

政府內部顧客參與行為之研究： 以都市垃圾清運業務委外案為例^{*}

汪明生、陳正料、林錦郎^{**}

《摘要》

一九九〇年代中期，政府因財政壓力擴大，積極推動行政業務委託外包政策；由於推動時主要考量外部經濟面的成本效益因素，忽視內部因素—尤其是內部顧客的員工反應；結果，號稱低職業風險的公務員工面臨可能失業，引發群起反彈與抵制委外，致委外推動陷入困境、影響政府組織再造改革腳步。

本研究以 Ajzen (1991) 「計畫行為理論」為基礎，就政府推動之「都市垃圾清運業務委外案」進行內部的員工參與行為調查，以線性結構方程式 (LISREL) 建構分析模式，探討政府內部顧客對委外案之行為意圖及其影響因素。

投稿日期：九十三年十一月二十二日；接受刊登日期：九十四年四月十一日。

* 由衷感謝兩位匿名審查人的寶貴意見及於文中的修正，使本文更趨完整。

** 汪明生為國立中山大學公共事務管理研究所教授；陳正料為國立中山大學公共事務管理研究所博士生、國立高雄海洋科技大學航運管理系兼任講師，E-mail: s520113@ms1.kcg.gov.tw；林錦郎為國立中山大學公共事務管理研究所博士生、高苑技術學院企業管理系講師，E-mail: cllin@cc.kyit.edu.tw。

研究發現清運員工參與之「態度、主觀規範、知覺性行為控制」等信念因素，確實對參與行為意圖有明顯影響，尤以外在的「知覺性行為控制」因素最為明顯。其次，職員參與委外意願明顯比職工來得高；第三，多數職工抱持「防衛與抵制態度」參與委外且隨產業工會之行動進退，職員則多為配合態度。這些結果均顯示：政府推動委外時，除須注意外部顯見成本效益因素外，更須兼顧內部員工的反應，始能從內建立共識、型塑組織變革氣候，有效完成政府再造工作。

[關鍵詞]：委外、內部顧客、計畫行為理論、行為意圖、信念解構、線性結構方程式

壹、緒論

一、研究背景

一九八〇年代以來，公共領域「大政府」觀念逐漸因資源缺乏而消退，代之以「小而美、小而能」的「企業型政府」思潮（江明修，1998：55）。這種轉變引發全世界政府改造與民營化浪潮。在這種國際潮流影響下，台灣也自八〇年代末期進行政府改造運動；九〇年代中期因政府財政壓力擴大，轉而積極推動行政業務委託或外包民間經營政策，使向來號稱低失業風險的政府員工面臨可能失業情況，因而引發委外機關或部門員工群起反對與抵制行為（詹中原，1993：38）。

由於委外政策一開始即採取一種「由上到下」垂直觀點來推行，從上位政策規劃者角度俯視委外案，所關注與考量重點主要在於機關外部經濟面的成本效益因素，至於內部性因素則較為其次（李宗勳，1999：83-84）。這種政策態度取向對於那些與委外案有高度涉入且直接利害關係的政府內部顧客¹—公務員工—而言，

¹ 「內部顧客」（internal customer），係指組織本身的成員或創辦者、捐助人；乃「全面品質管理」（Total Quality Management, TQM）哲學的顧客觀，該理論認為「顧客」係「組織內外與其產品、服務等有關的全部利害關係人」，組織需能滿足其需求、期望，始能生存（引自 Robbins, 2003: 251）。

其直接的反應是自覺權益受到忽略與漠視；因而，執行結果自然引起不滿與群起抵制行為，造成委外政策面臨可能失敗結果（江岷欽，1997：7）。

二、研究目的

政府改造要能有效達成，學者認為有五項關鍵策略，其中最關鍵的是「顧客策略」，最難達成是「文化策略」；亦即要滿足內外顧客之需求，要在組織內部型塑接受變革的氣候（Osborne, 1993: 71-78）。惟審視政府現時推動的委託外包政策，其顧客策略集中在外部顧客（民眾）期望政府員額精簡、減少支出等方面，卻忽略政府主要構成的內部顧客－公務員工－面對變革裁員時之心理反應。

由於政府組織先天上具變革「僵固性」，如果組織進行變革時未預先在內部營造改變的組織文化與氣候，則改革將會面臨組織因僵化所形成的反彈力量；結果，往往在員工等內部因素制約與發酵下，原本立意甚好的改變反而難以竟全功。因而，學者專家主張：「革新必先革心」、「改革一定要先在機關中培養改變的氣氛，改革才能成功」（張潤書，1998：212；李允傑，1999：65）。

有鑒於此，當前委外政策的推動不應只關注在政府外部的技術與成本效益，更須兼顧內部因素，尤其是當員工本身是委外的執行者與被改革對象時。換言之，政府推動委外不能忽略員工有關委外的認知、態度、心理意圖等反應行為。

畢竟技術問題容易解決、經濟效益的多寡計算亦極易達成，惟內部成員的主觀認知、反應行為等心理、文化面因素則較不易被發覺，但它卻又是整個委外案成敗關鍵所在（Peters, 1993: 231-232）。因此，當政府機關實施委外時，首當其衝、可能失業的員工，其心理反應行為模式、影響因素等之瞭解即顯得極為重要，必須澈底深入理解分析，釐清問題根本所在，此亦即本文之主要研究目的。

三、內部顧客參與行為模式

在多元民主社會下，當組織進行變革時，如未相應在內環境建構變革氣候與文化，亦未對成員可能反應行為進行調查、作好意圖瞭解與事前溝通，則最後以失敗收場也屬必然。尤其「委外」（contracting-out）這種強調「成員參與」與「顧客導向」政策，如能採取分享與參與的管理模式，則有預防組織與成員激烈衝突之效果，惜政府的規劃者卻經常忽略，導致許多委外案出現前述障礙情況。

這些現象與問題均顯示政府推動委外這種改革政策時，一種內部成員「參與」的行為分析模式有其必要性；本研究以 Ajzen（1991）「計畫行為理論」為基礎，

選擇影響與涉及層面較廣的「都市垃圾清運業務委外案」進行調查，蒐集垃圾清運機關（環保局）員工參與業務委外的相關行為與影響因素來釐清問題。

本研究以線性結構方程式（LISREL）建構「清運員工參與清運業務委外行為意圖模式」，來探討參與行為、影響因素與因素互動問題，以及在不同職級清運員工間的行為是否有所差異；俾瞭解委外的內部制約關鍵，俾供各級政府推動相關政策（如民營化、組織精簡、強制進用身障者與原住民等）時之參考依據。

貳、理論與文獻探討

一、委託外包理論

「委外」乃「委託外包（contracting-out）」簡稱，意指「透過與民間部門簽定契約關係，明載雙方職責、義務、期限與標的團體人數，由府提供相關經費或協助，而民間部門履行對特定標的團體提供契約項目服務」（Savas, 1987: 17；李宗勳，1999：85）。委外目前已成各國提供公共服務或勞務主要方式，其不僅善用民間資源使公共服務更有效率與品質，並將政府的統治者、規範者等傳統角色轉化成爲領航者角色（汪明生，1998：59；呂育誠，2002：141）。

委外理論起源於一九七〇年代全世界資源缺乏大環境，在資源有限下公共管理網絡顯現新型態「夥伴關係」治理需求，亟需政府以等同治理能力回應（詹中原，2000：33）。惟因政府組織先天潛存的官僚惰性與僵化階層體系，造成政府治理效率低落、財政負擔瀕臨破產等困局。面對這些困局許多研究者開始透過外在民主政治活動與市場機制來進行政府改造，出現「公共選擇、交易成本、僱主－代理人」等三種新理論，成爲政府改造主要理論基礎（Peters, 1996: 12-17）。

其中「僱主－代理人」理論提出「以契約結合政府與民間，由民間負責公共服務規劃、銷售、傳送、裁決項目，政府只站在監督立場控管服務品質並縮減組織規模責任」（Moore, 1998: 235；李宗勳，1998：2-10）。這種「委任代理人」制迥異傳統官僚內向化、獨占化行政行為，採取一種「外向化」資源聯結與協力措施，逐漸形成各國政府再造運動核心，亦成爲現代委外理論最主要基礎來源。

二、委外引發的組織內部參與問題

國內推動行政業務委外迄今顯現許多問題，其中影響最大的是「人員精簡」與

「員工抵制」問題（李宗勳、范祥偉，2000：5）。當前推動委外之決策，公務員工均處於被動與被迫接受情境，迄今為止鮮少有先行徵詢員工意見或讓員工有選擇或表達看法者，絕大多數均取決於上層首長個人主觀意見或企圖心。故員工感覺被漠視與忽略，結果出現抵制、反抗等不配合情事乃屬必然心理反應。

學者觀察政府治理現已走向「參與式」類型，如同市場型一樣，其視公部門內常見的層級、規制化為有效管理與治理的嚴重障礙（Peters, 1996: 33）。惟這種組織並不像市場型那樣僅關注到政府較高階層管理行為，反倒較注意低階層員工各種反應與參與行為，且積極對其“賦能”，新的政府管理模式因而出現。

這種重視內部成員反應與參與行為的治理類型，係源自於企業界「全面品質管理」（TQM）哲學之成功經驗；該理論主張組織要能滿足顧客需求、才能生存競爭，內部顧客的滿足應優先於外部顧客，如此，組織在「安內」之後才能形成一種一致性且高效能團隊，進行各種外部性競爭（李再長，1999：175-178）。

鑒於委外攸關公務員工飯碗可能不保之切身利益，因而，想順利進行並達成原設計目標，必須確實了解成員對委外的真正想法與態度，始能對症設計出可被公務員工接受的配套措施（施能傑，2001：2）。惟迄目前為止，政府有關委外的設計與規劃多以傳統靜態觀點分析，集中於組織外部因素，對於涉及切身利害的成員參與等內部因素反較少關注，因而普遍引發員工不同程度的抗拒反應。

三、組織成員參與行為理論

組織成員參與行為理論在公共領域之應用，多數集中於爭議性高且熱門的環境參與行為，在政府再造或組織變革方面則較少。回顧這方面文獻顯示：「行為」是直接受到個人「意圖」或「意志」所左右，「意圖」（intention）是一種認知活動，反映個人對從事某項行為的意願與有意識計畫（Ajzen, 1991: 183）。

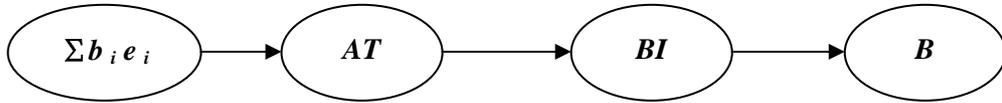
就此而言，掌握「行為意圖」即可瞭解行為內容與方向，因而多數研究均針對「行為意圖」（BI）進行探討，俾定位行為；目前這方面之研究主要有三種理論假設（蕭乃沂、盧志山、趙文彬、賴怡君，2002：68-69），以下分別概述：

（一）主觀期望效用理論（Subjective Expected Utility Theory, SEUT）

本理論假定「個人行為意圖（BI）主要受到其所抱持態度影響」，態度（AT）指個人對某一行為的正向或負向感受，在不明確決策環境中由個人對採取該行為可能導致「期望結果信念（belief, b_i ）」乘上「對這些期望結果評價（evaluation, e_i ）」所構成。期望結果評價可以成本或報酬衡量，推論過程可概示如圖一

• 公共行政學報 • 第十五期 民94年6月

(Berger, 1993: 161)。



圖一：主觀期望效用理論架構

資料來源：整理自 Berger (1993: 158-161)

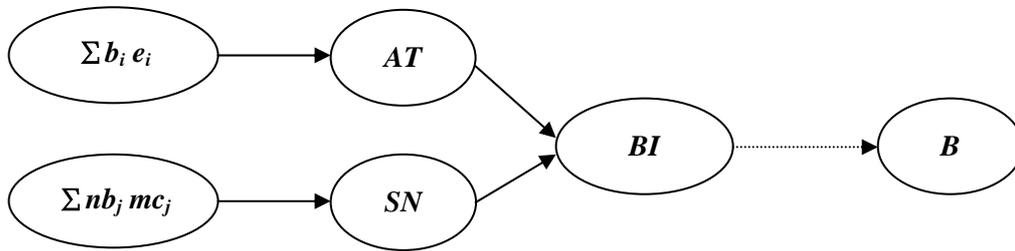
(二) 理性行動理論 (The Theory of Reasoned Action, TRA)

主觀期望效用理論僅探討態度對行為的影響，其他因素則無從得知，無法充份解釋人際互動複雜行為早已為眾多學者所公認，因而學者提出應採多變量模式分析 (Berger & Corbin, 1992: 80; Kettl, 1997: 447)。

為了深入瞭解及預測人際互動的個人行為，Ajzen 與 Fishbein (1980: 35) 提出一個對行為分析的組織化理論架構「理性行動理論」；該理論認為行為意圖 (BI) 係受到二項因素影響：一是源自於內在個人本身對某項行為的「態度」(AT)，二是源自於外在影響個人採取某項行為的「主觀規範」(subjective norm, SN)，並假定態度與主觀規範間互為獨立，可經行為意圖對行為產生間接影響。

本理論除了 SEUT 所涵蓋態度外，亦將外在社會規範 (即社會影響因素) 納入影響行為考量因素；該理論所稱態度 (AT) 係沿用 SEUT 之假設。

「主觀規範」(SN) 指「個人對是否採取某項行為之社會壓力知覺」，即決策者對是否採行某一行為所知覺的社會壓力；係由個人知覺到其重要參考群體認為他 (她) 是否應採行該行為壓力的「規範性信念 (normative beliefs, nb_j)」乘上個人就該行為對重要參考群體「依從動機 (motivation to comply, mc_j)」所構成，整體 SN 即為 $\Sigma nb_j mc_j$ 。TRA 推論架構可概示如圖二，數學模式亦可表示如下，其中 w_1 、 w_2 為依實證資料分析所得的標準化複回歸係數。



圖二：理性行動理論架構

資料來源：整理自 Ajzen 與 Fishbein (1980: 31-35)

$$B \sim BI = w_1 AT + w_2 SN \quad AT = \sum_{i=1}^n b_i e_i \quad SN = \sum_{j=1}^m n b_j m c_j$$

b_i = 對採某項行為後導致期望結果 i 之信念。 e_i = 個人對行為期望結果 i 的評價。
 n = 行為信念數目。 $n b_j$ = 個人覺得第 j 個參考對象認為其該不該採某行為的信念。
 m = 重要參考對象的數目。 $m c_j$ = 個人依從第 j 個重要參考對象之動機。
 $w_1 \cdot w_2$ = 實證所得標準化複回歸係數。

(三) 計畫行為理論 (Theory of Planned Behavior, TPB)

理性行動理論以「行為的發生係在個人有意志控制下」假設，對個人行為進行預測與解釋，惟實務上許多因素均會影響個人意志性控制程度 (Ajzen, 1991: 187)。因而，一旦行為受到非意志性因素 (如資源、機會與阻礙等) 強力影響時，則 TRA 常無法合理解釋這些不完全在個人意志力所能控制下的行為；針對上述盲點與限制，Ajzen 以 TRA 為基礎提出「計畫行為理論」，認為可對行為預測與解釋更有適切性與充份性，更適於個人對行為控制性較弱情況下之行為作預測。

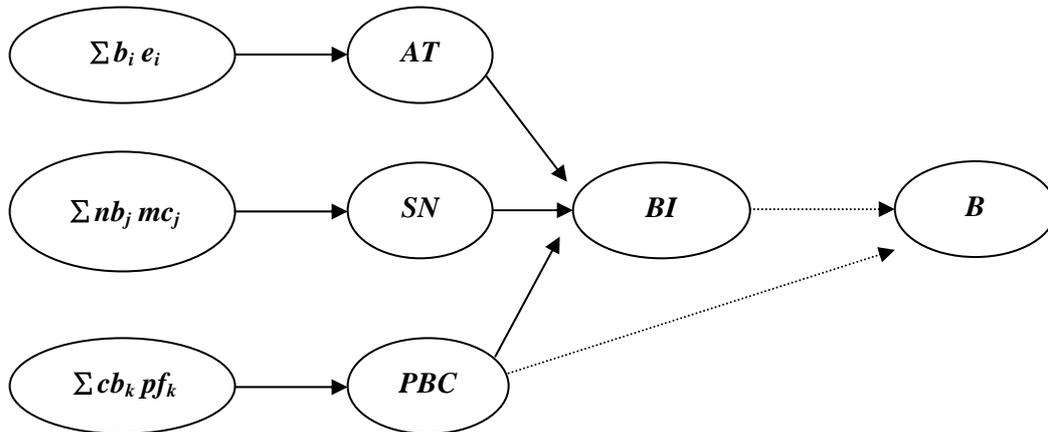
TPB 明確指出「行為意圖 (BI)」反映個人對從事某項行為 (B) 的意願，是預測行為最好指標。BI 由三個構面組成：一為態度 (AT)，二為主觀規範 (SN)，三為知覺性行為控制 (PBC)。TPB 與 TRA 不同之處在於對行為意圖的預測增加「知覺性行為控制」第三變項，係「個人知覺到完成某一行為容易或困難的程度」，反映個人對某一行為過去經驗與預期阻礙；當個人認為自己所擁有資源與機會愈多、預期阻礙愈少，則其對行為的知覺性控制就愈強 (Ajzen, 1991: 201)。

「知覺性行為控制」(perceived behavioral control, PBC) 為「控制信念」(cb_k) 與「便利性知覺」(pf_k) 乘積和 ($\sum cb_k pf_k$) 構成。其中「控制信念」指

「個人對自己所擁有表現某項行為所需資源、機會或阻礙多寡之認知」；「便利性知覺」指「這些資源、機會或阻礙對該行為的影響程度」。

許多研究結果證實可將「知覺性行為控制」視為「意圖」與「行為」的決定因素，同時也指出「知覺性行為控制預測行為的正確性取決於個人對行為的意志力」，如個人意志力愈高則意圖即足夠預測行為（蕭乃沂等，2002：72）。TPB 假設若個人對該行為的態度愈正面、所感受周遭社會壓力愈大，以及對該行為認定的實際控制愈多，則個人採行該行為的意圖將愈強；當預測的行為不完全在意志控制之下時，知覺性行為控制也可能直接對行為產生影響，亦即應考量「知覺性阻力與助力」條件與「知覺行使行為效能性」。

其分析架構可概示如圖三，其數學公式亦可表示如下。



圖三：計畫行為理論架構

資料來源：整理自 Ajzen (1991: 185-187)

$$B \sim BI = w_1 AT + w_2 SN + w_3 PBC$$

$$AT = \sum_{i=1}^n b_i e_i \quad SN = \sum_{j=1}^m n b_j m c_j \quad PBC = \sum_{k=1}^q c b_k p f_k$$

$c b_k$ = 個人覺得其擁有第 k 個因素多寡的信念。

$p f_k$ = 個人覺得第 k 個因素對行為完成的重要性評估。B = 個人的某項行為。

BI = 個人採某項行為的行為意圖。AT = 個人對採行某項行為的態度。

SN = 個人對採某項行為主觀規範。PBC = 個人對採某項行為知覺性行為控制。

w_1 、 w_2 、 w_3 = 實證所得標準化複回歸係數。

參、研究方法與設計

本研究以「計畫行為理論」(TPB)為理論基礎,針對高雄市政府環保局在新興、前金、塩埕三區所推動之「垃圾清運工作委託外包計畫」案調查,建構一種員工參與清運業務委外的「行為意圖模式」。TPB 假設「個人的意志或意圖可以控制行為發生且其影響因素包含內在因素(態度)與外在因素(主觀規範、知覺性行為控制)」;因而,本研究以「行為意圖」瞭解來探討員工參與委外之「行為」,經由問卷結果分析驗證模式,掌握影響員工委外參與行為意圖之相關因子。

一、清運員工參與業務委外「行為意圖模式」之建構

(一) 行為信念架構之解構與效果

理性行動或計畫行為理論之信念架構均為單一構面,如 $\sum b_i e_i$ 、 $\sum nb_j mc_j$ 、 $\sum cb_k pf_k$; 此種信念連結方式已受到批評,認為這種單一性信念型態無法與態度或主觀規範達到一致性,亦無法清楚理解信念(朱斌好、黃俊英等, 2002: 491)。

驗證多元構面的態度信念架構之形成發現,當架構為單一構面型態時,其所得結果是較無意義的;如將信念分解(decomposition)成多元構面型態則較能夠增強對模式的解釋力,更易理解信念與行為意圖間之特定關係,亦可瞭解那些特定因素對行為意圖影響較大,此已為許多研究證實(Taylor & Todd, 1995a: 611)。因此,如能將計畫行為理論模式分解為多元構面型態,則可增強模式的解釋力且有助於瞭解模式中各信念間的特定關係,本研究依此進行架構解構。

(二) 影響清運員工參與業務委外行為意圖之因素

基於前述信念架構「解構」之概念,本研究將計畫行為理論模式分解成多構面信念架構,嘗試將「垃圾清運業務委外」個案中影響員工參與委外之行為意圖的各個變數,分析整合於模式架構中並界定其操作性定義作為本研究設計架構基礎(詳如表一);藉由因素信念的明確界定與整合,對人數眾多且有強力工會組織為後盾的清運員工參與委外之行為意圖作更合理預測與解釋。

表一：影響清運員工參與清運業務委外行為意圖各項變數之操作性定義

變數 (variable)	操 作 性 定 義
行 為 (<i>B</i>)	參與清運業務委外的行為
行為意圖 (<i>BI</i>)	在未來四年內會參與委外可能性的主觀判斷
態 度 (<i>AT</i>)	對參與清運業務委外的正向或負向評價
主觀規範 (<i>SN</i>)	對重要參考對象認為他應否參與業務委外的社會壓力認知
知覺性行為控制 (<i>PBC</i>)	對參與委外其所能控制程度的主觀評量
行為信念 (<i>b_i</i>)	對參與委外所可能導致結果機率的主觀衡量
結果評價 (<i>e_i</i>)	對參與委外所可能導致結果評價的主觀衡量
自 利 性	自我知覺參與委外可能對自我利益增進的程度
公務倫理	自我從階層體系與官箴道德素養中對參與委外可讓機關獲得幫助的認知程度
社會責任	自我知覺參與委外可對社會貢獻的程度
風 險 性	自我知覺參與委外可能對自己造成的不利程度
規範信念 (<i>nb_j</i>)	對重要參考對象認為他應否參與委外的主觀判斷
順從動機 (<i>mc_j</i>)	順從重要參考對象認為他應否參與委外意見的意願
主要群體	就參與委外經常面對面互動溝通群體所給予員工的社會壓力認知
次要群體	就參與業務委外較少或無面對面互動溝通群體所給予員工的社會壓力認知
控制信念 (<i>cb_k</i>)	個人對於他參與委外所擁有資源、機會與阻礙多寡的主觀判斷
便利性知覺 (<i>pf_k</i>)	促使或阻礙員工個人參與業務委外因素對其行為的影響程度
便利狀態	個人擁有參與業務委外所需資源、機會或阻礙多寡的認知
自我能力	個人對參與清運業務委外所需能力的自我評估

資料來源：本研究參酌 Ajzen (1991)、Curtis (1994)、Taylor & Todd (1995a; 1995b)、Robbins (2003)、蕭乃沂等 (2002) 整理而成。

茲對可能影響清運員工參與委外「行為意圖」的主要因素說明如下：

1. 態度信念架構

考量清運員工的公共服務特別權力關係之僱用特性暨歸納負面結果對態度造成之影響，本研究將參與「行為意圖模式」之參與動機（態度）信念架構，分解成四個構面：自利性、公務倫理、社會責任、風險性。

自利性

依據「社會交換理論」觀點，「自利性」動機係抱持參與某行為可增加其個人利益作為主要目的者，彼等認為個人參與行為多數建立在最可能增加其利益與減低其付出的欲求上，惟有參與時報酬高於成本、個人才會參與（李茂興、余伯泉譯，1995：33）。根據前述主張，清運員工參與委外行為之自利性動機包括有三方面之報酬與成本考量：移撥順利與否、有無資遣與否、能否獲得新專長。

對於那些抱持自利性動機參與委外之員工，機關須能對其想要利益提供適當誘因，當利益遠大於可能付出成本時，員工將主動參與委外；反之，如提供利益低於可能之付出成本時，則員工必然不會參與或採取抗拒態度。

公務倫理

依學者看法，公務倫理動機即在任職之初與國家簽定特別服務契約所形成的忠誠、服從、層級節制等之道德認知（Curtis, 1994: 200）。公務員工既屬政府一員，則潛藏於道德素養上的官箴與倫理認知習慣將是不可忽視因素（江明修，1998：61；丘昌泰，2000：11；汪明生、陳正料，2003：77）。

如委外過程符合正常行政程序、具法律與道德正當性，則員工在倫理心驅動下配合態度將是較正面與順服的。惟一旦委外不循正當程序與傳輸常規，亦未符法律與道德正當性，則員工在內在倫理認知防衛下將可能抵制委外措施。

社會責任

「社會責任」動機，即參與者內在認知他應該以身為社會一份子對社會發展盡一份責任與義務，採取實際行動來履行責任、回饋社會使社會更美好安祥之態度（張潤書，1998：157）。行政學者普遍贊同知識、文化水平較高、公民素養較濃的員工，在長期官箴與接觸公共事務薰陶下，基於使命感與倫理道德驅使，較易在「以天下事為己任」情懷下形成高度社會責任要求，產生正面動機（蕭武桐，1998：27；孫本初，2002：313-315）。

風險性

「風險」指某一事件因具備「不確定性」致結果對個人可能造成之影響，核心概念為結果與機率（汪明生、陳碧珍，2003：261）。本研究界定之「風險性」動機係指「員工自我察覺其參與行為可能對己造成之不利程度」；係由「員工個人內在知覺如果他參與委外計畫後可能面臨的某些負面結果評估」乘上「這些結果價值衡量加權乘積」所構成。個人參與行為除可能得到正面結果外，亦可能出現負面不利結果，這些負面結果風險因素對員工參與委外態度形成明顯影響。

2. 規範信念架構

組織理論學者主張：組織中的個人行為除了受內在自我歷程（如動機、學習情緒、自我成長等）影響外，也常受外在與個人接觸頻繁、互動密切群體（如家人、朋友、親戚、同儕等）所影響（Robbins, 2003: 31-35）。依據彼等主張，個人在組織中之參與行為多數來自「其他人」影響；部份研究更指出「群體對所屬成員在商品消費行為、品牌選擇、消費訊息尋找與使用、群體內規遵行與維持具重大影響，使個人趨向於選擇從眾以紓解主觀性群體規範壓力」。

這裡「其他人」即指組織成員的「參考群體」，可被定義為「提供規範與價值觀來影響他人行為之群體」。在群體內成員往往以其本身價值觀、道德規範、訊息等來影響他人價值觀、態度與信念，也影響他人所行所為；學者更主張從不同參考群體對個人影響力差異，可將主觀規範信念架構予以分解而獲致更好解釋（朱斌好等，2002：481）。本研究依據群體對個人影響程度之差異，將「主觀規範信念」架構分解為「主要群體、次要群體」二構面，分析影響清運員工參與清運業務委外之主觀規範信念是如何形成、以及其重要性程度。

主要群體

學者認為「主要群體」指與吾人經常面對面互動、接觸頻繁的群體（李茂興等，1995：37）；本研究從人際網絡分析將員工參考群體裡的家人與同儕（尤指產業工會會員）列為主要群體。在現代就業體系的勞務職場高度組織、結社化帶動下，朝夕相處工作伙伴：「同儕」－尤其是加入工會的同仁，其彼此間互動關係與接觸程度、以及對工作看法與認知有時比「家人」還要有影響力。

次要群體

「次要群體」係指「與我們較少接觸或無面對面互動關係的群體」，通常為經由個人渴望自己與被崇拜或尊敬對象相提並論，或個人認為彼等能提供較可信證據或意見而對個人行為產生實質影響者（李茂興等，1995：38）。本研究假設除了家人與同儕外，其他參考群體均為次要團群體；依據本研究開放式問卷結果，次要參考群體主要有「學者專家、媒體、朋友與一般民眾」，其影響程度均稱之為「次要群體」規範信念架構。

3. 控制信念架構

依據計畫行為理論（TPB）主張，「知覺性行為控制」係由二個因素組成：一為個人對表現某一行為「便利狀態」之認知，二為個人須表現某一行為所需具備能力的「自我評估」（Ajzen, 1991: 202）。本研究直接引用 Ajzen 之分類，將知覺性行為控制信念架構分解為「便利狀態」與「自我能力」兩構面。

便利狀態 (facilitating condition)

「便利狀態」認知指「個人擁有表現或參與某一行為所需資源或機會多寡（如個人財富、謀生能力、時間、健康情況等）之認知」。計畫行為理論主張：「個人對想要從事的某一行為之知覺性控制，經常會受到其個人所擁有從事該行為所需要資源或機會多寡之影響」（Ajzen, 1991: 203），因此應被列為主要因素。

自我能力 (self efficacy)

「自我能力」評估係指「個人對於完成或參與某一行為之能力的自我評估」（Ajzen, 1991: 204; Taylor & Todd, 1995a: 617）。本研究定義為「員工對其個人具備委外參與行為所需能力（資源、機會）的自我評估」。

二、研究模式假設

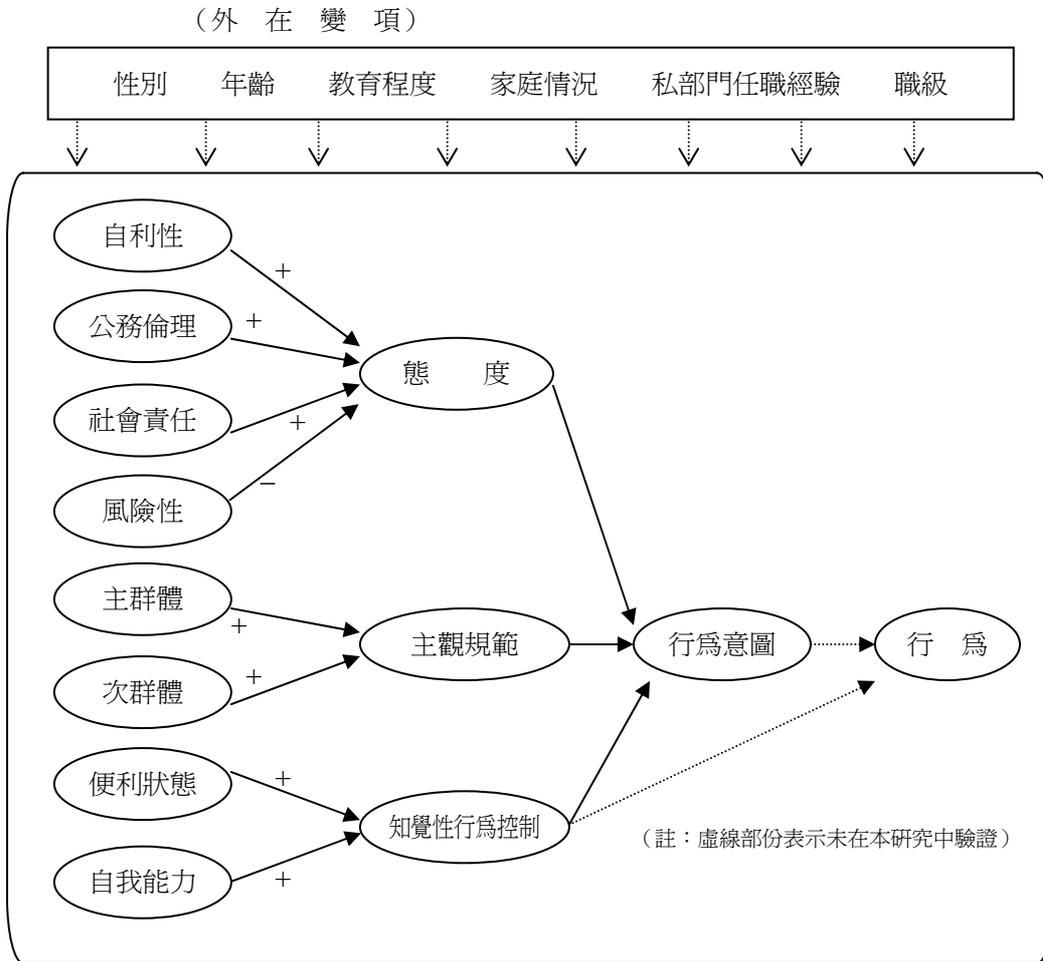
（一）行為意圖模式之假設架構

本研究對清運員工參與清運業務委外之「行為意圖模式」，其假設架構與數學公式可顯示如圖四所示。其中「行為意圖」（*BI*）指「員工個人對於參與委外行為的主觀機率判定」，反映個人參與意願或願意投入的心力等，係決定員工行為之關鍵因子。委外參與之「行為意圖」（*BI*）主要受到三種因素影響：

第一，員工本身對參與委外之「態度」（*AT*）；指員工個人對參與行為的正向或負向感覺，可由其對參與委外可能導致的某些預期結果之行為信念（ b_i ）與對這些預期結果之評價（ e_i ）的乘積和（ $\sum b_i e_i$ ）所構成。

第二，外在影響員工個人採行某些參與行為之「主觀規範」（*SN*）；指個人對於他是否參與委外行為的社會性壓力知覺，係員工知覺到重要他人或重要群體認為他應否參與委外的規範信念（ nb_j ），與員工對重要參考群體認為他（她）應否表現參與委外行為順從意願的順服動機（ mc_j ）乘積和（ $\sum nb_j mc_j$ ）構成。

第三，員工個人知覺到完成某一行為容易或困難程度的「知覺性行為控制」（*PBC*）；此因素反映個人對某一行為的以往經驗與預期障礙之累積，當個人認知其所擁有資源與機會愈多、預期障礙愈小，則對該行為知覺性行為控制能力就愈強，反之亦然。「知覺性行為控制」是由員工對自己所擁有表現參與委外行為所需資源、機會或阻礙多寡之認知的控制信念（ cb_k ），與這些資源、機會或阻礙對該參與行為的影響程度之便利性知覺（ pf_k ）乘積和（ $\sum cb_k pf_k$ ）所構成。



圖四：「清運員工參與清運業務委外之行爲意圖模式」之假設架構

資料來源：本研究整理。

「行爲意圖模式」假設之數學公式：

$$B \sim BI = W_1 (AT) + W_2 (SN) + W_3 (PBC)$$

$$AT = \sum b_i e_i \quad SN = \sum nb_j mc_j \quad PBC = \sum cb_k pf_k$$

B = 員工個人參與委外之行爲。 BI = 員工個人參與委外之行爲意圖。

AT = 員工對參與委外行爲之態度。 SN = 員工對參與委外行爲之主觀規範。

PBC = 員工個人對參與委外行爲之知覺性行爲控制。

W_1 、 W_2 、 W_3 = 實證所得標準化複回歸係數。

(二) 研究假設

本研究依據前述模式假設架構與研究目的，提出二大類假設進行驗證：

第一類：員工參與委外之行爲意圖模式及各信念構面間的關係假設：

1. 員工參與之「態度、主觀規範、知覺性行爲控制」對其參與之「行爲意圖」具顯著性。
2. 「自利性、公務倫理、社會責任、風險性」等態度信念構面對員工參與委外之「態度」具顯著性。
3. 「主群體、次群體」等規範信念構面對員工參與委外之「主觀規範」具顯著性。
4. 「便利狀態認知、自我能力評估」等控制信念構面對員工參與委外之「知覺性行爲控制」具顯著性。

第二類：不同職級清運員工間委外參與之行爲意圖各概念差異假設：

1. 主管、職員、職工在參與委外之「行爲意圖」上有顯著差異。
2. 主管、職員、職工在參與委外之「態度」上有顯著差異。
3. 主管、職員、職工在參與委外之「主觀規範」上有顯著差異。
4. 主管、職員、職工在參與委外之「知覺性行爲控制」上有顯著差異。
5. 主管、職員、職工在參與委外之「行爲信念」上有顯著差異。
6. 主管、職員、職工在參與委外之「結果評價」上有顯著差異。
7. 主管、職員、職工在參與委外之「規範信念」上有顯著差異。
8. 主管、職員、職工在參與委外之「順從動機」上有顯著差異。
9. 主管、職員、職工在參與委外之「便利狀態認知」上有顯著差異。
10. 主管、職員、職工在參與業務委外「自我能力評估」上有顯著差異。

三、問卷設計、施測與統計分析

(一) 問卷設計

本研究蒐集員工參與「行爲意圖」相關資料，係以開放式與結構式二種問卷進行。開放式引導問卷在於尋找影響委外參與行爲意圖之各信念因素，以篩選的顯著信念作為編製結構式問卷基礎。施測對象係利害關係人 80 人（市民 20、工會理監事 20、公務員 20、民意代表 20），以郵寄與訪問方式施測。題目六題（詳見附錄一），其中 1、2 題是為得知研究對象參與委外行爲意圖之「態度信念」；3、4 題是為得知「規範信念」；5、6 題是為得知「控制信念」。

結構式問卷依開放問卷歸類出現次數高低排序、取總累加次數前 30% 顯著信念編制而成（如附錄二），題目採 Likert 七點尺度量表測量（3 至 -3 分），各分量表內容如表二所示。預試將重要性不顯著題目剔除，標準是問卷量表中結果評價、順從動機及自我能力評估三分量表中均值小於 0.5 題目（即重要性低於「有點重要」程度）（林清山，1992：29）。

本研究預試對象係選擇與環保局一樣，擁有強大工會組織、多數成員為勞工的高雄市公車處員工，從歷年來曾擔任工會理監事或代表者名冊中隨機抽取 30 名進行預試。施測結果以 LISREL 軟體進行分析，驗證所設計之觀察變數（問卷問題）是否足以衡量假設的潛在變數（陳正昌、程炳林，1994：33-79）。

表二：結構式問卷問項內容

信念架構	信念面	代號	問項
	態度 (AT)	Y ₁	非常愉快 / 非常不愉快 (Likert 七點尺度量表)。
		Y ₂	非常有益 / 非常有害。
		Y ₃	非常值得 / 非常不值得。
		Y ₄	非常明智 / 非常不智。
		Y ₅	非常安全 / 非常危險。
態度信念架構	自利性	X ₁	有機會移撥到其他非垃圾清運之行政機關。
		X ₂	可以獲得資遣、取得較好資遣條件並領取較高資遣費，因為我快退休了。
		X ₃	可接受第二專長訓練，取得另一種新專長。
	公務倫理	X ₄	是一件符合行政程序且屬正當管道的參與行為。
		X ₅	有法律與道德的正當性行為。
		X ₆	可解決市政府預算赤字問題，降低財政負擔壓力。
		X ₇	可確實精簡本機關人力與處理冗員問題。
	社會責任	X ₈	符合一般市民對政府「組織再造、政府瘦身」的治理需求。
		X ₉	具有行政革新之急迫性。
	風險性	X ₁₀	我以後可能失業在家。
		X ₁₁	我以後的工作生涯可能不穩定。

信念架構	信念面	代號	問 項
	主觀規範 (SN)	Y ₆	會影響我決定的個人或團體對於我參與垃圾清運業務委外計畫是(非常贊成/非常不贊成)。
		Y ₇	我會去做大多數會影響我的決定的個人或團體認為我應該做的事(非常願意/非常不願意)。
規範 信念 架構	主群體	X ₁₂	我的家人(含父母、配偶、子女)。
		X ₁₃	我的同事(含工會會員)。
	次群體	X ₁₄	我所崇敬的專家、學者。
		X ₁₅	我常看的報紙、電視、廣播電台等媒體。
		X ₁₆	我較熟悉的朋友。
X ₁₇	一般市民大眾。		
知覺性行 為控制 (PBC)		Y ₈	對我而言,在未來四年參與垃圾清運業務委外計畫是(非常容易/非常不容易)。
		Y ₉	在未來四年,影響我參與垃圾清運業務委外的阻礙是(非常少/非常多)。
控制 信念 架構	便利狀態	X ₁₈	我的家庭經濟條件(狀況),讓我不用擔心去「參與委外計畫」。
		X ₁₉	我的國家考試任用資格,讓我不用擔心「參與委外計畫」之結果。
		X ₂₀	我的身體健康(體能)狀況,讓我可面對「參與委外計畫」各種可能結果。
		X ₂₁	我的工作年資已符合或接近可退休(職)條件讓我不想去「參與委外計畫」。
		X ₂₂	我覺得「垃圾清運業務」不適合、不應該辦理「委外」。
	自我能力	X ₂₃	我覺得我可以適應「垃圾清運業務委外」計畫。
X ₂₄		我覺得依我個人的工作能力參加「委外」計畫沒有大的問題。	
行為意圖 (BI)		Y ₁₀	在未來四年,我參與垃圾清運業務委外計畫之意願(非常高/非常低)。
		Y ₁₁	在未來四年,我參與垃圾清運業務委外計畫的可能性(非常可能/非常不可能)。

資料來源：本研究從開放式問卷整理而來。

（二）問卷施測

結構式問卷係針對高雄市環保局負責清運工作之員工（約 990 人）中抽樣三分之一進行調查，抽樣係依人事室職工名冊在 10 個行政區隊中每區抽 30 人（固定三取一，母數 990）計 330 人（樣本數）；主管科與各區隊職員與主管 52 人中則隨機抽 30 人。總計發出問卷 360 份回收有效問卷 272 份，有效回收率達 75.56%。回收問卷用 LISREL 8.12（1994）結構方程式分析軟體及 SPSS 7.0（1995）軟體（陳正昌、程炳林，1994：27），對假設之「行為意圖模式」及各組變項間關係進行分析，了解模式與實際資料之配適情形。

（三）統計分析

本研究所用之 LISREL，是一種結合「因素」與「徑路」分析、用來處理因果模式的電腦程式分析法，最大優點在於能同時處理一系列依變項間關係，尤其是當某一依變項在研究過程中變成自變項時更能解釋（林清山，1988：17、1992：23）。已往研究者在檢驗多個變項間因果模式時，多數採用「徑路分析」處理，惟其具有變項測量沒有誤差之假設，使得在實際應用上受到限制。

LISREL 比起傳統徑路分析，除了能考慮測量誤差外，還能提供因果模式適合度的指標以及模式的修正指標，這些優點對於本研究理論模式之建構極有幫助。當處理研究變項如想瞭解設計假設模式各變項間因果關係，LISREL 正可提供一種較佳的分析方法；本研究清運員工參與委外之「行為意圖模式」正屬於這種因果模式問題，且委外向來忽略之內部與無形因素，以 LISREL 較能明確顯現。

LISREL 分析模式裡，變數可分為「潛在變數」與「觀察變數」二類。前者是無法直接觀察或測量的變量，如本研究中的「態度、主觀規範、知覺性行為控制、行為意圖」，又可分為「潛在自變數」與「潛在依變數」；後者是可直接觀察或測量的變量，如結構問卷中的問題。潛在變數雖無法直接觀察獲得，但可經由與觀察變數間之關係而測出（林清山，1998：37；陳正昌、程炳林，1994：15）。

這四種變數之關係可分成「潛在變項之間關係」與「潛在變項與觀察變項之間關係」二種，前者可以「結構方程式」寫成，後者則以「測量模式」表示。本研究據此建立出因果關係途徑並細列所有估計參數。各圖中橢圓形表潛在變數，方形表觀察變數，細列估計參數目的係想將徑路圖轉換成結構方程式及測量模式，以利程式撰寫與分析。本研究所建構之假設模式計有：24 個 X 觀察變數、11 個 Y 觀察變數、8 個潛在自變數、4 個潛在依變數，如將其關係轉換成結構方程式，可表示

如： $\text{潛在依變數} = \text{潛在自變數} + \text{潛在依變數} + \text{殘差}$

結構方程式模式中常用指數有二種：t 值與卡方 (χ^2)。t 值乃對於估計參數定義為「參數估計值除以標準差」，不顯著 t 值代表參數與零無顯著差異（一般界於 -1.96 到 +1.96 之間），如參數無實值上意義則刪除；惟如參數有實值意義，即使 t 值不顯著仍應保留。卡方檢定係比較樣本共變異數矩陣與模式共變異矩陣虛無假設 (H_0) 是一致的，如卡方值大於臨界值 [$\chi^2_1 (0.05)$] 則拒絕虛無假設，卡方值愈小表示模式共變異矩陣愈接近樣本共變異數矩陣（葉旭榮，1997：55）。

肆、研究結果與分析

一、受訪者基本資料描述性分析

受訪者基本資料可彙整如表三，從資料中可看出男女性別比例為 8 比 9，女多於男；年齡主要分佈於 50-59 歲（54%），其次 40-49 歲（32%），兩者合計 86%，20-29 歲最少（約 2%）。顯示現職垃圾清運員工年齡有偏高現象，過半數處在接近退休（職）階段。

教育程度多數為國中小以下（72%），學歷明顯偏低，重新就業能力較低；家庭情況主要為已婚但最小子女為 13-24 歲間且經濟無法獨立者居多（約 44%），員工經濟壓力尚高。至於私部門任職經驗多數均經歷過，三分之二經驗更在十年以上，推論其現在從事的清運工作已接近其個人職業生涯之最後工作選擇。在員工職級方面，受訪者分佈與清運業務屬性相稱，絕大多數為職工（約 96%）且全部加入工會，工會的運作力量相對較強。

表三：受訪者基本資料

外在變項	類別	人數	百分比
性別	男	128	47%
	女	144	53%
年齡	20-29 歲	5	2%
	30-39 歲	33	12%
	40-49 歲	87	32%
	50-59 歲	147	54%
教育程度	國小	73	27%
	國(初)中	122	45%
	高中(職)	52	19%
	專業	9	2.2%
	大學	14	5%
	研究所	2	1.8%
家庭情況	未婚	22	8%
	已婚，尚未有子女	17	6%
	最小子女在 12 歲以下	56	21%
	最小子女在 13-24 歲之間，經濟尚未獨立	120	44%
	子女經濟均已獨立	57	21%
私部門任職經驗	未曾有	32	12%
	曾有，未滿十年	63	23%
	曾有，十年以上	177	65%
職級	主管(股長、隊長、分隊長)	7	2%
	行政人員(科員、辦事員、書記、司機、技佐、技工)	9	2%
	隊員(清潔隊員)	256	96%
合計		272	100%

資料來源：本研究整理。

二、清運員工參與委外之行為意圖模式及其影響因素分析

(一) 員工參與委外之「行為意圖模式」分析

依據回收有效問卷所進行內部一致性分析結果顯示於表四；成份信度相當於潛在變數觀察指標 cronbach α 係數，平均變異抽取代表透過觀察指標所能測到的百

分比潛在變數，約等於潛在變數量表效度。成份信度建議數值最好在於 0.6 以上，平均變異抽取建議在 0.5 以上 (Fornell & Larcker, 1981: 45)。

從表四觀察各潛在變數，「社會責任」信度有偏低現象，「主觀規範」信度接近可接受水準，其餘 10 項成份信度均達信度水準。在效度方面，「社會責任」平均變異抽取偏低，「便利狀態」在接受水準邊緣，其餘皆達效度水準。

表四：潛在變數的信度與效度分析

潛 在 變 項	成份信度 (cronbach α 係數)	成份效度 (平均變異抽取)
自 利 性	0.72	0.47
公 務 倫 理	0.81	0.62
社 會 責 任	0.34	0.31
風 險 性	0.79	0.54
態 度	0.87	0.61
主 群 體	0.92	0.63
次 群 體	0.63	0.57
主 觀 規 範	0.51	0.53
便 利 狀 態	0.61	0.49
自 我 能 力	0.67	0.58
知覺性行為控制	0.79	0.71
行 為 意 圖	0.90	0.82

(二) 員工參與委外之行為意圖模式各影響因素分析

將回收有效問卷以 LISREL 模式共變異矩陣作為資料輸入方式分析，模式結果之徑路圖可繪制如圖五所示；模式對「行為意圖」影響因素假設為：

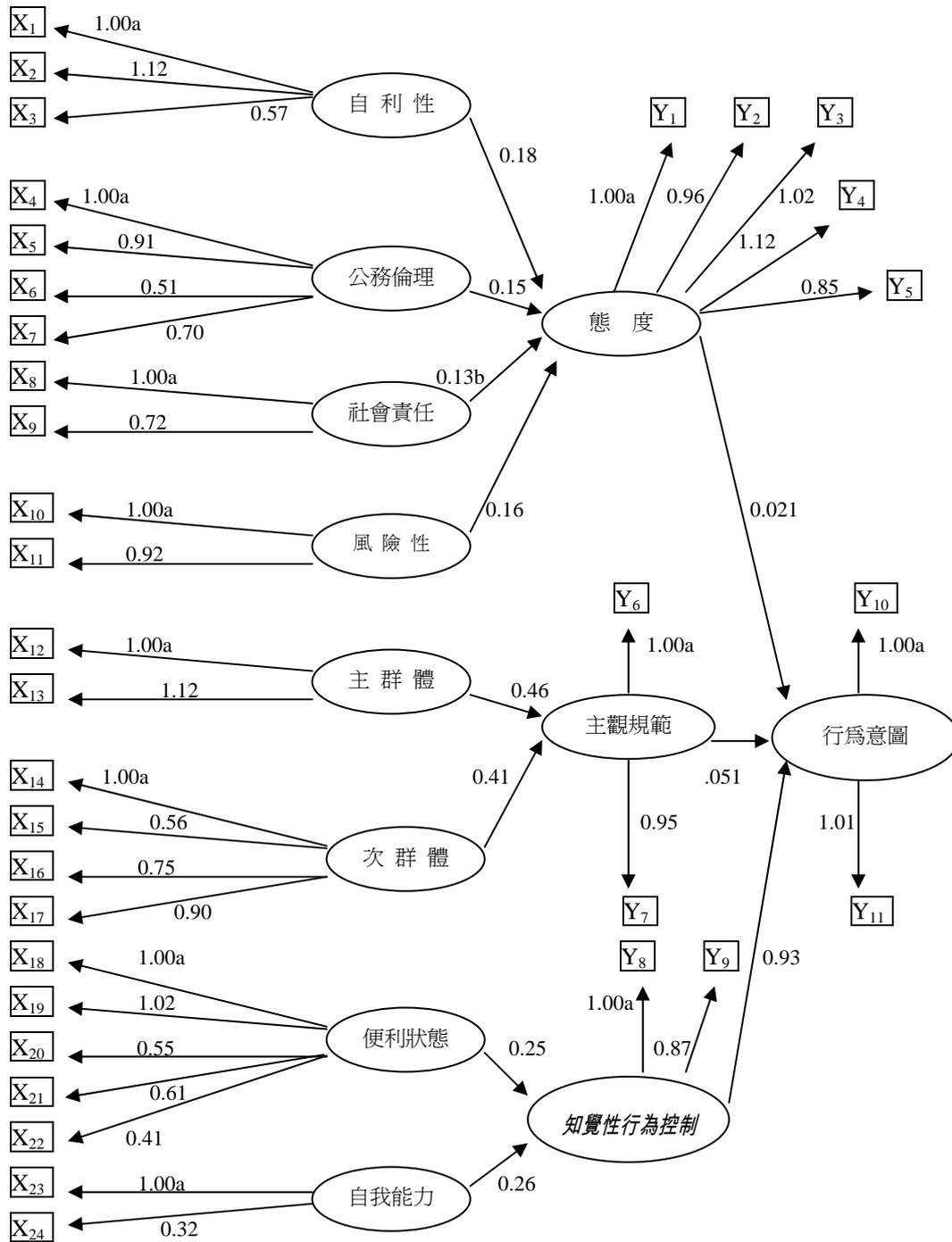
假設：委外之參與「態度」(AT)、「主觀規範」(SN)、「知覺性行為控制」(PBC) 對員工委外參與之「行為意圖」(BI) 具顯著性。

LISREL 對行為意圖架構估計結果之結構方程式列示為：

$$\text{結果：} BI = 0.021AT + 0.051SN + 0.93PBC \quad R^2=0.92$$
$$(-0.21)^2 \quad (2.03^*) \quad (13.17^{**})$$

² 結構方程式中，() = t 值。

政府內部顧客參與行為之研究：以都市垃圾清運業務委外案為例



圖五：「清運員工參與清運業務委外之行為意圖模式」徑路圖

a 表設定為固定參數；b 表 $t < 1.96$ ，未達 $\alpha = 0.05$ 顯著水準

從方程式結果可知參與委外之「行為意圖」可被「態度、主觀規範、知覺性行為控制」解釋之變異程度達到 92%。「主觀規範、知覺性行為控制」對「行為意圖」具顯著影響，尤其「知覺性行為控制」之影響最大，解釋變異量達 0.93；「主觀規範」雖已達顯著水準，但其解釋變異量僅達 0.051；「態度」對於「行為意圖」則沒有顯著影響。

此外，參考群體形成的社會壓力認知（即主觀規範），雖對員工參與之行為意圖影響較輕微、但仍具正面影響，顯示主要參考群體對員工參與之行為意圖尚具參考性。「態度」對員工參與委外行為意圖則無顯著影響，惟員工參與委外之態度調查平均值為 2.04（標準差=0.78），顯示員工對參與委外仍持正面態度。

表五是各潛在變項（AT、SN、PBC）相關矩陣，可清楚看出三個變項與委外參與之「行為意圖」均達顯著相關。其中「知覺性行為控制」與「行為意圖」間相關最高，相關係數 0.97，再次顯示兩者間之密切關係。「主觀規範」與「行為意圖」間之相關則次之，相關係數 0.56，顯示兩者關係仍極密切。

至「態度」與「行為意圖」間之相關最低，相關係數 0.41，顯示態度對委外參與行為意圖較不具重要性。另外，「態度、主觀規範、知覺性行為控制」三變數間亦有顯著相關存在，顯示三者存在同方向變化關係，此驗證了 Ajzen（1991）所認為的「態度、主觀規範、知覺性行為控制」三者有相關之假設。

這些結果顯示：如想要達成委外之預期目標，最重要工作是「提高員工參與委外之知覺性行為控制」，使員工對於去參與委外計畫感覺到有足夠資源與機會且無太大阻礙（威脅）存在，如此才能成功。這些可從改變員工對委外一些偏誤認知或刻板印象開始；例如澄清員工所擔憂的「委外將使其失去穩定工作致家庭經濟出現危機」之認知。另外亦應將委外資訊（含期程、安置配套、優惠獎勵等措施）等適時、適地、清楚傳達予全體員工。

表五：行為意圖、態度、主觀規範與知覺性行為控制相關矩陣

變 項	行為意圖	態 度	主觀規範	知覺性行為控制
行 為 意 圖	1.00			
態 度	0.41*	1.00		
主 觀 規 範	0.56*	0.67*	1.00	
知覺性行為控制	0.97*	0.37*	0.49*	1.00

* 表 P<0.01

三、行為意圖模式各信念構面之關係分析

(一) 態度信念

本研究假設模式對「態度」信念架構之假設為：

假設：「自利性 (EO)、公務倫理 (SE)、社會責任 (SA)、風險性 ($Risk$)」

等態度信念構面對員工參與委外之「態度」(AT) 具顯著性影響。

結果：LISREL 對態度信念架構估計結果結構方程式為：

$$AT = 0.18EO + 0.15SE + 0.13SA - 0.16Risk \quad R^2 = 0.48$$

(5.18**) (2.94**) (3.61**) (2.94**)

上述方程式中 R^2 值為 0.48，表示員工對清運業務委外參與「態度」可由「自利性、公務倫理、社會責任、風險性」等構面解釋變異程度達 48%。檢視方程式 t 值發現「自利性、公務倫理、社會責任、風險性」等四個態度信念構面均對委外參與「態度」具顯著影響；其中自利性、公務倫理、社會責任對態度影響為正向，風險性對態度影響則為負向。此顯示員工感覺參與委外獲得「自利性、公務倫理、社會責任」程度愈高、「風險性」程度愈低，則參與態度將會愈正面，結果驗證本研究對態度信念架構之假設。

在態度信念的四個構面中，「自利性」對態度影響最大 ($\gamma = 0.18$)，其次為「風險性」($\gamma = -0.16$) 與「公務倫理」($\gamma = 0.15$)，最低者為「社會責任」($\gamma = 0.13$)。由此可推論政府委外之原始規劃目標：「降低財政壓力」與「精簡冗餘人力」對員工參與態度的序位或感覺是較不重要的。

態度信念架構各潛在變項間相關矩陣可顯示於表六，發現態度與自利性、公務倫理具正相關，與風險性具負相關，與社會責任無顯著相關。另外，「自利性」與「公務倫理、社會責任」之間、「公務倫理」與「社會責任」之間亦有正相關；而「風險性」與「自利性、公務倫理、社會責任」之間則為負相關。

因而，本研究推論：想改變員工對委外參與「態度」必須明確讓員工感受到委外對其產生之利益所在，並在正當法律規範下執行，消除員工「失業」與「工作即將不保或不穩定」心理感覺，才能提升委外參與態度。至於是否能「降低政府財政壓力」或「精簡冗餘人力」顯然不是那麼在意；故推動委外案時，政府不應將「人力精簡、財政負擔」列為首要，以避免傷害員工尊嚴順利推動委外。

表六：態度信念架構的相關矩陣

變 項	態 度	自 利 性	公 務 倫 理	社 會 責 任	風 險 性
態 度	1.00				
自 利 性	0.59*	1.00			
公 務 倫 理	0.55*	0.64*	1.00		
社 會 責 任	0.01	0.34*	0.35*	1.00	
風 險 性	0.56*	-0.67*	-0.37*	-0.29*	1.00

* 表 P<0.01

(二) 規範信念

本研究假設模式對「規範」信念架構之假設為：

假設：「主要群體 (PG)、次要群體 (SG)」等規範信念構面對員工參與委外之「主觀規範」(SN) 具顯著性影響。

結果：LISREL 規範信念架構估計結果結構方程式為：

$$SN = 0.46 PG + 0.41 SG \quad R^2 = 0.85$$

(3.26**) (3.75**)

從方程式知「主觀規範」可由「主群體、次群體」解釋變異達 85%；檢視 t 值發現主群體與次群體二個構面均可對規範信念產生顯著影響，驗證假設成立。二個信念構面對「主觀規範」影響程度接近，惟「主群體」($\gamma = 0.46$)較「次群體」($\gamma = 0.41$)來得高，顯示所感受到的社會壓力認知，無論是「家人、同事」或「專家學者、媒體、一般朋友、市民」等均對員工有相當影響力，惟「家人、同事」對其參與影響力比「專家學者、媒體、一般朋友、市民」明顯來得高。

規範信念架構各潛在變項相關矩陣可顯示如表七，從表中清楚看出三潛在變項間均具正相關且係數值頗高，顯示「主觀規範、主群體、次群體」三者間具密切同向變動關係。因此，推動委外時政府應妥善運用員工參考群體影響，透過這些群體力量（如聘請學者專家進行專題演講）預先對工會領袖或幹部作好溝通，傳達正確委外資訊並將工會幹部吸納入決策推動小組，俾快速地在政府與員工間形成共識，藉由員工對這些參考群體之信賴，塑造委外參與之正面社會壓力。

表七：規範信念架構的相關矩陣

潛在變項	主觀規範	主群體	次群體
主觀規範	1.00		
主群體	0.84*	1.00	
次群體	0.82*	0.76*	1.00*

* 表 P<0.01

(三) 控制信念

本研究假設模式對「控制」信念架構之假設為：

假設：「便利狀態認知 (PC)、自我能力評估 (SE)」等控制信念構面對清運業務委外參與的行為意圖之「知覺性行為控制」(PBC) 具顯著性影響。

結果：LISREL 控制信念架構估計結果結構方程式為：

$$PBC = 0.25 PC + 0.26 SE \quad R^2 = 0.64$$

(2.01*) (1.39)

從結構方程式看，「便利狀態認知」與「自我能力評估」二個構面可解釋「知覺性行為控制」之變異量為 64%。再檢視 t 值發現影響員工委外參與之「知覺性行為控制」因素中，「便利狀態認知」與「自我能力評估」均具顯著影響且「自我能力評估」之影響高於「便利狀態認知」，此結果驗證假設成立。

這個結果顯示：員工參與委外的行為意圖之「知覺性行為控制」明顯決定在「個人擁有表現或參與委外所需資源或機會的多寡認知」與「個人對於其能否成功完成或參與委外行為所需能力的自我評估」。對照問卷基本資料確知清運員工多數年齡偏高、家庭經濟條件與負擔相對一般公務員來得差與重一些，故可推論彼等在資源與機會缺乏下對委外參與之知覺性行為控制將偏低。

控制信念架構各潛在變項相關矩陣可顯示於表八，從表中可清楚看出「控制」信念架構三個潛在變項間均有顯著正相關且係數值相當高；此顯示「便利狀態認知」或「自我能力評估」愈高，對委外參與之「知覺性行為控制」會愈強。

從前面的分析中已得知「知覺性行為控制」是影響員工參與委外之行為意圖最主要因素；因而，如能讓員工覺得他具有足夠資源條件參與，則對參與意願會有極大助益。故建議可經由組織評鑑與人力資源成本效益分析來減少員工參與所需付出成本與資源；另一方面可經由行銷手段對委外進行宣導形成社會共識，藉此提升員工參與的「知覺性行為控制」與「行為意圖」，有效完成委外計畫。

表八：控制信念架構的相關矩陣

潛 在 變 項	知覺性行爲控制	便 利 狀 態	自 我 能 力
知覺性行爲控制	1.00		
便 利 狀 態	0.73*	1.00	
自 我 能 力	0.72*	0.82*	1.00

* 表 P<0.01

四、不同職級清運員工在各概念上之差異分析

(一) 在影響「行為意圖」因素上之差異

將回收有效問卷以獨立樣本 t 檢定分析不同職級員工在委外參與之「行為意圖、態度、主觀規範、知覺性行爲控制」上是否有顯著差異，結果顯示如表九。研究發現主管、職員、職工在「行為意圖、態度、主觀規範、知覺性行爲控制」上均具顯著差異，驗證本研究的第二類假設。各別來看，主管與職員在這四項上顯著性無明顯差距，可歸為同一類型，但與職工比較其顯著性差異頗大。

整體而言，清運職工參與之「行為意圖」平均值接近 0 水準（不確定），顯示其對委外參與之可能性多表示不確定立場。主管與職員參與之行為意圖平均值接近 2 之水準（願意），顯示二者多數願在未來參與委外。

從「態度」看主管與職員均較職工高，顯示其對委外參與行爲給予之評價比職工來得正面些。從「主觀規範」看主管與職員均較職工來得高，顯示彼由週遭參考群體中感受到較強之社會壓力。從「知覺性行爲控制」看主管與職員平均值分別為 1.20 與 1.24，顯示其對參與委外覺得是件容易事且面臨阻礙也較少；職工平均值僅為 0.13，接近 0 水準（不確定），顯示其對參與委外覺得是件不易的事且所面臨阻礙也較多，所能控制程度多數表示不太確定。

表九：主管、職員、職工在行為意圖、態度、主觀規範、知覺性行爲控制差異

項 目	主 管		職 員		職 工		t 值
	平均值	標準值	平均值	標準值	平均值	標準值	
行 為 意 圖	1.81	1.10	1.93	1.13	0.23	1.68	-7.41*
態 度	1.13	0.65	1.37	0.74	0.62	0.06	-7.18*
主 觀 規 範	2.26	0.14	2.71	0.57	2.01	1.46	-5.58*
知覺性行爲控制	1.20	1.17	1.24	1.48	0.13	1.65	-6.12*

* 表 P<0.01

(二) 在各信念架構上之差異

比較不同職級員工對委外參與之「行為信念 (b_i)、結果評價 (e_i)、規範信念 (nb_j)、順從動機 (mc_j)、控制信念 (cb_k)、便利性知覺 (pf_k)」等六種信念架構概念。因主管與職員可顯著歸類為同一類，故比較分成職員與職工二種，又因六個分量表在概念上具整體性，其各項子題須視為一體，故採用 Hotellings T^2 來檢定這二種職級在各概念子題的顯著差異，分析結果顯示如表十。

從表十可知，不同職級員工在「規範信念、順從動機、控制信念、便利性知覺」等四類概念上具顯著性差異，支持第二類假設中的第(7)、(8)、(9)、(10)項假設，其他則無差異。以下就此四類概念分量表進行信賴區間檢定，檢定結果顯示如下列表十一、十二、十三、十四，並依次說明結果：

表十：清運職員（含主管）與職工在各信念架構上的差異

項 目	Hotellings T^2	F 值
行 為 信 念 (b_i)	0.075	2.814
結 果 評 價 (e_i)	0.036	1.647
規 範 信 念 (nb_j)	0.102	6.132*
順 從 動 機 (mc_j)	0.731	3.742*
控 制 信 念 (cb_k)	0.162	9.852*
便 利 性 知 覺 (pf_k)	0.102	5.232*

* 表 $P < 0.05$

1. 在規範信念上的差異 (nb_j)

從表十一中發現在六種參考群體中職員規範信念均較職工來得高，顯示其感覺他的參考群體贊成他參與委外之可能性均比職工來得高些。在「家人、同儕、專家學者」三類之規範信念，職員與職工間有顯著差異、其他則無，顯示職員感覺三類參考群體贊成他參與委外之可能性遠高於職工；這三類參考群體中「家人與同儕」同屬本研究之「主群體」成份，「專家學者」則屬「次群體」成份。

從上述結果可知：要影響清運員工委外參與之態度有必要針對其互動頻繁的「主群體」—家人、同事等進行宣導與溝通，經由其改變員工態度。另外，亦須妥善運用員工普遍尊崇的「次群體」—專家學者影響力，有計畫聘請專家學者對員工進行委外專題講座，從根本觀念的認知改變起。

表十一：職員（主管）與職工在規範信念上的差異

問 項	職員（主管）		職 工		95% 同時信賴區間
	平均值	標準差	平均值	標準差	
家 人	1.78	1.05	1.15	1.15	- 0.59 ~- 0.50*
同事（工會）	2.13	1.12	1.35	1.08	- 0.66 ~- 0.11*
專 家 學 者	1.98	0.93	1.38	1.13	- 0.52 ~- 0.06*
媒 體	2.18	1.00	1.82	1.08	- 0.40 ~ 0.61
朋 友	2.21	0.72	2.08	0.78	- 0.26 ~ 0.10
一 般 民 眾	2.15	0.87	2.12	0.83	- 0.27 ~ 0.13

* 表 P<0.05

2. 在順從動機上的差異 (mc_j)

在表十二中可看出，職員（主管）與職工在六類參考群體中之順從動機僅在「媒體」與「一般民眾」中有明顯差異存在，其他則無明顯差異；惟兩者對「同儕、專家學者、家人」之順從動機明顯高於其他，而對「一般市民」順從動機明顯均偏低。另外，職員（主管）對這些參考群體順從動機均高於職工。

從前述資料可知有關委外參與順從動機，清運員工首先會信服並順從「產業工會」這種有組織且利害一致的參考群體；其次是學望豐富、立場較客觀的外部「專家學者」，最後則是與其密切相關的「家人」，至於「新聞媒體、朋友或一般市民大眾」則不是那麼在意。

結果顯示：政府如打算在有強力工會組織的機關推動委外或進行組織改造變革時，必須特別注意工會意見適時溝通獲取信任才能降低抗拒獲得成功。尤其具國家考試任用資格身分員工，雖其順從參考群體壓力動機普遍較職工來得高，惟未來在「公務員協會」組成後，協會對機關推動之委外案將更具影響力，政府推動或執行類似政策時須未雨綢繆將其列入主要考量要項。

表十二：職員（主管）與職工在順從動機上的差異

問 項	職員（主管）		職 工		95% 同時信賴區間
	平均值	標準差	平均值	標準差	
家 人	2.21	0.18	2.17	0.23	- 0.61~- 0.02*
同事（工會）	2.96	0.20	2.92	0.25	- 0.65~- 0.03*
專 家 學 者	1.65	0.95	2.41	0.25	- 0.60~- 0.01*
媒 體	1.05	0.12	1.10	0.24	- 0.65~- 0.03
朋 友	1.27	0.12	1.15	0.14	- 0.65~- 0.05
一 般 民 眾	0.98	0.05	0.35	0.21	- 0.51~ 0.04

* 表 P<0.05

3. 在控制信念上的差異 (cb_k)

如表十三所示，職員（主管）與職工在「家庭經濟條件、國家考試資格、身體健康狀況、能否適應委外」四項控制信念上有顯著差異，其他項則無，同時職員在各控制信念程度均明顯高於職工。此顯示職員（主管）認為其參與委外所需資源或條件的可能性，均較清運職工所察覺的來得高些。

出現前述結果推論可能有幾種原因：首先，主管或職員基於教育程度與職位關係，對參與委外將造成「家庭經濟衝擊、何種身體健康狀況條件、適應程度的基準、工作能力之界定」等均較職工來得清楚，故填答問卷時較明確肯定，職工則可能仍不瞭解，故填答偏屬臆測者多。其次，清運主管或職員可能真正具備這些資源，因此才可能較願意參與委外。最後，職工因職級關係處於組織最封閉、例行的作業層級，對相關資訊的取得較少且單向，因此，對參與「委外」可能對其造成影響常常會因「訊息來源有限」有「高估」情形，這應是他們參與委外案所需資源、條件控制信念普遍較主管或職員來得低之主因。

鑒此，推動委外時應將相關訊息透過多元管道不厭其煩的傳輸給職工，建立其對委外案正面且清楚意象，消除委外案神秘面紗、建立共識才能減少阻礙與降低委外成本。此外，無論是主管（職員）或職工在「其工作能力沒問題」一項，其控制信念程度偏低且無明顯差異，顯示彼等並不認同該項為參與委外重要資源或條件，且均認有工作能力並不成問題的基本自信，此可供政府規劃時列入考量。

表十三：職員（主管）與職工在控制信念上差異

問 項	職員（主管）		職 工		95% 同時信賴區間
	平均值	標準差	平均值	標準差	
家 庭 經 濟 條 件	1.72	1.21	0.53	1.52	- 0.78~- 0.12*
國 家 考 試 資 格	1.97	0.96	1.12	0.97	- 0.56~- 0.38*
身 體 健 康 狀 況	1.65	1.02	0.42	1.21	- 0.72~- 0.13*
符合退休（職）條件與否	1.79	1.02	1.62	1.31	- 0.55~ 0.013
業務性質適合委外否	1.52	1.02	1.45	1.22	- 0.78~- 0.23*
我 能 適 應 委 外	1.88	0.85	0.97	1.01	- 0.68~- 0.16*
我 工 作 能 力 沒 問 題	0.35	1.52	0.28	1.32	- 0.31~ 0.32

* 表 P<0.05

4. 在便利性知覺上的差異 (pf_k)

表十四顯示主管（職員）與職工在七項「便利性知覺」因素中，「業務性質適合委外否、我能否適應委外、我工作能力沒問題」三項有顯著差異，且主管均較職工高，其他項則無。此顯示主管（職員）認為這三項因素對其參與委外之重要性顯比職工來得高一些；另外四項雖無顯著性差異，惟職工平均值在「家庭經濟條件、國家考試資格」兩項均高於主管與職員，此顯示「家庭經濟條件、國家考試資格」這二種知覺性便利因素，職工認知其重要性要高於主管之認知。

表十四：職員（主管）與職工在知覺性便利信念上差異

問 項	職員（主管）		職 工		95% 同時信賴區間
	平均值	標準差	平均值	標準差	
家 庭 經 濟 條 件	1.87	1.14	1.97	1.05	- 0.25~ 0.25
國 家 考 試 資 格	1.91	1.21	2.12	1.32	- 0.43~ 0.10
身 體 健 康 狀 況	1.39	1.65	1.02	1.49	- 0.13~ 0.50
符合退休職條件與否	1.15	1.45	0.87	1.47	- 0.41~ 0.12
業務性質適合委外與否	0.92	1.45	0.12	1.52	- 0.70~ - 0.18*
我 能 適 應 委 外	1.62	1.13	0.55	1.02	- 0.32~ 0.25
我 工 作 能 力 沒 問 題	2.32	1.08	1.81	1.23	- 0.53~ 0.09

* 表 P<0.05

由此推知：「任用資格差異、家庭經濟條件好壞」影響清運員工對其參與委外重要性高低之認知，此對負責規劃者應具有啟發性。另外，影響員工參與委外重要性因素中，主管認為最重要前三種為「工作能力問題、國家考試資格、家庭經濟條件」，而職工則是「國家考試資格、家庭經濟條件、工作能力問題」三項；由此可知，兩者均認為這三項都是影響他們參與委外的最重要因素。

因此，推動委外計畫時必須針對員工這三類因素背景條件加以深入調查，獲得綜合性理解後作出相關配套與布局措施，如此政策可行性與目標達成度將大大提升，委外結果品質亦較能控制。

伍、結論與建議

一、研究結論

綜合統計分析與研究結果，本研究獲得以下幾項結論：

(一) 研究支持所建構之「清運員工參與清運業務委外之行爲意圖模式」假設。

據此可推論主張：政府辦理爭議性公共事務或公共議題類似案件時，應考量建立內部顧客參與之「行爲意圖」模式作為順暢推動與執行之分析工具。

(二) 研究支持所建構之「委外參與行爲意圖模式影響因素」之信念架構假設。

顯見政府內部的清運員工之「態度、主觀規範、知覺性行爲控制」等信念因素可影響其參與之「行爲意圖」；尤其是「知覺性行爲控制」這種外部因素對行爲意圖影響最為明顯。因而，推動委外時應兼顧從員工角度思考委外時所需「資源、機會或將面臨之障礙」，預先將各項主要資源或障礙因素列出規劃可能配套方法，俾避免員工可能出現的抗拒行爲。

(三) 研究支持「態度信念」之各構面因素假設。

此驗證清運員工參與委外態度之「自利性、公務倫理、社會責任、風險性」等構面因素，會對其參與「態度」產生明顯影響，其中尤以「自利性」最顯著。因此，推動委外時應將可能給予員工的「牛肉」（即好處）突顯出來，讓其瞭解配套措施才能激發參與動機。畢竟在高度功利導向商業社會下一切仍以利益為依歸，尤其委外攸關員工生計；惟目前多數決策者仍以傳統較高標準來看待公務員工，造成委外推動經常出現抵制障礙

情形，實可預先防範。

(四) 研究支持「規範信念」之各構面因素假設。

此顯見清運員工之親密家人與戰友（同事）及其他互動密切小團體對其參與委外行為會形成強大社會壓力；這類非正式小團體產生的壓力源可作為執行委外輔助工具，如能善用，可深入員工內部思維中心，潤滑可能歧異有效紓解由工會所發起的強大反彈聲浪，有利委外計畫完成。

(五) 研究支持「控制信念」之各構面因素假設。

此顯示清運員工對參與委外的「便利狀態」與「自我能力」均會對其「知覺性行為控制」產生影響；如能提升員工參與委外之「便利狀態認知」與「自我能力評估」，則員工參與委外之「知覺性行為控制」就愈強，可順利完成委外。

(六) 研究支持「不同職級清運員工在委外參與之各概念上有差異」假設。

此顯示清運員工可能因其職位高低而對組織改革出現的環境變異確有不同反應，再次證實組織管理學者向來所認為“基層員工行為模式是「被動、保守、例行、無彈性與低風險知覺」，管理階層行為模式是「主動、可協調、半例行、半彈性與中度風險知覺」”（李再長譯，1999：223）。

從本研究之結果亦清楚看出這一差異傾向特別明顯，尤其同屬具國家考試任用資格的清運主管與職員，彼等的委外參與行為意圖之各信念構面均明顯與僱用的清運職工有差異。整體而言，居於第二線清運主管與職員亦較居於第一線清運職工對委外參與有更高意願與興趣，此對推動委外來說顯屬一種特殊助力不可忽略，如先作好管理階層溝通工作，必能因彼等配合快速說服多數清運職工。

二、研究限制與後續研究建議

本研究雖獲得相當成果，惟仍有幾項限制等待克服或進一步探索：

第一，本研究以量化研究為主，惟人的心理認知反應層面隱含相當多難以量化成份，單靠數字是無法全然理解，必須依賴質化方面的面談、諮商方法才能得其全貌；這些均因涉及研究者經費與時間因素無法進一步補足，頗為不足。

第二，不同行政機關因組織文化與面臨環境情境之不同，均存在若干預測觀察變異存在，頗值得深入研究（陳恆鈞，2003：77）。惟基於研究核心範圍考量，暫將這些內外環境變項視為固定因子不予考量分析，誠為不足之處。

第三，本研究特別關注「不同職級清運員工」在各信念概念上有顯著差異假設，研究結果證實假設成立；惟想徹底區分不同職級或職位者之委外參與行為意圖

的真正差別，問卷樣本數須達相當對照程度。本研究所發出問卷樣本，因清運主管、職員與職工人數比例在機關屬性限制下，三者差距懸殊、回收的問卷在三者間也無適當比例，致無法充分反應三者間之行為意圖與信念實貌，有待克服。

第四，「行為意圖」與「行為」間之關係究竟應如何反應始能將其完全呈現出來，值得更深入研究，惟限於研究脈絡與分析的簡化性，本研究對於兩者之關係並未能進行驗證，假定其為單純線性關係，有待後續者進一步設計加以驗證。

本研究雖有上述限制存在，惟所建構參與委外之「行為意圖」模式及其影響構面因子之「解構」架構，仍可充分解釋與預測清運員工參與委外之行為意圖與行為，研究結果適可供正推動或將推動委外計畫的政府決策者參考。在後續研究建議上，本研究建議可增加質性的研究份量，使研究者與關係人間具備更高互動性，將能發掘組織內所隱藏的行為衝突問題，研究的結果會更具貢獻。

「委外」不僅攸關當前政府再造之成功與否，也連帶影響國家未來整體競爭力之高低（翁興利，2003：51）。尤其國內整體失業率不斷升高，政府不斷對那些惡性關廠、歇業或倒閉企業以及企業主提出重罰與警告的現在，政府機關推動行政業務委外之整體處理過程與結果將具有代表性與示範效果（許立一，2004：71）。因此，如能兼顧內部顧客－員工、外部顧客－民眾－之需求，「委外」之推動才有成功可能，台灣社會或將能更安定、社會公平正義或將更充分被發揚。

參考文獻

丘昌泰

- 2000 「以人力資源管理再造文官體制生機」，**人事月刊**，第 31 卷 6 期，頁 8-15。

江明修

- 1998 「我國行政革新之政治社會分析：歷史的再省思」，**公共行政學報**，第 2 期，頁 55-100。

江岷欽

- 1997 「企業型政府的理念與行政革新」，**政策月刊**，第 18 期，頁 5-12。

朱斌好、葉旭榮、黃俊英

- 2002 「志工參與行為意向模式的建構及其在老人福利機構志工招募的應用」，**管理學報**，第 19 卷 3 期，頁 475-505。

李允傑

1999 「論政府再造與預算改革之方向」，**公共行政學報**，第3期，頁63-82。

李宗勳

1998 公共服務民營化理論與實務之研究—北高兩市及台灣省簽約外包的檢證，
國立政治大學公共行政系博士論文。

1999 「再造『政府再造』的立基：簽約外包的理論與策略」，**公共行政學報**，
第3期，頁83-120。

李宗勳、范祥偉

2000 「簽約外包的理論與經營策略」，**人事月刊**，第31卷4期，頁3-19。

李再長譯（Richard L. Daft 原著）

1999 **組織理論與管理**，台北：華泰文化。

李茂興、余伯泉譯

1995 **社會心理學**，台北：揚智文化。

呂育誠

2002 「公共組織變革的另類思維：歷史制度主義觀點的啓示」，**公共行政學
報**，第7期，頁137-172。

汪明生

1998 「政府與地區企業性轉型與發展下的公共事務管理教育」，**中國行政評
論**，第7卷4期，頁55-76。

汪明生、陳碧珍

2003 「風險資訊整合模式與風險知覺之研究：以石化業為例」，**管理學報**，第
20卷2期，頁251-287。

汪明生、陳正料

2003 「企業型文官績效公平衡量之資訊整合研究」，收錄於**第四屆兩岸公共事
務與跨世紀發展研討會論文輯**，高雄：中華公共事務管理學會。

林清山

1988 **多變項分析統計法**，台北：東華書局。

1992 **心理與教育統計學**，台北：東華書局。

孫本初

2002 **公共管理**，台北：智勝出版。

許立一

- 2004 地方治理與公民參與的實踐：政治後現代性危機的反思與解決」，**公共行政學報**，第 10 期，頁 63-94。
- 陳正昌、程炳林
- 1994 **SPSS、SAS、BMDP 統計軟體在多變量統計上的應用**，台北：五南圖書。
- 陳恆鈞
- 2003 「國家機關能力對政策執行效果之研究」，**公共行政學報**，第 8 期，頁 73-98。
- 翁興利
- 2003 「政府改造中委託外包決策之研究」，收錄於**兩岸第四屆公共事務與跨世紀發展研討會論文集**，高雄：中華公共事務管理學會。
- 施能傑
- 2001 「政府改造的策略方向」，**公務人員月刊**，第 67 期，頁 2-3。
- 張潤書
- 1998 **行政學**（修訂新版），台北：三民書局。
- 葉旭榮
- 1997 志工參與行為意向模式的建構及在志工人力資源招募的應用：以老人福利機構志工招募為例，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 詹中原
- 1993 「公共服務之委託型民營化分析」，**人事月刊**，第 15 卷 5 期，頁 38-48。
- 2000 **新公共管理**，台北：五南圖書。
- 蕭乃沂、盧志山、趙文彬、賴怡君
- 2002 「民眾使用網路報稅的評估：計畫行為理論觀點的初探」，**公共行政學報**，第 6 期，頁 67-86。
- 蕭武桐
- 1998 **行政倫理**，台北：國立空中大學。
- Ajzen, Icek
- 1991 “The Theory of Planned Behavior,” *Organizational Behavior & Human Decision Processes*, 50: 179-211.
- Ajzen, Icek and M. Fishbein
- 1980 *Understanding Attitude & Predicting Social Behavior*. New Jersey: Prentice Hall.
- Berger, I.

- 1993 “A Framework for Understanding the Relationship Between Environmental Attitudes and Consumer Behaviors,” in Rajan Varadarajan and Bernard Jaworski (eds.), *Marketing Theory and Application*, pp. 157-163. Chicago: American Marketing Association.
- Berger, I. and R. M. Corbin
- 1992 “Perceived Consumer Effectiveness and Faith in Others as Moderators of Environmentally Responsible Behaviors,” *Journal of Public Policy & Marketing*, 11(2): 79-89.
- Curtis, V.
- 1994 “The ‘Publicness’ of Administrative Ethics,” in Terry L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, pp. 199-220. California, Los Angeles: University of Southern California.
- Fornell, C., and D. F. Larcker
- 1981 “Evaluating Structural Equation Model with Unobservable Variable and Measurement Error,” *Journal of Marketing Research*, 18: 39-50.
- Kettl, D. F.
- 1997 “The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links,” *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3): 446-462.
- Moore, John.
- 1998 “Outsourcing plant automation in a dicey proposition,” *Instrument Society of America*, 45(10): 235.
- Osborne, D.
- 1993 “Reinventing Government,” *Public Productivity and Management Review*, 16(4): 349-356.
- Peters, B. G.
- 1993 “Top-Down and Bottom-Up Visions of the Policy Process,” *Politische Vierteljahrschrift*, 27: 228-246.
- 1996 *The Future of Governing : Four Emerging Models*. Ks: University of Kansas.
- Robbins, S. P.
- 2003 *Organizational Behavior*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Savas, E. S.
- 1987 “Privitizing the Public Service: How to Shrink Government,” in *Privatization: The Key to Better Government*. Chatam, NJ: Chatham House Publisher.
- Talor, S. and P. Todd
- 1995a “An Integrated Model of Waste Management Behavior: A Test of Household

政府內部顧客參與行為之研究：以都市垃圾清運業務委外案為例

Recycling and Composting Intentions,” *Environment and Behavior*,
27(September): 603-630.

1995b “Decomposition & Crossover Effects in the theory of planned behavior: A
Study of Consumer Adoption Intentions,” *International Journal of Research
in Marketing*, 12: 137-155.

附錄一：

敬啟者：

您好！這是一份不記名的學術問卷，主要是想瞭解您對本市環保局垃圾清運員工參與垃圾清運業務委外行為的一些看法，您的意見資料將對我們的研究提供相當重要的協助，請您將實際的情形告訴我們，非常感謝您提供寶貴的資料，謝謝您。

○○○ 敬上

一、問卷說明：

- 1 本問卷所指「委外」，係指高雄市政府環保局「前金、新興、鹽埕區垃圾清運業務委託民間業者辦理」計畫案。
- 2 本問卷所指「垃圾清運員工」，包括：環保局督導與承辦垃圾清運業務的股長、科員、辦事員及所屬清潔隊大隊長、各區區隊長、隊員、司機與修車廠技工。

二、問卷內容：

- 1 您認為什麼原因會讓清運員工願意去參與其機關的垃圾清運業務委外計畫？
（即參與垃圾清運業務委外對清運員工有什麼好處？）（請儘量列舉）
(1) _____
(2) _____
(3) _____
(4) _____
- 2 有些員工會不願去參與其機關垃圾清運業務的委外計畫，您認為有什麼原因會讓他們排斥或拒絕去參與委外計畫？（即參與垃圾清運業務委外計畫對清運員工而言，有什麼壞處？）（請儘量列舉）
(1) _____
(2) _____
(3) _____
(4) _____

3 您認為那些個人或團體會促使或贊成清運員工去參與其機關的垃圾清運業務委外計畫？（請儘量列舉）

(1) _____

(2) _____

(3) _____

(4) _____

4 您認為那些個人或團體會阻礙或反對清運員工去參與其機關的垃圾清運業務委外計畫？（請儘量列舉）

(1) _____

(2) _____

(3) _____

(4) _____

5 您認為有那些狀況或因素會促使清運員工去參與其機關的垃圾清運委外計畫？（請儘量列舉）

(1) _____

(2) _____

(3) _____

(4) _____

6 您認為有那些狀況或因素會阻礙清運員工去參與其機關的垃圾清運委外計畫？（請儘量列舉）

(1) _____

(2) _____

(3) _____

(4) _____

附錄二：

親愛的先生 / 女士：您好

這是一份學術問卷，主要目的是想瞭解您對於「參與環保局前金、新興、鹽埕區垃圾清運業務委託外包給民間業者辦理」案的一些看法，答案並無所謂「對」或「錯」，請您依據您真實的感受或想法作答。本問卷採不計名方式回答，資料純作學術研究之用，絕不對外公開，敬請放心回答。

由於問卷發出份數不多，您的意見對本研究之成敗影響很大，因此，煩請您撥冗填答，謝謝您的協助與支持。

敬祝

身體健康，萬事如意！

○○○ 敬上

- 1 本問卷所指「業務委外」，係指高雄市政府環保局「前金、新興、鹽埕區垃圾清運業務委託民間業者辦理」計畫案。
- 2 本問卷所指「垃圾清運員工」，包括：環保局督導與承辦垃圾清運業務的股長、科員、辦事員及所屬清潔隊大隊長、各區區隊長、隊員、司機與修車廠技工。
- 3 本問卷問題型式皆在兩個相反詞句之間，依程度均分為七個等級，請以勾選方式作答，若您的情況愈傾向左邊詞句，請勾選一個靠左邊的空格；若愈接近右邊的詞句，則請勾選一個靠右邊的空格。

非	同	有	不	有	不	非
常		點	確	點	同	常
同		同		同		同
意	意	意	定	意	意	意
<input type="checkbox"/>						

例如：中樂透彩可以讓我的的人生更精彩.....

一：以下是有關「您參與垃圾清運業務委外」計畫所可能產生某些結果的評估，請您依據您主觀的認定，勾選一個最能代表您內心想法的答案。

政府內部顧客參與行為之研究：以都市垃圾清運業務委外案為例

一、我覺得我參與垃圾清運業務委外計畫：

	非 常 有 可 能	可 能	有 點 可 能	不 確 定	有 點 不 可 能	不 可 能	非 常 不 可 能
1 有機會移撥到其他非垃圾清運之行政機關.....	<input type="checkbox"/>						
2 可以獲得資遣、取得較好資遣條件並領取較高資遣費，反正我快退休了.....	<input type="checkbox"/>						
3 可接受第二專長訓練，取得另一種新專長.....	<input type="checkbox"/>						
4 是一件符合行政程序且屬正當管道的參與行為.....	<input type="checkbox"/>						
5 有法律與道德的正當性.....	<input type="checkbox"/>						
6 可解決市政府預算赤字問題，降低財政負擔壓.....	<input type="checkbox"/>						
7 可確實精簡本機關人力與處理冗員問題.....	<input type="checkbox"/>						
8 符合一般市民對政府的「組織再造、政府瘦身」之治理需求.....	<input type="checkbox"/>						
9 具有行政革新之急迫性.....	<input type="checkbox"/>						
10 我以後可能失業在家.....	<input type="checkbox"/>						
11 我以後的工作可能不穩定.....	<input type="checkbox"/>						

二：以下是有關您對「參與垃圾清運業務委外」計畫所可能產生某些結果的評價，請依據您的價值判斷，勾選一個最能代表您內心想法的答案。

二、對我來說，參與垃圾清運業務委外計畫：

	非 常 重 要	重 要	有 點 重 要	不 確 定	有 點 不 重 要	不 重 要	非 常 不 重 要
1 有機會移撥到其他非垃圾清運之行政機關.....	<input type="checkbox"/>						
2 可以獲得資遣、取得較好資遣條件並領取較高資遣費，反正我快退休了.....	<input type="checkbox"/>						
3 可接受第二專長訓練，取得另一種新專長.....	<input type="checkbox"/>						
4 是一件符合行政程序且屬正當管道的參與行為.....	<input type="checkbox"/>						
5 有法律與道德的正當性.....	<input type="checkbox"/>						
6 可解決市政府預算赤字問題，降低財政負擔壓力.....	<input type="checkbox"/>						
7 可確實精簡本機關人力與處理冗員問題.....	<input type="checkbox"/>						
8 符合一般市民對政府的「組織再造、政府瘦身」之治理需求.....	<input type="checkbox"/>						

- | | | | | | | | | |
|----|-----------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | | 非
常
重
要 | 重
要 | 有
點
重
要 | 不
確
定 | 有
點
不
重
要 | 不
重
要 | 非
常
不
重
要 |
| 9 | 具有行政革新之急迫性..... | <input type="checkbox"/> |
| 10 | 我以後可能失業在家..... | <input type="checkbox"/> |
| 11 | 我以後工作可能不穩定..... | <input type="checkbox"/> |

三：以下是有關您對「參與垃圾清運業務委外計畫」的態度，請您勾選一個最能代表您內心想法的答案；愈接近左邊想法，請勾選左邊空格，愈接近右邊想法，請勾右邊空格。

三、參與「垃圾清運業務委外」計畫，對我而言是：

- | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 | 非
常
愉
快 | 愉
快 | 有
點
愉
快 | 不
確
定 | 有
點
不
愉
快 | 不
愉
快 | 非
常
不
愉
快 | 2 | 非
常
有
益 | 有
益 | 有
點
有
益 | 不
確
定 | 有
點
有
害 | 有
害 | 非
常
有
害 |
| | <input type="checkbox"/> | | <input type="checkbox"/> |
| 3 | 非
常
值
得 | 值
得 | 有
點
值
得 | 不
確
定 | 有
點
不
值
得 | 不
值
得 | 非
常
不
值
得 | 4 | 非
常
明
智 | 明
智 | 有
點
明
智 | 不
確
定 | 有
點
不
智 | 不
智 | 非
常
不
智 |
| | <input type="checkbox"/> | | <input type="checkbox"/> |
| 5 | 非
常
安
全 | 安
全 | 有
點
安
全 | 不
確
定 | 有
點
危
險 | 危
險 | 非
常
危
險 | | | | | | | | |
| | <input type="checkbox"/> | | | | | | | | |

四：以下是有關日常生活中，對您的決策（決定）具有影響力的個人或團體，您覺得他（她）們贊不贊成您「參與垃圾清運業務委外計畫」。

四、對於我去參與「垃圾清運業務委外計畫」，我覺得：

	非常贊成	贊成	有點贊成	不確定	有點不贊成	不贊成	非常不贊成
1 我的家人（含父母、配偶、子女）.....	<input type="checkbox"/>						
2 我的同事（含工會會員）.....	<input type="checkbox"/>						
3 我所崇敬的專家、學者.....	<input type="checkbox"/>						
4 我常看的報紙、電視、廣播電台等媒體.....	<input type="checkbox"/>						
5 我較熟悉的朋友.....	<input type="checkbox"/>						
6 一般市民大眾.....	<input type="checkbox"/>						

五：以下是有關您日常生活中，您願不願意順從對您的決策具有影響力的個人或團體之意見。請勾選一個最能代表您內心想法的答案。

五、就「參與垃圾清運業務委外計畫」而言：

	非常願意	願意	有點願意	不確定	有點不願意	不願意	非常不願意
1 我順從家人（含父母、配偶、子女）的意見.....	<input type="checkbox"/>						
2 我順從同事（含工會會員）的意見.....	<input type="checkbox"/>						
3 我順從所崇敬的專家、學者的意見.....	<input type="checkbox"/>						
4 我順從常看報紙、電視、廣播電台等媒體意見.....	<input type="checkbox"/>						
5 我順從較熟悉朋友的意見.....	<input type="checkbox"/>						
6 我順從一般市民大眾的意見.....	<input type="checkbox"/>						

六：以下是有關您在日常生活中，對您重要或對您的決策（決定）具有影響的個人或團體所影響您的程度；請勾選一個最能代表您內心想法的答案。

	非常贊成	贊成	有點贊成	不確定	有點不贊成	不贊成	非常不贊成
1 大多數會影響我的決定的個人或團體，對於我去參與垃圾清運業務委外計畫是.....	<input type="checkbox"/>						
2 一般而言，我會去做大多數會影響我的決定的個人或團體認為我應該做的事。.....	<input type="checkbox"/>						

七：以下是有關您「參與垃圾清運業務委外計畫」所擁有的資源或所面對的障礙，請您依據您主觀的認定，勾選一個最能代表您想法的答案。

- | | 非
常
可
能 | 可
能 | 有
點
可
能 | 不
確
定 | 有
點
不
可
能 | 不
可
能 | 非
常
不
可
能 |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 在未來四年內，我的家庭經濟條件（狀況），讓我不
用擔心可去參與「委外計畫」..... | <input type="checkbox"/> |
| 2 在未來四年內，我的國家考試任用資格，讓我不
用擔心參與「委外計畫」之結果..... | <input type="checkbox"/> |
| 3 在未來四年內，我的身體健康（體能）狀況，讓我有
能力面對「委外計畫」各種可能結果..... | <input type="checkbox"/> |
| 4 我的工作年資已符合或接近可退休（職）條件讓
我可以不擔心參與「委外計畫」..... | <input type="checkbox"/> |
| 5 我覺得「垃圾清運業務」之工作性質，社會會認
為不適合、也不應該辦理「委外」..... | <input type="checkbox"/> |
| 6 我覺得我可以適應「垃圾清運業務委外」計畫..... | <input type="checkbox"/> |
| 7 我覺得依我個人的工作能力，我參加「委外」計
畫沒有大的問題..... | <input type="checkbox"/> |

八：以下是有關未來四年，您去參加「垃圾清運業務委外計畫」您所擁有資源或所面對障礙對您決定的影響程度，請您依您主觀的認定，勾選一個最能代表您內心想法的答案。

- | | 非
常
重
要 | 重
要 | 有
點
重
要 | 不
確
定 | 有
點
不
重
要 | 不
重
要 | 非
常
不
重
要 |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 八、影響我參與「垃圾清運委外計畫」的因素中： | | | | | | | |
| 1 家庭經濟條件好壞是..... | <input type="checkbox"/> |
| 2 有無具國家考試任用資格是..... | <input type="checkbox"/> |
| 3 我的身體健康（體能）狀況是..... | <input type="checkbox"/> |
| 4 我的工作年資是否已符合或接近可退休（職）條件是... | <input type="checkbox"/> |
| 5 我覺得「垃圾清運業務」工作性質社會是否會認
為適合或不應該辦理委外的感覺是..... | <input type="checkbox"/> |
| 6 我覺得我是否可以適應「委外」是..... | <input type="checkbox"/> |
| 7 我覺得我個人的工作能力是..... | <input type="checkbox"/> |

九：以下是有關您在未來四年內，去參與「垃圾清運業務委外」計畫的可能性，請勾選一個最能代表您內心想法的答案。

- | | 非常
容易 | 容
易 | 有
點
容
易 | 不
確
定 | 有
點
不
容
易 | 不
容
易 | 非常
不
容
易 |
|--------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 對我而言，在未來四年內去參與「垃圾清運業務委外計畫」是..... | <input type="checkbox"/> |
| 2 在未來四年內，影響我去參與「垃圾清運業務委外計畫」的阻礙是..... | <input type="checkbox"/> |
| 3 在未來四年內，我會參與「垃圾清運業務委外計畫」的意願是..... | <input type="checkbox"/> |
| 4 在未來四年內，我參與「垃圾清運業務委外」計畫的可能性是..... | <input type="checkbox"/> |

十：以下是有關「參與垃圾清運業務委外計畫」滿意度的評估，請依您主觀的認定，勾選一個最能代表您內心想法的答案。

- | | 非常
滿意 | 滿
意 | 有
點
滿
意 | 不
確
定 | 有
點
不
滿
意 | 不
滿
意 | 非常
不
滿
意 |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 有機會移撥到其他非垃圾清運之行政機關..... | <input type="checkbox"/> |
| 2 可以獲得資遣、取得較好資遣條件並領取較高資遣費，因為我快退休了..... | <input type="checkbox"/> |
| 3 可接受第二專長訓練，取得另一種新專長..... | <input type="checkbox"/> |
| 4 是一件符合行政程序且屬正當管道的參與行為..... | <input type="checkbox"/> |
| 5 有法律與道德的正當性..... | <input type="checkbox"/> |
| 6 可解決市政府預算赤字問題，降低財政負擔壓力..... | <input type="checkbox"/> |
| 7 可確實精簡本機關人力與處理冗員問題..... | <input type="checkbox"/> |
| 8 符合一般市民對政府的「組織再造、政府瘦身」之治理需求..... | <input type="checkbox"/> |
| 9 具有行政革新之急迫性..... | <input type="checkbox"/> |

十一：基本資料

- 1 您的性別：男 女
- 2 您的年齡：20-29 歲 30-39 歲 40-49 歲 50-59 歲
- 3 您的教育程度：
國小 國中 高中（職）
專科 大學 研究所
- 4 您目前的家庭情況：
未婚 已婚，尚未有子女 最小子女未滿 12 歲
最小子女在 13-24 歲之間，經濟尚未獨立
子女經濟均已獨立
- 5 您曾經有在民間私人企業或機構工作或服務過的經驗：
未曾有 曾經有，未滿十年 曾經有，十年以上
- 6 您現在在垃圾清運業務中擔任何種職務：
主管（股長、隊長、區隊長、小隊長）
行政人員（科員、辦事員、書記、駕駛、技佐、技工）
隊員（清潔隊員）

A Study of Participating Behavior for the Internal Customers of Government: A Example of Contracting-out of City's Garbage Clean-up

Wang, Ming-Shen、 Chen, Cheng-Liaou、 Lin, Chin-Lang*

ABSTRACT

The public service contracting-out policy is a major tool for government to improve financial problem in Taiwan. The majority of the employees for city garbage clean-up work are labor resources, therefore, most of the garbage clean-up workers may be laid off once the contracting-out policy implemented.

From the clean-up workers' point of view, the officials always only consider the external cost-benefit factors but neglect the workers' demand and intention. Hence, while the officials intend to introduce contracting-out policy, it's often boycotted and resisted by workers then leads to fruitless consequence.

In this study, the Theory of Planned Behavior (TPB) (Ajzen, 1991) was employed and the LISREL analytical method was utilized to explore the clean-up workers' participating behavior intention against contracting-out policy,

* Wang, Ming-Shen is Professor, Graduate Institute of Public Affairs Management, National Sun Yat-Sen University.

Chen, Cheng-Liaou is Doctoral student, Graduate Institute of Public Affairs Management, National Sun Yat-Sen University.

Lin, Chin-Lang is Doctoral student, Graduate Institute of Public Affairs Management, National Sun Yat-Sen University.

furthermore, to establish an adequate theory, mode, and conceptual & analytical framework with respect to problems of contracting-out policy for internal customers of government.

The results of this study indicate that the behavior belief factors, such as attitude, subjective norm and perceived behavioral control, had highly effects on the participating behavior intention of the internal customers of government, especially the perceived behavioral control. It shows that the numbers of the resources, opportunities or handicapes of the workers determined their participating behavior, the decision-maker need concerntrate on this more concern. In addition, the participating intention of the Civil Service were more highly than the servants about contracting-out, they were also complied with the union intention. It shows that government ought to understand the workers' cognition, thought and response behaviors when implementing the contracting-out policy.

Keywords: contracting-out, internal customer, The Theory of Planned Behavior, behavior intention, belief decomposition, LISREL.

政府內部顧客參與行為之研究：以都市垃圾清運業務委外案為例