

# 台灣政府文官調查

*Taiwan Government Bureaucrat Survey*

TGBS

研究文集(一)：方法篇

研究團隊

政治大學公共行政學系教授 詹中原

陳敦源

黃東益

蕭乃沂

東吳大學政治系教授 蔡秀涓

2008.12

親愛的專家、學者您好：

首先，感謝您在不同時間點上，對本研究的協助。因為有您的支持，我國首次全國性的文官調查能夠順利完成，進而收集到許多彌足珍貴的資料，讓討論文官的理論獲得實證的基礎，也讓學術因數據資料佐證不再是空談。也感謝您對本研究的建議，因為有您的箴言，讓我們的方向更加確定，在筆路藍縷的環境下有一個好的開始，大規模的面訪案完成的果實，是我們公共行政學界所共享的。

再者，歲末奉上的本研究文集，是本團隊過去一年來努力的成果，從收集文獻、編纂題目、事前規劃以及實際執行的完整過程，以六篇方法論討論文獻呈獻給您，我們同時附上第一波面訪所得的數據所計算出來的描述統計。本文集先闡明方法論的一環，實證的分析將於 2009 年的各種學術場域發表，屆時也會以文集的方式送達各位的手中，冀請不吝繼續給予指教。

最後，因為諸位先進的建言，期使我們所發展出的研究方法能朝向制度性的方向建構，最終遠景是共享資料庫的建置，所以，我們舉行此次的專家會議座談。此次會議除了針對 2009 年的第二波面訪調查，亟需您寶貴的建議俾利推動執行外，更重要的在於探討我們文官調查朝制度性建構的走向發展可行性與作法，以期學界能夠長期觀察文官與政務人員的互動與規範，進而建構一個學術與實務共享的大型資料庫，這是諸位先進前瞻性的建議，也是我們最深切的自我期許。

再次感謝您對本研究的支持。

敬祝

順頌 時祺

BPAD 研究團隊 敬上

2008.12.30

# 目錄

目錄 .....	1
<b>PART ONE 文章發表 .....</b>	<b>2</b>
壹、「第八屆調查研究方法與應用國際學術研討會」，中央研究院人文社會科學館，2008年9月11-12日。 .....	2
台灣文官意見調查的挑戰與反思－以「2008年台灣民主治理機制鞏固之研究」為例.....	3
貳、「台灣政治學會年會暨學術研討會」，國立暨南大學，2008年11月22-23日 .....	28
文官調查：觀點、方法、與實務意義.....	29
文官調查資料蒐集過程與受訪者無回應的分析.....	68
發展循證基礎的文官研究與實務：「台灣文官調查資料庫」芻議.....	86
研究架構、議題選取與問卷設計：民主治理系絡之2008台灣政府文官調查 .....	101
文官調查的跨國比較：機會與挑戰.....	134
<b>PART TWO 訪談結果 .....</b>	<b>155</b>
壹、國科會專題研究計畫-文官調查問卷 .....	155
貳、訪談結果描述分析.....	178
<b>PART THREE 評論與建議 .....</b>	<b>204</b>

## **PART ONE 文章發表**

壹、「第八屆調查研究方法與應用國際學術研討會」，中央研究院人文社會科學館，2008年9月11-12日。

# 台灣文官意見調查的挑戰與反思－以「2008年 台灣民主治理機制鞏固之研究」為例

*Surveying Civil Servants in Taiwan –*

*Challenges and Reflections from an NSC Sponsored Project*

蕭乃沂\*、黃東益、陳敦源\*\*、呂佳螢\*\*\*

## 摘要

**【研究目的與問題】** 本文試圖由台灣首度的全國性文官抽樣面訪調查經驗中，檢討並且累積未來台灣進行文官調查的操作知識。民主時代中，文官是政府改造最重要的對象以及工具，對於政治中立、回應性、倫理、與行政管理相關主題的經驗研究而言，文官更是一群可指認的調查對象。本研究藉著國科會補助「台灣民主治理機制鞏固之研究」兩年計畫的機會，於2008年初完成我國政府一般行政機關的文官面訪問卷，從回收的資料中，本研究將從文官與民眾面訪調查不同的特性上出發，從抽樣方法、調查拒訪、替代樣本等影響統計推論等議題角度，深入探討訪談資料的推論品質問題，以建立循證基礎的公共行政與政策的研究與實務。

**【研究資料與方法】** 本研究母體為我國一般行政機關文官，抽樣底冊為中央政府所經營的全國公務人力資料庫，先排除公營事業、醫療機構、公立學校、與軍警人員後，再根據中央、地方政府層級及文官官等進行分層隨機抽樣，為達成2,000份預定有效樣本，以膨脹方式抽出8,000份擴充樣本，透過於全國各地招募的面訪員，共接觸3,042位受訪者後完成1,962份有效面訪問卷，有效回收率達64.5%。

**【研究結論與建議】**由拒訪原因分析顯示，因工作需要而必須間接接觸的樣本（如監獄工作人員）失敗率最高，以政府層級與文官官等的分層準則提高了調查成本；而中央政府失敗率遠高過地方政府，最高官等的簡任文官也較不易訪問；此外，本研究採用的膨脹抽樣確實在人口變項上保有基本的母體結構特性。最後提議的製作標準作業程序、與政府資料庫結合、與相關主題的深入資料分析等發展方向，皆可視為將本研究作為後續我國與跨國文官調查的準備工作。

**【關鍵詞】** 文官調查、抽樣底冊、膨脹抽樣、替代樣本

---

\* 論文主要聯絡人：政治大學公共行政學系助理教授，nhsiao@nccu.edu.tw。

\*\* 黃東益與陳敦源皆為政治大學公共行政學系副教授，tyhuang@nccu.edu.tw; donc@nccu.edu.tw。

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

「如果一個政治學者研究 1992 年選舉而針對其結果而預測錯誤，其影響有限，因為柯林頓仍然會當選；但是，如果一個公共行政學者研究教育方案時的分析有誤，後果則較為嚴重，因為該研究可能會影響政策走向。」

Gill & Meier (2000: 158) 1

## 壹、台灣文官意見調查：緣起與主題

行政改革 (administrative reform; Caiden, 1991) 的研究是公共行政領域最主要的核心，它不但是行政理論發展的原動力，也是公共行政理論與實務關鍵的連接點；但是，與其它社會科學領域比較起來，公共行政學門這項重要領域，往往是由個別國家或是行政組織中的實務經驗者所主導，缺乏一般化的經驗研究基礎 (Knill, 1999)，因為行政改革通常缺乏蒐集證據的意願與能力。行政改革的成敗關係著一個國家的興衰，以及公共行政學門本身的價值，近年在學門內所興起「公共治理」(public governance) 的相關論述，我們可以看出它就是理論以及實務界所推動的另一波行政改革努力。

當然，俗語說：「錯誤的政策比貪污還可怕」，有改革的熱情並不一定帶來「正確」的改革結果，這裡所謂「正確」的意義，起碼有三種：其一，影響範圍的大小：在私部門，錯誤的投資會影響一個公司在市場上的生存，但是錯誤的政策往往會造成一國之內大多數人長期的困擾，學者 Jeff Gill 與 Kenneth Meier 在本文開頭的論述有其特殊意義。比方說，台灣過去十餘年所進行的教育改革政策，就是一個適切的案例；其二，改革的動機：改革者如果將行政改革視為一種選舉時的「政治修辭」，不關心改革的結果而僅止於政治行銷之用，基於前面錯誤改革所要付出的代價，是比貪污還可怕及可惡的；其三，循證基礎的公共政策

(evidence-based public policy; Pawson, 2006)：正確的政策也代表是一種植基於證據 (evidence) 的政策論述，根據公共政策的理性基礎，政策方案如果不止於正當性修辭，則政策規劃者應該對於「行政改革的正確方向是什麼？」以及「行政改革的作為到底有沒有依照正確方向前進？」背負尋索證據的責任。

近年來從公共衛生政策領域中發跡的「循證的公共政策」或是「循證管理」(evidence-based management; Stewart, 2002) 的概念日益興盛，主要是在公共政策理性論辯的基礎上，強調政府政策推動的決策，應該是以證據 (evidence) 為基礎；當然，民主時代公共政策社會論述的過程中，倡議者必須提出相關證據作為論述的基礎，是公共政策重要的正當性基礎。比方說，一項政策大規模實施之前，能先有小規模的實驗，再依循實驗結果修改政策方案，將可提昇其可行性及公眾的可接受性；從事前評估的角度來看，這就是近年政策小規模試驗 (piloting)

---

<sup>1</sup> 原文如下：”If a political scientist makes a major error in his or her study of the 1992 election, it matters little. Clinton still wins. If a public administration scholar commits a major error in analyzing an education program, it can have major implications simply because it could affect public policy.”

為何會成爲公共事務管理者常使用的循證政策規劃模式的主要原因（Sanderson, 2002）。舉例而言，內政部在推動長期照護之前，曾經在台灣三峽鶯歌以及嘉義市兩個社區實施三年的先導計畫，就是這種小規模實驗的一個重要的案例，以期獲取第一線的執行證據；當然，這樣的模式也受到從方法論與實用性而來的挑戰，Learmonth & Harding（2006）就認爲，由於證據永遠是「分歧」（divergent）而不確定的，長期來說，循證會讓管理者更加失去對政策管理的掌控能力，當然，這兩位作者也承認，這樣的論述在實務上並不能推翻證據在短期政策規劃與執行上的政治價值，因爲完全不理會證據也應成爲公共管理的正當性基礎。

回到公共管理風潮下的行政改革，如以循證的公共政策模式來討論，包括人事制度的相關改革與發展在內的任何改革作爲，也應該具有證據的基礎。學者 Hood and Peters（2004: 279）將新公共管理當作一種政治人物與高階公共管理者彼此之間循證學習（evidence-based learning）的活動，也就是說，不論從跨國或是一國之內行政改革的角度，新公共管理風潮之下的改革作爲，不單是意識型態的爭議或是回應政治變革的訴求而已，任何改革的作爲都應有行爲科學

（behavioral science）的成份在其中，也就是 Robert Dahl（1947: 11）所言，公共行政的科學化作爲，應該進行「行政環境下個人行爲的了解與預測」的工作<sup>2</sup>，經驗世界「證據」的收集、驗證與應用，或是準實驗設計（quasi-experimental design）下改革作爲的因果關係驗證，是公共管理者應該具備的核心能力（core competence），也是公部門專業主義（professionalism）的新取向。

這種尋找經驗證據的行政改革方法論，已經與社會科學哲學家 Carl Popper 所談到科學知識產製過程中「可否證性」（falsifiability）的概念非常接近，循證基礎的公共政策模式，更是長久以來方案評估（program evaluation）學者們所提出的「結果導向」（outcome-based; Wandersman et al., 2000）以及「什麼是有用的改變？」（David et al, 2000）等概念背後的經驗基礎。Gill & Meier（2000: 159-163）對於公共行政研究與其它社會科學領域比較之下，缺乏獨立且有系統的資料庫感到憂心，雖然這樣的情況也可以避免由資料庫引導研究的缺點，但是，沒有資料庫作爲公共行政與政策研究的基礎，前文所談到評估行政改革的願景與成效是無法實現的。有趣的是，美國學者 Light（2006）研究美國從 1945-2002 年間的行政改革發現，為何改革不斷推陳出新，有一個原因是缺乏「對什麼改革能夠改進政府績效的堅實證據」（the lack of hard evidence of what actually works in improving government performance）；更有趣的是，Paul Light 對美國的觀察，與瑞典經濟學者 Brunsson（2006）對「為何不斷有行政改革」的論點不謀而合：在沒有證據基礎之下，要停止一項行政改革最好的方法就是建議一個新的改革！雖然如此，本文願以倡議的角度，提出台灣行政改革成功的關鍵，是要讓改革方案植基於經驗事實的發現，也就是說，任何改革作爲必須經過經驗世界資料的因果

<sup>2</sup> 約距今一甲子前，耶魯大學的政治學者 Robert Dahl 針對公共行政研究科學化的條件，提出看法，他認爲公共行政研究的科學化應該從(1)對倫理價值清楚的定位、(2)行政環境下個人行爲的了解與預測、以及(3)從跨國與跨時間研究中萃取行政運作的原則。

驗證才能確實找出產生前述改革弔詭的原因，進而適當地修正改革相關的方案與計劃，遂行改革的意圖。

行政改革的基礎要如何建立在證據的基礎上？本文認為，從受到行政改革影響最巨大的官僚體系開始建構資料庫是一個重要的開始，其原因有三：其一，官僚體系是行政改革最重要的「利害關係人」(stakeholders)之一，改革的成敗受其影響極大；其二，相對於選舉研究調查以民眾為主，行政改革的主要母體有兩群：民眾（包括企業、非營利組織、與一般民間團體）與官僚，由於民眾調查的經驗已經累積有年，目前最缺乏的是對於官僚這個母體的調查經驗；其三，台灣的公務體系有明確的定義，也已經從人事行政管理需要而建立其資料庫，清楚的母體與抽樣架構（sampling frame；或譯為底冊、名冊）使抽樣可以有系統地進行，更重要的是，針對民眾的民意調查資料與官僚的調查資料所可能的結合，將成為台灣行政改革堅實的循證基礎。

據此，本論文主要在介紹國科會 2008-2009 所補助的「台灣民主治理機制鞏固之研究之子計劃一：權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務/事務人員關係」案<sup>3</sup>，其中最重要的工作，就是進行台灣公共行政研究史上第一次全國性官僚體系的面訪問卷調查，其主要目的在於瞭解我國一般行政機關的正式編制文官在政府運作基本方向、組織人際信任、專業責任與倫理、政治回應與中立等方面主題的認知、態度、與行為，在美國，全國性的調查因為地域廣闊的關係並不多見，Bob Wynia (1974) 針對聯邦政府 52 個不同部會中的 405 人進行民主認知與態度的調查；James Ferris and Elizabeth Graddy (1986) 藉由國際城市管理協會 (International City Management Association; ICMA) 針對美國地方政府的行政長官所進行的一項全國性調查，詢問地方政府外包決策與執行情形；James S. Bowman (1990) 以加入美國公共行政學會 (American Society for Public Administration; ASPA) 的行政人員為母體，隨機抽出 750 詢問有關公務倫理的問題；Patrick G. Scott and Sanjay K. Pandey (2005) 則是使用美國一項第二階段全國行政調查 (the National Administrative Studies Project, Phase II; NASP-II) 的機會，針對美國州政府中的健康與社福部門中共 570 名行政人員，訪問關於官僚繁文褥節 (red tape) 與公務動機的相關問題，這些調查都對於美國文官相關改革議題，提供不同程度的循證資料。後文首先針對其中的方法論議題進行討論，接著選擇眾多相關方法論中核心議題：「抽樣與代表性」進行初步資料分析與討論，期望對這項新興的調查研究工作在未來可以穩健地成長，並且最終能發展為我國循證基礎行政改革的試金石，改變台灣公共管理研究與實務的地貌，發展出有台灣特色的循證行政改革作為。

---

<sup>3</sup> 該計劃主持人是陳敦源副教授，協同主持人是黃東益副教授，計劃編號：NSC-96-2414-H-004-037-SS2，主要執行過程中，問卷題目貢獻的過程中，參與者還包括政治大學公行系詹中原教授、蕭乃沂助理教授，東吳大學政治系蔡秀涓副教授。



## 貳、調查方法與執行檢討

台灣學界過去以量化方式進行的文官相關研究，多僅針對特定機關或層級採郵寄問卷或電話調查，少有全面性的隨機抽樣以及面對面的資料蒐集。本段嘗試檢討此次調查經驗，以累積未來進行相關調查研究的操作知識。以下就調查方式的選擇與規劃、執行過程遭遇問題以及未來建議等三部份進行討論。

### 一、調查方式的選擇與規劃

配合調查目的，研究團隊規劃在 2008 年 3 月 22 日總統選舉前以及 2009 年新政府執政一年之後，各進行一次資料蒐集，在確定調查目的與時程後，首先面臨調查方式的選擇，研究團隊從成本、回收率以及資料的品質等三個面向考量。本研究規劃訪問文官 2,000 人，在現行網路問卷基礎設施（主要為個別公務人員電子郵件位址的正確性）仍不足的情況下，以郵寄式問卷的成本最低。在問卷成功率方面，過去對於文官的調查研究主要以郵寄問卷及電話訪問進行，在近期較大規模的調查中，較佳的回收率並未超過七成。<sup>4</sup>雖然本研究為台灣首度針對全國文官進行抽樣面訪問卷調查，缺乏回收率方面的比較資料，但若對照近年國內一般民眾的面訪，<sup>5</sup>親身面訪方式被拒訪的比率是較低的。就問卷填答品質而言，郵寄問卷填答問卷時間具彈性及私密性，但因問卷回收率以及問卷填答非出自受訪者之手的疑慮而備受詬病。電話訪問的匿名性讓受訪者較願意回答敏感問題，但不易查證受訪者身份，且無法掌握受訪者受訪的情境（如正在工作中），影響答題品質。除此之外，本研究問卷題目達 97 題，若採電話訪問方式進行調查，勢必將遭遇高拒訪率。親身面訪能夠透過訪員闡述本研究之內容與目的，並針對受訪者的疑義進行解說，不過對於較為敏感的議題，傳統由訪員一問一答的面訪方式可能造成受訪者對於參與問卷回答的抗拒。

綜合以上各方面考量，雖然訪員親自面訪所耗費的成本最高，但為顧及回收率及填答品質，加上本研究有幸獲得國科會與蔣經國基金會的經費支助，因此決定採面訪方式進行。同時為了提高問卷品質與敏感問題的回覆率，本研究參考了部分郵寄問卷與電訪的隱私保護作法，由研究團隊所訓練的訪員在電話邀請受訪者後，親自遞送問卷到受訪者辦公室或其他約定場所，由受訪者自填答案，訪員則在一旁等候，一方面確保問卷是由受訪者本人填寫，另一方面則避開當面一問一答方式造成受訪者填答敏感問題的可能偏誤。在兼顧回收率與保密原則下，本

---

<sup>4</sup> 在黃東益等 (Huang et al, 2005) 針對中央政府公共管理者的政治態度研究中，分析余致力(1999)以行政院及考試院九至十二職等之文官為調查對象的資料，該調查發出問卷 1,435 份，回收為 794 份，訪問成功率為 55%。其次，在蔡秀涓針對公務人員的組織信任調查中 (蔡秀涓, 2004)，以台北市政府內七個一級機關透過郵寄問卷進行普查，發出問卷 803 份，回收 419 份，總體回收率為 49.2%。另外，電訪調查的問卷回收率，在蔣麗君針對公務人員與行政電子化的研究中 (蔣麗君, 2004)，以高雄市戶政事務所行政人員為調查對象，抽樣電訪 154 份，實際受訪樣本為 102 份，電訪成功率為 69.08%。

<sup>5</sup> 如 2000 年的社會變遷調查，其問卷一拒訪率為 9.04%、問卷二拒訪率為 9.30%；以及 2001 年台灣選舉與民主化調查研究 (TEDS) 的狹義拒訪率 15.6% (洪永泰, 2003 :47)。

研究調查執行過程的問卷設計、督導與訪員招募、訪員訓練等與一般面訪並無太大差異，主要差別在於訪問流程的部分，如圖一所示，訪員主要任務為遞送問卷與禮物、疑義的解答、提醒受訪者重新檢查問卷有無漏答，最後則仍由受訪者自己將問卷放入密封袋。

此次文官意見調查由 2008 年 1 月 24 日開始至同年 3 月 14 日止，共招募來自全各地的大學生及研究生共 82 位擔任訪員，並由政大公行系碩博班研究生 18 位擔任督導。基於問卷難度相對於一般調查低（事先約訪成功再前往、不需朗讀題目），研究團隊決定每份成功問卷酬勞 300 元，6 訪員三次拜訪未遇認定失敗者補助 50 元車馬費用<sup>7</sup>，而偏遠地區者（如離島地區、山區等）給予實際交通補助。為提高回收率，本研究考量到文官體系的次文化可能對於受訪率產生的負面影響（Johnson et al., 2002），除了在訪員出發前以研究團隊名義寄發訪問通知信函外，基於受訪者所處單位層級節制文化、依法行性以及對於權威遵從等特性，在訪問過程中對於拒訪率較高的單位，如法院、監獄等管制性機關的受訪者，在其要求下，以政治大學名義正式寄發公文到其任職機關。

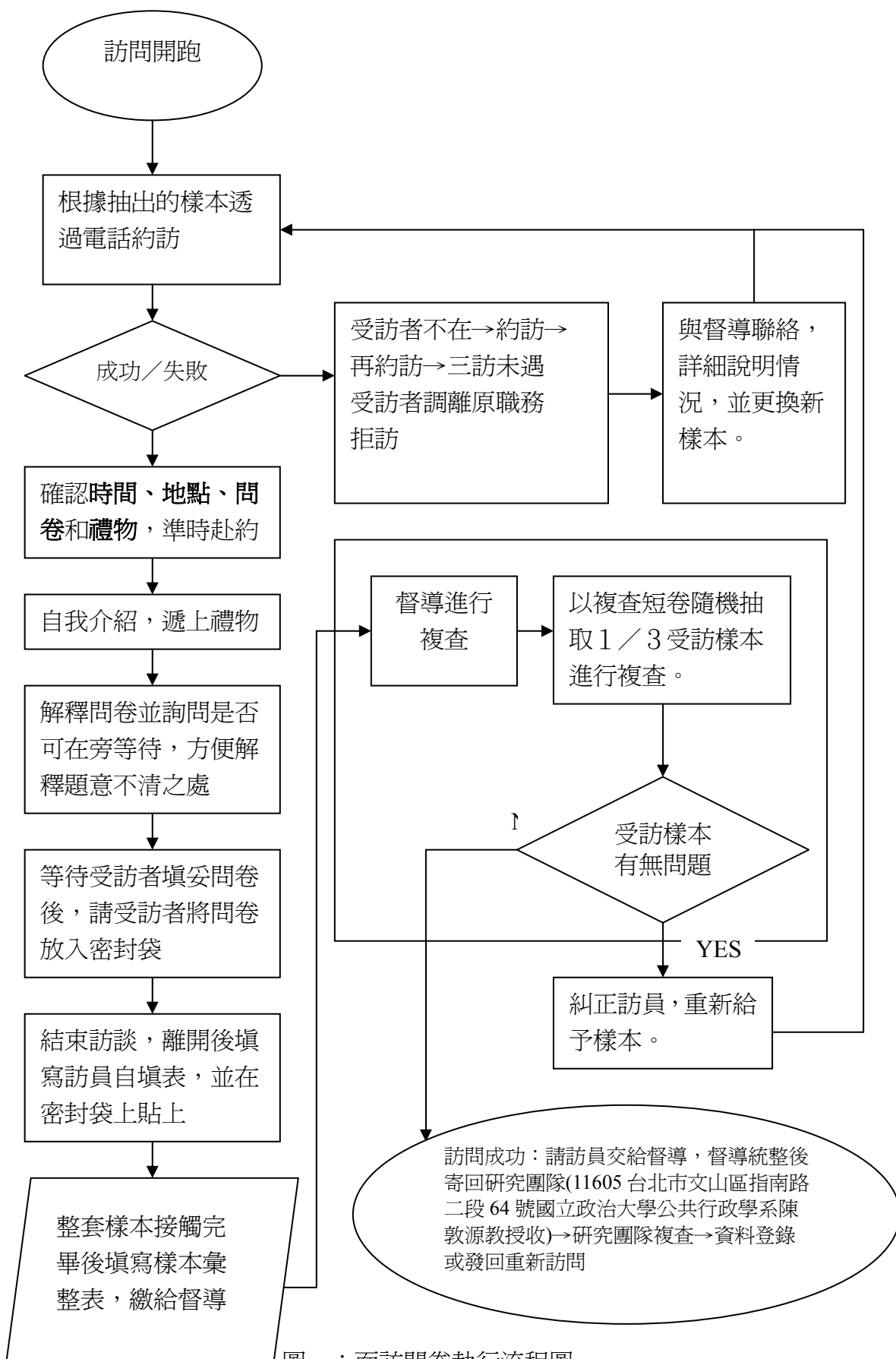
## 二、執行過程與問題

在以上機制的運作下，訪問最終順利完成有效問卷 1,962 份，在執行過程中，受訪者對於本研究的反應、接觸管道、樣本的分佈與訪員管理、訪員在親身接觸受訪者遭遇問題，與一般民眾調查面訪所遭遇問題可能不同，茲於以下小節進行討論。

---

<sup>6</sup> 此成功問卷酬勞係經過比較文官調查與一般民眾調查的拒訪率後而設定的，一般民眾調查因為會有大樓居民等不容易接觸到受訪者的訪問地點，同時此次的受訪者清冊皆附有聯絡方式，在拜訪前都須與受訪者連繫，因此實際上少有到訪問地點卻遇不到人的情況產生。而且本研究不需一問一答，訪員的負擔也相對減少。

<sup>7</sup> 最終補助三次未遇的失敗樣本共有 321 筆。



圖一：面訪問卷執行流程圖

### （一）受訪者對於通知信函的反應

在確定正式樣本名單後，研究團隊於訪問前一周先寄發拜訪通知函給予受訪者個人。部分受訪者接到通知後，主動打電話至研究團隊辦公室與研究團隊聯繫，其內容主要分為幾項：

#### 1. 確認研究團隊以及詢問調查目的

由於近年來電話與信件詐欺事件頻繁，許多訪員在接到訪談通知書後，立即撥打電話到研究團隊確認研究計畫是否真實並了解調查目的，以及受訪者名單的來源等問題。而研究團隊的因應方式係統一將研究團隊與研究目的等真實資訊告知受訪者，並表示名單係由國科會與相關政府機關提供且依研究倫理做好保密措施，以取得受訪者的信任。

#### 2. 說明可訪問時間與地點

部分受訪者表示有意願接受訪問，並親自主動跟研究團隊通知可以訪問的時間，以及瞭解訪員到訪時間，部份受訪者也更確切地提供工作地點資訊。此外，尚有部分非原始樣本中的文官主動積極表示有意願接受訪問，但為遵守特定抽樣程序（詳後文），研究團隊僅向受訪者表達感謝之意而未前往訪問。

#### 3. 說明須請示上級長官或公文

也有受訪文官與研究團隊聯繫，表示須先取得上級長官的同意，方得接受訪問，研究團隊則主動追問其原因，試圖了解是否有特定機關屬性而需取得上級長官的同意，並且告知研究團隊將以公文通知受訪者服務的機關單位，以協助受訪者取得機關同意。

#### 4. 表示拒訪

表示拒訪的受訪者多半係以不方便或沒有說明理由拒絕訪問，部分原始受訪樣本表示因身為公務人員，不應該對於政策有任何態度，必須保持中立。面臨此類挑戰，研究團隊訪員則是先探索原由並再次說明調查目的與訪問流程等，並保證研究的重要與正當性，以取得受訪者的信任與接受訪問的意願。

### （二）接觸管道的問題

在執行調查時，研究團隊中每位督導及訪員手中皆有受訪者的通訊方式，訪員須先進行電話約訪接觸並確認受訪者，再確認為受訪者本人後約定拜訪時間，並於約定時間前半小時，須再與受訪者確認行程，並前往拜訪。

然而在執行過程中，因為機關單位屬性、個人意願等問題，形成拒訪或要求上級單位公文的情況屢屢發生，其中對於訪員而言最為艱鉅的問題為機關直接代為拒訪，無法接觸到受訪者本人。然而，為求調查訪問內容的精確性，研究團隊試圖透過各種管道接觸到原始樣本受訪者，包括：

#### 1. 電話約訪

係指訪員在執行訪問前，先透過電話與受訪者接觸，透過對話確認對方為名單中的受訪者，而且受訪者也同意訪員到工作地點進行訪問。訪問過程係依據研究團隊設計的訪問流程，順利完成問卷，未透過其他方式取得受訪者的信任或接觸到受訪者。

## 2. 直接到工作地點拜訪

當電話拜訪時，因為某些原因無法接觸到受訪者，或者有接觸到受訪者但一直無法空出時間接受訪問等情況時。部分訪員直接到受訪者工作地點拜訪，與電話約訪要求的相同，訪員必須先自我介紹並告知來意，並取得受訪者的同意進行問卷填寫。部分採此接觸方式的訪員反應，此直接拜訪的受訪成功率較高。

## 3. 友人引薦

部分訪員在連絡受訪者前，曾透過自己人際關係的協助，以提升受訪意願。這些人際關係多是親戚或父母親朋友的工作單位；另外，有些是剛好認識該地區的民意代表或長官等，一般而言，透過長官或友人引薦的拒訪率是最低的。

## 4. 公文通知

當訪員電話聯絡受訪者或者打電話到受訪者服務的機關單位時，發現受訪者或該單位因為某種特殊原因而無法接受訪問，或者向訪員要求上級單位的公文時，研究團隊針對提出需求的機關發出公文通知該機關的上級機關單位。依據訪員的反應，大部分有公文知會的單位大致上都願意接受訪問，這些情況在航管單位以及監獄最為明顯。

### （三）樣本分布與訪員管理

本調查與過去民眾意見調查最大差異之一是樣本的地理分佈，例如樣本中有 10 位外交體系的文官，長駐於國外，因此列為失敗樣本。本研究以機關而非以地理區域作為分配樣本的原則，增加許多內部聯繫協調的成本，也影響到原本訪員規劃訪問數量以及實際執行數量的差距。

因為未將地理區域劃分作為一個參考依據，因此受訪者在地域分佈上的比例是因單位分佈的情況而定的。如表一所示，樣本分佈於全台 25 個縣市，以台北市 612 個占全部樣本的三成為最多，其次為高雄市與台北縣，而樣本分佈最少的縣市為連江縣僅有 4 個。此次的調查遍及全台各縣市共有 262 鄉鎮市，而在各縣市內樣本的空間分佈也並非是平均分佈。以彰化縣 26 個鄉鎮市為例，此次調查的 84 筆樣本分佈於其中的 21 個鄉鎮市，其中彰化市與員林便佔了 40% 的樣本數，其餘樣本分散於剩下的 20 個鄉鎮市，其中有 6 個鄉鎮市僅有 1 個樣本。而同樣的問題也發生於其他鄉鎮市，尤其是狹長型的花東地區，使得訪問的難度以及成本相對提高。由於未能顧及地理分布，原來規劃訪員所負責的樣本數與實際執行數目有相當的落差，如何同時兼顧訪員責任樣本數、空間、時間與成本等因素的考量，將是未來研究可以再改進的。

### （四）親身訪問遭遇的問題

表二是訪員在親身訪問的各個步驟所遭遇的問題，在取得受訪者資料後，第一個步驟是先在網路上確認受訪者的通訊方式，許多的受訪者服務單位地址與工作地點不同，例如經濟部水利署南區水資源局地址位於台南縣楠西鄉，但是因為其管轄範圍是整個南台灣地區，所以有多位受訪者的實際工作地點在其他縣市。而面臨此情況，研究團隊的因應方法是作樣本的調動，轉由其他督導負責。

表一：樣本縣市分佈表

縣市別	樣本數	比例	縣市別	樣本數	比例
台北市	612	30.74%	台東縣	42	2.11%
高雄市	160	8.04%	新竹市	39	1.96%
台北縣	144	7.23%	雲林縣	38	1.91%
桃園縣	124	6.23%	基隆市	37	1.86%
台中市	93	4.67%	宜蘭縣	35	1.76%
台中縣	89	4.47%	嘉義縣	33	1.66%
彰化縣	84	4.22%	苗栗縣	32	1.61%
南投縣	70	3.52%	嘉義市	30	1.51%
台南縣	67	3.37%	新竹縣	21	1.05%
台南市	58	2.91%	澎湖縣	18	0.90%
屏東縣	55	2.76%	金門縣	12	0.60%
高雄縣	51	2.56%	連江縣	4	0.20%
花蓮縣	43	2.16%	總計	1,991a	100%

說明：去除無效問卷後，共計 1,962 份有效回收樣本（詳後文）。

在第二步驟時，由於資料的缺陷以及公務人員的流動，最常遇到的棘手問題大致上可分為五項：其一、受訪者調職或進修訓練；其二、受訪者退休或長期休假；其三、機關長官代為拒絕訪問；其四、機關整體拒絕訪問；其五、受訪者確認但拒絕訪問。當遇到受訪者調職或進修訓練時，則透過督導將樣本轉到受訪者所處的轄區，例如受訪期間台南市南部稽徵所的科員到台北受訓兩個月，南部督導責將樣本轉由北市該區督導負責。換句話說，當受訪者不在資料上的區域工作時，以找到原始受訪者本人為主，並非輕易動用替代樣本。而遇到第二與第五個狀況時，則是請督導確認後提供替代樣本，而最常遇到拒訪的單位是司法機關。當遇到第三個與第四個狀況，機關首長代為拒絕及整體機關拒絕訪問的情況時，則以研究團隊統一寄發公文通知受訪者所處機關，以降低拒訪態度，此情況在監獄、航空單位最為明顯。

在步驟三與受訪者見面時，最常遇到的問題是受訪者質疑研究調查的單位，以及受訪者的名單來源兩個問題，由於身處牽涉公共事務的政府部門，公務人員的心態難免較為謹慎，對於訪問、調查等文字抱有較高的防禦心理，包括質疑來訪研究單位的動機，以及抱持多一事不如少一事、避免麻煩的心態，因此拒訪的情況頗為常見。而因應的方式是由訪員遞出名牌與研究團隊通知信函以取得受訪者的信任，同時訪員再度強調此訪問是受「行政院國家科學委員會委託的研究計畫」。

表二：面訪過程面臨問題與回應

執行步驟	執行內容	面臨問題	因應方法
一	網路確認受訪者 單位連絡方式	單位地點錯誤	調動樣本於其他訪區
		通訊連絡方式錯誤	網路查詢正確連絡方式 洽詢相關單位獲取正確連絡方式
二	電話確認本人與 約訪	受訪者調職或進修訓練	調動樣本於其他地訪區
		受訪者退休或長期休假	該區督導使用同樣結構的替代樣本
		機關長官代為拒絕訪問	研究團隊發公文至該機關
		機關整體拒絕訪問	研究團隊發公文至該機關
		受訪者確定但拒訪	使用同區替代樣本
三	與受訪者見面並 再次呈述來意	1. 質疑調查單位，名單來源	訪員遞出名牌與研究團隊委託證明書 說明該訪問為國科會委託執行的研究案
四	遞交問卷與紀念 品	拒絕接受紀念品	
五	說明問卷內容與 填寫方式		
六	受訪者填寫，訪員 在旁協助	抱怨問題題目過長	聆聽並感謝受訪者建議。
		抱怨部分題目過於敏感	向受訪者再度保證該問卷係匿名調查，個人意見不會流露給其他人得知。
		填寫問卷時，長官與其他同事等打擾	耐心等待
七	受訪者填寫完 畢，訪員將問卷放 入信封並彌封		
八	訪員回報督導		

圖表來源：本研究

當在步驟三取得受訪者的信任並同意填答問卷時，在第四與第五步驟便很少遇到特殊的問題；但到第六步驟填寫問卷時，最常遇到抱怨題目過長、題目過於敏感等問題，而此問題的因應方法與其他研究大同小異，皆是鼓勵受訪者繼續填答的方式。當提及敏感性問題時，訪員會再度強調保護受訪者的學術倫理原則。此外，在第六步驟尚會遇到另一問題，因為此次的訪問多半是在受訪者上班時間

進行訪問，在受訪者填答問卷過程，常面臨到受訪者的上級長官或其他同事的打擾，以及受訪者無法花將近半小時的時間專心填寫問卷等問題，此時訪員也只能耐心等待。當問卷填寫完時，進入到裝袋彌封後的第七與第八階段就完成訪問流程，而最後的兩個步驟也較少遇到問題。

### 三、檢討與建議

依據上述的調查訪問經驗，有以下幾個方向值得後續探索與實踐。

#### （一）與政府相關單位合作的可行性

本研究雖然由國科會支持，但國科會並未協助研究團隊發文，最後僅透過研究團隊發出訪問通知，對一些主動提出要求的受訪者，則由政治大學發文至其所屬機關。未來實可進一步探索與國科會或其他政府相關人事或研考機關合作的利弊，例如為使受訪文官更信任本調查重要與正當性，而由政府機關先行發文至樣本所屬機關，再交由學術單位執行約訪、資料整理與分析。

#### （二）文官名冊資料的精進

目前政府相關部門已經建立龐大的文官資料庫，其努力值得肯定，不過本研究在調查前寄發訪問通知書以及聯絡受訪者時發現，有若干服務單位地點與名稱卻未更新；許多調職或退休的文官，其資料並也未有修正；而對於機關單位的聯絡方式與位址資料也未盡詳實，尤其派出的中央機關，其實際工作地點卻是分散在其他各地。這方面的資訊，如無法事先得知，會衍生更多成本與回收率的問題，連帶著訪員的管理難度也會提升。因此若要降低研究調查的成本，政府相關單位應投入更多資源，建立更精確的資料庫。

#### （三）不同接觸管道對於訪問品質的研究

在調查執行過程，訪員與研究團隊透過許多的管道接觸到受訪者，其中最為特殊的是公文通知與透過熟人引薦兩種，雖然此兩種方法可以有效的接觸到受訪者並且提昇接受訪問的意願，但是從另一個角度觀之，此兩種方法對於受訪者皆產生影響與壓力，以透過民意代表或上級長官的介紹或公文通知而言，此關係是否將造成受訪者心理壓力，而無法真實的反應態度值得探討。

#### （四）抽樣與訪員管理更緊密的結合

雖然樣本係按照中央地方、簡薦委官等的結構進行抽樣（詳後文），因此當執行過程中遇有失敗樣本時，並未考量替補受訪者的服務單位與地點變動的範圍，因此在樣本管理上造成許多額外的成本，包含時間與經費的成本。未來在執行時，是否應該將受訪者空間分佈與服務單位列入考量？由於高拒訪率造成樣本調動的頻繁，形成每位督導的責任樣本數一直處於變動狀態，因而無法透過責任樣本數有效規範訪員，同時原先設計的績效獎金制度也必須隨之改變。由於空間分佈及樣本替補，可能導致已經完成責任樣本數的訪員，因為替補樣本而必須再次拜訪相同機關，尤其該機關地處偏遠時，督導僅能動用情感要求，此必是未來需再次面臨的挑戰。



## 參、抽樣設計與實際回收情形

表三為本調查的抽樣設計，「全國公務人力資料庫」中之四大類政府機關為：(1)行政機關（不含軍職人員）、(2)公營事業（生產、交通、金融）機構、(3)衛生醫療機構、與(4)公立學校（不含教師）之公務人力共計 335,274 人，其中編制於第一大類行政機關之公務人力共有 216,422 人，本研究以一般行政機關並去除警察機關（因考量其特殊的任務屬性與大量人數）之 130,559 位具備簡任、簡派、薦任、薦派、委任、委派官等之公務人員（即所謂正式編制文官）為研究母體，依據政府層級（中央、地方政府）與官等（簡任簡派、薦任薦派、委任委派，以下簡稱簡任、薦任、委任）等兩個分層，採分層隨機抽樣方式分配受訪樣本。並考量訪問失敗的可能，參考洪永泰（2004）所提出的膨脹樣本（或擴充樣本）的概念，事先將總抽樣人數按比例膨脹為預定有效樣本數 2,000 人的 4 倍（8,000 人），並以其比例於各層次中抽出對應樣本數而組成所有受訪樣本。

表三：本調查的膨脹抽樣設計

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

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

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

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

回收有效樣本數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	99	573	355	1,027

地方政府	20	487	428	935
總計	119	1,060	783	1,962

圖表來源：本研究

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

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

表四：樣本回收統計

樣本分布	份數	百分比
原始成功樣本【N1】	1,379	45.3%
替代成功樣本【N2】	583	19.2%
成功樣本小計	1,962	64.5%
原始失敗樣本【N3】	617	20.3
替代失敗樣本【N4】	463	15.2
失敗樣本小計	1,080	35.5%
使用樣本總計 【N1+N2+N3+N4】	3,042	100%
母體【N】130,559，膨脹樣本 8,0008		

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

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

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

表四中 N1 代表的是原始成功樣本（1,379 份）、N2 代表的是替代成功樣本（583 份）、N3 代表的是原始失敗樣本（617 份）、N4 代表的是替代失敗樣本（463 份），N 代表的是總擴充樣本數目（8,000 份）。

### 肆、樣本特性分析

本段將探討回收樣本特性，並說明在使用擴充樣本的抽樣下，其成功樣本與替代樣本上的比較分析，是否和使用多套的替代樣本抽樣方式的結果會有所不同（洪永泰，2004），表五首先說明本大段在不同分析項目上（以阿拉伯數字呈現），所運用的變項以及樣本類型組合的說明。

表五：樣本分析總表

樣本類型	原始成功樣本	替代成功樣本	原始失敗樣本	替代失敗樣本	成功樣本	失敗樣本	原始樣本	替代樣本	所有使用樣本	母體
	N1	N2	N3	N4	N1 + N2	N3 + N4	N1 + N3	N2 + N4	N1+N2 + N3+N4	N
政府層級(中央地方)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
官等(簡薦委)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
性別	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓
年齡	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓
主管與非主管	✓	✓								
政黨認同	✓	✓								

#### 一、回收情形與有效樣本代表性

以下統計說明回收情形，並分析有效樣本代表性問題。

##### **N1+N2 / N1+N2+N3+N4**

如前文，本研究總計有 1,962 份成功樣本，共發出 3,042 份樣本，其樣本回收率上為 64.5%，而文官在政府層級及官等上的訪問成功回收比率可見下表六，可發

現在回收成功率上，中央政府層級的回收率低於地方政府有 16%，表示中央政府的文官相較於地方政府文官是比較不容易透過面訪而訪問成功的；表六也顯示最高官等的簡任文官也比較不容易訪問成功，成功率為 56.7%，與薦任、委任官等文官有 10.5%、5.7%的差距。

表六：所有成功樣本回收統計

		母體百分比	所有使用樣本【N1+N2+N3+N4】		成功樣本【N1+N2】		失敗樣本【N3+N4】		訪問成功比率
樣本數			次數	%	次數	%	次數	%	%
政府層級	中央	52.5%	1756	57.7%	1027	52.3%	729	67.5%	58.5%
	地方	47.5%	1286	42.3%	935	47.7%	351	32.4%	72.7%
文官官等	簡任	6.2%	210	6.9%	119	6.1%	91	8.4%	56.7%
	薦任	54.9%	1578	51.9%	1060	54.0%	518	48.0%	67.2%
	委任	38.9%	1254	41.2%	783	39.9%	471	43.6%	62.4%
※母體【N】= 130,559									

### N1 / N1+N3

承接表四中的 1,379 份原始成功樣本，在第一波總共發出 1,996 份樣本，其樣本回收率上為 69.1%，而文官在政府層級上的原始樣本訪問成功比率可見下表七，可發現在回收成功率上，中央政府層級的回收率低於地方政府有層級 12.6%，表示中央政府文官相較於地方政府文官是比較不容易訪問成功的；而最高官等的簡任文官，也比較不容易訪問成功的，成功率僅有 58.1%，跟薦任、委任官等文官有 13.5%、9.3%的差距。此部分成果與上述所有成功樣本的回收分佈情形類似。

表七：原始成功樣本回收統計

		母體百分比	所有原始樣本【N1+N3】		原始成功樣本【N1】		原始失敗樣本【N3】		訪問成功比率
樣本數			次數	%	次數	%	次數	%	%
政府層級	中央	52.5%	1,047	52.5%	661	47.9%	386	62.6%	63.1%
	地方	47.5%	949	47.5%	718	52.1%	231	37.4%	75.7%
文官官等	簡任	6.2%	124	6.2%	72	5.2%	52	8.4%	58.1%
	薦任	54.9%	1,096	55.0%	785	56.9%	313	50.7%	71.6%
	委任	38.9%	774	38.8%	522	37.9%	252	40.8%	67.4%
※母體【N】= 130,559									

## N2 / N2+N4

在回收情形中，在替代成功樣本統計上總共有 583 份成功樣本，佔替代樣本總共發出 1,046 中的 55.7%（如表四）。而文官在政府層級上的訪問成功回收比率可見下表八，可看出中央政府的回收率低於地方政府有 12.8%，表示中央層級的文官相較於地方文官是比較不容易訪問成功的，此發現與以上表六、表七相同；而在替代樣本上，與以上所有成功樣本及原始成功樣本不一樣的是，委任文官是最不容易訪問成功的（54.4%），其次為簡任文官（54.7%）；而與上述表六、表七有類似情形，薦任官等文官仍為最易成功訪問者。

表八：替代成功樣本回收統計

樣本數		母體百分比	所有替代樣本【N2+N4】		替代成功樣本【N2】		替代失敗樣本【N4】		訪問成功比率
			次數	%	次數	%	次數	%	
政府層級	中央	52.5%	709	67.8%	366	62.8%	343	74.1%	51.6%
	地方	47.5%	337	32.2%	217	37.2%	120	25.9%	64.4%
文官官等	簡任	6.2%	86	8.2%	47	8.1%	39	8.4%	54.7%
	薦任	54.9%	480	45.9%	275	47.2%	205	44.3%	57.3%
	委任	38.9%	480	45.9%	261	44.8%	219	47.3%	54.4%
※母體【N】= 130,559									

## N1+N2 vs. N

於下表九所有成功樣本（N1+N2）和母體（N）的卡方一致性檢定中，都是接受虛無假設（表九），在政府層級以及文官官等上並沒有顯著差別，表示在擴充樣本進行抽樣調查上，雖然文官在中央與簡任官等上在訪問成功率上有所不同，亦即所有回收的成功樣本和母體在政府層級與文官官等上的結構是一致的。

## N1 vs. N

從表九可看出原始成功樣本（N1）和母體（N）的卡方一致性檢定中，在文官層級上是接受虛無假設，但是在政府層級上是有顯著差別的，此表示在擴充樣本進行抽樣調查上，第一次進行的原始樣本的調查，也就是所使用的 1,996 份樣本（如表七）可能和文官母體有不一致的問題，可能的原因文官在中央層級上訪問成功率過低，因此影響了和母體變項比例上的差異。

## N2 vs. N

從表九也可看出替代成功樣本（N2）和母體（N）的卡方一致性檢定中，在政府層級以及文官層級上都是拒絕虛無假設，表示回收的替代成功樣本和母體結構並不一致，表示在擴充樣本進行抽樣調查上，之後進行的替代樣本的調查，也就是所使用的 1,080 份樣本可能和文官母體有不一致的問題，可能的原因文官在中央層級和文官官等（簡任、委任）的訪問成功率較低（如表八），因此影響了

和母體變項比例上的差異。

表九：政府層級與文官官等特性的代表性檢定

		母體 百分比	所有成功 樣本 【N1+N2】	與母體 的一致 性檢定	原始成 功樣本 【N1】	與母體的 一致性 檢定	替代成 功樣本 【N2】	與母體的 一致性 檢定
樣本數			1,962		1,379		583	
政府 層級	中央	52.5%	52.3%	卡方值 =0.019 P=0.890	47.9%	卡方值 =11.532 P=0.001 *	62.8%	卡方值 =24.7 P=0.000 *
	地方	47.5%	47.7%		52.1%		37.2%	
文官 官等	簡任	6.2%	5.2%	卡方值 =0.0843 P=0.656	5.2%	卡方值 =3.550 P=0.170	8.1%	卡方值 =14.766 P=0.001 *
	薦任	54.9%	56.9%		56.9%		47.2%	
	委任	38.9%	37.9%		37.9%		44.8%	
※母體【N】= 130,559								

## 二、有效樣本特性分佈

以下將對文官調查中，以性別、年齡作為重要人口變項，進行與母體的一致性檢定。

### N1+N2 vs. N

從表十中可看出在人口變項中的性別與年齡上，所有成功樣本（N1+N2）和母體（N）有其一致性，表示所有回收的成功樣本和母體在人口變項上的性別與年齡的結構是一致的，亦即在擴充樣本進行抽樣調查時，雖然文官在中央政府層級與簡任官等的訪問成功率上有所不同（如表六），但其調查訪問結果卻不致影響成功樣本在人口變項上的代表性。

### N1 vs. N

從表十中也可看出人口變項中的性別與年齡上，原始成功樣本（N1）的年齡和母體（N）是一致的，但在性別上沒有符合母體的分佈結構，也就是如果僅用原始成功樣本來進行與性別有關的推論，可能會有代表性的問題，需要加權加以處理。

### N2 vs. N

表十也顯示了替代成功樣本（N2）和母體（N）的人口變項中，年齡與母體是一致的，但在性別上沒有符合母體的分配結構，表示如果僅用替代成功樣本來進行與性別有關的推論，可能會有代表性的問題，需考慮加權處理。

表十：人口特性的代表性檢定

		母體百分比	所有成功樣本【N1+N2】	與母體的一致性檢定	原始成功樣本【N1】	與母體的一致性檢定	替代成功樣本【N2】	與母體的一致性檢定
樣本數			1962		1379		583	
性別	男性	54.1%	56.4%	卡方值 =4.075 P=0.044	56.0%	卡方值 =1.968 P=0.061 *	57.3%	卡方值 =2.389 P=0.122 *
	女性	45.9%	43.6%		44.0%		42.7%	
年齡	20 以下	0.0%	0.0%	卡方值 =1.868 P=0.760	0.0%	卡方值 =1.811 P=0.770	0.0%	卡方值 =1.115 P=0.892
	21~30	6.4%	6.6%		7.0%		5.8%	
	31-40	29.9%	29.1%		29.2%		29.0%	
	41-50	38.5%	39.7%		39.5%		40.2%	
	51-60	22.3%	21.5%		21.4%		21.6%	
	61 以上	3.0%	3.0%		2.9%		3.3%	
※母體【N】= 130,559								

### 三、原始樣本與替代樣本比較分析

為瞭解本研究採用擴充樣本的抽樣方法，是否能解決所謂再次抽樣無法代表真正母體的問題（洪永泰，2004），因此進行（10）替代訪問成功樣本和原始失敗樣本在重要變項上進行比較，去了解其替代是否能夠達到完成原始失敗樣本的任務；另外也分析（11）原始成功樣本以及替代成功樣本上是否在重要變項上有所不同，與（12）原始失敗樣本以及替代失敗樣本上是否在重要變項上有所不同，在此所說的重要變項包括文官特性變項9以及人口特性變項10。同時，也挑選與文官特性中「是否為現職主管」進行（11）原始成功樣本以及替代成功樣本的比較，並比較敏感性較高的政黨傾向變項。

#### N2 vs. N3

從下表十一中可發現替代訪問成功樣本（N2）和原始失敗樣本（N3）在文官特性中的政府層級上，可通過卡方一致性檢定，表示替代樣本在文官特性中的政府層級（中央與地方）上與原始失敗樣本政府層級中有相同的分佈。不過在文官官等、性別、與年齡則有不一致結構。

#### N1 vs. N2

表十一中也顯示原始成功樣本（N1）和替代成功樣本（N2），在人口變項中上的性別與年齡均通過卡方一致性檢定，但是在政府層級與文官官等就有不同的分佈結構。此外，在問卷題項的主管別與政黨傾向上，可發現在政黨傾向上也有不同的分配。

<sup>9</sup> 政府層級（中央與地方）、文官官等（簡任、薦任、委任）

<sup>10</sup> 性別、年齡。

### N3 vs. N4

從表十一中可發現原始失敗樣本（N3）和替代失敗樣本（N4），在性別分佈上有其一致性，但是在政府層級與文官官等就沒有的一致性，而且在年齡分佈上也沒有的一致性。

### N1+N2 vs. N3+N4

在訪問成功和失敗原因的探討上，可能原因是來自文官特性變項11以及人口特性變項12，而在前文中訪問成功率上，的確也發現在中央政府、及簡任官等文官在成功受訪率上是比較低的。而在表十二中可發現，不管是在政府層級（中央與地方）或文官官等（簡任、薦任、委任）、性別、年齡上皆有顯著差異，因此文官訪問的失敗原因也值得後續深入探究。

表十一：原始樣本與替代樣本的比較

		原始成功 樣本【N1】		替代成功 樣本【N2】		原始失敗 樣本【N3】		替代失敗 樣本【N4】		一致性檢定		
樣本數		次 數	%	次 數	%	次 數	%	次 數	%	N2 vs. N3	N1 vs. N2	N3 vs. N4
政府 層級	中央	661	47.9%	366	62.8%	386	62.6%	343	74.1%	卡方值 =0.012 P=0.913	卡方值 =51.482 P=0.000 *	卡方值 =42.655 P=0.000*
	地方	718	52.1%	217	37.2%	231	37.4%	120	25.9%			
文官 官等	簡任	72	5.2%	47	8.1%	52	8.4%	39	8.4%	卡方值 =15.689 P=0.000 *	卡方值 =37.273 P=0.000 *	卡方值 =11.242 P=0.004*
	薦任	785	56.9%	275	47.2%	313	50.7%	205	44.3%			
	委任	522	37.9%	261	44.8%	252	40.8%	219	47.3%			
性別	男性	772	56.0%	334	57.3%	318	51.5%	238	51.4%	卡方值 =7.718 P=0.005 *	卡方值 =0.963 P=0.326	卡方值 =0.003 P=0.953
	女性	607	44.0%	249	42.7%	299	48.5%	225	48.6%			
年齡	21~30	96	7.0%	34	5.8%	27	4.4%	25	5.4%	卡方值 =16.498 P=0.002 *	卡方值 =0.293 P=0.990	卡方值 =9.730 P=0.045*
	31-40	402	29.2%	169	29.0%	186	30.1%	130	28.1%			
	41-50	544	39.5%	234	40.2%	217	35.2%	186	40.2%			
	51-60	295	21.4%	126	21.6%	155	25.1%	102	22.0%			
	61 以上	40	2.9%	19	3.3%	32	5.2%	20	4.3%			
主管 別	主管	281	20.4	115	19.7					卡方值 =0.403 P=0.525		
	非主管	1096	79.6	468	80.3							

<sup>11</sup> 政府層級（中央與地方）、文官官等（簡任、薦任、委任）

<sup>12</sup> 性別、年齡。



		原始成功 樣本【N1】		替代成功 樣本【N2】		原始失敗 樣本【N3】		替代失敗 樣本【N4】		一致性檢定	
政黨 傾向	泛藍	680	50.8%	288	50.7%					卡方值 =6.355 P=0.042 *	
	泛綠	195	14.6%	71	12.5%						
	其他	463	34.6%	209	36.8%						

表十二：成功樣本與替代樣本的相互比較

		所有成功樣本		所有失敗樣本		一致性檢定	
		【N1+N2】		【N3+N4】		【N1+N2】 vs. 【N3+N4】	
樣本數		次數	%	次數	%		
政府 層級	中央	1027	52.3%	729	67.5%	卡方值=205.423 P=0.000*	
	地方	935	47.7%	351	32.5%		
文官 官等	簡任	119	6.1%	91	8.4%	卡方值=34.185 P=0.000*	
	薦任	1060	54.0%	518	48.0%		
	委任	783	39.9%	471	43.6%		
性別	男性	1106	56.4%	556	51.5%	卡方值=18.779 P=0.000*	
	女性	856	43.6%	524	48.5%		
年齡	20 以下	0	0%	0	0%	卡方值=18.779 P=0.000*	
	21~30	130	6.6%	52	4.8%		
	31-40	571	29.1%	316	29.3%		
	41-50	778	39.7%	403	37.3%		
	51-60	421	21.5%	257	23.8%		
	61 以上	59	3.0%	52	4.8%		

## 伍、後續分析

本研究為台灣首次針對大樣本文官面訪問卷調查，企圖遵循社會科學調查方法的嚴謹程序，作為建立文官意見調查資料庫的敲門磚。前文所論及循證基礎的重要性、調查程序的執行檢討、以及初步的樣本比較分析，皆可擴展為後續實證分析的基礎，目前研究團隊已規劃以下的發展方向：

### 1. 深入分析訪員經驗與拒訪原因

本研究在調查結束後蒐集了訪員實際與受訪者接觸的經驗，包括受訪者拒訪原因，也請督導整理訪員管理記錄及替補訪問程序，深入分析相關資料將有助於未來抽樣與調查程序的規劃與執行。

### 2. 將本次調查經驗經檢討後撰寫為文官調查的標準作業手冊

整理此次彌足珍貴的大型文官調查經驗後加以檢討，並製作成標準作業手

冊，應該是現階段應完成的工作項目，如此不論是次年度的調查，甚至跨國（如亞洲新興民主國家）文官調查才能在本次調查的基礎上持續有所精進。

### 3. 調查回收資料與政府相關資料庫的結合

政府機關目前已存在定期更新的基本資料庫（如全國公務人力資料庫），除了作為本次調查的抽樣架構之外，本調查成果也可適度與現存政府機關資料庫結合，進而形成更完整的包含我國公務人員基本資料、公務經歷（訓練、考績）、行政與政策相關主題（如本研究的政府運作基本方向、組織人際信任、專業責任與倫理、政治回應與中立等議題）的認知、態度、與行為的資料庫，其可能應用領域將更為廣闊多元，例如我國民主化過程中文官專業責任與倫理隨時間如何演變、又是否受其公務歷練的影響，都能在結合兩方跨時間的定期調查與資料更新後，獲取更紮實的證據而有利於研究探討與實務改革。

### 4. 各調查主題面向的分析討論

本次調查中的 97 題（若將小題計入其實超過 100 題）共 8 個構面的資料目前已經完成初步的資料登錄、過濾與編碼，有待後續深入分析與討論。

作為後續我國與跨國文官調查的基礎

本調查特殊之處在於其對象並非一般民眾或民間組織，而是服務於政府機關的公務人員，而以上的發展方向皆可視為將本研究作為後續我國與跨國文官調查的準備工作，這也是研究團隊於 2009 年國科會與蔣經國基金會的補助結束時，必將面臨的重要挑戰：如何定期地規劃執行此文官意見調查？TEDS 與國內現有的長期追蹤調查（如社會變遷調查、高等教育資料庫等）其實已經提供了良好的示範。

## 參考文獻

- 林彩玉、洪永泰、鄭宇庭（2004）〈調查研究中『無反應』選項問題之分析〉，《調查研究》，15 期，頁 31-60。
- 余致力（1999）〈行政菁英對當前重大政策議題之意見調查〉，《理論與政策》，13 卷 3 期，頁 139-170。
- 洪永泰（2004）〈原始樣本、替代樣本、與追蹤樣本的比較：「2001 年台灣選舉與民主化調查研究」訪問失敗問題的探討〉，《選舉研究》，10 卷 2 期，頁 37-58。
- 洪永泰（2005）〈台灣地區抽樣調查各種母體定義、抽樣底冊、和涵蓋率的比較〉，《調查研究》，18 期，頁 9-44。
- 許勝懋、洪永泰（2003）〈2001 年台灣選舉與民主化調查研究抽樣設計：分層效果、抽樣誤差、與設計效果之分析〉，《選舉研究》，10 卷 2 期，頁 59-92。
- 蔡秀涓（2004）〈公務人員組織信任模型之建構：以台北市政府為例〉，《人文及社會科學集刊》，16 卷 2 期，頁 241-277。
- 蔣麗君（2004）〈公務人員與行政電子化：高雄市戶政事務人員對行政電子化認知的調查研究〉，《公共行政學報》，10 期，頁 95-140。
- Bowman, James S. (1990) "Ethics in Government: A National Survey of Public Administration." *Public Administration Review*, 50(3): 345-353.
- Brunsson, N. (2006) "Administrative Reforms as Routines," *Scandinavian Journal of Management*, 22(5): 243-252.
- Caiden, G. (1991) *Administrative Reform Comes of Age*.
- Cannell, C. & F. Fowler (1963). "Comparison of a Self-Enumerative Procedure and a Personal Interview: A Validity Study," *Public Opinion Quarterly*, 27: 250-64.
- Curtin R., P. Stanley & S. Eleanor (2000). "The Effects of Response Rate Changes on the Index of Consumer Sentiment," *Public Opinion Quarterly*, 64: 413-28.
- Dahl, R. (1947). "The Science of Public Administration: Three Problems." *Public Administration Review*, 7(1): 1-11.
- David, H., S. Mutley & P. Smith (2000). *What Works? Evidence-Based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: Policy Press.
- Duncan G. & D. Hill (1989). "Assessing the Quality of Household Panel Data: The Case of the Panel Study of Income Dynamics," *Journal of Business and Economic Statistics*, 7: 441-52.
- Eleanor S. (2006). "Nonresponse Bias in Household Surveys," *Public Opinion Quarterly*, 70(5): 637-646.
- Ferris, James and Elizabeth Graddy. (1986) "Contracting Out: For What? With Whom?" *Public Administration Review*, 46(6): 332-344.

- Gill, J. & K. Meier (2000). "Public Administration Research and Practice: A Methodological Manifesto," *Journal of Public Administration: Research and Theory* 10(1): 157-199.
- Groves R., P. Stanley & S. Dipko (2004). "The Role of Topic Interest in Survey Participation Decisions," *Public Opinion Quarterly*, 68: 2-31.
- Huang, T-Y , D-Y Chen & C-L Yu (2005). "The Political Attitudes of Public Managers in Taiwan," *Chinese Public Administration Review*, 14(2): 1-32.
- Huynh M., R. Kalman & S. James (2002). "The Assessment of Survey of Income and Program Participation (SIPP) Benefit Data Using Longitudinal Administrative Records," Working Paper 238, U.S. Bureau of the Census, Washington, DC.
- Johnson, T., D. O'Rourke, J. Burris & L. Owens (2002). "Culture and Survey Nonresponse," in *Survey Nonresponse*. Edited by R. Groves, D. Dillman, J. Eltinge & R. Little, New York: John Wiley.
- Knill, C. (1999). "Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies," *Journal of Public Policy*, 19(2): 113-139.
- Kristen O. (2006). "Survey Participation, Nonresponse Bias, Measurement Error Bias, and Total Bias," *Public Opinion Quarterly*, 70(5): 737-758.
- Learmonth, M. & N. Harding (2006). "Evidence-based Management: The Very Idea," *Public Administration*, 84(2): 245-266.
- Light, P. (2006). "The Tides of Reform Revisited: Patterns in Making Government Work, 1945-2002," *Public Administration Review*, 66(1): 6-19.
- Lin I-F & C. Nora (1995), "Using Survey Participants to Estimate the Impact of Nonparticipation," *Public Opinion Quarterly*, 59: 236-58.
- Pawson, P. (2006). *Evidence-based Policy: A Realist Perspective*. Sage Publication.
- Sanderson, I. (2002). "Evaluation, Policy Learning, and Evidence-based Policy Making," *Public Administration*, 80(1): 1-22.
- Scott, Patrick G. and Sanjay K. Pandey. (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.
- Stang A. & J. Karl-Heinz (2005). "Letter to the Editor: The Authors Reply," *American Journal of Epidemiology*, 161:403.
- Stewart, R. (2002) *Evidence-based Management: A Practical Guide for Health Professionals*. Abingdon: Radcliffe Medical Press.
- Wandersman, A., P. Imm, M. Chinman & S. Kaftarian (2000). "Getting to Outcomes: A Results-based Approach to Accountability," *Evaluation and Program Planning*, 23(3): 389-395.

Wynia, B. (1974). "Federal Bureaucrats' Attitudes toward a Democratic Ideology,"  
*Public Administrative Review*, 34(2): 156-162.

## 貳、「台灣政治學會年會暨學術研討會」，國立暨南大學，2008 年 11 月 22-23 日

### 台灣政府文官調查專題

主持人：彭錦鵬（國立臺灣大學政治學系副教授）

◎ 文官調查：觀點、方法、與實務意義

發表人：陳敦源（國立政治大學公共行政學系副教授）  
呂佳螢（國立政治大學公共行政學系副教授博士生）  
評論人：彭錦鵬（國立臺灣大學政治學系副教授）

◎ 管道取得與信任建立：新興民主國家文官意見蒐集方法的探討

發表人：黃東益（國立政治大學公共行政學系副教授）  
施佳良（國立政治大學公共行政學系碩士生）  
謝忠安（國立政治大學公共行政學系碩士生）  
評論人：陳俊明（世新大學行政管理學系副教授）

◎ 發展實證基礎的文官研究與實務：「台灣文官調查資料庫」芻議

發表人：蕭乃沂（國立政治大學公共行政學系助理教授）  
陳敦源（國立政治大學公共行政學系副教授）  
蘇偉業（國立政治大學公共行政學系副教授）  
評論人：羅清俊（國立台北大學公共行政暨政策學系副教授）

◎ 研究架構、議題選取與問卷設計：民主治理系絡之 2008 台灣政府文官調查

發表人：蔡秀涓（東吳大學政治學系副教授）  
王千文（國立政治大學公共行政學系博士生）  
評論人：呂育誠（國立臺北大學公共行政暨政策學系教授）

◎ 文官調查的跨國比較：機會與挑戰

發表人：張智凱（國立政治大學公共行政學系博士生）  
高培智（國立政治大學公共行政學系碩士生）  
詹中原（國立政治大學公共行政學系教授）  
評論人：湯京平（國立政治大學政治學系教授）

## 文官調查：觀點、方法、與實務意義<sup>+</sup>

*Surveying Bureaucrats : Perspective, Methodology and Practicality*

陳敦源\*、呂佳螢\*\*

### 摘要

**【研究目的與問題】** 文官調查是一種對統治精英的集體經驗探索，過去統治精英的研究過度集中於政治人物，但是，一國治理績效的關鍵主要是在文官系統，學界應該開發相關探索文官體系的經驗研究技術，以期更多地了解治理的「績效秘密」（performance secret）；更重要的文官體制是中國文明重要的社會建構發明，但是對於這個擁有數千年傳統的體制，過去最多只能從事個別或是局部的探索，尤其這個古老的體制是如何與西方民主政治磨合，是台灣公共行政學界面對國際學界則無旁貸的任務。藉由過去半個多世紀政治學們所發展出來的民意調查方法，提供研究者與實務者對於理論建構與行政改革的循證基礎（evidence-based）。

**【研究資料與方法】** 本文先從應用的角度，討論文官調查的循證管理的意義，尋找台灣公共行政學界建構文官調查能力的意義與正當性，再者，本文將從方法論的角度，植基於 2008 年所進行的「台灣政府文官調查」（TGBS）經驗，從抽樣、調查、以及資料分析等三個角度，討論傳統民意調查方法在文官調查中的應用予限制，並且從中尋找未來建構文官調查的知識管理基礎。

**【研究結論與建議】** 從人事制度改革與學術結合的角度，提出未來台灣公共行政研究以常態性文官調查為基本內容的可行性與限制，本文展望未來有三點機會與挑戰值得注意：其一，研究的持續需要與實務界建立共識，取得穩定的經費與母體清冊的來源；其二，在資源有限的前提下，理論焦點研究與全國調查要做適當的切割；其三，往後執行過程中的監控應該加強，以建立方法論改革的循証資料，持續改進文官調查技術。

**關鍵詞：**文官調查、循證基礎、公共行政研究、人事制度

---

<sup>+</sup> 論文發表於台灣政治學會 2008 年年會暨「全球競爭、民主鞏固、治理再造」研討會，11 月 22-23，南投埔里，暨南大學。本文感謝國科會 2008-2009 所補助的「台灣民主治理機制鞏固之研究之子計劃一：權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務/事務人員關係」研究，研究計劃編號：NSC-96-2414-H-004-037-SS2。

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

\*\* 國立政治大學公共行政學系博士生，[94256503@nccu.edu.tw](mailto:94256503@nccu.edu.tw)。

## 壹、 台灣文官意見調查：緣起

「文官調查」就是應用當代的民意調查技術，對文官菁英關於行政管理與公共政策相關價值、態度與行為進行系統性的探索，不論學術界理論驗證、或是實務界組織發展的需要，文官調查對公共行政的理論與實務發展具有不可否認的價值。美國公共行政學者 Fred Mosher 在他著名的「民主與公共服務」一書開頭中，對該書的研究題目進行重要性的宣示，他提出四點研究民主國家當中文官體系的意義：(1)政府的決策與行為對於社會、經濟、以及公共政策的本質與發展有重大的影響；(2)大部分政府的決策與行動受到任命而非民選行政官員的重大影響；(3)官員的決策與行動受到她(他)們能力、方向感、以及價值觀的影響；(4)而這些官員的特質，又受到她(他)們的背景、教育訓練、以及人際關係的影響<sup>13</sup>，如今看來，這些宣示對台灣目前公共行政學門中文官體系的系統研究，不論從文官對國家決策的重要性，或是文官影響政府政策的背景因素，都有一定的啟發作用。本文將從台灣意見調查的觀點談起-說明意見調查的緣起、台灣及國外在文官循證脈落，並進一步說明如何進行意見調查的方法-有關調查的議題設定、及抽樣及如何進行調查的執行，最後則說明在文官意見調查上有什麼跟一般民眾調查上的不同限制，以及說明後續的跨域、跨國、跨年的分析研究進程。

### 一、 為何應該作文官調查？

本文第一個問題是：「台灣為何需要文官調查？」文官調查需要可觀資源的挹注，對政府或是學界來說，既有資源配置改變需要有力的理由，本文將從國家建構、民主深化、以及研究發展等三個面向來正當化對台灣文官調查投注心力的理由。

#### (一) 國家建構

過去這些年，治理 (governance) 研究的風潮席捲跨學門的社會科學界，該風潮的研究對象表面上是從實體的政府轉換到統治的事實之上，但是，這並不表示政府不再是研究主體，當治理的參與者越來越分散，由於統治協調的需要 (Peters and Savoie, 1996)，治理的概念雖然比傳統政府要寬廣許多，但是其關鍵的研究目標卻越來越集中在「操槳」(steering) 與以及「遊戲規則」(rule of the game) 之上 (Kjaer, 2008: 7)；弔詭的是，這些標的都牽涉到公權力的運作，國家的重要性反而被突顯了出來，「國家空洞化」(the hollow state) 與「將國家找回」(bringing the state back in) 的論辯之間，公共治理下國家的角色仍然不可忽視 (Evans and others, 1985; Peters, 1993)；再者，全球幾波提升國家競爭力的改革努力中，有識之士越來越體認到一國治理績效的關鍵，是在公共行政的有效建構之上，加上近年國際金融問題的動盪影響，各國發展的藍圖中，國家的角

<sup>13</sup> Mosher (1982: 3)，原文如下：”My premises are relatively clear and limited; that: 1. governmental decisions and behavior have tremendous influence upon the nature and development of our society, our economy, and our policy; 2. the great bulk of decisions and actions taken by governments are determined or heavily influenced by administrative officials, most of whom are appointed, not elected; 3. the kinds of decisions and actions these officials take depend upon their capabilities, their orientations, and their values; and 4. these attributes depend heavily upon their backgrounds, their training and education, and their current associations.”



色又受到重視，其中文官體系的良窳，是公共行政理論與實務探索的主要標的；著名學者福山(Francis Fukuyama)在其「強國論」(State-building: Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century)一書中，認為一國治理能力強弱的關鍵，就是如何面對該國「公共行政的黑洞」(the Black Hole of Public Administration)的問題，忽略國家機器中最主要的行動者—文官的研究，是有志於國家競爭力改革者不可承受的缺憾；最後，世界銀行著名的「善治」(good governance)六指標中<sup>14</sup>，文官體系除了對前兩項只具有間接的影響以外，後四項指標的優劣幾乎都與文官體制的品質直接有關，因此，學界需要努力開發文官體系的經驗研究技術，以期更多地了解公共治理的「績效秘密」(performance secret)，作為進行相關人事制度改革的知識基礎，而文官調查是一種對統治精英的集體經驗探索，可以說是改革知識的起步。

## (二) 民主深化

此時此刻的台灣，提倡經驗探索文官體制也有深化民主發展的意義；在過去，台灣學界對於國家統治菁英的探索，大多聚焦在政治人物，雖然公共行政研究的對象就是文官體制，然而過去有兩個原因導致系統性研究的缺乏，其一，在政治學門中，公共行政被視為是實務導向的次學門，美國行政學大師 Dwight Waldo 就曾說(1990)：「我判斷在許多政治學者的內心深處，認為公共行政是關心政府中較低層次的問題，就是那些只需簡單的大腦就可處理的細節問題」，這樣的現象同樣存在台灣學界；其二則是公共行政學門本身的選擇，在威權體制時代文官體系權力運作的隱諱性仍然重要，本土公共行政學門是以國家考試及行政菁英訓練為其主要任務，因此，研究上局部但非系統性的調查、未經本土測試的外國制度進口、以及政府管理階層的直覺判斷等，往往成為公共行政研究的主要內容，以及文官體制改革的決策關鍵；民主化之後，政府運作的「解嚴化」成為潮流，回應性(responsiveness)與課責性(accountability)的價值要求(Levine and others, 1990: 188-190)，政府運作的細節必須能有足夠為外界介入檢視的可能，首先，為要落實民主回應中「失落的環節」(missing linkage)，外界有必要系統性的了解文官對於相關制度改革的信念、價值與行為，分析這些價值信念與國家權力使用之間的關係；再者，民主時代因為課責的需要，除了文件資料對外公開之外，也必須應用各種方法，了解文官對於各項政策內容與決策程序的信念、價值與行為偏好，以協助外界解讀公共政策影響圖像。更重要的，民主時代的文官改革需要普遍的正當性，過去由於缺乏事前與事後之系統評估，文官體制建構無法奠基於獨立的實證基礎，常常受到外部與內部政治運作的扭曲（比方說，十八趴的建立與改革），亟需實務界與學界從循證(evidence-based)的角度加以扭轉之，綜括而言，而應用文官調查是民主時代建構文官體制改革獨立正當性最重要的手段之一。

<sup>14</sup> 善治的六項指標包括：1. 發聲與課責(Voice and Accountability)；2. 政治穩定與暴力(Political Stability and Violence)；3. 政府效能(Government Effectiveness)；4. 管制負擔(Regulatory Burden)；5. 法制建設(Rule of Law)；6. 貪腐控制(Control of Corruption)。請參 Kaufmann and others (2005)。

### （三） 研究發展

文官調查在台灣，除了前述兩項重要的當代意義之外，也有提升學術發展的重要意義。首先，公共行政研究本土化來說說，當代公共行政的研究發源於美國，1887年 Woodrow Wilson 提出關鍵的「公共行政研究」（A Study of Public Administration）一文以後，1960 年代之前的科學管理風潮，1960 年代之後的新公共行政，以及 1990 年代以降的新公共管理乃至於近年的治理研究等，主要是讓政治學研究者能夠從聚焦在文官體系的研究中，更深入地了解國家統治的意義，然而，美國公共行政研究在世界學術社群的領導地位，卻也同時主導著台灣相關研究問題的方向，因而產生對本土有意義研究焦點的抑制作用。事實上，深入研究台灣的文官信念、價值、與行為，有其比較行政上的重大意義；因為，相對於民主政治在西方的緣起，文官體制是中國文明重要的社會建構發明，但是，對於這個擁有數千年傳統的體制，因為權力隱諱的原因，在過去最多只能從事個別或是局部的探索，相對於亞洲其他華人社會，民主化之後的台灣讓有識之士有更好的機會進行有系統的文官調查研究，比方說，這個古老的體制是如何與西方民主政治磨合，是台灣公共行政學界面對國際學界則無旁貸的任務。再者，台灣學界不論是參與國際學術的對話，還是對內提供政府行政改革的建議，在目前都需要以「循証」（evidence-based）的方式為之，就學界來說，從搜尋公共行政學領域過去十年 SSCI 文獻後發現<sup>15</sup>，共有 542 篇和調查有相關的文章<sup>16</sup>，從這幾年有關於調查等的實證分析研究在公共行政領域中的文章也是逐年的增加趨勢（如下圖一），也就是說，研究公共行政以調查資料為證據的方法正逐漸增加中<sup>17</sup>。

<sup>15</sup> 使用資料庫期刊目錄查詢資料庫及來源：Social Sciences Citation Index (Web of Science)

<http://scientific.thomsonreuters.com/cgi-bin/jmlst/jloptions.cgi?PC=J>

<sup>16</sup> 相關期刊以及統計數字參見附錄一。

<sup>17</sup> 在這些文章中，大概可以分成三種類型的調查分析研究：（1）是進行問卷或訪談方式的調查分析研究，共 152 份，進行方式分別有電訪、郵寄或網路問卷所形式進行的調查分析研究；（2）是以國家所進行的調查資料所基礎（如人口調查、健康調查或國家財政資料），或者是其他研究案已經完成的資料庫為基礎（如美國人事局已經完成的文官調查等），以這些次級資料所進行的分析研究，共 121 篇；（3）其他為非問卷等形式的調查研究，但為政策分析等實證分析、或個案調查等分析研究。在這三種的調查分析研究中，僅第一種類型屬於真正的調查研究，共 152 份（相關文章列表如附錄二），也就是說在所有公共行政類別中，和調查有相關的實證分析研究中，有 28% 是屬於問卷調查分析研究類型，約每三到四篇實證分析就有一篇是進行問卷等調查研究（相關期刊以及統計數字參見附錄一）。而在這些調查研究之中，大多調查分析樣本是小於 1000 以下，僅有 9 篇是高於 1000 以上的樣本分析研究（如附錄二）。而這些調查文獻之中，也有許多是關於文官的，比如對於文官人力資源上的關切，並視為重要的國家精英的態度。如 Evans, B, Lum, J. and J. Shields 在 2007 年對於加拿大高階文官等公共服務精英的描繪，發出 941 份問卷在了解這些文官精英的社經背景或人口變項（如性別、種族、教育或年齡等）為何，並且對代表性官僚上有更深一層的了解。或者是政府人事制度的改變後，對於文官在忠誠等態度上的影響（Gossett, 2003）。這些文獻中也關心文官與政治間的關係，以及所帶來的影響。如在美國上的研究發現總統的政黨不同對於高階文官（Senior Executive Service）的任用影響（Kim, CK, 2003），或討論高階文官在女性和弱勢團體的任用比率上會有不同的問題。文獻中也有以色列的公部門為例，了解官僚如何在公部門間進行政治的平衡（Vigoda-Gadot, Mizrahi, Miller-Mor, et al, 2008）。從以上期刊主題可以了解，國外對於文官的研究是相當多面向的，並且對於文官與政治間的管理問題認為是重要的文官議題。

<圖一請置此>

當然，就實務上來說，台灣公共行政學者傳統以來作為行政運作的「背書」角色，要如何從「循證管理」（evidence-based management, Pfeffer and Sutton, 2006）的角度，發展在民主社會屬於公共行政學者正確的諮詢者位置，也是一個重要的議題，由於管理資訊的昂貴與有限，行政管理無法完全基於實證基礎，但將行政管理視為全然規範性的專業，也是一種偏誤，台灣政府的行政管理應該增強其循證的基礎，其中關鍵就是系統性地收集常任文官的信念、價值、與行為的調查資料，並結合定期文官意見調查、文官基本資料檔案的整合活化使用、以及人事制度改革之事前與事後的評估調查等。接下來，以循證作為公共行政研究與實務的基礎，有必要再作一些申論，在循証的精神下，文官調查成爲一個「循証公共行政」（evidence-based public administration）最重要的方法之一。

## 二、 國家行政改革的循證基礎

行政改革（administrative reform; Caiden, 1991）的研究是公共行政領域最主要的核心，它不但是行政理論發展的原動力，也是公共行政理論與實務關鍵的連接點；但是，與其它社會科學領域比較起來，公共行政學門這項重要領域，往往是由個別國家或是行政組織中的實務經驗者所主導，缺乏一般化的經驗研究基礎（Knill, 1999），因為行政改革通常缺乏蒐集證據的意願與能力。行政改革的成敗關係著一個國家的興衰，以及公共行政學門本身的價值，近年在學門內所興起「公共治理」（public governance）的相關論述，我們可以看出它就是理論以及實務界所推動的另一波行政改革努力。

當然，俗語說：「錯誤的政策比貪污還可怕」，有改革的熱情並不一定帶來「正確」的改革結果，這裡所謂「正確」的意義，起碼有三種：其一，影響範圍的大小：在私部門，錯誤的投資會影響一個公司在市場上的生存，但是錯誤的政策往往會造成一國之內大多數人長期的困擾，學者 Jeff Gill 與 Kenneth Meier（2000: 158）曾經說：「如果一個政治學者研究 1992 年選舉而針對其結果而預測錯誤，其影響有限，因為柯林頓仍然會當選；但是，如果一個公共行政學者研究教育方案時的分析有誤，後果則較為嚴重，因為該研究可能會影響政策走向。」<sup>18</sup>比方說，台灣過去十餘年所進行的教育改革政策，就是一個適切的案例；其二，改革的動機：改革者如果將行政改革視為一種選舉時的「政治修辭」，不關心改革的結果而僅止於政治行銷之用，基於前面錯誤改革所要付出的代價，是比貪污還可怕及可惡的；其三，循證基礎的公共政策（evidence-based public policy; Pawson, 2006）：正確的政策也代表是一種植基於證據（evidence）的政策論述，根據公共政策的理性基礎，政策方案如果不止於正當性修辭，則政策規劃者應該對於「行政改革的正確方向是什麼？」以及「行政改革的作為到底有沒有依照正確方向前進？」背負尋索證據的責任。近年來從公共衛生政策領域中發跡的「循證的公共政策」或是「循證管理」（evidence-based management; Stewart, 2002）的概念日益

<sup>18</sup> 原文如下：”If a political scientist makes a major error in his or her study of the 1992 election, it matters little. Clinton still wins. If a public administration scholar commits a major error in analyzing an education program, it can have major implications simply because it could affect public policy.”

興盛，主要是在公共政策理性論辯的基礎上，強調政府政策推動的決策，應該是以證據（evidence）為基礎；當然，民主時代公共政策社會論述的過程中，倡議者必須提出相關證據作為論述的基礎，是公共政策重要的正當性基礎。比方說，一項政策大規模實施之前，能先有小規模的實驗，再依循實驗結果修改政策方案，將可提昇其可行性及公眾的可接受性；從事前評估的角度來看，這就是近年政策小規模試驗（piloting）為何會成為公共事務管理者常使用的循證政策規劃模式的主要原因（Sanderson, 2002）。舉例而言，內政部在推動長期照護之前，曾經在台灣三峽鶯歌以及嘉義市兩個社區實施三年的先導計畫，就是這種小規模實驗的一個重要的案例，以期獲取第一線的執行證據；當然，這樣的模式也受到從方法論與實用性而來的挑戰，Learmonth & Harding（2006）就認為，由於證據永遠是「分歧」（divergent）而不確定的，長期來說，循證會讓管理者更加失去對政策管理的掌控能力，當然，這兩位作者也承認，這樣的論述在實務上並不能推翻證據在短期政策規劃與執行上的政治價值，因為完全不理會證據也應成為公共管理的正當性基礎。

### 三、 什麼是公共行政的循證調查

回到公共管理風潮下的行政改革，如以循證的公共政策模式來討論，包括人事制度的相關改革與發展在內的任何改革作為，也應該具有證據的基礎。學者 Hood and Peters（2004: 279）將新公共管理當作一種政治人物與高階公共管理者彼此之間循證學習（evidence-based learning）的活動，也就是說，不論從跨國或是一國之內行政改革的角度，新公共管理風潮之下的改革作為，不單是意識型態的爭議或是回應政治變革的訴求而已，任何改革的作為都應有行為科學（behavioral science）的成份在其中，也就是 Robert Dahl（1947: 11）所言，公共行政的科學化作為，應該進行「行政環境下個人行為的了解與預測」的工作<sup>19</sup>，經驗世界「證據」的收集、驗證與應用，或是準實驗設計（quasi-experimental design）下改革作為的因果關係驗證，是公共管理者應該具備的核心能力（core competence），也是公部門專業主義（professionalism）的新取向。

這種尋找經驗證據的行政改革方法論，已經與社會科學哲學家 Carl Popper 所談到科學知識產製過程中「可否證性」（falsifiability）的概念非常接近，循證基礎的公共政策模式，更是長久以來方案評估（program evaluation）學者們所提出的「結果導向」（outcome-based; Wandersman *et al.*, 2000）以及「什麼是有用的改變？」（David *et al.*, 2000）等概念背後的經驗基礎。Gill & Meier（2000: 159-163）對於公共行政研究與其它社會科學領域比較之下，缺乏獨立且有系統的資料庫感到憂心，雖然這樣的情況也可以避免由資料庫引導研究的缺點，但是，沒有資料庫作為公共行政與政策研究的基礎，前文所談到評估行政改革的願景與成效是無法實現的。有趣的是，美國學者 Light（2006）研究美國從 1945-2002 年間的行

<sup>19</sup> 約距今一甲子前，耶魯大學的政治學者 Robert Dahl 針對公共行政研究科學化的條件，提出看法，他認為公共行政研究的科學化應該從(1)對倫理價值清楚的定位、(2)行政環境下個人行為的了解與預測、以及(3)從跨國與跨時間研究中萃取行政運作的原則。

政改革發現，為何改革不斷推陳出新，有一個原因是缺乏「對什麼改革能夠改進政府績效的堅實證據」(the lack of hard evidence of what actually works in improving government performance)；更有趣的是，Paul Light 對美國的觀察，與瑞典經濟學者 Brunsson (2006) 對「為何不斷有行政改革」的論點不謀而合：在沒有證據基礎之下，要停止一項行政改革最好的方法就是建議一個新的改革！雖然如此，本文願以倡議的角度，提出台灣行政改革成功的關鍵，是要讓改革方案植基於經驗事實的發現，也就是說，任何改革作為必須經過經驗世界資料的因果驗證才能確實找出產生前述改革弔詭的原因，進而適當地修正改革相關的方案與計劃，遂行改革的意圖。

#### 四、 建立循證基礎的文官調查

行政改革的基礎要如何建立在證據的基礎上？本文認為，從受到行政改革影響最巨大的官僚體系開始建構資料庫是一個重要的開始，其原因有三：其一，官僚體系是行政改革最重要的「利害關係人」(stakeholders)之一，改革的成敗受其影響極大；其二，相對於選舉研究調查以民眾為主，行政改革的主要母體有兩群：民眾（包括企業、非營利組織、與一般民間團體）與官僚，由於民眾調查的經驗已經累積有年，目前最缺乏的是對於官僚這個母體的調查經驗；其三，台灣的公務體系有明確的定義，也已經從人事行政管理需要而建立其資料庫，清楚的母體與抽樣架構 (sampling frame；或譯為底冊、名冊) 使抽樣可以有系統地進行，更重要的是，針對民眾的民意調查資料與官僚的調查資料所可能的結合，將成為台灣行政改革堅實的循證基礎。

## 貳、 文官意見調查的循證歷史

事實上，文官循証調查由來已久，英國下議院在 1966 年為了深入了解英國文官體制的「結構、徵補、管理、訓練」並尋找興革意見，成立一個以 Lord Fulton 為主席的文官調查委員會，其中就有進行英國文官的普查動作，試圖瞭解文官的人口變項、家世教育背景、以及目前任職狀況<sup>20</sup>，本文接下來將從三項文官意見調查的循證歷史中，來討論文官意見調查在台灣推動的意義，這三項調查包括：美國人事局的例行文官調查文獻搜尋，OECD 組織對於世界國家文官所做的調查，以及美國公共行政學界在過去二十年間所進行的四波名為「全國行政調查計劃」(the National Administrative Studies Project, NASP) 的文官調查。

### 一、 美國人事局的文官調查

進行定期研究的就是美國官方單位-「人事管理局」(U.S. Office of Personnel Management)，根據 Schay and others (2002) 的研究指出，美國聯邦政府在調查技術的使用主要是在顧客以及學習成長兩個部份，前者是顧客滿意度調查，後者則是由「美國人事管理局」(OPM) 下的「人力資源與發展中心」(Personal Resources

<sup>20</sup> Fulton (1970)，感謝雷飛龍老師在 2008 年 11 月 15 日本文初稿發表於中國行政學會之後，提供了這份七冊之譜的資料給研究團隊參考。

and Development Center; PRDC) 所主導推動的，各種組織發展實務中「組織評量調查」(the Organizational Assessment Survey)，這種針對組織內部員工的調查研究，是組織發展專業的重要環節(Taylor and Bowers, 1972; Van de Ven and Ferry, 1980)，而OPM在1990年代的應用，是為了提升美國聯邦人力資源品質所設計出來的一種組織發展的模式<sup>21</sup>，這種模式的發展與平衡計分卡的績效管理模式有不可分的關係<sup>22</sup>。該局所進行的例行性文官調查主要是以聯邦文官為主，主要是以行政體系內的各項管理制度、福利政策為調查主題，調查行政人員對各項管理作為或政策的認知感受，以作為調整或維持這些相關政策的依據，並可藉此提高公務人員的工作績效與管理效率，內容大致分為四種：第一種「高階文官調查」(Senior Executive Service (SES) Survey)：這項調查已公布的最新調查結果為2008年的調查，主要以高階文官對於「績效薪資制度」(pay for performance system)的實踐狀況與個人對工作的感受認知為調查主旨。<sup>23</sup>第二種「年度人員例行調查」(Annual Employee Survey)：此項調查為人事管理局針對局內所屬內部行政人員的調查，用以和「聯邦人力資本調查」進行比較(共計45題)。根據2007年所公布的最新調查顯示，相較於針對所有聯邦公務人員為母體進行調查的「聯邦人力資本調查」，人事管理局內的人員對於策略管理的相關變項呈現較為正向的認知。第三種「聯邦人力資本調查」(Federal Human Capital Survey)：此項調查始於2002年，每兩年針對聯邦所屬公務人員進行調查，以掌握人力資本、提升策略管理功效為主<sup>24</sup>。第四種「公務人員福利滿意度調查」(the Employee Benefits Survey)：針對公務人員之健康保險、退休福利、長期照護等十項聯邦公務人員項福利政策，詢問「新進人員」、「現職人員」對這些政策之四種認知

<sup>21</sup> 這期間相關的推動活動包括1990年開始辦理提升聯邦政府部門服務品質的「總統品質獎」(the President's Quality Award Program)，1993年通過了「政府績效與成果法」(the Government Performance and Result Act, GPRA)要求聯邦機關要發展策略管理計畫、績效指標、以及對國會提出年度績效報告，另外，行政部門的12862號行政命令，要求行政組織必須對外部顧客進行調查，以從服務接受者了解組織的服務品質，最後，2000年對於「高級行政職位」(Senior Executive Service; 1989年設置)績效管理制度的改革，要求機關在核計其領導績效時，必須同時考量成本效益、內部、外部顧客的觀點，是為美國聯邦政府調查內部員工的由來，這個管理工具的發展過程，請參Muldrow and others (2002)。

<sup>22</sup> 1990年代由兩位美國人 Robert Kaplan (哈佛大學教授) and David Norton (管理顧問) 所發展出來的績效管理工具—「平衡計分卡」(the Balanced Scorecard)，其起始概念就是問到：「組織要如何將其使命與策略具體行動化以創造競爭優勢？」具體的方法就是將組織的使命和策略轉換成目標與績效度量，做為策略衡量與管理體系的架構，然而組織績效的評量，不能只有財務面向，因此，提出以(1)財務、(2)顧客、(3)內部流程、以及(4)學習成長等四個主要的績效測量面向，這些指標都需要實證的資料來提供績效資訊，事實上，這就是管理上一種循證的要求，比方說，如果就內部員工觀點的方面，Kaplan and Norton(1995: 68)在一篇「實踐平衡計分卡」(Putting the Balanced Scorecard to Work)的文章中，舉出一個名為 Rockwater 的跨國電機工程企業應用平衡計分卡的實例，該公司就是在「創新與學習」的實踐中，應用「職員態度調查」(staff attitude survey)作為衡量的方法，可見績效管理基本上是循證管理的一環，而職員調查是績效管理重要的工具。

<sup>23</sup> 問卷共計 48 題。包括：a. 「我的工作帶給我很高的成就感」。b. 「我瞭解『高階行政人員績效評估制度』在組織中的運作模式」等。

<sup>24</sup> 分為八個構面(個人工作經驗、聘任及育才培訓措施、績效文化、領導、學習與知識管理、工作滿意度、福利給付滿意程度、個人基本資料)共計 84 題進行調查。



進行調查與比較<sup>25</sup>。

## 二、 OECD 的跨國文官體制調查

經濟合作暨發展組織國家（OECD）也在文官調查上<sup>26</sup>，運用問卷調查方式，進行跨國的文官制度或人事上的比較以及分析。雖然分析的單位是以OECD的各國國家為主體，進行的方式也為深入的專家訪談加上問卷方式形式，但是可看出OECD所進行的是在各國不同的制度文化間，去了解其國家預算花費及制度<sup>27</sup>、各國人事制度或人力資源上的不同發展，去給予建議與討論的研究。

和文官息息相關的人力資源發展部份，如OECD在2002年有進行過知識管理的政府調查<sup>28</sup>、2003的知識管理繼續研究<sup>29</sup>、及2004年所進行的策略人力資源調查分析及貪腐調查等<sup>30</sup>。OECD的進行方式，以2007年所進行的高階文官與政務間政治涉入情形比較研究<sup>31</sup>來進行說明，此篇主要是了解在行政機關中其高階幕僚的政治涉入的情形<sup>32</sup>，以及描述部門首長和高階文官的責任問題。OECD由於進行的是跨國研究，在12個OECD國家中(比利時、丹麥、法國、義大利、韓國、墨西哥、紐西蘭、波蘭、南非、瑞士、美國)進行比較分析。除了文獻探討論並運用問卷訪談各國的專家菁英們來了解各國的人事制度以及現行的人事運行實況。

## 三、 NASP 的文官調查

NASP文官調查是美國公共行政文獻中最重要的學術調查之一，它起源於1990年初由五所大學公共行政研究者所組成的研究協會（consortium）<sup>33</sup>，它最主要的目的是有系統地收集關於文官體系的官僚化、形式化、個人意識等面向的經驗資料，提供學界學術研究之用，目前一共執行了四屆，每一屆的內容以及母

<sup>25</sup> a.重要性認知：公務人員認為該項福利措施重不重要？b.適切性認知：公務人員認為該項福利措施是否符合需要？c.價值性認知：公務人員認為落實該項福利措施所投入的金錢是否划算？d.與非聯邦政府之執行能力的比較：公務人員認為聯邦政府在推動該項福利措施的執行力，是否優於非聯邦政府？

<sup>26</sup> 資料來自 OECD 的網站，

[http://www.oecd.org/publications/0,3353,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/publications/0,3353,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html)

在「Directorate for Public Governance and Territorial Development」類別中進行文章的瀏覽及選擇。

<sup>27</sup> (2005)OECD Budget practices and procedures survey questionnaire budget.(2003)Budget practices and procedures survey questionnaire.

<sup>28</sup> (2002)Survey knowledge Management Practices for Ministries/Departments/Agencies of Central Government.

<sup>29</sup> (2003)The Learning Government: Introduction and Draft Results of the Survey on Knowledge Management in Ministries/Departments/Agencies of Central Government in OECD Countries. 27th Session of Public Management Committee, Paris.

<sup>30</sup> (2004)Trends in Human Resources Management Policies In OECD Countries an Analysis of the Results of The OECD Survey on Strategic Human Resources Management. Human Resources Management (HRM) Working Party, Paris.(2004)Measures for Promoting Integrity and Preventing Corruption in the Public Service: How to Assess? 30th Session of the Public Governance Committee.

<sup>31</sup> Alex Matheson, Boris Weber and Nick Manning, with Emmanuelle Amould, Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants, 發表於 2007.8.13。

<sup>32</sup> 涉入情形以任命等人事命令為決定或行政學定為判定的標準。

<sup>33</sup> 包括 Florida State University, Ohio State University, Syracuse University, the University of Denver and the University of Georgia.

體都有所不同。第一屆（NASP-I）是在1992-1993年間，由喬治亞理工學院的Ivan Allen College的ISERF基金所支持的，Syracuse University的研究者所主導，主要收集公及私部門管理者的調查資料，公部門以及私部門的母體主要以紐約州Syracuse市、郡政府以及首府Albany的州政府為主（Rainey and others, 1995: 569）；第二屆（NASP-II）主要是在2002到2003年間，主要對象是美國州政府層級的社會服務機構的主管（Wright and Pandey, 2005: 12-13）；第三屆（NASP-III）是在2005-2006年間所施作，由喬治亞理工學院的Dr. Barry Bozeman主導，研究對象是喬治亞州與伊利諾州的公部門以及非營利部門的管理者（Bozeman and Feeney, 2008）；第四屆（NASP-IV）是由堪薩斯大學的Dr. Sanjay K. Pandey所主導，時間是在2007年，這是第一次與ICMA（the International City County Management Association）合作，從事全國地方政府的管理者調查，並且是該項調查第一次使用網路民意調查的技術（LeRous and Pandey, 2008）。總括而言，這項連續四屆、跨越十五年的調查研究努力，讓學界對於文官體制的運作與發展，有更深一步的認識，當然也產生了許多相關的重要研究。

從以上文獻分析可知，調查分析研究逐年受到重視、美國人事局對於文官調查也成爲一種慣例上的不可缺的資訊了解、OECD更是進行跨國的調查比較分析已獲得最新的治理知識，而NASP的資料蒐集努力，雖然並非美國的全國性文官調查，但是從研究的聚焦性來看，這些調查的經驗都值得台灣學習。回顧台灣公行領域中，對於文官體制經驗性的系統研究中所缺少的，就是建立一個多元的文官研究平台以及供公眾可使用的資料庫，讓政府或者是公共行政領域的學者專家可以共同來使用，進行有實證基礎，並且是進行正確的抽樣的循證研究<sup>34</sup>。讓此種研究成爲一種公共行政領域的傳統，如美國人事局般，進行定期的文官議題調查，或者如OECD等其他國家進行文官制度等的跨國比較，或是由學者主導的NASP研究，讓行政改革成爲不但言之有物，並且證據確鑿的改革基點。

### 參、 台灣文官意見調查的執行與反思

從前面不論文官調查的正當性以及歷史經驗的討論中，我們可以知道文官調查是一種實踐的工作，也就是說，文官調查資料的建立，有賴於研究者從現有的調查知識中，擷取相關指引，並在一次又一次的調查實踐當中，修改並發展屬於研究文官體系的調查方法，接下來，本文將專注在介紹國科會 2008-2009 所補助的「台灣民主治理機制鞏固之研究之子計劃一：權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務/事務人員關係」案的實施過程，從紀錄並檢討各種執行細節中，了解台灣首次全國性文官調查的執行經驗反思，作爲未來更廣泛研究的參考。

#### 一、 意見調查的議題設定與參與人員

本文官意見調查最重要的工作，就是進行台灣公共行政研究史上第一次全國

<sup>34</sup> 公共行政學者對於這樣的資料庫建構，有其正面與反面的看法，請參 Gill and Meier(2000: 159-163)



性官僚體系的面訪問卷調查，並且在調查議題上採取開放的跨域處理方式，將多位學者對於文官議題所關切的面向放入本次的文官意見調查中，並非是僅單一題的全國意見調查。這種方式和美國的文官調查有些不同，美國的全國性的調查因為地域廣闊的關係並不多見，並且通常為單一議題設定。如 Bob Wynia（1974）針對聯邦政府 52 個不同部會中的 405 人進行民主認知與態度的調查；James Ferris and Elizabeth Graddy（1986）藉由國際城市管理協會（International City Management Association; ICMA）針對美國地方政府的行政長官所進行的一項全國性調查，詢問地方政府外包決策與執行情形；James S. Bowman（1990）以加入美國公共行政學會（American Society for Public Administration; ASPA）的行政人員為母體，隨機抽出 750 詢問有關公務倫理的問題；Patrick G. Scott and Sanjay K. Pandey（2005）則是使用美國一項第二階段全國行政調查（the National Administrative Studies Project, Phase II; NASP-II）的機會，針對美國州政府中的健康與社福部門中的總共 570 名行政人員，訪問關於官僚繁文褥節（red tape）與公務動機的相關問題，這些調查都對於美國文官相關改革議題，提供不同程度的循證資料。

而本次由於是台灣首次的全國意見調查，並希望藉由本次調查多元融合議題方式，進行一次文官的前哨研究，對將來的文官議題上進行釐清以及確定的動作，而本次設定上會主要目的在於瞭解我國一般行政機關的正式編制文官，在文官個人的基本背景與內心價值中，在政府行政運作上的組織人際信任、專業責任與資訊網路化，與政治場域上的政治回應與中立及倫理認知等方面主題的認知、態度、與行為，而問卷的規劃由該計劃主持人陳敦源副教授，協同主持人黃東益副教授，以及詹中原教授、蕭乃沂助理教授，東吳大學政治系蔡秀涓副教授及研究案的助理群們共同規劃而成，問卷規劃總共歷經 4 個半月，為 20070701 開始規劃到 20080115 才宣告完成。

而在訪員以及督導的招募上面，共有來自全台各地的大學生及研究生共 82 位擔任訪員，並由政大公行系碩博班研究生 18 位擔任督導。

## 二、 調查抽樣設計

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

### 1. 調查訪問變項

本研究的研究變項為文官相關議題對於政府績效的影響調查。問卷構面包括個人基本價值、個人基本資料、專業導向認知、民營化政策與電子化政府、倫理認知與行為、組織信任、政治中立、政治回應認知，以及政府績效產出。

### 2. 母體定義及訪問範圍

以台灣地區各縣市政府層級中經過國家考試而成為公務人員者為本次大型調查的母體。不過，本研究的文官範圍並不包括國軍、國營事業、公立醫院、及公立學校人員，因此本研究的訪問對象為中央政府機關各部會、各縣市政府，及各鄉鎮市區公所公務人員為訪問對象。

### 3. 抽樣設計

表一為本調查的抽樣設計，「全國公務人力資料庫」中之四大類政府機關為：(1)行政機關（不含軍職人員）、(2)公營事業（生產、交通、金融）機構、(3)衛生醫療機構、與(4)公立學校（不含教師）之公務人力共計 335,274 人，其中編制於第一大類行政機關之公務人力共有 216,422 人，本研究以一般行政機關並去除警察機關（因考量其特殊的任務屬性與大量人數）之 130,559 位具備簡任、簡派、薦任、薦派、委任、委派官等之公務人員（即所謂正式編制文官）為研究母體，依據政府層級（中央、地方政府）與官等（簡任簡派、薦任薦派、委任委派，以下簡稱簡任、薦任、委任）等兩個分層，採分層隨機抽樣方式分配受訪樣本。並考量訪問失敗的可能，參考洪永泰（2004）所提出的膨脹樣本（或擴充樣本）的概念，事先將總抽樣人數按比例膨脹為預定有效樣本數 2,000 人的 4 倍（8,000 人），並以其比例於各層次中抽出對應樣本數而組成所有受訪樣本。

表一：本調查的膨脹抽樣設計

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

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

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

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

回收有效樣本數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	<b>99</b>	<b>573</b>	<b>355</b>	1,027
地方政府	<b>20</b>	<b>487</b>	<b>428</b>	935

總計	119	1,060	783	1,962
----	-----	-------	-----	-------

圖表來源：本研究

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

表二：本調查抽取的樣本數

訪問方式	訪問範圍	預計完成樣本數	訪問時間
親身面訪	各層級政府機關	2000 人	2008/01~2008/03

#### 4. 調查方式的選擇

研究團隊從成本、回收率以及資料的品質等三個面向考量。本研究規劃訪問文官 2,000 人，由於研究問卷題目達 97 題，採用電話訪問方式進行調查，勢必將遭遇高拒訪率，因此採用能夠透過訪員闡述本研究之內容與目的，並針對受訪者的疑義進行解說的面訪方式，並且為了同時為了提高問卷品質與敏感問題的回覆率，本研究參考了部分郵寄問卷與電訪的隱私保護作法<sup>35</sup>。

#### 三、 意見調查的執行過程

在本意見調查上面，和一般調查規劃的流程並沒有太多的不同，主要的不同由於本研究的研究對象為文官並且是在上班時間進行訪談，因此除了在訪員出發前以研究團隊名義寄發訪問通知信函外，並且對於拒訪率較高的單位，如法院、監獄等管制性機關的受訪者，在其要求下，以政治大學名義正式寄發公文到其任職機關。以下將對意見調查執行過程的重要事項進行說明：

##### 1. 訪員招募及訓練

2007 年 11 月開始進行訪員招募的工作，招募公告內容包括訪問地區與薪資。除了在 BBS 公告外，並印行小張宣傳海報寄發全國大專院校相關科系進行公告，以利進行訪員招募。並於 2008 年 1 月分別於政治大學等校進行訪員訓練。在訓練課程中，利用生動的例子，教導訪員訪問前的準備事項、訪問中的應對技巧，以及訪問後的資料彙整處理方法。並由本研究團隊人員進行問卷講解，針對問卷中各種問題的測量方法與研究目的加以說明；除此之外，教育訪員訪問的禮儀、危機預防與避免危難並且讓訪員與督導間互動良好。

##### 2. 督導訓練

<sup>35</sup>由研究團隊所訓練的訪員在電話邀請受訪者後，親自遞送問卷到受訪者辦公室或其他約定場所，由受訪者自填答案，訪員則在一旁等候，一方面確保問卷是由受訪者本人填寫，另一方面則避開當面一問一答方式造成受訪者填答敏感問題的可能偏誤。

由於此次執行主要由政大公行系負責，因此在督導人選上將以政大公行系的碩博士生為主，並以曾有面訪經驗者優先。雖然此次的督導群多為政大公行系碩博士生，但此批督導群自本研究計劃開始始即加入例行性的討論，從問卷設計會議到專家諮詢會議等，各位督導均積極參與，督導群非常的清楚本研究問卷設計背後的原意，與填答方式。並於 2007 年 12 月完成督導訓練。

### 3. 問卷前測

問卷出版完成後，執行小組於 2007 年 12 月召開前測會議，參加人員為執行小組及督導群。執行小組及專任助理逐題向督導說明問卷訪問的重點與執行方式，以及所可能遭遇到的問題。經由前測後，綜合各種修正題目的意見，最後將版面修正至最理想狀態，將底定之問卷經過研究團隊成員之確認後，送至印刷廠印刷，問卷至此底定。

### 4. 問卷回收與整理

在正式訪問開始後，當問卷執行中若遇到樣本拒訪或者升遷，且未達到該區域所應成功的份數時，則督導必須進行樣本遞補的工作<sup>36</sup>。在各區督導之訪員所負責的區域，預備樣本替補成功達到應完成的樣本結構數後，問卷面訪即宣告結束。並且開始進行問卷上的清點以及回收。總計此次成功問卷數共 1962 份。下表三為本研究調查執行過程的時間規劃表。

表三：本調查執行過程規劃表

研究規劃進程		主要參與人員	進行時間
抽樣	抽樣專家會議	蕭乃沂助理教授	2007/09-2007/10
	抽樣完成		2007/11
問卷設計	問卷規劃	陳敦源及黃東益副教授、詹中原教授、蕭乃沂助理教授，東吳大學政治系蔡秀涓副教授及其他研究案兼任助理	2007/0701~2008/0115
	問卷專家會議		2007/11/30
	前測	研究案督導	2007/12/13-2007/12/23
	問卷專家會議	陳敦源及黃東益副教授、詹中原教授、蕭乃沂助理教授，東吳大學	2007/01/4
	問卷完成		2007/01/16

<sup>36</sup>所謂的樣本遞補動作指的是從預備樣本資料中尋找相同層級，且職等相同的樣本替補之，採一對一方式進行替補。例如：北縣二區正選樣本為中央簡任十二職等的受訪者拒訪，則此時督導應在原先作為北縣二區的替補樣本中，先選取中央且職等為十二職等的樣本中，選取第一順位者作為替補樣本，若第一順位者仍拒訪，則選擇第二順位者，直到應完成的樣本結構數時才停止。在進行預備樣本替補的同時，督導必須針對正選樣本的失敗狀況進行了解，詢問訪員並標示可在追蹤的樣本。

研究規劃進程		主要參與人員	進行時間
		政治系蔡秀涓副教授 及其他研究案兼任助理	
問卷執行	發函相關單位、受訪者	專案助理及督導	2007/12/3-2007/12/28
	訪員招募	專案助理及督導	2007/12/3-2007/12/28
	督導訓練	專案助理及督導	2007/12/10-2007/12/14
	訪員訓練	專案助理及督導	2008/1/24
問卷發放及回收	含訪員薪資發放	專案助理及督導	2008/0124~2008/0314
問卷回收及整理	含除錯、問卷 coding	專案助理及兼任助理	2008/0314~2008/0630

#### 肆、 本文官意見調查結果與發表進程

以下將對文官意見調查的分析結果、範圍與限制以及接續發表計畫和後續研究等進行說明。

##### 一、 意見調查的分析結果

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

表四：樣本回收統計

樣本分布	份數	百分比
原始成功樣本【N1】	1,379	45.3% (70.3%)
替代成功樣本【N2】	583	19.2% (29.7%)
成功樣本小計	<b>1,962</b>	<b>64.5%</b> (100%)
原始失敗樣本【N3】	617	20.3% (57.1%)
替代失敗樣本【N4】	463	15.2% (42.9%)
失敗樣本小計	1,080	35.5% (100%)
使用樣本總計 【N1+N2+N3+N4】	3,042	100%
母體【N】130,559，膨脹樣本8,000 <sup>37</sup>		

<sup>37</sup> 擴充樣本和母體固然在政府層級與文官官等與母體一致，其性別（卡方值=0.000，P=0.990）和年齡（卡方值=1.965，P=0.742）也通過卡方一致性檢定，與母體沒有顯著的結構差異。

在本次文官調查中，原始與替代樣本的資料其實皆來自刻意擴充抽足的 8,000 份膨脹樣本中，與「台灣選舉與民主化調查研究」(TEDS) 的抽樣方式對照 (洪永泰, 2005)，TEDS 所採取的是先照性別與年齡比例抽樣先抽取了正選樣本一套，以及預備遞補樣本，如以 TEDS 的 2006C 案例為說明，共抽取 19 套預備樣本，遞補的方式是「成套遞補」方式，也就是正選如果未完成最低成功數目，由第一套預備進行遞補，如果第二套預備樣本未完成最低成功數目，進行第三套等依此類推。另外注意的是，如果在完成預定成功樣本數目後，然要將其套樣本全部訪問完才能夠結束訪問，無法先行宣告訪問結束。本研究則採用擴充樣本的形式，在 8,000 份樣本中並未先進行正選樣本的抽取後，再進行其他遞補樣本的抽取。而是一次抽取的 8,000 份的樣本，並為了使訪員手上資料不致過多，因此先給予 8,000 份前的 1,996 份樣本先行進行訪談，此即本論文所稱的原始樣本，當訪問失敗後再進行訪談則為替代樣本。

表四中 N1 代表的是原始成功樣本 (1,379 份)、N2 代表的是替代成功樣本 (583 份)、N3 代表的是原始失敗樣本 (617 份)、N4 代表的是替代失敗樣本 (463 份)，N 代表的是總擴充樣本數目 (8,000 份)。

## 二、 意見調查的範圍與限制

台灣學界過去以量化方式進行的文官相關研究，多僅針對特定機關或層級採郵寄問卷或電話調查，少有全面性的隨機抽樣以及面對面的資料蒐集，本研究藉由本次意見調查的經驗分享，了解在意見調查上所面臨到的範圍以及在操作上的限制。以下就文官意見調查的執行過程中和一般民眾訪談上較不同的問題點，以及相關限制提出討論，並且提出相關建議，以下這四點，正是文官意見調查中拒訪率較一般民眾高的原因，也是在進行全國調查中成本增加的重要因素。

### 1. 資料庫的正確性問題

首先受訪者服務單位地址與工作地點不同的問題，在本研究在取得受訪者資料後，第一個步驟是先在網路上確認受訪者的通訊方式，但是卻會有地址不同的問題<sup>38</sup>。

其二是公務人員的流動問題，最常遇到的棘手問題是當受訪者調職或進修訓練，或受訪者退休或長期休假；當遇到受訪者調職或進修訓練時，則透過督導將樣本轉到受訪者所處的轄區，例如受訪期間台南市南部稽徵所的科員到台北受訓兩個月，南部督導責將樣本轉由北市該區督導負責。換句話說，當受訪者不在資料上的區域工作時，以找到原始受訪者本人為主，並非輕易動用替代樣本。

### 2. 訪談需要請示長官或者直接拒訪

在確定正式樣本名單後，研究團隊於訪問前一周先寄發拜訪通知函給予受訪者個人。部分受訪者接到通知後，主動打電話至研究團隊辦公室與研究團隊聯繫，而文官受訪者和一般民眾不同點是，由於訪談的時間通常為上班時間，因為

<sup>38</sup>例如經濟部水利署南區水資源局地址位於台南縣楠西鄉，但是因為其管轄範圍是整個南台灣地區，所以有多位受訪者的實際工作地點在其他縣市。而面臨此情況，研究團隊的因應方法是作樣本的調動，轉由其他督導負責。

會有受訪者表示須先取得上級長官的同意，方得接受訪問，研究團隊則主動追問其原因，試圖了解是否有特定機關屬性而需取得上級長官的同意，並且告知研究團隊將以公文通知受訪者服務的機關單位，以協助受訪者取得機關同意。

另外一種情形則是表示拒訪，受訪者通常沒有說明拒絕訪問理由，部分原始受訪樣本表示因身為公務人員，不應該對於政策有任何態度，必須保持中立。通常面臨此種問題，研究團隊訪員則是先探索原由，並再次保證研究的重要與正當性，以取得受訪者的信任與接受訪問的意願。

### 3. 機關代為拒訪的情形

在執行調查時，研究團隊中每位督導及訪員手中皆有受訪者的通訊方式，訪員須先進行電話約訪接觸並確認受訪者，再確認為受訪者本人後約定拜訪時間，並於約定時間前半小時，須再與受訪者確認行程，並前往拜訪。

然而在執行過程中，因為機關單位屬性、個人意願等問題，形成拒訪或要求上級單位公文的情況屢屢發生，其中對於訪員而言最為艱鉅的問題為機關長官或整體代為拒訪的情形，因而無法接觸到受訪者本人，而最常遇到拒訪的單位是司法機關。當遇到機關首長代為拒絕及整體機關拒絕訪問的情況時，則以研究團隊統一寄發公文通知受訪者所處機關，以降低拒訪態度，此情況在監獄、航空單位最為明顯。並且為求調查訪問內容的精確性，研究團隊也會試圖透過各種管道接觸到原始樣本受訪者，除了公文通知外，還會運用包括電話約訪、直接到工作地點拜訪、友人引薦等方式。

### 4. 要兼顧地理分布與全國文官的樣本分布

本調查與過去民眾意見調查最大差異之一是樣本的地理分佈，例如樣本中有 10 位外交體系的文官，長駐於國外，因此列為失敗樣本。

並且本研究以機關而非以地理區域作為分配樣本的原則，增加許多內部聯繫協調的成本，也影響到原本訪員規劃訪問數量以及實際執行數量的差距。例如狹長型的花東地區，其訪問的難度以及成本相對提高。

由於未能顧及地理分布，原來規劃訪員所負責的樣本數與實際執行數目有相當的落差，如何同時兼顧訪員責任樣本數、空間、時間與成本等因素的考量，將是未來研究可以再改進的。

### 三、意見調查的發表

自從今年六月底完成問卷回收與整理的工作後，本研究已陸續進行資料分析等工作，並深入探討問卷上的不同議題上的變項資料，進行一系列的推論統計。了解官僚體系在民主鞏固過程中（特別是權力轉換 power transfer）所扮演的角色與功能為何，以及在政治與行政等這些不同面向和連接關係上的態度、認知與行為是如何？又將如何影響整體的政府管理機制？

### 四、後續研究與目前投稿狀況

以下是預定會發表以及後續研究的部分，另外在 2008 年 9 月 12 日的「第八屆調查研究方法與應用國際學術研討會」中，本研究案已經發表一篇以抽樣設計

為研究主題的問題：以台灣文官意見調查的挑戰與反思—以「2008年台灣民主治理機制鞏固之研究」為例<sup>39</sup>，

### 1. 跨議題文官調查之高階文官探討

在資料分析告一段落之後，研究者將依據資料初步發現，將本研究案跨議題的文官調查研究案，分別根據不同的研究議題撰寫中英文研究論文，分別投稿至台灣政治學會2008年研討會(97年11月22到23日)、美國公共行政學會年會(Annual Meeting for American Society for Public Administration; ASPA)，以及台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會研討會。

在議題的區別而言，台灣政治學會將以本研究案的方法論為主<sup>40</sup>，2009年台灣公共行政系所聯合會以多元議題為主，都將以獨立的Panel產生。

在2009年美國ASPA方面，以一篇方法論與一篇議題為主，並預計在2010年的研討會議申請一個Panel來作發表。另外，研究團隊也已經投稿2009年美國公共行政學會年會發表三篇論文(已提交，審查中)，論文的作者與題目如下：

- A. Don-yun Chen, Tong-yi Huang, Hsiu-chuan Tsai, and Chih-kai Chang.  
“Delving into the Mystery of Neutrality Ethic in a Consolidating Democracy: A Preliminary Exploration from the Taiwan Bureaucrat Survey (TBS) in 2008.” Proposal for ASPA Annual Meeting, 2009.
- B. Tong-yi Huang, Naiyi Hsiao, Don-yun Chen, and Chia-ying Lu. “Laying Groundwork for Evidence-based Public Management: Methodological Issues in Surveying Civil Servants in a Newly Democratized Country.” Proposal for ASPA Annual Meeting, 2009.
- C. Jan, Chung-yuang, Yan-Yi Chang, and Chun-Yuan Wang. “The Cognitions, Attitudes, and Responsive Behaviors of Bureaucrats and Political Appointees to Privatization in Taiwan.” Proposal for ASPA Annual Meeting, 2009.

研討會之後並將論文修改並投稿國內外期刊，為相關領域累積研究成果。後續，本研究亦將針對台灣首次文官調查活動撰寫專書，紀錄首次文官調查所遇到的挑戰與克服，以及本研究與長期選舉行為調查間的對話。

### 2. 跨國文官調查之分析比較研究

未來本研究將邀請亞洲地區的相關學者，以OECD在2007年發表對於高階文官的政治涉入的調查為問卷基礎(Alex Matheson, Boris Weber and Nick Manning, with Emmanuelle Amould, Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants)，進

<sup>39</sup> Surveying Civil Servants in Taiwan—Challenges and Reflections from an NSC Sponsored Project。研究參與者為蕭乃沂(聯絡作者)、黃東益、陳敦源、呂佳螢。

<sup>40</sup> 1. 陳敦源(聯絡作者)、呂佳螢，〈文官調查：觀點、方法、與實務意義〉。2. 黃東益(聯絡作者)、謝忠安，〈管道取得與信任建立：新興民主國家文官意見蒐集方法的探討〉。3. 蕭乃沂(聯絡作者)、陳敦源、蘇偉業，〈發展循證基礎的文官研究與實務：「台灣文官調查資料庫」芻議〉。4. 蔡秀涓(聯絡作者)、王千文，〈研究架構、議題選取與問卷設計：民主治理系絡之台灣政府文官調查〉。5. 張智凱(聯絡作者)、高培智、詹中原，〈文官調查的跨國比較：機會與挑戰〉。



行亞洲各國文官體系的比較調查。藉此了解各國的文官在行政與政治的相關議題態度上，有哪些異同。相關研究將在 2008 年 12 月展開，國際合作的主要聯絡人是詹中原教授，並且配合 2007 年蔣經國文教基金會的一項亞洲民主國家官僚與政務人員的跨國研究一同進行。

### 3. 跨年文官調查之分析比較研究

本研究去年到今年的研究期程剛好是總統選舉的轉換時期重疊，因此預計在隔年 2009 年暑假期間，在政府進行權力轉換後，再次進行文官前後的態度比較。本研究即是基於這樣的認知，欲探究在權力輪替下，文官在不同權力轉換後，在相關議題上的態度是否會有某一程度或某一面向上的變化。2009 年的研究計畫初步將會有下面的設計：

- A. 第二波調查預計以中央文官為主，創造時序性的資料。
- B. 配合抽取部份 2008 訪談的成功樣本二度進行面訪，創造 Panel Data。
- C. 配合黃東益教授 2009-2011 關於政務官調查的跨年國科會研究案，同時訪問中央級的政務官，創造政務事務人員對照意見的資料。
- D. 配合詹中原教授蔣經國基金會支持之跨國政務與事務人員調查，創造跨國研究的資料。

事實上，由於台灣在實際的文官調查上，過去在方法論上或者是研究內容上，在實作經驗上是很少的，並且實證的調查分析研究也必須要有足夠的研究經累上的支持才能順利實行（比如說訪員的訓練或訪問費用等）。因此，本研究希望在有限的經費下，可以創造最大的研究和資料效益。並且本研究團隊認為研究是來自於社會的資源支持，因此其研究結果也必須要回饋在社會上，資訊是公眾並且應該為公益性質的。因此當本計劃結束兩年後，研究資料將會以中英文的雙語格式，交由國科會社會科學中心完全公開給學界使用(包括研究設計、codebook、以及原始資料庫)，讓中外的公共行政學界，甚至是其它有興趣的學界，一同來研究台灣的文官體系，更期待本研究，可以作為台灣公共管理研究循證化上的一個重要的試金石。

## 伍、 結論與建議

本文一開始，從國家建構、民主深化、以及研究發展等三個角度，討論台灣公共行政學門需要文官調查的理由，這些理由中的重要精神背景，就是學科理論與實務發展過程中的「循證公共行政」(evidence-based public administration) 的推廣與建構，事實上，這樣的建構主要是著眼於公部門的運作與改革影響深遠，與個人理財或是婚姻選擇，甚至與企業投資決定，都有著極大的不同，尤其在民主社會，公共政策與公部門管理的各種議題，民眾都有參與意見的權力，因此，藉由循證的論述爭取公共論述的支持，是循證公共行政的最核心意義與功能，然而，循證的證據部份，必須從文官體系當中萃取，文官調查工具的發展與使用成為實現循證公共行政重要的執行步驟，本文後半段詳細記載台灣所進行的第一次

全國文官調查，其母體資料來自於完整的文官管理清冊，經過抽樣設計之後，藉由面訪自填的方式完成 1962 份有效問卷，隨著這份資料的整理、使用、以及兩年之後的釋出供學界廣泛使用，將會逐步改變台灣公共行政研究與實務參與的眼界與技術，在這次全國文官調查的實作之中，可以讓未來台灣的公共行政的研究，從個別、區塊性的統治技術協助，以及國家考試的標準答案提供者，轉變成一門現代的政府管理科學。最後，本文仍然要題出幾項未來進行下一步文官調查可能的問題與挑戰。

其一，建構實務界的合作共識：文官調查資料的成功收集，母體清冊的持續取得是非常重要的關鍵，而母體清冊資料的品質也會影響調查抽樣品質，因此，要如何在學界與實務界達成長期的資料收集共識，並且尋找穩定但自由度較高的資源支援，是影響台灣未來文官調查能否持續精進的重要問題；其二，就理論發展方面：全國文官調查（census）與有研究焦點的文官調查有很大的不同，本次調查試圖平衡這兩種需要，但是從調查資源有限的前提來看，這兩種功能有必要進行跨年的切割，也就是說，以組織發展為目的全國文官調查，與具有研究焦點的調查設計，在未來似有分離的需要，因此，如何設計能夠滿足學界研究與實務界管理雙重需要的問卷調查跨年流程，是未來新的挑戰；其三，本次調查中研究團隊並沒有詳細設計調查過程的紀錄，因此許多討論研究執行的問題都缺乏資料回答，下回全國文官調查的實施，必須有更為精緻的調查方法的監控設計，為方法論的精進也提供循証的改革意見。

### 參考文獻

- Araral, E. (2002) "Bureaucratic incentives, path dependence, and foreign aid: An empirical institutional analysis of irrigation in the Philippines" *Policy Sciences*, 38(2-3):131-157.
- Bozeman, Barry and Mary K. Feeney. (2008) "Public Management Mentoring: What Affects Outcomes?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, Advance Access on March 27.
- Bowman, James S. (1990) "Ethics in Government: A National Survey of Public Administration." *Public Administration Review*, 50(3): 345-353.
- Brunsson, N. (2006) "Administrative Reforms as Routines," *Scandinavian Journal of Management*, 22(5): 243-252.
- Caiden, G. (1991) *Administrative Reform Comes of Age*, W. de Gruyter.
- Cannell, C. & F. Fowler (1963). "Comparison of a Self-Enumerative Procedure and a Personal Interview: A Validity Study," *Public Opinion Quarterly*, 27: 250-64.
- Curtin R., P. Stanley & S. Eleanor (2000). "The Effects of Response Rate Changes on the Index of Consumer Sentiment," *Public Opinion Quarterly*, 64: 413-28.
- Dahl, R. (1947). "The Science of Public Administration: Three Problems." *Public Administration Review*, 7(1): 1-11.
- David, H., S. Mutley & P. Smith (2000). *What Works? Evidence-Based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: Policy Press.
- Evans B, Lum J, Shields J. (2007) "Profiling of the public-service elite: A demographic and career trajectory survey of deputy and assistant deputy ministers in Canada." *Canadian Public Administration-Administration*, 50(4): 609-634.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, eds. (1985) *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- Eleanor S. (2006). "Nonresponse Bias in Household Surveys," *Public Opinion Quarterly*, 70(5): 637-646.
- Ferris, James and Elizabeth Graddy. (1986) "Contracting Out: For What? With Whom?" *Public Administration Review*, 46(6): 332-344.
- Fulton, Lord. (1970) *The Civil Service*, Vol. I~VII, London: Her Majesty's Stationary Office.
- Gill, J. & K. Meier (2000). "Public Administration Research and Practice: A Methodological Manifesto," *Journal of Public Administration: Research and Theory* 10(1): 157-199.
- Gossett, CW (2004) "The changing face of Georgia's merit system: Results from an employee attitude survey in the Georgia Department of Juvenile Justice" *Public Personnel Management*, 32(2): 267-278

- Groves R., P. Stanley & S. Dipko (2004). "The Role of Topic Interest in Survey Participation Decisions," *Public Opinion Quarterly*, 68: 2-31.
- Hood, Christopher, and Guy Peters. (2004) "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?" *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(3): 267-82.
- Huang, T-Y, D-Y Chen & C-L Yu (2005). "The Political Attitudes of Public Managers in Taiwan," *Chinese Public Administration Review*, 14(2): 1-32.
- Huynh M., R. Kalman & S. James (2002). "The Assessment of Survey of Income and Program Participation (SIPP) Benefit Data Using Longitudinal Administrative Records," Working Paper 238, U.S. Bureau of the Census, Washington, DC.
- Johnson, T., D. O'Rourke, J. Burris & L. Owens (2002). "Culture and Survey Nonresponse," in *Survey Nonresponse*. Edited by R. Groves, D. Dillman, J. Eltinge & R. Little, New York: John Wiley.
- Kaplan, R.; Norton, D. (1996) *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*; Harvard Business School Press: Boston.
- Kim, CK (2003) "The effects of a president's party on federal senior executive employment - An empirical analysis on representative bureaucracy" *Administration & Society*, 35(2):160-183.
- Kjaer, Anne Mette. (2004) *Governance (Key Concepts)*. Polity Press.
- Knill, C. (1999). "Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies," *Journal of Public Policy*, 19(2): 113-139.
- Kristen O. (2006). "Survey Participation, Nonresponse Bias, Measurement Error Bias, and Total Bias," *Public Opinion Quarterly*, 70(5): 737-758.
- Learmonth, M. & N. Harding (2006). "Evidence-based Management: The Very Idea," *Public Administration*, 84(2): 245-266.
- LeRous, Kelly and Sanjay K. Pandey. (2008) "City Managers, Career Incentives, and Service Delivery Decisions: The Effects of Managerial Ambition on Interlocal Cooperation Choice." Paper deliver at the annual meeting of the American Political Science Association, Boston, MA: August 28-31.
- Levine, Charles H., B. Guy Peters, and Frank J. Thompson. (1991) *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*, Glenview, IL: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.
- Light, P. (2006). "The Tides of Reform Revisited: Patterns in Making Government Work, 1945-2002," *Public Administration Review*, 66(1): 6-19.
- Lin I-F & C. Nora (1995), "Using Survey Participants to Estimate the Impact of Nonparticipation," *Public Opinion Quarterly*, 59: 236-58.
- Muldrow, Tressie Wright, Timothy Buckley, and Brigitte W. Schey. (2002) "Creating

- High-performance Organizations in the Public Sector.” *Human Resource Management*, 41(3): 341-354.
- Pawson, P. (2006). *Evidence-based Policy: A Realist Perspective*. Sage Publication.
- Peters, B. Guy. (1993) “Managing the Hollow State.” In *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*, Kjell A. Eliassen and Jan Kooiman, ed. London: Sage Publications.
- Peters, B Guy and Savoie, D. J. 1996. "Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum", *Public Administration Review*, 56 (3) May/June: 281-290.
- Pfeffer, Jeffrey and Robert I. Sutton. (2006) *Hard Facts: Dangerous Half-Truth & Total Nonsense*. Harvard Business School Press.
- Rainey, Hal G., Sanjay Pandey, and Barry Bozeman. (1995) “Research Note: Public and Private Managers’ Perceptions of Red Tape.” *Public Administration Review*, 55(6): 567-574.
- Sanderson, I. (2002). “Evaluation, Policy Learning, and Evidence-based Policy Making,” *Public Administration*, 80(1): 1-22.
- Scott, Patrick G. and Sanjay K. Pandey. (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.
- Stang A. & J. Karl-Heinz (2005). “Letter to the Editor: The Authors Reply,” *American Journal of Epidemiology*, 161:403.
- Stewart, R. (2002) *Evidence-based Management: A Practical Guide for Health Professionals*. Abingdon: Radcliffe Medical Press.
- Selden, SC; Ingraham, PW; Jacobson, W. (2001) “Human resource practices in state government: Findings from a national survey” *Public Administration Review*, 61(5): 598-607
- Saunderson, R. (2004) “Survey findings of the effectiveness of employee recognition in the public sector” *Public Personnel Management*, 33(3): 255-275.
- Schay, B.; Beach, M.E.; Caldwell, J.; LaPolice, C. (2002) “Using Standardized Outcome Measures in the Federal Government.” *Human Resource Management*, 41 (3), 355–368.
- Shaw, Douglas G., Craig Eric Schneier, Richard W. Beatty, and Lloyd S. Baird, eds. (1995) *Performance, Measurement, Management, and Appraisal Sourcebook*. HRD Book.
- Svorny, S; Marcal, L. (2002) “The allocation of federal funds to promote bureaucratic objectives: An empirical test.” *Contemporary Economic Policy*, 20(3):209-220.
- Taylor, James C., and David G. Bowers, eds. (1972) *Survey of Organizations: A*

- Machine-scored Standardized Questionnaire Instrument. Ann Arbor, MI: Center for Research on Utilization of Scientific Knowledge.
- Ting, Y. (1996) "Analysis of job satisfaction of the federal white-collar work force: Findings from the Survey of Federal Employees" *American Review of Public Administration*, 26(4): 439-456.
- Van de Ven, Andrew H. and Diane L. Ferry. (1980) *Measuring and Assessing Organizations*. New York: Wiley.
- Vigoda-Gadot E, Mizrahi S, Miller-Mor R, et al. (2008) "The bureaucracy-democracy tango: a dual-source empirical revalidation by structural equation modeling in the Israeli public sector" *Policy and Politics*, 36(3):431-448.
- Waldo, D. (1990) "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also." In *Public Administration: The State of the Discipline*, N. B. Lynn and A. Wildavsky, eds. Chatham, NJ: Chatham.
- Wandersman, A., P. Imm, M. Chinman & S. Kaftarian (2000). "Getting to Outcomes: A Results-based Approach to Accountability," *Evaluation and Program Planning*, 23(3): 389-395.
- Wright, Bradley E. and Sanjay K. Pandey. (2005) "Exploring the Nomological Map of the Public Service Motivation Concept." Paper delivery at the 8th Public Management Research Conference, Sept. 29-Oct.1.
- Wynia, B. (1974). "Federal Bureaucrats' Attitudes toward a Democratic Ideology," *Public Administrative Review*, 34(2): 156-162.

美國人事行政局 (OPM)

網址：<http://apps.opm.gov/publications/pages/searchall.cfm>

## **OECD**

網址：[http://www.oecd.org/publications/0,3353,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/publications/0,3353,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html)

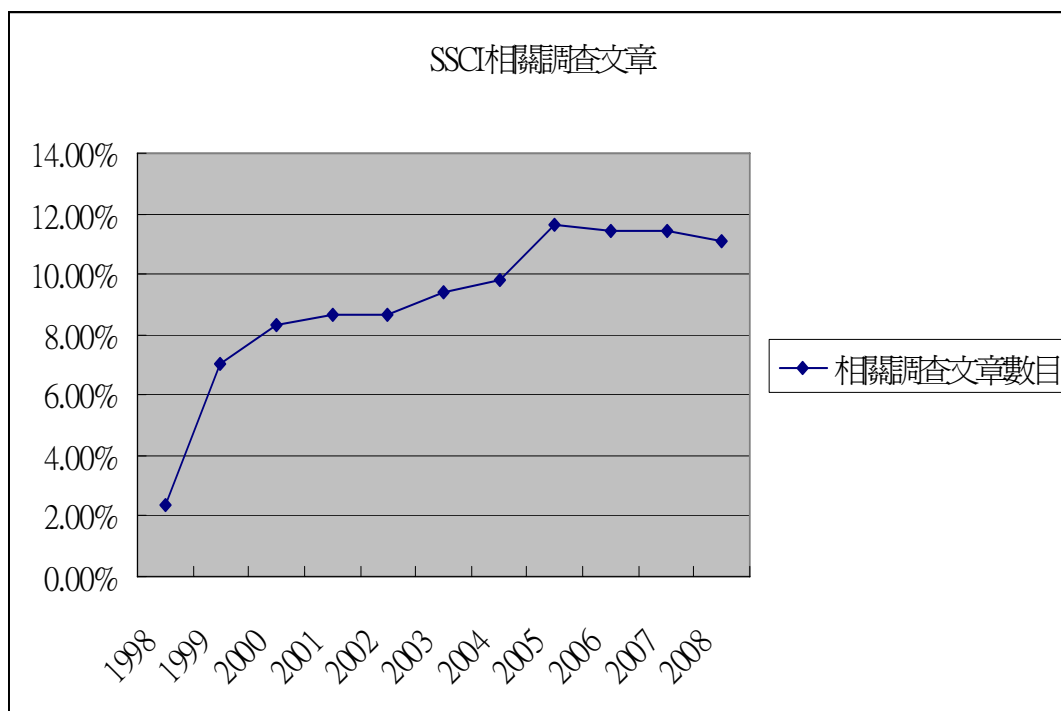
- (2007) "Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants."
- (2007) "OECD Budget practices and procedures survey questionnaire."
- (2004) "Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management. Human Resources Management (HRM)."
- (2004) "Measures for Promoting Integrity and Preventing Corruption in the Public Service: How to Assess?" 30th Session of the Public Governance Committee.
- (2003) "The Learning Government: Introduction and Draft Results of the Survey on Knowledge Management in Ministries/Departments/Agencies of Central Government in OECD Countries." 27th Session of Public Management

Committee, Paris.

(2003) “Budget practices and procedures survey questionnaire.”

(2002) “Survey knowledge Management Practices for Ministries /Departments / Agencies of Central Government.”

圖一：1998-2008 年 SSCI 與調查研究有關的文章數



圖表來源：本研究整理。

附錄一：SSCI 期刊公共行政類別過去十年(1997-2008)中調查研究分析比例表

編號	SSCI 類別	和調查有		調查分析	
		關的文獻 (n=541)	比例	的文獻 (n=152)	比例
1	Administration & Society	16	0.03	6	0.04
2	Administration in Social Work	20	0.04	11	0.07
3	American Review of Public Administration	30	0.06	11	0.07
4	Australian Journal of Public Administration	8	0.01	1	0.01
5	Canadian Public Administration	11	0.02	4	0.03
6	Canadian Public Policy	33	0.06	4	0.03
7	Civil Service	7	0.01	2	0.01
8	Climate Policy	4	0.01	0	0.00
9	Contemporary Economic Policy	18	0.03	1	0.01
10	Environment And Planning C-Government And Policy	32	0.06	8	0.05
11	Gestion Y Politica Publica	5	0.01	1	0.01
12	International Review Of Administrative Sciences	12	0.02	5	0.03
13	Journal of Collective Negotiations In The Public Sector	2	0.00	0	0.00
14	Journal of European Public Policy	6	0.01	2	0.01
15	Journal of Homeland Security and Emergency Management	11	0.02	3	0.02
16	Journal of Policy Analysis and Management	53	0.10	7	0.05
17	Journal of Public Administration Research and Theory	31	0.06	8	0.05
18	Journal of Social Policy	25	0.05	6	0.04
19	Local Government Studies	17	0.03	4	0.03
20	Policy and Politics	12	0.02	5	0.03
21	Policy Sciences	4	0.01	1	0.01
22	Policy Studies Journal	30	0.06	9	0.06
23	Policy Administration	20	0.04	8	0.05
24	Public Administration and	10	0.02	0	0.00



編號	SSCI 類別	和調查有		調查分析	
		關的文獻 (n=541)	比例	的文獻 (n=152)	比例
Development					
25	Public Administration Review	62	0.11	19	0.12
26	Public Management Review	10	0.02	5	0.03
27	Public Money & Management	11	0.02	1	0.01
28	Public Personnel Management	27	0.05	19	0.13
29	Social Security Bulletin	14	0.03	1	0.01
總數		541	1.00	152	1.00

說明：SSCI 期刊總數共 2395 份；2008 年在公共行政類別期刊共 29 份。  
期刊目錄查詢資料庫及來源：

Social Sciences Citation Index (Web of Science)

<http://scientific.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jloptions.cgi?PC=J>

圖表來源：本研究

附錄二：SSCI 期刊公共行政類別過去十年(1997-2008)期刊類別參考文獻表

大樣本

1. Callender, C; Jackson, J (2005). "Does the fear of debt deter students from higher education?" *Journal of Social Policy*, 34(4):509-540.
2. de Vries, MS (2005). "Trust and governance practices among local leaders" *International Review of Administrative Sciences*, 71(3):405-424.
3. Ellickson, MC (2002). "Determinants of job satisfaction of municipal government employees", *Public Personnel Management*, 31(3):343-358.
4. Hansford, A; Hasseldine, J; Howorth, C (2003). "Factors affecting the costs of UKVAT compliance for small and medium-sized enterprises", *Environment and Planning C-Government And Policy*, 24(4):479-192.
5. Johnson, GL; Brown, J (2004). "Workforce planning not a common practice, IPMA-HR study finds", *Public Personnel Management*, 33(4):382-391.
6. Johnson, JJ (2000). "Differences in supervisor and non-supervisor perceptions of quality culture and organizational climate", *Public Personnel Management*, 29(1):119-128.
7. Kim, S (2005). "Individual-level factors and organizational performance in government organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2):245-361..
8. Rao, N (2005). "The representation of women in local politics", *Policy and Politics*, 33(2):323-339.
9. Zeytinoglu, IU; Denton, M; Davies, S; et al. (2007). "Deteriorated external work environment, heavy workload and nurses' job satisfaction and turnover intention", *Canadian Public Policy*, 33:S31-S49.

小樣本

10. Aadland, D; Caplan, AJ. (2006). "Curbside recycling: Waste resource or waste of resources?" *Journal of Policy Analysis and Management*, 25 (4): 855-874
11. Alavi, HR; Jahandari, R.(2005). "The organizational climate of Kerman Shahid Bahonar University - Its comparison with the desired organizational climate from the viewpoints of the personnel (staff) of the university", *Public Personnel Management*, 34 (3): 247-261 .
12. Alkadry, MG; Tower, LE(2006) "Unequal pay: The role of gender" *Public Administration Review*, 66 (6): 888-898.
13. Alkadry, M. G. (2003) "Deliberative discourse between citizens and administrators - If citizens talk, will administrators listen?" *Administration & Society*, 35 (2): 184-209 .
14. Amirkhanyan, A. A. (2007) "The smart-seller challenge: Exploring the

- determinants of privatizing public nursing homes” *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 17 (3): 501-527.
15. Angel, DP; Brown, HS; Broszkiewicz, R; et al.(2000) “The environmental regulation of privatized industry in Poland” *Environment And Planning C-Government And Policy*, 18 (5): 575-592 .
  16. Aronson, J; Denton, M; Zeytinoglu,(2004). “Market-modelled home care in Ontario: Deteriorating working conditions and dwindling community capacity”, *Canadian Public Policy*, 30 (1): 111-125.
  17. Asenova, D; Beck, M(2003). “The UK financial sector and risk management in PFI projects: A survey “, *Public Money & Management*, 23 (3): 195-202.
  18. Ashworth, R.(2003)“Toothless tigers? Councillor perceptions of new scrutiny arrangements in Welsh local government”, *Local Government Studies*, 29 (2): 1-18 .
  19. Bacot, H; Christine, J(2006). “What's so "special" about airport authorities? Assessing the administrative structure of US airports”, *Public Administration Review*, 66 (2): 241-251.
  20. Batten, E; Correia, L; Hedges, H; et al.(2006). “Expertise and policy-making: Legal professionals in local government”, *Public Administration*, 84 (3): 771-781 .
  21. Berman, EM; West, JP; Richter, MN(2002). “Workplace relations: Friendship patterns and consequences (according to managers)”, *Public Administration Review*, 62 (2): 217-230 .
  22. Bishop, SW(2006). “Nonprofit federalism and the CSBG program - Serving the needs of the working poor in the Post-TANF era”, *Administration & Society*, 37 (6): 695-718 .
  23. Bishop, SW(2003). “Welfare reform from the inside out - Implementing the Missouri Families-Mutual Responsibility Demonstration Plan”, *Administration & Society*, 35 (5): 597-628 .
  24. Blankenau, J; Leeper, M(2003). “Public school search policies and the "politics of sin"”, *Policy Studies Journal*, 31 (4): 565-584.
  25. Bloch, A(2008). “Refugees in the UK labour market: The conflict between economic integration and policy-led labour market restriction”, *Journal of Social Policy*, 37: 21-36.
  26. Block, SR; Rosenberg, SA; Gunther-Kellar, Y; et al.(2002). “Improving human services for children with disabilities and their families: The use of vouchers as an alternative to traditional service contracts” *Administration in Social Work*, 26 (1): 23-36.
  27. Blythe, J; Baumann, A; Zeytinoglu, IU; et al.(2008). “Nursing generations in

- the contemporary Workplace” *Public Management Review*, 37 (2): 137-159.
28. Boisvert, Y(2004) “The imaginary ethics of respondents of the Quebec governmental network in the subject of ethics” *Canadian Public Administration*, 47 (4): 475-496 .
  29. Borins, S(2003). “From research to practice: A survey of public administration scholars in Canada”, *Canadian Public Administration*, 46 (2): 243-256 .
  30. Bradbury, MD; Kellough, JE.(2008). “Representative bureaucracy: Exploring the potential for active representation in local government”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4): 697-714.
  31. Bradley, L; Parker, R.(2001) “Public sector change in Australia: Are managers' ideals being realized?” *Public Personnel Management*, 30 (3): 349-361 .
  32. Brailsford, TJ; Heaney, RA; Oliver, BR.(2003) “Practices and attitudes to derivatives use in Australian commonwealth organizations” *Australian Journal of Public Administration*, 62 (2): 87-100 .
  33. Bruce, WM.(2000) “Public administrator attitudes about spirituality - An exploratory study” *American Review of Public Administration*, 30 (4): 460-472 .
  34. Buck, A; Pleasence, P; Balmer, NJ.(2008) “Do citizens know how to deal with legal issues? Some empirical insights”, *Journal of Social Policy*, 37: 661-681.
  35. Buelens, M; Van den Broeck, H.(2007) “An analysis of differences in work motivation between public and private sector organizations” *Public Administration Review*, 67 (1): 65-74 .
  36. Bulut, Y; Taniyici, S.(2006) “Representativeness and attitudes of municipal council members in Turkey: The case of Erzincan Province” *Local Government Studies*, 32 (4): 413-428.
  37. Callahan, RF; Gilbert, G. R. (2005) “End-user satisfaction and design features of public agencies” *American Review of Public Administration*, 35 (1): 57-73 .
  38. Cancian, M; Meyer, DR(2004) “Alternative measures of economic success among TANF participants: Avoiding poverty hardship, and dependence on public assistance” *Journal of Policy Analysis and Management*, 23 (3): 531-548.
  39. Carmin, J; Darnall, N; Mil-Homens, J(2003) “Stakeholder involvement in the design of US voluntary environmental programs: Does sponsorship matter?” *Policy Studies Journal*, 31 (4): 527-543.
  40. Caruson, K; MacManus, SA (2007) “Designing homeland security policy within a regional structure: A needs assessment of local security concerns” *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 4 (2): Art. No. 7 .

41. Caruson, K; MacManus, SA (2006) "Mandates and management challenges in the trenches: An intergovernmental perspective on homeland security" *Public Administration Review*, 66 (4): 522-536.
42. Christensen, T; Laegreid, P (2003) "Complex interactions and influence among political and administrative leaders" *International Review of Administrative Sciences*, 69 (3): 385-400.
43. Coe, CK; Wiesel, D. L. (2001) "Police budgeting: Winning strategies" *Public Administration Review*, 61 (6): 718-727.
44. Cole, M. (2006) "Evaluating the impact of community appraisals: some lessons from south-west England" *Policy and Politics*, 34 (1): 51-68.
45. Coursey, D. H.; and Pandey, S. K. (2007) "Public service motivation measurement - Testing an abridged version of Perry's proposed scale" *Administration & Society*, 39 (5): 547-568 .
46. Coyle-Shapiro, and J. A. M.; Kessler. (2002) "Contingent and non-contingent working in local government: Contrasting psychological contracts" *Policy Administration*, 80 (1): 77-101 2002.
47. Daley, D; Vasu, ML; Weinstein, MB(2002) "Strategic human resource management: Perceptions among North Carolina county social service professionals" *Public Personnel Management*, 31 (3): 359-375.
48. Daley, DM; Vasu, ML(2005) "Supervisory perceptions of the impact of public sector personnel practices on the achievement of multiple goals - Putting the strategic into human resource management" *American Review of Public Administration*, 35 (2): 157-167.
49. DeHart-Davis, L(2007) "The unbureaucratic personality" *Public Administration Review*, 67 (5): 892-903 .
50. DeHart-Davis, L; Guensler, R(2005) "Employers as mediating institutions for public policy: The case of commute options programs" *Policy Studies Journal*, 33 (4): 675-697.
51. De Vries, MS(2002) "Can you afford honesty? A comparative analysis of ethos and ethics in local government" *Administration & Society*, 34 (3): 309-334 .
52. Devroye, D(2003) "Who wants to privatize social security? Understanding why the poor are wary of private accounts" *Public Administration Review*, 63 (3): 316-328.
53. Douglas, J. W. and Hoffman, K. U. (2004) "Impoundment at the state level - Executive power and budget impact" *American Review of Public Administration*, 34 (3): 252-258 .
54. Douglas, J. W. and Hartley, RE (2003) "The politics of court budgeting in the

- states: Is judicial independence threatened by the budgetary process?" *Public Administration Review*, 63 (4): 441-454.
55. Dunn, DD; Legge, JS(2002) "Politics and administration in US local governments" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12 (3): 401-422 .
56. Eichbaum, C; Shaw, R (2008) "Revisiting politicization: Political advisers and public servants in Westminster systems" *Governance*, 21 (3): 337-362.
57. Ellinas, A; Suleiman, E. (2008) "Reforming the Commission: between modernization and bureaucratization" *Journal of European Public Policy*, 15 (5): 708-725.
58. Enticott, G; Walker, RM (2005) "Environmental sustainability and management reform in local government: an empirical analysis " *Policy and Politics*, 33 (2): 297-322 .
59. Enticott, G(2004) "Multiple voices of modernization: Some methodological implications" *Public Administration*, 82 (3): 743-756 .
60. Enticott, G(2003) "Researching local government using electronic surveys" *Local Government Studies*, 29 (2): 52-67 SUM.
61. Evans, B; Lum, J; Shields, J(2007) "Profiling of the public-service elite: A demographic and career trajectory survey of deputy and assistant deputy ministers in Canada" *Canadian Public Administration*, 50 (4): 609-634.
62. Ezell, M; Casey, E; Pecora, PJ; et al.(2002) "The results of a management redesign: A case study of a private child welfare agency" *Administration in Social Work*, 26 (4): 61-79 .
63. Fabulya, E(2007) "Telecottage survey" *Civil Szemle*, 4 (2): 88
64. Feeney, MK(2008) "Sector perceptions among state-level public managers" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (3): 465-494.
65. Ferraiolo, K; Hess, F; Maranto, R; et al.(2004) "Teachers' attitudes and the success of school choice" *Policy Studies Journal*, 32 (2): 209-224 .
66. Finnie, R; Meng, R(2002) "Minorities, cognitive skills and incomes of Canadians" *Canadian Public Policy*, 28 (2): 257-273.
67. Frank, SA; Lewis, GB(2004) "Government employees - Working hard or hardly working?" *American Review of Public Administration*, 34 (1): 36-51 .
68. Gellis, ZD(2002) "Coping with occupational stress in healthcare: A comparison of social workers and nurses" *Administration in Social Work*, 26 (3): 37-52 .
69. Gellis, ZD(2001) "Job stress among academic health center and community hospital social workers" *Administration in Social Work*, 25 (3): 17-33.
70. Gomes, RC; Gomes, LDM (2008)"Who is supposed to be regarded as a

- stakeholder for public organizations in developing countries? Evidence from an empirical investigation in Brazilian municipalities” *Public Management Review*, 10 (2): 263-275 .
71. Gossett, CW (2004) “The changing face of Georgia's merit system: Results from an employee attitude survey in the Georgia Department of Juvenile Justice” *Public Personnel Management*, 32(2): 267-278
  72. Greenberg, D; Mandell, M; Onstott, M (2000) “The dissemination and utilization of welfare-to-work experiments in state policymaking” *Journal of Policy Analysis and Management*, 19 (3): 367-382.
  73. Haidar, A; Hai, L. H.; Pullin, H. (2004) “An impoverished neutrality? Public manager values in local government, Penang, Malaysia” *Local Government Studies*, 30 (1): 88-107.
  74. Harbour, J; Wilson, J(2003) “Political management and local government: The views of local authority chief executives” *Public Money & Management*, 23 (1): 51-58.
  75. Harris, G; Poertner, J; Joe, S (2000) “The parents with children in foster care satisfaction scale” *Administration in Social Work*, 24 (2): 15-27.
  76. Hays, SW; Kearney, RC(2001) “Anticipated changes in human resource management: Views from the field” *Public Administration Review*, 61 (5): 585-597.
  77. Hendrick, R. (2003) “Strategic planning environment, process, and performance in public agencies: A comparative study of departments in Milwaukee” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (4): 491-519 .
  78. Henn, M; Weinstein, M(2006) “Young people and political (in)activism: why don't young people vote?” *Policy and Politics*, 34 (3): 517-534.
  79. Higgins, P; James, P; Roper, I(2004) “Best value: Is it delivering?” *Public Money & Management*, 24 (4): 251-258.
  80. Higgs, G; Smith, DP; Gould, M. I. (2003) “Realizing 'joined-up' geography in the National Health Service: the role of geographical information systems?” *Environment And Planning C-Government And Policy*, 21 (2): 241-258.
  81. Ho, ATK(2002)“Reinventing local governments and the e-government initiative” *Public Administration Review*, 62 (4): 434-444.
  82. Holzer, HJ; Quigley, JM; Raphael, S. (2003) “Public transit and the spatial distribution of minority employment: Evidence from a natural experiment” *Journal of Policy Analysis and Management*, 22 (3): 415-441 .
  83. Hong, W(2003) “An assessment of the business environment for high-tech industrial development in Shanghai” *Environment And Planning*

- C-Government And Policy*, 21 (1): 107-137.
84. Hoobler, JM; Swanberg, J (2006)“The enemy is not us: Unexpected workplace violence trends” *Public Personnel Management*, 35 (3): 229-246.
  85. Huang, K; Provan, KG(2007)“Structural embeddedness and organizational social outcomes in a centrally governed mental health services network” *Public Management Review*, 9 (2): 169-189.
  86. Huebner, RA; Werner, M; Hartwig, S; et al.(2008) “Engaging fathers: Needs and satisfaction in child protective services” *Administration In Social Work*, 32 (2): 87-103.
  87. Istvan, S. (2007)“Election and "public hearing" - National Civic Fund 2006” *Civil Szemle*, 4 (3-4): 181.
  88. Jagannathan, R; Camasso, MJ(2006) “Public assistance workers' confidence in welfare-to-work programs and the clients they serve” *Administration in Social Work*, 30 (1): 7-32.
  89. Jaskyte, K(2005) “The impact of organizational socialization tactics on role ambiguity and role conflict of newly hired social workers” *Administration in Social Work*, 29 (4): 69-87.
  90. Johansson, LO; Gustafsson, M; Falkemark, G; et al.(2003) “Goal conflicts in political decisionmaking: a survey of municipality politicians' views of road pricing” *Environment And Planning C-Government And Policy*, 21 (4): 615-624 .
  91. John, P(2005) “The contribution of volunteering, trust, and networks to educational performance” *Policy Studies Journal*, 33 (4): 635-656.
  92. Johns, CM; O'Reilly, PL; Inwood, GJ(2007) “Formal and informal dimensions of intergovernmental administrative relations in Canada” *Canadian Public Administration*, 50 (1): 21-41.
  93. Khanna, M; Koss, P; Jones, C; et al.(2007) “Motivations for voluntary environmental management” *Policy Studies Journal*, 35 (4): 751-772 .
  94. Kim, CK ( 2003 ) “The effects of a president's party on federal senior executive employment - An empirical analysis on representative bureaucracy” *Administration & Society*, 35(2):160-183
  95. Kim, H; Stoner, M(2008) “Burnout and turnover intention among social workers: Effects of role stress, job autonomy and social support” *Administration in Social Work*, 32 (3): 5-25.
  96. Kim, S(2003) “Linking employee assessments to succession planning” *Public Personnel Management*, 32 (4): 533-547.
  97. Kim, SH(2005)“Factors affecting state government information technology employee turnover intentions” *American Review of Public Administration*, 35



- (2): 137-156
98. Klijn, EH; Edelenbos, J; Kort, M; et al.(2008) “Facing management choices: an analysis of managerial choices in 18 complex environmental public-private partnership projects” *International Review of Administrative Sciences*, 74 (2): 251-282 .
  99. Landry, R; Lamari, M; Amara, N(2003) “The extent and determinants of the utilization of university research in government agencies” *Public Administration Review*, 63 (2): 192-205.
  100. Lemire, L; Saba, T; Gagnon, YC (1999) “Managing career plateauing in the Quebec public sector” *Public Personnel Management*, 28 (3): 375-391 .
  101. Llewellyn, N; Lewis, P; Woods, A (2007) “Public management and the expansion of an entrepreneurial ethos?” *Public Management Review*, 9 (2): 253-267.
  102. Llorens, JJ; Wenger, JB; Kellough, JE (2008) “Choosing public sector employment: The impact of wages on the representation of women and minorities in state bureaucracies” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (3): 397-413.
  103. Lubell, M (2007) “Collaborative environmental institutions: All talk and no action?” *Journal of Policy Analysis and Management*, 23 (3): 549-573 .
  104. Maor, M(2000)“A comparative perspective on executive development: Trends in 11 European countries” *Public Administration* , 78 (1): 135-152.
  105. McBeth, MK; Bennett, K(2001) “Rural elected officials, environmental policy, and economic composition” *Policy Studies Journal*, 29 (1): 118-127 .
  106. McComas, KA; Besley, JC; Trumbo, CW(2006)“Why citizens do and do not attend public meetings about local cancer cluster investigations” *Policy Studies Journal*, 34 (4): 671-698 .
  107. Melkers, J; Willoughby, K(2005) “Models of performance-measurement use in local governments: Understanding budgeting, communication, and lasting effects” *Public Administration Review*, 65 (2): 180-190.
  108. Miller, GJ; Yeager, SJ; Hildreth, WB; et al.(2005) “How financial managers deal with ethical stress” *Public Administration Review*, 65 (3): 301-312 .
  109. Mole, K(2002) “Street-level technocracy in UK small business support: Business Links, personal business advisers, and the Small Business Service” *Environment And Planning C-Government And Policy*, 20 (2): 179-194.
  110. Mooney, CZ; Schuldt, RG(2008)“Does morality policy exist? Testing a basic assumption” *Policy Studies Journal*, 36 (2): 199-218.
  111. Morcol, G(2001)“Positivist beliefs among policy professionals: An empirical investigation” *Policy Sciences*, 34 (3-4): 381-401 .

112. Patton, D; Worthington, I(2003) “SMEs and environmental regulations: a study of the UK screen-printing sector” *Environment And Planning C-Government And Policy*, 21 (4): 549-566.
113. Piotrowski, SJ; Van Ryzin, GG(2007)“Citizen attitudes toward transparency in local government” *American Review of Public Administration*, 37 (3): 306-323 .
114. Prebles, EA; Sayir, AD; Brandenburg, DC; et al.(2008) “Longitudinal evaluation of food safety discussion-based exercises: Tool development and initial validation” *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 5 (1): Art. No. 37 .
115. Reese, LA; Cox, DS(2007)“Local culture and governmental change: The endurance of culture in the face of structural change” *Canadian Public Administration*, 50 (2): 245-271.
116. Reddick, CG (2008) “Collaboration and homeland security preparedness: A survey of US city managers” *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 5 (1): Art. No. 22.
117. Ren, XL; Patunru, AA; Braden, JB(2008)“Language-related differences in environmental benefits estimation: Evidence from a mail survey” *Canadian Public Administration*, 26 (1): 13-31.
118. Rigg, J; Sefton, T (2006) “Income dynamics and the life cycle” *Journal of Social Policy*, 35: 411-435 .
119. Robinson, MM; Barbee, AP; Martin, M; et al.(2003) “ The organizational costs of caregiving: A call to action” *Administration in Social Work*, 27 (1): 83-102 .
120. Robbins, MD; Simonsen, B; Feldman, B(2008)“Citizens and resource allocation: Improving decision making with interactive web-based citizen participation” *Public Administration Review*, 68 (3): 564-575.
121. Saunderson, R(2007)“Survey findings of the effectiveness of employee recognition in the public sector” *Public Personnel Management*, 33 (3): 255-275.
122. Saba, T; Guerin, G(2005) “Extending employment beyond retirement age: The case of health care managers in Quebec” *Public Personnel Management*, 34 (2): 195-214.
123. Salminen, A(2006) “Accountability, values and the ethical principles of public service: the views of Finnish legislators” *International Review Of Administrative Sciences*, 72 (2): 171-185.
124. Selden, SC; Ingraham, PW; Jacobson, W.( 2001 )“Human resource practices in state government: Findings from a national survey” *Public Administration*

- Review*, 61(5): 598-607
125. Shackley, S; McLachlan, C; Gough, C(2005) “The public perception of carbon dioxide capture and storage in the UK: results from focus groups and a survey” *Climate Policy*, 4 (4): 377-398 .
  126. Snavelly, K; Desai, U(2001) “Municipal government-nonprofit sector collaboration in Bulgaria - An attitudinal analysis” *American Review of Public Administration*, 31 (1): 49-65.
  127. Steijn, B; Leisink, P(2006) “Organizational commitment among Dutch public sector employees” *International Review Of Administrative Sciences*, 72 (2): 187-201 .
  128. Stetz, TA; Beaubien, JM; Keeney, MJ; et al.(2008) “Nonrandom response and rater variance in job analysis surveys: A cause for concern?” *Public Personnel Management*, 37 (2): 223-241.
  129. Strandh, M (2001) “State intervention and mental well-being among the unemployed” *Journal of Social Policy*, 30: 57-80.
  130. Strolin-Goltzman, J; Auerbach, C; McGowan, BG; et al.(2008) “The relationship between organizational characteristics and workforce turnover among rural, urban, and suburban public child welfare systems” *Administration in Social Work*, 32 (1): 77-91.
  131. Stuber, J; Kronebusch, K(2004) “Stigma and other determinants of participation in TANF and Medicaid” *Journal of Policy Analysis and Management*, 23 (3): 509-530.
  132. Taylor, J(2007) “The impact of public service motives on work outcomes in australia: A comparative multi-dimensional analysis” *Public Administration*, 85 (4): 931-959 .
  133. Teixeira, C; Lo, L; Truelove, M(2007) “Immigrant entrepreneurship, institutional discrimination, and implications for public policy: a case study in Toronto” *Environment And Planning C-Government and Policy*, 25 (2): 176-193 .
  134. Ting, Y. ( 1996 ) “: Analysis of job satisfaction of the federal white-collar work force: Findings from the Survey of Federal Employees” *American Review of Public Administration*, 26(4): 439-456
  135. Thomas, JC; Streib, G(2005)“E-democracy, e-commerce, and e-research” *Administration & Society*, 37 (3): 259-280 .
  136. Tonnisson, K; Wilson, J(2007) “Best value in transitional countries? Some evidence from Estonia” *Public Management Review*, 9 (1): 87-106 .
  137. Turaga, RMR; Bozeman, B(2005)“Red tape and public managers' decision making” *American Review of Public Administration*, 35 (4): 363-379.

138. Trondal, J(2002) “Beyond the EU membership-non-membership dichotomy? Supranational identities among national EU decision-makers” *Journal of European Public Policy*, 9 (3): 468-487.
139. Van Ryzin, GG(2006)“Testing the expectancy disconfirmation model of citizen satisfaction with local government” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (4): 599-611 .
140. Van Ryzin, GG; Immerwahr, S; Altman, S(2008) “Measuring street cleanliness: A comparison of New York city's scorecard and results from a citizen survey” *Public Administration Review*, 68 (2): 295-303.
141. Van Slyke, DM; Ashley, S; Johnson, JL(2007) “Nonprofit performance, fund-raising effectiveness, and strategies for engaging African Americans in philanthropy” *American Review of Public Administration*, 37 (3): 278-305 .
142. Vigoda, E(2000) “Internal politics in public administration systems - An empirical examination of its relationship with job congruence, organizational citizenship behavior, and in-role performance” *Public Personnel Management*, 29 (2): 185-210 .
143. Vigoda-Gadot, E; Meiri, S(2008) “New public management values and person-organization fit: A socio-psychological approach and empirical examination among public sector personnel” *Public Administration*, 86 (1): 111-131.
144. Vigoda-Gadot E, Mizrahi S, Miller-Mor R, et al. ( 2008 ) “The bureaucracy-democracy tango: a dual-source empirical revalidation by structural equation modeling in the Israeli public sector ” *Policy And Politics*, 36(3):431-448
145. Waldron, H (2001) “Results of the Office of Policy's 2001 user satisfaction survey”*Social Security Bulletin*, 64 (4): 33-47.
146. Wernstedt, K; Meyer, PB; Alberini, A(2006)“Attracting private investment to contaminated properties: The value of public interventions” *Journal of Policy Analysis and Management*, 25 (2): 347-369 .
147. Willem, A; Buelens, M (2007) “Knowledge sharing in public sector organizations: The effect of organizational characteristics on interdepartmental knowledge sharing” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17 (4): 581-606.
148. Wilson, T (1999) “Compulsory competitive tendering and local government financial services: An analysis of the views of local government accountants in the North West of England” *Public Administration*, 77 (3): 541-563 .
149. Wright, BE (2004) “The role of work context in work motivation: A public sector application of goal and social cognitive theories” *Journal of Public*

*Administration Research and Theory*, 14 (1): 59-78.

150. Wright, BE; Davis, BS(2003) “Job satisfaction in the public sector - The role of the work environment” *American Review of Public Administration*, 33 (1): 70-90 .
151. Yang, KF(2005) “Public administrators' trust in citizens: A missing link in citizen involvement efforts” *Public Administration Review*, 65 (3): 273-285 .
152. Zipparo, L(1999) “Encouraging public sector employees to report workplace corruption” *Australian Journal of Public Administration*, 58 (2): 83-93.

## 文官調查資料蒐集過程與受訪者無回應的分析\*

*Data Collection and Nonresponse in Surveying Taiwan's Bureaucrats*

黃東益、施佳良、謝忠安\*\*

### 摘要

本文探討台灣文官問卷調查資料蒐集過程及調查品質，希冀填補學界對文官調查研究方法討論的不足，並對文官調查實務能有所貢獻。有別於其他研究資料蒐集方式，本計畫對於台灣中央及地方政府文官訪問以訪員遞送問卷並由受訪者自填的方式完成。本文除了呈現在研究過程中所遭遇的問題以作為未來執行的規劃參考外，本文也探討問卷調查整體的拒訪率、未填答的情形以及未填答題目的內容，對整體調查品質進行初步評估。就理論上而言，雖然文官因為擔心個人前途或單位權力受到威脅，傾向對研究採取較不合作的態度，但透過通知函的以及正式公文的通知方式，能有效降低拒訪率。其次，本研究以訪員遞送問卷並由受訪者自填的方式完成，若就近七成的訪問成功率以及偏低的漏答率來判斷調查品質，本研究成果尚屬可觀。不過，本文的資料分析也顯示，受訪者對於部分較敏感的題目，仍有一些漏答的情況，可見部分受訪者雖然願意填答問卷，但仍存有戒心。基於對本研究的分析及發現，本文提出對於未來執行類似研究的規劃與執行的建議。

**關鍵詞：**文官調查、資料蒐集、無回應、訪談效應、循證

---

\* 本文發表於 2008 年台灣政治學會年會暨學術研討會，11 月 23-24，南投暨南大學。

\*\*黃東益為政治大學公共行政學系副教授，施佳良、謝忠安為政治大學公共行政學系碩士。

## 壹、前言

相對於其他較成熟的社會科學領域而言，公共行政學門缺乏一般化的經驗研究基礎 (Knill, 1999)，公共管理以及政策過程往往依賴行政組織中實務經驗者的直覺判斷，使得公共行政因充滿互相矛盾的行政諺語 (Proverbs of Administration, Simon 1946) 而備受詬病。近年來，因應行政專業化的訴求，學界不斷呼籲建立循証的 (evidence-based) 公共政策與管理。(Heinrich, 2007; Pawson, 2006; Pfeffer and Sutton, 2006) 由陳敦源等 (2008-2009) 所執行的「台灣民主治理機制鞏固之研究國科會」計畫<sup>41</sup> (以下簡稱本研究)，針對台灣的文官進行大規模的問卷調查，正是建立循証公共管理與政策的有系統嘗試。

在調查研究執行的過程中，從研究主題的規劃、研究對象的選定、問卷的設計、資料的蒐集與資料的整理與分析，每一個環節都牽涉到研究的品質。由於此次研究對象與一般民眾有別，因此本研究在資料蒐集方法上採取由訪員遞送問卷並由受訪者填答的方式 (in-person, self-administered, Tourangeau et al, 2000)，有別於一般由訪員親自訪問並由訪員填答的傳統面對面訪問。此種獨特的經驗，對於文官實證資料的蒐集、民意調查研究不同執行模式的研究、以及未來執行文官調查有重要的意涵。

首先，雖然台灣在執行全國規模的民意調查方面，已有豐富的實際經驗，且在研究上也有許多重要發現。但文官作為一個握有公權力的菁英集團，有別於一般民眾，特別是在威權遺緒的影響之下，其處於一個較為敏感的位置。因此，為了確保問卷品質，在調查設計上，必須有所因應。然而回顧以往的文獻，可以發現在國外對於文官進行的量化研究中，多以探討公共管理或組織管理為主題。亦或是進行跨國比較。這些針對文官進行的實證研究，多具焦在特定的公共行政或政策議題，缺乏對於文官調查的過程進行探討與研究。因此文官的調查研究往往依賴研究者個人經驗或一般調查訪問的經驗，但是文官有其特質，從一般調查研究的知識，可作為參考，但不一定能夠移植到文官的調查研究。

其次，在調查研究的資料蒐集模式相關文獻，過去主要研究都是聚焦在面對面訪問、自填式問卷、電話訪問以及網路問卷等幾種主流模式的比較探討，少有文獻針對混合模式的系統性探討，雖然本研究並未採取不同模式的比較，無法呈現不同訪問模式對於調查品質可能產生的影響，但本研究規劃的考量、過程所遇到的問題、以及結果的呈現，即構成一個值得探索的個案，對於文獻的累積與未來不同模式的比較研究有重要的參考價值。

除了在公共管理循証研究以及研究調查可能的學術意涵，本文在實務上也有重要的啟發，透過對本研究調查方式的選擇與規劃、執行過程遭遇問題，進行過程的經驗陳述，能將首次進行文官調查所獲得的默會知識予以符號化，以供後續文官調查之參考。另一方面，也將藉由回收問卷的資料並參照訪員心得等，進

---

<sup>41</sup>計畫名稱：「台灣民主治理機制鞏固之研究之子計劃一：權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務/事務人員關係」案，編號：NSC-96-2414-H-004-037-SS2。

行次級資料分析，藉以探討此次調查品質與文官的特殊之處。嘗試檢討此次調查經驗，以累積未來進行相關調查研究的操作知識。

具體而言，除了研究規劃以及執行過程的描述，本研究將從影響問卷品質的「無回應(nonresponse)」，包括訪問失敗以及未填答部分，進行分析，藉以評估此種資料蒐集方法下對於資料品質可能造成的影響。由於本次調查為第一次以全國文官為母體進行抽樣調查，又加以更改部分流程，究竟這種流程改變是否有達到提高受訪率與確保問卷品質、填答率等的成效？又或受訪文官的具體反應為何？此亦是本文將進行分析探討的問題。本文接下來將回顧與本研究有關的文獻，第三部分呈現本研究訪問的調查規劃與執行，並詳述遭遇的問題與解決之道。第四部份分析訪問成功率，第五部分評估未填答部分以及可能原因，第六部分總結本研究發現並提出建議。

## 貳、文獻回顧

大規模的文官調查訪問執行困難度高，因此相對於以民眾為研究對象的調查研究報告而言，相關研究並不多見。早期如梁雙蓮(1985)以實地問卷訪問方式，完成六個中央政府機關 508 位公務人員的調查，探討受訪者的組織認同，從基本個人屬性、人格特質、權利價值取向及系統功能的評價等因素，解釋公務人員組織認同的變異，嘗試以實證資料建構因果模型。晚近，余致力(1999)以郵寄問卷，探查 794 位行政院與考試院暨所屬主管機關內九職等以上之主管(科長、組長、主任、司長、處長、局長等)，瞭解其對訪問當時國家重大議題的態度。該研究除了對議題的意見，同時也包含政治容忍、菁英主義以及計畫承諾等指標。除此之外，蔡秀涓(2004)分析考試院及的工作價值觀，並以田蘊祥(2003)親自發放並於一週之內回收完成的 321 份問卷，作為實証的分析基礎。以更大的範圍進行研究，李崧賢(2006)針對各不同層級公務人員，利用研究領導班、薦任升簡任主管訓練、以及大規模的核心能力調查，分別分析 163 份、550 份以及 5143 份(簡任 1462、薦任 2315、委任 1367)問卷。劉祥得、翁興利(2007)也以中央、地方、衛生及學校人員為研究對象，探討工作滿意度、工作屬性以及工作系絡等議題，完成 355 份郵寄問卷。另外，在地方政府方面，蔡秀涓(2004)以台北市政府社會局等七個一級機關的公務人員進行普查，完成 403 份問卷，探討個人屬性、組織因素、管理風格、組織信任及組織承諾對於組織信任的影響，試圖建立完整的架構。

以上國內文官的調查研究豐富了民主行政、組織行為與組織發展等領域的文獻，也提供吾人對於我國文官各個面向特質的深入了解，對於我國文官改革有實務上的意義。不過，這些研究多半針對某個層級(如中央或地方)或某些特定領域的文官進行調查，較少全面進行大規模的抽樣調查研究。同時，這些研究文獻僅在文中簡短交代其資料蒐集方法以及其回收問卷數，對於研究執行的過程，如母體的界定、抽樣規劃、資料蒐集方法的規劃執行及選擇考量、整體問卷調查的



品質、以及後續對樣本的加權處理等議題的說明，並不完整。對於研究過程以及方法的輕忽，不僅影響研究本身的品質，對於後續研究者再執行類似問卷調查研究等相關知識的累積，也無多大助益。

瀏覽英文相關的研究及文獻<sup>42</sup>，也有類似的現象。不過，有少數文獻具焦探討文官調查研究過程的方法，Spencer (1973)分享研究西點軍校的個人觀察，指出官僚拒絕接受訪問，往往是因為擔心研究過程或結果威脅個人的發展、機關權力、及官僚對所服務機構所建立的主觀認知、研究者本身合法性的問題、以及研究者與被研究者之間交換關係的不對等，這個研究從官僚的本質，直指核心，探討官僚研究所必須面對的根本問題，作者也提出包含參與觀察以及次及資料分析的幾個研究策略。除了個人觀察式的探討，Hoffmann-Lange (1987)以面對面訪問的方式，研究德國聯邦層級政治、文官、企業、企業組織、商會、媒體、學術界、軍人以及文化界等十類菁英的價值取向及議題態度。雖然 296 位文官的訪談，只占 1744 位受訪者的一部分，但該研究對於問卷執行過程中機構的選定、如何與受訪者接觸、研究倫理議題的處理、訪談情境資料的蒐集、訪談成功率以及問卷填答率的分析等，足作為未來文官研究中研究方法探討的參考。另外，Czudnowski (1987)於早期在台灣進行政治菁英訪談經驗中，對於在台灣特定文化及政治脈絡下，所提出深度訪談的建議，以及 Aberbach and Rockman (2002)在美國進行三波包含政務官、事務官以及國會議員的深度訪談，其研究過程所遭遇的問題，以及其使用的策略，也值得作為未來研究借鏡。

雖然在文官的相關研究有少數值得參考的文獻，但這些研究相對於以一般民眾為主的調查研究而言，仍屬於初探性質，由於文官調查相對困難，實驗研究也較不可行，也由於類同研究數量較少，沒有太多的個案可供比較，作為研究方法的循証論述基礎。相對於文官調查方法研究的稀少，在一般民眾的調查研究領域，過去已有相當多文獻，有系統地探討調查過程與問卷調查品質間的關係。在探討問卷品質的研究中，以討論訪答效應 (response effects) 對問卷造成的影響，為許多學者所關心。所謂訪答效應，即是在調查過程中，受到人為或情境因素的干擾，使得受訪者所提供的資訊中，無法真實反映受訪者的態度或行為的呈現，甚至呈現無回應的狀態。而訪答效應的影響往往從受訪者的拒訪以及問卷的未填答情形 (survey nonresponse, Dillman et al 2002) 等可以看出，因為這兩者將牽涉到測量誤差，是影響到問卷調查的測量品質的重要因素之一。

而這些干擾真實回應的訪答效應的因素，依照過去研究，可分為四大類 (吳齊殷, 1997; 樓永堅, 1999): (1) 施測方式—電訪、面訪、自填問卷等。(2) 問題形式—如問題的用字遣詞、問題的排列次序、問題是否有中間選項、封閉式或開放式問題等。(3) 問題內容—如敏感性問題、具社會期待的問題等。(4) 人員因素—如訪員的經驗與個人背景特徵、訪員與受訪者的互動、受訪者的人格特

<sup>42</sup> 如 Hammerschmid & Meyer (2005) 探討公共管理改革在奧地利所遇到的阻礙，或 O'Toole & Meier (2004) 針對美國德州學校系統網絡中的公共管理，所遭遇到的負面效應。如 Trondal (2004) 探討公務員在參加歐盟委員會後的對國家影響，並以丹麥和瑞典兩國公務員以標準化的程序進行調查比較 (Trondal, 2004:39)。

質、是否有第三者在現場等。在比較各種不同的訪問方式可能的訪答效應，田芳華(1996)比較自填與訪填的差異，指出自填與訪填的個人特質有差異：自填者多未婚、高學歷（大專以上），在社會非可欲（敏感具威脅）的題目上，郵寄問卷（自填）較電訪、面訪坦白；相較於訪填，自填的問卷拒答率低、合作度與問卷品質高。

由於台灣過去長期處於威權統治下，在文官體系中有著深刻的印記，因此對於調查、訪談等接觸方式，抱有些許疑慮。是故，在眾多可能的干擾因素中，其中以敏感性問題為本文所特別側重。所謂敏感性問題，乃是在受訪者判斷裡，容易造成受訪者疑慮的事實或態度題目。諸如涉及表明違法行為的問題、涉及表明態度評價的問題、涉及個人隱私（如政黨傾向等）的問題（劉義周，1985；吳齊殷，1997；林彩玉等，2004；DeMiao, 1984）。為了降低敏感性問題所可能帶來的影響，回顧相關研究，若能對受訪者的隱私加以保障，則較能確保敏感性問題的填答品質（De Leeuw, 2001）。因此，在施測方式的選擇上，則以自填問卷方式能夠得到品質較好、拒答率較低的回應（Wiseman, 1972；田芳華，1996）。

以上有關訪談效應的相關研究，對於本研究的規劃有所助益，但在文官的訪問調查中，不同資料蒐集方法對於調查品質的影響，仍需植基於嚴謹的設計、實證資料的蒐集以及比較分析，本研究希望能提供抽樣調查研究中由訪員遞送問卷，並由受訪者自行填寫的情況下，訪問結果整體的拒訪率以及漏答率，希望提供此個案資料，作為未來比較的基礎。

## 參、資料蒐集方法的規劃與執行

在分析研究完成後的調查品質之前，本節先說明資料蒐集的選擇與規劃，以及執行過程中所遇到問題以及訪員的處置。

### 一、「訪員遞送問卷並由受訪者自填」訪問方式

研究團隊規劃在 2008 年 3 月 22 日總統選舉前以及 2009 年新政府執政一年之後，各進行一次資料蒐集，以比較在權力轉換前後文官價值、態度及認知的差異。在確定調查目的與時程後，在規劃過程第一個必須面對的問題是調查方式的選擇。Tourangeau et al (2000:292)依照電話、郵寄、網路、親身等「接觸方式」，以及紙筆或電腦輔助「填答方式」等兩個面向，將問卷調查資料蒐集方法分成八種。研究團隊從成本、回收率以及資料的品質等三個面向考量。本研究規劃訪問文官 2,000 人，在現行網路問卷基礎設施（主要為個別公務人員電子郵件位址的正確性）仍不足的情況下，以郵寄式問卷的成本最低，也是過去國內外文官調查最常使用的方式。不過其在問卷成功率方面有其限制，過去對於文官的調查研究主要以郵寄問卷進行，近期較大規模的調查中回收率並未超過五成。<sup>43</sup>本研究為

<sup>43</sup> 余致力(1999)以行政院及考試院九至十二職等之文官為調查對象的資料，該調查發出問卷 1,435 份，回收為 794 份，訪問成功率為 55%。其次，在蔡秀涓針對公務人員的組織信任調查中（蔡秀涓，2004），以台北市政府內七個一級機關透過郵寄問卷進行普查，發出問卷 803 份，回收 419 份，總體回收率為 49.2%。

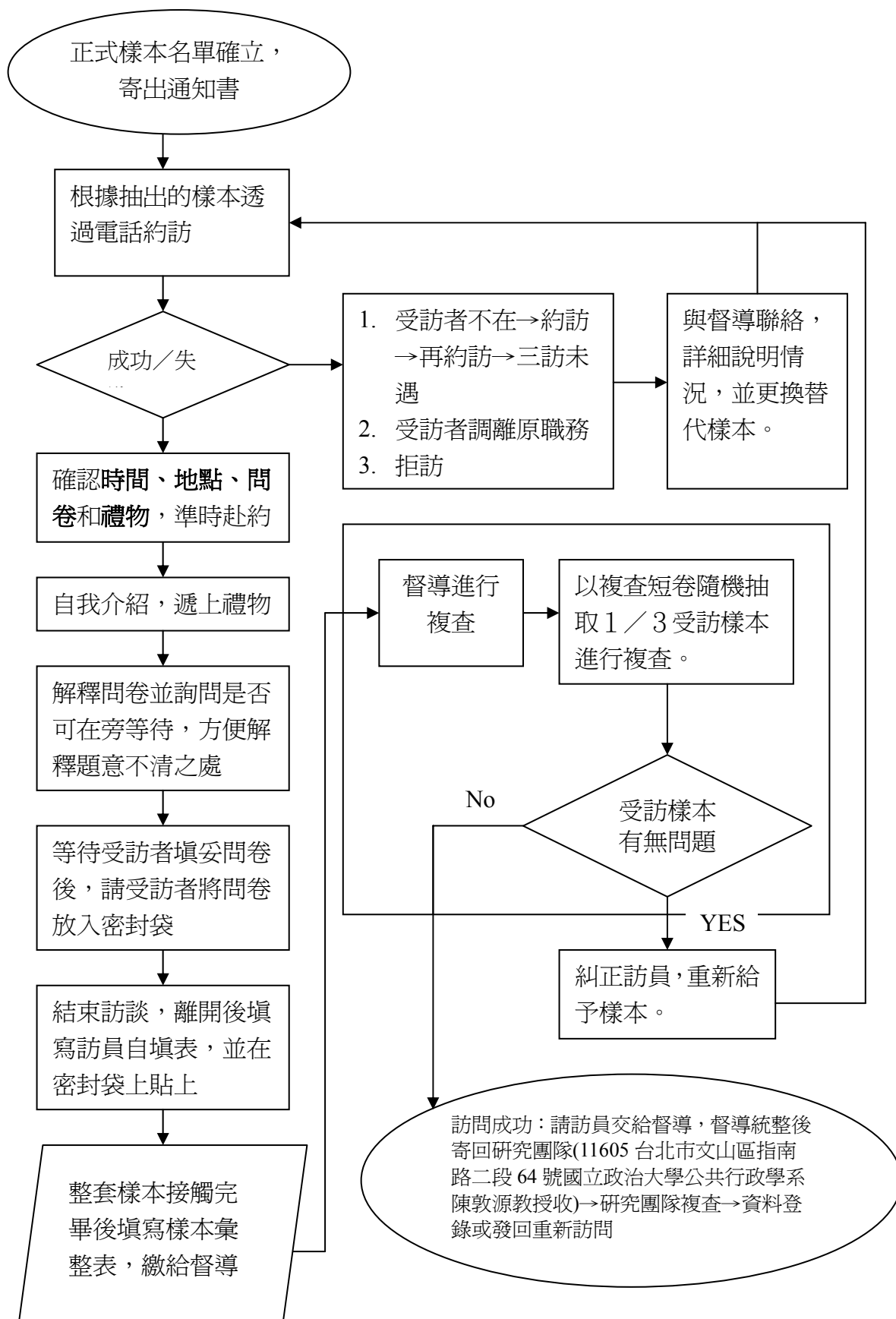
台灣首度針對全國文官進行抽樣面訪問卷調查，缺乏回收率方面的比較資料，但若對照近年國內一般民眾的面訪，<sup>44</sup>親身面訪方式被拒訪的比率是較低的。

郵寄問卷有回收率的問題之外，就問卷填答的真實性而言，郵寄問卷填答問卷時間具彈性及私密性，但因問卷填答可能非出自受訪者之手的疑慮而備受詬病。另外，電話訪問的匿名性讓受訪者較願意回答敏感問題，但不易查證受訪者身份，且無法掌握受訪者受訪的情境（如正在工作中），影響答題品質。除此之外，本研究問卷題目多達 97 題，高出一般合理的題數甚多，可以預期地，若採電話訪問方式進行調查，勢必將遭遇高拒訪率。相對地，親身面訪有以下優點：即能夠透過訪員闡述本研究之內容與目的，以及針對問卷中可能導致受訪者理解有異之概念，進行定義解說，使受訪者對此有基本的認識（common understanding）；其次，在填答過程中，當受訪者對於某些題意有所不清楚，致使無法選擇選項時，也可經由訪員協助，使其選出較佳答案（better answer）（Floyd, 1993 :107）。不過對於較為敏感的議題，傳統由訪員一問一答的面訪方式可能造成受訪者對於參與問卷回答的抗拒。

從上述調查成本、回收率、問卷品質與敏感性問題回覆率等各方面考量，雖然訪員親自面訪所耗費的成本最高，但為顧及回收率及確定問卷是有受訪者親自填寫，因此決定採親身訪問方式進行。同時為了提高問卷品質與敏感問題的回覆率，本研究參考了部分問卷由受訪者自填的作法，由研究團隊寄發訪問邀請信函，告知訪談目的以及研究單位，取得受訪者信任後，再由訪員以電話邀請受訪者，約定時間後，訪員親自遞送問卷到受訪者辦公室或其他約定場所，由受訪者自填答案，訪員則在一旁等候，一方面確保問卷是由受訪者本人填寫，另一方面則避開當面一問一答方式造成受訪者填答敏感問題的可能偏誤。在兼顧回收率與保密原則下，本研究調查執行過程的問卷設計、督導與訪員招募、訪員訓練等與一般大型親身面訪並無太大差異，主要差別在於訪問流程的部分，如圖一所示，訪員主要任務為遞送問卷與禮物、疑義的解答、提醒受訪者重新檢查問卷有無漏答，最後則仍由受訪者自己將問卷放入密封袋。整體而言，若依 Tourangeau et al (2000:292)的分類，本研究資料蒐集是採有訪員遞送，由受訪者自填的方式(in person, self-administered)。

---

<sup>44</sup> 如 2000 年的社會變遷調查，其問卷一拒訪率為 9.04%、問卷二拒訪率為 9.30%；以及 2001 年台灣選舉與民主化調查研究（TEDS）的狹義拒訪率 15.6%（洪永泰，2003 :47）。



圖一：面訪問卷執行流程圖（資料來源：訪員手冊）

此次調查利用台灣各大學放寒假學生返鄉期間執行，自 2008 年 1 月 24 日開始至同年 3 月 14 日止，最終順利完成有效問卷 1,962 份。問卷訪問是由來自全各地的大學生及研究生共 82 位所進行，18 位政大公行系碩博班研究生擔任督導。每份成功問卷酬勞 300 元，相對低於一般面訪。<sup>45</sup>為提高回收率，本研究考量到文官體系的次文化可能對於受訪率產生的負面影響（Johnson *et al.*, 2002），除了在訪員出發前以研究團隊名義寄發訪問通知信函外，告知研究單位以及補助單位。藉以強化本研究的合法性，並強調問卷的匿名性，以減低其受威脅感，（Spencer 1973; Czudnowski 1987）除此之外，在訪問過程中對於拒訪率較高的單位，如法院、監獄等管制性機關的受訪者，在其要求下，以政治大學名義正式寄發公文到其任職機關。最後，在訪談結束後，要求訪員填寫訪員自填表，以及非正式要求訪員填寫此次訪談的過程中的值得注意的現象與心得，使研究者得以瞭解在訪談現場所發生的狀況與問題，以供未來改進。

## 二、資料蒐集過程遭遇問題與應對<sup>46</sup>

在執行過程中，受訪者對於本研究的反應、訪員在親身接觸受訪者遭遇問題，與一般民眾調查面訪所遭遇問題可能不同。本段以研究團隊所接觸到的實際經驗進行整理，希望藉此呈現實際調查過程中，所遭遇的情況與問題。茲於就此進行討論。

### （一）受訪者對於通知信函的反應

在確定正式樣本名單後，研究團隊於訪問前一周，先寄發拜訪通知函給予受訪者個人。部分受訪者接到通知後，主動打電話至研究團隊辦公室與研究團隊連繫，其內容主要分為幾項：

#### 1. 確認研究團隊以及詢問調查目的

由於近年來電話與信件詐欺事件頻繁，許多受訪者在接到訪談通知書後，立即撥打電話到研究團隊確認研究計畫是否真實並了解調查目的，以及受訪者名單的來源等問題。而研究團隊的因應方式係統一將研究團隊與研究目的等真實資訊告知受訪者，並表示名單係由國科會與相關政府機關提供且依研究倫理做好保密措施，以取得受訪者的信任。

#### 2. 說明可訪問時間與地點

部分受訪者表示有意願接受訪問，並親自主動跟研究團隊通知可以訪問的時間，以及瞭解訪員到訪時間，部份受訪者也更確切地提供工作地點資訊。此外，尚有部分非原始樣本中的文官主動積極表示有意願接受訪問，但為遵守特定抽樣程序（詳後文），研究團隊僅向受訪者表達感謝之意而未前往訪問。

<sup>45</sup> 訪員三次拜訪未遇認定失敗者補助 50 元車馬費用，而偏遠地區者（如離島地區、山區等）給予實際交通補助。此問卷酬勞係經過比較文官調查與一般民眾調查的拒訪率後而設定的，一般民眾調查因為會有大樓居民等不容易接觸到受訪者的訪問地點，同時此次的受訪者清冊皆附有聯絡方式，在拜訪前都須與受訪者連繫，因此實際上少有到訪問地點卻遇不到人的情況產生。而且本研究不需一問一答，訪員的負擔也相對減少。

<sup>46</sup> 本節及下節節錄自蕭乃沂等(2008)。

### 3. 表示須請示上級長官或公文

也有受訪文官與研究團隊聯繫，表示須先取得上級長官的同意，方得接受訪問，研究團隊則主動追問其原因，試圖了解是否有特定機關屬性而需取得上級長官的同意，並且告知研究團隊將以公文通知受訪者服務的機關單位，以協助受訪者取得機關同意。

### 4. 表示拒訪

表示拒訪的受訪者多半係以不方便或沒有說明理由拒絕訪問，部分原始受訪樣本表示因身為公務人員，不應該對於政策有任何態度，必須保持中立。面臨此類挑戰，研究團隊訪員則是先探索原由並再次說明調查目的與訪問流程等，並保證研究的重要與正當性，以取得受訪者的信任與接受訪問的意願。

## （二）親身訪問時所遭遇的問題與因應方法

表二是訪員在親身訪問的各個步驟所遭遇的問題。

表二：面訪過程面臨問題與回應

執行步驟	執行內容	面臨問題	因應方法
一	網路確認受訪者單位連絡方式	1. 單位地點錯誤 2. 通訊連絡方式錯誤	● 調動樣本於其他訪區 ● 網路查詢正確連絡方式 ● 洽詢相關單位獲取正確連絡方式
二	電話確認本人與約訪	1. 受訪者調職或進修訓練 2. 受訪者退休或長期休假 3. 機關長官代為拒絕訪問 4. 機關整體拒絕訪問 5. 受訪者確定但拒訪	● 調動樣本於其他地訪區 ● 該區督導使用同樣結構的替代樣本 ● 研究團隊發公文至該機關 ● 研究團隊發公文至該機關 ● 使用同區替代樣本
三	與受訪者見面並再次呈述來意	1. 質疑調查單位，名單來源	● 訪員遞出名牌與研究團隊委託證明書 ● 說明該訪問為國科會委託執行的研究案
四	遞交問卷與紀念品	1. 拒絕接受紀念品	
五	說明問卷內容與填寫方式		
六	受訪者填寫，訪員在旁協助	1. 抱怨問題題目過長 2. 抱怨部分題目過於敏感	● 聆聽並感謝受訪者建議。 ● 向受訪者再度保證該問卷係匿名調查，個人意見不會流露給其他人得知。

		3. 填寫問卷時，長官與其他同事等打擾	● 耐心等待
七	受訪者填寫完畢，訪員將問卷放入信封並彌封		
八	訪員回報督導		

圖表來源：蕭乃沂等(2008)

在取得受訪者資料後，第一個步驟是先在網路上確認受訪者的通訊方式，許多的受訪者服務單位地址與工作地點不同，例如經濟部水利署南區水資源局地址位於台南縣楠西鄉，但是因為其管轄範圍是整個南台灣地區，所以有多位受訪者的實際工作地點在其他縣市。而面臨此情況，研究團隊的因應方法是作樣本的調動，轉由其他督導負責。

在第二步驟時，由於資料的缺陷以及公務人員的流動，最常遇到的棘手問題大致上可分為五項：其一、受訪者調職或進修訓練；其二、受訪者退休或長期休假；其三、機關長官代為拒絕訪問；其四、機關整體拒絕訪問；其五、受訪者確認但拒絕訪問。當遇到受訪者調職或進修訓練時，則透過督導將樣本轉到受訪者所處的轄區，例如受訪期間台南市南部稽徵所的科員到台北受訓兩個月，南部督導責將樣本轉由北市該區督導負責。換言之，當受訪者不在資料上的區域工作時，以找到原始受訪者本人為主，並非輕易動用替代樣本。而遇到第二與第五個狀況時，則是請督導確認後提供替代樣本，而最常遇到拒訪的單位是司法機關。當遇到第三個與第四個狀況，機關首長代為拒絕及整體機關拒絕訪問的情況時，則以研究團隊統一寄發公文通知受訪者所處機關，以降低拒訪態度，此情況在監獄、航管單位最為明顯。

在步驟三與受訪者見面時，最常遇到的問題是受訪者質疑研究調查的單位，以及受訪者的名單來源兩個問題，由於身處牽涉公共事務的政府部門，公務人員的心態難免較為謹慎，對於訪問、調查等文字抱有較高的防禦心理，包括質疑來訪研究單位的動機，以及抱持多一事不如少一事、避免麻煩的心態，因此拒訪的情況頗為常見。而因應的方式是由訪員遞出名牌與研究團隊通知信函以取得受訪者的信任，同時訪員再度強調此訪問是受「行政院國家科學委員會委託的研究計畫」。

當在步驟三取得受訪者的信任並同意填答問卷時，在第四與第五步驟便很少遇到特殊的問題；但到第六步驟填寫問卷時，最常遇到抱怨題目過長、題目過於敏感等問題，而此問題的因應方法與其他研究大同小異，皆是鼓勵受訪者繼續填答的方式。當提及敏感性問題時，訪員會再度強調保護受訪者的學術倫理原則。此外，在第六步驟尚會遇到另一問題，因為此次的訪問多半是在受訪者上班時間進行訪問，在受訪者填答問卷過程，常面臨到受訪者的上級長官或其他同事的打擾，以及受訪者無法花將近半小時的時間專心填寫問卷等問題，此時訪員也只能

耐心等待。當問卷填寫完時，進入到裝袋彌封後的第七與第八階段就完成訪問流程，而最後的兩個步驟也較少遇到問題。

從上述執行過程與所遇到的情況來看，可以發現本研究在針對文官調查時，爲了得到高品質的樣本，特別在執行方式進行設計。如：採替代樣本制度，隨時遞補正式樣本的缺漏、建立擴充樣本作為替代樣本的後備基礎、以書面通知函告知受訪者中選與約訪事宜、爲避免填答時有所顧忌而採受訪者自填問卷方式進行等。下節將探討這些流程的特別變化所呈現的結果。

#### 肆、訪問品質探討一：訪問成功率

本次調查規劃訪問文官 2,000 人，依據政府層級（中央、地方政府）與官等（簡任簡派、薦任薦派、委任委派，以下簡稱簡任、薦任、委任）等兩個分層，採分層隨機抽樣方式分配受訪樣本。爲考量訪問失敗的可能，事先將總抽樣人數按比例膨脹爲預定有效樣本數 2,000 人的 4 倍（8,000 人），並以其比例於各層次中抽出對應樣本數而組成所有受訪樣本。在總抽樣樣本（8,000 人）中，首批接觸的分層隨機抽樣的樣本群，稱爲正式樣本。正式樣本總數爲由於本研究預計調查 2,000 位文官，因此在正式樣本中，未達 2,000 人的差距部分，再由總抽樣樣本中，挑選樣本補訪。此挑選的補訪樣本，稱爲替代樣本。

在表三中，呈現本次調查的樣本總體資訊。本次調查時間自 2008 年 1 月 24 日至同年 3 月 14 日，所有經過本研究訪員接觸的受訪者共 3,042 位，經資料登錄與過濾整理後共有 1,962 份成功樣本，有效回收率爲 64.5%，其餘 1,080 份則爲失敗樣本。在進一步將正式與替代樣本予以區分。正式樣本的接觸受訪者爲 1,996 位，其中成功樣本爲 1,379 份（69.1%），失敗樣本爲 617 份（30.9%）；而替代樣本接觸的受訪者爲 1,046 位，其中成功樣本爲 583 份（55.7%），失敗樣本爲 463 份（44.3%）。明顯可以發現正式樣本的成功率高於替代樣本。

表三：樣本回收統計

樣本分布	份數	樣本百分比	累積百分比
正式成功樣本	1,379	69.1%	45.3%
正式失敗樣本	617	30.9%	20.3%
正式樣本小計	1,996	100%	65.6%
替代成功樣本	583	55.7%	19.2%
替代失敗樣本	463	44.3%	15.2%
替代樣本小計	1,046	100%	34.4%
使用樣本總計	3,042		100%
母體數130,559，總抽樣樣本8,000			

資料來源：蕭乃沂等(2008)



為何正式樣本與替代樣本的成功率的差距會如此明顯（相差約 13.4%）？可從調查過程來推測。由於正式樣本與替代樣本的調查過程皆相同，也由同一批調查團隊進行調查，唯一不同之處在於：替代樣本約訪時，並無以通知函方式事先告知。在確定正式樣本名單後，研究團隊於訪問前一周先寄發拜訪通知函給予受訪者個人。部分受訪者接到通知後，會主動打電話至研究團隊辦公室與研究團隊聯繫。然而礙於補訪時間急迫的因素，替代樣本省略此一步驟，直接與受訪者聯繫約訪。因此可以推測是否在約訪前，事先發出通知函告知，這是可能的影響因素。

從研究團隊與受訪者的接觸經驗來看，在發出通知函之後，研究團隊即時常接獲預備受訪者的來電詢問。許多受訪者表示：由於近年來電話與信件詐欺事件頻繁，不敢貿然相信研究計畫的真實性。因此爲了瞭解調查目的、釐清受訪者名單的來源等問題，故而來電詢問。誠如前述，研究團隊統一將研究團隊與研究目的等真實資訊告知受訪者，並表示名單係由國科會與相關政府機關提供，且依研究倫理做好保密措施。據此以取得受訪者的信任。另一方面，在替代樣本的接觸上。限於調查時間壓力的問題，省略事前發出通知函的步驟，而採取一般調查的方式，逕以電話等方式進行約訪，則較常爲訪者所拒訪。

由於受訪者身處牽涉公共事務的政府部門，公務人員的心態難免較爲謹慎。對於訪問、調查等文字抱有較高的防禦心理，包括質疑來訪研究單位的動機，以及抱持多一事不如少一事、避免麻煩的心態。因此，當資訊不足（如缺乏文字資訊）與反應時間不夠（相較於收到通知函有時間慢慢求證，當直接以電話約訪時，受訪者僅能在短短數秒內，藉著訪員於電話中所提供的資訊，來判斷研究計畫的真偽與考慮是否接受訪談），自然傾向謹慎保守而拒訪，以避免可能帶來自己所未能預料的麻煩。或許這正是造成正式樣本與替代樣本的成功率的差距（13.4%）會如此明顯的原因。

## 伍、訪問品質探討二：問卷未填答率

從上述來看，在約訪前遞送通知函，使受訪者有時間進行心理準備與反應，而且也提供其許多資訊可供其針對研究團隊進行查驗（如相信團隊的學術調查身份）。這些都增加了受訪者對本次調查與研究團隊的基本信任——即相信本研究單純的學術目的，而無挾帶有其他政治或內部管理面向上的意圖——進而接受訪談。

不過，接受訪談邀約僅是一次成功訪談的第一步，一份成功樣本仍須考量其填答的品質，因此必須考量受訪者問卷漏答的情況。尤其在本次調查流程設計中，訪員會特別提醒受訪者重新檢查問卷有無漏答。因此在隱密原則（受訪者自填）與提醒檢查的雙重設定下，受訪者仍有漏答的情況，則除了受訪者疏忽之外，或許仍有特別值得進一步瞭解的影響因素可探討。

在本研究中所使用的問卷題目類型可分爲數類：個人背景資料題型（如年資、家庭背景、教育程度等）、事實行爲題型（如「作爲的頻率」）、類別選項複

選題型（如在”造成公務人員不中立的來源”的各種類別選項中挑選）、正反評價判斷題型（如選項以「非常同意」到「非常不同意」的六等尺度區別的題目）等。由於在正反評價判斷題型中，要求受訪者針對題目敘述予以正反強度的評價選擇。對於謹慎的公務人員而言，這樣的題目要求顯得較為直接，且在問卷設計中，並無「中立」選項，無法使其迴避正反選擇。因此若遇到較為敏感或其不願直接予以評價的題目，則推測可能逕以漏答迴避。此類題型的題目數共計達 64 題。故此，本次在計算受訪者個人漏答情況時，則以此 64 題為計算。另外，由於詢問個人所屬政黨與政治立場傾向的題目，在要求行政中立的文官體系中，屬於高度敏感的題目，故亦列入計算漏答情況的題目中。因此列入計算個人漏答情況的題目數，則共有 66 題。

表四：受訪者漏答題數統計

漏答 題數	累積			漏答 題數	累積		
	份數	百分比	百分比		份數	百分比	百分比
1 題	119	53.6%	53.6%	10 題	1	0.45%	95.04%
2 題	30	13.51%	67.12%	11 題	2	0.90%	95.94%
3 題	23	10.36%	77.48%	12 題	1	0.45%	96.39%
4 題	9	4.05%	81.53%	13 題	1	0.45%	96.84%
5 題	7	3.15%	84.68%	14 題	2	0.90%	97.74%
6 題	5	2.25%	86.94%	15 題	2	0.90%	98.64%
7 題	5	2.25%	89.19%	17 題	2	0.90%	99.55%
8 題	6	2.70%	91.89%	34 題	1	0.45%	100%
9 題	6	2.70%	94.59%	總和	222	100%	

資料來源：本研究

在表四所呈現的 1962 份成功樣本中，所有有漏答情況的問卷計有 222 份（11.3%）。其中，從表中可看出，以漏答一題的份數佔最多，計有 119 份問卷（53.6%）。大部分的漏答題數為三題以下，共佔全部有漏答情況問卷的 77.48%。另一個比較明顯的分界在漏答題數介於四題到九題之間，約佔全部有漏答情況問卷的 17.12%。而漏答情況超過 10 題以上的份數百分比，則不到所有漏答問卷的 5%。由此可看出，本研究的成功樣本的漏答率甚低，品質頗佳。

另一方面，雖然問卷的整體漏答率低，不過不可忽視某些題目對公務人員而言，仍具有相當程度的敏感性。因此，瞭解 222 份有漏答情況的問卷，其漏答題目的人次分佈情況，對於本研究進行判斷題目的敏感性，具有某種程度的指標意義。因此可以個別題目的漏答人數來檢視，哪些題目較為受訪者所不欲填答。藉以歸納和瞭解對於公務人員而言，其欲迴避的題目內容。

表五：題目漏答人次統計

該題 漏答人次	題目數	該題 漏答人次	題目數	該題 漏答人次	題目數
0 人	1	8 人	4	23 人	2
1 人	5	9 人	1	25 人	2
2 人	4	10 人	3	26 人	1
3 人	9	12 人	2	41 人	1
4 人	7	13 人	2	44 人	1
5 人	7	15 人	1	46 人	1
6 人	4	18 人	1	50 人	1
7 人	3	22 人	3	總計	66 (題)

資料來源：本研究

表六：漏答人次 20 人以上之題目列表

題號	題 目	漏答 人次
44	當政務人員將政策失敗的責任歸給事務人員時，事務人員的工作態度會變得比較消極。	22
46	當政務人員的政策方向與事務人員有所不同時，事務人員在執行上會變得比較被動。	22
40-2	過去一年來，整體而言您服務機關內的局、處、室首長或主管們清不清廉？	22
45	政務人員推動的許多政策，只是爲了要減少事後被民眾究責，而不是真爲民謀福。	23
47	政黨輪替會讓政務人員更尊重事務人員的政策專業。	23
43	在公共政策的爭議中，政務人員不會讓事務人員自己承受外界的壓力。	25
48	政務人員作內部管理措施的決定時，會將當事人的政治立場列入考量	25
42-2	根據您在本機關過去一年來的經驗評估下列三者間的關係？--- 「民意代表與事務人員之間的關係」	26
97-1	若您不偏向任何政黨，請問您比較偏向泛藍、或是泛綠？	41
42-3	根據您在本機關過去一年來的經驗評估下列三者間的關係？--- 「政務人員與事務人員之間的關係」	44
40-1	過去一年來，整體而言您服務層級的民選首長清不清廉？（如您身處中央層級爲總統；身處縣市層級爲直轄市長、縣(市)長；身處鄉鎮市層級則爲鄉鎮市長）。	46

42-1	根據您在本機關過去一年來的經驗評估下列三者間的關係？--- 「政務人員與民意代表之間的關係」	50
------	---	----

資料來源：本研究

從表五中可以看出，該題漏答人次在 20 人以下的，共有 54 題；該題漏答人次在 20 人以上的，則有 12 題。若從表六的題目列表，進一步分析這 12 題，則可發現一個有趣的現象：即是其中 11 題皆是詢問受訪者有關政務人員與事務人員的互動關係，或是評價政務人員、主管與首長的問題。換言之，受訪者會迴避針對其長官或政務人員進行公開評價（若我們將問卷視為一種正式的意見表達），尤其是詢問其更為敏感的清廉與否的題目。另一方面，談到政務人員（或民選首長、民意代表），不可避免會隱含著對政治立場的考量。這是威權轉型之後對文官體系的「行政中立」要求，在思考問題的面向上，有直接、隱約的抵觸關係。即是：公務人員必須維持文官行政中立的立場，不能涉入政治紛擾。如此，又怎能對政務人員（或民選首長、民意代表）進行公開評價？這已涉及價值判斷。或許這正是在所有漏答題目中，以詢問政務、事務等政治面向的題目，其漏答率高的原因。

不過，在 42-1、42-2、42-3 等三題中，題目提到「根據您在本機關過去一年來的經驗評估下列三者間的關係？」，表示漏答的情況有可能是由於受訪者個人未曾接觸過民意代表或政務人員所造成。即是受訪者可能基於自身並無與政務人員或民意代表互動之經驗，因此在回答問題時，無法判斷究竟三者關係為何。若要驗證此假說，則必須回頭檢視漏答的受訪者在回答第 41 題組「受訪者所接觸的對象及其頻率」上的分佈情況。但是在第 41 題組中，僅有「民意代表」（第 41-07 題）一題能與 42-1、42-2 相搭配。至於「政務人員」與「事務人員」，則欠缺明確且具廣泛涵蓋性的對應題目，尤其以「政務人員」為之最。在第 41 題組中，與政務人員明確有關的題目為第 41-02 題問到受訪者與「院級首長」的互動頻率。然而，政務人員並非僅只有院級首長而已。此外，如問到第 41-03 題「您所屬的機關首長」與第 41-04 題「您的直屬長官」的互動題目中，則因機關首長與直屬長官皆可能指涉政務官或事務官，無法從題目中區分清楚。故對進一步探討漏答的原因，造成限制。未來相關題目有重新審視的必要。

特別值得一提的是第 97-1 題的政治傾向題目「請問您比較偏向泛藍、或是泛綠？」本題是第 97 題詢問受訪者所偏向政黨題（該題漏答人次 15 人）的續答題。僅在當受訪者在第 97 題回答「不偏向任何政黨」之選項時，要求其續答第 97-1 題，回答偏向泛藍或泛綠。換言之，在所有選擇「不偏向任何政黨」的受訪者（1,434 人）中，仍有 41 人不願表示其政治傾向。為何詢問政治傾向的題目的漏答人次會高於詢問偏向政黨？可能的原因在於：在政黨題中，有「不偏向任何政黨」的中立選項。對政治敏感的受訪者而言，面對詢問政黨屬性的題目時，中立選項提供其迴避直接表態的管道。不過在後續追問的題目中，該迴避回答的中立管道被隱藏了（而非取消，因為第 97-1 題仍有一個「其他」選項做開放填答

用)。因此，這或許是在第 97-1 題與第 97 題兩題的「問題形式」上，有無中立選項的不同，所造成的差異。

## 陸、結論

本文探討「台灣民主治理機制鞏固之研究國科會」計畫的執行過程及結果，希冀填補學界對文官調查研究方法討論的不足，並對文官調查實務能有所貢獻。有別於其他研究資料蒐集方式，本計畫對於台灣中央及地方政府文官訪問以訪員遞送問卷並由受訪者自填的方式完成。本文除了呈現在研究過程中所遭遇的問題以作為未來執行的規劃參考外，本文也探問問卷調查整體的拒訪率以及未填答的情形以及未填答題目的內容。整體而言，由於文官所處的官僚體系層級節制以及依法行政的特性，從本研究在資料蒐集過程中所遭遇的問題分析可見，文官因為擔心個人前途或單位權力受到威脅，傾向對研究採取較不合作的態度。因此透過通知函的方式以及正式公文的通知方式，能有效降低拒訪率。其次，本研究以訪員遞送問卷並由受訪者自填的方式完成，調查品質若就將近七成的訪問成功率以及漏答率而言，其成果尚屬可觀。不過，本文的資料分析也顯示，受訪者對於部分較敏感的題目，仍有一些漏答的情況，可見部分受訪者雖然願意填答問卷，但仍存有戒心。

由於本文為一個案分析，缺乏過去類似研究作為比較基礎，因此無法對調查過程的各項規劃進行對照比較。為了讓未來的研究更趨完整，就未來執行類似的研究而言，可以再進行幾個部分的設計。首先，在調查執行的部分，除了研究團隊給受訪者的通知信函外，基於文官層級節制的特質，可再透過公文系統，給於受訪者機關，以取得公信，或者在研究設計中規劃不同通知方式對於受訪與否造成的影響。其次，對於資料品質，除了拒訪率與漏答比例之外，也可在訪員自填表裡面，加上有關訪談情境的題目，據以判斷該問卷調查的可靠性。其三，為了更精確測量問卷調查品質，可以在問卷設計中，加入在理論上互相矛盾的題目，以檢驗其理論效度。其四，在檢驗調查的品質指標建立後，未來資料蒐集過程可以嘗試在同一研究中，將樣本分成幾個群組，並以各種不同資料蒐集方法(如網路問卷、郵寄、電訪或混合方式)完成，以比較其調查品質。最後，未來的研究也可考量以部分連續追蹤調查方式，一方面有研究實質議題上的意義，另一方面可檢測調查研究的信度。

## 參考文獻

- 田芳華（1996）〈自填與訪填對答題效應之影響〉，《調查研究》，2期，頁59-88。
- 田蘊祥（2003）〈公務人員工作壓力之世代差異研究—以考試院部會機關為例〉。私立東吳大學政治學系碩士論文，未出版，台北。
- 余致力（1999）〈行政菁英對當前重大政策議題之意見調查〉，《理論與政策》，13卷3期，頁139-170。
- 吳齊殷（1997）〈受訪者之訪答效應：施測方法、問卷型式與問題性質〉，《調查研究》，4期，頁5-38。
- 李嵩賢（2006）〈國家文官人力資源發展策略之探討：培訓需求實證分析〉，《國家菁英》，2卷3期，頁1-17。
- 林彩玉、洪永泰、鄭宇庭（2004）〈調查研究中『無反應』選項問題之分析〉，《調查研究》，15期，頁31-60。
- 洪永泰（2004）〈原始樣本、替代樣本、與追蹤樣本的比較：「2001年台灣選舉與民主化調查研究」訪問失敗問題的探討〉，《選舉研究》，10卷2期，頁37-58。
- 梁雙蓮（1985）〈公務人員組織認同的研究設計與因果模型建構〉，《社會科學論叢》，33期，頁191-220。
- 劉祥德、翁興利（2007）〈當前我國公務人員工作滿意度、工作屬性、工作系絡之因果分析〉，《公共行政學報》，22期，頁71-110。
- 劉義周（1985）〈調查研究中『不知道』選項問題之分析〉，《國立政治大學學報》，52期，頁65-90。
- 樓永堅（1999）〈問題次序的訪答效應之初探〉，《調查研究》，7期，頁5-31。
- 蔡秀涓（2004）〈公務人員組織信任模型之建構：以台北市政府為例〉，《人文及社會科學集刊》，16卷2期，頁241-277。
- 蔡秀涓（2004）〈世代因素對公務人員工作價值觀影響之實證分析：以考試院暨所屬機關為例〉，《東吳政治學報》，18期，頁41-67。
- 蕭乃沂、黃東益、陳敦源、呂佳螢（2008）〈台灣文官意見調查的挑戰與反思—以「2008年台灣民主治理機制鞏固之研究」為例〉。發表於第八屆調查研究方法與應用國際學術研討會，中央研究院人文社會科學研究中心調查研究專題中心主辦，台北。
- Aberbach, J. D. & Rockman B. A. (2002) "Conducting and Coding Elite Interviews" *Political Science and Politics*, 35(4): 673-676.
- Czudnowski, M. M. (1987) "Interviewing Political Elites in Taiwan," In Moyser & Wagstaffe (Ed.), *Research Methods for Elite Studies*, (pp. 232-250). Boston : Allen & Unwin.
- De Leeuw E.D. (2001)"Reducing Missing Data in Surveys: An Overview of

- Methods,” *Quality and Quantity*, 36(2): 147-160.
- DeMaio, T. J. (1984) “Social Desirability and Survey Measurement: A Review,” In Turner & Martin (Ed.), *Surveying Subjective Phenomena*, Volume II (pp. 257-282). New York:Russell Sage Foundation.
- Dillman, D. A., J. L. Eltinge, R. M. Groves & R. J. A. Little (2002) “Survey Nonresponse in Design, Data Collection, and Analysis,” In Dillman, Eltinge, Groves & Little (Ed.), *Surveying Nonresponse* (pp. 3-26). New York : Wiley.
- Fowler, F. J. Jr. (1993). *Survey Research Methods*. California : Sage
- Hammerschmid, G. & R. E. Meyer (2005) “Public management dynamics in a federal legalistic Rechtsstaat system: Results from an executive survey in Austria,” *The International Journal of Public Sector Management*, 18(6/7): 629-640
- Heinrich, C. J. (2007) “Evidence-Based Policy and Performance Management” *American Review of Public Administration*, 37(3): 255-277
- Hoffman-Lange, U. (1987) “Surveying National Elites in the Federal Republic of Germany,” In Moyser & Wagstaffe (Ed.), *Research Methods for Elite Studies*, (pp. 27-47). Boston : Allen & Unwin.
- Johnson, T. P., D. O’Rourke, J. Burris, R. M. Groves & L. Owens (2002) “Culture and Survey Nonresponse” In Dillman, Eltinge, Groves & Little (Ed.), *Surveying Nonresponse* (pp. 3-26). New York : Wiley.
- Knill, C. (1999). “Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies,” *Journal of Public Policy*, 19(2): 113-139.
- O’Toole, L. J. & K. J. Meier (2004). “Desperately Seeking Selznick: Cooptation and the Dark Side of Public Management in Networks,” *Public Administration Review*, 64(6): 681-693
- Pawson, R. (2006) *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. Thousand Oaks: Sage Pub. Inc.
- Pfeffer, J. and R. I. Sutton. (2006) *Hard Facts, Dangerous Half Truths, and Total Nonsense: Profiting from Evidence-based Management*. Boston, MA.: Harvard Business School Press.
- Spencer, G. (1973) “Methodological Issues in the Study of Bureaucratic Elites: A Case Study of West Point,” *Social Problems*, 21 (1): 90-103
- Tourangeau, R., L. J. Rips & K. Rasinski (2000) *The Psychology of Survey Response*. Cambridge: Cambridge University Press
- Trondal, J. (2004). “Re-Socializing Civil Servants: The Transformative Powers of EU Institutions,” *Acta Politica*, 39(1): 4-30
- Wiseman, F. (1972) “Methodological Bias in Public Opinion Survey,” *Public Opinion Quarterly*, 36: 105-108 .

# 發展循證基礎的文官研究與實務： 「台灣文官調查資料庫」芻議\*

*Developing Evidence-Based Research and Practice for Bureaucrats – A Tentative  
Plan for Taiwan Government Bureaucrats Survey and Database*

蕭乃沂\*\*、陳敦源\*\*\*、蘇偉業\*\*\*

## 摘要

不論是從管理實務與學術研究的角度來看，文官體制改革一直都是各國持續的關注焦點，雖然它不若政治革新或民主鞏固般吸引眾人目光，卻是這些昭顯於外的改革背後必然牽動的基礎體制，我國近 20 年來伴隨政治體制演變的，即是如文官改革、企業化政府、行政組織再造等文官體制改革的呼籲。另一方面也隨著政治學、公共行政學等相關學術社群與議題的擴展與深化，本土化的公共行政研究的訴求也不絕於耳，然而觀諸目前的實證研究現況，多為針對特定議題（如文官訓練、行政倫理）局部性地對於文官所蒐集的調查資料，作為研究與實務橋樑的實證資料，目前仍散落於各特定議題學術研究與政府內部調查之中，至今未見充分的連結目前仍無法與存在已久的個別文官基礎資料有所連結。

本論文首先介紹 2008 年所執行的全面性台灣文官調查，奠基於「全國公務人力資料庫」進行抽樣與問卷設計的運用經驗，並參考國內外類似的跨年調查資料庫（例如台灣選舉與民主化調查、台灣地區社會變遷基本調查、台灣教育長期追蹤資料庫等），探討由本調查成果擴展為「台灣文官調查資料庫」的可行性與其相關管理議題；在應用層面上，則企圖將此「台灣文官調查資料庫」連結至人事行政、人力資源管理、以及更廣泛的公共行政與政策相關研究與實務議題。透過以上的探討，本論文希冀能對發展循證基礎的文官研究與實務有所貢獻。

**中文關鍵詞：**文官調查、資料庫、循證基礎、人事行政/人力資源管理、公共行政與政策

**英文關鍵詞：**bureaucrat survey, database, evidence-based, personnel administration, human resource management, public administration and policy

---

\* 本論文目前仍為持續修正中的文稿，請徵詢作者相關引用事宜。

\*\* 主要聯絡人，政治大學公共行政學系助理教授，電子郵件：nhsiao@nccu.edu.tw。

\*\*\* 政治大學公共行政學系副教授，電子郵件：donc@nccu.edu.tw、bennisso@nccu.edu.tw。



## 壹、循證基礎的文官調查

在過去，政治學對於國家統治菁英的研究，大多集中於政治人物的探索，缺乏對於常任文官的整體研究，雖然公共行政研究的對象就是文官體制，然台灣威權體制時代公共行政學門以國家考試及統治菁英訓練為主要核心，局部但非系統性的調查、未經本土測試的外國進口制度、以及管理階層的直覺判斷，往往是許多文官政策的決策關鍵，由於缺乏對常任文官體制改革的事前與事後之循證評估，文官改革無法基於獨立的循證基礎（evidence base），常常受到外部與內部政治運作影響而受到扭曲，亟需實務界與學界從循證的角度，加以改進；最後，更重要的，文官體制是中國文明重要的社會建構發明，但是對於這個擁有數千年傳統的體制，過去最多只能從事個別或是局部的探索，尤其這個古老的體制是如何與西方民主政治磨合，是歷經民主轉型的台灣公共行政學界面對國際學界責無旁貸的任務。正如其它的社會科學學門一樣，公共行政研究在方法上是多樣化的，為了避免進入「公共行政是否為科學」的基本方法論爭議，本研究聚焦在討論公共行政的量化經驗研究的面向上，討論台灣學蒐集與建立實證研究資料庫對深化公共行政量化研究的必要性，我們將由民主深化、菁英研究、以及循證管理等三個角度，來討論這種需要。

首先，系統性地展現官僚的集體意識，不論是其人口變項、內外部的決策模式、或是官僚的認知、態度與行為，對於民主政治的回應性（responsiveness）與課責性（accountability）的建構與維繫，有重要的意義。在民主社會當中，國家機器運作的正當性，主要來自於人民的認同（consent），但是權力運作有其獨占與隱諱的一面，這種實務上的理念與民主政治之間常常會產生價值上的衝突。因此，傳統以來，官僚體系作為一種國家權力行使的核心，無可避免地會被賦予某種高深莫測的權立支配者形象，青年馬克思（Karl Marx，請參 Fischer & Sirianni, 1984: 21）曾經這樣形容他所謂的「官僚精神」（the spirit of bureaucracy）：「官僚精神的一般形式就是秘密，這種神秘性是由其內部層級節制所支援，對外來說，它永遠是一個封閉的團體，因此，開放的精神以及愛國主義的情操，對官僚的神秘性而言都是一種背叛」；然而，民主化的過程，就是作為主人的民眾學習從心態與制度設計上駕馭國家機器的過程，這個過程需要對國家機器運作更有系統的了解。更重要的是，從國家建構的角度來看，政治領導者也有相同的需要，著名學者 Francis Fukuyama（2004: 43）在「強國論（State-building）」一書中，就明確的表示過去以政治領導為核心的國家發展的競爭中，存在所謂「公共行政的黑洞」（the black hole of public administration），也就是說，國家發展的思惟一直存在輕忽行政功能的問題，因此，他認為國家發展過程中不起眼的行政運作改革的相關知識，應該是二十一世紀強化國家治理能力的關鍵所在，亦即：系統性地建構足以描繪官僚體系各種面向的資料庫，是發展與驗證相關知識的基礎工程。

再者，前述行政運作改革的知識累積，也可以從菁英研究的角度出發，也就是說，爲了生產相關的治理知識，深入而嚴謹地研究政府行政菁英的態度與行爲，是公共行政研究責無旁貸的任務。公共行政研究核心的觀察與分析單位是官僚本身，再輔以群體、組織與政策層次的面向，歸納起來這是社會科學界「菁英研究」（elite study）的一環。根據 Ali Farazmand（1999: 336）的看法，這種菁英可以被視爲一種「組織菁英」，他們藉由對組織的掌控來影響外在環境，他們彼此之間存在共識以及矛盾；更重要的，這些組織菁英與一般大眾有清楚的區隔，這種區隔給他們帶來政治、經濟、與社會上的特殊的影響力；一般而言，這些組織菁英最重要的目標之一是維繫與強化自己的地位。從經驗研究的角度來看，不論著眼於組織績效或是政策運作，通常很難避免要對官僚的態度與行爲進行深入且有系統的理解。

當然，官僚體系中的行動者，也有地位的高低，到底誰才能算是組織菁英有不同的說法？Aberbach, Putnam and Rockman（1981）針對西方國家行政菁英的研究，界定在高階行政人員以及政治人物（包括政治任命人員以及國會議員）；Derlien（2003）研究德國的行政菁英也選擇聚焦於高階行政菁英；然而，如果就執行政策而言，我們無法忽略官僚體系中聽命於政務人員的執行者，在有限的裁量權下仍具有的影響力。學者 Herbert Kaufman（1960: vi）對於政府介入環境資源管理的運作與效果有具有研究興趣，除了深入蒐集了解相關的方案細節之外，研究對象的核心就是那些執行方案的行政菁英，他說：「自然環境的管理，主要是那些在第一線真實執行的人，…，是這些人的行動造就了這些方案，並不是單位主管、領導者、或是公司總裁說什麼。」因此，組織菁英研究的範圍，仍應包括官僚體系內所有的人員，雖然依據研究問題與經費限制，對於研究對象可以有不同的切割，但是對於公部門內部行政菁英的研究，需要系統性、持續性、以及具方法上有效性的質化與量化資料蒐集，如何不斷精進實證資料的建構、累積、維護與使用，卻是所有研究者最基本的共識。

最後，從前面兩點來看，民主化過程中同時受到國家競爭壓力的台灣，在行政管理與公共政策的教學、研究、以及實務應用上，應該增強其「循證管理」（evidence-based management; Pfeffer and Sutton, 2006）的基礎，其中的關鍵就是系統性地蒐集常任文官的信念、價值、與行爲的調查資料，其中包括定期文官意見調查、文官基本資料檔案的整合活化使用、以及人事制度改革之事前與事後的評估調查等。雖然行政與政策管理無法完全基於實證是無法避免的，實證資料的品質也受限於資料蒐集方法、抽樣程序、與操作化能力，但是將行政管理視爲全然規範性的專業，也是一種偏誤。綜言之，如以循證的公共政策模式來討論，包括績效管理與人事制度等改革作爲也應該具有證據的基礎。學者 Hood and Peters（2004: 279）將新公共管理當作一種政治人物與高階公共管理者彼此之間循證學習（evidence-based learning）的活動，也就是說，不論從跨國或是一國之內的範圍，改革作爲不單是意識型態的爭議或是回應政治變革的訴求而已，任何改革的作爲都應有行爲科學（behavioral science）的成份在其中，也就是 Robert Dahl（1947:

11) 所言，公共行政的科學化作爲，應該進行「行政環境下個人行爲的了解與預測」的工作<sup>47</sup>，經驗世界中「證據」的蒐集、驗證與應用，或是準實驗設計（quasi-experimental design）下改革作爲的因果關係驗證，都是公共管理者應該具備的核心能力（core competence），也是公部門專業主義（professionalism）的新取向。

## 貳、台灣文官調查：主題、調查方法與抽樣設計

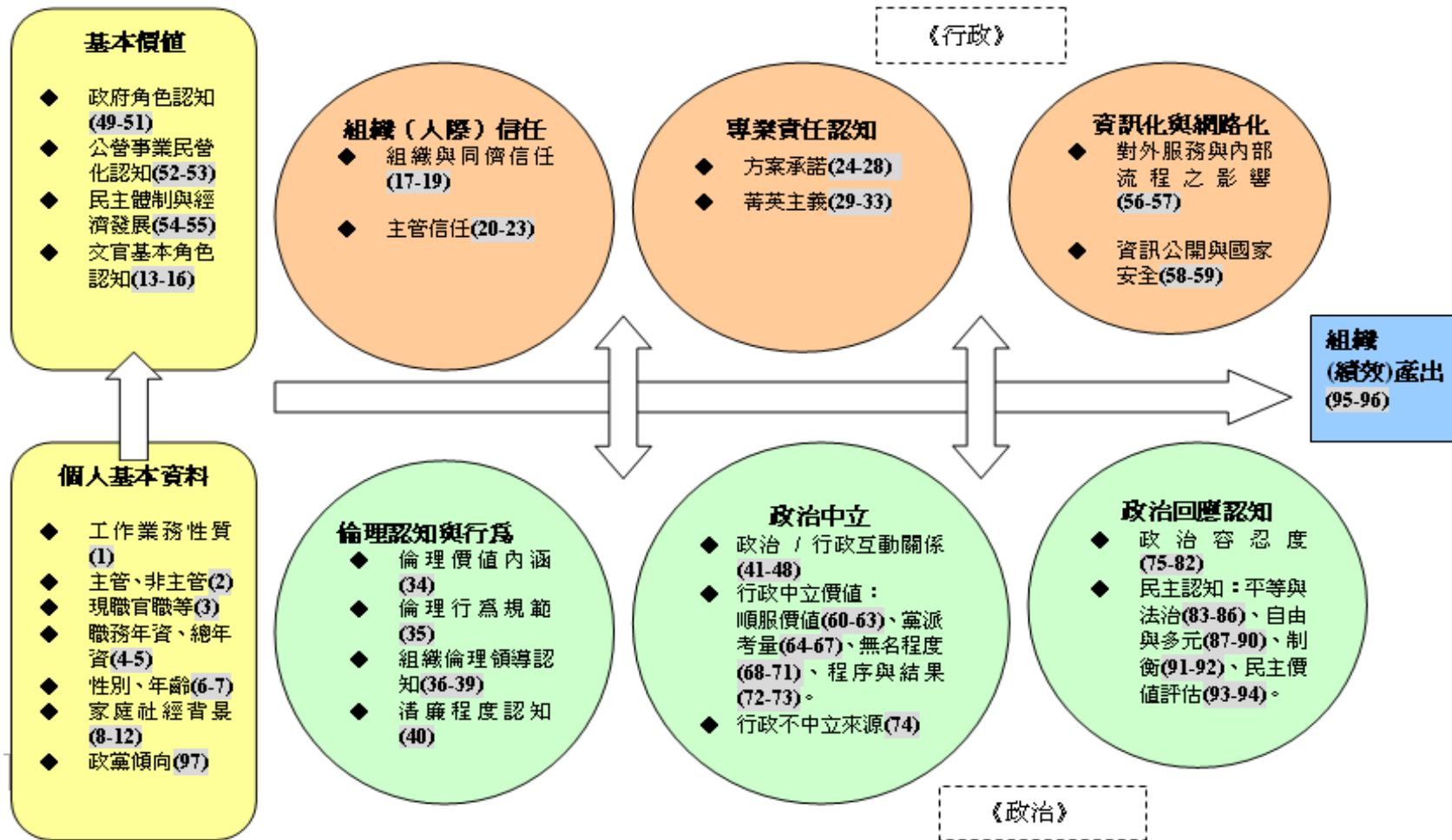
墊基於上述循證基礎公共行政與政策研究與實務的論述，本文關於「台灣文官調查資料庫」的省思與構想，起源於國科會 2007 年 8 月至 2009 年 7 月所補助的「台灣民主治理機制鞏固之研究」總計畫中的子計畫「權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務/事務人員關係」案的執行經驗，此研究案的主軸在於瞭解我國一般行政機關（不包含公營事業機構、醫療機構、與公立學校）的正式編制文官（不包含軍警人員與公立學校老師），對於政府運作的基本方向、組織人際信任、專業責任與倫理、政治回應與中立等方面主題的認知、態度與行爲（如圖一）<sup>48</sup>。

研究團隊於 2007 年 8 月起透過內部討論與外部專家學者的諮詢會議，逐步確定與修正所需的資料蒐集方法、問卷內容、與抽樣程序，並參考國內政治學界「台灣選舉與民主化調查」、社會學界「台灣地區社會變遷基本調查」、與教育學門「台灣教育長期追蹤資料庫」的經驗，企圖在聚焦於上述研究議題的同時，也能作爲未來長期調查與資料累積運用的起始。

如同前述國內三個學門的長期調查經驗，執行成本與時效、回收率、與資料爲選擇調查方式的主要考量，在 2008 年 3 月 22 日前達成有效樣本 2,000 位文官調查規模的整體目標下，雖然一般大樣本調查多採取電話訪問、電子郵件或網路問卷，但是由於問卷題目高達 102 題，回覆率與資料品質爲其隱憂；並受限於本研究抽樣底冊「全國公務人力資料庫」中，個別公務人員聯絡電話與電子郵件位址的完整與正確性仍偏低，本研究決定以訪員面訪問卷調查爲資料蒐集方法。

<sup>47</sup> 約距今一甲子前，耶魯大學的政治學者 Robert Dahl 針對公共行政研究科學化的條件，提出看法，他認爲公共行政研究的科學化應該從(1)對倫理價值清楚的定位、(2)行政環境下個人行爲的了解與預測、以及(3)從跨國與跨時間研究中萃取行政運作的原則。

<sup>48</sup> 研究議題相關論述詳見本場次另一篇論文「研究架構、議題選取與問卷設計：民主治理系絡之 2008 台灣政府文官調查」。



圖一：本研究問卷架構（括號內數字為題號；資料來源：本研究）

同時由於受訪者遍布全國各地，面訪期間為 2008 年 1 月 24 日至 3 月 14 日（期間主要為寒假），研究團隊招募居住各地的 82 位訪員（主要為公共行政相關科系學生）以提高訪員的配合意願，並由 18 位政大公行系碩博班學生擔任督導。完成行前訓練後，訪員首先以電話邀請受訪者，在對方同意受訪後親自遞送問卷到其辦公室（或約定場所），並於調查整體說明後在旁等候受訪者完成填答，除確保問卷確由受訪者本人填寫，也避開當面問答而產生敏感問題的回覆偏誤<sup>49</sup>。

在抽樣程序上為達成全國一般行政機關（不包含公營事業機構、醫療機構、與公立學校）正式編制公務人員的代表性，並顧及業務特殊性而未納入軍警人員與公立學校老師，於 2007 年底初步由「全國公務人力資料庫」中篩選得其名冊人數共計 130,559 人（如表一；蕭乃沂等，2008），並以中央/地方政府與簡薦委兩個層次的界定條件計算後得其各層對應的母體人數與比例，再以欲達成的有效樣本數 2,000 人據以計算各分層應達成的有效樣本數。

由於面訪問卷在邀約與訪問進行時皆有失敗的可能，本研究參考洪永泰（2004）所提出的膨脹樣本（或擴充樣本）的概念，事先將抽樣人數膨脹為預定有效樣本數 2,000 人的 4 倍（共 8,000 人），並按比例於各分層中配置對應樣本數，例如表一中地方政府薦任薦派層預定需有 505 位有效受訪樣本；執行完成後實際所得的有效回覆樣本數為 1,962 人，雖然與原訂各分層的人數與比例略有差距，但整體而言仍符合其母體中的分佈情形。

表一：本研究抽樣設計

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

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

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

膨脹抽樣樣本數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計

<sup>49</sup> 有關資料蒐集過程中的相關議題詳見本場次另一篇論文「管道取得與信任建立：新興民主國家文官意見蒐集方法的探討」。

中央政府	419	2,374	1,407	4,201
地方政府	75	2,020	1,704	3,799
總計	494	4,395	3,111	8,000

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

資料來源：蕭乃沂等，2008

如上述有關本研究的整體介紹，透過「全國公務人力資料庫」篩選而得的抽樣底冊為本研究有別於國內外相關文官調查的特殊之處。一般而言，受限於個別研究資源限制與各國政府公務體系的幅員大小，除非具備長期充分的研究經費與人力投入，多數研究乃以單一或多個特定政府機關的公務人員為樣本。例如美國喬治亞大學公共行政與政策學系研究人員曾執行名為 National Administrative Studies Project 的一系列調查 (NASP-III, 2008)，但目前仍以喬治亞與伊利諾兩州的特定政府機關（如福利、衛生）的公務人員與非營利組織人員為範圍<sup>50</sup>。

本研究在獲致此難得的全國性文官調查 (bureaucrat survey) 執行經驗的同時，也進一步設想：此次的調查的實證資料成果，包括本次調查所使用的問卷題項與透過「全國公務人力資料庫」所取得的公務人員相關變項，如何才能成為未來長期性文官調查的基礎？並能逐步發展為如同國內「台灣選舉與民主化調查」或「台灣地區社會變遷基本調查」等資料庫，作為公共行政與政策學術社群能合力貢獻其調查內容、累積長期或追蹤樣本調查成果、與釋出次級資料的交流平台？進而體現本文首段所揭櫫的循證基礎的行政改革實務？後文首先以研究議題的結合作為切入點，探討本次調查未來可能作為哪些行政研究議題的基礎；接著瞭解國內相關長期調查資料庫的經營管理經驗，企圖作為「台灣文官調查資料庫」的構想基礎。

### 參、公務人力資料與文官調查資料的可能結合

目前考試院銓敘部與行政院人事行政局共同維護的「全國公務人力資料庫」，包含我國政府機關（一般行政機關、公營事業機構、醫療機構、與公立學校）政務與事務人員的基礎資料，涵蓋其人口變項、現職兼職、職務經歷、學歷考試、訓練進修、考績獎懲、等公務相關記錄，在一般以特定機關公務人員作為受訪者的實證調查中，這些職務相關基本資料多透過問卷題項（多以所謂「基本資料」作為標題），請受訪公務人員直接填答回覆，除了因敏感性問題的可能偏誤之外，受訪者也可能在無意間而有疏漏，例如對於多年的職務經歷與所受訓練

<sup>50</sup> 國內外文官調查相關文獻詳見本場次另一篇論文「文官調查：觀點、方法、與實務意義」。



無法精準回憶記載。如前文，本研究在調查中除了以「全國公務人力資料庫」作為分層隨機抽樣的基礎（表一），也希望與調查議題（圖一）相關的其他受訪者公務記錄有所連結。

據此，本文提出此結合的效益涵蓋了繼往開來兩個面向，「繼往」是指為我國數十年來在台灣的文官制度發展作整體與結構性之描繪，驗證過往學術界及實務界對我國文官制度理解的真實程度，藉此以循證基礎評估我國文官制度各個面向的特徵。「開來」則是企圖依各個面向上循證基礎所總結的我國文官制度圖像，進一步開發我國文官制度研究的各項議題，特別為各種文官制度改革議題及政策建立實證基礎，並提供行政改革實務的參考。

僅以描述統計而言，這些公務人員的職務記錄本身與其交叉分析即為珍貴的實證資料，例如「全國公務人力資料庫」可供作為分析變項的資料包括性別、年齡、戶籍、學經歷（包括教育、任免、陞遷、兼職、借調、訓練進修）、考試、考績、獎懲，這些變項之資料本身就可以作為分析我國文官群體特徵，如下列可能的行政管理議題。

1. 公務人員的社會經濟教育背景：社會階層或族群，地理分佈，就學學院及專業樣態為何？是否符合未來世界潮流與我國發展趨勢？
2. 公務人員職涯發展之路徑特徵：族群、性別、專業背景是否影響他們的路徑取向？例如日本的國家公務員，一般認為被東京大學，及法律學、公共行政學及經濟學的畢業生所支配。
3. 高階公務人員是否有類似的背景？例如性別相關的「玻璃天花板」現象是否實際存在於我國的公務體系中？
4. 我國強調開放公平競爭的考試用人制度是否能強化社會流動，或建立類似代表性官僚（representative bureaucracy）型態？還是其實隱然也有特定傾向？例如美國經驗顯示競爭性的國家考試任用制度會對少數族裔不利。
5. 整體而言，由考試院主導的文官政策為我國締造什麼樣的文官制度？

進一步來說，這些個別公務人員的公務相關記錄在實證研究的概念架構與假說中，一方面經常扮演外生變項的角色，解釋著因果模型中的中介變項與依變項，例如職等與是否為常被視為組織公民行為的解釋因素，訓練進修可能解釋；另一方面，某些公務相關記錄如考績與職務調動記錄或晉升歷程（可由職務調動記錄重新編碼而得），更可作為受到如本研究調查中的組織人際信任與專業責任認知所影響的依變項；而對於更精緻的組織行為模型而言，例如是否為官職等則可能成為干擾政治中立對績效產出影響的中介因素。本次調查中其實也如同一般問卷有基本資料的相關題項（如圖一左下方），而「全國公務人力資料庫」中眾多的實然面的公務記錄，則可以成為擴充本研究調查資料的學術與實務價值的基礎，這也是本文主張國內學術社群應積極構思如何結合「公務人力資料庫」與本次文官調查成果的最主要原因。

綜言之，「全國公務人力資料庫」雖然只提供了事實性的基本資料，但其次級資料本身對我國的文官制度的整體描繪即有基本價值。若學術與實務社群企

圖進一步瞭解公務人員對現行文官制度與未來行政改革的認知、意見、與態度，以及與資料庫中的基本變項是否存在相關性，我們則必須另外進行如本研究的全面性的文官抽樣調查；同時，這類調查成果可結合「全國公務人力資料庫」的基本資料與職務記錄，而成爲各種公共行政與政策議題分析提供有力論證或指標。近年學術及實務界不斷推動文官制度的各種改革，包括考選制度之改進、公務人力的彈性化、高級文官制度之建立、績效管理制度之建立、行政法人制度之建立、行政中立制度之建立等，但政策分析上只著重參考外國經驗及法制研究途徑；縱然主管機關也會徵集作爲直接標的團體的公務人員意見，但仍然欠缺對國內文官群體本身進行更具代表性的實證基礎，以作爲相關政策法規訂定的根據，導致改革作爲欠缺「行政可行性」的分析。透過公務人力資料庫與文官調查的結合，學術與實務社群更能掌握改革措施在推動上可能面對的障礙，並因此在事前作適當的回應及調整。

#### 肆、「台灣文官調查資料庫」的管理機制芻議

本文將以上倡議連結的「全國公務人力資料庫」與本次全國性文官調查資料命名爲「台灣文官調查資料庫」（Taiwan Government Bureaucrats Survey Database，以下簡稱爲 TGBS），除了對於學術與實務議題需有的價值之外，欲達成持續的循證基礎效益，對於該資料庫的管理維運機制更是其中的關鍵。如同本文首段對於「官僚神秘性」與「公共行政的黑洞」的描繪，對於個別行政機關的文官調查本身即具備特定的資料敏感性，同時這些所得實證資料不但可作爲學術研究與發表用途，也是相關行政改革的基礎。爲了獲取更深入充實的數據資料以作爲學術或實務分析，在資料庫管理維運上應更爲嚴謹，以獲取受訪文官的信任，同時提昇資料庫的客觀性及可信性。

本文作者透過相關書面與網路文獻，整理了國內政治學界「台灣選舉與民主化調查」（TEDS）、社會學界「台灣地區社會變遷基本調查」（TSCS）、教育學門「台灣教育長期追蹤資料庫」（TEPS）與「台灣高等教育資料庫」（IEHD）的經驗（如表二），可以看出長期調查資料庫的管理維運至少應考量到的諸多決策與任務，包括管理維運機構、調查主題與公開題項徵求、調查方法、樣本底冊與受訪者、長期追蹤樣本、資料釋出、調查結果的線上查詢、以及相關資料運用與推廣。



表二：我國社會科學領域長期調查資料庫

	台灣選舉與民主化調查 (TEDS)	台灣地區社會變遷基本調查 (TSCS)	台灣教育長期追蹤資料庫 (TEPS)	台灣高等教育資料庫 (IHED)
網址	<a href="http://www.tedsnet.org">http://www.tedsnet.org</a>	<a href="http://www.ios.sinica.edu.tw/sc/">http://www.ios.sinica.edu.tw/sc/</a>	<a href="http://srda.sinica.edu.tw/TEPS/">http://srda.sinica.edu.tw/TEPS/</a>	<a href="http://www.cher.ntnu.edu.tw">http://www.cher.ntnu.edu.tw</a>
成立年代	2000	1984	2001	2003
管理維運 機構	國科會人文處與 社會科學研究中心、 TEDS 規劃與推動委員會	國科會人文處、中央研究院社會學 研究所、社會變遷基本調查推動委 員會	中央研究院、教育部、 國科會	國科會、教育部、國立台灣師範大 學教學評鑑與發展研究中心
調查 主題	選舉行爲、投票取向、政治態度、 政治參與等	家庭、教育、社會階層與流動、政 治文化、選舉行爲、傳播、文化價 值、宗教等	學習環境與機會、學習投入時間和 努力、交友狀況、自我評價、行爲、 身心健康、問題分析與解決能力等	高教院校特質與狀況、各科系在 校學生素質、各學門畢業生、課 程、教職員、經費、校園環境設備
公開徵求 加掛題目	有	有	無（待求證）	無（待求證）
調查方法	訪員直接面訪	訪員直接面訪	教育部協助發文， 透過學校實問卷	教育部協助發文至大專校院， 網路問卷爲主、郵寄問卷爲輔
樣本來源	戶籍資料	戶籍資料	學制、學校資料	學校、學門（科系）資料
受訪者	個別民眾	個別民眾	國中/高中/高職/五專學生、 家長、老師	高教院校、學生、 教師、職員
是否有 追蹤樣本	有	有	有	有
資料釋出	有，線上申請與下載	有，線上申請與下載	有，線上申請與下載	有，線上申請與下載
線上查詢	有	有	有	有

	台灣選舉與民主化調查 (TEDS)	台灣地區社會變遷基本調查 (TSCS)	台灣教育長期追蹤資料庫 (TEPS)	台灣高等教育資料庫 (IHED)
調查結果				
其他相關	論文報告出版、	論文報告出版、	論文報告出版、	論文報告出版、
推廣活動	學術研討會	學術研討會	學術研討會	學術研討會
資料來源：本研究整理				

首先，雖然這四個長期調查資料庫的成立年代先後有別，也源起於當時該學門的特定研究與實務需求，但是皆透過學術界（如 TEDS 中資深傑出的多位政治學者、TSCS 以中研院社會所為基礎、IHED 以台師大教學評鑑與發展研究中心）、與實務界的政府研究主管機關（國科會人文處）或業務主管機關（教育部）的搭配，並將多方需求與意見彙整於常設維運機構中予以規劃執行，例如 TEPS 與 IEHD 皆透過教育部的協助才可能針對各級學校中的教師、職員與學生進行樣本選取與資料蒐集；而 TEDS 與 TSCS 的抽樣底冊，仍是由戶政機關所核准提供的戶籍資料。

其次在調查主題的設定與公開題項徵求上，TEDS 與 TSCS 都已經提供了制度化的運作基礎，包括反映整體資料庫核心研究主提的跨年度（或每隔幾年）的固定題項、反映當年度特定調查主題的變動題項，而此主題設定除了國內學術社群的需求（包括國際新興研究議題）之外，也將受到實務社群的需求影響，同時也牽動追蹤樣本與變動樣本的搭配。如前文與圖一的問卷架構，本次調查所設定的基本價值、政治與行政介面（行政倫理、政治中立、政治回應）、行政管理（組織與人際信任、專業責任、資訊網路）、與績效認知等面向，也可適用於長期調查與追蹤樣本設計，例如中央/地方政府在政權輪替前後的一般樣本與特定追蹤樣本在上述衡量面向上的比較，未來 TGBS 在結合公務人員基本資料與職務記錄後，相信有更具模型驗證價值與行政改革意涵的成果。

在調查結果與原始資料的釋出上，目前此四個長期調查資料庫皆已透過其網站可以查詢部分題項的描述性統計分析成果，並且可直接在網站上下載或填寫申請表格，資料檔、原始問卷與編碼簿也可直接在網路上下載。而原始資料的釋出也成就了長期資料庫的長遠影響，包括各次調查執行後的結案報告、以及後續的研討會與期刊論文，在研究方法、民意調查、與統計分析等相關課程的教學上，這些原始資料也成為次級資料分析的絕佳案例與教材。或許在推廣活動上，這些長期調查資料庫的維運機構可以與相關政策業務主管機關合作，進一步使調查資料可以產生公共行政與政策的影響。

對於本文所倡議的 TGBS 而言，由於需擷取部分「全國公務人力資料庫」中攸關個別公務人員的人口變項與職務記錄，政府業務主管機關（考試院、人事行政局）的配合與協助遂成為重要關鍵，學術社群除了強調此長期調查資料庫有助於相關學術研究與實務運作改革之外，勢必能夠有更完善安全的資料管理機制，以說服政府業務主管機關參與此資料庫平台。例如由行政與政策學者、或可由領域學會如台灣公共行政暨公共事務系所聯合會（TASPAA）與政府人事主管機關代表組成任期制的委員會，負責相關調查議題的設定、與年度主題相關題項的徵求、資料釋出與管理、出版品管理等管理工作，同時舉辦相關學術研討與實務座談等應用推廣。

值得注意的是，雖然 TGBS 管理機制勢必有實務界的參與及協助，但是其參與方式與範圍仍應有明確的規範。例如實務主管機關除了有代表受邀參與委員會提供意見之外，補助調查經費是否合適？對於調查主題設定的影響程度如何？

對於原始資料釋出範圍的影響程度如何？實務機關本身是否可以取得揭露個別受訪者的調查結果原始資料？調查原始資料是否應完全排除政府機關取閱，特別是特定的追蹤樣本受訪者（panel data），避免造成隱私之侵犯或政府官員利用資料作不正當之用途？本文目前主張：TGBS 在執行門檻的確是需透過政府主管機關提供可靠的抽樣底冊，但是它仍應符合嚴謹的學術研究規範，但是不宜在調查品質與獨立運作上受限於政府機關，未來 TGBS 的推動上應積極尋求國科會長期穩定的研究經費支援，並協調取得政府機關在抽樣程序上的協助，調查主題或可配合實務需要的行政與政策相關議題，但學術社群應主導調查研究的設計與執行，如此對於受訪的個別公務人員而言，也將更有獨立可靠的品質訴求。

除了符合長期核心主題的變項，也可在每次的文官調查週期中制定若干焦點議題，以反映瞭解特定當時研究與實務議題的需求，國內 TEDS、TSCS、與美國的 Inter-University Consortium for Political and Social Research（ICPSR）皆有前例可循，這些議題可由委員會定期對外徵求，並由委員會進行討論與篩選。每期議題應盡可能涵蓋學術與實務議題；如有可能。當中也可包括當時的政府委託研究案，受託研究團隊可透過本文官調查機制的協助進行資料蒐集，藉此也可強化政府委託研究案之可靠性及公正性。TGBS 每次調查成果的整體描述性報告可直接在網路上提供下載，至於原始資料的分享，可包括政府機關、學者、研究機構或智庫，但參考國內外類似長期調查資料庫的作法，需以個別申請方式作區隔性或限制性的資料釋出。

為使文官調查成果能有效擴散，TGBS 委員會應定期分別舉辦國內學術、與混合學術實務的研討會與座談會，締造一固定空間給使用文官調查資料的學者專家發表研究成果，並與實務社群有所對話。在國際推廣上，則可參考 TEDS 近年與「選舉體系比較研究」（The Comparative Study of Electoral Systems, CSES）與「各國選舉比較計畫」（Comparative National Elections Project, CNEP）的合作交流經驗，將若干可資跨國文官制度比較的題項置於核心問卷中，如有適當管道，也可尋求諸如 World Internet Project（WIP）的跨國合作研究模式，與各國分享調查成果與原始資料，同時提昇台灣文官研究的國際能見度，相信這也呼應了本文初始所論述的在菁英研究、循證管理、與民主深化的三個面向上，持續經營的文官調查資料庫的必要性與長遠影響。

## 伍、結語

Gill and Meier（2000）認為公共行政的學術著作在研究方法與分析途徑的多元與精密（sophistication）程度相較於其他社會科學領域頗見落後，並指出欠缺大型的行政與政策研究資料庫為主要差異之一。雖然目前美國已經有某些成形的資料庫（archive）案例（Gill and Meier, 2000: 162），但是在其管理維運上仍優缺互見。優點之一是在研究方法與量化資料分析教學上的便利性，老師與學生可以方便取得統計分析作為練習用途；而且領域內的研究者與學生可以透過大型

資料庫，更能理解領域內的長期關注的議題與其最新狀態。但是對於有長期資料庫的領域而言，可能產生的負面效應，是研究與實務議題可能會受限於目前可得的實證資料，而逐漸喪失研究議題相對於資料蒐集的主導性。他們據此而建議一個可行的長期調查資料庫的建置途徑，是結合個別學術研究所得的資料與現有政府機關的內部資料，使兩者成為互補的實證資源，而這也正是本文所規劃的「台灣文官調查資料庫」TGBS的發展策略。

最後，TGBS類似於其他可能包含受訪者基本資料的資料庫，同樣需具備足以防範侵犯隱私的資料釋出機制，前文所提議的包含學術與實務界代表推動委員會，首先可以在每次調查完成後的釋出欄位上達成共識決定，以無法辨識個別受訪者為最高原則，並透過申請者特質與資料用途逐案審查的原始資料申請案，預期將是實現TGBS構想的首要工作。

## 參考文獻

- 洪永泰（2004）〈原始樣本、替代樣本、與追蹤樣本的比較：「2001年台灣選舉與民主化調查研究」訪問失敗問題的探討〉，《選舉研究》，10卷2期，頁37-58。
- 蕭乃沂、黃東益、陳敦源、呂佳螢（2008）〈台灣文官意見調查的挑戰與反思——以「2008年台灣民主治理機制鞏固之研究」為例〉，《第八屆調查研究方法與應用國際學術研討會》論文集，台北：中央研究院。
- Aberbach, J. D., R. D. Putnam, and B. A. Rockman. (1981) *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press.
- Dahl, R. (1947) "The Science of Public Administration: Three Problems." *Public Administration Review*, 7(1): 1-11.
- Derlien, H. (2003) "Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond." *Governance*, 16(3): 401-428.
- Farazmand, A. (1999) "The Elite Question: Toward a Normative Elite Theory of Organization." *Administration & Society*, 31(3): 321-360.
- Fisher, F. and C. Sirianni, eds. (1984) *Critical Studies in Organization and Bureaucracy*. Philadelphia: Temple University Press.
- Fukuyama, F. (2004) *State-building: Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gill, J. and K. Meier (2000) "Public Administration Research and Practice: A Methodological Manifesto" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1): 157-199.
- Hood, C. and G. Peters (2004) "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3): 267-282.
- Kaufman, H. (1960) *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Pfeffer, J. and R. I. Sutton. (2006) *Hard Facts: Dangerous Half-Truth & Total Nonsense*. Harvard Business School Press.
- 網站
- National Administrative Studies Project (NASP-III).  
<http://www.uga.edu/padp/nasp.html>, accessed 2008/11/8.
- Inter-University Consortium for Political and Social Research (ICPSR).  
<http://www.icpsr.umich.edu>, accessed 2008/11/8.
- World Internet Project (WIP).  
<http://www.worldinternetproject.net>, accessed 2008/11/18.

## 研究架構、議題選取與問卷設計：民主治理系絡之 2008 台灣政府文官調查

蔡秀涓\*、王千文\*\*

### 摘要

台灣從 1987 年解嚴後，進入民主轉型時期，至 1996 年被視為民主轉型時期的完成，進入民主鞏固時期。於 2000 年進行了第一次和平的政黨輪替，於 2008 年則呈現了二次政黨輪替。此民主化過程，使得台灣成為第三波新興民主國家重要代表之一。其中，國家重要治理機制之一的各級文官，對於民主治理重要議題的價值觀與相關態度意見，對於台灣的民主治理與鞏固扮演極為重要的角色。也因此，值得學術社群與實務社群高度關注。

過去，民主鞏固的相關研究雖偶有提及文官體系的改革問題，但是鮮少有系統性地，對台灣文官在民主治理重要議題之相關看法與態度的有所瞭解。基於公共行政科學化，應進行 Dahl(1947)所言：「行政環境下個人行為的瞭解與預測的理解。」，因此必須採循證基礎（evidence-based）的研究途徑，「2008 台灣政府文官意見調查」此一大規模實證研究即於上述體認下產生。

本文主要研究目的即在於系統性地引介該調查在研究架構與調查議題選取，問卷設計、前側、正式施測問卷之修訂、問卷信效度等研究階段的過程，以及研究團隊的思考重點。本文首先指出「2008 台灣政府文官意見調查」根據研究主題檢閱：1.文官對民主治理相關議題看法、態度與行為之實證研究；2.公共行政運作範疇；3.民主治理重要議題等三類文獻，並據以做為研究架構、議題選取與問卷設計的基礎。其次，本文描繪該項研究所建立的研究架構及議題選取標準，以及據以形塑而成的台灣文官民主治理運作模型。再次，本文說明該項研究根據研究架構與各項研究議題，據以建立後續面訪施測問卷的過程，並進行信度分析，信度分析多在.55 以上，顯示研究問卷是一份相當有信度的量表。最後，本文根據該項研究架構、議題選取與問卷設計過程，提出三點該項研究之意涵與兩點後續研究議題。

**關鍵字：**2008 台灣政府文官意見調查、循證基礎、民主治理、民主行政、文官、官僚

\* 論文主要聯絡人：東吳大學政治學系副教授，[sutsai.joy@msa.hinet.net](mailto:sutsai.joy@msa.hinet.net)。

\*\* 政治大學公共行政學系博士生。

## 壹、研究源起與目的

對於誰治理這個複雜的當代社會，我們究竟能有多少懷疑呢？答案是公共官僚！絕大部分的事物，都是由常任文官所處理，並且負責大多數的公共政策。從字義而言，當代的政治系統，基本上就是「官僚的」--各種官方與正式的規則，形塑其特徵，...

常任文官於決策過程中扮演策略性角色，更是理所當然。所以政治學的中心課題是：官僚對於變遷中的社會需求與政治需求，應如何負責？為何需要負責？

-Robert D. Putnam(1973)

行政國家的發展與政治民主的增長，是現代政府最重要的兩個發展趨勢，...無庸置疑地，這兩者也都各自具備為當代所認可的價值。但是，如何將兩者進行「最適的混合」，以求得當代政府運作最佳的綜效，至今仍是渾沌不明。

-Joel D. Aberbach and Bert A. Rockman(1988)

當代國家發展最鮮明的兩項全球化趨勢，分別是政治民主(political democracy)與行政改革(administrative reform)。政治民主的發展，由於實務上各國經驗與相關制度漸趨成熟穩定；再加以傳統比較政治核心，即為政治民主相關議題，因此，無論是民主理論、民主相關制度（例如憲政選擇、政黨、國會、選舉...等），或是民主相關行為（例如投票行為、政治傳播、政治文化...等），均有豐碩的研究成果與成熟的理論累積。

行政改革的發展，始自 1887 年 Wilson 提出「行政的研究」一文，即為公共行政研究的核心議題。受到十九世紀末一直到二十世紀中葉，公共行政研究亟欲脫離政治學成為一門獨立學科，因此初期的公共行政學者即採取政治與行政兩分的自我定位策略。同時，亦將政府內部管理之效率、效能，以及管理技術的發展，視為是公共行政研究的焦點（Wilson, 1887; Goodnow, 1900; Webwr, 1947）。即使 1970 年代新公共行政學派為傳統以重視效率和效能為主的公共行政理論與研究，注入社會公平新元素，但仍未否認效率、效能、績效等以政府內部管理運作為主軸的價值，仍是公共行政研究的重要核心。Frederickson（1971）即指出：

「什麼是公共行政？何者為其目標與理據？典型的答案為效能、經濟，以及為達成此兩項目標所必須進行的管理。...公共行政的基本論述，幾乎就是以經濟和效能為主的較佳管理。新公共行政則對於傳統公共行政的目標與論述，再增加社會公平。」。

始自 1980 年代迄今不墜的全球性各國政府改革，所藉以引領的公共管理學派，其焦點亦是以績效及管理技能為主。至於二十世紀末開始，部分公共行政學者提出新公共服務的概念（Denhardt & Denhardt, 2000; 2003），嘗試以「公民」作為公共行政的核心（例如社群主義、公民社會、公民資格等），但總體公共行



政學派，仍與傳統公共行政重視政府績效管理的論述有關。

綜觀比較政治研究與公共行政研究大致發展趨勢可以發現，儘管隨著各自學派發展不同，各有關懷的議題。但是就研究範疇而言，比較政治研究罕見對公共行政相關議題進行跨界研究，公共行政研究亦甚少對於政治學門之議題進行探究，二者均未跨越政治、行政兩分的範疇。然而，由於國家運作的現實面發現，政治系統的正當性有賴行政績效提昇而累積，行政體系之運作也必須依賴政治系統而存在。<sup>51</sup>也因此，嘗試找出行政改革如何襄嵌至政治民主的「民主治理」(democratic governance)相關研究 (Waldo, 1952; March & Olsen, 1995; Wamsley & Wolf, 1996)，遂逐漸成爲跨越傳統比較政治研究與公共行政研究兩分的新興學派。

誠如前述 Putnan(1973)所言，當代政府實際運作的主體爲常任文官。政府行政運作的相關制度與運作主體--官僚，對於民主政治發展的成敗與穩定頹危，更具有不可忽視的關連性。因此，民主治理相關研究中，以官僚體系（例如管理制度、價值觀、行爲態度...等）對政府運作及民主發展影響爲研究焦點者，成爲民主治理研究的關懷重心之一。諸如官僚的中立問題 (Asmerom & Reis, 1996)、官僚對民主治理重要議題的看法與行爲 (Aberbach et al., 1981; Gregory, 1991; Peters, 2000; Huang et al., 2005; Chen et al., 2006; PUMA, 2005)，以及官僚體系與管理制度對民主轉型的影響等 (Saarnit, 2006)，都成爲民主治理與跨國比較研究的重要議題。

相關研究中，有部分文獻成爲後續研究的前導，特別值得重視。例如 Aberbach 等 (1981) 與 Gregory (1991)。這些研究均是以大規模的實證研究爲主，企圖透過「循證基礎」(evidence-based) 的概念，先行瞭解文官對民主治理重要議題之價值觀與態度，以作爲紮實的理論建構與實務改革的基礎。由於民主時代公共政策的社會論述過程，強調倡議者必須提出相關證據做爲論述佐證，因此循證基礎概念的落實，將成爲公共政策重要的正當性來源 (蕭乃沂等，2008：2)。

根據對循證基礎的理解，台灣公共行政研究不論在學術與實務上，均較缺乏基礎實證研究。自 1987 年台灣解嚴後，即進入民主轉型時期，至 1996 年被視爲民主轉型時期的完成，進入民主鞏固時期。於 2000 年進行第一次和平的政黨輪替，於 2008 年則呈現了二次政黨輪替。此民主化過程，使台灣成爲第三波新興民主國家之一。其中，國家重要治理機制之一的文官體系，當然亦扮演著 Putnan(1973)所言的策略性角色。然而，民主轉型後的這二十年，無論是實務界或學術社群，均長期缺乏以台灣民主治理爲主軸，以各級文官相關看法爲研究主題的大規模實證研究。因此，對於民主治理系絡中的台灣文官，在民主治理相關重要議題上的看法與行爲，尙未能有一基礎地了解，更遑論得以評價台灣文官對台灣民主治理之功能與意義。此種缺乏基礎實證研究的現象，對於台灣公共行政研究而言，造成較難在實證基礎上，建構本土的民主治理理論，亦難與其他國家進行跨國比較。而在行政改革實務方面，亦造成缺乏更具說服力的正當性之困境

<sup>51</sup> 從國家要素最基本定義：人民、土地、政府與主權可知，政治與行政二者不可分割之關係。

（Stewart, 2005）。

誠如 Dahl(1947:11; 引自蕭乃沂等, 2008:3)所言：「公共行政的科學化作為，應該進行行政環境下個人行為的瞭解與預測工作。」據此，瞭解台灣文官對民主治理重要議題之相關看法與態度，對於台灣民主發展與治理，將具有理論與實務的重要意義；亦是公共行政科學化的基礎。因此，一項主要經費由國科會所補助，以民主治理為主軸的「2008 台灣政府文官意見調查」於焉誕生，<sup>52</sup>此項研究即是嘗試對於台灣文官之民主治理重要議題基本看法，以面訪方式首度進行台灣各級文官的大規模實證調查。而本文主要目的即在於說明與論述 2008-2009 年所進行之「台灣政府文官調查」，研究架構與調查議題選定、問卷設計、前測以及正式施測問卷之修訂，以及問卷信度分析等研究過程，期能對後續相關國內外研究如何建構新興民主國家文官意見調查提供些許貢獻。<sup>53</sup>

## 貳、重要文獻回顧

由於文官在民主治理過程所扮演的角色及正反功能，日受重視；再加以循證基礎概念對公共行政科學化的重要，因此，國外以民主治理為系絡，探究文官對重要議題之相關看法、態度與行為之大規模實證研究也陸續浮現，其中，亦不乏跨國比較之研究。然「2008 台灣政府文官意見調查」此項研究，為國內首次嘗試探究各級文官在台灣民主治理重要議題上看法的實證調查。在無任何直接相關的前例可供參考下，本研究檢閱了相當多的文獻，依據研究主題區分，這些文獻大致分屬於：1.文官對民主治理相關議題看法、態度與行為之實證研究；2.公共行政運作範疇；3.民主治理重要議題等三部分。其中，有幾篇文獻對於本研究之創發、研究架構與議題選定，問卷設計及執行，具有更為重要的啟發意義。以下，僅略以說明。<sup>54</sup>

<sup>52</sup> 該計畫係 2008-2009 國科會所補助的「台灣民主治理機制鞏固之研究之子計劃一：權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務/事務人員關係」。計劃主持人為政治大學公共行政學系陳敦源副教授，協同主持人為政治大學公共行政學系黃東益副教授，計劃編號：NSC-96-2414-H-004-037-SS2。主要執行過程中，在研究議題與問卷題目貢獻的過程，還包括政治大學公共行政系詹中原教授、蕭乃沂助理教授，以及東吳大學政治系蔡秀涓副教授的參與。

<sup>53</sup> 有關於此研究之相關介紹與討論，於本次會議中除本文外，尚有陳敦源、呂佳瑩之「台灣文官調查：觀點、方法與實務意義」、黃東益、謝忠安之「管道取得與信任建立：新興民主國家文官意見蒐集方法的探討」、蕭乃沂、陳敦源、蘇偉業之「發展循證基礎的文官研究與實務：台灣文官調查資料庫」芻議，以及張智凱、高培智、詹中原之「文官調查的跨國比較：機會與挑戰」等四篇。

<sup>54</sup> 嚴格而言，由於本研究的創發係連續幾項研究計畫構思而成，因此在相關文獻檢閱部分，曾檢閱與參考的文獻數量與類別相當龐大。主要匯集自以下三項來源：1.獲得蔣經國國際學術交流基金會補助的「亞洲民主政體官僚人員及政治官員態度行為比較研究」研究計畫書有關文獻檢閱之部分。2.國科會整合計畫「台灣民主治理機制鞏固之研究」研究總計畫書與部分子計畫書之文獻檢閱。3.本項研究。不過，本文作者透過綜合整理比對此三項研究計畫之文獻檢閱、參與此研究之過程回溯、以及檢視研究團隊各次內部相關會議紀錄發現，本文於重要文獻回顧所呈現的這幾篇文獻，基本上應為「民主治理系絡之 2008 台灣政府文官調查」此研究，最重要的參考文獻。

## 一、文官對民主治理相關議題的實證研究

在上述三類文獻中，以文官對民主治理相關議題之價值觀與態度行為表現的實證研究，為本研究提供了最直接的參考基礎。其中，Putnam(1973)以西歐高級文官對於政治/行政兩分之政治態度所進行的研究，將文官區分為古典官僚（Classical Bureaucrats）與政治官僚（Political Bureaucrats）兩類，堪稱是此類研究的開創者。

在以 Putman(1973)為參考基礎下，Aberbach 等人於 1981 年所出版的「西方民主社會中的官僚與政治人物」(Bureaucrats and Politics in Western Democracies) 一書，對於常任文官與政治人物之態度與行為所做的實證調查，規模與調查面向均較前者更大更廣，也因此成為引領後續研究的重要基礎。Aberbach 等人將文官及政治人員均視為是政策制訂過程中的參與個體，探究二者的互動關係；並進行英國、法國、德國、義大利、荷蘭、瑞典及美國等七個民主國家的跨國比較，分析單位則採個人而非組織。此項研究主要調查議題共區分成以下幾個面向：

1. 身家背景及職業生涯：此一部分共計有社會背景（含學歷、性別、年齡與畢業科系等個人屬性，以及家庭背景等變項）、職業生涯相關議題，以及政治取向與左右意識型態等議題。
2. 政治制訂過程中扮演的角色及型態：此一面向共計有個人角色界定、對決策的態度、決策參考原則，以及對於民主治理相關信念等議題。
3. 民主治理相關的意識型態：此一部分共計有意識型態的測量、政治自由與多元主義的支持程度、對政治公平及參與的支持程度等議題。
4. 與高層間的互動：此一部分共計有接觸對象之互動頻率，以及接觸對象之互動模式等兩項議題。

Aberbach 等人即是透過文官與政治人物於以上不同面向之看法，探究七個國家於政策/行政 (policy/administration)、事實/利益(facts/interests)、能量/均衡(Energy/equilibrium)，以及完全混合(The pure hybrid)等四種文官與政治人物關係類型之比較與分佈。

繼 Aberbach (1981) 等人之後，另一項對本研究深具啟發意義的重要研究，為 Gregory(1991)以澳洲坎培拉市與紐西蘭威靈頓市高階文官，對於政治與文官關係與角色認知的跨國研究。此項研究調查的四個面向，相當能夠觸及文官對民主治理基本價值觀的態度。Gregory 此項研究主要調查議題有以下四個指標：

1. 政治容忍度 (Index for Tolerance of Politics; ITP)：此項指標主要在測量文官對於政客與政治的一般性態度。
2. 方案承諾 (Index of Programmatic Commitment; IPC)：此一指標主要在瞭解文官對於公共政策之決策與執行等，採積極的目標導向態度 (goal-seeking) 或混過去的消極態度 (muddlers through)。

---

讀者若有興趣進一步瞭解本研究從主題發想至問卷定稿各階段所曾參考之文獻，請參見由以上各研究計畫參考文獻所彙整而成的附錄一與本文最末之參考文獻。

3. 菁英主義 (Index of Elitism, EI)：此項指標在瞭解文官對於政治公平與公民參與政府事務的支持程度，更廣義而言，即是民主敏感度 (democratic sensibility) 的測量。

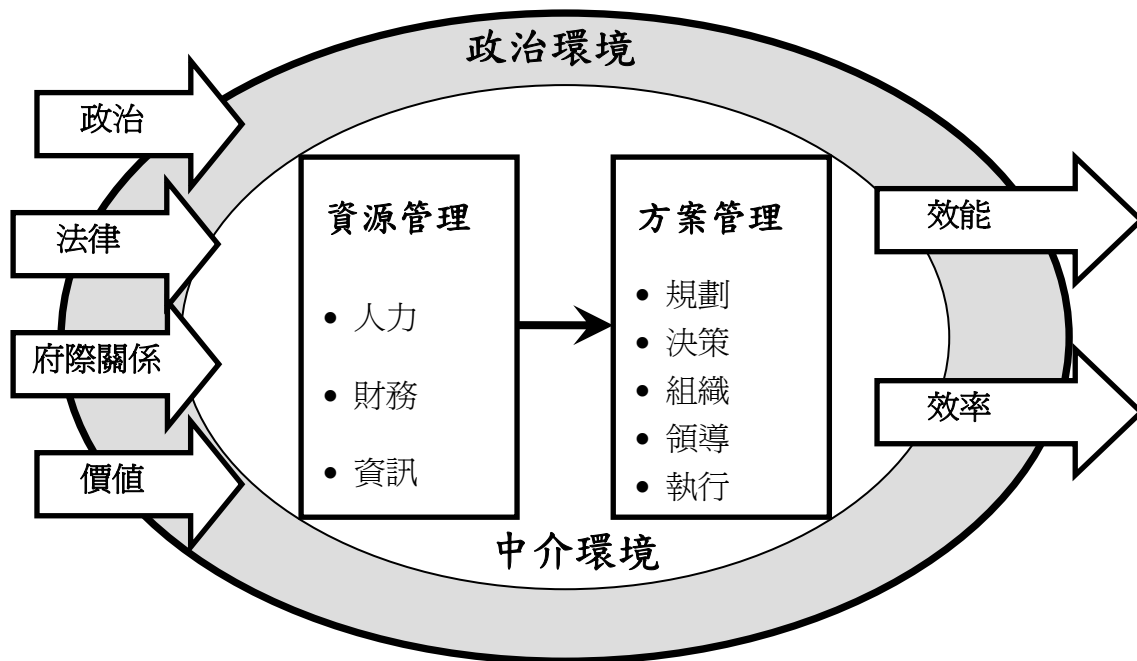
4. 憲政傳統尊重 (Traditional Constitutionality, TC)：此一指標在測量文官對於遵守憲法中有關服從政治領導之傳統與義務，以及應恪守中立的態度。

Gregory (1991) 雖然亦是以 Putnam(1973)的理論為架構，但卻建構出更為完整的理論。其依政治容忍度與方案承諾兩項指標建構官僚類型，兩指標均高的國家屬於政治性官僚類型；都低者屬於典型官僚類型；政治容忍度高而方案承諾低的國家屬於傳統官僚 (traditional bureaucrats) 類型；政治容忍度低而方案承諾高的國家屬於技術官僚 (technocrats) 類型。

除了以上三篇重要文獻之外，黃東益等(2005)以 Gregory(1991)所建構的政治容忍指標、方案承諾指標、菁英主義指標及問卷題目為主，分析 1999 年台灣高階公共管理者的政治態度，可算是國內相關研究中的先驅。此項研究發現，台灣公共管理者政治容忍度偏低，但方案承諾偏高，屬於技術官僚的類型。

## 二、公共行政運作範疇的研究

有關公共行政運作範疇與相關面向之文獻部分，Starling (2005) 以系統概念提出的公共行政過程與範疇架構 (圖 1)，不僅清晰且涵蓋面向頗為周延，提供本研究架構相當重要的思考基礎。Starling 此一理論模型，基本上是從公共管理的角度，描繪民主治理三個重要的面向。首先，政治、法律、府際關係、以及價值的輸入，形塑公共管理者工作的政治環境，也成為決定政府公共政策產出的最重要介面，而此一介面即是典型政治與行政關係應如何調和之所在；其次，政府運作過程中，則是以規劃、決策、組織、領導與執行的方案管理為主軸，這也是民主治理系絡中，政府必須藉由公共政策回應民主課責的最重要表徵；最後，於此過程，為了有效產生與傳送公共服務，所以，對於人力、財務與資訊及其他資源的有效管理，就成了公共行政運作過程的重要面向。透過輸入項與過程的轉換，政治系統將能有效率且有效能的產出公共政策，提供優質的公共服務。



圖一：公共行政的過程與範疇

資料來源：Starling, 2005: 18

### 三、民主治理相關重要議題的研究

最後，有關民主治理其他議題之文獻檢閱部分，近年來無論是各國政府或重要的國際組織，例如經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development; OECD）、國際透明組織（Transparency International）、世界銀行（World Bank）或是亞太經濟合作會議（Asia Pacific Economic Cooperation; APEC），均相繼強調當代民主政府治理最重要的目標之一為「透明治理」，而反貪腐與公共服務倫理等面向的表現（PUMA, 2005）將成為治理重要的評估指標之一。與此發展相互呼應者，在有關民主轉型與民主鞏固的跨國研究發現，若欲使民主治理得以更加鞏固，而不會落入部分從威權體制轉型至民主體制之國家，因為缺乏健全的公共服務倫理機制，導致整體國家與社會往貪腐沈淪的困境（Ackerman, 1998; Saarnit, 2005; 林宗弘、韓佳，2008），則文官如何看待公共服務倫理相關價值與制度，就成為民主治理重要的面向。此外，由蔡秀涓等人於2008年出版的「統合性政府倫理法制之研究」，該書透過文獻檢閱、大規模的焦點團體座談與專家學者的深度訪談，對於各國公共服務倫理價值、規範面向與相關法制；我國現行相關法制、實務界及民間各類代表之意見，與未來我國公共服務倫理法制架構等議題，均透過循證基礎有所論述。再者，與透明治理有關者，政府公共服務資訊化與網路化，以及政府資訊公開等議題，亦屬其中。

## 參、研究架構與議題選取

「2008 台灣政府文官意見調查」此項研究，係台灣公共行政學術社群，以民主治理為主題，首度以全國各級文官為調查對象，且率先嘗試以面訪方式進行調查的大規模實證研究。在研究架構、議題選取與問卷設計均無前例可資參考的情形下，研究團隊係根據哪些標準決定研究架構？又基於哪些理由選取議題？對於這些問題的回答，不僅可以瞭解此項研究研究架構各面向內涵，亦可以作為後續國內外建構相關研究的參考。

### 一、研究架構與議題選取標準

於本研究進行過程中，有關於研究架構確立與議題選取標準，為研究團隊首先面臨的重要課題。研究團隊希望此項研究能獲致：1.瞭解各級文官在台灣民主治理過程，對重要議題之看法與角色認知；2.成為後續逐年累積公共行政相關研究資料庫的建構基礎；3.提供台灣經驗成為跨國比較重要一環等三項目的。因此，研究架構與議題選取也就必須能回應以上三項研究目標。

研究團隊自 2007 年 8 月至 2008 年 1 月，經過十數次每週固定一次的內部會議、外部專家會議，以及個別學者專家諮詢會議等過程，<sup>55</sup>確立以下幾項標準，作為研究架構與調查議題選取的原則。

#### （一）研究架構之建立雖不在驗證理論模型，但仍須具理論意涵

由於本研究為國內首次以民主治理系絡為主軸，探查文官對相關議題之看法，以做為國內學術與實務社群，有機會首次較為全面地，瞭解台灣文官對民主治理基本價值與相關態度行為的前沿研究。因此，本研究最首要目的在於瞭解事實，而非驗證理論模型。儘管如此，由於本研究定位為公共行政之基礎研究，研究團隊認為研究架構與議題仍須具有理論意涵。

#### （二）研究議題選取，必須兼具民主政治與公共行政運作及改革相關理論範疇

基本上本研究係以公共行政領域為始點，嘗試跨越政治/行政兩分的傳統研究範疇，議題焦點以政治民主範疇之民主治理為主軸，研究對象以公共行政範疇之文官為主體。因此，研究議題選取，必須兼具民主治理與公共行政運作及改革相關理論範疇。大致而言，本研究涉及之理論範疇有民主治理相關理論，例如民主行政、民主轉型與民主鞏固等相關議題；以及行政運作之制度與績效改革、官僚理論與公共人力資源管理等。

#### （三）研究議題必須兼顧台灣在地系絡與全球跨國比較所需

本研究除了意欲瞭解台灣文官對民主治理重要議題之看法與相關態度行為表現；另一項重要目的則在於進行跨國比較。就短期而言進行亞洲新興民主國家此議題之跨國比較，長期而言在與其他全球民主國家進行跨國比較。據此，研究

<sup>55</sup> 基本上，研究團隊對於研究架構與議題選取標準，主要於研究進行的前半階段已有大致共識，但由於本研究係國內首度嘗試的研究，為了能更周延謹慎，因此，直到 2008 年 1 月正式問卷施測前，仍對於研究議題之選取，透過專家會議、訪談、前測多方廣徵相關專家學者的看法，以及持續進行的內部會議進行檢視與修正。

團隊認為在調查議題選取部分，就必須挑選對當前與未來台灣民主治理有重要意義，以及具有全球民主治理共通意義得以進行跨國比較的議題。

#### （四）研究議題選取必須兼顧核心議題與系絡議題

基於本研究希望對於台灣政府文官之民主治理重要議題看法與態度行為探究，並非僅止於一次性的橫斷面資料蒐集，而能以此為基礎，嘗試建立類似比較政治領域選舉研究之「台灣選舉與民主化調查」（Taiwan Election and Democratization Study; TEDS）長期資料庫，每年或至少定期能就台灣文官對民主治理重要議題之相關看法進行瞭解，觀察長期趨勢與變化，以更加瞭解台灣文官對於民主治理之功能與意義。

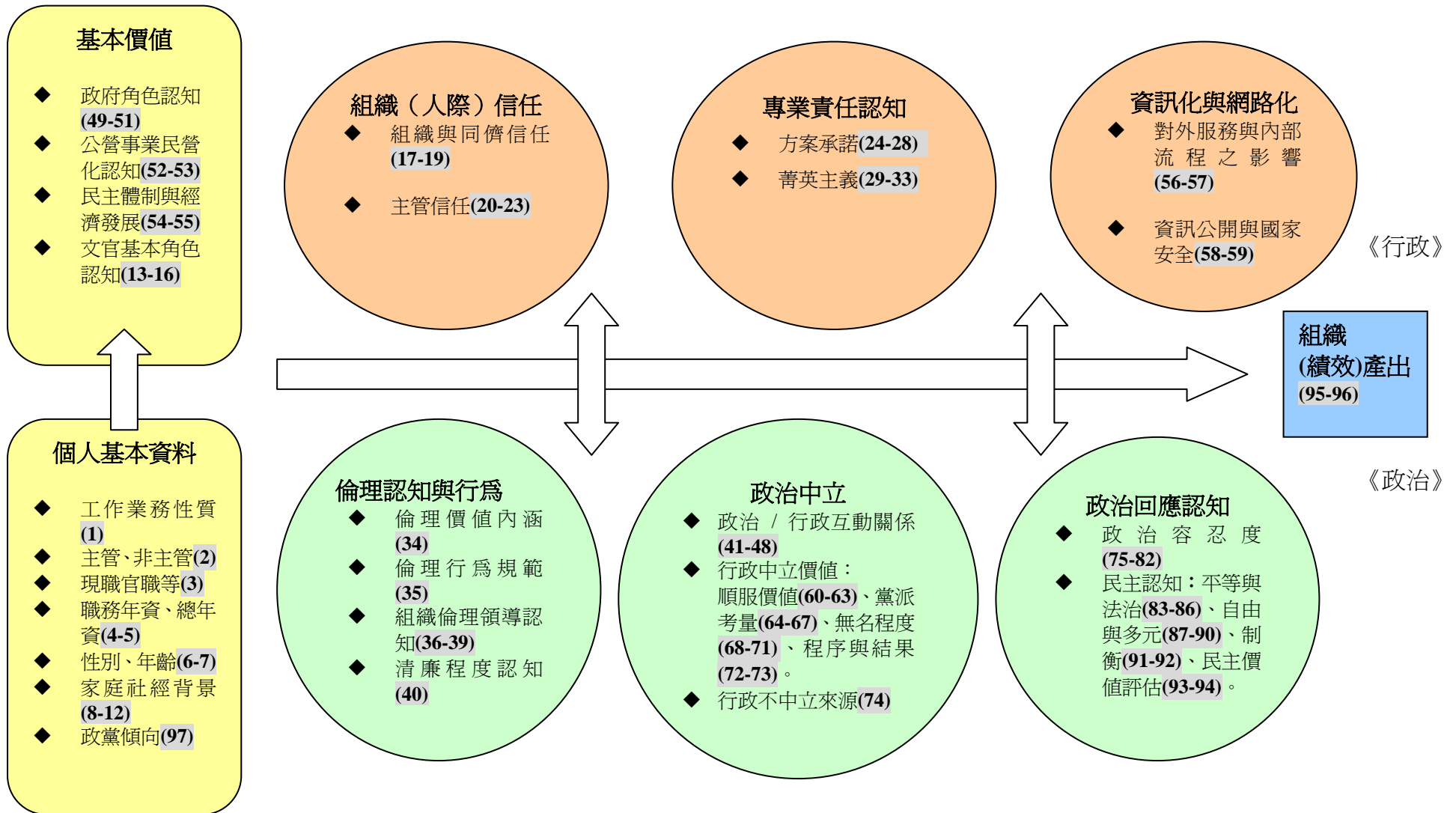
研究團隊經過討論與參酌「台灣選舉與民主化調查」（Taiwan Election and Democratization Study; TEDS）資料庫之議題選取模式後認為，此次調查與日後研究，於議題選取部分應兼具核心議題與系絡議題（TEDS 稱為加掛議題）。核心議題係指用以長期觀察趨勢變化與跨國比較的項目，系絡議題則是因應每次調查，具有時空系絡特殊意義者，例如調查該年度台灣發生的重大公共議題與政策，具有民主治理意義者，此一部分可由研究團隊或有興趣之研究者共同討論。

#### 二、研究架構與議題內涵

無論是公共行政或政治學研究，凡涉及體制運作者，從環境項、輸入項、過程、輸出項以及反饋等面向觀察之系統論及其概念，均提供研究者非常重要的分析架構。誠如上述所言，本研究雖不在驗證理論模型，但為了使整體研究議題構成之研究架構，更具理論形貌，俾助於對台灣文官在民主治理系絡中之個體（micro）相關看法、態度行為與總體結果，有較為系統性地總體（macro）瞭解。研究團隊於參酌諸多文獻後認為，Starling(2005)以系統論為架構所提出的公共行政運作範疇理論架構，相當適合作為本研究架構之參考基礎。

研究團隊基本上採取類似 Starling(2005)的環境、輸入、轉換、與輸出等四大面向為架構。不過，由於 Starling(2005)的理論模型，係以一般行政運作過程與範疇為焦點，特別著重傳統公共行政研究關切的資源管理與方案管理；而環境系絡與本研究以民主治理系絡為主軸亦不同。因此，本研究總體架構雖仍區分為環境項、輸入項、轉換過程與輸出項，但各面向內涵則與 Starling(2005)有所不同，係依照本研究關懷焦點而定。<sup>56</sup>以下，僅針對圖 2 研究架構各議題面向之內涵與選取理由加以說明。

<sup>56</sup> 於此一階段，研究團隊曾就議題選取部分諮詢外部專家政治大學公行系施能傑教授。



圖二：民主治理系絡之 2008 台灣政府文官調查



### （一）個人基本資料

任何一項以「人」為主體的實證研究，受訪者的個人基本資料都是最基本應瞭解的面向。尤其是對於公共行政研究而言，組織中個別人員的基本屬性，往往對於其組織行為深具解釋力，也會影響最後組織總體的運作結果，因此成為一般實證研究最基礎面向之一。

於本研究中，研究團隊之所以選取「個人基本資料」作為研究面向之一，不僅只是因為一般實證研究均將此面向納入調查，援引比照而已。而是因為研究團隊認為，就政府運作體系而言，文官不僅屬於資源輸入項，需要被有效管理，更是行政過程最重要的資源轉換主體。文官個人基本屬性不僅會影響其對許多議題之看法，也會展現在行為面向，進而影響組織總體結果。

於本研究架構中，個人基本資料即是位居整體研究架構的輸入部分，屬於前因變項的位置。對於此一面向，本研究又將之區分為工作相關與非工作相關面向。工作相關面向包括一般實證研究中，最能解釋文官對各種議題態度與行為差異之項目，主要有工作業務性質、是否擔任主管職位、現職官職等、現職年資與公職總年資。

非工作相關面向，則包括生理特徵、家庭社經背景，以及個人政黨傾向。生理特徵部分，主要選取性別與年齡，選擇此二項目主要是因為從我國總體文官各項屬性分佈來看，性別與年齡是兩項足以將文官清楚區分成明顯「團體」(group)的項目，而且相當多實證研究亦支持，性別與年齡(世代)對我國文官諸多議題均具有解釋力。家庭社經背景，主要探究受訪者父母之教育程度、籍貫與職業別。一方面藉以與我國社會變遷基本調查以一般公民為對象所得進行比較，瞭解台灣文官是否具民主治理相當重要的「官僚代表性」特徵；另一方面藉以瞭解台灣文官在另一項觀察民主多元社會重要指標之社會流動(social mobility)的總體情形。至於政黨傾向此一項目，則是由於我國歷經長時期的黨政一元化威權體制，社會上普遍認為，多數的文官具特定政黨傾向。對於此一普遍看法，研究團隊一方面想藉由調查進行事實瞭解，一方面企圖比較文官政黨傾向與一般公民政黨傾向分佈之差異，藉以對諸多台灣民主行政與民主治理議題加以解釋。

### （二）基本價值

文官對於某些基本價值的特定看法，會影響其從事公共政策與公共服務之行政行為。尤其是對於身處民主治理系絡下的文官，其對民主治理重要基本價值議題之看法，更會影響民主治理之成敗。據此，研究團隊根據台灣民主政治發展過程，社會大眾較為關注的幾項價值；跨國研究中曾被選取的議題；以及社會變遷基本調查相關議題等三項來源，於基本價值面向擇取政府角色認知、公營事業民營化認知、民主體制與經濟發展取捨，以及公職生涯價值觀等四個次面向作為調查議題。

政府角色認知此一變項，則是在探究文官對於政府與社會關係之看法，就意識型態方面(Aberbach et al., 1981)是主張傾向大政府的行政國概念，亦或是傾向主張政府減少干預之公共管理概念。研究團隊認為文官對政府角色之認知，相

當程度會影響其參與及推動公共政策的態度，以及對民間參與公共政策之看法，因此將其做為研究議題，並且以一般跨國比較與國內民眾最關心之經濟、社會與收入衡平等三方面做為主要項目。

以公營事業民營化認知做為基本價值調查面向之一，主要源自 1980 年代之後，解除管制與民營化成為全球各國政府改革重要趨勢之一，並且被視為還政於民及政府不與民間爭利的民主表現。台灣這些年的政府改革過程中，公營事業民營化亦是重要途徑，然而，對於長久已習慣多數公共服務與民生基本物資（例如水、電、油、電信、...等）主要由政府提供的台灣文官而言，對於政府大力推動的公營事業民營化是否支持及相關評價究竟為何？學術社群與實務社群均尚未有較清楚的理解。本研究認為瞭解文官對此議題之態度，不僅可以反映文官對政府角色之基本看法，更可做為與政府及一般民眾觀點之比較，瞭解此三者間觀點異同，應有助於政府民營化改革之後續推動，亦可做為解釋文官行為的重要變項。

民主體制與經濟發展此一面向，則是研究團隊發現在台灣民主化過程中，民主經濟孰重？長期以來一直是被爭辯的議題，即使台灣解嚴迄今已二十年，此一議題仍是每次選舉不同政黨各自訴求最重要主軸議題之一。做為台灣民主政治運作主體的文官，於此議題之立場對於其個人與集體行政行為之影響自是相當明顯，但長久以來並無任何一項實證研究對此進行瞭解，因此研究團隊將之納入調查議題。

至於有關公職生涯價值觀認知此一面向，研究團隊主要想瞭解我國文官進入公部門擔任公職的理由、對公職生涯的期待，以及留在公部門的原因等。因為從這些議題可以瞭解公務員的工作動機與相關行為，並據以做為文官績效改革的基礎。舉例而言，文官進入與留任公職的理由，如果是與一般社會上刻板印象較為相符，例如基於有保障的工作、穩定的薪資與優渥的福利等較為相符，甚至是因為工作輕鬆等理由，則政府文官改革方向若是採取強調績效導向與競爭的途徑，則可能會因為與多數文官體系的基本工作價值觀不符，招致消極抗拒而成效不彰。

### （三）組織信任

越來越多的學術研究發現，組織成員對服務機關、主管與同儕之信任程度，不僅對於組織有相當正面的影響，例如高績效組織的產生、人際合作與團隊運作...等；對於不利於總體組織的因素之消滅，例如降低過高的離職率、成員對組織變遷之抗拒與危機管理...等，亦有顯著效果。但是隨著政府績效改革、民營化與組織精簡等改革持續推動，相關文獻也發現，文官對於政府的不信任度卻是持續上升，而此現象也造成政府績效改革時，遭致文官消極靜默抵制的結果。因此，各國政府莫不更積極強調組織信任對政府運作的重要性，並且嘗試從文官管理制度加以改善。<sup>57</sup>

研究團隊基於以下三項理由，將組織信任列為研究面向。首先，瞭解我國文官組織信任表現在政府推動績效改革氛圍下，是否呈現與國外政府組織信任類似

<sup>57</sup> 有關組織信任相關研究與論述，請參見蔡秀涓（2004, 2006）。

現象。再者，由於自 2000 年至 2008 年，國內文官首次經歷政黨輪替，於此期間迭有文官體系傳出因執政黨改變，影響部分文官管理制度與現實（例如升遷主管升遷偏好），文官呈現對組織、主管與同儕不信任之現象，研究團隊對此非正式傳聞亦感興趣。此外，研究團隊亦想測試組織信任與民主治理其他議題之關係，究竟是屬於前因變項、結果變項或是中介變項。

#### （四）公共服務倫理認知與行為

相關文獻指出，民主先進國家於健全公共服務倫理政策的過程中，普遍均會對於其公務人員有關公共服務倫理相關議題之意見有所瞭解，做為健全公共服務倫理相關法制之參考，並將之視為是政府「善治」（good governance）的重要指標（施能傑，2004；Gilman, 2005；陳敦源、蔡秀涓，2006）。

根據「台灣透明組織」接受法務部委託每年七月定期所做的「台灣地區廉政指標民意調查」顯示，國內民眾對於政府各級人員的清廉程度認知，以及對我國政府未來改善廉潔程度的信心，呈現逐年下降與悲觀的趨勢（台灣透明組織，2008）。為了更加健全台灣公共服務倫理法制與政策成效，如同其他民主先進國家作法，以文官之相關意見做為法制健全的基礎就有其必要性。然而由於目前我國並無任何此方面之相關實證資料可為參考，因此，研究團隊認為此一議題無論就理論意涵、當前政府公共服務倫理改革，或是未來進行跨國比較之所需，實有其重要意義，因此將之納入研究議題。

根據國外相關調查顯示，無論學界或政府對於此面向之調查，一般均分從文官對：1.公共服務倫理價值應有哪些？2.公共服務倫理行為規範與制度應含括範圍？3.機關倫理領導認知；4.機關總體評價等四部分進行。於本研究中，此一面向亦是將之區分成以上幾項議題進行調查。

#### （五）專業責任認知

以民主治理點而言，政府政策能獲得公民滿意的最重要條件，就是決策與政策執行過程中，文官能負起專業責任。而所謂的文官專業責任，主要是意指政策過程中，文官能夠真正地傾聽與容納公民意見於政策內涵，而且積極主動地對政策目標達成有所承諾。因此，對方案的承諾與不具高度菁英主義傾向，就成為民主國家文官專業責任體現的最基本兩項特徵。

研究團隊基於此專業責任不僅是民主治理實務與理論的重要議題，亦是跨國研究普遍都有的面向（Putnam, 1973; Gregory, 1991），因此選取此一面向做為研究面向之一，並亦將之區分為方案承諾與菁英主義兩項。首先，方案承諾此一面向主要在瞭解我國文官對於公共政策之決策與執行，係採積極的目標導向態度（goal-seeking）或混過去的消極態度（muddlers through）。基本上，文官的方案承諾度越高，越被視為是一種專業主義的表現，對於政府運作效能也越正面。因此，從公民課責的觀點而言，被認為是民主治理重要的特徵之一。因此，研究團隊想瞭解，我國文官於此一重要民主治理面向的表現程度為何。

此外，菁英主義此一面向主要在探測，一個國家的文官對於政治公平與公民參與政府事務的支持程度（或更廣義而言稱為民主敏感度），此面向被視為是民主

治理重要的指標。如果文官越傾向認為一般民眾不具專業與應有知識，所以政府運作與決策，不應有過多的公民參與及影響性，則可相當程度解讀為具菁英主義傾向，也較不符合民主治理的特徵與鞏固。

一般而言，教育程度可以被視為是否屬於社會菁英的一項重要參考指標，屬於社會菁英階層的人，比較容易具有菁英主義的傾向。以我國文官總體學歷分佈而言，截至 2007 年底，具大專以上學歷者已將近九成。而就實務升遷任用而言，教育程度亦是被高度重視的一項非明文規定的重要指標。此種現象多少反映我國文官體系就教育程度而言，可能具有菁英主義的特徵，但是否我國文官的確亦具有菁英主義的傾向，則是研究團隊想瞭解者。

#### （六）政治中立

有關於政治與行政關係的探討，長久以來一直是學界與實務界均非常關注的議題。因為行政運作的環境項，最重要的就是政治系絡，政治系統的運作與合法性，又端賴行政體系，尤其是文官的支撐。但是，行政體系的文官與政治體系的政務人員，二者由於人員的甄補來源、任用與管理制度，以及價值觀等均有相當大的差異，二者互動關係時有衝突。基本上，從民主政治觀點而言，文官於民主政治系絡中必須保持中立為基本共識，但政治中立的概念與運作，實又包括政治/行政互動關係、行政中立價值，以及行政不中立之避免等幾項。這些議題均是理論界與實務界在探討民主治理時，高度重視的議題，因此也是多項有關民主治理之跨國研究列為民主治理指標與基本調查議題者。

台灣文官體系在 2000 年至 2008 年 3 月這段期間，首次歷經政黨輪替。部分文官與政務人員之政黨傾向可能明顯不同，因而造成文官與政務人員之互動關係與過去一黨長期執政，絕大多數文官與政務人員之政黨傾向一致的互動關係有所不同。於此情形下，究竟我國文官對於行政中立價值的認知、行政與政治互動頻率與關係，以及造成行政不中立的來源等相關議題看法為何，均攸關我國民主治理發展。

據此，研究團隊基於政治中立此面向之理論與實務意涵、對於台灣民主治理的重要，以及跨國比較所需，遂將之列為調查議題之一，並將之區分為政治/行政互動、行政中立價值認知，以及行政不中立來源三個次面向。政治/行政互動旨在瞭解我國文官與不同政務階層人員互動的頻率與互動關係評價；行政中立價值認知主要在探究我國文官對順服價值（意指文官順服政務人員領導）、黨派考量、無名程度，以及政策程序與結果責任等概念；行政不中立來源則著重瞭解我國文官認為造成難以中立的主要因素有哪些。

#### （七）政府資訊化與公開化

政府公共服務提供資訊化與公開化相關議題，不僅是政府績效改革的重要途徑，藉由政府資訊網路化所提昇的政府資訊公開化與透明化（transparency），更被視為是民主治理的重要指標。也因此，美國布朗大學自 2001 年開始每年公布的「全球電子化政府調查評比報告」，遂被各國政府高度重視。

我國政府改革重要項目中，公共服務提供電子化與網路化，以及政府資訊公

開化此二項目均在其中，而且著有成效。電子化政府部分，布朗大學 2001 年開始進行全球電子化政府評比以來，台灣一直排名世界前 5 名，其中有 3 年獲得第 1 名、2 年獲得第 2 名佳績，顯示我國全力推動電子化政府，致力全民普及運用政府網站資訊與服務，發展便捷線上服務等方面的效益，已受到國際的肯定（行政院研考會網站）。然而，台灣政府資訊化與公開化的成就，是否亦能得到內部文官的相同看法呢？究竟我國文官認為機關在進行網路化後，公共服務對外提供與對內業務流程造成哪些層面影響？則迄今尚未有較為廣泛地瞭解。

此外，政府資訊公開程度，一向被視為是民主治理重要指標。我國於 2005 年即通過「政府資訊公開法」，為民主治理之透明課責提供重要基礎。然而，長久以來習於以國家安全及國家機密理由，處理政府相關資訊的台灣文官而言，究竟對於政府資訊公開是否贊同？對於工作負擔與機關運作透明度二者關係之看法為何？以及由誰來決定哪些政府資訊應該公開等議題之態度如何？以上這些議題，相當程度也是檢視台灣文官對於政府透明化支持程度的重要指標。

基於瞭解我國文官對政府公共服務資訊化與公開化之相關態度，不僅得以做為政府推動電子化政府改革的重要基礎，亦是台灣民主治理的重要議題，因此研究團隊遂將之列為研究面向之一，並以對外服務與內部流程之影響，以及資訊公開與國家安全兩個次面向組成。

#### （八）政治回應認知

政治因素與民主政治最首要的特徵，就是人民主權，而其具體實踐，則是政府運作必須能積極回應來自政治面向的需求。從民主政治的原則來看，來自於政治系統的政務人員即是代表民意的一方，也就是代表「國家意志的表現」，而常任文官則被視為是以專業貢獻於「國家意志的執行」（Goodnow, 1990）。民主國家中，政務人員對於來自政治面的回應，基本上都會積極主動，因為這是他們合法性的來源與職位存續的根本。

但是對常任文官而言，由於生涯存續的基礎來自於專業，再加以具有永業保障，因此政治回應的表現方式就會與政務人員有所不同。一般而言，文官於民主系統中的政治回應力，大致上會藉由兩個面向展現，第一個面向是公共政策過程中，對於來自政治系統相關因素的看法；第二個面向則是對於民主政治基本價值的看法。

以第一個面向而言，就民主政治的原則來看，常任文官依循政務官的政策方向與偏好，參與決策與執行，基本上應是符合民主政治的原則。然而，由於政務人員對於公共政策的考量相較常任文官而言，通常會更加關切民意、政黨與利益團體等代表政治系統的意見；而此，也就會造成以專業和技術考量為主的常任文官，常常倍感政治凌駕專業，甚至因而會產生心理或實質行政作為，對所謂政治因素的抗拒與衝突。此種現象，學理上遂將之稱為文官的「政治容忍度」（Tolerance of politics）（Gregory, 1991），並以此做為探測文官政治回應度的一項重要指標。至於第二個面向，則主要在呈現在文官對平等與法制、自由與多元、權力分立與制衡，以及司法審查正當程序（due process）等基本民主價值的看法。

從學理而言，文官政治回應認知不僅是瞭解政府運作過程中，政治與行政關係的重要面向，更是瞭解民主治理相關議題的重要因素。因為如果文官於此面向的兩個因素，均表現出抗拒的態度，基本上是不可能並不符合民主政治的精神。對於屬於新興民主國家的台灣而言，瞭解文官在行政運作過程中，對政治容忍度與民主基本價值的認知，更是成為探討台灣民主治理的最基礎面向。因此，研究團隊將政治回應認知視為是我國首次進行的「2008 台灣政府文官意見調查」核心面向之一，並將之區分為政治容忍度與民主認知兩個變項。

### （九）組織績效產出

對當代政府而言，績效的維持與提昇是共通的挑戰，更是民主國家對公民負責的體現。也因此，每年由世界經濟論壇（WEF）與瑞士國際管理學院（IMD）以國家為單位所公布的「全球競爭力排名」與「世界競爭力排名」，均將政府效能列為重要指標。而自 1980 年代開始的全球化政府績效改革，不僅成為實務界各國政府最關切的公共政策，亦是公共行政學界熱門的研究議題。據此，儘管「2008 台灣政府文官意見調查」主要目的不在驗證理論模型，但無論就理論意涵、全球趨勢或是實務運作與政府績效改革等觀點而言，瞭解文官對於其服務機關績效相關議題之看法，均有其重要性。因此，研究團隊遂將組織績效產出做為研究架構的輸出面向，藉以瞭解文官在前述幾項調查議題之相關態度與文官對組織績效與生產力認知之間是否有關連性。

## 肆、問卷設計、修正與信度分析

### 一、問卷設計說明

基於「2008 台灣政府文官意見調查」，係國內首次探究各級文官對民主治理重要議題看法之大型面訪實證研究，無論是研究架構與調查議題、問卷設計、抽樣、調查方式與研究執行，於國內均無相關研究可供參考。因此，研究團隊於每一研究過程與步驟都倍加謹慎。於本文接下來說明的問卷設計部分，研究團隊對於問卷設計之原則，除了認為應符合前述研究架構與研究議題選取標準與目的，對於問卷題目之字意與用語，如何更符合台灣文官體系的系絡性，以及易於受測者理解，亦是同樣關注。此外，「2008 台灣政府文官意見調查」研究團隊對於研究問卷之測量方式，除了部分題項依據研究目的所需，採取其他較為適合測量方式外，基本上係採用「非常同意」、「同意」、「有點同意」、「有點不同意」、「不同意」與「非常不同意」之 Likert 同意六點計分法為主，各變項操作化題目及測量尺度，請參見附錄二研究問卷所示。以下，僅對各面向之問卷設計予以說明。<sup>58</sup>

#### （一）個人基本資料

此一部分的問卷題目共計分成工作相關與非工作相關兩部分，工作相關面向

<sup>58</sup> 「台灣政府文官意見調查」此項研究的原始問卷題目共計有 102 題，但研究面向、變數與參考依據與最後正式施測問卷均相同，正式問卷係於前測之後，刪除 5 題受訪者覺得題意不清或難以作答者。因此，本段問卷設計說明中，對於問卷題目之呈現，係以正式問卷為基準。

題組共計有五題。第 1 題有關受測文官業務類別之題目來源，主要參考蔡秀涓與施能傑（2007）以契約性公務人力績效表現為主題，對於行政院暨所屬機關各級主管施測問卷中，有關受測者業務類別之題目為主。研究團隊之所以選用此項研究問卷題目，主要是因為蔡秀涓、施能傑（2007）該項研究對於受測者之業務類別，共計分成公權力管制、公共服務類，以及政府或個別機關內部類等三大項，幾乎將我國政府各業務類別均含括進去，亦是國內相關實證調查中分類最完整者，相當符合「2008 台灣政府文官意見調查」之所需。至於第 2-5 題有關受測者之主管職務別、現職官職等、現值年資、公職總年資等，則是研究團隊參考國內文官相關實證調查自行設計所得。

第二部分非工作相關面向共計有 13 題，分別呈現在問卷的第 6-12 題與第 97 題。6-7 題為有關性別與年齡之生理屬性，由研究團隊參考國內文官相關實證調查自行設計所得。第 8-12 題有關受測者家庭社經背景相關題目，概念源自於 Aberbach 等人（1981）之基本資料研究面向，但具體的問卷題目來源，研究團隊基於希望得以就受測文官與我國社會大眾之家庭社經背分佈進行比較，因此主要是以 2004 年與 2006 年社會變遷基本調查公民組、家庭組，以及公民與國家組相關題組之題目為主；而在受測者父母職業類別分類部分，則是依據政治大學選舉研究中心電訪調查常用的分類為主。

同樣屬於個人基本資料，但放在研究問卷最末有關受測者個人政黨傾向的第 97 題，題目源自「台灣選舉與民主化調查」（TEDS），為何此一題目會單獨放在問卷的最末，主要是研究團隊發現過去相關研究有關文官政黨傾向調查的題目，未填達者比例都頗高，頗為符合文官不願表露其個人政黨傾向之一般社會印象。研究團隊基於為免增加受測者疑慮而升高拒訪率，以及因為受訪文官不信任研究團隊降低問卷之信度，因此將政黨傾向此一題目放在整份問卷的最末。

## （二）基本價值

此一部分的問卷題目共分成四部分，其中，政府角色認知（49-51 題）與民主體制與經濟發展兩個面向（54-55 題），問卷設計主要概念均源自於 Aberbach 等人（1981：6），而由研究團隊依據台灣民主治理系絡與文官體系特徵，自行設計所得。公營事業民營化認知此一部分題目（52-53 題），則是研究團隊參考 2006 年台灣社會變遷基本調查公民與國家題組，以及國際社會調查計畫 2006 (International Social Survey Programme, ISSP)等兩項調查之相關題目，依據我國系絡性予以修改產生。

## （三）組織信任

此一面向共計分成兩個部分，組織與同儕信任面向的題目呈現在問卷的 17-19 題，主管信任的問卷題目則呈現在 20-23 題。整體組織信任面向之問卷題目，主要依據蔡秀涓（2004）參考 Costigan 與 Berman(1998)，以及 Nyhan(2000)兩篇文獻有關組織信任之概念與問卷題目，依據台灣文官體系系絡加以文字設計與修改產生之問卷為主。研究團隊之所以採用此問卷題目來源，主要是因為該問卷施測對象為文官，具有研究對象之相同性；再加以組織與同儕信任及主管信任

兩個面向之信度均達.90 以上，因此無論就對象適用性或問卷信度均頗適合本研究採用。

#### （四）專業責任認知

此一面向主要分成方案承諾與菁英主義兩部分。方案承諾主要在測量受訪文官對於公共政策是採積極的態度或是消極的作為，題目呈現在問卷的 24-28 題。菁英主義則是在衡量受訪文官對於民眾參與公共事務是否認同，題目呈現在問卷的 29-33 題。這兩個面向的問卷題目，都是來自 Gregory(1991:304)，研究團隊以此文獻作為專業責任認知面向題目的來源，主要是因為該問卷為後續相關研究與跨國研究所採用，具有一定的信效度，而且也可以成為本研究後續進行跨國比較的基礎。

#### （五）公共服務倫理認知與行為

此一面向共計分成倫理價值內涵、倫理行為規範、組織倫理領導認知，以及清廉度認知等四部分。前兩個面向主要在衡量受訪文官認為我國應以哪些價值作為公共服務倫理的核心價值；以及文官認為我國公共服務倫理制度應對於哪些行為面向進行規範，問卷題目分別呈現在 34 題與 35 題。此二部分題目均源自自蔡秀涓、陳敦源、余致力與謝立功等人（2008）調查各國公共服務倫理主要價值與規範面向後，彙整所得的十六項價值與十五項公共服務行為面向。研究團隊之所以該項研究為題目設計依據，主要是因為該研究係國內公共服務倫理最晚近之跨國比較研究，文中亦對於我國公共服務各類焦點團體進行相關意見瞭解。研究團隊認為採用該項資料作為本研究問卷設計來源，不僅項目完整且資料符合現時，亦將有助於作為與其他國家以及我國民間社會相關看法比較所致。

組織倫理領導認知此一部份問卷設計基礎，則是研究團隊參考 Pelletier 與 Bligh(2006)以美國各級政府文官為對象，建構與測試完成之政府機關公共服務倫理氣候認知量表中，機關公共服務倫理領導面向之問卷題目。研究團隊以此為問卷題目來源之主要理由，在於該問卷施測對象為各級政府文官，而且原始問卷信度為.90，無論是研究對象或信度均相當適合採用。至於對服務機關所屬政府層級的民選首長、局處市首長與機關同仁等總體清廉度認知此一部份問卷題目來源，則是研究團隊依照我國文官從事公共服務時，受影響與互動最密切的三類人員自行設計而成。

#### （六）政治中立

此一面向共計區分成政治/行政互動、行政中立價值認知，以及行政不中立來源三個部分。政治/行政互動部分呈現在 41-48 題，41-42 題在探測受訪者與各級人員的互動頻率以及關係良窳，問卷題目來源為 Aberbach 等人(1981：228)此一面向的題目，採用此項來源最主要是因為該問卷為後續相關研究所採用，具有一定的信效度，而且也可以成為本研究後續進行跨國比較的基礎。43-48 題則是研究團隊依據台灣民主治理系絡，常任文官與政務人員之間較常見的互動關係型態自行設計而成。

受訪文官對於行政中立重要價值看法之衡量，順服價值部分呈現在問卷



60-63 題，黨派考量部分呈現在 64-67 題，無名程度部分呈現在問卷 68-71 題，政策程序與結果責任則呈現在 72-73 題，這四個部分的問卷設計，概念主要源自於 Aberbach 等人(1981)、Maranto 與 Skelley (1992)，以及 Haidar 等人 (2004)。具體的問卷題目，則主要是源自於 Haidar 等 (2004: 96-98)。

### （七）資訊化與網路化

此一面向共計區分成對外服務與內部流程影響，以及資訊公開與國家安全兩部分，以瞭解受訪文官對此一面向之看法，研究問卷的 56-57 題為有關第一部分的題目，58-59 題則為第二部分的題目。這兩個部分的問卷題目，主要是由研究團隊參考 Kenneth 等人 (1993)、Lee 與 Kim (2007)以及 Esteves 與 Joseph (2007) 等三篇相關文獻自行設計而成。

### （八）政治回應認知

此一面向共計有政治容忍度與民主認知兩部分，政治容忍度的題目呈現在研究問卷的 75-82 題，此一部份題目主要是取自 Gregory(1991:302)跨國研究問卷而來。研究團隊主要是基於此一量表為諸多相關研究所採，具有一定信效度；而且其亦為許多跨國研究的重要基礎。

民主認知此一部份題目則是呈現在研究問卷的 83-94 題，其中，平等與法制的測量為 83-86 題，自由與多元的測量為 87-90 題，制衡價值的測量為 91-92 題，民主價值評估則為 93-94 題。此一部份的問卷題目，主要是來自盛杏媛、陳義彥 (2003) 參採胡佛等人 (1978) 加以設計與施測的問卷。研究團採用此文獻做為政治回應認知的題目，主要理由在於本研究以文官為主之調查結果，可以與該研究以一般大眾為主之調查結果加以比較。

### （九）組織績效產出

此一面向主要在瞭解受訪文官對於其組織績效改善與服務品質的看法，問卷題目呈現在 95-96 題。組織績效改善的測量，主要是參考 Williams(2003)的問卷題目而來，受訪者對機關服務品質看法之測度，則是由研究團隊自行設計產生。

### （十）問卷填答說明

「2008 台灣政府文官意見調查」研究團隊於問卷設計部分，除了對於各研究面向之變項進行審慎考量外，對於受訪者問卷填答說明也加以考量與設計（請參見附錄二）。這是源於研究團隊為使不同受訪者於問卷填答時，對於問卷中「機關」、「主管」，以及「政務人員」與「事務人員」等幾個關鍵性名詞，於填答時所據以參考的意義相同，以使問卷填答結果更具信度，因此，特別設計「問卷說明」置於問卷首頁。

其中，研究團隊將「機關」界定為受訪者目前的服務機關；「主管」意指受訪者的業務直屬主管；「政務人員」即指各機關政治性任命之人員，「事務人員」則指機關內除政務人員之外、經國家考試及格、銓敘合格、受永業職位保障之公務人員。除了對於關鍵名詞予以明確界定之外，問卷說明對於各名詞亦依據不同機關層級與種類，分別舉例說明。

從以上有關「2008 台灣政府文官意見調查」問卷設計依據與來源可知，問

卷題目的設計，藉由選取為較多相關實證研究採用，具有一定信效度的量表，作為本研究問卷的基礎，使得研究問卷得以與研究架構與研究面向具高度的邏輯一致性，也相當符合嚴謹實證研究之要求，整體研究面向、變項、問卷題數呈現與量表設計主要依據，請參見表 1 所示。

表一 「2008 台灣政府文官意見調查」研究面向、變項與問卷設計依據彙整表

面向	變項	題目	量表來源
一、個人基本資料	1.工作業務性質	1	A. 施能傑、蔡秀涓 2006
	2.(2.-7 尚未命名)	2-7	A. 自行設計
	3.家庭社經背景	8	A. APR, 1981 B. 2004 社會變遷基本調查四期五次(公民組) C. 2006 社會變遷基本調查五期二次(家庭組問卷) D.
		9-10	A. 2004 社會變遷基本調查四期五次(公民組) B. 2006 社會變遷基本調查五期二次(家庭組問卷) C. 2006 社會變遷基本調查五期二次(公民與國家組)
		11-12	A. APR, 1981 B. 2006 社會變遷基本調查(四期五次) C. 職業分類主要是依據選研中心電訪調查常用分類而來。
4.政黨傾向	97	A. TEDS	
二、基本價值	1 政府角色認知	49-51	A. APR, 1981
	2 公營事業民營化認知	52-53	A. 台灣社會變遷基本調查：公民與國家(2006 五期二次)。 B. 國際社會調查計畫 2006 (International Social Survey Programme, 簡稱 ISSP)。
	3 民主體制與經濟發展	54-55	A. APR, 1981
	4 文官基本角色認知	13-16	A. 2006 社會變遷基本調查五期二次
三、組織（人際信任	1.組織與同儕信任	17-19	A. Costigan & Berman, 1998; B. .Nyhan, R. C. (2000)

面向	變項	題目	量表來源
			C. 蔡秀涓，2004
	2.主管信任	20-23	A. Costigan & Berman, 1998; B. .Nyhan, R. C. (2000) C. 蔡秀涓，2004
四、倫理認知與行爲	1.倫理價值內涵	34	A. 蔡秀涓、陳敦源、余致力、謝立功等，2007
	2.倫理行爲規範	35	A. 蔡秀涓、陳敦源、余致力、謝立功等，2007 等，2007
	3.組織倫理領導	36-39	A. Pelletier 與 Bligh(2006)
	4.清廉程度認知	40	A. 研究團隊自行設計
五、專業責任認知	1.方案承諾	24-28	A. Gregory, R. J.(1991),
	2.菁英主義	29-33	A. Gregory, R. J.(1991),
六、政治中立	1.政治/行政互動	41-48	A. APR，1981
	2.行政中立價值：		A. APR, 1981
	a.順服價值	60-63	B. Maranto, Robert and B. Douglas Skelley. 1992
	b.黨派考量	64-67	
	c.無名程度	68-71	C. Haidar, Ali, Lin Hong Hai and Len Pullin. 2004.
d.程序與結果	72-73		
3.行政不中立來源	74	研究團隊自行設計	
七、資訊化與網路化	1.對外服務與內部流程之影響	56-57	A. Lee, J. & J. Kim. (2007). B. Esteves, José & Rhoda C. Joseph (2007).
	2.資訊公開與國家安全	58-59	C. Kraemer, Kenneth, James Danziger, Deborah Dunkle, and John King (1993).
八、政治回應認知	1.政治容忍度	75-82	Gregory, 1991
	2.民主認知		盛杏媛，陳義彥(2003)。
	a.平等與法治	83-86	
	b.自由與多元	87-90	
	c.制衡	91-92	
d.民主價值評估	93-94		
九、組織績效產出	1.績效改善	95	Gould-William, 2003
	2.服務品質	96	自行設計

資料來源：本研究

註：表中 APR 為 Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam and Bert Rockman. (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

## 二、問卷修正與前測過程

研究團隊對於問卷題目之設計，除了儘可能依調查面向選取為較多相關實證研究採用，具一定信效度的量表，作為本研究問卷題目設計基礎外，為了使此項國內首度嘗試的大規模文官意見調查得以更周延，於 2007 年 11 月原始問卷設計完成後，透過 2008 年 11 月 30 日舉行的外部專家問卷會議，<sup>59</sup>以及第一次非正式前測進行修改。<sup>60</sup>研究團隊綜合外部專家意見與非正式前測受訪者之意見，進行研究問卷修改後，於 2008 年 12 月底至 1 月初進行前測，此次前測共計發出 51 份問卷。

於前測抽樣部分，在考量成本與時間因素下，以立意抽樣方式先抽取 51 位受訪者。依據正式樣本以中央及地方為第一分層標準，<sup>61</sup>中央應抽人員與地方應抽人員比例約為 52.5% 及 47.5%，按照應抽比例換算，51 個前測樣本中，中央應抽取人員應為 27 位，地方應抽取人員應為 24 位。但由於前測之地方受訪者分佈全台各地，受訪意願較為低落。因此最後受訪者為中央人員 29 位，其餘 22 位屬於地方人員，與母體比例有些微不符，但大抵仍屬無太大差異。總體前測受訪者中，有 5 位屬於簡任人員，29 位屬於薦任人員，17 位屬於委任人員。以母體官等比例為 6.2%、54.9%、38.9% 而言，前測應抽出三個官等人員分別應為 3 位、28 位以及 20 位相較，委任人員較為不足。儘管總體前測的份數並不多，但由於前測受訪者之機關層級與官等分佈，係依據本研究正式抽樣的各級機關分層比例抽取，因此，就前測樣本而言，雖然無法完全依應抽比例進行施測，但大抵與母體之機關層級與官等比例無過大差異。因此，前測結果仍具有一定的代表性，對於本研究正式問卷之修訂有重要參考價值。

前測結果顯示，於研究團隊所建構的各變項中，除了測量變項非以 Likert 量尺進行問卷設計者，無法進行信度分析者外，大多數變項之信度均達 .55 以上，較多數變項的信度則是分佈於 .60 與 .87 之間，整體前測結果顯示，研究團隊所設計的前測問卷具有一定的信度。

## 三、正式問卷的信度分析

由於前測問卷結果有頗為不錯的信度，因此，研究團隊遂於 2008 年 1 月 24 日開始至同年 3 月 14 日止，進行我國首次以面訪方式對各級文官民主治理相關意見之調查，預計有效樣本數 2000 份，最後完成 1962 份有效問卷。研究團隊對於這些有效問卷進行信度分析後發現，於適合進行信度分析的變項中，除了「政治中立」面向的「政治/行政互動」以及「政治回應認知」之「政治容忍度」兩

<sup>59</sup> 此次外部專家會議參與者包括考試院蔡良文副秘書長、行政院人事行政局林文燦處長、世新大學行政管理系余致力教授、台灣大學政治系彭錦鵬教授等人。以上所列參與者的機關單位與職稱為當時參與會議時的單位及職稱。

<sup>60</sup> 此非正式前測係就問卷初稿，先行由數位政大公行系在職研究生任職於政府機關者填達，瞭解問卷填達所需時間、填達之困難，以及語意及題意不清之處。

<sup>61</sup> 有關「台灣政府文官意見調查」母體、抽樣設計與具體執行過程等，請參見 2008 年台灣政治學會年會暨學術研討會「台灣政府文官調查專題」相關文章。

個變項的 Cronbach's  $\alpha$  值未達.5 以外 ( $\alpha$  值分別為.26 與.46)，其餘各變項均有相當高的信度。

從表 2 研究面向與變項信度分析可知，「基本價值」面向之「政府角色認知」變項  $\alpha$  值為.57，「組織人際信任」面向  $\alpha$  值為.90，「倫理認知與行為」面向之「組織倫理領導」變項  $\alpha$  值為.93，「專業責任認知」面向之  $\alpha$  值為.55，「政治中立」面向之「行政中立價值」變項  $\alpha$  值為.76，「政治回應認知」面向之「民主認知」變項  $\alpha$  值為.77，以上這些變項的項  $\alpha$  值均達.55 以上，顯示這些變項之量表有一定的信度。

表二 「2008 台灣政府文官意見調查」研究面向與變項信度分析對照表

面向	變項	題目	尺度	Cronbach's $\alpha$
一、個人基本資料	1.工作業務性質	1	CA	--
	2.(2.-7 尚未命名)	2-7	CA	--
	3.家庭社經背景	8	CA	--
		9-10	CA	--
		11-12	CA	--
	4.政黨傾向	97	CA	--
二、基本價值	1 政府角色認知	49-51	同意六尺度	.5751
	2 公營事業民營化認知	52-53	52 題不適合信度分析	--
			53 題為同意六尺度	--
	3 民主體制與經濟發展	54-55	CA	--
	4 文官基本角色認知	13-16	CA	--
三、組織（人際信任）	1.組織與同儕信任	17-19	同意六尺度	.9054
	2.主管信任	20-23		
四、倫理認知與行為	1.倫理價值內涵	34	CA	--
	2.倫理行為規範	35	CA	--
	3.組織倫理領導	36-39	同意六尺度	.9319
	4.清廉程度認知	40	清廉四尺度	--
五、專業責任認知	1.方案承諾	24-28	同意六尺度	.5569
	2.菁英主義	29-33		
六、政治	1.政治/行政互動	41-42	CA	--

面向	變項	題目	尺度	Cronbach's $\alpha$
中立		43-48	同意六尺度	.2631
	2.行政中立價值：		總是會這樣做	.7639
	a.順服價值	60-63	經常這樣做	
	b.黨派考量	64-67	偶而這樣做	
c.無名程度	68-71	從不會這樣做		
	d.程序與結果	72-73	從未遇過這種情況	
	3.行政不中立來源	74	CA	--
七、資訊化與網路化	1.對外服務與內部流程之影響	56-57	CA	--
	2.資訊公開與國家安全	58-59	58-01~02(同意六尺度)	--
			58-03~04(有無增減六尺度)	
59 (CA)				
八、政治回應認知	1.政治容忍度	75-82	同意六尺度	.4642
	2.民主認知			.7721
	a.平等與法治	83-86		
	b.自由與多元	87-90	同意六尺度	
	c.制衡	91-92		
	d.民主價值評估	93-94		
九、組織績效產出	1.績效改善	95	改善退步六尺度	--
	2.服務品質	96	良好不好六尺度	--

資料來源：本研究

註：表格中 CA 意指題組選項為非連續尺度，記號--意指不適合進行信度分析。

## 伍、結論：研究意涵與後續議題

本文透過重要文獻回顧、研究架構與調查議題選定、問卷設計、前測與正式施測問卷之修訂，以及問卷信度分析等部分，說明「2008 台灣政府文官意見調查」此項國內首次以面訪進行的大規模各級文官實證調查，在研究架構、議題選取與問卷設計等階段，大致的研究過程。透過此過程的回溯，本研究呈現幾點重要的意涵，以及值得後續探究的議題。

## 一、研究架構、議題選取與問卷設計過程之意涵

### （一）研究過程符合嚴謹的實證研究標準，奠定後續國內外相關研究基礎

「2008 台灣政府文官意見調查」是國內政治學門首次結合比較政治研究關切的政治民主，以及公共行政重點研究之一的文官研究，形成以台灣各級文官對民主治理系絡重要議題看法為主題，以循證基礎為精神的實證研究。因此，從研究架構之確立、研究議題之選取一直到問卷設計等過程，均是盡力遵循典型實證研究必須遵循的嚴格標準。研究團隊除了透過大量文獻檢閱，累積對此主題相關研究所提及之概念、架構、研究面向、問卷設計與研究方法等部分之瞭解，以做為本研究架構、議題選取與問卷設計之重要參考。研究團隊更透過數十次的內部會議、數次包含學界與實務界組成的外部專家會議與諮詢，以及正式與非正式前測，不斷地修正研究架構、議題與問卷。

透過以上種種繁複的研究過程，不僅研究團隊從中學習甚多，更使得以上各研究階段均符合嚴謹的實證研究標準，這些研究過程也可為國內外後續相關研究建構類似實證調查之參考。

### （二）研究問卷通過信度檢定分析，足供後續國內外相關研究重要參考

本研究問卷於經過嚴謹的問卷設計過程，於正式施測之後，對於回收的 1962 份有效問卷進行信度分析。於各項可進行信度分析的八個變項中，共計有六項的  $\alpha$  值均高達 .55 以上，符合一般被認定為具良好信度的問卷。此種信度分析結果，不僅呈現本研究問卷設計過程的嚴謹，也顯示此份問卷可用連續尺度測量之面向，足可提供後續國內外相關實證研究建構量表的重要參考。

### （三）研究架構、議題選取與問卷設計過程為如何兼顧本土系絡與跨國比較提供開創性經驗

「2008 台灣政府文官意見調查」是國內首次嘗試兼顧台灣民主治理系絡，以及國外民主治理共通議題的大規模實證研究，因此在研究架構與研究議題的選取，以及問卷量表的考量等階段，研究團隊均力求可以兼顧此二者。研究團隊先行以研究目的為根本，確立兼顧台灣民主治理系絡與跨國比較為重要的研究架構與議題選取標準，進而於後續問卷設計時以遵循此項標準，整體三階段的研究過程具有一致性。

因此，從整個研究架構各面向內涵可知，台灣民主系絡性與可供作為跨國比較之議題，二者的整合大致尚稱相容，而透過前測與正式施測過程，受訪者對各議題的瞭解與反映也呈現出如此的結果。而此，也為後續相關研究如何兼顧台灣本土系絡與進行跨國比較提供一重要經驗。

## 二、後續研究議題

「2008 台灣政府文官意見調查」於研究架構、議題選取與問卷設計及信度分析，不僅符合實證研究的嚴謹標準，更呈現項對國內外後續相關研究的重要意涵。然而，研究團隊於此過程中，也不斷思索以下兩幾項未來應繼續探討的議題。

（一）研究議題是否已涵蓋台灣文官於民主治理系絡最核心議題，仍有待學界、實務界與公民共同繼續探索

從本研究架構與各調查議題內涵而言，基本上均屬於瞭解台灣各級文官對於民主治理相關態度的重要議題。然而，這些議題的選取，是否已觸及台灣民主治理與民主行政最核心的議題？是否有哪些議題尚未被納入？核心議題的決定標準又該為何？對於這些攸關民主治理系絡之台灣文官意見調查面向最重要的議題思考，研究團隊認為必須由包含公共行政與比較政治的學術界與實務界，以及民主治理最重要的利害相關人—公民，共同形成以此議題為探索焦點的知識社群，持續不斷地共同探索，才能使後續相關研究的結果，更加對於台灣民主治理與民主行政的深化有實質地助益。

## （二）研究問卷有極少部分概念與量表直接採用國外相關調查，信度較低須更加台灣系絡化

本研究問卷總體信度呈現不錯的結果，但在「政治/行政互動」以及「政治回應認知」之「政治容忍度」兩個變項的 Cronbach's  $\alpha$  值未達.05 以外（ $\alpha$  值分別為.26 與.46）。就「政治容忍度」此一變項而言，雖然信度未達.05 的，但已相當接近，因此仍屬可接受範圍。

但就「政治/行政互動」43-48 此一部份而言，主要概念與參考量表係直接引用自國外相關調查（Aberbach et al., 1981），研究團隊認為者有可能是因為系絡不同，導致我國受訪文官從量表題目與字意較難以判斷與回答，導致該變項信度較低。因此，研究團隊認為後續相關研究，可以於此一議題更加著力，以提高總體研究問卷與研究結果的信效度。



## 參考文獻

- 台灣透明組織（2008）。2008年6月15日取自各相關新聞稿，網址：  
<http://www.ti-taiwan.org>。
- 行政院研究發展考核委員會（2008）。電子化政府國際評比，2008年10月30日  
取 自 行 政 院 研 考 會 網 站 ， 網 址：  
15<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4087125&CtNode=9891&mp=100>
- 林宗弘、韓佳（2007）。政治貪腐的制度理論：以亞洲各國爲例的分析。發表於  
2007年台灣政治學會年會暨學術研討會，國立政治大學政治學系主辦，台  
北。
- 施能傑（2004）。公共服務倫理的理論架構與規範作法。政治科學論叢。第20期，  
頁103-140。
- 胡佛、陳德禹、朱志宏（1978）。權力的價值取向：概念架構的建構與評估。社  
會科學論叢，第27輯，頁3-40。
- 張苙雲（2007）。台灣社會變遷基本調查計劃：第五期第五次--國際社會調查計  
畫(ISSP)，台北：中央研究院社會科學研究所。
- 盛杏媛，陳義彥（2003）。政治分歧與政黨競爭：2001年立法委員選舉的分析。  
選舉研究，第10卷第1期，頁7-40。
- 陳敦源、蔡秀涓（2006）。國家發展的倫理基礎：反貪腐與公職人員倫理準則。  
台灣民主季刊，2（3）：頁185-200。
- 章英華（2004）。台灣社會變遷基本調查計劃：第四期第五次社會變遷基本調查  
計劃(公民組)，台北：中央研究院社會科學研究所。
- 傅仰止（2006）。台灣社會變遷基本調查計劃：第五期第二次社會變遷基本調查  
計劃(公民與國家組)，台北：中央研究院社會科學研究所。
- 傅仰止（2006）。台灣社會變遷基本調查計劃：第五期第二次社會變遷基本調查  
計劃(家庭組)，台北：中央研究院社會科學研究所。
- 蔡秀涓（2004）。公務人員組織信任模型之建構：以台北市政府爲例。人文及社  
會科學集刊，第16卷第2期，頁241-279。
- 蔡秀涓（2006）。虛幻或實存？--組織信任概念與影響原因回顧暨展望。公共行  
政學報，第21卷，頁163-178。
- 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。發  
表於2007年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨第三屆「兩岸四地學  
術研討會」，世新大學行政管理學系、台灣公共行政與公共事務系所聯合會主  
辦，台北。
- 蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功（2008）統合性政府倫理法制之研究。台北：  
行政院研究考核委員會。
- 蕭乃沂、黃東益、陳敦源、呂佳瑩（2008）。台灣文官意見調查的挑戰與反思-  
以「2008年台灣民主治理機制鞏固之研究」爲例。發表於第八屆調查研究

方法與應用國際學術研討會，中央研究院人文社會科學研究中心調查研究專題中心主辦，台北。

- Aberbach, Joel D. and Bert A. Rockman. (1988). Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State. *Public Administration Review*, 48(2): 606-612.
- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam and Bert Rockman. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ackerman, R. S.(1998). Lessons from Italy for Latin America, *Journal of Public and International Affairs*,9( Fall): 447-69.
- Asmerom, H. K. and E. P. Reis. (eds.). (1996). *Democratization and Bureaucratic Neutrality: Experience from the Developed and Developing Countries*. Palgrave Macmillan.
- Costigan, R. D., S. S. Iltter and J. J. Berman(1998 ).A Multi-Dimensional Study of Trust in Organizations. *Journal of Managerial*, Issues X(3): 303-317.
- Dahl, R.(1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review*, 7(1): 1-11.
- Denhardt, . B. and Denhardt, J.V.(2000). The New Public service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6): 549-559.
- Don-yun Chen, Tong-yi Huang, and Chilik Yu.(2006) *To be Political or Above Politics in Democratic Transition: The Case of Public Managers in Taiwan*. Paper Prepared for the International Conference on “Continuing Transformations of Public Administration” (CCTPA) at City University of Hong Kong, 2006/3/21-22.
- Esteves, José & Rhoda C. Joseph (2007). A comprehensive framework for the assessment of eGovernment projects. *Government Information Quarterly*, 25(1): 118-132.
- Gilman, S. C. (2005). *Ethics Code and Codes of Conduct As Tools For Promoting Ethical and Professional Service: Comparative Success and Lessons*. Washington, DC: The World Bank.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Russel & Russel.
- Gregory, R. J. (1991). The Attitudes of Senior Public Servants in Australia and New Zealand: Administrative Reform and Technocratic Consequence? *Governance* 4(3): 295-331.
- Haidar, Ali, Lin Hong Hai and Len Pullin.(2004). An Impoverished Neutrality? Public Manager Values in Local Government, Penang, Malaysia. *Local Government Studies* 30(1): 88-107

- Huang, Tong-yi, Don-yun Chen and Chilik Yu. (2005). The Political Attitudes of Public Managers in Taiwan *The Chinese Public Administrative Review* 14(2): 1~32.
- Kraemer, Kenneth, James Danziger, Deborah Dunkle, and John King (1993). The usefulness of computer-based information to public managers, *MIS Quarterly*, 17(2): 129-148.
- Lee, J. & J. Kim. (2007). Grounded theory analysis of e-government initiatives: Exploring perceptions of government authorities. *Government Information Quarterly* 24(1): 135-147.
- Maranto, Robert and B. Douglas Skelley. (1992). Neutrality: An Enduring Principle of the Federal Service. *American Review of Public Administration* 22(3): 173-187.
- March J. G. and J. P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Nyhan, R. C. (2000 ). Changing The Paradigm: Trust and Its Role in Public Sector Organizations. *American Review of Public Administration* 30(1): 87-109.
- Pelletier, K.L. & Bligh, M. C. (2006). Rebounding from Corruption: Perceptions of Ethics Program Effectiveness in a Public Sector Organization. *Journal of Business Ethics* 67:359-374.
- Peters, B. g. (2000). *Administrating the Summit Administration of the Core Executive in Developer Countries*. Palgrave Macmillan.
- PUMA. 2005. *Observatory on Ethics Codes and Codes of Conduct in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Putnam, Robert D. (1973). The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report. *British Journal of Political Science* 3:257-290.
- Saarnit, L. (2005). A Public Service Code of Ethics Applied in a Transitional Setting: The Case of Estonia. *Public Integrity* 8, 49-63.
- Starling, Grover, 7th ed. (2005). *Managing the Public Sector*, Belmont, CA: Thompson.
- Waldo, D. (1952). Development of Theory of Democratic Administration. *American Political Science Review* 46(1): 81-103.
- Wamsley, G. L. and J. F. Wolf (eds). (1996). *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. London: Sage.
- Williams, G. J. (2003). The importance of H practice and workplace trust in achieving superior performance a study of public-sector organization., *International Journal of Human Resource Management* 14(1):28-54.
- Wilson, W. (1887). The Study of Public Administration. *Political Science Quarterly* 2: 197~222.

## 附錄一 相關參考書目彙整

- Aberbach, Joel D. (1990). *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*. Washington, D. C.: Brookings Institute.
- Aberbach, Joel D. and Bert A. Rockman. (1976). Clashing Beliefs Within the Executive Branch: The Nixon Administration Bureaucracy. *American Political Science Review* . 71: 456-468.
- Aberbach, Joel D. and Bert A. Rockman. (1978). Administrative‘ Beliefs about the Role of the Public: The Case of American Federal Executives. *Western Political Quarterly*. 31: 502-522.
- Aberbach, Joel D. and Bert A. Rockman. (1988). Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State. *Public Administration Review* . 48(2): 606-612.
- Aberbach, Joel D., Bert A. Rockman, and Robert M. Copeland. (1990). From Nixon’s Problem to Reagan’s Achievement: The Federal Executive Reexamined. In Berman (Ed), *Looking Back on the Reagan Presidency*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Aberbach, Joel D., Ellis S. Krauss, Michio Muramatsu and Bert A. Rockman. (1990). Comparing Japanese and American Administrative Elites. *British Journal of Political Science*. 20(4): 461-488.
- Aberbach, Joel D., Hans-Ulrich Derlien, Renate Mayntz and Bert A. Rockman. (1990). American and German Federal Executives – Technocratic and Political Attitudes. *International Social Science Journal*. 123: 3-18.
- Aberbach, Joel D., James D. Chesney, and Bert A. Rockman. (1975). Exploring Elite Political Attitudes: Some Methodological Lessons. *Political Methodology*. 2: 1-27.
- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam and Bert Rockman. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Alexander, J. C., B. Giesen, R. Munch and N. J. Smelser, eds. (1987). *The Micro-Macro Link*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Baker, Randall .(2002). Chapter One: Introduction: Transition and Reform in Post-Authoritarian State.” In R. Baker (Ed.), *Transitions from Authoritarianism: The Role of the Bureaucracy*. Westport, CN: Praeger.
- Caiden, G. E. (1969). *Administrative Reform*. Chicago. IL: Aldine Publishing Co.
- Caiden, G. E. (1991). *Administrative Reform Comes of Age*. New York: Walter de Gruyter.
- Center for the Study of Democracy (Queen’s University, Canada). (2006). *Transitions to Democracy- Taiwan Lessons for the Consolidation of Democracy*. Kingston, ON: Queen’s University.

- Cheng, Tun-jen. (1989). Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan. *World Politics*. 41: 461-499.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*. 4: 386-405.
- Coleman, James S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Converse, Philip E. (1964). The Nature of Belief Systems in Mass Politics. In David E. Apter (Ed.), *Ideology and Discontent*. The Free Press of Glencoe.
- Cooper, John F. (2003). Consolidating Its Democracy. *China: An International Journal*. 1(2): 326-338.
- David, P. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review*. 75: 332-37.
- Don-yun Chen, Tong-yi Huang, and Chilik Yu. (2006, March 21-22). *To be Political or Above Politics in Democratic Transition: The Case of Public Managers in Taiwan*. Paper Prepared at International Conference of the Continuing Transformations of Public Administration (CCTPA), Hong Kong.
- Downs, G. W. and P. D. Larkey. (1986). *The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness*. Philadelphia: Temple University Press.
- Elster, Jon. (1993). Constitution-making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea. *Public Administration*. 71(1/2): 169-217.
- Erakovic, Ljiljana and Michael Powell. (2006). Pathways of Change: Organizations in Transition. *Public Administration*. 84(1): 31-58.
- Frederickson, H. G. (1971). Toward A New Public Administration. In F. E. Marini (Ed), *The Minnowbrook Perspective*(pp.315-327). Chandler Publishing Company.
- Fukuyama, F. (2004). *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gaus, J. (1950). Trends in the Theory of Public Administration. *Public Administration Review*. 10: 161-68.
- Goodnow, F. (1904). The Work of the American Political Science Association. *Proceedings of the American Political Science Association* Vol. 1 (First Annual Meeting): 35-46.
- Graham, Lawrence S. (1997). Transients and Careerists in Latin America. In Ali Farazmand (Ed), *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Gregory, R. J. (1991). The Attitudes of Senior Public Servants in Australia and New Zealand: Administrative Reform and Technocratic Consequence?. *Governance*. 4(3): 295-331.
- Groves, T., R. Radner and S. Reiter, eds. (1987). *Information, Incentives, & Economic Mechanisms*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

- Hedstrom, Peter and Richard Swedberg, eds. (1998). *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Horn, M. J. (1995). *The Political Economy of Public Administration*. New York: Cambridge University Press.
- Huang, Tong-yi, Don-yun Chen and Chilik Yu. (2005). The Political Attitudes of Public Managers in Taiwan. *The Chinese Public Administrative Review*. 14(2): 1~32.
- Huntington, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Hurwicz, L. (1973). The Design of Mechanisms for Resource Allocation. *American Economic Review*. 63(2): 1-30.
- Kaufman, Herbert. (1956). Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration. *The American Political Science Review*. 50(4): 1057-1073.
- Kettl, D. F. 2nd ed. (2005). *The Global Public Management Revolution*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Knott, J. H. and G. J. Miller. (1987). *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Lynn, L. E., Jr., C. J. Heinrich, and C. J. Hill. (2000). Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 10(2): 233-261.
- Meier, K. (1997). Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy. *Public Administration Review*. 57(4): 193-199.
- Meier, Kenneth J. and Laurence J. O'Toole, Jr. (2006). *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Migdal, Joel S. (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Moe, T. M. (1985). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*. 28(4): 739-777.
- Osborne, D. and T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing Co., Inc.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters. (2000). *Governance, Politics, and the State*. Palgrave Macmillan.
- Pierson, Paul. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*. 94(2): 251-67.
- Pierson, Paul. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

- Powell, G. Bingham, Jr. (2004). The Chain of Responsiveness. *Journal of Democracy*. 15(4): 91-105.
- Putnam, Robert D. (1973). The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report. *British Journal of Political Science*. 3:257-290.
- Schroter, Eckhard and Manfred Rober. (1997). Regime Change and Administrative Culture: Role Understandings and Political Attitudes of Top Bureaucrats from East and West Berlin. *American Review of Public Administration*. 27(2): 107-132.
- Starling, Grover, 7th ed. (2005). *Managing the Public Sector*. Belmont, CA: Thompson.
- Stinchcombe, A. L. (1991). The Conditions of Fruitfulness of Theorizing about Mechanisms in Social Science. *Philosophy of the Social Sciences*. 21(3): 367-88.
- Tang, Ching-Ping, (2004). When New Public Management Runs into Democratization: Taiwan's Public Administration in Transition. *Issues & Studies*. 40 (3/4): 59-100.
- The World Bank. (1994). *Governance: The World Bank Experience*. The World Bank.
- Waldo, D. (1952). Development of Theory of Democratic Administration. *The American Political Science Review*. 46(1): 81-103.
- Waldo, D. (1990). A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also. In N. B. Lynn and A. Wildavsky (Ed), *Public Administration: The State of the Discipline*. Chatham, NJ: Chatham.
- Weimer, D. L. and A. R. Vining, 4th ed. (2005). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, NJ: Pearson/Prentice Hall.
- Wilenski, P. (1986). Administrative Reform: General Principles and the Australian Experience. *Public Administration*. 64(3): 257-276.
- Williamson, Oliver E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.
- Wilson, W. (1887). The Study of Public Administration. *Political Science Quarterly*. 2: 197~222.
- Wu, Jaushieh Joesph. (1998). Institutional Aspect of Democratic Consolidation: A Taiwan Experience. *Issues & Studies*. 34(1): 100-128.
- Wynia, B. L. (1974). Federal Bureaucrats' Attitude toward Democratic Ideology. *Public Administration Review*. 34: 156-162.

## 文官調查的跨國比較：機會與挑戰\*

*Surveying Bureaucrats through International Comparison:  
Opportunities and Challenges*

張智凱、高培智、詹中原\*\*

### 摘要

文官調查的跨國比較研究以 J. D. Aberbach、R. D. Putnam 與 B. A. Rockman 三位作者於 1981 所出版之 *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* 一書，針對英國、法國、德國、義大利、荷蘭、瑞典及美國等七個國家進行文官與政務人員之互動關係、態度與行為所進行之實證調查為重要的發軔，後續則包括 Gregory(1991)、Aberbach and Rockman(2000)、Huang, Chen and Yu(2005)等均以文官及政務人員間的互動關係為問題核心，進行跨國或本土的系統性調查研究。本文以「蔣經國國際學術交流基金會」所贊助之「亞洲民主政體官僚人員及政治官員態度行為比較研究」(*Bureaucrats & Politicians in Asian Democracies, BPAD*) 研究為例，說明進行文官調查之跨國比較研究時，面對包括「研究執行」(經費支持、語言差異...等)與「研究方法」(系絡特質、制度差異...等)之挑戰與因應；其次，分析該研究擬以 OECD 於 2007 年所進行之 *Study on the Political involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants* 的調查題目，作為比較日本、南韓、新加坡、香港、泰國、澳門等亞洲民主政體之文官與政務人員之互動關係、態度與行為的基礎，在執行時必須處理之問題。本文擬說明，公共行政在追求「循證基礎」之理論建構與實務改革時，跨國比較研究的重要性以及必須面對之執行與方法上的挑戰。

**關鍵字：**文官調查、循證基礎、比較研究、人事制度

---

\* 本文為國立暨南國際大學公共行政與政策學系主辦之 2008 年台灣政治學會年會暨學術研討會之論文發表稿件。

\*\* 作者張智凱為政大公行系博士生；高培智為政大公行系碩士生；詹中原為政大公行系教授。



我們引進了稻米，但是不需用筷子來吃它。

- Woodrow Wilson(1887)<sup>62</sup>

## 壹、前言

「比較公共行政」可說是一個歷經瀕死，卻從未真正死去的研究領域(CPA is a dying field that never dies)(Bowornwathana, 2008: 27)，為數眾多的學者在此領域中進行相關的研究以維繫命脈(Henderson, 1969, 1971, 1995; Riggs, 1962, 1966, 1970, 1973, 1990, and 1998; Aberbach and Rockman, 1987; Siffin, 1991; Farazmand, 1991b; Heady, Perman, and Rivera, 2007; Heady, 1998; Page, 2007; Brans, 2003; Wart and Cayer, 1990; Subramanian, 2000, Tummala, 1998; and Balanoff, Van Wart, and Pryor, 1998; Jreisat, 2005)。而該領域之所以命脈得以存續，自是因為其在「跨國比較」方法的特出之處，一方面可以幫助公共行政領域研究者，瞭解其他國家的行政運作情形或規範制訂樣貌，進而除了可以在實務面上提出批駁時政、適切效尤之議；另一方面，對於應然層面的學術理論建構、跨國交流對話，自亦為此領域的重要優勢。換言之，「比較公共行政」儘管面對研究經費短缺、研究議題轉向，卻仍而維其一息的原因，便在於提供學術與實務、國家與國家之間進行「跨域間」交流對話、相互增益的媒介場域。

這其中又以大規模的跨國文官調查，為最顯著的研究推進動力：自 J. D. Aberbach、R. D. Putnam 與 B. A. Rockman 三位作者於 1981 所出版之 *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* 一書，針對英國、法國、德國、義大利、荷蘭、瑞典及美國等七個國家進行文官與政務人員之互動關係、態度與行為所進行之實證調查為重要的發軔。後續則包括 Gregory(1991)、Aberbach and Rockman(2000)、Huang, Chen and Yu(2005)等均以文官及政務人員間的互動關係為問題核心，進行跨國或本土的系統性調查研究。

本文以「蔣經國國際學術交流基金會」所贊助之「亞洲民主政體官僚人員及政治官員態度行為比較研究」(Bureaucrats & Politicians in Asian Democracies, BPAD) 研究為例，說明進行文官調查之跨國比較研究時，面對源自「比較公共行政」領域所共同遭遇的「研究方法」與「研究執行」之挑戰與因應；並進而說明在 2008 年 9 月 5 日~7 日所召開的第三次 Minnowbrook 會議中所揭示的「新比較行政」(New Comparative public administration, CPA)觀點，對於當前進行文官調查跨國比較時，所可能產生的提示效應。

---

<sup>62</sup> 原文如下：”We borrow rice, but we do not eat it with chopsticks.”(Wilson, 1887: 219)

## 貳、研究方法上的挑戰

### 一、公共行政科學化的必要前提

Robert Dahl 在〈公共行政科學所面臨的三個問題〉(“The Science of Public Administration: Three Problem”, 1947)一文中這麼說道：

**公共行政的比較觀點實在是嚴重地被忽略；一旦公共行政不進行比較研究，那麼聲稱「公共行政是一門科學」便只是空談。**

身為關注社會實存現象進行分析解釋詮釋之學術社群的一環，公共行政在科學化的過程，自須在學科特殊研究對象之外，發展出繼受其他學科、卻又轉化調整為己所用的研究方法途徑。而「比較研究方法」便是公共行政科學化過程中，非常重要的方法論淬煉程序，尤其在跨國比較不同國家內的行政運作、制度設計，藉以瞭解共同影響變數，抑或不同變數的生成原因，不論在建立通則性規範或個案式詮釋的研究典範取向，「比較研究」的重要性均是其之所以「歷經瀕死，卻從未真正死去」的原因。

大致而言，「比較公共行政」領域主要針對以下三項議題進行跨國比較(Heady, 2001: 5)：

(一) 所有參與公共行政程序人員的態度與行為：包括所有公共服務提供程序的人員，如：公營事業人員、公務代行機構(arm's-length agencies)人員，其中當然仍以正式依法任職的行政人員為主。

(二) 行政體系中的針對行為與互動關係的制度性安排；

(三) 行政生態與環境：包括與社會及政治系統的互動關係。

這其中仍以文官系統與政務體系的互動關係，為最主要的關注焦點(Heady, 2001: 425-426)。而在研究實務上則亦多有「以文官系統與政務體系的互動關係」為主軸，調查人員的認知態度、相關規範的整合式調查。

### 二、比較研究方法的發展趨勢：

#### 「變數導向途徑」與「個案導向途徑」的整合

社會科學領域師法自然科學研究方法發展科學化研究的初始階段，包含比較研究法在內，社會科學研究途徑在應然和實然上皆以引領發展社會現象的一般性陳述的主要要求。這樣的假設意謂著人類或社會行為，都可以透過觀察建立普遍適用的律則。社會科學比較研究近兩百年的發展，便一直遵循著這樣的假設。然而這樣的假設，似乎必然意謂著社會行為僅有為數有限的模式(patterns)，包括 Comte、Marx、Durkheim、Weber 等社會科學家均致力於將社會現象所蘊含的結構性程序，發展歸納為模式(Przeworski and Teune, 1970: 4)。

時至當代的跨社會調查(cross-societal inquiries)的研究方法發展，雖然大致上仍接受上述的假設，但是除了「比較途徑」之外，他們尚加入了強調「社會文化環境」(social milieu)特質「跨文化研究」的「發展途徑」(developmental approaches)(Przeworski and Teune, 1970: 4)。換言之，除了透過「比較調查」建立

某些普遍性的行為制度模式外，社會科學家亦開始透過社會文化特質的探索，說明「普遍性共同變數」目前所無法解釋的部分現象。這也就是說，針對某個研究對象進行調查時，發現其必須透過某些「特殊的變數」才能滿足解釋的必要時，尚不能斷言這便是一個「特殊的系統」；毋寧是我們必須更深入的分析這些「特殊變數」的產生原因，並藉此探索分析的過程，試圖找到更多還沒檢視過的「一般性變數」，以豐富之後相關研究的分析架構(Przeworski and Teune, 1970: 13)。

一般來說，大致將比較研究方法概分為「變數導向途徑」與「個案導向途徑」兩種途徑。我們以「高民主程度國家與低民主程度國家」的比較為例，「變數導向途徑」的比較研究方法大致上有下列流程( Potter et al., 1997: 31 )：

- (一) 界定幾個已民主化的國家。
- (二) 在這些國家中找出民主化的共同因素”A”，或是共同因素”A/B/C”。
- (三) 界定幾個未民主化的國家，接著確定上述因素”A” 或因素”A/B/C”，不存在於這些未民主化國家中。
- (四) 探討因素”A” 或因素”A/B/C”是民主化的原因或條件的可能性。

相對而言，「個案導向途徑」則是另一種流程( Potter et al., 1997: 31 )：

- (一) 界定一群具共同特質的國家（譬如均位居亞洲）。
- (二) 區分這些國家中哪些屬民主化國家，哪些非屬民主化國家。
- (三) 企圖找出民主化國家共有的因素”A” 或因素”A/B/C”，卻不見於非民主化國家。
- (三) 探討因素”A” 或因素”A/B/C”是民主化的原因或條件的可能性。

上述兩種研究方法流程分別為「變數導向途徑」(Variable-oriented approach)<sup>63</sup>與「個案導向途徑」(case-oriented approach)<sup>64</sup>(Ragin, 1987)。在前述例子中，我們可以發現在相似的研究流程中，前者偏重在透過歸納「尋找共同變數」；後者則重視個案分析，以瞭解「變數產生之因」，和其影響的效應。

然而，「經驗複雜性」與「普遍性」之間本質上便存在著緊張關係：普遍性的解釋可能導致極端複雜現實的忽略；複雜現實的深入分析，則可能導致分析的因素看來僅是特定個案的檢視。換言之，兩種比較方法的研究途徑各有所偏、皆有所盲。

事實上，現在有更多社會科學家採取的是「**整合性的研究途徑**」(combined approach)，也就是說將「變數導向途徑」的普遍化通則，納入補充個案的分析；而「變數導向途徑」的研究，亦引用個案以支撐其推論 ( Potter et al., 1997: 33)。

比較研究方法上的「**整合性的研究途徑**」發展趨勢，在「比較公共行政」領

<sup>63</sup> Lipset(1960)的研究為此種途徑代表。其以「現代化水準」與「民主化」之間的關係作為分析的焦點，發展出十五項民主化衡量指標，發現越民主的國家在這些變數上評價越高。

<sup>64</sup> Moore(1960)則為「個案導向途徑」的著名研究者。其研究地主、農民與資產階級的變遷，和國家走向自由民主或威權統治的關係。Moore 的著作有近八成的篇幅在分析英、法、美、中、日等國家的歷史細節描述，將每個個案均視為完整實體。

域近來的調查及著作中，亦可同見。本文整理如下表：

出版年份	專書名稱	作者（或編者）	研究途徑概述
2001	Handbook of Comparative and Development Public Administration	Ali Farazmand	「變數」及「個案」途徑：比較發展中與已發展國家的個案。
1994	Handbook of Bureaucracy	Ali Farazmand	
2003	Comparative Bureaucratic Systems	Krishna K. Tummala	「個案」：以 18 個國家的個案為主，分別分析國內的文官、政務人員與立法代表的互動狀況。
2002	Comparative Public Administration and Policy	Jamil E. Jreisat	「變數」及「個案」途徑：選定特定比較變數，針對中央層級文官與政策制訂關係進行比較。為「比較公共政策」領域與「比較公共行政」結合的創始之作。
2000	Comparative Public Administration	J. A, Chandler	「變數」及「個案」途徑：挑選八個國家及歐盟，針對特定變數作為分析架構進行比較。
1999	Comparative Public Administration	Moshe Maor and Jane-Erik Lane	「變數」及「個案」途徑：分為上下兩冊，上冊討論比較架構的變數內涵；下冊則運用此架構進行個案的分析。
1999	Handbook of Comparative Public Administration in the Asia-Pacific Basin.	Hoi-kwok Wong and Hon S. Chan	「變數」及「個案」途徑：以「行政革新」為主軸，挑選適當的變數進行個案的比較分析。
2006	Comparative Public Administration: The Essential Readings.	Eric Otenyo and Nancy Lind	「變數」及「個案」途徑：比較公共行政領域近年來最重要的文獻彙整。
1996	Civil Service Systems in Comparative	Hans A. G. M. Bekke,	「變數」及「個案」途徑：1991 年在 Rotterdam 及

	Perspective.	James L. Perry and Theo A. J. Toonen,	Leiden 所舉辦的第一次「比較公共行政」跨國研討會後，所彙整的論文集。
1997	「變數」及「個案」途徑：根據「第一次 CPA 跨國研討會」的分析架構，於 1997 年召開「第二次 CPA 跨國研討會」，進行各國個案研究調查結果的分享。其後更出版以下四本論文集。		
1999	Civil Service Systems in Central and Eastern Europe.	Tony Verheijen	「變數」及「個案」途徑
2000	Civil Service Systems in Western Europe.	Hans A. G. M. Bekke and Frits M. van der Meer	「變數」及「個案」途徑
2001	Civil Service Systems in Asia	John P. Burns and Bidhya Bowornwathana	「變數」及「個案」途徑
2003	Civil Service Systems in Anglo-American Countries	John Halligan	「變數」及「個案」途徑

從上述針對比較公共行政近期的重要著作及國際研討會議的論文集內容分析，我們發現「變數」及「個案」途徑的整合確實以成為分析途徑的採用主軸。誠如 Przeworski 與 Teune 對我們警示(1970: 12)，雖然我們大致上可以接受源自自然科學之調查研究模式的假定，然而，我們也必須強調這些調查假定適用於社會實存(social reality)所可能引發的問題。

這樣的挑戰在比較公共行政的領域觀之，「變數」與「個案」途徑的整合，似乎是比較公共行政邁向具學科特性的研究途徑挑戰時的因應趨勢。

### 參、研究執行上的挑戰

#### 一、研究經費的短缺：

回顧「比較公共行政」的興衰發展，第一個重大衰敗期便發生在 1971 年，乃導因於福特基金會終止補助 Riggs 所領導的「比較行政組織」(the comparative administration group, GAG)。當然當時決定終止補助的原因，仍以當時公共行政研究面臨轉向關注國內在後越戰時期產生的社會問題，亟需提出解消之道的需要。然而就動輒需大規模金錢投入，方能進行的跨國性研究而言，缺乏穩定的經費挹注仍是此項研究途徑迭見疲態的原因。

## 二、跨國比較在政治體系上的釐清與文化語言的聯繫：

進行國家行政體系的比較時，必須注意的是「行政」仍是政治體系運作中的其中一環(Heady, 2001: 7)。這意謂著「比較公共行政」終究必須和「比較政治」的研究緊鄰相依，必須以整體政治體系的比較發展成果，作為其起始點(Diamant, 1960: 87-112)。因此，在進行「比較行政」的研究之前，要先對「政治體系」進行界定(Heady, 2001: 8)。「政治體系」的民主或威權，將影響其權威決策的程序和社會與政府的互動關係。

因此在進行跨國的公共行政比較之時，便需先行確認欲比較國家的政治體系與文官體制上的限制，方能使後續的比較分析具有意義。

其次便須注意各國的文化背景、語言風俗對於行政體系運作的解釋與詮釋上的影響。這也就是說，在比較公共行政的執行時，除了必須重視這些文化因素的特性在研究上展現的興味，亦需在一定程度進行比較基準的校調與討論。

## 肆、挑戰的因應：

### 「亞洲民主政體官僚人員及政治官員態度行為比較研究」的機會

「比較公共行政」究竟是昨日黃花，抑或明朝東旭？面對前述在「研究方法」及「研究執行」的兩端挑戰，本文接下來欲說明「亞洲民主政體官僚人員及政治官員態度行為比較研究」，如何試圖在「新比較行政」風潮下，接棒進行亞洲國家文官調查比較研究的挑戰與任務。

#### 一、「新比較行政」的觀點：

2008年9月5日~7日所召開的第三次 Minnowbrook 會議中所揭示的「新比較行政」(New Comparative public administration, CPA)觀點內涵，對於當前進行文官調查跨國比較時，研究方法與議題上的選擇，可說是頗有提示之效。

Bowornwathana 大致歸納為以下三點內涵(2008: 17-21)：

##### (一) 研究焦點：「官僚」轉向「行政革新」

「舊比較行政」關注發展中與已發展國家的官僚體系體制及運作特行的差異，隱含著「發展進化」與「優劣分野」的概念；「新比較行政」則關注諸如政務人員與行政人員互動關係、透明化(transparency)、革新策略、財務及預算改革等議題。

##### (二) 研究社群：「美國」轉向「全球各國」

「舊比較行政」大多以美國本土學者為研究的主體，大多經「比較政治」的相關理論訓練；「新比較行政」的研究社群則擴及全球各地，以「第三次 Minnowbrook 會議」的受邀參與學者來看，雖然多數學者仍受美國公共行政專業教育訓練，因而取得較佳的學術對話能力。然而就國籍來看，非美國籍學者反而以占多數。這當然與「舊比較行政」仍帶有以美國為首的「反共」特質有關，然而誠如 Peters(1996b)所言：「新比較行政應該要少一點『比較政治』，多一點『公共行政』」(less comparative politics, and more public administration)。關注政治體系

的差異對公共行政運作的影響，也需借用「比較政治」的長期方法發展，但是仍須走出「舊比較行政」過高的政治性影響。

### （三）研究目的：「大理論」轉向「廣博彈性」

「舊比較行政」強調大理論的建構，「新比較行政」則除了重視個案中共同變數的內涵，更重視影響這些因素展現的原因探討。這就是前述所稱的「變數」及「個案」的整合途徑。

## 二、「亞洲民主政體官僚人員及政治官員態度行為比較研究」的執行：

本研究案為「蔣經國國際學術交流基金會」所贊助進行的文官調查之跨國比較研究，擬以 OECD 於 2007 年所進行之《高階政府人員的政治涉入及政務首長與高階行政人員的責任界定之研究》（Study on the Political involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants）的調查題目，作為比較日本、南韓、新加坡、香港、泰國、澳門等亞洲民主政體之文官與政務人員之互動關係、態度與行為的基礎。

該項調查於 2006 年針對 12 個 OECD 的聯邦政府(比利時、丹麥、法國、義大利、韓國、墨西哥、紐西蘭、波蘭、南非、瑞士、美國)中，對文官體制運作實務熟習的現職或退休高階文官進行面訪調查，以比較這些國家如何管理與界定公務體系受「政治影響」的運作互動與相關規範，及這些規範運作的成效。本文認為，援引該研究架構進行文官調查比較研究的「亞洲民主政體官僚人員及政治官員態度行為比較研究」，在因應上述「新比較行政」的挑戰時，有如下的突破機會。

### （一）研究方法上，採「變數」與「個案」整合途徑：

細究本份問卷的架構，大致針對下列幾項變數作為比較的基準：

- 1.一般性規範。
- 2.歷史發展。
- 3.人事管理。
- 4.職務上的責任界定。
- 5.選舉期間的任期職務變遷(variations of terms during the period of elections)。
- 6.政治/行政上監督規範。
- 7.政治/行政間關係界定的重要性排序。

除了上述的比較架構之外，在問卷題目中尚有影響該問項判斷原因的開放性問卷，除了特定的比較變數之外，亦兼具了個案內容的分析。

### （二）研究經費上的短缺

本研究案獲得「蔣經國國際學術交流基金會」兩年的贊助，然而若欲取得長期的「循證資料」進行比較，仍須尋求穩定的經費挹注來源，以期能獲得跨年度、跨國的文官調查比較資料。

### （三）政治體系上的釐清與文化語言的聯繫

文官調查跨國比較時，最重要的便是政治體系、文官制度、文化語言上的差

異限制，導致比較分析時無所基準。對此本研究在執行時進行如下調整：

1. 政治體系上的釐清：

本研究均以亞洲的民主政體為調查對象，儘可能排除政治體系落差過大，比較無所依的限制。

2. 文官體制上的差異：

本研究以「法國」的「高階文官五職等」制度，為比較與職務轉換的基礎。亦即不論官等名稱為何，均以該國政務人員之下，法定權威最高之五階人員，為比較的高階文官對象。

3. 語言文化上的差異：

各國語言文化上的差異，本研究透過下列的執行時程表加以說明：

<b>BPAD 跨國比較調查執行時程</b>	
<b>時程</b>	<b>進行中的事項</b>
2008/09~12	1. 「跨國比較問卷」的修訂與進行國內訪問。
	2. 外國研究團隊進行「跨國比較問卷」的前測，要求說明語意、選項以及各國施測環境與情況，並擬訂於 12/15 舉行「跨國團隊研究會議」進行討論。
	3. 以 2008 年初調查資料為基礎陸續於台政會、ASPAA 年會等學術會議發表相關論文。
<b>時程</b>	<b>預備進行中的事項</b>
2009/03~04	1. 各國研究團隊完成訪問調查。
2009/07~08	2. 在國際總主持人 Guy Peters 主持下，完成跨國調查資料之整合。
2009/10~12	3. 邀集所有團隊成員於台北發表研究成果。
2010	4. 集結本次研究結果出版專書。
2009~	5. 爭取並申請補助，持續對文官進行調查，建立以台灣為領導角色的亞洲文官調查網絡。

根據上表，本研究在時程中除了與各國學者進行網路、電子郵件的意見交換之外，亦以擬定在 12 月 15 日於政治大學舉辦「跨國團隊研究會議」，便將於會中針對問卷題目、各國文官體制特色進行討論。以下為各國參與學者名單：



姓名	計畫角色	職等	學術專長	備註
詹中原	主持人	教授	行政管理、全球化、危機管理	政治大學
B. Guy Peters	共同主持人	教授	比較公共政策與行政、美國公共行政	University of Pittsburgh
陳敦源	協同主持人	副教授	制度理論、民主治理、官僚政治	政治大學
黃東益	協同主持人	副教授	公共政策、民意調查、比較政治	政治大學
蕭乃沂	協同主持人	助理教授	動態決策理論、政策模擬與分析、電子化政府	政治大學
John Burns	香港 協同主持人	教授	比較政治與公共行政、公共服務改革	University of Hong Kong
Akira Nakamura	日本 協同主持人	教授	比較政治、政治過程、國際關係	Meiji University
Bidhya Bowornwathana	泰國 協同主持人	副教授	行政改革、比較公共行政	Chulalongkorn University
Pan Suk Kim	南韓 協同主持人	教授	都市與地方行政、區域創新制度、公共管理	Yonsei University
M. Shamsul Haque	新加坡 協同主持人	副教授	比較公共行政、官僚改革、公共課責與倫理	National University of Singapore
Newman M. K. Lam	澳門 協同主持人	副教授	總經政策、資訊系統、財政收入保障政策	University of Macau

## 伍、代結論

文官調查的跨國比較研究，伴隨著「新比較行政」觀點的昂揚，在議題及方法、執行上的改進修正，仍有待研究調查實務經驗的積累與考驗。「**亞洲民主政體官僚人員及政治官員態度行爲比較研究**」乘著這股風浪，儘管在財務上獲得短暫的挹注，及方法、執行上的戮力精進，仍待全國乃至亞洲各國學者的通力合作互動，方祈能使「新比較行政」的火炬，在亞洲順切的交棒，以期充實「循證基礎」的公共行政跨國研究。

### 參考書目

- Aberbach, J. D., Robert D. Putnam, and B. A. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Aberbach, Joe and Berth Rockman (1987). "Comparative Administration: Methods, Muddles and Models," *Administration and Society*, 18, February: 473-506.
- Allix, Marine, and Sandra Van Thiel (2005). "Mapping the Field of Quasi-Autonomous Organizations in France and Italy." *International Public Management Journal*, Vol. 8, No. 1, 39-56.
- Diamant, A. (1960). "The Relevance of Comparative Politics to the Study of Comparative Administration," *Administrative Science Quarterly* 5, N.1: 87-112.
- Arndt, Christiane (2007). "The Politics of Governance Ratings." Draft Paper presented at the Workshop "Ranking and Rating Public Services," of the International Public Management Network in Oxford University, 7-9 August 2007.
- Arndt, Christiane, and C. Oman (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Development Centre Studies, OECD, Paris.
- Balanoff, Howard, Montgomery, Van Wary, and Kenneth Pryor (1998). "Comparative Public Administration." In Jay M. Shafritz, ed. *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Vol. 1. Boulder, Colorado: Westview Press, 456-460.
- Barzalay, Michael, with Babak J. Armajani (1992). *Breaking through Bureaucracy*. California: The University of California Press.
- Bekke, Hans A. G. M., Frits M. Van der Meer, eds., (2000). *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bekke, Hans A. G. M., James Perry and Theo A. J. Toonen, eds., (1996). *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Bowornwathana, Bidhya (1997). "Transforming Bureaucracies For the 21st Century: The New Democratic Governance Paradigm." *Public Administration Quarterly*. Vol. 21, No. 3, Fall, 294-308. Also in Eric Otenyo and Nancy Lind (2006) eds., *Comparative Public Administration: The Essential Readings*. Oxford: Elsevier.
- Bowornwathana, Bidhya (1999). "Administrative Reform and the Politician-Bureaucrat Perspective: Vision, Processes, and Support for Reform." In Hoi-kwok Wong and Hon S. Chan, eds., *Handbook of Comparative Public Administration in Asia-Pacific Basin*. New York: Marcel Dekker, 69-78.

- Bowornwathana, Bidhya (2000). "Governance Reform in Thailand: Questionable Assumptions, Uncertain Outcomes." *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 13, No. 3, July. Also in Ron Hodges (2005) ed., *Governance and the Public Sector*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Bowornwathana, Bidhya (2004a). "Putting New Public Management To Good Use: Autonomous Public Organizations in Thailand." In Christopher Polliott and Colin Talbot, eds., *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London and New York: Routledge, Taylor and Francis Group.
- Bowornwathana, Bidhya (2004b). "Thaksin's Model of Government Reform: Prime Ministerialisation through "A Country is My Company" Approach." *Asian Journal of Political Science*, Vol. 12, No. 1, June, pp. 133-151.
- Bowornwathana, Bidhya (2005a). "Autonomisation of the Thai State: Some Observations." *Public Administration and Development*, Vol. 24, No. 4, November.
- Bowornwathana, Bidhya (2005b). "Administrative Reform and Tidal Waves from Regime Shifts: Tsunamis in Thailand's Political and Administrative History." Paper presented at the SOG-IPSA/SCANCOR Workshop, Stanford University, California, U. S. A., 1-2 April, 2005. Also in the *Asia Pacific Journal of Public Administration*, Vol. 27, No. 1, June 2005.
- Bowornwathana, Bidhya (2007). "Governance Reform Outcomes through Cultural Lens: Thailand." In Kuno Schedler and Isabella Proeller, eds., *Cultural Aspects of Public Management Reform*. The United Kingdom: Oxford: Elsevier.
- Bowornwathana, Bidhya (2008). "The Study of Comparative Public administration: Future Trajectories and Prospects," paper presented at Minnowbrook III: The Future of Public Administration, Public Management and Public Service around the World." New York, U.S.A., September 5-7.
- Bowornwathana, Bidhya (2008a). "The Politics of Combating Corruption: When Big Businessmen are at the Helm: Lessons from Thaksin and Berlusconi." Paper presented at the Conference on "The Many Faces of Public Management Reform in Asia-Pacific: Moving Ahead Amidst Challenges and Opportunities in Emerging Markets" organized by the International Public Management Network, the Asia Pacific Governance Institute, and Chulalongkorn University, The Pathumwan Princess Hotel, Bangkok, 7-9 July, 2008.
- Bowornwathana, Bidhya (2008b). "Importing Governance into the Thai Polity: Competing Hybrids and Reform Consequences." In Bidhya Bowornwathana and Clay Wescott (2008), eds., *Comparative Governance Reform in Asia: Democracy, Corruption, and Government Trust*. The United Kingdom: Emerald Group Publishing Limited. Also in *International Public Management Review* (e-journal),

Vol. 8, No. 2, 2007, 1-11.

- Bowornwathana, Bidhya (forthcoming, a). "Bureaucrats, Politicians, and the Import of Administrative Reform: Thailand." In Jon Pierre and Patricia Ingraham, eds.. *Public Sector Administrative Reform and the Challenges of Effective Change*. Montreal: McGill-Queen's University Press, Chapter 10.
- Bowornwathana, Bidhya (forthcoming, b). "Big Businessmen at the Helm: The Politics of Conflict of Interest in Thailand." In Ali Farazmand, ed., (forthcoming). *Handbook of Bureaucracy and Administration*. Routledge: Taylor and Francis.
- Bowornwathana, Bidhya and Clay Wescott, eds, (2008). *Comparative Governance Reform in Asia: Democracy, Corruption, and Government Trust*. The United Kingdom: Emerald Group Publishing Limited.
- Bowornwathana, Bidhya and Ora-orn Poochareon (2006). "Bureaucratic Politics and Administrative Reform: Why Politics Matters." APSA (American Political Science Association) Annual Meeting, Philadelphia, Pennsylvania, USA, August 31st – September 3rd, 2006.
- Bowornwathana, Bidhya and Ora-orn Poochareon (2005). "Managing Reforms: The Politics of Organizing Reform Work." *Public Organization Review: A Global Journal* 5: 233-247.
- Brans, Marleen (2003). "Comparative Public Administration; From General Theory to General Frameworks." In B. Guy Peters and Jon Pierre, eds.. *Handbook of Public Administration*. Thousand Oaks, California: Sage Publications Ltd., 424-439.
- Brewer, Gene A., Yujin Choi, and Richard M. Walker (2007). "Accountability, Corruption and Government Effectiveness in Asia: An Exploration of World Bank Indicators." *International Public Management Review*, Vol. 8, No. 2, 200-219.
- Burns, John P. and Bidhya Bowornwathana, eds.. (2001). *Civil Service Systems in Asia* (The United Kingdom, Cheltenham: Edward Elgar).
- Caiden, Gerald E. (1991). *Administrative Reform Comes of Age*. Hawthorne, NY: Walter de Gruyter.
- Christensen, Tom, and Per Laegreid, eds.. (2002). *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Hampshire, England: Ashgate Publishing Limited.
- Commonwealth Association for Public Administration and Management (1995). *Government in Transition*. The Inaugural Conference of the Commonwealth Association for Public and Management, Charlottetown, Prince Edward Island, Canada. Canada: University of Toronto Press.
- David Potter, David Goldblatt, Margaret Kiloh and Paul Lewis, eds., (1997). *Democratization*. Malden, Mass.: Polity Press in association with The Open University.

- Farazmand, Ali and Jack Pinkowski, eds., (2007). *Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration*. Boca Raton, London, and New York: CRC, Taylor & Francis.
- Farazmand, Ali, ed., (1994). *Handbook of Bureaucracy*. New York: Marcel Dekker.
- Farazmand, Ali, ed., (1997). *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*. Thousands Oak, California: Sage Publications.
- Farazmand, Ali, ed., (2001a). *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York: Marcel Dekker.
- Farazmand, Ali, ed., (2001b). "Comparative and Development Public Administration: Past, Present, and Future." In Ali Farazmand, ed., (2001). *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York: Marcel Dekker.
- Gant, George F. (1979). *Development Administration: Concepts, Goals, Methods*. Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- Goldsmith, Stephen and William D. Eggers (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- Gualmini, Elisabetta (2008). "Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States. *Public Administration: An International Quarterly*. Vol. 86, No. 1, 75-94.
- Guess, George M. (2005). "Comparative Decentralization Lessons from Pakistan, Indonesia, and the Philippines." *Public Administration Review*, March/April, Vol. 65, No.2, 217-230.
- Halligan, John, ed., (2003). *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Heady, Ferrel (1962). "Comparative Public Administration: Concerns and Priorities," in Ferrel Heady and Sybil Stokes, eds., *Papers in Comparative Public Administration* (Ann Arbor, MI: Institute of Public Administration).
- Heady, Ferrel (2001). *Public Administration: A Comparative Perspective*. New York : Marcel Dekker.
- Heady, Ferrel, Bruce Perlman, and Mario Rivera (2007), "Issues in Comparative and International Administration." In Jack Rabin, W., Bartley Hildreth, and Gerald J. Miller, eds., *Handbook of Public Administration*. Boca Raton, London, and New York: CRC, Taylor & Francis.
- Henderson, Keith (1969). "Comparative Public Administration: The Identity Crisis." *Journal of Comparative Administration*, 1(May):65-84.
- Henderson, Keith M. (1971). "A New Comparative Public Administration?" in Frank Marini, ed., *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* Scranton, PA: Chandler).

- Henderson, Keith M. (1995). "Reinventing Comparative Public Administration: Indigenous models of study and application." *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 8, No. 4, 17-25.
- Henry, Nicholas (2004). *Public Administration and Public Affairs*. New York: Prentice-Hall. Ninth Edition.
- Hodges, Ron, ed., (2005). *Governance and the Public Sector*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hood, Christopher (1991). "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- Hood, Christopher (2007). "Public Service Management by Numbers: Why Does it Vary? Where Has it Come From? What Are the Gaps and the Puzzles?" *Public Money and Management*, April 2007, 95-102.
- Hood, Christopher and David Heald, eds.,(2006). *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher and Martin Lodge (2004). "Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis." *Governance*, Vol. 17, No. 3, July, 313-333.
- Jreisat, Jamil E. (2001). *Comparative Public Administration and Policy*. Boulder,CO: Westview Press.
- Jreisat, Jamil E. (2005). "Comparative public administration is back in, prudently." *Public Administration Review*, 65(2), 231-242.
- Kettl, Donald F. (2000). *The Global Public Management Revolution: A report on the Transformation of Governance*. Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn and Joop F. M. Koppenjan, eds., (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Thousands Oaks, California: SAGE Publications Ltd.
- Korean Association for Public Administration (2006). *Government Reform: Past, Present, and Future-A Comparative Perspective-*. Proceedings of the International Conference for the 50th Anniversary of KAPA. The Republic of Korea: The Korean Association for Public Administration and the Presidential Committee on Government Innovation and Decentralization.
- Laking, Rob, and Richard Norman (2007). "Imitation and inspiration in public sector reform: lessons from Commonwealth experiences." *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73, No. 4, December, 517-530.
- Lane, Jan-Erik (2000). *New Public Management*. London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

- Lee, Eliza W. Y., and M. Shamsul Haque (2006) "The New Public Management Reform and Governance in Asian NICs: A Comparison of Hong Kong and Singapore," *Governance*, Vol. 19, No. 4, October, 605-626.
- Levy, Brian (2007). *Governance Reform: Bridging Monitoring and Action*. Poverty Reduction Economic Management Network, The World Bank. Washington D. C.: The World Bank.
- Lind, Nancy, and Eric Otenyo, eds.. (2006). *Comparative Public Administration: The Essential Readings*. The United Kingdom, Oxford: Elsevier. Lynn, Laurence E., Jr. (2006). *Public Management: Old and New*. New York and London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Lipset, S.(1960). *Political Man*. London: Heinemann.
- Loveman, Brian (1996). "The Comparative Administration Group, Development and Antidevelopment." *Public Administration Review*, November/December:361-374.
- McGuire, Linda (2001). "Service Charters-Global Convergence or National Divergence? A Comparison of Initiatives in Australia, the United Kingdom, and the United States." *Public Management Review*, Vol. 3, No. 4, December, 493-524.
- McLaughlin, Kate, Stephen P. Osborne and Ewan Ferlie, eds.. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London and New York: Routledge, Taylor and Francis.
- Meier, Kenneth J. and Laurence J. O'Toole Jr. (2006). *Bureaucracy and Democratic State: A Governance Perspective*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Moloney, Kim (2007). Book Review: Comparative Bureaucracy: Today as Yesterday." *Public Administration Review*, November/December, 1083-1086.
- Moon, Myung-Jae and Patricia Ingraham (1998). "Shaping Administrative Reform and Governance: An Examination of the Political Nexus Triads in Three Asian Countries," *Governance*, Vol.11, No. 1, January, 77-100.
- Moore, B.(1966). *Social origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (1997). *Issues and Developments in Public Management*. Paris: PUMA, OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2003). *Public Management: OECD Country Profiles*. Paris: PUMA, OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, (2000). *Government of the Future*. Paris: OECD.



- Osborne, David, and Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Page, Edward C. (2007). "Comparative Public Administration in Britain. *Public Administration*, Vol. 73, No. 1, 123-141.
- Peters, B. Guy (1988). *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Peters, B. Guy (1996a). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Peters, B. Guy (1996b). "Theory and Methodology." In Hans A. G. M. Bekke, James Perry and Theo A. J. Toonen, eds., *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Peters, B. Guy and Donald J. Savoie, eds. (1993). *Governance in a Changing Environment*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Peters, B. Guy and Donald J. Savoie, eds.. (1998). *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Peters, B. Guy and Donald J. Savoie, eds.. (2000). *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Peters, B. Guy and Jon Pierre, eds., (2001). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St Martin Press.
- Pollitt, Christopher (2006). "Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, No. 1, January, 25-45.
- Pollitt, Christopher and Colin Talbot, eds., (2004). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London and New York: Routledge, Taylor and Francis Group.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, second edition.
- Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert (2003). "Evaluating public management reforms: An international perspective." In Hellmut Wollmann, ed.. *Evaluation in Public Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 12-35.
- Pollitt, Christopher, Colin Talbot, Janice Caufield, Amanda Smullen, eds., (2004). *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. New York: Palgrave, MacMillan.

- Przeworski, A and Henry Teune(1970). *The logic of comparative social inquiry*. New York : Wiley-Interscience.
- Quah, Jon S T (2003). “Causes and Consequences of Corruption in Southeast Asia: A Comparative Analysis of Indonesia, the Philippines and Thailand.” *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 25, No. 2, December, pp. 235-266.
- Quah, Jon S. T. (1999). “Corruption in Asian Countries: Can It Be Minimized?” *Public Administration Review*, Vol. 59, No. 6, November/December, 483-494.
- Ragin, C. (1987), *The comparative method : moving beyond qualitative and quantitative strategies*, Berkeley : University of California Press
- Rhodes, R. A. W. (1996). “The New Governance: Governing Without Government.” *Political Studies*, 44(4):652-667.
- Riggs, Fred W. (1961). *The Ecology of Public Administration*. New Delhi, India: Asia Publishing House.
- Riggs, Fred W. (1964). *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society* (Boston: Houghton-Mifflin).
- Riggs, Fred W. (1973). *Prismatic Society Revisited* (Morristown, NJ: General Learning Press).
- Riggs, Fred W. (1990). “Comparative Public Administration: The Search for Theories.” In N. B. Lynn and A. Wildavsky, eds.. *Public Administration: The State of the Discipline*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Riggs, Fred W. (1998). “Public Administration in America: Why Our Uniqueness is Exceptional and Important.” *Public Administration Review*, 58 (January/February).
- Riggs, Fred W. , (1970). ed.. *Frontier of Development Administration*. Durham, NC: Duke University Press.
- Riggs, Fred. W. (1966). *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Hawaii: East-West Center.
- Rose-Ackerman, Susan (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Samaratunge, Ramanie, Quamrul Alam, and Julian Teicher (2008). “The New Public Management reforms in Asia: a comparison of South and Southeast Asian countries,” *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 74, No. 1, March, 25-46.
- Schedler, Kuno, and Isabella Proeller, eds., (2007). *Cultural Aspects of Public Management Reform*. The United Kingdom: Oxford: Elsevier.
- Sorensen, Eva, and Jacob Torfing, eds., (2008). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke, UK: Palgrave, Macmillan.

- Subramaniam, Venkateswara (2000). "Comparative Public Administration: From Failed Universal Theory to Raw Empiricism-Frank Analyses and Guidelines Towards a Realistic Perspective." *International Review of Administrative Sciences* 66 (December), 557-572.
- Tummala, Krishna K. (1998). "Comparative Study and the Section on International and Comparative Administration (SICA)." *Public Administration Review*, 58 (January/February).
- Tummala, Krishna K., ed. (2003). *Comparative Bureaucratic Systems* (Lanham, MD: Lexington Books).
- Turner, Mark (2006). "From Commitment to Consequences: Comparative experiences of decentralization in the Philippines, Indonesia and Cambodia." *Public Management Review*, Vol. 8, No. 2, June, 253-272.
- United Nations Development Programme, (1997). *Reconceptualising Governance*. Discussion Paper 2. Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support. New York: United Nations Development Programme.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2006). *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating What Works*. New York: United Nations.
- Verheijen, Tony, ed., (1999). *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Verhoest, Koen, Geert Bouckaert and B. Guy Peters (2007), "Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73, No. 3, September, 325-348.
- Vigoda-Gadot, Eran (2003). *Managing Collaboration in Public administration: The Promise of Alliance among Governance, Citizens, and Businesses*. Westport, Connecticut: Praeger.
- Vigoda-Gadot, Eran, Aviv Shoham, Nitza Schwabsky and Ayalla Ruvio (2008). "Public Sector Innovation for Europe: A Multinational Eight-country Exploration of Citizens' Perspective." *Public Administration: An International Quarterly*, Vol. 86, No. 2, 307-330.
- Wart, Montgomery Van, and N. Joseph Cayer (1990). "Comparative Public Administration: Defunct, Dispersed, or Redefined?" *Public Administration Review* 50 (March/April).
- Wilson, Woodrow (1887). "The Study of Public Administration." *Political Science Quarterly* 2: 197~222.

- Wollmann, Hellmut and Eckhard Schroter, eds., (2000). *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany: Key Traditions and Trends of Modernisation*. Aldershot, England: Ashgate.
- Wollmann, Hellmut, ed., (2003). *Evaluation in Public Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Wong, Hoi-kwok and Hon S. Chan, eds., (1999). *Handbook of Comparative Public Administration in the Asia-Pacific Basin*. New York: Marcel Dekker.
- World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington D. C.: The World Bank.
- World Bank (2008). *Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support*. Washington D. C.: The World Bank.
- World Bank, Public Sector Group, Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network, (2000). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, November 2000. Washington D. C.: The World Bank.

## **PART TWO 訪談結果**

### **壹、國科會專題研究計畫-文官調查問卷**

# 「台灣民主治理機制鞏固之研究」

## 文官意見研究問卷

親愛的公務界先進您好：

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

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

2008年1月

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



國立政治大學公共行政學系

# 問卷說明

## **(填寫問卷題目前，請您務必先行閱讀!)**

針對本研究問卷常出現的幾個名詞，我們作如下界定：

(一)「**機關**」：係指您目前的服務機關。例如：

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

(二)「**主管**」：係指您的業務直屬主管。例如：

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

(三)「**政務人員**」與「**事務人員**」之區分：

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

問卷開始



一、以下為關於您個人基本資料、家庭狀況的幾個問題：

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

表一：業務類別

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

下一頁請繼續





2. 請問您的職務是屬於：

(1) 主管人員（含機關首長、副首長）。

(2) 非主管人員。

3. 請問您的現職官職等是？(例如「薦任七職等」)

\_\_\_\_\_ 任 \_\_\_\_\_ 職等。

4. 請問您在現在的職位總共服務多久？

\_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月。

5. 請問您的公務部門服務總年資是？

\_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月。

6. 請問您的性別是？

(1) 男性。

(2) 女性。

7. 請問您的出生年、月？

19\_\_\_\_\_ 年（請填入西元年份後兩碼） \_\_\_\_\_ 月。

8. 本題關於「教育程度」之選項請參照下表二填入號碼：

8-01 您本人的最高教育程度？\_\_\_\_\_

8-02 您父親的最高教育程度？\_\_\_\_\_

8-03 您母親的最高教育程度？\_\_\_\_\_

表二：教育程度

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

9. 請問您父親的籍貫？

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

10. 請問您母親的籍貫？

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

下一頁請繼續



以下二題均請參照下表三填寫號碼，若為「(34) 其他」，請直接填寫職業名。

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

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

表三：職業類別

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

## 二、請依照您的情況，回答下述問題並進行勾選：

13. 請問您以前是否有公部門以外的正職工作經驗？（若「有」，可複選）

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

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

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

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

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

下一頁請繼續



16. 跟私部門相比，公部門的工作對我來說最重要的優點是什麼？(單選)

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

三、請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：

非常同意    同意    有點同意    有點不同意    不同意    非常不同意

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

四、請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：

非常同意      同意      有點同意      有點不同意      不同意      非常不同意

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

下一頁請繼續



**五、請依照您的想法，回答下述問題並填入所代表的編號：**

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

**表四：公共服務倫理價值**

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

34-01 上述各項倫理價值中，哪一項您認為是最重要的？\_\_\_\_\_。

34-02 上述各項倫理價值中，哪一項您認為是第二重要的？\_\_\_\_\_。

34-03 上述各項倫理價值中，哪一項您認為是第三重要的？\_\_\_\_\_。

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

**表五：公共服務行為面向**

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

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

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

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

六、請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：

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

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

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

下一頁請繼續





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

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

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

	非常良好	良好	有點良好	有點不好	不好	非常不好
42-01 政務人員與民意代表之間的關係	1	2	3	4	5	6
42-02 民意代表與事務人員之間的關係	1	2	3	4	5	6
42-03 政務人員與事務人員之間的關係	1	2	3	4	5	6

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

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

下一頁請繼續



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

非常同意      同意      有點同意      有點不同意      不同意      非常不同意

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

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

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

53. 政府近年來推動公營事業民營化，在下列幾個面向中您的感覺是  
如何？

非常  
同意  
有點  
同意  
有點  
不同意  
非常  
不同意

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

### 九、請依照您的想法回答下述問題，並進行勾選：

54. 請問下列說法，哪一個比較符合您的看法？

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

55. 如果您必須在民主和經濟發展之間做一選擇，請問您覺得哪一項比較重要？

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

下一頁請繼續



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

56. 您認為本機關在使用電腦與網路後，改變了哪些對外服務的特性？（至多請選擇三項）
- (1) 可提供資訊查詢。
  - (2) 可提供現存業務的申辦。
  - (3) 可提供新增業務的申辦。
  - (4) 可接受並個別回覆/處理使用者的意見或抱怨（例如以首長信箱個別回覆）。
  - (5) 可接受並公開回覆/處理使用者的意見或抱怨（例如以網路論壇或部落格形式）。
  - (6) 可蒐集並統計使用者意見（例如以網路問卷形式）。
  - (7) 其他，請說明：\_\_\_\_\_。
57. 您認為本機關在使用電腦與網路後，對組織的內部業務流程造成了哪些層面的影響？（至多請選擇五項）
- (01) 業務所需的總體人力。
  - (02) 機關人力運作的彈性。
  - (03) 業務所需的經費支出。
  - (04) 業務處理時效。
  - (05) 業務工作流程的調整。
  - (06) 本機關內的組織結構調整。
  - (07) 本機關與其他機關間的職權調整。
  - (08) 本機關與其他機關間的組織結構調整。
  - (09) 相關法規的修訂。
  - (10) 其他，請說明：\_\_\_\_\_。

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

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

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

59. 一項政府活動紀錄是否涉及國家安全，應由誰來判斷？（單選）

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

下一頁請繼續



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

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

從未遇過這種情況  
從不會這樣作  
偶爾這樣作  
經常這樣作  
總是會這樣作

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

74. 請您參考下表六中各項因素，依序回答下列三小題，並填入所代表的編號：

表六：公務人員行政不中立來源類別

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

74-01 您認為執行公務時，

會造成公務人員行政不中立的最主要來源是？\_\_\_\_\_。

74-02 您認為執行公務時，

會造成公務人員行政不中立的次要來源是？\_\_\_\_\_。

74-03 您認為執行公務時，

會造成公務人員行政不中立的再次要來源是？\_\_\_\_\_。

下一頁請繼續





十二、請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：

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

非常同意  
同意  
有點同意  
有點不同意  
不同意  
非常不同意

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

下一頁請繼續



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

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

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

十四、請依照您的想法，回答下述問題並進行勾選：

97. 目前台灣有許多政黨，請問您比較偏向哪一個政黨？

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



請續答 97-1 若您不偏向任何政黨，請問您比較偏向泛藍、或是泛綠？

- (1) 泛綠。
- (2) 泛藍。
- (3) 其他，請說明：\_\_\_\_\_。

問卷結束

~ 再次感謝您的填答及大力幫忙 ~

## 貳、訪談結果描述統計

### 一、基本資料

#### (一) 文官基本資料

表 1-1：文官基本資料

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

資料來源：本研究整理

#### (二) 基本資料（續）

表 1-2：文官基本資料（續）

基本資料變項	填答次數及百分比
性別	1962 (100%)
(0) 男	1105 (56.3%)
(1) 女	857 (43.7%)
職務	1962 (100%)
(1) 主管	396 (20.2%)
(2) 非主管	1565 (79.8%)
年齡	1956 (99.7%)
(1) 20 歲以下	0 (0.0%)
(2) 21-30 歲	88 (4.5%)
(3) 31-40 歲	536 (27.4%)
(4) 41-50 歲	759 (38.8%)
(5) 51-60 歲	476 (24.3%)
(6) 61 歲以上	97 (5.0%)
政黨	1947 (99.2%)
(1) 國民黨。	403 (20.7%)
(2) 民進黨。	84 (4.3%)
(3) 親民黨。	7 (0.4%)
(4) 台灣團結聯盟。	4 (0.2%)

基本資料變項	填答次數及百分比
(5) 新黨。	10 (0.5%)
(6) 其他	5 (0.3%)
(7) 不偏向任何政黨	1434 (73.7%)
政黨認同	1394 (71%)
(1) 泛綠。	179 (12.8%)
(2) 泛藍。	548 (39.3%)
(3) 其他。	667 (47.8%)
最高學歷	1957 (99.7%)
(1) 無	0 (0.0%)
(2) 自修／識字	1 (0.1%)
(3) 小學	1 (0.1%)
(4) 國(初)中	2 (0.1%)
(5) 初職	1 (0.1%)
(6) 高中普通科	44 (2.2%)
(7) 高中職業科	46 (2.4%)
(8) 高職	47 (2.4%)
(9) 士官學校	1 (0.1%)
(10) 五專	140 (7.2%)
(11) 二專	224 (11.4%)
(12) 三專	65 (3.3%)
(13) 軍警專修班	21 (1.1%)
(14) 軍警專科班(警員班)	25 (1.3%)
(15) 空中行專	69 (3.5%)
(16) 空中大學	36 (1.8%)
(17) 軍警官學校	23 (1.2%)
(18) 技術學院、科大	50 (2.6%)
(19) 大學	727 (37.1%)
(20) 碩士	409 (20.9%)
(21) 博士	25 (1.3%)

資料來源：本研究整理

(三) 工作類別

表 1-3：文官工作類別

業務類別變項	填答次數及百分比
公權力管制	887 (43.1%)
(1) 稅務	220 (10.7%)
(2) 社會保險與津貼核發	27 (1.3%)
(3) 檢察法務	132 (6.4%)
(4) 地政	97 (4.7%)
(5) 戶政	111 (5.4%)
(6) 證照發放	21 (1.0%)
(7) 金融保險	11 (0.5%)
(8) 檢查、稽查、檢驗	108 (5.2%)
(9) 治安執法、調查、消防	103 (5.0%)
(10) 其他	57 (2.8%)
公共服務	653 (31.7%)
(11) 社會福利或榮民機構	91 (4.4%)
(12) 醫護院所	18 (0.9%)
(13) 民眾職業訓練	4 (0.2%)
(14) 教育與社教設施、活動	54 (2.6%)
(15) 文化設施、活動	39 (1.9%)
(16) 一般民間、產業輔導性	31 (1.5%)
(17) 觀光和公園設施、活動	28 (1.4%)
(18) 工程、交通建設與維護	186 (9.0%)
(19) 其他一般性民眾服務	164 (8.0%)
(20) 其他	38 (1.8%)
政府或個別機關內部	519 (25.2%)
(21) 各項幕僚輔助性	402 (19.5%)
(22) 研究性	42 (2.0%)
(23) 法規制度研議與解釋	25 (1.2%)
(24) 其他	50 (2.4%)

資料來源：本研究整理

二、 家庭背景資料  
 (一) 文官父親基本資料

表 2-1：文官父親基本資料

父親資料變項	填答次數及百分比
籍貫	1953 (99.5%)
(1) 台灣閩南人	1326 (67.9%)
(2) 台灣客家人	200 (10.2%)
(3) 台灣原住民	33 (1.7%)
(4) 大陸各省市	394 (20.2%)
職業	1925 (98.1%)
(1) 政府行政主管	77 (4.0%)
(2) 政府單位與公營事業部門職員	190 (9.9%)
(3) 政府單位與公營事業部門勞工	104 (5.4%)
(4) 政府部門研究人員	2 (0.1%)
(5) 公營事業主管	54 (2.8%)
(6) 公營事業工程師	10 (0.5%)
(7) 民意代表	6 (0.3%)
(8) 公立教育機構教師	91 (4.7%)
(9) 公立醫療單位醫事技術人員	12 (0.6%)
(10) 軍警調查局人員	155 (8.1%)
(11) 法官、書記官、檢察與司法官	4 (0.2%)
(12) 民營事業負責人，有雇用人	112 (5.8%)
(13) 民營事業負責人，沒有雇用人	89 (4.6%)
(14) 民營事業主管	35 (1.8%)
(15) 民營事業工程師	18 (0.9%)
(16) 民營事業職員	63 (3.3%)
(17) 民營事業勞工	198 (10.3%)
(18) 家裡事業，有幫忙但未領薪水	26 (1.4%)
(19) 家裡事業，有幫忙且領薪水	26 (1.4%)
(20) 私立教育機構教師	4 (0.2%)
(21) 私人部門研究人員	1 (0.1%)
(22) 買賣業務人員	83 (4.3%)
(23) 服務、餐旅人員	108 (5.6%)
(24) 律師	3 (0.2%)
(25) 會計師	2 (0.1%)
(26) 文字工作者	2 (0.1%)
(27) 非公立醫療單位醫事技術人員	8 (0.4%)
(28) 職業運動專業人士	0 (0.0%)

父親資料變項	填答次數及百分比
(29) 宗教工作	8 (0.4%)
(30) 家管(沒有做家庭代工)	13 (0.7%)
(31) 家管(有做家庭代工)	6 (0.3%)
(32) 農林漁牧	401 (20.8%)
(33) 待業中	14 (0.7%)
最高學歷	1954 (99.6%)
(22) 無	92 (4.7%)
(23) 自修/識字	50 (2.6%)
(24) 小學	689 (35.3%)
(25) 國(初)中	271 (13.9%)
(26) 初職	34 (1.7%)
(27) 高中普通科	162 (8.3%)
(28) 高中職業科	147 (7.5%)
(29) 高職	98 (5.0%)
(30) 士官學校	11 (0.6%)
(31) 五專	54 (2.8%)
(32) 二專	27 (1.4%)
(33) 三專	11 (0.6%)
(34) 軍警專修班	18 (0.9%)
(35) 軍警專科班(警員班)	26 (1.3%)
(36) 空中行專	5 (0.3%)
(37) 空中大學	5 (0.3%)
(38) 軍警官學校	38 (1.9%)
(39) 技術學院、科大	8 (0.4%)
(40) 大學	168 (8.6%)
(41) 碩士	18 (0.9%)
(42) 博士	3 (0.2%)
(43) 其他	19 (1.0%)

資料來源：本研究整理

## (二) 文官母親基本資料

表 2-1：文官母親基本資料

母親資料變項	填答次數及百分比
籍貫	1950 (99.4%)
(1) 台灣閩南人	1511 (77.5%)
(2) 台灣客家人	227 (11.6%)



母親資料變項	填答次數及百分比
(3) 台灣原住民	31 (1.6%)
(4) 大陸各省市	181 (9.3%)
職業	1940 (98.9%)
(1) 政府行政主管	8 (0.4%)
(2) 政府單位與公營事業部門職員	48 (2.5%)
(3) 政府單位與公營事業部門勞工	21 (1.1%)
(4) 政府部門研究人員	2 (0.1%)
(5) 公營事業主管	2 (0.1%)
(6) 公營事業工程師	0 (0.0%)
(7) 民意代表	1 (0.1%)
(8) 公立教育機構教師	60 (3.1%)
(9) 公立醫療單位醫事技術人員	8 (0.4%)
(10) 軍警調查局人員	5 (0.3%)
(11) 法官、書記官、檢察與司法官	2 (0.1%)
(12) 民營事業負責人，有雇用人	17 (0.9%)
(13) 民營事業負責人，沒有雇用人	16 (0.8%)
(14) 民營事業主管	4 (0.2%)
(15) 民營事業工程師	2 (0.1%)
(16) 民營事業職員	22 (1.1%)
(17) 民營事業勞工	81 (4.2%)
(18) 家裡事業，有幫忙但未領薪水	73 (3.8%)
(19) 家裡事業，有幫忙且領薪水	28 (1.4%)
(20) 私立教育機構教師	9 (0.5%)
(21) 私人部門研究人員	0 (0.0%)
(22) 買賣業務人員	21 (1.1%)
(23) 服務、餐旅人員	73 (3.8%)
(24) 律師	0 (0.0%)
(25) 會計師	1 (0.1%)
(26) 文字工作者	0 (0.0%)
(27) 非公立醫療單位醫事技術人員	4 (0.2%)
(28) 職業運動專業人士	0 (0.0%)
(29) 宗教工作	2 (0.1%)
(30) 家管(沒有做家庭代工)	934 (48.1%)
(31) 家管(有做家庭代工)	251 (12.9%)
(32) 農林漁牧	230 (11.9%)
(33) 待業中	15 (0.8%)

母親資料變項	填答次數及百分比
最高學歷	1954 (99.6%)
(1) 無	350 (17.9%)
(2) 自修／識字	101 (5.2%)
(3) 小學	876 (44.8%)
(4) 國(初)中	248 (12.7%)
(5) 初職	15 (0.8%)
(6) 高中普通科	87 (4.5%)
(7) 高中職業科	77 (3.9%)
(8) 高職	65 (3.3%)
(9) 士官學校	1 (0.1%)
(10) 五專	32 (1.6%)
(11) 二專	13 (0.7%)
(12) 三專	5 (0.3%)
(13) 軍警專修班	1 (0.1%)
(14) 軍警專科班(警員班)	1 (0.1%)
(15) 空中行專	3 (0.2%)
(16) 空中大學	4 (0.2%)
(17) 軍警官學校	0 (0.0%)
(18) 技術學院、科大	1 (0.1%)
(19) 大學	56 (2.9%)
(20) 碩士	5 (0.3%)
(21) 博士	0 (0.0%)
(22) 其他	13 (0.7%)

資料來源：本研究整理

### 三、 變項說明

#### (一) 文官角色認知

表 3-1：文官角色認知

業務類別變項	填答次數及百分比
<b>【V13】</b> 公部門以外的正職工作經驗	2066 (100%)
(1) 公職是唯一的工作經驗。	689 (33.3%)
(2) 曾在本國的私人公司	1100 (53.2%)
(3) 曾在外商的私人公司工作。	70 (3.4%)
(4) 曾在非營利組織工作	47 (2.3%)

業務類別變項	填答次數及百分比
(5) 曾從事農林漁牧	67 (3.2%)
(6) 其他	93 (4.5%)
<b>【V14】</b> 加入公部門最重要理由	1930 (98.4%)
(1) 薪資與福利。	230 (11.9%)
(2) 工作有保障。	1327 (68.8%)
(3) 作為找其他工作的跳板。	37 (1.9%)
(4) 值得我發揮所長。	122 (6.3%)
(5) 希望能夠為國家效力。	80 (4.1%)
(6) 公共組織目標與個人理念相契合。	70 (3.6%)
(7) 其他	64 (3.3%)
<b>【V15】</b> 在工作上最想達成的目標	1942 (99.0%)
(1) 有更多陞遷的機會。	402 (20.7%)
(2) 為公部門之外的工作做準備。	154 (7.9%)
(3) 保住工作機會。	278 (14.3%)
(4) 為機關的整體表現而努力。	708 (36.5%)
(5) 努力為國家推動好政策。	334 (17.2%)
(6) 6 其他	66 (3.4%)
<b>【V16】</b> 公部門工作的最重要優點	1936 (98.7%)
(1) 薪水。	58 (3.0%)
(2) 福利。	32 (1.7%)
(3) 工作較有保	1043 (53.9%)
(4) 退休後經濟較有保障。	432 (22.3%)
(5) 工作較輕鬆。	12 (0.6%)
(6) 陞遷管道較暢通。	4 (0.2%)
(7) 工作環境正面積極具挑戰性。	182 (9.4%)
(8) 有機會為自己認同的政策努力。	121 (6.2%)
(9) 可以報效國家。	38 (2.0%)
(10) 其他	14 (0.7%)

資料來源：本研究整理

(二) 組織信任

表 3-2-1：對「組織與同儕信任」的認知

認知程度 組織與同儕信任	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V17】本機關會為我的前途著想。	43 2.2%	<u>520</u> <u>26.6%</u>	<u>605</u> <u>30.9%</u>	330 16.9%	321 16.4%	137 7.0%	1956 99.7%	3.40
【V18】本機關的每個人都能禍福與共。	69 35%	<u>527</u> <u>27.0%</u>	<u>629</u> <u>32.2%</u>	371 19.0%	284 14.5%	75 3.8%	1955 99.6%	3.26
【V19】本機關中的主管與部屬之間都能相互信任。	112 5.7%	<u>738</u> <u>37.8%</u>	<u>593</u> <u>30.4%</u>	303 15.5%	150 7.7%	56 2.9%	1952 99.5%	2.90

表 3-2-2：對「主管信任」的認知

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

(三) 專業責任認知

1. 方案承諾

表 3-3-1：對「方案承諾」的認知

認知程度 方案承諾	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V24】相對於長期政策計畫，公務人員更應關心短期可能發生的事情。	247 12.6%	<u>1025</u> <u>52.3%</u>	<u>397</u> <u>20.3%</u>	197 10.1%	83 4.2%	9 0.5%	1958 99.8%	2.42
【V25】在具有政治爭議的政策中，公務人員應避免選擇極端立場的方案。	<u>821</u> <u>41.9%</u>	<u>959</u> <u>49.0%</u>	136 6.9%	18 0.9%	15 0.8%	9 0.5%	1958 99.8%	1.71
【V26】有效率的利用政府資源，比特定政策的成效來得重要。	556 28.5%	<u>1039</u> <u>53.2%</u>	274 14.0%	54 2.8%	26 1.3%	5 0.3%	1954 99.6%	1.96
【V27】公務人員的工作應該依據法令規章行事，而不是讓他們自己判斷。	641 32.8%	<u>916</u> <u>46.8%</u>	227 11.6%	139 7.1%	27 1.4%	7 0.4%	1957 99.7%	1.99
【V28】政府部門的政策評估做得不夠好，以致無法瞭解政策執行的成效。	317 16.2%	<u>960</u> <u>49.2%</u>	527 27.0%	110 5.6%	33 1.7%	5 0.3%	1952 99.5%	2.28

2. 菁英主義指標

表 3-3-2：對「菁英主義」的認知

認知程度 菁英主義指標	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V29】民眾在政府機關的政策制定上沒有太多的發言權。	242 12.4%	<u>720</u> <u>36.8%</u>	531 27.1%	274 14.0%	168 8.6%	22 1.1%	1957 99.7%	2.73
【V30】稱職的政務人員取決於適當的專業技術和教育。	556 28.4%	<u>1037</u> <u>53.0%</u>	245 12.5%	71 3.6%	38 1.9%	10 0.5%	1957 99.7%	1.99

認知程度 菁英主義指標	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V31】政府機關中，需要一些懂得如何發號施令的人。	408 20.9%	<u>999</u> <u>51.1%</u>	342 17.5%	123 6.3%	60 3.1%	24 1.2%	1956 99.7%	2.23
【V32】只有達到某種教育程度以上的民眾才能擁有投票權。	54 2.8%	143 7.3%	218 11.1%	298 15.2%	<u>686</u> <u>35.0%</u>	<u>559</u> <u>28.5%</u>	1958 99.8%	4.58
【V33】民眾在投票時，很少能清楚分辨什麼樣的選擇對他們最有利。	237 12.1%	<u>598</u> <u>30.5%</u>	<u>633</u> <u>32.3%</u>	250 12.8%	203 10.4%	38 1.9%	1959 99.8%	2.85

#### (四) 政府倫理相關議題

##### 1. 倫理價值內涵

表 3-4-1：倫理價值內涵

重要排序 【V34】 公共服務倫理價值	(1) 第一重要	(2) 第二重要	(3) 第三重要
01 民主	88 4.5%	52 2.7%	46 2.4%
02 正直	96 4.9%	72 3.7%	49 2.5%
03 負責	250 12.8%	<u>241</u> <u>12.3%</u>	<u>218</u> <u>11.2%</u>
04 公平	148 7.6%	200 10.2%	175 9.0%
05 行政中立	246 12.6%	170 8.7%	130 6.7%
06 誠實	152 7.8%	159 8.1%	83 4.2%
07 公共利益	269 13.8%	174 8.9%	155 7.9%
08 客觀	38 1.9%	96 4.9%	99 5.1%
09 公開	16 0.8%	42 2.1%	58 3.0%

【V34】 公共服務倫理價值	重要排序		
	(1) 第一重要	(2) 第二重要	(3) 第三重要
10 效率	50 2.6%	188 9.6%	<u>264</u> <u>13.5%</u>
11 忠誠	48 2.5%	43 2.2%	42 2.1%
12 服從	8 0.4%	10 0.5%	29 1.5%
13 專業	185 9.5%	<u>237</u> <u>12.1%</u>	<u>312</u> <u>16.0%</u>
14 沈默	0 0.0%	1 0.1%	1 0.1%
15 人本	13 0.7%	14 0.7%	17 0.9%
16 廉潔	<u>336</u> <u>17.2%</u>	<u>245</u> <u>12.5%</u>	<u>259</u> <u>13.3%</u>
17 尊重前輩	6 0.3%	10 0.5%	16 0.8%
18 其他	4 0.2%	0 0.0%	1 0.1%
有效樣本數	1953 99.5%	1954 99.6%	1954 99.6%

2. 倫理行為規範

表 3-4-2：倫理法典化\_公共服務行為面向

【V35】 公共服務行為面向	規範排序		
	(1) 第一需要	(2) 第二需要	(3) 第三需要
01 行政中立	489 25.0%	190 9.7%	172 8.8%
02 政治活動	64 3.3%	119 6.1%	102 5.2%
03 資訊使用	32 1.6%	57 2.9%	82 4.2%
04 財產申報	27 1.4%	36 1.8%	35 1.8%

【V35】 公共服務行為面向	規範排序		
	(1) 第一需要	(2) 第二需要	(3) 第三需要
05 圖利	181 9.3%	228 11.7%	168 8.6%
06 收受賄賂	362 18.5%	255 13.0%	184 9.4%
07 關說請託	246 12.6%	282 14.4%	218 11.2%
08 遊說	25 1.3%	51 2.6%	77 3.9%
09 國家忠誠	122 6.2%	121 6.2%	78 4.0%
10 在職期間保守職務機密	76 3.9%	134 6.9%	136 7.0%
11 在職期間利益迴避	206 10.5%	269 13.8%	249 12.7%
12 弊端揭發程序與保護	92 4.7%	120 6.1%	195 10.0%
13 離職後利益迴避	18 0.9%	49 2.5%	98 5.0%
14 離職後保守職務機密	5 0.3%	31 1.6%	89 4.6%
15 離職後就業規範（旋轉門 條款）	8 0.4%	12 0.6%	70 3.6%
16 其他	0 0.0%	1 0.1%	1 0.1%
有效樣本數	1953 99.5%	1955 99.6%	1954 99.6%

### 3. 組織倫理領導認知

表 3-4-3：對「組織倫理」的認知

組織倫理 領導認知	認知程度						有效樣 本數	平均數
	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意		
【V36】本機關領導階層 將公共服務倫理視為組 織最重要的價值。	167 8.5%	<u>902</u> <u>46.1%</u>	553 28.2%	197 10.1%	108 5.5%	31 1.6%	1958 99.8%	2.63



組織倫理 領導認知	認知程度	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V37】本機關領導階層能很快解決有關公共服務倫理方面的事件。		138 7.0%	<u>871</u> <u>44.5%</u>	606 30.9%	213 10.9%	105 5.4%	26 1.3%	1959 99.8%	2.67
【V38】本機關領導階層會適時提供部屬公共服務倫理議題方面的協助		121 6.2%	<u>755</u> <u>38.6%</u>	<u>672</u> <u>34.3%</u>	272 13.9%	108 5.5%	30 1.5%	1958 99.8%	2.79
【V39】本機關領導階層不斷致力於使決策符合公共服務倫理價值。		144 7.4%	<u>787</u> <u>40.2%</u>	<u>635</u> <u>32.4%</u>	251 12.8%	99 5.1%	41 2.1%	1957 99.7%	2.74

#### 4. 貪腐議題

表 3-4-4：對「貪腐議題」的認知

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

#### (五) 政府中立

##### 1. 政務、事務與民意代表的接觸頻率

表 3-5-1：「接觸頻率」的次數

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

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

2. 政務、事務與民意代表互動關係之認知

表 3-5-2：對「政務、事務與民意代表互動關係」的評估

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

### 3. 順服價值

表 3-5-3：「順服價值」呈現頻率

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

### 4. 黨派考量

表 3-5-4：「黨派考量」呈現頻率

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

5. 無名程度

表 3-5-5：「無名程度」呈現頻率

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

6. 程序與結果

表 3-5-6：「程序與結果」呈現頻率

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

7. 政治中立性指標

表 3-5-7：對「政治中立性指標」的認知

政治中立性指標	認知程度	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	有效樣本數	平均數
		非常同意	同意	有點同意	有點不同意	不同意	非常不同意		
【V43】在公共政策的爭議中，政務人員不會讓事務人員自己承受外界的壓力。		51 2.6%	373 19.3%	<u>528</u> <u>27.3%</u>	<u>579</u> <u>29.9%</u>	290 15.0%	116 6.0%	1937 98.7%	3.53

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

8. 行政不中立之來源

表 3-5-8：行政不中立來源

來源排序	(1) 主要來源	(2) 次要來源	(3) 再次要來源
【V74】 行政不中立來源			
01 個人的政治立場	301 15.4%	156 8.0%	194 9.9%
02 民意代表的關說	496 25.4%	<u>537</u> <u>27.5%</u>	209 10.7%
03 人際關係的影響	74 3.8%	171 8.8%	269 13.8%

【V74】 行政不中立來源	來源排序		
	(1) 主要來源	(2) 次要來源	(3) 再次要來源
04 接受長官的命令	660 33.8%	476 24.4%	224 11.5%
05 法規不明	190 9.7%	233 11.9%	308 15.8%
06 法規缺乏罰則	20 1.0%	49 2.5%	85 4.4%
07 不明瞭行政中立的概念	72 3.7%	88 4.5%	123 6.3%
08 個人對法令不嫻熟	54 2.8%	117 6.0%	227 11.6%
09 事實認定有誤	76 3.9%	118 6.0%	298 15.3%
10 其他	12 0.6%	8 0.4%	13 0.7%
有效樣本數	1955 99.6%	1953 99.5%	1950 99.4%

### (六) 政治回應認知

#### 1. 政治容受度指標

表 3-6-1：對「政治容受度」的認知

認知程度 政治容受度	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	有效樣 本數	平均數
	非常 同意	同意	有點 同意	有點不 同意	不同意	非常 不同意		
【V75】一般而言，為公共政策品質把關的是民選的政治人物，而不是公務人員。	82 4.2%	292 14.9%	267 13.6%	478 24.4%	650 33.1%	192 9.8%	1961 99.9%	3.97
【V76】政務人員干預行政機關所負責的事務，是我國行政運作的一項隱憂。	383 19.6%	845 43.2%	567 29.0%	109 5.6%	46 2.4%	5 0.3%	1955 99.6%	2.29

認知程度 政治容受度	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V77】一般而言，民意代表比較關心公共利益，而不是較狹隘的政治利益。	75 3.8%	197 10.1%	227 11.6%	519 26.5%	590 30.1%	349 17.8%	1957 99.7%	4.23
【V78】政策制定過程中，專業及技術的考量應重於政治的考慮。	668 34.1%	917 46.8%	210 10.7%	74 3.8%	65 3.3%	26 1.3%	1960 99.9%	1.99
【V79】在我國政策形成過程中，往往太過偏重政治人物及政黨的利益。	678 34.6%	908 46.3%	316 16.1%	40 2.0%	14 0.7%	5 0.3%	1961 99.9%	1.89
【V80】在我國的政治過程中，民間團體的影響往往是負面的。	54 2.8%	265 13.5%	538 27.5%	710 36.3%	347 17.7%	42 2.1%	1956 99.7%	3.59
【V81】雖然幾個主要政黨在我國政治扮演重要角色，但是他們經常造成不必要的政治衝突。	584 29.8%	903 46.1%	396 20.2%	49 2.5%	22 1.1%	6 0.3%	1960 99.9%	2.00
【V82】假使能減少政治人物在政策過程中的影響力，而增加行政部門專家的影響力，政府行政效能應可大大提高。	683 34.8%	954 48.6%	271 13.8%	37 1.9%	12 0.6%	4 0.2%	1961 99.9%	1.85

## 2. 民主價值相關議題

表 3-6-2：對「民主價值」的認知情形

認知程度 推動民營化	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V83】低教育程度的人，應該和高教育程度的人一樣，在政治上享有同等的發言權。	623 31.8%	899 45.9%	259 13.2%	110 5.6%	54 2.8%	14 0.7%	1959 99.8%	2.04
【V84】女性不應該像男性一樣參加政治活動。	16 0.8%	23 1.2%	29 1.5%	154 7.9%	722 37.0%	1009 51.7%	1953 99.5%	5.34



認知程度 推動民營化	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V85】政府首長等於是大家庭的家長，一切大小國事，皆應聽從他的決定。	39 2.0%	171 8.7%	224 11.4%	543 27.7%	598 30.5%	384 19.6%	1959 99.8%	4.35
【V86】強而有力的領袖比優良的法律更重要。	83 4.2%	180 9.2%	204 10.4%	403 20.6%	612 31.2%	477 24.3%	1959 99.8%	4.39
【V87】大家想法若不一致，社會就會混亂。	144 7.3%	359 18.3%	346 17.7%	429 21.9%	539 27.5%	143 7.3%	1960 99.9%	3.66
【V88】某種言論能否在社會上流傳，應由政府來決定。	19 1.0%	109 5.6%	159 8.1%	449 22.9%	812 41.4%	412 21.0%	1960 99.9%	4.61
【V89】在地方上，如果東一個團體，西一個團體，就會影響到地方的安定與和諧。	68 3.5%	256 13.1%	292 14.9%	496 25.3%	647 33.0%	200 10.2%	1959 99.8%	4.02
【V90】一個國家如果有很多政黨，就會影響政治安定。	42 2.1%	191 9.7%	262 13.4%	501 25.6%	718 36.7%	245 12.5%	1959 99.8%	4.22
【V91】法官在審理重大案件時，應該接受行政機關的意見。	103 5.3%	452 23.1%	481 24.6%	245 12.5%	383 19.6%	290 14.8%	1954 99.6%	3.63
【V92】政府如果時常受到立法機關的牽制，就不可能有多大的作為。	151 7.7%	459 23.5%	513 26.2%	409 20.9%	337 17.2%	88 4.5%	1957 99.7%	3.30
【V93】政府自然會為人民解決困難、謀求福利，人民不必多作主張。	10 0.5%	64 3.3%	106 5.4%	547 27.9%	852 43.4%	383 19.5%	1962 100%	4.69
【V94】對付殘暴的罪犯應立即處罰，不必經過法院複雜的審理程序。	93 4.7%	139 7.1%	191 9.7%	322 16.4%	719 36.7%	497 25.3%	1961 99.9%	4.49



(七) 基本價值

1. 政府角色議題

表 3-7-1：對「政府角色」的認知

政府角色 \ 認知程度	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
【V49】政府不應該擴大對於經濟事務的介入程度。	160 8.2%	<u>674</u> <u>34.4%</u>	<u>510</u> <u>26.0%</u>	339 17.3%	240 12.3%	35 1.8%	1958 99.8%	2.96
【V50】政府不應該擴大對於社會事務的介入程度。	90 4.6%	<u>434</u> <u>22.2%</u>	<u>422</u> <u>21.6%</u>	538 27.5%	411 21.0%	63 3.2%	1958 99.8%	3.48
【V51】政府應平衡民眾所得收入的高低。	564 28.8%	<u>830</u> <u>42.4%</u>	<u>360</u> <u>18.4%</u>	124 6.3%	69 3.5%	12 0.6%	1959 99.8%	2.15

2. 公營事業民營化認知

表 3-7-2-1：對「民營化」的選擇

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

表 3-7-2-2：對「推動民營化」的認知

認知程度 【V53】 推動民營化	(1) 非常 同意	(2) 同意	(3) 有點 同意	(4) 有點不 同意	(5) 不同意	(6) 非常 不同意	有效樣 本數	平均數
整體來說，公營事業民營化後是有效率的。	147 7.5%	<u>839</u> <u>43.0%</u>	<u>574</u> <u>29.4%</u>	205 10.5%	149 7.6%	38 1.9%	1952 99.5%	2.74
整體來說，公營事業進行民營化的過程是符合公平正義原則。	63 3.2%	<u>367</u> <u>18.8%</u>	<u>530</u> <u>27.2%</u>	554 28.4%	310 15.9%	125 6.4%	1949 99.3%	3.54
整體來說，公營事業進行民營化的過程具有合法性。	54 2.8%	<u>449</u> <u>23.0%</u>	<u>688</u> <u>35.3%</u>	489 25.1%	192 9.9%	77 4.0%	1949 99.3%	3.28
公營事業民營化後，組織能夠以專業導向來取才。	169 8.7%	<u>717</u> <u>36.8%</u>	<u>532</u> <u>27.3%</u>	283 14.5%	178 9.1%	71 3.6%	1950 99.4%	2.90

3. 民主體制與經濟發展認知

表 3-7-3：對「民主體制」的看法與選擇

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

(八) 資訊化與網路化

1. 對外服務與內部流程之影響

表 3-8-1：電子化政府相關議題

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

資料來源：本研究整理

2. 政府資訊公開議題

表 3-8-2\_1：對「政府資訊公開」的認知

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

表 3-8-2\_2：對「政府資訊公開」的認知（續 1）

認知程度 【V58】 推動民營化	(1) 增加了許多	(2) 增加了一些	(3) 沒有改變	(4) 減少了一些	(5) 減少了許多	有效樣本數	平均數
【V58_3】政府機關依「政府資訊公開法」實施資訊公開之後，您的工作負擔是否有所改變？	141 7.2%	<u>930</u> <u>47.5%</u>	<u>838</u> <u>42.8%</u>	40 2.0%	9 0.5%	1958 99.8%	2.41
【V58_4】政府機關依「政府資訊公開法」實施資訊公開之後，您的工作機關運作的透明程度是否有所改變？	303 15.5%	<u>1052</u> <u>53.8%</u>	589 30.1%	12 0.6%	1 0.1%	1957 99.7%	2.16

表 3-8-2：對「政府資訊公開」的看法

對「政府資訊公開」的看法	填答次數及百分比
【V59】一項政府活動紀錄是否涉及國家安全，應由誰來判斷？	1938 (98.8%)
(1) 行政部門中的政務人員。	274 (14.1%)
(2) 行政部門中的事務人員。	549 (28.3%)
(3) 立法機關。	225 (11.6%)
(4) 司法機關。	<u>823 (42.5%)</u>

對「政府資訊公開」的看法	填答次數及百分比
(5) 一般民眾。	46 (2.4%)
(6) 其他	21 (1.1%)

(九) 政府績效衡量

表 3-9-1\_1：對「政府績效」的衡量

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

表 3-9-1\_2：對「政府績效」的衡量

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

【特殊答項歸類說明】

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

## PART THREE 評論與建議\*

### 壹、抽樣設計

1. 抽樣基準：中央地方、簡薦委層級交叉抽樣的發法，如果能根據**政策功能**的領域，可以把分析單位從文官特質聚合到政策領域。
2. 抽樣可以考慮「**職系**」。

### 貳、問卷設計

1. **題目太多**，填答時間太長。
2. 題目**包羅萬象**，回答方式有四、五種，選項的概念有好幾種，對非專業的填答者是很大挑戰。
3. 標題叫做「**台灣民主治理系絡之文官調查**」，看到標題會想說到底要作什麼，我們可以具體說就是要治理文官，受訪者會更願意填寫。
4. **名詞界定**：不清楚的名詞界定，比如說「**公職**」、「**公共服務**」，學界可以理解，但實務界可能不太瞭解要表達是什麼。
5. 題目**長度**： $\alpha$  值低的陳述都很長， $\alpha$  值高的陳述都很短。可以試圖從受訪者背景找出差異。
6. **價值判斷**的問題無法填答：例如民營化他本身沒有餐預借無法判斷。
7. **中立選項**：「不知道」和「沒意見」兩個選項表示出他對這個問題不想回答，也是一種很重要的意見。
8. 問卷設計的**意涵**，或是比較概念是什麼，可以針對這一些價值判斷作深入的比較。
9. **績效**的 95 題與 96 題問的都很大，不一定要擺進來，因為績效的界定很難。
10. **政黨**題目會不會導致填答者心理上排斥，不知道問卷意義在哪裡。
11. 選項設計：牽涉的是測量程度，現在是用六個等距尺度，分析最好是用**連續尺度**。

### 參、執行方法

1. **高回收率**：緊迫盯人的方法，回收率高。
2. **品質維護**：大部分的量化研究幾乎沒有人提出品質如何去維護，調查品質管理的觀念決定了我們將來資料能不能用。
3. **SOP**：逐步發展資料收集的 SOP，實證調查共通應注意的事情，或許可以制定一本 SOP 的書。

---

\* 此部分摘錄自 2008 年台灣政治學年會暨學術研討會諸位與會人士之評論與建議。

4. **發公函**：事先把調查的意義用公函的方式說明，讓對方降低疑義，但從正式樣本與替代樣本的回饋可見一定的效度。
5. **填答意願**：可以比較「主動填答」與「長官禁止填答」兩類人員進行**深度訪談**。

## 肆、未來建議

1. **制度性管道**：錢與制度性，我們學界可以考慮建立有關文官調查的中心。
2. **題目設計**：我們知道 20 年前的文官有什麼樣的想法並沒有太大用處，因此未來的的題目可以朝文官制度應該朝向那個方向走設計。
3. **資料庫開放**：文官調查銓敘部已經有完整的所有資料，但就是沒有**開放**，我們學界要做出一點成績來才能要求開放，或以後的行政主管瞭解開放資料無妨。
4. **維護資料庫**：未來維護營運資料庫注意不讓個資洩漏，資金方面充足以及法律層面的保護。