在掌握資訊上，Humphrey 是贏家，政務官接受政策選項勝過資訊。
7	用人唯親 (jobs for the boys)	針對上一任部長執行工程案遇到困境，Humphrey 特意隱藏部分資訊以讓 Hacker 接手案子。Hacker 發現政府與企業的合作案不如想像中美好，而接受了 Humphrey 建議的「用提供官位來解決政策困境」。
8	仁愛社會 (the compassionate society)	Hacker 針對醫院開幕後只有行政人員，沒有醫療人員也沒有病人感到非常生氣，要求裁撤行政人員以聘雇醫療人員。最終 Hacker 在罷工的壓力之下，暫時將閒置的醫療院所做為難民營使用。

集數	篇名	內容摘要
9	無功受祿 (doing the honours)	為提高節約政策效果，Hacker 在 Bernard 的建議下要求部門節約預算 5%，否則不頒發年度勳章，此外，也不支持牛津大學增加外國學生的計劃；但最後因改革推行困難，而接受事務官的賄賂妥協。
10	死亡名單 (the death list)	報導指出現政府仍有監聽，被監聽者除了反對黨人士外，Hacker 也在列，Hacker 因而要求 Humphrey 必須提高監聽的難度。一度因為被列在秘密的死亡名單上，而支持維持現有監聽來打擊犯罪，最後從名單除名後，政務官積極反對無配套措施的監聽。
11	緣竿而上 (the greasy pole)	義大利廠商前來邀請共同生產丙醇，但生產過程可能會製造高污染的戴奧辛，引起當地議員及居民的抗議，Hacker 因此主動找撰寫研究報告的學者，稍微干涉專家研究報告結果，進行傾向政治利益的決策
12	兩害相權 (the devil you know)	內閣可能面臨改組，Humphrey 得知消息後感到非常愉快，因為 Hacker 越來越進入狀況，讓 Humphrey 越來越不好引導政策的走向。但是得知可能的接班人更難搞的時候，反而開始修正工作方式讓 Hacker 獲得更高的工作成就感，最終讓 Hacker 選擇留任原部門。
13	生活品質 (the quality of life)	銀行家想要在建築物上增蓋 6 層，卻會違反 Hacker 在競選時期的環境政策。但政務官為延續媒體形象與承諾，最終接受銀行家的遊說。
14	忠誠問題 (a question of loyalty)	Hacker 參加一場委員會，檢討部門過去的施政與影響部門未來的發展，發現要回應的問題都以為是行政問題需要問常任秘書，但隔週換 Humphrey 前往委員會被質詢，卻將政策部分全部認為是 Hacker 負責的範圍。 Hacker 發現長期以來過度掩蓋行政部門的缺失，失去身為政務官的敏感度與改革決心，面臨了究竟要忠誠於誰的考驗。
15	機會均等 (equal opportunities)	Hacker 想要宣布女性副秘書及常任秘書 4 年內增加到定額的 25%，並從編制外招募女性，但 Humphrey 直接拒絕，因為文官體系是獨立不容破壞。最終政務官放棄推動女性定額 25% 政策。

集數	篇名	內容摘要
16	迎難而上 (the challenge)	Hacker 希望能訂定地方的新計劃預算超過 1 萬英鎊就要制定衡量指標，以制止鋪張浪費，勢必會增加事務官的工作量，事務官只好設計 Hacker 在電視訪談中發表不利首相的言論。Hacker 擔心會影響首相對他的忠誠觀感，最終以取消衡量指標為交換，讓 Humphrey 協助撤銷電視訪談的播出。
17	家醜外揚 (the skeleton in the cupboard)	南德貝郡政府不依法律按時交報表，Humphrey 要求部長要進行處置，但其行政效能卻是最高的，Hacker 因此不想處分。另一方面，媒體報導蘇格蘭海島醜聞，Humphrey 30 年前訂錯合約，今日免費將 4000 萬的基礎建設送給私人，要看政府解密文件來追查源頭。最終政務官幫事務官保密，以換取不處置效能最高的地方政府。
18	操守問題 (the moral dimension)	Hacker 出訪庫朗簽署合作契約，對於該契約是英國電子公司賄賂庫朗而來並不知情，不願被指控包庇賄賂，Humphrey 則認為這是行政慣例。Hacker 最終面對記者來訪，否認賄賂，並斥責媒體報導會影響千萬個英國的工作機會。
19	如坐針氈 (the bed of nails)	首相需要一個國民綜合交通政策，但因為會引起高度爭議，交通部不願意接下，首相助理跟內閣秘書便以首相名義讓 Hacker 接下這額外的工作。在 Humphrey 安排的預備會議中，交通部的公路、鐵路和航空部門都各持己見不願妥協。Hacker 發現是苦差事後，要 Humphrey 幫忙脫身，最後又將爛攤子推回給交通部。
20	知易行難 (the whisky priest)	Hacker 得知英國軍火賣給義大利恐怖分子，政府應該要採取行動，但 Humphrey 認為揭露弊端會影響到其他人例如外交部、國防部、經貿部，沒有好處，還要顧及國家出口額、英國工作機會、選票等等，不能因為道德氾濫讓首相難堪，最後政務官選擇不採取作為。
21	劫貧濟富 (the middle-class rip-off)	Hacker 在自己的選區中，想要賣掉美術館將所得貸款給即將破產的足球隊，並認為稅金補助皇家歌劇院是劫貧濟富的行為，但 Humphrey 正是常常去歌劇院的人，無法接受這樣的作為，便建議內閣秘書，任命 Hacker 成為藝術總管部長，Hacker 最終只好放棄拆除美術館。

資料來源：研究者整理。

附錄二、編碼方法之說明與範例

- 一、編碼流程：由作者根據文獻回顧的理論基礎，建立起編碼表與編碼說明，將每一集的影集內容由編碼員依序就政務官與事務官的「價值偏好」、採取的「互動行為」類型，以及「互動結果」進行內容編碼，以作為後續分析的實證資料。
- 二、編碼員編碼：編碼方式係由其中兩位共同作者輪流擔任編碼員，為了確保編碼內容的一致性，因此將編碼結果一一與第三位共同作者討論達成共識，一方面可避免編碼錯誤、一方面也可以免除編碼員相互同意度的問題。
- 三、編碼表

項目	編碼內容
決策情境	政務官與事務官兩者衝突的決策點
價值偏好	政務官傾向「政治利益」、「公共利益」或「個人利益」
	事務官傾向「行政利益」、「公共利益」或「個人利益」
互動行為	政務官採取的互動行為
	事務官採取的互動行為
政策結果	政策結果偏向「政治價值」（即政務官的價值偏好：「政治利益」、「公共利益」或「個人利益」）、或偏向「行政價值」（即事務官的價值偏好：「行政利益」、「公共利益」或「個人利益」）
互動結果與公共利益的關係	符不符合「主觀性的公共利益」

四、編碼說明與範例：

- (一) **政治利益**：為了贏得政黨青睞而得以繼續獲得政治任命，以及滿足選民需求而贏得下次選舉勝利，卻未考慮行政部門運作，這類回應選民與政黨的需求者，編碼為「政治利益」。

【例】非洲小國總統來訪英國，所準備的演講稿有諸多不利英國內部和諧的聲明，藉此來威脅英國支援五千萬英鎊，用英國的錢來買英國的鐵井

以發展國內石油政策，Hacker 認為可以促進地方就業機會的提升，同時可以修正演講講稿，為政治利益的考量（E2）。

【例】義大利政府希望在英國設置化學工廠生產丙醇，Hacker 考量的是政策會不會受到民意愛戴，而不是對環境的影響；預定地居民發起抗議，讓首相對此建設不滿意。Hacker 不能得罪首相，也基於選票的因素不能與選民衝突，為政治利益的考量（E11）。

（二）**行政利益**：不受政黨輪替或選舉成敗影響，而是為了便利行政部門有效完成行政工作，及有利於長久永續運行者，編碼為「行政利益」。

【例】新上任的部長對改革行政體系有滿腔熱血，積極推行政府資訊透明化工程，但事務官都知道改革中有窒礙難行的部分，而技巧性地讓部長知道政策執行不容易，為行政利益的考量（E1）。

【例】Hacker 欲積極推動精簡政府人事的政策，Humphrey 卻不想妥協，而隨龐大的部門比小部門更有成就，這是因為勢必會影響到事務官賴以為生的組織結構，甚至使組織未來的運作更加艱難，為行政利益的考量（E3）。

（三）**個人利益**：從個人角度出發，考量個人本身利益，編碼為「個人利益」。

【例】Humphrey 積極要求 Hacker 簽署部裡推薦的公務員授勳名單，是為了讓一生奉獻給政府且每年領取微薄薪水的公務員，一點慰藉與聲望，為個人利益的考量（E9）。

【例】Hacker 原先反對政府監視人民、監聽電話，後來因為被列入死亡名單中，而有情報員及保鑣跟隨保護，為了在殺手找到他之前先制伏，而不反對使用監聽工具，因個人生命受到威脅，為個人利益的考量（E10）。

（四）**公共利益**：社會中共同享有的利益，摒除政務官或事務官之行為主體的自我中心考量，而是以整體社會作為考量。理想上的公共利益應當是要受到民眾歡迎與解決民眾的需求，同時又能兼顧政府長期運作的價值，但由於公共利益是一個既抽象又相當複雜的概念，歧異多元的價值難以被定義，又容易與個人利益或其他特殊利益產生混淆與矛盾，因而會產生選民主觀認知上認為

符合公共利益，但客觀結果卻是不符合的情況發生，故在政策結果上又會特別區分為「主觀的公共利益」及「客觀的公共利益」，前者代表回應性的價值，即主觀上能獲得民眾支持，但卻未利於政府長久運作；後者則代表客觀上能符合政府長久發展的永續價值。

【例】Hacker 認為政府多撥款給聖愛醫院，卻減少看診，而把多餘的錢拿來聘行政人員，因此建議要裁撤行政人員，把錢用來聘請醫療人員，是為公共利益的考量（E8）。

【例】Hacker 為了選舉承諾所要推動的精簡政府人事最終終止，就選民來說是不符合「主觀的公共利益」，但阻止短期內為了選舉承諾而裁員這件事來說，對於政府長期運作的價值是有益處的，而符合「客觀的公共利益」（E3）。

【例】Hacker 為了阻止非洲小國總統不利英國內部和諧的演講稿，而用五千萬英鎊換作為交換，讓他們用英國的錢來買英國的鐵井，不但可以促進英國地方就業機會的提升，也可以修正演講稿，對選民來說是符合「主觀的公共利益」，卻是不符合「客觀的公共利益」（E2）。

The Interaction between Political Appointees and Civil Servants under Democratic Governance: A Content Analysis of “Yes Minister”

Chi-Jung Lu, Li-Chun Lin, Don-Yun Chen^{*}

Abstract

All democratic states face the challenge of ruling party alternations, especially as they relate to the interaction between political appointees and senior civil servants. Political appointees represent political parties and political interests. Political parties and voters have high expectations that these political appointees can achieve certain outcomes. Conversely, civil servants work under a system that protects career bureaucrats, and are expected to develop professional expertise, stabilize the operation of government, and act according to professional rather than political considerations. Due to their different value orientations, political appointees and civil servants frequently have contrasting missions. Reconciling these two types of value is fundamental to ensuring the proper functioning of

* Chi-Jung Lu, Ph. D. student, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: 104256501@nccu.edu.tw.

Li-Chun Lin, Master, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: ja_v07@hotmail.com.

Don-Yun Chen, Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: donc@nccu.edu.tw.

government. As a result, the interaction between political appointees and civil servants has a critical influence on the performance of government.

However, it is not easy to directly observe the interaction between political appointees and civil servants. To outsiders, the actual interaction between the two always appears to have taken place in a black box. In order to shed light on this black box, this study analyzes the interaction between appointees and civil servants as depicted in film and television programs. The classic British series, “Yes Minister” was chosen as the study’s research subject due to its skillful and poignant portrayal of interactions between ministers and bureaucrats, allowing a deeper understanding of the issue. The study employs textual analysis as the principal research method. Each of the series’ 21 episodes were textually reinterpreted using the same analytical methods, which were constructed by categorizing the decision-making environment, value orientations, behaviors, and reaction to policy outputs for both political appointees and senior civil servants. After analyzing and categorizing the interactions between political appointees and civil servants, we can learn more about the possible scenarios for their relationship. Practically speaking, political appointees and civil servants can use this study to learn more about their roles and mutual interactions.

Keywords: “Yes Minister”, political appointees and civil servants, value preference, choice behavior, film and television product analysis

危機管理：引領新策略樣貌

王俊元*

書 名：Crisis Management: Leading in the New Strategy Landscape

《危機管理：引領新策略樣貌》

編 著：William R. Crandall, John A. Parnell, and John E. Spillan

出版年：2014 (2nd Ed.)

出版社：SAGE Publications, Inc.

頁 數：356 頁

政府危機管理的議題自 1960 年代開始逐漸受到重視，當時重要的案例為古巴飛彈危機，美國甘迺迪政府（Kennedy Administration）與蘇聯政府花了近兩週來化解可能爆發的國際重大戰爭，此案例的危機決策及溝通談判模式後來在學界中廣泛受到討論。至 1979 年 3 月，美國賓州發生核電廠核外洩事件，雖沒有人員因此罹難，但因是在美國本土核電歷史上第一次嚴重的事故，後續在實務界與學術界均有大量的關注，也讓危機管理領域迅速發展。例如在 1985 年，美國公共行政學界頂級期刊《公共行政評論》（*Public Administration Review*, PAR）即出版了〈緊急管理：公共行政挑戰〉（*Emergency Management: A Challenge for Public Administration*）專刊，開始系統性的討論政府危機管理。

* 中央警察大學行政警察學系副教授。

Associate Professor, Department of Police Administration, Central Police University, e-mail: g885422@seed.net.tw.

回顧近 20 年來國內相關領域的發展，由於地理位置特殊，哥倫比亞大學地球研究所（The Earth Institute, Columbia University, 2005）報告指出臺灣 73% 的人口與土地是同時暴露在 3 種以上的天然災害中，例如颱風、地震、土石流等。再加上近年廣受矚目的許多交通意外、人為誘發的危機事件，讓國內公部門相當重視危機管理的議題，並在許多公務員核心能力訓練的課程中列入相關課程的研討。檢視近年國內與公部門危機管理相關的專書大概包含幾個重要議題，例如：個案分析（詹中原，2004a）、危機管理原則（黃丙喜、馮志能、劉遠忠，2009）、危機管理分析架構建立（朱愛群，2011；李宗勳，2016；詹中原，2004b），以及災害管理等（王价巨主編，2017；丘昌泰，2000；陳柏蒼總編輯，2016）。與上述國內不算少的專書相較，本文所介紹專書《危機管理：引領新策略樣貌》（*Crisis Management: Leading in the New Strategy Landscape*）具有兩個特點：其一是聚焦於「組織管理」所面臨的危機，其次是從「組織策略」（organizational strategy）途徑來建構危機管理架構。

本書第一版與第二版分別在 2010 年及 2014 年出版，兩個版本相較，第一版有 12 章，第二版則將原先列於第 11 章的混沌理論（Chaos Theory）精簡掉，僅剩 11 章。然而每章的篇幅都更為豐富，因此全書正文的頁數反而增加了 50 餘頁。3 位作者 Crandall、Parnell 及 Spillan 均是美國北卡羅萊納大學彭布魯克（University of North Carolina at Pembroke）管理學的資深教授。

本書的第 1 章即點出作者對危機管理的主要看法。他們認為危機管理不僅是對某次不幸事件的回應；相對地，作者將危機管理視為策略的過程，並且是在組織生命週期發生第一次危機事件開始之前就必須開始的過程。它是在危機發生之前與之後都必須規劃的過程。¹ 因此，作者視危機管理為一個整體的過程（holistic process），此過程自然需要一個架構來加以了解。由於危機的發生與來自組織策略的挑戰經常連結在一起，作者認為危機管理不應再像傳統途徑將危機規劃與策略規劃區分為不同途徑，而是必須將二者纏繞（intertwine）在一起，此一觀點也貫穿全

¹ 原文為“...crisis management is not just a one-time response to an unfortunate event. It is much broader than that. We view it as a strategy process that must occur far before the first crisis ever takes in the life of the organization. It is a process that must be planned both before and after the crisis occurs.” (Crandall, Parnell, & Spillan, 2014: 1)。

書的發展（Crandall, Parnell, & Spillan, 2014: 2, 7）。

在回顧了過去文獻對危機管理的分析架構後，作者提出了本書的架構，係由組織內、外部的樣貌與危機管理 4 個過程交織而成的 2 * 4 矩陣。如表 1 所示：

表 1 危機管理架構

	樣貌調查 (landscape survey)	策略規劃 (strategy planning)	危機管理 (crisis management)	組織學習 (organizational learning)
內部樣貌 (internal landscape)	我們組織內部存在哪些威脅？	我們組織對潛在危機事件可以如何規劃？	危機發生時我們如何管理內部利害關係人？	我們組織可從此危機中學到什麼？
外部樣貌 (external landscape)	我們組織外部存在哪些威脅？	在組織外部做了哪些計畫以為潛在危機事件做準備？	危機發生時我們如何管理外部利害關係人？	組織之外有什麼與我們剛經歷的危機類型有關的學習正在進行？

資料來源：Crandall, Parnell, & Spillan (2014: 12)。

上述的架構中，內部樣貌包含如員工或組織文化，它是組織的人性面（human side），並呈現了組織的優勢與劣勢。外部樣貌包含了與組織既得利益相關的所有利害關係人，例如政府機關、產業協會及媒體等，另外也包含不必然是利害關係人但卻會對組織運作產生重大影響者。危機管理過程中的 4 個連續階段包含樣貌調查、策略規劃、危機管理，以及組織學習，每個階段在內部與外部樣貌關切的核心問題如表 1 所列（Crandall, Parnell, & Spillan, 2014: 11-14）。

本書第 2 章至第 10 章基於上述的架構開始進行更深入討論，並各從一個危機案例做為開場。第 2 章與第 3 章討論「策略樣貌」；第 2 章探討組織外部 6 個會助長組織必須正視的危機事件之主要趨勢（trends），這些趨勢含危機的本質變得更為跨界（transboundary）、恐怖主義仍有威脅、社群媒體與網路強化危機效應、人為誘發的失誤是多數危機的核心、環境傷害與資源永續性讓危機有全球影響性，以及全球化增加組織與社會的風險。第 3 章檢視了組織外部 4 個造成危機的廣泛因素（factors），包含政治法律、經濟、社會、科技等。從組織內部來看，組織生命週期（life cycle）的 5 個階段都有不同的危機成因，這些階段包含初創、生存、成

功、更新、衰退。

第 4 章至第 6 章的議題在於「策略規劃」；其中第 4 章危機管理的策略途徑（A Strategic Approach to Crisis Management）扮演連結本書分析架構中「樣貌調查」與「策略規劃」兩個階段的角色。作者在本章開始即點出危機管理需要有策略的心智或觀點，² 而策略管理的外部分析、內部分析、策略形成、策略執行、策略控制 5 個過程，也可與本書危機管理 4 個過程相對應，其中前兩個合起來為樣貌調查，後面 3 個分別可以和策略規劃、危機管理，以及組織學習相結合。本章也舉出了策略規劃常用的 SWOT 分析可用於探討組織潛在威脅事件。第 5 章的重點在強調建立危機管理團隊（crisis management team, CMT）和撰寫危機管理計畫的重要性，團隊成員應包含組織中的首長、人事單位、主計單位、安全單位、公共關係單位、法律諮詢對象、業務單位及外部諮詢顧問。危機管理計畫的基本內容則為封面、目錄、危機管理團隊介紹、團隊成員的職掌、危機管理團隊啟動時機、指揮中心的位置與運作，以及特定危機情境的應變計畫。第 6 章探討組織策略與危機，組織策略係由高層發展持續競爭優勢的計畫，而組織危機可能與策略相關，例如低成本、差異化等。

第 7 章與第 8 章探討危機發生後的管理策略；第 7 章聚焦在行動的採取，包含情境分析、資訊掌握都是必要的，發言人亦必須規劃媒體回應策略。此外，危機發生期間損害控制是最重要的，且必須滿足組織內、外利害關係人的需求。第 8 章著重在危機溝通，除了與組織內、外部利害關係人的溝通外，本章也特別討論了危機溝通與社群媒體（Crandall, Parnell, & Spillan, 2014: 207-213），包含像部落格（blog）、YouTube^{TW}、網路（internet），以及其他社群媒體工具，都大幅改變了過去危機溝通的模式與內涵，值得組織經理人重視並應接受相關的訓練。

第 9 章與第 10 章重視組織學習；作者在第 9 章首先就指出組織學習的定義就是「偵測與除錯過程」（the process of detecting and correcting errors）（Crandall, Parnell, & Spillan, 2014: 225），並且運用 P. Senge 學習型組織（learning organization）來討論組織如何從危機案例中學習，最後並說明組織危機學習成功不同程度，以及學習必須考量組織的文化。第 10 章主要討論危機管理中倫理的作

² 原文為“...crisis management requires a strategic mind-set or perspectives.” (Crandall, Parnell, & Spillan, 2014: 84)。

用，除了闡述組織倫理、企業倫理與社會責任外，也論述企業倫理與危機管理架構之關係，而組織學習階段也將會促進組織在倫理績效上的表現。

本書最後的第 11 章探討危機管理新興的趨勢，作者以表 1 的架構說明了 18 個趨勢，並整理如表 2 所示：

表 2 危機管理新興趨勢

	樣貌調查 (landscape survey)	策略規劃 (strategy planning)	危機管理 (crisis management)	組織學習 (organizational learning)
內部樣貌 (internal landscape)	<ol style="list-style-type: none"> 1. SWOT 分析將成為分析危機脆弱性重要工具。 2. 危機與道德淪喪間的連結將增強。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 虛擬危機管理計畫將成為常態。 2. 危機管理計畫將整合至組織策略規劃過程。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 特定事件的危機應變將更為普遍。 2. 危機期間，組織的網站與社群媒體網絡將成為主要的溝通工具。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 組織學習將提供策略規劃過程重要的回饋圈。 2. 危機後的學習將導致組織現狀的改變。
外部樣貌 (external landscape)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 做為利害關係人，危機受害者將變得更為可見及更具影響力。 2. 危機將被視為不信任組織的理由。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 危機管理團隊將與組織外部的危機團隊進行更多規劃。 2. 危機管理重點努力範圍將拓展至更廣的利害關係人。 3. 永續發展將變得更加令人期待。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 在決定危機的結果時，社群媒體將扮演更重要的角色。 2. 在評估組織危機回應時，時間將成為關鍵的衡量指標。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 危機管理的架構與模型將變得更為複雜。 2. 危機研究將持續運用個案並融入更多統計分析。 3. 危機研究將採取長期的觀點。

資料來源：Crandall, Parnell, & Spillan (2014: 291)。

回顧早在 1982 年美國泰利諾膠囊 (TYLENOL[®]) 被下藥毒死 7 位民眾的危機事件中，即有結合策略和危機管理來作分析的成功案例。該公司的管理團隊在事件發生後黃金 24 小時內召開緊急會議，擬定危機管理「總策略」為「如何保護消費

大眾」及「如何挽救該產品」，並在此兩大策略下，嬌生公司展開許多行動，讓泰利諾膠囊在一年內成功的站回市場，也讓民眾及其他利害關係人迅速恢復信心（詹中原，2004b）。然而，儘管本書不是第一個結合策略和危機管理來分析，本書基於兩大核心議題：「策略」及「組織內、外部利害關係人」所發展出的架構與討論確是更為全觀與深入。

首先，本書認為危機管理的策略不僅是危機事件發生後再去思考或討論，而是必須鑲嵌、結合在組織整體的策略規劃過程中，亦即危機事件之前、之後皆必須有策略性的思維與學習。其次，過去危機管理多僅在危機應變的階段才思索如何爭取利害關係人的支持及降低他們的反對。然而在本書架構中，外部樣貌之分析是貫穿樣貌調查、策略規劃、危機管理，以及組織學習這 4 個連續過程的。最後，本書也關注到科技的發展及社群媒體對危機管理帶來的機會與挑戰，其對於組織策略和組織內、外部利害關係人在危機時的溝通協調功能如何建構出合理可行的機制，也值得重視。

1984 年 E. Freeman 出版《策略規劃：利害關係人途徑》（*Strategic Management: A Stakeholder Approach*）一書受到廣大討論與迴響，早期認為企業組織在規劃策略時，僅要考慮股東即可；然而本書點出了組織內、外部利害關係人在策略管理上扮演的重要角色與功能。進一步來看，策略在危機管理的過程中為何如此重要？此問題可從策略的意涵說明之。簡言之，組織策略在設定目標（方向）、整合組織內、外利害關係人（讓他們也瞭解並支持該目標），以及合理調配資源來達到目標（黃朝盟，2005）。換言之，若組織成員與外部利害關係人若都能瞭解策略目標，即便發生危機事件，在應變階段亦能有很有效的朝著共同方向努力，如此策略規劃與危機管理的連結自然就會有產生重要的意義。

如同本書作者所點出未來危機管理研究的趨勢，將會運用個案與統計分析來探討危機管理的議題。筆者於 2017 年在國外學術期刊 *Administration & Society* 所發表〈地方政府策略風格與危機應變能力〉（*Strategic Styles and Organizational Capability in Crisis Response in Local Government*）一文中，即以策略內容和策略過程為架構，透過臺灣 22 個縣市政府 2,000 多位中階文官的調查，分析出前瞻的（prospective）策略內容，以及參與的（participatory）策略過程，對於提升組織應變能力是有顯著正相關的（Wang & Kuo, 2017）。

最後，作者指出未來危機管理的架構與模型會變得更為複雜，本文則認為這樣的發展將奠基在近年來協力治理（collaborative governance）的基礎上。如同本書開頭所點出的，跨界、全球化等趨勢都對組織帶來許多挑戰，當前許多組織面對的威脅或危機事件已很難由單一組織來面對與處理。因此，如何發展協力危機治理的架構與模型，將會是下一階段本領域可持續推進的研究進程。

參考文獻

- 王价巨（主編）（2017）。**災害管理：13 堂專業的必修課程**。臺北：五南。
- 丘昌泰（2000）。**災難管理學：地震篇**。臺北：元照。
- 朱愛群（2011）。**政府風險管理與危機處理：實例系統分析**。桃園：中央警察大學。
- 李宗勳（2016）。**危機管理與談判**。臺北：智勝。
- 陳柏蒼（總編輯）（2016）。**災害管理與實務**。臺北：五南。
- 黃丙喜、馮志能、劉遠忠（2009）。**動態危機管理**。臺北：商周。
- 黃朝盟（2005）。**公共組織策略規劃之研究：行政院中程施政計畫制度之執行評估**。臺北：韋伯。
- 詹中原（2004a）。**危機 36：矩陣式管理策略分析**。臺北：華泰。
- 詹中原（2004b）。**危機管理：理論架構**。臺北：聯經。
- Crandall, W. R., Parnell, J. A., & Spillan, J. E. (2014). *Crisis management: Leading in the new strategy landscape*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston, MA: Pitman.
- The Earth Institute, Columbia University (2005). *Risk analysis reports over half of world's population exposed to one or more major natural hazards*. Retrieved from: <http://www.earth.columbia.edu/news/2005/story03-29-05.html>.
- Wang, C.-Y. & Kuo, M.-F. (2017). Strategic styles and organizational capability in crisis response in local government. *Administration & Society*, 49(6), 798-826.

《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 11 卷第 1 期出版日期：108 年 1 月；截稿日期：107 年 11 月 30 日。

(二) 第 11 卷第 2 期出版日期：108 年 4 月；截稿日期：108 年 2 月 28 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

中華民國 107 年 7 月 31 日修正

- 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	編輯委員會決定
	不同意推薦刊登	送第三人審查	送第三人審查	編輯委員會決定	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、兩位審查人意見分別為「修改後再審」、「不同意推薦刊登」時，由編輯委員會參考不同意推薦刊登之實質審查意見後，決定不同意推薦刊登或改送其他人且視為第二位審查意見。

六、「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。

七、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