

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

優質民主治理鞏固之研究：從民眾與公共管理者評估政府的民主回應、中立能力、與制度課責(第2年) 研究成果報告(完整版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 98-2410-H-004-035-MY2
執行期間：99年08月01日至100年10月31日
執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：陳敦源
共同主持人：黃東益
計畫參與人員：碩士級-專任助理人員：呂季蓉
碩士班研究生-兼任助理人員：孟憲均
博士班研究生-兼任助理人員：呂佳螢
博士班研究生-兼任助理人員：張智凱

公開資訊：本計畫可公開查詢

中華民國 101 年 04 月 24 日

中文摘要：過去這些年，治理（governance）研究的風潮席捲跨學門的社會科學界，該風潮的研究焦點，是從實體的政府轉換到統治的事實之上，不論公部門還是私部門的管理，都從「遠離政府」的主軸中尋找善治（good governance）的可能；但弔詭的是，在國際金融秩序因為政府過度放任而釀成全球經濟蕭條的陰影下，學界與實務界正蓄勢展開重新檢視政府在社會資源配置中的角色的工作，雖然還不至於馬上回到計劃經濟的大政府時代，但是，對公共行政學界來說，作為一個研究公共治理的專業學門，在這樣一個「重新定位政府」（repositioning government）的時機，責無旁貸必須要從學門研究的歷史脈絡中，提出屬於當代的公共治理觀點，協助理論與實務界能夠確實掌握政府這個因素，在公共事務改革當中的適當定位，進而完成相關的改革作為。事實上，過去的治理研究風潮中，處處都有找回政府的呼聲。

本研究計畫以兩年的時間，從理論與經驗研究兩方面，依循Dahl所建議的科學化路徑進行努力。首先，在理論上，本研究將進行下面三點建構的努力：其一，將公共治理研究的主要「依變項」，聚焦在「政府治理品質」（quality of government）的概念上，對於該概念的民主理論內涵進行定位，也就是明示規範價值的工作。其二，政府治理品質的概念在結構上，牽涉到「政府分工」以及「誰來評估」兩大問題，進行理論研究上的論述。其三，從傳統公共行政核心論述——「政治與行政二分的調和」（the reconciliation of politics-administration dichotomy）中，以分別進行內外部顧客的調查資料，論述政府治理品質的問題。

本計畫分別進行了面訪問卷以及電訪問卷兩項調查用以研究內外部顧客。在面訪問卷的部分，本研究團隊針對中央政府文官（即內部顧客）進行分層隨機抽樣，一共完成了1275份成功問卷，而在電訪問卷部分，則委請民調公司在全臺針對民眾（即外部顧客）進行調查，並完成6138份樣本。本研究所使用之資料預計將於兩年後上網公開，以供有意研究臺灣政府文官的研究者使用。

中文關鍵詞：治理品質、回應性、中立能力、制度課責、公共管理者、內外部顧客

英文摘要：For the past decade, public administration research has been through a revolution. Researchers are rushing into adopting 'governance quality or performance' as their 'queen' dependent variable. On the other hand, researchers are searching into ways to combine or at least connect the external and

internal customers to understand the secret of ' government performance.' In this research, authors work on the same trend as the above mentions to do the research in two innovative ways. First, author utilizes governance performance as the key dependent variable. This is the main variable to be explained in this research. Second, author survey external as well as internal customers of at the same time to compare and connect the different but related dimensions of the secret of government performance. In the internal customer side, around 1275 civil servants from Taiwanese Central government are interviewed through a face-to-face fashion. On the other hand, around 6138 citizen of Taiwan were interview through telephone. The data are been analyzed and ready to seek chance to present and publish.

英文關鍵詞： Governance Quality, Responsiveness, Neutral Competence, Institutional Accountability, Public Managers, External & Internal Customers

中文摘要

過去這些年，治理（governance）研究的風潮席捲跨學門的社會科學界，該風潮的研究焦點，是從實體的政府轉換到統治的事實之上，不論公部門還是私部門的管理，都從「遠離政府」的主軸中尋找善治（good governance）的可能；但弔詭的是，在國際金融秩序因為政府過度放任而釀成全球經濟蕭條的陰影下，學界與實務界正蓄勢展開重新檢視政府在社會資源配置中的角色的工作，雖然還不至於馬上回到計劃經濟的大政府時代，但是，對公共行政學界來說，作為一個研究公共治理的專業學門，在這樣一個「重新定位政府」(repositioning government) 的時機，責無旁貸必須要從學門研究的歷史脈絡中，提出屬於當代的公共治理觀點，協助理論與實務界能夠確實掌握政府這個因素，在公共事務改革當中的適當定位，進而完成相關的改革作為。事實上，過去的治理研究風潮中，處處都有找回政府的呼聲。

本研究計畫以兩年的時間，從理論與經驗研究兩方面，依循 Dahl 所建議的科學化路徑進行努力。首先，在理論上，本研究將進行下面三點建構的努力：其一，將公共治理研究的主要「依變項」，聚焦在「政府治理品質」（quality of government）的概念上，對於該概念的民主理論內涵進行定位，也就是明示規範價值的工作。其二，政府治理品質的概念在結構上，牽涉到「政府分工」以及「誰來評估」兩大問題，進行理論研究上的論述。其三，從傳統公共行政核心論述--「政治與行政二分的調和」(the reconciliation of politics-administration dichotomy) 中，以分別進行內外部顧客的調查資料，論述政府治理品質的問題。

本計畫分別進行了面訪問卷以及電訪問卷兩項調查用以研究內外部顧客。在面訪問卷的部分，本研究團隊針對中央政府文官（即內部顧客）進行分層隨機抽樣，一共完成了 1275 份成功問卷，而在電訪問卷部分，則委請民調公司在全臺針對民眾（即外部顧客）進行調查，並完成 6138 份樣本。本研究所使用之資料預計將於兩年後上網公開，以供有意研究臺灣政府文官的研究者使用。

關鍵字：治理品質、回應性、中立能力、制度課責、公共管理者、內外部顧客

Abstract

For the past decade, public administration research has been through a revolution. Researchers are rushing into adopting “governance quality or performance” as their “queen” dependent variable. On the other hand, researchers are searching into ways to combine or at least connect the external and internal customers to understand the secret of “government performance.” In this research, authors work on the same trend as the above mentions to do the research in two innovative ways. First, author utilizes governance performance as the key dependent variable. This is the main variable to be explained in this research. Second, author survey external as well as internal customers of at the same time to compare and connect the different but related dimensions of the secret of government performance.

In the internal customer side, around 1275 civil servants from Taiwanese Central government are interviewed through a face-to-face fashion. One the other hand, around 6138 citizen of Taiwan were interview through telephone. The data are been analyzed and ready to seek chance to present and publish.

Keywords: Governance Quality, Responsiveness, Neutral Competence, Institutional Accountability, Public Managers, External & Internal Customers

目次

壹、研究目的	1
貳、文獻探討	3
參、研究設計與執行過程說明	12
一、內部顧客面訪研究設計	12
二、面訪執行過程	14
三、外部顧客電訪研究設計	17
肆、結論與建議	24
一、內部顧客面訪執行之結果分析	24
二、外部顧客電訪結果之分析	28
三、研究建議	31
附錄一 內部顧客面訪問卷	35
附錄二 外部顧客問卷電訪題目	54

表 次

表 1 本調查所抽取的樣本數	13
表 2 分層抽樣總表	14
表 3 調查樣本數及抽樣誤差一覽表	19
表 4 訪問成功樣本之代表性檢定：性別（加權前）	20
表 5 訪問成功樣本之代表性檢定：年齡（加權前）	20
表 6 訪問成功樣本之代表性檢定：教育程度（加權前）	20
表 7 訪問成功樣本之代表性檢定：地區（加權前）	21
表 8 訪問成功樣本之代表性檢定：性別（加權後）	22
表 9 訪問成功樣本之代表性檢定：年齡（加權後）	22
表 10 訪問成功樣本之代表性檢定：教育程度（加權後）	22
表 11 訪問成功樣本之代表性檢定：地區（加權後）	23
表 12 面訪執行結果之樣本分布表	24
表 13 回收樣本之官等分布表	25
表 14 回收樣本之性別分布表	26
表 15 回收樣本之年齡層分布表	26
表 16 回收樣本之教育程度分布表	26
表 17 回收樣本之公部門服務總年資及現任職位年資分布表	27
表 18 回收樣本之職務別分布表	27
表 19 訪問結果表	28
表 20 樣本結構表（加權前）	29
表 21 樣本結構表（加權後）	30

圖 次

圖 1 多元價值競逐下的民主治理	7
圖 2 滿足顧客需求與提升組織效益的管理策略	12

壹、研究目的

從規範性的角度來看，政府品質需要同時滿足權力分享時的民主理念，
以及使用權力時的公正無私。

- Rothstein and Teorell (2008: 180)¹

過去這些年，治理（governance）研究的風潮席捲跨學門的社會科學界，該風潮的研究焦點，是從實體的政府轉換到統治的事實之上，不論公部門還是私部門的管理，都從「遠離政府」的主軸中尋找善治（good governance）的可能；但吊軌的是，在國際金融秩序因為政府過度放任而釀成全球經濟蕭條的陰影下，學界與實務界正蓄勢展開重新檢視政府在社會資源配置中的角色的工作，雖然還不至於馬上回到計劃經濟的大政府時代，但是，對公共行政學界來說，作為一個研究公共治理的專業學門，在這樣一個「重新定位政府」（repositioning government）的時機，責無旁貸必須要從學門研究的歷史脈絡中，提出屬於當代的公共治理觀點，協助理論與實務界能夠確實掌握政府這個因素，在公共事務改革當中的適當定位，進而完成相關的改革作為。事實上，過去的治理研究風潮中，處處都有找回政府的呼聲。

首先，由於治理結構中參與者越來越分散，組織對統治協調（coordination）的需要反而益形增加（Peters and Savoie, 1996），治理的概念雖然比傳統政府要寬廣許多，但是其成敗關鍵，卻越來越離不開「操槳」（steering）以及「遊戲規則」（rule of the game）的設計與遵循之上（Kjaer, 2008: 7），甚或是近年學界回到對「課責」（accountability）問題重視的背後，都牽涉到公權力的運作，基本而言，研究公私部門管理最大的差異，在於權力的分享與使用可以滿足廣泛「正當性」（legitimacy）的要求，這種要求將政府的重要性突顯了出來，因此，「國家空洞化」（the hollow state）與「將國家找回」（bringing the state back in）的爭辯之間，公共治理下國家的角色更加不可忽視（Evans and others, 1985; Peters, 1993）；再者，以聯合國以及世界銀行為首的發展理念，在幾波全球性提升國家競爭力的改革努力中，有識之士越來越體認到一國治理績效的關鍵，是在政府公共行政的有效建構之上，加上近年國際金融問題的動盪影響，各國發展的藍圖中，國家的角色又逐漸受到重視，其中文官體系的良窳，是公共行政理論與實務探索的主要標的；著名學者福山（Francis Fukuyama）在其「強國論」（State-building: Governance and

¹ 原文如下：“From a normative perspective, quality of government requires both democracy in the accesses to power and impartiality in the exercise of this power.”

World Order in the 21st Century) 一書中，認為一國治理能力強弱的關鍵，就是如何面對該國「公共行政的黑洞」(the Black Hole of Public Administration) 的問題，忽略國家機器中最主要的行動者—文官的研究，是有志於國家競爭力改革者不可承受的缺憾；最後，世界銀行著名的「善治」(good governance) 六指標中²，除了對前兩項只具有間接的影響以外，後四項指標的優劣幾乎都與政府行政體制的品質直接有關，因此，學界需要努力開發行政體系的經驗研究技術，以期更多地了解公共治理的「績效秘密」(performance secret)，作為進行相關制度改革的知識基礎。

當然，上述的「把政府找回來」(bring the government back in) 的工作，牽涉到對於學門研究現狀的反省與突破，從研究的角度來說，如果公共行政現狀是在治理研究的氛圍中，治理的研究迴歸政府核心的深化，勢必要做兩件事，其一是從傳統公共行政的核心關懷進行治理理論深化的工作，其二則是從實證經驗研究的努力中，尋找理論驗證與實務應用的深化可能，創造相關的知識價值。大約五十多年前，民主理論家Robert A. Dahl(1947)發表了一篇公共行政學方法論的文章，提出推動公共行政科學化的三點建議：第一，公共行政學術當中的規範性價值必須明示、第二，行政學研究必須更多地了解人的本質，並試圖加以預測、第三，公共行政必須進行比較研究，以尋找跨越國界與歷史經驗的通則。五十年後的今天，不論在實務與理論上，行政學領域正面臨一場後新公共管理時代的治理革命，本研究計畫以三年的時間，從理論與經驗研究兩方面，依循 Dahl 所建議的科學化路徑進行努力。首先，在理論上，本研究將進行下面三點建構的努力：

其一，將公共治理研究的主要「依變項」，聚焦在「政府治理品質」(quality of government) 的概念上，對於該概念的民主理論內涵進行定位，也就是明示規範價值的工作。

其二，政府治理品質的概念在結構上，牽涉到「政府分工」以及「誰來評估」兩大問題，進行理論研究上的論述。

其三，從傳統公共行政核心論述--「政治與行政二分的調和」(the reconciliation of politics-administration dichotomy) 中，尋找能夠解釋政府治理品質的多面向，其中包括內部與外部顧客的面向。

再者，在經驗研究上，本研究將嘗試三種作法，作為深化治理研究的努力目標：

² 善治的六項指標包括：1. 發聲與課責 (Voice and Accountability)；2. 政治穩定與暴力 (Political Stability and Violence)；3. 政府效能 (Government Effectiveness)；4. 管制負擔 (Regulatory Burden)；5. 法制建設 (Rule of Law)；6. 貪腐控制 (Control of Corruption)。請參 Kaufmann and others(2005)。

其一，以「內外部顧客」(external and internal customers) 期望與認知落差的概念，發展政府治理品質的依變數測量方法，並以其中以內外部顧客關注公共事務領域的「優先順序排列」(priority setting) 的意識，來建構依變數的內涵，以期更多地從人的身上尋找實證資料。

其二，經驗的範圍上，以台灣內部的民眾以及中央政府公務員為經驗驗證的基本架構，強化理倫連結的內外部信度與效度。

其三，以內外部顧客資料，包括公務人員、民眾、以及混合的分析，進行理論的驗證工作。

貳、文獻探討

為了回答前述的問題，本研究試圖以有限的文獻資料，處理第一個問題，作為表現本研究理論上可行性的證據，基本上，本研究先從治理的緣起、以及民主治理品質的概念建構開始，再從多元價值競逐的公共行政環境中，找出民主治理品質經驗研究因果關係的定位，其中，以民主回應當作研究的依變數，並且以內外部顧客各自與之間，對於公部門民主治理品質的落差分析(gap analysis)來作為分析的基礎，當然，這些問題在稍後的研究當中將更細緻地的呈現。

(一) 治理：政治學研究的再統合？

美國政治學會第一任政治學會會長 Frank Goodnow 曾經在 1904 年表示，政治學研究的範圍應該涵蓋完整的「國家」(state) 意義，包括國家意志形成的系絡、過程、以及實現等三個部份，然而，過去一百年政治學的發展，因為行為主義以及理性選擇理論革命的結果，逐漸聚焦在以國家意識形成過程為主要的研究，而將政治過程的「脈絡」及其目標的「實現」等兩項議題，放在不起眼的地位。

政治學門著重民主程序(尤其是選舉與憲政體制)的研究，讓國家的概念日益模糊，以致於主流政治學研究，逐漸缺乏對於國家意志實現的方法及其脈絡(包括社會、歷史等)的理解，當然也就會忽視官僚體系的組織運作、以及公共政策系統研究在民主治理中的關鍵地位；因此，近年來興起的一波以「治理」(governance) 為主要概念的研究，可以視為一種政治學研究「再統合」的努力，治理一詞之所以會成為吸引研究者的一個概念，並不是學界對它的內涵已具共識，而是在於「它將政治系統及其環境加以連結，並使政治科學的研究方案更具政策的關連性(policy-relevant)」(Pierre and Peters, 2000)，這樣的發展隱含回到 Frank Goodnow 心中認定政治學應該研究完整國家的意義。根據 Lynn, Heinrich, and Hill (2000) 的看法，研究者想要了解治理的真相，必須同時掌握三個相互影響的元素。

第一，統治現象的輪廓：治理包含描繪統治現象輪廓樣貌（configuration）的意義，研究者站在法令組織結構、資源限制、以及制度環境出發，將特定公共政策工作任務、優先順序、以及價值，注入在選擇管制規範、服務輸送方式、以及政策工具的決策中，這個過程的整個樣貌就是治理的第一個元素。

第二，利害關係的算計與行動：治理的概念中也包含對於政治利害關係的認知，任何公共政策的形成或是改變，都會經由政治或是行政系統，影響到政策利害關係人（stakeholders）行動目標的達成，因此，公共政策的過程往往具有利害關係團體競逐政治資源的基本樣態，這種「人人為己」的現象就是治理的第二個元素。

第三，正式與非正式的權威：治理也是一種權威（authority）的現象，但是，權威的來源可能是從正式的規約或是非正式的習俗，正式的權威果效未必一定能夠凌駕非正式的權威；這也是一種在「國家空洞化」(hollowing-out state; Peters, 1993)趨勢下的公共統治研究，但是，正式的權威具備宣示以及承諾的效果，用以支持或是抵銷非正式行為模式的影響，對於權威現象的注意，是治理的第三個元素。

治理研究試圖回答二十一世紀的政府，是否（或應否）具備擔綱社會主要統領地位的能力，以及如何讓政府在扮演適當的統領角色上，具備相關資源與方案管理的能力，平衡社會的多元價值與滿足大眾的基本需要；治理研究將政府與權威的概念分離，針對國家與社會以及國家與國家之間的關係，討論包括集體決策、服務提供、以及社會問題解決等權威活動中，正當性與有效性之間的平衡問題，這部分又可以分為兩個方向，其一，從國家中心論來探討跨越政府部門的統治議題，包括研究政府在各種社會部門與利害關係人所組成的「政策網絡」(policy networks; Marsh, 1998; Rhodes, 1997)當中，公共政策是如何被選擇、替換、課責(accountability)、以及有效運作；其二則是站在社會中心論的概念下，將國家視為社會中各種勢力互動的參與者之一，並據此來討論各種權威實現的過程與制度；最後，治理研究如果從治理的目的來看，往往帶有強烈的「結果導向」以及「社會工程」(social engineering)的意義，它與二次戰後聯合國以「發展」為核心的跨國活動密不可分。

（二）民主治理品質

過十餘幾年以來，國際暨國內的學界與實務界逐漸發展出以「民主治理」(democratic governance)的角度，討論國家建構與民主鞏固的議題，對於發展出研究國家治理變革議題全方位的視野，跨出了重要的一步。聯合國的發展署為了實現其 2000 千禧宣言，在 2004 年組成了「民主治理工作」(Democratic Governance

Group) 小組³，致力於民主治理機制在世界上各國的落實⁴。從現代化、政治發展、一直到民主轉型與鞏固的論述，政治學者尋找國家重新建構的過程與結果的相關理論從來未曾停歇，然而，由於民主程序性價值獨大的結果，政治學界對於「官僚體系」在政治轉型過程中的理解，仍然是十分有限的，主要原因有下面兩方面。其一，官僚體系的工具觀(instrumentalism)。其二政治與行政的二分(dichotomy)。

首先，在民主正當性的論述中，官僚體系聽命於政治決定似乎是天經地義的事，然而，有兩個因素讓這樣的說法無法落實。第一，官僚體系有先天的專業優勢，政治人員在治理過程中出現資訊不對稱(information asymmetry; Horn, 1995)的現象，官僚體系的行政控制出現不完全的結果(Moe, 1984)；第二，民主政治並非完美無缺，不論是直接民主或是代議民主，都可能出現「政府失靈」(government failures; Weimer and Vining, 2005)的現象，扭曲資源配置，民主政治的浮動需要官僚體系以專業與依法行政來穩定之(Meier, 1997)。因此，官僚體系絕對不是沒有生命的工具，它帶給民主治理的穩定功能以及控制問題，無法以簡單的「命令與控制」(command and control)的思維簡化之，而應該是一種機制設計(mechanism design; Groves and others, 1987)的作為。

再者，在行政學者Dwight Waldo的眼中，公共行政與政治學的關係，是一種「麻煩的間隙」(troublesome cleft; Waldo, 1990)，是在兩個學門的起源時刻就存在的一種關係。傳統以來，公共行政學界的起源，常被追溯至1887年Woodrow Wilson的「公共行政的研究」(The Study of Public Administration)一文，然而，這個「疆域劃分」(boundary-drawing)的重要里程碑，雖然催生了一個新的學門，但是也給這個學門的發展，烙下了一些永遠的印記。這其中最最重要就是「政治/行政」二分的概念(politics/administration dichotomy)。Wilson在文中曾經這樣說：「行政的領域是一個事務性的領域，不同於吵雜的政治領域，...行政應該處於政治領域之外的，行政問題不是政治問題。政治雖然可以決定行政的工作，但是政治不應該操縱行政。」

然而，挾著美國「進步年代」(progressive era)諸多改革思惟的「政治/行政」二分概念，事實上是無法切割的。就拿公共行政學界最愛談的行政改革來看，任何行政改革的作為，事實上都具有其政治性的框架存在，也就是說，行政改革的極限常常變成一個政治問題，必須用政治的方法來解決⁵，就如學者John Gaus(1950)所言：「任何行政理論都是一個政治理論」。因此，民主政治與治理品質之間必定

³ 請參 www.undp.org/governance。

⁴ 該小組的工作重點有下面八方面：(1) 強化議會；(2) 推動穩定的選舉體系與過程；(3) 保障司法與人權；(4) 發展電子化治理，資訊公開與民眾參與；(5) 藉由權利下放、地方政府以及都會/鄉村發展社區；(6) 鼓勵行政革新與反貪政策；(7) 推動完成千禧宣言的治理；(8) 支持治理過程中性別主流化。

⁵ 這就好像是政策分析當中的成本效益分析與政治可行性評估的關係一般，有再「好」的方案，但是政治上不可行也是沒有意義的。

有重要的關連性，這關聯性在過去台灣以政治與行政科目分離的學界，是較少受到矚目的。然而，民主政府治理品質的意義是什麼？

政治學者Gerring and others (2005) 的重要跨國經驗研究指出，各國民主治理的結果之所以產生好壞的結果，主要是在一個關鍵的「治理品質」(quality of governance)因素，這個因素的主要內涵，就是被作者稱為「向心主義」(centripetalism)的民主理論，這個主義的內涵主要是民主政體運作良窳的關鍵，是在於制度上如何調和集中權威與廣泛參與這兩個看似衝突的價值體系⁶，這樣的觀念與傳統民主主義以分權化為主要的概念具有更接近民主治理真實性的優勢，當然，上述論文是在憲政體制的政治學領域中，作者們的經驗焦點也是放在政府體制、選舉制度、以及中央與地方關係之上，事實上，由於傳統以來並非政治學關注焦點，官僚體系與政治領域的關係，也是一個提升治理品質的重要因素，正如公共行政的理論家Dwight Waldo所言，民主行政理論的中心內涵，事實上與任何民主理論是相同的，就是要設法「調和人們對權威的渴望與對民主的需求」。⁷然而，治理品質不佳，是誰的責任呢？

過去公共行政研究將政治行政關係當作治理品質的一個關鍵的關係，從不同的角度，政務與事務人員必須負擔不同的責任，因此，有些學者認為，政治人物是治理品質的關鍵，在民主治理多中心 (polycentric) 的環境中，政治人物必須扮演更多的領袖角色，或是稱為「大治理」(megagovernance; Sørensen, 2006)，也就是藉由制度設計、說服、協助與參與的作為，對自我管制的自治個體進行統合管制，也就是說，民主政體中的政治人物，是治理網絡的「下錨點」(anchorage; Sørensen and Torfing, 2005)，具有領導與穩定的作用，提升治理品質，但是，也有學者認為目前民主治理機制的運作問題，主要就是來自於選舉制度之下的政務系統，因此，要提升民主治理的品質，一國的改革要多注重官僚體系的關鍵角色，而少關注一些民主的改革，就是所謂「多一點官僚、少一點民主」(More Bureaucracy and Less Democracy; Meier, 1997)，主要原因是政治場域的不確定性，會給官僚組織帶來組織的模糊性，以及給公部門管理者管理角色的模糊性 (Pandey and Wright, forthcoming)，這種角色的模糊性，就是高階文官政治化與否的兩難的源頭。然而，要如何回到以公共行政為中心的民主治理討論，我們還是必須回到「多元價值競逐」下的民主治理品質談起。

⁶ 取自作者摘要中的論述原文如下：“The centripetal theory of governance argues that democratic institutions work best when they are able to reconcile the twin goals of centralized authority and broad inclusion.”

⁷ 原文如下：“The central problem of democratic administrative theory, as of all democratic political theory, is how to reconcile the desire for democracy with the demands of authority.” (Waldo, 1952)

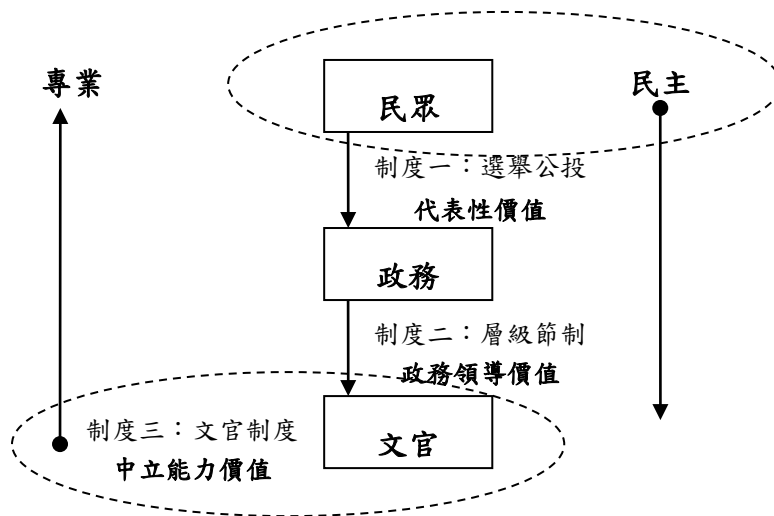
(三) 多元價值競逐

正如本研究一開始引用的話，民主治理品質的必需同時滿足「權力分享時的民主理念，以及使用權力時的公正無私」，文官本身既非 Plato 眼中的「哲學家皇帝」，也並非站在 John Rawls 「無知之幕」之後的判斷者，如何在政策決策的過程中，作制度性的詮釋，建構一種既能包含民主價值，又能符合專業判斷的誘因結構，是一個多元價值競逐下的制度設計問題，因此，學者 Herbert Kaufman 在政策價值競逐（如效率、效能、平等...）之外，所提出的三個文官制度改革的競逐價值，就極具制度設計的指導性，這三種價值包括代表性（representativeness）、中立能力（neutral competence）、以及行政領導（executive leadership），成為我們尋找民主治理品質理論的起點（請參圖一）。

相對於中立能力價值強調專業，「代表性」強調民主價值，認為國家決策必須對廣大民眾具有「回應性」（responsiveness），各別民眾政策偏好經過選舉與公投制度產生偏好聚合（preference aggregation）的效果形成民意，不論政務或是事務系統的國家機器，都必須服膺民意的指導，這就是民主價值在公共行政領域的落實，然而，民意雖有其進步性，但也有產生多數暴力（majority tyranny）或是非知情決定（uninformed decision）的問題，再加上廣大民眾不可能事事參與公共決策，因為效率的原因，必須將許多專業決策的權力，藉由選舉或是稅賦「授予」（delegation of power，圖一中制度一）政務與事務人員，為民所用，因此，國家決策過程的制度設計，在尊重民主價值的同時，也應該同時兼顧專業價值的導入，才不會讓民主運作淪為民粹主導的政治場域，這就是 Kaufman 價值競逐論述中，存在中立能力的原因。

最後，相對於中立能力強調專業的工具性，行政領導（圖一中制度二）具有實現民主課責（democratic accountability）的工具價值，相關制度社計主要是為了有效連接政務人員從民眾來的授權（mandate），以及事務人員所具備的政策專業，也就是說，從民眾這一頭出發，文官體系在制度上必須服膺政治上司的領導，完成向上級負責（accountability）的要求，就代表文官服膺民主價值，完成從民眾到政治人物到文官的民主課責；事實上，這個價值在Kaufman價值競逐系統中存在的目的地，是避免文官因自我價值選擇傷害了公共利益，然而，行政領導在兩個狀況下，需要文官中立相關制度的制衡，以避免公共利益受到傷害，一是民主選舉制度所傳達的民意資訊不明確或是相互衝突，二則是政治上司違反公共利益，也就是文官的直屬老板（政治人物），違反大老板（民眾）的真實心意，此時此刻文官使用權力時公正無私的價值全然展現，文官此刻必須具備謹守公共利益的原則，負起專業責任的制度性保障（responsibility; Levine, Peters, and Thomson, 1990），因此，中

立能力的價值也有支持民主價值的成份在其中⁸；總括而言，當向上級負責與專業責任之間沒有政策衝突，且選擇的政策符合公共利益，政務與事務關係單純，



圖表來源：本研究

圖 1：多元價值競逐下的民主治理

文官的中立能力是需要被民主價值所吸納，而此刻其制度設計必須避免成為文官實現自我利益的藉口；但是，當兩者發生衝突時，政治上司為了黨派或是選舉利益，違背公共利益，從治理制度設計的角度來看，此刻文官必須有「勇於任事」的誘因結構，才能真正落實民主治理的品質⁹。

綜括前面從治理、民主治理品質、一直到多元價值競逐的問題，似乎公共治理的品質是來自於多元價值之間的平衡，但是這種「平衡觀」，並不利於經驗研究的進行，因此，公共行政對於治理研究的討論，需要一些理論上的突破，在此本研究特別討論兩項，第一是民主價值的定位，第二是多元價值之間的因果關係定位。

首先，民主價值的定位方面，民主回應與中立能力之間的價值衝突，主要來自兩種民主理論的差異，如果從民意與專業爭議的角度切入，有一個古老的根源，

⁸ 這裡出現兩種民主價值的差異：程序性民主與認識性民主，前者將任何正當民主多數決程序所產生的選擇，當作唯一的民主價值，後者則更加關注民主程序能否作出「正確」的決定，比方說，美國南方州剝奪黑人民權是有程序性民主價值的，因為白人是永遠的多數，但從認識性民主的觀點來說，美國南方州對黑人民權的制度性壓抑，是不合民主價值的。

⁹ 我國公務人員保障法當中，有這樣的一個內容，頗能展現文官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。

那就是民主理論當中「程序性民主」(procedural democracy)與「認識性民主」(epistemic democracy)的相容性問題。簡單來說，「民主政治到底是強調公民程序上公平的參與(程序性民主)，還是要做出正確的決策(認識性民主)?」是這個爭議最關鍵的問題¹⁰，而兩者的衝突點就在於：「正確的決定不一定是民之所欲」的這個焦點之上，本研究選擇站在程序性民主的一邊，認為民主治理的結果，必須要由民眾來主觀認定，也就是說，民眾對於施政的內涵以及結果具有絕對的裁判權，從這樣的角度出發，前述價值衝突中關於中立能力的部份，就沒有隱含官僚體系具有「哲學家皇帝」的專業統治地位，只有在程序以及政策專業上，滿足公民偏好的努力而已。

再者，多元衝突價值之間，還有另外一個解決的途徑，就是明確列出它們之間的因果關係，比方說，本研究認為，Kaufman 或是 Levin, Peters, and Thomson 的三種主要的價值衝突，可以被轉化成為下面與民主治理品質有關的因果關係等式，其中，中立能力是個體層次的自變數，而制度課責則是結構層次的變數，其中在依變數方面，本研究將特別將回應性視為內外部顧客之間的某種落差 (gap)，這種落差一共包括四種，如果我們假設品質期望是 E，現狀評估是 S，內部顧客是 i，外部顧客是 e：

其一，內部顧客對於治理品質預期與現狀評估之間的落差： $E_i - S_i$

其二，外部顧客對於治理品質預期與現狀評估之間的落差： $E_e - S_e$

其三、內外部顧客之間對於預期品質的落差： $E_i - E_e$

其四、內外部顧客之間對於現狀評估的落差： $S_i - S_e$

其五、內外部顧客之間預期與現狀落差的落差： $(E_i - S_i) - (E_e - S_e)$

內外這樣的討論方式，將可以從經驗研究的角度，將公共行政多元價值衝突的問題內化，由真實世界中擷取的經驗資料來描繪民主治理品質問題，不論就理論與實務上都是可以預期的一種突破。

(四) 民主回應性：內外部顧客治理品質認知的落差分析

從民主制度設計的觀點來看，民主回應性就是一種讓官僚體系產生以民眾為顧客的壓力政治誘因結構，其源頭就是民選政治人物必須經過定期改選，才能持續擁有權力的制度性要求，提供這些人回應民眾偏好的誘因結構，並且讓官僚體系的頂頭上司，由定期選舉的勝利者出任，使得這些被選出的統治者們，在維繫權力的考量之下，無法對民眾的感受掉以輕心，也會利用各種管理技術，要求官

¹⁰ 請參 List and Goodin(2001)，原文如下：“Classical debates, ..., rage over the question of whether we want our political outcomes to be *right* or whether we want them to be *fair*. Democracy can be (and has been) justified in either way, or both at once.”

僚體系回應民眾的偏好，進而完成民主政治「回應性」(responsiveness)的要求（陳敦源，1999）。由此觀之，民選政治人物要求官僚體系從事回應民眾施政意見的工作，並努力加以制度化的作為，可謂理所當然；但是，要完全從前一節當中官僚控制的角度，來強化官僚體制的回應性，必須克服許多管理層面的問題。從民選政治人物與政治任命人員通常也是機關內「管理者」的角度來看，企業界近來大力推動的「顧客關係管理」(customer relationship management; CRM)，雖然在動機上與公部門運作有所差距，但是在本質上已越來越相似，也有應用到公共管理面向上參考的價值¹¹。

其主要的關鍵在於資源在兩個方面的有限性，其一，政治競爭下資源的有限性，已經與市場競爭下資源最有效的運用之概念越來越相似，公部門的政務領導者，必須以管理的手段，來極大化自己「再選」(reelection)的可能性；其二，由於公部門面臨日漸拮据的資源環境，讓公共管理者必須面對與企業降低成本相同的壓力，「以更少的資源作更多的事」(do more with less)成為政府改革的目標之一，而從傳統任務導向(mission-driven)的運作，轉向顧客關係管理(customer relationship management; CRM)的服務理念，亦成為二十一世紀政府管理重要思維。

顧客關係管理的簡單定義如下：「一種同時應用科技與過程改造的技術，強化與顧客互動各個環節的有效性。」然而，這些改造技術的設計與執行，基本上是由單位內部的員工所通力完成的，這種「生產鏈」(production chain)的概念，讓管理者致力提升外部顧客滿意度同時，必須對內部顧客賦予相同的重視，只針對外部顧客的顧客導向是一種錯誤的想法(misconception)，也會失去顧客導向作為達成組織目標「正向強化迴路」(a positive reinforcing cycle; Wageheim and Reurink, 1991: 263)的管理工具，而這也是本文強調建構官僚體系回應性與內部顧客關係管理之間重要連結的理由所在。市場行銷(marketing)管理的概念中，也有相同「從內到外、內先於外」的顧客關係管理理念，如果行銷是力行顧客導向的一個專業，從行銷總戰力的概念出發，行銷者應該兼顧外部與內部行銷，行銷學者黃俊英(2004：51)就曾說：

行銷者除了應對組織外部的顧客做好外部行銷(external marketing)之外，也應該把組織內部的員工視為內部顧客，做好內部行銷(internal marketing)。內部行銷是指僱用、訓練和激勵組織內部員工，讓他們都能接受顧客導向的理念，了解顧客滿足的重要性，並且在其工作崗位上全力支援和配合行銷部門，做好服務顧客的工作。…事實上，內部行銷必須優先於外部行銷。只有把內部行銷做好，讓內部員工將顧客導向的理念內化為本身的價值觀之後，員工才會真心為顧客提

¹¹ 當然，這種所謂「公共行政的市場模型」(a market model of public administration)也受到許多的批評，請參 Kelly(2005)，特別針對顧客導向觀念的批評，請參 Mintzberg(1996)，也有學者針對 TQM 是否適用於公部門的論戰，請參 Swiss(1992), Rago(1994)。

供卓越的服務，組織對顧客滿足的承諾才有意義。

UPS 的前總裁 Kent Nelson 曾說：「在 UPS，員工滿意度就等於是顧客滿意度」，沒有滿意的員工，就不會有滿意的顧客，就是這個道理。「員工滿意度」的概念，可以算是組織利用對員工物質上的補償(X 理論)，或是其他成就動機上的補償(Y 理論)，來緩和主管與下屬之間利益衝突結構的手段。一般相信，在這樣一個滿意的工作環境當中，內部顧客才有動機真實地回應外部顧客的需要。事實上，文獻對於全面品質管理(Total Quality Management; TQM)成功因素的探討，也多指向內部顧客關係的維繫是不可忽視的關鍵(Stauss, 1995)。另外，學者 Wagenheim 與 Reurink(1991: 268)也提到，一個組織為了提供滿意的顧客服務，有七點內部管理上的工作必須完成，它們分別是：參與管理、授權灌能、資訊系統、溝通系統、科技支援、訓練支援、以及人際溝通的技巧等，這些組織內部的需求如能滿足，一方面會對組織產生利益，提升組織的動機與士氣，另一方面也可以滿足外部顧客的需要(見圖 1)。簡單來說，這個管理策略的目標，就是創造一個讓「內部顧客滿意的外部顧客服務環境」。

總歸來說，民主治理的品質的經驗研究，是公共行政學界「把政府找回來」的一種開始，這種研究將傳統以來被視為相互衝突的價值從因果關係上進行整合，將民主回應性稱為一種由內外部顧客落差的分析，組織將內部與外部顧客對於工作期望以及現狀評估的落差，進行有意義的資料收集，將可以創造一個研究民主治理有意義的「依變數」(dependent variable)，可以解決公共行政內的治理研究長久存在的依變數不明確的問題，可以得到紓解，基本上因果關係的等式如下所示：

$$\begin{matrix} \text{回應性} & = & \text{中立能力} & + & \text{制度課責} \\ \text{(依變數)} & & \text{(自變數 I)} & & \text{(自變數 II)} \end{matrix}$$

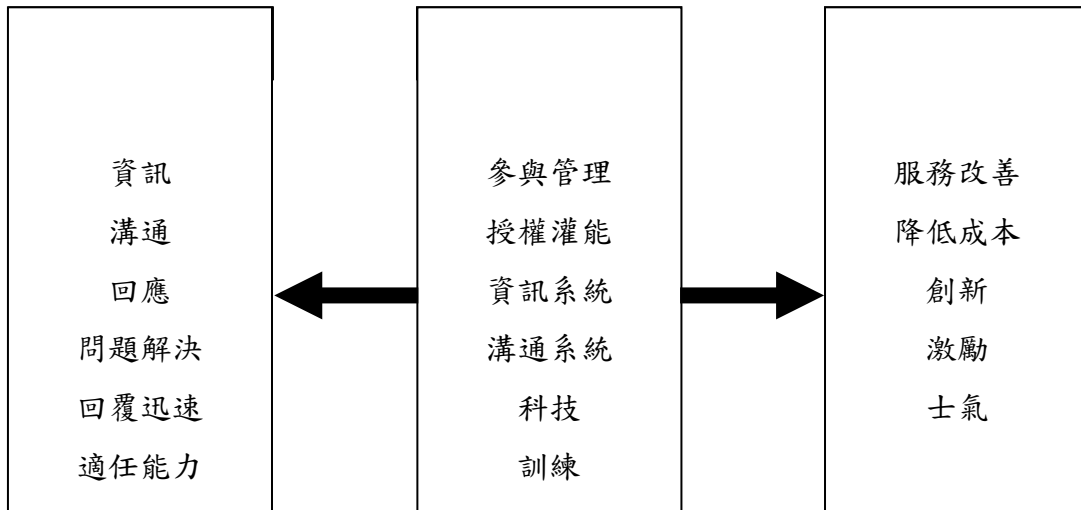


圖 2 滿足顧客需求與提升組織效益的管理策略

圖表來源：Wagenheim and Reurink(1991: 268)

在這樣的理論基礎之上，接下來本研究將討論經驗研究的作法以及本研究的設計內容。

參、研究設計與執行過程說明

一、內部顧客面訪研究設計

本研究以中央政府文官為施測之母體，採訪員對受訪者進行面訪的方式進行調查。以下分述調查訪問變項、母群定義、調查訪問方法與抽樣方法：

(一) 調查訪問變項

本研究針對為中央行政機關公務人員之績效認知的相關影響因素進行問卷面訪調查，因此核心依變項為組織績效；其餘自變項包括六大主題，即公共服務動機、領導效能、繁文縟節、組織創新、組織正義、組織變革等，並加上若干個人基本資料加以調查。

(二) 母群定義

我國中央行政機關之合格實授公務人員（編制於行政院之二級、三級機關，不含警察、國軍、法院、外交駐外單位、公營事業、衛生醫療機構（含醫院）、三級機構及公立學校人員）為母體，以部會及官等的母體比例搭配分層隨機抽樣抽出受訪對象，預計將完成 2000 份有效樣本。

(三) 資料蒐集方式

本研究採親身面訪調查(face to face interview)，即訪員於約定之時間、地點，將問卷交由受訪者親自填寫，訪員並在旁確認受訪者填答狀況，填畢由訪員帶回問卷匿名彙整。本調查所抽取的樣本數如表一所示。

表 1 本調查所抽取的樣本數

訪問方式	訪問範圍	預計完成樣本數	訪問時間
親身面訪	中央行政機關	2000 人	2011/10/17~2012/01

資料來源：本研究

(四) 抽樣方法

本研究依照人事行政局提供的公務人員資料作為母體，扣除警察機關、國軍、公營事業（生產、交通、金融）機構、外交駐外單位、醫療衛生機構、公立學校人員、三級機構之公務人員，僅以編制於一般行政機關之二級、三級機關的公務人員為調查對象。

在抽樣分層架構上，本研究以中央行政機關（人事行政局、大陸委員會、中央選舉委員會、內政部、公平交易委員會、公共工程委員會、文化建設委員會、主計處、外交部、交通部、法務部、金融監督管理委員會、青年輔導委員會、客家委員會、故宮博物院、研究發展考核委員會、原子能委員會、原住民族委員會、消費者保護委員會、財政部、國軍退除役官兵輔導委員會、國家科學委員會、國家通訊傳播委員會、教育部、勞工委員會、新聞局、經濟建設委員會、經濟部、農業委員會、僑務委員會、蒙藏委員會、衛生署、環境保護署、體育委員會等 34 個部會）以及官等（簡任、薦任、委任）作為抽樣分層的基準，依比例隨機抽樣方式分配各層次樣本；同時考量到訪問失敗的可能，本研究事先將總實際抽樣人數膨脹為預定有效樣本數 2,000 人的 4 倍（8,000 人）。

以人事行政局的委任層為例，依分層人數的樣本分配比例，其預計執行樣本為 10 人，實際抽樣時膨脹抽選出 40 人。此 40 位預備受訪者中，前 10 位即為正式樣本，其餘 30 員為替代樣本，在正式樣本訪談失敗後，作為後續替代訪問之用。

本研究對於正式樣本之受訪者之界定為失敗樣本的條件，包括：(1)受訪者當面或電話中明確拒訪、(2)受訪者官等變動、(3)受訪者調離原部會、(4)受訪者長期休假、(5)八次電話聯絡失敗、或(6)訪問結束後經查核填答內容判定為無效問卷，則必須從該部會與官等的替補樣本名冊中，依照原樣本之「部會」以及「官等」的條件，重新選擇條件相同且以排序最為優先的替代樣本進行面訪。

表 2 分層抽樣總表

	簡任	薦任	委任	總數
名冊人數	4305	31461	34156	69922
名冊人數比例	6.16%	45.00%	48.84%	100%
預定有效樣本人數	246	1147	607	2000
膨脹樣本人數	985	4588	2426	8000

資料來源：本研究

二、面訪執行過程

以下分由面訪籌備階段與面訪實際執行階段，說明本研究問卷面訪的執行過程：

(一) 面訪執行前的籌備階段

1、訪員招募與甄選

(1) 訪員招募公告

樣本分層抽樣設計、樣本清冊索取與問卷設計進行一段落後，執行小組於 2011 年 6 月 7 日開始進行訪員招募的工作，招募公告內容包括訪員條件、工作待遇、執行時間等說明。運用臉書 (FACEBOOK)、BBS 公告宣傳 DM 與報名表之外，並透過政大公行系助教取得全國大專院校相關科系聯繫窗口之 Email，廣為公告宣傳，以利進行訪員招募。

(2) 訪員甄選

透過訪員填寫之訪員基本資料表，並進行初步的資料篩選與電話口試以測試訪員的臨場反應，藉此做為是否錄用之標準。確認錄用後與之聯繫，確認擔任訪員意願並通知訪員訓練時間。

2、寄發通知信及禮品採購

確認實際需進行訪問的正式樣本後，開始進行通知受訪者的工作。研究團隊寄發公文至受訪者所屬之單位，說明本研究計畫名稱、計畫研究團隊成員、預計面訪訪問時間，以及聯絡人員電話等。

在所有公文寄出的同時，研究團隊備妥受訪者來電紀錄表，當受訪來電拒訪、調動至其他單位者，以及約定訪問時間與地點都必須詳實記載。由專案指揮中心依據受訪者所屬之訪員督導進行通知，每日以 Email 將當日聯絡情況彙整與最新進度通知督導，更新受訪樣本的動態，並通知訪員注意。另外亦採購禮品表達受訪者接受面訪的感謝之意。

3、問卷前測及焦點座談會議

問卷設計完成後，執行小組於 2011 年 7 月 20 至 29 號進行問卷前測，施測對象為本案核心研究助理人員認識之中央行政機關公務人員共計 51 人。

2011 年 8 月 22 日針對前測問卷訪問後統計結果、文字修正等彙整結果，進行「問卷專家焦點座談會議」之討論。邀請國內對於文官調查或統計分析頗具專長的台北大學羅清俊老師、東吳大學蔡秀涓老師、台北教育大學謝俊義老師、世新大學莊文忠老師及淡江大學李仲彬老師共五位老師，針對前測的各項統計結果、執行上的特殊狀況及問卷詞語的意見進行交流，進而進行問卷詞語的修改，對語句予以再次潤飾與補充。

最後將底定之問卷經過研究團隊成員確認後，送至印刷廠印刷，問卷至此確立。

4、督導訓練

督導作為執行小組與訪員間聯絡的橋樑，乃面訪執行極為重要的一環，透過督導才能將執行小組的要求事項與提醒落實到訪員身上；而訪員在第一線執行的意見與緊急狀況的回報，也須透過督導傳達給執行小組。

督導是問卷品質的守門員，經由督導仔細地與訪員互動，並覆查訪員的成功問卷，方能讓問卷正確無誤；此外，督導亦需正確地為訪員提供替代樣本，方能讓訪問進行順暢。

執行小組在督導選取上，主要以政大公行系的碩士生為主，並以曾有面訪經驗者優先。研究團隊在 2011 年 9 月 17 日與 10 月 16 日上午完成兩階段督導訓練。

5、訪員訓練

訪員是面訪執行的關鍵，訪員必須建立與受訪者良好的聯繫品質與互動信賴，並將問卷透過訪員送交給受訪者，藉由問卷測量受訪者對於問卷中各項議題的態度。訪員訓練的目的在於透過相關的訓練課程，讓訪員瞭解在訪問的過程中的標準化流程，以及如何營造良好的訪問氣氛，以確實蒐集成功的受訪問卷。

本計劃於 2011 年 10 月 16 日與 23 日分別於政治大學進行兩場次的訪員訓練。在訓練課程中，利用生動的例子，教導訪員訪問前的準備事項、訪問中的應對技巧，以及訪問後的資料彙整處理方法。藉由本研究團隊人員進行問卷講解，針對問卷中各種問題的測量方法與研究目的加以簡要說明；除此之外，並舉例說明訪員於訪問中所應有的禮儀、危機預防與避免危難。

訪員訓練的最後階段，由督導與所屬訪員進行團體討論，除了發放面訪所需資料與物資、辦理保險資料填寫外，並讓訪員與督導之間培養默契，由督導再次叮嚀訪員面訪執行過程所需注意的問題，在互動中督導也能同時掌握訪員的態度和能力，以便調整未來與訪員接觸的方式。

(二) 面訪執行階段

1、正式進行訪問

訪員訓練後，面訪便正式開始，督導必須隨時掌握訪員約訪、拒訪的樣本的最新狀況，以便訪員進行訪問的規劃，以及替補樣本的給予。

訪員首先依據樣本資料表上所給予的電話先與受訪者接觸，約定訪談時間，並確認受訪者的官等和機關。於約定時間當日攜帶問卷及禮品至受訪者服務機關進行面訪。

首先由訪員至信封袋內取出問卷，說明問卷中相關名詞界定；其次，由受訪者自行填寫問卷，訪員在旁以便隨時提供受訪者相關協助。整份問卷填寫完畢後，由受訪者自行將問卷放入信封袋內並彌封，以達匿名原則。

當進行訪問時，督導必須與訪員密切聯繫(聯繫方式包括電話、電子郵件，及 MSN 等)，當訪員有任何問題時都能隨時聯繫並尋求協助；另一方面，督導必須與訪員約定時間進行問卷檢查與回收工作，以便日後進行電話覆查工作。

2、督導回報

督導於訪問進行中，必須切實掌握所屬訪員的狀況，隨時向執行小組回報獲協助緊急情況的判斷與解決。執行小組彙整所有督導與訪員的進度，並將當日各項回報事項、問題解決方式與情勢判斷，透過 Email 傳遞給督導，並繼而轉達各訪員週知。

3、預備樣本進行替補

問卷執行中若遇到樣本拒訪、官等或單位變動時，督導必須進行樣本的替補工作。從替代樣本資料中尋找同單位中相同官等的樣本進行依序替補，採一對一方式進行替補。若第一順位者仍拒訪，則選擇第二順位者。在進行預備樣本替補的同時，督導必須針對正選樣本的失敗狀況進行了解，掌握是否出現特定機關結構性拒訪，或是訪員是否有選擇性替代的舞弊情事。

4、面訪完成

訪員須將所有完成的問卷、訪員自填表、樣本彙整表等交還所屬督導，督導詳細審閱並檢查確實無誤後，進行複查並填寫短卷，無虞後宣告問卷完成。督導將所屬訪員成功份數匯整回報執行小組。

5、所有問卷與訪員自填表的彙整與統計

問卷完成後，督導除確認所有問卷、訪員自填表是否錯漏外，尚需檢視訪員是否確實填寫樣本匯整表，若有錯漏需立即要求訪員進行補填。督導檢查所有訪員全部表格填寫無誤之後，必須統計所屬訪員的成功與失敗問卷份數。總計此次成功問卷數共 1275 份。

執行小組彙整所有督導回報的各項統計資料與薪資後，開始申請訪問費與督導費，經費申請下來後，以匯款方式直接匯給各位訪員。訪員領取薪資的同時必須請訪員填寫收據。

三、外部顧客電訪研究設計

在調查方法方面，茲將本次調查的問卷設計、調查項目、調查對象、抽樣設計、調查方法、調查時間、調查樣本數及樣本代表性檢定、報告中的歷次相關調查比較，分別說明如下：

(一) 問卷設計

問卷設計由計畫主持人及研究計畫團隊成員共同議定調查主題及問卷內容之後，前測 (pre-test) 完成 102 份，再依前測結果修正問卷內容。最後，經由研究計畫團隊共同審核，確定問卷題目無誤，方才定稿並施行之。

(二) 調查項目

- 1、受訪民眾對居住城市的績效評估。
- 2、受訪民眾對政策偏好與排序的相關看法。
- 3、受訪民眾對指標城市的績效評估。
- 4、受訪民眾對居住城市的期望。
- 5、受訪民眾的社區參與狀況。
- 6、受訪民眾的媒體接觸經驗。

(三) 調查對象

以居住於臺閩地區、年滿 20 歲以上的民眾，為本次調查對象。

(四) 抽樣設計

本調查將中華電信 100 年臺閩地區電話號碼簿建置成完整的電腦資料庫，以其為抽樣清冊，並且用電腦系統進行「系統抽樣法」(systematic sampling) 來執行抽樣。此外，為了避免未登記電話號碼之家戶無法被訪問之偏誤，本調查乃將所抽出的電話號碼，再用「後兩碼隨機」產生之方式，來建構完整的電話號碼，以解決樣本涵蓋率不足的問題。

(五) 調查方法

本調查是以電話訪問之方式進行獨立樣本訪問，並以「電腦輔助電話訪問」系統 (Computer Assisted Telephone Interviewing, CATI) 來進行訪問。

(六) 調查時間

本次調查由全國公信力民意調查股份有限公司，於民國 100 年 10 月 5 日（週三）至 10 月 21 日（週五）間執行，共計 17 天訪問場次。

(七) 調查樣本數及抽樣誤差

本次調查為了要進行 22 個縣市之間的比較分析，因此每一個縣市的預計完成樣本數必須達到 267 個以上。表 1.1 是本次調查在每一縣市的有效成功樣本之完成數量及抽樣誤差。就全國地區而言，總計完成有效樣本 6,138 份，在 95% 的信心水準下，抽樣誤差約為 ± 1.25 個百分點。就各縣市而言，完成有效樣本數都在 267 份以上，在 95% 的信心水準下，每一縣市的抽樣誤差在 $\pm 5.58 \sim \pm 5.96$ 個百分點之間。

表 3 調查樣本數及抽樣誤差一覽表

地區	完成樣本數	抽樣誤差
全國地區	6138	± 1.25
臺北市	281	± 5.85
新北市	274	± 5.92
臺中市	282	± 5.84
臺南市	270	± 5.96
高雄市	271	± 5.95
基隆市	293	± 5.72
新竹市	270	± 5.96
嘉義市	278	± 5.87
宜蘭縣	279	± 5.86
桃園縣	275	± 5.91
新竹縣	271	± 5.95
苗栗縣	277	± 5.89
彰化縣	283	± 5.83
南投縣	282	± 5.83
雲林縣	272	± 5.94
嘉義縣	308	± 5.58
屏東縣	280	± 5.86
臺東縣	297	± 5.68
花蓮縣	280	± 5.85
澎湖縣	270	± 5.95
金門縣	271	± 5.94
連江縣	274	± 5.82

(八) 樣本代表性檢定及加權結果¹²

為了瞭解全國地區的 6,138 份有效樣本之代表性如何，以下分別就性別、年齡、教育程度及地區予以檢定：

¹² 報告內文的調查分析結果，與全國地區相關的部分，是以全國地區 100 年 9 月底的人口統計資料計算而得出的加權後結果。其次，與縣市地區相關的部分，是以每一個縣市的人口統計資料計算而得出的加權後結果，並據以進行各縣市之間的比較分析。最後，22 個縣市之「樣本代表性檢定及加權結果」作法與全國地區相同，(惟全國在地區方面的樣本代表性檢定為各縣市人口比率檢定，22 個縣市在地區方面的樣本代表性檢定為各鄉鎮市區人口比率檢定)為節省報告篇幅，故在本章節只有呈現全國地區的「樣本代表性檢定及加權結果」過程及結果，而將 22 個縣市的部分予以省略。

表 4 訪問成功樣本之代表性檢定：性別（加權前）

	樣 本		母 體	檢 定 結 果
	人 數	百分比	百分比	
男 性	2861	46.6	49.61	卡方值=22.246 p<0.05 樣本與母體不一致
女 性	3277	53.4	50.39	
合 計	6138	100.0	100.00	

表 5 訪問成功樣本之代表性檢定：年齡（加權前）

	樣 本		母 體	檢 定 結 果
	人 數	百分比	百分比	
20 - 29 歲	552	9.3	18.86	卡方值=671.677 p<0.05 樣本與母體不一致
30 - 39 歲	926	15.5	21.36	
40 - 49 歲	1461	24.5	20.78	
50 - 59 歲	1561	26.2	18.81	
60 歲及以上	1460	24.5	20.19	
合 計	5960	100.0	100.00	

說明：本表的樣本人數之合計為扣除年齡未回答之樣本數。

表 6 訪問成功樣本之代表性檢定：教育程度（加權前）

	樣 本		母 體	檢 定 結 果
	人 數	百分比	百分比	
小 學 以 下	1049	17.2	18.07	卡方值=43.667 p<0.05 樣本與母體不一致
國、初 中	730	12.0	13.98	
高 中、職	1941	31.8	29.30	
專 科	877	14.4	13.06	
大 學 以 上	1498	24.6	25.59	
合 計	6095	100.0	100.00	

說明：本表的樣本人數之合計為扣除教育程度未回答之樣本數。

表 7 訪問成功樣本之代表性檢定：地區（加權前）

	樣 本		母 體	檢 定 結 果
	人 數	百分比	百分比	
臺 北 市	281	4.6	11.62	卡方值=39793.731 p<0.05 樣本與母體不一致
新 北 市	274	4.5	17.00	
臺 中 市	282	4.6	11.15	
臺 南 市	270	4.4	8.21	
高 雄 市	271	4.4	12.12	
基 隆 市	293	4.8	1.67	
新 竹 市	270	4.4	1.72	
嘉 義 市	278	4.5	1.14	
宜 蘭 縣	279	4.5	1.98	
桃 園 縣	275	4.5	8.32	
新 竹 縣	271	4.4	2.12	
苗 栗 縣	277	4.5	2.41	
彰 化 縣	283	4.6	5.56	
南 投 縣	282	4.6	2.28	
雲 林 縣	272	4.4	3.12	
嘉 義 縣	308	5.0	2.39	
屏 東 縣	280	4.6	3.79	
臺 東 縣	297	4.8	0.99	
花 蓮 縣	280	4.6	1.46	
澎 湖 縣	270	4.4	0.43	
金 門 縣	271	4.4	0.46	
連 江 縣	274	4.5	0.04	
合 計	6138	100.0	100.00	

由表4至表7的樣本代表性檢定之結果顯示：本調查的成功樣本與母體在性別、年齡、教育程度及地區方面有不一致的現象。為避免資料分析時造成推論的偏差，本調查針對每一樣本，特以「多變數反覆加權（raking）」的方式進行成功樣本統計加權，亦即先調整樣本之性別結構與母體相符，然後依序調整年齡、教育程度及縣市地區等變數結構，直至調查樣本在這些變數的分佈與母體一致。

經過加權處理後，顯示成功樣本在性別、年齡、教育程度以及地區的分佈上，均與母體分佈無差異。表 8 至表 11 為加權後的樣本代表性檢定結果，顯示加權後的樣本結構和母體並無顯著差異。

表 8 訪問成功樣本之代表性檢定：性別（加權後）

	樣 本		母 體	檢 定 結 果
	人 數	百分比	百分比	
男 性	3040	49.5	49.61	卡方值=0.030 p>0.05 樣本與母體一致
女 性	3098	50.5	50.39	
合 計	6138	100.0	100.00	

表 9 訪問成功樣本之代表性檢定：年齡（加權後）

	樣 本		母 體	檢 定 結 果
	人 數	百分比	百分比	
20 - 29 歲	1111	18.6	18.86	卡方值=0.631 p>0.05 樣本與母體一致
30 - 39 歲	1264	21.2	21.36	
40 - 49 歲	1234	20.7	20.78	
50 - 59 歲	1127	18.9	18.81	
60 歲及以上	1225	20.5	20.19	
合 計	5961	100.0	100.00	

說明：本表的樣本人數之合計為扣除年齡未回答之樣本數。

表 10 訪問成功樣本之代表性檢定：教育程度（加權後）

	樣 本		母 體	檢 定 結 果
	人 數	百分比	百分比	
小 學 以 下	1102	18.1	18.07	卡方值=0.013 p>0.05 樣本與母體一致
國、初 中	852	14.0	13.98	
高 中、職	1786	29.3	29.30	
專 科	796	13.1	13.06	
大 學 以 上	1560	25.6	25.59	
合 計	6097	100.0	100.00	

說明：本表的樣本人數之合計為扣除教育程度未回答之樣本數。

表 11 訪問成功樣本之代表性檢定：地區（加權後）

	樣 本		母 體	檢 定 結 果
	人 數	百分比	百分比	
臺 北 市	708	11.5	11.62	卡方值=3.167 p>0.05 樣本與母體一致
新 北 市	1044	17.0	17.00	
臺 中 市	685	11.2	11.15	
臺 南 市	505	8.2	8.21	
高 雄 市	745	12.1	12.12	
基 隆 市	102	1.7	1.67	
新 竹 市	105	1.7	1.72	
嘉 義 市	70	1.1	1.14	
宜 蘭 縣	122	2.0	1.98	
桃 園 縣	511	8.3	8.32	
新 竹 縣	130	2.1	2.12	
苗 栗 縣	148	2.4	2.41	
彰 化 縣	342	5.6	5.56	
南 投 縣	140	2.3	2.28	
雲 林 縣	192	3.1	3.12	
嘉 義 縣	147	2.4	2.39	
屏 東 縣	233	3.8	3.79	
臺 東 縣	61	1.0	0.99	
花 蓮 縣	90	1.5	1.46	
澎 湖 縣	26	0.4	0.43	
金 門 縣	28	0.5	0.46	
連 江 縣	2	0.0	0.04	
合 計	6138	100.0	100.00	

說明：1.經過加權計算後，連江縣的百分比為 0.04，因小數點後一位進行四捨五入的關係，故數值呈現為 0 的情況。

本調查之調查結果採用加權處理之方式，「個數」(人數)方面計算至小數點後一位，四捨五入至整數位；「百分比」計算方式為計算至小數點後兩位，四捨五入至小數點後一位。故將各個數(人數)相加後之總和，可能出現不等於合計總數之情形，各百分比相加亦可能不等於 100%，此乃因加權後採用四捨五入處理所致。

肆、結論與建議

一、內部顧客面訪執行之結果分析

表 12 面訪執行結果之樣本分布表

部會名稱	母體數	樣本數
內政部	205	146
外交部	74	47
財政部	108	64
教育部	58	24
法務部	48	35
經濟部	317	230
交通部	197	122
蒙藏委員會	6	5
僑務委員會	27	25
主計處	45	33
人事行政局	25	2
新聞局	39	25
衛生署	186	69
環境保護署	46	25
故宮博物院	18	9
大陸委員會	20	20
經濟建設委員會	33	17
金融監督管理委員會	101	55
國軍退除役官兵輔導委員會	38	38
青年輔導委員會	7	7
原子能委員會	23	23
國家科學委員會	12	12
研究發展考核委員會	29	28
農業委員會	145	88
文化建設委員會	10	10

部會名稱	母體數	樣本數
勞工委員會	67	41
公平交易委員會	22	22
消費者保護委員會	6	5
公共工程委員會	17	14
原住民族委員會	16	6
體育委員會	11	0
客家委員會	8	6
中央選舉委員會	6	1
國家通訊傳播委員會	35	19
總計	2000	1273
卡方值 325.874 df= 33, P-value<0.001		

由上表得知目前回收之 1273 份有效樣本分佈與母體分佈有顯著的差異 ($P<0.001$)，除了蒙藏委員會、僑務委員會、陸委會、退輔會、青輔會、原能會、國科會、研考會、文建會、公平會等小部會已接近母體分佈外，其餘部會皆與母體分佈有很大的差異，尤其是體委會，目前進度為 0。

表 13 回收樣本之官等分布表

官等別	母體數	樣本數
簡任	246	174
薦任	1147	841
委任	607	258
總計	2000	1273
卡方值 303.2469 df= 2, P-value<0.001		

由上表得知在回收的 1273 份有效問卷中，官等分佈與母體分佈有顯著的差異 ($p<0.001$)。

表 14 回收樣本之性別分布表

性別	次數	百分比
男性	632	49.6
女性	641	50.4
總計	1273	100.0

由上表得知，男女比例接近 1:1，男性大約比女性多出 0.8 百分比。

表 15 回收樣本之年齡層分布表

年齡分層	次數	百分比
21~30 歲	48	3.8
31~40 歲	310	24.5
41~50 歲	504	39.8
51~60 歲	344	27.2
61~70 歲	61	4.8
總計	1267	100.0

由上表得知，受訪者的主要年齡層集中於 41~50 歲之間，共佔 39.8%，而最年輕的年齡層 21~30 歲與最年長的年齡層 61~70 歲均為比例最少的年齡層，前者僅佔 3.8%，而後者約為 4.8%，表示目前中央機關的主要人力大約以中青年為主。

表 16 回收樣本之教育程度分布表

教育程度	次數	百分比
國中以下	2	0.2
高中(職)	162	12.8
大學	454	35.9
碩士	613	48.4
博士	35	2.8
總計	1266	100.0

由上表得知，1266 位受訪者的教育程度以碩士最多約 48.4%，其次為大學學歷約為 35.9%，有一半以上的受訪者學歷是研究所以上約為 51.4%。而高中以下的受訪者均佔少數，共約 13%。由此分佈得知，目前中央機關的行政人員有一半以上

的人屬於研究所以上的高教育程度，而有超過八成的人力是大學以上的教育程度。

表 17 回收樣本之公部門服務總年資及現任職位年資分布表

	個數	最小值	最大值	平均數	標準差
公部門服務總年資	1271	0	43	17.126	5.828
現任職位年資	1264	0	43	5.028	9.211

由上表得知，有效的 1271 位受訪者，其在公部門服務的總年資，最短的不及一年，最大的為超過 43 年，其平均在公部門服務的總年資約為 17.13 年。而在現任職位的年資，最短的亦不及一年，最長的為超過 43 年，平均在現任職位的服務年資約為 5.03 年。

表 18 回收樣本之職務別分布表

職務別	次數	百分比
主管	302	23.8
非主管	967	76.2
總計	1269	100.0

由上表得知，有效的 1269 位受訪者中，以非主管職為多數共佔 76.2%，而有 23.8% 為主管職。

二、外部顧客電訪結果之分析

表 19 訪問結果表

(一)有效接通訪問結果			
	人 數	百分比	總 計
(1)合格受訪者			
訪問結果			
訪問成功	6138	41.1%	9.4%
受訪者暫時不在或不便接聽	5435	36.4%	8.3%
受訪者因臨時有事而中途拒訪	640	4.3%	1.0%
受訪者拒絕受訪(無法再訪者)	275	1.8%	0.4%
受訪者中途拒訪(無法再訪者)	2184	14.6%	3.3%
因語言因素無法受訪	124	0.8%	0.2%
因生理因素無法受訪	67	0.4%	0.1%
因其他因素無法受訪	40	0.3%	0.1%
受訪者訪問期間不在	32	0.2%	0.0%
小計(A)	14935	100.0%	22.9%
(2)其他			
訪問結果			
接電話者即拒訪	3984	74.8%	6.1%
戶中無合格受訪對象	514	9.7%	0.8%
已訪問過或非受訪地區	180	3.4%	0.3%
配額已滿	640	12.0%	1.0%
無法確定是否有合格受訪者	5	0.1%	0.0%
小計(B)	5323	100.0%	8.2%
(二)非人為因素統計表			
訪問結果	人 數	百分比	總 計
無人接聽	21883	48.7%	33.6%
電話中	4158	9.2%	6.4%
電話停話改號故障空號	13689	30.4%	21.0%
傳真機	2762	6.1%	4.2%
答錄機	137	0.3%	0.2%
宿舍機關公司營業用電話	2335	5.2%	3.6%
小計(C)	44964	100.0%	68.9%
總計 (A+B+C)	65222	100.0%	100.0%
(三)撥號紀錄統計表			
接通率			45.5%
訪問成功率			9.4%
接通後訪問成功率			20.7%
拒訪率(含接電話者即拒訪)			10.9%
拒訪率(不含接電話者即拒訪)			4.8%

表 20 樣本結構表 (加權前)

		個數	百分比
性別	男性	2861	46.6
	女性	3277	53.4
年齡	20-29 歲	552	9.3
	30-39 歲	926	15.5
	40-49 歲	1461	24.5
	50-59 歲	1561	26.2
	60 歲及以上	1460	24.5
教育程度	小學以下	1049	17.2
	國、初中	730	12.0
	高中、職專科	1941	31.8
	大學以上	877	14.4
		1498	24.6
父親省籍	客家人	880	14.5
	閩南人	4299	70.8
	大陸各省市人	710	11.7
	原住民	181	3.0
母親省籍	客家人	890	14.7
	閩南人	4570	75.5
	大陸各省市人	390	6.4
	原住民	206	3.4
政黨傾向	泛藍	2684	43.7
	中立	2291	37.3
	泛綠	1163	18.9
地區	北北基	848	13.8
	桃竹苗	1093	17.8
	中彰投	847	13.8
	雲嘉南	1128	18.4
	高屏	551	9.0
	宜花東	856	13.9
	澎金馬	815	13.3
婚姻狀況	未婚	963	15.8
	已婚	4732	77.6
	離婚、分居、喪偶	404	6.6
家庭月收入	不到 3 萬元	1364	22.2
	3 萬以上~不到 5 萬元	1306	21.3
	5 萬以上~不到 7 萬元	983	16.0
	7 萬以上~不到 12 萬元	1080	17.6
	12 萬元以上	509	8.3
	無明確反應	896	14.6

說明：本表的百分比計算已將部分基本資料的「無明確反應」之樣本排除。

表 21 樣本結構表 (加權後)

		個數	百分比
性別	男性	3040	49.5
	女性	3098	50.5
年齡	20-29 歲	1111	18.6
	30-39 歲	1264	21.2
	40-49 歲	1234	20.7
	50-59 歲	1127	18.9
	60 歲及以上	1225	20.5
教育程度	小學以下	1102	18.1
	國、初中	852	14.0
	高中、職專科	1786	29.3
	專科	796	13.1
	大學以上	1560	25.6
父親省籍	客家人	767	12.7
	閩南人	4636	76.6
	大陸各省市人	509	8.4
	原住民	138	2.3
母親省籍	客家人	709	11.7
	閩南人	4939	81.8
	大陸各省市人	240	4.0
	原住民	151	2.5
政黨傾向	泛藍	2246	36.6
	中立	2454	40.0
	泛綠	1438	23.4
地區	北北基	1854	30.2
	桃竹苗	895	14.6
	中彰投	1167	19.0
	雲嘉南	914	14.9
	高屏	978	15.9
	宜花東	272	4.4
	澎金馬	57	0.9
婚姻狀況	未婚	1527	25.0
	已婚	4248	69.5
	離婚、分居、喪偶	335	5.5
家庭月收入	不到 3 萬元	1193	19.4
	3 萬以上~不到 5 萬元	1341	21.8
	5 萬以上~不到 7 萬元	982	16.0
	7 萬以上~不到 12 萬元	1063	17.3
	12 萬元以上	487	7.9
	無明確反應	1072	17.5

說明：本表的百分比計算已將部分基本資料的「無明確反應」之樣本排除。

三、研究結論

本研究同時運用面訪以及電訪兩種調查方式，以研究內外部顧客價值信念的意義，以期對官僚公共利益增進的績效有所幫助 (West, 2004)，也就是透過研究官僚的認知與行為作為自變項，來討論符合公共利益的治理績效的議題。以下提出三點以供未來研究者作為研究上的考量：

1. 內、外部顧客的調查與連結是值得肯定的

本研究對於行政改革的實務性議題，將可以提供具有證據基礎的政策資訊。且內外部顧客關係管理，一直為國內的學界所忽視，本研究可彌補國內學界對於此一研究領域的缺憾。往後從事相關研究者，也可透過此種方式檢測內外部顧客的認知，以期透過實證資料驗證出兩造之間的映證。

2. 執行調查研究相關人員的訓練

本研究延攬了多位博、碩士生參與研究過程，透過一連串問卷建構、設計以及面訪執行的實務經驗，將可以實際學習到民主治理與公共行政議題上的應用、實驗設計與執行內容分析的經驗、與深度訪談的相關知識與經驗的累積。也有接近特定人事政策的機會，增加對於實際政策運作的了解，提昇公共政策研究結合理論實務的可能。

3. 內、外部顧客的期望與認知落差連結仍可繼續嘗試

本研究嘗試以「多層次統計模型」(multilevel models; Gelman and Jennifer, 2007) 分析所收集到的資料，包括公務人員、民眾、以及混合的經驗資料模型，進行理論的驗證工作，然因模型的應用出現困難，是以本研究目前尚未完成內外部顧客的統計資料連接，未來仍將繼續嘗試兩者之間的連結。

參考書目

一、中文資料

- 黃俊英。(2004)。《行銷學的世界》(二版)，台北：天下文化。
- 陳敦源。(1999)。〈顧客導向的省思與再突破：尋找服務的誘因結構〉，《空大行政學報》，第九輯，頁 209-235。

二、英文資料

- Blair, Harry. (2000) "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries." *World Development*. 28(1): 21-39.
- Dahl, R. A. (1947) "The Science of Public Administration: Three Problems." *Public Administration Review* 7: 1-11.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, eds. (1985) *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- Fukuyama, Francis. (2004) *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gerring, John, Storm C. Thacker, and Carola Moreno. (2005) "Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry" *American Political Science Review*, 99(4): 567-581.
- Gelman, Andrew and Jennifer Hill. (2007) *Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models*. New York: Cambridge University Press.
- Goodnow, Frank. (1904) "The Work of the American Political Science Association." *Proceedings of the American Political Science Association* Vol. 1 (First Annual Meeting): 35-46.
- Horn, M. J. (1995). *The Political Economy of Public Administration*. New York: Cambridge University Press.
- Kelly, J. M. (2005) "The Dilemma of the Unsatisfied Customer in a Market Model of Public Administration." *Public Administration Review* 65(1): 76-84.
- Kjaer, Anne Mette. (2004) *Governance (Key Concepts)*. Polity Press.
- Levine, C. H., B. G. Peters and F. J. Thompson. (1990). *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- List, C. and R. E. Goodin. (2001) "Epistemic Democracy: Generalizing the Condorcet Jury Theorem." *Journal of Political Philosophy*, 9(3): 277-306.
- Lynn, L. E., Jr., C. J. Heinrich, and C. J. Hill. (2000) "Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 233-261.
- Marsh, D. ed. (1998) *Comparing Policy Networks*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Meier, Kenneth J. (1997) "Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy." *Public Administration Review*, 57(3): 193-199.
- Mintzberg, H. (1996). "Managing Government, Governing Management." *Harvard Business Review*, 74(3): 75-83.
- Moe, Terry M. (1984). "The New Economics of Organization." *American Journal of*

- Political Science* 28(4): 739-777.
- Pandey, Sanjay K. and Bradley E. Wright. (forthcoming) "Connecting the Dots in Public Management: Political Environment, Organizational Goal Ambiguity, and the Public Manager's Role Ambiguity." *Public Administration Research and Theory*.
- Peters, B. Guy. (1993) "Managing the Hollow State." In *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*, Kjell A. Eliassen and Jan Kooiman, ed. London: Sage Publications.
- Peters, B. Guy and Savoie, D. J. (1996) "Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum", *Public Administration Review*, 56 (3) May/June: 281-290.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters (2000) *Governance, Politics, and the State*. Palgrave Macmillan.
- Rago, W. V. (1994) "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government: Another Point of View." *Public Administration Review* 54(1): 61-64.
- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Rothstein, Bo and Jan Teorell. (2008) "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21(2): 165-190.
- Skocpol, T. (2003) *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Skelcher, Chris. (2005) "Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18(1): 89-110.
- Stauss, B. (1995) "Internal Services: Classification and Quality Management." *International Journal of Service Industry Management*, 6(2): 62-78.
- Sørensen, Eva. (2006) "Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance." *American Review of Public Administration*, 36(1): 98-114.
- and Jacob Torfing. (2005) "The Democratic Anchorage of Governance Networks." *Scandinavian Political Studies*, 28(3): 196-218.
- Swiss, J. E. (1992) "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government." *Public Administration Management* 52(4): 356-362.
- Kazandjian, Vahe A. (2003) *Accountability through Measurement: A Global Healthcare Imperative*. Milwaukee, Wisconsin: ASQ Quality Press.
- Wagenheim, G. D. and J. H. Reurink. (1991) "Customer Service in Public Administration." *Public Administration Review*, 51(3): 263-269.
- Waldo, D. (1952) "Development of Theory of Democratic Administration." *American Political Science Review*, 46(1): 81-103.
- Waldo, D. (1990) "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also." In *Public Administration: The State of the Discipline*, N. B. Lynn and A. Wildavsky, eds. Chatham, NJ: Chatham.
- Weimer, D. L. and A. R. Vining. (2004). 4th. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Wilson, W. (1887). "The Study of Administration." *Political Science Quarterly* 2(2): 197-222.

「臺灣民主治理績效之研究」

2011 TGBS 文官意見研究問卷

親愛的公務界先進您好：

我們正進行一項由行政院國科會委託的文官意見研究 (NSC-98-2410-H-004-035-MY2)，希望透過以下關於公共服務動機、領導效能、繁文縟節、組織創新、組織正義、組織變革等面向的問題，對於臺灣公部門運作能有更深入的了解。

感謝您願意接受我們研究團隊的面訪，這些資料僅作學術分析之用，絕對保密，請您放心填答。再次感謝您提供寶貴的意見以及對於本研究的支持。

政治大學公共行政學系教授 陳敦源
黃東益
蘇偉業
蕭乃沂

敬上
2011 年 10 月

聯絡人：專任助理 孟憲均 小姐
電話：0986-741-625
E-mail：tgbs@nccu.edu.tw



問卷說明

(填寫問卷題目前，請您務必先行閱讀!)

針對本研究問卷常出現的幾個名詞，我們作如下界定：

(一)「機關」：係指您目前任職的服務機關。例如：

1. 您為行政院主計處第二局第一科科員，則所指的「機關」即為「行政院主計處第二局」。
2. 您是內政部民政司第一科的科長，則所指的「機關」即為「內政部民政司」。
3. 您為行政院環境保護署的常務副署長，則所指的「機關」即為「環境保護署」。

(二)「主管」：係指您的業務直屬主管。例如：

1. 您為行政院主計處第二局第一科科員，則所指的「主管」即為「第一科科长」。
2. 您為行政院環境保護署廢棄物管理處專門委員，則所指的「主管」即為「廢棄物管理處處長」。
3. 您為行政院金融監督管理委員會保險局第一組第二科科长，則所指的「主管」即為「第一組組長」。
4. 您為交通部航政司司長，則所指的「主管」即為交通部部長。
5. 您為外交部非洲司副司長，則所指的「主管」即為非洲司司長。
6. 您為行政院大陸委員會文教處處長，則所指的「主管」即為大陸委員會主任委員。
7. 您為內政部營建署署長，則所指的「主管」即為內政部部長。

(三)「政務領導」：係指各機關政治性任命之人員。

1. 特質有四：一、隨政黨進退；二、隨政策變更而去留；三、以特別程序任命；四、以地區、種族、性別等因素，作特別之考量所任命人員。
2. 這些人員在中央與地方政府，主要有部長（局長、主任委員）、政務次長（副局長、副主委）等。本問卷提及政務領導（們）時，乃請您依所服務機關內的所有政務領導，進行綜合性的認知判斷。

問卷開始



一、以下為關於您個人基本資料、家庭狀況的幾個問題：

1. 請問您的職務是屬於：

(1) 主管人員 (含機關首長、副首長)。

(2) 非主管人員。

2. 請問您的現職官職等是？(例如「薦任七職等」)

_____ 任 _____ 職等。

3. 請問您在現在的職位總共服務多久？

_____ 年 _____ 月。

4. 請問您的公務部門服務總年資是？

_____ 年 _____ 月。

5. 請問您公務人員職涯迄今，總共主動請調成功到其他機關多少次？

(註：1.包括成功考取其他公務人員任用資格、轉任；2.不包括上級對你的陞遷以及調動)

_____ 次

5-1.(承上題)請問在前述主動請調成功當中，工作性質共改變了多少次？

(註：1.包括職系/職務之改變；2.不包括不同機關但相同職務)

_____ 次

6. 請問您的性別是？

(1) 男性。

(2) 女性。



7. 請問您的出生年？

19_____年（請填寫西元年份後兩碼）。

8. 請問您以前是否有公部門以外的正職工作經驗？（若「有」，可複選）

- (1) 沒有，公職是我唯一的工作經驗。
- (2) 有，曾在本國的私人公司工作。
- (3) 有，曾在外商的私人公司工作。
- (4) 有，曾在非營利組織工作（例如：消基會、董氏基金會等）。
- (5) 有，曾從事農林漁牧。
- (6) 其他，請說明：_____。

9. 本題關於「教育程度」之選項請參照下表一填寫號碼：

9-01 您本人的最高教育程度？_____

9-02 您父親的最高教育程度？_____

9-03 您母親的最高教育程度？_____

表一：教育程度

(01)無	(02)自修／識字	(03)小學	(04)國(初)中
(05)初職	(06)高中普通科	(07)高中職業科	(08)高職
(09)士官學校	(10)五專	(11)二專	(12)三專
(13)軍警專修班	(14)軍警專科班(警員班)	(15)空中行專	(16)空中大學
(17)軍警官學校	(18)技術學院、科大	(19)大學	(20)碩士
(21)博士	(22)其他（請直接填寫答案欄中）		

10. 請問您父親的籍貫？

- (1) 臺灣閩南人。
- (2) 臺灣客家人。
- (3) 臺灣原住民。
- (4) 大陸各省市。
- (5) 其他，請說明：_____。

11. 請問您母親的籍貫？

- (1) 臺灣閩南人。
- (2) 臺灣客家人。
- (3) 臺灣原住民。
- (4) 大陸各省市。
- (5) 其他，請說明：_____。

以下二題均請參照下表二填寫號碼，若為「(34) 其他」，請直接填寫職業名。

12. 您父親主要（或退休前）的職業是什麼？_____（若已過世，請填選生前最後的主要職業）

13. 您母親主要（或退休前）的職業是什麼？_____（若已過世，請填選生前最後的主要職業）

表二：職業類別

公務部門類			
(01) 政府行政主管	(02) 政府單位與公營事業部門職員	(03) 政府單位與公營事業部門勞工	(04) 政府部門研究人員
(05) 公營事業主管	(06) 公營事業工程師（機師）	(07) 民意代表	(08) 公立教育機構教師
(09) 公立醫療單位醫事技術人員（醫師、藥師、護士、醫療人員）	(10) 軍警調查局人員	(11) 法官、書記官、檢察官、司法官	
私人部門類			
(12) 民營事業公司負責人（自營商人），有雇用人	(13) 民營事業公司負責人（自營商人），沒有雇用人	(14) 民營事業主管	(15) 民營事業工程師（機師）
(16) 民營事業職員	(17) 民營事業勞工	(18) 家裡有事業，有幫忙但未領薪水	(19) 家裡有事業，有幫忙且領薪水
(20) 私立教育機構教師	(21) 私人部門研究人員	(22) 買賣業務人員	(23) 服務、餐旅人員（含攤販、個人服務、計程車司機）
其他或專業人士類			
(24) 律師	(25) 會計師	(26) 文字工作者（作家、記者、劇作家）	(27) 非公立醫療單位醫事技術人員（醫師、藥師、護士、醫療人員）
(28) 職業運動專業人士	(29) 宗教工作者	(30) 家管（沒有做家庭代工）	(31) 家管（有做家庭代工）
(32) 農林漁牧	(33) 待業中	(34) 其他（請在填答欄直接填寫）	

下一頁請繼續



二、請依照您的想法，回答下述關於服務機關的執行問題並進行圈選：

非常不同意
不同意
有點不同意
有點同意
同意
非常同意

14. 我所服務的機關懂得善用我的技能知識來加速任務的達成。	1	2	3	4	5	6
15. 我所服務的機關一直致力於降低管理和業務執行的成本。	1	2	3	4	5	6
16. 我所服務的機關在開會上花了太多時間。	1	2	3	4	5	6
17. 過去兩年內，我所服務的機關的整體生產力是有所提升的。	1	2	3	4	5	6
18. 整體而言，和我業務互動頻繁的機關內同事們，在工作表現上是優異的。	1	2	3	4	5	6
19. 我所服務的機關開了許多對解決問題沒有幫助的會議。	1	2	3	4	5	6
20. 我所服務的機關，在人事管理各個面向上，對待內部人員是一視同仁的(不因族群、政治認同、性別、出生地、婚姻狀況、年齡或身心障礙者而有差異)。	1	2	3	4	5	6
21. 整體而言，我所服務的機關內的同事，不分職位高低都能獲得一定的尊重。	1	2	3	4	5	6
22. 我的主管在打考績的時候，往往不清楚同事的工作表現。	1	2	3	4	5	6
23. 我所服務的機關在回應外部顧客（民眾或其他機關）需求時非常迅速。	1	2	3	4	5	6
24. 我所服務的機關在處理日常業務時，很少犯下大錯。	1	2	3	4	5	6
25. 我所服務的機關在處理日常業務時，不會出現互踢皮球的狀態。	1	2	3	4	5	6

非常不同意
不同意
有點不同意
有點同意
同意
非常同意

26. 我所服務機關的整體工作表現，足以讓民眾感覺所繳的稅是值得的。	1	2	3	4	5	6
27. 我所服務的機關通常能夠達成設定的目標。	1	2	3	4	5	6
28. 我所服務的機關通常能夠解決民眾的問題。	1	2	3	4	5	6
29. 我所服務的機關在提供服務時，不會因民眾的個人背景而有差別待遇。	1	2	3	4	5	6
30. 外部顧客（民眾或其他機關）對於我所服務機關的滿意度是高的。	1	2	3	4	5	6
31. 我所服務的機關對於業務相關資訊的提供，不會因民眾的個人背景而有差別待遇。	1	2	3	4	5	6

三、下列請您為所服務的機關之表現進行評估，請依據您的經驗來進行給分的圈選（「0」分表示毫無績效表現，「10」分表示績效表現非常好。）：

32-01. 請問您自己在所服務機關過去兩年內的績效表現如何？

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

32-02. 請問您所服務機關的同事在過去兩年內的績效表現如何？

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

32-03. 請問您所服務機關的主管在過去兩年內的績效表現如何？

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

32-04. 整體而言，請問您所服務的機關過去兩年內的績效表現如何？

下一頁請繼續



分表示毫無績效表現，「10」分表示績效表現非常好。)?

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

33-01. (承上題) 您所服務機關這樣的表現，要歸因於您的主管的程度有多少? (「0」分表示程度很低，「10」分表示程度非常高。)

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

33-02. (承上題) 您所服務機關這樣的表現，要歸因於您的同事的程度有多少? (「0」分表示程度很低，「10」分表示程度非常高。)

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

33-03. (承上題) 您所服務機關這樣的表現，要歸因於您自己的程度有多少? (「0」分表示程度很低，「10」分表示程度非常高。)

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

四、下列是有關機關內部運作執行等相關問題，請依照您的經驗回答

下述問題並進行圈選：

非常不同意 不同意 有點不同意 有點同意 同意 非常同意

34. 我被要求的工作進度跟同事的工作進度相比是相當的。	1	2	3	4	5	6
35. 我被要求的工作負荷跟同事的工作負荷相比是公平的。	1	2	3	4	5	6
36. 我認為我在工作上所負擔的責任是公平的。	1	2	3	4	5	6
37. 我的主管制定工作相關決策時(包括工作指派、工作要求等)是公正無私的。	1	2	3	4	5	6
38. 我的主管在作工作相關決策前(包括工作指派、工作要求等)會傾聽所屬員工的意見。	1	2	3	4	5	6

非常不同意
不同意
有點不同意
同意
非常同意

39. 我的主管在蒐集正確並完整的資訊後，才制定工作相關決策(包括工作指派、工作要求等)。	1	2	3	4	5	6
40. 當我的主管制定與我工作有關的決策時(包括工作指派、工作要求等)，會提供我一個充分的理由。	1	2	3	4	5	6
41. 我的主管對與我工作有關決策(包括工作指派、工作要求等)，說明的非常清楚。	1	2	3	4	5	6
42. 當我的主管制定與我工作有關的決策時(包括工作指派、工作要求等)，會給我一個說得通的解釋。	1	2	3	4	5	6
43. 我有管道能夠接觸到機關中具有影響力的人士。	1	2	3	4	5	6
44. 我有管道能夠接觸到一些對主管而言會有價值的人。	1	2	3	4	5	6
45. 我有一些特殊的資訊或門路是主管或機關高層所需要的。	1	2	3	4	5	6
46. 在我所服務的機關，陞遷所依據標準完全依據主管的主觀認定。	1	2	3	4	5	6
47. 我所服務的機關，員工陞遷評鑑的過程是公開讓大家都知道。	1	2	3	4	5	6
48. 我所服務的機關，主管打考績的過程是完全不公開的。	1	2	3	4	5	6
49. 我所服務的機關，關於工作分配的資訊在內部是完全公開的。	1	2	3	4	5	6
50. 我所服務的機關，同事間非常願意分享工作相關資訊。	1	2	3	4	5	6
51. 我所服務的機關，有一定的管道可以了解外部顧客(民眾或其他機關)的意見。	1	2	3	4	5	6

52. 請您評估過去兩年來與主管的互動頻率：

- (1) 幾乎每天都有。
- (2) 一週會有幾次。

下一頁請繼續



- (3) 幾乎一週一次。
- (4) 幾乎一個月一次。
- (5) 幾乎一季一次。
- (6) 僅有一次。
- (7) 尚未有。

五、行政院新部會架構最快將於 101 年 1 月 1 日啟動，請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：

非常不同意 不同意 有點不同意 有點同意 同意 非常同意

53. 行政院組織改造的推動令我的工作士氣受到打擊。	1	2	3	4	5	6
54. 我擔心行政院組織改造後，未來工作生涯的發展圖像愈來愈不確定。	1	2	3	4	5	6
55. 我擔心行政院組織改造後，無法適應新的工作環境。	1	2	3	4	5	6
56. 我擔心行政院組織改造後，原有的業務合作關係將會遭到破壞。	1	2	3	4	5	6
57. 行政院組織改造過程中，我所服務的機關原本掌控的預算有流失的現象。	1	2	3	4	5	6
58. 行政院組織改造過程中，我所服務的機關沒有獲得足夠的人力配置。	1	2	3	4	5	6
59. 行政院組織改造過程中，我所服務的機關首長有捍衛本機關的利益。	1	2	3	4	5	6
60. 我清楚被告知服務機關在行政院組織改造後的變動結果。	1	2	3	4	5	6
61. 我清楚被告知行政院組織改造對於員工的權益保障內容。	1	2	3	4	5	6

非常不同意
不同意
有點不同意
同意
非常同意

62. 我所服務的機關有確實傳達行政院組織改造的完整資訊。	1	2	3	4	5	6
63. 我認為行政院組織改造可以達成行政組織精實的目的。	1	2	3	4	5	6
64. 我認為行政院組織改造可以達成行政組織彈性的目的。	1	2	3	4	5	6
65. 我認為行政院組織改造可以達成提升行政組織效能的目的。	1	2	3	4	5	6

66. 總體來說，您對本次行政院組織變革的支持程度為何？請在下方進行圈選。(0分表示完全不支持，10分表示完全支持。)

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

六、下列是有關機關流程、文化的相關問題，請依照您的經驗回答下述問題並進行圈選：

下一頁請繼續



非常不同意
不同意
有點不同意
有點同意
同意
非常同意

67. 由於人事規定，機關很難讓績效不好的主管異動職位。	1	2	3	4	5	6
68. 由於人事的陞遷規定，使得績效較好的主管也很難比績效不好的主管有更快的陞遷。	1	2	3	4	5	6
69. 由於人事的薪資規定，很難用更高的薪水來獎勵績效較好的主管。	1	2	3	4	5	6
70. 一般而言，機關內部的採購程序對採購商品或勞務來說是很方便的。	1	2	3	4	5	6
71. 標準化的採購程序，使得廠商只求符合採購程序，而不重視商品或服務品質的提供。	1	2	3	4	5	6
72. 在緊急需求的情況下，機關的採購程序使商品或服務的採購很難加快進行。	1	2	3	4	5	6
73. 預算的規定或程序，會影響主管按照本機關的使命調整預算的自由。	1	2	3	4	5	6
74. 當本機關執行計畫面臨非預期的超支時，預算的規定或程序會限制主管的因應能力。	1	2	3	4	5	6
75. 我所服務的機關有清楚的任務目標。	1	2	3	4	5	6
76. 即使再小的事情，也需要請示更高層級的主管才能決定。	1	2	3	4	5	6
77. 我所服務的機關，是一個非常重視程序的地方，各項行動都要按照程序來走。	1	2	3	4	5	6
78. 我所服務的機關，非常強調專業分工。	1	2	3	4	5	6
79. 我所服務的機關是一個非常有活力和追求企業家精神的地方，同事也都非常具有冒險精神。	1	2	3	4	5	6
80. 凝聚本機關共同追求卓越的關鍵，是對創新與發展的承諾。	1	2	3	4	5	6

非常不同意
不同意
有點不同意
有點同意
同意
非常同意

81. 我所服務的機關為了做好迎接新挑戰的準備，總是強調成長和爭取新的資源。	1	2	3	4	5	6
82. 我所服務機關的政務領導（們）對機關是信任的。	1	2	3	4	5	6
83. 我所服務機關的政務領導（們）對機關業務有非常多的意見。	1	2	3	4	5	6
84. 我所服務機關的政務領導（們）相信機關是有效能的。	1	2	3	4	5	6

85. 機關的繁文縟節可以定義為：「行政規則或程序所衍生出的負擔，對於組織績效產生負面的影響」。請您評估您所服務機關的繁文縟節的程度進行給分的圈選。（「0」分代表完全沒有、「10」分代表非常嚴重）：

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

86. 請問「您所服務機關的對外官方網站」對機關的下列活動幫助程度有多少？請依據您的經驗來進行給分的圈選（「1」分代表一點幫助都沒有、「7」分代表幫助很大）：

86-01. 改善服務時效。	1	2	3	4	5	6	7
86-02. 提升服務品質。	1	2	3	4	5	6	7
86-03. 提升機關運作的效能。	1	2	3	4	5	6	7
86-04. 簡化工作流程。	1	2	3	4	5	6	7

下一頁請繼續



七、以下各小題是有關您所服務之機關主管的領導行為，請您回答
下述問題並進行圈選：

非常不同意
不同意
有點不同意
有點同意
同意
非常同意

87-1. 當我有需要的時候，我的主管會全心全力的幫助我。	1	2	3	4	5	6
87-2. 我的主管告訴我的事是可以相信的。	1	2	3	4	5	6
87-3. 我的主管的專業能力常常讓我失望。	1	2	3	4	5	6
87-4. 我可以告訴我的主管任何關於公務的事。	1	2	3	4	5	6
87-5. 我的主管充分授權給我發揮我的專業能力。	1	2	3	4	5	6
87-6. 我的主管沒有盡到應盡的責任。	1	2	3	4	5	6
87-7. 我的主管有好的領導能力。	1	2	3	4	5	6
87-8. 我的主管能夠有效的傳達機關目標。	1	2	3	4	5	6
87-9. 我的主管能夠促進機關目標的達成。	1	2	3	4	5	6
87-10. 我的主管能夠協調機關內單位與成員的活動。	1	2	3	4	5	6
87-11. 我的主管能夠有效地執行會議的決定。	1	2	3	4	5	6
87-12. 我的主管能夠在機關內起示範的作用。	1	2	3	4	5	6
87-13. 我的主管能夠有效處理緊急事件。	1	2	3	4	5	6
87-14. 我的主管能夠獲得同事的充分支持。	1	2	3	4	5	6
87-15. 我的主管能夠與同事作有效的溝通。	1	2	3	4	5	6
87-16. 我的主管能夠提高同事的自我期許。	1	2	3	4	5	6
87-17. 我的主管能夠適當地分配資源。	1	2	3	4	5	6
87-18. 我的主管能夠增進同事的工作滿意度。	1	2	3	4	5	6

87-19. 我的主管不把機關運作相關訊息透露給我們知道。	1	2	3	4	5	6
87-20. 當任務無法達成時，我的主管會斥責我們。	1	2	3	4	5	6
87-21. 機關內的大小事情都由我的主管獨立決定。	1	2	3	4	5	6
87-22. 與我的主管一起工作時，他帶給我很大的壓力。	1	2	3	4	5	6
87-23. 我的主管對待我們公正無私。	1	2	3	4	5	6
87-24. 我的主管不會因個人的利益去走後門、拉關係。	1	2	3	4	5	6
87-25. 我的主管平常會很關心我。	1	2	3	4	5	6
87-26. 我的主管對我的關懷會擴及到我的家人。	1	2	3	4	5	6
87-27. 我非常樂意在目前服務機關一直待下去。	1	2	3	4	5	6
87-28. 我不覺得我對目前服務機關有任何感情。	1	2	3	4	5	6
87-29. 我覺得自己是機關這個大家庭的一份子。	1	2	3	4	5	6

八、請依照您的想法，回答下述關於組織創新的問題並進行圈選：

非常不同意 不同意 有點不同意 有點同意 同意 非常同意

88-1. 我所服務的機關崇尚創新變革。	1	2	3	4	5	6
88-2. 我所服務的機關鼓勵同事提出非比尋常的想法。	1	2	3	4	5	6
88-3. 我所服務的機關有設置鼓勵創新的機制。	1	2	3	4	5	6
88-4. 我所服務機關的同事對新觀念接受程度是很高的。	1	2	3	4	5	6
88-5. 我所服務的機關同事間在工作上能夠相互協助。	1	2	3	4	5	6



非常不同意
不同意
有點不同意
有點同意
同意
非常同意

88-6. 我所服務的機關同事間對於機關目標具有良好的共識。	1	2	3	4	5	6
88-7. 我可以自由的設定我的工作目標與進度。	1	2	3	4	5	6
88-8. 當我有需要，我可以不受干擾地做份內的工作。	1	2	3	4	5	6
88-9. 我可以隨時使用工作所需要的硬體設施。	1	2	3	4	5	6
88-10. 我獲取工作所需的物資是沒有困難的。	1	2	3	4	5	6
88-11. 我很容易蒐集到工作所需要的參考資料。	1	2	3	4	5	6
88-12. 我所服務的機關重視資訊的獲得與交流。	1	2	3	4	5	6
88-13. 我所服務的機關把同事的教育訓練當成重要的工作。	1	2	3	4	5	6
88-14. 我所服務的機關支持與重用積極進修與學習的同事。	1	2	3	4	5	6
88-15. 我所服務的機關沒有內部的政治問題。	1	2	3	4	5	6
88-16. 我所服務的機關沒有惡性競爭。	1	2	3	4	5	6

88-17. 整體而言，您所服務機關的工作環境之創新程度為何？請在下方進行圈選。（「0」分表示完全沒有、「10」分表示程度非常高）：

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

九、以下為關於「公共服務倫理價值」的問題，請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：

非常不同意 不同意 有點不同意 有點同意 同意 非常同意

89-1. 我很難全心全意投入現在的工作。	1	2	3	4	5	6
89-2. 在一天結束時，我對所做的工作感覺非常愉快。	1	2	3	4	5	6
89-3. 當我工作時，好像度日如年。	1	2	3	4	5	6
89-4. 「政治」對我來說是個骯髒的詞彙。	1	2	3	4	5	6
89-5. 我不關心政治人物的一舉一動。	1	2	3	4	5	6
89-6. 政策過程中的意見交換與相互妥協對我來說是沒有意義的。	1	2	3	4	5	6
89-7. 我對我生活周遭發生的公眾事務不感興趣。	1	2	3	4	5	6
89-8. 我會對我生活的社區做出無私的貢獻。	1	2	3	4	5	6
89-9. 執行公共服務對我來說是一種公民責任。	1	2	3	4	5	6
89-10. 我想更了解我家鄉的人們需要什麼。	1	2	3	4	5	6
89-11. 當我看到弱勢的人受害時，總是感到於心不忍。	1	2	3	4	5	6
89-12. 我常觀察到，人與人之間是相互依賴的。	1	2	3	4	5	6
89-13. 許多社會福利與社會救助計畫是不可或缺的。	1	2	3	4	5	6
89-14. 對人民、社會做出貢獻，比我個人的生涯發展更有意義。	1	2	3	4	5	6
89-15. 我認為只要對大眾有利，冒著自己失去陞遷機會去努力爭取也是值得的。	1	2	3	4	5	6
89-16. 為公眾奉獻心力是我的責任。	1	2	3	4	5	6
89-17. 我認為「貢獻於社會」比「取之於社會」重要。	1	2	3	4	5	6

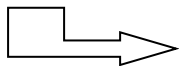


非常不同意
不同意
有點不同意
有點同意
同意
非常同意

89-18. 對人民有益的政策，即使傷害了我個人的利益，我仍然能夠接受。	1	2	3	4	5	6
89-19. 父母所敬愛的人，子女也應敬愛。	1	2	3	4	5	6
89-20. 如果因事爭執不下，應請輩份最高的人主持公道。	1	2	3	4	5	6
89-21. 服從權威與尊敬長上，是兒童所應學習的美德。	1	2	3	4	5	6
89-22. 委託養老院供養自己的父母，是不孝的行為。	1	2	3	4	5	6
89-23. 好好侍奉公婆，是媳婦應盡的責任。	1	2	3	4	5	6
89-24. 在長輩面前，小孩子應舉止端莊，恭恭敬敬。	1	2	3	4	5	6
89-25. 男女在論及婚嫁之前，必須先合八字，以免相沖相剋。	1	2	3	4	5	6
89-26. 工作的報酬應以年資為優先考慮，個人的能力還在其次。	1	2	3	4	5	6
89-27. 年輕人對男女間的性知識知道的越多，就越容易出毛病。	1	2	3	4	5	6
89-28. 只求自保、少管閒事，是立身處世的重要原則。	1	2	3	4	5	6
89-29. 富貴貧賤，成敗得失，都是命中註定的。	1	2	3	4	5	6
89-30. 遇到有財有勢的人，無論誰是誰非，最好避免與他們爭辯。	1	2	3	4	5	6
89-31. 夫妻意見不同時，妻子應該順從丈夫。	1	2	3	4	5	6
89-32. 男人是一家之主，家中的事應由丈夫作主。	1	2	3	4	5	6
89-33. 無論怎麼說，女人還是不參加政治活動的好。	1	2	3	4	5	6

90. 目前臺灣有許多政黨，請問您比較偏向哪一個政黨？

- (1) 國民黨。
- (2) 民進黨。
- (3) 親民黨。
- (4) 臺灣團結聯盟。
- (5) 新黨。
- (6) 其他黨派，請說明：_____。
- (7) 不偏向任何政黨。



請續答 90-1 若您不偏向任何政黨，請問您比較偏向泛藍、或是泛綠？

- (1) 泛綠。
- (2) 泛藍。
- (3) 其他，請說明：_____。

~問卷結束~

再次感謝您的填答及大力幫忙

附錄二 外部顧客問卷電訪題目

先生／小姐您好，我們是政治大學（公共行政系）陳敦源老師的助理，我們的老師正在做一項關於政府施政滿意度的研究，有幾個問題想請教您。首先想請問：您年滿二十歲了嗎？請問您目前居住的地區和戶籍是不是在同一個縣市？

【符合上述兩要件之合格受訪者→我想開始請教您一些問題，如果我們的問題您覺得不方便回答的，請您告訴我，我們就跳過去】

1. 請問您目前是住在哪一個縣市？【拒答、不知道請結束訪問】
(01) 臺北市 (02) 新北市 (03) 臺中市 (04) 臺南市 (05) 高雄市
(06) 基隆市 (07) 新竹市 (08) 嘉義市 (09) 宜蘭縣 (10) 桃園縣
(11) 新竹縣 (12) 苗栗縣 (13) 彰化縣 (14) 南投縣 (15) 雲林縣
(16) 嘉義縣 (17) 屏東縣 (18) 臺東縣 (19) 花蓮縣 (20) 澎湖縣
(21) 金門縣 (22) 連江縣

2. 請問您對目前【第一題縣市貼於此】的治安狀況滿不滿意？【訪員請追問強弱度】
(01) 非常不滿意 (02) 不滿意 (03) 滿意 (04) 非常滿意
(98) 拒答、很難說、無意見、不知道

3. 請問您對目前【第一題縣市貼於此】的環境清潔滿不滿意？【訪員請追問強弱度】
(01) 非常不滿意 (02) 不滿意 (03) 滿意 (04) 非常滿意
(98) 拒答、很難說、無意見、不知道

4. 請問您對目前【第一題縣市貼於此】的交通狀況滿不滿意？【訪員請追問強弱度】
(01) 非常不滿意 (02) 不滿意 (03) 滿意 (04) 非常滿意
(98) 拒答、很難說、無意見、不知道

5. 整體來說，請問您對目前中央政府的表現滿不滿意？【訪員請追問強弱度】
(01) 非常不滿意 (02) 不滿意 (03) 滿意 (04) 非常滿意

(98) 拒答、很難說、無意見、不知道

**** 政府的預算是從人民繳的稅金來的，但是人民繳的稅金有限，所以有些施政會分配多一點錢，有一些會少一點 ****

6. 請問您認為【第一題縣市】政府在治安方面的預算，應該分配多一點、少一點，還是維持不變？

(01) 分配多一點 (02) 分配少一點 (03) 維持不變

(98) 拒答、很難說、無意見、不知道

7. 請問您認為【第一題縣市】政府在環境清潔方面的預算，應該分配多一點、少一點，還是維持不變？

(01) 分配多一點 (02) 分配少一點 (03) 維持不變

(98) 拒答、很難說、無意見、不知道

8. 請問您認為【第一題縣市】政府在交通方面的預算，應該分配多一點、少一點，還是維持不變？

(01) 分配多一點 (02) 分配少一點 (03) 維持不變

(98) 拒答、很難說、無意見、不知道

9. 雖然政府有很多工作，但是如果只比較「治安」跟「交通」兩個，您認為【第一題縣市】政府應該先改善「交通」還是「治安」？

(01) 應該先改善治安 (02) 應該先改善交通 (03) 應該同時改善

(04) 都不需要改善 (98) 拒答、很難說、無意見、不知道

10. 如果只比較「交通」跟「環境清潔」兩個，您認為【第一題縣市】政府應該先改善「交通」還是「環境清潔」？

(01) 應該先改善交通 (02) 應該先改善環境清潔 (03) 應該同時改善

(04) 都不需要改善 (98) 拒答、很難說、無意見、不知道

11. 如果只比較「環境清潔」跟「治安」兩個，您認為【第一題縣市】政府應該先改善「環境清潔」還是「治安」？

(01) 應該先改善治安 (02) 應該先改善環境清潔 (03) 應該同時改善

(04) 都不需要改善 (98) 拒答、很難說、無意見、不知道

**** 台北市【台北市受訪者改問「高雄市」】的發展一般較受大家注意，以下想要請問您對這個城市的一些看法及印象 ****

12. 請問您認為台北市【台北市樣本則問高雄市】的治安狀況是非常好、還算好、不好，還是非常差？
(01) 非常好 (02) 還算好 (03) 不好 (04) 非常差
(98) 拒答、很難說、無意見、不知道
13. 請問您認為台北市【台北市樣本則問高雄市】的環境清潔度是非常好、還算好、不好，還是非常差？
(01) 非常好 (02) 還算好 (03) 不好 (04) 非常差
(98) 拒答、很難說、無意見、不知道
14. 請問您認為台北市【台北市樣本則問高雄市】的交通狀況是非常好、還算好、不好，還是非常差？
(01) 非常好 (02) 還算好 (03) 不好 (04) 非常差
(98) 拒答、很難說、無意見、不知道
15. 請問您從小到大，有沒有因為家庭、學業、工作、旅遊或其他原因，曾經住在台北市過【台北市樣本則問高雄市】？那麼，請問住了有多久？
_____個月【訪員請自行換算成月】
(991) 不滿 1 個月 (992) 從沒住過【跳問第 17 題】 (998) 拒答、不知道
16. 請問您最近一次因為家庭、學業、工作、旅遊或其他原因，到台北市【台北市樣本則問高雄市】過夜，是多久以前的事？
(01) 五年前以上 (02) 四年以上至未滿五年前
(03) 三年以上至未滿四年前 (04) 兩年以上至未滿三年前
(05) 一年以上至未滿兩年前 (06) 半年以上至未滿一年前
(07) 最近未滿半年內 (98) 拒答、不知道、忘記了
17. 請您回想一下，兩年前的縣市長選舉時【直轄市樣本則問「一年前的五都選舉時」】，當時您認為【第一題縣市】的「交通狀況」在兩年後【直轄市樣本則問「一年後」】，應該會變好，還是變差？【訪員請追問強弱度】
(01) 變得非常好 (02) 變得還算好 (03) 變得不好 (04) 變得非常差
(05) 不會有什麼變化 (98) 拒答、很難說、無意見、不知道

18. 請您回想一下，兩年前的縣市長選舉時【直轄市樣本則問「一年前的五都選舉時」】，當時您認為【第一題縣市】的「環境清潔」在兩年後【直轄市樣本則問「一年後」】，應該會變好，還是變差？【訪員請追問強弱度】
- (01) 變得非常好 (02) 變得還算好 (03) 變得不好 (04) 變得非常差
(05) 不會有什麼變化 (98) 拒答、很難說、無意見、不知道
19. 請您回想一下，兩年前的縣市長選舉時【直轄市樣本則問「一年前的五都選舉時」】，當時您認為【第一題縣市】的「治安狀況」在兩年後【直轄市樣本則問「一年後」】，應該會變好，還是變差？【訪員請追問強弱度】
- (01) 變得非常好 (02) 變得還算好 (03) 變得不好 (04) 變得非常差
(05) 不會有什麼變化 (98) 拒答、很難說、無意見、不知道
20. 請問您認為現在【第一題縣市】的治安狀況是非常好、還算好、不好，還是非常差？
- (01) 非常好 (02) 還算好 (03) 不好 (04) 非常差
(98) 拒答、很難說、無意見、不知道
21. 請問您認為現在【第一題縣市】的環境清潔是非常好、還算好、不好，還是非常差？
- (01) 非常好 (02) 還算好 (03) 不好 (04) 非常差
(98) 拒答、很難說、無意見、不知道
22. 請問您認為現在【第一題縣市】的交通狀況是非常好、還算好、不好，還是非常差？
- (01) 非常好 (02) 還算好 (03) 不好 (04) 非常差
(98) 拒答、很難說、無意見、不知道
23. 請問您有沒有常常參加社區所舉辦的活動？譬如住戶大會、社區的晚會、旅遊等等？【如果有，則追問強弱度】
- (01) 總是 (02) 常常 (03) 偶爾 (04) 從未
(98) 拒答、不知道
24. 請問你喜不喜歡你現在居住的這個縣市？【訪員請追問強弱度】
- (01) 非常喜歡 (02) 喜歡 (03) 不喜歡 (04) 非常不喜歡

- (98) 拒答、很難說、無意見、不知道
25. 請問您平常最常接觸使用的媒體是哪一種？是報紙、雜誌、廣播、電視、網路，還是其他的媒體？【單選】
- (01) 報紙 (02) 雜誌 (03) 廣播 (04) 電視 (05) 網路
- (90) 其他【訪員請記錄】 (98) 拒答、不知道【跳問第 25 題】
26. 請問您平均每天使用【前一題回答的媒體】的時間大約有多久？
_____分鐘【訪員請自行換算成分鐘】 (98) 拒答、不知道
27. 請問您最常在媒體上看哪一種的資訊（台語：資料消息）？其次是哪一種資訊（台語：資料消息）？再其次是哪一種？【請依受訪者答案排序三類】
- (01) 新聞類 (02) 財經消費類 (03) 綜藝娛樂類 (04) 家庭體育醫藥類
- (05) 文化藝術類 (06) 知識教育類 (90) 其他【訪員請記錄】
- (98) 拒答、不知道
28. 請問您對媒體上報導有關政府施政表現的新聞，會不會注意？【訪員請追問強弱度】
- (01) 非常注意 (02) 注意 (03) 不注意 (04) 非常不注意
- (98) 拒答、很難說、無意見、不知道
29. 請問您認為哪一種媒體所報導的政府施政消息會比較可靠？是報紙、雜誌、廣播、電視、網路還是有其他的方式？
- (01) 報紙 (02) 雜誌 (03) 廣播 (04) 電視 (05) 網路
- (90) 其他【訪員請記錄】 (92) 都不可靠
- (98) 拒答、很難說、無意見、不知道

**** 最後，我們想請教您一些個人的問題 ****

30. 請問在國民黨、民進黨、親民黨、台聯黨、新黨、無黨聯盟【黨名隨機出現】當中，您比較支持哪一個政黨？【若未明確回答某個政黨，請追問：哪一個政黨的理念主張跟您比較接近？】【若再問不出，請追問→您是偏向泛藍多一點，還是偏向泛綠多一點】
- (01) 國民黨 (02) 民進黨 (03) 親民黨 (04) 台聯 (05) 新黨 (06) 無黨聯盟
(07) 泛藍 (08) 泛綠 (09) 無特定支持政黨
(90) 其他【訪員請記錄】 (98) 拒答、很難說、無意見、不知道
31. 請問上一次的總統選舉，您是投給哪一組候選人？
- (01) 謝長廷、蘇貞昌【民】 (02) 馬英九、蕭萬長【國】
(91) 沒去投 (92) 投廢票 (93) 當時沒投票權 (98) 拒答、忘記了
32. 請問上一次縣市長選舉【直轄市問五都選舉】，您是投給哪一位候選人？【依第一題地區進行選項互斥設定】
- (0101) 吳炎成【無】 (0102) 郝龍斌【國】 (0103) 蕭淑華【無】
(0104) 吳武明【無】 (0105) 蘇貞昌【民】
(0201) 朱立倫【國】 (0202) 蔡英文【民】
(0301) 蘇嘉全【民】 (0302) 胡志強【國】
(0401) 郭添財【國】 (0402) 賴清德【民】
(0501) 楊秋興【無】 (0502) 黃昭順【國】 (0503) 陳 菊【民】
(0601) 林右昌【民】 (0602) 李步輝【無】 (0603) 張通榮【國】
(0701) 許明財【國】 (0702) 林修二【無】 (0703) 劉俊秀【民】
(0801) 黃敏惠【國】 (0802) 林聖芬【無】 (0803) 涂醒哲【民】
(0901) 林聰賢【民】 (0902) 呂國華【國】
(1001) 吳富彤【其他】 (1002) 鄭文燦【民】 (1003) 吳志揚【國】
(1101) 邱鏡淳【國】 (1102) 張碧琴【無】 (1103) 彭紹瑾【民】 (1104) 曾錦祥【無】
(1201) 楊長鎮【民】 (1202) 劉政鴻【國】 (1203) 李佳穆【無】
(1301) 翁金珠【民】 (1302) 卓伯源【國】 (1303) 張春男【無】
(1401) 陳振盛【無】 (1402) 李文忠【民】 (1403) 李朝卿【國】 (1404) 張俊宏【無】
(1501) 蘇治芬【民】 (1502) 吳威志【國】
(1601) 翁玉隆【無】 (1602) 翁重鈞【國】 (1603) 蕭登標【無】 (1604) 張花冠【民】
(1701) 曹啟鴻【民】 (1702) 周典論【國】
(1801) 劉權豪【民】 (1802) 黃健庭【國】
(1901) 傅坤萇【無】 (1902) 張志明【無】 (1903) 杜麗華【國】
(2001) 蔡見興【民】 (2002) 王乾發【國】 (2003) 曾坤炳【無】
(2101) 梁國棟【無】 (2102) 翁天慶【無】 (2103) 楊榮祥【無】 (2104) 吳成典

【無】

(2105) 李沃土【國】 (2106) 陳水在【無】 (2107) 許敬民【無】
(2201) 楊綏生【國】 (2202) 陳財能【無】 (2203) 劉增應【國】
(9991) 沒去投 (9992) 投廢票 (9993) 當時沒投票權 (9998) 拒答、忘記了

33. 請問您的父親是客家人、閩南人、大陸各省市人還是原住民？
(01) 客家人 (02) 閩南人 (03) 大陸各省市人 (04) 原住民
(90) 其他【請說明】 (98) 拒答
34. 請問您的母親是客家人、閩南人、大陸各省市人還是原住民？
(01) 客家人 (02) 閩南人 (03) 大陸各省市人 (04) 原住民
(90) 其他【請說明】 (98) 拒答
35. 請問您目前是已婚、未婚、離婚還是分居？
(01) 已婚 (02) 未婚 (03) 離婚 (04) 分居 (05) 喪偶
(90) 其他【訪員請記錄】 (98) 拒答
36. 請問您的最高的學歷是什麼？
(01) 不識字及未入學 (02) 小學 (03) 國、初中 (04) 高中、職
(05) 專科 (06) 大學 (07) 研究所以上 (98) 拒答
37. 請問您是民國那一年出生的？(說不出的改問：您今年幾歲？由訪員換算成出生年：即 100－歲數＝出生年次)
_____年 (98) 拒答
38. 請問您目前是住在哪一個鄉鎮市區？
_____鄉鎮市區 (98) 拒答
39. 請問您家每個月的平均收入大約是多少？
(01) 不到 3 萬元 (02) 3 萬以上~不到 5 萬元
(03) 5 萬以上~不到 7 萬元 (04) 7 萬以上~不到 9 萬元
(05) 9 萬以上~不到 12 萬元 (06) 12 萬以上~不到 15 萬元
(07) 15 萬以上~不到 18 萬元 (08) 18 萬以上~不到 21 萬元
(09) 21 萬以上~不到 24 萬元 (10) 24 萬以上~不到 27 萬元
(11) 27 萬以上~不到 30 萬元 (12) 30 萬元以上
(96) 很難說、不知道 (98) 拒答
- ** 我們的訪問到這理結束，謝謝您接受我的訪問 ****
40. 受訪者性別：(訪員請自行歸類)
(01) 男性 (02) 女性

國科會補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2012/03/07

國科會補助計畫	計畫名稱: 優質民主治理鞏固之研究: 從民眾與公共管理者評估政府的民主回應、中立能力、與制度課責
	計畫主持人: 陳敦源
	計畫編號: 98-2410-H-004-035-MY2 學門領域: 公共行政
無研發成果推廣資料	

98 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：陳敦源		計畫編號：98-2410-H-004-035-MY2				計畫名稱：優質民主治理鞏固之研究：從民眾與公共管理者評估政府的民主回應、中立能力、與制度課責	
成果項目		量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%		
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（本國籍）	碩士生	1	1	100%	人次	
		博士生	6	6	100%		
博士後研究員		0	0	100%			
專任助理		1	1	100%			
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%		章/本
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（外國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
博士後研究員		0	0	100%			
專任助理		0	0	100%			

<p>其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)</p>	<p>無</p>
--	----------

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科 教 處 計 畫 加 填 項 目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	

國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利： 已獲得 申請中 無

技轉： 已技轉 洽談中 無

其他：（以 100 字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）