

科技部補助專題研究計畫成果報告 期末報告

初任公務人員民主公共服務認知調查研究(第2年)

計畫類別：個別型計畫
計畫編號：NSC 100-2410-H-004-064-MY2
執行期間：101年08月01日至103年02月28日
執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：施能傑

報告附件：出席國際會議研究心得報告及發表論文

處理方式：

1. 公開資訊：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2年後可公開查詢
2. 「本研究」是否已有嚴重損及公共利益之發現：否
3. 「本報告」是否建議提供政府單位施政參考：否

中華民國 103年08月09日

中文摘要：本研究主要研究問題是瞭解初任公務人員對於民主公共服務的態度認知，包括依循法治、資訊開放透明、績效與課責、公民參與決策過程和公共服務倫理等五項，另外再加上一項西方文獻上常使用的公共服務動機。自行設計所有構面的調查問題，發現初任公務人員對於績效與課責的態度最不支持，依循法治的態度相對最為支持。

中文關鍵詞：民主公共服務

英文摘要：

英文關鍵詞：

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫

期末報告

初任公務人員民主公共服務認知調查研究

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC 100—2410—H—004—064

執行期間：100 年 8 月 1 日至 102 年 7 月 31 日

執行機構及系所：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：施能傑

共同主持人：

計畫參與人員：余韶誠

處理方式：涉及專利或其他智慧財產權，二年後可公開查詢

中 華 民 國 103 年 8 月 日

目次

第一章	序論.....	1
第二章	文官民主公共服務信念的理論內涵.....	9
第三章	研究架構與研究變數.....	17
第四章	問卷調查方法與受訪者基本概況.....	23
第五章	新進公務人員的民主公共服務態度認知.....	29
第六章	民主公共服務態度認知量表檢定與差異性檢定.....	47
第七章	結語.....	57
參考書目	59
附件一	調查問卷（樣張）.....	65

初任公務人員民主公共服務認知調查研究

第一章 序論

壹、行政體系民主化運作與民主政治

由專業文官組成的行政體系或稱官僚體系，雖然被戲稱為非民選的治理者，卻一向是國家政府實際運作的最核心要素，許多文獻都紀錄著行政體系如何實際上影響著民日常生活或甚至主導公共政策方向，甚至稱之為三權分立外的「第四權力部門」(e.g., Rourke, 1986; Stillman, 1987; Wilson, 1989; Hill, 1992; 施能傑、謝宗學, 1996)。正因為如此，行政體系必須被納入民主政治運作的一環，該國民主政治實踐的成果，才能更深層且直接地讓一般公民所感受，1950 年代前當美國聯邦政府和各州政府逐步地擴張其政府角色時，不少政治學者和公共行政學者都已指陳行政體系必須重視民主信仰：

民主政府就是同時意指原始立法和行政的民主。最為重要的是，用以執行法律的行政機器本身需充斥著民主的精神和意識 (Levitan, 1943: 357)

民主國家不僅必須立基於民主原則，尚須有民主式的行政管理，要能使民主的哲學融入於行政組織中 (Levitan, 1943: 359)

如果行政確實「現代政府的核心」，那麼 20 世紀的民主理論就必須將行政包含入內 (Waldo, 1952: 81)

民主政府體制是西方民主國家的體制，政治學者指出這個體制的重點是：依循憲政原則、人民主權和統治者基於被統治者的同意等。此種民主體制下，不論政府體制採取議會體制、總統體制或其他體制，都是建立代議民主進行治理，差別僅在於是單元代議民主或雙元代議民主。政治學者認為經由人民主權的選舉過程形成的政府治理體制，就具備合法性和正當性，也能夠贏得民眾的信任。

雖然代議民主體制仍繼續被支持，政治學者們確實不斷質疑代議民主體制是否真正能體現人民主權的民主精神，特別是代議民主過程不成比例地深受組織性利益團體的影響，致使社會上更多元化意見無法得到適當的代表，因此也不斷提出許多其他的補充作法，近年來國內研究文獻上積極推介的商議式民主

(deliberative democracy) 就是方法之一 (如黃東益, 2008; 杜文苓, 2010)。許多公共行政學者, 特別是研究政府官僚體系角色的理論, 則提出相當不同的思考途徑, 認為所有永業性文官 -- 特別是高階領導層次文官, 對於實踐人民主權的民主政治真諦具有重要角色, 才更是補充代議民主缺失的有效制度。例如, 黑堡宣言 (Blacksburg Manifesto) 甚至論述文官比民選首長和代表們更有能力擔任公共利益捍衛者 (Wamsley et al., 1990; 另如 Light, 1995; The National Commission on the Public Service, 2003)。即使政治學背景的研究者也指陳文官體系在政府治理位居重要性角色:

「就宛如政治是政治學的重心, 以及社會組織是社會學的核心一般, 吾人當可以論稱文官是公共行政的中樞」(Bekke, et al., 1996: 1)。

「國家與社會的關係對於文官的治理角色有直接性的意涵。最重要的意義是, 在兩者的有機性概念關係中, 文官變成是國家的化身 (embodiment), 進而變得不僅是受雇者 -- 或甚至是所謂的「公僕」, 雖然這個語詞是翻譯過來的字眼。當文官角色更富有機性概念下, 擁有權威職位並影響民眾對政府信任感的高階政府文官, 更可以純粹僅因其屬於國家成員所代表的社會地位, 贏得尊重」(Peters, 2003: 14)。

總之, 公共行政學者的基本論證邏輯是, 由於文官組成的官僚體系實際影響, 而且經常是決定, 民眾權益和如何提供實際的公共服務 (Aberbach et al., 1981; Aucoin, 1990; Page & Wright, 1999), 行政部門官僚體系而非民選代議者才是民眾日常接觸的對象 (e.g., Wilson, 1989; Gormley & Balla, 2004; Lipsky, 2010), 行政體系才更有能力發現和滿足不同公眾之所在 (Goodsell, 1990; Frederickson, 1997)。因此, 如果行政體系成員並不信奉民主治理的理念和價值, 即使擁有民選政府的體制, 人民主權的民主政治至多也將僅是半套, 政府政策內容和公共服務傳送等和多元公眾觀點間的落差缺口將難以獲得有效改善, 民眾對行政體系信任感或滿意度也無法提供。美國頂尖的公共行政學院, 如 Syracuse University (Maxwell School) 或 University of Georgia, 碩士班課程中長久以來都列有一門必修課稱 Public Administration and Democracy, 由此可見行政體系實踐民主治理精神的重要性。

台灣民主政治和民主社會深化的過程, 比較少受到注意的是, 1990 年代中期後陸續有許多要求行政體系運作要更開放、接受公民參與、遵循公共服務倫理規範、根據民主法治國原則依法行政和保障人民基本人權等立法, 例如政府資訊

公開法、行政程序法、政府採購法、公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、行政中立法、公民投票法，甚至甫通過為推動國際人權兩公約的施行法。這些新法律的共同特色皆是要求行政人員必須將民主治理精神導入行政決定和規劃、服務執行等日常行政行為中，換言之，西方民主行政理論所期待的基本概念，台灣也已多數將之制訂成法律，剩下的就是這些法律所期待的民主治理目標和行為，究竟受到公務人員多麼積極的擁抱和實踐？文官們愈能信仰這些法律背後的公共利益和公共價值，台灣就愈能從代議民主和行政民主的雙軌道中，更深入鞏固民主價值，讓公共行政過程，以及行政體系運作，與民主社會的期待更為貼近。

貳、臺灣初任文官民主服務信念的研究背景與研究問題

一、中高階文官民主服務信念的可能現況

台灣文官年齡結構的研究顯示（施能傑，2010a），目前一般行政機關內簡薦委公務人力七成以上超過 43 歲，第 9 職等以上的文官菁英幾乎都超過 50 歲，其工作年資也超過 20 年。這群高階人力或預備進入簡任官等的人力，約在 1980 年初前完成大學教育，1985 年前開始進入政府部門。對照台灣的政治和教育環境發展，目前文官菁英主要是在威權政治體制（1949~2000 年）和戒嚴時期（1949~1987 年中）接受教育與進入行政部門服務，可以假定其工作經驗過程是鮮少需要重視民主價值、民主政治、責任政治和人權等。相對地，那個階段的政府管理常使用的語詞是如政府大有為、政府能夠替百姓解決問題、民眾要相信政府等等，都反映以行政部門為中心的價值思考。換言之，行政體系多數文官們，特別是中高階主管們，習慣的仍是封閉型的行政運作，而非開放型的環境（Rosenbloom, 2000; 施能傑、謝宗學，1996）。

這樣的公務人力年齡結構狀況，儘管近幾年大幅受到民主環境的衝擊，自然有相當的學習和經驗，但整體而言，對增進政府運作治理能力和公民關係，勢必構成一定程度的不利因素。臺灣政府的效能未來會更受到國內民主化和國際全球化的挑戰，需要更重視也運用更多的民主化治理工具，例如，施政的人權意識與

行動、公民參與行政服務或甚至預算配置方向、審議式民主、去除貪腐、責任多樣性等等。再如，為體現政府運作效率和尊重民眾，新治理模式不僅使用傳統的層級權威式工具，也必需重視更多網路、夥伴、誘因、資訊公開、教育訓練、民間參與、顧客為尊、服務滿意度等概念。對照目前中高階文官菁英工作生涯所經歷的舊型政治、經濟、社會、科技等面向環境，台灣行政體系成員們積極擁抱民主服務行政的理念，應該仍有相當的距離。

英國經濟學人就各國的民主化指數以進行多次的年度調查評價報告，評價構面中除了有民選政府外，還包括公民自由權利保護、政府運作民主、政治參與和政治文化等構面 (EIU, 2010)。台灣被歸在第二個層次的瑕疵型民主體制 (flawed democracies)，今年的指數原始分數和排名都下降，而且在最後三個構面的表現上，一向相對不佳。這些現象都顯示，行政體系文官們實踐民主公共服務的行動和認知都仍有相當的落差。

二、新進文官成員民主服務信念的重要性與研究狀況

雖然政府人力資源管理文獻重視人力資源和組織績效、民眾信任等的密切關係，同時也採用策略性人力資源管理理論強調人事政策和管理措施方向需要和這些大目標結合，但一般而言，研究文獻和實務措施多集中於如何改進任用、薪俸、績效管理等管理制度，期使現職員工能改變行為和組織文化。對於如何從一開始甄補初任人力，找到具有好特質的人力人口結構的重視，相對較少。

新進成員這個被忽視的面向，對於政府經營績效和民眾信任等卻有著深遠的影響。Larry Lane 和 James Wolf (1990) 在二十年前討論如何因應政府人力資源危機時，除了指出僱用和訓練政策等外，更認為必需創造政府人力的熱誠精神能量 (energy) 與組織文化，以及追求對社區和公共服務的承諾感。Paul Light (2008) 剛出版的「執行力低落的聯邦政府」一書中，認為問題所在就是美國出現了建國先人 Alexander Hamilton 兩世紀前就已預言警告的現象，即行政部門缺乏七種熱誠能量公共服務的特質，包括第五項所稱的公共服務精神。受到不少討論的新公共服務一書中 (Denhardt & Denhardt, 2007) 更強烈地主張從事公共服務者必須體認民主的公民資格觀點，因此要重視公民概念甚於企業經營者、有策略想法之餘更要能展現民主服務行為、要將服務置於操槳之前等等。這些特質當然應該在

現職人力資源身上發現和教導，但如果能在初任人力上就找到，其正面效果將更為持續。

研究文獻上，對於對新進文官人員研究不多見的理由之一，可能是認為透過組織社會化措施 (Ashforth & Saks, 1996, 1998; Wanous, 1980) 和日後的訓練學習活動，可以改變文官工作行為模式或甚至是深層的價值信念等。本研究認為這些措施自然有其一定的效果，然而某些價值信念的改變並非易事。承上所言，既然公務人員具備民主服務治理的信念和行為對於行政體系獲得民眾信任和正當性有重大影響，這種價值信仰愈早形成效果會持續，因此，有必要瞭解初任文官這方面的態度，如果發現這方面是不足的，後續人事政策的訓練發展等學習活動更可特別重視之。即使如美國這樣高度民主行政的國家，聯邦政府高階行政主管人員 (SES) 的核心資格能力中依舊強調民主社會和全球化的意涵 (<http://www.opm.gov/ses/recruitment/ecq.asp/>)，聯邦高階領導主管學院 (FEI) 的核心學習課程就是民主稱為「民主社會的領導力 (Leadership for a Democratic Society)」。

由於政府公務人員具有久任特性，任職至少 25 年上是常見之舉，因此，瞭解在民主化時代受教育的新任公務人力，是否具有更強烈的民主服務概念和信念，不僅可觀察民主社會的教育效果外，也可以當作是推估政府文官日後長期認同民主治理價值的參考指標。

三、研究問題的界定

據上，本研究主要的研究問題是：瞭解初任公務人員對於民主公共服務的態度認知。本研究所稱的初任文官，是指剛經國家初任考試及格（高考、普考、初等考試或相當等級之特種考試）錄取分發的人員，一般而言，除了某些現職人員另行通過國家考試外，初任文官們實際任職時間可能皆在 3-6 個月，是一群仍尚未受到機關組織社會化等措施影響的人員。

本研究的研究問題並不複雜，基本上是態度認知的調查。研究內容並不企圖進行前因和後果的檢驗等，然而，這並不減損研究的重要性，主要理由如下：

1. 國內現有文獻上，尚沒有對初任文官進行具有代表性的民主公共服務認知經驗調查。本研究希望建立一個可供日後進行定期調查的參考對照基

礎，甚至可以當作是未來追蹤文官民主服務態度變化的樣本。事實上，關於政府員工人口特質和其行為態度的年度和持續追蹤調查，是不少國家政府人事主管部門已推動之工作，如美國聯邦政府人事管理局 (Federal Human Capital Survey, FHCS) 和加拿大政府公共服務局 (Public Service Employee Survey, PSES) 定期針對所屬政府文官進行的態度調查，主要著眼於瞭解員工對於政府工作職場的滿意度、工作滿意度、工作動機、人力資源管理措施有無違反功績原則、...等等，調查結果都可由兩國政府的官方網站中得知**。

2. 初任文官態度認知究竟可能受到哪些影響因素，這是個理論層面的有意義問題。一般說來，這些因素會偏向個人人口特質，如所學背景、社會參與或甚至家庭等等，.但就台灣政府初任公務人員的實際任用制度言，由於只要經過國家的筆試（少數會加上口試）考試就自然被分發，因此，即使發現有哪些重要影響因素的理論知識，實務上的政策意義並不大。
3. 最後，公務人員民主服務認知對服務行為或績效的影響，如展現顧客服務品質行為等等，確實是很重要的理論性和實務課題，不過這是更複雜的議題。本研究的對象是剛進入服務的初任文官，工作經驗有限，也難以找到受其服務的對象進行配對研究，因此，這方面的研究對象比較適合是已工作一段期間的現職人員。

臺灣政府文官體系人力資源的人口結構中很值得重視 -- 但卻受忽略 -- 的一環是，哪一個世代進來的初任文官其未來可能發生的影響力。臺灣 1950 年代以來，影響個人成長和觀念的幾項重要環境面向 – 包括政治上、經濟上、教育和社會上面向，都有世代變化的差異，這是一個新興發展社會的珍貴現象，因此，政府內部人力涵蓋者不同時代甄補進入的文官，正也代表著不同的臺灣發展環境之縮影，當然對於政府人力資源管理中所謂的世代管理構成更大的挑戰。

本研究的重要性乃是所欲調查的初任文官，代表的是臺灣經濟富裕時代成長，又開始已進入民主社會和資訊社會的世代。根據考選部的統計，最近幾年高、

** 美國參見 <http://www.fhcs2006.opm.gov>，FHCS 自 2002 年來每兩年調查一次。加拿大參見 <http://www.psagency-agencefp.gc.ca/survey-sondage/2005>，PSES 迄今有三次 (1999, 2002, 2005)。

普和初等考試，甚至特種考試錄取者的及格平均年齡約在 28~29 歲間（考選部，2010），換言之，考慮年齡的標準差後，這是一群在 1980 年後出生，1998 年前後接受高等教育的年輕世代。本研究認為這是一群是有別於以前世代的民主世代文官。這群初任者，雖然在 1990 年野百合學運時代仍處於小學，但在其高中時代以後，臺灣進入實際上的民主政治時代，大學期間更面臨第一次的政黨輪替。同時，臺灣民主社會、民間活力和資訊社會等概念也在其成長過程即已形成，他們對於政府角色、民主價值、公共服務治理模式等的體驗自然和前幾個世代的現職文官有所不同。最後，新進文官也剛好是台灣經濟情況較差或將從谷底逐步回升的年代。經濟景氣不佳的年代，政府部門更容易成為職業選擇的選項。但究竟這樣情境進入政府部門者，公共服務動機或其他價值觀點是否有所特異性，這也是本研究的時間點特別有意義之處。

基於上述理由，如果能從現在掌握這個世代初任文官的民主公共服務價值認知傾向等，然後在未來再另行提出研究案追蹤其公共服務價值等是否會有所變化和為何變化，這是具有學術性和實務性價值 (Light (1999) 稍早研究，就是分析美國聯邦政府幾十年間不同世代進入政府部門服務文官的背景、公共服務動機等的變化)。

第二章 文官民主公共服務信念的理論內涵

民主公共服務此一概念是本研究的基礎概念，雖然現有研究文獻上，尚沒有相同的用語，但就此概念背後的理論而言，並非獨創。民主公共服務理念的主要理論基礎是美國公共行政研究文獻上所稱的民主行政，民主行政理論主要質疑 20 世紀初期美國公共行政論者呼籲行政與政治應該二分的論點，即公共行政僅執行政策，遵從政治機制所決定之政策。當 1940 年代後所謂行政國儼然成型後，行政體系實際上展現了對社會的影響力、治理力與滲透力，兩分法開始受到極大的挑戰。曾經參與美國新政計畫後轉任雪城大學公民資格與公共事務學院 (The Maxwell Graduate School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University，全美最早設立的專業性公共事務學院) 院長 Paul H. Appleby (1952) 論稱，公共行政在民主政府中的新角色是必須直接與公民們互動，並由其中發現與界定公共利益所在，這種新角色乃是公共行政建立其正當性的必須途徑。茲再引述當時兩位重要論者的論證：

民主行政乃是增進民主政治的助力之一，但是，公共行政本身必須有能力提供該助力。當公共行政只是扮演迴聲器，以及將大眾隨興之舉誤認為是普遍大眾利益表達之信差時，它就不能提供助力....文官體系若無法自許為是公共之善的捍衛戰將，它也就不可能發展其具有公共精神與專業技術能力的最大潛力。(F. M. Marx 轉引自 Cook, 1992: 427)

然而，反對兩分法論者所面對的挑戰是，文官組成的公共行政體系並非經民選，其治理社會角色如跨越至政策和策略決定時，就有民主正當性的危機。因此，民主行政論者共同的觀點是 (Redford, 1969; Ostrom, 1974; Mosher, 1982; Waldo, 1984; Box, 2007)，行政體系欲和民選行政首長及國會一樣地扮演民主治理的夥伴時，行政體系和其文官們一定得在治理價值認知和具體行為上有根本的改變，即從封閉體系轉向開放性體系，新的角色中除了繼續執行政策外，主要是匯集並特別顧及政治過程中缺乏代表或代表力薄弱的社會利益團體，並且讓社會各種被治者有機會「分享治理」，同時也尊重民選政治人物對公共行政體系的「控制力」。藉由擴大行政體系開放性程度，行政過程和決策中可以加入更多的對話，這些來

自社會大眾的對話雖然未必是專業性知識，但卻提供更寬廣的價值主張，包括效率、效能、生產力、公平、正義、民主或甚至是威權的要求。

許多國際性政府組織，包括 OECD, APEC, World Bank, Asian Development Bank, UN 等等，近年來積極推動政府部門經營必需重視「良善治理」，其背景也與民主治理息息相關，甚至也可視之為是萃取民主治理價值重要元素時的參考架構之一。例如，亞洲開發銀行提出良善治理的四原則：課責、公共參與、法令穩定、透明 (ADB, 1999)；亞太經濟合作組織建議多項政府部門良善治理原則，包括：法治、透明、課責、績效管理、回應服務對象、倫理清廉、風險管理、優質政策與體制、政治和科層結構 (APEC, 2007)；世界銀行也採用六項標準衡量政府治理能力：民眾表意和課責、政治穩定與暴力程度、政府效能、管制法令品質、法治、貪污控制 (Kaufmann et al., 2008)。台灣關於民主行政的學術性文獻，相對於其他公共行政課題，確實並不多。1990 年初開始有零星的倡議 (吳英明, 1991 & 1993；施能傑、謝宗學, 1996)，直到 2000 年後隨著政治民主化環境出現，方有稍多的觀念討論和應用 (如項靜, 1999；湯京平, 2000；郭耀昌, 2003；許立一, 2004；蔡允棟, 2006；王光旭, 2008)，亦有研究者採用「民主治理」更大的概念 (如孫同文, 2003；陳敦源, 2009)。陳敦源 (2009) 將其所稱的民主治理歸成三個構面：回應、負責、課責。不過，整體而言，研究文獻主要仍偏向於觀念的基礎介紹或討論，尚缺乏比較如何操作性的討論，自然也沒有發展出可能用以指導經驗調查的架構等。

本研究認為文官具備民主公共服務價值認知是支撐行政體系開放性的重要基石，施能傑 (2002) 稍早主張政府人事政策的整體四大目標之一是民主服務，並稱民主服務是指「政府公務人力要秉持民眾公共利益的服務思考，體現尊重公民與顧客的具體行動，實踐廉潔中立等民主行政的服務理念，並接受政治首長的政策領導」。參酌國外文獻和上述國內文獻的討論，本研究初步將「民主公共服務」定義為：公務人力能根據公共利益價值和開放性過程擬議策略和制訂決策，並秉持積極熱誠行為，依循應有公共服務倫理規範，執行公共服務，創造公共價值與績效。因此，本文將從五個構面更細緻化地觀察民主公共服務的內涵，即：依循法治 (rule of law)、開放透明 (openness)、績效與課責 (performance and accountability)、公民參與授能 (empowered participation) 和公共服務倫理 (public service ethics)。以下就這些構面的意義和相關文獻略做說明。

壹、依循法治

民主社會中，民眾對政府行為的最基礎信任感，特別是管制性行政行為，源自於行為是否依循法治規範，有論者也將行為的合法性程度當作是決策符合公共利益的判準之一（Goodsell, 1990b），因此，文官必須對依循法治規範有充分了解以及高度信奉認知。法治規範的幾項核心面向包括依法行政原則、尊重保護人權的優越性、限制人民基本權利需通過管制影響評估等，這些概念的可能細部內涵在行政法學理論、管制政策理論和民主行政程序理論上都已有更進一步的討論，可供發展問卷之指引，例如，依法行政原則包括法律優位和法律保留兩項次概念。台灣從威權政治轉向民主政治的時間仍不夠長，行政體系領導與管理層次，以及行政體系的組織文化，對於依循法治精神的瞭解仍持續學習中，行政法院和大法官會議解釋透過裁定或解釋文仍不斷引導公務人員建立這方面的觀點和信奉認知（如廖義男，1998；葉俊榮、張文貞，2002），因此將此一構面列入民主公共服務概念更有其重要的意義。新任公務人員如果對於法治精神意涵和信奉都不強烈，勢必影響其處理行政事務的合法性基礎設計，經常會遭受民眾的挑戰。

貳、開放透明

行政的最傳統定義和角色就是單純地忠實執行政策，然而執行法律和民選行政首長政策要求的過程，由於公共事務複雜程度日增，實際上必然擁有來自民選體系（議會和行政首長）的大量授權，以及因之而來的相當顯著的裁量判斷，換言之，行政體系也是在做「決定」和「決策」。相對於議會決策一向是制度上必須開放給民主社會多元意見的參與競爭，同時議會重大決定和會議過程也需將議事狀況刊登於公報上，行政體系經常是為求效率等理由而採取封閉式方式，其相關決策資訊和服務流程資訊未必公開，也不願意讓民眾有過多機會參與，因此，行政體系常被質疑是一個黑盒子和民眾需求有落差等等。民主行政既然重視運作過程的民主基本精神，因此行政體系的開放性價值和效率、效能等管理性價值同等重要，開放性價值最基本的要求就是行政資訊公開、經費資源運用公開、績效資訊公開、決策論述公開和服務流程透明，透過這些面向的透明公開，任何對特

定政府機關、政策計畫、具體服務等有興趣的公民，都可以非常不受阻礙地獲取資訊，這樣才能和行政機關間進行有意義的對話和參與。

參、績效與課責

民主社會中，民眾日趨重視政府的績效問題，也是過去三十年間許多國家推動政府改革或新公共管理措施的主要原因 (e.g., OECD, 1997; Julines et al., 2007; Bouckaert & Halligan, 2008; Dooren, Bouckaert & Halligan, 2010)，民選政治領袖們希望藉能回應民眾，獲得民眾對政府的信任感。典型組織管理教科書，總是將績效當成是最終的產出變項，許多政府管理研究文獻也企圖分析有哪些因素影響著是績效組織或高績效個人的出現 (e.g., Berman, 2006)。美國 NAPA (1999) 早先所提交的一份報告中指出，增進政府績效是政府贏得民眾信任和尊敬的兩大途徑之一。

換言之，無論績效管理和衡量的方法上仍存在著多少爭議或可能因應之道 (Behn, 2003; Hatry, 2006; Moynihan, 2008; 陳敦源, 2002; 莊文忠, 2008; 蘇偉業, 2009; 施能傑, 2010)，例如績效應該更重視效率、效能或衡平，但並無妨於民眾期待績效必須是行政體系最重要的結果目標，也不影響民選政治首長門企圖從組織層次、計畫層次和個人層次創造讓民眾感受的績效服務。承襲這樣的認知，行政體系公務人員必須有更強烈的體認，績效表現視其工作上最重要之舉，也將因此受到獎勵和課責 -- 理論上通稱為績效激勵，績效管理倡議者進一步主張，在民主社會下，文官受到課責的類型除了傳統的行政責任、法律責任外，績效狀況變成是文官必須被課予的新型態責任稱為績效責任 (Behn, 2001 & 2002)。文官必須重視這個新責任型態，並認知這是民主服務的應有行為，行政體系可以提供更好的服務績效，贏得民眾信任和尊敬。

肆、公民參與授能

民主社會的發展，民眾和政府的關係可以是多樣化，包括消費者、納稅者、福利接受者、被管制者、一般公民等等，不論是基於何種關係，讓民眾有更多機會參與行政治理過程，同時要相信民眾是有能力和有意願參與，這是行政體系文

官尊重人民主權的最重要表現。民主治理理論中特別強調參與治理是未來政府運作的主要型態之一 (Peters, 2001)，美國聯邦政府州際關係諮詢委員會 (Advisory Commission on Intergovernmental Relations) 早先曾詳細地列舉出四類型 31 種公民參與方式 (引自 Kernaghan, 1986: 10)：組織式參與型態 (如公民團體、利益團體、法定公民委員會)，個人式參與型態 (如投票、訴願、示威)，資訊傳遞式參與型態 (開放性政府、機關會議、熱線) 和資訊蒐集式參與型態 (公聽會、諮商、民意調查)。此外，許多新的參與方式，如仲裁、調解、焦點團體討論法、德菲法、優先順序排列、模擬、電視雙向互動，以及包括商議式民主方式的許多非代議式參與方式，都不斷的提出。不論這些主張和作法在具體實踐上的可能性高低 (如; Box, 1998; 陳恆鈞, 2009)，社會參與也對行政效率和行政權威兩個基本行政價值構成最大的挑戰 (Waldo, 1952)，但都無礙於民主行政理論最初也是最根本的觀點，即行政體系必須開放，讓民眾發聲，行政過程接受並鼓勵其決策或服務直接影響的民間社會個人或團體，有機會接觸和瞭解更多相關資訊。民主行政服務再搭配社會正義公平觀點時，更是希望文官們能更協助政治資源和動員能力低的弱勢利益觀點，歐洲體系的觀點稱之為是包納力 (inclusiveness)。因此，公務人員必須衷心認同公民參與公共事務決策規劃的優點遠大於缺點，進一步願意透過資訊公開、代表性文官結構等等機制，協助和培養公民參與的能力，這些信奉認知是很重要的民主公共服務一環。

伍、公共服務倫理

民主社會的道德基石就是公共服務者必須乾淨、清廉和正直，這是民主國家的普遍要求，不少這些道德倫理規範並且已經正式化法規條文變成公共服務倫理的內容，OECD (1999, 2000) 和 Transparency International 官方網站中有許多相關資訊可供參考。前述 NAPA (1999) 報告中提及另一個重建美國人民對政府信任和尊重的途徑是，改善民眾對政府官員的信任感，具體的行動建議中有多項即屬於公共服務倫理規範課題。隨著政府運用依賴公共選擇理論進行變革作法時，英國、美國、加拿大、紐西蘭和澳洲等國家陸續將遵循高標準服務倫理價值列為高階文官核心能力內涵之一，期能減少管理鬆綁後的弊端。

研究者從不同觀點詮釋公共服務倫理的內涵 (e.g., Frederickson, 1993;

Bowman, 1997; Roberts, 1999; Cooper, 2001; Menzel, 2010), OECD (1996:11) 很早就將公共服務倫理定義為違反「不當使用公務職權、角色或資源，圖謀私人的直接或間接利益」的行為，這些不期待表現的行為包括三種類型，一是抵觸刑法所明訂的違法行為，二是不符合倫理準則、原則或價值的倫理欠當行為，三是違反一般作法或習性作法的不當行為。這項定義是許多國家實際上操作服務倫理規範時所參酌。本研究則認為未來尚可繼續區分為更細緻的面向，不過主要仍應環繞在不可以濫權、違法將公共資源圖利個人、親友和政治活動與團體，具體表現在不能貪污、徹底利益迴避、高度節制的政治活動參與和徹底公私區分等，這些都是廉潔面向的最低期待。至於正直行為，尚可能願意為保護公共利益而從事揭發組織弊端的行為。無疑地，文官欲具備高度廉潔正直的信奉認知，違法的貪腐行為必然大幅降低，同時也會減少未必屬於違法的公共資源浪費和無效率行為，民眾會更信任政府，據此，民主公共服務的主要內涵就應該將廉潔正直納入。

本研究主體是瞭解新進文官的民主公共服務信念，雖然影響公共服務信念的成因並非研究的主旨，不過將特別試著觀察兩組可能的影響變數：公益服務動機和個人成長背景。

一、公益服務動機

民主公共服務信奉與行為如能源於文官的公益服務動機，其持久性將更顯著。事實上，員工為何要選擇政府部門為工作職場？是否要以政府部門為生涯發展的為唯一場域？主要想從工作中獲取何種價值體現（如成就導向、學習成長導向等等）？其人格特質傾向為何（如 Big Five 人格特質分類）？這些都是公務人員組織行為研究中一直受討論的課題，一般將之歸類為工作動機理論或工作價值理論的研究，包括人格理論（如保守、內向等等）、一般性動機理論（如內容學派和過程學派，Maslow, Herzberg, McGregor 等理論家，參見 Pinder, 1998）等等，相關調查量表並無困難 (e.g., Greenberg & Baron, 2007; Robbins & Judge, 2008)，臺灣也有不少經驗研究，例如，應用心理學、管理心理學和組織行為學界對於工作價值已經有許多經驗調查研究（近期的如李元墩、鐘志明，2001；諸承明，2001；洪瑞斌、劉兆明，2003；黃麗玲、林麗鳳，2007；林璐安等，2007；政府部門個

案研究如蔡秀涓，2003；另如陳金貴，1998）。

整體說來，過去的研究一方面經常過度依賴一般性組織行為理論的概念。James Perry 和 Lois Wise (1990) 稍早修改一般性理論而發展一套提出公益服務動機 (public service motivation)¹，認為公益服務動機可能源於不同的驅力意念，包括：理性意念（如為達成好的公共政策）、規範意念（如追求公共利益和社會衡平的理念），以及情感意念（如對特定計畫的熱情倡導），並且陸續將公共服務動機操作化成幾個構面：attractions to policy making, commitment to public interest/civic duty, compassion, self-sacrifice。透過後續的經驗研究也顯示，具有公共利益意識者愈會選擇從事公共服務為職業，同時也會有好的表現，具備高度公益服務動機者更會表現出高績效、高組織承諾感、更努力工作、高工作滿意，以及願意表現出有揭發弊端等公共利益行為（引自 Moynihan & Pandey, 2007: 41; PSM 概念有很多的經驗性研究如 Perry, 1996, 2000; Perry et al., 2006; Wright, 2001, 2007; Buelens & Broeck, 2007; Kim et al., 2010; Perry (2010) 主編關於 PSM 的最近一個專集，甫在 Public Administration Review 出版）。這套 PSM 是美國環境系絡的產品，而且也受到許多檢證，但實際上極少用在台灣進行調查研究（Chen (2010) 研討會文章），本研究認為未來可以繼續借用其某些內涵並增加新要素，例如，對弱勢代表的社會公義信仰、內滋性工作價值觀等等，然後瞭解公務人員公益服務動機的狀況。事實上，Rayner et al. (2010) 提出 public service ethos 的概念，並包括公共服務信念、公共服務作法和公共利益 (public service belief, public service practice, public interest) 等三個構面，也是相當值得參考的文獻。

總之，臺灣從威權政治邁向民主政治的時間仍不長，文官如何在民主社會下扮演角色必然與威權政治社會有明顯不同。正因為如此，初任新進文官對於民主運作機制和民主公共服務價值體認更為重要，否則政府難以有效地朝民主治理和民主行政蛻變，民眾也容易降低對政府和文官的信任感。新進文官如果就能具備這些價值認知，政府就不需要透過社會化過程培養之。

二、新文官成長背景

¹ 國內文獻通常翻譯為公共服務動機。本研究採用公益服務動機一詞的理由，主要是強調該概念的原始精神係重視公共利益。

理論上，新一代的文官在民主社會中接受教育，應該會有更多民主行政等這方面的體認和認同，這也正是本研究覺得需要進行瞭解的研究意涵。透過這方面的觀點，可以將政治學和公共行政學有更好的連結。就此一面向而言，組織人口學理論 (organizational demography) 和更廣義的組織行為理論 (organizational behavior) 都是支撐本研究觀點的重要基礎。1980 年代初首先倡議要更重視組織人口學理論效用的 Jeffrey Pfeffer (1983 & 1985)，認為，組織成員的人口特性既是客觀可直接衡量的資料，也會影響重要的員工行為或態度，可能遠比許多組織行為理論所依賴的主觀察覺性概念，對於管理者更有助益。Pfeffer 指稱 (1983: 303)：「(組織) 人口學指涉根據年齡、性別、教育程度、服務年資或居住地、種族和相關社會特質等基本特性，所形成的人力組成方式」，透過研究組織人口人力結構中某些特質，可以瞭解和分析組織內部人力資源眾多個人特性與背景所呈現的整體性圖像，甚至預測某些組織行為是否會發生。政治學和公共行政學中「代表性文官理論 (representative bureaucracy)」事實上也和組織人口學理論有很近似之處，代表性理論最基本觀點是要求政府人力需具有消極代表性，指稱如果科層體系內整體文官人力主要人口特性的比例，例如種族、性別等等，和社會整體人口中的分佈比例相近時，就具備消極代表性。代表性理論認為科層體制具備消極代表性後將產生積極代表性，即科層體制的決策會因而反應不同社會群體的政策價值偏好，因為具備某一特定人口特性的文官不僅比他人更瞭解自己群體的偏好或價值，也會在行為、態度和決策上實際反映出這些偏好 (參見 Kingsley, 1944; Krislov, 1974; Meier, 1993; Seldon et al., 1998; Meier et al., 1999; Wise, 2003; Dolan & Rosenbloom, 2003)。

因此，本研究將藉由調查新進文官過程，同時瞭解其個人背景狀況資料。調查的主要目的並不是要當成是自變數 (即和前述兩大面向進行交叉分析等)，而是要整體掌握新進文官的社會代表圖像。據上，本研究將根據組織人口論、地位取得理論和代表性文官理論等等，調查新進文官個人成長的重要背景資料，諸如教育、年齡、性別、父母職業、工作經驗、家庭社會經濟、公共事務 (社區、志工) 參與經驗等背景資料。這些成長背景資料也是不少研究文官的文獻所用的途徑 (e.g., Aberbach et al., 1981; Dogan, 1989; Aberbach & Rockman, 2000; Light, 1999)

第三章 研究架構與研究變數

根據前節的理論內涵，圖 1 說明本研究所將蒐集的經驗性資料和分析重點。

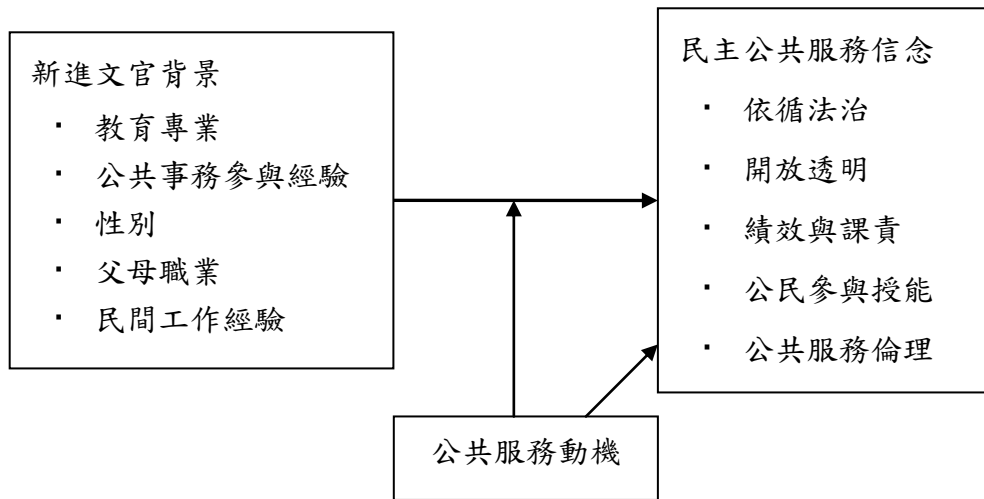


圖 1 研究架構圖

圖 1 中所包括的主要概念構面，參酌第三節中對於各概念的理論內涵說明，其具體的操作性變數和操作化定義，簡要如下表 1。

表 1 研究構面與變數

構面	重要變數	操作化定義
依循法治	依法行政原則	依法行政原則三個基本觀念的正確認識
	平等對待與服務	根據法令和作業規範等平等提供民眾服務或進行管制
	人權價值優先偏好	當行政措施觸及追求效能和限縮人權時的優先順序考量
	管制性工具偏好	為達目標偏好優先採用的工具類型
開放公開	行政資訊公開	願意將機關一般性資訊與人力薪資等公告周知
	經費資訊公開	願意將機關年度經費的實際運用狀況、採購廠商和補助對象公告周知
	績效資訊公開	願意將機關主要業務的工作成果公告周知
	決策論述公開	願意提供決定所基的理由和證據
	服務流程透明	願意清楚公告周知各項服務的處理流程和預估時效
績效與課責	績效責任接受度	支持個人工作績效不佳應免職的人事管理措施
	團隊績效責任	願意支持根據服務機關績效決定所有團隊成員薪資獎金
	管理者主義	願意支持降低人事管理措施的救濟保障程度
公民參與授能	告知正反資訊	願意提供給社會公民相關事實資料和正反意見資訊
	邀請多元意見參與諮詢	願意在決定做成之前儘可能地邀請利害相關各方等諮詢意見
	接受監督	願意接受公民和各團體監督業務推動成效與服務流程時效
	弱勢團體代言發聲	願意在決定過程中主動為受影響的弱勢團體代言發聲
	參與價值優先偏好	當行政措施觸及追求效能和時效與擴大參與時的優先順序考量
服務倫理	弊端揭發意願	必要時願意基於公眾利益向其他

		權責組織揭露機關不法或不當作為
	政治活動參與度	願意節制積極性地參與政治性和選舉性
	廉潔容忍程度	願意採用最嚴格標準定義貪腐行為
	利益迴避認知度	願意採用最嚴格標準定義利益迴避情事
	財產揭露接受度	願意合理揭露和動態申報自己與家人財產
	政務領導接受度	全力執行政務首長所為任何不違法的公務指示
公益服務動機	公共利益	認同決策應更重視未來長期與整體性的影響
	弱勢關懷	認同公共服務工作的重點是幫助社會上的弱勢
	政策影響	願意費時思考如何增進政策業務品質
	熱情投入	願意不計個人時間積極投入所負責工作
	社區奉獻	願意花費時間參與社區公共事務

由於本研究所提出的民主公共服務理念這個概念，並非目前經驗研究文獻上已經使用的概念，因此，除了其中的公共服務動機構面外，其他構面並無已經建構完成並使用的測量題目。本研究乃根據表 1 架構，自行設計所有構面的問卷題目，問卷內容如附件一。公益服務動機是翻譯自跨國研究的公共服務動機量表 (Kim, 2009)，該文將公共服務動機區分為四個構面：熱愛參與政策過程、認同公共利益、自我犧牲、同理熱誠心 (compassion)。

問卷中屬於態度認知部分的題目，採用 1 至 6 尺度的回答量表，即：非常同意、同意、有些同意、有些不同意、不同意、非常不同意。不採用常見的 5 分量表尺度，主要是強迫受訪者一定要有清楚的態度，因為「普通」這個選項比較難以推知其態度方向。

問卷各項構面的施測題目，多數以正面陳述，反向題目敘述較少，但是「依循法治」該構面的施測題目，多數則是反向題目敘述。因此，所有受訪者在每一

個題目和每個構面的回答平均值愈低，大體上代表的是同意傾向越強的態度認知。

依循法治精神

次構面	題目
人權價值優先	即使僅有少數比例民眾不願領取高額補償金而被徵收土地時，政府也應該尊重而另行規劃方案
	大型集會遊行因可能會影響交通等，所以應該事先經警察部門的核准
	為開闢新道路解決交通擁擠問題，政府應該徵收民間土地但給予補償，
	當所規劃的行政措施會嚴重影響憲法保障的民眾基本人權時，應該改採影響較小的作法，而不是訂定法律作為執法依據就好
依法行政原則	公務人員只要根據現行法律內容規定盡忠執行，就符合依法行政
	行政機關研擬法律或法規命令草案時，首應重視其能否解決問題，不用優先考量和憲法的抽象文字精神是否可能有違
	立法部門審議法律時間冗長且未必有建設性意見，因此許多事情應該改由行政機關根據行政命令處理即可
	影響民眾權利義務重大的事情，即使立法過程緩慢，還是應該用法律規定之
平等對待與服務	行政機關不應該因個案特殊狀況而不遵循現有規定
	只要現行規定是如此，所有人都應該用一致性標準
管制性工具偏好	採用管制性措施推動業務經常最能產生執行力，所以應該優先選用

績效課責

次構面	題目
績效責任接受度	公務人員只要有不當的服務行為就該立即受到行政處分
	公務人員連續兩年工作績效不佳，就應受到考績免職
	公務人員工作績效未達優良等級，就不應有陞遷機會
團隊績效責任	服務機關整體績效如果不佳，絕大多數機關同仁就不應該支領個人考績獎金
	主管如果無法帶領團隊創造績效，就應調為非主管
管理者主義	應該限縮公務人員可尋求司法救濟保障自己權益的範圍
	應該授予主管有更大權力可以決定如何處理工作績效有狀況的所屬同仁

外部監督	行政機關的業務績效應該受到立法部門的嚴格監督
	議會應該積極採用聽證調查制度瞭解行政措施有無違失
	應該建立起公民社會監督行政機關施政的常態性制度作法

公民社會參與

次構面	題目
多元意見諮詢	應該立法要求機關規劃重要業務時，必須先讓民眾運用網路、會議或其他等方式有表達意見的過程
	應該立法要求機關必須邀請受其決策直接影響的民眾參加公聽會或說明會
	行政機關規劃重大業務方向時，應該多運用公民委員會扮演決策機制，和社會民眾一起分享決定權
	社會上對重大決策方向有歧見時，應該多運用公民投票機制，透過直接民主方式決定之
	專家才是機關規劃業務時最應優先邀請諮詢的對象
	行政機關規劃重大政策業務或法案過程時，就應該積極向民意代表諮詢其意見
	行政機關本身其實最具備解決公共問題和爭議的專業等能力，邀請民眾參與討論所能增加的效益並不大
參與價值優先	公民參與經常會影響行政決策過程的時效性，因此要審慎開放這項機制的採用
	公民參與經常可以讓機關獲致更好的業務規劃品質，因此即使時效慢些也是值得的
多方資訊提供	機關應該彙整社會上對業務方向的多元意見後，主動透過網路等提供給民眾
	對民眾就特定議題所提的各項意見，機關都應該分類並定期提出回應說法
弱勢團體代言	公務人員處理業務時，就應該積極當社會弱勢聲音的代言人

服務倫理

次構面	題目
政治活動參與	公務人員除了投票和參加政黨外，不應該積極參與任何政黨和選舉的政治活動
	只要不使用政府資源，公務人員在非上班值勤時間應該可以參與

	政治性活動
利益迴避認知	只要和本人與三等親相關的案件，公務人員就不該參與該案件的處理
	只要有利益不迴避，公務人員最少就應該受到行政懲處
弊端揭發意願	只要有事證懷疑機關或同仁有影響公眾利益的決定或作為時，公務人員都有道德責任向權責機關揭發
	公務人員若明知機關或同仁有違反法令作為但未向權責主管舉報，被查知後就應該受到行政懲處
廉潔容忍程度	使用機關信封郵寄個人物件，就是貪污
	使用機關電話和朋友聊天，就是貪污
政務領導接受度	公務人員必須全力執行民選首長和政務首長所為任何不違法的指示
	民主政治下，即使明知政務首長所為指示帶有政黨或選舉因素考量，常任文官仍應盡力執行之
	當主管指示或構想和現行法規明顯不符時，公務人員就應在簽文上明確反對意見

第四章 問卷調查方法與受訪者基本概況

本研究調查對象是 2013 年通過高等考試三級和普通考試及格者，包括正取和增額錄取者，這一期人員大致上是當年十月後陸續分發任職的公務人員。本研究進行調查時間是 2014 年 7 月初，因此，受訪者實際上任職期間約是半年至八個月的新進人員。調查方式是採用郵寄問卷，直接郵寄問卷給受訪者本人，請受訪者再直接寄回。問卷約在一個多禮拜期間內全數寄發，納入問卷分析的回收截止日期是七月底。

所有高考三級和普考及格的正取和增額錄取者都是受訪者，根據 2013 年考選統計顯示，當年共錄取 3293 位高考三級人員和 2942 位普考人員，總數是 6235 人。但是高考三級錄取者和普考錄取者間有相當高度的重榜者，考選部指出比例高達三成多，重榜者自然是到高考三級任用機關服務，本研究在寄送時，先已盡可能地刪除重榜者，但仍有寄出後被退回的問卷，表示仍未能刪除全部重榜者。

本研究實際寄送 4293 份問卷，扣除被退回件數約 100 份後，約是實際總錄取人數的 67%，和考選部所稱重榜比例資料應該是相近的。約兩週的回收期間中，共計收到 886 份問卷，截至 7 月底的回收率約是 21%，這個比例和未有第二次催收問卷郵寄調查方法的回收比例大致上相當。樣本對象中，75% 是高考三級錄取者，高出 2013 年母體 53 甚多，但這是母體所指為錄取者，並非實際任職者，鑑於普考和高考三級重榜者必然選擇高考三級，因此，本研究樣本比例和實際母體比例間的差距應該是大幅縮減。

一、性別、工作類別、工作經驗與父母職業

全部受訪者中有 63% 是女性，普考女性比例約略較高。受訪者的工作類別以行政類為主體，約佔 74%。就這兩點而言，和 2013 年錄取者母體間的比例是有些不同。

	分發任職的國家考試		性別		工作類別	
	高三	普考	女性	男性	行政類	技術類
樣本	74.8	25.2	63.2	36.8	74.0	26.0
母體	52.8	47.2	56.2	43.8	63.8	36.2

	女性比例		行政類科比例		行政類女性		技術類女性	
	樣本	母體	樣本	母體	樣本	母體	樣本	母體
高三	62.0	54.6	75.0	62.6	72.0	70.7	32.0	27.7
普考	66.7	58.1	73.6	65.2	79.5	73.6	38.6	29.1

受訪者自畢業後到通過 2013 年國家考試分發任職前，有 30.6% 都沒有全職的工作經驗，其他有經驗者，51.4% 是在民間部門（含非營利部門等）任職，18% 則曾在政府部門任職過。在政府部門任職者中，44.2%（65 人）是現職公務人員，其他是各類型非公務人員；在民間部門任職者中，四成約有兩年工作經驗，工作 6 年以上者比例也有 35%。

民間工作年數	1 年	2	3	4	5	6~10	11 年以上
比例	17.8	22.9	11.1	5.1	9.5	23.9	11.1

受訪者雙親曾否有任職於廣義政府部門的工作經驗呢？67% 表示兩人都不曾有此經驗，9% 表示其中一人有此經驗，24% 表示雙親都曾任職於政府部門。高考三級和普考錄取者間的狀況，並無顯著差異性。

最後，受訪者中絕大多數並沒有頻繁參與宗教活動的習慣。

頻率	頻繁	每月至少一次	非常少	從沒有
比例	7.3	13.0	57.7	22.0

二、畢業年份、學科領域與畢業學校

34% 的受訪全體新進公務人員是最近三年畢業者，其中，8.2% 是 2013 年應屆畢業生。近五年畢業者比例為 56.7%，畢業 6 至 10 年者有 28.8%，仍有 14.5% 已經畢業超過 11 年。畢業後尚沒有全職工作者的錄取者，有七成是最近三年畢

業者。畢業後在民間部門有全職工作者的錄取者，約 17% 是最近三年畢業者，60% 畢業已超過 6 年以上。畢業後在政府部門有全職工作者的錄取者，約 24% 是最近三年畢業者，53% 畢業已超過 6 年以上。

畢業年	2013	2012	2011	2010	2009	2004~2008	2003 前
全體比例	8.7	12.3	14.6	11.4	9.7	28.8	14.5
無工作者比例	21.3	25.2	24.8	10.2	6.7	9.1	2.7
政府現職者比例	2.0	10.5	11.8	13.1	9.2	39.0	14.4
民間現職者比例	3.1	5.0	9.4	11.5	11.8	38.0	21.2

受訪新進公務人員畢業學科領域和畢業學校類型的細類如下表。自然科學、管理商學和社會科學領域是人數比例最高的前三者，分別是 27.3%，26.9% 和 20.3%，合計約有四分之三。國立大學畢業生是最大宗的新進公務人員，比例高達 60.6%，其次是私立大學畢業生占 26.4%，只有 11.3% 新進公務人員是公私立科技大學的畢業生。高考三級錄取者是國立大學畢業生的比例是 63.7%（普考是 55.2%），相對地，普考錄取者是私立大學和國立科技大學畢業生的比例分別是 31.5%，10.3%（高考三級是 25.4%，6.7%），兩類錄取者差異性達到顯著水準。

畢業的學科領域	%	畢業的學校類型	%
法律	3.3	國立大學	60.6
管理商學	26.9	私立大學	26.4
教育	7.5	國立科技大學	7.4
傳播新聞	2.3	私立科技大學	3.9
文學語言	8.5	國立學院	0.5
藝術設計與文化	3.8	私立學院	0.7
政治和公共行政（公共事務）	7.8	國立二年制專科	
其他社會科學	12.5	私立二年制專科	0.5
農業科技	3.0	五專以下學校	0.1
廣義公共衛生和醫護	3.3		
其他自然科學	21.0		
高中職以下	0.1		

三、新進公務人員的生活地區經驗

本研究受訪對象最近五年生活的主要地方(多數人即是相當於畢業學校所在地區)如下表。重新整理後,大概可知,有 55.3%是在台北市、新北市、原台中市、台南市和高雄市等五個較大城市的生活者。就地理區為而言,來自北部(苗栗以北)、中部、南部(雲林以南)和東部者的比例分別是 49.5%、16.5%、29.6% 和 3.6%。

台北市	23.2	原台中縣、彰化、南投	10.1	雲林、嘉義縣市	6.7	宜蘭	2.0
新北、基隆	14.6	原台中市	6.4	原台南縣	3.9	花蓮台東	1.6
桃園	7.3			原台南市	4.5	離島縣	0.9
新竹縣市和苗栗	4.4			原高雄縣、屏東	7.9		
				原高雄市	6.6		

四、考試歷程與所學配合程度

2013 年略低於三成比例的錄取者是首次參加國家考試即通過,26% 是參加第四次以上才獲錄取者。高考三級錄取者首次考試就通過的比例是 30.2% (普考是 22.8%),相對地,普考錄取者是第四次以上方通過的比例是 32% (高考三級是 24.4%)。

考試次數	首次	第 2 次	第 3 次	第 4 次以上
比例	28.6	26.8	18.5	26.2

另外,所有錄取者中約有六成屬於參加和所學相關類科的高普考是,其中,有 54% 表示自己畢業的學科領域和所考上的考試類科是屬於「本科系(含研究所)、輔系或雙主修」,6.7% 表示屬於「非本科,但曾修習應試類科中的多數考科」。約有 17.1% 表示屬於「非本科,但曾修習應試類科中的少數考科」,且有 22% 表示屬於「非本科,且未曾修習應試類科中的考科」。高考三級錄取者

屬於本科系的比例是 56.2%（普考是 49.0%），相對地，普考錄取者屬於非本科且未曾修習應試類科中考科的比例是 28.6%（高考三級是 19.6%），兩類錄取者差異性達到顯著水準。

五、選擇擔任公務人員的重要理由

本研究參考工作動機中討論的內滋性和外滋性報償概念，參酌國內常提到的擔任公務人員原因事項，自行設計 11 個理由，請受訪者最多勾選三個。統計結果如下，顯示「可以兼顧個人或家庭生活」(47%)、「工作時間較固定」(41%)和「終身雇用性質很高」(38%) 是最多人勾選的理由事項。「有機會幫助民眾」(32%) 和「薪資不錯」(23%) 則是次多被勾選的群組。統計資料顯示，受訪者偏向選擇外滋性因素為擔任公務人員的主要理由，四項內滋性因素中僅有一個理由列入前五項理由之一。不過，相對地，選擇公職是基於認為政府部門工作壓力低或業務績效壓力低者的比例，非常小。

外滋性理由	人次	內滋性理由	人次
薪資不錯	265	有實現自我成就感機會	129
終身雇用性質很高	327	有自我成長機	187
退休金保障不差	201	有機會幫助民眾	279
工作壓力較低	28	有機會擔任高階主管推動政策影響社會	124
業務績效壓力少	46		
可以兼顧個人或家庭生活	407		
工作時間較固定	353		

第五章 新進公務人員的民主公共服務態度認知

本章依序說明各項民主公共服務面向的態度認知狀況。

壹、依循法治的態度

民眾遵守法治和行政人員依循法治行事，這是維繫民主政治與社會品質的最基本要素。法治精神情期待執法的行政人員不應該認同只要根據制度規定行事就具備合法性和正當性，即認為法制就等於法治，而尚要積極地從整個憲法人權和民眾信任感等角度，思考如何增進法令正當性。

本研究提出法治規範的幾項核心面向，包括依法行政原則、尊重保護人權的優越性、平等對待、消極性使用管制工具等。四個面向共使用 11 個問題測量之，根據受訪者就所有題目所表達的態度意見，如表 2，整體上呈現新進公務人員已具備相當的法治精神認知態度，但是並不全面性和深化。

受訪者行政機關必須深思民眾重大權益是應該受到高度保障的核心法治精神，有著高度的支持性認知態度。高達 95% 支持「影響民眾權利義務重大的事情，即使立法過程緩慢，還是應該用法律規定之」的敘述，受訪者完全瞭解法治國的依法行政最基本原則，沒有法律為基礎，行政體系不能做出影響民眾重大權利義務之舉。同時，也有 75% 不贊成「只要有法律作為依據，行政措施即可限縮民眾受憲法保障的基本權利」和 72% 不贊成「行政機關研擬法規草案時，首應重視其能否解決問題，是否有違憲法條文精神是次要」的敘述，這代表大多數受訪者心中更進一步瞭解，法律也不應該違反憲法保護基本人權的依法行政法律優位原則。

不過，調查結果中也看到一些隱憂，竟然有高達 69% 受訪者認同「公務人員根據現行法規命令規定盡忠執行，就是符合依法行政精神」的敘述，對照前面三個題目的認知態度，新進公務人員似乎很務實地內化了最基層公務人員的日常角色，即根據現行法規命令忠實執行業務乃是首要責任，也是免於被課責的首要立論理由，至於法規命令是否違反法律、無法律授權或憲法等等因非其能置喙，因此，相當多數人也認同這個題目敘述，印證即使新進公務人員任職上約半年左

右，已經接受長久以來行政機關所社會化或教育公務人員的最保守性依法行政觀點－儘管未必完全符合法治精神的依法行政原則。更深化接受依法行政原則的隱憂也顯現在另一個問題的回答，有 66.9% 贊成「國會審議法律費時且未必更專業，許多事情如改由行政機關設立制度處理，更具時效性」，反應新進公務人員已經可能因為不認同國會制訂法律的品質，投射到讓行政權可以取代國會重要功能的態度，這樣因噎廢食的態度並非是法治精神所期待的公務人員。

再深一層觀察，對於憲法抽象性基本人權保障和具體的政策或行政業務效能有所矛盾時，受訪者就未必一致性地支持著人權保障優先性的法治態度。雖然有 76.7% 受訪者同意「即使不願領取高額補償金而被徵收土地的民眾比例不高，政府也應該尊重而另行規劃方案」的敘述，但是卻也有 60.5% 認同「為開闢工業區以增加民間投資活絡經濟，政府當然可以徵收私有土地但給予合理之補償」，更有高達 83.9% 贊成「大型集會遊行因可能會影響交通等，所以應該事先經政府部門的核准」。政府只要基於廣泛「公共利益」理由（如影響交通、活絡經濟等），即使實際作法是會對民眾財產權和自由權造成重大影響時，多數新進公務人員選擇支持行政機關可以採取干預措施的認知。

受訪者對於平等對待民眾的法治觀點，多數是支持的，但也未必是僵化態度。高達 88% 受訪者認同「行政機關應避免經常更改現有的行政命令或作業規定，確保施政穩定和一致性」的說法，背後顯示新進公務人員高度重視行政作業應該長時間保持一致性的價值，透過一致性可以增加在不同時間點，洽公民眾都受到平等對待民眾的機會。接著，對於「行政機關應遵循現有規定辦事，不該動輒因個案狀況特殊而做不同處置」這個問題的回答中，受訪者贊成和反對傾向態度的比例差距不算極大，55% 贊成但 45% 反對，仍有相當比例新進公務人員保持著不應該採取完全僵化的平等對待原則態度，仍應該考量個案狀況差異性。

最後的一個題目是「採用管制措施途徑推動業務經常最能產生執行力，所以應該優先選用」，旨在探詢受訪者對於推動行政業務依賴管制性措施工具的偏好性，儘管管制性工具有助於行政人員最重視的執行力，同時也常具備高度強制性公權力，但 58% 多數受訪者仍表示不支持態度，似乎顯示新進公務人員有別於早期公務人員動輒偏好強制性公權力最為執行方法的態度。偏好不優先採用管制性工具的意義，也可能代表新進公務人員不希望反事皆需嚴格根據依法行政原則推動業務的想法。

表 2 依循法治的態度調查

	平均數	標準差	非常同意	非常不同意	同意傾向	不同意傾向
即使不願領取高額補償金而被徵收土地的民眾比例不高，政府也應該尊重而另行規劃方案	2.79	1.12	9.6	1.7	76.7	23.3
大型集會遊行因可能會影響交通等，所以應該事先經政府部門的核准	2.46	1.19	17.6	2.4	83.9	12.1
為開闢工業區以增加民間投資活絡經濟，政府當然可以徵收私有土地但給予合理之補償	3.25	1.14	3.8	3.3	60.5	39.5
只要有法律作為依據，行政措施即可限縮民眾受憲法保障的基本權利	4.31	1.26	1.5	18.6	25.1	74.9
公務人員根據現行法規命令規定盡忠執行，就是符合依法行政精神	3.04	1.07	3.9	2.3	69.0	31.0
行政機關研擬法規草案時，首應重視其能否解決問題，是否有違憲法條文精神是次要	4.13	1.27	2.4	13.7	27.7	72.3
國會審議法律費時且未必更專業，許多事情如改由行政機關設立制度處理，更具時效性	3.15	1.15	6.2	2.9	66.9	33.1
影響民眾權利義務重大的事情，即使立法過程緩慢，還是應該用法律規定之	2.14	0.88	22.7	0.2	94.1	5.9
採用管制措施途徑推動業務經常最能產生執行力，所以應該優先選用	3.64	1.00	1.5	3.2	41.6	58.4
行政機關應遵循現有規定辦事，不該動輒因個案狀況特殊而做不同處置	3.30	1.20	5.3	2.7	54.6	45.4
行政機關應避免經常更改現有的行政命令或作業規定，確保施政穩定和一致性	2.46	0.96	13.0	0.5	87.9	12.1

貳、資訊透明開放的態度

台灣民主社會過程中，民眾對於想瞭解如何和政府接觸洽公、政府表現等等資訊，非常期待，政府也通過政府資訊公開法回應這項期待。新進公務人員在為任公職前受到民主社會時代的高等教育，自然應該對這方面有相當接觸，一旦任職於政府部門，對於政府資訊透明公開的態度又是如何？本研究從幾個面向觀察新進公務人員的態度，包括一般性行政資訊、服務流程、經費運用、績效表現、

決策理由等。

調查結果如表 3 所示，新進公務人員大體上的態度是高度支持行政機關應該將資訊透明開放。一般性行政資訊、服務流程資訊和工作成果績效等三項，幾乎所有新進公務人員的態度都是傾向贊成應該在機關網站上公開，也有 83% 支持「機關經費獎補助對象和金額」也應該公開。

不過，對於更深層的機關內部資訊透明公開作法，這是民眾會更期待的民主治理精神，受訪新進者的支持傾向態度就明顯下降，支持「機關重大業務規劃的細部理由」和「機關年度經費運用的細目」的態度比例約是 73%，贊成「機關應將公務統計的原始資料提供民眾自行或申請下載使用」比例者再降為 64%。

最後，對照上述各項資訊多數新進公務人員仍持支持傾向態度，68% 的多數新進者並不支持在機關網站上公告「機關內各公務人員的薪資獎金數額」的透明開放作法。新進公務人員或許認為個人薪資獎金是屬於個人隱私範疇，但是西方民主國家中，如英國等，就認為這是公務資訊，民眾有權瞭解，所以在網站上可以查詢得知。

表 3

	平均數	標準差	非常同意	非常不同意	同意傾向	不同意傾向
機關各項重要業務的主要內容	1.96	0.85	30.2	0.5	95.6	4.4
機關各項業務的申辦流程和承辦單位	1.77	0.77	38.7	0.1	99.1	0.9
機關重大業務規劃的細部理由	2.84	1.15	10.9	1.5	72.5	27.5
機關近年的重要工作成果與績效	2.09	0.83	22.6	0.2	98.7	2.3
機關年度經費運用的細目	2.82	1.18	12.1	1.3	73.7	26.3
機關年度獎補助經費的對象和金額	2.55	1.11	15.3	1.4	83.5	16.5
機關內各公務人員的薪資獎金數額	4.07	1.38	4.3	16.3	31.6	68.4
機關應將公務統計的原始資料提供民眾自行或申請下載使用	3.13	1.30	9.8	4.0	64.3	35.7

參、接受公民與社會參與行政決策的態度

民主政府的核心精神必然是指開放，開放政府除指前面所稱資訊透明公開外，更積極面是願意接受民眾參與行政運作和決策過程，包括提供決策資訊、邀請參與討論和有權決定等公民參與方式。本研究使用 12 個問題探索受訪者對於幾個面向的態度，包括諮詢公民與社會意見、邀請參與、提供決策正反資訊、願意協助弱勢團體發聲等等。

新進公務人員對於行政機關決策過程引入公民參與制度的接受程度相當高，如表 4。接近九成新進公務人員對於下列幾項敘述都表示贊成傾向的態度，包括「應立法規定機關規劃重要業務時，須先運用網路、會議或其他方式讓民眾可表達意見」(91%)、「行政機關應該多運用公民委員會機制，和社會民眾共同決定重大業務的方向」(89%)和「行政機關規劃預算使用方向時，應該先讓民眾團體有表達意見的機會」(84%)。值得重視的是，新進公務人員連讓民眾對預算方向規劃和公民委員會共同決策機制，都表示支持態度，這和目前行政機關實際行為間有很明顯差異。

新進者對於兩項公民參與機制的支持傾向，相對較低。儘管高度支持行政機關決策過程應朝開放性，但當被問及「應立法規定機關如未先邀請受決策直接影響的民眾參加公聽會或說明會等，決定無效」這個強制性作法時，贊成傾向比例降為 68%。對於採用公民投票方法解決歧見的作法，也僅有 66% 認同「社會上對重大決策方向有歧見時，政府就該多運用公民投票的直接民主機制決定之」。此外，也有比較多比例受訪者權衡公民參與效益和行政時效後，認為後者比較重要，因此認同「公民參與經常可以讓機關獲致更好的業務規劃品質，因此即使時效慢些也是值得的」敘述的比例也降為 71%。

相對於認同公民團體應該參與行政決策過程，受訪者對於邀請民意代表參與的態度卻大為不同，有 52% 新進公務人員對「行政機關規劃重大政策業務或法案時，應該先積極向民意代表諮詢其意見」持著反對傾向。對於外部專家參與決策過程的支持傾向態度也不算強烈，約有 56% 受訪者認同「專家才應是機關規劃業務時的最優先諮詢對象」的敘述。

因此，綜合以上的各項評價，多數新進公務人員雖然認同公民參與的理念，甚至也有支持不少積極性公民參與作法的態度。但是，多數受訪者仍懷疑外界各方參與行政決策過程後可以再多增加的效益，有 70% 公務人員表示支持「行政機關本身其實最具備解決公共問題和爭議的專業能力，外界參與所能增加的效益

並不大」的說法。

最後，絕大多數新進公務人員都有著協助弱勢團體發聲的態度，91.5% 表示贊成「公務人員處理業務時，應該積極當社會弱勢聲音的代言人」。這是非常有助於決策多元思考的態度，讓民主政治過程得不到利益團體、民意代表和媒體等代言遊說發聲的真正弱勢聲音，透過公務人員在體制內實際發聲，真正民主行政價值會更有機會獲得落實。同時，有96% 受訪者認同「機關應將社會上對業務方向的不同意見，同樣地公開讓民眾瞭解」，這也代表新進公務人員希望讓民眾瞭解多元意見的想法，一方面有助於民眾因此理解行政機關必須兼顧多元意見的使命，一方面也期待民眾在獲得正反意見資訊後的參與溝通品質能提高。

表 4

	平均數	標準差	非常同意	非常不同意	同意傾向	不同意傾向
應立法規定機關規劃重要業務時，須先運用網路、會議或其他方式讓民眾可表達意見	2.44	0.93	12.3	0.8	90.6	9.4
應立法規定機關如未先邀請受決策直接影響的民眾參加公聽會或說明會等，決定無效	3.04	1.16	8.0	2.0	68.4	31.6
行政機關應該多運用公民委員會機制，和社會民眾共同決定重大業務的方向	2.54	0.95	11.6	0.9	88.8	11.2
社會上對重大決策方向有歧見時，政府就該多運用公民投票的直接民主機制決定之	3.08	1.20	8.7	3.0	65.9	34.1
行政機關規劃預算使用方向時，應該先讓民眾團體有表達意見的機會	2.69	0.97	9.6	0.9	84.3	15.7
專家才應是機關規劃業務時的最優先諮詢對象	3.37	1.07	3.8	3.0	57.6	42.4
行政機關規劃重大政策業務或法案時，應該先積極向民意代表諮詢其意見	3.64	1.19	2.0	7.6	48.2	51.8
行政機關本身其實最具備解決公共問題和爭議的專業能力，外界參與所能增加的效益並不大	3.89	1.06	2.4	5.2	31.2	69.8
公民參與經常影響行政決策過程的時效性，因此要審慎開放這項機制的採用	2.63	1.02	12.3	0.9	84.0	16.0

公民參與經常可以讓機關獲致更好的業務規劃品質，因此即使時效慢些也是值得的	3.04	0.98	4.6	1.1	70.8	29.2
機關應將社會上對業務方向的不同意見，同樣地公開讓民眾瞭解	2.31	0.79	13.2	0.2	96.0	4.0
公務人員處理業務時，應該積極當社會弱勢聲音的代言人	2.31	0.94	18.0	0.5	91.5	8.5

肆、績效與課責的態度

民主公共服務的另一個重要核心精神是公務人員必須為其工作狀況受到課責和負責任，勇於負責任接受課責才能增進民眾對行政體系的信任感。本研究使用 13 個問題探索受訪者對於幾個績效與課責概念的態度，包括接受個人工作績效課責、接受團隊工作績效課責、支持主管的管理主義空間、重視工作成果導向的績效觀點、接受外界各方的課責等。

受訪者對各項問題的態度如表 5 所示，整體而言，受訪新進公務人員並不支持績效課責的概念。首先，對於四項詢問及個人應為工作績效受課責的問題，持不同意傾向比例者都遠高於贊成傾向比例者，82.6% 反對「公務人員連續兩年工作績效不佳，就應受到考績免職處分」，79% 反對「服務機關整體績效如果不佳，絕大多數機關同仁就不應該支領年終考績獎金」，74.5% 反對「公務人員工作績效未達最好等級，就不應有陞遷機會」，另外也有 67.4% 反對「公務人員只要有不當的服務行為，就該立即受到行政懲處」。由此顯現，剛任公職工作半年左右的新進公務人員，已經非常不贊同工作績效表現和人事管理措施結合的績效課責觀點。新進公務人員一方面具有不支持為自己工作績效受課責作法的態度，但卻又相對支持主管必須受到課責，有 54.2% 贊成「機關文官首長或主管如果無法帶領團隊創造績效，就應調為非主管」的敘述。

對於賦予管理者更大管理空間一事，多數受訪者持著相當疑慮的態度。75.2% 不贊成「應該限縮公務人員可尋求司法救濟保障自己權益的範圍」的說法，這意味著新進同仁相當在意自身權益的保護，並且希望依賴外部司法機制來抗衡機關管理者的決定。此外，只有 46.9% 贊成「應該授予主機關首長或主管有更大權

力，決定如何處理工作績效有狀況的同仁」的敘述，對管理者主義的支持傾向相對低。

新進公務人員對於工作成果作為課責標準，態度並不是高度支持的，換言之，遵行工作程序也被認為是工作績效評量的重要標準。約略超過半數比例者認為「公務人員只要根據程序規定辦事，即使造成沒有解決問題，也不該被評為是工作績效不佳」(57%)，也有 38% 受訪者同意「社會民眾和議會監督行政機關時，焦點主要應該置於有無違反程序規定辦事，而非工作成效」。

最後，行政機關應該受到外部那些來源的課責呢？就議會、媒體和公民社會這三種機制而言，新進公務人員僅認同公民社會的監督機制，對於議會和媒體角色持著相當的不信任態度。高達 88% 受訪者贊成「應該建立起公民社會監督行政機關施政的常態性制度作法」，但分別有 50% 和 41% 不支持「行政機關業務績效應該受到議會的嚴格監督」和「議會應該積極採用質詢、聽證調查等監督行政措施有無違失」，有 43% 也不支持「媒體監督行政機關作為是增進政府績效的非常重要機制」的敘述。不支持議會監督行政，但支持公民社會監督行政的態度，有著矛盾性，可能是受訪者瞭解到公民社會監督的力道相對不會太強，或者對議會的負面刻板印象。

表 5

	平均數	標準差	非常同意	非常不同意	同意傾向	不同意傾向
公務人員只要有不當的服務行為，就該立即受到行政懲處	3.90	1.06	1.1	5.6	32.6	67.4
公務人員連續兩年工作績效不佳，就應受到考績免職處分	4.54	1.15	1.3	22.3	17.4	82.6
公務人員工作績效未達最好等級，就不應有陞遷機會	4.19	1.15	1.2	12.3	25.5	74.5
服務機關整體績效如果不佳，絕大多數機關同仁就不應該支領年終考績獎金	4.43	1.18	0.9	20.2	20.9	79.1
機關文官首長或主管如果無法帶領團隊創造績效，就應調為非主管	3.38	1.25	7.1	3.8	54.2	45.8

應該限縮公務人員可尋求司法救濟保障自己權益的範圍	4.99	0.99	0.8	33.9	24.8	75.2
應該授予主機關首長或主管有更大權力，決定如何處理工作績效有狀況的同仁	3.71	1.25	2.8	8.3	46.9	53.1
行政機關業務績效應該受到議會的嚴格監督	3.62	1.20	2.6	6.4	49.6	50.4
議會應該積極採用質詢、聽證調查等監督行政措施有無違失	3.43	1.20	3.1	6.3	58.4	41.6
應該建立起公民社會監督行政機關施政的常態性制度作法	2.64	1.01	9.6	2.4	88.4	11.6
媒體監督行政機關作為是增進政府績效的非常重要機制	3.43	1.29	5.0	7.8	57.0	43.0
公務人員只要根據程序規定辦事，即使造成沒有解決問題，也不該被評為是工作績效不佳	3.28	1.08	4.6	2.1	57.2	43.8
社會民眾和議會監督行政機關時，焦點主要應該置於有無違反程序規定辦事，而非工作成效	3.62	1.07	3.7	2.7	38.1	61.9

伍、公共服務倫理的態度

民主社會任何從事公共服務者都必須深切奉行公共服務倫理，這是行政機關除了展現工作績效外，另一個贏得民眾信任的重要基本行為。台灣也已經仿效 OECD 許多會員國家建立各種法制性的服務倫理規範，並積極推動和執行。本研究提出觀察公共服務倫理的概念面向，包括政治活動參與、利益迴避認知、弊端揭發意願、政務領導接受度和廉潔容忍程度等。

本研究使用 11 項問題，並且刻意地用嚴格倫理標準角度設計問題內容，受訪者的態度整理如表 6 所示，整體而言，受訪新進公務人員對多數公共服務倫理面向的認同態度並不是非常強烈，特別是違反公共服務倫理應否受到課責，態度就相對保守。

幾乎所有受訪者都認同遇有本人和三等親案件時就應該要迴避參與處理，但是支持違反者「最少就該受到行政懲處」的比例就降至 81%。類似的狀況也表現

在弊端揭發行為上，89% 新進公務人員都認為要有道德責任向權責機關揭發「機關或同仁有影響公眾利益的作為」，但是有 42.3% 不支持「公務人員明知同仁有違反法令作為但未向權責主管舉報，如被查知就應受到行政懲處」的敘述。

對於參與政治活動事項上，多數受訪者是贊成公務人員不應該積極性參與政黨性和選舉性的政治活動，但若對照政府大力宣導公務人員應該行政中立的政策理念，71.3% 比例並不算高。更重要的是，有 76.4% 受訪者同意「只要不使用政府資源，公務人員在非上班時間參與政治性活動，都不應該受到過多的限制」的說法，代表新進公務人員在內心態度上認為仍應保有相當的政治活動參與空間。

受訪者被問及「使用機關信封郵寄個人物件，就是貪污」和「使用機關電話和朋友聊天，就是貪污」時，都有 57% 表示不贊同的態度。問卷透過這兩個題目是想瞭解公務人員對於廉潔的態度，以及操作性的容忍度，結果顯示，新進公務人員和一般公務人員，甚至是社會上企業受雇者，傾向不是用最嚴格標準定義何謂貪污。

最後，新進公務人員對於遵行政務領導的態度上顯得相對地質疑。即使問及說，民選和政務首長的指示並不違法，僅有 55.7% 受訪者認同「公務人員必須全力執行」的說法。因此，有 77% 受訪者不贊成「即使明知政務首長所為指示帶有政黨或選舉因素考量，公務人員仍應盡力執行之」的敘述，有 75% 新進公務人員支持「當主管指示和現行法規明顯不符，公務人員應先明確表達異見，然後就應不執行之」的說法。綜合上述三個問題的回答態度，大致上顯示，新進者對於何謂政務領導的概念並不充分了解，或者至少是不充分支持，甚至認為政務首長也不應該考量政黨或選舉因素。

表 6

	平均數	標準差	非常同意	非常不同意	同意傾向	不同意傾向
公務人員除了投票和參加政黨外，不應該積極參與任何政黨性和選舉性的政治活動	2.74	1.37	18.8	2.3	71.3	28.7
只要不使用政府資源，公務人員在非上班時間參與政治性活動，都不應該受到過多的限制	2.74	1.25	12.1	3.1	76.4	23.6

只要和本人與三等親相關的案件，公務人員就不該參與該案件的處理	1.87	0.80	33.4	1.2	96.7	3.3
公務人員只要有利益不迴避情事，最少就該受到行政懲處	2.60	1.06	12.9	0.6	81.6	18.4
只要有事證懷疑機關或同仁有影響公眾利益的作為，公務人員都有道德責任向權責機關揭發	2.48	0.91	11.8	0.4	89.1	10.9
公務人員明知同仁有違反法令作為但未向權責主管舉報，如被查知就應受到行政懲處	3.25	1.24	6.4	4.1	58.7	42.3
公務人員必須全力執行民選首長和政務首長所為任何不違法的指示	3.50	1.55	6.3	16.7	55.7	44.3
即使明知政務首長所為指示帶有政黨或選舉因素考量，公務人員仍應盡力執行之	4.23	1.08	0.6	11.6	22.9	77.1
當主管指示和現行法規明顯不符，公務人員應先明確表達異見，然後就應不執行之	2.76	1.08	10.2	0.4	75.2	24.8
使用機關信封郵寄個人物件，就是貪污	3.74	1.27	4.0	7.4	42.2	57.8
使用機關電話和朋友聊天，就是貪污	3.75	1.22	3.1	6.9	42.7	57.3

陸、公益服務動機的態度

公共服務者如果具備更高的公共服務動機，西方和跨國的經驗調查文獻顯示，公務人力會因此有更好的正向社會行為。本研究直接使用 Kim (2009) 所觀察的四個面向 12 個題目，包括熱愛參與政策過程、認同公共利益、自我犧牲、同理熱誠心。

整體觀之，在 12 個題目上，幾乎絕大多數的受訪者都持著贊成傾向的態度，比例多超過或接近九成，如表 7。換言之，新進公務人員的公益服務動機態度上非常強烈，特別是表達自己具有高度的 compassion。不過，只要是題目涉及到個人利益和社會利益權衡時，贊成犧牲個人利益的比例都顯著降低，例如，僅有 78% 受訪者同意說「政府官員所為只要能讓社會整體更好，即使損及個人利益，

我也樂見推動這些措施」，同意說「我深信善盡社會責任應該優先於自己私事」說法的受訪者比例降為 81% ，更僅有 53.2% 受訪者同意「只要能讓社會更好，個人犧牲再大，我都願意」的敘述。

表 7

	平均數	標準差	非常同意	非常不同意	同意傾向	不同意傾向
能做些讓社會改變的事情，比起自身事業的成就，意義更為重大	2.31	0.90	15.5	0.7	92.3	7.7
只要能讓社會更好，個人犧牲再大，我都願意	3.48	1.12	3.3	4.4	53.2	46.8
我深信善盡社會責任應該優先於自己私事	2.84	0.94	5.7	1.3	81.7	18.3
為社區公眾服務就是我的公民職責之一	2.57	0.81	7.5	0.5	92.4	7.6
從事有意義的公共服務，對我是極為重要的事	2.57	0.85	7.6	0.7	90.5	9.5
政府官員所為只要能讓社會整體更好，即使損及個人利益，我也樂見推動這些措施	2.85	0.94	6.0	0.6	78.1	21.9
我很想參與規劃或執行有助於國家社會的政策計畫	2.57	0.92	11.0	0.9	88.4	11.6
我非常喜歡和別人分享自己對許多公共政策的看法	3.13	1.11	5.6	2.2	88.9	11.1
看到民眾受惠於我參與甚深的計畫時，就會獲得很強烈的滿足感	2.23	0.84	18.7	0.6	95.7	4.3
看到有人陷入困境時，自己會難掩糟糕的心情	2.52	0.89	10.8	0.9	91.7	8.3
許多日常事情常讓我驚覺到，社會上人們間常是相互依賴的	2.17	0.82	19.2	0.6	96.0	4.0
看到社會上弱勢者的艱難處困境時，我非常感同身受	2.22	0.78	16.1	0.4	96.9	3.1

對照上述具有高度的公共服務動機態度，當問到新進公務人員的某些具體行為時，落差顯得有些大。志願服務行為是很普遍性用來描述個人公共服務熱誠的

指標，根據受訪者近三年來的志工經驗，如表 8，顯示「頻繁」參與志工活動者的比例低於 3%，「偶而幾次」的比例也不高，八成以上受訪者「非常少」或「從沒有」參與過社區組織或政府機關的志願服務經驗，七成也沒有參與過一般社會公益性志工服務。

不過，新進公務人員參與公共事務的經驗是存在的。在服公職前兩三年間，僅有 20% 表示完全不曾參與過任何一次社會運動團體舉辦的活動，近半數比例表示有一次的參與經驗。受訪者就所列舉的五項公共事務議題，有 35% 表達至少參與過其中之一項，除了社會運動的活動外，參與方式包括政府辦理公聽會、說明會、聽證會等、社區鄰里會議、媒體投書、政府機關網路論壇等，尚有 4.4% 受訪者表示曾提出過陳情或訴願。

表 8

	頻繁	偶而幾次	非常少	從沒有
參與社會公益性志工服務的狀況	2.6	25.4	43.1	28.8
參加政府機關所招募志工服務的狀況	1.1	10.5	33.6	54.8
參與社區組織志願服務活動的狀況	2.0	16.2	36.8	45.0

近兩三年參加社會運動團體所辦活動的次數	%	服務公職前的近幾年間，曾就公共事務議題所參加過的活動	%
0	19.5	社會運動	16.2
1	48.4	政府辦理的公聽會、說明會、聽證會等等	9.6
2	16.1	社區鄰里會議	8.8
3	11.1	媒體投書、政府機關網路論壇	6.5
4	3.0	提出陳情或訴願	4.4
5 以上	1.6	大致上沒有	64.8

最後，本研究也調查受訪者對公共政策議題的關注狀況。表 9 結果顯示基本上是重視的，這也應該與公務人員工作本質符合，75 表示對媒體報導的「所有

議題」或「重大議題」會常注意。新進公務人員常閱聽公共事務的媒體管道，明顯最主要的前三項依序是：網路、電視新聞和報紙，受訪者很少將雜誌和演講當作是重要管道，這顯示新進公務人員並不偏好太長的論述報導內容。

表 9

閱聽公共政策事務的 <u>前三項</u> 媒體管道		對媒體報導公共政策議題 的閱聽狀況	%
報紙	566	注意所有議題	11.5
網路	773	注意重大議題	64.0
廣播	38	注意和切身相關議題	14.5
雜誌	73	注意和機關業務相關議題	7.2
電視新聞	731	很少注意	2.8
電視談話節目	212		
演講	33		
其他	28		

柒、對民主公共服務法制瞭解程度的自我評估

本研究所提出的主要民主服務衡量面向，事實上台灣都有相關的法律條文規範。本研究請受訪者評估對於這些法制的瞭解程度，表 10 的結果發現，就十項法律中，接近九成新進公務人員認為自己對八項現行法律的核心內容具有「清楚傾向」，僅有政府採購法和公民投票法兩個法律的認知程度相對較低，但也都超過五成。

由於受訪者都是新進公務人員，其自陳對民主公共服務法制的架構內容已相當嫻熟，特別包括憲法基本人權條文（通常只有法律領域背景畢業生會較瞭解），這是很令人鼓舞的調查發現。

表 10

	平均數	標準差	非常清楚	非常不清楚	清楚傾向	不清楚傾向
政府資訊公開法	2.79	0.74	2.7	1.3	86.4	13.6
公職人員利益迴避法	2.61	0.76	5.8	1.1	91.0	9.0
公務員服務法	2.62	0.82	7.0	1.1	87.9	12.1
公務人員考績法	2.72	0.82	5.9	1.4	85.4	14.6
行政程序法	2.5	0.87	11.9	1.3	89.6	10.4
政府採購法	3.18	0.93	3.3	7.8	65.6	34.4
中華民國憲法的基本人權條文	2.39	0.88	15.5	0.6	90.1	9.9
公務人員行政中立法	2.44	0.77	9.7	0.8	93.6	6.4
貪污行為的相關法規	2.75	0.80	5.5	1.4	86.0	14.0
公民投票法	3.34	0.88	1.7	7.8	56.7	43.3

捌、政府角色的態度

政府究竟應該扮演消極或積極性角色，這是政治哲學和經濟思想領域的辯論課題，本研究透過兩種方式探詢新進公務人員的態度。這個課題是國內迄今比較少系統性瞭解的調查課題，調查結果如表 11。

多數受訪者比較傾向支持政府扮演較多角色的態度。在問及十項具體和民眾生活相關的服務中，商業銀行是最多比例的新進人員認為政府應少經營或不應經營的事項 (76%)，機場服務營運和工業 (科學) 園區是次多比例 (57%)，其他但是社會服務機構、電力配送、自來水、汽油、捷運、鐵路和退休金投資管理等事項，認為政府應獨佔經營或應多經營者的比例都高於反對的比例。

本研究另外設計幾個情境，詢問受訪者是否贊成政府應該扮演協助角色，結果顯示，相當多數比例的新進公務人員都持著贊成傾向，但對某些事項較有保留。政府角色作法受到高度支持傾向的項目包括：提供各種社會福利降低貧富差距擴大 (90%)，調整個人所得稅稅率籌措社會福利所需財源 (86.7%)，公營事業只要長期賺錢政府就應該繼續經營 (73.5%)，以及公立醫院即使持續虧損政府仍應該繼續經營 (73.7%)。受訪者似乎高度支持政府負責社會福利工作，因為即使

增加個人所得稅也可以。

不過，對於協助企業一事，受訪者的支持傾向就大幅降低。只有分別 51.5% 和 45.2% 新進同仁贊成政府「應該幫企業降低經營成本以增進其競爭力」和「大企業有嚴重財務危機，政府應協助避免倒閉」。新進公務人員顯然認為企業必須盡量依賴自己力量，政府不用太積極協助之。最矛盾的現象是，有很高比例表示反對政府「應補助私立大學，讓學雜費很接近公立大學」(70.9%)，進一步分析發現，國立學校（大學、學院）畢業生不贊成比例遠高於私立學校畢業生，且差異性達顯著水準 ($t=5.474$, $mean= 4.18$ vs. 3.69)。

整體地說，多數新進公務人員仍持著政府就是應該要能處理公共問題和處理社會正義課題，政府規模大小不是最該憂慮之事，並且也認為目前行政機關的業務是能產生公共效益性的。受訪者對下列兩個問題都持著贊成傾向的態度，包括「只要能有效處理各種公共問題和服務需求，政府規模變大或管事愈多並不是壞事」(66%)、「只要是追求社會正義，即使耗資讓少數人受益，政府也應該做」(63.4%)，更有高達 79% 認為「服務機關的業務多能產生相當之公共效益性」。新進公務人員展現出務實的政府角色觀點，不是高度意識型態的立場觀點。

最後，在支持政府在某些領域上扮演角色之餘，受訪者也對政府經營效率和效果表示疑慮的。高達 89% 同意說政府做事來本來就會比較民間沒有效率，75% 認同「政府花錢時對成本效果性的重視，遠不如我」的敘述，因此，同樣有 75% 擔心說政府規模愈大或管事愈多民間社會活力就難以展現的困境。

表 11

政府部門應否經營下列事項	應獨占經營	應多經營	應少經營	不應經營
商業銀行	1.2	22.8	62.0	14.0
汽油	16.4	48.2	31.1	4.3
電力配送	31.3	47.2	18.7	2.9
自來水	33.3	49.2	15.6	1.9
捷運	16.3	46.5	31.3	5.8
鐵路	20.0	42.9	30.5	6.7
機場服務營運	6.8	35.3	47.0	11.0
各種退休金投資管理	8.2	42.6	40.5	8.7
工業（或科學）園區	3.8	38.6	46.1	11.5

社會服務機構（如身障者技能訓練等等）	8.7	81.6	8.7	1.1
--------------------	-----	------	-----	-----

政府應該扮演下列角色嗎？	平均數	標準差	非常同意	非常不同意	同意傾向	不同意傾向
應該幫企業降低經營成本以增進其競爭力	3.52	1.22	2.7	5.3	51.5	48.5
大企業有嚴重財務危機，政府應協助避免倒閉	3.76	1.21	1.8	9.0	45.2	54.8
公營事業只要長期賺錢，政府就應該繼續經營	2.87	1.02	6.8	0.6	73.5	26.5
應該提供各種社會福利，降低貧富差距擴大	2.26	0.99	22.4	0.5	89.8	10.2
應調整個人所得稅稅率，籌措社會福利所需財源	2.44	1.02	17.1	0.7	86.7	13.3
應補助私立大學，讓學雜費很接近公立大學	4.03	1.21	3.1	10.8	29.1	70.9
公立醫院即使持續虧損，政府仍應該繼續經營	2.89	1.16	8.3	2.3	73.7	26.3
只要能有效處理各種公共問題和服務需求，政府規模變大或管事愈多並不是壞事	3.10	1.13	5.7	2.6	66.1	33.9
政府規模愈大或管事愈多，不論其績效如何，民間社會活力就難以展現，這是值得令人憂慮之事	2.91	0.98	6.9	1.1	75.1	24.9
只要是追求社會正義，即使耗資讓少數人受益，政府也應該做	3.23	1.08	3.9	2.6	63.4	36.6
服務機關的業務多能產生相當之公共效益性	2.87	0.95	4.3	1.0	78.9	21.1
政府因為法令諸多等原因，做起事來本來就會比較民間沒有效率	2.37	0.99	18.1	0.7	89.2	10.8
政府花錢時對成本效果性的重視，遠不如我	2.86	1.04	10.3	0.6	75.0	25.0

第六章 民主公共服務態度認知量表檢定與差異性檢定

本研究並沒有企圖進行影響因素分析。但，本研究仍試著分析，新進公務人員的民主公共服務態度認知是否與個人的一些經驗有關連性。為進行此一工駟本研究業先就自行設計的量表進行檢測。

壹、各項態度量表的因素分析與信度

本研究各項民主公共服務概念的因素分析和信度分析，結果如表 12。對照附件一問卷相關部分的題目後，本研究自行設計的量表，雖然信度值不算非常高，但也多數也高於 0.6。Kaiser-Meyer-Olkin 和 Bartlett 球形檢定都達顯著水準，多數的因素總解釋變異量皆超過 50% 以上。

此外，每個態度概念經過因素分析後所得出的次構面，以及次構面組成的衡量題目（多數的因素負荷直式超過 0.5），和原出規劃次構面與衡量題目，大致上相差不大。

比較有大差別的是「依循法治」該項民主服務態度量表。雖然信度值仍大於 0.6，也粹取 3 個次構面，次構面和原出設計的概念有所雷同，但所組成的衡量題目相對的較不玩整，較多題目的因素負荷值僅接近 0.5。公益服務動機態度兩表因為直接取自於跨國間以使用多次的量表，因此在臺灣施測果也一樣不錯，次構面的結構也可以，不過，將國外使用的兩個次構面（公共利益承諾和自我犧牲）合併為同一次構面因子。

表 12 各項民主公共服務態度量表的信度

服務倫理概念

題號	服務倫理	清廉	政務領導	政治活動	
1-1	.267	-.005	.025	-.721	Kaiser-Meyer-Olkin (.642) Bartlett 球形檢定 (2236.640) 總解釋變異量 (62.36%) Cronbach's Alpha (.587)
1-2	.080	-.162	.101	.794	
1-3	.574	.065	.066	-.189	
1-4	.745	.149	.057	-.052	
1-5	.786	.090	.005	.095	
1-6	.702	.090	-.023	-.006	
1-7	.194	.075	.796	.056	
1-8	-.095	.018	.850	-.024	
1-9	.103	.398	-.201	.342	
1-10	.158	.911	.105	-.128	
1-11	.153	.916	.096	-.102	

績效課責概念

題號	工作課責	外部課責	成果導向	管理主義	
2-1	.632	.215	.070	.216	Kaiser-Meyer-Olkin (.819) Bartlett 球形檢定 (2871.898) 總解釋變異量 (61.58%) Cronbach's Alpha (.744)
2-2	.694	.095	-.107	.345	
2-3	.782	.085	-.040	.162	
2-4	.747	.159	-.092	.183	
2-5	.657	.253	-.020	-.314	
2-6	.264	.034	.035	.725	
2-7	.124	.189	-.079	.702	
2-8	.204	.722	-.017	.168	
2-9	.177	.780	.043	.047	
2-10	.108	.751	-.179	-.005	
2-11	.108	.700	-.062	.091	
2-12	-.097	-.015	.863	-.031	
2-13	-.001	-.140	.862	-.019	

行政決策開放參與概念

題號	公民參與	參與效果	決策主體	
3-1	.635	.227	-.008	Kaiser-Meyer-Olkin (.864) Bartlett 球形檢定 (2254.045) 總解釋變異量 (52.27%) Cronbach's Alpha (.641)
3-2	.473	.503	.152	
3-3	.677	.385	.012	
3-4	.436	.488	.110	
3-5	.680	.220	.175	
3-6	-.011	-.162	.784	
3-7	.185	.214	.629	
3-8	-.410	-.318	.450	
3-9	.081	-.801	.168	
3-10	.584	.244	.155	
3-11	.781	-.119	-.006	
3-12	.630	-.077	-.112	

政府資訊開放概念

題號	內部資訊	業務資訊	
6-1	.104	.843	Kaiser-Meyer-Olkin (.792) Bartlett 球形檢定 (2091.08) 總解釋變異量 (59.75%) Cronbach's Alpha (.788)
6-2	.056	.879	
6-3	.571	.405	
6-4	.297	.655	
6-5	.775	.302	
6-6	.633	.372	
6-7	.783	-.128	
6-8	.637	.104	

依循法治概念

題號	依法行政	平等對待	尊重人權	
7-1	-.004	-.257	.819	Kaiser-Meyer-Olkin (.753) Bartlett 球形檢定 (1190.811) 總解釋變異量 (47.74%) Cronbach's Alpha (.602)
7-2	.450	.262	.166	
7-3	.468	.352	-.119	
7-4	.670	.128	-.166	
7-5	.368	.464	-.048	
7-6	.708	-.183	-.104	
7-7	.659	.008	.055	
7-8	-.173	.357	.626	
7-9	.640	.197	-.121	
7-10	.102	.627	-.097	
7-11	-.017	.767	.135	

公益服務動機概念

題號	公益犧牲	同理心	參與政策	
11-1	.649	.270	.180	Kaiser-Meyer-Olkin (.898) Bartlett 球形檢定 (4541.305) 總解釋變異量 (65.15%) Cronbach's Alpha (.884)
11-2	.826	.009	.092	
11-3	.835	.150	.147	
11-4	.638	.360	.281	
11-5	.618	.320	.410	
11-6	.635	.127	.256	
11-7	.321	.181	.796	
11-8	.253	.071	.809	
11-9	.108	.505	.659	
11-10	.171	.706	.230	
11-11	.101	.807	.095	
11-12	.271	.761	.114	

現行民主服務倫理法制認知概念

題號			
5-1	.700	.274	Kaiser-Meyer-Olkin (.890) Bartlett 球形檢定 (4390.451) 總解釋變異量 (62.37%) Cronbach's Alpha (.875)
5-2	.707	.419	
5-3	.849	.167	
5-4	.777	.165	
5-5	.782	.094	
5-6	-.086	.852	
5-7	.686	.016	
5-8	.813	.268	
5-9	.503	.589	
5-10	.296	.609	

支持政府規模角色概念

題號	民間事業	社會福利	政府服務	
9-1	.829	-.034	.013	Kaiser-Meyer-Olkin (.627) Bartlett 球形檢定 (1028.822) 總解釋變異量 (50.66%) Cronbach's Alpha (.564)
9-2	.835	.012	.036	
9-3	.324	.111	.421	
9-4	.138	.762	.013	
9-5	.041	.722	.039	
9-6	.456	.325	-.064	
9-7	-.011	.389	.507	
9-8	.043	.198	.797	
9-9	.148	.218	-.732	
9-12	.001	.489	.128	

特定政府服務角色概念

題號				
10-1	.126	.557	-.139	Kaiser-Meyer-Olkin (.786) Bartlett 球形檢定 (3398.391) 總解釋變異量 (63.22%) Cronbach's Alpha (.813)
10-2	.761	.224	-.078	
10-3	.921	.052	.123	
10-4	.905	.025	.156	
10-5	.591	.533	.064	
10-6	.609	.554	-.013	
10-7	.176	.761	.090	
10-8	.029	.500	.508	
10-9	.032	.575	.200	
10-10	.110	-.011	.897	

貳、各項態度量表的態度位置

經過因素分析檢定後，本研究重新計算所有受訪者在各項民主公共服務概念量表的整體態度，如表 13。該表最右邊一欄是平均數相對位置，意指平均數在該量表最高與最低總分差距的百分比位置（= [平均數 / (最高可能總分 - 可能總分) * 100]），相對位置超過 50 且越高時，表示持著愈不贊成的態度，業意味著愈缺乏該項概念的態度認知。但是，依循法治構面的衡量題目因為多是反向設計，因此結果剛好是相反的，即平均數相對位置愈高，表示欲具備有這個概念。相對位置其實也是表達正反態度分布呈現偏態程度的觀察方式。

根據表 13 最後兩欄的統計值，大致上顯示說，本研究的受訪者在「績效與課責」這個民主公共服務概念的態度認知上平均分數最高 (3.79)，相對位置最接近不贊成 (75.8%)，換言之，相對最不具備這兩方面的民主服務概念，亦即不樂於接受績效課責。就績效與課責概念上，特別不贊成賦予管理者更多管理權力，並且不認同需因為自己的工作績效受到課責（相對位置高達 87%, 81.6%）。

表 13

	題數	平均數	標準差	偏態	最小值	最大值	平均每題分數	平均數相對位置
公共服務倫理	10	30.86	5.51	(0.15)	10	52	3.09	61.72
迴避與揭發弊端	4	10.18	2.89	0.12	4	20	2.54	50.88
寬清廉容忍度	2	7.48	2.39	(0.11)	2	12	3.74	74.82
接受政務領導	2	7.73	2.22	0.12	2	12	3.87	77.33
節制政治活動參與	2	5.48	1.55	0.08	2	12	2.74	54.82
績效與課責	13	49.31	8.01	0.07	21	75	3.79	75.86
工作績效課責	5	20.41	4.22	(0.41)	5	30	4.08	81.66
接受外部課責	4	13.10	3.59	0.28	4	24	3.28	65.52
成果導向	2	7.10	1.88	0.22	2	12	3.55	70.97
賦權管理者	2	8.71	1.78	(0.25)	2	12	4.35	87.06
決策開放參與	12	37.50	5.28	0.30	20	62	3.13	62.50
公民參與決策	6	16.92	2.77	0.37	9	31	2.82	56.39
參與效果	3	7.44	1.70	0.08	2	12	2.48	49.59
決策參與主體	3	10.11	1.90	0.33	5	18	3.37	67.38
政府資訊開放	8	21.17	5.53	0.10	8	45	2.65	52.93
內部性資訊公開	5	15.37	4.35	0.04	5	29	3.07	61.47
工作性資訊公開	3	5.80	2.00	0.82	3	17	1.93	36.68
依循法治精神	11	38.81	5.98	0.12	16	63	3.53	70.56
依法行政	6	20.94	4.38	(0.01)	6	35	3.49	69.80
平等對待	3	8.79	2.26	0.11	3	17	2.93	58.58
人權尊重	2	9.08	1.50	(0.25)	4	12	4.54	90.83
公益服務動機	12	31.45	7.32	0.11	12	72	2.62	52.42
公益犧牲	6	18.06	4.08	(0.03)	6	35	3.01	60.20
同理心熱情	3	6.90	2.01	0.49	3	18	2.30	46.00
熱愛參與政策推動	3	7.91	2.40	0.27	3	18	2.64	52.73
瞭解現行法制	10	27.36	5.66	0.03	10	48	2.74	54.72
支持政府規模	10	31.02	4.99	(0.14)	10	50	3.10	62.04
協助企業	3	11.31	2.70	0.03	3	18	3.77	75.42
推動社會福利	3	7.93	2.18	0.13	3	17	2.64	52.84
維持公營服務設施	4	11.77	2.30	0.04	4	21	2.94	58.85
支持特定服務	10	23.22	4.48	0.22	10	39	2.32	46.44
志工經驗	3	9.64	2.00	(0.58)	3	12	3.21	64.27

反之，受訪者最具備「依循法治」此項民主公共服務概念的態度認知，平均分數最高 (3.53)，相對位置最接近贊成 (70.9%)。就依循法治精神概念上，對於行政決定影響人權狀況時的人權優先概念特別贊成 (相對位置高達 90.8%)，至於依法行政次構面的認知態度上也具正面性 (相對位置 69.8%)，但是對於平等對待原則的態度相對是沒有強烈贊成的。

「政府資訊開放」和「公益服務動機」兩個民主公共服務概念的態度認知上平均分數低 (2.65, 2.62)，相對位置也最接近贊成 (52.9%, 52.4%)，換言之，這也是受訪者具備這兩方面的民主服務概念，亦即贊成政府資訊應該開放讓民眾瞭解和較具備西方所稱的公共服務動機。就政府資訊開放上確有著相當差異性的態度，受訪者相當接受應該將服務民眾的流程和機關工作成果等公開，但是對於機關內部經費運用、薪資和資料等開放就明顯保守不支持 (相對位置是 36.6% vs. 61.4%)。就公益服務動機概念上，三個次構面的態度認知都傾向贊成，尤其是具備同理心熱情 (相對位置 46%)，相對地受訪者對於為公益犧牲自我利益的態度上是略較保守的。

受訪者對於「公共服務倫理」和「決策開放參與」這兩項民主服務概念的態度，雖然並沒有負面的傾向，但是基本上支持的態度並不屬於強烈，平均數約略多於 3 分，相對位置上也在 60%。例如，本研究所訪問到的新進公務人員，即不少比例即使在民主政治環境下完成高等教育，但是對於公務服務倫理仍不是支持採用嚴格標準態度或立場，特別是不會將占公家資源小便宜的行為視為是貪污 (寬清廉容忍度的相對位置達到 74.8%)，更不認為全力接受政務領導是民主公務服務倫理的一環 (相對位置達到 77.3%)。但是，受訪者是相當接受公務人員參與政治活動的行為要盡量節制，同時也正面持著應該利益迴避的態度認知。

參、各項民主服務態度的差異性檢定

本研究最後檢視，前述各項民主公共服務構面的態度，是否和受訪者個人的一些經歷有差異性。分析使用的個人經歷特性包括：考試類別(高考三級、普考)，性別 (女性、男性)，工作類別 (行政類、技術類)，全職工作經驗 (政府現職人員、其他)，雙親任職政府工作經驗 (有、無)，畢業年 (當年、去年、前年、4-5、6-10、11 年以上)、公私學校 (國立、私立)、學校類型 (大學、其他)，大都市

居住經驗（有、無），居住地區（北、中、南、東），任職主要理由（內滋性動機、外滋性動機）、學科領域（法律、政治行政、其他）等。

透過兩組獨立樣本檢定 (T-test)和單因子變異檢定 (ANOVA)，大體上的結果是，受訪者的六個民主公共服務概念態度之平均數，雖然就上述各個特性背景有所不同，但組間平均數高低差別並未達顯著水準。差異達到顯著性的僅如表 14 所整理列出的項目：

表 14

	公共服務倫理	績效與課責	決策開放參與	政府資訊開放	依循法治精神	公益服務動機
性別		2.18	2.99	2.18		
	女性所持正向態度均較男性為低					
工作類別				-2.72	3.08	
	行政類人員對政府資訊開放所持正向態度較技術類者為低 行政類人員對依循法治所持正向態度較技術類者為高					
政府工作經驗	3.11					
	政府現職工作者所持正向態度較其他人員為低					
公私學校		-2.14				
	國立學校畢業者所持正向態度較私校為低					
大學畢業	2.48					
	大學畢業者所持正向態度較科技大學與學院畢業者為低					
任職理由	4.21	3.67				8.39
	外滋性動機者所持正向態度較內滋性者為低					
五大都市					2.97	
	生活在五大都市者對依循法治所持正向態度較其他人為高					
畢業年度	4.16					
法政科系背景					6.74	
	政治行政類畢業者對依循法治所持正向態度較法律類以外其他人為低，法律類組和其他兩類間無差異					

第七章 結語

本研究主要研究問題是：瞭解初任公務人員對於民主公共服務的態度認知。研究問題並不複雜，基本上是態度認知的調查，研究內容並不企圖進行前因和後果的檢驗等，然而，這並不減損研究的重要性，主要理由國內現有文獻上，尚沒有對初任文官進行具有代表性的民主公共服務認知經驗調查。本研究希望建立一個可供日後進行定期調查的參考對照基礎，甚至可以當作是未來追蹤文官民主服務態度變化的樣本。更重要者乃是本研究所調查的初任文官，代表的是臺灣經濟富裕時代成長，又開始已進入民主社會和資訊社會的世代 1998 年前後接受高等教育的世代。理論上，他們對於政府角色、民主價值、公共服務治理模式等的體驗自然和前幾個世代的現職文官有所不同。

民主公共服務概念並不是目前公共行政學和政治學領域研究者普遍使用的概念，本研究將「民主公共服務」定義為：公務人力能根據公共利益價值和開放性過程擬議策略和制訂決策，並秉持積極熱誠行為，依循應有公共服務倫理規範，執行公共服務，創造公共價值與績效。作者根據這個概念的核心精神，推行出五項重要的概念構面，分別是：依循法治 (rule of law)、資訊開放透明 (openness)、績效與課責 (performance and accountability)、公民參與決策過程 (empowered participation) 和公共服務倫理 (public service ethics)，另外再加上一項西方文獻上常使用的公共服務動機 (public service ethic, 本研究修改稱公益服務動機)。由於這個概念是新建構，理論和經驗研究上並沒有現有的施測量表，因此，本研究作者自行設計所有問題。

本研究經驗研究對象是 2013 年國家考試高考三級和普考錄取者，在 2014 年 7 月進行郵寄問卷普查（先盡最大可能扣除重榜錄取者），受訪者約有半年至八個月的工作經驗，仍可視為初任新進公務人員。問卷共回收 886 份，回收率約 21%，既郵寄問卷且無任何催收的方式而言，回收率雖非高度令人滿意，但尚可接受。因為並無母體特性的資料，就難以檢定受訪者的代表性程度，因此，本研究的任何發現，並不適合做推論 2013 年新進公務人員的民主公共服務態度認知傾向。

根據受訪者的態度意見，本研究所自行建構的五個民主服務構面，基本上通

過因素分析和信度分析的檢定要求（參見第六章），部分概念的量表且有不差結果。未來後續研究者，可以繼續修改這個初創量表和問題，更增加量表的結構完整性和信度值。

本研究的核心重點是瞭解初任新進人員的態度認知狀況，所有受訪者在各項民主公共服務概念量表的整體態度，大致上顯示說，本研究的受訪者在「績效與課責」這個民主公共服務概念，相對最不具備這兩方面的民主服務概念，亦即不樂於接受績效課責。就績效與課責概念上，特別不贊成賦予管理者更多管理權力，並且不認同需因為自己的工作績效受到課責。這樣的研究發現其實是令人感到憂心的，新進者就不原意用民眾期待的高標準，接受為工作負責任授課責，對管理者的不信任等等，對於政府應該努力推動績效管理的方向，反而是相當不利。

受訪者最具備「依循法治」此項民主公共服務概念的態度認知，對於行政決定影響人權狀況時的人權優先概念特別贊成，依法行政次構面的認知態度上也具正面性。另外，「政府資訊開放」和「公益服務動機」兩個民主公共服務概念的態度認知上，受訪者也具備這兩方面的民主服務概念，亦即贊成政府資訊應該開放讓民眾瞭解和較具備西方所稱的公共服務動機。就政府資訊開放上確有著相當差異性的態度，受訪者相當接受應該將服務民眾的流程和機關工作成果等公開，但是對於機關內部經費運用、薪資和資料等開放就明顯保守不支持。這反應民主社會中接受教育的正向成果。

受訪者對於「公共服務倫理」和「決策開放參與」這兩項民主服務概念的態度，雖然並沒有負面的傾向，但是基本上支持的態度並不屬於強烈。例如，新進公務人員，即不少比例即使在民主政治環境下完成高等教育，但是對於公務服務倫理仍不是支持採用嚴格標準態度或立場，特別是不會將占公家資源小便宜的行為視為是貪污，更不認為全力接受政務領導是民主公務服務倫理的一環。

最後，本研究進行平均數差異檢定分析，結果發現，各項民主公共服務構面的態度，大致上和受訪者個人的許多經歷特性，差異間並沒達到顯著性，僅有少數幾項特性，如性別、工作類別、全職工作經驗、任職主要理由或學科領域等，在某些民主服務概念項目上有顯著差異性。

參考書目

- Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D., and Rockman, Bert A. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- ADB. 1999. *Governance: Sound Development Management*. Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- APEC. 2007. *2007 APEC Economic Policy Report*. Singapore: APEC Secretariat.
- Appleby, Paul H. 1952. *Morality and Administration in Democratic Government*. Baton Rouge, Louisiana: Louisiana State University Press.
- Ashforth, B. & E. and A. M. Saks 1996. Socialization Tactics: Longitudinal Effects on Newcomer Adjustment. *Academy of Management Journal*, 39(1): 149-178.
- Ashforth, B. E., A. M. Saks, and R. T. Lee. 1998. Socialization and Newcomer Adjustment: The Role of Organizational Context . *Human Relations*, 51(7): 897-926.
- Aucoin, Peter. 1990. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3, 115-137.
- Behn, Robert D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Behn, Robert D. 2002. Government Performance and the Conundrum of Public Trust. In John D. Donahue and Joseph S. Nye (eds.) *Market-Based Governance* (pp. 323-347). Cambridge, Mass.: Visions of Governance in the 21st Century.
- Behn, Robert D. 2003. Why Measures Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63, 586-606.
- Bekke, Hans A. G. M., James L. Perry and Theo A. J. Toonen. 1996. Introduction. In Hans A. G. M. Bekke et al. (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective* (pp. 1-10). Bloomington, ID: Indiana University Press.
- Berman, Evan M. 2006. *Productivity in Public and Nonprofit Organizations: Strategies and Techniques*. 2nd ed.. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Bouckaert, Geert and John Halligan. 2008. *Managing Performance: International Comparisons*. London: Routledge.
- Bowman, James S. 1996. *Public Integrity Annual*. Lexington, KY: The Council of State Governments.
- Box, Richard C. (ed.) 2007. *Democracy and Public Administration*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Box, Richard C. 1998. *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Buelens, Marc and Herman Van den Broeck. 2007. An Analysis of Differences in

- Work Motivation between Public and Private Managers. *Public Administration Review*, 67, 65-74.
- Chen, Chung-An. 2010. Trust, Job Selection, Line-Staff Differences, and Public Service Motivation: Evidence from Central and Local Government Managers in Taiwan. Paper presented at Evidence-based Survey and Bureaucratic System Theory and Practice Conference (Taipei, Dec. 18).
- Cooper, Terry L. 2001. *Handbook of Administrative Ethics*. 2nd ed., rev. & exp. New York: Marcel Dekker.
- Denhardt, Janet Vinzant and Robert B. Denhardt. 2007. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Exp. Ed.. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Dogan, Mattei. (ed.) 1989. *Pathways to Power*. Boulder, CO: Westview Press.
- Dolan, Julie A. and David H. Rosenbloom (eds.) 2003. *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe.
- Dooren, Wouter Van, Geert Bouckaert and John Halligan. 2010. *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge.
- Economic Intelligence Unit. 2010. Democracy Index. London: EIU.
- Frederickson, H. George (ed.). 1993. *Ethics and Public Administration*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Frederickson, H. George. 1991. Toward A Theory of the Public for Public Administration. *Administration & Society*, 22, 395-457.
- Frederickson, H. George. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gentot, Michel. 1995. Openness in Public Administration. *International Review of Administrative Sciences*, 61, 5-10.
- Goodsell, Charles T. 1990b. Public Administration and the Public Interest. In Gary L. Wamsely et al. *Refounding Public Administration*. Newbury Park, Calif.: Sage.
- Goodsell, Charles. T. 1990a. Emerging Issues in Public Administration. In Naomi B. Lynn and Aaron Wildavsky (eds.), *Public Administration: The State of the Discipline*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Gormley Jr. William T. and Steven J. Balla. 2004. *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*. Washington, DC: CQ Press.
- Greenberg, Jerald and Robert A. Baron. 2007. *Behavior in Organizations*. 9th ed.. Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall.
- Hatry, Harry P. 2006. *Performance Measurement: Getting Results*. 2nd ed. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- Hill, Larry B. (ed.) 1992. *The State of Public Bureaucracy*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Isaac, Stephen and William B. Michael. 1995. *Handbook in Research and*

- Evaluation*. 3rd ed.. San Diego, Calif.: EdITs.
- Julines, P. De Lancer et al.. 2007. *International Handbook of Practice-Based Performance Management*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi. 2008. *Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2007*. (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1148386, retrieved on 2008/12/1).
- Keraudren, Philippe. 1995. Administrative Reform, Ethics and Openness: The Balance Between Effectiveness and Administrative Identity. *International Review of Administrative Sciences*, 61, 41-60.
- Kim, Sangmook. 2009. Revising Perry's Measurement Scale of Public Service Motivation. *American Review of Public Administration*, 39, 149-163.
- Kim, Sangmook et al. 2010. Measuring Public Service Motivation: Development an Instrument for International Use. Paper prepared for the annual conference of the European Group for Public Administration, Toulouse, France (Sep. 8-10).
- Krislov, Samuel. 1974. *Representative Bureaucracy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Lane, Larry M. and James F. Wolf. 1990. *The Human Resource Crisis in the Public Sector: Rebuilding the Capacity to Govern*. New York: Quorum Books.
- Levitan, David M. 1943. Political Ends and Administrative Means. *Public Administration Review*, 3, 353-359.
- Light, Paul C. 1995. *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Light, Paul C. 1999. *The New Public Service*. Washington, D.C.: Brookings Institute Press.
- Light, Paul C. 2008. *A Government Ill Executed: The Decline of the Federal Service and How to Reverse It*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. 30th Anniversary Exp. Ed.. New York: Russell Sage Foundation.
- Meier, Kenneth J. 1993. Latinos and Representative Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3, 393-415.
- Meier, Kenneth, Robert D. Wrinkle and J. L. Polinard. 1999. Representative Bureaucracy and Distributional Equity. *Journal of Politics*, 61, 1025-1039.
- Menzel, Donald C. 2010. *Ethics Movements in Government: Cases and Controversies*. New York: CRC Press.
- Mosher, Frederick C. 1982. *Democracy and Public Service*. 2nd ed. New York: Oxford University Press.
- Moynihan, Donald P. and Sanjay K. Pandey. 2007. The Role of Organizations in

- Fostering Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 67, 40-53.
- National Academy of Public Administration (NAPA). 1999. *A Government to Trust and Respect*. Washington, D.C.: NAPA.
- OECD. 1996. *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*. Paris: OECD.
- OECD. 1997. *In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris: OECD.
- OECD. 1999. *Public Sector Corruption: An International Survey of Prevention Measures*. Paris: OECD.
- OECD. 2000. *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Page, Edward C. and Vincent Wright (eds.) 1999. *Bureaucratic Elites in Western European States*. New York: Oxford University Press.
- Perry, James L. 1996. Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7, 181-197.
- Perry, James L. 2000. Bring Society In: Toward a Theory of Public Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 471-488.
- Perry, James L. 2010. Introduction to the Symposium on Public Service Motivation Research. *Public Administration Review*, 70, 679-718.
- Perry, James L. and Lois R. Wise. 1990. The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50, 367-373.
- Perry, James L., Debra Mesch, and Laurie Paarlberg. 2006. Motivating Employees in a New Governance Era. *Public Administration Review*, 66, 505-514.
- Peters, B. Guy. 2001. *The Future of Governing*. 2nd ed. Rev.. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Peters, B. Guy. 2003. Administrative Traditions and the Anglo-American Democracies. In John Halligan (ed.) *Civil Service Systems in Anglo-American Counties* (pp. 10-26). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Pfeffer, Jeffrey. 1983. Organizational Demography. In L. L. Cummings and Barry M. Staw (eds.) *Research in Organizational Behavior*, vol. 5 (pp. 299-357). Greenwich, Conn.: JAI Press.
- Pfeffer, Jeffrey. 1985. Organizational Demography: Implications for Management, *California Management Review*, 28, 67-81.
- Pinder, Craig C. 1998. *Work Motivation in Organizational Behavior*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall.
- Rayner, Julie et al. 2010. Public Service Ethos: Developing a Generic Measure. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, 27-51.

- Redford, Emmette S. 1969. *Democracy in the Administrative State*. New York: Oxford University Press.
- Robbins, Stephen P and Timothy A. Judge. 2008. *Organizational Behavior*. 13th ed.. Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall.
- Roberts, Robert N. 1988. *White House Ethics: The History of the Politics of Conflict of Interest Regulation*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Rourke, Francis E. (ed.) 1986. *Bureaucratic Power in National Policy Making*. 4th ed.. Boston: Little, Brown and Company.
- Rosenbloom, David H. 2000. *Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State, 1949-1999*. Tuscaloosa, A.L.: The University of Alabama Press.
- Stillman II, Richard J. 1987. *The American Bureaucracy*. Chicago: Nelson-Hall.
- Stivers, Camilla. 1990. The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State. *Administration & Society*, 22, 86-105.
- Waldo, Dwight. 1952. Development of Theory of Democratic Administration. *Public Administration Review*, 46, 81-103.
- Waldo, Dwight. 1984. *The Administrative State*. 2nd ed. New York: Holmes & Meier.
- Wamsley, Gary L. 1990. Introduction. In Gary L. Wamsley et al. (eds.), *Refounding Public Administration*. Newbury Park, Calif.: Sage.
- Wamsley, Gary L. et al.. 1990. *Refounding Public Administration*. Newbury Park, Calif.: Sage.
- Wanous, J. P. 1980. *Organizational Entry: Recruitment, Selection, and Socialization of Newcomers*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do And Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Wise, Lois R. 2003. Representative Bureaucracy. In B. Guy Peters and Jon Pierre (eds.) *Handbook of Public Administration* (pp. 343-353). Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Wright, Bradley E. 2001. Public Sector Work Motivation: Review of Current Literature and a Revised Conceptual Model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11, 559-586.
- Wright, Bradley E. 2007. Public Service and Motivation: Do Mission Matter? *Public Administration Review*, 67, 54-64.
- Yates, Douglas. 1982. *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and efficiency in American Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 王光旭 (2008)。「數位民主行政與官僚回應性」。政策研究學刊，第 8 期，頁 77-115。
- 考選部。(2010)。**2009 考選統計**。台北市：考選部。

- 吳英明。(1991)。「威權政治體制民主化過程中公共行政的發展」，載於銓敘部編，**行政管理論文選輯(6)**。台北：銓敘部。
- 吳英明。(1993)。「公共行政的民主原則與效率原則」。中國行政評論，第2卷第2期，頁137-150。
- 吳英明。(1993)。「公私部門協力關係和『公民參與』之探討」。中國行政評論，第2卷第3期，頁1-14。
- 李元墩、鐘志明(2001)。「企業文化、員工工作價值觀及組織承諾之關聯性研究：以台灣地區主要集團企業為例」。長榮學報，第4卷第2期，頁1-18。
- 杜文苓(2010)。「環評決策中公民參與的省思：以中科三期開發爭議為例」。公共行政學報，第35期，頁29-60。
- 林璐安、林定玉、李宜柔、林雅雯(2007)。「N世代大學生愛情價值觀與工作價值觀之研究」。龍華科技大學學報，第22期，頁135-159。
- 施能傑(2002)。「政府人事政策與制度的變革願景」，蘇永欽編**政府再造**，台北：新台灣人文教基金會。
- 施能傑、謝宗學(1996)。「台灣公共行政的挑戰：體系開放性觀點」，陳文俊主編《台灣民主化》，高雄：中山大學研究所。
- 洪瑞斌、劉兆明(2003)。「工作價值觀研究之回顧與前瞻」。應用心理研究，第19期，頁211-250。
- 陳金貴(1998)。「公務人員世代差異管理的探討」。公務人員月刊，第19卷，頁10-19。
- 陳恆鈞(2009)。「參與治理是趨勢？或是迷思？」。文官制度季刊，考試院八十周年慶特刊，頁113-144
- 黃東益(2008)。「審議過後－從行政部門觀點探討公民會議的政策連結」。東吳政治學報，第26卷第4期，頁59-96。
- 黃麗玲、林麗鳳(2007)。「不同世代護理人員工作價值觀之差異：系統性文獻回顧」。澄清醫護管理雜誌，第3卷第3期，頁44-50。
- 葉俊榮、張文貞(2002)。「轉型法院與法治主義」。人文及社會科學集刊，第14卷第4期，頁515-559。
- 廖義男(1998)。「評析司法院大法官對「依法行政原則」之解釋」，載於劉孔中、李建良主編《憲法解釋之理論與實務》，台北市：中央研究院中山人文社會科學研究所專書(44)。
- 蔡秀涓(2003)。「世代因素對公務人員工作價值觀影響之實證分析：以考試院暨所屬機關為例」。東吳政治學報，第18期，頁41-67。

附件一 調查問卷（樣張）

各位新進公務人員好

這是一份學術性研究的調查問卷，重點是想瞭解你對政府運作的一些看法。為能更完整瞭解你的看法，因此問卷題目數量較多，敬請你費心撥冗填寫。您的個別意見不會受到任何揭露，資料僅會作整體性分析。非常衷心地感謝你的協助。

希望你今天或這一兩天就可有時間填寫，完成後直接寄回。

政治大學公共行政學系特聘教授 施能傑敬上

Email: njshih@nccu.edu.tw, (02)29387403

你對下面各項敘述的看法是：

	非常 同意	同意	有點 同意	有點不 同意	不 同意	非常不 同意
公務人員除了投票和參加政黨外，不應該積極參與任何政黨性和選舉性的政治活動	1	2	3	4	5	6
只要不使用政府資源，公務人員在非上班時間參與政治性活動，都不應該受到過多的限制	1	2	3	4	5	6
只要和本人與三等親相關的案件，公務人員就不該參與該案件的處理	1	2	3	4	5	6
公務人員只要有利益不迴避情事，最少就該受到行政懲處	1	2	3	4	5	6
只要有事證懷疑機關或同仁有影響公眾利益的作為，公務人員都有道德責任向權責機關揭發	1	2	3	4	5	6
公務人員明知同仁有違反法令作為但未向權責主管舉報，如被查知就應受到行政懲處	1	2	3	4	5	6
公務人員必須全力執行民選首長和政務首長所為任何不違法的指示	1	2	3	4	5	6
即使明知政務首長所為指示帶有政黨或選舉因素考量，公務人員仍應盡力執行之	1	2	3	4	5	6
當主管指示和現行法規明顯不符，公務人員應先明確表達異見，然後就應不執行之	1	2	3	4	5	6
使用機關信封郵寄個人物件，就是貪污	1	2	3	4	5	6
使用機關電話和朋友聊天，就是貪污	1	2	3	4	5	6

你同意下列各項敘述嗎？

	非常 同意	同意	有點 同意	有點不 同意	不 同意	非常不 同意
公務人員只要有不當的服務行為，就該立即受到行政懲處	1	2	3	4	5	6
公務人員連續兩年工作績效不佳，就應受到考績免職處分	1	2	3	4	5	6
公務人員工作績效未達最好等級，就不應有陞遷機會	1	2	3	4	5	6
服務機關整體績效如果不佳，絕大多數機關同仁就不應該支領年終考績獎金	1	2	3	4	5	6
機關文官首長或主管如果無法帶領團隊創造績效，就應調為非主管	1	2	3	4	5	6
應該限縮公務人員可尋求司法救濟保障自己權益的範圍	1	2	3	4	5	6
應該授予主機關首長或主管有更大權力，決定如何處理工作績效有狀況的同仁	1	2	3	4	5	6
行政機關業務績效應該受到議會的嚴格監督	1	2	3	4	5	6
議會應該積極採用質詢、聽證調查等監督行政措施有無違失	1	2	3	4	5	6
應該建立起公民社會監督行政機關施政的常態性制度作法	1	2	3	4	5	6
媒體監督行政機關作為是增進政府績效的非常重要機制	1	2	3	4	5	6
公務人員只要根據程序規定辦事，即使造成沒有解決問題，也不該被評為是工作績效不佳	1	2	3	4	5	6
社會民眾和議會監督行政機關時，焦點主要應該置於有無違反程序規定辦事，而非工作成效	1	2	3	4	5	6

你贊成行政機關規劃決策過程採取下面各項作法嗎？

	非常同意	同意	有點同意	有點不同意	不同意	非常不同意
應立法規定機關規劃重要業務時，須先運用網路、會議或其他方式讓民眾可表達意見	1	2	3	4	5	6
應立法規定機關如未先邀請受決策直接影響的民眾參加公聽會或說明會等，決定無效	1	2	3	4	5	6
行政機關應該多運用公民委員會機制，和社會民眾共同決定重大業務的方向	1	2	3	4	5	6
社會上對重大決策方向有歧見時，政府就該多運用公民投票的直接民主機制決定之	1	2	3	4	5	6
行政機關規劃預算使用方向時，應該先讓民眾團體有表達意見的機會	1	2	3	4	5	6
專家才應是機關規劃業務時的最優先諮詢對象	1	2	3	4	5	6
行政機關規劃重大政策業務或法案時，應該先積極向民意代表諮詢其意見	1	2	3	4	5	6
行政機關本身其實最具備解決公共問題和爭議的專業能力，外界參與所能增加的效益並不大	1	2	3	4	5	6
公民參與經常影響行政決策過程的時效性，因此要審慎開放這項機制的採用	1	2	3	4	5	6
公民參與經常可以讓機關獲致更好的業務規劃品質，因此即使時效慢些也是值得的	1	2	3	4	5	6
機關應將社會上對業務方向的不同意見，同樣地公開讓民眾瞭解	1	2	3	4	5	6
公務人員處理業務時，應該積極當社會弱勢聲音的代言人	1	2	3	4	5	6

請根據近三年來的自我經驗，逐題勾選一個適當選項

1. 參與社會公益性志工服務的狀況是： <input type="checkbox"/> 頻繁 <input type="checkbox"/> 偶而幾次 <input type="checkbox"/> 非常少 <input type="checkbox"/> 從沒有
2. 參加政府機關所招募志工服務的狀況是： <input type="checkbox"/> 頻繁 <input type="checkbox"/> 偶而幾次 <input type="checkbox"/> 非常少 <input type="checkbox"/> 從沒有
3. 參與社區組織志願服務活動的狀況是： <input type="checkbox"/> 頻繁 <input type="checkbox"/> 偶而幾次 <input type="checkbox"/> 非常少 <input type="checkbox"/> 從沒有

請評估自己對下列法律核心內容的瞭解程度：

	非常清楚	清楚	有些清楚	不清楚	非常不清楚
政府資訊公開法	1	2	3	5	6
公職人員利益迴避法	1	2	3	5	6
公務員服務法	1	2	3	5	6
公務人員考績法	1	2	3	5	6
行政程序法	1	2	3	5	6
政府採購法	1	2	3	5	6
中華民國憲法的基本人權條文	1	2	3	5	6
公務人員行政中立法	1	2	3	5	6
貪污行為的相關法規	1	2	3	5	6
公民投票法	1	2	3	5	6

你贊成服務機關網站上應該揭露下面各項資訊嗎？

	非常同意	同意	有點同意	有點不同意	不同意	非常不同意
機關各項重要業務的主要內容	1	2	3	4	5	6
機關各項業務的申辦流程和承辦單位	1	2	3	4	5	6
機關重大業務規劃的細部理由	1	2	3	4	5	6
機關近年的重要工作成果與績效	1	2	3	4	5	6
機關年度經費運用的細目	1	2	3	4	5	6
機關年度獎補助經費的對象和金額	1	2	3	4	5	6
機關內各公務人員的薪資獎金數額	1	2	3	4	5	6
機關應將公務統計的原始資料提供民眾自行或申請下載使用	1	2	3	4	5	6

你對下面各項假設情境問題的看法是：

	非常同意	同意	有點同意	有點不同意	不同意	非常不同意
即使不願領取高額補償金而被徵收土地的民眾比例不高，政府也應該尊重而另行規劃方案	1	2	3	4	5	6
大型集會遊行因可能會影響交通等，所以應該事先經政府部門的核准	1	2	3	4	5	6
為開闢工業區以增加民間投資活絡經濟，政府當然可以徵收私有土地但給予合理之補償	1	2	3	4	5	6
只要有法律作為依據，行政措施即可限縮民眾受憲法保障的基本權利	1	2	3	4	5	6
公務人員根據現行法規命令規定盡忠執行，就是符合依法行政精神	1	2	3	4	5	6
行政機關研擬法規草案時，首應重視其能否解決問題，是否有違憲法條文精神是次要	1	2	3	4	5	6
國會審議法律費時且未必更專業，許多事情如改由行政機關設立制度處理，更具時效性	1	2	3	4	5	6
影響民眾權利義務重大的事情，即使立法過程緩慢，還是應該用法律規定之	1	2	3	4	5	6
採用管制措施途徑推動業務經常最能產生執行力，所以應該優先選用	1	2	3	4	5	6
行政機關應遵循現有規定辦事，不該動輒因個案狀況特殊而做不同處置	1	2	3	4	5	6
行政機關應避免經常更改現有的行政命令或作業規定，確保施政穩定和一致性	1	2	3	4	5	6

你認為最能代表你選擇擔任公務人員的理由：(最多選三項)

<input type="checkbox"/> 薪資不錯	<input type="checkbox"/> 終身雇用性質很高	<input type="checkbox"/> 退休金保障不差
<input type="checkbox"/> 工作壓力較低	<input type="checkbox"/> 業務績效壓力少	<input type="checkbox"/> 可以兼顧個人或家庭生活
<input type="checkbox"/> 工作時間較固定	<input type="checkbox"/> 有實現自我成就感機會	<input type="checkbox"/> 有自我成長機會
<input type="checkbox"/> 有機會幫助民眾	<input type="checkbox"/> 有機會擔任高階主管推動政策影響社會	

你贊成政府應該扮演下列角色嗎？

	非常 同意	同意	有點 同意	有點不 同意	不 同意	非常不 同意
應該幫企業降低經營成本以增進其競爭力	1	2	3	4	5	6
大企業有嚴重財務危機，政府應協助避免倒閉	1	2	3	4	5	6
公營事業只要長期賺錢，政府就應該繼續經營	1	2	3	4	5	6
應該提供各種社會福利，降低貧富差距擴大	1	2	3	4	5	6
應調整個人所得稅稅率，籌措社會福利所需財源	1	2	3	4	5	6
應補助私立大學，讓學雜費很接近公立大學	1	2	3	4	5	6
公立醫院即使持續虧損，政府仍應該繼續經營	1	2	3	4	5	6
只要能有效處理各種公共問題和服務需求，政府規模變大或管事愈多並不是壞事	1	2	3	4	5	6
政府規模愈大或管事愈多，不論其績效如何，民間社會活力就難以展現，這是值得令人憂慮之事	1	2	3	4	5	6
政府因為法令諸多等原因，做起事來本來就會比較民間沒有效率	1	2	3	4	5	6
政府花錢時對成本效果性的重視，遠不如我	1	2	3	4	5	6
只要是追求社會正義，即使耗資讓少數人受益，政府也應該做	1	2	3	4	5	6
服務機關的業務多能產生相當之公共效益性	1	2	3	4	5	6

政府部門應否經營下列事項？

	應獨占經營	應多經營	應少經營	不應經營
商業銀行	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
汽油	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
電力配送	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
自來水	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
捷運	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
鐵路	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
機場服務營運	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
各種退休金投資管理	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

工業（或科學）園區	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
社會服務機構（如身障者技能訓練等等）	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

請評估你目前對下列各項敘述的感受狀況

	非常 同意	同意	有點 同意	有點不 同意	不 同意	非常不 同意
能做些讓社會改變的事情，比起自身事業的成就，意義更為重大	1	2	3	4	5	6
只要能讓社會更好，個人犧牲再大，我都願意	1	2	3	4	5	6
我深信善盡社會責任應該優先於自己私事	1	2	3	4	5	6
為社區公眾服務就是我的公民職責之一	1	2	3	4	5	6
從事有意義的公共服務，對我是極為重要的事	1	2	3	4	5	6
政府官員所為只要能讓社會整體更好，即使損及個人利益，我也樂見推動這些措施	1	2	3	4	5	6
我很想參與規劃或執行有助於國家社會的政策計畫	1	2	3	4	5	6
我非常喜歡和別人分享自己對許多公共政策的看法	1	2	3	4	5	6
看到民眾受惠於我參與甚深的計畫時，就會獲得很強烈的滿足感	1	2	3	4	5	6
看到有人陷入困境時，自己會難掩糟糕的心情	1	2	3	4	5	6
許多日常事情常讓我驚覺到，社會上人們間常是相互依賴的	1	2	3	4	5	6
看到社會上弱勢者的艱難處困境時，我非常感同身受	1	2	3	4	5	6

說說你最近兩三年間的一些經驗.....

1. 參加社會運動團體所辦活動的次數約是：0 1 2 3 4 5 以上
2. 閱聽公共政策事務的前三項媒體管道是：報紙 網路 廣播 雜誌
電視新聞 電視談話節目 演講 其他
3. 對媒體報導公共政策議題的閱聽狀況，通常是：注意所有議題 注意重大議題
注意和切身相關議題 注意和機關業務相關議題 很少注意
4. 服務公職前的近幾年間，曾就公共事務議題所參加過的活動（可複選）：
社會運動 政府辦理的公聽會、說明會、聽證會等等 社區鄰里會議
媒體投書、政府機關網路論壇 提出陳情或訴願 大致上沒有

最後，請教你的某些個人經歷

1. 你在民國 ____ 年獲得最近畢業的學位
2. 這次被分發任職的國家考試是：
高一 高二 高三 普考 初等 特種三 特種四 特種五
3. 你第幾次參加最近通過等級的國家考試：首次 第2次 第3次 第4次以上
4. 你畢業的學科領域是：法律 管理商學 教育 傳播新聞 文學語言
藝術設計與文化 政治和公共行政（公共事務） 其他社會科學
農業科技 廣義公共衛生和醫護 其他自然科學 高中職以下
5. 你畢業的學校類型是：國立大學 私立大學 國立科技大學 私立科技大學
國立學院 私立學院 國立二年制專科 私立二年制專科 五專以下學校
6. 你是：女性 男性
7. 你目前工作性質的類別和職系是：行政類（_____職系）
技術類（_____職系）
8. 畢業後到最近這次考上為止，你是否有全職工作經驗：沒有（包括仍在學）
曾在政府部門工作（公務人員 非公務人員）
曾在民間部門（含非營利部門等）工作：合計約 ____ 年
9. 你雙親目前（曾）任職於廣義政府部門嗎：兩人都不是 兩人都是 其中一人是
10. 最近五年你生活的主要地方：台北市 新北、基隆 桃園 新竹縣市和苗栗
原台中縣、彰化、南投 原台中市 雲林、嘉義縣市 原台南縣 原台南市
原高雄縣、屏東 原高雄市 宜蘭 花蓮台東 離島縣
11. 和目前考上類科相對照，你的高等教育領域是：本科系（含研究所）、輔系或雙主修
非本科，但曾修習應試類科中的多數考科 非本科，但曾修習應試類科中的少數考科
非本科，且未曾修習應試類科中的考科 未具高等教育的畢業背景
12. 參與宗教活動的頻率是：頻繁 每月至少一次 非常少 從沒有

Gender Composition of Civil Servants in Taiwan: Trends and HRM Issues

Jay N. Shih^{***}

Gender equality is one of the human rights which many international organizations have been advocating for years. Since 1995, the United Nations have strived to promote the concept of Gender Mainstreaming as one of its primary policy. In July, 2010, the UN General Assembly created the UN Women, an organization dedicated to gender equality and the empowerment of women, and has since compiled annual gender inequality indexes to reduce disparity in sexes. The World Economic Forum starts to publish the annual Global Gender Gap report is another example. Given that a majority of women in many countries still struggle and suffer in the traditional patriarchal hierarchy, the main focus of Gender Mainstreaming, for now, is to improve the condition of these women and eliminate inequality.

In the past decade, Taiwanese government has also put forth efforts in promoting gender mainstreaming, giving awards to departments that performed well in implementing the concept. Governmental departments are the leading force for bringing forward equality between males and females in the society; if the civil service in the government can achieve gender equality, it set a good example for the society to follow suit. This paper aims to answer the change of the women civil servants representativeness in Taiwa after 2000 and raises issues for further discussion. The core civil services analyzed in the paper are the ones that have close interaction with the populace; that is, the administrative agencies and public school. As for public hospitals and public enterprises, they will be the major objects for analysis. This paper will first to introduce the theory of representative bureaucracy which provides the guidance of analyzing data and discussing research findings.

^{***} Distinguished Professor, Department of Public Administration, National ChengChi University, Taiwan. Email: njshih@nccu.edu.tw. His major research interests include public personnel policy and government performance management. This paper will be presented at 2013 Lien Conference on Public Administration Public Service Delivery and Evaluation: International Perspectives.

Representative Bureaucracy and Organizational Performance

Public Administration researchers often use the theory of representative bureaucracy to examine the compositions of civil service while Business Management communities take the idea of workforce diversity to examine similar issues. Both theories believe that the more diversity of the workforce the better organization performance can be.

Back in the 1930s when the scale of government was expanding at a rapid speed, elected political executives had to rely on the nonelected civil service system or so-called administrative state to develop and implement public policies. In order to strengthen the governing legitimacy of the bureaucracy, which is an important issue under the concept of representative democracy, public administration scholars in the US has long advocated taking many measures of the democratic administration as the essential solution. Frederick Mosher in 1968 proposes another way to improve legitimacy that we now know as the theory of representative bureaucracy. He stated that, by adjusting the demographic structure of civil service to appear more like the one in our society, we could avoid the problem in the UK civil service (Kingsley, 1944) in which was mostly consisted of upper-class elites.

Mosher then categorizes representative bureaucracy into two types: passive and active representation. Passive representation means aiming to make the racial and gender demographics of civil servants in the bureaucratic system resemble the one of the whole society. Active representation refers to that the bureaucratic system will reflect preferences, in terms of policy-making, of different social groups. Mosher's theory proclaims that passive representation will lead to active representation, because civil servants from a specific social group not only understand more of the preference and values of their own group but also take a clear stance for their group when making policies and providing service (Krislov & Rosenbloom, 1981; Van der Meer & Roborgh, 1996; Meier et al., 1999; Wise, 2003; Dolan & Rosenbloom, 2003). The underlining logic says that when passive representation exists the composition of government employees will be more diverse and then the chance of any particular social group dominating the decision making will be greatly reduced. A diversity

workforce helps to build up a trustful relationship between the civil service and the populace.

The high degree of passive representation in any workplace by itself is an important indicator to know to what extent the equal rights and the equal employment opportunity the Constitution specifies has been served. It will be the even best hope that passive representation really induces active representation which is all about of the theory of representative bureaucracy. Some research indeed found positive relationship between passive and active representation, especially those which studied ethnic demographic in civil service (Meier, 1993; Selden, 1997; Dolan, 2000), the criminal areas (Bradbury & Kellough, 2011). One study found that the more veteran counselors in VA rehabilitation centers the better satisfaction veterans served (Gade & Wilkins, 2012). Many studies related to women support the positive relationship, including the higher percentage of female teachers in a school the better scores female students receive in academic test (Keiser et al., 2002), the higher percentage of female police officers the higher percentage of cracking down sexual assailants (Meier & Nicholson-Crotty, 2006), and compared with their counter sex, women agency heads tend to prioritize policies concerning women (Saidel & Loscocco, 2005). Finally, Korea case finds that the percentage of women civil servants is positively related to the passage of laws, social welfare budgets and news coverage (Park, 2012). On the other hand, some research did not find positive relationship (Seldon et al., 1998; Bradbury & Kellough, 2007; Wilkins & Williams, 2008). And still other also question the validity of positive findings, proposing that it is not passive representation, but other factors, that attributes to active representation (Lim, 2006).

Organizational demography theory is the earlier theory in the management field that supports the importance of workforce representation. Its theorist Jeffrey Pfeffer (1983 & 1985) defines demography as the composition, in terms of basic attributes such as age, sex, educational level, length of service, race and so forth of the social unit under study. He believes that we can to some degree predict the performance and working attitudes of the members by looking at the statistic data of the organization's demography. For example, the similarity in age, seniority or ethnicity will create a similarity effect or cohort effect. One research studying the executive management

groups from the Fortune 500 list found that, because these groups share a higher level of similarity in demography, the members have a stronger sense of team cohesiveness and this will in turn influence their willingness to stay in the group, to work as a team and to identify with their organization (McCain et al., 1983; Wiersema & Bird, 1993; Wagner et al., 1984; Tsui & O'Reilly, 1989; Tsui et al., 1992; Zenger & Lawrence, 1989; Lan & Salamon, 2008). Taiwan case studies also show that a pyramid-shaped age structure and an inverted pyramid-shaped seniority structure both attribute to a better return on assets (Su et al., 1999), and that full-time and part-time alike, certain demographical factors, such as gender, age, education and years of experience, indeed create an impact on employers' turnover rate (Chen, 2000).

Now, the common theory in management is called the diversity management. The theory states that if an organization can follow its diversity management policies, it can attract people from different cultural or ethnic backgrounds and can reduce the possibility of discrimination within the organization. All come to a more effective working performance (Thomas & Ely, 1996; Pitts & Jarry, 2007). That is to say, if the members of an organization are diverse to the best degree that their composition resembles the demography of its potential market or its customers, chances are they will be more empathetic or compassionate towards the customers and thus better performance can be expected.

Women's Overall Passive Representation

This paper uses the data from the Civil Service Statistics published annually by the Ministry of Civil Service to analyze the representative trend of women civil servants in Taiwanese government. Due to some data inconsistency in the Statistics, only those from 2001 to 2013 are used. The total 13 years cannot be considered a sufficient longitudinal one, but it at least does represent the change in the recent years. This section reports the changes in total numbers and percentage in women civil service in central and local governments, administrative agencies and public schools (see Table 1).

Table 1 The percentage of women civil servants

	Government			Administrative			Public	Public	National	Labors
	Total	Central	Local	Total	Agencies	Police	Hospitals	Schools	Population	employed
1994	29.8									38.3
1995	30.8									38.6
1996	31.3									39.3
1997	33.0	29.7	35.7							39.4
1998	32.6	30.7	34.3							39.6
1999	32.6	30.9	35.7							40.1
2000	33.3	31.8	35.9							40.3
2001	33.9	32.8	35.8	28.2	42.1	3.1	73.6	72.0	49.59	40.8
2002	34.5	33.6	36.1	29.1	42.8	3.1	73.8	71.8	49.64	41.3
2003	35.7	35.5	36.1	29.9	43.8	3.2	74.2	72.6	49.66	41.7
2004	36.2	36.1	36.5	30.7	44.8	3.4	74.8	73.4	49.70	42.0
2005	36.6	36.8	36.5	31.3	45.5	3.5	75.3	74.7	49.76	42.1
2006	37.0	37.4	36.5	31.7	46.2	3.8	75.9	75.1	49.85	42.5
2007	37.3	37.8	36.7	32.1	46.5	3.9	76.0	75.5	49.93	43.0
2008	37.7	38.2	37.2	32.9	47.2	4.5	75.8	75.6	50.01	43.3
2009	38.3	38.8	37.7	33.6	47.9	5.0	75.7	75.6	50.15	43.8
2010	38.8	39.3	38.2	34.7	48.9	5.7	75.5	75.4	50.23	44.0
2011	39.2	39.6	38.6	35.3	50.1	6.1	75.4	75.5	50.30	43.9
2012	39.9	40.3	39.3	35.9	50.9	6.4	75.5	75.4	50.35	44.0

Source: compiled and calculated from Civil Service Statistics. National populations are aged between 25 and 65.

1. Total numbers and percentage by governments

The total number of civil servants in all public sectors of both central and local governments declines from 437 thousands to 343 thousands, in which women now account for 137 thousand people. The number of women went up steady to the peak in 1997, then continued to decline for many years and in 2005 started to rise slowly and steadily up to now. The number of women civil servants increases more about 6600 people during 1994~2012, representing merely 5% growth rate, and yet the percentage has increased to 40%¹ simply because the number of men civil service

¹ For the Administrative Agencies excluded police workforce, the percentage of women civil servants is about 20% in 1980.

reduces 32% at the same period.

How women workforce distribute between central and local government? For the central government, the total number of civil servants was 263 thousands in 1999 but then decreased to 187 thousands after the privatization of many public enterprises. Over this period, the number of women civil servants in fact reduces by 6700 people, whereas men civil servants shrink drastically by the number of 72 thousands. Thus, the percentage of women civil servants goes up by 10% to 40.3%. There are now 7.5 thousands women civil servants working at the central government and 54% of them serve in administrative agencies and public schools.

As for the local governments, the total number went from 143 to 156 thousands after 1999, and they are nearly all working in administrative agencies and public schools. Local governments now employ 61 thousand women civil servants, which is about 39.3% of the total number. Although there are more 10 thousand women civil servants in the past ten years, the increase in percentage of women civil servants is not significant due to police workforce take up a high percentage in local governments, and most of them are men.

In 2012, there are six out of twenty-one local governments that had over 40% of women civil servants while the 3 counties in outlying islands had less than 30%. Compared with the statistics in 2003, the percentage of women civil servants all went up in every local government. Taichung city made the top of the list with 7.6%. Meanwhile, the growth rate of women civil servants in all local governments was 9.5%, with the highest 25.6% in Taichung city. In the past decade, Taichung city, Yulin county and ChaYi county are the three local governments that score the highest in total population growth rate and percentage growth rate.

2. Total numbers and percentage by administrative agencies

There are about 228 thousands civil servants in administrative agencies across the country, and 93 thousands of them work in the central government. These civil servants in administrative agencies are working in two types of organizations: public service agencies (rank-in-position employees) and police departments. Almost all women civil servants serve in public service agencies.

Since 2001, the number of women civil servants in administrative agencies has increased 22 thousand, which is now 83 thousands, with a growth rate more than 37%. The overall percentage of women goes from 28.2% to 35.9%. That percentage jumps to 51% in public service agencies (however, it will be 61% if law enforcement workforce is not counted). On the other hand, the percentage of women civil servants in police organizations is very low. There are only 4916 people, which make up 6.4%, even though the numbers have grown double compared with those in 2001.

3. Total numbers and percentage by public schools

There are currently 26 thousand civil servants serving in public schools. Women make up 75% of public school staffs. The percentage of women civil servants has gone up by 6% while the men gone down by 11%.

As for teachers, according to the statistics from the Ministry of Education, from 2005 to 2012, the number of public school teachers remains stable at around 200 thousands, while the number of women teachers has raising from 124 thousands to 128 thousands. The overall percentage of women teachers has increased in a slow pace. Table 2 also shows that in elementary and junior high schools women teachers take up about 70% and vocational high schools has 51%. There are in contrast about 30% of women teachers in higher educational institutions, with a-lower-than-average 20% in professors, 31% in associate professors, and 35% in assistant professors.

Table 2 The percentage of women teachers at the public schools

	Total	University	High School	Vocational	Junior high	Elementary
2005	62.3	30.8	61.1	47.0	67.8	67.5
2006	62.4	31.0	61.4	48.3	67.9	67.4
2007	62.6	31.1	62.0	48.7	67.8	67.7
2008	62.6	31.3	62.2	49.2	67.9	67.8
2009	62.7	29.9	62.5	49.9	68.0	67.9
2010	62.9	30.1	62.4	50.5	68.2	68.2
2011	63.0	30.3	62.7	50.6	68.3	68.5
2012	63.5	30.4	62.8	51.1	68.4	69.4
rate	3.6	5.0	14.5	76.2	7.5	-1.8

Source: calculated from Educational Statistics. The last row means the growth rate of the

number of women teachers from 2005-2012.

Women Representation at the Managerial and Executive Positions

Besides analyzing overall passive representation from indicators like total numbers and percentages, we can also look at the role women take on, including grades and all kinds of managerial positions. These indexes to some extent can reflect the active representation. This section reports the results.

1. Women representation at the middle-high grades in all administrative agencies

Grades and Ranks represent the level of positional responsibility and authority in Taiwan public sector. Table 3 shows women percentages in each rank and each grade. Upper ranks totally have 27% while Middle ranks and Lower ranks have over 50% respectively (it is 3.2%, 11% and 24% in 1980). The overall percentage of women civil servants has increasing significantly over the past decade. The higher rank has the greater growth rate. The average grades of women have increased from 5.38 to 6.04 compared 6.55 to 6.75 of male civil servants. For key positions from grade 8 to grade 12, women on average is 8.74 which is only slightly less than 8.93 of men.

Women in each of the top three grades have a very high growth rate during 2001~2012, even though the percentage is not so impressive. Currently women workforce composed of 30% of grade 10 and grade 11, and one-fifth of grade 12 (director level). Grade 9 (division chief) has about 39% of women while the percentage of women civil servants in all other grades has more than half respectively.

Table 3 also indicates that the higher the grade, the greater differences of percentage between genders on the one hand, and on the other hand the difference has been significantly reduced over the past ten years. For instance, it is currently 1.5 and 4 times for grade 8 and grade 12 respectively while it was 3 and 6.8 times in 2001.

As for the police, the percentage of women holding the middle and top grades is below the average level. 44% women work at the bottom three grades. Women percentage of Police Rank has very significantly increased from 1% to 8.7% compared to the decreased percentage of Officer Rank. Yet, high ranking women

police officials do have a big increase in terms of the percentage to respond complains from women advocated groups.

Table 3 Women percentages in administrative agencies by grades and ranks

Agencies	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2012	Number	Rate	A	B
Total	43.3	44.6	46.0	46.8	48.2	50.4	51.1	75200	18.1		
Upper	15.6	17.2	18.8	21.0	23.6	26.9	27.2	2209	74.0	5.40	2.68
G14	13.6	16.3	14.9	16.7	18.9	21.4	21.0	131	54.3	6.34	3.76
G13	14.3	16.5	17.0	18.7	21.7	24.0	22.5	106	57.6	6.02	3.45
G12	12.8	14.0	14.9	16.4	19.5	22.3	20.0	224	56.1	6.80	4.00
G11	16.7	17.8	19.2	23.1	25.2	28.2	29.0	685	73.9	4.99	2.45
G10	16.6	18.4	21.0	22.5	25.5	29.7	29.9	1063	80.1	5.03	2.35
Middle	37.8	40.1	42.5	44.1	46.1	48.9	50.1	43742	32.6	1.65	1.00
G9	25.5	27.8	30.7	33.7	36.5	38.7	39.4	6262	54.5	2.93	1.54
G8	24.1	28.2	31.4	33.8	35.8	39.0	40.6	7029	68.1	3.14	1.47
G7	42.6	46.1	48.7	49.7	51.1	53.2	54.3	17540	27.4	1.35	0.84
G6	49.6	49.6	51.8	52.2	54.5	58.4	59.2	12911	19.5	1.02	0.69
Lower	50.8	52.5	53.6	54.1	54.7	56.4	56.8	29249	11.8	0.97	0.76
G5	43.2	44.2	45.9	47.8	50.2	53.5	54.1	15462	25.3	1.32	0.85
G4	57.7	56.8	59.4	63.4	62.1	59.0	58.5	3840	1.5	0.73	0.71
G3	53.1	57.3	59.8	54.9	54.2	57.0	57.9	6732	9.1	0.88	0.73
G2	68.4	71.9	71.6	69.6	71.8	71.3	71.3	1351	4.3	0.46	0.40
G1	70.8	70.8	68.2	71.1	69.7	66.2	65.0	1864	-8.1	0.41	0.54

Source: Calculated from Civil Service Statistics. Number is 2012, rate is 2001-2012. A and B represent the ratio between women and men percentage of each grade in 2001 & 2012.

Police	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2012	Number
Total	3.1	3.2	3.5	3.9	5.0	6.1	6.4	4916
Executive Rank	0.0	0.9	1.3	1.7	2.0	2.2	2.3	6
Boss	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
E1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
E2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
E3	0.0	0.0	3.6	3.2	3.8	3.8	3.8	3
E4	0.0	1.6	0.0	0.9	1.5	2.0	2.2	3
Officer Rank	6.3	5.4	4.8	4.6	4.8	5.1	5.1	2450
M1	1.8	2.8	2.6	2.7	3.5	4.1	4.1	58
M2	3.8	4.7	5.6	6.1	7.0	7.2	7.3	250

M3	3.9	4.3	4.9	5.3	5.8	6.7	7.6	605
M4	7.8	5.8	4.8	4.4	4.5	4.6	4.4	1537
Police Rank	1.1	0.9	1.2	2.5	5.2	8.1	8.7	2460
P1	1.1	0.9	0.8	0.7	0.7	1.4	2.1	273
P2	0.2	0.5	0.4	1.1	4.8	8.7	10.6	747
P3	1.3	2.7	4.2	7.3	11.9	17.8	18.2	1430
P4	5.4	2.9	11.8	10.0	16.1	9.5	13.7	10

2. Women at all managerial positions

The Directorate-General of Personnel Administration of Executive Yuan provides statistics for analyzing women at the managerial posts since 2002. Table 4 shows three trends. First, compared with the percentage of women civil servants, the overall percentage of women managers is still low, though it is raising at a steady pace, making the disparity between the two number to about 10%. As of the third quarter of 2012, the total percentage of women managers is 38.8%. Second, half of the management positions in public schools are women, 34% managers in public service agencies are women whereas in police there are far less women managers. Third, for public service agencies, the percentage of women managers in each rank has been on the rise, with a 45% in the Middle rank and only 22.5% in the Upper rank. The percentage of women managers and the percentage of women civil servants, nevertheless, are quite close for both ranks in a sense that women managers have achieved passive representation. Finally, the percentage of women police officers in each rank is less than the percentage of women in the whole police workforce.

Table 4 Women managers

	% of managers			% of population		
	2002	2009	2012	2002	2009	2012
Total	30.5	34.8	38.8	44.1	47.2	48.3
Administrative Agency	23.4	23.3	27.5	33.6	35.2	37.1
Public service agencies	23.5	29.8	34.3	41.9	44.3	46.5
Upper rank	12.1	18.4	22.5	14.3	19.5	24.5
Middle rank	32.3	41.8	45.3	36.9	42.8	45.6
Lower rank	36.5	37.2	41.9	41.1	46.9	47.9

Police	3.0	3.9	5.4	6.4	7.7	9.1
Executive rank	1.6	2.2	2.1	1.0	1.8	2.8
Officer rank	1.1	2.3	2.8	5.3	4.9	5.1
Police rank	3.1	0.9	1.5	0.8	4.6	8.5
Public Schools	42.0	47.4	50.6	63.5	64.9	65.5
Teachers	35.3	41.7	45.7	62.0	63.3	63.9
Public Hospitals	40.7	48.6	50.6	73.2	74.7	74.3
Public Enterprises	13.4	29.7	32.7	25.3	28.7	28.4

Source: calculated from public employment statistics published by the Directorate-General of Personnel Administration, Executive Yuan.

3. Women executives and directors in ministries

The most important indicator of women influence in Taiwanese government is the degree of decision-making positions women hold in the ministries of the central government. These positions are all at the Upper rank and holding grade over 12 and specifically refer to administrative deputy minister, agency head, secretary general and directors of ministries which are all under the direct supervision of the minister. The number and percentage of women civil servants holding each of those positions as of March 2012 is shown on Table 5.

Several findings are worthy to note. First, only one among 36 ministries has women administrative deputy minister. Secondly, only 20% of the general secretaries and 18% of directors in charge of line departments within ministries are women. Ministries vary significantly with, for example, 16 ministries have none women directors while 3 ministries have over 60% are women. Thirdly, directors of staff departments have the highest women percentage which makes up 30%. Finally, there are only 13 women agency heads among 146 administrative agencies and only 16% of deputy agency heads are women. Overall, women at the top are composed of a small portion of administrative executives though the trend is increasing slowly.

Table 5 Women Executives at the Ministry of the Executive Yuan

	Women within the Ministry					Public Service Agencies			
	Women GS	Line Depts	Women %	Staff Depts	Women %	Agency Number	Women head	Deputy head	Women Deputy

The Yuan	0	3	30.0	2	25.0				
Interior	0	3	60.0	1	16.7	9	1	18	1
Foreign	0	1	7.7	2	40.0	1	0	2	0
Defense	0	0	0.0	1	33.3	4	0		0
Finance	0	0	0.0	2	40.0	12	3	18	2
Education	0	1	10.0	1	20.0	16	2	13	4
Justice	0	1	16.7	2	40.0	6	0	8	0
Economy	1	0	0.0	1	16.7	14	1	18	3
Transportation	0	0	0.0	1	25.0	11	0	20	1
Culture	1	1	33.3	0	0.0	10	0	12	1
MT	0	1	50.0	3	75.0	0			
Overseas	0	2	40.0	1	25.0	0			
Health	0	1	20.0	3	60.0	6	2	8	3
Environment	0	0	0.0	2	40.0	2	1	3	1
Coast Guard	0	0	0.0	0	0.0	2	0	4	0
Mainland	0	2	33.3	1	25.0	0			
CEPD	1	2	25.0	1	25.0	0			
FSA	0	2	66.7	1	20.0	4	1	8	4
VA	0	0	0.0	1	20.0				
Youth	0	2	50.0	2	66.7	1	0	0	
Nuclear	0	0	0.0	2	50.0	3	0	4	0
NSC	0	0	0.0	2	50.0	3	0	6	0
RDEC	1	2	33.3	1	25.0	1	1	2	1
US Affairs	0	1	100.0	0	0.0	0			
Agriculture	1	4	66.7	1	20.0	24	0	27	6
Labor	1	2	25.0	3	50.0	9		9	
Construction	0	0	0.0	2	66.7	0			
Aboriginal	0	0	0.0	0	0.0	1	0	0	
Sports	0	0	0.0	1	33.3	0			
HaKa	0	1	25.0	3	75.0	0			
Budget	1	1	16.7	0	0.0	0			
Personnel	0	0	0.0	1	20.0	2	1	2	2
Central Bank		1	16.7	0	0.0	2	0	4	1
Palace Museum	0	2	28.6	1	20.0	0			
Election	0	1	33.3	2	50.0	0			
Fair Trade	1	3	50.0	2	50.0	0			
NCC	0	0	0.0	1	25.0	3	0	3	0

Taiwan Prov.	0	0	0.0	1	33.3	0			
Fukein Prov.	0	0	0.0	0	0.0	0			
News	0	2	22.2	0	0.0	0			

Source: Compiled and calculated from the Name Book of Executive Yuan 2012.

Women Representation at Different Occupations

This section outlines where women work in the core public sector. The results will tell the story of job segregation by gender in Taiwan.

1. Women percentage within occupational series

There are two occupational groups in Taiwan that includes administrative group and technical group. Each group is consisted of many occupational series. Currently administrative group employs three quarters of whole workforce. Almost 90% women civil servants are working at the administrative group. This indicates a great degree of job segregation between genders.

Table 6 shows that the percentage of women in administrative group has been increasing up to 59% as of 2012. Among 44 occupational series of such group, there are 25 series having more than half of civil servants are women which represent 90% women civil servants and that the total average goes up to 66% . On the top, nine out of ten in social worker series are women. Series having over 80% women civil servants include medical management, library and information management, health administration, accounting and archive management. The series of tax administration, educational administration, household management, intelligence property management and cultural administration has also over 70% women workforce. On the contrary, 51 occupational series of technical group has on average about 22% of women civil servants. Only 8 series has more than half of workforce are women, including the top three are health technique, health inspection and pharmaceutical. No female employee has working at the series of structural engineering, aerial pilot and marine pilot.

Table 6 Women percentage in each occupational series

	2006	2008	2010	2011	2012	Rate
Ad. Group	55.2	55.9	57.4	57.9	59.0	3.8
Social worker	93.0	92.3	92.5	92.6	90.2	-2.8
Medical management	85.7	82.0	83.5	84.1	87.4	1.7
Library and information	82.4	82.7	83.2	82.2	82.7	0.3
Health administration	76.5	78.0	81.7	81.8	81.8	5.3
Accounting	79.7	80.9	81.6	81.6	81.4	1.7
Archive management	75.4	76.4	77.0	79.3	79.2	3.8
Taxation administration	71.9	73.3	74.3	74.6	75.4	3.5
Educational administration	71.0	72.8	73.5	74.1	74.8	3.8
Household management	70.7	58.6	60.2	71.6	72.3	1.6
Intelligence property	72.9	67.8	70.2	69.0	71.0	-1.9
Culture administration	64.8	65.2	67.5	70.7	69.5	4.7
Social administration	70.8	70.3	69.4	67.0	67.0	-3.8
Statistics	70.7	70.1	69.0	67.7	66.7	-4
Personnel administration	57.4	59.8	61.9	63.4	64.8	7.4
General Service	60.2	61.5	62.3	62.8	63.8	3.6
Museum management	54.7	64.2	63.5	62.0	63.8	9.1
Labor	58.9	59.5	60.9	62.3	62.4	3.5
Financial and Insurance	53.3	55.0	61.9	62.2	62.4	9.1
Historiography	58.7	59.1	56.5	57.4	61.7	3
Auditing	50.8	54.3	55.5	56.2	55.1	4.3
Land administration	54.7	54.8	55.0	55.1	55.0	0.3
Commerce administration	64.7	61.8	53.5	55.5	53.6	-11.1
Court administration	44.6	48.2	51.4	52.2	53.0	8.4
News	47.5	49.5	50.8	51.0	51.8	4.3
Overseas compatriot	51.5	53.3	54.6	54.8	51.7	0.2
Civil affairs	41.9	43.3	46.0	47.5	49.6	7.7
Aborigines administration	44.1	43.5	49.8	46.4	45.9	1.8
Judges and prosecutors	34.5	36.1	38.5	39.6	45.1	10.6
Legal affairs	41.7	41.6	43.3	42.8	43.7	2
Environment administration	39	40.2	43.7	41.6	42.5	3.5
Transportation administration	36.1	37.8	38.9	39.3	40.8	4.7
Agriculture administration	39.7	39.6	40.1	39.4	39.8	0.1
Economic administration	37.2	36.3	39.4	38.8	39.6	2.4

Business administration	30.8	34.4	34.6	35.6	37.3	6.5
Consumer protection	16.7	11.1	20	41.2	35.3	18.6
Ethic prevention	22.2	24.6	29.3	32	34.2	12
Immigration administration				26.3	31.1	31.1
Industrial administration	37.5	32.1	34.1	28.3	28.6	-8.9
Foreign affairs	22.9	25.4	27	28.2	28.4	5.5
Fire	13.2	16.1	19.8	20.8	21.7	8.5
Police administration	14.4	19.5	13.8	20	20	5.6
Coast guard	21.2	19.4	16.9	18.4	18.9	-2.3
Security	11.7	12.9	15.3	16.8	18.3	6.6
Corrections	10.9	10.9	11.1	11.3	11.2	0.3
Tech. Group	19	20	20.5	21.2	21.9	2.9
Health technique	78.4	82	84.4	84.9	85.4	7
Health inspection	64.3	66.7	70.3	71	71.3	7
Pharmaceutical	67.9	67.9	70.8	69.2	69.9	2
Landscape design	36.8	51.5	50	59.5	63.2	26.4
Biological technique	36.8	37.5	58.6	59.4	59.5	22.7
Horticulture	53.8	51.1	54.9	51.7	57	3.2
Agricultural chemistry	35.3	45.5	51.2	51.1	51	15.7
Aerial control	45.5	48	49.6	50.7	49.3	3.8

Source: Calculated from Civil Service Statistics.

2. Women working at the law enforcement

The law enforcement system is broadly consisted of six occupational series shown on Table 6 in addition to police, including security administration, corrections, police administration, coast guard administration, fire administration and immigration administration. The entire system has been predominately male workforce. Although the number of women civil servants has been increasing significantly during 2006~2012, the percentage is merely from 4.6% to 7.7% (Table 7). Generally speaking, the more police-oriented functions the more male workforce. Corrections series and police are the two that have the lowest percentage of women civil servants are the example. Both are reluctant to open for women because applicants were limited to those graduated from Central Police University and Police Academy before

2011². The immigration administration series, by contrast, has the highest percentage is because any undergraduates from all universities and colleges are eligible to apply the entrance examination.

Table 7 Women at the law enforcement

	Total	women	%	Series	2006	2012
2006	81289	3717	4.6	Security admin.	11.7	18.3
2007	81221	3813	4.7	Corrections	10.9	11.2
2008	81386	4303	5.3	Police admin.	14.4	20.0
2009	81881	4706	5.7	Police	3.8	6.4
2010	81917	5288	6.5	Coast Guard admin.	21.2	18.9
2011	86199	6262	7.3	Fire admin.	13.2	21.7
2012	86953	6692	7.7	Immigration admin.	26.3	31.1
rate	7.0	80.0				

3. Women at the Bench

Finally this paper offers the representation of women at the court systems. Amazingly enough, the number of women judges increases almost double while men judges has only 10% growth rate from 2000 to 2012. It is this reason that 44% judges are women now increased from 31%. It looks like the percentage will go higher in the coming years because women share almost half of the newly appointed judges.

Table 8 Women judges

	Total	Women	%	New women judges	% of new judges
2000	1447	449	31.0		
2001	1606	558	34.7		
2002	1615	570	35.3		
2003	1638	583	35.6		
2004	1649	593	36.0		
2005	1656	609	36.8	92	55.8
2006	1655	618	37.3	62	44.3
2007	1665	642	38.6	77	54.6
2008	1718	688	40.0	85	44.7

² From 2011, new police entrance examination has established that all university students are eligible for the application. 40% of passers are women compared to only 12% in the old one in 2012.

2009	1772	719	40.6	55	45.5
2010	1828	762	41.7	78	53.4
2011	1914	762	39.8	35	49.3
2012	1990	880	44.2	37	49.3

Source: Calculated from Judicial Yuan Statistics.

Issues and Discussions

The above analyses enable us to observe several trends of women civil servants in Taiwanese government. On the whole, the level of passive representation is continued to increase. In middle or lower positions, many administrative occupational series positions and public schools, the passive representation has become too high. And yet in law enforcement and decision-making positions the level is still low. This section discuss these important issues in depth and try to provide possible explanations.

1. Trends toward overrepresentation

In 2012, 50.3% of the women population aged between 25 to 65, and 44% labor employees are women. Women made up 50.6% of the total civil servants, which means the goal of passive representation has been achieved. Furthermore, when excluded the law enforcement, the percentage even go higher to 61%. In over half of the occupational series of the administrative group, women take up more than 50% of the workforce and 13 series are even more than 70%. 75% staffs working at public schools and public hospitals are women, and women teachers consist of almost 70% of the teaching positions in high schools and lower education.

The overall percentages of women employees in Taiwan are high enough to be representative, and in some categories, the percentages are even high enough to be excessively representative, and such trends seem to be on to go. This may be the result of turnover pattern in the last ten years, as shown in Table 9. On the one hand, men take up 2/3 of the retiree population each year. The number of men who now have obtained retirement eligibility is 2.6 times more than that of women. On the

other hand, the percentage of incoming women civil servants has become on a par with that of men. When combining these two factors, the result is that the percentage of women civil servant will increase consistently every year.

Overrepresentation is not compatible with gender mainstreaming or the underlying concept of representative theory, because core public service providers may lack an unbiased perspective on gender, and thus one gender may become dominant. For example, when most teachers in public schools are women, it means that any students aged 6 to 17 will have a relatively high chance to receive education and instructions merely from women, and this will confine them to only one side of the perspective. This by no means is the ideal educational system that any educators of gender equality will endorse.

There are several possible explanations for such overrepresentation. One of them is social values: many parents still urge their daughters to opt for jobs which provide a regular working schedule, a stable and good pay and retirement benefits, so that they can take good care of their families while being career women. Most of governmental jobs fit these job descriptions, and especially the job of teacher will easily become the prime choice with the summer and winter vacation it provides.

Another possible reason is related to the attributes of the governmental positions. Over 60% of the positions in governmental departments are administrative, and only 20% of them are science or technical-related. Because in higher education the phenomenon of gender self-selection is so prevailing, which means women are more prone to major in fields in social sciences, languages and literature, and management while more men study science or technical-related subjects, there will naturally be more women applying for governmental positions.

Yet another reason is the way the government selects its civil servants. According to the Constitution, civil servants in Taiwan must sit through the national examination, which mostly uses the written test method and requires good memorizing skills. As commonly believed, women do better than men in learning methods that rely heavily on memorization. Therefore, as shown in Table 9, except for special examinations, the percentage of women passing the examination is way much higher than that of men.

Table 9 Number of women retirees, newcomers and national examination pass rates

	retirees	male %	newcomers	pass rate				
				All.	Grade 6	Grade 3	Grade 1	Special
2002	1529	75.4	2402	43.45	52.61	51.26	65.54	37.39
2003	1868	73.8	3101	43.46	47.77	46.18	63.16	41.16
2004	1932	73.4	3057	40.99	62.28	50.37	56.07	31.48
2005	2291	71.4	3478	36.89	46.05	43.39	67.13	33.41
2006	2115	71.5	3936	37.80	50.50	41.87	64.20	32.83
2007	2005	70.5	5281	38.00	50.24	41.90	67.74	33.39
2008	2042	68.9	6412	42.39	54.36	50.74	74.87	36.40
2009	3454	66.9	5437	40.44	48.98	47.33	73.84	34.92
2010	2853	68.3	4942	44.44	54.22	50.04	65.86	38.72
2011	3486	66.3	6265	46.28	57.35	54.73	60.74	38.11
2012	3460	66.8	7026	48.00	56.40	55.80	66.50	40.20

2. Underrepresentation at law enforcement

Though the percentage of women civil servants in the law enforcement system has grown significantly, it is still low, especially in the police system. Jobs in the law enforcement system requires physical strength and long working hours and are highly dangerous and unstable, and are to believed not suitable for women. Women law enforcement officials often become the ones who ironically need special protection by their counter sex. Therefore, it is believed that too many women serving in law enforcement departments will lower the organization's performance and set up boundaries when allotting jobs. In a way, this perception may not be completely due to a motive of gender discrimination but fits the common perception of women in Taiwan and the social expectation for career women to put their families before their jobs. With the opposition from feminist groups, now the law enforcement has abolished its limitation on the enrolling number of women civil servants, but has opted for other ways, such as physical examination, to reduce the chance of recruiting women. Though many positions in the law enforcement system may rely heavily on men, there are also many issues, such as crime prevention, domestic violence, sexual abuse, and victim protection, which rely on the abilities of women law enforcer as well.

3. Underrepresentation at the executive positions

The percentages of women managers in administrative agencies have shown a significant growth, especially that in the supervisory positions. The issue at hand is that the percentage of women executives serving in the Upper rank and taking up decisionmaking roles is far lower than average; the percentage of women agency heads and deputy heads in the central government agencies is extremely low and the percentage of women executives at the directorship of the ministry is only about 20%. And while there is a high percentage of women teachers, the percentage of women principals in all public schools is rather small, with a 30% in elementary and junior high schools, 20% in high schools and less than 5% in universities. This shows that the glass ceiling effect indeed exists in higher rankings and decisionmaking positions in Taiwanese government. In administrative agencies where hierarchical leadership is almost the only rule, top career executives are the leading engines and decision-makers for initiating and carrying out policies. Once women top executives are too underrepresentative, it will certainly impose negative influences on achieving goals advocated by active representation and gender mainstreaming.

Considering the fact that in each Rank the percentage of women holding a higher or bachelor degree is higher than that of men, then why do the majority of men assume most of the executive positions? First, the glass ceiling effect is lasting result of the history of male-predominated workforce before 1990s. It should improve and subside when more men in executive positions retire in the future. Second, the current personnel promotion system puts a lot of emphasis on seniority and thus makes it difficult to alleviate the glass ceiling effect in a short amount of time. It is only in the past 15 years or so that a great deal of women have started to enter the civil service sector, and usually, it takes longer than that to get promoted to executive positions. Third, women's choice of applying jobs also reinforces the glass ceiling effect. As shown in Table 6, the average percentage of women serving in internal management (such as personnel administration, accounting, statistics, auditing, service ethic, archives management, historiography and general service administration) positions is about 70%. Therefore, no matter how outstanding their work performance is, women

are easily stereotyped into assistant roles. The predicament is known as the “sticky floor” effect (Guy, 1993). Fourth, the gender-type position stereotype regarding agency head or top executives is still a popular belief in the public sector. Known as the theory of lack of fit (Heilman, 2012; Martell et al., 2012), it is believed that the attributes of women are not compatible with behaviors needed to be an excellent executive or manager which requires the skills of work-related socializing, being decisive, toughness, be masculine or agentic qualities. The incompatibility will hinder performance of the organization. And it is because of such prejudice and stereotype that the percentage of women executives in Taiwanese government remains low.

Conclusions

The percentage of women civil servants in Taiwan is quite as high as many other countries (Table 10), especially much higher than those of Japan and Korea. The women percentage now is identical with that of general population and will be increasing up to the level of overrepresentation in the future. The more compelling issue is the underrepresentation of top positions and executive positions. Taiwan’s percentage is much lower than 33.5% of Senior Executive Service in USA and 36% of Senior Civil Service in UK³. The author believes that women will naturally hold more managerial positions as the consequence of half of civil servants in Grade 9 will be women in the coming years. Yet, the government has to take more aggressive human resource management practices, including special succession and promotion program for women leadership, to increase the number of women agency heads or ministerial directors under the circumstances where the gendered-stereotype regarding executive positions is still out there.

Table 10 The percentage of women holding top and middle positions in countries

	AU	CAN	FR	GR	Japan	Korea	NZ	Sweden	UK	USA
Total	61.7	54.8	51.3	35.7	16.8	35.3	59.3	55.9	53.0	44.0
Top &	51.0	43.2	57.9	20.2	5.4	10.3	42.1	45.7	40.4	

³ http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778_329977.pdf

Middle										
--------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Source: compiled from <http://www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm>. Data are as of 2011 in only core ministries and agencies.

Compared to many Asia countries, Taiwan society has well accepted the concept of gender equality and most importantly governments have implemented key laws and regulations for strengthening the level of gender equality at the workplace. Even though women’s labor participation rate has just about the half, the public sector is one of the most attractive workplace for women because it is based on open competition by the written test only. Thus, passive representation is no longer and will not be the issue for Taiwanese government. The real issue is whether active representation then occurs where there has almost no empirical study in Taiwan (one exception is Chen (2013) for aborigines). Also, another controversial issue is witnessed in the case of law enforcement and foreign affairs. Women groups advocate there shall be no restrictions on women hiring quota which shall instead all base on the open and equal competition. Once women are hired, they try to avoid taking the job assignment that demands more physical demanding and encounters uncomfortable living conditions. This causes a big debate about what women want is whether a real gender-blindness equality or a different equal treatment.

Reference

- Bradbury, Mark and J. Edward Kellough. 2007. Representative Bureaucracy: Exploring the Potential for Active Representation in Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 697-714.
- Bradbury, Mark and J. Edward Kellough. 2011. Representative Bureaucracy: Assessing the Evidence on Active Representation. *American Review of Public Administration*, 41, 157-167.
- Chen, Hsin-Tan. 2000. Employment Pattern and Mobility: An Organizational Demography Perspective. *Asia Economic Management Review*, 6(2), 59-82. (in Chinese)
- Chen, Wen-Shih. 2013 (forthcoming). Do Aboriginal Civil Servants Care more Aborigines? An Empirical Analysis. *Journal Public Administration & Policy* (in

Chinese)

- Daley, Dennis M. 1998. Attribution Theory and the Glass Ceiling: Career Development among Federal Employees. *International Journal of Organizational Theory & Behavior*, 1(1), 93-116.
- Dolan, Julie A. 2000. The Senior Executive Service: Gender, Attitudes, and Representative Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 513-529.
- Dolan, Julie A. and David H. Rosenbloom (eds.) 2003. *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe.
- Guy, Mary E. 1993. Glass Ceilings, Glass Walls, Sticky Floors, and Trap Doors: Dilemmas for Women in Administration. Paper presented at the 54th National Training Conference, American Society for Public Administration.
- Heilman, Madeline E. 2012. Gender Stereotypes and Workplace Bias. *Research in Organizational Behavior*, 32, 113-135.
- Keiser, L. R. et al. 2002. Lipstick and Logarithms: Gender, Institutional Context, and Representative Bureaucracy. *American Political Science Review*, 96, 553-564.
- Kingsley, J. Donald. 1944. *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Yellow Springs, Ohio: Antioch Press.
- Krislov, Samuel and David H. Rosenbloom. 1981. *Representative Bureaucracy and the American Political System*. New York: Praeger.
- Lan, Dora C.; Long W. Lam and Sabrina Deutsch Salamon. 2008. The Impact of Relational Demographics on Perceived Managerial Trustworthiness: Similarity or Norms? *The Journal of Social Psychology*, 148, 187-208.
- Lim, H. H. 2006. Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and Active Representation. *Public Administration Review*, 66, 193-204.
- Martell, Richard F., Cynthia G. Emrich and James Robison-Cox. 2012. From Bias to Exclusion: A Multilevel Emergent Theory of Gender Segregation in Organizations. *Research in Organizational Behavior*, 32, 137-162.
- McCain, Bruce E., Charles O'Reilly and Jeffrey Pfeffer. 1983. The Effects of Departmental Demography on Turnover: The Case of a University. *Academy of Management Journal*, 26, 626-641.
- Meier, K. J. 1993. Latinos and Representative Bureaucracy: Testing the Thompson and Henderson Hypotheses. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3, 394-414.
- Meier, K. J. and J. Nicholason-Cotty. 2006. Gender, Representative Bureaucracy, and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault. *Public Administration Review*, 65, 850-860. *Public Administration Review*, 66, 193-204.
- Meier, Kenneth, Robert D. Wrinkle and J. L. Polinard. 1999. Representative

- Bureaucracy and Distributional Equity. *Journal of Politics*, 61, 1025-1039.
- Mosher, Frederick C. 1968. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Park, Sanghee. 2012. Does Gender Matter? The Effect of Gender Representation of Public Bureaucracy on Government Performance. *American Review of Public Administration*, 43, 221-242.
- Pfeffer, Jeffrey. 1983. "Organizational Demography." In L. L. Cummings and Barry M. Staw (eds.) *Research in Organizational Behavior*, vol. 5. Greenwich, Conn.: JAI Press.
- Pfeffer, Jeffrey. 1985. Organizational Demography: Implications for Management. *California Management Review*, 28, 67-81.
- Pitts, David and Elizabeth Jarry. 2007. Ethnic Diversity and Organizational Performance: Assessing Diversity Effects at the Managerial and Street Levels. *International Public Management Journal*, 10, 233-254.
- Saidel, J. R. and K. Loscocco. 2005. Agency Leaders, Gendered Institutions and Representative Bureaucracy. *Public Administration Review*, 65, 158-170.
- Seldon, Sally C. 1997. *The Promise of Representative Bureaucracy*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Seldon, Sally C., Jeffrey L. Brudney and J. Edward Kellough. 1998. Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory. *American Journal of Political Science*, 42, 717-744.
- Su, Kuo-Hsen, Hsin-Tan Chen, and K. S. Yeh. 1999. Organizational Demography and Organizational Performance: Taiwan Enterprises. *Management Review of National Taiwan University*, 10(1), 1-38. (in Chinese)
- Thomas, David A. and Robin J. Ely. 1996. Making Differences Matter: A New Paradigm for Managing Diversity. *Harvard Business Review*, ??(5), 79-90.
- Tsui, Anne S. and Charles A. O'Reilly III. 1989. Beyond Simple Demographic Effects: The Importance of Relational Demography in Superior-Subordinate Dyads. *Academy of Management Journal*, 32, 402-423.
- Tsui, Anne S., Terri D. Egan and Charles A. O'Reilly III. 1992. Being Different: Relational Demography and Organizational Attachment. *Administrative Science Quarterly*, 37, 549-579.
- Wiersema, Margarethe F. and Allan Bird. 1993. Organizational Demography in Japanese Firms. *Academy of Management Journal*, 36, 996-1025.
- Wilkins, Vicky M. and Brian N. Williams. 2008. Black or Blue: Racial Profiling and Representative Bureaucracy. *Public Administration Review*, 68, 654-664.
- Wise, Lois R. 2003. "Representative Bureaucracy." In B. Guy Peters and Jon Pierre (eds.) *Handbook of Public Administration*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.

Zenger, Todd R. and Barbara S. Lawrence. 1989. Organizational Demography: The Differential Effects of Age and Tenure Distributions on Technical Communication. *Academy of Management Journal*, 32, 353-378.

科技部補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2014/08/09

科技部補助計畫	計畫名稱: 初任公務人員民主公共服務認知調查研究
	計畫主持人: 施能傑
	計畫編號: 100-2410-H-004-064-MY2 學門領域: 公共行政
無研發成果推廣資料	

100 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：施能傑

計畫編號：100-2410-H-004-064-MY2

計畫名稱：初任公務人員民主公共服務認知調查研究

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	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%		
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>尚未撰寫文章投稿，預計日後為進行。 研究成果主要是首次提出「民主公共服務」概念，並自行建構量表，經檢定分析後，顯示這個兩表通過基本的考驗，可供後續研究者繼續使用並修正改善之。民主服務概念是民主社會公務人員應該具備的服務態度認知，這也是本研究的原創性所在。</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	

科技部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）

將會寫論文投稿

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）

研究成果主要是首次提出「民主公共服務」概念，並自行建構量表，經檢定分析後，顯示這個兩表通過基本的考驗，可供後續研究者繼續使用並修正改善之。民主服務概念是民主社會公務人員應該具備的服務態度認知，這也是本研究的原創性所在。