airiti

政務事務互動關係：台灣文官對政治的容忍之研究

黃建勳* 陳敦源**

壹、前言
貳、文獻回顧
參、資料與測量
肆、分析結果
伍、討論與結論

在政務事務互動中，永業文官回應政務官員具有規範性及經驗性意義。但是，過去研究文獻大多採取由上而下的角度解釋雙方互動與事務官回應。即使後續研究認為政務事務互動是一個動態過程且強調雙方混合或合作關係，不過仍然對於事務官回應政務領導之瞭解甚少。此外，在國內民主轉型環境下，如何讓事務官願意回應政務領導具有理論與實務價值。本文採取由下而上的

本文初稿曾發表於 2015 年中國政治學會年會暨「東西方文明衝突下的政經多樣性與政經發展」國際學術研討會，感謝淡江大學公共行政學系陳志瑋教授在會議上評論，同時作者也特別感謝匿名審查人與編輯委員會提供諸多寶貴修改意見，讓本文更趨嚴謹完備，然而，一切文責由作者自負。

* 政治大學公共行政學系博士候選人。E-mail: 101256501@nccu.edu.tw
** 政治大學公共行政學系專任教授。E-mail: donc@nccu.edu.tw

投稿日期：2016 年 12 月 16 日；接受刊登日期：2018 年 8 月 6 日。
東吳政治學報/2018/第三十六卷第二期/1-64 頁。

airiti

觀點，應用事務官對政治的容忍之態度，探討事務官看待政策過程的民主政治運作是否影響他們回應政務領導。本文使用 2008 年台灣文官調查資料庫進行檢驗並發現，當事務官對政治的容忍程度愈高時，行政回應立場也較為正面。本文貢獻在於探討過去文獻較少關注文官本身的政治認知，即對政治的容忍，希望補充既有國內外政務事務關係與官僚回應研究之不足。最後，本文提出一些後續研究與實務建議。

關鍵詞：政務事務關係、回應性、政治控制、政治行政二分、對政治的容忍

airiti

壹、前 言

在民主治理中如何讓非經民選出身的專業文官具有回應性，一直是學界與實務界長期思索的議題。尤其，官僚的回應性（responsiveness）是民主治理系統所重視的公共價值或機制設計。依據研究文獻指出，官僚回應性的概念相當模糊，而回應對象的範圍也相當廣泛，包括市民、民選與政務官員、大眾媒體，甚至於法律、專業責任倫理或公共利益等（Rourke, 1984; Saltzstein, 1992; Romzek and Ingraham, 2000; Bryer, 2007; de Graaf, 2010；蔡允棟，2001；陳敦源等，2006；廖洲棚，2016）。[1] 不過，在多元民主政治環境下，文官體系首要回應對象就是經由選舉程序之政治性權威：代表民意的民選或政務官員。雖然，民選或政務官員可能偏袒特定利益或背離民意（Miller, 2000），但是相對於多數民意的不確定性或公共利益的模糊內涵，民選或政務官員的政策指示具有高度的課責要求與明確性，使得事務官勢必面對與回應之，不論他們本身是否喜歡這些政治上司。不過，目前研究文獻對於事務官如何回應政務領導之瞭解並不多。

過去文獻討論政務事務關係與官僚回應，主要認為事務官必須服從政治權威的指示與領導。一方面，在監管式民主環境下，非民選的事務官接受代表民意的政務官領導與命令（Redford, 1969）。

1. 無可避免地，面對多元的回應對象或價值，文官經常必須處理價值衝突與選擇問題，請參閱 Kaufman（1956）、Levine et al.（1990）、Cooper（1986）。本文的焦點主要在於回應政務官員，有關回應其他對象或價值，甚至衍生衝突與選擇困境，需要另外的論文篇幅與分析。

airiti

政治控制論者也認為，在民主政治的遊戲規則下事務官扮演政策執行的工具性角色，政務官可以藉由各種管理與控制策略來落實事務官的民主回應性（Moe, 1993；Wood and Waterman, 1994）。另一方面，在政治行政二分（dichotomy）論述強調事務官所負責的行政事務必須依據專業知識及效率原則，忠實地執行政策並遠離政治干預（Wilson, 1887；Goodnow, 1900；Friedrich, 1940）。不過，這些論點容易忽略文官體系作為一種政治制度，也是目標導向之政策行動者（Appleby, 1949; Long, 1949; Levine et al., 1990）。後續，相關學者以動態的角度觀察政務事務間合作或混合關係且認為，儘管政務與事務官間之價值與目標不同，但是在功能角色重疊之下而有更多相互涉入與合作之可能（Svara, 1999; 2001; 2006a; Dunn and Legge, 2002; Maranto, 2005; Demir and Nyhan, 2008; Aberbach et al., 1981；Gregory, 1991; Ingraham and Ban, 1988）。換言之，當雙方瞭解與接受彼此的價值與立場，即政務官的政治權威與事務官的專業經驗，始能創造雙方合作的契機。但是，依據 Meier 與 O'Toole（2006）的官僚價值（bureaucratic value）觀點來看，過去主流研究偏向討論由上而下的互動關係，但對於事務官的特定政治或政策態度及其影響的瞭解並不多。即便後續研究修正為動態論點，不是過於樂觀看待合作關係，就是忽略雙方衝突的本質。所以，在民主回應與專業責任兩個制度性價值影響下（Finer, 1941; Friedrich, 1940），事務官如何看待政策過程中民主政治運作與回應政務領導？

回觀國內，民主化後政務事務間動態發展是過去威權體制文官所未見。當台灣的政治體制走過民主轉型與深化後，民主化前已建立的專業文官體系正面臨多元民主政治的衝擊：政黨競爭與政權輪替、利益團體的競逐與社會運動的崛起（王輝煌，2000；2017）。

airiti

近十年來國內學者利用國外理論文獻分別從正式制度面與非正式互動面，紀錄與探究民主化對於行政體系運作之影響與轉變。例如，蔡秀涓（2012）從人事管理與組織領導角度討論政務官與事務官的差異，並從政務官的領導角度，探究與建議其如何與事務文官互動，以減少兩者不同的治理角色在互動過程的各項衝突。而黃東益（2013）與熊忠勇（2012）也利用訪談資料與討論中央政府政務官與高階事務官間日益緊張與衝突，以及夥伴關係建立的契機與困境。另外，陳敦源（2002，2012）與廖洲棚（2016）利用賽局理論分析雙方互動結構，並討論政務官的偏好選擇與事務官的策略回應。即便國內文獻已經累積豐富的質性研究成果，但是經驗性實證研究並不多。國內學者也藉由 Aberbach 等人（1981）的分析架構，利用問卷資料或二手調查資料，探究事務文官的政治態度與行政行為（Huang et al., 2005；賴維堯，1995；王俊元，2010；王光旭，2012），發現國內文官體系屬於對政治的容忍低而專案承諾高的技術官僚類型，且高階文官涉入政策制定與政治的程度較高。然而，如同國外研究文獻所遇到的瓶頸（Lee and Raadschelders, 2008），國內相關調查或個案研究偏向敘述性分析，量化研究也欠缺理論建立與檢驗。所以，吾等好奇的是，國內 2000 年時出現第一次政黨輪替，當中央政府文官體系首要面對經由選舉過程的新政治權威時，事務官如何看待與回應政務領導？

本文研究目的在於系統性檢驗政務事務互動中事務官如何正向回應政務領導。本文應用 Aberbach 等人（1981）與 Gregory（1991）研究對政治的容忍（tolerance of politics）態度，探討事務官看待多元民主的政治運作，並採取由下而上角度進一步討論與檢驗對政治的容忍態度是否影響他們在政務事務互動的回應。

airiti

本文採取次級調查資料分析，資料來源是 2008 年台灣文官調查庫。誠然該等資料庫的調查時間距今已有十年，但是其仍具有使用的價值。第一，2008 年台灣文官調查資料是目前國內應用 Aberbach 等人（1981）分析架構最具規模與齊全的調查資料。即便已有十年之久，至今國內研究文獻討論政務事務互動仍多侷限於敘述性分析或個案探討，少有研究進行系統性檢驗事務官的政治與行政態度如何影響在政務事務互動中官僚行為。這個資料庫正好包括對政治的容忍與政務事務互動關係相關測量題目，符合本文的研究目的且可以進一步填補過去國內外研究文獻的不足。第二，此等資料庫應該可以反映台灣文官體系如何面對民主轉型的政治環境，尤其是國內第一次中央層級的政黨輪替後政務事務互動關係。該資料的調查時間正好是民進黨第一次執政的後期。過去 2000 年民進黨首次贏得總統大選後，在日益明顯的政治控制之下，政務與事務官員雙方的摩擦與齟齬便屢見不鮮，執政者經常抱怨其政策主張受到來自事務文官的制肘，甚至將政策責任歸咎於前朝官僚。[2] 此等「新政府、舊官僚」的政治行政間衝突問題已經獲得國內學界的高度關注（熊忠勇，2012；蔡秀涓，2012；黃東益，2013；廖洲棚，2016）。然而，在第一次政黨輪替之後，國內研究文獻除了質性分析外，仍欠缺系統性探究政務事務互動情形，也尚未進一步探討事務官員如何回應這些亟欲控制的政治上司的情形。本文利用此等樣本資料可用以檢驗當時事務官的政治態度與行政回應，並將有助於瞭解政務事務間衝突的磨合可能，而具有實務與學術的意義。

2. 有關當時政務事務衝突各項狀況，可參閱余致力（2002）的相關新聞分析與黃東益（2013）的訪談資料。

airiti

貳、文獻回顧

一、政務事務互動與回應性

在現代民主政府體系下，政務事務關係代表著民主政治與官僚體系間一項聯結。官僚回應也經常反映政務事務互動情形而成為學界與實務界注目的焦點。從民主治理角度，在「監管式民主」（overhead democracy）體系下（Redford, 1969; Durant, 1995），永業文官的回應乃是透過「選民－民選/政務官－事務官」的多重課責機制來完成。亦即，民眾藉由投票程序選擇民選官員與組成政府，而民選官員必須在政策規劃與立法上反映民眾需求並接受下次選舉的考驗。不過，徒法不足以行，民選官員仍需要授權或指揮文官體系落實政策並監督執行成果。所以，文官體系經常被視為中立的政策執行工具，必須服膺於民主制度，始符合回應性與民主價值。

進一步看民主政治下政務事務間互動與回應，又以政治行政二分（dichotomy）論述最具代表性。二分論述係源於美國進步年代（1890-1920）期間對於政府效能所發起的改革策略。此等改革呼應Wilson（1887）倡導政府的行政層面屬於事務運作，行政的問題不能任由政治介入與干預，並在永業保障制度下，負責行政的事務官須遠離黨派政治競爭與干預。[3] 同時，Goodnow（1900）也認為現代政府可以區分政治與行政的功能，前者是政治意志的表現而後者是政治意志的執行。行政功能屬於科學管理的專業領域，必須隔絕

3. Wilson（1887）一文聯結政治與行政二分論述在日後被學界公認為公共行政領域獨立發展的源頭（Ostrom, 1973；Levine et al., 1990；Georgiou, 2014；陳敦源，2012）。

airiti

於政治競爭之外，講求客觀及有效地落實政治功能設定的目標。所以在中立能力（neutral competence）價值下（Kaufman, 1956），事務官依據客觀與科學的判斷準則，而非個人、政黨或其他特定對象，平衡地對待政務官，提供他們決策所需各項行政協助，並拒絕政治尋租與不當干預。若事務官本身與政務上司的政策意見相左，事務官應該對內盡力提供相關可行之客觀建議，而對外則本身不再發表意見，並落實政務上司的最後指示（Kemaghan, 1976）。質言之，遠離政治的事務官仍主要藉由服膺於政治權威來落實其回應性。

然而，二分論述早已受到學界質疑與現實政務事務互動情形脫節。實務上事務官涉入政策制定，使得理念上政治與行政間二分的絕對界線逐漸模糊。自 1940 年代以後，許多文獻開始關注事務官身涉政策過程中的政策規劃與協商，尤其他們不僅可以憑藉專業而得以發揮政治影響力，也可以運用裁量權來產生實質的政治結果（Appleby, 1949; Long, 1949; Kaufman, 1956）。面對在政策過程中事務官的影響力益形顯著，研究文獻至少有兩種不同的論點討論政務事務關係與官僚回應性：控制與合作。

第一種論點是政治學主流理論：政治控制。政治控制論利用組織經濟學的代理人理論來解釋文官體系如何回應民選官員。此等論點假定文官體系應該扮演中立的執行者外，也認為追求自主性的文官與政務官間目標或利益不一致而存在代理人問題，而成為政府效能低落的問題來源。在結合 1980 年代開始之政府再造運動風潮之下，國內外對於打擊官僚（bureaucracy bashing）論述不斷。[4] 民選

4. 對於文官體系的無效率或無回應的批判，除了部分學界與實務界傾向更多實質或程序性控制、或者解構官僚及擁抱市場機制之外，也有學者從強化內在控制（inner check）角度，在信念、倫理規範或動機面向上，深化專業文官應有的責任認知（Cooper, 1986;

airiti

或政務官員的最佳管理策略不是採取市場化的解構官僚，就是加強政治化的控制官僚。尤其，在行政部門體系下，控制論者認為政治權威（民選首長如總統及其指派之政務官）可以透過領導與控制策略（包括預算、人事、行政命令等），[5] 讓非選舉出身的文官體系回應其政治議程與政策目標，以落實其政治意志（McCubbins et al., 1987; Moe, 1993; Wood and Waterman, 1994）。

不過，政治控制的效果可能有所限制。首先，民選或政務官員必須面對掌握資訊優勢的自主性官僚。相對於事務官的專業知識與長年歷練，民選或政務官員也許是政治老手但可能是行政菜鳥，必須仰賴底下文官提供如牛毛般的各式法令規章、決策所需的建議與資訊、乃至於維繫機關運作的潛規則等。一旦，下屬刻意隱蔽或錯誤導引，則政治上司的決策可能大打折扣。而且，民選或政務官員的任期甚短，不僅花費較多時間處理對外關係與溝通，對於就任機關的社會連結不深，使得可能在人際調適與管理控制上，產生不少困擾。[6] 同時，事務官本身的偏好也受到忽略。事務官也是一個具

Mosher, 1982; Frederickson, 1997；余致力，2000），包括公共利益、公平正義、依法行政與正當程序等價值。

5. 實務上，世界各國的政治控制的程度與方式不一，最為明顯的案例，便是美國的「行政總統」（administrative presidency）所採行各種強勢改革（Nathan, 1983; Ingraham, 1987; Moe, 1993; Meier and Bohte, 2007; Lewis, 2008），包括強化總統幕僚組織與人員的決策能力、增加各部政治任命官員規模、重組預算與人事單位等。

6. 有關政務官員面臨的控制困境，可以參閱 Heclo（1975; 1977）的經典著作，其他研究文獻可以參閱 Brehm 與 Gates（1999）從調查資料發現，因為資訊不對稱與控制幅度問題，政務官員很難確切掌握底下事務文官的實際工作或偷懶行為。Golden（2000）利用個案分析，發現美國雷根總統採取強勢的控制手段，雖然取得不少官僚的回應與順服，也遭遇一些特定機關的頑強反抗。在美國，面對政務官員的指示，除了回應與順服外，不少案例出現事務文官採取拖延執行、洩漏訊息、越級報告以及與民間團體結盟等異議行為（O'Leary, 2006）。在國內，林俐君（2014）利用英國廣播公司（BBC）製作的「是的，

airiti

有目標導向與維護自主性的政治行動者（Wilson, 1989）。當政務與事務間目標或利益不一致時，[7] 在維護自主性的優先考量下，事務官可能會採取策略性回應（Huber, 2007），而對於政務領導的回應將趨於保守。所以 Mosher（1982）質疑距離民意有三步之遙的專業文官能否忠實回應民眾的需求。

此外，政治控制也引起文官體系政治化的疑慮。以美國為例，研究文獻發現官僚的政治化雖然取得一定的控制成果，但是也引起部分文官的反抗而加深政務與事務官間之不信任與衝突（Golden, 2000; O'Leary, 2006）。部分學者更加擔心過度的政治化將侵蝕文官體系的功績制傳統與發揮中立能力，不僅打擊事務官士氣，也將影響政府整體運作的穩定與效能（Heclo, 1975; Aberbach and Rockman, 1988），因而重申文官體系的專業能力與制度性價值可以用以制衡多元民主的政治弊病（Goodsell, 1994; Wamsley et al., 1990; Meier, 1997；余致力，2000）。

第二種論點係以合作的角度來詮釋政務事務間互動。較為著名的觀點是研究美國地方政府學者 Svara（1999, 2001; 2006a）所提出互補性（complementary），企圖取代傳統的二分概念。[8] 他認為政

部長（Yes, Minister）」影集，作為文本分析素材，分析英國高級文官如何運用正式與非正式方式，回應政務官員的指示。

7. 其實，民選或政務官員並非皆為國為民。Miller 等人認為代理人論無法全然適用在公部門，因為民選或政務官員會基於特定政治目的而偏離民意，而產生政治的道德風險問題（Miller, 2000；Knott and Miller, 2008；Miller and Whitford, 2016）。所以，事務官不單是民主政治的執行工具而是中立的受託者（trustee），事務官必須擺脫特定關係的牽絆，甚至扮演制衡的制度性角色，始能公正地為多數人服務（Miller, 2000）。

8. 面對二分論述有效性的質疑，Overeem（2005）以政治中立的需要，肯定其存在價值。對於 Svara（2006a）特別撰文評論與強化互補性的立論基礎，Overeem（2006）也立即回應，並認同政治與行政關係是各自區別卻又緊密相連，只不過兩人各自強調區別的一面，如同觀看一只半瓶水，一人看到瓶中一半的水，而另一人則看另一半的空瓶。同時，

airiti

務官與事務官在不同層級（任務、政策、行政、管理）上各自發揮不同功能：前者訂定政策方向，選擇政策方案與監督；後者則提供政策規劃相關方案建議，建立計畫步驟與實際執行（Svara, 2008；彭錦鵬，2002）。後續經驗資料也證實，儘管政務與事務官間之角色與價值不同，但兩方不僅相互涉入：政務官的規劃方向設定或限縮事務官的執行範圍，而事務官的專業建議與實際執行影響政務官的政策制定內容，進而發展出功能上互補關係（Svara, 2001; 2006b; Demir and Nyhan, 2008; Demir, 2009），來確保政策規劃與執行的一致性。在此等互補關係下，雙方藉由相互溝通與瞭解，來化解衝突與建立夥伴關係，促成政務事務間形成政策目標的共識與默契（Demir and Nank, 2012; Demir and Reddick, 2012; Demir, 2011; Demir et al., 2015）。然而，不同角色間建立合作關係需要時間磨合而非一蹴可幾（Durant, 1990）。雖然學界相信政務與事務間應該形成一個公共服務團隊，相互協調並採取一致行動，以共同追求公共利益（Ingraham and Ban,1988; Brewer and Maranto, 2000; Svara, 2006b）。但是，相關論點可能過於樂觀期待雙方合作的意願與能力（Overeem, 2006），忽略政治與行政間是既分立又相連的衝突本質。

除了觀察美國地方政府層級的政務事務關係外，學界也進行單一國家與跨國比較研究。最為著名的就是 Aberbach 等人（1981）針對美國、英國、法國、德國、義大利等歐美民主國家的政治與行政精英，進行民主政治與行政專業態度調查，並將雙方互動分成政策/

互補或合作觀點，有利於解釋事務文官的回應性：協助政務官員的政策規劃與執行（Svara, 2006a），但 Overeem（2006）認為，互補性論點忽略兩者所追求價值間潛在矛盾或牽制關係。除了二分、互補性論述外，也有學者以浮動的疆界（frontier）來形容政治行政間動態與衝突的本質，請參閱 Cawley（2015）。

airiti

行政、利益/事實、衝勁/均衡及混合四種類型。[9] 他們發現政治型官僚兼具回應與專業特質，並相信文官的政治回應與專業行政可以並存（Aberbach et al., 1981）。後續不少學者試圖修正 Aberbach 等人的類型定義之外（Campbell, 1988），也納入與比較其他國家（Bourgault and Dion, 1993; Gregory, 1991; Hacek, 2006），並發現各國的政務事務互動的混合程度會因不同的政治社會與歷史背景差異而不盡相同，其中以美國的混合程度較高。也就是說，美國事務官涉入政治或受政治影響明顯高於其他國家。儘管 Aberbach 等人（1981）開啟往後政務事務關係經驗性研究之基礎並普遍獲得學界肯定，可惜的是，他們研究架構與結果偏向敘述性與類型分析，欠缺理論建立與假設檢驗，致使後續的研究累積產生瓶頸（Lee and Raadschelers, 2008）。除此之外，面對多元民主與政治競爭環境下，政務與事務官員基於角色的不同而難免有所衝突，Aberbach 等人（1981）架構並未區別事務官對於民主政治的正向認知是否代表官僚的政治回應性，也未進一步探討混合的互動關係如何協調政策過程中專業判斷與政治需求的隔閡。

二、回應性官僚與對政治的容忍

雖然學界已認知到政治行政間動態的互動過程（Aberbach et al., 1981; Svara, 2001; Demir et al., 2015），但是政務事務關係研究文獻對於互動過程中事務官如何回應政務領導的瞭解並不多。在政務事

9. 此外，Peters（1987）、Peters 與 Pierre（2001）也提出 5 種互動關係：正式模式（formal model）、村落生活模式（village life model）、功能模式（function model）、敵對模式（adversarial model）、行政國模式（administrative state model）。Ingraham 與 Ban（1988）也提出管理、倫理、政策與公共服務四種政務事務互動模式。

airiti

務互動中，官僚的回應性不僅象徵政治面的民主課責元素，也反映管理面的合作效能表現。然而，目前相關論點不是相信控制的有效性就是期待合作的發酵，甚少研究可以真正反映政務事務互動過程中事務官對於政務官的認知與回應情形。Golden（2000）是少數關注此議題的學者，她不僅將事務官回應視為順服上級指示，也是一種合作行為，分別從個人動機、組織性因素與政治控制來檢驗美國雷根總統任內事務官回應政務領導，並發現相當程度上事務官回應受到組織環境影響下個人成就或公益導向動機之影響，也與事務官專業價值或意識形態有關。因為事務官回應情形涉及不同面向，本文希望聚焦於事務官對於政務領導的回應態度。這種行政的回應傾向是指在政務事務互動中事務官對於政務官決策的評價認知，可能是積極順服，也可能是被動抵制，將與他們的特定的政治或政策偏好有關。以下本文將從組織制度理論進一步探討事務官的回應與他們在政策過程中對於民主政治影響的態度間關係，並提出待驗假設。

首先，民主治理中面對代表民意的政務官員指示時，一個負責任（responsible）文官的態度應是依據專業知識與判斷，提供客觀建議並忠實執行政府政策。依據組織制度理論（March and Olsen, 1989; 1995），組織內部成員的價值、偏好與工作認知經常取決於外在治理制度與組織本身的定義。組織作為一種集體制度，也是必須回應外在環境的開放性系統，藉由確立正式規則與非正式共同信念或規範，型塑內部成員做什麼、如何做及為何而做，以確保成員的工作目標與組織制度價值一致，並因應外在環境的要求或改變（Kaufman, 1960; Scott, 1995）。所以，文官的工作認知與回應外在改變，一定程度上會受到制度或組織形塑他們如何認知自己、其他組織成員與外部環境。過去的控制官僚文獻已指出（Friedrich, 1940; Finer, 1941;

airiti

Peters, 2000; Meier and Bothe, 2007），事務官行政工作信念或態度，同時會受到兩種制度性影響：監管式民主的控制與課責要求以及專業責任或倫理之影響。在政務事務互動中，一方面在中立價值指引下，事務官傾向秉持客觀與專業判斷，拒絕政治的干預或扭曲政策理性。另一方面，基於民主回應與課責的精神，事務官對於民主政治與制度的支持或承諾，接受民主的合法性權威並向民選官員負責。因此，從規範性角度來看，行政機關內文官被期待回應兩種制度性價值，所發揮的角色與功能應在於依從上級指示，提供必要的資訊與建議，利用專業能力協助政策規劃與依法執行。

誠然，事務官結合兩種制度性價值並不容易。民主回應與行政專業都是民主治理可欲的價值與目標，卻經常產生衝突。在個體層次上，事務官必然面臨一個兩難：服從政務官員的政策方向與指示，還是堅守專業判斷與客觀立場，向權力說真話？制度上政務官與事務官各自追求不同價值或目標：政務官重視民眾短期需求、政治熱情或改變等，而事務官強調長期規劃、冷靜或穩定性等（Aberbach et al., 1981; Svara, 2001）。因為雙方的基本價值不同，政務官可能認定文官體系過於保守、消極或無效率，而事務官埋怨上層的專業能力不足、以選舉考量的利益分配或歸究責任。同時，事務官體系也是理性與目標導向組織（Downs, 1967; Dunleavy, 1991; Wilson, 1989），他們的決策會以滿足組織性及個人目標或偏好為主要目的。在民主體制下事務官必須回應政務領導的各項控制與設定的目標。當雙方的工作目標或偏好一致時，事務官將較願意接納政務領導。反之，若雙方目標或利益不一致時，政務官經常質疑事務官所提供的資訊與作為，而事務官可能在可信承諾的疑慮與維護自主性的優先考量下採取策略性回應（Huber, 2007），而對於政務領導的回應

airiti

將趨於保守。不過，相關學者也觀察當政務官尊重事務官的專業判斷，而事務官服膺政務官的政治權威（Ingraham and Ban, 1988; Dunn, 1997; Svara, 2006b; Maranto, 2005），則良性對話與正向認知有助於政務官政令下達與事務官回應執行。

故而，如何調合民主政治與官僚體系之運作一直是學界中待解的議題（Waldo, 1952; Schumpeter, 1976; Etzioni-Halevy, 1985；陳敦源，2002；2012）。有論者懷疑，冀望事務官同時追求相互衝突的價值似乎過於理想（West, 2005），但是也有論者抱持正面的態度並認為即便衝突不可避免，但兩者仍可以從對抗走向對話（Rourke, 1992; Aberbach and Rockman, 1994；王千文，2008）。如同 Waldo（1952: 103）所言，雖然民主與官僚間本質上必然有所衝突，但衝突應該為民主制度所允許但不能讓其危及民主本身。

不可否認的，面對多元民主的治理環境下，文官體系雖得以專業與中立而遠離政治干預，但是無可避免地必須接受民主政治的影響與回應民意要求。當專業文官勢必面對與回應政策過程中的民主政治影響，包括政務領導、多元政治與政黨競爭以及選舉式民主體制與民意等，則他們對於民主政治影響政策的認知態度可能會影響其回應性。尤其，在政務事務互動上。從事務官角色認知的論點（Pfiffner, 1987），在政務事務互動上，作為政務官的部屬，事務官必須具備專業能力，提供必要的資訊與建議，並依從政治上司的指示，協助政策規劃與執行；但是，身為市民的代表，得拒絕違法或不當的政治指示。又作為民主制度的執行者，事務官應正視民主制度的遊戲規則（如選舉、權力制衡、行政中立等），履行機關任務並回應政務官員所代表的政治權威與民意；但是，身為公益受託者，也應以專業能力拒絕政治過度干預或矯正政治的缺失，最後讓政治

airiti

權威的意志得以有效、穩定與客觀地執行。

所以，文官在民主治理中的回應角色可能具有相對性，而非絕對性服膺於單一價值目標（即政治忠誠或專業獨尊）。一方面，事務官必須正視政務官權威性，意識到職務上有責任回應政務官員的指示。不論他們私底下喜不喜歡這些政治上司，都認知到政治改變將帶來政策改變的合法性，而提供上司所需資訊與建議並共同為民眾服務。另一方面，若事務官發現政務官的指示並非為國為民時，則應該思考如何以回應公眾的利益為先。的確，民主政治是民主國家權威的合法性與代表性的來源，而學界與實務界所擔心的派系與利益政治也是民主政治過程中的一項特性。[10] 然而，文官體系勢必要認真面對經由選舉產生的政治權威（民選及政務官員）與多元壓力下民主政治運作，並回應他們對政策過程的影響。同時，在功績制與永業保障下，事務官仍保有專業判斷與自主性。所以，在專業與回應價值之間某種緊張的共生性下，有時事務官可能對於政策過程中的民主政治運作的態度有所保留。

進一步看此等事務官的政治認知，本文利用 Gregory（1991）所用「對政治的容忍」指標來瞭解事務官對於政策過程中民主政治運作之態度，並討論檢驗政務事務關係中的回應。「對政治的容忍」指標原本來自 Aberbach 等人（1981）調查歐美等民主國家事務文官

10. 在概念上，所謂的「政治」可以進一步區分兩種意義（Caiden, 1971; Montjoy and Watson, 1995; Overeem, 2005; 2012）：政黨政治（party politics）與政策政治（policy politics）。在政黨政治意義上，事務文官不參與選舉政治活動，不介入政黨紛爭，且平衡地對待不同執政政黨及政務官員。在政策政治意義上，事務文官實際涉入政策制定，基於專業知識與經驗判斷，協助政務官員實現政策承諾，以回應民意需求。前者要求文官必須與黨派競爭保持絕對的距離，文官不參與政治人物間選舉恩怨，拒絕黨派干預與貪腐（Dahlstrom et al., 2012）；而後者承認文官也扮演政治與政策角色（Rourke, 1984），讓政治與行政有所重疊。

airiti

的跨國研究，特別用以測量官員支持多元民主政治運作的態度。依據 Aberbach 等人（1981: 176）解釋，這個變數用可以測量事務官對於民主政治影響政策過程與結果的特定態度：當事務官認為民主政治帶給公共事務的影響是無效率或產生不當後果時，則傾向負向評價民主政治運作；若事務官重視制度化的民主競爭環境且認為民主政治未必產生負面後果時，則傾向正向評價民主政治運作。Aberbach 等人（1981）及後續相關研究也指出，英美等先進民主國家的文官兼具政治與專業特質，而其他國家如（義大利）文官較傾向專業工作承諾，但對於政治的容忍較低。本文認為，基於民主回應的制度性規範，成熟民主國家的事務官，尤其是高階文官，可能已習於政策過程中民主政治運作，認知自身在治理體系中所扮演的角色，並接受民主遊戲規則（如選舉、政黨競爭、權力制衡等）影響政策過程。同時，在專業責任要求下，他們必須試圖在政治與行政間找尋平衡。即使，民主政治在政策過程中帶來不少衝突、偏差或貪腐等問題，他們可能仍有所容忍而接受政務官所代表的政治權威。除此之外，其他學者如 Svara（2006a）與 Maranto（2005）強調事務官應該尊重政務官的政治權威。Maranto（2012）更藉由個案訪談研究結果，建議政務與事務彼此可以調整自身的態度，尤其雙方必須放下成見，認真看待對方的制度性角色與影響。這些相關研究見解也與「對政治的容忍」所意謂事務官接納民主政治運作意義相當。因此，文官「對政治的容忍」可視為對於民主政治（包括多元政治與政黨競爭、政務領導與控制等）影響政策過程的評價或認同。換言之，基於民主政治在政策過程的正當性基礎，事務官是否認真看待民主制度下政務官所展現的政治權威與民意，而可以容忍在政策過程中民主政治運作的各種影響。當「對政治的容忍」程度越高者，顯示

airiti

在政務事務互動中事務官將會正面看待代表民意的政務官處理政策問題與公眾需求，進一步而使得他們可能會接受或回應政務領導。最後，本文提出假設：當事務官對政治的容忍愈高，對於政務領導的回應態度愈正面。

參、資料與測量

本文資料來源為前國科會（現為科技部）2008 年「權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務/事務人員關係」專題研究計畫（編號：NSC-96-2414-H-004-037-SS2），所建構的台灣政府文官調查資料（後簡稱 2008 年台灣文官調查資料庫）的相關題組。該調查的母體為經由國家考試而進用的正式公務人員，包括中央政府機關各部會、各地方縣市政府及各鄉鎮市區公所公務人員，但排除軍警單位、國營事業及公立醫院、學校人員，共計 13 萬 559 位，具備簡薦委任派資格之正式人員。抽樣方式為依據中央與地方政府層級與官等兩類，採用分層隨機抽樣方式分配受訪對象樣本。執行調查時間為 2008 年 1 月 24 日至同年 3 月 14 日，總共訪問 3042 人，而有效樣本數為 1962 人，有效回收率為 64.5%。其中，訪問中央層級公務人員為 1027 人，而地方層級為 935 人，另簡任派官等計有 119 人，薦任派官等計有 1060 人，委任派官等計有 783 人。

本文研究的統計分析樣本將選取 2008 年台灣文官調查資料庫中央層級簡任與薦任官員（共計 672 位受訪者），希望探求中央政府中高階文官的政治與行政回應態度。過去國內外相關研究文獻大多聚焦在高階文官（Aberbach et al., 1981; Gregory, 1991; Jacobsen, 1999; Huang et al., 2005；賴維堯，1995；余致力，1999）。國內相

airiti

關文官調查研究發現，高階文官認知本身角色是事實提供者也是利益平衡者（賴維堯，1995）。Huang 等人（2005）調查中央機關九職等以上主管，發現國內中高階文官可歸類為對政治的容忍低而方案承諾高的技術性官僚。雖然，高階文官位居政務事務互動的連接面，擔任文官體系與政務官間溝通橋梁，傳達政策指示與提供行政經驗，也因有較多機會與政務官互動與涉入政策規劃而顯較具有政治性格。不過，行政體系為數最多的是中基層文官。尤其，薦任官層級的科長、股長與科員等中堅份子，擔任許多政策業務的細部規劃與執行工作。薦任主管往往主責推動所屬某項業務政策，因而可能較有機會與政務首長直接接觸外，許多薦任承辦人員的工作內容與方向也會間接地受到政務官指示所影響。所以，薦任文官的政治態度如何影響行政回應仍具有一定的實證意義。

依據前述文獻回顧，本文將檢驗事務官願意正向回應政務官之可能影響因素，並聚焦在政策過程中他們如何認知民主政治運作：對政治的容忍。因為採取次級資料分析，依據相關文獻建議（Kiecolt and Nathan, 1985; Hair et al., 2010; Babbie, 2012; Johnston, 2014），本文檢視 2008 年台灣文官調查資料庫問卷題目設計，主要來自於 Aberbach 等人（1981）與 Gregory（1991）跨國實證研究的量表以及後續國內 Huang 等人（2005）高階文官的調查題目。相關題目設計係探究國內文官的中立行為及政治行政互動關係（陳敦源、呂佳螢，2009），相近於本文目的。所以，依據研究問題意識，本文選取資料庫兩大題組：政治行政互動、對政治的容忍，作為自、依變數的測量題目來源。所有相關測量題目將進行探索性因素分析與信度分析，以確認資料是否符合本文研究目的及架構，並依據確認結果後的題目文義與理論意涵來命名相關因素。相關測量題目與變數命名，詳參表一。

airiti

首先，本文自變數為事務官「對政治的容忍」，概念定義是事務文官對於民主政治運作與影響政策過程的態度。在民主治理環境，事務文官的職責在於利用專業行政職能以回應政務官員與民意的需要。所以，對政治的容忍反映各級文官對於民主政治（包括多元政治與政黨競爭、政務領導與控制等）影響政策過程的評價或認同。相關測量題目取自 2008 年台灣文官調查資料庫的第 75 至第 82 題。這個題組是來自 Putnam（1973）、Aberbach 等人（1981）與 Gregory（1991）的對政治的容忍（tolerance of politics）量表，反映事務官對於政務領導或其代表的民主政治運作影響行政的態度。換言之，這個題組是用來測量行政的文官對於公共政策過程中來自政治系統影響的看法或是一種政治回應認知（蔡秀涓、王千文，2008）。

表一　變數與測量題目

對政治的容忍（1 為非常同意，6 為非常不同意，Cronbach’s alpha = 0.70） • 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 • 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 • 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 • 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
行政回應立場（1 為非常同意，6 為非常不同意，Cronbach’s alpha = 0.64） • 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

airiti

• 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 • 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
控制變數 • 年齡 • 現職年資（單位為年，連續變數，未達 1 年者併入 1 年者計算） • 教育程度（重新編碼，國中以下者為 1，高中職與官校者為 2，專科者為 3，大學者為 4，研究所者為 5） • 主管職（非擔任主管=0、擔任主管=1） • 性別（女=0、男=1） • 黨派立場（重新編碼，選擇國民黨、親民黨、新黨與偏向泛藍者，編碼為 1（泛藍），選擇民進黨、台灣團結聯盟、偏向泛綠者，編碼為 2（泛綠），選擇其他或無黨派者，編碼為 3（無黨派）。

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

針對第 75 至第 82 題這八道題目進行探索性因素分析，結果顯示 KMO 值為 0.677 且 Bartlett 球型檢定有達顯著性，表示此等題目可以進行因素分析。另經過採取主成分分析（principal-component analysis）的萃取方式與直交轉軸法後，發現有三個因素的特徵值（eigenvalue）大於 1，累積可解釋總變異量百分比為 0.59。其中，第 76、79、81、82 題的因素特徵值（eigenvalue）最大，為 2.25，且四題的因素負荷量也有超過 50%。探索性因素分析結果出現三個潛在因素，可能因為現實政務事務互動多元，而顯示對政治的容忍

airiti

態度可能有不同的次面向。雖然第 78、80 題與第 75、77 題的兩個因素特徵值大於 1，不過考量其信度分析結果不佳，所以本文僅使用第 76、79、81、82 題。此外，此四題也與 Huang 等人（2005）利用第一手調查資料與進行因素分析所選出之題目相同。接者，針對該四題再次進行相同方法的因素分析，結果顯示 KMO 值為 0.706 且 Bartlett 球型檢定結果有達顯著性，另特徵值大於 1 之因素僅有 1 個且為 2.14，可解釋總變異量百分比為 0.53。相關報表可參閱附錄二。

在信度分析部分，Cronbach α 係數為 0.70，為可接受範圍，且相關題目也有被國內外研究文獻所使用（Jacobsen, 1999; Atkinson and Coleman, 1985; Gauld, 2000; Huang et al., 2005），應有相當的信度。此四題題目採取負面陳述，測量尺度選項 1 為非常同意，6 為非常不同意，而選擇傾向同意者，顯示受訪文官對於民主政治運作影響政策過程的容忍度較低，態度也較為負面；而選擇傾向不同意者，則顯示他們的容忍度較高或態度較為正面。測量方向符合本文目的，此四題合併成單一變數「對政治的容忍」。

依變數是關於政務事務互動中代表行政的事務官回應性。本文特別關注事務官對於政務領導的回應態度，也就是在政務事務互動中事務官對於政務官決策的評價認知。測量題目是使用 2008 年台灣文官調查庫第 43 到 48 題政務事務互動關係題組。這些題目是請受訪者以本身的認知來回顧過去的經驗，評估本身對於政務官員決策的回應態度。針對這六道題目進行探索性因素分析，結果顯示 KMO 值為 0.63 且 Bartlett 球型檢定結果有達顯著性，表示此等題目可以進行因素分析。接著，經過採取主成分分析萃取方式與直交轉軸法後，發現有三個因素的特徵值大於 1，累積可解釋總變異量百分比為 0.71。其中，以第 44、45、46 題的因素特徵值最大，為 1.68，且因素負荷量也有超過 50%。接著，針對該三題再次進行相同方法的因

airiti

素分析，結果顯示 KMO 值為 0.61 且 Bartlett 球型檢定結果有達顯著性，另特徵值大於 1 之因素僅有 1 個且為 1.79，可解釋總變異量百分比為 0.59。相關報表可參閱附錄二。

在信度分析部分，Cronbach α 係數為 0.64，尚屬可接受範圍。[11] 進一步檢視所選取題目文字，係指事務文官評估回應政務官員政策指示或作為時，其傾向採取正面或負面態度。這個題組係 2008 年台灣文官調查庫研究團隊依據國內政治環境自行設計調查政務事務互動關係評價，並將其理論基礎歸屬於政治中立（蔡秀涓、王千文，2008）。誠如 Heclo（1975）所形容，文官的中立能力是一個「不可思議的組合」（strange amalgam）：既忠誠又會向上爭論。也就是說，中立能力涉及專業及回應性價值，使得中立讓事務官不僅利用專業來抵抗政治也回應政治。所以，依據當初理論性設計目的與題意文字，該題組應該是希望探究事務官在政務事務互動過程中是否能夠忠實回應。[12] 國內相近研究也利用因素分析從該題組中萃取第

11. 雖然目前國內外研究文獻並沒有類似測量題目，但是這些題目是資料庫研究團隊依據政治行政互動模式與文官中立等理論文獻所設計（蔡秀涓、王千文，2008），可以反映國內政務事務互動中常見的議題，如責任歸屬與承擔、事務官對於政務領導的態度等。在國外的類似狀況，近年已有學者針對 Svara（2006b）的互補性論點與美國地方政府系絡，設計題目與進行調查研究（Demir and Nank, 2012; Demir and Reddick, 2012; Demir et al., 2015）。鑑於當前公共行政領域討論文官態度與行為大多屬於管理層面議題，並依賴引用組織行為研究相關量表，較少關注政治面向的政務事務互動並從事量化研究。為了增進理論建立與經驗研究累積，學界應可以依據核心理論與環境系絡來設計或修正問卷題目。也許自行設計題目的信效度上未如既有調查量表完整，作者仍期許後續學界投入相關議題研究，以利公共行政經驗性研究發展，最後，該題組所有題目的 Cronbach α 係數檢定結果為 0.52。儘管經過刪除部分題目後之檢定結果提升不多，不過這份資料庫是國內難得的調查研究，樣本數具有代表性與規模，使得這些題目值得進一步討論與檢驗。

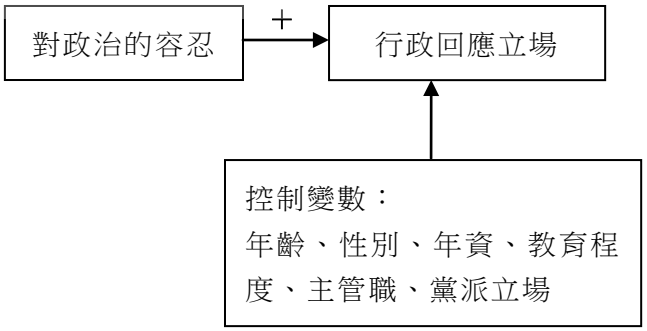
12. 感謝審查人的提醒。原始資料第 43 到 48 題有部分題目將因果情境設計在同一個題目文字的做法並不是很妥當。建議後續研究應該針對因果關係設計不同的題組，並用以檢測自依變數關聯性。

airiti

44、45、46 題之同一因素，並命名為被動政策立場（王光旭，2012）。所以，本文將經過相同分析方法與結果的萃取因素，命名為「行政回應立場」。此三題題目採用負面陳述，尺度選項 1 為非常同意，6 為非常不同意，當分數越高，代表事務官對政務官決策採取正面看待，反之則是抱持負面態度。因為測量方向符合本文目的，故不作重新編碼而合併為本文依變數。

本文多元迴歸模型分析也納入一些控制變數，包括年齡、現職年資、教育程度、是否為擔任主管職、性別、黨派立場，編碼方式如表一。目前相關研究文獻檢驗控制變數的結果並不一致，例如文官的年齡、年資、教育程度與性別對於政務事務互動及回應性可能具有正向或負向關聯（Gregory, 1991; Jacobsen, 1999; 2006）。又從實務角度，擔任主管職務者因為與政務官上司互動機會較高且擔負較重的業務推動責任，越有壓力而必須予以回應政務官，所以，本文也將主管職納入控制。最後，事務文官的黨派立場也可能會影響文官體系回應性。在行政中立的信念下，事務文官的態度必須超越黨派，不涉入黨派的政治競爭，並平等對待每一個政務官上司。但是，實際上，政治與行政間難以二分，事務文官的行政角色往往具有價值判斷與政治意涵（Rourke, 1984; Montjoy and Watson, 1995），多少會帶有特定的政治態度。依據美國經驗研究觀察雷根總統任職期間，文官體系的既有政策偏好或意識形態多少會影響其回應新總統的政治控制（Golden, 2000），且意識形態的改變也非一蹴而成（Maranto and Hult, 2004），所以本文也將黨派立場納入作控制變數。下圖一為本文研究變數架構與假設關係。

airiti



圖一　本研究變數架構

資料來源：本研究整理

本文使用多元迴歸模型，必須注意一些假設檢定結果是否妥當。首先，針對依變數與主要自變數，進行個別的偏態（skewness）與峰度（kurtosis）分布分析。分析結果顯示，事務官回應態度屬於正偏態（多數文官評價較低，顯示偏向消極回應），而民主政治認知程度，則屬於正偏態（多數文官較不認同政務影響與政黨政治運作）。另外，依據 Kline（1998）建議值範圍，依變數、主要自變數與其他連續性控制變數的偏態與峰度係數，皆在偏態絕對值小於 3.0、峰度絕對值小於 7.0 以內，應可視為常態分布，可進行迴歸模型分析。接著，也必須注意模型變數的異質性與多元共線性問題。依異質性檢定結果顯示，未達顯著性，表示模型變數尚無異質性問題。而多元共線性檢定方面，連續性變數的變異數膨脹因子（VIF）皆小於 4，顯示共線性問題不大。

最後，自陳式調查資料的同源偏誤（common source bias）問題在管理學與心理學領域已經獲得相當的重視（Podsakoff et al., 2012）。而目前國內外公共行政的量化研究正在擴展，特別在公共管理議題大量應用管理與心理學理論概念，如組織承諾、工作滿意

airiti

或工作績效等。因此，公共行政學者勢必要正視這個問題（Meier and O'Toole, 2012; Jakobsen and Jensen, 2015）。依據相關方法研究文獻建議（Lindell and Whitney, 2001; Mackenzie et al., 1999; Podsakoff et al., 2003; 2012；彭台光等，2006），本文針對經過探索性因素分析結果所選出之自依變數測量題目，使用三種檢測方法來確認共同方法變異的影響，發現除了哈門氏單因子測試法（Harman's one-factor test）外，其餘方法檢測結果顯示共同方法變異有產生一些影響，但不至於改變原有變數關係。[13] 再加上，本文自依變數本質上屬於受訪者的自我感受與評價，必須仰賴問卷測量始能得知，且不屬於目前文獻所發現容易產生偏誤的變數關係，例如自評的工作績效、工作動機或滿意等。同時，自依變數的信效度檢測分析結果也屬於可接受範圍。所以，本文在方法與變數測量的可能問題應有得到控制，不過仍會審慎地詮釋分析結果。

13. 感謝審查委員提示應該檢測這個問題。經本文採取哈門氏單因子測試法，檢測結果顯示有一個單一因素的平均解釋變異量超過 0.50。另外，在單一因素模式與多重因素模式的配適度比較上，檢測結果顯示前者的模型適配度比後者差，且兩模型差異性有達顯著性。在無關記號變數相關性檢測上，本文選擇方案承諾作為記號變數，並用以測量與原自依變數測量題目的偏相關係數，發現僅有少數幾個有顯著相關外，其餘則沒有相關性。不可否認，採取問卷調查方法的研究者應該重視同源偏誤問題。然而，當國內外學界呼籲應該避免之，同時也面臨一些限制。第一，許多研究的概念原本就是測量受訪者主觀感受或評價，而在現實世界裡可能並無適當其他資料來源而勢必依賴調查研究。第二，目前研究文獻所建議各式事後補救或檢測方法各自有所侷限：不是無法適用每一個主題，就是過度處理偏誤（Jakobsen and Jensen, 2015），甚至是根本無法補救或辨識，尤其常見的哈門氏單因子測試法的檢測結果容易受到測量題目多寡影響，且無法分辨偏誤的真正來源。因此，學者開始建議從研究設計階段開始採取各項預防措施（Favero and Bullock, 2014）。此外，近年來相關學者也開始反思同源偏誤問題是否真的存在或被誇大（Fuller et al., 2016; George and Pandey, 2017）。美國公行學者 George 與 Pandey（2017）建議應該採取務實的平衡觀點，並提供一個檢核表供從事調查研究者自我檢視相關處理程序，值得國內學者參考及運用。國內相關討論部分，可參閱林俞君、陳敦源（2018）。

airiti

肆、分析結果

首先觀察分析樣本的敘述統計與特性，詳如表二。行政回應立場的平均數為 2.47（四個題項合併後平均），以測量尺度 1 至 6 來看，回應政務官員的立場也較為負面，顯示受訪事務官對於政務事務間互動關係評價並不高。接著，事務官對政治的容忍的平均數為 2.03（三個題項合併後平均），以測量尺度 1 至 6 來看，受訪文官對於民主政治影響政策過程的容忍程度也偏低。這個結果呼應 Huang 等人（2005）調查結果，國內文官體系普遍不喜歡政策過程中的政黨政治運作與干預，對於民主政治運作的評價也不高。

在分析樣本背景特性上，樣本為女性有 251 位，男性有 421 位，其平均年齡為 44.4 歲，教育程度以大學學歷居多，服務機關現職年資平均為 6.36 年。樣本擔任主管職計有 186 位，非主管職務者計有 486 位。在黨派立場上，表達泛藍者計有 311 位，泛綠者計有 103 位，而自認無特定黨派立場者計有 237 位。所以，本文分析樣本簡薦任官中有近半數受訪者回答傾向泛藍，另有三分之一者自認沒有支持特定政黨。

表二　分析模型變數敘述統計

	觀察值	平均數（標準差）	範 圍
行政回應立場	660	2.47（.75）	1-6
對政治的容忍	667	2.03（.63）	1-6
年齡	668	44.40（9.00）	24-65
現職年資	669	6.36（7.11）	1-40
教育程度	670	4.15（.79）	1-5

airiti

主管職	672	.27（.44）	0-1
性別	672	.63（.48）	0-1
黨派立場	651	1.88（.911）	1-3

資料來源：本研究整理

表三　多元迴歸模型（依變數：行政回應立場）

	模型一	模型二
	迴歸係數	迴歸係數
對政治的容忍		.585（.041）***
年齡	.007（.004）*	.003（.003）
現職年資	.000（.004）	.002（.004）
教育程度	.039（.038）	.016（.033）
主管職*	.084（.070）	.112（.061）
性別*	-.034（.063）	-.013（.055）
黨派立場*		
泛綠	.162（.085）	.129（.074）
中間立場	.168（.065）*	.149（.056）**
常數項	1.87 （.251）***	.95 （.227）***
樣本數	633	632
調整解釋變異量/改變量	0.015／-	0.26／0.245***
F 檢定/改變量	2.6***／-	32.31***／29.71***

說明：1. 統計顯著性 $p<0.05$*，$p<0.005$**，$p<0.001$***。迴歸係數旁括弧內為標準誤。

2. *類別變數虛擬編碼部分，主管職的參照組為非主管，性別的參照組為女性，黨派立場的參照組為泛藍。

資料來源：本研究整理。

airiti

表三呈現多元迴歸模型分析結果。模型一僅檢驗依變數與控制變數間關係，結果發現年齡較長者的回應立場較正面，且達統計顯著性（$p<0.05$）。在黨派立場上，相對於泛藍支持者，表示無特定黨派立場者較可能傾向正面回應政務官員且有達統計顯著性（$p<0.05$）。另模型一的調整後模型解釋變異量僅為 1.5%。

其次，在自變數放入模型二後，不僅自變數迴歸係數具有顯著性，調整後模型解釋變異量也提高至 26%，且模型改變量也達到顯著性。在個別解釋變數迴歸係數部分，在模型二的控制變數中，僅有黨派立場仍有統計上顯著性：相對於傾向泛藍立場者，表達沒有特定黨派立場者有較正面的行政回應立場。也就是說，面對當時執政八年的民進黨政府，自陳無特定黨派立場的中高階文官比表態泛藍立場者，較有可能願意正面看待政務領導。有關自變數部分，文官對政治的容忍具有顯著的正向關聯性，並支持本文假設：當文官對政治的容忍程度愈高時，他們對於政務官的回應立場也相對地較正面。換言之，當事務官接納民主政治在政策過程的現實運作與影響時，反映他們具有較高的政治回應性認知，則也就較可能傾向以正面立場來回應政務官的政策指示，而較少會消極以對。

最後，考量依變數經過合併測量尺度非屬真正的等距尺度，而在使用多元線性迴歸模型上，需要較為謹慎。所以，本文另行將依變數的測量題目，利用因素分析方法，重新產生因素分數用以代替依變數，再依據表三的模型與變數再次進行迴歸分析。結果發現，依變數是否轉換成因素分數，對於模型自變數的迴歸係數結果影響差異不大。原先的迴歸係數的估計值，相對略高一點，故維持原來的編碼與模型分析結果。依據表三模型分析結果與詮釋，本文假設獲得經驗資料支持。亦即，當事務官對政治的容忍程度愈高時，他

airiti

們對於政務官的回應立場愈趨向正面。

伍、討論與結論

一、重要結果分析：對政治的容忍與行政回應立場間之正向關聯

民主治理的品質不僅依賴專業能力的官僚，也需要他們回應民主的需求。而備受關注的是，非經民選的文官體系是否回應民主政治的要求。文官體系的存在目的是維持國家行政制度的穩定與服務人民的需求，而專業與效率作為政府運作與執行的工具，最終仍須回應民意。正如學者 Waldo（1952: 102）所言：調合人們對民主的渴望與對權威的需求。[14] 民主治理的回應性文官應該結合專業能力與民主素養，其不單扮演行政上專家，在面對民主政治影響政策過程與他們的行為時，也必須協助民主政治得以有效與穩定地運作並回應其需求（Aberbach and Rockman, 1994）。而在回應的過程中事務文官首要面對的，就是代表民意的政務官員。所以，在理論上事務官行政工作必然需要回應政務領導，不過，在經驗上事務官如何願意正向回應政務官？

本文利用 2008 年台灣文官調查資料庫檢驗影響事務文官回應政務官的影響因素。資料分析結果顯示，當事務文官對政治的容忍程度愈高時，他們回應政務官的行政立場也較正面。換言之，事務官

14. 原文為：「The central problem of democratic administration theory, as of all democratic political theory, is how to reconcile the desire for democracy with the demands of authority」（Waldo, 1952: 102）

airiti

的回應態度與他們如何認知政策過程的民主政治運作與影響有所關聯。若文官對於民主政治運作有正面經驗與認知時，則他們在政務事務互動中，可能願意正面看待政務官員的指示而非消極回應。過去 Aberbach 等人（1981）與 Gregory（1991）將對政治的容忍的測量代表事務官的政治回應性，但是可能並不一定反映事務官的回應政務領導的認知。本文研究結果可謂延伸 Aberbach 等人（1981）與後續國內外相關調查研究分析，進一步驗證對政治的容忍態度可以讓事務官願意正面回應政務領導。雖然，「政治」如同「官僚」的字義，往往具有負面印象與意涵。一般人經常將民主「政治」視為民粹、偏差或無效率。不過，民主政治已成為目前世界各國接受的一種制度安排。民主體制的穩固與深化，不僅需要市民的信任，也應該得到文官的承諾。不管基於個人工作目標或理念的契合，亦或認同政治的決策正當性，若事務官正視民主政治的運作與結果，能夠容忍政治對於行政體系運作的影響，則他們可能較願意正面看待政務官員並回應其政策的意志，也將有利於政務事務關係的正向互動與合作。此外，資料結果也顯示，受訪文官的行政回應立場與無特定黨派的中間立場間具有顯著關聯性。可以合理推測，在兩屆民進黨執政下，當事務官的黨派認同較為中立或開放時，其回應政治上司的立場可能較為正面。

二、研究貢獻

本文分析結果預期可以增進累積國內外政務事務關係研究成果與實務經驗。第一，本文強調過去研究文獻較少論及事務官的政治認知。政務事務關係文獻大多關注雙方互動的類型學與模式（Aberbach et al., 1981; Aberbach and Rockman, 2006; Svara,

airiti

2006b），但是欠缺探討事務官如何回應政務領導。一方面，不管過去文獻是傳統二分或控制論，或是動態的混合或互補論，仍然是以由上而下的方式看待事務官回應，相對地較少研究討論事務官自身特定態度或偏好（Meier and O'Toole, 2006）。即使不少學者相信政務官與事務官間應彼此尊重在制度上扮演不同的角色，並可以建立相互信任的協力關係（Svara, 2001; Maranto, 2005）。但是，吾人仍然好奇在政務事務互動中如何「化干戈為玉帛」，而讓事務官願意正面回應政務官。另一方面，Aberbach 等人（1981）與 Gregory（1991）所發展的對政治的容忍變數正好可以反映政務事務關係中的政治回應性，惟因缺少理論建構，後續國內外學者甚少進一步引用。為填補相關研究缺漏，本文利用對政治的容忍態度，並以組織制度理論探討事務官如何認知所身處治理環境中的民主政治運作，並進一步討論與檢驗事務官在政務事務互動中回應。本文結果增添過去研究文獻少見的由下而上之解釋角度。

第二，本文系統性探討國內第一次政黨輪替後事務官如何回應政務領導。自 2000 年台灣首次出現反對黨取得中央執政權後，國內許多學者紛紛投入探討比以往更加動態與衝突的政務事務關係。當時研究文獻大多採取質性或個案分析（熊忠勇，2012；蔡秀涓，2012；黃東益，2013；廖洲棚，2016），訪談數名政務官與事務官，並發現政務事務間良性互動與合作，乃得利於雙方之間存在某種默契，並體現在雙方互相瞭解、重視專業與夥伴關係，而有助於降低政策過程的交易成本及提升政府績效。不過，此等事實與建議仍然缺少進一步實證性檢驗。雖然，國內學者已有相關的事務官政治與行政態度與行為調查研究（賴維堯，1995；王俊元，2010；王光旭，2012），但是其並未有進一步探討政務事務的互動過程及影響因素。且目前

airiti

調查研究也尚未利用大規模調查資料進行檢驗政務事務關係與回應。本文利用國內難得的 2008 年台灣文官調查資料庫且分析結果顯示，在政務事務互動中事務官的行政回應與其對政治的容忍間具有顯著關聯性。此等研究結果不僅增補過去類似之經驗調查研究的不足外，也正好對於國內相關質性或個案研究文獻發現，提供一個有利的循證性基礎。

第三，本文研究結果也對於實務改革提供一個另項理論思考。過去 2000 年民進黨首次贏得總統大選後，便開始積極進行各項人事調整，企圖更加掌控過去被人視為國民黨鐵票倉的公務機關系統。2016 年 5 月國內又完成第三次政黨輪替，政務事務互動關係再度成為國內學界與實務界的焦點（余致力，2016）。而當前政府正積極推動文官體系的人事改革，包括三級機關首長採取政務常務並行、機關參事等職務得以機要人員進用等，試圖擴大用人彈性來改變行政體系思維與作為，加速行政機關回應政務領導與所謂之社會需求。[15] 依據 Meier 與 O'Toole（2006）的觀點，這些執政者從過去到現今之實務改革手段可謂由上而下的政治控制，但是實際的成效為何？事務官更有回應性？或行政機關的公共服務績效更佳？相關問題仍有待國內學者進一步探討。本文研究採取一個由下而上的視角，認為政治與行政互動中事務官的回應性也可能與他們本身的特定態度有關，尤其是他們如何看待政策過程的民主政治運作。經驗

15. 感謝審查委員的提點，新政府著手新的人事行政改革的確可能會改變政務事務互動，也連帶可能影響政府的治理成效。雖然，這個問題已經超出本文的研究目的與範圍，不過，本文作者之一已經收集相關資料，以某一個改制之直轄市為例，討論官派區長或民選留任區長推動服務品質表現，試圖回答與比較政務或事務任用機關首長的績效。依據美國的研究案例發現，以事務官所領導的行政機關的組織績效較佳，請參閱 Haglund（2015）、Miller（2014）。

airiti

資料支持本文假設：對政治的容忍與行政回應立場間的正向關聯，意謂除了來自於外在誘因影響外，事務官回應政務領導也與其接納民主政治影響政策過程的認知程度有關。所以，實務上文官體系改革不應過度依賴外在的政治控制，而係思考如何導引事務官內在認知或特定價值的內化。

三、研究限制與後續建議

第一，何種個人或組織性因素會影響文官的對政治的容忍，本文受限於次級資料而無法進一步釐清。文官對政治的容忍的背後原因除了基於民主課責的行政素養外，也可能出自於特定目的（不管是積極面的政策及利益追求，或是消極面的便宜配合）之策略性決定。建議後續相關研究可以繼續探討文官的工作動機與責任價值認知等，以進一步探討影響文官工作態度背後可能之價值或動機性因素。

第二，影響政務事務互動關係之因素甚多且複雜，本文假設與分析模型僅檢驗對政治的容忍的影響而忽略其他可能的自變數，致使統計模型解釋變異量僅為 26%。相關研究文獻指出，影響事務官回應可能還包括管理層面的雙方政策目標的一致性、個人避險傾向、信任、領導者人格魅力或組織文化，亦或政治層面外在環境的政治支持或政治化措施等（Brehm and Gates, 1999; Golden, 2000; Maranto, 2012; Sabatier et al., 1995）。但是，同樣受限於次級資料的固定問卷題目，本文的統計模型僅檢驗對政治的容忍，並納入人口社會背景因素作為控制變數，而忽略其他潛在的解釋因素。建議後續研究可以重新設計問卷題目，增加討論其他的相關變數，俾利建構較完整的分析架構及統計模型，以探索更多未知且複雜的政務事

airiti

務互動關係。

第三，本文所用調查資料仍需要進一步更新。雖然當前台灣民主轉型已經進入第三次政黨輪替，再次突顯政治與行政連接的重要性，但是吾人對於政務事務關係的瞭解仍有所不足。誠然，2008 年台灣文官調查資料庫已經無法解答當前政治情勢下的政務事務關係。不過，本文主要關心的是當初國內第一次政黨輪替後中央政府事務官面對經由選舉過程的新政治權威時，他們如何看待與回應政務領導。而面對前揭問題，本文希望在當前研究文獻依賴質性資料分析與有限的量化研究之外，有效運用目前僅有的調查資料庫來進一步檢驗政務事務互動與回應。不可否認的，即使面對近十年政治環境的改變，政務事務互動依舊在所謂政治回應與專業自主之間擺盪。而本文分析結果對於今日現象應仍具有參考價值。雖然，舊有資料可能限制研究推論，政務事務關係議題依然值得持續探討，使得本文應採取較嚴謹的詮釋。建議未來研究可以重新設計與測量自依變數，再次確認本文假設的時效性。甚至，後續相關研究可以採取貫時資料分析，透過加入時間的元素與定群追蹤資料，進一步探討不同時間點的政務事務互動結果與影響。

第四，政務事務關係是一個複雜的互動過程，本文僅關注在事務官一方，而未探究政務官的認知與態度。如同 Meier 與 O'Toole（2006）所描述的棒球投打關係，[16] 若無法探知雙方不同的價值與態度，將難以描繪政務事務監的動態關係。不過，本文目的希望呼應 Meier 與 O'Toole（2006）官僚價值觀點，選擇從事務文官的角度，

16. 原文為 "To examine the dance of politicos and bureaucrats without knowing the values held by each is the equivalent of play baseball without bats or balls"（Meier and O'Toole, 2006: 131）。

airiti

探討文官回應性與對於政務事務關係正向影響，同時，本文也受限於次級資料，無法得知政務事務互動的另一方：政務領導對於行政系統的態度。他們對於文官體系的認知也可能會影響政務事務關係與發展。過去 Aberbach 等人（1981）曾同時調查事務官與政務官員對於政治影響政策過程的態度。也有一些研究文獻調查政務官員對於行政體系運作的認知或評價（Lee, 2006; Maranto and Skelley, 1992; Brewer and Maranto, 2000）。因此，建議後續研究可以加入政務官的觀點，進一步調查他們如何看待事務官與行政體系的角色，也可以設計相同問卷題目，同時調查政務官與事務官對於特定議題的態度與影響他們彼此的互動，以擴大理解政治行政間動態關係。

依據分析結果，本文提供相關的實務建議。面對政治的必然影響，行政系統必須有所調適。事務文官必須正視與回應政策過程的民主政治運作與影響，以強化文官體系的民主承載力。儘管，民主不是最好的制度安排，政策過程中出現不少的黨派衝突、少數利益獨佔或偏差動員等問題，皆會影響行政體系的效率、公正與專業執行。不過，民主的機制可貴之處，在於人民有機會可以定期汰換執政者（Riker, 1982）。在此等機制下，永業的事務文官必須能夠承受與回應政策過程中民主政治運作對自身與行政機關的各種影響。儘管民主政治經常帶來衝突、妥協與干預，但是事務官必須同時體認到民主政治的理想與現實，接納民主政治運作但不代表接受黨派政治的干預，而是履行選民託付政務權威的工作職責。

最後，毫無疑問地，台灣民主化已經影響國內既有官僚體系。事務文官的決策與行為多少都會受到民主化與民主政治在政策過程中直接或間接影響。鑑於在歐美各成熟民主國家經驗，合作又衝突的政務事務關係已然成為常態，而走過民主轉型與深化的台灣，多

airiti

元政治結構正在衝擊官僚體系的運作與回應。本文認為，本土民主轉型的治理環境正好提供一個適合的經驗場域，用以檢視民主化對於政務事務互動與回應性，乃至於績效改革的影響，也期待未來更多經驗研究的投入瞭解國內民主化下官僚行為與公共管理等相關議題。

airiti

參考書目

Aberbach, Joel D. et al. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

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. and Bert A. Rockman. 1994. “Civil Servants and Policymakers: Neutral or Responsive Competence?” *Governance* 7, 4: 461-469.

Aberbach, Joel D. and Bert A. Rockman. 2006. “The Past and Future of Political-Administrative Relations: Research from Bureaucrats and Politicians to In the Web of Politics-and Beyond.” *International Journal of Public Administration* 29, 12: 977-995.

Appleby, Paul H. 1949. *Policy and Administration.* Birmingham, AL: University of Alabama Press.

Atkinson, Michael M. and William D. Coleman. 1985. “Bureaucrats and Politicians in Canada: An Examination of the Public Administration Model.” *Comparative Political Studies* 18, 1: 58-80.

Babbie, Earl. 2012. *The Practice of Social Research*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company.

Bourgault, Jacques and Stéphane Dion. 1993. *The Changing Profile of Federal Deputy Ministers, 1867 to 1988*. Ottawa, ON: Canadian Centre for Management Development.

airiti

Brehm, John and Scott Gates. 1999. *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor, MA: The University of Michigan Press.

Brewer, Gene A. and Robert A. Maranto. 2000. "Comparing the Roles of Political Appointees and Career Executives in the U.S. Federal Executive Branch." *The American Review of Public Administration* 30, 1: 69-86.

Bryer, Thomas A. 2007. "Toward a Relevant Agenda for a Responsive Public Administration." *Journal of Public Administration Research and Theory* 17, 3: 479-500.

Caiden, G. E. 1971. *The Dynamics of Public Administration: Guidelines to Current Transformations in Theory and Practice*. NY: Holt, Rinehart and Winston.

Campbell, Colin 1988. "The Political Roles of Senior Government Officials in Advanced Democracies." *British Journal of Political Science* 18, 2: 243-272.

Cawley, R. McGreggor. 2015. "Inserting Frontier into Dichotomies: Politics, Administration, and Agonistic Pluralism." *Administrative Theory & Praxis* 37, 4: 227-241.

Cooper, Terry L. 1986. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. Millwood, NY: Associated Faculty Press, Inc.

Dahlstrom, Carl et al. 2012. "The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption." *Political Research Quarterly* 65, 3: 656-668.

airiti

Demir, Tansu and Ronald C. Nyhan. 2008. “The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice.” *Public Administration Review* 68: 81-96.

Demir, Tansu. 2009. “The Complementarity View: Exploring a Continuum in Political-Administrative Relations.” *Public Administration Review* 69, 5: 876-888.

Demir, Tansu. 2011. “Professionalism, Responsiveness, and Representation: What do They Mean for City Managers?” *International Journal of Public Administration* 34, 3: 151-158.

Demir, Tansu and Christopher G. Reddick. 2012. “Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council-Manager Relations.” *Public Administration Review* 72, 4: 526-535.

Demir, Tansu and Renee Nank. 2012. “Interaction Quality in Political-Administrative Relations in the United States: Testing a Multi-Dimensional Model.” *International Journal of Public Administration* 35: 329-339.

Demir, Tansu et al. 2015. “The Relationship Between Public Service Values and Administrative Involvement in Policymaking.” *Public Organization Review* 15, 1: 79-98.

Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.

Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Approaches in Political Science*. Brighton: Harvester Wheatsheaf.

Dunn, Delmer D. 1997. *Politics and Administrations at the Top*.

airiti

Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Dunn, Delmer D. and S. Legge. 2002. "Politics and Administration in US Local Governments." *Journal of Public Administration Research and Theory* 12, 3: 401-422.

Durant, Robert F. 1990. "Beyond Fear or Favor: Appointee-Careerist Relations in the Post-Reagan Era." *Public Administration Review* 50, 3: 319-331.

Durant, Robert F. 1995. "Public Policy, Overhead Democracy and the Professional State Revisited." *Administration & Society* 27, 2: 165-202.

Etzioni-Halevy, Eva. 1985. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. Boston: Routledge & K. Paul.

Favero, Nathan and Justin B. Bullock. 2014. "How (not) to Solve the Problem: An Evaluation of Scholarly Responses to Common Source Bias." *Journal of Public Administration Research and Theory* 25, 1: 285-308.

Finer, Herman. 1941. "Administrative Responsibility in Democratic Government." *Public Administration Review* 1, 4: 335-350.

Frederickson, H. George. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Incorporated Pub.

Friedrich, C. J. 1940. "The Nature of Administrative Responsibility." in Peter Woll. ed. *Public Administration and Policy*: 221-246. New York: Harper Torch Books.

Fuller, Christie M. et al. 2016. "Common Methods Variance Detection in Business Research." *Journal of Business Research* 69, 8: 3192-3198.

airiti

Gauld, Robin. 2000. "From Technocrats to Classical Bureaucrats: The Shifting Attitudes of New Zealand's Health Services Purchasing Agents." *Policy, Organisation and Society* 19, 1: 21-42.

George, Bert and Sanjay K. Pandey. 2017. "We Know the Yin-But Where is the Yang? Toward a Balanced Approach on Common Source Bias in Public Administration Scholarship." *Review of Public Personnel Administration* 37, 2: 245-270.

Georgiou, Ion. 2014. "Seeing the Forest for the Trees: An Atlas of the Politics-Administration Dichotomy." *Public Administration Review* 74, 2: 156-175.

Golden, Marissa Martino. 2000. *What Motivates Bureaucrats? Politics and Administration During the Reagan Years*. New York: Columbia University Press.

Goodnow, Frank J. 1900. *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Macmillan.

Goodsell, Charles. 1994. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemics*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.

de Graaf, Gjalt. 2010. "The Loyalties of Top Public Administrators." *Journal of Public Administration Research and Theory* 21, 2: 285-306.

Gregory, R. J. 1991. "The Attitudes of Senior Pubic Servants in Australia and New Zealand: Administrative Reform and Technocratic Consequence?" *Governance* 4, 3: 295-331.

Hacek, Miro. 2006. "The Relationship between Civil Servants and Politicians in a Post-Communist Country: A Case of Slovenia."

airiti

Public Administration 84, 1: 165-184.

Haglund, Evan. 2015. “Striped Pants versus Fat Cats: Ambassadorial Performance of Career Diplomats and Political Appointees.” *Presidential Studies Quarterly* 45, 4: 653-678.

Hair, Joseph F. Jr. et al. 2010. *Multivariate Data Analysis*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, Inc..

Heclo, Hugh. 1975. “OMB and the Presidency: The Problem of Neutral Competence.” *Public Interest* 38: 80-98.

Heclo, Hugh. 1977. *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Huang, Tong-Yi et al. 2005. “The Political Attitudes of Public Managers in Taiwan.” *Chinese Public Administrative Review* 14, 2: 1-31.

Huber, Gregory Alain. 2007. *The Craft of Bureaucratic Neutrality: Interests and Influence in Governmental Regulation of Occupational Safety*. New York: Cambridge University Press.

Ingraham, Patricia W. 1987. “Building Bridges or Burning Them? The President, the Appointees, and the Bureaucracy.” *Public Administration Review* 47: 425-435.

Ingraham, Patricia W. and Carolyn Ban. 1988. “Politics and Merit: Can They Meet in a Public Service Model?” *Review of Public Personnel Administration* 8, 2: 7-19.

Jacobsen, D. I. 1999. “Trust in Political-Administrative Relations: The Case of Local Authorities in Norway and Tanzania.” *World Development* 27, 5: 839-853.

Jacobsen, D. I. 2006. “The Relationship between Politics and Administration:

airiti

The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography, and Time." *Governance* 19, 2: 303-323.

Jakobsen, Morten and Rasmus Jensen. 2015. "Common Method Bias in Public Management Studies." *International Public Management Journal* 18, 1: 3-30.

Johnston, M. P. 2014. "Secondary Data Analysis: A Method of Which the Time Has Come." *Qualitative and Quantitative Methods in Libraries* 3: 619-626.

Kaufman, H. 1956. "Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration." *American Political Science Review* 50, 4: 1057-1073.

Kaufman, H. 1960. *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Univeristy Press.

Kemaghan, K. 1976. "Politics, Policy and Public Servants: Political Neutrality Revisited." *Canadian Public Administration* 19, 3: 432-456.

Kiecolt, K. Jill and Laura E. Nathan. 1985. *Secondary Analysis of Survey Data*. Thousand Oaks: Sage.

Kline, Rex B. 1998. *Principles and Practice of Structural Equation Modelling*. New York: The Guilford Press.

Knott, J. H. and G. J. Miller. 2008. "When Ambition Checks Ambition: Bureaucratic Trustees and the Separation of Powers." *The American Review of Public Administration* 38, 4: 387-411.

Lee, Kwang-Hoon and Jos C. N. Raadschelders. 2008. "Political-Administrative Relations: Impact of and Puzzles in

airiti

Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981." *Governance* 21, 3: 419-438.

Lee, Mordecai. 2006. "Looking at the Politics-Administration Dichotomy From the Other Direction: Participant Observation by A State Senator." *International Journal of Public Administration* 24, 4: 363-384.

Levine, Charles et al. 1990. *Public Administration: Challenge, Choices, Consequences*. Glenview: Scott Foresman & Company.

Lewis, David E. 2008. *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lindell, Michael K. and David J. Whitney. 2001. "Accounting for Common Method Variance in Cross-Sectional Research Designs." *Journal of Applied Psychology* 86, 1: 114-121.

Long, Nortn E. 1949. "Power and Administration." *Public Administration Review* 9, 4: 257-264.

Mackenzie, Scott B. et al. 1999. "Do Citizenship Behaviors Matter More for Managers than for Salespeople?" *Journal of the Academy of Marketing Science* 27, 4: 396-410.

Maranto, Robert. 2005. *Beyond a Government of Strangers: How Career Executives and Political Appointees Can Turn Cobflict to Cooperation*. Lanham, MD: Lexington Books.

Maranto, Robert. 2012. "Career-Political Relationships: Going Beyond a Government of Strangers." in Terry Newell, Grant Reeher, and Peter Ronayne. eds. *The Trusted Leader: Building the Relationships That*

airiti

Make Government Work: 181-206. Washington, D.C.: CQ Press.

Maranto, Robert and B. Douglas Skelley. 1992. "Neutrality: An Enduring Principle of the Federal Service." *The American Review of Public Administration* 22: 173-186.

Maranto, Robert and Karen Marie Hult. 2004. "Right Turn? Political Ideology in the Higher Civil Service, 1987-1994." *American Review of Public Administration* 34, 2: 199-222.

March, James G. and Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

March, James G. and Johan P. Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York, NY: The Free Press.

McCubbins, Matthew D. et al. 1987. "Administrative Procedures as Instruments of Political Control." *Journal of Law, Economics, and Organization* 3, 2: 243-277.

Meier, Kenneth J. 1997. "Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy." *Public Administration Review* 57, 3: 193-199.

Meier, Knenneth J. and John Bohte. 2007. *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*. Belmont, CA: Thomson-Wadsworth.

Meier, Kenneth J. and Laurence J. O'Toole. 2006. *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Meier, Kenneth J. and Laurence J. O'Toole. 2012. "Subjective Organizational Performance and Measurement Error: Common

airiti

Source Bias and Spurious Relationships." *Journal of Public Adnministration Research and Theory* 23, 2: 429-456.

Miller, Gary. 2000. "Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10, 2: 289-327.

Miller, Gary and Andrew B. Whitford. 2016. *Above Politics: Bureaucratic Discretion and Credible Commitment*. New York: Cambridge University Press.

Miller, Susan M. 2014. "The Relationship Between Short-Term Political Appointments and Bureaucratic Performance: The Case of Recess Appointments in the United States." *Journal of Public Administration Research and Theory* 25, 3: 777-796.

Moe, Terry M. 1993. "Presidents, Institutions, and Theory." in George C. Edwards III, John H. Kessel and Bert A. Rockman. eds. *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*: 337-386. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh.

Montjoy, Robert S. and Douglas J. Watson. 1995. "A Case for Reinterpreted Dichotomy of Politics and Administration as a Professional Standard in Council-Manager Government." *Public Administration Review* 55, 3: 231-239.

Mosher, Frederick C. 1982. *Democracy and the Public Service*: New York: Oxford University Press.

Nathan, Richard P. 1983. *The Administrative Presidency*. New York: MacMillan.

O'Leary, Rosemary. 2006. *The Ethics of Dissent: Managing Guerrilla*

airiti

Government. Washington, D.C.: CQ Press.

Ostrom, Vincent. 1973. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa, AL :University of Alabama Press.

Overeem, Partick. 2005. "The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators." *Administrative Theory and Praxis* 27, 2: 311-329.

Overeem, Partick. 2006. "In Defense of the Dichotomy: A Response to James H. Svara." *Administrative Theory & Praxis* 28, 1: 140-147.

Overeem, Partick. 2012. *The Politics-Administration Dichotomy: Toward a Constitutional Perspective*. Boca Raton, FL: Taylor & Franccis.

Peters, B. G. 1987. "Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-making." in J. E.Lane. ed. *Bureaucracy and Public Choice*: 256-282. Bristol: Sage.

Peters, B. G. 2000. "Is Democracy a Substitute for Ethics?" in R. A. Chapman. ed. *Ethics in Public Service for the New Millennium*: 127-139. Aldershot: Ashgate.

Peters, B. G. and Jon Pierre. eds. 2001. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London ; New York : Routledge.

Pfiffner, James P. 1987. "Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century." *Public Administration Review* 47, 1: 57-65.

Podsakoff, P. M. et al. 2003. "Common Method Bias in Behavioral Research: A Critical Review of the Literature and Recommended Remedies." *Journal of Applied Psychology* 88, 5: 879-903.

Podsakoff, P. M. et al. 2012. "Sources of Method Bias in Social Science

airiti

Research and Recommendations on How to Control It." *Annual Review of Psychology* 63: 539-569.

Putnam, Robert D. 1973. "The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report." *British Journal of Political Science* 3, 3: 257-290.

Redford, E. S. 1969. *Democracy and the Administrative State*. New York: Oxford University Press.

Riker, William H. 1982. *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice.* San Francisco, CA: W.H. Freeman.

Romzek, Barbara S. and Patricia Wallace Ingraham. 2000. "Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash." *Public Administration Review* 60, 3: 240-253.

Rourke, F. E. 1984. *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little, Brown and Company.

Rourke, F. E. 1992. "Responsiveness and Neutral Competence in American Bureaucracy." *Public Administration Review* 52, 6: 539-546.

Sabatier, Paul A. et al. 1995. "Hierarchical Controls, Professional Norms, Local Constituencies, and Budget Maximization: An Analysis of US Forest Service Planning Decisions." *American Journal of Political Science* 39, 1: 204-242.

Saltzstein, Grace Hall. 1992. "Bureaucratic Responsiveness: Conceptual Issues and Current Research." *Journal of Public Administration*

airiti

Research and Theory 2, 1: 63-88.

Schumpeter, Joseph A. 1976. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Routledge.

Scott, W. Richard. 1995. *Institutions and Organizations: Ideas, Interests and Identities*. London: Sage Publications, Inc.

Svara, James H. 1999. "Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model." *Administration & Society* 30, 6: 676-705.

Svara, James H. 2001. "The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration." *Public Administration Review* 61, 2: 176-183.

Svara, James H. 2006a. "Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dicchotomy Concept." *Administrative Theory and Praxis* 28, 1: 121-139.

Svara, James H. 2006b. "The Search for Meaning in Political-Administrative Relations in Local Government." *International Journal of Public Administration* 29, 12: 1065-1090.

Svara, James H. 2008. "Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Interwined Politics-Administration Relationship." *Public Administration Review* 68, 1: 46-52.

Waldo, Dwight. 1952. "Development of Theory of Democratic Administration." *American Political Science Review* 46, 1: 81-103.

Wamsley, Gary L., Robert N. Bacher, Charles T. Goodsell, Philip S. Kronenberg, John A. Rohr, Camilla M. Stivers, Orion F. White, and James F Wolf. 1990. *Refounding Public Administration*. Newbury

airiti

Park, CA: Sage Publications.

West, Willian F. 2005. “Neutral Competence and Political Responsiveness: An Uneasy Relationship.” *Policy Studies Journal* 33: 147-160.

Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

Wilson, Woodrow. 1887. “The Study of Administration.” *Political Science Quarterly* 2, 2: 197-222.

Wood, B. Dan and Richard W. Waterman. 1994. *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy*. Bouldrer, CO: Westview Press.

王千文。2008。〈官僚體制中「服從」與「自主」矛盾現象之探討-韋伯觀點的詮釋〉。《中國行政》80：101-127。(Wang, Chian-Wen. 2008. “To be Obedient or to be Independent: Max Weber’s Perception of Bureaucrats.” *Chinese Journal of Administration* 80: 101-27.)

王光旭。2012。〈文官政治認知是否與行政中立行為衝突？2008 年台灣政府文官調查的初探性分析〉。《政治科學論叢》52：117-170。(Wang, Guang-Xu. 2012. “Are the Political Understandings of Bureaucrats Incompatible with the Weberian Model of Administrative Neutrality? A Study on the 2008 Taiwan Government Bureaucrat Survey.” *Taiwanese Journal of Political Science* 52: 117-70.)

王俊元。2010。《高階文官在決策過程扮演的角色之研究》。考試院委託研究報告。台北：考試院。(Wang, Chun-Yuan. 2010. “A Study of Senior Civil Servants and the Role in Decision-Making Process.” Report of Examination Yuan. Taipei: Examination Yuan.)

airiti

王輝煌。2000。〈官僚制度與民主政治：以美日台的結構性比較分析為例〉。《人文及社會科學集刊》12，2：347-386。(Wang, Huei-Huang. 2000. “Bureaucratic Systems and Democratic Politics: A Structural Comparison of the Taiwanese, Japanese, and U.S. Cases.” *Journal of Social Sciences and Philosophy* 12, 2: 347-86.)

王輝煌。2017。〈政策創新與官僚角色：臺灣解嚴後治理失能的分析〉。《文官制度季刊》9，3：27-64。(Wang, Huei-Huang. 2017. “Policy Innovation and the Role of the Bureaucracy: An Analysis of the Governing Disability of Taiwan after the End of Martial Law.” *Journal of Civil Service* 9, 3: 27-64.)

余致力。1999。〈行政菁英對當前重大政策議題之意見調查〉。《理論與政策》13，3：139-170。(Yu, Chilik. 1999. “The Administrative Elite’s Opinions on Current Policy Issues.” *Theory and Policy* 13, 3:139-70.)

余致力。2000。〈論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啟示〉。《公共行政學報》4：1-30。(Yu, Chilik. 2000. “The Legitimate Role of Public Administration in the Democratic Governance Process: The Content, Context, and Connotation of Blacksburg Manifesto.” *Journal of Public Administration* 4: 1-30.)

余致力。2002。〈臺灣行政學研究的新課題：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響〉。《張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會》。2002 年 11 月 16 日。臺北：中國行政學會。(Yu, Chilik. 2002. “The New Agenda for Taiwan’s Public Administration Study: The Impact of Power Turnover toward Civil Service.” *Paper presented at the*

airiti

Professor C. C. Chang Memorial and Research Conference. 16 November 2002. Taipei: Chinese Society for Public Administration.)

余致力。2016。〈民主與行政：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響〉。《文官制度季刊》8，3：1-20。(Yu, Chilik. 2016. "Democracy and Administration: The Impact and Influence of Party Alternation on Civil Service." *Journal of Civil Service* 8, 3: 1-20.)

林俐君。2014。〈民主治理下政務官與事務官互動關係：以「是的，部長（Yes, Minister）」影集之文本分析為例》。政治大學公共行政研究所碩士論文。(Lin, Li-Chun. 2014. "*The Interaction Between Political Appointees and Civil Servants in Democratic Governance: A Text Analysis of the TV Series "Yes, Minister."* Master's Thesis, National Chengchi University.)

林俞君、陳敦源。2018。〈有這麼嚴重嗎？論方法上的同源誤差對解釋臺灣公務考績因素的影響〉。《2018 年台灣公共行政暨事務系所聯合會（TASPAA）年會「變動中的公共行政：新價值、新議題與新挑戰」研討會》。2018 年 6 月 2-3 日。臺北：東吳大學政治學系。(Lin, Yu-Chung and Don-Yun Chen. 2018. "Is It Really So Serious? Assessing the Extent of Common Method Bias in Explaining Performance Measurements in Taiwan." *Paper presented at the 2018 Annual Conference of Taiwan Association for School of Public Administration and Affairs.* 2-3 June 2018. Taipei: Soochow University.)

陳敦源。2002。《民主與官僚：新制度論的觀點》。臺北：韋伯文化。(Chen, Don-Yun. 2002. *Democracy and Bureaucracy: A New Institutional View.* Taipei: Weber Publication.)

airiti

陳敦源等。2006。〈官僚回應性與內部顧客關係管理：台北市政府市長信箱個案研究〉。《行政暨政策學報》42：143-182。(Chen, Don-Yun et al. 2006. "Bureaucratic Responsiveness and Internal Customer Relations Management: A Case Study of the Taipei City Mayor E-mail Box." *Public Administration & Policy* 42: 143-182.)

陳敦源、呂佳螢。2009。〈循證公共行政下的文官調查：臺灣經驗的觀點、方法與實務意義〉。《公共行政學報》31：187-225。(Chen, Don-Yun and Chia-Ying Lu. 2009. "Surveying Bureaucrats under Evidence-based Public Administration: Perspective, Methodology and Practicality from a Taiwanese Experience." *Journal of Public Administration* 31: 187-225.)

陳敦源。2012。《民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和》。臺北：五南。(Chen, Don-Yun. 2012. *Democratic Givernance: An Institutional Reconciliation of Publuc adminisreation and Democracy*. Taipei: Wunan.)

彭台光等。2006。〈管理研究中的共同方法變異：問題本質、影響、測試和補救〉。《管理學報》23，1：77-98。(Peng, T. K. et al. 2006. "Common Method Variance in Management Research: Its Nature, Effects, Detection, and Remedies." *Journal of Management* 23, 1: 77-98.)

彭錦鵬。2002。〈政治行政之虛擬分際：由「兩分說」到「理想型」〉。《政治科學論叢》16：89-118。(Peng, Thomas Ching-Peng. 2002. "The Virtual Distinction between Politics and Administration: From the Politics/Administration Dichotomy to An Ideal Type." *Taiwanese Journal of Political Science* 16: 89-118.)

airiti

黃東益。2013。《從價值差異到夥伴關係：政務官事務官的互動管理》。臺北：五南。(Huang, Tong-Yi. 2013. *From Value Difference to Partnership: The Interactive Management between Political Appointees and Bureaucrats*. Taipei: Wunan.)

廖洲棚。2016。《官僚回應性：臺灣經驗的觀察與省思》。臺北：翰蘆圖書。(Liao, Zhou-Peng. 2016. *Bureaucratic Responsiveness: Observation and Reflection of Taiwan Experience*. Taipei: Hanlu Publication.)

熊忠勇。2012。〈合作還是背叛？談政務官與高階文官的互動倫理〉。國立高雄大學政治法律學系（主編）《職場權責與專業倫理》：98-141。臺北：巨流圖書公司。(Hsiung, Chung-Yung. 2012. "To Cooperate or Betray? The Interaction and Ethics of Political Appointees and Senior Civil Servants." in Department of Government and Law at National Kaohsiung University. ed. *Workplace Responsibility and Professional Ethics*: 98-141. Taipei: Chuliu Publisher.)

蔡允棟。2001。〈官僚組織回應力之研究：個案實證分析〉。《政治科學論叢》15：209-240。(Tsai, Yun-Tung. 2001. "Responsiveness of Public Bureaucracies: An Empirical Case Study." *Taiwanese Journal of Political Science* 15: 209-40.)

蔡秀涓、王千文。2008。〈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〉。《2008 年台灣政治學會年會研討會》。南投：暨南大學。(Tsai, Hsiu-Chuan and Chian-Wen Wang. 2008. "Research Framework, Issues Selection, and Questionnaire Design: the Taiwan Government Bureaucrat Survey in Democratic

airiti

Governance." *Paper presented at the 2008 Annual Conference of Taiwan Political Science Association.* 22-23 November 2008. Nantou: National Chi Nan University.)

蔡秀涓。2012。《台灣民主治理：政務官與官僚體系的磨合》。臺北：新台灣國策智庫。(Tsai, Hsiu-Chuan. 2012. *Taiwan's Democratic Governance: Interaction between Political Appointees and Bureaucrats*. Taipei: Taiwan Brain Trust.)

賴維堯。1995。〈高級文官的政策制定角色認知〉。《空大行政學報》4：21-34。(Lai, Austin W. Y. 1995. "The Higher Civil Servant's Role Perception toward Policy Making." *Open Public Administration Review* 4: 21-34.)

airiti

附錄一　本文自依變數使用 2008 年台灣文官調查資料庫題目

(一) 對政治的容忍

請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：非常同意為 1，非常不同意為 6	
原始題號	題目
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
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
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
V78	政策制定過程中，專業及技術的考量應重於政治的考慮
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
V80	在我國的政治過程中，民間團體的影響往往是負面的
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
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

(二) 行政回應立場

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：非常同意為 1，非常不同意為 6	
原始題號	題目

airiti

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
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
V45	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
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
V47	政黨輪替會讓政務人員更尊重事務人員的政策專業
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

airiti

附錄二　自依變數探索性因素分析（主成分分析）

(一) 對政治的容忍（未刪題前）

特徵值與變異量

	初始特徵值			轉軸後特徵值		
成分	總和	變異數百分比	累積百分比	總和	變異數百分比	累積百分比
1	2.25687	0.2821	0.2821	2.25073	0.2813	0.2813
2	1.49633	0.1870	0.4692	1.26735	0.1584	0.4398
3	1.00376	0.1255	0.5946	1.23888	0.1549	0.5946
4	0.85470	0.1068	0.7015			
5	0.74868	0.0936	0.7950			
6	0.64755	0.0809	0.8760			
7	0.51845	0.0648	0.9408			
8	0.47366	0.0592	1.0000			

KMO 與 Bartlett 檢定

Kaiser-Meyer-Olkin 取樣適切性量數		0.677
Bartlett 球型檢定	卡方分配	2061.278
	自由度	28
	顯著性	0.000

成分矩陣（轉軸後）

題號	成分 1	成分 2	成分 3
V76	0.6822	-0.0552	0.1518
V79	0.7635	0.1108	-0.0627
V81	0.7149	0.0952	-0.1817
V82	0.7351	-0.1699	0.0202

airiti

V78	-0.1131	0.8756	-0.0070
V80	0.2858	0.6604	0.2667
V75	0.1069	0.0586	0.7614
V77	-0.2126	0.0886	0.7263

(二) 對政治的容忍（刪題後）

特徵值與變異量

	初始特徵值			轉軸後特徵值		
成分	總和	變異數百分比	累積百分比	總和	變異數百分比	累積百分比
1	2.13954	0.5349	0.5349	2.13954	0.5349	0.5349
2	0.79609	0.1990	0.7339			
3	0.58360	0.1459	0.8798			
4	0.48077	0.1202	1.0000			

KMO 與 Bartlett 檢定

Kaiser-Meyer-Olkin 取樣適切性量數		0.706
Bartlett 球型檢定	卡方分配	1438.926
	自由度	6
	顯著性	0.000

成分矩陣（轉軸後）

題號	成分 1
V76	0.6677
V79	0.7785
V81	0.7349
V82	0.7400

airiti

(三) 行政回應立場（未刪題前）

特徵值與變異量

	初始特徵值			轉軸後特徵值		
成分	總和	變異數百分比	累積百分比	總和	變異數百分比	累積百分比
1	2.04498	0.3408	0.3408	1.68454	0.2808	0.2808
2	1.20499	0.2008	0.5417	1.35919	0.2265	0.5073
3	1.01110	0.1685	0.7102	1.21734	0.2029	0.7102
4	0.70480	0.1175	0.8276			
5	0.56866	0.0948	0.9224			
6	0.46548	0.0776	1.0000			

KMO 與 Bartlett 檢定

Kaiser-Meyer-Olkin 取樣適切性量數		0.630
Bartlett 球型檢定	卡方分配	1471.846
	自由度	15
	顯著性	0.000

成分矩陣（轉軸後）

題號	成分 1	成分 2	成分 3
V44	0.8442	0.0267	-0.0975
V45	0.5295	-0.3913	0.4070
V46	0.8240	-0.0846	0.1778
V43	-0.1012	0.7771	-0.3279
V47	0.0152	0.7707	0.3902
V48	0.0457	0.0177	0.8665

airiti

(四) 行政回應立場（刪題後）

特徵值與變異量

	初始特徵值			轉軸後特徵值		
成分	總和	變異數百分比	累積百分比	總和	變異數百分比	累積百分比
1	1.79119	0.5971	0.5971	1.79119	0.5971	0.5971
2	0.73612	0.2454	0.8424			
3	0.47269	0.1576	1.0000			

KMO 與 Bartlett 檢定

Kaiser-Meyer-Olkin 取樣適切性量數		0.610
Bartlett 球型檢定	卡方分配	914.472
	自由度	3
	顯著性	0.000

成分矩陣（轉軸後）

題號	成分 1
V44	0.7391
V45	0.7271
V46	0.8463

airiti

The Interaction between Political Appointees and Career Officials: A Study of Bureaucrats' Tolerance of Politics in Taiwan

Chien-Hsun Huang * Don-Yun Chen **

How to make career officials more responsive to executive leaderships is critical in political-administrative interactions. According to past literature, while the relationships of political appointees and career officials are illustrated by political control or dichotomy, these studies explain their interactions from top-down perspective. Some researchers have even argued the matter of cooperation, or mixed model between their interactions. However, they paid little attention to how career officials respond to political appointees.

This study aims at examining tolerance of politics and career officials' responsive attitudes to political appointees by discussing their perception of political influence in the policy process of democracy and responsiveness. By using the survey data of the TGBS（Taiwan Government Bureaucrat Survey）from 2008 and the sample of top and middle level officials in central government, this study finds that career officials' response to executive leadership is positively associated with their attitudes

* Ph.D. candidate, Department of Public Administration, National Chengchi University.

** Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.

airiti

toward tolerance of politics.

The findings fill a gap in the past literature about [the] political-administrative relations by focusing on a bottom-up view of career officials' attitudes toward political systems. Also, this study systematically exams the interactions between central government level's political appointees and career officials after the first turnover of ruling party in Taiwan. In the final section, research limits and further suggestions are provided for scholars and practitioners.

Keywords: political-administrative relations, responsiveness, political control, dichotomy, tolerance of politics