政治科學論叢／第五十二期／民國 101 年 6 月／頁 117～170

文官政治認知是否與行政中立行爲衝突？

2008 年台灣政府文官調查的初探性分析*

王光旭**

摘　要

本研究基於循證研究（evidence-based research）的立場，意圖從 2008 年台灣文官調查的資料，以價值衝突的角度，透過探索性因素分析、皮爾森積差相關分析與結構方程模型等方法，檢視台灣文官行政行爲中是否存在政治認知與行政中立行爲的價值競逐與衝突。根據分析結果，本研究的模式與研究假設均獲得資料的支持：全台灣的文官系統，特別是委任的文官，其偏差的政治認知對其行政中立的行爲有直接且負面的影響效果。最後，本研究根據研究結果提出未來研究的建議。

關鍵詞：行政中立、民主治理、政治認知、政治與行政二分

---

* 本文初稿發表於 2010 年「循證調查與文官制度研究：理論與實務」學術研討會，2010 年 12 月 18 日，台北：政治大學公共行政學系主辦。作者首先要向 2008 年負責台灣政府文官調查的研究團隊致敬，沒有此團隊的投入，就沒有此篇論文的發表。作者感謝政治大學公共行政學系陳敦源教授、蘇偉業教授、佛光大學公共事務學系張世杰教授與臺南大學行政管理學系胡蘭沁教授、黃建皓先生等多位學術先進，在作者寫作過程中所給予的幫助與啓發，更感謝兩位審查人的細心指正與寶貴的修改建議，讓本文更臻完善，然文責仍由作者負責。

** 國立臺南大學行政管理學系助理教授，E-mail: guangxu.wang@gmail.com。

收稿日期：100 年 9 月 16 日；通過日期：101 年 6 月 22 日

臺灣大學學術期刊資料庫

理想：「中立的概念是立基於在政府內將行政職涯（公共服務）與政治職涯區隔的可能性，並將公共服務去政治化。」[1]

-- Gerald E. Caiden, 1996: 22

現實：「歷史已經明鑒黨派性與人爲偏差對政府內的人員配置具有極大影響，中立價值若要實踐必須先審愼考量中立與公平性實踐的問題，然而在現實中，中立價值卻很少被實踐……而且不幸的是，根本沒有人可以在現實的政府運作中，特別是民主的體制，去準確的舉證出現存或曾經存在過政治與行政不相互衝突的例子。」[2]

-- Gerald E. Caiden, 1996: 24, 37

壹、前言

自公共行政理論發軔以來，如何建立一個兼具效率與效能的官僚體系，並讓其向人民與民選官員負責任，從而實踐民主治理（democratic governance），一直是公共行政學界的一個大問題（big question）。這個大問題從 Woodrow Wilson (1887) 倡議政治與行政二分（the dichotomy of politics and administration）脈絡伊始，「行憲比制憲更困難」[3] 的認知，便指涉了如何能順利地讓「國家意志能夠透過獨立、穩定且負責任的行政官僚被完整地執行」是一個繁複的政治工程。換言之，一個國家要達到民主

1　原文如下：The idea of neutrality is based on the possibility of separating political from administrative (public service) careers in government and the depoliticization of the publicservice (Caiden, 1996: 22)。

2　原文如下：History has been in great favour of partisanship and partiality in staffing government politics. Certain unusual or exceptional conditions are required before neutrality or impartiality can even be contemplated…. Unfortunately, nobody has been able to demonstrateprecisely that any such dichotomy existed in the real world of government, certainly not in democratic regimes (Caiden, 1996: 24, 37)。

3　原文如下：It is getting to be harder to run a constitution than to frame one (Wilson, 1887)。

臺灣大學學術期刊資料庫

治理的目標，應該要有兩種政治制度運作上的安排與配合，一爲民主的憲政體制（constitutionalism）；二爲穩定的文官制度（civil service），兩者缺一不可，過於強調任何一項制度、忽視另外一項制度，都可能會造成治理的反效果（關中，2009）。

Woodrow Wilson 雖然喚起了近代學者對於公共行政研究的注意力，但其觀點同樣也爲公共行政領域帶來了百年的困擾，至今爲止仍是美國行政學界最重要的議題之一（Fry and Nigro, 1998），也不時地引爆了政治與行政兩者間在理論與實務上的範圍、界限、主導性的學科認同危機。然而美國所經歷的一個世紀有關政治與行政二分的論戰已經清楚顯示，兩者之間在實務上根本無法清楚地劃定界線（Huber, 2007），也引發了諸多如官僚自主性（bureaucratic autonomy）（Huber and Shipan, 2002）與官僚控制（political control of bureaucracy）（Niskanen, 1971；Frederickson and Smith, 2003；陳敦源，2009a）的疑慮與研究的需求。從現實的角度來說，無論是在從事政治或行政工作的人，觀念上均無法清楚劃分，在決策的規劃與執行過程，政治的意識型態與行政行爲間也無法清楚地劃清界限，導致在行政行爲上有諸多不中立的疑慮，影響了政府運作的效率與效能。也因此，Fukuyama (2004) 在其《強國論》（*State-building: Governance and World Order in 21st Century*）一書中，強調了國家治理能力強弱的關鍵，就在於如何面對「公共行政的黑洞」（the black hole of public administration），可見文官研究本身就是有志於提升國家治理能力無可或缺的探索標的。本研究的努力就是從系統性的方法去揭開台灣國家治理能力的黑洞。

Waldo (1952: 102) 認爲民主行政的核心問題，就是要調和對民主的渴望與專業權威的需求。其觀點很明確地點出了民主行政在價值與實踐上可能產生的衝突：對專業權威的需求與對民主的渴望這兩種價值都是民眾享受民主政治果實必要的存在，然而兩種價值的共存卻也呈現出一種難以融合的弔詭。換言之，專業官僚給民主治理造成了一個兩難的困境：一個強而有力、獨立、非政治化的官僚體制是 Weber 的理想型官僚制所追求的目標，但弔詭的是，太過強調官僚專業理性的效率所造成的自主性膨脹，其對民主的實踐卻又可能會產生監控成本過高的潛在威脅（Niskanen, 1971；Huber, 2007）。由於同樣的原因，民主也給專業官僚造成了一個兩難的困

臺灣大學學術期刊資料庫

境：在目前這種缺乏政策連貫性的政黨政治機制下，官僚體制既被要求具有自主性，又要處於執行國家意志的從屬地位。在同一時刻內，既要達成非政治化的效率，又被要求傾聽民眾需求，這樣一來就使民主和官僚政治之間形成了一種充滿了麻煩的共生關係，或者說是一種似是而非自相矛盾的關係。進言之，官僚體制對民主的達成來說是必需的存在，同時它對於民主又是一個造成經常性緊張、摩擦以及衝突的來源（E. H. Eva 著，吳友明譯，1998）。

民主政治與行政官僚是民主國家政治制度運轉的兩大基石，爲了達成民主政治的理想，一方面需要透過專業官僚的管理做爲實踐民主的基礎，但卻又不能讓這種專業管理傷害民主政治的運作。爲了讓負責任的民主政治與有效率的官僚體制共存，歷史上已發展出許多繁複的管理概念，以作爲行政改革的基礎，其中「行政中立」（administrative neutrality）的建立與實踐，便是最具代表性的概念之一。從文官制度設計的立場出發，行政中立包含了如何從內控的行政倫理，以及外控的制度性機制，建立起以非政治化（unpoliticization）爲目的官僚責任的基礎（Caiden, 1996: 22）；而從系統性的角度，民主政治的達成，與如何控制官僚自主性過於膨脹的能力息息相關。一言以蔽之，中立的實踐便是如何透過制度設計讓文官能夠超越政治（above politics）（Miller, 2000），並勇於具體實踐「中立知能」[4]（neutral competence）（Kaufman, 1956；Helco, 1999；Longman, 2012）的價值理念，藉以調和政治與行政間可能產生的模糊與衝突。具體而言，立法院於 2009 年 5 月 19 日三讀通過的《公務人員行政中立法》，便是爲了健全文官制度，協助文官在民主化的政治環境中，能面對並解決政治與行政衝突制度化的努力成果。

在進入本文的討論前，首要確立對本文的討論對象-行政中立行爲的概念型定義，以及與其他類似概念的差異，以求更精準的確定討論範圍。本文通篇使用行政中立一詞，主要是爲了要符合台灣習慣用語與討論的系

[4] 國內也有學者將其翻譯成中立能力。從 Longman (2012) 的網路字典所提供的解釋來看，這個字的意義除了做好事情的能力之外（the ability to do something well），還有泛指一個特定工作領域裡的工作技巧（a skill needed to do a particular job），故本文翻譯成中立知能，以涵蓋兩者意涵。

臺灣下學術期刊資料庫

絡。行政中立在台灣經常與政治中立（political neutrality）一詞混用，甚少在學理上去做明確的定義與區隔（趙其文，1995：7）。從西方文獻對兩者的討論，使用「行政中立」一詞作爲討論核心概念的論著，遠少於「政治中立」一詞（Kemaghan, 1976；Rosenbloom et al., 2009: 555），甚或是「文官中立」（bureaucratic neutrality）（Levitan, 1942；Asmerom and Reis, 1996；Huber, 2007）的使用數量，然爲何會有這樣的差異性，或許與不同的政治環境發展脈絡有關，需要再進一步的討論。傳統來說，西方使用政治中立的概念，大多將焦點放置在文官系統對於政治活動參與權利的限制（Rosenbloom et al., 2009: 555）。反觀台灣，無論是學界或實務界，使用行政中立一詞的頻率更甚於政治中立與文官中立，也認爲行政中立的內涵比政治中立寬廣（陳德禹，1994；許濱松，1996）。若從《公務人員行政中立法》的法條來說，行政中立在台灣至少包含了三個概念：一、依法行政；二、執行公正；三、政治中立（第 1 條立法目的），其中之一便是政治中立，因此概念定義上又較政治中立寬廣。也就是說，行政中立的概念在台灣不僅僅是要求文官在政治衝突中不偏袒，不積極介入政治活動，更強調文官必須依照法令推行政務，不受到任何利益團體的影響，不受任何黨派的操縱，中立的執行職務，行使職權。對照西方文獻，這個定義比較接近 Kaufman (1956: 1060)所界定的中立知能：專業的、而且是依據明顯的、客觀的標準，而非個人或黨派的忠誠度來處理政府事務的能力。

文官體制是中國文明最重要的社會發明之一，但學界過去對於這具有數千年的傳統體制，最多僅能從規範性或是個案研究的角度進行探索，缺乏系統性的瞭解（陳敦源、呂佳螢，2009b）。然而，對於文官系統的經驗研究，非但理論上是一種系統的、本土的知識生產活動，在實務上對理解治理的績效秘密（performance secret）也有其必要性。進言之，國家治理能力的提升，必須建立在理解公共行政黑洞經驗研究的基礎上，隨著民主化與政黨政治的成形，行政中立從概念的探討到制度的建立與實踐，是台灣近十餘年來朝野密切關注的行政改革理念，對於台灣政府體制長遠發展的影響不容小覷。然而即使此一議題的探討日益重要，關於行政中立的討論大多聚焦在定義、內涵與法制化的探討（陳德禹，1994；趙其文，1995；許濱松，1996；蔡良文，2001；楊戊龍，2009；關中，2009），實證性的

淡江大學學術期刊資料庫

研究無論在國內外皆屬少見。據此，本文的分析立基於循證基礎的公共行政（evidence-based public administration）的立場，以下將從探究行政中立的概念出發，並意圖以 2008 年台灣文官調查的資料，從價值衝突的角度，透過探索性因素分析、皮爾森積差相關分析與結構方程模型等方法，檢視台灣文官行政行爲中是否存在政治認知與行政中立行爲間的價值競逐與衝突，並進一步比較中央、地方兩個不同政府層級，以及簡任、薦任及委任不同現職職等間不同背景文官的差異之處，最後根據分析的結果提出結論與建議。

貳、文獻檢閱

一、歷史脈絡：政治與行政的價值衝突與意涵

任何一種思想或主張，均是當時社會現象的具體反映，行政中立的概念也不例外。[5] 關於行政中立此一概念「學理上」的探討，[6] 與西方民主政治的發展密不可分，一般咸認肇始於 Woodrow Wilson 於 1887 年所發表的〈行政的研究〉（the Study of Administration）一文提出的「政治與行政」分立的主張，此一主張也不時地引爆了百年來行政學作爲一獨立學科的立場、範圍與認同危機的辯論。不論政治行政兩分在現實的政治場景中是否成立，也不論政府是否僅需要關注在政治的適當範圍之外（administration lies outside the proper sphere of politics），這個百年爭議對於行政中立概念的發展與實踐，卻具有劃時代的重要意義。

爲何 Wilson 會積極主張行政問題並非政治問題？並強調行政人員必

5　如前節所述，行政中立是台灣慣用的用詞，然西方歷史上因爲不同的時期有不同政治系絡與理論發展，因此有關行政中立概念的詞彙如：文官中立與政治中立過去皆有學者使用與討論。本文使用行政中立一詞是爲了符合台灣的討論習慣，但以下在論述行政中立概念的發展時，會混用政治中立與文官中立的用詞，最主要是爲了反映出符合討論系絡時間點當時學者的使用習慣與理論發展的事實。

6　這裡僅指涉學理上的討論，也就是行政學成爲一門獨立的學科後，從理論上來探討文官或政治中立的原理原則。然從實務的角度而言，美國歷史對於文官中立的呼聲與實務需求，早從分贓制風行美國政界便以開始。

臺灣大學學術期刊資料庫

須政治中立？其中一個原因是反映了 19 世紀中期後，美國的文官改革者對「分贓」（spoils）政治的不滿與憤怒。由於美國各級政府的政治恩惠任命（patronage appointment）導致貪污、缺乏效率及分贓型的政客出現，1850 年甚至有著名的史學家認爲美國聯邦政府充斥著「垃圾」（refuse）人物（彭錦鵬，2002：93），行政人員的政治立場模糊干擾了美國政府運作上的理性與效率。也就是說，文官本身的政治認知或黨派性的偏差也污染了文官本身的行政行爲，造成文官行政行爲上不公義的可能。事實上，對於聯邦公務員必須保持政治中立的觀念，最早可以溯及 19 世紀初美國總統 Jefferson 於 1802 年發佈了一項關於「聯邦雇員政治中立」的通告（Riccucci and Naff, 2008: 114-116），要求聯邦雇員信守政治上的中立。這個公告顯示了 Jefferson 對聯邦公務員當時影響選舉結果的憤怒與不滿，並促成聯邦政府開始正視文官的政治傾向對國家機器運作的傷害。然在 1883 年《潘得頓法》（*the Pendleton Act*，或稱文官法）通過之前，政黨分贓制與政治庇護制一直是美國政府選擇聯邦雇員的主要形式。因此，Jefferson 在 1802 年提出聯邦雇員在政治上必須保持政治中立的要求，對於當時的社會環境是具有某種程度的理想主義色彩。

1883 年《潘得頓法》的頒佈與實施，使得美國聯邦政府從前期政府人事管理比較混亂的人治狀態，向具有現代法治意義的管理機制邁進。具體的實踐除了要求聯邦政府文官必須經過公開競爭考試原則進入文官系統，並在文官的考核、晉升堅持功績制（merit system）的原則之外，另外一個重要的內容就是要求文官在政治上保持中立，不能讓文官政治的立場與意識對本身的行政行爲有負面的影響。換言之，《潘得頓法》不僅在聯邦政府建立了功績制的原則，且通過了文官制度委員會所頒佈的法律，從法治上進一步的限制了文官參加政治活動，進而使文官能在政治上保持中立。而 Wilson 於 1887 年所發表〈行政的研究〉一文對於政治必須抽離於文官體系之外的主張，也反映了其當時對於文官改革訴求的支持。後續 Frank Goodnow, Luther Guilck, Leonard D. White, W. F. Willoughby 等學者，承繼了政治與行政分立的原則，並在此基礎上主張建立中立或公平的永業文官制度，確保文官的能力、專業與理性，並引導了以效率爲核心價值的行政倫理與實務的發展（Sayre, 1958: 102）。換言之，美國傳統的文官中立制

臺灣人文學術期刊資料庫

度，是透過制度性的職業保障來達成（Raadschelders and Rutgers, 1996）。

此外，文官獨立於政治之外的法制工作，在英國也呈現了類似的發展，但由於英國內閣制的政治傳統，對於文官系統的設計，並不要求如美國般透過政治與行政二分，將政務人員與事務人員區隔的方式，而是建議透過永業、專業官僚精神的建立，強調文官對於政務首長的忠誠性（loyalty），使文官能中立且專業的回應政治首長的領導，並堅信透過文官忠誠性的建立與不涉入政黨活動的制度設計，無論任何政黨取得政權，文官均能有效地連結政治回應與行政效率的需求（Ellis, 1989）。

首先，在 1854 年由英國國會議員 Stanfford Northcote 與 Charles Trevelyan 所提出的《常任文官組織報告》（*Report on the Organisation of the Permanent Civil Service*），被視爲是英國文官體系奠基的文件（Greenaway, 2004；陳敦源，2009a）。這份文件認爲英國政府無法在缺乏永業而有效率文官的協助下繼續運作，主張應該要破除透過恩惠制的任用方式進入文官體系，並改以考試的方式選用公務人才，將文官體系建立成一個統一晉用的公共人事系統。再者，1918 年由 Haldane of Cloan 所領導的《政府體制委員會報告》（*Report on the Machinery of Government Committee*），更再一次地確認功績制的文官任用體系，並倡議把高階文官定位成部長身邊「不可分割之建議者」（advisors with indivisible relationship with the Ministers）（Richards, 1997: 236；陳敦源，2009a：256）。制度性地透過功績制的任用、升遷與永業來隔絕政治任命人員的影響，並保護文官在國家政策的決策過程中能不受干擾地表達客觀的政策建議。據此，很明顯的，英國的文官中立制度與美國相同之處，在於強調功績制的建立，不同之處則是英國的體制並不強調政治與行政的二分，而是強調行政人員對在位政府的忠誠（Raadschelders and Rutgers, 1996）。

無論是美國的總統制或是英國的內閣制，現代文官系統的建立均隱含了對政治中立價值（neutral value）的要求，也就是要求文官不得因爲政治的立場而影響公共利益的實踐，亦避免了文官的專業性被政治系統與自己本身的政治意識干擾的可能性（Levitan, 1942）。從專業性與自主性的角度，現在也有學者倡議文官可以透過自己本身對政策專業資訊的掌握，來進行所謂的策略性中立（strategicneutrality）（Huber, 2007），隔絕文官系

逢甲大學學術期刊資料庫

統外企圖影響文官運作的政治力。然而，前述論及，倘若過於單獨擁抱中立性的價值，文官系統太過「自立」於政治系統的影響之外，也會對民主治理的運作造成傷害。[7] 英美等西方國家，是民主政治（希臘）發展在先，尚未建立起以功績制爲基礎的文官制度（羅馬）前，施行的是分贓制、恩庇制等造成黨政不分、文官參差不齊、政黨輪替前後政府運作紊亂的問題。透過對永業文官系統與行政中立價值的建立與法制化，即使政治與行政兩者在是否能透過人爲的割裂而實現，以及官僚過於強調自主性所導致的官僚政治現象，存在著理論與現實上的爭議，然英、美兩國在後續在文官制度上的調整，擺脫了兩世紀以前政治與行政角色糾纏不清的困擾，這種「先希臘後羅馬」的制度設計與鞏固，卻也是行政理論發展史中不爭的事實與成就。

從台灣的狀況來檢視，對於行政中立的討論，一般咸認與 1980 年代後民主化的進程有極爲密切的關係，相較於英、美兩國晚了約一個世紀左右。台灣政治與文官系統的發展，毫無疑問呈現「先羅馬後希臘」的發展路徑，而獨特的政治環境，也使得台灣討論行政中立與英、美有很大的不同。首先、台灣之所以開始討論行政中立，並非基於擔憂分贓制或恩庇制對文官系統的專業性所造成的傷害，而是對在黨國體制下所建立的官僚系統，是否能適應即將到來的民主政治所產生的懷疑與憂慮。換言之，過去黨、政、軍一體化下所組織的技術官僚，雖然是透過考試制度選拔出來，但卻在政治信仰上必須服膺國民黨的領導，文官的專業性等於是爲某一政黨服務，然在黨國體制鬆動與政黨輪替可能性的增高下，文官系統去黨國化的改革便日益迫切。再者、就民主政治的核心價值，民眾最重要的利益表達機制是定時的選舉，然由於黨國體系的政治結構，導致官僚體系的存在成爲戒

---

7 這裡指涉了官僚可能會產生同時被要求落實無專業責任（professional responsibility）與民主回應（democratic responsibility）兩個價值的衝突，而調和此兩價值，確保民主治理運作的機制要倚靠良好的官僚控制機制，這也是行政中立是否能有效維持的要素之一。一般而言，對於官僚控制的議題，從理論上可以區隔爲外部控制（Finer, 1941）與內部控制（Friedrich, 1940）。從外部控制的角度而言，文官必須要服從民選的官員，才能體現責任政治的價值，避免政治權力遭到濫用。然內部控制主張從培訓與社會化的過程，來培養並強化文官職業價值觀，並防止公務員出現倫理越軌的行爲。

臺灣大學學術期刊資料庫

嚴時期選舉動員的假性民意表達部隊。台灣走向民主化的過程中，文官系統對於選舉機制的政治服務角色必須全面性的退卻，避免民主政治的轉型因爲不公平的執政優勢，造成體制內外可能的政治衝突。最後、良善的民主治理必須要建立在穩定且中立的文官系統之上，爲了排除官僚系統對某一政黨的政治忠誠所引發的不信任，行政中立便成爲政黨競爭過程中重要的改革議題。是故，在討論行政中立議題的時候，在台灣的政治環境中所討論的行政中立，雖然參考並吸收了英、美國家的發展經驗，主張應該要排除政治對文官系統的干擾，限制文官的政治活動（陳德禹，1994），然而相較於英、美國家討論的政治中立，其意涵上更爲寬廣，也更強調依法行政與執行公正的能力在具體實踐中立知能的重要性（許濱松，1996；蔡良文，2001）。

二、變項定義、關係的探討與研究架構

行政中立簡單而言就是讓文官在行政行爲中排除政治立場可能的干擾，也是促成官僚責任的基礎之一（Caiden, 1996: 22），但現實上來說，從行政中立的角度要達成官僚責任卻有理論與實務上的弔詭（王光旭，2010）。從英、美民主政治與對專業文官需求的發展路徑來說，雖然政府職位的分配是掌握政治權力的重要手段，強調的是民主政治下政務人員的管理需求，認爲政府應當由選舉的勝利者所組成，才能符合責任政治的要求，此舉可能會引發分贓制的弊端，導致政治與行政相互干擾，造成政策規劃與執行黨意重於民意。然過度強調文官的永業性與專業性，忽視了民選政府在治理上的正當性，官僚體系將因爲過度地強調自主性的管理結構，而導致官僚政治的膨脹。台灣民主化後政黨政治的競爭與對民意的妥協，更易使得政治領導與官僚的專業自主呈現價值的衝突。

換言之，行政中立的實踐可能會陷入同時被要求落實專業責任（professional responsibility）與民主回應（democratic responsiveness）兩個衝突價值的困境（value dilemma）（Rourke, 1997: 186），實踐上的難題，也促使了公共行政的研究者想一探價值衝突與行政中立能力間的弔詭（Aberbach and Rockman, 1994；Huber, 2007）。陳敦源（2009a：47）引用了 Herbert Kaufman (1956) 文官改革價值競逐的觀點，認爲文官維持行政中

臺灣大學學術期刊資料庫

立所產生價值衝突的來源，是源自於必須同時平衡回應性（responsiveness）、責任（responsibility），以及課責（accountability）等三個價值。[8] 其中回應性代表文官在民主政體中是一個公僕的角色，而非追求自我利益的主人，必須回應民選政治首長、政務官、民意代表、利益團體與一般大眾等對公共利益的需求；責任價值指涉的是文官必須依據客觀的法律與專業倫理執行政策，在價值上比較符合依法行政與政治中立的概念；課責價值代表文官最終必須回應民選首長的需求，因此又可以被翻譯成「聽命令」。而課責價值同時包含了回應性與責任的一部份，並做爲調節兩者的機制（陳敦源，2009b：31）。換言之，文官系統至少要同時考量公共利益（回應性）與專業責任（責任）的需求（Levine et al., 1990: 189-190），然在實務上，這可能會產生了諸多的困難與衝突（Mosher, 1982；Hummel, 1987）。[9] 比如說：我們假定政治上司掌握違反或順服公共利益政策的選擇權，政治上司的政策意向若符合公共利益，且文官向上級負責與有無專業責任之間沒有任何倫理價值上的衝突，政務與事務的關係相對單純，文官聽從長官命令所反映出對於行政中立中課責價值的遵守，將有助於民主治理機制的落實。

然而倘若政治官員的政策意向是爲了討好選民端出政策牛肉，[10] 僅爲了黨派的選舉利益強行推動，面對政治上司缺乏理性的政策作爲，文官的行政中立能力就必須被展現在維持公共利益的能力並勇於拒絕政治上司的要求（Goodsell, 1983；Meier, 1997）。也就是說，面對與政治任命人員偏差的政策意識與規劃方向，文官是否有任何的制度誘因來堅守中立，維持政策的理性與專業性，抗拒政治上司不合理的要求？換言之，在民主政體的國家，行政中立的能力並非僅是實現政治任命人員合法的政治決定，而

8 Kaufman (1956) 的原文的三個價值指涉的是：代表性（representativeness）、政務領導（executive leadership）與中立能力（neutral competence），對照而言代表性即是民主回應性價值，政務領導就是課責價值，而中立能力是責任價值（陳敦源，2009a：47）。由於這些價值反映的是歐美文獻的發展與需求，所以概念上更接近歐美文獻所討論的政治中立，而非台灣所指涉的行政中立。

9 也有學者認爲民主與專業兩者間並不會產生衝突（Kearney and Sinha, 1988），更認爲文官積極性的專業判斷可以平衡民主可能產生的弊病（Goodsell, 1983；Meier, 1997）。

10 例如充斥各地的蚊子館就是一例。

臺灣大學學術期刊資料庫

是要從積極面將公共利益的維繫當成社會進步的動力（Wamsley, 2005），這非但是新公共行政學者對文官角色最殷切的期待（Marini, 1971: 352；Goodsell, 1990: 99；2006: 632；Frederickson, 1997: 19；Farmbry, 2009: 113；Timney, 2009: 98-99），在制度上保障文官在執行公務中維持正當積極角色，也是新公共行政學者長久以來的呼籲。反觀我國，從《公務人員保障法》第 17 條[11] 的規定，頗能成爲讓文官在政治上司權力不當使用的可能之下，免除相關政治責任的指導原則，使國家免於陷入脫序與動亂。進言之，從制度設計上的誘因來看，行政中立實踐的前景可期，無論政治領導的決策是否符合公共利益，切實遵守制度化的中立規範確實讓文官可以規避政治責任，保障自身權益，也有助於穩定國家秩序。

歸納言之，從民主政治的角度來說，若我們要給行政中立下一個定義，其必須滿足以下兩個條件：一、在政治首長的決策符合公共利益且又不違反行政程序的條件下，服膺政治任命人員的領導，忠誠執行上級所交付的任務，向上級負責任（課責與責任）；二、謹守公共利益的原則，負起專業的責任，不受到個人黨派背景或政治偏見的影響，並適時回應民眾的需求（回應性與責任）。在向上級負責與專業責任之間沒有立場與價值的衝突時，行政中立的展現純粹就是聽從上級命令，忠實地去反映政治領導的政策，依據行政法令執行職務，反映的是課責的價值。但若政治上司的命令有違公益，而且其政策立場與民眾利益發生衝突的時候，官僚也必須有勇於任事的誘因結構，才能真正落實行政中立，反映的是回應性的價值。也就是說，行政中立包含了多元的價值觀念，當課責與回應性產生衝突的時候，回應性價值的位階的實踐應該高於課責，官僚的中立知能應該要爲維護公益的目的服務。[12] 台灣文官中立法的實施，便是要給予文官制度化

11　公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認爲該命令違法，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爲之，該管長官拒絕時，視爲撤回其命令。

12　這個概念可能會引發一些對於行政中立的內涵爲何更深層次的討論。比如說：在行政首長不違法法令的前提之下，行政中立應該展現在文官系統才是最能判斷公益的角色，而不該完全信任政治首長絕對能做有益於公益的判斷。倘若文官系統本身有公益

臺灣大學學術期刊資料庫

的政治資源來維持其中立的知能。綜上，從上述學者的討論中，行政中立的概念從最核心的回應性、責任與課責三大價值外，在實踐上必須滿足黨派或政治的中立性、專業責任實踐的義務，以及必須以公益作爲提供政策建議的基礎。

據此，本文所要驗證的研究問題：倘若文官在政治的認知上是傾向於黨派或政務領導利益，或是在政治素養上有違民眾的公益，就代表與行政中立的行爲相互衝突，會影響文官維持其行政中立的態度與能力。本研究以行政中立行爲作爲依變項，可以測量出台灣文官體系對民主政體的忠誠度，以及對自身專業責任的實踐與對維護公共利益的承諾感。從前述的討論中思考影響文官中立知能的政治因素來看，所有的學者都有共同的憂慮：也就是文官黨派的立場，或對政治上司的忠誠，是否會導致文官的行政中立知能受損？Starling (2008) 便認爲公共行政人員明顯受制於政治力場（political force field），其中最明顯的影響就是來自於政務官、立法機關與法院，而在這些重要的影響力當中，最容易產生政治衝突，也最需要以政治管理的手腕處理者，便是其與政治任命老闆的關係，維持好的關係才能有助於文官系統推動其工作。在 B. G. Peters (2001) 的觀點中，也認爲政務官與文官系統的互動，成爲政策過程最重要的特徵之一，文官系統在政策過程中的策略與專業能力，以及其與政務官的互動關係，甚至與其他系統內與系統外的利害關係人的互動，都有可能影響政策的結果。也因此，來自政務系統要求回應性與忠誠度的壓力，以及文官自己本身的黨派或政治立場，甚至文官自己本身對民眾參與及與公共利益的素養，是阻卻文官行政中立最主要的因素之一（Maranto and Skelley, 1992；Haidar et al., 2004；陳敦源，2009a）。在測量文官政治認知對行政中立行爲影響時，必須把文官本身的黨派與政治偏好、立場或認知、文官對政務系統的回應性

判斷的勇氣，但在實踐上應該要什麼樣的行爲才能符合行政中立的要求？是做一個揭弊者（whistle-blowing）？還是勇於向政治首長建言（voice）？還是不配合政治首長的政策行動（exit）？值得更深入的探討與分析。從《公務人員保障法》第 17 的規定，在台灣似乎是從制度上希望文官要勇於向可能違法的政治首長建言。然礙於原始資料的有限性與分析的便利性，本文無法在文官行政中立的行爲上進行如此細緻的區隔與分析，相關議題仍需要留待未來再做更進一步的探索。

臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

與忠誠度、以及文官本身對民主的素養及能力等因素，都考量在文官政治認知的因素裡。

此外，從文獻上的整理，除了文官的在政治與黨派上的立場與認知，還有其民主的素養外，文官的方案承諾也會造成其對中立知能展現能力的影響（Levine et al., 1990；Weimer, 2005）。方案承諾代表文官能基於其專業的規範（具有專業性），或是文官忠於服務機關所設定的組織目標與任務，或是針對特定的政策領域因爲其專業性而有較高的承諾感。比如說：衛生署的文官可以針對醫療政策領域的公共事務提供較爲專業的見解，經濟部能源局的文官可以就能源政策的專業事務提供其專業意見，這種專業能力的發揮，或對組織目標的承諾感與堅持，有助於促進其中立知能的積極展現。進言之，方案承諾是一種文官對於其專業責任或組織任務內化到行動價值的表現。文官的專業性與對組織任務的堅持，是科層體制進行「國家意志的執行」賴以運作的一大支柱，然從另一個角度看，這種對專業與任務責任的堅持可能會導致機關的本位主義，不利於府際與部際間的政策協調；但倘若文官太容易在政治的壓力下，棄守其專業與任務的承諾，對組織目標與專業堅持的輕易讓步，也可能容易傷害其維護公共利益的角色（Levine et al., 1990）。據此，在討論影響文官中立行爲時，除了政治的認知、黨派立場與對政務系統的回應性與忠誠度的之外，對於專業責任與組織任務的承諾感（方案承諾），在文獻中也可以被視爲是重要的影響因素之一。

從循證調查（evidence-based survey）的角度觀之，任何理論的假設都必須落實到經驗研究的層次，才能提出可信的研究成果與建議，並對實際的行政運作產生助益。從概念化與操作化的角度來說，過去的研究並沒有很清楚的對文官的政治認知下過一個經驗上的操作定義，也甚少針對文官行政中立行爲的調查進行系統性探索的經驗，因此在台灣進行相關的研究，雖然有其重要性，但卻也面臨諸多執行上可能的困難，[13] 特別是依據

[13] 就2008年台灣政府文官調查的經驗，這些困難包括：一、母體資料庫的正確性問題；二、訪談需要請示長官或直接拒訪；三、機關代爲拒訪；四、要兼顧地理分布與全國文官的樣本分布等（陳敦源、呂佳螢，2009b：210-211）。但從資料庫題項信度分析過低的結果顯示，作者認爲除上述四點之外，在台灣進行文官調查的困難點，還有如何

臺灣大學學術期刊資料庫

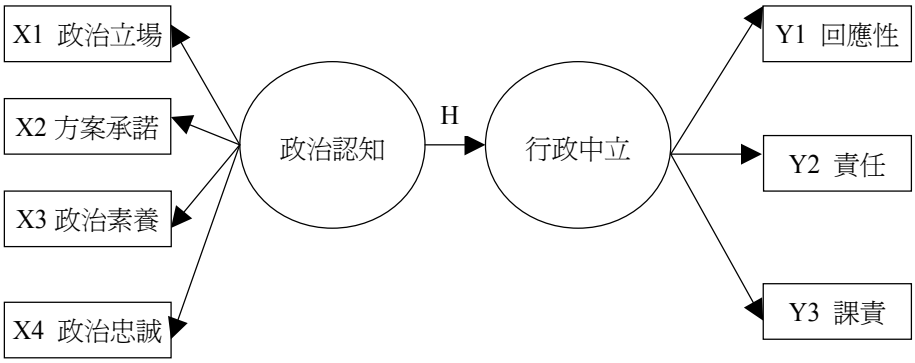
西方理論概念所設計的量表，在台灣社會可能會產生適用性的問題，甚至會影響本文分析上的信度與效度。然就前述學理上的推論與實務上的經驗，文官本身的政治態度與政黨立場、是否具備專業與任務責任的承諾、政治價值與認知，以及與政治任命人員之間的立場與互動，可能都會影響到行政中立行爲中回應性、課責以及責任三個價值的平衡，進而造成政策執行的偏差，對公共利益的實踐造成傷害。在經驗研究的累積上，也有類似驗證行政菁英的政治認知與行政改革、行政倫理價值或政策執行間關係的研究（Aberbach et al., 1981；Gregory, 1991；Huber, 2007；Peters and Pierre, 2004；陳敦源、呂佳螢，2009a）。研究成果大多說明行政菁英的政治態度與認知，會對政府機關的方案選擇或改革走向呈現重大的影響（Aberbach et al., 1981；Gregory, 1991；Huber, 2007；Maranto and Skelley, 1992；Peters and Pierre, 2004；陳敦源、呂佳螢，2009a）。

就行政中立行爲的三大價值而言，我們也可以假設文官本身的政治態度與立場，以及文官的方案承諾（或可稱之爲專業與任務責任的承諾）可能會對行政中立的行爲產生影響。也就是說，在研究理論架構的建立上，本文提出以文官的政治認知做爲前置變項，行政中立行爲結果變項之結構方程模式，並將此結構方程模式架構表示如圖一所示。其中，潛在的自變項爲文官的政治認知，主要以政治或黨派偏好（X1）、方案承諾（X2）、文官對於民眾參與及公共利益的政治素養（X3），以及對政治上司忠誠度的差異（X4）來表示，而潛在的依變項爲文官的行政中立行爲，主要以 Kaufman (1956) 回應性（Y1）、責任（Y2）與課責（Y3）來表示，並提出研究假設如下：

把國外相關研究的量表，轉換成符合台灣社會系絡的題項進行施測，以增加文官調查的信效度，促進與國外相關研究對話的機會。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 1　結構方程模式圖



資料來源：作者自繪

H：文官的政治認知（個人政治黨派偏好、方案承諾、政治素養、對政治上司的政治忠誠）對其行政中立行爲（回應性、責任與課責）具有直接影響效果。

參、研究方法

本研究目的在於驗證文官的政治態度與認知（個人政治偏好、方案承諾、個人政治素養，以及文官對政治上司的政治忠誠度）與文官本身的行政中立行爲（回應性、課責與責任三大價值）的關連性模式。在分析結構上，本研究以上述的 7 個因素作爲模式的觀察變數，然後以結構方程模式（Structural Equation Models, SEM）探討 7 個觀察變數之間的因果關係。在模式的分析上，分成兩個階段進行。首先，藉由探索性的因素分析（exploratory factor analysis）確定原始量表的因素結構與信、效度，並找出適合本研究的因素。繼之，在進行第二個步驟之前，資料先依據 Kishton 與 Widaman (1994) 及 Cattell 與 Burdsal (1975) 等學者認可之項目包裹化（item parcelling）的方式，求得各因子結構總分平均來代表各觀察變項（轉引自黃芳銘，2004），再以 SPSS 軟體，求取各觀察變項之共變數矩陣。最後，以 Amos 統計套裝軟體進行線性結構方程模式的參數估計，適配度考驗與模式確認，藉以驗證本研究的假設。

淡江大學學術期刊資料庫

一、研究樣本

本論文所使用資料，來自於 2008 年台灣政府文官調查的資料庫。該調查由政治大學公共行政學系詹中原教授與陳敦源教授主持，整合蔣經國基金會與國科會的研究資源所進行，並於 2010 年釋出該資料。文官調查是一種對統治菁英集體經驗的探索，[14] 過去台灣對於統治精英的研究過度集中於政治人物，相對而言忽略了文官系統，然而一國治理績效的關鍵主要是在文官系統的運作，此項調查的目的便是要瞭解台灣的文官體系對重要民主治理議題的看法，並爲往後官僚行爲的循證研究奠定堅實的基礎。

此調查是以全國的文官爲母體，主要的對象是中央政府機關各部會、各縣市政府，以及各鄉鎮市公所的公務人員，並排除國軍、警察單位、國營事業、公立醫院與公立學校人員，在 2007 年底符合該調查目的的公務人力研究母體共計 130,559 人。在抽樣的過程中，依據政府層級（中央與地方政府）與官等（簡任簡派、薦任薦派、委任委派，以下簡稱簡任、薦任與委任）兩個分層，採取分層隨機抽樣的方式分配受訪樣本，中央與地方應抽取人員比例爲 52.5%：47.5%；官等比例爲 6.2%：54.9%：38.9%。相關細部的樣本抽取步驟，請參閱《台灣政府文官調查研究論文集》中的報告（蕭乃沂等，2008；蔡秀涓、王千文，2008；陳敦源、呂佳瑩，2009a）。

再者，此一調查考量到訪問失敗的可能性，參考了洪永泰（2005）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爲預定樣本有效樣本數 2,000 人的 4 倍（8,000 人），並以其比例於各層次中

---

[14] 這個說法主要是依據陳敦源與呂佳瑩（2009a）在討論 Aberbach, Putman 與 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 Democracy*）一書當中，對於常任文官與政治人物的態度與行爲所做的實證調查的描述。據此，陳敦源與呂佳瑩（2009a），以及 Aberbach, Putman 與 Rockman（1981）皆把常任文官以全稱命題的方式與政務官一起統稱爲政治菁英。在這個定義下，主要是因爲相對於民眾而言，無論是政務官或常任文官均掌握了某種程度的公權力。然就現實的角度來說，本文必須承認文官調查的對象必然包含了不同的職等，是否可以全稱命題稱之爲「統治菁英」，或要什麼樣的職等以上才可以被稱之爲統治菁英，則有疑義。然在行文上，爲了表現出文官調查相對於一般民意調查本質上的差異，本文接受並沿用前者的說法。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

抽出對應樣本數而組成的所有受訪樣本。也就是說，每一個樣本都預先抽出三個替代樣本，當第一個樣本訪問不成功時，再進行第二個替代樣本的訪問，若第二個又不成功，就進行第三個替代樣本的訪問，一直到成功爲止。倘若四個樣本都無法成功，就放棄該組樣本。受訪樣本的組成請參閱《台灣政府文官調查研究論文集》眾報告（蕭乃沂等，2008；蔡秀涓、王千文，2008；陳敦源、呂佳螢，2009a）。

此台灣政府文官調查於 2007 年 12 月底進行前測後，2008 年 1 月 24 日至 3 月 14 日進行正式施測。在施測過程中，依照上述抽樣規則，訪員共計接觸的受訪者有 3,042 人，最後的成功樣本數爲 1,962 人，有效樣本回收率爲 64.5%。至於成功樣本基本資料變項的分佈，請參閱下表 1。

表 1　基本資料描述統計（N=1,962）

基本資料變項		次數	百分比
性別	男	1,106	56.4%
	女	856	43.6%
主管別	主管	396	20.2%
	非主管	1,565	79.8%
政府層級	中央	987	50.3%
	地方	910	46.4%
現職職等	簡任	115	5.9%
	薦任	1,024	52.2%
	委任	758	38.6%
年齡	20 歲以下	0	0.0%
	21～30 歲	88	4.5%
	31～40 歲	536	27.4%
	41～50 歲	759	38.8%
	51～60 歲	477	24.4%
	61 歲以上	97	5.0%
政黨認同	泛綠	267	13.6%
	泛藍	968	49.3%
	其他	668	37.1%

資料來源：作者整理

臺灣大學學術期刊資料庫

二、研究工具

本研究使用的資料來自於 2008 年台灣政府文官調查資料庫的資料，此一調查的主要目的，在於瞭解台灣的文官的態度與行爲，是全台灣到目前爲止較爲系統性針對全國文官爲母體的抽樣調查。問卷量表設計的來源，依據陳敦源與呂佳瑩（2009a）文章中的陳述，主要是來自於 Aberbach, Putman 與 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 Democracy*）一書當中，對於常任文官與政治人物的態度與行爲所做的實證調查，並參考了 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，還有黃東益、余致力與陳敦源（Huang et al., 2005）參考 Gregory (1991) 所建構用以分析 1999 年台灣高階公共管理者政治態度的量表。整個問卷的設計大致上可以區分爲政治容忍度（index for tolerance, ITP）、方案承諾（index of programmatic commitment, IPC）、菁英主義（index of elitism, EI）與對憲政傳統的尊重（traditional constitutionality, TC）。[15] 並且，在針對測量行政中立行爲的問題設計上，也以 Kaufman (1956) 所提出的回應性、責任，與課責做爲概念化與操作化的基礎，所有的題項皆跟行爲有關。原始問卷請參考該研究團隊釋出的資料庫。

本文在資料分析上先根據問卷設計的結構，從政治容忍度、方案承諾、菁英主義與對憲政傳統的尊重的構面，挑選出符合圖 1 研究架構的適當題項進行探索性的因素分析。並依照主成分分析（principalcomponent analysis）與斜交轉軸（oblique rotation）的方式，從當中抽繹出本研究所要使用的分析工具，在刪除掉特徵值較差的題項後，重新去建構符合本研

[15] 政治容忍度指標在瞭解文官對於政治人物和政治有關的一般性的認知態度；方案承諾意指在關於政策的決策制訂與執行的過程中，所採取正向或反向的態度，例如：積極的目標導向態度（goal- seeking），或是瞞混過去的消極態度（muddlers' through）；菁英主義指涉的題組爲有關文官的政治公平意向，以及支持公民參與政府事務的程度，也可以說是民主敏感度（democratic sensibility）的測量；憲政傳統尊重主要在測量文官對於憲法中有關服從政治領導之傳統與義務，以及是否應該堅守中立的態度與認知（以上皆轉引自陳敦源、呂佳瑩，2009a）。

臺灣文獻資訊網 期刊資料庫

究目的資料結構，並依據理論與建構的題組意涵去重新命名相關因素，得出結果如表 2 與表 3 所示，而上述這些題項請參閱附錄1。[16] 然而必須先說明的是，由於本研究使用次級資料，又加上此研究工具的設計來自於西方文獻，行政中立與政治中立的內涵有些許差異，在測量台灣的文官行政行爲時，可能會有效度上的疑慮，這是本文必須承認與面對的研究限制之一。

首先，就自變項而言，自變項的題項皆選自 Likert 六點量表的題組，這部分的題項完全都是態度量表，測量的是文官的政治態度與認知，並將每一項觀察指標和題目分爲六種程度，分別給予 6、5、4、3、2、1 的分數（6：非常同意；5：同意；4：有點同意；3：有點不同意；2：不同意；1：非常不同意），這些題組中參雜了正向題與負向題，在分析時會將題目做符合理論觀點的適當轉向。此一因素分析的 KMO 值（.764***）高於判定可接受標準的 0.6，並達統計上的顯著水準，表示因素分析的結果可以被接受；再者，透過斜交轉軸的萃取方法，採 Kaiser (1974) 所主張的標準，一共淬取出四個特徵值（eigenvalue）大於 1，且擷取的因素所包含的題項多於 2 題者，做爲判斷是否擷取因素的依據。

據此，根據以上原則，本研究共計找出以下 4 個構面，並將之分別命名爲因素一：「有政治偏好」（X1），這些題項主要測量文官是否對政黨政治的態度，以及對政務人員干擾行政機關的態度，主要來自於測量政治容忍度的量表，因此被命名爲具有政治偏好；因素二：「無專業責任」（X2），這些題項主要在測量文官是否能依法行政、堅持專業立場，不被政治干擾的承諾感，而原始問卷中這些態度量表的題項，也是設計自測量文官方案承諾的理論（也可以稱爲方案承諾），但由於該因素的題項並沒有針對方案承諾中對組織任務的承諾感進行測量，因而在此重新被命名爲專業責

16　截至目前爲止，文獻上並沒有發展出針對測量文官行政中立認知或行爲（或在國外較常使用政治中立及文官中立的概念）的量表，本研究使用的次級資料也並非完全針對測量文官的行政中立而蒐集，故本研究在 2008 年全國文官調查的基礎上，使用探索性的因素分析找出相關的因素與題項，對於問卷與資料是否符合研究校度的要求可能要相對保守，然這是每個使用次級資料的研究都有可能面臨到的問題。站在初探性研究的立場，作者認爲這樣的分析雖然有方法上的挑戰，但卻有理論與實務上的需求與重要性。

臺灣博碩士論文 期刊資料庫

任，然因爲模型的正負向，作者將此一構面的題項進行反向的處理，因此最後命名爲無專業責任（的承諾感）；因素三：「無政治素養」（X3），此一構面的題項主要來自於原本的政治容忍度量表，主要在測量文官對於民間團體參與政策過程的看法，以及到底誰該爲政策執行的品質負責，代表文官對政策民主參與過程的素養，又因爲模型解釋的關係將題項進行反向的處理，因此將之命名爲無政治素養；因素四：「被動政策立場」（X4），這些題項主要測量的是文官的政策立場是否反映了對政治上司的忠誠回應？可以看出文官的政策立場與政務人員的差異，又因模型解釋的便利進行方向的調整，因而將之命名爲被動的政策立場，表示文官對於行政行爲上可能趨於保守與消極。雖然在 Cronbach α的檢測上，僅有因素一達到 0.7 的接受標準，在信度的適配度上可能較爲不良，[17] 但由於這些解釋構面均有理論與實務分析上的意涵，故將其他 Cronbach α低的構面均保留下來。此外，自變項所有構面的題項均依照相關理論觀點與分析需求，將所有的題項轉向成分數愈高的時候，表示文官政治的認知愈傾向黨派與政客利益，愈沒有專業素養的承諾感，或在政治素養上愈不符合公益，或政策立

[17] 這裡產生了一個統計分析上的兩難，由於 2008 年台灣政府文官調查的問卷是由詹中原與陳敦源等學者所帶領的研究團隊，依照國內外相關的問卷進行設計，問卷設計上應該符合專家、表面與內容效度的要求。然而，從統計分析上的要求來說，倘若測量指標的信度過低的時候，在結構方程式裡可能會有高估結構係數的風險存在。進言之，只在所界定的模式正確時，這些參數估計值與標準誤才是正確的（Tomarken and Waller, 2005）。然本文與陳敦源及呂佳瑩使用類似的題目進行因素分析的時候，均是得到信度檢測配適度較爲不良的結果，兩相對照之下，已經排除了不同研究者選題與統計分析上可能產生的偏誤問題。據此，作者推測信度的配適度不高的可能原因則出在原始問卷的設計，這有可能是兩種因素所導致的結果：一、問卷題目翻譯的問題所造成的語意不清，不符合國內的閱讀習慣；二、由於台灣的民情與歐洲不同，即使是同樣的問卷，但卻可能造成受訪者問題填答上出現障礙。從原始資料的價值來看，2008 年的全國文官調查已經是全台灣目前規模最完整的文官調查資料，若比較國外相關的文官調查，也甚少類似 2008 年如此完整的全國性文官調查，實殊不易。使用這些原始資料進行分析，若從信度檢定的結果來判斷，可能會影響到最適模式的選擇與結構係數估計值的正確性，但這是否能完全否定從此一原始資料進行進一步探索的可能性？我們可以對此一資料結構方程模型的分析結果保持著懷疑的態度，但只要在理論上有分析的意涵與實務分析的需求，站在初探性研究的立場，作者仍認爲從分析此一全國性的文官調查資料中，能夠得到理論與實務交互檢證的啓發。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

場上愈被動消極，這 4 個因素總計可以解釋偏差政治認知總變異量的 51.814%。

表 2　自變項因素分析結果（KMO=.764*）**

因　素	題　　目	解　釋 變異量	因　素 負荷量	信　度
有政治偏好 (X1)	V81 雖然幾個政黨在我國政治扮演重要角色，但他們經常造成政治衝突。	22.500	.781	.700
	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。		.778	
	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。		.718	
	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。		.552	
無專業責任 (X2)	V26 有效率地利用政府資源，比特定政策的成效來得重要。	11.212	.691	.533
	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。		.671	
	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。		.665	
	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。		.537	
無政治素養 (X3)	V80 在我國的政治過程中，民間團體的影響往往是負面的。	10.039	.684	.368[18]
	V78 政策制定過程中，專業及技術的考量應重於政治的考慮。		-.674	
	V75 一般而言，爲公共政策品質把關的是民選的政治人物，不是公務人員。		.527	
被動政策立場 (X4)	V46 當政務人員的政策方向與事務人員有所不同時，事務人員在執行上會變得比較被動。	8.063	.806	.643
	V45 政務人員推動的許多政策，只是爲了要減少事後被民眾究責，而不是真爲民謀福。		.748	
	V44 當政務人員將政策失敗的責任歸給事務人員時，事務人員的工作態度會變得比較消極。		.673	

資料來源：作者整理

[18] 若刪除掉題 V78，無政治素養此一因素的信度會增加到 .419，Cronbach α 仍然偏低，從前述相關文獻顯示，題 V78 在測量有無政治素養上有其理論上的重要意涵，故將其留下。

臺灣大學學術期刊資料庫

再者，就依變項的探索性因素分析而言，其題組皆選自問卷中 Likert 五點量表的題組，這些五點的題項都是行爲量表，題項大多來自於 Haidar, Lim and Pullin (2004)所設計有關順服行爲（原問卷 60～63 題）、黨派行爲（64～67 題）與無名行爲（68～71 題），測量的是文官的行政行爲，每一項觀察指標和題目均分爲五種程度，分別給予 5、4、3、2、1 的分數（5：從未遇過這種狀況；4：從不會這樣做；3：偶而這樣做；2：經常這樣做；1：總是這樣做），[19] 這些題項中也參雜了正向題與負向題，因此在分析過程中，會再依據理論與解釋上的邏輯性進行適當的轉向。此一因素分析的 KMO 值（.780***）高於判定可接受標準的 0.6，並達統計上的顯著水準，表示問卷資料適合進行因素分析；再者，與自變項一樣，透過主成分分析與斜交轉軸的萃取方法，採 Kaiser (1974) 所主張的標準，以特徵值大於 1，且擷取的因素所包含的題項多於 2 題者，做爲擷取因素判斷的依據，一共淬取出四個因素，並參照陳敦源與呂佳螢（2009a）的命名與解釋邏輯，[20] 將原本包含於官僚回應性、課責與責任概念的題項分別命名爲因素一：「非黨派行爲」（Y1），此一部份的題項反映的是文官在行政行爲當中回應性與課責價值的實踐，是否在行政行爲上會受到政治或黨派立場的影響，題項範圍來自於原來黨派行爲的題項，由於模型解釋上的需要，此一構面的題項均將之轉換爲正向解釋的方向，以符合行政中立行爲的解釋，因此將之命名爲非黨派行爲；因素二：「有公共責任」（Y2），此一部份的題項主要在測量文官是否會承擔政策執行或程序上的責任，意涵上比較偏向於 Kaufman (1956) 責任價值的實踐，在行政行爲上反映的是中立知能價值的實踐，因此將之命名爲上具有公共責任；因素三：「非順服行爲」（Y3），此一部份的題項在測量文官在政策規劃與執行的過程中，在政策立場上與政治主管相異時的處理方式，題項的意涵上比較接近課責與回應性價值的實踐，一般在國外的文獻，都將此類題項歸類爲順服行爲，表示文官的行政行爲是否能忠誠的反映政治首長的理念。前述論及，本文在界定行政中

19 此配分方式爲原始問卷中的方向。

20 本研究在非黨派行爲、非順服行爲與非無名行爲 3 個因素構面與陳敦源、呂佳瑩（2009a）的分析結果一致，但命名與方向並不一致。

臺灣大學學術期刊資料庫

立的立場，在專業性與回應性衝突的時候，會將文官對專業責任的實踐與對公益的保護放在比回應政治首長的需求更高的位階，文官體系除了滿足課責，最後還是需要對民眾的利益負責，因此將本構面命名爲非順服行爲；因素四：「公益優先傾向」（Y4），此一構面的題組與前述非順服行爲類似，測量的是文官是否在政策規劃與執行上會以公共利益的考量爲先，反映的是回應性與責任價值的實踐，原本的題項則大多來自於問卷上測量無名行爲的題項，而本構面被命名爲公益優先傾向。以上變項與 Haidar, Lim and Pullin (2004) 的題項相去不大，均有在 Cronbach α 的檢測上，僅有因素三沒有達到 0.7 的標準，因素的適配度與一致性較自變項的構面優良，然而由於此一解釋因素具有理論上的意涵，故也將其因素保留下來。

表 3　依變項因素分析結果（KMO=.780*）**

因　素	題　　目	解　釋 變異量	因　素 負荷量	信　度
非黨派行爲 (Y1)	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。	30.585	.803	.813
	V64 當我向主管提出建議時，我會受到自己政治立場的影響。		.795	
	V65 當我向主管提出建議時，我會受到主管政治立場的影響。		.794	
	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。		.782	
公共責任 (Y2)	V72 我會爲政策（或業務）的成敗負責。	15.841	.930	.807
	V73 我會負擔政策（或業務）程序上的責任。		.916	
	V71 在我所負責的政策（或業務），我會爭取更多公開討論的機會。		.678	
非順服行爲 (Y3)	V63 當主管推動一項合法但與公共利益相衝突的政策，我會順從他的指示。	10.384	.740	.498[21]
	V62 當主管推動的政策與我的專業意見不同，我會依照他的偏好提供意見。		.736	
	V61 不論主管交代什麼，我只會執行那些程序上合法的政策。		-.590	
公益優先傾向 (Y4)	V69 我會在沒有主管授權的情況之下對外就公務議題發言。	8.551	-.829	.763
	V70 當主管推動合法但與公益衝突的政策，我會透露給受影響個人或團體。		.828	
	V68 我會試圖向外界透露那些程序上有瑕疵的政策決定。		.784	

資料來源：作者整理

[21] 若刪除掉題 V61，非順服行爲此一因素的信度會增加到 .56，但從前述文獻顯示題 V61 在測量順服行爲上有其理論上的重要意涵，故將其留下。

臺灣大學學術期刊資料庫

爲何本研究與陳敦源和呂佳瑩（2009a）在因素上的命名與方向不同？前述論及，文官的中立行爲至少包含兩種面向，一爲是否能有效的反映並執行政治任命人員的政策，最明顯的要求就是依法行政與課責，二爲是否在行政行爲上以公共利益爲依歸，也就是說除了依法行政之外，還要有維護公共利益的道德良知與勇氣，也就是回應性。但兩者之間可能會因爲政治任命人員政策偏好是否符合公共利益，而導致文官在聽命令與有回應性的中立價值間產生衝突。據此，本研究在確定依變項因素的命名與題項的方向時，將維護公共利益的價值擺在比聽命令更高的位階，也就是說，當政治上司違反公益的時候，文官應該要有 Say No 的勇氣與行動，而不是僅是聽從上司命令，滿足課責價值但違反了回應性與責任的價值，助紂爲虐，這樣的概念也符合台灣《公務人員行政中立法》中，立法目的對於行政中立執行公正與政治中立的要求。此外，對於台灣的文官系統來說，依法行政也是一個重要的行政中立行爲價值，但由於本研究所採用的分析題項與因素分析構面的涵蓋性，較不適合用來系統性測量依法行政的概念，故在詮釋上要相對保守。然由於公益優先的相關題項原本是爲了測量無名行爲而設計，倘若在分析上若行政中立行爲與公益優先的關係是負向，表示台灣的文官較傾向無名行爲，或許可以作爲詮釋文官系統較爲謹守政務官與事務官的份際，在業務執行過程中，較不願意承擔政策成敗的責任。

據此，本研究依照理論的觀點，在解釋上將所有的題項轉向成分數愈高的時候，在行爲上偏向以實踐公共利益價值爲題項方向的依歸，代表的是愈重視民眾的利益，就愈能反映出文官的行爲偏向行政中立的行爲，這樣的命名與轉換方向的好處，就是在變項的分析與解釋上比較具有一致性，均是以考量公共利益的狀況得分較高。據此，原本在陳敦源與呂佳螢（2009a）的因素爲順服行爲的（對政治首長的課責性），在本研究改換方向變成非順服行爲，而原本的無名行爲（在決策過程中僅是忠誠的在幕後提供專業意見，不會僭越與政務官之間的權責關係）則轉換方向變成公益優先傾向[22]。總的來說，這四個因素總計可以解釋行政中立行爲總變異量

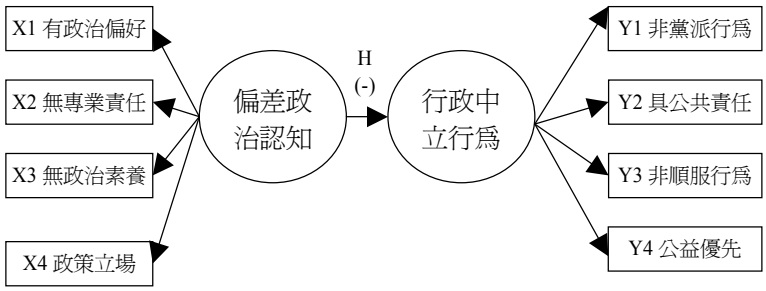
[22] 坦言之，無名行爲到底會不會影響到公共利益，這是一個非常弔詭的問題，也是英國與美國文獻在討論行政中立最大的不同之處。一般而言，無名行爲在理論與實務意涵

臺灣大學學術期刊資料庫

的 65.361%。

根據以上對於分析工具的整理，依據因素分析後的題項與資料結構，本研究可將原本的研究架構與假設修正如下：

圖 2　修正後結構方程模式圖



資料來源：作者自繪

H：文官政治認知的偏差程度（個人有政治偏好、無專業責任認知、無政治素養與被動的政策立場）對其行政中立行爲（非黨派行爲、具有公共責任、非順服行爲與公益優先傾向）具有直接、負向影響效果。

上，指涉的是文官在決策的過程當中，能不能在幕後提供政治長官專業的建言，而非走到幕前，這也可以指涉爲行政中立行爲的一部份，也就是在政府運作上，政務官與事務官有權力與責任的分野，無名性便是要維持這種分野最重要的行政行爲之一，無名行爲反映了對政府忠誠性的實踐，也是英國文官中立制度最重要的精髓之一（Raadschelders and Rutgers, 1996）。也就是說，英國的文官中立制度之所以強調無名行爲，是爲了要讓文官以相同的效能來服務不同的政府（Ellis, 1989）。本研究有關從無名行爲轉向的三個題項，可能無法在意義上完全涵蓋無名行爲的內涵，且在台灣的環境系絡中，由於較受到美國文獻的影響，這種無名行爲等於政治中立的詮釋，顯然不能符合新公共行政中在民主行政下對文官積極行政的期盼。換言之，倘若政治首長的決策意向並不符合大眾利益，或決策程序上並不合法，文官到底是應該要維持無名行爲？還是有進一步爲了維護公共利益揭露的勇氣？此一構面裡的三個題項，在 V68 與 V70 都顯示了無名行爲與公共利益的衝突。以此兩題個別的描述統計來說，V68 的平均數爲 4.07，V70 的平均數爲 4.34，確實是比較偏向於無名行爲，但也顯示了不合法與不符合公共利益的決策，文官的反應是傾向於容忍而不表意見，維持政務官與事務官的份際。因此本研究還是以維持公益的中立知能大於課責性的思考邏輯，將此一構面的所有題項轉向，變成分數愈高，反而行爲傾向愈不符合公共利益。但倘若將此構面命名爲非無名行爲，似乎又意指違反行政中立，故本文將此一轉向的構面定名爲公益優先傾向。但本文必須在此說明的是，由於這些題項大多指涉文官是否有勇氣進行進行資訊揭露，從公共利益的角度來說，對於程序上有瑕疵或不公義政策的資訊揭露是一種以公共利益爲優先的行爲較無爭議，但倘若用以指涉具有行政中立的行爲，則會與文官系統的無名行爲相衝突，在詮釋上必須非常謹慎。

臺灣學術期刊資料庫

肆、分析與討論

由於進行樣本資料分佈之偏態與峰度尚在可接受的範圍，因此以最大概似估計法（Maximum Likelihood, ML）進行參數估計，以及理論模式與觀察資料的適配度考驗。本文依據 Bagozzi 與 Yi (1988) 的建議，從整體模式適配標準評鑑以及模式中潛在變項之間的效果來檢證結構方程模式（轉引自余民寧，2006）。本研究在自、依變項所使用題項的描述統計分佈（未轉向）也請參閱附錄1。在進行結構方程模式的分析之前，爲避免違反結構方程模式的假定，本研究也先將原本 N=1,962 人的樣本扣除掉遺漏值、不清楚或拒答的樣本，最後得出的樣本爲 N=1,897，[23] 並以 N=1,897 的資料進行分析。

一、皮爾森（Pearson）相關分析

表 4 爲各觀察變項的平均數、標準差、相關係數與資料分配的情形。學者建議要進行最大概似估計法對於參數的估計，必須建立在觀察變項符合常態分配此一假定上（Joreskog and Sorbom, 1993）。因此，本研究在使用 AMOS 進行參數估計前，先以 SPSS 統計套裝軟體進行資料檢核。

從觀察資料之偏態與峰度予以檢驗本研究的觀察變項是否符合常態分配之假定。Kline (1998) 指出，當偏態絕對值小於 3.0，峰度絕對值小於 10.0 時，可視爲符合常態分配。由表 4 可知，本研究 8 個觀察變項無論是偏態或峰度均在範圍值之內，故本研究各觀察變項資料符合常態分配之假定，因此可採用最大概似估計法進行模式之參數估計與模式適配度考驗。就相關係數而言，爲了判別相關性的強弱，本文引用 Portney 與 Watkins (2000) 的標準：相關係數 .00-.25 表示沒有或輕微相關；.25-.50 表示低度相關（fair degree）；.50-.75 表示中度相關（moderate to good relationship）；.75 以上表示有很強的相關（good to excellent relationship）。據此，每個自變項在

[23] 本研究刪除遺漏值時，已確認遺漏值的分佈爲隨機分佈，故刪除遺漏值並不會影響本研究的分析結果。

臺灣大學學術期刊資料庫

統計上僅與某些依變項具有顯著但不強烈的相關性，從顯著的相關係數上看來，大部分自變項間可以被解讀爲無相關或非常微弱的相關。而就自變項與依變項各個構面之間雖均達統計上的顯著，但根據其相關係數強弱而言，也是座落在無相關或微弱相關範圍中，並沒有造成共線性（collinearity）的疑慮，顯示構面之間具有良好的區隔性，故可以繼續進行模式適配程度的檢驗。

表 4　各觀察變項的平均數、標準差、相關係數與資料分配（N=1,897）

	X1	X2	X3	X4	Y1	Y2	Y3	Y4
偏差政治認知								
X1	1.000							
X2	.305**	1.000						
X3	-.192**	-.104**	1.000					
X4	.415**	.169**	-.097**	1.000				
行政中立行爲								
Y1	.005	.069**	.082**	-.037	1.000			
Y2	.075**	.033	-.063**	.005	-.122**	1.000		
Y3	-.007	.024	.024	-.054*	.298**	-.056*	1.000	
Y4	.071**	-.012	-.039	.108**	-.391**	.173**	-.236**	1.000
平均數	20.003	20.063	12.573	13.528	16.692	9.804	10.478	7.950
標準差	2.464	2.216	1.887	2.240	2.353	3.373	1.868	1.137
偏　態	-.436	-.722	-.356	-.400	-.675	-.764	.089	.956
峰　度	.217	1.909	-.021	.958	1.409	-.381	.091	1.977

資料來源：作者整理（*p<.05 **p<.01 ***p<.001）

二、理論模式之適配度考驗

模式適配度考驗之目的乃是從各方面來評量理論模型是否能解釋實際觀察所得的資料（Anderson and Gerbing, 1988）。本研究以文官「偏差政治認知」與「行政中立行爲」探討兩者之間的線性結構模式之適配度，在模型適配度的檢驗上以基本適配度與整體模式適配度（overall model fit）來評量假設模式。首先，基本適配度在皮爾森積差相關中已經避免了自、依變項共線性的疑慮，在潛在變項間因素分析之參數估計值可知，標準化

臺灣大學學術期刊資料庫

λ的所有估計值皆無負的誤差變異，λ 所有估計值的誤差變異皆達顯著水準，換言之，從基本適配度顯示基本的適配標準達理想的評鑑結果，可以繼續進行整體模式適配度的分析。

整體模式適配度在評量整個模式與觀察資料的適配程度，亦即評量模式的外在品質（陳正昌等，2005：312）。根據 Hair、Anderson、Tatham 與 Black (1998) 的建議，整體模式適配度考驗應包含絕對適配度（measures of absolute fit）、增值適配度（incremental fit measures）、精簡適配度（parsimonious fit measures）三方面的評量。絕對適配度在評量理論模式可以預測觀察資料之共變數矩陣或相關矩陣的程度；增值適配度是理論模式和基準模式比較的結果；精簡適配度在評估理論模式的精簡程度。茲將結果整理如表 5 並分別說明如下：

㈠ 絕對適配度考驗部分

本研究假設的理論模式與觀察資料整體適配度卡方檢定 χ^2=80.173，df=19，χ^2/df=4.220，N=1,897，p<.001，達顯著水準，表示觀察所得之共變數矩陣與理論上的共變數矩陣均等的假設被拒絕，即本研究假設的理論模式與觀察資料不適配。不過，由於卡方值對樣本數相當敏感，常隨著樣本數而波動，當樣本數愈大時，χ^2 會急遽上升，進而達到顯著水準，導致理論模式遭到拒絕（Joreskog and Sorbom, 1993）。因此，本研究必須參酌其他適配度指標（RMSEA、GFI、AGFI、NFI、NNFI 等）來評鑑模式與觀察資料的適配度。本研究所得之 RMSEA 值爲 0.041，小於 0.05 的嚴格標準，顯示了本研究的結構模型與觀察值之間適配度良好（Hair et al., 1998）。本研究的 GFI 與 AGFI 指數分別爲 0.990 與 0.980，也符合學者認爲 0.9 之標準（Bagozzi and Yi, 1988），顯示本研究之模式能解釋極高的變異與共變量。

㈡ 增值適配度部分

五項與基準模式比較而得的適配度指數 NFI、RFI、IFI、NNFI、CFI 依序爲 0.938、0.908、0.952、0.928、0.951，皆大於 0.9 的標準（Hair et al., 1998），顯見若從增值適配度的角度觀之，各項的指標均顯示這個結構方

臺灣大學學術期刊資料庫

程模型的適配度屬於合適的模型。

㈢精簡適配度部分

本研究以 PGFI、PNFI、PCFI、與 CAIC 爲精簡適配度的指標，所得之 PGFI、PNFI、PCFI 依序爲 0.522、0.636、0.646，皆大於 0.5 的標準（陳正昌等，2005：363）。所得的 AIC 值爲 114.173，比獨立模式 AIC 的 1301.997 要小，符合理論模式的 AIC 必須小於獨立模式的 AIC 值之標準（Joreskog and Sorbom, 1993）。此外，所得的 CAIC 值爲 225.489，比飽和模式 CAIC 值 307.729 與獨立模式 CAIC 值 1354.382 要小，亦符合理論模式的 CAIC 必須小於獨立模式的 CAIC 之標準（Joreskog and Sorbom, 1993）。綜合以上，顯示本研究之模式與觀察資料的整體模式適配度大致達到理想標準，且爲一精簡模式。

表 5　整體模式適配標準

指　標	標　準	模　式　結　果
1. 絕對適配度考驗		
χ^2		80.173
χ^2/df	介於 1-3	80.173/19
RMSEA	至少<0.1，最好<0.05	0.041
GFI	>0.90	0.990
AGFI	>0.90	0.980
2. 增值適配度考驗		
NFI	>0.90	0.938
RFI	>0.90	0.908
IFI	>0.90	0.952
NNFI	>0.90	0.928
CFI	>0.90	0.951
3. 精簡適配度考驗		
PGFI	>0.05	0.522
PNFI	>0.05	0.636
PCFI	>0.05	0.646
Model CAIC	MCAIC<SCAIC<ICAIC	225.489
Saturated CAIC		307.729
Independence CAIC		1354.382
殘差分析		
SRMR	<0.05	0.000

資料來源：作者整理

臺灣大學學術期刊資料庫

三、模式各潛在變項間效果

在檢驗整體模式之適配度後，爲了瞭解潛在變項間的結構關係，尚須比較各潛在變項間的效果，亦即探討偏差政治認知與行政中立行爲因素同時能解釋實際觀察所得資料的程度。以下將分析結果加入路徑係數形成「偏差政治認知與行政中立行爲因素結構圖」，如圖 3 所示，而因素結構的參數估計值則整理如表 6 加以對照說明之。

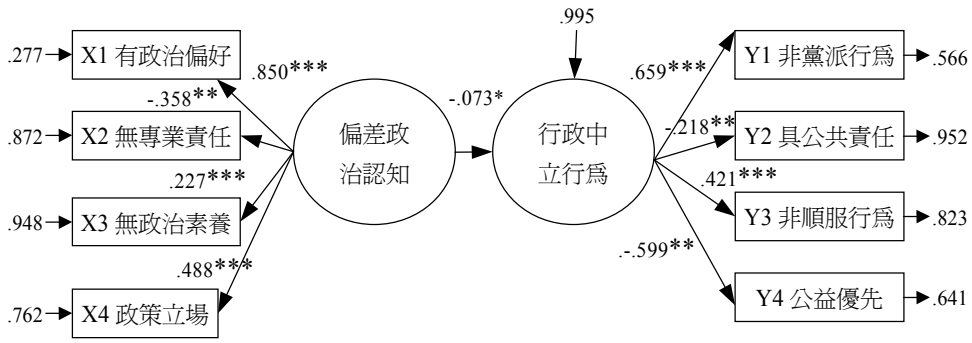
根據圖 3 與表 6，從觀察面向的誤差變異量檢視，偏差政治認知 4 個面向的因素負荷量分別爲：有政治偏好 X1（.850）、無專業責任 X2（-.358）、無政治素養 X3（.227）、被動政策立場 X4（.488），而這 4 個觀察變項誤差變異量依序爲：有政治偏好 X1（.277）、無專業責任 X2（.872）、無政治素養 X3（.948）、被動政策立場 X4（.762），從潛在變項的解釋力來看，亦即偏差政治認知可以解釋這四個觀察變項的變異量爲：72.3%、12.8%、5.2%、23.8%，可見在自變項中，有政治與政黨的偏好爲偏差政治認知最佳的觀察變項，遠高於其他變項。然而，雖然無專業責任被解釋的變異量不多，然其與潛在變項偏差政治認知間的關係呈現負向的關係，表示政治的認知愈偏差的文官，就愈有專業責任的承諾感，與依變項行政中立行爲間的關係，也變成愈有專業責任承諾感的文官，則在行爲上愈難達成行政中立，乍看之下似乎與理論的理解有所出入。在理論上，無專業責任的觀察變項是來自於方案承諾的反向，前述論及，從正面的角度來看，對專業責任與組織任務的堅持有利於中立知能的實踐，覺得對專業能力的堅持更勝於對政治的考量；相對而言，從另外一個角度來看，也有可能文官對於自我組織的目標或專業責任的承諾感愈高，愈有可能發生機關本位主義作祟的狀況，損害公部門府際與部際之間的運作與協調，進而愈有可能損害公共利益。因此，偏差政治認知與無專業責任之間爲負向的關係，有推論上的合理之處，也有可能造成愈不中立的行政行爲。

另一方面，行政中立行爲此一構面 4 個面向的因素負荷量分別爲：非黨派行爲 Y1（.659）、有公共責任 Y2（-.218）、非順服行爲 Y3（.421）、公益優先傾向（-.599），而這 4 個觀察變項誤差變異量也依序爲：非黨派行爲 Y1（.566）、具公共責任 Y2（.952）、非順服行爲 Y3（.823）、公

淡江大學學術期刊資料庫

益優先傾向（.641），亦即行政中立行爲可以解釋這 4 個觀察變項的變異量爲：43.4%、4.8%、17.7%、35.9%，可見在結果變項中，非黨派行爲是行政中立行爲最佳的觀察指標，而公益優先傾向爲次佳的觀察指標。其中有 2 個觀察變項與行政中立行爲呈現負向關係，一爲具公共責任，一爲公益優先，乍看之下似乎也並不符合理論的預期。首先，雖然觀察變項中的具公共責任與潛在變項行政中立行爲間呈現負向的關係，然從此構面的題項觀之，所有的題目皆在詢問文官是否願意爲政策執行的成敗負責，與潛在變項的負向相關，也顯示台灣的文官在文官系統是否應該要負政策成敗責任的行爲上較爲保守，也因此台灣的文官若行政中立行爲愈頻繁，反而比較不傾向爲政策負成敗責任，而是讓政務官來負政策成敗之責。

圖 3　政治認知偏差與行政中立因素結構圖



資料來源：作者自繪（*p<.05 **p<.01 ***p<.001）

另外一個與行政中立行爲呈現負向關係的觀察變項爲公益優先，似乎也違反理論上的預期。這裡所謂的公益優先傾向，就是前述在文獻檢閱部分所討論的是否在規劃與執行公共政策立場的考量上會以公益爲先，拒絕政務官不合理的政策指示，即使公益優先的考量可能會有違文官對無名行爲的要求。依本文的解釋來說，無名行爲與公益優先是一體兩面的行政行爲，可能會相互衝突，比如說：若政務上司要推動合乎法律與程序的政策，卻不符合公共利益時，或是政策推動上根本連程序都有問題的時候，強調公益優先的行政中立知能（回應性、責任），便與強調無名行爲的中立知能相衝突（課責）。但本研究是將維護公益的價值放置到比無名行爲更高

臺灣人學學術期刊資料庫

的位階來考量題項的方向，故在確定因素構面的時候，便將此一構面解釋爲以公益爲主分數較多的方向，轉換成非無名行爲。然而，在潛在變項行政中立行爲與公益優先此一觀察變項之間，呈現的卻是負向的關係，也就是說，當行政行爲愈中立的時候，其行爲就會愈不傾向以公共利益爲優先，反而是愈傾向實踐無名行爲，不願意爲程序有瑕疵或違反公共利益的政策越權進行資訊揭露。由此可見與前述具公共責任的解釋方向類似，台灣的文官系統傾向謹守政務官與事務官的份際，將無名行爲作爲展現行政中立價值的一部份，反映的是課責的價值，而非勇於負責的價值。據此，雖然本研究將此一構面轉向，但分析的結果依然符合文獻上無名行爲理論的預期。總的來說，兩個負向的變項均反映了台灣文官系統謹守政務與事務份際的保守性格，文官行政中立行爲愈頻繁，非但不太願意爲政策的成敗負責，其無名行爲也會愈頻繁。

從自變項與依變項的總體結構模式檢視，在 95% 信賴水準的標準下，政治認知的偏差程度會對行政中立行爲產生負向且顯著的效果（效果值爲 -.073），分析結果支持本研究的假設 H：文官政治認知的偏差程度（個人有政治偏好、無專業責任承諾、無政治素養以及被動政策立場）對其行政中立行爲（非黨派行爲、公共責任、非順服行爲與公益優先傾向）具有直接、負向影響效果。也就是說，當文官的政治認知在尊重公共利益的政治素養愈差，而政治的態度上愈傾向以政黨或政務官私人的利益爲主，政策的立場愈加偏頗消極的時候，其不利於維持行政中立行爲（大眾公益），反而更容易造成行政上的不中立，雖然直接影響的效果不大，但此一結構模式驗證了台灣文官的政治認知愈偏差時，與其行政中立的行爲確實會產生價值衝突的情形。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 6　潛在變數與潛在變數間的參數估計值

	未標準化參數		標　準　化　參　數		
	估計值	T　值	估計值	R^2	殘　差
整體	-.103	-.2141*	-.073	.005	.995
X1	1.919	9.802***	.850	.723	.277
X2	-.726	-11.746***	-.358	.128	.872
X3	.393	8.083***	.227	.052	.948
X4	1.000		.488	.238	.762
Y1	1.000		.659	.434	.566
Y2	-.475	-6.924***	-.218	.048	.952
Y3	.507	11.181***	.421	.177	.823
Y4	-.439	-11.420***	-.599	.359	.641

資料來源：作者整理（*p<.05 **p<.01 ***p<.001）

四、以背景變項區隔的理論模式潛在變項間效果

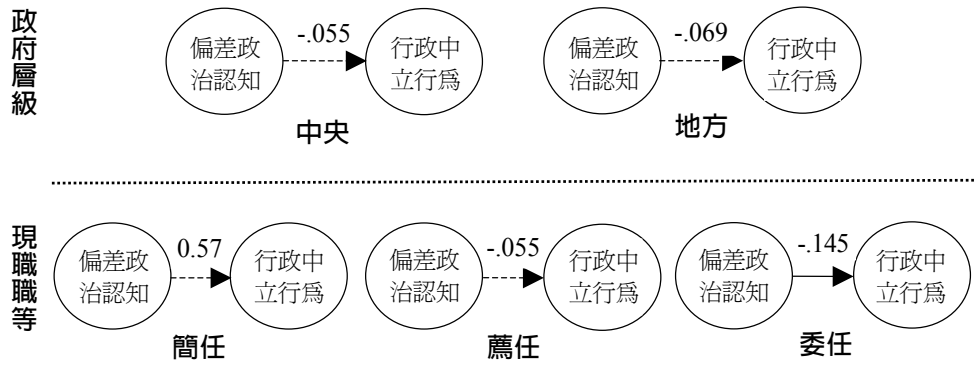
結構方程模式可用來處理潛在變項之間具有因果關係的假設，潛在變項通常包含多個觀察變項，而觀察變項均必須爲連續變數，換言之，結構方程模式並無法處理類別變項，因此往往忽略了個人的背景變項可能產生的差異。爲了使資料呈現出更有理論與實務參考意涵的分析，並想要瞭解不同群體之間的差異，本研究以文官服務單位的政府層級，以及文官現職的職等爲標準，透過選擇觀察值的方式將資料拆解成中央（N=987）與地方（N=910），以及簡任（N=115）、薦任（N=1,024）和委任（N=758）等五個原始資料檔，並分別以這五個檔案進行結構方程模式的分析，來測量不同政府層級（中央政府與地方政府），不同的現職職等（簡任、薦任與委任）的群體，在偏差的政治認知與行政中立行爲的因果關係上是否有所差異。進言之，無論從理論或實務上來檢視，本研究均認爲文官的不同的背景面對的政治與行政環境均不相同，不同群體所得之觀察資料在模式的因果關係結構上可能有所不同，本研究將進一步驗證之。

如圖 4 所示，根據上述分析結果，僅有低階的委任文官（-.145*, P<0.05）在統計上具有負向且顯著的效果，故圖形上以實線表示之，其他無論中央或地方，或是屬於高階文官的簡任，或中階文官的薦任，均無法達到統計

臺灣人學學術期刊資料庫

上的顯著性，表示無法用政治認知偏差的程度來解釋具有這些背景文官的行政中立行爲，故圖形上以虛線表示之。換言之，在所有背景的類別變項之中，僅有委任的低階文官偏差的政治認知會負向的去影響行政中立行爲。也就是說，當委任文官政治的認知愈偏向以政黨或政務官的利益傾向，或政治的素養愈差的時候，政策立場愈消極的時候，委任文官的行政行爲會愈不中立，表示在低階文官中確實存在著政治認知與行政中立行爲的衝突。從絕對適配度、增值適配度、精簡適配度三個指標來考量此一結構方程模型，大致均達到理想標準，顯示了這個結構方程模型的適配度屬於合適的模型。

圖 4　依據背景變項區隔的結構方程模型



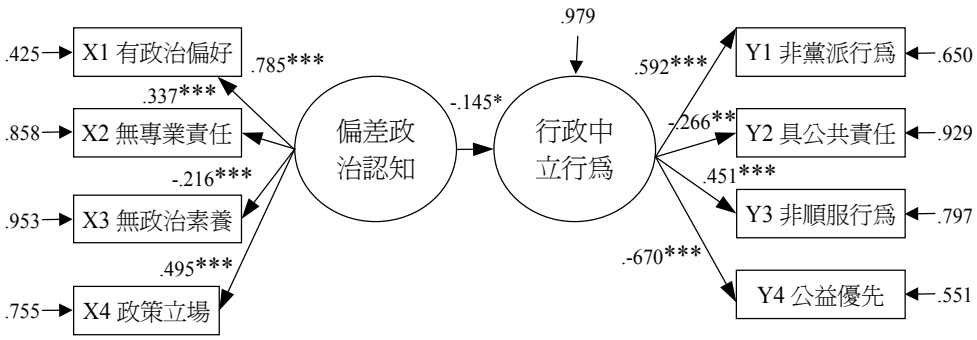
資料來源：作者自繪（*p<.05 **p<.01 ***p<.001）

進一步從觀察面向的誤差變異量檢視（如下圖5），委任文官的結構方程模型有關政治認知偏差 4 個面向的因素負荷量分別爲：有政治偏好 X1（.785）、無專業責任 X2（.377）、無政治素養 X3（-.216）、被動政策立場 X4（.495），而這 4 個觀察變項誤差變異量依序爲：有政治偏好 X1（.425）、無專業責任 X2（.858）、無政治素養 X3（.953）、被動政策立場 X4（.755），亦即偏差政治認知可以解釋這 4 個觀察變項的變異量分別爲：57.5%、14.2%、4.7%、24.5%，可見在自變項中，與全體文官的分析結果一致，文官的政治與政黨的偏好，偏差政治認知爲最佳的觀察變項，遠高於其他變項。另一方面，委任文官模型行政中立行爲此一潛在變項與 4 個觀察變項

臺灣人文學術期刊資料庫

的因素負荷量分別爲：非黨派行爲 Y1（.592）、有公共責任 Y2（-.266）、非順服行爲 Y3（.451）、公益優先傾向（-.670），而這 4 個觀察變項誤差變異量也依序爲：非黨派行爲 Y1（.650）、有公共責任 Y2（.929）、非順服行爲 Y3（.797）、公益優先傾向爲（.551），亦即行政中立行爲可以解釋這 4 個觀察變項的變異量爲：35.0%、7.1%、20.3%、44.9%。在結果變項中，與全體文官的分析結果稍有差異，公益優先因素反而爲最佳的觀察指標，而非黨派行爲爲次佳的觀察指標。從潛在變項與觀察變項間的關係來看，具公共責任與公益優先傾向，也與行政中立行爲呈現負向的關係，與全國文官的方向類似，在行政行爲上傾向無名行爲，維持政務官與事務官間的份際，行政行爲上也相對保守。換言之，謹守執行上級命令的本份，不越權發言，應是委任文官行政行爲的最大考量，這與陳敏良（2004）對台南市政府文官行政中立行爲的的研究結果類似，低階非主管的文官認爲在公部門內職位服從與階級服從比落實依法行政還重要。而整體來看，模型的顯著也顯示對於台灣的委任文官來說，當其愈有政治上的偏好時，在行政行爲上就愈不中立。

圖 5　委任文官政治認知偏差與行政中立因素結構圖



資料來源：作者自繪（*p<.05 **p<.01 ***p<.001）

然而，從觀察變項與潛在變項的關係檢視委任文官的模型，與整體文官模型相異的是，無政治素養此一觀察變項與偏差政治認知反而變成負向關係，也就是說，委任文官政治的認知愈偏差，愈有政治素養，也會負向的去影響行政中立的行爲，愈傾向黨派行爲與公益優先（進行資訊揭露）。

淡江大學學術期刊資料庫

換言之，委任文官愈支持民間團體參與公共政策，與認爲公務人員應該爲品質把關，其行政行爲就愈傾向有黨派行爲，以及堅持公共利益爲先，愈不傾向無名行爲，這有兩種可能的詮釋方向：其一、委任文官是大多僅負責執行而非決策，因業務性質與特定服務團體的民眾互動較爲頻繁，是否會因爲常常互動，反而讓委任文官較容易不自覺的傾向服務特定團體或黨派立場，對特定團體或黨派進行資訊的揭露，而忽略其他大眾利益；第二、前述論及，委任文官的行政中立行爲相對保守，傾向維持無名行爲，而非勇於爲公益負責，對不符程序或不公義之事進行資訊的揭露。如果愈有政治素養，從關係的方向來看，委任文官反而愈不傾向無名行爲，較容易站在積極的角度爲大眾利益著想，也有可能是常在第一線與民眾接觸，因而在裁量權的應用上較站在其專業判斷的角度，而非政治性的思考，反而是一種符合依法行政、執法公正、政治中立價值的行政中立行爲模式。然而，無政治素養觀察變項的被解釋變異量僅有 4.7%，在統計上可能不宜做過度的推論與解釋。

至於爲何僅有委任的低階文官具有統計上的顯著性，且在行政行爲上因爲偏差政治認知的影響，會導致較不傾向無名行爲，這可能的原因是因爲低階的文官在政策過程中較有機會直接接觸民眾，有些低階文官在自己的業務範圍內也有著極高的裁量權。一方面在面對民眾上，可能會因爲在遇到好欺負的公民時就端起鐵衙門的晚娘面孔，聲稱一切依法行政，但其表現的行爲卻不符合行政中立的原則（服務態度大小眼）；另一方面，因爲其職等的位階較低，在面對來自長官的壓力或其他政治人物的壓力時，會較容易無法承受，倘若上司的政策立場違反公益或法令，或是政治人物的關說實際違反了行政的程序與合法性，更容易因爲考量自己在公部門內職涯升遷的問題，面對長官壓力便大開方便之門，違反行政中立的原則（黨派行爲）。而在政治偏好上，低階文官並不像高階文官時常接觸政府政務高層，高階文官對於自己本身政治立場與意向的表達較爲敏感，也不容易輕易顯露其政治立場，因爲高階公務人員的行政行爲可能在實際的政策運作上具有極高的影響力，也要面對更多更複雜的政策環境，必須更有智慧去解決價值干擾的問題，現實上可能較不輕易表達自己的政治意向。但低階的公務人員由於處理的都是細瑣、執行層次的公共事務，行政業務範圍

臺灣人學學術期刊資料庫

牽涉敏感性政治性議題的狀況可能較少，與一般民眾直接接觸的過程中，可能相對而言在顯露自己的政治意向上便較不敏感，容易誠實顯露出自己的政治傾向或態度，也或許普遍認爲滿足專業性與程序性的要求，就是爲民眾謀福（公益優先），因此委任文官的測量具有顯著性。但整體來說，以上的解釋都僅是根據經驗法則的臆測，並無任何經驗資料上的支持，實際的影響因素仍需要更進一步的分析與探索。

伍、結論與建議

「行政行爲上政治認知與官僚認知的截然二分根本完全與現實不符」。[24]

-- Gregory A. Huber (2007: 1)

「民主行政理論的核心問題……就是要調和人們對民主的渴望與對權威的需求。」[25]

-- Dwight Waldo (1952: 102)

依據民主國家的經驗，一個真正的民主國家不僅僅只有民主的選舉與民選的政府，還要有具備民主素養的官僚組織，也就是以功績制爲基礎的文官制度。19 世紀以來，行政中立一直是改革的理想，也是針對分贓政治的反動。伴隨著行政與政治二分價值觀的發展，行政中立制度的確立，一方面可以維持行政效率與政治回應間治理需求的平衡，而文官系統的政治中立，也有利於文官系統與政黨政治間的良性互動，並有益於民主政治的健全發展。然而對於文官系統行政中立的研究，過去大多停留在規範性的探討上，鮮少有根據循證調查的觀點所進行的研究成果，即使行政中立、

24　原文如下：The stark dichotomy between political and bureaucratic understandings of administrative behaviours is a false one (Huber, 2007: 1).

25　原文如下：The central problem of democratic administration theory, as of all democratic political theory, is how to reconcile the desire for democracy with the demands of authority (Waldo, 1952)。

臺灣大學學術期刊資料庫

文官倫理價值等概念在公共行政的教科書一直是必要的篇章，有助於建立文官的行為價值，但理論與實務間的對話仍然缺乏，也無法從經驗研究的角度，確實地指出行政中立在實踐上可能的問題，提出有效的政策建議。

本研究為了填補此一研究的缺口，企圖透過 2008 年台灣政府文官調查資料庫，探討文官的政治認知與行政中立行為是否產生衝突。在文官政治認知的分析構面上，本研究透過探索性因素分析萃取出有政治偏好、無專業責任、無政治素養以及被動政策立場等 4 個因素，為了符合理論探討的面向，本研究將 4 個因素的方向修正為得分愈高反而愈容易受到黨派與政務上司的影響，愈沒有專業的承諾，政治素養較差，用以代表政治認知上受到政治立場影響的分析構面。此外，在行政中立行為的分析構面中，本研究也依照回應性與責任價值比課責價值高的位階，透過探索性因素分析萃取出非黨派行為、具公共責任、非順服行為與公益優先傾向等 4 個因素當作觀察變項，並將行政中立行為的 4 個因素當成測量結果變項的指標，藉以探討文官偏差的政治認知是否會與行政中立的行為產生衝突。茲將假設驗證的結果整理成表 7，並將意涵說明如下：

表 7　不同模型結構方程式的驗證彙整

模　　型	結果變項：行政中立行為
全體文官	－*
中央文官	－
地方文官	－
簡任文官	＋
薦任文官	－
委任文官	－*

資料來源：作者整理

從表 7 可知，在全體文官（N=1,897）為分析樣本的結構方程模型中，潛在變項之間效果達到了統計的顯著性。也就是說，自變項文官政治認知的偏差對行政中立行為有統計上負面且直接的影響效果，從模式適配度的

淡江大學學術期刊資料庫

角度觀之，此一模型在各項判定指標上也獲得統計上的驗證，顯示此模式適配良好。換言之，在台灣的文官體系中，若政治的認知上愈傾向認同黨派的政治利益或是政治素養愈低，在行政行爲上就會愈不中立，此分析結果驗證了本研究的研究假設，偏差的政治認知與行政中立行爲間確實會產生價值衝突的狀況。由於結構方程模型無法控制背景變項，爲了進一步瞭解個人背景變項的不同可能產生的差異，本研究進一步將全體文官的結構方程模型根據中央、地方、簡任、薦任、委任等 5 個不同的身份別的文官類組進行比較，結果發現僅有職等上最低階的委任文官具有統計上負向且顯著的影響效果，其他的身份類別在統計上均沒有顯著意義。也就是說，在台灣的低階文官，會發生政治認知上的偏差與行政中立行爲上衝突，值得更進一步的探究委任文官產生價值衝突的原因。

此外，若要探究哪些因素最能夠解釋偏差的政治認知與行政中立行爲的構面，無論在全體文官或是委任文官的分析結果，均顯示出在偏差政治認知的部分，有政治與黨派的偏好爲最佳的觀察指標，其因素內的 4 個題項代表的意涵爲文官是否認爲在政策過程中對於政治因素的考慮應該比專業的考慮重要，也就是在政治的意識型態上具有偏差的意向；而在行政中立行爲的部分，非黨派行爲是最佳的觀察指標，公益優先爲次佳的觀察指標。非黨派行爲的題項包含了文官在實際的行政運作與政策建議上，是否不會受到長官或自身黨派與政治立場的影響。也就是說，在全台灣的文官體系，特別是委任的低階文官，若在政策過程當中對於政治因素的考慮比專業的考慮還重要的時候，其行政行爲就會愈偏向其黨派、政治上司與政治立場，愈無法維持行政上的中立。

若更細緻的從觀察變項與潛在變項之間的關係進行檢視，在偏差政治認知的部分，無專業責任與偏差的政治認知呈現負向的關係；而在以行政中立行爲作爲潛在變項的部分，也可以發現在無公共責任與公益優先傾向，與行政中立行爲間呈現負向的關係。首先、當政治認知的偏差愈強烈時，似乎無專業責任的認知也愈不強烈，也就是愈有專業責任的文官，反而更容易有行政上不中立的行爲。前述論及，無專業責任的題項在設計概念上來自於方案承諾，若文官太過於堅守方案承諾傾向，反而會容易讓機關產生本位主義，不利於政府單位間的協調與合作，導致公共利益的損害。

臺灣人文學術期刊資料庫

由分析的結果可知，台灣的文官系統可能會有過於本位主義的傾向，原因爲何則需要更進一步的討論。再者、從行政中立行爲與 2 個觀察變項間的負向關係來看，台灣的文官系統在政策過程中傾向站在較爲被動保守的立場，謹守政務官與事務官權責的份際，不願爲政策的成敗負擔責任。若從被解釋的變異量甚高的公益優先傾向來檢視與行政中立行爲間的關係，所謂的公益優先傾向，就是前述在文獻檢閱部分所討論是否在公共政策立場的考量上會以民眾的公益爲先，即使公益爲先的行爲可能會有違官僚無名行爲的要求，反映的是希望文官能從更積極的角度，來保護政策過程中必須維繫的公共利益，回應性與專業責任高於課責的價值。從實務的運作來說，無名行爲與公益優先雖然均是中立知能的一環，但卻可能產生衝突，也會導致政策執行的複雜性。

從台灣文官調查資料的分析結果顯示，台灣的文官在政策過程中較爲傾向實踐無名行爲，而非有勇氣對不符合公益或違反程序的決策進行資訊揭露。也就是說，在台灣的文官系統中，特別是委任文官，實踐課責價值的考量可能會高於對責任與回應性價值的實踐，這樣的分析結果甚爲符合台灣慣於謹守份際的官場文化。而台灣文官無名行爲傾向的分析結果，是否與英國文官中立制度所強調的無名性內涵一致？則需要更進一步的探究與討論。然而，從前述的分析結果，從公共利益的維護爲優先的角度來說，要具體協助文官具備維繫行政中立的知能，在政治上司的立場傾向公共利益的時候，要思考如何讓文官能聽從上司的命令，具體實踐上司所交付的任務，並在幕後協助政務人員，誠實無偏差的提供專業意見；但倘若政治上司的政策立場與公共利益相衝突的時候，便要考量如何在制度設計上，協助文官於行政與政策過程中，有誘因與能力去隔絕來自於政治的侵擾與黨派的影響，甚至是政治上司對於其專業工作上的干擾。據此，我國在 2009 年將《公務人員行政中立法》法制化，已爲文官制度的現代化工程邁開一大步，彰顯了維護常任文官尊嚴、保障常任文官不受政治干預，並建立公務人員行政法律規範的決心。從本研究分析結果觀之，文官的政治偏好最容易對行政中立行爲有負面影響，而台灣文官系統的行政行爲也偏向順從主管的立場，《公務人員行政中立法》的實施或許有助於文官隔絕來自政治與黨派的干擾，對行政中立的維持有正面的助益。

淡江大學學術期刊資料庫

綜合上述，應用系統化的文官調查資料庫，並以結構方程模式對行政中立行爲進行經驗性研究的企圖與嘗試，本研究的分析結果無疑是一劑強心劑，結構方程模式的適配度與潛在變項間的效果，獲得了資料的支持，將過去台灣學界對行政中立的議題從原本較偏向規範性的探討，進一步跨入了循證研究的層次。然而，雖然模式達到統計上的顯著水準，適配度也良好，但解釋的變異量並不高，可能的原因有二：第一、由於結構方程模型並無法控制個人背景變項，或許控制背景變項（如年齡、教育、主管或非主管職位、區域別）可以解釋大部分的變異，這需要再用其他的統計方法更進一步的檢驗；第二、從問卷設計的角度觀之，2008 年台灣政府文官調查的問卷量表設計理念與題組的來源，大多源自歐美對於政治菁英跨國研究的文獻，實證上也僅有在美國與歐洲各國施測過，西方文獻的題目設計是否適合台灣政治系絡的調查，仍有討論的空間。特別是在西方文獻中所測量的政治中立，是否能完整涵蓋我國行政中立的 3 個概念，不無疑問。且由於大部分測量文官政治認知與行政行爲的題項涉及較爲敏感的議題，而題項的設計又在正向題中混雜了許多的負向題，可能會使受訪者答題的困難度增高，或產生隱藏真實答案的答題行爲，特別是對於高階文官而言，這些問題更涉及了敏感的行政行爲，也造成了施測上的困難。總言之，上述原因均有可能導致問卷效度與受訪者答題的內在一致性偏低的問題，造成因素的信度值偏低，也可能因此沖淡了解釋的效果，爲本研究所面臨的研究限制。

針對文官調查問卷信度不佳的問題，本文提出以下兩點研究建議：第一、從原始資料中去尋找東、西方文官調查差異的原因。進言之，在歐美國家進行過施測，而具有信度與效度的文官調查問卷，爲何在台灣施測時，有些因素的信度反而無法呈現出可被接受的分析結果？也就是說，信度產生差異的潛在因素反而是一個比較台灣與西方文官體系差異性的有趣議題；第二、本文也建議未來的研究可以再針對問卷設計上水土不服的問題進行調整與修正，歸納出符合台灣政治與社會環境的文官調查問卷，並進一步對台灣文官的行政行爲進行更爲細緻的分析與探索。特別是未來若能重新針對全國文官進行全面性的調查，測量行政行爲的題項，勢必要因應我國《公務人員行政中立法》中對於行政中立的核心概念來調整，以求得

臺灣人文學術期刊資料庫

最佳的測量結果。在陳敦源與呂佳螢（2009b：188）的文章中，便提及台灣文官體系系統性的調查，是台灣公共行政學界對國際公共行政責無旁貸的任務，首要之務便是建構出更符合台灣政治與社會系絡的施測工具。

若從本研究的分析結果來思考進一步的研究方向，本研究發現台灣的文官系統傾向實踐無名行為，反映了順從長官的行為特質，謹守政務與事務的份際，較不願承擔政治責任，雖然在非黨派行為的構面上，顯現台灣文官的行政行為較不會受到長官或自身黨派及政治立場所影響，但倘若又受到順從長官意志的風氣所影響，可能會進而影響文官系統對於政策的執行態度與行為，其是否能實踐行政中立行為便不得而知。換言之，台灣文官系統行政行為的特質之一為順從長官意志，尤以委任文官為最，可能較無法承受長官的壓力，但順從長官意志是否會干擾或中介文官本身的政治態度與行政中立行為的關係，需要進一步的探索，這樣的分析也更能精確的檢測出課責價值與責任與回應性的價值孰輕孰重。據此，由於本研究部分行政行為構面的信度偏低，倘若未來再進行全國性的文官調查，在相關構面信度水準提升的前提下，能夠進一步在模型中測量順從長官行為的中介或干擾效果，或甚至是與長官的黨派或政治立場、或與自身的黨派立場進行交叉分析，則有助於對台灣文官系統順從主管的行為與黨派認同之間的關係，進行更深入的分析與探索。

總的來說，行政中立的實踐，一方面是以被動的不受到政治干預，二方面是主動的不過度參與政治活動為前提，然政治與行政是否能截然二分，如同本文與本節的前揭語，無論在理論或實務上都令人質疑。換個角度想，治理環境的複雜化，涉入的利害關係日益多元，行政中立的法制化也可能為官僚的行政行為與責任承擔提供了投機的機會與藉口，變成文官逃避行政責任的保護傘。行政中立有其付諸實現的價值，然行政中立與現代的民主價值之間，卻存在有相當程度的弔詭性，兩者間既要相輔相成卻又經常矛盾衝突。也就是說，行政中立的實踐並非沒有治理成本的產生，在民主制度中實踐行政中立也必須承擔風險，因此 Waldo (1952: 102) 才言民主行政的實踐必須調和人民對民主的渴望與權威的需求。從現實的環境來說，基於政治與行政難以二分的考量，近年來有愈來愈多的學者討論文官的政治化（politicization），反而與強調政治中立的去政治化（depoliticization）

淡江大學學術期刊資料庫

背道而馳，特別是強調參與決策的政治化（politicization as participation in political decision making）的影響（Peters and Pierre, 2004；Rouban, 2007）。換言之，要文官完全不涉入決策過程是不可能的，鼓勵文官要熱誠且忠誠地積極參與決策，正面的向政務官提供專業建言，影響決策產出，而非僅有強調政黨對官僚控制之政治化（politicization as partisan control over the bureaucracy）（Rouban, 2007: 199-209；蘇偉業，2012），是現今建構行政中立制度的挑戰與課題。台灣雖然在行政中立文化的制度建設上，已跨出成功的第一步，然未來仍可預見還有諸多挑戰尚待克服，而大型的文官調查也有理論與實務上的需求，都值得學界與實務界進一步去探究與深思。

參考書目

一、中文部分

E. H. Eva 著，吳友明譯，1998，《官僚政治與民主》，台北：桂冠。譯自 *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London: Routledge. 1985.

王光旭，2010，〈行政中立的過去、現在與未來〉，國家文官學院網頁，http://www.nacs.gov.tw/NcsiWebFileDocuments/96f6016a52c3660bbfbef9d83cee165f.pdf，2010/12/11。

余民寧，2006，《潛在變項模式：SIMPLS 的應用》，台北：高等教育。

洪永泰，2005，〈台灣地區各種抽樣調查各種母體定義、抽樣底冊與涵概率的比較〉，《調查研究》，18: 9-44。

許濱松，1996，〈英美公務員政治中立之研究－兼論我國公務員政治中立應有之作法〉，彭錦鵬（編），《文官體制之比較研究》，台北：中央研究院歐美研究所，頁 151-171。

陳正昌、程炳林、陳新豐、劉子鍵，2005，《多變量分析方法－統計軟體應用》，台北：五南。

陳敏良，2004，《地方政府公務人員行政中立困境與對策：以台南市

臺灣大學學術期刊資料庫

政府爲例》，台南：國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文。
陳敦源，2009a，《民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和》，台北：五南。
陳敦源，2009b，〈透明之下的課責：台灣民主治理中官民信任關係的重建基礎〉，《文官制度季刊》，1(2): 21-55。
陳敦源、呂佳螢，2009a，〈政治與行政的二分與重整？台灣文官態度與行爲的實證分析〉，「台灣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」論文（5 月 23-24 日），高雄：中山大學公共事務管理研究所。
陳敦源、呂佳螢，2009b，〈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〉，《公共行政學報》，31: 187-225。
陳德禹，1994，〈行政中立的理念與實踐〉，《銓敘與公保》，3(9): 21-24。
彭錦鵬，2002，〈政治行政之虛擬份際：由「兩分說」到「理想型」〉，《政治科學論叢》，16: 89-118。
黃芳銘，2004，《結構方程模式在教育資料應用之研究》，台北：五南。
楊戊龍，2009，〈公務人員行政中立法評論〉，《國家菁英季刊》，5(3): 99-112。
趙其文，1995，〈論文官行政中立的內涵（上）〉，《人事月刊》，20(6): 6-9。
蔡秀涓、王千文，2008，〈研究架構、議題選取與問卷設計：民主治理系絡之台灣政府文官調查〉，「2008 年台灣政治學會年會暨學術研討會」論文（11 月 22-23 日），南投：國立暨南大學公共行政暨政策學系。
蔡良文 2001，〈從政權輪替探討文官體制之鞏固與發展〉，《行政管理學報》，3: 25-54。
蕭乃沂、黃東益、陳敦源、呂佳螢，2008，〈台灣文官意見調查的挑戰與反思－以「2008 年台灣民主治理機制鞏固之研究」爲例〉，

臺灣大學學術期刊資料庫

「中央研究院第八屆調查研究方法與應用國際學術研討會」論文（9 月 11-12 日），台北：中央研究院。

關　中，2009，〈文官制度與民主行政：從文官中立談起〉，「行政民主與都會永續治理學術研討會」論文（10 月 24 日），南投：國立暨南大學。

蘇偉業，2012，〈歧異的議題與路徑：政治轉型下台灣與香港文官中立機制之比較〉，「2012 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會國際學術研討會：永續治理：新環境、新願景」論文（5 月 25-27 日），台南：國立成功大學政治經濟學研究所。

二、英文部分

Aberbach, J. D. and B. A. Rockman. 1994. “Civil Servants and Policymakers: Neutral or Responsive Competence.”*Governance* 7(4): 461-469.

Aberbach, J. D., R. D. Putnam, and B. A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies.* Cambridge: Harvard University Press.

Anderson, J. C. and D. W. Gerbing. 1988. “Structural Equation Modelling in Practice: A Review and Recommended Two-Step Approach.” *Psychological Bulletin* 103(3): 411- 423.

Asmerom, H. K and E. P. Reis. eds. 1996. *Democratization and Bureaucratic Neutrality*. London: Macmillan Press LTD.

Bagozzi, R. P. and Y. Yi. 1988. “On the Evaluation of Structural Equation Models.”*Academic of Marketing Science* 16: 76-94.

Caiden, G. E. 1996. “The Concept of Neutrality.” In *Democratization and Bureaucratic Neutrality*, eds. H. K. Asmerom and E. P. Peis. London: Macmillan Press Ltd., 20-44.

Cattell, R. B. and C. A. Burdsal. 1975. “The Radical Parcel Double Factoring Design: A Solution to Item-vs. Parcel Controversy.” *Multivariate Behavioural Research* 10: 165-179.

Ellis, A. 1989. “Neutrality and the Civil Service.” In *Liberal Neutrality*,

臺灣大學學術期刊資料庫

eds. R. E Goodin and A. Reeve. London: Routledge, 84-105.

Farmbry, K. 2009. “Legacies and Diversity: Postgathering Reflections on Monnowbrook III.” *Administrative Theory & Praxis* 31(1): 112-115.

Finer, H. 1941. “Administrative Responsibility in Democratic Government.” *Public Administration Review* 1(4): 197-218.

Frederickson, H. G. 1997. *The Spirit of Public Administration.* San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Frederickson, H. G. and B. Smith. 2003. *Public Administration Theory Primer*. New York: Westview Press.

Friedrich, C. J. 1940. “Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility.” *Public Policy* 1: 3-24.

Fry, B. R. and L. G. Nigro. 1998. “Five Great Issues in the Profession of Public Administration.” In *Handbook of Public Administration (2nd)*, eds. J. Rabin, W. B. Hildreth, and G. J. Miller. New York: Marcel Dekker Inc., 1163-1209.

Fukuyama, F. 2004. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. New York: Cornell University Press.

Goodsell, C. T. 1983. *The Case for Bureaucracy*. Chatham: Chatham House.

Goodsell, C. T. 1990. “Public Administration and the Public Interest.” In *Refounding Public Administration*, eds. G. L. Wamsley, R. N. Bacher, C. T. Goodsell, P. S. Kronenberg, J. A. Rohr, C. M. Stivers, O. F. White, and J. F. Wolf. London: SAGE, 96-113.

Goodsell, C. T. 2006. “A New Vision for Public Administration.” *Public Administration Review* 66(4): 623-635.

Greenaway, J. 2004. “Celebrating Northcite/Trevelyan: Dispelling the Myths.” *Public Policy and Administration* 19(1): 1-14.

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.

臺灣大學學術期刊資料庫

Haidar, A., H. H. Lim, and L.J. Pullin. 2004. “An Impoverished Neutrality? Public Manager Value in Local Government, Penang, Malaysia.” *Local Government Studies* 30(1): 88-107.

Hair, J. F., Anderson, R. E., Tatham, R. L., and Black, W. C. 1998. *Multivariate data analysis (5th)*. Boston, MA: Pearson Education Inc.

Helco, H. 1999. “OMB and the Presidency-the Problem of Neutral Competence.” In *Bureaucratic Power in National Policy Making: readings,* ed. F. E. Rourke. Boston: Little, Brown, 106-119.

Huang, T. Y., C. Yu, and D. Y. Chen. 2005. “The Political Attitudes of Public Managers in Taiwan.” *Chinese Public Administrative Review* 14(2): 1-31.

Huber, G. A. 2007. *The Craft of Bureaucratic Neutrality-Interests and Influence in Governmental Regulation of Occupational Safety*. Cambridge: Cambridge University Press.

Huber, J. D. and C. R. Shipan. 2002. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press.

Hummel, R. P. 1987. *The Bureaucratic Experience (3rd)*. New York: St. Martin’s Press.

Joreskog, K. G. and D. Sorbom. 1993. *LISREL 8: Structural Equation Modelling with the SIMPLIS Command Language*. Chicago: Scientific Software International.

Kaiser, H. F. 1974. “An Index of Factorial Simplicity.” *Psychomertrika* 39(1): 31-36.

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

Kearney, R. C. and C. Sinha 1988. “Professionalism and Bureaucratic Responsiveness: Conflict or Compatibility?” *Public Administration Review* 48(1): 571-579.

臺灣大學學術期刊資料庫

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

Kishton, J. M. and K. F. Widaman. 1994. “Unidimensional Versus Domain Representative Parcelling of Questionnaire Items: An Empirical Example.” *Educational and Psychological Measurement* 54: 757-765.

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

Levine, C. H., G. B. Peters, and F. J. Thompson. 1990. *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences (3rd)*. Glenview: Scott Foresman & Co.

Levitan, D. M. 1942. “The Neutrality of the Public Service.” *Public Administration Review* 2(4): 317-323.

Longman. 2012. “Longman Dictionary of Contemporay English Online Search.” in http://www.doceonline.com/. Latest update 10 July 2012.

Maranto, R. and B. D. Skelley. 1992. “Neutrality: An Enduring Principle of the Federal Service.” *American Review of Public Administration* 22(3): 173-179.

Marini, F. (ed.) 1971. *Toward a New Public Administration*. New York: Chandler.

Meier, K. 1997. “Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy.” *Public Administration Review* 57(4): 193-199.

Miller, G. J. 2000. “Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 289-327.

Mosher, F. C. 1982. *Democracy and Public Service (2nd)*. New York: Oxford University Press.

Niskanen, W. A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.

Peters, B. G. 2001. *The Politics of Bureaucracy (5th)*. London: Routledge.

臺灣大學學術期刊資料庫

Peters, B. G. and J. Pierre. 2004. “Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences.” In *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective A Quest for Control*, eds. B. G. Peters and J. Pieer. London: Rutledge, 67-99.

Portney, L. G. and M. P. Watkins. 2000. *Foundations of Clinical Research: Applications to Practice (2nd)*. Upper Saddle River: Prentice-Hall.

Raadschelders, J. C. N. and M. R. Rutgers. 1996. “The Evaluation of Civil Service Systems.” In *Civil Service Systems in Comparative Perspectives: the Quest for Control*, eds. B. G. Peters and J. Pierre. Bloomington: Indiana University Press, 67-99.

Riccucci, N. M. and K. C. Naff. 2008. *Personal Management in Government: Politics and Process (6th)*. New York: Taylor & Francis Group.

Richards, D. 1997. *The Civil Service under the Conservatives 1979-97: Whitehall’s Political Poodles?* Brighton: Sussex Academic Press.

Rosenbloom, D. H., R. S. Kravchuk, and R. M. Clerkin. 2009. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: McGraw-Hill Higher Education.

Rouban, L. 2007. “Politicization of the civil Service.” *In Handbook of Public Administration*, eds. B. G. Peters and J. Pierre. London: Sage, 199-209.

Rourke, F. E. 1997. “Politics and Bureaucracy: Their Impact on Professionalism.” In *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, ed. A. Fraazmand. London: Sage, 181-195.

Sayre, W. 1958. “Premises of Public Administration: Past and Emerging.” *Public Administration Review* 18(2): 102-105.

Starling, G. 2008. *Managing the Public Sector (8th)*. London: Wadsworth Publishing.

Timney, M. 2009. “Parsing the Minnoebrook Tradition.” *Administrative Theory & Praxis* 31(1): 97-101.

臺灣大學學術期刊資料庫

Tomarken, A. J. and N. G. Waller. 2005. “Structural Equation Modelling: Strengths, Limitations, and Misconceptions.” *Annual Review of Clinical Psychology* 1: 31-65.

Waldo, D. 1952. “Development of Theory of Democratic Administrative.” *The American Political Science Review* 51(3): 263-269.

Wamsley, D. L. 2005. “Institutionalizing Neutrally Competent Policy Analysis: Resources for Promoting Objectivity and Balance in Consolidating Democracies.” *Policy Study Journal* 33(2): 131-146.

Weimer, D. L. ed. 2005. “Institutionalizing Neutrally Competent Policy Analysis: Resources for Promoting Objectivity and Balance in Consolidating Democracies.” *Policy Studies Journal* 33(2): 131-148.

Wilson, W. 1887. “The Study of Administration.” *Political Science Quarterly* 2: 197-220.

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄 1 自依變項題項描述統計

一、自變數題項描述統計

因素	題目	(1) 非常同意	(2) 同意	(3) 有點同意	(4) 有點不同意	(5) 不同意	(6) 非常不同意	有效樣本數	平均數
有政治偏好 (X1)	V81 雖然幾個政黨在我國政治扮演重要角色，但他們經常造成政治衝突。	584 29.8%	903 46.1%	396 20.2%	49 2.5%	22 1.1%	6 0.3%	1960 99.9%	2.00
	V82 假使能減少政治人物在政策過程中的影響力，而增加行政部門專家的影響力，政府行政效能應可大大提高。	683 34.8%	954 48.6%	271 13.8%	37 1.9%	12 0.6%	4 0.2%	1961 99.9%	1.85
	V79 在我國政策形成過程中，往往太過偏重政治人物及政黨的利益。	678 34.6%	908 46.3%	316 16.1%	40 2.0%	14 0.7%	5 0.3%	1961 99.9%	1.89
	V76 政務人員干預行政機關所負責的事務，是我國行政運作的一項隱憂。	383 19.6%	845 43.2%	567 29.0%	109 5.6%	46 2.4%	5 0.3%	1955 99.6%	2.29
無專業責任 (X2)	V26 有效率的利用政府資源，比特定政策的成效來得重要。	556 28.5%	1,039 53.2%	274 14.0%	54 2.8%	26 1.3%	5 0.3%	1954 99.6%	1.96
	V27 公務人員的工作應該依據法令規章行事，而不是讓他們自己判斷。	641 32.8%	916 46.8%	227 11.6%	139 7.1%	27 1.4%	7 0.4%	1957 99.7%	1.99
	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。	821 41.9%	959 49.0%	136 6.9%	18 0.9%	15 0.8%	9 0.5%	1958 99.8%	1.71
	V28 政府部門的政策評估做得不夠好，以致無法瞭解政策執行的成效。	317 16.2%	960 49.2%	527 27.0%	110 5.6%	33 1.7%	5 0.3%	1952 99.5%	2.28
無政治素養 (X3)	V80 在我國的政治過程中，民間團體的影響往往是負面的。	54 2.8%	265 13.5%	538 27.5%	710 36.3%	347 17.7%	42 2.1%	1956 99.7%	3.59
	V78 政策制定過程中，專業及技術的考量應重於政治的考慮。	668 34.1%	917 46.8%	210 10.7%	74 3.8%	65 3.3%	26 1.3%	1960 99.9%	1.99
	V75 一般而言，為公共政策品質把關的是民選的政治人物，不是公務人員。	82 4.2%	292 14.9%	267 13.6%	478 24.4%	650 33.1%	192 9.8%	1961 99.9%	3.97
被動政策立場 (X4)	V46 當政務人員的政策方向與事務人員有所不同時，事務人員在執行上會變得比較被動。	251 12.9%	930 47.9%	591 30.5%	110 5.7%	51 2.6%	7 0.4%	1940 98.9%	2.38
	V45 政務人員推動的許多政策，只是為了要減少事後被民眾究責，而不是真為民謀福。	162 8.4%	479 24.7%	591 30.5%	478 24.7%	202 10.4%	27 1.4%	1939 98.8%	3.08
	V44 當政務人員將政策失敗的責任歸給事務人員時，事務人員的工作態度會變得比較消極。	507 26.1%	987 50.9%	369 19.0%	48 2.5%	24 1.2%	5 0.3%	1940 98.9%	2.03

資料來源：作者整理

臺灣大學學術期刊資料庫

二、依變數題項描述統計

因　素	題　　目	(1) 總是會 這樣做	(2) 經　常 這樣做	(3) 偶　爾 這樣做	(4) 從不會 這樣做	(5) 從未遇 過這種 情　況	有　效 樣本數	平均數
非黨派行　為 (Y1)	V65 當我向主管提出建議時，我會受到主管政治立場的影響。	13 0.7%	55 2.8%	298 15.2%	873 44.5%	721 36.8%	1960 99.9%	4.14
	V64 當我向主管提出建議時，我會受到自己政治立場的影響。	10 0.5%	32 1.6%	163 8.3%	1,053 53.7%	703 35.8%	1961 99.9%	4.23
	V66 當我對民眾提供服務時，會視當事人的政治立場而有所不同。	8 0.4%	42 2.1%	146 7.4%	1,141 58.2%	623 31.8%	1960 99.9%	4.19
	V67 我在作內部管理措施的決定時，會將當事人的政治立場列入考量。	9 0.5%	40 2.0%	182 9.3%	1,123 57.4%	602 30.8%	1956 99.7%	4.16
具公共責　任 (Y2)	V72 我會為政策（或業務）的成敗負責。	430 21.9%	812 41.4%	246 12.6%	58 3.0%	413 21.1%	1959 99.8%	2.60
	V73 我會負擔政策（或業務）程序上的責任。	474 24.2%	868 44.3%	224 11.4%	46 2.3%	348 17.8%	1960 99.9%	2.45
	V71 在我所負責的政策（或業務），我會爭取更多公開討論的機會。	107 5.5%	543 27.7%	694 35.4%	192 9.8%	423 21.6%	1959 99.8%	3.14
非順服行　為 (Y3)	V62 當主管推動的政策與我的專業意見不同，我會依照他的偏好提供意見。	44 2.2%	304 15.5%	857 43.8%	566 28.9%	185 9.5%	1956 99.7%	3.28
	V63 當主管推動一項合法但與公共利益相衝突的政策，我會順從他的指示	95 4.9%	352 18.0%	613 31.3%	385 19.7%	511 26.1%	1956 99.7%	3.44
	V61 不論主管交代什麼，我只會執行那些程序上合法的政策。	453 23.1%	991 50.6%	281 14.4%	84 4.3%	149 7.6%	1958 99.8%	2.23
公益優先傾向 (Y4)	V69 我會在沒有主管授權的情況之下對外就公務議題發言。	5 0.5%	11 0.6%	61 3.1%	1,091 55.7%	791 40.4%	1959 99.8%	4.35
	V70 當主管推動合法但與公益衝突的政策，我會透露給受影響個人或團體。	8 0.4%	30 1.5%	169 8.6%	833 42.5%	918 46.9%	1958 99.8%	4.34
	V68 我會試圖向外界透露那些程序上有瑕疵的政策決定。	9 0.5%	52 2.7%	395 20.2%	843 43.0%	660 33.7%	1959 99.8%	4.07

資料來源：作者整理

臺灣大學學術期刊資料庫

Are the Political Understandings of Bureaucrats Incompatible with the Weberian Model of Administrative Neutrality?

A Study on the 2008 Taiwan Government Bureaucrat Survey

*Guang-xu Wang**

Abstract

This paper attempts to address the research question: "are political understandings of the bureaucrats incompatible with the Weberian model of administrative neutrality" by analyzing data from the 2008 Taiwan Government Bureaucrat Survey (TGBS) using exploratory factor analysis, Person's correlation and structural equation modeling (SEM) statistical techniques. Analysis on overall effect not only demonstrates that the theoretical model fits well but also indicates that the partisan political understandings of the bureaucrats leads to a significant negative effect on administrative neutrality. Finally, policy recommendations and a future research agenda are discussed in the conclusion.

Keywords: Administrative Neutrality, Democratic Governance, Political Understandings, Politics-administration Dichotomy

* Assistant Professor, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan. E-mail: guang-xu.wang@gmail.com.

臺灣大學學術期刊資料庫