

# 政府改造後人力資源策略轉換之分析： 以環境資源部為例

余世昌<sup>\*</sup>

## 《摘要》

面對此次（2010 至 2012 年）行政院組織改造後的大幅變動，每個新成立的部會均面臨不同的新任務和目標賦予，而這樣的轉變將使得組織策略有所調整，進而影響人力資源策略的設定。因此，本文以環境資源部（原環保署）的組織改造過程為例，分析未來環境資源部成立後，其舊有環保署的人力資源策略面對諸如組織架構的重組、組織目標的改變、業務的新增與調整、人員數的增加等內外環境因素，應該如何進行轉換，以符合組織策略的可能改變。

依分析結果顯示，當環保署改制為環境資源部，原本的組織策略—「防禦者」最可能調整為「分析者」的組織策略，因此環境資源部的人力資源策略將隨之轉換。根據相關學者的實證研究推論，為配合組織策略的轉變，人力資源策略應從較適合「防禦者」組織策略的「累積型／或內部發展系統」人資策略，轉換為較適合「分析者」組織策略的「協助型／或內部發展系統與市場導向系統兼具」的人資策略，始有利於新組織策略的推動。作者亦認為為能有效達成環境資源部的新組織策略與目標，該組織應重新擬定以協助型／或市場導向與內部發展系統兼具的人力資源策略為依據的人力資源管理政策。

關鍵詞：環境資源部、人力資源策略、組織策略

<sup>\*</sup> 國立台北大學公共行政暨政策學系博士生，e-mail：s89773104@webmail.ntpu.edu.tw。

## 壹、前言

行政院組織改造成果將在 2012 年 1 月 1 日正式啓動，相關的組織調整及配套作業已運作兩年之久，主要依功能業務與組織調整、員額配置（移撥）及員工權益保障、法制作業、預決算處理、財產接管及辦公廳舍調配、資訊移轉及系統整合、檔案移交等七業務區塊，辦理各類業務，並分成審定期、籌備期和啓動期（行政院組織改造推動小組，2011），現已邁入籌備期的最後階段。其中，有關員額配置（移撥）及員工權益保障最受到一般公務人員的重視，主要原因爲此一改造內容與其自身的權利義務最爲相關。因此，行政院在組織改造過程對於此一問題的處理頗爲慎重，在〈政院功能業務與組織調整暫行條例〉中亦多所著墨。而且，行政院組織改造推動小組更擬定了以下三原則從嚴核實審議員額配置（移撥）及員工權益保障：（行政院組織改造推動小組，2011）

- 一、 法定原則：於中央政府機關總員額法所規定法定員額高限架構下，分配各新部會及所屬機關預算員額數，並落實員額跨機關統籌彈性運用。
- 二、 政策原則：本次行政院組織調整，新部會組織調整規劃，以組織調整前配置員額總數爲基準，確實考量施政優先順序，落實移緩濟急，朝零成長或負成長規劃，對於人力配置應用所當用、不可浮濫，並應減少冗員，貫徹組改精實、彈性、效能之規劃原則。
- 三、 策略原則：依據不同組織業務整併調整型態，規劃現有人力確實調移、有效整合編配、靈活轉化運用之管理策略，尤其爲避免藉組織調整而擴編之情形，應深化落實人力配置的整合、人力運用方式及效能提升的策略思維。

然而，新部會的人力資源規劃與管理，除上述的法定原則和政策原則的遵守外，策略原則對於新部會的人力規劃尤爲重要，特別是不同的新設立部會有其新的任務和目標，這將影響原定的組織策略內容，進行對人力資源策略造成變化。目前有關員額配置（移撥）及員工權益保障的業務中，對於前兩項原則的落實較爲明確，但對於策略原則的呈現則相對較爲薄弱，因爲各新部會仍局限在原有的

部會架構中，依舊有人力觀念進行新組織的人員移撥或配置，較缺乏對新部會的全盤人力資源環境之檢視與分析過程，使得新部會的人力資源規劃落於人員數字的變化，而無策略層面的再省思。

因此，本文希望藉由人力資源策略和組織策略的搭配關係之相關文獻檢閱，進一步分析在行政院組織改造的整併過程中最為複雜的新部會－環境資源部(原環保署)，其因本身組織架構的重組、組織目標的改變、業務的新增與調整、人員數的增加等內外環境因素，所對環保署原本的組織策略和人力資源造成之影響；更重要的是，探討未來環境資源部成立後，其舊有環保署的人力資源策略應如何進行轉換，以符合組織策略的可能改變。

## 貳、人力資源策略與組織策略

### 一、人力資源策略 (Human Resource Strategies)

人力資源管理 (Human Resource Management) 指一個組織對人力資源的獲取、維護、激勵、運用與發展的全部管理過程與活動；或可謂透過計畫、執行、考核等管理程序，發揮「適時、適地、適質、適量、適才、適所」的供應人力，以滿足其他部門的人力需求，達到支援組織各項作業，強化組織核心競爭優勢，最終完成組織目標的程序 (朱延智，2008：5)。一般而言，人力資源管理的過程有七大任務，分別為設定人力資源策略與目標、規劃人力資源作業流程、取得人力資源、發展人力資源、薪酬與回饋、維護人力資源及掌握人力資源變動的趨勢等七項 (朱延智，2008：10)。其中，「人力資源策略」的設定即為本文探討之重點，以下針對人力資源策略進一步進行文獻簡要分析。

「設定人力資源的策略與目標」之所以被列為人力資源管理任務的第一項，即因「人力資源策略」與「組織策略」的密切關係，當組織策略開始形成或形成後，必須同時對於未來組織人力資源的需求與運用內容，進行全盤考量與規劃，以配合組織未來的發展目標。雖然「人力資源策略」尚未明確論及人員的選、訓、用、留等實質作為，但對於組織的競爭力卻影響甚鉅，若一組織之運作無適切的人資策略配合，則組織發展性勢必受到限縮。換言之，當組織欲擬定適合的人力資源策略時，應先對本身人力資源的環境加以分析，人資部門必須對環境掃描，以及掌握組織內部優劣勢的重要資訊 (朱延智，2008：10)。

而各組織所面臨的內、外在環境有所不同，因而存在各種不同的人力資源策略（或戰略）類型，組織再根據不同的人資策略擬定人資管理政策，對員工的角色行為進行要求。諸多學者因研究方向及其個案對象不同，其所發展出的策略類型亦有所差異，較常見的分類請見附件一整理，以下則針對 Schuler 及 Delery 和 Doty 的人力資源策略類型加以簡述：

（一）Schuler（1989）將人力資源的策略型態分為累積型（accumulation）、效用型（utilization）及協助型（facilitation）三種：

1. 累積型（accumulation）：強調謹慎地以性格而非技術為基礎的優秀人才選擇上，因為組織預期工作技能必須能夠快速轉變，而以技術為用人要件則會使組織無法快速應變。所以，在員工招募上是具彈性的，且高度可訓練乃為其重點。換言之，組織會投入大量經費於人員的訓練發展，並要求終生雇用關係和平等主義（egalitarianism），使得組織對人力訓練的高投資能夠確保成員的續留。如內部晉升、職位確保。
2. 效用型（utilization）：組織與員工之間的雇用關係是以員工所提供的工作技能為基礎，較不重視員工的訓練發展，以求快速利用新員工。對人力資源管理活動的評估多以短期的觀點衡量，強調成本最小化，訓練最少的程度。因此，組織對新技能的需求，通常以對外招募新員工的方式取得。
3. 協助型（facilitation）：此種人力資源管理哲學可說是建立在累積型與效用型之間，強調受僱者能夠以互惠關係共同工作的能力，因為工作的本質需要高度的創造力和合作的環境。此外，跨職能和跨部門的工作安排時常被採用，因為組織要求員工有廣泛的技能（或通才型員工），且使用工作輪調和寬廣的晉升路徑的方式培養合作的工作氛圍和受僱者的多樣化工作能力發展。對於員工的訓練發展雖然重視，但組織本身轉為協助或促進的立場，提供支援，參加其他團體所提供的訓練計劃，至於人員的任用方面，則內部晉升與外部招募並重。

（二）Delery 和 Doty（1996）則是綜合多位學者對人力資源策略型態的分類方法，發展出兩套對應的人力資源管理系統，如下所述：

1. 市場導向型（Market-Type System）：以短期、交易的觀點來看待員工，勞資關係建立在相互利用、各取所需的基礎上。所實行的人力資源措施包括—由外部管道招募員工、沒有提供正式訓練的機制、傾向結果導向

的績效評估、利用誘因型獎酬、缺乏工作保障、員工參與決策程度較低，以及廣泛的工作定義等。

2. 內部發展型 (Internal System)：以長期、培育的觀點來對待組織員工，組織願投入時間、資源於栽培員工，同時也希望員工能對組織忠誠，進而產生長期的貢獻。其人力資源措施包括一優先由內部管道招募員工、提供廣泛的訓練課程、績效評估以行為為依據、較少使用誘因型獎酬、員工工作有保障，以及讓員工高度參與決策等。

## 二、人力資源策略與組織策略的搭配

「人力資源策略」的設定通常與「組織策略」密切相關，必須相互配合才能有助於組織目標的達成，甚至組織績效的提升，如 Baird 和 Meshoulam (1988) 提出若組織所採行的人力資源政策能與組織策略相搭配，組織績效就可提升。許多實證研究亦發現，當組織之人力資源管理策略與組織策略相搭配時，確實能提昇組織的內部組織優勢，幫助達成其策略性目標。有鑒於人力資源策略是組織策略能否落實的關鍵因素，學者依不同的觀點將組織策略區分成不同類型，並進一步探討其所應搭配的人力資源策略。以下根據前述兩學者所提人力資源策略，舉 Bird 和 Beechler (1994) 及 Delery 和 Doty (1996) 等學者的最佳搭配概念加以綜合說明。

學者 Bird 和 Beechler (1994) 採用 Miles 和 Snow 的組織策略分類，搭配 Schuler 的人力資源策略分類為研究變項，認為兩者之間有一最佳的搭配型態，且假設相互搭配之組織績效會比較出色。其實證結果指出人力資源策略與組織策略相搭配者確實較未搭配者為佳，其配對情況如下表。又學者 Delery 和 Doty (1996) 亦以 Miles 和 Snow 的三種組織策略為依據，與內部發展型系統或市場導向型系統的人力資源策略相互搭配，如下表所示。



表、組織策略與人力資源策略之搭配

組織策略	人力資源策略 (1)	人力資源策略 (2)
<b>防禦者 (Defenders)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 產品市場狹窄</li> <li>➢ 效率導向</li> <li>➢ 維持內部穩定性</li> <li>➢ 有限的環境偵查</li> <li>➢ 控制系統集中化</li> <li>➢ 作業程序標準化</li> </ul>	<b>累積型策略 (accumulation)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 雇用具潛能員工</li> <li>➢ 發展員工的知識、技能和能力</li> </ul>	<b>內部發展型系統 (Internal System)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 內部職涯機會</li> <li>➢ 正式訓練系統</li> <li>➢ 行為導向的績效評估</li> <li>➢ 依職別敘薪</li> <li>➢ 工作保障</li> <li>➢ 員工參與決策</li> <li>➢ 工作定義明確</li> </ul>
<b>分析者 (Analyzers)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 追求新市場</li> <li>➢ 維持現有市場</li> <li>➢ 追求彈性</li> <li>➢ 嚴密及通盤的規劃</li> <li>➢ 以低成本提供獨特產品</li> </ul>	<b>協助型策略 (facilitation)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 僱用自我動機強之員工</li> <li>➢ 鼓勵員工自我發展</li> </ul>	<b>內部發展型系統 + 市場導向型系統</b>
<b>前瞻者 (Prospectors)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 積極尋找新市場</li> <li>➢ 外部導向</li> <li>➢ 產品/市場的創新者</li> <li>➢ 不斷地改變</li> <li>➢ 廣泛的環境偵查</li> <li>➢ 分權的控制系統</li> <li>➢ 組織結構正式化程度低</li> <li>➢ 資源配置快速</li> </ul>	<b>效用型策略 (utilization)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 雇用在馬馬上適任於目前需求之工作者</li> <li>➢ 使員工的知識、技能和能力能配合特定的工作</li> </ul>	<b>市場導向型系統 (Market-Type System)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 無內部職涯機會</li> <li>➢ 缺乏正式訓練</li> <li>➢ 結果導向的績效評估</li> <li>➢ 誘因型獎勵</li> <li>➢ 缺乏工作保障</li> <li>➢ 員工參與決策程度較低</li> <li>➢ 廣泛的工作定義</li> </ul>

資料來源：Bird & Beechler (1994)；Delery & Doty (1996)；本研究整理

## 參、環境資源部改制過程

我國有關環境資源組織的設置，在過去的行政組織架構下，環保與資源的相關業務分別由不同行政機關負責。直到 2010 年「行政院組織法」才在立法院修訂通過，確定將「環境保護署」改制為「環境資源部」。而現行的「行政院環境保護署」於 1987 年由行政院衛生署環境保護局正式升格成立，其下設綜合計畫、空氣品質保護及噪音管制、水質保護、廢棄物管理、環境衛生及毒物管理、管制考核及糾紛處理、環境監測及資訊等七業務處（環保署，2010），業務重點偏重

於公害防治事項上。

而我國自然資源管理之相關業務方面並無單一行政主管單位，而是分別由現行的環保署、內政部、經濟部、交通部、農委會等部會掌理水、土、林及空氣等環境資源，不過在 1988 年第一次提案的「行政院組織法（草案）」中並未關注環保與自然資源的可能結合。然而隨著台灣追求經濟高成長的過程，早期政府以開發發展為導向，忽略環境與水土資源保育，雖經濟迅速發展，但環境與水土也遭受長期破壞，各種環境危機與生態災難不斷發生。再加上台灣本身地震頻繁、颱風等自然災害多，人口密度高，又缺乏天然資源等因素影響下，1990 年代在環保政策的反思過程中，原本分崩離析的環境政策及多頭馬車的權責單位被要求重新透過行政院組織再造過程重新調整。1996 年底「國家發展會議」的結論（經建會，1997）及 1998 年蕭萬長內閣時代所提的「政府再造綱領」相關興革方案（魏啓林，2000），「環境資源部」的概念首次被提及，從永續發展觀點出發，認為應將環保、水資源、能源等問題納入新的機構統籌管理。

此後，自 1998 年至 2010 年長達 12 年以上的時間，「環境資源部」的構想不斷地在近三次（第 10、11、12 屆）總統選舉中被納入各候選人的政策白皮書內，展現其對環保議題的重視。而這樣的政策承諾也落實於行政院組織改造過程，行政院於 2002 年及 2004 年第二次和第三次向立法院提案的「行政院組織法（草案）」中均希望將環保署提升為「環境資源部」，加強環境資源保護，促進國家永續發展。這兩次的提案雖然社會各界對於「環境資源部」的設置有一定共識，但礙於國內兩黨政治情勢，各自對行政院組織改造的內容需求不同，以致始終無法於立法院達成全面共識，而使行政院組改工程一再延宕。

直到 2008 年，國民黨再次執政，並擁有立法院三分之二以上席次，行政院組織改造的政治障礙始得以突破，在 2010 年 1 月 12 日立法院終於三讀通過行政院組織改造的重要法案—「行政院組織法」、「中央行政機關組織基準法修正案」、「中央政府機關總員額法」、以及「行政院功能業務與組織調整暫行條例」。換言之，環保署確立改制為「環境資源部」，納入其他相關部會業務，統合資源規劃與環保事宜，藉此改善兩大現行環境資源組織的難題：一、自然環境中水、土、林及空氣等環境資源分別由不同部會掌理，因權責分散，難以整合各項資源針對環境問題提出完整的解決方案；二、水、土、林及空氣間緊密關連，具有互相影響的特性，環境資源若未能做整合性規劃，易造成生態環境失衡，不利國家的永續發展（行政院，2010）。

但以目前「行政院組織改造推動小組」對「環境資源部」的業務職掌規劃與涉及部會之多，業務之繁雜，其中包括整合資源規劃與保育事宜，辦理地質調查、森林資源之復育及保育、統合水域資源規劃與河川治理、落實水土保持，強化山坡地水土保持及治山防災，以發揮國土保安與水源涵養功能，並辦理環境品質監測與環境保護、污染防治事宜，維護生物多樣化之生態環境等（行政院組織改造推動小組，2010），這些業務的整合工作對於「環境資源部」的組織改造挑戰極大，特別是新業務或機關的移入與整併。

依照現階段「環境資源部」規劃報告及已送交立法院審議的「環境資源部組織法草案」（見附件三）等相關組織法草案內容顯示，環境資源部規劃由環保署、內政部營建署、經濟部、交通部、農委會、退輔會等相關環境資源業務及機關整併而成，未來主要規劃業務包括環境保護、環境監測、水利、下水道、礦業、地質、國家公園、森林保育、氣象、水土保持、生態保育及環境災害防治等，組織架構則是在本部暫定設有綜合規劃、大氣環境、氣候變遷、水及流域、資源經營、污染管制、災害防制等七司，及人事、政風、主計、祕書、法制、資訊等六處（沈世宏，2011：133），且分設氣象局（移入交通部中央氣象局）、水利署（移入經濟部水利署）、森林及保育署（移入農委會林務局及退輔會森林保育處）、水保及地礦署（移入農委會水土保持業務、經濟部礦業司、礦務局及中央地質調查所）、污染防治局（移入環保署環境督察總隊、環境檢驗所、內政部營建署下水道業務）、國家公園署（移入內政部營建署國家公園業務）等六個三級行政機關，以及森林及自然保育試驗所（移入農委會林業試驗所）、生物多樣性研究所（移入農委會特有生物研究保育中心）、環境教育及訓練所（移入環保署環境保護人員訓練所）等三個三級機構（立法院，2011：113-114）。

由於目前「環境資源部組織法草案」仍在立法院政黨協商中，各界對於環境資源部的組織架構仍有不同意見，如事權未能有效整合、核心理念未能凸顯、人員的配置妥適性等，尚有變動之可能性，但大致的業務和機關移轉或整併幾已確定，現均朝細部的組織員額及權益保障、法治作業、預算籌編、財產接管及辦公廳設調配、資訊改造、檔案移交等事項（行政院組織改造推動小組，2011）持續進行中，以因應 2012 年的啟動時間。



## 肆、分析結果與討論

環境資源部的成立，在此次大幅度的行政院組織改造工作中，可謂變化最大、複雜度最高、規模成長最多的部會（見附件二的比較表），包括組織架構的重組、多個三級機關的設立、相關業務的大量移入、人員的大幅增加等，更重要的是組織目標與策略的轉變。而這樣的組織改造過程，也顯示原本行政院環保署的組織本質有了極大的改變，從較單一面向的環境保護與管制內容，隨著未來相關新環境資源業務的增加，如國家公園、氣象、森林及生態保育、水土保持、水利、下水道、礦業等，均跳脫原有的環境保護範疇，涵蓋的面向更為多元；換言之，從環保署改造為環境資源部的過程，將需要不同於以往的組織策略。

如以 Miles 和 Snow 的組織策略類型來區分（將產品及市場變動率視為政策及業務變動率），環保署在未進行組織改造前，其組織策略由於本身組織設立目的僅在於環境保護工作的推動，偏向以管制政策為主，**應較接近「防禦者」的組織策略類型**，因為環保署的業務範疇狹窄，限於環境保護事項，所執行的政策多採控制方式，以維持本身內部穩定性。例如環保署所設定的 99 年至 102 年的關鍵策略目標包括「組織建制倡永續」、「節能減碳酷地球」、「資源循環零廢棄」、「去污保育護生態」、「清淨家園樂活化」、「有效提升公害陳情案件處理品質」、「提升資源使用效率」及「加強環保專業知能，有效運用人力資源」等 8 項（環保署，2010），每個策略目標均為環境保護範疇內的議題，所採取的應對政策也都以管制措施為主，如環境影響評估機制的審查強化、溫室氣體盤查登錄、海洋污染防治、環境污染督察等。

然而，環保署改造為環境資源部後，使得原有環保署業務增加了許多新項目，此意謂未來環境資源部的各項政策亦將隨業務的移轉而有所調整，更加重視環境資源的概念，而非僅是環保內涵。換言之，環境資源部的設立也顯示環保署的組織策略—「防禦者」將有所轉變，吾人認為環境資源部最接近的組織策略類型**應屬「分析者」**，原因在於環保業務仍保留在環境資源部所規劃的業務中，但新的業務的移入則成為必須面臨新的挑戰，而這些挑戰必須以有別於傳統的管制措施，採取更積極創新、更具彈性、通盤的規劃等作法始能處理。例如立法院公報中有關環境資源部組織法草案的審議過程，即有立法委員提及「……最擔心的

是觀念的問題，因為環保署原來是在做環境保護及管制的工作，對開創性、開發性的工作較少著墨，但是現在把這麼多機關業務移轉到環境資源部，確實有很多是開創性的，必須有觀念上的改變。」（立法院，2011：120-121）

當環保署從原本的組織策略－「防禦者」，在組織改造後最可能轉變為「分析者」的組織策略，環境資源部的人力資源策略勢將隨之轉換，以遂行新的組織策略。根據 Bird 和 Beechler 將 Schuler 人力資源策略與 Miles 和 Snow 的組織策略相互調配的分析，或 Delery 和 Doty 的分析可知，**因組織策略的轉變，人力資源策略應該從較適合「防禦者」組織策略的「累積型／或內部發展系統」人資策略，轉換適合「分析者」組織策略的「協助型／或內部發展系統與市場導向系統兼具」的人資策略。**理論上，因環保署在組織改造前偏向「防禦者」的組織策略，較適合累積型或內部發展系統的人力資源策略，在實務上亦有此一傾向，非常重視內部人員的訓練發展，但僅限現有環境保護業務項目的訓練，例如環保署所設定的 99 年至 102 年提升人力資源素質與管理效能項目中，強調賡續推動本署同仁終身學習，提升公務人力素質，建構優質行政團隊（環保署，2010）；又本身所設立的环境保護人員訓練所之主要業務包括 1、環境保護人員專業訓練；2、環境保護專業證照訓練；3、環境保護專責（技術）人員之證照核發與管理（環保署，2011）。

但是，環保署在改制為環境資源部後，應將組織人力資源策略加以轉換為「協助型／或內部發展系統與市場導向系統兼具」的人資策略，以符合新的組織策略需求，尤其是組織成員由原本環保署的 973 人（統計至 100 年 6 月底，見附件四）擴張至環境資源部預計的 14653 人，擴張程度達 15 倍之多，原本著重內部訓練的人資策略，恐怕無法負荷或因應組織業務的過度擴張。也就是說，採行「協助型／或內部發展系統與市場導向系統兼具」人資策略，包括更重視組織與員工間的互惠、合作關係的培養與形塑，強調創造力的展現，透過跨職能或跨部門的工作輪調，讓員工培養多樣的工作能力，同時實行內部晉升與外部招募並重的人資措施等等作法，將更能符合新組織發展的需求。尤其此一人資策略對於解決新業務的大量增加，對員工所帶來的可能混亂情形，如觀念和思維無法轉換、新技術的缺乏、業務的了解程度不足等，相對較有幫助，例如從外部徵補人員以補足內部訓練不足的部份、或藉由工作的輪調培養員工的多項能力、或鼓勵員工勇於創新以處理新的問題等。

從以上的資料分析和理論套用可以初步了解，未來環境資源部的成立使得原

有環保署的組織策略產生變動，為能有效達成新的組織策略與目標，該組織必須重新擬定適合的人力資源策略，而此一新的策略應以協助型／或市場導向與內部發展系統兼具的人力資源策略作為依據，進一步擬定未來環境資源部的人力資源管理政策。

## 伍、結論

行政院組織改造工作已進入籌備期（民國 99 年 6 月至 100 年 12 月）的最後階段，2012 年 1 月起將正式啟動新的行政院組織架構，而行政院各部會有關的人力資源工作主要以員額配置（移撥）及員工權益保障為首要任務，依據法定原則、政策原則、策略原則進行審議（行政院組織改造推動小組，2011）。然而在過渡期經過後，新部會勢必需要再次重新檢視原本的人力資源策略，正如本文研究個案－環境資源部的改制情形，由於組織改造後，環保署與環境資源部的組織目標已有相當之差異性，原有的人力資源政策將無法符合新的組織策略需求，所以環境資源部在上路後仍須面臨因組織策略轉變，所發生的人力資源無法短時間與組織策略需求銜接的可能困境。因此，提前檢視並擬定未來環境資源部所適合之人力資源策略，乃有其必要性。

依據本文分析結果，未來環境資源部的人力資源策略應該搭配組織策略的調整，從原本偏向「累積型／或內部發展系統」的人資策略，轉換為較適合新組織策略的「協助型／或內部發展系統與市場導向系統兼具」的人資策略，以重新塑造環境資源部因應大量新增業務所增加的人員與組織間的新關係，例如合作、創造、多樣性、市場等概念的融入。

整體而言，不只環境資源部，在此次行政院組織改造後的各部會均面臨同樣的人力資源問題，只是程度上的差別，惟環境資源的複雜情勢更凸顯其人力資源策略的重要性。藉由本文的初步分析，釐清未來環境資源部人力資源策略的可能走向，以利後續人力資源政策的提早規劃與擬定，更讓新的組織目標能有適當的人力資源配合。

## 參考書目

### 一、 中文部份

- 朱延智 (2008)。人力資源管理 (初版修訂)。台北：五南出版社。
- 廖勇凱、楊湘怡 (2011)。人力資源管理-理論與應用 (三版)。台北：智勝出版社。
- 魏啓林 (編) (2000)。政府再造運動。台北：行政院研究考核委員會。
- 沈世宏 (2011)。打造環境永續的綠色台灣－環境資源部未來展望。研考雙月刊，35 (2)，131-135。
- 立法院 (2011)。立法院第 7 屆第 7 會期司法及法制、社會福利及衛生環境委員會第 2 次聯席會議紀錄。立法院公報，100 (44)，105-170。
- 行政院組織改造推動小組 (2011)。行政院及所屬各機關組織調整作業手冊 (100 年 8 月修正版)。台北：行政院組織改造推動小組編印。
- 經建會 (1997)。國家發展會議結論。台北：行政院經濟建設委員會。
- 環保署 (2010)。本署 99-102 年度中程施政計畫，2010 年 10 月 21 日，取自：網址 <http://www.epa.gov.tw/FileLink/FileHandler.ashx?file=14278>
- 環保署 (2011)。本所沿革，2011 年 7 月 25 日，取自：網站 <http://www.epa.gov.tw/ch/aioshow.aspx?busin=334&path=2539&guid=4d1a63ed-be82-48ee-8408-fcfd4f87f11a&lang=zh-tw>

### 二、 英文部分

- Baird, L. & Meshoulam, I. (1988). Managing two fits of strategic human resource management. *Academy of Management Review*, 13: 116-128.
- Bird, A. & Beechler, S. (1994). Links between business strategy and human resource management strategy in U.S.-based Japanese subsidiaries: An empirical investigation. *Journal of International Business Studies*, 26(1): 23-46.
- Delery, J. E. & Doty, D. H. (1996). Modes of theorizing strategic human resource management: Test of universalistic, contingency, and configurational performance predictions. *Academy of Management Journal*, 39(4): 802-835.
- Schuler, R. S. (1989). Strategic Human Resource management and Industrial Relation. *Human Relation*, 42(2): 157-184.

附件一、各學者提出的人力資源戰略類型

學者	時間	類型	作法
Miles& Snow	1984	防禦者 (Defenders)	組織建立人力資源
		探勘者 (Prospectors)	獲取人力資源
		分析者 (Analyzer)	配置人力資源
Dyer	1984	吸引 (Inducement)	以經營成本導向為主
		投資 (Investment)	以差異化戰略為主
		參與 (Involvement)	以品質戰略為主
Schuler	1989	效用型 (Utilization)	強調高度認同與低度組織認同
		累積型 (Accumulation)	高度員工參與與技能執行力
		協助型 (Facilitation)	強調知識的創新
Delery & Doty	1996	市場型 (Market-Type System)	以市場機制求得人才
		內部系統 (Internal System)	內部培養人才
吳秉恩、陳慧娟	2000	行政維持型	強調成本的降低
		因應發展型	在降低成本與人力價值發展上取得平衡
		預應發展型	重視人力資源的開發
Field et al.	2000	確保 (Securing)	人力資源確保
		培養 (Nurturing)	人力資源培養
		維持 (Retaining)	人力資源維持

資料來源：廖勇凱、楊湘怡，2011。



附件二、環保署與環境資源部之比較表

環境保護署	項目	環境資源部
主管全國環境保護行政事務	組織目標	辦理環境及資源業務
署長、副署長、主任秘書、七處、五室、兩隊、五個附屬機關等	組織架構	部長、次長、主任秘書、七司、六處、六個三級機關、三個三級機構等
綜合計畫 空氣品質保護及噪音管制 水質保護 廢棄物管理 環境衛生及毒物管理 管制考核及糾紛處理 環境監測及資訊	內部業務單位	綜合規劃 大氣環境 氣候變遷 水及流域 資源經營 污染管制 災害防制
973 (統計至 100 年 6 月底)	人員	14653

附件三、環境資源部組織法草案（行政院版本）

條 文	說 明
第一條 行政院為辦理環境及資源業務，特設環境資源部(以下簡稱本部)。	環境資源部之設立目的及隸屬關係。
第二條 本部掌理下列事項： 一、環境與自然資源政策、制度之綜合規劃、督導及考核，環境影響評估與環境教育之政策規劃、法規研擬、執行及督導。 二、氣候變遷因應、氣象、環境資源國際合作、永續與科技發展之政策規劃、法規研擬、執行及督導、氣候變遷調適策略之整合。 三、空氣污染防制、室內空氣品質管理、噪音及振動管制、環境中非屬原子能游離輻射污染與光害之政策規劃、法規研擬、執行及督導。 四、水與海洋污染防治、飲用水水質管理、下水道之政策規劃、法規研擬、執行與督導、流域治理管理及水資源統籌之協調。 五、廢棄資源物管理與循環再生、土壤及地下水污染整治之政策規劃、法規研擬、執行及督導。 六、毒性化學物質之管理與災害防制、環境用藥管理、公害糾紛處理、環境衛生管理、污染源管制與許可管理、環境檢測鑑識之政策規劃、法規研擬、執行及督導。 七、自然保育、濕地、自然地景與生物多樣性之政策規劃、整合及協調，自然災害與其潛勢調查之預防與減災之政策規劃、整合及協調。 八、水利、自來水、溫泉、森林、野生動植物、水土保持、地質、礦產資源及國家公園之政策規劃、法規研擬、執行及督導。 九、所屬機構辦理環境教育及證照管	本部之權限職掌。

理、森林、自然保育與生物多樣性試驗、研究之督導、協調及推動。 十、其他有關環境及自然資源保護事項。	
第三條 本部置部長一人，特任；政務次長二人，職務比照簡任第十四職等；常務次長一人，職務列簡任第十四職等。	本部首長、副首長之職稱、官職等及員額。
第四條 本部置主任秘書，職務列簡任第十二職等。	本部幕僚長之職稱及官職等。
第五條 本部之次級機關及其業務如下： 一、氣象局：執行全國氣象事項。 二、水利署：規劃及執行水利事項。 三、森林及保育署：規劃與執行森林及自然保育事項。 四、水保及地礦署：規劃與執行水土保持、地質調查與管理及礦產資源事項。 五、污染防治局：執行環境管理、環境督察、資源管理、環境檢測管理及下水道業務事項。 六、國家公園署：規劃與執行國家公園及濕地事項。	本部依職掌設次級機關之名稱及業務。
第六條 本部各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。	中央政府機關總員額法第六條雖已授權各機關訂定編制表，惟考量如僅於第三條及第四條規定首長、副首長及幕僚長之配置，將難窺知機關人員配置及運作之全貌，爰於本條再予重申。
第七條 本法施行日期，由行政院以命令定之。	本法之施行日期。

附件四、環保署人員業務別（100年6月底）

職別	業務別	人數
職員	空氣污染防治	32
	噪音及振動管制	7
	水質保護	36
	廢棄物管理	96
	環衛、病媒防治、毒化物及環藥管制	31
	管制考核、稽查、督察及糾紛處理	282
	環境檢驗	82
	環境監測及資訊	25
	綜合計畫	29
	研究發展	10
	一般行政人員	191
工員		138
駐衛警察		14
合計		973

# 公立醫院醫療人員公共服務動機之研究— 自我與民眾認知的比較分析

陳美容\*

## 《摘要》

公立醫院為因應當初政府組織改造法人化之趨勢，衛生署所屬醫院 91 年開始施行編制職員出缺不補，改以契約人力替代，逐年降低公務人事費用的比例。銓敘部民國 99 年底對所有公立醫院調查之醫事人員配置情形資料顯示，衛生署所屬醫院之契約醫事人員高達 60.75%；公立醫院的經費預算雖只部分接受政府補助，但仍為執行公共衛生政策責任的重要政府機構。傳統上，政府機構的員工認為公共服務的重要性勝於高報酬，重視公共利益的人，傾向選擇公職。然今大部分的公立醫院員工與一般行政機關員工在身份與保障上已漸趨不同。是以，至公立醫院服務的醫療人員對於公共服務動機之認知是否也有別於傳統？民眾對於在公立醫院醫療人員的公共服務動機的感受為何？兩者間是否有差異呢？公立醫院存在的傳統公益精神價值是否在民眾的觀感中也起了變化？此乃為本研究之動機。本研究以問卷調查法，對某署區域教學醫院醫療人員與當地社區民眾進行調查，醫療人員部分計發放 612 份，回收 518 份，其中無效問卷 70 份，有效問卷共 448 份，回收率 73%；社區民眾部分計發放 305 份，回收 289 份，其中無效問卷 43 份，有效問卷共 246 份，回收率 81%。依據資料類型分別進行 t 檢定、單因子變異數分析 (One-Way ANOVA)。

研究發現，公立醫院醫療人員因為不同的任職型態在公共服務動機認知有顯著的差異存在；公職醫療人員在公共服務動機的認知，除了與約用醫療人員有顯著差異外，各構面的平均數也均高於社區民眾，而約用人員認知為本檢定結果平均數均較低者，但仍在中等水準；全體都一致的看法為「醫療人員工作職責優先

\* 作者為行政院衛生署樂生療養院人事室主任，淡江大學公共行政碩士。



於個人利益」是平均數排序的最後一名。最後，依據研究發現，分別對公立醫院管理者及後續研究者提出建議。

關鍵詞：公立醫院、醫療人員、公共服務動機

## 壹、前言

依照我國政府組織的改造計畫，施行「四化」中的法人化，公立醫院是被行政院列為未來法人化的對象之一，雖然行政法人法於今(100)年4月27日公佈實施，公立醫院未列在初期實施的對象之一，然為因應當初「法人化」之趨勢，及政府改造委員會於91年9月15日通過的「人力運用彈性化計畫方案」，衛生署所屬醫院即開始施行編制職員出缺不補，改以契約人力替代，93年更定訂衛生署及所屬醫院約用人員核薪及考核要點，全面進用約用人員來替補原有編制人力，以漸進方式逐年降低公務人事費用的比例，使公立醫院經營管理朝自給自足的方式，以因應未來實施行政法人化的困難，因此也將公立醫院從完全公益服務機構帶向必須朝利潤導向的發展方向。

從銓敘部民國99年底對所有公立醫院所調查之醫事人員配置情形資料顯示，契約人員數總計14,815人，占46.49%，其中衛生署所屬醫院之契約醫事人員合計5,329人，高達60.75%，公立醫院人員任職型態已大幅改變，無可避免的面臨權益上，如薪資、福利等的變動，至公立醫院任職可能已不再是人人稱羨具有保障的工作；然而公立醫院的經費預算雖只部分接受政府補助，但其仍為本國社會醫療保健及執行公共衛生政策責任的重要政府機構。醫院是個高度勞力密集的服務機構，醫療人員是醫院提供服務的核心人才，其所提供的服務品質及績效，主要目的是要彰顯醫院存在的價值，公立醫院存在的社會公益責任價值可以從其醫療人員在公共服務動機的表現程度反應展現。傳統上，政府機構的員工認為公共服務的重要性勝於高報酬、地位及名聲(Rainey, 1982)，重視公共利益的人，傾向選擇公職(Perry & Wise, 1990)。然現今大部分的公立醫院員工與一般行政機關員工在身份與保障上已漸趨不同，公立醫院已趨向私部門的經營管理方式，所以在工作動機應該有些實質上的區分(Rainey & Steinbauer, 1999)。是以，至公立醫院服務的醫療人員對於公共服務動機之認知是否也有別於傳統？不再有較高的公共服務動機意識。而接受在公立醫院服務的民眾對於在公立醫院醫療人員的公共服務動機的感受為何？兩者間是否有差異呢？公立醫院存在的傳統公益精神價值是否在民眾的觀感中也起了變化？此乃為本研究之動機。

值此公立醫療機構組織面臨改造與機構角色不明，及保障不再之際，期藉由探索性實證調查研究，探討公立醫院醫療人員在公共服務動機的認知及民眾感受

情形，與兩者之間是否有顯著差異。以探討在公立醫院服務的醫療人員對自身定位的認知，並藉由民眾的感受，瞭解現在公立醫院肩負社會公益責任的重要程度為何？因此，提出下列的研究目的：

- 一、探討不同個人屬性的公立醫院醫療人員在公共服務動機認知的差異情形。
- 二、探討不同個人屬性的民眾對公立醫院醫療人員公共服務動機的感受差異情形。
- 三、探討公立醫院醫療人員與民眾對於其在公共服務動機表現是否有顯著差異。
- 四、探討公立醫院肩負社會公益責任的重要程度及其存在的價值。

## 貳、文獻探討

### 一、公共服務動機的意涵

公共服務動機（Public Service Motivation, PSM）的概念，最初是由Perry and Wise於1990年時提出；美國學者最早使用這個概念，歐洲學者則多使用公共服務倫理或公共服務精神等概念。隨這社會環境的變遷，及人們對政府官僚的刻板印象，公共服務倫理重新受到審視及重視，相關的研究也不斷發展。

公務人員工作上具有特殊的公眾性、政策性與外部性。公共服務動機的理論發展至今仍未臻成熟，定義仍分歧，不同國家不同文化反映在公共服務動機的認知也有所不同（Vandenabeele, et al.,2006）。公共服務動機是個難於描繪的抽象概念，也是一個內在的心理過程，會因外在環境的變化而有不同的表現；也會因時間的變化、不同公部門的形象，而各不相同（Rainey,1982）。

公共服務動機最直接的解釋就是：公共部門的人處理公共事務的動機（Perry & Wise,1990）；也可是指人們有一種要去執行公共服務以及想要貢獻社會的一種動力(Vandenabeele,2007)，是一種超越自我利益和組織利益，趨動個人做適當行為的一種信念、價值觀和態度(Vandenabeele & Horton,2007)。

Perry and Wise認為公共服務動機包含理性動機、規範動機及情感動機。理性動機（Rational motives）為追求個人效用最大化，如參與公共政策制定、個人認同而支持某個公共事務、對特殊利益的或私人利益的宣導。規範動機（Norm-based motives）為對規範的遵從，如為公共利益服務的意願、義務和對政府整體的忠誠及社會平等的信念。情感動機（Affective motives）為在特定社會背景下的情感反

應，如對整體價值的熱愛及對他人的同情。

## 二、公共服務動機的特徵

曾軍榮(2008)認為公共服務動機有三個基本特徵：(一)個人的公共服動機是在社會化過成形成的：從已有研究實證可知，文化和制度對於個人從事公共服務的動機有這重要的影響。(二)公共服務動機非僅存於公共部門，非公共部門所獨有：它是服務取向，非部門取向；由於公共服務與公共部門存在相當高的重疊，因此易讓人混淆誤解，認為公共部門中的人都具有公共服務動機；公共部門只承擔其中部分，非營利部門，甚至私營部門也承擔著大量公共服務。(三)公共服務動機是一種內在動機：指個人從工作本身獲得心裡滿足，例如從完成某一項工作而得到成就感和感受到自我價值。

戴連勝(2008)認為公共部門給個人創造更多機會從事又意義的公共服務及個人受到公共組織文化、價值和制度的影響，在此雙效應的影響，使公共服務動機得到強化，故可以認為公共服務動機在公共部門比在私部門更為普遍。

Perry(1996)將公共服務動機分為同情心、自我犧牲、支持公共利益及認同參與公共政策四個構面。同情心是對別人不幸的遭遇表示同樣的感情。自我犧牲是為正義或其他利益捨棄自己的利益甚至生命的無私作為。支持公共利益是對於一般民眾有益的事的付出程度。認同參與公共政策是對於政府及社會公共權威部門，為解決公共問題所採取的政策或選擇，能夠認同甚至參與。

## 三、相關研究

在公共服務動機的相關研究發現，公共服務動機明顯正向影響個人績效，及降低員工離職，並提高工作滿意度(Naff & Crum,1999)；Crewson(1986)主張公共服務動機與內在報酬正相關，而與外在報酬負相關，同樣的Houston(2000)把公共服務動機理解為更多追求內在報而非外在報酬(戴連勝,2008)；Kim(2005)針對韓國公家機關的員工調查發現，工作滿意度、組織承諾、公共服務動機及組織公民行皆與組織績效有正相關。

本研究探討對象為公立醫院之醫療人員，其進用的身分以非公務人員居多，約佔整體醫療人員的60%，其餘人員才是具有公職身份的醫療人員；公立醫院員工角色定位特殊，除提供本身專業服務外，另承載民眾對公共服務的期待，因相關研究少見，故本研究採用Perry(1996)以同情心、自我犧牲、支持公共利益

及認同參與公共政策所編製的公共服務動機量表作為本研究的問卷內容參考依據。並針對本研究目的進行下列的假設：

假設 1 不同個人屬性變項的公立醫院醫療人員在公共服務動機及其各構面無顯著差異存在。

假設 1-1 公立醫院醫療人員任職型態在公共服務動機及其各構面無顯著差異。

假設 1-1-1 公立醫院醫療人員任職型態在奉獻與支持公共利益無顯著差異。

假設 1-1-2 公立醫院醫療人員任職型態在憐憫與認同公共政策無顯著差異。

假設 1-2 公立醫院醫療人員職業類別在公共服務動機及其各構面無顯著差異。

假設 1-2-1 公立醫院醫療人員職業類別在奉獻與支持公共利益無顯著差異。

假設 1-2-2 公立醫院醫療人員職業類別在憐憫與認同公共政策無顯著差異。

假設 1-3 公立醫院醫療人員的性別在公共服務動機及其各構面無顯著差異。

假設 1-3-1 公立醫院醫療人員的性別在奉獻與支持公共利益無顯著差異。

假設 1-3-2 公立醫院醫療人員的性別在憐憫與認同公共政策無顯著差異。

假設 1-4 公立醫院醫療人員的年齡在公共服務動機及其各構面無顯著差異。

假設 1-4-1 公立醫院醫療人員的年齡在奉獻與支持公共利益無顯著差異。

假設 1-4-2 公立醫院醫療人員的年齡在憐憫與認同公共政策無顯著差異。

假設 1-5 公立醫院醫療人員服務年資在公共服務動機及其各構面無顯著差異。

假設 1-5-1 公立醫院醫療人員服務年資在奉獻與支持公共利益無顯著差異。

假設 1-5-2 公立醫院醫療人員服務年資在憐憫與認同公共政策無顯著差異。

假設 1-6 公立醫院醫療人員的教育程度在公共服務動機及其各構面無顯著差異。

假設 1-6-1 公立醫院醫療人員的教育程度在奉獻與支持公共利益無顯著差異。

假設 1-6-2 公立醫院醫療人員的教育程度在憐憫與認同公共政策無顯著差異。

假設 2 不同個人屬性變項的民眾對公立醫院醫療人員公共服務動機及其各構面的感受無顯著差異存在。

假設 2-1 民眾的性別對公立醫院醫療人員公共服務動機及其各構面的感受無顯著差異存在。

假設 2-1-1 民眾的性別對公立醫院醫療人員奉獻與支持公共利益的感受無顯著差異。

假設 2-1-2 民眾的性別對公立醫院醫療人員憐憫與認同公共政策的感受無顯著差異。

假設 2-2 民眾的年齡對公立醫院醫療人員公共服務動機及其各構面的感受無顯著差異存在。



著差異存在。

假設 2-2-1 民眾的年齡對公立醫院醫療人員奉獻與支持公共利益的感受無顯著差異。

假設 2-2-2 民眾的年齡對公立醫院醫療人員憐憫與認同公共政策的感受無顯著差異。

假設 2-3 民眾的教育程度對公立醫院醫療人員公共服務動機及其各構面的感受無顯著差異存在。

假設 2-3-1 民眾的教育程度對公立醫院醫療人員奉獻與支持公共利益的感受無顯著差異。

假設 2-3-2 民眾的教育程度對公立醫院醫療人員憐憫與認同公共政策的感受無顯著差異。

假設 2-4 民眾的職業類別對公立醫院醫療人員公共服務動機及其各構面的感受無顯著差異存在。

假設 2-4-1 民眾的職業類別對公立醫院醫療人員奉獻與支持公共利益的感受無顯著差異。

假設 2-4-2 民眾的職業類別對公立醫院醫療人員憐憫與認同公共政策的感受無顯著差異。

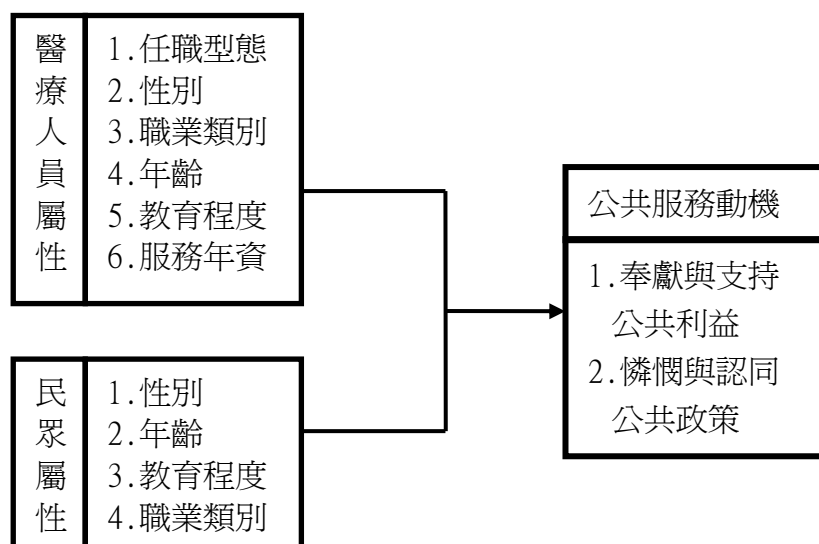
假設 3-1 公立醫院醫療人員在公共服務動機及其各構面的認知與民眾的感受程度無顯著差異存在。

假設 3-1-1 公立醫院醫療人員在奉獻與支持公共利益的認知與民眾的感受程度無顯著差異。

假設 3-1-2 公立醫院醫療人員在憐憫與認同公共政策的認知與民眾的感受程度無顯著差異。

## 參、研究方法

一、研究架構：本研究旨在探討公立醫院醫療人員在公共服務動機機體的認知及民眾對其的感受，及其兩者間之是否差異，依據研究目的與研究問題，本研究架構如圖一：



圖一 研究架構

二、研究過程：本研究以北部某家公立區域教學醫院的現職醫療人員及當地社區民眾為研究對象；本研究問卷之發放方式，醫療人員採委託各單位主管轉發所屬人員填寫，為避免員工恐因主管窺知其所填答之問卷資訊，及提高研究對象據實填答之真實度，故每份問卷均附有封口黏膠之信封；社區民眾為透過志工或里長發放回收，填答方式採自行填答或志工協助。

醫療人員部分計發放 612 份，回收 518 份，其中無效問卷 70 份，有效問卷共 448 份，回收率 73%；社區民眾部分計發放 305 份，回收 289 份，其中無效問卷 43 份，有效問卷共 246 份，回收率 81%。

三、研究工具：本研究以封閉式問卷調查進行實證研究資料蒐集，問卷題項共分為二個部份，為公共服務動機量表及個人屬性資料變項，除個人屬性變項屬類別資料外，其餘量表衡量尺度均採用李克特六點尺度（6-Point Likert Scale）予以量化受測者所填的資料，從「非常不同意」、「不同意」、「稍微不同意」、「稍微同意」、「同意」、「非常同意」之選項依序給予 1 至 6 分，量表以受測者個人之認知程度為評分依據；另外為避免同源偏差產生的共同方法變異問題，在編排問卷上採用不記名方式設計問卷，並將研究目的與變項名稱隱匿，以減少填答者在作答時的疑慮。

為檢定本問卷效度，本研究採用因素分析中的主成分法（Principle Component Analysis），且假設各因素間是相關聯的，因此採直接斜交轉軸法（Direct Oblimin），KMO值為0.876，Bartlett球型檢定值為0.000達到

統計上的顯著水準，並得到二個因素，分別命名為奉獻與支持公共利益及憐憫與認同公共政策。信度的Cornbach's Alpha值分別為0.921及0.858，總體解釋變異量為68.74，顯示問卷的信度與效度良好。

本研究使用SPSS17.0 中文版套裝軟體，進行資料統計分析：（一）敘述性統計分析：對於個人屬性資料運用敘述性統計、次數分配、百分比方式來分析本研究之樣本結構，並將受測者對公共服務動機之認知或感受情形進行概略描述，以探究受測者在個人屬性變項（任職型態、職業類別、性別、年齡、服務年資、教育程度等）之分佈情況。（二）推論性統計分析：1.t檢定(t-test)檢測二個團體（類別）在各變項之表現是否具有顯著差異存在；即檢定不同人口統計變項及醫療人員認知與民眾感受在公共服務動機是否有顯著的差異。2.單因子變異數分析(One-Way ANOVA)檢測三個或三個以上的團體在各變項之表現是否具有顯著差異存在；若差異達到顯著，則以最小顯著差異法(Least Significant Difference,LSD)進行事後檢定以比較兩兩組群間之差異是否顯著。而本研究主要是檢定不同人口統計變項及公職與約用醫療人員認知與民眾感受在公共服務動機是否有顯著的差異情形存在。

四、樣本基本資料分析：（一）醫療人員：男性70人，佔15.6%；女性378人，佔84.4%；醫院人員結構中以護理人員居多數，故女性員工較多；年齡以20-29歲及30-39歲居多，分別為173人159人，各佔38.6%及35.5%，該院醫療人員以青年人口占最多數；教育程度：以大學居多，計有249人，佔55.6%；碩士以上也有33人，佔7.3%，顯示該院醫療人員素質頗高；本次有效問卷回收有醫師56人，佔12.5%；護理人員279人，佔62.3%，其他醫事人員113人，佔25.2%；與醫院員配置比率相當，應具有代表性；在本院服務年資：除了20年以上有44人，佔9.8%外，以服務未滿1年人數最少，有80人，佔17.9%，顯示該院員工穩定性算較高；任職型態：公職人員有164人，佔36.6%；約用人員有284人，佔63.4%，以約用人員居多，此與政府組織改造，原將公立醫院列為實施行政法人機關，逐年減少預算員額數及醫院經費補助有限下，所採取降低人事成本之措施有關。（二）社區民眾：男性105人，佔42.7%，女性141人，佔57.3%；年齡以50歲以上最多，40-49歲次之，分別為91人及55人，各佔37.0%及22.4%；教育程度以高中職最多，國中以下次之，分別為94人及64人，各佔38.2%及佔26%；職業別以服務業及家管與退休較多，分別為94人及64人，各佔38.2%及佔26%；可能因為白天至醫院就醫民

眾多為中高齡者，且時間運用較自由者之故。

表一 公立醫院醫療人員個人屬性變項統計表

變項名稱	組別	人數	百分比
性別	男	70	15.6%
	女	378	84.4%
年齡	20-29 歲	173	38.6%
	30-39 歲	159	35.5%
	40-49 歲	86	19.2%
	50 歲以上	30	6.7%
教育程度	高中（職）以下	11	2.5%
	專科	155	34.6%
	大學	249	55.6%
	碩士以上	33	7.3%
職業類別	醫師	56	12.5%
	護理人員	279	74.8%
	其他醫事人員	113	25.2%
本院服務年資	1 年以下	80	17.9%
	1 年以上-未滿 5 年	141	31.5%
	5 年以上-10 未滿年	95	21.2%
	10 年以上-未滿 20 年	88	19.6%
	20 年以上	44	9.8%
任職型態	公職人員	164	36.6%
	約用人員	284	63.4%

表二 社區民眾個人屬性變項統計表

變項名稱	組別	人數	百分比
性別	男	105	42.7%
	女	141	57.3%
年齡	20-29歲	53	21.5%
	30-39歲	47	19.1%
	40-49歲	55	22.4%
	50歲以上	91	37.0%
教育程度	國中以下(含不識字)	64	26.0%
	高中職	94	38.2%
	專科	33	13.4%
	大學以上	55	22.4%
職業類別	服務業	67	27.2%
	製造業	44	17.9%
	商業或金融業	36	14.6%
	軍警公教	11	4.5%
	家管及退休人員	54	22.0%
	其他	34	13.8

## 肆、研究發現

一、公立醫院醫療人員：（一）經由 t-檢定顯示公立醫院醫療人員因為不同的任職型態在公共服務動機認知有顯著的差異存在，在奉獻與支持公共利益構面，公職人員的平均數為 4.54，大於約用人員的平均數 4.17，在憐憫與認同公共政策構面，公職人員的平均數為 4.86，大於約用人員的平均數 4.60，表示公職人員在公共服務動機的認知大於約用人員，可能因為身分及保障不同影響同樣在公立醫院任職的醫療人員對自身的定位也不同；不同的性別亦有顯著差異，在奉獻與支持公共利益構面，女性平均數為 4.35，大於男性的平均數 4.09，表示女性在公共服務動機的認知大於男性，尤其是奉獻與支持公益，與許多研究者相同，參與志工以女性居多（詹麗珊，2003）。（二）單因子變異數分析檢測，顯示不同年齡層間有顯著差異存在，在奉獻與支持公共利益構面，50 歲以上的平均數為 4.74 最高，40-49 歲的平均數 4.56 次之，均較年輕者高，在憐憫與認同公共政策構面，50



歲以上的平均數為 4.99 最高，40-49 歲的平均數 4.94 次之，表示年長者對於公共服務均較年輕者更樂於付出與認同；高中(職)以下在奉獻與支持公共利益構面的平均數為 4.95 最高，且與其他各組均有顯著差異，在憐憫與認同公共政策構面，高中(職)以下的平均數為 5.09 最高，碩士以上的平均數 4.93 次之，兩者與大學組有顯著的差異，表示會隨不同的教育程度在公共服務動機的認知也會有差異；護理人員在奉獻與支持公共利益構面的平均數為 4.41 最高，與醫師及其他醫事人員均有顯著差異，或許護理人員因為工作性質和專業倫理的教育，所以在此部分均較高於其他醫療人員，在憐憫與認同公共政策構面，各組間則無顯著差異；在服務年資顯示兩極的顯著差異，在奉獻與支持公共利益構面，以分組中年資最長的 20 年以上的平均數為 4.78 最高，及年資最短 1 年以下的平均數 4.50 次之，並與其他各組有顯著差異，在憐憫與認同公共政策構面，亦有相同的情形，表示醫療人員剛畢業進入職場大多懷抱服務熱忱，然而醫療職場環境不若學校單純，需與各專業人員相處工作，並直接面對民眾對所提供服務的監督，如果沒有得到適當的支持，隨著時間遞增，在尚未調整適應前，而熱忱減退，這也與年齡組相呼應，年齡至中年以上者有較高的公共服務動機認知。

二、社區民眾：經由 t-檢定及單因子變異數分析檢測，顯示社區民眾對公立醫院醫療人員公共服務動機的感受在不同性別、年齡、教育程度及職業別均無顯著差異存在，在公共服務動機及其構面，奉獻與支持公共利益構面與憐憫與認同公共政策構面，平均數分別為 4.53、4.50 與 4.59，為中上程度，表示民眾對公立醫院公共服務持正向的看法及期待。

三、公立醫院醫療人員與社區民眾：經由 t-檢定顯示公立醫院醫療人員的認知與社區民眾的感受，在公共服務動機及其構面，奉獻與支持公共利益與憐憫與認同公共政策，P 值分別為 .032、.167 與 .466，未達統計上顯著水準，如表三，表示並無顯著差異；醫療人員的認知與民眾的感受，整體上雖無顯著差異，但也不代表民眾是滿意的，也許僅能表示，公立醫院現在所提供的公共服務與角色尚符合民眾的期待。

四、公立醫院醫療人員組成如前所述，以約用人員居多數，本次樣本也佔有 63.4%，且本次研究也顯示公職人員與約用人員有顯著差異存在，故為更加釐清公職醫療人員、約用醫療人員及社區民眾在公共服務動機的認知與感受，再藉由單因子變異數分析檢測之，結果分析如表四。

表三 醫療人員與民眾在公共服務動機及其構面差異性檢定結果摘要表

構面	人員類別	樣本數	平均數	標準差	P 值
公共服務動機	醫療人員	448	4.47	0.70	.302
	社區民眾	246	4.53	0.77	
奉獻與支持 公共利益	醫療人員	448	4.42	0.76	.167
	社區民眾	245	4.50	0.79	
憐憫與認同 公共政策	醫療人員	448	4.54	0.69	.466
	社區民眾	244	4.59	0.83	

由表四得知，公職醫療人員在公共服務動機的認知，除了與約用醫療人員有顯著差異外，各構面的平均數也均高於社區民眾，而約用人員認知為本檢定結果平均數均較低者，但仍在中等水準，可從表五看出為何公立醫院醫療人員認知與社區民眾感受整體上還不致有落差。全體都一致的看法為「醫療人員工作職責優先於個人利益」是平均數排序的最後一名，這與本次研究結果顯示會有年齡、年資的差異不相同，已無世代價值差異，也表示工作職責優先於個人利益的傳統價值已被完全翻轉；另「認為在公立醫院任職是一種公共服務」及「提供有意義的公共服務，對醫療人員十分重要」也是被認同的，表示員工本身及民眾都認為公立醫院在公共服務有其存在價值與重要性，對於該領域的醫療專業人專業的肯定。在「同情弱勢」及「支持公益」民眾感受強度不若醫療人員本身認知，「公共政策的關心度」醫療人員的感受程度不若民眾的認知。

表四 醫療人員與民眾在公共服務動機及其構面差異性分析結果摘要表

構面	年齡	樣本數	平均數	標準差	F 檢定	P 值	LSD
公共服務動機	1.公職醫療人員	164	4.67	0.57	10.836	.000***	1>2 3>2
	2.約用醫療人員	284	4.35	0.74			
	3.社區民眾	246	4.53	0.77			
奉獻與支持公共利益	1.公職醫療人員	164	4.63	0.62	10.661	.000***	1>2 3>2
	2.約用醫療人員	284	4.30	0.81			
	3.社區民眾	246	4.50	0.79			
憐憫與認同公共政策	1.公職醫療人員	164	4.74	0.56	9.211	.000***	1>2 1>3 3>2
	2.約用醫療人員	284	4.43	0.73			
	3.社區民眾	246	4.59	0.83			

表五 醫療人員與社區民眾在公共服務動機量表題項強度分析

問卷題目	公職醫療人員		約用醫療人員		社區民眾	
	平均數	排序	平均數	排序	平均數	排序
醫療人員看到民眾受苦會感到難過	4.75	6	4.49	4	4.52	8
醫療人員日常業務顯示之間要互助合作	4.59	8	4.23	9	4.57	6
醫療人員同情社會上的弱勢群體	4.92	1	4.63	3	4.53	7
醫療人員為了整體社區盡力，即使個人受損也願意	4.71	7	4.14	10	4.15	11
醫療人員願意為追求良善社會而犧牲小我	4.77	5	4.30	8	4.32	10
醫療人員工作職責優先於個人利益	4.16	12	3.69	12	4.15	11
醫療人員可從提供的服務，獲得極大的滿足	4.83	4	4.44	5	4.62	4
我認為在公立醫院任職是一種公共服務	4.91	2	4.75	1	4.87	2
提供有意義的公共服務，對醫療人員十分重要	4.88	3	4.70	2	4.92	1
醫療人員關心健康醫療政策的制訂與修改	4.59	8	4.37	7	4.70	3
醫療人員樂意與他人分享對公共政策的看法	4.39	11	4.07	11	4.48	9
醫療人員促成社會改變比個人的成就感更重要	4.55	10	4.42	6	4.59	5

## 伍、結論與建議

公立醫院仍是民眾信賴執行公共服務的重要機關，而醫療人員是醫院的主體，公共服務動機之高低程度，對組織的目標及效能有一定程度的影響，醫療人員對公共服務的認知與表現，將彰顯在公立醫院社會責任價值上。本研究發現約用醫療人員在公共服務動機認知均低於公職醫療人員，部分應是肇因於任用身分的不同，其適用保障區別為公務人員及契約人員，約用人員以契約進用，彼此為雇傭關係，如同一般企業依據勞基法規定，且處於同工不同酬的氛圍下，難免影響同樣在公立醫院任職的醫療人員對自身的定位也不同。女性從事公共服務的熱忱大於男性，尤其是奉獻與支持公益，與許多研究者相同，參與志工以女性居多（詹麗珊，2003）；醫療機構女性護理人員居多，護理人員因為工作性質和專業倫理的教育，在公共服務動機認知較於其他醫療人員為高，是以營造女性友善的工作環境是必須的。年齡與年資，均隨著時間的累積，也許是對工作較能掌握，也許是對於環境的適應，也許是薪資幅度，故均較年輕或資淺者有較高的認知，也更樂於付出與認同公共服務。

雖然公立醫院有執行公共服務的責任，但其組織性質已非如以往純公務機關，必須自負盈虧，追求良好績效以求永續經營。且年輕世代，明顯更重視薪酬晉升外在報酬價值（蔡秀涓，2003）。國內研究者王英輝（2003）：「薪資對醫師之努力意願相當直接而顯著的效果」。黃姬棻（2009）研究公立醫院護理人員發現，員工知覺薪資制度較佳者，其組織承諾較高。陳怡昌等（2007）認為：若公共服務動機較低的話，則需要在工作生活平衡與財務報酬上給予多的注意。本研究發現社區民眾對待公立醫療專業人已能以普世的態度看待，勿需課以嚴苛的要求其無私的奉獻犧牲。公立醫院管理者應重視如何激發員工的公共服務動機，如採行合理的薪資制度與適當的人力配置，以示尊重其專業的價值，重視及激勵員工公共服務表現，並定期向員工宣導醫院的宗旨目標培養其公共服務的意識，促其配合執行衛生政策，提升醫院形象，爭取社區民眾認同，進而提高醫院績效，以達永續經營的目標。

本研究僅以北部一家公立醫院及該地區民眾作為研究對象，研究過程中，限於時間、資源與諸多因素的影響，致研究結果與推論上有所限制，尚難以推論至全體公立醫院之系統，或可擴大研究範圍，對各公立醫院採分類分層抽樣方式為

研究樣本基礎，以強化研究結果推論的代表性；因僅就公共服務動機及其構面做探討，未將其影響因素，如薪酬、工作滿足、組織氣候及領導等納入討論，可能限制研究結果解釋，建議選擇符合公立醫院特性之變項因素，進一步驗證，期使研究更臻完善；研究問卷設計參採編譯於國外學者之量表，雖已有許多實證的支持，然公立醫療機構有別於一般公立行政機關或私立醫院，在適用上，可能因為組織屬性的不同，造成解釋的偏誤，建議後續研究者可發展適用之問卷量表，並輔以深度訪談，以更加明瞭受測者的認知，求得切合實際之結果；另本研究採橫斷面之研究方法，僅研究一特定時間點之狀況，如能做長期追蹤研究，以瞭解其與時間遞延之關係，應可求得更完整精確之研究結果。

## 參考文獻

### 中文部份

- 王英輝（2003），工作動機整合模式之發展與實證分析-以本土醫學中心醫師為例，私立慈濟大學醫學研究所公共衛生組碩士論文。
- 台灣醫院協會（2006），**醫療機構人力資源管理**，台北。
- 邱皓政（2002），**社會與行為科學的量化研究與統計分析**，台北，五南。
- 吳明隆等（2006），**SPSS 與統計應用分析**，台北：五南。
- 涂金堂（2010），**SPSS 與量化研究**，台北：五南。
- 黃姬棻（2009），護理人員之薪資制度與領導風格之絕對工作績效之影響-組織承諾及工作投入之中介效果分析，國立中央大學人力資源管理研究所碩士論文。
- 陳怡昌（2007），公務人員之心理契約對組織公民行為的影響-以公共服務動機為干擾變數，第十一屆兩岸中華文化與經營管理學術研討會。
- 曾軍榮（2008）。公共服務動機：概念、特徵與測量，2008年2月29日，取自：  
<http://theory.people.com.cn/BIG5/49154/49156/6940578.html>
- 銓敘部（2010），醫事人員人事制度改進專案小組第3次會議資料。
- 蔡良文（2008），政府契約用人制度變革之研析，*考銓季刊*，53：63-95。
- 蔡秀涓（2003），世代因素對公務人員工作價值觀影響之實證分析：以考試院暨所屬機關為例，民主治理與台灣行政改革學術研討會。
- 戴連勝（2008）個人受組織影響公共服務動機之研究-以北海岸五鄉鎮第一線公務人員為例，國立台北大學公共行政暨政策學系研究所碩士論文。

### 英文部分

- Kim,S.M.(2005),Individual-level factors and organizational performance in



- government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Naff,K.C.&Crum,J. (1999) ,Working for America-does public service motivation make a difference. *Review of public personnel administration*,19 (4) : 5-16.
- Perry,J .L.and Lois R. Wise(1990).The motivational base of public service. *Public Administration Review*,50 (3) : 367-373.
- Perry,J .L.(1996)Measuring public service motivation : an assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Rainey,H.G.(1982)Hal G public and private managers : reward preferences among un search of the service ethic.*American Review of Public Administration*,16 (4) : 87-89.
- Rainey,H.G. & Steinbauer,P. (1999) Galloping elephants : Developing elements of a theory of effective government organizational. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Vandenabeele, W. (2006) Leadership promotion of public value : Public service motivation as a Leadership Strategy in the public sector.
- Vandenabeele, W. (2007) Toward a public administration theory of public service motivation an institutional approach *Public Management Review*.
- Vandenabeele,W .& Horton,S. (2007) The evolution of the British public Service Ethos : A historical institutional approach : in explaining change. In Huberts,L.Jurkiewicz,C. & Maesschalck, J (Eds. ) *Ethics and Integrity of Governance : perspectives across frontiers*,Cheltenham : Elgar.



A Study on Public Servicing Motives Among Medical Staff at Public Hospitals –  
Comparative Analysis Between Self- and Others' Recognition

Chen, Mei-Long

Abstract

Because of the legal-personalization regulated by the government, since 2002 public hospitals under the authority of Department of Health started to fill up the organization openings with contract workers to reduce personnel cost of governmental employees. In a survey on the allocation of medical staff at public hospitals conducted by Ministry of Personnel in 2010, contract workers at hospitals governed by Department of Health made up 60.75% of all staff. Although public hospitals receive only partial budgeting support from the government, they remain the key institutes to implement the public health policies. In the past, governmental officials regarded public servicing as more important than high payment and those who looked after public interests chose to work for the government. But now that the identity and welfare of the staff working at public hospitals differ from those of the general government employees, would the public servicing motives among medical staff at public hospitals also differ from the past? What is the impact on the general public? Is there a difference between the self-recognition and others'? Have people's impressions toward the traditional public interests at public hospitals also changed? Above are the research questions of this study. A survey was conducted among medical staff of a certain public hospital and the local residents in the neighborhood. 612 questionnaires were distributed to the medical staff and 518 copies were collected, among which 70 were ineffective and 448, effective, with a retrieving rate of 73%. 305 questionnaires were distributed to the local residents and 289 copies were collected, among which 43 were ineffective and 246, effective, with a retrieving rate of 81%. Data were statistically analyzed with t-test and One-Way ANOVA.

A significant difference has been found between different work status of the medical staff at public hospitals. Government employees also significantly differ in public servicing motives from the contract workers, and have a higher average in

every aspect than the local residents. Contract workers may have a lower average in the test results, but are still rated to the middle. The overall belief that the duties of the medical staff should surpass their personal interests was rated the last in averages. Suggestions for administrators of public hospitals and the follow-up researchers were also made.

Key word : Public Hospital 、 Medical Staff 、 Public Service Motivation

A Study on Public Servicing Motives Among Medical Staff at Public Hospitals –  
Comparative Analysis Between Self- and Others' Recognition

Chen, Mei-Long

Abstract

Because of the legal-personalization regulated by the government, since 2002 public hospitals under the authority of Department of Health started to fill up the organization openings with contract workers to reduce personnel cost of governmental employees. In a survey on the allocation of medical staff at public hospitals conducted by Ministry of Personnel in 2010, contract workers at hospitals governed by Department of Health made up 60.75% of all staff. Although public hospitals receive only partial budgeting support from the government, they remain the key institutes to implement the public health policies. In the past, governmental officials regarded public servicing as more important than high payment and those who looked after public interests chose to work for the government. But now that the identity and welfare of the staff working at public hospitals differ from those of the general government employees, would the public servicing motives among medical staff at public hospitals also differ from the past? What is the impact on the general public? Is there a difference between the self-recognition and others'? Have people's impressions toward the traditional public interests at public hospitals also changed? Above are the research questions of this study. A survey was conducted among medical staff of a certain public hospital and the local residents in the neighborhood. 612 questionnaires were distributed to the medical staff and 518 copies were collected, among which 70 were ineffective and 448, effective, with a retrieving rate of 73%. 305 questionnaires were distributed to the local residents and 289 copies were collected, among which 43 were ineffective and 246, effective, with a retrieving rate of 81%. Data were statistically analyzed with t-test and One-Way ANOVA.

A significant difference has been found between different work status of the medical staff at public hospitals. Government employees also significantly differ in public servicing motives from the contract workers, and have a higher average in

every aspect than the local residents. Contract workers may have a lower average in the test results, but are still rated to the middle. The overall belief that the duties of the medical staff should surpass their personal interests was rated the last in averages. Suggestions for administrators of public hospitals and the follow-up researchers were also made.

Key word : Public Hospital 、 Medical Staff 、 Public Service Motivation

# 文官中立的理論與實務分析： 以 2008 年文官調查(TGBS)為例\*

呂佳螢\*\*

## 《摘要》

本文藉由 2008 年台灣政府文官調查(TGBS)，以理論以及循證研究(evidence-based)為基礎，運用探索性因素分析、結構方程模式模型、及理論模型中的形成性指標(formative indicators)和反映性指標(reflective indicators)的確立，運用 Partial Least Squares (PLS) 軟體來進行分析觀察在此價值競逐環境下的文官中立行為的影響圖象，並將作為未來行政改革實務上的有效資源參考。

理論來源可分為文官的認知與行為兩方面的資料，認知面的資料主要是以 Aberbach, Putnam and Rockman (1981)所發展出來的關於「方案承諾」以及「政治容忍」兩個量表，展現文官在行政責任以及政治回應性的價值認知，另外一方面，行為面的資料，則使用陳敦源教授在文官中立性的經驗研究文獻統整後，設計的文官在遇見包括順服、無名、黨派等政治行政介面的問題時的行為反應題組。

結論如下：其一，當政治容忍度越低，菁英主義越高，越會有增強文官在方案承諾上的認知。其二，文官的方案承諾認知會影響行政中立行為的展現，文官的方案承諾認知越高，行政上越會有中立行為的表現。並且在行政中立行為的組成上，非黨派行為與順從行為為主要的組成因素。最後，就整體模型和理論的比較來看，從國外題組搬到台灣實行的文官調查，雖然模型具有解釋力但是並不

---

\* 論文發表於 2011 年中國行政學會共同辦理之中國行政學會會員大會「治理觀點下未來公共行政發展方向」學術研討會，台北：政治大學公共行政學系。本文研究資料來自於陳敦源教授的國科會 2008-2009 所補助的「台灣民主治理機制鞏固之研究之子計劃一：權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務/事務人員關係」研究，研究計劃編號：NSC-96-2414-H-004-037-SS2。

\*\* 論文聯絡人：國立政治大學公共行政學系博士生，94256503@nccu.edu.tw。本文為 2009 年以同問卷量表的迴歸分析的再深入的研究論文(陳敦源、呂佳螢，2009)，分析理論相同，但使用的研究工具和研究架構不同，因此如經發表其作者應該包含陳敦源教授，本文寫作經陳敦源教授同意在博碩士生的研討會場次上先由本人擔任獨立作者。

高，但就題組來看，除菁英主義題組需重新修正外，其他構面題組放在台灣均通過信度與效度的檢驗。

關鍵字：方案承諾、政治容忍、文官中立、台灣政府文官調查、結構方程模式



公務人員應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民。

- 引自《公務人員行政中立法》第三條-依法執行職務

## 壹、前言

《公務人員行政中立法》在 2009 年 6 月 10 日正式公布實行，為的是確保文官在面對政治與行政上的衝突時，能以人民公益為優先，「忠實」的推行政府政策且公正的服務人民。但是事實上，民主行政與行政官僚所處的公務體系，長久以來不管是在理論上被簡化為「政治行政二分」進行處理，或是文官的政治和行政價值衝突用法律或是文官倫理行為號召等方式進行改革。但這些都忽略所謂官僚複雜環境中的行動選擇，也就是處在價值競逐的環境中官僚的認知行動，這種由認知導引的中立行動，是從官僚個人的價值認知，加上環境與個人特質等因素共同影響的結果？官僚的認知與行動之間，能否有符合理論與實務預期的聯接，還是行政理論與實務在這個問題上，是完全脫鉤的？（陳敦源、呂佳螢，2009）。

本文的前身是在 2009 年以同問卷量表進行迴歸分析的再深入研究論文（陳敦源、呂佳螢，2009），本文藉由 2008 年台灣文官調查的資料，除運用探索性因素分析外，並使用結構方程模式模型、及理論模型中的形成性指標(formative indicators)和反映性指標(reflective indicators)的確立，試圖重新架構理論與實務的再精確對話，將原本概念用模型的方式說明，並試圖闡釋此問卷量表問卷在台灣實行的可能性以及問題，除了觀察在此價值競逐環境下的文官中立行為的圖象外，並希冀可作為未來行政改革實務上的有效資源參考。

## 貳、文獻檢閱與理論模型說明

本文理論的架構基礎來自於文官認知面的價值衝突與政治界面行為面的反應，以引自 Herbert Kaufman 提出的三個文官制度改革的競逐價值，包括代表性（representativeness）、中立能力（neutral competence）、及行政領導（executive leadership），來進行文官在價值競逐衝突上的討論（陳敦源、呂佳螢，2009）。

## 一、 理論文獻討論

公共利益到底該服膺於專業主義或行政領導的偏好，所謂的「忠實」的推行政府政策，忠實的定義應該在如何定義？且行政中立在政策面執行時，如《公務人員行政中立法》第四條（執行職務之中立原則）所述，公務人員應依法公正執行職務，不得對任何團體或個人予以差別待遇。所謂的依法公正卻常常需要面對個人倫理困境的選擇。

因為中立能力 (neutral competence)，事實上是一種維繫公共利益而努力的文官專業能力，它不單單包括在專業上「使命必達」的能力，還包括為維繫公共利益而存在的整體政策判斷能力，也就是說，中立能力意指文官能夠判斷政治上司的命令是否違反某些實質或是程序上的公共利益要求（陳敦源、呂佳螢，2009）。

因此從政策的角度，對行政中立作制度性的詮釋，我們可以將之視為一種：「官僚體系在政策空間(policy space)中向政務系統『說不』(say not)的誘因結構」。也就是說，官僚體系從民主的角度必須服膺政治上司的領導，完成向上級負責(accountability)的要求，另一方面又必須謹守公共利益的原則，負起責任(responsibility; Levine, Peters, and Thomson, 1990)，也就是說，當向上級負責與責任之間沒有政策衝突，政務與事務關係單純，但是，當兩者發生衝突，官僚必須有「勇於任事」的誘因結構，才能真正落實行政中立<sup>1</sup>（陳敦源、呂佳螢，2009）。而套用 Levine, Peters and Thompson (1990: 188-190) 對於行政與民主之間問題的三個面向來比較，代表性價值就是「回應性」(responsiveness)的面向，政務領導就是「課責」(accountability)的面向，而中立能力則是屬於「責任」(responsibility)的面向。這三者之間的糾葛，可具體描繪 Kaufman 價值競逐模型的內涵，事實上，這個價值競逐的模型，與 Aberbach, Putnam, and Rockman 的態度問卷中的三個面向也有所連結，綜合前面三種關於價值的論述可以歸納為下表一。而這也是本研究最重要的核心概念（陳敦源、呂佳螢，2009）。

---

<sup>1</sup> 我國公務人員保障法當中，有這樣的一個內容，頗能展現官僚與其政治上司間這樣的一種互動關係：〈公務人員保障法第十七條〉公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務；該管長官如認其命令並未違法，而以書面下達時，公務人員即應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從之義務。前項情形，該管長官非以書面下達命令者，公務人員得請求其以書面為之，該管長官拒絕時，視為撤回其命令。

表一：價值競逐、政治行政關係、到精英價值

面向	Kaufman 價值競逐	L-P-T 政治行政	A-P-R 測量
政治	代表性 (Representativeness)	回應 (Responsiveness)	政治容忍 (Tolerance of Politics)
管理	政務領導 (Executive Leadership)	課責(聽命令) (Accountability)	精英統治 (Elitism)
行政	中立能力 (Neutral Competence)	責任 (Responsibility)	方案承諾 (Programmatic Commitment)

圖表來源：(引自陳敦源、呂佳螢，2009)

根據以上的討論，本文將以上重要理論概念落實在本次的研究調查中，是依循Joel Aberbach, Robert Putnam, and Bert Rockman (1981) 等對於政治菁英政治態度調查的一系列研究，他們的研究有一個基本的假定，就是菁英們(政治與行政菁英)的政治態度、價值與認知，對於國家回應社會變遷需求的方案選擇，有重大的影響，因此，收集一國菁英們的集體政治態度，可以讓研究者從中得知政府決策過程、菁英們如何分析政策、與他們主觀認知對於國家發展願景的塑造等的訊息，這個研究架構，也被行政學界引用，來研究行政菁英政治認知與行政改革的關係(Gregory, 1991)；然而，這個架構在民主鞏固的議題上應用的能量，卻未見開發，雖然有學者從行政文化的角度來研究政權轉型與行政菁英的政治態度間的關係(Schroter and Rober, 1997)，更早也有測量官僚人員對民主政治的看法(Wynia, 1974)，雖然Aberbach等人對於價值到行動到結果之間的關係仍然持保留態度(1981: 24-45)，但是，這些資料仍然有助於我們了解包括民主機制建構的問題(陳敦源、呂佳螢，2009)。

## 二、研究變項說明

本研究變項<sup>2</sup>以 Aberbach, Putnam and Rockman 研究中態度調查<sup>3</sup>的部份為基礎，包括政治容忍(Tolerance of Politics, TP)、方案承諾(Programmatic Commitment,

<sup>2</sup> 研究變項說明的部分資料來源皆來自於陳敦源與呂佳螢在 2009 年的文章所述。

<sup>3</sup> 問卷量表的起源主要是來自 Aberbach、Putman and Rockman 等人在 1981 年所出版的「西方民主社會中的官僚與政治人物」(Bureaucrats and Politics in Western Democracies) 一書，對於常任文官與政治人物之態度與行為所做的實證調查<sup>3</sup>。而此調查是以 Putman(1973)的初步調查為參考基礎，並進行更大規模的跨國實證研究。其研究主要是透過文官與政治人物，探究七個國家於政策/行政(policy/administration)、事實/利益(facts/interests)、能量/均衡(Energy/equilibrium)，以及完全混合(The pure hybrid)等四種文官與政治人物關係類型之比較與分佈。

PC)、以及菁英統治 (Elitism Index, EI)。

而此項研究的問卷議題共分成四個面向，分別為個人的身家背景及職業歷程<sup>4</sup>、在政治制訂過程中所扮演的角色及型態<sup>5</sup>、與民主治理有關的意識型態議題<sup>6</sup>、與高層之間的互動情形<sup>7</sup>。

而本研究的問卷關於文官認知面的量表，也就是「政治容忍度」、「方案承諾」、「菁英主義」等三個測量量表，除了以 Putnam(1973)的理論為架構發展之外，還有參考 Gregory(1991)以澳洲坎培拉市與紐西蘭威靈頓市高階文官，對於政治與文官關係與角色認知的跨國研究。Gregory 的研究主要調查議題分成四個面向分述如下：(蔡秀涓等<sup>8</sup>，2008)

1. 政治容忍度 (Index for Tolerance of Politics; ITP)，這主要在了解文官對於政治人物以及和政治有關的一般性的認知態度。
2. 方案承諾 (Index of Programmatic Commitment; IPC)，這主要在探討文官在關於政策的決策制定以及執行過程中，所採取的正向或反向態度，如積極的目標導向態度 (goal-seeking) 或者是瞞混過去的消極態度 (muddlers through)。
3. 菁英主義 (Index of Elitism, EI)，這主要是了解文官關於政治公平意向，以及支持公民參與政府事務的程度，也可說民主敏感度 (democratic sensibility) 的測量。
4. 憲政傳統尊重 (Traditional Constitutionality, TC)，這主要是在測量文官對於憲法中有關服從政治領導之傳統與義務，以及是否應嚴守中立的態度認知。

而在 Gregory (1991) 的研究發現中，根據政治容忍度與方案承諾兩項指標，建構不同的國家中的官僚類型，如下表二：

---

<sup>4</sup> 主要包含學歷、性別、年齡與畢業科系、家庭背景等問題、和職業生涯等議題，以及和個人的政治取向與左右意識型態等相關議題。

<sup>5</sup> 主要包含關於個人角色如何界定、對決策的態度、決策參考的原則問題，以及對於民主治理相關信念等議題。

<sup>6</sup> 主要包含對於意識型態的測量、政治自由與多元主義的支持程度、以及政治公平及參與的支持程度等議題。

<sup>7</sup> 主要是了解接觸對象之互動頻率，以及接觸對象之互動模式等議題。

<sup>8</sup> 蔡秀涓、王千文，2008.11，〈研究架構、議題選取與問卷設計：民主治理系絡之 2008 台灣政府文官調查〉，「2008 台灣政學會年會暨學術研討會」，國立暨南國際大學公共行政學系、台灣政治學學會主辦。

表二 不同國家的官僚類型

	政治容忍度低	政治容忍度高
方案承諾高	技術官僚類型	政治性官僚類型
方案承諾低	典型官僚類型	傳統官僚類型

圖表來源：Gregory(1991)

除了以上重要的理論與量表文獻外，本研究也參考對照黃東益等(2005)以 Gregory(1991)所建構的政治容忍指標、方案承諾指標、菁英主義指標及問卷題目，其研究主要是分析 1999 年台灣高階公共管理者的政治態度，此研究根據 Gregory(1991)的國家官僚類型分類，認為台灣公共管理者政治容忍度低，但方案承諾高，因此台灣文官應屬於技術官僚的類型。

本文除了關心文官在行政責任以及政治回應性的價值認知外，在文官的行為面上則採取陳敦源教授統整 Maranto, Robert and B. Douglas Skelley (1992) 以及 Haidar, Ali, Lin Hong Hai and Len Pullin (2004.) 關於文官中立性的經驗研究文獻，在研究案中所提出的問卷題組，試圖去了解文官在「順服行為」、「無名行為」與「黨派行為」等的表現。而文官中立行為之所以用三者來進行界定，是因為文官就行政中立的意涵來看，應該要呈現在政策和主管的互動上(順服行為)、政治傾向或偏好在政策行為上的表現或者是影響、以及是否當面臨忠誠和個人判斷進行價值上的衝突時，是否會進行揭弊或者是訊息透露的表現(無名行為)。

### 三、 研究假設與結構模型說明

綜合以上討論，本文的研究假設如下：

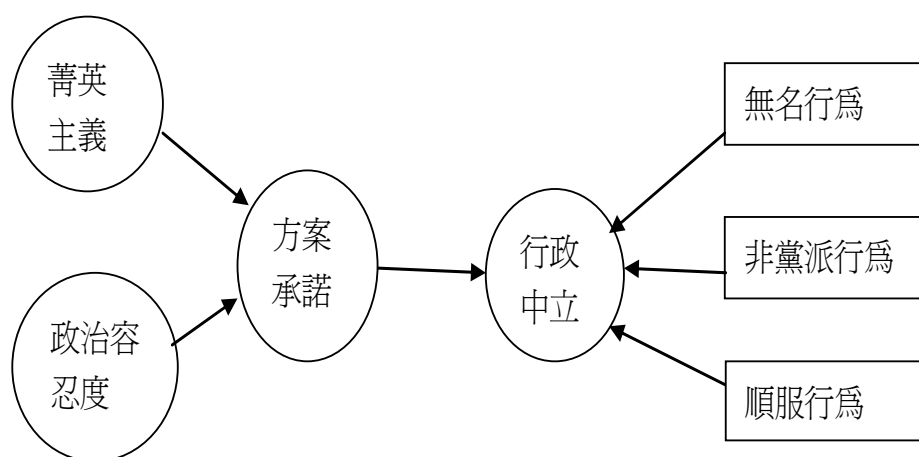
(一)、文官的菁英主義認知與政治容忍度認知會影響文官方案承諾上的認知。並間接影響在行政中立上「順服行為」、「無名行為」與「黨派行為」的表現。

(二)、文官的方案承諾認知會影響在行政中立上的表現。

並且根據形成性指標(formative indicators)和反映性指標(reflective indicators)的特性，將行政中立定義為形成性指標(formative indicators)；也就是組合型潛在構念(composite latent construct)，而非反映性指標(reflective indicators)組成的共同性潛在構念(common latent construct)，兩者的最大的差別在於組合型構念的意涵，在於組合指標是在定義構念的特徵，且指標間並不需要有共同的意涵；就如同社經地位是由許多概念組成的意思一樣；但共同性潛在構念(common latent



construct)的指標簡須要有一定的共同性（像構成因素的題目一樣），如同得癌症會在許多的受測醫療指標上表現出來。並且使用可以同時處理兩者指標的，就是以成份分析為基礎的 Partial Least Squares (PLS)，也就是 PLS-Graph 3.0 軟體<sup>9</sup>。而本文的研究結構方程模式模型如下：



圖一 研究架構-結構方程模式模型圖

圖表來源：本研究

## 參、 研究方法<sup>10</sup>

本文是來自國科會 2008-2009 所補助的「台灣民主治理機制鞏固之研究之子計劃一：權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務/事務人員關係」一案，以下將簡述執行過程，並從其台灣首次全國性文官調查的執行經驗中，作為未來更廣泛研究的參考。

### 一、 文官意見調查的執行過程

本文為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，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<sup>11</sup>，並且問卷包含了許

<sup>9</sup> 相較於 LISREL 或 AMOS，PLS 可將模型中的指標方向進行修正轉換的動作。相關網頁連結 <http://www.smartpls.de>

<sup>10</sup> 研究方法內的文字說明的部分資料來源皆與陳敦源與呂佳螢在 2009 年的文章中研究方法內的敘述相同。

<sup>11</sup> 意見調查的內容主要在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



多不同的變項<sup>12</sup>。問卷的規劃由該計劃主持人陳敦源副教授，協同主持人黃東益副教授，以及詹中原教授、蕭乃沂助理教授，東吳大學政治系蔡秀涓副教授及研究案的助理群們共同規劃而成，問卷規劃總共歷經 4 個半月，為 20070701 開始規劃到 20080115 才宣告完成<sup>13</sup>。

## 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。以下說明母群定義及訪問範圍與抽樣方式：

### (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<sup>14</sup>。本研究的主要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。

### (二) 抽樣設計

表三為本調查的抽樣設計，「全國公務人力資料庫」中之四大類政府機關為：(1)行政機關（不含軍職人員）、(2)公營事業（生產、交通、金融）機構、(3)衛生醫療機構、與(4)公立學校（不含教師）之公務人力共計 335,274 人，其中編制於第一大類行政機關之公務人力共有 216,422 人，本研究以一般行政機關並去除警察機關（因考量其特殊的任務屬性與大量人數）之 130,559 位具備簡任、簡派、薦任、薦派、委任、委派官等之公務人員（即所謂正式編制文官）為研究母體，依據政府層級（中央、地方政府）與官等（簡任簡派、薦任薦派、委任委派，以下簡稱簡任、薦任、委任）等兩個分層，採分層隨機抽樣方式分配受訪樣本。並考量訪問失敗的可能，參考洪永泰（2004）所提出的膨脹樣本（或擴充樣本）的概念，事先將總抽樣人數按比例膨脹為預定有效樣本數 2,000 人的 4 倍（8,000 人），並以其比例<sup>15</sup>於各層次中抽出對應樣本數而組成所有受訪樣本。

---

應與中立及倫理認知等方面主題的認知、態度、與行為。

<sup>12</sup> 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。

<sup>13</sup> 在整個研究過程中，關於訪員及督導的招募培訓上，共有來自全各地的大學生及研究生共 82 位擔任訪員，並由政大公行系碩博班研究生 18 位擔任督導。

<sup>14</sup> 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。

<sup>15</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，當原始樣本受訪者在調查過程中：(1)經訪員三次電話聯絡失敗、(2)電話聯絡訪問時明確拒絕受訪、(3)訪問當場拒絕或因故完成填答、或(4)訪問結束後經查核填答內容判定為無效問卷時，則由隨機流水號中的次一位受訪者替補，並交由對應地理轄區督導通知其訪員進行訪問。

表三：本調查的膨脹抽樣設計

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

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

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

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

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

圖表來源：本研究

### 三、意見調查的問卷回收率

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

表四：樣本回收統計

樣本分布	份數	百分比
原始成功樣本【N1】	1,379	45.3% (70.3%)
替代成功樣本【N2】	583	19.2% (29.7%)
成功樣本小計	<b>1,962</b>	<b>64.5%</b> (100%)
原始失敗樣本【N3】	617	20.3% (57.1%)
替代失敗樣本【N4】	463	15.2% (42.9%)
失敗樣本小計	1,080	35.5% (100%)
使用樣本總計 【N1+N2+N3+N4】	3,042	100%
母體【N】 130,559，膨脹樣本 8,000 <sup>16</sup>		

圖表來源：本研究

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

本研究則採用擴充樣本的形式，在 8,000 份樣本中並未先進行正選樣本的抽

<sup>16</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。

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。

表三中 N1 代表的是原始成功樣本（1,379 份）、N2 代表的是替代成功樣本（583 份）、N3 代表的是原始失敗樣本（617 份）、N4 代表的是替代失敗樣本（463 份），N 代表的是總擴充樣本數目（8,000 份）。

## 肆、 台灣文官行政中立的理論與實務的分析結果

本文一開始先就文官在認知與行為上量表進行探索性因素分析，之後再說明進行 PLS 建立模型之後，就模型的好壞如係數顯著性、模型的 R<sup>2</sup> 值與量表的信效度檢驗進行分析與探討。

### 一、 文官的態度量表因素分析說明

本研究先就文官認知面的測量進行探索性的因素分析<sup>17</sup>(factor analysis)，試圖將 Aberbach、Putman and Rockman（1981）以及 Gregory(1991)的文官態度的三個量表，也就是政治容忍度（Index for Tolerance of Politics; ITP）、方案承諾<sup>18</sup>（Index of Programmatic Commitment; IPC）及菁英主義<sup>19</sup>（Index of Elitism, EI），在台灣重新去建構符合資料結構的政治/行政態度測量量表，並且根據理論以及建構的題目進行重新命名，也將行為面的指標因素，「順服行為」、「無名行為」與「黨派行為」的指標也重新用因素分析進行整理。

以下先進行文官的態度量表的因素分析說明<sup>20</sup>。並且運用探索性分析進行和原本理論題目和台灣首度實行的分析因素題組之間的确立，而這三組態度因素<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> 使用的為 spss17.0 統計軟體。

<sup>18</sup> 確保方向和理論面相同，IPC 方案承諾的三個題目皆有進行反轉也就是 recoding 的動作。

<sup>19</sup> 確保方向和理論面相同，EI 菁英主義的三個題目皆有進行反轉也就是 recoding 的動作。

<sup>20</sup> 根據主成分與斜交轉軸的方式進行，運用因素分析 KMO>0.6 及特徵值的方式萃取因素，並進行共同性與信度之間的刪減，但為了符合理論構面，因此某一構面題組在未達信度 0.7 的標準下仍舊會保留三題來進行完整構面對照。

<sup>21</sup> 這三組的完整題目為：

1. 「菁英主義」題組：V32.只有達到某種教育程度以上的民眾才能擁有投票權。V33.民眾在投票時，很少能清楚分辨什麼樣的選擇對他們最有利。V31.政府機關中，需要一些懂得如何發號施令的人。
2. 「政治容忍度」題組：V26.有效率的利用政府資源，比特定政策的成效來得重要。V25.在具有政治爭議的政策中，公務人員應避免選擇極端立場的方案。V28.政府部門的政策評估做得不夠好，以致無法瞭解政策執行的成效。
3. 「方案承諾」題組：V79.在我國政策形成過程中，往往太過偏重政治人物及政黨的利益。

量表可以解釋文官態度認知總變異量的 38.11%。並且就原理論題組對照方面，政治容忍度 (Index for Tolerance of Politics; ITP) 的原量表 V75<sup>22</sup>、V77<sup>23</sup>、V78<sup>24</sup>、V80<sup>25</sup> 因不在構面上<sup>26</sup>，並未符合理論需求因此進行刪除。在方案承諾 (Index of Programmatic Commitment; IPC) 上，以同樣原理基礎刪除的為 v24 和 v27<sup>27</sup>。另外在菁英主義 (Index of Elitism, EI) 上，刪除不在構面上的 v29<sup>28</sup> 和 v30<sup>29</sup>。

## 二、文官的行為量表因素分析說明

在文官行為面的指標因素「順服行為」、「無名行為」與「黨派行為」在用因素分析整理過後，構面題目和命名相符，除了將「黨派行為」轉向稱為「非黨派行為」外，其他並沒有進行重新命名的動作，還是維持 Haidar 等 (2004: 96-98) 原本問卷題意。以下為運用探索性分析進行和原本理論題目和台灣首度實行的分析因素題組之間確立。

這三組文官行為量表<sup>30</sup>可解釋文官中立行為的總變異量 62.78%。並且就原理論題組對照方面，如分析題目不在構面上，未符合理論需求會進行刪除的動作，因此「順服行為」<sup>31</sup>題組方面，刪除的為 v60<sup>32</sup>。而「無名行為」刪除的為 v71<sup>33</sup>。

---

V81.雖然幾個主要政黨在我國政治扮演重要角色，但是他們經常造成不必要的政治衝突。V82. 假使能減少政治人物在政策過程中的影響力，而增加行政部門專家的影響力，政府行政效能應可大大提高。V76.政務人員干預行政機關所負責的事務，是我國行政運作的一項隱憂。

<sup>22</sup> v75.一般而言，為公共政策品質把關的是民選的政治人物，而不是公務人員。

<sup>23</sup> v77.一般而言，民意代表比較關心公共利益，而不是較狹隘的政治利益。

<sup>24</sup> v78.政策制定過程中，專業及技術的考量應重於政治的考慮。

<sup>25</sup> v80.在我國的政治過程中，民間團體的影響往往是負面的。

<sup>26</sup> 在陳敦源與呂佳瑩的 2009 年的文章分析中，有保留 V75、V77、V78 三題重新命名為新因素，本文因為要確認理論構面題組的正確性，因此採取刪除且不另外命名的動作。

<sup>27</sup> v27.公務人員的工作應該依據法令規章行事，而不是讓他們自己判斷。

<sup>28</sup> v29.民眾在政府機關的政策制定上沒有太多的發言權。

<sup>29</sup> v30.稱職的政務人員取決於適當的專業技術和教育。。

<sup>30</sup> 這三組的完整題目為：

1. 「非黨派行為」題組：V65.當我向主管提出建議時，我會受到主管政治立場的影響。V64.當我向主管提出建議時，我會受到自己政治立場的影響。V66.當我對民眾提供服務時，會視當事人的政治立場而有所不同。V67.我在作內部管理措施的決定時，會將當事人的政治立場列入考量。

2. 「順服行為」題組：V62.當主管推動的政策與我的專業意見不同時，我會依照他的偏好提供意見。V63.當主管推動一項合法但與公共利益相衝突的政策時，我會順從他的指示。

3. 「無名行為」題組：V61.不論主管交代什麼，我只會執行那些程序上合法的政策。V69.我會在沒有主管授權的情況之下對外就公務議題發言。V70.當主管推動一項合法但與公共利益相衝突的政策時，我會設法透露給那些受影響的個人或團體。

<sup>31</sup> 確保方向和理論面相同，順服行為的三個題目皆有進行反轉也就是 recoding 的動作。

<sup>32</sup> v60.當主管推動的政策與我的專業意見不同時，我會主動提供不同的意見給主管。。

<sup>33</sup> v71.在我所負責的政策（或業務）形成過程中，我會爭取更多公開討論的機會。



### 三、 測量模型分析

本研究的結構方程模式模型之所以使用 PLS (Partial Least Squares)，也就是淨相關最小平方法來運行，未選擇 LISREL 與 AMOS 的最大概似法」(maximum likelihood) 進行分析；其中最大原因是 PLS 強調其模型可以建構組合性構念，也就是形成性指標的能力，因此與其他建構均為反映性指標，以樣本共變量為估計的方法不同，而在本模型中的行政中立構念因素，應該為共同性構念，也就是形成性指標所組成的構念因素，就如同社經地位由薪水、職位等因素組合而成的原理一般，是由非黨派行為、順服和無名行為三者所構成的，並非像癌症可由血液、照 MRI 等方式形成的反映性指標，因此選擇了使用 PLS 軟體。但 PLS 並未提供配適度指標(Goodness of fit index,GFI)，而以 R Square<sup>34</sup>和路徑係數(以及是否有顯著性)來判斷模型的狀況(Chin,1998)，路徑係數重視的是個別因素在模型中的重要性<sup>35</sup>，組合性構念看其權重，而共同性構念則看負荷量而定。

而 2008 年的全國文官調查在此模型<sup>36</sup>中，其共同性構念<sup>37</sup>的個別重要性如下表五，從表中可看出各項指標(題目)對於其潛在變項也就是因素，除了菁英主義的 V32 題之外，皆有具有顯著性的影響。而就題目來看，由於台灣的選舉民主機制已經落實已久，單題的問法可能牽涉法治，並且問法太過兩端而有偏誤的狀況。因為菁英主義也是種民主敏感度的測量，如果將題目修正為「只有達到某種教育程度的人才能夠正確的進行投票上的選擇」，也許會更符合台灣在實行菁英主義問卷的正確意向。而政治容忍度和方案承諾的題目除了具有顯著性外，其係數(負荷值)均大於或接近 0.7，表示題目與變項間關聯性很好，在未來台灣繼續進行研究時可繼續使用其問卷題目。

---

<sup>34</sup> PLS 並未提供所謂的配適度指標(goodness of fit index, GFI)的估計，因為 Chin(1998)認為參數的估計與樣本共變異數相配有關係，與潛在變數的預測能力並無相關，因此認為 R Square 是判斷模型好壞的主要指標

<sup>35</sup> PLS 方法採用 Bollen and Stine (1992)所建議的 BootStrap 方法，也是本研究在假設檢定方法上使用的估計路徑的顯著性檢定。

<sup>36</sup> 為了符合 PLS 的模型檢定，因此在樣本進行分析前先進行遺漏值的取代，本文採取的為由平均值帶入的方法，因此分析樣本為 1962 份樣本。

<sup>37</sup> 在共同性構面中本應包含順服行為、無名行為與非黨派行為，因為因素的題目構成等於共同性構念的原理，但是由於 SEM 模型不管是 LISREL、AMOS 或 PLS 的每一構念因素都要包含題目的施測，也就是說行政中立由這三種行為組合成叫行政中立的概念，但行政中立本身還是需要有題組才能夠跑的出來，因為本研究為符合原理來進行的分析，在不破壞原理論架構之下，將其三種行為的個別題組進行重新計算平均成單一分數的方式，再和行政中立進行模型上的確立。



表五 共同性構念的指標、負荷量與 t 值

潛在變項	指標	負荷值	t 值
政治容忍度 (ITP)	V79.在我國政策形成過程中，往往太過偏重政治人物及政黨的利益。	0.76	21.04***
	V81.雖然幾個主要政黨在我國政治扮演重要角色，但是他們經常造成不必要的政治衝突。	0.71	19.04***
	V82.假使能減少政治人物在政策過程中的影響力，而增加行政部門專家的影響力，政府行政效能應可大大提高。	0.77	25.57***
	V76.政務人員干預行政機關所負責的事務，是我國行政運作的一項隱憂。	0.69	18.21***
菁英主義 (EI)	V33.民眾在投票時，很少能清楚分辨什麼樣的選擇對他們最有利。	0.71	4.11***
	V31.政府機關中，需要一些懂得如何發號施令的人。	0.77	5.56***
	V32.只有達到某種教育程度以上的民眾才能擁有投票權。	0.20	0.48
方案承諾 (IPC)	V26.有效率的利用政府資源，比特定政策的成效來得重要。	0.69	12.29***
	V25.在具有政治爭議的政策中，公務人員應避免選擇極端立場的方案。	0.70	11.72***
	V28.政府部門的政策評估做得不夠好，以致無法瞭解政策執行的成效。	0.71	11.86***

\*\*\*p < 0.001, t > 3.29。 \*\*p < 0.01, t > 2.58。 \*p < 0.05, t > 1.96。

下表六為模型中其組合性構念的個別重要性，從中可以看到菁英主義與政治容忍度有顯著性的影響，並且政治容忍度高於菁英主義對於方案承諾的影響，但有趣的是，菁英主義對於方案承諾的影響為正面的，表示文官的專業程度或者菁英特值越高的時候，在政策的責任負擔程度越會有正面上的表現；但是當文官的政治容忍度越高的時候，在方案承諾上則是負向的影響。

方案承諾是文官在政策上進行責任選擇的表現，也就是否會進行正確公共利益選擇的表現。而從此架構可看出，文官對於政治上的容忍度越低，就是在面對政治界面越保持負面思考、或者說越敬而遠之的文官，在政策的方案承諾越會有

正向或者是維護公益的表現。但這也表示，就算台灣的民主變遷走向更完全的民主化，10年後的台灣文官還是如同1999年台灣高階公共管理者(黃東益、陳敦源與余致力，2005)的分類相同，屬於所謂的技術官僚類型，也就是政治容忍度與方案承諾始終都在翹翹板的兩邊，政治對於文官的壓力表現在工作場域上還是傾向負向的認知影響。

就文官的行政中立構面上的影響表現，除了無名行爲不具有顯著性外，其他皆有顯著性的影響，並且方向性也與其他三者不同為負面的。文官的無名行爲表示是否不會為了公益而發言或者是洩漏資訊，但此項卻並非構成中立的因素。文官如果採取無名行爲的反向行爲者，在美國可稱為「吹哨子示警的人」也就是(Whistle-blower)，延伸意義有、「揭弊者」、「告密者」等。而美國文官的這樣行爲是受到保護的<sup>38</sup>。

而無名行爲和行政中立呈現負向的關係，可得知台灣的文官也認同所謂真正的忠誠應該代表是為人民忠誠而非僅對主管或上層忠誠，但是未能達到顯著性的原因，可能在於台灣並沒有相關法律的保護，就算是現在已經實行文官中立法，其中最為接近的第十四條-違反中立行爲之舉發，也僅僅說明首長上司從事政治行爲上的舉發，但是並沒有在於其他事件上的確切法律上的保護，就算是公務人員的十七條也僅僅是規範法律層面，但是在專業或者是公益的判斷的模糊地帶仍舊是無法進行規範或者是保護的。

而文官在行政中立的形成因素上，可從方案承諾、非黨派行爲、順服行爲上組合而成，而在非黨派行爲的權重值最高，達0.91，表示台灣文官在政策實行時不會受任何一方面的政治立場影響在政策上的執行。而台灣文官也是順服行爲也很高的一群族群，表示文官基本上是採取服從的態度在進行公務。而另外一個因素就是方案承諾，表示文官也確實的進行政策上公益的維護，並且將其認知行爲展現在行政中立的表現上。

---

<sup>38</sup> 因為在一九七八年，美國通過其文官改革法案又被稱為「吹哨子者法案」，其法案規定若是文官發覺政府有違法等行爲情事，而文官將此行爲或事情洩漏出去或者舉發，均會受到法律之保護。

表六 組合性構念的指標、權重與 t 值

潛在變項	指標	權重值	t 值
方案承諾 (IPC)	菁英主義 (EI)	0.11	2.85**
	政治容忍度 (ITP)	-0.32	8.39***
行政中立	方案承諾	0.12	2.59**
	非黨派行爲	0.91	2.97**
	順服行爲	0.83	3.24**
	無名行爲	-0.30	0.83

\*\*\*p < 0.001, t > 3.29。 \*\*p < 0.01, t > 2.58。 \*p < 0.05, t > 1.96。

圖表來源：本研究

下表七與下表八為問卷題組的信效度檢驗，其中構念的組成信度和平均變異抽取量，基本上組成信度大於 0.7 是建議的門檻，表示問卷有內部的一致性，就問卷構面來看僅菁英主義 0.57 未達到，表示其問卷問題需要再修正；而政治容忍度與方案承諾的內部一致性良好，問卷題目沒有問題。而平均變異抽取量 (average variance extracted, AVE) 的門檻建議大於 0.5 以上，表示構念指標可解釋 50% 或更多的變異量，政治容忍度與方案承諾皆高於或接近 0.5，而菁英主義的可解釋變異量為 37%。

表七 構念的組成信度(Composite Reliability)與平均變異抽取量(AVE) 、

潛在構念	組成信度	平均變異抽取量
菁英主義	0.57	0.37
政治容忍度	0.82	0.53
方案承諾	0.74	0.49

\*\*\*p < 0.001, t > 3.29。 \*\*p < 0.01, t > 2.58。 \*p < 0.05, t > 1.96。

圖表來源：本研究

另外就問卷的區別效度-AVE 值的平方根來看，每個構面 AVE 的平方根必須大於與其他構面的相關係數，才表示顯示本研究的問卷具有足夠的區別效度，如下表八。因此就理論和全國性文官進行施測的結果對照，菁英主義的問卷題組應該要再進一步進行調整，才能夠增加可解釋的程度，而其他如政治容忍度與方案承諾在區別效度上的表現良好，表示可在台灣進行穩定的重複調查研究比較。下表為各構面 AVE 的平方根與其他構面的相關係數的比較，括弧內表示的為平方根的值。

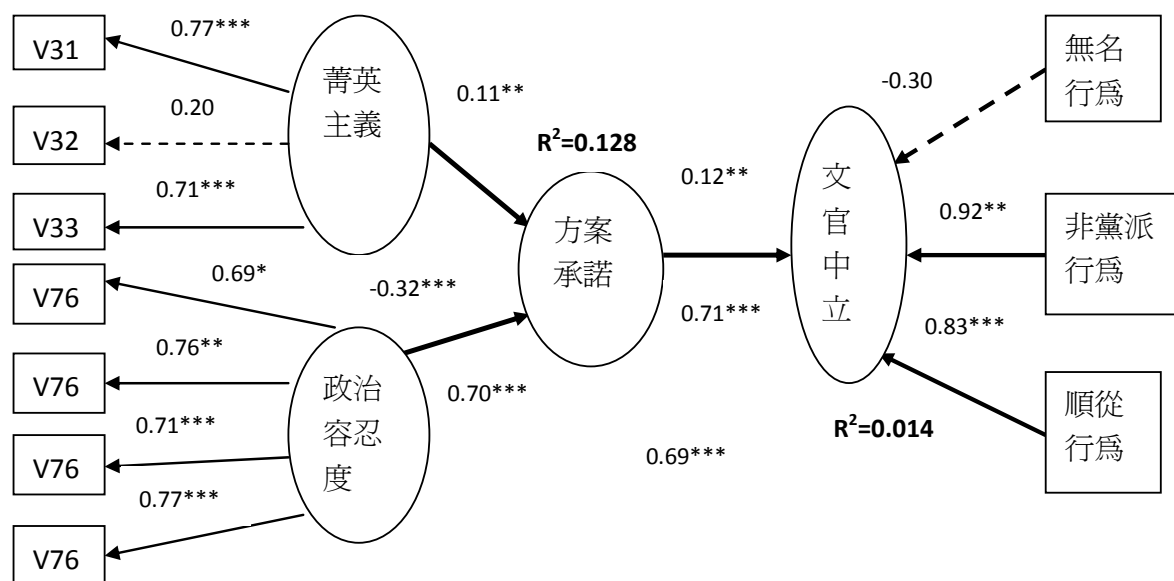
表八 構面的AVE平方根比較

	菁英主義	政治容忍度	方案承諾
菁英主義	(-0.61)	0.00	0.00
政治容忍度	-0.24	(-0.72)	0.00
方案承諾	0.18	-0.34	(-0.70)

圖表來源：本研究

下圖為本研究的結構方程模式模型圖，從分析結果來看模型的  $R^2$  和路徑係數值大小以及是否有顯著性來判斷模型的狀況，本研究的分析結果指出  $R^2$  值為 0.128，表示由菁英主義和政治容忍度等兩項潛在變項可解釋 12.8% 文官在方案承諾上表現的結果，並且就係數來看，其菁英主義與政治容忍度對於方案承諾均有其顯著性的影響性；而由方案承諾、無名行爲、非黨派行爲、順從行爲等四構面可解釋 1.4% 文官在中立行爲上的表現結果。

並且就係數來看，非黨派行爲、順從行爲與方案承諾對於文官中立均有其顯著性的影響。從模型的  $R^2$  值來看模型的解釋程度並非相當高，但結構中構念係數間大多具有顯著性。表示模型雖然具有解釋能力，但仍舊有相當大的修正空間，也就是說當此理論轉換成問卷在台灣進行文官調查時，仍舊有許多修改的空間，像是菁英主義的題組，以及無名行爲的再界定。



註：

1. \*\*\* $p < 0.001, t > 3.29$ 。 \*\* $p < 0.01, t > 2.58$ 。 \* $p < 0.05, t > 1.96$ 。
2. 顯著性以實線表示；未具顯著性以虛線表示。
3.  $\longrightarrow$  為標準化的路徑係數

圖四 結構方程模式分析結果

圖表來源：本研究

另外在進行此一結構方程模式模型的同時，筆者也有進行不同樣本上的模型檢定，分別為中央、地方、主管、非主管、男性、女性、簡任文官、薦任文官、委任文官，試圖去了解是否有個人因素在模型上不同的顯現。而在不同的樣本分群的樣本模型中，模型的  $R^2$  和路徑係數值大小以及是否有顯著性大略都相同，值得一提的是在主管的模型，也就是由主管文官樣本<sup>39</sup>所形成的模型，其中的行政中立無名行爲雖然也未具有顯著性的表現，但是其方向卻是唯一呈現正向的，其他樣本的模型均和全國性文官模型相同為負向<sup>40</sup>。這點讓人不禁猜想是否當文官是擔任主管職務時，對於工作上是否要擔任「揭弊者」的行爲動作更加保守，或者是由於擔任主管要職，因此工作責任的成功失敗的要責扛在其身，更容易傾向大事化小、小事化無的從事態度？

<sup>39</sup> 受試者在填答上；主管人員為 396 人，非主管人員為 1565 人，漏答一人。

<sup>40</sup> 其係數為 0.22，t 值為 0.54。

## 伍、 結語

從以上全國性文官的模型與其他模型的探討分析，如果從模型研究架構進行正向及負向的影響分析整理可發現如下表九，綜合前述，本文有下面的三點結論。

表五 模型間的因素的影響方向與係數大小性

方案承諾 (IPC)	菁英主義	+	**
	政治容忍度	-	***
行政中立	方案承諾	+	**
	非黨派行爲	+	**
	順服行爲	+	***
	無名行爲	-	

圖表來源：本研究

其一、就方案承諾，也就是影響文官在政策上表現維護公益，或者說忠實的執行政策的表現上，當政治容忍度越低，也就是文官越和政治說不，越有可能進行公益上的政策維護，另外一個則是本身的菁英主義的認知，當文官本身有專業上的信仰或者是認知時，在政策方案承諾上的人民優先的認知就會越強烈。如果說民主社會中的政治代表的是人民的回應選擇，這反應台灣文官在政治回應選擇和自我政策公益認知是相當不同的，表示文官認為政治對於政策通常的影響對於文官的行政作業上可能帶來的不是正面上的好處，通常是負面的。但自我政策公益認知和菁英主義方向相同，表示文官在菁英認知上認同為高階菁英的一族，並且可正確的進行維護公益的政策。

其二，就行政中立行爲來看，主要組成行政中立概念的為非黨派行爲、順從行爲與方案承諾認知，前兩者表示在文官認同上，不會讓政治思想或偏好影響在行政上的公益判斷且是順從主管的指示的，並且將者兩者當作行政中立的中心概念，但是當文官面臨政治壓力影響和忠誠順從主管的兩難時，是否會將公益擺在優先，成為所謂的「揭弊者」的無名行爲判斷時，台灣文官在模型上的方向選擇上雖然表示會成為「揭弊者」，但可惜的是其係數的顯著性未能達到顯著性，未能完全證實。因此，也許當台灣跟美國一樣有相關保護法條實行後，或者是現今中立法通過後再進行文官調查，或許會有不同面貌的展現。當然，主管模型和其他類別文官在「揭弊者」上的不同保守選擇，也可以成為下一階段或者是進一步



研究的主題。

最後，就整體模型和理論的比較來看，從國外題組搬到台灣實行的文官調查，雖然模型具有解釋力但是並不高，但除了菁英主義需要重新修正外以及文官的無名未包含在行政中立意涵中，其他構面題組放在台灣均通過信度與效度的檢驗。而沒有通過信度檢驗的菁英主義，以及在模型為能徹底發揮顯著性的文官無名行為，也許正告訴我們題組需要依據台灣現況進行再度的修改或者加入其他的構念因素。換句話說，就是在文官的行政中立行為上，還有其他的認知行為可能會進行影響，比如台灣目前民主化後其菁英主義的重新真正定義，以及從無名行為帶出文官在法制保障上的認知意涵；這些都應該重新納入模型中重新進行調查以及了解，並且確認除了這些文官的態度認知可以改善文官中立的改革之外，也可以了解是否還有其他台灣的本土因素會在文官中立行為上有更大的影響。

## 參考文獻

### 一、 中文部份

- 林文益（1991）。公務人員行政中立之研究。政治大學公共行政學系碩士論文，未出版，台北。
- 邱華君（1994）。從考試權獨立觀點論我國公務人員保障制度。中國文化大學中山學術研究所博士論文，未出版，台北。
- 邱皓政（2003）。結構方程模式。雙葉書廊。
- 邱皓政（2011）。當 PLS 遇上 SEM：議題與對話。*α β γ 量化研究學刊*，3，20-53。
- 許濱松（1996）。英美公務人員政治中立之研究：兼論我國公務人員政治中立應有的作法。彭錦鵬主編，*文官體制之比較研究*。台北：中央研究院。
- 施能傑（1992）。落實文官中立的理想：人事管理政策的觀點。紀念張金鑑教授九秩誕辰行政學術研討會，台北：政大公企中心。
- 陳敦源、呂佳螢（2009）。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。台灣文官公共行政暨公共事務系所聯合會(TASPAA)年會「全球化下新公共管理的趨勢與挑戰-理論與實踐」，高雄：中山大學公共事務管理研究所主辦。
- 陳德禹（1992）。文官行政中立的理論與實際。紀念張金鑑教授九秩誕辰行政學術研討會，台北：政大公企中心。
- 黃東益、陳敦源與余致力（2005）。我國中央政府公共管理者的政治態度。*中國行政評論*，14(2)，31-32。
- 蔡良文（1996）。我國公務人員行政中立法制之研究。政治大學中山社科所博士論文，未出版，台北。

### 二、 英文部分

- Aberbach, Joel D. (1990). *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*. Washington, D. C.: Brookings Institute.
- Aberbach, Joel D. and Bert A. Rockman. (1976). Clashing Beliefs within the Executive Branch: The Nixon Administration Bureaucracy. *American Political Science Review*, 71, 456-468.
- Aberbach, Joel D. and Bert A. Rockman. (1978). Administratives' Beliefs about the Role of the Public: The Case of American Federal Executives. *Western Political Quarterly*, 31, 502-522.
- Aberbach, Joel D. and Bert A. Rockman. (1988). Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State. *Public Administration Review*, 48(2), 606-612.

- Aberbach, Joel D., James D. Chesney, and Bert A. Rockman. (1975) .Exploring Elite Political Attitudes: Some Methodological Lessons. *Political Methodology*, 2, 1-27.
- Aberbach, Joel D., Hans-Ulrich Derlien, Renate Mayntz and Bert A. Rockman. (1990) “American and German Federal Executives – Technocratic and Political Attitudes.” *International Social Science Journal*, 123, 3-18.
- Aberbach, Joel D., Ellis S. Krauss, Michio Muramatsu and Bert A. Rockman. (1990) .Comparing Japanese and American Administrative Elites. *British Journal of Political Science*, 20(4), 461-488.
- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam and Bert Rockman. (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Aberbach, Joel D., Bert A. Rockman, and Robert M. Copeland. (1990).From Nixon’s Problem to Reagan’s Achievement: The Federal Executive Reexamined. In *Looking Back on the Reagan Presidency*, Larry Berman, ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Asmerom, H. K. and E. P. Reis, eds. (1996). *Democratization and Bureaucratic Neutrality*. MaCmillan Press.
- Baker, R. ed. (2001). *Transitions from Authoritarianism: The Role of the Bureaucracy*. Greenwood Publishing Group.
- Bollen, K. A. and Stine, R. (1992).Bootstrapping Goodness of Fit Measures in Structural Equation Models. *Sociological Methods and Research*, 21, 205-229.
- Chin, W. W. (1998). Issues and Opinion on Structural Equation Modeling. *MIS Quarterly*, 22(1), 7-16.
- Gregory, R. J. (1991).The Attitudes of Senior Public Servants in Australia and New Zealand: Administrative Reform and Technocratic Consequence? *Governance*. 4(3), 295-331.
- Haidar, Ali, Lin Hong Hai and Len Pullin. 2004. An Impoverished Neutrality? Public Manager Values in Local Government, Penang, Malaysia. *Local Government Studies*, 30(1), 88-107.
- Hecl, H. (1975)OMB and the Presidency – the Problem of ‘Neutral Competence. *Public Interest*, 38(Winter), 80-89.
- Herring, P. (1936) *Public Administration and the Public Interest*. New York: Russell & Russell.
- J. D. Aberbach · R. D. Putnam · B. A. Rockman(1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press.
- Kaufman, Herbert. (1956) .Emerging Conflicts in the Doctrines of Public

- Administration. *The American Political Science Review*, **50(4)**: 1057-1073.
- Kaufman, H. (1990). The End of an Alliance: Public Administration in the Eighties. **In *Public Administration: The State of the Discipline***, Naomi B. Lynn and A. Wildavsky, eds. Chatham, NJ: Chatham House.
- Leach, W. D., N. W. Pelkey and P. Sabatier. (2002). Stakeholder Partnerships as Collaborative Policymaking: Evaluation Criteria Applied to Watershed Management in California and Washington. *Journal of Policy Analysis and Management*, **21(4)**, 645-670.
- Len Pullin, Ali Haidar. 2003. Managerial values in local government – Victoria, Australia. *International Journal of Public Sector Management*. **16(4)**, 286-302.
- Levine, C. H., B. G. Peters and F. J. Thompson. (1990). *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Maranto, Robert and B. Douglas Skelley. 1992. Neutrality: An Enduring Principle of the Federal Service. *American Review of Public Administration*, **22(3)**, 173-187.
- Miller, H. T. (1994). Post-Progressive Public Administration: Lesson from Policy Networks. *Public Administration Review*, **54(4)**, 378-386.
- Moe, T. (1990). Political Institutions: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics and Organization*, **6(Special Issue)**, 213-253.
- . (1993). Presidents, Institutions and Theory. **In *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches***, G. C. Edwards III, J. H. Kessel, and B. A. Rockman, eds. Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press.
- Peters, B. G. and J. Pierre, eds. (2001) *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Routledge.
- Putnam, Robert D. (1973). "The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report. *British Journal of Political Science*, **3**, 257-290.
- Rourke, F. E. (1992). Responsiveness and Neutral Competence in American Bureaucracy. *Public Administration Review*, **52(6)**, 539-47.
- Schubert, G. A., Jr. (1957). The Public Interest' In Administrative Decision-Making: Theorem, Theosophy, or Theory? *American Political Science Review*, **51(2)**, 346-368.
- Vinzant, Janet, (1993). Strange Bedfellows: Public Administration, Neutral Competence, and Strong Parties. *Public Administration Theory and Praxis*, **15(2)**, 11-24.
- West, W. F. and R. F. Durant. (2000). Merit, Management, and Neutral Competence: Lessons from the U. S. Merit Systems Protection Board, FY1988-FY1997. *Public Administration Review*, **60(2)**, 111-122.

- Wiatr, J. J. (1995). The Dilemmas of Re-organizing the Bureaucracy in Poland during the Democratic Transformation. *Communist and Post-Communist Studies*, 28(1), 153-160.
- Wynia, B. L. (1974). Federal Bureaucrats' Attitude toward Democratic Ideology. *Public Administration Review*, 34, 156-162.

### 附錄一 敘述統計

基本資料變項	填答次數及百分比
性別	1962 (100%)
(1) 男	1106 (56.4%)
(2) 女	856 (43.6%)
主管別	1962 (100%)
(1) 主管	396 (20.2%)
(2) 非主管	1565 (79.8%)
年齡	1957 (99.7%)
(1) 20 歲以下	0 (0.0%)
(2) 21-30 歲	88 (4.5%)
(3) 31-40 歲	536 (27.4%)
(4) 41-50 歲	759 (38.8%)
(5) 51-60 歲	477 (24.4%)
(6) 61 歲以上	97 (5.0%)

圖表來源：本研究



# **Theory and Practice of Administrative Neutrality :**

## **A case study of the TGBS,2008**

**Chia-ying Lu\***

### **Abstract**

This paper attempt to find something between theory and Practice of Administrative Neutrality,and use the 2008 Taiwan survey (TGBS) data for the evidence-based research. This paper try to use PLS to build the structural equation modeling (SEM) model, and both use formative indicators and reflective indicators. Theoretical source of the article is from Aberbach, Putnam and Rockman (1981) developed on the "program commitments" and " tolerance of political " two scales . Most of the structural model with significant coefficients.However, the overall model explanatory power is not high, but the indicators in the questionnaire reliability and validity of the test has passed.

Key word : Administrative Neutrality ,Program commitments, Tolerance of political, TGBS, structural equation modeling

---

\* Assistant : Ph.D at the Department of Public Administration. ,National Chengchi University.

# 台中縣市合併後政府人力資源運用之研究

林怡伶、徐惠敏<sup>1</sup>

## 《摘要》

縣市合併升格實乃近年國內重大組織變革議題之一，所涉待調整事務繁重。本文擇定政府人力資源運用議題為例，運用組織變革與策略性人力資源觀點，探討台中市政府在縣市合併升格後面臨哪些人力資源運用問題，並藉由深度訪談瞭解如何研議相關因應策略。組織變革其實意指在既有的狀態下，因應環境的變遷，引進新的想法與觀點來改變組織的過程。本文期望協助（新）台中市市府團隊釐清組織變遷所衍生的人力資源運用問題，期待為此提出回應策略，協助（新）市府在組織發展過程持續改善其人力資源運用問題。

關鍵詞：縣市合併、組織變革、策略性人力資源管理、人力運用、台中市政府

---

<sup>1</sup> 兩位作者為東海大學行政管理暨政策學系碩士班研究生。

## 壹、前言

近年來爲了因應環境的快速變遷，企業組織包含企業界、金融界以及公營事業等紛紛對於組織內部進行變革與重整以維持競爭之優勢及期望能永續發展。而公部門在面對服務品質的提昇、知識經濟等競爭，應如何有效運用人力資源將是提升競爭力的關鍵。許多組織對於規模龐大而有合併或裁撤的變革作爲多不勝數。然而有鑑於企業及公營部門在組織變革成功的案例後，政府機構也紛紛跟進學習。因此，組織變革是在既有的狀態下，因應環境的變遷，引進新的想法與觀點來改變組織的過程，運用於政府機關中，傾向於由上而下的流程與機械式結構（李再長譯，2006：416）。

行政院於 2009 年核准新北市(原台北縣)、台中縣市、台南縣市與高雄縣市，單獨或合併升格爲直轄市，隔年於 12 月 25 日，包含台北市，由北至南共有五個縣府正式升格成直轄市政府，使台灣邁入嶄新的區域發展格局。但是新的直轄市不論是單獨升格或合併升格，在改制過程中都會面臨很多人事、經費或法制等問題。換而言之，組織變革發生在政府機關中，不論是法令規章、組織規模、人事制度及資源分配等都會受到很大的變化，尤其是新興直轄市政府的人力資源配置，部分人員因爲縣市合併之關係，必須重新適應新環境、長官、同事及相關法制與業務等問題。雖然在合併之前，組織內部經過多次研商協議，其前置作業已規劃並解決了大部份可能會產生的問題，但在正式合併升格後，組織仍存在著許多組織文化與人力配置等問題。

對於研究對象的選定，係因台中市爲台灣第三大都市，但卻苦於缺乏都市發展定位（例如：台北是台灣首都、高雄則有港都之稱等）。縣市合併之後，不僅提供嶄新的發展契機，也再度凸顯重新尋找都會發展定位的需求。換言之，如何能使得政府人事業務功能及職掌之設計，依照其定位與發展之趨勢做更爲妥當的安排；再者，台中市政府不同於台北市及新北市之獨立升格，屬於兩縣市政府合併，許多組織架構、業務職掌及法令規章等都必須重新設計及討論，較上述兩直轄市爲複雜；另外，台中縣市之整併包含山地、平地及濱海地區，其中無論是地域上差異性或政府管理上都都會面臨極大的困難；最後，由於台中市地理位置適中且也有地利上之方便，因此選定台中市政府作爲研究對象。故本研究係在探討

台中縣市政府合併後所衍生之人事問題及提出有效的建議與解決方案，以期能夠給予新市府做為參考之用。

本研究聚焦在檢討台中縣市合併改制後，人事單位遭遇哪些人力資源運用問題，應當提出哪些回應策略。因此，本研究衍生兩項具體研究目的，茲說明如下：

- 一、瞭解台中縣市政府於合併升格後，人力資源運用的規劃內容與執行層面的變動情形。
- 二、針對前述變動，新市府人事部門應可採取的因應策略為何，以及後續研究重點為何。

鑑於上述研究目的，本研究提出下列待答問題：

- 一、（新）台中市政府在縣市合併升格後，就整體市府人力資源管理運用面臨些哪些問題？
- 二、（新）台中市政府面對前述人力資源管理實務問題，可採行哪些因應的策略及方法？

為回答上述研究問題，本研究採用文獻分析法及深度訪談法，藉由政府機關資料、專書及學術期刊論文等相關文獻分析，加上深度訪談的第一手資料，逐步地回答前述研究問題，以達成上述研究目的。

## 貳、理論與相關研究成果分析

### 一、組織變革

組織變革，最早出現在 1940 年代末期，K. Lewin 為第一個提出有關變革過程的理論模式者，並認為組織的變革是因受外在環境的衝擊，並配合內在環境的需要，而調整其內部的若干狀況，以維持本身的均衡，進而達到組織生存與發展的調整過程（轉引自孫本初，2009：386）。Salamon 認為組織變革是機關或企業的組織結構或計畫在組織中所處地位之改變（轉引自陳光榮，1999：57）。詹中原（2006：1-3）認為任何有機體及組織體，真切感受到變遷是不可避免的，且其速度及複雜性亦是質量俱增。此種因環境改變而導致組織的自然改變，稱為「變革」。這種由某種狀態轉變到另一種狀態的自然改變，其範圍從概念上的改變到具體措施的改變，可能有利於組織或不利於組織。組織主觀針對這樣的變遷與管理，就是組織變革。

組織變革之最主要目的為希望藉由組織變革的過程，使組織可以達到改變組織成員的行為或能力、提升組織文化與服務品質，用以因應外在環境的變化。Hellriegel 則認為其目的是為了達到組織的適應力與促進組織個人或群體行為的改變。前者是指組織為了達成各部門對外在環境的彈性變化力、應對力及適應力，使組織在競爭激烈與多變環境中仍能保持優勢；後者乃是指組織若要改變策略來應付環境的變化，就得從組織中個人及群體思想和行為做改變（轉引自戴國良，2004：571-572）。

近來由內政部辦理完成五都合併升格乙案，便屬於組織變革的重要案例。根據 Lewin 在 1940 年末期發展出第一個有關變革過程的理論模式中，組織將要發生變革時，第一階段為「解凍」(Unfreezing)，包含淨化感情的作用(Catharsis)，以減少組織變革的阻力；或尋找一些刺激性的主題或事件，使組織成員察覺到變革的需求及獲得所需要的資訊，以配合尋求解決之道。而在台中縣市政府在面臨整併階段時，透過兩縣市政府數次會議討論，逐次形成共識並提出相關部門整併規劃。在縣市合併升格計畫書擬定後，開始採取行動以改變組織系統或部門的行為，使其行動或運作狀況由原先的水平轉變為另一新的水平，或是對組織結構及過程加以變革，以發展新的行為、價值、態度，此一階段稱為「移動」(Moving)，而目前新市政府正處於這個階段，需等到人員補齊及各項事務、制度都安排妥當後，才能施以「再凍結」(Refreezing)的階段，建立一種新的過程，使新的行為或運作水準能維持下去，不致回復到原來的狀況，並使新組織產生更高的效能。

當一個組織因環境因素而發生調整或變革的過程時，會產生一些相關問題，其主要來自於既有的組織文化遭到破壞，使得組織變革的計畫遭受阻攔或抗拒變革；根據林建煌（2003：360）認為抗拒組織變革有以下四個理由：不確定性、害怕失去既有的利益、認知差距及社會關係的建構。而為了降低組織變革的抗拒，策略管理人員可以採取一些行動來降低它們的衝擊，例如：力場分析<sup>2</sup>、雙向溝通及共同參與等技術來解決。而組織變革除了組織結構與人事調整外，還包含組織文化與行為途徑等方面，而也需要借助首長的條件及意志與訓練與溝通，來強化變革內涵的認知及預防認知障礙的發生（轉引自盧逸斌，2008：41-42）。綜合上述，筆者將組織變革抗拒原因分為四個層面，再針對其抗拒之原因給予克

---

<sup>2</sup> 力場分析：主要觀念是在「均衡」，指的是追求變革的力量（稱為驅離力量），與反對變革的力量（稱為滯留力量）剛好粗略相當的情況，而這種僵持的狀況只有在驅離力量大於滯留力量才能打破。

服的方法（參見表一）。

表一：組織變革抗拒原因與克服方法

面向	產生抗拒之原因	克服方法
結構方面	權力結構及地位改變，害怕失去既有的利益	給予成員對變革計畫與主導者的信任
文化方面	社會關係的建構，傳統規範與價值受到威脅	讓組織成員共同參與
成員方面	對改變產生不確定性	採取獎勵方式及鼓勵成員執行變革的計畫
溝通方面	成員對變革有所誤解，認知有所差距	增加與組織成員之間的溝通與協調

資料來源：筆者自行整理

綜合以上組織變革相關理論所述，隨著時代的演進，對於組織變革是以舊有狀態基礎下，因應內外環境變遷、提升政府績效及滿足人民期望、改善國家的國際形象以及提升國家競爭力，且針對未來發展性所作一種努力的過程。然而在變革期間，組織內部也會有許多問題因應而生。目前台中縣市政府在合併過程中，正面臨組織結構大幅調整與更動，雖然在 2009 年 12 月 25 日縣市合併改制直轄市的作業宣告完成後，市府內部組織結構及人員編制已大致抵定，但內部仍然存在許多問題，例如：制度、規範及環境不同等問題。而這種變革是需要長時間的而非一蹴可幾，因此，如何獲得組織成員的贊同與配合，是一項非常具有挑戰性的任務。因此，本文運用策略性人力資源觀點，希望對（新）台中市府往後的人力資源管理運用策略提出整合組織發展需求的因應建議。於下說明策略性人力資源管理相關主張。

## 二、 策略性人力資源管理

策略性人力資源管理已在近年來大幅受到公部門的運用，訓練和學習可謂是能力建立的首要關鍵，而「策略管理」經常被使用於重新界定組織目標與設定內部單位之分工。隨著縣市合併升格為直轄市後，市府勢必會遭遇組織變革所導致的抵抗、內部人員的不安等問題，然而市府若能具備因應變革之能力，有著策略管理的思維，如此不僅可以減低市府或是單位同仁對於變革所帶來的恐懼感。據



此，以下將透過理論文獻，針對策略管理之內涵進行說明。

策略性人力資源管理之主要目的在於，運用人力資源管理為策略工具，以達成組織既定之目標，就垂直整合而言，是指競爭策略與人力資源管理合一；水平整合則是指協調於整體人力資源管理間所需之相關運作。顯然地，策略性人力資源管理是以總體的觀點使人力資源管理與經營環境能與企業經營目標間相互配合，並強調各項人力資源管理實務所應具備的協調性與整合性（張耀宗，2002）。

不過，Devanna、Forbrun 與 Tichy（1984）認為策略性人力資源管理受到三種外部力量的影響，認為當組織外部經營環境變動時，如政治、文化、經濟與科技環境改變時，將影響組織內部之競爭策略、組織結構與人力資源管理；惟有透過彼此間相互協調運作，才能使組織面對環境的挑戰，達到永續經營的企業目標。如此，將人力資源部門層次提昇至策略層級，將助於有效管理組織人力且提供經營者有效策略的經營方向，以因應外部環境的變動；並使組織在面對持續變動所衍生出的問題時，能快速且具彈性的解決各種未知的挑戰（孫本初，2007）。

而公務人力所需的策略能力，是爲了完成機關策略目標、因應未來環境變化所需的關鍵能力，而非一般的行政能力。這些策略能力包括策略規劃、資源管理、專案執行、協力治理等等，組織成員若建立並擁有這些策略能力，意味著策略管理得能有效進行。根據此一界定，策略能力是爲達成組織策略目標所需的關鍵能力，以因應組織外在環境變化，同時形塑組織員工以運用無形資產創造價值。而組織生存力有以下三項關鍵要素（陳志瑋，2009）：

- 一、 適當的組織目標：具備認同感和可達成的目標；
- 二、 有能力的人員：熟練且積極的管理者與員工；
- 三、 非人力的相關資源：資金、資產、技術、資料庫、過去發展出來的操作系統、庫存用品。

在這三項要素中，可知公共組織成員需要習慣外部思考，創造策略創新的理念，藉以執行策略規劃的內容，如此才能將組織能力與組織的策略相互配合，以獲得成功的策略執行。另外，策略性人力資源管理的觀點爲落實彈性、公平的人力運作策略，發展效率與廉能的政府（蔡良文，2009：9）。

隨著全球競爭態勢之發展與政府改造風潮下，以「策略性人力資源管理」取代傳統人事管理來提升政府競爭優勢，已成爲政府人事行政最新的發展趨勢。政府爲了面臨新的挑戰，對公務人力資源管理及發展的策略也提出新的做法及要求；因此，如何提升政府組織的競爭力，將是全球國力競賽最重要的關鍵因素（邱

志淳，2006)。對於政府組織而言，策略性人力資源管理除了要兼顧組織與人員之需求外，更要以宏觀的角度來評估社會整體資源限制，以及政府組織所能產生的生產力或貢獻。反觀，本研究係在探討台中縣市合併後，新市府在這波改制變革中，因大多機關仍存在人員尚未到位之狀態，公務執行方面亦受到很大的影響。因此，藉由策略性人力資源的觀點，對於人力資源的運用提出有效地合理分配之方案與見解。

### 三、 相關研究成果分析

根據 Lewin 所主張的組織變革三個階段分析台中縣市合併案例的進展，目前已完成第一階段工作，亦即中央所提出之政策驅使機關組織察覺變革的需要性與迫切性；其次，第二個階段所強調的各機關人力需求與任務衡量之整合性工作，也隨著合併規劃書決定（新）台中市府員工員額的多寡而告確定。目前（新）台中市的縣市合併升格案例已推展到此階段。面對未來組織發展的人力資源管理問題，則有賴相關合併前所執行的研究成果提供政策研議方向與建議，以下是關於縣市合併相關研究之論述。

孫本初等人（2010）在〈台中縣市改制-直轄市行政業務〉委託案一文中，藉由對台北市、新北市及高雄市織秘書處組織架構與人員編制的瞭解來做為台中縣市合併改制秘書處之參考，並根據都市之特色及發展型態做為設置之依據。

鮑忠銳（2009）則以高雄市組織變革的人事發展實務為例，提出「健全機關組織功能；有效規劃基層人力、開發公務人力資源；落實人力交流管道及提高公務員素質與加強在職培訓」等三項建議。希望採取員額評鑑的方式，使機關組織更臻健全，並依據政府施政方針，對未來所需公務人力進行比較長時期的預判。另外，對市府人員實施專長轉換之智能補充訓練以彌補工作業務上的不足。

劉祥得等人（2009）的研究則指出，對於政府機關的變革，工作投入程度愈高，必能促使其提高工作滿意認知，進而提高對於組織變革的接受程度；另外，也可以透過有系統的教育訓練，降低公務人員對於變革的抗拒，進而提高其工作滿意認知，且維繫已有的服務態度與認知。

但昭強（2006）指出公部門的組織變革的困境，常侷限在局部業務調整或人事調整的變動，多屬組織的重組，係被動性、局部性的變革，這樣的變革屬於非創新的變革，很難賦予組織的新生命，也很難能符合社會的期待。

綜合以上相關文獻所述，政府機關內部的組織產生變革時，不僅包含組織結

構上的變化，也包含了組織內部的文化及其他的部份，其內部成員會因為變革的不確定性及易變性感到恐懼不安，倘若能適時提供教育訓練及給與信心，亦能促使變革順利的進行。此外，在改制合併過程中，組織架構或人員編制方面，也必須考量都市的定位與發展型態對於人力資源安排作妥善配置。

## 參、實證分析

根據實務資料得知，原台中縣政府一級單位及所屬一級機關 24 個（18 處 6 局），原台中市政府 23 個（17 處 6 局）。合併改制後，（新）台中市政府設有 26 個 1 級機關及 163 個 2 級機關。這是根據「地方行政機關組織準則」第 11 條第 1 項規定，直轄市人口在 200 萬人以上者，得設一級機關 32 局（處、委員會）。但改制初期，依台中縣、市環境現況，因此僅設有 26 個一級機關。再者，原台中縣政府所屬二級機關 63 個和各鄉（鎮、市）公所附屬機關 81 個，共 144 個機關，及原台中市政府所屬二級機關 50 個，合併改制後所屬二級機關部分計有 163 個（詳見表二）。

表二：合併改制後，（新）台中市政府機關數統計表

機關層級與類別	原台中市	原台中縣	台中市
一級機關	24	23	26
二級機關	50	144	163
總計	74	167	189

資料來源：筆者彙整

隨著時代的演進，組織變革發生於組織受外在環境的衝擊，並配合內在環境的需要，而調整其內部的若干狀況，以維持本身的均衡，進而達到組織生存與發展目的的調整狀況（吳定，1991：42）。而在台中市縣市合併改制為直轄市之時，原本分屬兩個縣市政府的公務人力資源，在整併的過程實際上遭遇諸多問題。為了瞭解（新）台中市政府相關人力資源政策規劃與管理問題，研究者提出訪談題綱（詳見附錄二）後，分別邀請政府機關及專家學者進行訪談（名單詳見表三）。以下就深度訪談結果提出 6 項分析結論：

表三：訪談對象一覽表

單位名稱		訪談時間	代號
政府機關	台中市政府人事處企劃科	2011/10/06(五) 10:00~10:45	A
	台中市政府新聞局	2011/10/19(三) 18:00~18:20	B
專家學者		2011/10/20(四) 12:00~12:30	C

資料來源：筆者彙整

### 一、 新市政府合併改制後，整體人力甄補現況仍呈現不足

在台中縣市改制之前，台中市政府及原台中縣政府人力資源總共為 14,457 人（含警消人員），而在 2010 年 12 月 25 日台中縣市正式改制升格為直轄市，根據改制計畫書，警消人員額編制暫不調整。而原本台中縣市政府不含警消人員總共為 6001 人，改制後員額總數為 6,724 人，員額增加了 723 人。而受訪者 A 表示，在擬定縣市合併書時，預估增加 1,000 人左右，但根據行政院有員額政策的管制規定，台中縣市合併之後，可增員額為 786 人，但其附帶條件為改制後的第一年，除了新設的機關或行政業務之外，以不增加員額為原則，所以 786 人沿用至 102 年，因此，與預期的少了將近 300 人。再者，受訪者 B 表示，由於縣市合併後許多機關重新調整，每個機關所被分配甄補的員額不等且這些員額是逐年按梯次甄補，並不是一次到位，因此在業務執行上會產生人力不足的問題，且員工對於新環境與業務都不熟悉的情況下，也無法有效發揮人力效果。換而言之，新進員工還需要時間來適應新環境與瞭解工作業務，實乃對於市府現狀幫助甚少。

「員額不足當然會有一些影響，那工作進度上會落後…一人身兼兩職三職，這應該是普遍的狀態，那當然是因為人還沒補齊，因為要在改制之後，機關才能夠去甄補人員，那改制當天只有現有的人力補過來，那事實上存在很多空缺，所以這是在改制之後人員入續再補，才能逐步進入正常的狀態…」……. (A6)

受訪者 B 也表示，合併升格之後，新增業務部份主要是市長提出多項政策，

但在新進人員尚未補齊之緣故，業務量又增加的情形下，人力相對並無呈現正成長的趨勢，市府員工一人仍身兼多職，因此，市府人員只能不斷加班，讓工作進度不至於落後太多，以符合市長的期待；而關於員額的遞補，若能在整併之前就先規劃部分的人力得以運用，就不會導致新市府在運作上有困難。

「合併之後我們很多機關會做組織的調整，也就是組織章程的修編，會擴增人力，但是你這個人力是非常小的一部份，也有可能每一個機關可能增加個三五個，那目前這些人力他還沒有補進來…」……

(B3)

經由訪談及實務資料內容顯示，整併之初業務量增加，但人力相對並無呈現正成長的趨勢，市府員工一人身兼多職，在這樣的情況下，市府人員只能不斷加班，讓工作進度不至於落後太多，以符合市長的期待；但其員額的甄補應是在整併之前就先有部分的人力得以運用，才不會導致新市府在運作上有困難。

## 二、 新市政府合併改制後，區公所定位轉變且影響其人力運用規劃

改制前台中縣鄉（鎮、市）公所 21 個屬於非都市型的自治團體及台中市區公所 8 個屬於都市型的自治團體，各有各的作業事項及施政重點，在合併改制後，不但將原有鄉（鎮、市）公所改為區公所，併同台中市區公所 8 個，共 29 個區公所，且原縣市鄉鎮市區公所之業務與組織也隨之產生了行政組織及人事結構必須重分配的問題，其權限與業務職掌受到縣市合併升格之影響，以鄉鎮市長從民選改為官派最為顯著，原台中縣鄉鎮市改制後設區，由原先選舉產生的鄉鎮市首長轉任改為區長，區長則由直轄市市長派任。

「…前台中縣區公所他是自治團體，有一些自治事項，改制後他是派出機關，那整個性質就不同了，所以一級機關和公所間就會有一些磨合…」…… (A4)

此外，其業務職掌的部分，因為機關性質不同之緣故，改制之後為派出機關，



因此，部分權力也隨著業務上的調整改為新市府所有，此種業務型態上的變化讓合併前台中縣各鄉鎮市區的首長及員工較難以適應。

### 三、 合併初期，人員調動引發通勤交通問題

由於新市府位於原台中市新市政中心內，對於原台中縣之員工上下班往返有一定的距離，因此在合併之後，新市府提出兩個方案來解決這個問題，一為定點交通車接送，二為請調服務申請。

「…交通車定點接送，這中間還做了一個東西，就是請調服務，編制人員和約僱人員讓他們做一個請調服務，我們去做了一個平台，若有意願的話，提出來經過兩邊的首長同意的話，可以去做一個請調…」…… (A8)

交通車之定點服務不僅能解決員工之通勤問題，同時這也是一項福利政策，市府表示只要在經費預算許可下，會一直持續交通定點服務，以讓員工上下班便利，因為這不僅可以解決員工是上下班問題，同時也可以讓員工感受到市府的貼心。

「只要預算在我們都會一直持續，…其實這是一個福利政策嘛！我想這從台中縣來這邊工作，這改變了你的工作環境，不是你自願的所以你為了配合過來這邊上班，那我們就希望說有一個補貼的制度…」…… (B8)

方案一雖能暫時減緩員工上下班所造成通勤上的不便，但由於這項方案是靠預算有無才得以施行的，因此不能確定實施之時間，對於住在比較遠之員工，確實還是無法解決；而方案二則考慮到員工通勤及時間上的考量，因此，是一個比較可行的方案，但其請調還是必須要有相對應的職位或空缺，才能有這個機會申請，但根據受訪者 B 表示，請調的人亦占少數，因此變動不大。

### 四、 市府機關內部有派點服務，以解決民眾之需求

台中縣市合併改制升格為台中市，機關之設立在縣市合併之初就已經規劃相



關的業務與職掌，改制之前也先做預擬作業，使得所有機關業務與職掌能夠在改制後馬上就緒到位，並按照其業務職掌運作，惟較不同的是，建設局、都發局及社會局等機關，由於業務需要及民眾需求，故有機關內部的派出單位駐點在市府之外的地方（如豐原區），一方面能就近處理該區塊的業務，另一方面則是方便原台中縣民眾之需求。

## 五、新市府員工需要時間適應組織文化及調適心理狀態

組織文化是組織中的成員，擁有共同的價值、規範與信念，而產生影響組織成員的行為或表現態度。但在合併之後，同樣帶來正面及負面的影響，組織內部的變革不僅將會影響其權威地位或自由工作機會，也會影響工作內容與規則及改變團體的關係，換而言之，將兩邊不同組織文化的團體做結合，很容易產生不適應的現象。

由於縣市之間工作習性、文化、工作態度不同，容易產生不適應的現象，甚至在新的工作環境對於人、事、物都必須重新適應學習，無法在短時間內取信於人，因此會有自我保護的行為出現，在這種情況是無法藉由強制力或制度來解決的，而是需要時間來慢慢產生一個共振的效應。而新市府雖已合併半年之久，然而新進員工亦未能補齊及部分員工申請請調之關係，因此容易因為工作量大增，壓力大、團體經常性更動而引起反彈及倦怠的情形而影響整體，所以在變革過程中，應注重組織人員之間的交流及心理狀態，並重視及保障其該有的權益。

「雙方的工作習性、文化、工作態度不一樣，那很明顯的現在新的市政府主管幾乎都是台中市的，那台中縣的會覺得被邊緣化了，不受重視，…」……(B5)

除了兩邊組織文化的差異需要時間去磨合外，市府員工間的心態調整也是很重要的一環，新政府合併後也產生了另一個重要的問題，中高階主管的調配形成了以原台中市之主管為主而縣主管為輔的現象，這容易導致員工間的消極不配合，認為自己被邊緣化不受重視，甚至在員工間生涯升遷應會因此受影響。

「…變成直轄市之後坦白講他就是一個職等比較高的地方…可是這職等比較高的東西位階實際上還是有限的，那這些位置可能第一他

要內部擺平就是內陞制…」…… (C2)

「主管階級的問題也是當時合併的一大問題…分配的結果大概多數絕大比例都是市政府的人留任…一樣的位階過來結果導致就是說縣政府的人基本上都當副的，或者是當參議…」…… (C8)

由於台中縣市合併升格為直轄市之關係，此次變革過程組織架構及機關單位重新調整，多數人之職等都晉升一級，以原台中市之主管晉升為主，但仍有少數人（原台中縣主管）無法加級，只能作為副手或參議，而這些人員則會以消極不配合的心態來面對工作業務，影響整體的效率。因此，政府各機關首長須對這一部分的員工進行溝通、勸慰與輔導的工作，並採取諮詢的方式，聽取變革之意見，並盡量能達到一個平衡之階段。

## 六、 新增職能需求，仍待持續性訓練予以補強

為使新進人員或調職人員能夠瞭解業務概況、增進有關工作所需知能及服務態度，因此不管是一般考試錄取人員的基礎、實務訓練，或是機關所規劃的年度計劃訓練相對的對員工是格外重要，機關可透過訓練培養員工之公務禮儀與應對技巧、學習溝通協調能力，以便推動業務、建立行政之服務態度。同時，為確保專業專才，市政府於人員出缺對外徵才時，除了考量應徵者學歷、經歷及任用資格條件外，也加入首長親自面試（或筆試），以選拔優秀人才。

「…考試分發之外的，我們通常是公開上網，通常會設定一些資格條件，看這個缺的性質和業務去設定一些條件，再來甄選，可能是面試，必要的話再加筆試。」…… (A15)

「…我們每一年機關都有訂一個年度訓練計畫，每個機關針對他自己的需求可以提出他要哪些訓練，排到訓練課程裡面，到時候再去請有關人員來指導。…」…… (A18)

每個年度都會安排年度訓練，將各機關單位所欲訓練之相關課程訂定年度訓練計劃中，結合訓練計畫配合台中市公教人員訓練中心，加強市政府員工專業、

語言、電腦等知能；例如人事處針對人事人員，納入相關業務之法規、或組織編制方面等的專業課程，同時也會委託其他機關幫代訓，不過該訓練是沒有評分制度的，有些採自願式的，有些則是機關認定業務需要直接指派人員，同時也鼓勵終身學習，藉以強化市政府公務人力資源素質，以提昇市政服務品質。

## 肆、結論與建議

### 一、 研究結論

「一個組織採用了新的思維及新的模式。」此強調了組織變革須徹底改變組織文化及人員之素質、行為及思維模式等，方能確保變革之成果，並利於組織持續以新模式提升組織之績效（蔡志明，2009：13）。機關為尋求更好的管理與領導的變革模式，試圖為組織建立不斷適應變動的整體能力，得以創造良好的工作環境，讓大多數人都真心喜歡在這樣的環境中工作。然而，組織若要在策略性人力資源管理的架構下進行職能變革以提升政府競爭力，則必須依賴大幅修正現行政府人事政策和管理制度來加以配合。

經由實證分析本文得出如下幾點結語：首先，透過理論與實證結果可得到，組織變革之「解凍」：第一、組織需打破墨守成規的現象，因為組織成員會認為除非有變革之需要，否則是不可能接受變革的；其二為應設定現實狀況與理想結果間的差距，當組織成員認知到有此種差距時，他們會因為感到壓力或焦慮進而縮短差距。因此，要能使組織更快進入軌道，各項工作作業流程是否順利銜接，組織人力是否配合到位，均有賴相關機關與市政府間充分溝通與審慎規劃，而在各項業務功能調整過程和執行上可能出現具有高度爭性的問題，亦有待相關部門研議協調，以化解爭端，以便推動中央與地方之業務功能調整工作。

其次，第二階段為「移動」此即為認知重建的概念，意指幫助成員以不同的角度去看事情，以及在未來以不同的方式去行事。因此，組織成員應以一種新的角色模式來看新的事物；並詳察環境中新的資訊，以助組織實際需要的變革。另外，在當前環境下，市府對於人力方面，應儘快將人力補足，而倘若各機關之人力配置有超額人力，可移撥不足機關（單位），無法移撥者，則列出缺不補，至於臨時人力可隨同業務納入相關機關（單位）；並關注組織內部級組織間交流的情形，以穩固新的組織架構與尚有之基礎，而於中期規劃方面，則可視政府財政

狀況、市政發展及各機關實際運作情況，再分階段配合調整其中配置，以使人力配當得宜。

最後第三階段「再結凍」則可以反映在兩個層面上，第一為組織個人的再結凍，以嶄新的方式去做事，使其得以符合個人全部的自我理解概念的過程。第二為組織關係的再結凍，為確保服務對象的新行爲或運作方式能配合其他重要的人員，因此這個過程包括和其他人一起採用完成任務的新方法，幫助他們瞭解爲什麼這次變革較優於過去的方法，使組織狀態能以新的形式繼續運作。

總結來說，當組織變革已經是組織基於生存或是外在環境的要求所應須要作的事情時，組織管理者必須要去強化變革的正當性，亦即提供給成員足夠的願景與告知潛在的挑戰，讓他們體認到如果不進行組織變革，將無法因應外在的需求。但另一層面也要體認到在組織變革過程中，組織成員對於環境的改變所可能導致學習或是適應的焦慮，因此必須透過讓成員有足夠的參與，以讓他們深刻的體認到自己在組織變革過程中所扮演的關鍵角色，盡量營造心理的安全感。

另外，從策略管理角度思考機關的定位，以因應各種不同領域及專業職能，進而鼓勵組織員工，建立的協力能力。然而，這有賴於組織領導者和所有成員的支持，才能貫徹到各項公務的人力訓練。未來隨著多元參與的環境下，機關扮演更重要的角色，面對民眾需求也將須更快速回應，以滿足民眾對市府之期待。同時，伴隨環境變遷快速，民眾對市府的需求與要求亦會隨之提高，因此，必須落實員工在職訓練，除要提升員工專業職能外，也要增強其服務之能力，強化公務人力之素質，提升行政效率。

公共組織的領導者和所有組織成員，都有必要認知組織的使命、願景、價值、目標等，進而促使組織在整合運作下，並非注重單一組織或成員的變動，而要活化激發組織成員的創新與彈性思維。因此，透過策略性人力資源管理思維的貫徹，目前對於個別機關人事功能的發揮，其能督促各機關首長或主管負起成敗責任，進而帶動機關的成長。同時在新市政合併組織變革下，市府亦應推動協力能力的建立，機關單位不僅要將公務人力視爲資產，更要投注訓練資源、提供學習與進修的管道與環境，以創造更大的價值；而員工自身也應體認除有助於自身職業生涯的發展外，對組織總體目標和各項政策問題的解決也要有助益，組織策略目標之間之契合，有賴於策略性人力資源管理系統的支持，如此才能避免不同的組織層級、功能部門、組織內部與外部之間，以及策略規劃與策略執行過程之間的環節斷裂。

## 二、 研究建議

縣市合併代表了制度的變遷，在此變化下市府應強調縣市之間的夥伴關係、協力與溝通能力，努力強化雙方聯繫溝通的能量，除了在一些法制層面上所遭遇到的問題外，例如相關法規條文之範圍應如何界定？同時新舊市府也應跳脫以往的本位的思維，應採取創新思維的方法並採納各方意見，將其做到最適當的運用與發揮；故基於上述本研究建議將台中市變革分為近、中、長程三階段循序漸近地完成其願景與目標，分述如下：

### (一) 近程階段

明定市府之準用範圍、相關法規的修訂，並設計提昇人力品質的相關訓練方案，以確保縣府能量足以應付各式不同民眾的需求。在人力配置上各機關單位不應只看見眼前的人力不足，因為機關之人力雖可能因合併而有縮減或沒有新增人員，然也可能因合併而使得有些業務收回市府，相對地人力雖沒有增加但業務卻減少了；故其應考量的是如何在有限的人力資源下有效率的達成現行目標，以及如何讓合併後之雙方組織文化更快融合，並以現有的資源做最大效益的運用，創造出屬於台中市的藍海戰略。

### (二) 中程階段

本階段目標著眼於為台中市未來發展奠定基礎。在此階段公務人員分階段補齊到位及各項事務、制度都已安排妥當，且逐漸步入新組織原先設定的軌道，此時應將組織進行「再凍結」的步驟，建立新的組織架構，使新組織之運作水準能夠維持下去，因而產生更高的效能。

### (三) 長程階段

在此階段台中市已完成改制後的中程目標，接下來則是以區域發展為重點，將中部區域及台中市內部各區規劃作為著眼點，對內主要是調和各區之城鄉差距、調整工作任務與分派，且應與地方充分溝通爭取共識；對外則應結合周邊的縣市，並協議共同發展的目標，帶動中部區域的繁榮。



## 附錄一

### 參考文獻

#### 一、專書

- 吳定（1999）。**公共行政論叢(增訂六版)**。台北:天一。
- 林建煌（2003）。**策略管理**。台北：智勝。
- 孫本初（2009）。**新公共管理(修訂二版)**。台北：一品。
- 戴國良（2004）。**人力資源管理：企業實務導向與本土個案實例**。台北：鼎茂。

#### 二、期刊論文

- Devanna, Forbrun, & Tichy (1984). *Strategic human resource management*. New York:Wiley.
- 孫本初（2007）。策略性人力資源管理在政府機關之應用與行銷。人事月刊，44(1)，4- 11。
- 陳光榮（1999）。組織變革之探討-以高科技產業為例。**經濟情勢暨評論**，5(3)，57-59。
- 陳志瑋（2009）。公務員協力能力的建立及策略契合。文官制度季刊，1(4)，137-164。
- 張耀宗（2002）。變革壓力下，策略性人力資源管理推動組織學習之研究—以 A 技術學院為例。**萬能商學學報**，7，81-101。
- 蔡良文（2009）。文官體制變革之論證。文官制度季刊，考試院八十周年慶特刊，1-24。
- 劉祥得、翁興利、陳彩虹（2009）。組織變革影響公務員服務導向及變革接受態度之因果模式分析—以台北市區公所為例。**中國行政評論**，17(1)，125-162。
- 鮑忠銳（2009）。地方政府組織變革之芻議—以高雄縣市合併改制直轄市為例。**中國地方自治**，62(12)，22-30。
- 盧逸斌（2008）。變革管理，從心做起。**研習論壇月刊**，(90)，39-47。

#### 三、研討會論文

- 邱志淳（2006）。公務人力資本發展策略之研究。推動策略性人力資源管理，建構效能政府學術研討會，台北。
- 但昭強（2006）。組織創新變革的策略管理—以高雄市政府公教人力發展局為例。公共組織變革管理個案學術研討會，台北。

#### 四、研究計畫

- 孫本初等(2010)。臺中市政府改制直轄市--行政處業務委託研究。（編號 PG99050372），未出版。



詹中原（2006）。組織變革之因應。國政研究報告。

## **五、 譯著**

李再長（譯）（2006）。組織理論與設計（Richard L. Daft 原著）。台北：華泰。

## 附錄二

### 訪談提綱

#### 壹、 現況與問題

- 一、請您簡述新市政府合併改制後，整體人力配置的現況？相對於合併計畫書的規劃內容，落實程度為何？
- 二、前述規劃若存有落差，導致哪些人力資源管理實務的問題，請您依序說明？  
（例如：員額進用不足有哪些影響？員工調派產生專長適切度不足？員工通勤交通問題？雙市政中心之間人力支援問題？什麼樣的評量方式遴選出適當的人才？新進及在職員工各階段的教育訓練?）

#### 貳、 解決方案

- 一、針對前述問題，台中市政府需要哪些支持以茲回應？從您的實務經驗來看，相關解決方案的落實困難為何？