

# 循證公共行政下的文官調查： 台灣經驗的觀點、方法、與實務意義\*

陳敦源、呂佳螢\*\*

---

特約論文。

\* 本文感謝國科會二〇〇七—二〇〇九所補助的「台灣民主治理機制鞏固之研究之子計劃一：權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務/事務人員關係」研究（研究計劃編號：NSC-96-2414-H-004-037-SS2）；更要感謝研究團隊協同主持人黃東益教授，以及詹中原教授、蕭乃沂教授、蔡秀涓教授、博士生王千文、張智凱、羅晉、碩士生謝忠安、高培智、吳曜竹、林俞君、蔡欣雅等人的通力合作。本文的基本概念成文前已經多次在研究顧問會議中提出，得到許多政治與公共行政學界先進提供寶貴的建議，包括計劃初期規劃顧問群台大蘇采足教授、政大朱斌妤教授（時任中山）、北大陳金貴教授、暨南孫同文教授、世新余致力教授；三次專家問卷會議以及到台大、義守、與蔣經國基金會所資助的亞洲跨國文官研究會議（詹中原教授主持）的多次進度報告，獲得許多重要的修改建議，包括學界美國 Joel D. Aberbach, Bert A. Rockman, G. Guy Peters, Evan Berman 教授、香港 John Burns 教授、台大林水波、洪永泰教授、政大黃紀、陳義彥、施能傑、游清鑫、湯京平、蘇偉業（時任義守）教授、北大羅清俊、陳恆均（時任淡江）、呂育誠教授、世新陳俊明、胡龍騰教授、淡江曾冠球教授、玄奘黃臺生教授、中國復旦大學敬文嘉教授；實務界蔡良文考試委員（時任副秘書長）、人事行政局林文燦博士（時任處長）、人事行政局陳邦正先生（時任主任）。本文成文之後曾以論壇的形式發表於二〇〇八年十一月十五日中國行政學會主辦之「民主行政與官僚體制」國際學術研討會，感謝雷飛龍教授、張潤書教授、張世賢教授在會場以及會後的指教；之後完整的初稿版本二〇〇八年十一月二十二~二十三日正式發表於台灣政治學會二〇〇八年年會暨「全球競爭、民主鞏固、治理再造」研討會，感謝評論人彭錦鵬教授、謝俊義教授在文章上給予的指導修改意見；然而，一切文責仍由作者自負。

\*\* 陳敦源為政治大學公共行政學系副教授，e-mail: donc@nccu.edu.tw；呂佳螢為國立政治大學公共行政學系博士生，e-mail: 94256503@nccu.edu.tw。

## 《摘要》

文官調查是一種對統治精英集體經驗的探索，過去統治精英的研究過度集中於政治人物，但是，一國治理績效的關鍵無法忽略文官系統的影響，公共行政學界理應開發探索文官體系的經驗研究技術，以期更多地了解治理的「績效秘密」(performance secret)；更重要的，文官體制是中國文明重要的社會發明，但是，學界過去對這具有數千年傳統的體制，最多只能從規範性或是個案性的角度進行探索，缺乏系統性的了解；更甚者，在台灣這古老體制目前正與西方民主政治進行磨合，其過程與結果的探究是台灣公共行政學界對國際學界責無旁貸的任務。

本文先從台灣公共行政理論發展的角度，討論「循證基礎的公共行政」(evidence-based public administration)下文官調查的意涵，尋找台灣學界建構文官調查能力的正當性與時代意義；再者，本文將從方法應用的角度，藉由過去半世紀政治學門發展出來的民意調查技術，對台灣文官系統進行系統性抽樣普查；最後，本文植基於二〇〇八年所進行的台灣文官調查經驗，從抽樣、調查、以及資料分析等三個角度，討論傳統民意調查方法在文官調查中的應用予限制，並且從中尋找未來建構文官調查的知識管理基礎。

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

[關鍵詞]：文官調查、實證調查、循證基礎的公共行政、公共行政研究、人事制度

「我們相信現在是時候了，公共行政學界應該認知到循證途徑的優越性，並且指認出最需要系統性答案的改革作為進行研究，在這樣的研究形式中，公共行政學術研究與實務需要的整合期待才能真正落實，過去這些年，醫學界已經從循證途徑獲益，行政學界也當如是也。」

- Kenneth J. Meier and Laurence J. O'Toole, Jr. (2009: 19)<sup>1</sup>

## 壹、台灣文官意見調查：緣起

美國公共行政學者 Frederick Mosher (1982) 在他著名的《民主與公共服務》(*Democracy and the Public Service*) 一書中，提出四點研究民主國家文官體系的緣由，他們是：(1) 政府的決策與行為對於社會、經濟、以及公共政策內容與發展有重大的影響；(2) 大部分政府的決策與行動受到常任而非民選行政官員的影響；(3) 官員的決策與行動受到她(他)們能力、方向感、以及價值觀的影響；(4) 而這些官員的特質，又受到她(他)們的背景、教育訓練、以及人際關係的影響，<sup>2</sup> 如今看來，對台灣這個新興的民主政體而言，Mosher 眼中民主國家系統性研究文官體系的需要，不論從當代文官對公共管理，政策決策、或是國家發展的重要性來說，都是不言可喻的。

然而，了解文官體系的方法很多，過去台灣公共行政學界對於文官體制的探索，主要是以規範性、個案性、與移植性的論述為主。規範性的論述以應然的哲學論據出發，指導文官體系個人或組織行為的倫理框架；個案性論述以精選、少量、

---

<sup>1</sup> 原文如下：“It is time, we believe, for public administration to take note of the advantages of an evidence-based approach and to identify the questions that call out most persistently for systematic answers. In this fashion, the prospect of integrating the research enterprise with the pressing needs of practice can be fulfilled. Medicine has benefited from an evidence-based approach; so too should public administration.” (Meier & O’Toole, 2009: 19)

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

與便利的經驗資料為基礎，擷取成功因素類推到其它組織的行政改革；移植性的論述以已開發國家（英美歐日等）的體制為藍本，在「先進即標杆」的思維下，平行移植國外的改革經驗。嚴格來說，這些論述所引領的行政改革，往往缺乏有系統的、本土的、以及循證基礎（systematic, local, and evidence-based）的知識生產，正如國人忽略循證基礎的用藥習慣導致洗腎人口不成比例的增加，公共行政學界與實務界缺乏循政基礎的改革作為，對組織或是文官來說也是會有「洗腎危機」的隱憂，如果過去半世紀醫療界可以藉由循證醫學的發展，造福人類，正如本文開頭的兩位致力於公共管理循證研究的美國學者所言，行政學界也當如是也。

在諸多的循證研究方法中，本文將聚焦在其基礎建設--「文官調查」，不論是管理或是政策方面的議題，以文官為分析單位的調查研究是循證基礎資料收集最為關鍵的部份，「文官調查」就是：**「應用當代的民意調查技術，對文官菁英就行政管理與公共政策價值、態度與行為進行系統性的探索」**，不論學術界理論驗證、或是實務界組織發展的需要，文官調查對公共行政循證的理論與實務發展具有不可否認的價值。

本文將從三個問題來談建構台灣文官調查能力的應然面問題，首先，本文將先從台灣民主治理發展的大環境討論下「為何台灣應該進行文官調查？」的問題，作為台灣循證基礎的公共行政建構的基礎；接著，本文將從價值與方法兩個層面，回答「什麼是循證基礎的公共行政？」的問題，最後，本文再從有效改革的角度，回答「什麼是公共行政的循證調查？」的問題，將最後的標的鎖定在文官調查技術開發與應用精進的領域；在文官調查的實然面，本文將藉二〇〇八年年初所施作的台灣文官調查為例，說明意見調查的緣起、台灣及國外在文官循證脈絡，並進一步說明如何進行意見調查的方法—有關調查的議題設定、及抽樣及如何進行調查的執行，最後則說明在文官意見調查上有什麼跟一般民眾調查上的不同限制，以及說明後續的跨域、跨國、跨年的分析研究進程，在結論中，作者將展望循證基礎的公共行政在文官調查引領下，在台灣發展的機會與限制。

## 一、台灣為何應該進行文官調查？

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

## （一）國家建構下績效秘密的探索

過去這些年，治理（governance）研究的風潮席捲跨學門的社會科學界，該風潮的研究對象，表面上是從實體的政府轉換到統治的事實之上，但是，這並不表示政府不再是研究主體，當參與治理者越來越分散，治理也比傳統政府的概念要寬廣許多，但由於統治協調的需要（Peters & Savoie, 1996），其關鍵的研究目標卻越來越集中在「操槳」（steering）與以及「遊戲規則」（rule of the game）之上（Kjaer, 2004: 7）；弔詭的是，「國家空洞化」（the hollow state）與「將國家找回」（bringing the state back in）的論辯之間，治理研究的標的仍無法脫離公權力的運作，國家的重要性反而被突顯了出來，因此，公共治理下國家的角色仍然不可忽視（Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1985; Peters, 1993）。

再者，全球幾波提升國家競爭力的改革努力中，有識之士越來越體認到一國治理績效的關鍵，是在公共行政的有效建構之上，加上二〇〇八年以降國際金融風暴的動盪，各國發展的藍圖中，國家的角色又受到重視，其中文官體系的良窳，是公共行政理論與實務探索的主要標的；美國著名的保守派學者福山（Francis Fukuyama）在其《強國論》（*State-building: Governance and world order in the 21<sup>st</sup> century*）一書中（2004: 43-91），認為一國治理能力強弱的關鍵，就是如何面對該國「公共行政的黑洞」（the black hole of public administration）的問題，忽略國家機器中最主要的行動者—文官的研究，是有志於國家競爭力改革者不可承受的缺憾；最後，世界銀行著名的「善治」（good governance）六指標中，<sup>3</sup> 文官體系除了對前兩項只具有間接的影響以外，後四項指標的優劣幾乎都與文官體制的品質直接有關。綜合上述，學界需要努力開發文官體系的經驗研究技術，以期更多地了解公共治理的「績效秘密」（performance secret），作為進行相關人事制度改革的知識基礎，而文官調查是一種對統治精英的集體經驗探索，可以說是生產改革知識的起步。

## （二）民主深化下文官體制的建構

此時此刻的台灣，提倡文官體制的經驗探索也有深化民主發展的意義；在過

---

<sup>3</sup> 善治的六項指標包括：1. 發聲與課責（Voice and Accountability）；2. 政治穩定與暴力（Political Stability and Violence）；3. 政府效能（Government Effectiveness）；4. 管制負擔（Regulatory Burden）；5. 法制建設（Rule of Law）；6. 貪腐控制（Control of Corruption）。請參 Kaufmann、Kraay 與 Mastruzzi（2009）。

去，台灣學界對於國家統治菁英的探索，大多聚焦在政治人物，雖然公共行政研究的對象就是文官體制，然而過去有兩個原因導致系統性研究的缺乏，其一，在政治學門中，公共行政被視為是實務導向的次學門，美國行政學大師 Dwight Waldo 就曾說（1990）：「我判斷在許多政治學者的內心深處，認為公共行政是關心政府中較低層次的問題，就是那些只需簡單的大腦就可處理的細節問題」，這樣的現象同樣存在台灣學界；其二則是公共行政學門本身的選擇，在威權體制時代文官體系權力運作的隱諱性仍然重要，本土公共行政學門是以國家考試及行政菁英訓練為其主要任務，因此，研究上規範性的行政倫理及方法論辯正、局部但非系統性的經驗調查、以及未經本土測試的外國制度進口行銷，政府管理階層的直覺判斷加上國外文獻翻譯的融合，成為公共行政研究的主要內容，甚至於文官體制改革的決策關鍵；民主化之後，政府運作的「解嚴化」成為潮流，回應性（responsiveness）與課責性（accountability）的價值要求（Levine, Peters & Thompson, 1990: 188-190），政府運作的細節必須能有足夠為外界介入檢視的可能，首先，為要落實民主回應中「失落的環節」（missing linkage），外界有必要系統性的了解文官對於相關制度改革的信念、價值與行為，挖掘並分析這些價值信念與國家權力使用之間的關係；再者，民主時代因為課責的需要，除了文件資料對外公開之外，也必須應用各種方法，了解文官對於各項政策內容與決策程序的信念、價值與行為偏好，以協助外界解讀文官影響公共政策的圖像。更重要的，民主時代的文官改革需要普遍的正當性，過去由於缺乏事前與事後之系統評估，文官體制建構無法奠基於獨立的循證基礎，常常受到外部與內部政治運作的扭曲（比方說，十八趴的改革作為，請參本文第肆部份的舉例說明），亟需實務界與學界從循證（evidence-based）的角度加以扭轉之。綜括而言，文官調查的應用，是民主治理年代建構文官體制改革獨立正當性最重要的手段之一。

### （三）研究發展中本土議題的開發

文官調查在台灣，除了前述兩項重要的當代意義之外，也有提升學術發展的意義。首先，從公共行政研究本土化來說，當代公共行政的研究發源於美國，一八八七年 Woodrow Wilson 提出關鍵的〈公共行政研究〉（A Study of Public Administration）一文以後，一九六〇年代之前的科學管理風潮，之後的新公共行政，以及一九九〇年代以降的新公共管理乃至於近年的治理研究等，主要是讓政治學研究者能夠從聚焦在文官體系的研究中，更深入地了解國家統治的意義；然而，美國公共行政研究在世界學術社群的領導地位，卻也同時主導著台灣相關研究問題的方向，因

而產生對本土有意義研究焦點的抑制作用。事實上，深入研究台灣的文官信念、價值、與行為，有其比較行政上的重大意義；因為，相對於民主政治在西方的緣起，文官體制是中國文明重要的社會發明，但是，對於這個擁有數千年傳統的體制，因為權力隱諱的原因，在過去最多只能對其從事個別或是局部的探索，相對於亞洲其他華人社會，民主化之後的台灣讓學者有絕佳的機會進行有系統的文官調查研究，其中，這個古老的體制是如何與西方民主政治磨合，是台灣公共行政學界面對國際學界則無旁貸的任務。再者，台灣學界不論是參與國際學術的對話發表論文於國際期刊，還是對內提供政府行政改革的建議，都越來越需要以「循證」（evidence-based）的方式為之，事實上，國際公共行政學界的發展趨勢來看，我們搜尋公共行政學領域過去十年 SSCI 文獻後發現，<sup>4</sup> 共有 541 篇和調查有相關的文章，<sup>5</sup> 如圖從逐年羅列的方式，我們可以發現以調查方法為主的實證分析研究在公共行政領域中的文章是雖然每一年的比例上有增有減，但是從趨勢來看是有增加的（如下圖一），<sup>6</sup> 也就是說，以調查資料為證據的方法研究公共行政議題的重要性，正逐漸增加當中。<sup>7</sup>

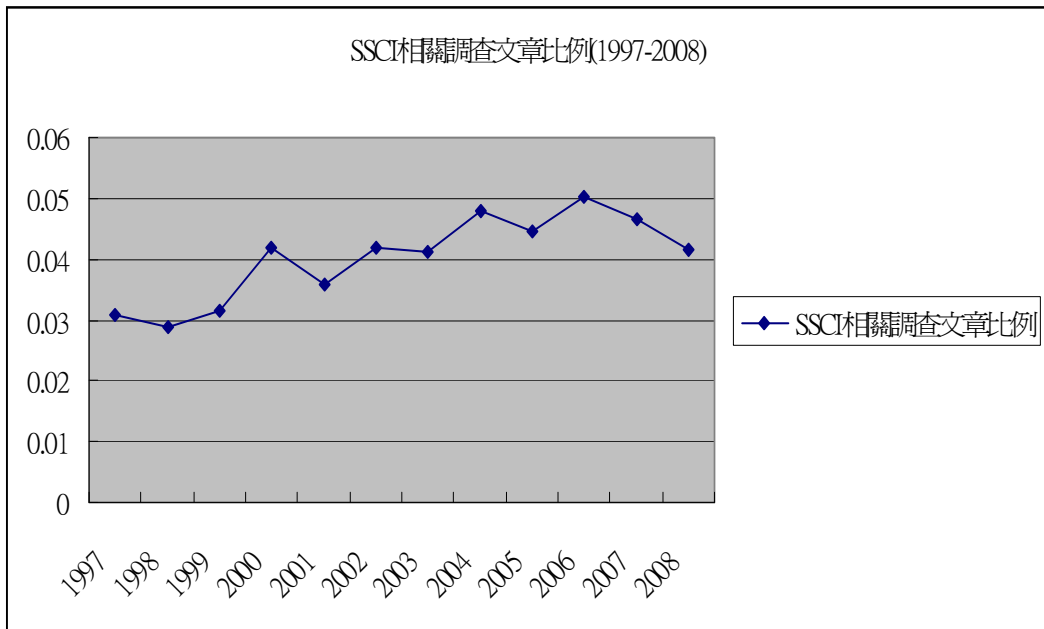
---

<sup>4</sup> 使用資料庫期刊目錄查詢資料庫及來源：Social Sciences Citation Index（Web of Science）  
<http://scientific.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jloptions.cgi?PC=J>。

<sup>5</sup> 分析的方法是運用關鍵字「survey」、「empirical」在文章的主題中進行搜尋，並依照摘要內文以及文章的內容排除非和調查相關的文章，過程中共搜尋到 541 篇相關調查的文章，佔所有 SSCI 公共行政期刊中的 3% 的比例（如附錄一）。在 541 篇文章中，作者再根據摘要以及文章內容分成三種類型的調查分析研究：（1）是進行問卷或訪談方式的調查分析研究，共 152 份，佔所有 SSCI 公共行政期刊文章中的 1%，並且進行方式分別有電訪、郵寄或網路問卷所形式進行的調查分析研究；（2）是以國家為單位進行的調查資料研究（如人口調查、健康調查或國家財政資料），或是以其他研究案已經完成的資料庫為基礎（如美國人事局已經完成的文官調查等）的次級資料分析研究，共 121 篇；（3）其他為非問卷等形式的調查研究，但為政策分析、或個案調查等實證分析研究。在這三種的調查分析研究中，僅第一種類型屬於本文所意指的文官調查研究，共 152 份，也就是說在所有 541 篇實證調查文章中，有 28% 是屬於問卷調查分析研究類型，約每三到四篇實證分析就有一篇是進行問卷等調查研究（相關期刊以及統計數字參見附錄一）。

<sup>6</sup> 圖表中的比例方式是運用關鍵字「survey」、「empirical」在公共行政類別期刊文章的主題中進行搜尋，得到 SSCI 的公共行政類別中每一年的和調查有相關的文章的統計數字，再去除以全部每一年 SSCI 公共行政類別期刊（期刊總數為 29）所發表的文章篇數得知，例如二〇〇八年的相關調查文章數目為 68 篇，當年度發表的期刊總數為 1,635 篇，因此當年度的調查文章比例為  $68/1635=$  為 0.042。

<sup>7</sup> 這些調查文獻之中，也有許多是關於文官的，比如對於文官人力資源上的關切，並視為重要的國家精英態度資料。如 Evans, Lum 與 Shields（2007）對於加拿大高階文官等公共



圖一 SSCI 與調查研究有關的文章數比例（1998~2008）

圖表來源：本研究整理。

當然，就實務上來說，台灣公共行政學者傳統以來作為「合理化」行政運作的角色，要如何從「循證管理」(evidence-based management) (Pfeffer & Sutton, 2006) 的角度，發展公共行政學者在民主社會中專業諮詢者的位置，也是一個重要的議題；<sup>8</sup> 然而，由於管理資訊的昂貴與有限，行政管理無法完全基於實證基礎，但將行政管理視為全然規範性的專業，也是一種偏誤，台灣政府的行政管理應該增

服務精英的描繪，發出 941 份問卷在了解這些文官精英的社經背景或人口變項（如性別、種族、教育或年齡等）為何，並且對代表性官僚上有更深一層的了解。這些文獻中也關心文官與政治間的關係，以及所帶來的影響。如在美國的研究發現，總統的政黨不同對於高階文官 (Senior Executive Service) 的任用具有不同影響 (Kim, 2003)，也有討論女性和弱勢團體在高階文官在的任用比率上落差的問題，其中有以色列的公部門為例，了解官僚如何在公部門間進行政治的平衡 (Vigoda-Gadot, Eran; Mizrahi, Shlomo; Miller-Mor, Rotem; Tevet, Eyal, 2008)。從上述期刊主題可以了解到，國外學界對於文官的研究在議題面是相當多元的，其中咸認文官與政治間的管理問題，是重要的研究議題。

<sup>8</sup> 台灣實務界論及學界在威權體制下的角色，有如下的論述：「…在黨國體制下分享權力生態之學術界，在 2000 年政黨輪替後變化不大，應參考西德對與納粹政權合作或為其辯護之學者，於戰後各大學多以解聘之作法來處理。」(李震洲，2008：57)



強其循證的基礎，其中關鍵就是系統性地收集常任文官的信念、價值、與行為的調查資料，並結合定期文官意見調查、以及文官基本資料檔案的整合活化使用，就可以讓台灣人事制度改革之事前與事後的方案，或是政策評估不再淪為教科書上的紙上談兵而已。接下來，以循證作為公共行政研究與實務的基礎，有必要再作一些申論，在循證的精神下，文官調查成為「循證基礎的公共行政」（evidence-based public administration）最重要的方法之一。

## 二、什麼是循證的公共行政研究？

近年來從醫療領域中發跡的「循證的公共政策」或是「循證管理」（evidence-based management）（Stewart, 2002）的概念，在公共行政領域日益興盛，主要原因是，公共行政與其它社會科學的領域一樣，具有理性探索問題的本質，公共行政面對實務上行政改革的龐大需求，需要站在理性論辯的基礎上，以證據（evidence）為基礎找出「什麼是有效」（What Works?）的改革方案，因為，俗語說：「錯誤的政策比貪污還可怕」，有改革的熱情並不一定會帶來「正確」的改革結果，因此，「循證基礎的公共行政」的價值，起碼有下列三項。

其一，影響範圍的大小：在私部門，錯誤的投資會影響一個公司在市場上的生存，但是錯誤的政策往往會造成一國之內大多數人長期的困擾，學者 Gill 與 Meier（2000: 158）曾經說：「如果一個政治學者研究一九九二年選舉而針對其結果而預測錯誤，其影響有限，因為柯林頓仍然會當選；但是，如果一個公共行政學者研究教育方案時的分析有誤，後果則較為嚴重，因為該研究可能會影響政策走向。」<sup>9</sup>

其二，改革的正當動機：行政改革（administrative reform）（Caiden, 1991）的研究是公共行政領域最主要的核心，它不但是行政理論發展的原動力，也是公共行政理論與實務關鍵的連接點；但是，與其它社會科學領域比較起來，公共行政學門這項重要領域，往往是由個別國家或是行政組織中的實務經驗者所主導，缺乏一般化的經驗研究基礎（Knill, 1999），因為行政改革通常缺乏蒐集證據的意願與能力。行政改革的成敗關係著一個國家的興衰，改革者如果將行政改革視為一種選舉時的「政治修辭」，不關心改革的結果而僅止於政治行銷之用，基於前面錯誤改革

---

<sup>9</sup> 原文如下：“If a political scientist makes a major error in his or her study of the 1992 election, it matters little. Clinton still wins. If a public administration scholar commits a major error in analyzing an education program, it can have major implications simply because it could affect public policy.”

所要付出的代價，是比貪污還可怕及可惡的。

其三，政策成敗的課責基礎：循證基礎的公共政策（evidence-based public policy）（Pawson, 2006）是一種植基於證據（evidence）的政策論述，政策規劃者應該對於「行政改革的正確方向是什麼？」以及「行政改革的作為到底有沒有依照正確方向前進？」背負尋索並且展現證據的責任，也就是說，民主時代公共政策社會論述的過程中，倡議者必須提出相關證據作為論述的基礎，是公共政策重要的正當性基礎更重要的；當然，這其中隱含政策的成敗不應只有政治或是法律課責（political or legal accountability）的問題，也應該著重行政課責中，找出失敗原因的循證意義（Romzek & Dubnick, 1987）。

當然，循證基礎的公共行政在施行的過程中，也應該注意一些方法上的問題。首先，一項政策大規模實施之前，能先有小規模的實驗，再依循實驗結果修改政策方案，將可提昇其可行性及公眾的可接受性，當然，社會科學最多可以作到準實驗（quasi-experimentation）（Cook & Campbell, 1979）的水平，這種實驗的本質正是循證基礎的公共行政所不可或缺的方法架構，其中可以分為事前與事後的實驗評估。從事前評估的角度來看，這就是近年政策小規模試驗（piloting）為何會成為公共事務管理者常使用的循證政策規劃模式的主要原因（Sanderson, 2002）。舉例而言，內政部在推動長期照護之前，曾經在台灣三峽鶯歌以及嘉義市兩個社區實施三年的先導計畫，就是這種小規模實驗的一個重要的案例，以期獲取第一線的執行證據；另外，從事後評估的角度來看，循證基礎的公共行政也是重要的，比方說，台灣過去十餘年所進行的教育改革政策的相關爭議，公務部門績效獎金制度短暫的實施、以及地方政府普遍存在的「蚊子館」問題等，都應該進行有系統的資料搜集，以從中學習未來政策規劃的啓示。

再者，這樣的循證模式也受到從方法論與實用性而來的挑戰，行政學方法論上關於經驗主義範疇的論辯從來沒有停止過，近年因為循證途徑的興起而爭端再起（請參見 Luton, 2007, 2008; Meier & O'Toole, 2007; Lynn, Heinrich & Hill, 2008），其核心的爭論點是行政學是否是一個詮釋性的學門？如果是，循證的公共政策是不可行的，著名學者 Wildavsky（1973）曾經針對「規劃者」（planners）自許社會工程師，具備理性事實掌控者的角色提出質疑；然而，從前面這些悲觀的論調來看，公共政策的施作最多只能「碰運氣」嗎？Learmonth 與 Harding（2006）就認為，由於證據永遠是「分歧」（divergent）而不確定的，長期來說，循證會讓管理者更加失去對政策的掌控能力，當然，這兩位作者也承認，這樣的論述在實務上並不能

推翻證據在政策規劃與執行上的政治價值，因為完全不理會證據也絕對不會成為公共管理的正當性基礎。因此，如果循證公共行政是要依據「不可知」（unknowable）的資料為基礎，其可行性當然很低；但是，我們的問題往往是在於「可得卻無能力與意願」去發掘經驗資料的問題。

最後，證據的材料是資訊，品質優良的公共政策決策，往往取決於品質優良的政策資訊，這些決策資訊並不一定來自於學界的研究，也可以來自於專家知識、現有的政府資料庫、利害關係人的諮詢、以及對於以往政策的確實評估，這些都是循證基礎的公共政策不可或缺的基石，更重要的，官僚體系的本身（組織與人，下屬與長官），儲藏著大量可以產製循證知識的礦藏，等待內部與外部懂得證據產製的知識工作者加以開採，當然，這裡會牽涉到資訊公開倫理的問題，其內容是認為受到民主課責制度監控的政治人物或是文官，是否應該具有公開自己所作攸關公共利益決策資訊的義務，甚至包括主動公開那些可以指出自己缺失的資訊？生產循證政策的證據資訊如果都被受課責者為規避課責而「暗槓」掉了，循證的公共行政的實踐勢必將困難重重，因此，如何在倫理上、方法上、或甚至是心態上讓政府能夠有系統地結合知識生產者，以妥適的組織與程續開採相關政策知識，作為決策與執行的證據，才能真正並有效地推動政府的管理改革。

### 三、什麼是公共行政的循證調查？

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

回到公共管理風潮下的行政改革，如以循證基礎的公共行政模式來討論，包括人事制度的相關改革與發展在內的任何改革作為，也應該具有證據的基礎。學者 Hood 與 Peters（2004: 279）將新公共管理當作一種政治人物與高階公共管理者彼

此之間循證學習 (evidence-based learning) 的活動，也就是說，不論從跨國或是一國之內行政改革的角度，新公共管理風潮之下的改革作為，不單是意識型態的爭議或是回應政治變革的訴求而已，任何改革的作為都應有行為科學 (behavioral science) 的成份在其中，也就是 Dahl (1947: 11) 所言，公共行政的科學化作為，應該進行「行政環境下個人行為的了解與預測」的工作，<sup>10</sup> 經驗世界「證據」的收集、驗證與應用，或是準實驗設計 (quasi-experimental design) 下改革作為的因果關係驗證，是公共管理者應該具備的核心能力 (core competence)，也是公部門專業主義 (professionalism) 的新取向。

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

有趣的是，美國學者 Light (2006) 研究美國從一九四五—二〇〇二年間的行政改革發現，為何改革不斷推陳出新，有一個原因是缺乏「對什麼改革能夠改進政府績效的堅實證據」 (the lack of hard evidence of what actually works in improving government performance)；更甚者，Light 對美國的觀察，與瑞典經濟學者 Brunsson (2006) 對「為何不斷有行政改革」的論點不謀而合：「在沒有證據基礎之下，要停止一項行政改革最好的方法就是建議一個新的改革！」雖然如此，本文願以倡議的角度，提出台灣行政改革成功的關鍵，是要讓改革方案植基於經驗事實的發現，也就是說，任何改革作為必須經過經驗世界資料的因果驗證才能確實找出產生前述「改革弔詭」的原因，進而適當地修正改革相關的方案與計劃，遂行改革的意圖，而這個改革可行的推動基礎，就是從文官調查技術的發展與應用的精進來啟動的。

---

<sup>10</sup> 約距今一甲子前，耶魯大學的政治學者 Robert Dahl 針對公共行政研究科學化的條件，提出看法，他認為公共行政研究的科學化應該從 (1) 對倫理價值清楚的定位、(2) 行政環境下個人行為的了解與預測、以及 (3) 從跨國與跨時間研究中萃取行政運作原則。

## 貳、文官意見調查的循證歷史

事實上，文官循證的調查由來已久，英國下議院在一九六六年爲了深入了解英國文官體制的「結構、徵補、管理、訓練」並尋找興革意見，成立一個以 Lord Fulton 爲主席的文官調查委員會，其中就有進行英國文官的普查動作，試圖瞭解文官的人口變項、家世教育背景、以及目前任職狀況；<sup>11</sup> 本文接下來將從四項文官意見調查的循證歷史中，來討論文官意見調查在台灣推動的意義，包括：美國人事局的例行文官調查文獻搜尋、OECD 組織對於世界國家文官所做的調查、美國功績制保護委員會的聯邦文官調查、以及美國公共行政學界在過去二十年間所進行的四波名爲「全國行政調查計劃」（the National Administrative Studies Project, NASP）的文官調查。以下一一介紹之。

### 一、美國人事局的文官調查

進行定期研究的就是美國官方單位－「美國人事管理局」（U.S. Office of Personnel Management, OPM），<sup>12</sup> 根據 Schay、Beach、Caldwell 與 LaPolice（2002）的研究指出，美國聯邦政府在調查技術的使用主要是在顧客以及學習成長兩個部份，前者是顧客滿意度調查，後者則是由「人事管理局」（OPM）下的「人力資源與發展中心」（Personal Resources and Development Center, PRDC）所主導推動的，各種組織發展實務中「組織評量調查」（the Organizational Assessment Survey），這種針對組織內部員工的調查研究，是組織發展專業的重要環節（Taylor & Bowers, 1972; Van de Ven & Ferry, 1980），而 OPM 在一九九〇年代的應用，是爲了提升美國聯邦人力資源品質所設計出來的一種組織發展的模式，<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Fulton（1970），感謝雷飛龍老師在二〇〇八年十一月十五日本文初稿以 PPT 發表於中國行政學會之後，提供了這份七冊之譜的資料給研究團隊參考。

<sup>12</sup> 美國人事局的網址：<http://apps.opm.gov/publications/pages/searchall.cfm>。

<sup>13</sup> 這期間相關的推動活動包括一九九〇年開始辦理提升聯邦政府部門服務品質的「總統品質獎」（the President's Quality Award Program），一九九三年通過了「政府績效與成果法」（the Government Performance and Result Act, GPRA）要求聯邦機關要發展策略管理計畫、績效指標、以及對國會提出年度績效報告，另外，行政部門的 12862 號行政命令，要求行政組織必須對外部顧客進行調查，以從服務接受者了解組織的服務品質，最後，二〇〇〇年對於「高級行政職位」（Senior Executive Service; 一九八九年設置）績

這種模式的發展與平衡計分卡的績效管理模式有不可分的關係。<sup>14</sup>

該局所進行的例行性文官調查，<sup>15</sup> 主要是以聯邦文官為主，主要是以行政體系內的各項管理制度、福利政策為調查主題，調查行政人員對各項管理作為或政策的認知感受，以作為調整或維持這些相關政策的依據，並可藉此提高公務人員的工作績效與管理效率。

## 二、OECD 的跨國文官體制調查

經濟合作暨發展組織國家（OECD）運用問卷調查方式，進行跨國的文官制度

---

效管理制度的改革，要求機關在核計其領導績效時，必須同時考量成本效益、內部、外部顧客的觀點，是為美國聯邦政府調查內部員工的由來，這個管理工具的發展過程，請參 Muldrow、Wright、Buckley 與 Schey（2002）。

<sup>14</sup> 一九九〇年代由兩位美國人 Robert Kaplan（哈佛大學教授）與 David Norton（管理顧問）所發展出來的績效管理工具—「平衡計分卡」（the Balanced Scorecard），其起始概念就是問到：「組織要如何將其使命與策略具體行動化以創造競爭優勢？」具體的方法就是將組織的使命和策略轉換成目標與績效度量，做為策略衡量與管理體系的架構，然而組織績效的評量，不能只有財務面向，因此，提出以（1）財務、（2）顧客、（3）內部流程、以及（4）學習成長等四個主要的績效測量面向，這些指標都需要實證的資料來提供績效資訊，事實上，這就是管理上一種循證的要求，比方說，如果就內部員工觀點的方面，Kaplan 與 Norton（1996: 68）在一篇〈實踐平衡計分卡〉（*Putting the Balanced Scorecard to Work*）的文章中，舉出一個名為 Rockwater 的跨國電機工程企業應用平衡計分卡的實例，該公司就是在「創新與學習」的實踐中，應用「職員態度調查」（staff attitude survey）作為衡量的方法，可見績效管理基本上是循證管理（evidence-based management）的一環，而職員調查是績效管理重要的工具。

<sup>15</sup> 內容大致分為四種：第一種「高階文官調查」（Senior Executive Service (SES) Survey）：這項調查已公布的最新調查結果為二〇〇八年的調查，主要以高階文官對於「績效薪資制度」（pay for performance system）的實踐狀況與個人對工作的感受認知為調查主旨。第二種「年度人員例行調查」（Annual Employee Survey）：此項調查為人事管理局針對局內所屬內部行政人員的調查，用以和「聯邦人力資本調查」進行比較（共計 45 題）。根據二〇〇七年所公布的最新調查顯示，相較於針對所有聯邦公務人員為母體進行調查的「聯邦人力資本調查」，人事管理局內的人員對於策略管理的相關變項呈現較為正向的認知。第三種「聯邦人力資本調查」（Federal Human Capital Survey）：此項調查始於二〇〇〇年，每兩年針對聯邦所屬公務人員進行調查，以掌握人力資本、提升策略管理功效為主。第四種「公務人員福利滿意度調查」（the Employee Benefits Survey）：針對公務人員之健康保險、退休福利、長期照護等十項聯邦公務人員項福利政策，詢問「新進人員」、「現職人員」對這些政策之四種認知進行調查與比較。

或人事上的比較以及分析。<sup>16</sup> 雖然分析的單位是以 OECD 的各國國家為主體，進行的方式也為深入的專家訪談加上問卷方式形式，但是可看出 OECD 所進行的是在各國不同的制度文化間，去了解其國家預算花費及制度（OECD, 2007a）、各國人事制度或人力資源上的不同發展，去給予建議與討論的研究。<sup>17</sup>

和文官息息相關的人力資源發展部份，如 OECD 在二〇〇二年有進行過知識管理的政府調查（OECD, 2002）、二〇〇三的知識管理的接續研究（OECD, 2003）、及二〇〇四年所進行的策略人力資源調查分析及貪腐調查等（OECD, 2004a, 2004b）。OECD 的進行方式，以二〇〇七年所進行的高階文官與政務間政治涉入情形比較研究來說明（OECD, 2007b），該研究主題是探討在行政機關高階幕僚涉入政治的情形，<sup>18</sup> 並且描述部門首長和高階文官之間的責任問題，其調查方式是運用菁英問卷調查來進行。<sup>19</sup>

### 三、MSPB 的文官調查

美國功績制保護委員會（Merit Systems Protection Board, MSPB）<sup>20</sup> 也進行大型的文官調查，如兩年一次的功績制原則調查；<sup>21</sup> 及二〇〇七年的文官生涯發展調查（MSPB, 2007），從 MSPB 在二〇〇八的所發表的一系列研究報告中，我們可看出近年重要的政府人力資源管理的研究方向，主要放在聯邦員工的任用、管理、流程，或者是權力的使用問題（MSPB, 2008a, 2008b, 2008c, 2008d）；最新的調查為二〇〇九對於兩萬名的聯邦員工所進行的遠距工作調查（MSPB, 2009），

---

<sup>16</sup> 資料來自 OECD 網站：

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

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

<sup>17</sup> OECD 在預算上進行各國的預算制度上的比較，並且採取兩年一度的比較方式進行，如（2003）Budget practices and procedures survey questionnaire. 以及（2005）OECD Budget practices and procedures survey questionnaire budget.

<sup>18</sup> 比方說，涉入首長人事任命的活動。

<sup>19</sup> OECD 是進行跨國研究，以 12 個 OECD 國家（比利時、丹麥、法國、義大利、韓國、墨西哥、紐西蘭、波蘭、南非、瑞士、美國）進行比較分析。主要以文獻探討與問卷訪談各國一到兩位的實務專業菁英們，來分析各國的人事制度運作實況。

<sup>20</sup> 資料分析來自 MSPB 網站：<http://www.mspb.gov/sites/mspb/default.aspx/>

<sup>21</sup> 在功績制調查上，MSPB 目前採取的是進行兩年一次的聯邦文官調查方式，如二〇〇五年以及二〇〇七年均進行過一次，該調查報告的標題為 Merit Principles Survey 2005（<http://www.mspb.gov>）、與 Merit Principles Survey 2007（<http://www.mspb.gov>）。

此調查運用的為線上的抽樣調查方式，也是未來文官調查的一個重要的方法上的里程碑，如果一國的人事單為可以建構其完整的文官 e-mail 及線上調查系統，持續且成本低廉的文官調查的可能性，將大大提升，當然，未來文官進入官僚體系之後，如何有系統地指派一個使用一生的 e-mail 地址，是可以考慮的開始。

#### 四、NASP 的文官調查

NASP 文官調查是美國公共行政文獻中最重要學術調查之一，它起源於一九九〇年初由五所大學公共行政研究者所組成的研究協會（consortium），<sup>22</sup> 它最主要的目的是有系統地收集關於文官體系的官僚化、形式化、個人意識等面向的經驗資料，提供學界學術研究之用，目前一共執行了四屆，每一屆的內容以及母體都有所不同。<sup>23</sup> 總括而言，這項連續四屆、跨越十五年的調查研究努力，讓學界對於文官體制的運作與發展，有更深一步的認識，當然也產生了許多相關的重要研究。

從以上文獻分析可知，調查分析研究逐年受到重視、美國人事局對於文官調查也成爲一種慣例上的不可缺的資訊了解、OECD 更是進行跨國的調查比較分析已獲得最新的治理知識，而 NASP 的資料蒐集努力，雖然並非美國的全國性文官調查，但是從研究的聚焦來看，這些調查的經驗都值得台灣學習。

回顧台灣公行領域中，對於文官體制經驗性的系統研究中所缺少的，就是建立一個多元的文官研究平台以及供公眾可使用的資料庫，讓政府或者是公共行政領域的學者專家可以共同來使用，進行有實證基礎，並且是進行正確的抽樣的循證研

---

<sup>22</sup> 包括 Florida State University, Ohio State University, Syracuse University, the University of Denver and the University of Georgia 等五所大學。

<sup>23</sup> 第一屆（NASP-I）是在一九九二到一九九三年間，由喬治亞理工學院的 Ivan Allen College 的 ISERF 基金所支持的，Syracuse University 的研究者所主導，主要收集公及私部門管理者的調查資料，公部門以及私部門的母體主要以紐約州 Syracuse 市、郡政府以及首府 Albany 的州政府爲主（Rainey, Pandey & Bozeman, 1995: 569）；第二屆（NASP-II）主要是在二〇〇二到二〇〇三年間，主要對象是美國州政府層級的社會服務機構的主管（Wright & Pandey, 2005: 12-13）；第三屆（NASP-III）是在二〇〇五—二〇〇六年間所施作，由喬治亞理工學院的 Dr. Barry Bozeman 主導，研究對象是喬治亞州與伊利諾州的公部門以及非營利部門的管理者（Bozeman & Feeney, 2008）；第四屆（NASP-IV）是由堪薩斯大學的 Dr. Sanjay K. Pandey 所主導，時間是在二〇〇七年，這是第一次與 ICMA（the International City County Management Association）合作，從事全國地方政府的管理者調查，並且是該項調查第一次使用網路民意調查的技術（LeRous & Pandey, 2008）。



究。<sup>24</sup> 讓此種研究成爲一種公共行政領域的傳統，如美國人事局般，進行定期的文官議題調查，或者如 OECD 等其他國家進行文官制度等的跨國比較，或是由學者主導的 NASP 研究，讓行政改革成爲不但言之有物，並且證據確鑿的改革基點。

## 參、台灣文官調查的執行與反思

從前面不論文官調查的正當性以及歷史經驗的討論中，我們可以知道文官調查是一種實踐的工作，也就是說，文官調查資料的建立，有賴於研究者從現有的調查知識中，擷取相關指引，並在一次又一次的調查實踐當中，修改並發展屬於研究文官體系的調查方法。接下來，本文將專注在介紹國科會二〇〇七—二〇〇九所補助的「台灣民主治理機制鞏固之研究之子計劃一：權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務/事務人員關係」案的實施過程，從紀錄並檢討各種執行細節中，了解台灣首次全國性文官調查的執行經驗反思，作爲未來更廣泛研究的參考。

### 一、意見調查的議題設定與參與人員

本文官意見調查最重要的工作，就是進行台灣公共行政研究史上第一次全國性官僚體系的面訪問卷調查，<sup>25</sup> 並且在調查議題上採取開放的跨域處理方式，將多位學者對於文官議題所關切的面向放入本次的文官意見調查中，並非是僅單一題的全國意見調查。這種方式和美國的文官調查有些不同，美國的全國性的調查因爲地域廣闊的關係並不多見，並且通常爲單一議題設定。<sup>26</sup> 而本次由於是台灣首次的

---

<sup>24</sup> 公共行政學者對於這樣的資料庫建構，有其正面與反面的看法，請參 Gill 與 Meier (2000: 159-163)

<sup>25</sup> 在訪員以及督導的招募上面，共有來自全台各地的大學生及研究生共 82 位擔任訪員，並由政大公行系碩博班研究生 18 位擔任督導。

<sup>26</sup> 如 Wynia (1974) 針對聯邦政府 52 個不同部會中的 405 人進行民主認知與態度的調查；Ferris 與 Graddy (1986) 藉由國際城市管理協會 (International City Management Association, ICMA) 針對美國地方政府的行政長官所進行的一項全國性調查，詢問地方政府外包決策與執行情形；Bowman (1990) 以加入美國公共行政學會 (American Society for Public Administration, ASPA) 的行政人員爲母體，隨機抽出 750 詢問有關公務倫理的問題；Scott 與 Pandey (2005) 則是使用美國一項第二階段全國行政調查 (the National Administrative Studies Project, Phase II; NASP-II) 的機會，針對美國州政府中的健康與社福部門中的總共 570 名行政人員，訪問關於官僚繁文褥節 (red tape) 與公務動機的相關問題，這些調查都對於美國文官相關改革議題，提供不同程度的循證資料。

全國意見調查，並希望藉由本次調查多元融合議題方式，<sup>27</sup> 進行一次文官的前哨研究，對將來的文官議題上進行釐清以及確定的動作。

## 二、調查抽樣設計

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

## 三、調查訪問變項

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

### （一）母體定義及訪問範圍

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

### （二）抽樣設計

表一為本調查的抽樣設計，本研究以「全國公務人力資料庫」中的一般行政機關並去除警察機關（因考量其特殊的任務屬性與大量人數）之 130,559 位具備簡任、簡派、薦任、薦派、委任、委派官等之公務人員（即所謂正式編制文官）為研究母體，<sup>28</sup> 依據政府層級（中央、地方政府）與官等（簡任簡派、薦任薦派、委

---

<sup>27</sup> 本次調查主要目的在於瞭解我國一般行政機關的正式編制文官，在文官個人的基本背景與內心價值中，在政府行政運作上的組織人際信任、專業責任與資訊網路化，與政治場域上的政治回應與中立及倫理認知等方面主題的認知、態度、與行為，而問卷的規劃由該計劃主持人陳敦源副教授，協同主持人黃東益副教授，以及詹中原教授、蕭乃沂助理教授，東吳大學政治系蔡秀涓副教授及研究案的助理群們共同規劃而成，問卷規劃總共歷經 4 個半月，為二〇〇七年七月一日開始規劃到二〇〇八年一月十五日才宣告完成。

<sup>28</sup> 「全國公務人力資料庫」中之四大類政府機關為：（1）行政機關（不含軍職人員）、（2）公營事業（生產、交通、金融）機構、（3）衛生醫療機構、與（4）公立學校（不含教師）之公務人力共計 335,274 人，其中編制於第一大類行政機關之公務人力共有 216,422 人。

任委派，以下簡稱簡任、薦任、委任）等兩個分層，採分層隨機抽樣方式分配受訪樣本。

並考量訪問失敗的可能，參考洪永泰（2003）所提出的膨脹樣本（或擴充樣本）的概念，事先將總抽樣人數按比例膨脹為預定有效樣本數 2,000 人的 4 倍（8,000 人），並以其比例於各層次中抽出對應樣本數而組成所有受訪樣本。<sup>29</sup>

表一 本調查的膨脹抽樣設計

母體人數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	6,843	38,747	22,962	68,552
地方政府	1,226	32,973	27,808	62,007
總計	8,069	71,720	50,770	130,559
各分層比例	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	5.2%	29.7%	17.6%	52.5%
地方政府	0.9%	25.3%	21.3%	47.5%
總計	6.2%	54.9%	38.9%	100.0%
預定有效樣本數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	105	594	352	1,050
地方政府	19	505	426	950
總計	124	1,099	778	2,000
膨脹抽樣樣本數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	419	2,374	1,407	4,201
地方政府	75	2,020	1,704	3,799
總計	494	4,395	3,111	8,000
回收有效樣本數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	99	573	355	1,027
地方政府	20	487	428	935
總計	119	1,060	783	1,962

資料來源：本研究。

<sup>29</sup> 以中央政府簡任簡派層為例，先將總數 6,843 位中央政府簡任簡派人員以隨機亂數抽出 419 位即為膨脹樣本，此 419 位受訪者中的前 105 位即為原始樣本，其他為替代樣本。當原始樣本受訪者在調查過程中：（1）經訪員三次電話聯絡失敗、（2）電話聯絡訪問時明確拒絕受訪、（3）訪問當場拒絕或因故完成填答、或（4）訪問結束後經查核填答內容判定為無效問卷時，則由隨機流水號中的次一位受訪者替補，並交由對應地理轄區督導通知其訪員進行訪問。

### (三) 調查方式的選擇

研究團隊從成本、回收率以及資料的品質等三個面向考量。本研究規劃訪問文官 2,000 人，由於研究問卷題目達 97 題，採用電話訪問方式進行調查，勢必將遭遇高拒訪率，因此採用能夠透過訪員闡述本研究之內容與目的，並針對受訪者的疑義進行解說的面訪方式，並且爲了同時爲了提高問卷品質與敏感問題的回覆率，本研究參考了部分郵寄問卷與電訪的隱私保護作法。<sup>30</sup>

## 四、意見調查的執行過程

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

### (一) 訪員招募及訓練

二〇〇七年十一月開始進行訪員招募的工作，招募公告內容包括訪問地區與薪資。除了在 BBS 公告外，並印行小張宣傳海報寄發全國大專院校相關科系進行公告，以利進行訪員招募。並於二〇〇八年一月分別於政治大學等校進行訪員訓練。

<sup>31</sup>

### (二) 督導訓練

由於此次執行主要由政大公行系負責，因此在督導人選上將以政大公行系的碩博士生爲主，並以曾有面訪經驗者優先。<sup>32</sup> 並於二〇〇七年十二月完成督導訓

---

<sup>30</sup> 由研究團隊所訓練的訪員在電話邀請受訪者後，親自遞送問卷到受訪者辦公室或其他約定場所，由受訪者自填答案，訪員則在一旁等候，一方面確保問卷是由受訪者本人填寫，另一方面則避開當面一問一答方式造成受訪者填答敏感問題的可能偏誤。

<sup>31</sup> 在訓練課程中，利用生動的例子，教導訪員訪問前的準備事項、訪問中的應對技巧，以及訪問後的資料彙整處理方法。並由本研究團隊人員進行問卷講解，針對問卷中各種問題的測量方法與研究目的加以說明；除此之外，教育訪員訪問的禮儀、危機預防與避免危難。並且讓訪員與督導間互動良好。

<sup>32</sup> 雖然此次的督導群多爲政大公行系碩博士生，但此批督導群自本研究計劃開始即加入例行的討論，從問卷設計會議到專家諮詢會議等，各位督導均積極參與，督導群非常的

練。

### （三）問卷前測

問卷出版完成後，執行小組於二〇〇七年十二月召開前測會議，參加人員為執行小組及督導群。執行小組及專任助理逐題向督導說明問卷訪問的重點與執行方式，以及所可能遭遇到的問題。<sup>33</sup>

### （四）問卷回收與整理

在各區督導之訪員所負責的區域，預備樣本遞補，<sup>34</sup> 成功達到應完成的樣本，<sup>35</sup> 結構數後問卷面訪即宣告結束，並且開始進行問卷上的清點以及回收。總計此次成功問卷數共 1962 份。下表二為本研究調查執行的時程表。

表二 本調查執行時程表

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

清楚本研究問卷設計背後的原意，與填答方式。

<sup>33</sup> 經由前測後，綜合各種修正題目的意見，最後將版面修正至最理想狀態，將底定之問卷經過研究團隊成員之確認後，送至印刷廠印刷，問卷至此底定。

<sup>34</sup> 所謂的樣本遞補動作指的是從預備樣本資料中尋找相同層級，且職等相同的樣本遞補之，採一對一方式進行遞補（替代樣本）。例如：北縣二區正選樣本為中央簡任十二職等的受訪者拒訪，則此時督導應在原先作為北縣二區的遞補樣本中，先選取中央且職等為十二職等的樣本中，選取第一順位者作為遞補樣本，若第一順位者仍拒訪，則選擇第二順位者，直到應完成的樣本結構數時才停止。在進行預備樣本遞補的同時，督導必須針對正選樣本的失敗狀況進行了解，詢問訪員並標示可在追蹤的樣本。

<sup>35</sup> 在正式訪問開始後，當問卷執行中若遇到樣本拒訪或者升遷，且未達到該區域所應成功的份數時，則督導必須進行樣本遞補的工作。

表二（續）

研究規劃進程		主要參與人員	進行時間
問卷設計	問卷專家會議	陳敦源及黃東益副教授、詹中原教授、蕭乃沂助理教授，東吳大學政治系蔡秀涓副教授及其他研究案兼任助理	2007/01/4
	問卷完成		2007/01/16
問卷執行	發函相關單位、受訪者	專案助理及督導	2007/12/3-2007/12/28
	訪員招募	專案助理及督導	2007/12/3-2007/12/28
	督導訓練	專案助理及督導	2007/12/10-2007/12/14
	訪員訓練	專案助理及督導	2008/1/24
問卷發放及回收	含訪員薪資發放	專案助理及督導	2008/01/24~2008/03/14
問卷回收及整理	含除錯、問卷 coding	專案助理及兼任助理	2008/03/14~2008/06/30

圖表來源：本研究。

## 肆、文官調查的執行與內容結果分析

以下將對文官意見調查的分析結果、範圍與限制以及後續研究及發表進程等進行說明。

### 一、意見調查的回收分析結果

經過上述抽樣設計與訪問流程後，自二〇〇八年一月二十四日至同年三月十四日（特意於總統大選前一週結束），所有經過本研究訪員接觸的受訪者共 3,042 位，經資料登錄與過濾整理後共有 1,962 份成功樣本，有效回收率為 64.5%，其餘 1,080 份則為失敗樣本，如再以上述的原始與替代樣本予以區分，則可產生如表三的本研究樣本回收統計。

表三 樣本回收統計

樣本分布	份數	百分比
原始成功樣本【N1】	1,379	45.3% (70.3%)
替代成功樣本【N2】	583	19.2% (29.7%)
成功樣本小計	<b>1,962</b>	<b>64.5% (100%)</b>
原始失敗樣本【N3】	617	20.3 % (57.1%)
替代失敗樣本【N4】	463	15.2 % (42.9%)
失敗樣本小計	1,080	35.5% (100%)
使用樣本總計 【N1+N2+N3+N4】	3,042	100%
母體【N】130,559，膨脹樣本8,000 <sup>36</sup>		

圖表來源：本研究。

本研究則採用擴充樣本的形式，<sup>37</sup> 在 8,000 份樣本中並未先進行正選樣本的抽取後，再進行其他遞補樣本的抽取。而是一次抽取的 8,000 份的樣本，並為了使訪員手上資料不致過多，因此先給予 8,000 份前的 1,996 份樣本先行進行訪談，此即本論文所稱的原始樣本，當訪問失敗後再進行訪談則為替代樣本。

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

<sup>36</sup> 擴充樣本和母體固然在政府層級與文官官等與母體一致，其性別（卡方值=0.000，P=0.990）和年齡（卡方值=1.965，P=0.742）也通過卡方一致性檢定，與母體沒有顯著的結構差異。

<sup>37</sup> 在本次文官調查中，原始與替代樣本的資料其實皆來自刻意擴充抽足的 8,000 份膨脹樣本中，與「台灣選舉與民主化調查研究」（TEDS）的抽樣方式對照（洪永泰，2003），TEDS 所採取的是先照性別與年齡比例抽樣先抽取了正選樣本一套，以及預備遞補樣本，如以 TEDS 的二〇〇六 C 案例為說明，共抽取 19 套預備樣本，遞補的方式是「成套遞補」方式，也就是正選如果未完成最低成功數目，由第一套預備進行遞補，如果第二套預備樣本未完成最低成功數目，進行第三套等依此類推。另外注意的是，如果在完成預定成功樣本數目後，然要將其套樣本全部訪問完才能夠結束訪問，無法先行宣告訪問結束。

## 二、意見調查的範圍與限制

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

### （一）資料庫的正確性問題

首先受訪者服務單位地址與工作地點不同的問題，在本研究在取得受訪者資料後，第一個步驟是先在網路上確認受訪者的通訊方式，但是卻會有地址不同的問題。<sup>38</sup> 其二是公務人員的流動問題，最常遇到的棘手問題是當受訪者調職或進修訓練，或受訪者退休或長期休假，當遇到受訪者調職或進修訓練時，則透過督導將樣本轉到受訪者所處的轄區。<sup>39</sup> 換句話說，當受訪者不在資料上的區域工作時，以找到原始受訪者本人為主，並非輕易動用替代樣本。

### （二）訪談需要請示長官或者直接拒訪

在確定正式樣本名單後，研究團隊於訪問前一周先寄發拜訪通知函給予受訪者個人。部分受訪者接到通知後，主動打電話至研究團隊辦公室與研究團隊聯繫，而文官受訪者和一般民眾不同點是，由於訪談的時間通常為上班時間，因為會有受訪者表示須先取得上級長官的同意，方得接受訪問。<sup>40</sup> 另外一種情形則是表示拒訪，受訪者通常沒有說明拒絕訪問理由，部分原始受訪樣本表示因身為公務人員，

---

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

<sup>39</sup> 例如受訪期間台南市南部稽徵所的科員到台北受訓兩個月，南部督導責將樣本轉由北市該區督導負責。

<sup>40</sup> 研究團隊處理的方式是主動追問其原因，試圖了解是否有特定機關屬性而需取得上級長官的同意，並且告知研究團隊將以公文通知受訪者服務的機關單位，以協助受訪者取得機關同意。



不應該對於政策有任何態度，必須保持中立。<sup>41</sup>

### （三）機關代為拒訪的情形

在執行調查時，研究團隊中每位督導及訪員手中皆有受訪者的通訊方式，訪員須先進行電話約訪接觸並確認受訪者，再確認為受訪者本人後約定拜訪時間，並於約定時間前半小時，須再與受訪者確認行程，並前往拜訪。然而在執行過程中，因為機關單位屬性、個人意願等問題，形成拒訪或要求上級單位公文的情況屢屢發生，其中對於訪員而言最為艱鉅的問題為機關長官或整體代為拒訪的情形，因而無法接觸到受訪者本人，而最常遇到拒訪的單位是司法機關。<sup>42</sup>

### （四）要兼顧地理分布與全國文官的樣本分布

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

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

## 三、文官調查結果應用的範例—「十八趴」改革的政治效益評估<sup>43</sup>

以「轉型正義」之名兼具選舉政治動員的意義，「18% 優惠存款政策」在民進黨二〇〇八年敗選交出執政權後暫時劃下了句點。然而，對於民進黨選舉動員而言，這項政策是否真能在選戰中贏得其傳統支持者的選票？本文以本次文官調查中關於文官父母社經地位的資料結果分析此一政策改革的相關政治效益。

---

<sup>41</sup> 通常面臨此種問題，研究團隊訪員則是先探索原由，並再次保證研究的重要與正當性，以取得受訪者的信任與接受訪問的意願。

<sup>42</sup> 當遇到機關首長代為拒絕及整體機關拒絕訪問的情況時，則以研究團隊統一寄發公文通知受訪者所處機關，以降低拒訪態度，此情況在監獄、航空單位最為明顯。並且為求調查訪問內容的精確性，研究團隊也會試圖透過各種管道接觸到原始樣本受訪者，除了公文通知外，還會運用包括電話約訪、直接到工作地點拜訪、以及友人引薦等方式。

<sup>43</sup> 本段文字的資料收集分析及初稿寫作，感謝博士班張智凱同學的協助。

表四 一般民眾政治傾向及教育程度比較<sup>44</sup>

	偏綠	偏藍
小學（含）以下	24.9%	19.1%
國中	10.2%	12.2%
高中職	34.3%	41.1%
大學（含）以上	30.6%	27.6%
	100%	100%

資料來源：「台灣社會變遷基本調查」第五期第二次計畫（PP. 105-107），傅仰止、張晉芬（編），2007，台北：中央研究院社會學研究所。

從上表台灣社會變遷調查的資料整理中我們發現，政治傾向偏綠的一般民眾中有 24.9% 學歷為小學畢業或未就學、不識字，相較於政治傾向偏藍的一般民眾占 19.1% 而言，政治傾向偏綠民眾有較高的比例為小學畢業（或以下）學歷。雖然在支持泛綠民眾中，高中或大學以上學歷所佔之比例較高，然而與泛藍支持民眾相對照，仍以小學及以下學歷部分支持者的比例高出最多（高達 5.8%）。因此，就選舉時的政治動員而言，泛綠政黨理應在政策上尋求學歷較低民眾的支持，或至少不應違逆其偏好，以鞏固其基本票源；並須與泛藍政黨做出較明確的區隔，以爭取勝選。這在民進黨歷來選舉中的造勢語言和政策訴求均可發現此種操作模式，而 18 趴的改革政治選舉的意圖，就是針對軍公教階級的福利變革，減低（或是激起）中下階層的福利相對剝削感，進而投票給民進黨。

然而，當我們以二〇〇八年的文官調查資料中文官父母的社經背景分析發現，以一九九五年退撫新制推出為分界點（即公務年資 13 年以上之人員方能享有此項優惠存款政策），將公務員之父親的學歷分佈整理如下表五。

<sup>44</sup> 一般民眾調查部分，本論文使用資料部分係採自行政院國家科學委員會支助之「台灣社會變遷基本調查」第五期第二次計畫，該計畫係由中央研究院社會學研究所執行。實際共計成功訪問 1972 份樣本。

表五 公務員父親之教育程度比較

	年資 13 年以上 之公務員的父親	年資 13 年以下 之公務員的父親
小學（含）以下	48.9%	41.8%
國中	15.5%	15.9%
高中職	20.7%	21.7%
專科	5.5%	7.6%
大學（含）以上	9.4%	13.0%
	100%	100%

資料來源：本研究。

不論是否可以適用「優惠存款利率政策」之公務人員的父親，其學歷均有四成以上是小學或以下程度，而公務年資在十三年以上、可以適用此項政策之公務員，他們父親的更有 48.9% 的比例學歷為小學或以下程度，顯高於年資未滿十三年、不能適用此項政策之公務員的父親超過七個百分點。這項數據顯示了兩個現象：其一，不論公務年資長短，公務員之父親都有較高的比例屬小學（含）以下的學歷程度，均應是民進黨積極拉攏鞏固的基本票源；其二，年資十三年以上、可適用「優惠存款利率政策」的公務人員，他們的父親更有較高的比例為小學（含）以下的學歷程度，理應更是民進黨需積極拉攏的對象。

回到民進黨執政時，陳水扁總統為呼應選前的訴求，而在當選後針對「公務員優惠存款利率政策」所作的相關宣示的場景：

陳水扁總統於全國人事行政會議談話中指出，長久以來，社會對於部分軍公教退休人員，因為享有 18% 的優惠存款利率，使得退休所得替代率超過 100%，甚至高達 130% 的不合理現象，普遍認為應該給予檢討調整，改革軍公教人員 18% 優惠存款<sup>45</sup>。

這些宣示均凸顯民進黨政府及陳水扁總統不僅在選前將「改革軍公教人員 18% 優惠存款」定調為選舉的重要軸線，並在執政後積極以轉型正義之名推動包括此項政策之「六大改革」。但當我們將改革政策影響的對象從「公務員個人」，擴大為「公務員家庭」進行分析時，便發現推動「改革軍公教人員 18% 優惠存

<sup>45</sup> 資料來源：考試院 94.10.17 新聞稿（<http://www.exam.gov.tw/news1/news.asp?aaa=2&bbb=新聞稿>）

款」此項政策，受影響的「公務員家庭」中有將近五成的公務員之父親，屬小學（含）以下學歷，原本就為民進黨所強力動員鞏固的基本票倉，卻可能因為此項改革政策的推動而連帶受到影響，並且可能產生侵蝕其泛綠支持群眾的效果。換言之，表面上，此項政策係針對「公務員」進行改革與既有利益的剝奪，然深入這些公務員的家庭進行觀察，這些受影響的公務家庭有將近五成的父親為泛綠的可能支持者。因此，從調查資料顯示，當時民進黨訴求此項改革的原始選舉意圖與循證資料之間，產生有趣的知識落差，選舉時的操作反而會對支持民進黨的泛綠選民生負面效益，這也可能是二〇〇五年縣市長選舉民進黨大敗的可能原因之一。

#### 四、文官調查結果發表以及後續可能研究：

本研究團隊在資料分析後，研究者依據資料初步發現，將本研究案跨議題的文官調查研究案，分別根據不同的研究議題撰寫中英文研究論文，並投稿至第八屆調查研究方法與應用國際學術研討會（蕭乃沂、黃東益、陳敦源、呂佳螢，2008）、在臺灣政治學會二〇〇八年研討會發表五篇論文、在美國二〇〇八年公共行政學會年會發表三篇論文（三篇依序發表人為 1. Don-yun Chen, Tong-yi Huang, and Chih-kai Chang. 2. Jan, Chung-yuang, Yan-Yi Chang, and Chun-Yuan Wang. 3. Tong-yi Huang, Naiyi Hsiao, Don-yun Chen, and Chia-ying Lu.）。以及二〇〇九年的台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會研討會發表四篇論文。

在議題的區別而言，台灣政治學會以本研究案的方法論為主，說明文官意見調查的由來（陳敦源、呂佳螢，2008）、意見蒐集方法的探討（黃東益、謝忠安，2008）、台灣文官調查資料庫（蕭乃沂、陳敦源、蘇偉業，2008）、研究架構與問卷議題選取（蔡秀涓、王千文，2008）以及跨國比較（張智凱、高培智、詹中原，2008）等。而台灣公共行政系所聯合會則以問卷主題的多元議題為主，說明文官在民主價值（黃東益、陳敦源、施佳良，2009）、民營化（詹中原、張智凱、高培智、林子寧，2009）、文官的政治與行政的二分議題（陳敦源、呂佳螢，2009）、公共服務倫理等（蔡秀涓、王千文，2009）的不同面向探討，研討會之後並將論文修改並投稿國內外期刊，為相關領域累積研究成果。後續，本研究亦將針對台灣首次文官調查活動撰寫專書，紀錄首次文官調查所遇到的挑戰與克服，以及本研究與長期選舉行為調查間的對話。

## （一）跨國文官調查之分析比較研究

本研究已邀請亞洲地區的相關學者，以 OECD（Organisation for Economic Co-operation and Development）在二〇〇七年發表對於高階文官的政治涉入的調查為問卷基礎（OECD, 2007b），進行亞洲各國文官體系的比較調查。藉此了解各國的文官在行政與政治的相關議題態度上，有哪些異同。相關研究在二〇〇八年十二月展開，國際合作的主要聯絡人是詹中原教授，並且配合二〇〇七年蔣經國文教基金會的一項亞洲民主國家官僚與政務人員的跨國研究一同進行。

## （二）跨年文官調查之分析比較研究

本研究的研究期程剛好是總統選舉的轉換時期重疊，原本預計在二〇〇九年暑假期間，於政府權力轉換後，再次進行文官前後的態度比較。本研究是基於這樣的認知，欲探究在權力輪替下，文官在不同權力轉換後，在相關議題上的態度是否會有某一程度或某一面向上的變化，但是，有鑑於隔年調查差異可能不大，二〇〇九年的調查改以獨立的中央高階文官（senior civil service）調查為主，也比較偏向單一主題性的學術研究調查。本研究的後續將會有下面的發展可能：

1. 第二波調查預計以中央文官為主，將在二〇〇九年年底前完成。
2. 未來可配合抽取部份二〇〇八年的訪談的成功樣本二度進行面訪，創造同一組受訪者的「縱橫資料」（Panel Data）。
3. 配合黃東益教授二〇〇九～二〇一一年關於政務官調查的跨年國科會研究案，同時訪問中央級的政務官，創造政務事務人員對照意見的資料。
4. 配合詹中原教授蔣經國基金會支持之跨國政務與事務人員調查，創造跨國研究的資料。

由於台灣的文官調查在過去不論是方法論或研究內容上，實作經驗是缺乏的，實證的調查分析研究必須要有足夠的經驗累積，才能順利執行（比如說訪員的訓練或訪問費用等），因此，本研究珍惜第一次的機會，努力在有限的經費下，創造最大的研究後續效益，更重要的，本研究團隊認為，任何研究都是來自於社會資源的支持，其研究結果也必須要回饋社會；因此，當本計劃結束兩年內，其資料將會以中英文的雙語格式，交由國科會社會科學中心公開給學界使用（包括研究設計、codebook、以及原始資料庫），讓中外的公共行政學界，甚至是其它領域有興趣的學界先進，一同來研究台灣的文官體系，以期讓本研究成為台灣公共行政研究循證化上的一個重要的里程碑。

## 伍、結論與建議

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

本文後半段摘要記載台灣所進行的第一次全國文官調查，其母體資料來自於完整的文官管理清冊，經過抽樣設計之後，藉由面訪自填的方式完成 1,962 份有效問卷，隨著這份資料的整理、使用、以及兩年之後的釋出供學界廣泛使用，將會逐步改變台灣公共行政研究與實務參與的眼界與技術，在這次全國文官調查的實作之中，可以讓未來台灣的公共行政的研究，從個別、區塊性的統治技術協助，以及國家考試的標準答案提供者，轉變成一門現代的政府管理科學。最後，本文仍然要提出幾項未來進行下一步文官調查可能的問題與挑戰。

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

## 參考文獻

- 李震洲（2008）。廢除分區定額錄取與取消列考三民主義的歷史省思—從轉型正義角度加以觀察。**國家菁英季刊**，4（2），53-70。
- 洪永泰（2003）。原始樣本、替代樣本、與追蹤樣本的比較：2001 年台灣選舉與民主化調查研究訪問失敗的問題的探討。**選舉研究**，10（2），37-58。
- 陳敦源、呂佳螢（2008 年 11 月）。**2008 年台灣政府文官調查經驗：理論、方法、與挑戰**。2008 年台灣政治學會年會研討會，南投縣。
- 陳敦源、呂佳螢（2009 年 5 月）。**政治與行政的二分與重整？台灣文官態度與行為的實證分析**。2009 年台灣公共行政暨事務系所聯合會年會研討會，高雄市。
- 黃秀端（2006）。**2005 年至 2008 年選舉與民主化調查四年期研究規劃（II）：2006 年北高兩市選舉面訪案**。國科會專題研究計畫（編號：NSC 95-2420-H-031-011），未出版。
- 黃東益、謝忠安（2008 年 11 月）。**管道取得與信任建立：新興民主國家文官意見蒐集方法的探討**。2008 年台灣政治學會年會研討會，南投縣。
- 黃東益、陳敦源、施佳良（2009 年 5 月）。**公共行政規範性根基的探索—2008 年台灣公務人員民主價值的分析**。2009 年台灣公共行政暨事務系所聯合會年會研討會，高雄市。
- 傅仰止、張晉芬（編）（2007）。**台灣社會變遷基本調查第五期第二次計畫**。台北：中央研究院社會學研究所。
- 張智凱、高培智、詹中原（2008 年 11 月）。**文官調查的跨國比較：機會與挑戰**。2008 年台灣政治學會年會研討會，南投縣。
- 詹中原、張智凱、高培智、林子寧（2009 年 5 月）。**台灣文官之國家角色認知與政策哲學態度—新管理主義下民營化政策角度的實證觀察**。2009 年台灣公共行政暨事務系所聯合會年會研討會，高雄市。
- 蔡秀涓、王千文（2008 年 11 月）。**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，南投縣。
- 蔡秀涓、王千文（2009 年 5 月）。**台灣民主治理重要基礎：公務人員公共服務倫理認知分析**。2009 年台灣公共行政暨事務系所聯合會年會研討會，高雄

市。

蕭乃沂、黃東益、陳敦源、呂佳螢（2008年9月）。台灣文官意見調查的挑戰與反思—以「2008年台灣民主治理機制鞏固之研究」為例，第八屆調查研究方法與應用國際學術研討會，台北市。

蕭乃沂、陳敦源、蘇偉業（2008年11月）。發展循證基礎的文官研究與實務：「台灣文官調查資料庫」芻議。2008年台灣政治學會年會研討會，南投縣。

Bozeman, B., & M. K. Feeney (2008). Public management mentoring: What affects outcomes? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 427-52.

Bowman, J. S. (1990). Ethics in government: A national survey of public administration. *Public Administration Review*, 50(3), 345-353.

Brunsson, N. (2006). Administrative reforms as routines. *Scandinavian Journal of Management*, 22(5), 243-252.

Caiden, G. (1991). *Administrative reform comes of age*, New York: W. de Gruyter.

Cook, T. D., & D. T. Campbell (1979). *Quasi-experimentation: Design & analysis issues for field settings*. MA.: Houghton Mifflin Co.

Dahl, R. (1947). The science of public administration: Three problems. *Public Administration Review*, 7(1), 1-11.

David, H., S. Mutley, & P. Smith (Eds.). (2000). *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol: Policy Press.

Don-yun Chen, Tong-yi Huang, & Chih-kai Chang. (2009, March) *Delving into the mystery of neutrality ethic in a consolidating democracy: A preliminary exploration from the Taiwan bureaucrat survey (Tbs) in 2008*. ASPA (American Society for Public Administration) Annual Meeting, Miami.

Evans, B., J. Lum, & J. Shields (2007). Profiling of the public-service elite: A demographic and career trajectory survey of deputy and assistant deputy ministers in Canada. *Canadian Public Administration-Administration*, 50(4), 609-634.

Evans, P. B., D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.). (1985). *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press.

Ferris, J., & E. Graddy. (1986). Contracting out: For what? With whom? *Public Administration Review*, 46(6), 332-344.

Fukuyama, F. (2004). *State-building: Governance and world order in the 21st century*. N.Y.: Cornell University Press, 2004.



- Fulton, L. (1970). *The civil service (vol. i-vii)*. London: Her Majesty's Stationary Office.
- Gill, J., & K. Meier (2000). Public administration research and practice: A methodological manifesto. *Journal of Public Administration: Research and Theory*, 10(1), 157-199.
- Hood, C., & G. Peters (2004). The middle aging of new public management: Into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267-82.
- Jan, Chung-yuang, Yan-Yi Chang, & Chun-Yuan Wang. (2009, March). *The cognitions, attitudes, and responsive behaviors of bureaucrats and political appointees to privatization in Taiwan*. ASPA (American Society for Public Administration) Annual Meeting, Miami.
- Kaplan, R., & D. Norton (1996). *The balanced scorecard: Translating strategy into action*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaufmann, D., A. Kraay, & M. Mastruzzi (2009). *Governance matters VIII: Aggregate and individual governance indicators, 1996-2008* (World Bank Policy Research Working Paper No. 4978). Washington D.C.: World Bank.
- Kim, C. K. (2003). The effects of a president's party on federal senior executive employment- An empirical analysis on representative bureaucracy. *Administration & Society*, 35(2), 160-183.
- Kjaer, A. M. (2004). *Governance (key concepts)*. MA: Polity Press.
- Knill, C. (1999). Explaining cross-national variance in administrative reform: Autonomous versus instrumental bureaucracies. *Journal of Public Policy*, 19(2), 113-139.
- Learmonth, M., & N. Harding (2006). Evidence-based management: The very idea. *Public Administration*, 84(2), 245-266.
- LeRous, K., & S. K. Pandey (2008, August). *City managers, career incentives, and service delivery decisions: The effects of managerial ambition on interlocal cooperation choice*. The Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.
- Levine, Charles H., B. G. Peters, & F. J. Thompson (1990). *Public administration: Challenges, choices, consequences*, IL: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.
- Light, P. (2006). The tides of reform revisited: Patterns in making government work, 1945-2002. *Public Administration Review*, 66(1), 6-19.
- Luton, L. S. (2007). Deconstructing public administration empiricism. *Administration &*

*Society*, 39(4), 527-544.

- Luton, L. S. (2008). Beyond empiricists versus postmodernists. *Administration & Society*, 40(2), 211-219.
- Lynn, L. E., C. J. Heinrich Jr., & C. J. Hill (2008). The empiricist goose has not been cooked! *Administration & Society*, 40(1), 104-109.
- Meier, K., & L. J. O'Toole Jr. (2007). Deconstructing Larry Luton: Or what time is the next train to reality junction? *Administration & Society*, 39(6), 786-796.
- Meier, K., & L. J. O'Toole, Jr. (2009). The proverbs of new public management: Lessons from an evidence-based research agenda. *The American Review of Public Administration*, 39(1), 4-22.
- Mosher, F. C. (1982). *Democracy and the public service* (2<sup>nd</sup> Ed.). New York: Oxford University Press.
- MSPB (Merit Systems Protection Board) (2007). Career advancement survey. Retrieved September 25, 2007, from <http://www.mspb.gov>
- MSPB (Merit Systems Protection Board) (2008a). The federal government: A model employer or a work in progress? Retrieved December 16, 2008, from <http://www.mspb.gov>
- MSPB (2008b). The power of federal employee engagement. Retrieved November 17, 2008, from <http://www.mspb.gov>
- MSPB (Merit Systems Protection Board) (2008c). Alternative discipline: Creative solutions for agencies to effectively address employee misconduct. Retrieved October 15, 2008, from <http://www.mspb.gov>
- MSPB (2008d). Federal appointment authorities: Cutting through the confusion. Retrieved July 24, 2008, from <http://www.mspb.gov>
- MSPB (2009). MSPB federal telework survey. Retrieved March 19, 2009, from <http://www.mspb.gov>
- Muldrow, T. W., T. Buckley, & B. W. Schey (2002). Creating high-performance organizations in the public sector. *Human Resource Management*, 41(3), 341-354.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2002). Survey knowledge management practices for ministries/departments/agencies of central government. Retrieved January 23, 2002, from <http://www.oecd.org>
- OECD (2003). The learning government: introduction and draft results of the survey on knowledge management in ministries/departments/agencies of central government in OECD countries. Retrieved September 09, 2004, from <http://www.oecd.org>

- OECD (2004a). Trends in human resources management policies in oecd countries: an analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources. Retrieved August 26, 2004, from <http://www.oecd.org>
- OECD (2004b). Measures for promoting integrity and preventing corruption in the public service: How to assess? Retrieved September 09, 2005, from <http://www.oecd.org>
- OECD (2005). Budget practices and procedures survey questionnaire. Retrieved December 30, 2005, from <http://www.oecd.org>
- OECD (2007a). Budget practices and procedures survey questionnaire. Retrieved December 19, 2006, from <http://www.oecd.org>
- OECD (2007b). Political involvement in senior staffing and on the delineation of responsibilities between ministers and senior civil servants. Retrieved August 13, 2007, from <http://www.oecd.org>
- Pawson, P. (2006). *Evidence-based policy: A realist perspective*. London: Sage Publication.
- Peters, B. G. (1993). Managing the hollow state. In K. A. Eliassen, & J. Kooiman (Eds.), *Managing public organizations: lessons from contemporary European experience* (pp. 46-57). London: Sage Publications.
- Peters, B G., & D. J. Savoie (1996). Managing incoherence: The coordination and empowerment conundrum. *Public Administration Review*, 56(3), 281-290.
- Pfeffer, J., & R. I. Sutton (2006). *Hard facts: Dangerous half-truth & total nonsense*. Mass.: Harvard Business School Press.
- Rainey, H. G., S. Pandey, & B. Bozeman (1995). Research note: Public and private managers' perceptions of red tape. *Public Administration Review*, 55(6), 567-574.
- Romzek, B., & M. J. Dubnick (1987). Accountability in the public sector: Lessons from the challenger tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning, and evidence-based policy making. *Public Administration*, 80(1), 1-22.
- Scott, P. G., & S. K. Pandey (2005). Red tape and public service motivation: Findings from a national survey of managers in state health and human services agencies. *Review of Public Personnel Administration*, 25(2), 155-180.
- Stewart, R. (2002). *Evidence-based management: A practical guide for health professionals*. Abingdon: Radcliffe Medical Press.
- Schay, B., M. E. Beach, J. Caldwell, & C. LaPolice (2002). Using standardized outcome measures in the federal government. *Human Resource Management*, 41(3),

355-368.

- Taylor, J. C., & D. G. Bowers (Eds.). (1972). *Survey of organizations: A machine-scored standardized questionnaire instrument*. MI.: Center for Research on Utilization of Scientific Knowledge.
- Tong-yi Huang, Naiyi Hsiao, Don-yun Chen, & Chia-ying Lu (2009, March). *Laying groundwork for evidence-based public management: Methodological issues in surveying civil servants in a newly democratized country*. ASPA (American Society for Public Administration) Annual Meeting, Miami.
- Van de Ven, A. H., & D. L. Ferry (1980). *Measuring and assessing organizations*. New York: Wiley.
- Vigoda-Gadot, E., S. Mizrahi, R. Miller-Mor, & E. Tevet (2008). The bureaucracy-democracy tango: A dual-source empirical revalidation by structural equation modeling in the Israeli public sector. *Policy and Politics*, 36(3), 431-448.
- Waldo, D. (1990). A theory of public administration means in our time a theory of politics also. In N. B. Lynn, & A. Wildavsky (Eds.), *Public administration: The state of the discipline* (pp. 73-83). NJ: Chatham.
- Wildavsky, A. (1973). If planning is everything, maybe it's nothing. *Policy Sciences*, 4(2), 127-153.
- Wilson, W. (1887). The study of public administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.
- Wandersman, A., P. Imm, M. Chinman, & S. Kaftarian (2000). Getting to outcomes: A results-based approach to accountability. *Evaluation and Program Planning*, 23(3), 389-395.
- Wright, B. E., & S. K. Pandey (2005, Sept.). *Exploring the nomological map of the public service motivation concept*. The 8<sup>th</sup> Public Management Research Conference, Los Angeles, CA.
- Wynia, B. (1974). Federal bureaucrats' attitudes toward a democratic ideology. *Public Administrative Review*, 34(2), 156-162.

## 附錄一

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

編號	SSCI 類別	個別期刊的文章篇數【A】	以 Survey 搜尋出的文獻【B】	在該期刊比例【=B/A】	調查分析的文獻【C】	在該期刊比例【=C/A】
1	Administration & Society	408	16	0.04	6	0.01
2	Administration in Social Work	365	20	0.05	11	0.03
3	American Review of Public Administration	459	30	0.07	11	0.02
4	Australian Journal of Public Administration	891	8	0.01	1	0.00
5	Canadian Public Administration-administration publique du Canada	648	11	0.02	4	0.01
6	Canadian Public Policy-Analyse Politiques	733	33	0.05	4	0.01
7	Civle Szemle	26	7	0.27	2	0.08
8	Climate Policy	341	4	0.01	0	0.00
9	Contemporary Economic Policy	532	18	0.03	1	0.00
10	Environment And Planning C-Government And Policy	844	32	0.04	8	0.01
11	Gestion Y Politica Publica	39	5	0.13	1	0.03
12	International Review Of Administrative Sciences	608	12	0.02	5	0.01
13	Journal of Collective Negotiations In The Public Sector	58	2	0.03	0	0.00
14	Journal of European Public Policy	738	6	0.01	2	0.00
15	Journal of Homeland Security and Emergency Management	150	11	0.07	3	0.02
16	Journal of Policy Analysis and Management	989	53	0.05	7	0.01

編號	SSCI 類別	個別期刊的文章篇數【A】	以 Survey 搜尋出的文獻【B】	在該期刊比例【=B/A】	調查分析的文獻【C】	在該期刊比例【=C/A】
17	Journal of Public Administration Research and Theory	278	31	0.11	8	0.03
18	Journal of Social Policy	1199	25	0.02	6	0.01
19	Local Government Studies	798	17	0.02	4	0.01
20	Policy and Politics	427	12	0.03	5	0.01
21	Policy Sciences	268	4	0.01	1	0.00
22	Policy Studies Journal	705	30	0.04	9	0.01
23	Public Administration	1040	20	0.02	8	0.01
24	Public Administration and Development	602	10	0.02	0	0.00
25	Public Administration Review	1299	62	0.05	19	0.01
26	Public Management Review	189	10	0.05	5	0.03
27	Public Money & Management	619	11	0.02	1	0.00
28	Public Personnel Management	419	27	0.06	19	0.05
29	Social Security Bulletin	159	14	0.09	1	0.01
總數		15831	<b>541</b>	0.03	<b>152</b>	0.01
<p>※說明：SSCI 期刊總數共 2,395 份；2008 年在公共行政類別期刊共 29 份；1997-2008 的公共行政類別期刊共有 15,831 篇文章，其中以關鍵字「Survey」等共搜尋到 541 篇文章，經過再次分析共有 152 篇文章為調查分析的文獻。</p> <p>※期刊目錄查詢資料庫及來源：Social Sciences Citation Index (Web of Science)  <a href="http://scientific.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jloptions.cgi?PC=J">http://scientific.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jloptions.cgi?PC=J</a></p>						

資料來源：本研究整理。

# Surveying Bureaucrats under Evidence-based Public Administration: Perspective, Methodology and Practicality from A Taiwanese Experience

Don-Yun Chen, Chia-Ying Lu\*

## Abstract

Bureaucrat Survey is a method to explore the collective experience of the ruling elites in civil service system. Students of public administration should develop the tool to understand the “performance secret” of governance. Also, bureaucratic system is a social product of Chinese society. Scholars in Taiwan have a rare occasion to observe the reconciliation between Western democracy and the century-old bureaucracy. A systematic way of researching the Taiwanese bureaucracy will bring fruitful contribution to the world academia. In this research note, authors first argue for justifications of doing bureaucrat survey in nowadays Taiwan. Then, based on the experience of 2008 Taiwan Bureaucrat Survey, authors describe and reflect on sampling, surveying and data analyzing experiences. Finally, authors discuss the limitations and opportunities of the Taiwan Bureaucrat Survey in the future.

**Keywords:** bureaucratic survey, empirical, evidence-based, public administrative research, personnel system

---

\* Corresponding author, Dr. Don-yun Chen, is an associate professor at the Department of Public Administration, National Chengchi University. Please contact at [donc@nccu.edu.tw](mailto:donc@nccu.edu.tw). Chia-ying Lu, is currently a Ph.D. student at the same department. Authors would like to thank the support from the National Science Council for this survey. (NSC-96-2414-H-004-037-SS2)

