

台灣文官的公共服務價值觀與新公共 服務精神的比較：經驗調查初探

蔡秀涓*

《摘要》

本文藉由「二〇〇八台灣文官意見調查」部分實證資料，初步瞭解處在台灣民主系絡中，我國文官最重視的公共服務價值觀有哪些，並嘗試與被視為是目前公共行政研究相關學派中，因為倡議以「民主」、「公民意識」與「公共利益」等公共服務價值觀，可能較有助於民主發展的「新公共服務學派」進行比較。研究結果發現，我國文官之公共服務價值觀，除了與新公共服務學派之主要價值觀並不完全一致以外，亦與傳統公共行政與新公共管理有所區別，而呈現出一種屬於將「專業」價值視為是最重要公共服務價值的特色。台灣文官所重視的公共服務價值觀，呈現出對民主治理具有基本面的正面貢獻，但仍潛藏部分風險的特色。

[關鍵詞]：新公共服務、民主治理、文官、公共服務價值

投稿日期：98年9月10日；接受刊登日期：98年10月12日。

* 東吳大學政治學系副教授。聯絡地址：台北市士林區臨溪路70號東吳大學政治學系。
聯絡電話：28819471-6286。電子郵件：janetsai@scu.edu.tw。

行政國家的發展與政治民主的增長，是現代政府最重要的兩個發展趨勢，…無庸置疑地，這兩者也都各自具備為當代所認可的價值。但是，如何將兩者進行「最適的混合」，以求得當代政府運作最佳的綜效，至今仍是渾沌不明。

-Joel D. Aberbach, & Bert A. Rockman (1988: 606)

「今日政治生活最重要的發展之一，就是政府公共政策如何被形成，已產生劇烈的變化。在過去，政府在各個治理面向都扮演主導的角色，並且被視為是民間社會的領航者。若以運動比賽做為類比，則整個公共政策形成過程此一賽局，參與者僅有民選官員以及政府機關的政策倡議者。儘管公共行政人員亦是場中一份子，但基本上是非常邊緣化的。…隨著時間與環境的改變，公共政策規劃與執行的遊戲規則不再只是由政府主導。真確的說法是，觀眾不再只是在旁觀看，而是在每一環節均參與其中。」

-Janet V. Denhardt, & Robert B. Denhardt (2001: 391)

壹、公共服務價值觀與民主治理

政府公共服務應以哪些核心價值為主？最早出現在文獻的正式討論，應可追溯至 Wilson 於一八八七年所提出的「行政的研究」一文（Wilson, 1887），於此經典文獻中，Wilson 指出行政研究應專注在兩項重點。第一項為「政府可以適當而成功地做哪些事？」；第二項重點則為「政府如何能以最大的效率及最少的金錢或成本來運作？」。¹ Wilson 此種觀點，不僅反映出當時在十九世紀末，公共行政為了與政治學研究焦點有所區分成為一門獨立學科，因而採取的政治行政兩分立場；亦將「效率」相關的概念，作為政府與文官從事公共服務最核心的價值。

此後，整個公共行政理論與實務界，即將政府內部管理之效率、效能，以及管

¹ 此一論點的原文為：「It is the object of administrative study to discover, first, what government can properly and successfully do, and, secondly, how it can do these proper things with the utmost possible efficiency and at the least possible cost either of money or of energy.」。

理技術的發展，視為是政府公共服務的主要價值（Wilson, 1887; Goodnow, 1900; Weber, 1947）。即使一九七〇年代新公共行政學派為傳統以重視效率和效能為主的公共行政理論與研究，注入社會公平新元素，但仍未否認效率、效能、績效等以政府內部管理運作為主軸的價值觀，仍是公共行政研究與政府公共服務的重要核心價值。這樣的論述，可從 Frederickson（1971）的陳述獲得佐證：

「什麼是公共行政？何者為其目標與理據？典型的答案為效能、經濟，以及為達成此兩項目標所必須進行的管理。…公共行政的基本論述，幾乎就是以經濟和效能為主的較佳管理。新公共行政則對於傳統公共行政的目標與論述，再增加社會公平。」。

自 1980 年代迄今不墜引領全球各國政府改革的公共管理學派，其焦點更是以效率、效能、績效等管理主義導向的價值觀為主。觀察從十九世紀末至二十世紀八〇年代主導政府公共服務的主要價值可知，儘管不同時期發展形成的學派強調重點有別，但基本上均未強調或否認，當代政府主要的公共服務價值觀係以效率、效能、績效為主。由於這些價值均屬於典型管理高權的範疇，因此，當這些價值觀在政府公共服務提供與輸送過程被強調時，即意味著政府與文官，在公共政策制定、執行與治理各面向，都扮演主導的角色。而且，為了減少決策過程參與者過多，以致延宕決策時間與提昇溝通成本，影響效率、效能的表現，政府決策者與文官的最佳策略，就是應盡量減少治理過程中，公民與民間的參與。

上述以效率、效能、績效等為主的公共服務價值觀，對照當代國家民主政治發展，強調政府治理應以「主權在民」的民主作為公共服務最核心價值觀，呈現出不一致價值觀。政府與文官於治理過程與行政運作落實的公共服務價值觀，與民主政治體制所奉持的公共服務價值觀二者不一致，以及對政府治理與民主政治發展造成的影響，自二十世紀中期開始引發學界與實務界的關注。也因此，嘗試找出以官僚為主要對象的行政改革，² 應如何鑲嵌至政治民主的相關研究（Waldo, 1952; March & Olsen, 1995; Wamsley & Wolf, 1996; Denhardt & Denhardt, 2000; 2001; 2007），即

² 本文中，官僚、文官、公務人員與公共服務者四個概念，基本上均指涉相同概念，四個名詞交互使用，係為行文系絡所需。

陸續浮現。

分析為何需關注民主國家公共服務人員之公共服務價值觀，與民主政治強調之以民意為主的公共服務價值觀是否一致？以及為何二者應盡可能一致等相關議題，本文認為主要是因為以下幾個理由。

首先，從民主政治運作與政府行政運作正當性而言，如果一個民主國家選舉與各種議會制度雖然完備，但是，政府的行政決策與治理過程，卻僅在反映政治人物與官僚等決策者的偏好，並無法充分反映民意，反而漠視、壓抑甚至背離民意。則不僅政府之正當性（*legitimacy*）不復存在，更將會傷害民主政治之民主精神進而破壞民主政治運作。

其次，當代的政府治理，儘管民選人員仍扮演一個重要的角色，但由於現實的政治系統運作，公共服務者由於其位處政府治理環境的內環，又兼具公民的身份。因此，成為許多論者眼中，最有機會扮演融合政治民主與行政發展的關鍵性角色。尤其是當公民感覺政治運作過程並無法真實反映公民意見時，如果公共行政人員對民主價值的堅持與力量猶在，能夠在行政決策過程中，將公民意見真正做為決策重要參考依據，則具民主精神的文官體系，仍將可扮演支撐一個國家民主政治發展的重要支柱。也因此，以公共行政理論發展而言，始自一九六〇年代的新公共行政學派與黑堡宣言即積極主張，政府必須是以公共利益與服務對象為重心的組織，行政人員更必須是能體現公民公共利益的主體，公共行政則必須是民主行政。

再就政府運作的現實系絡變化而言，誠如 Denhardt 與 Denhardt（2001: 391）所言，由於：1. 福利國家重塑政府在公共服務輸送過程的角色；2. 市場的擴張為組織提供許多新的方法滿足社會功能；以及 3. 各項科技使得公民更有管道接近政府等因素，使得公民更積極也更有意願瞭解及參與政府決策過程。

再加上誠如 Stoker（2006）觀察當代民主國家發展所指出的，公民由於日漸省悟政治過程主要在反映政黨偏好；因而選舉過程公民實質參與日漸降低；進而產生對政治人物與國家的不信任等因素。公民為了確保意見與需求能真正在政府決策過程中被實踐，因而日益採取更多公共政策過程中積極參與的策略，企圖降低政治人物與政治利益糾葛對公共利益的斬傷。

以上種種民主政治困境與政府治理系絡改變的現實因素，不僅衝擊公共行政者在公共服務過程中之角色扮演，更迫使公共行政者必須瞭解：「今日政治生活最重

要的發展之一，就是政府公共政策如何被形成，已產生劇烈的變化。在過去，政府在各個治理面向都扮演主導的角色，並且被視為是民間社會的領航者。若以運動比賽做為類比，則整個公共政策形成過程此一賽局，參與者僅有民選官員以及政府機關的政策倡議者。儘管公共行政人員亦是場中一份子，但基本上是非常邊緣化的。…隨著時間與環境的改變，公共政策規劃與執行的遊戲規則不再只是由政府主導。真確的說法是，觀眾不再只是在旁觀看，而是在每一環節均參與其中。」（Denhardt & Denhardt, 2001: 391）。

換言之，由於治理環境系絡的巨幅變化，政府決策過程必須納入更多的公民意見及參與管道。而此，即意味著公務人員必須調整自我角色與公共服務價值觀。除了傳統以政府主導所強調的效率效能等公共服務價值觀之外，必須趨向更加尊重民主、公共利益與公開等，以服務對象為焦點的公共服務價值觀。否則，如果政府決策者與行政人員仍未能「真正」傾聽與尊重公民真正的需求與意見，仍一味地以自我認知的想法，決定公共政策方向與內容，將使得所提供的公共服務並非公民所需，更背離民主政治的精髓。

基於總體民主國家治理系絡的改變，以及政府公共服務必須以民主精神與民主政治的永續為基礎，以 Robert B. Denhardt 與 Janet V. Denhardt 兩位學者為首，部分理念根源自新公共行政學派，主張公共行政應以民主系絡為基礎，公共行政者的作為必須成為支持民主政治發展的最重要力量之一，並強調公共服務輸送必須以「民主」及相關概念（例如公共利益、社群主義、公民社會、公民意識等）作為公共行政核心的「新公共服務學派」（New Public Service）的基本精神與相關理念，就被視為是民主國家如何透過行政體系之文官公共服務價值觀改革，以永續民主政治發展的重要理論。

台灣，自一九八七年解嚴後，即進入民主轉型時期，至一九九六年被視為民主轉型時期的完成，進入民主鞏固時期。於二〇〇〇年進行第一次和平的政黨輪替，於二〇〇八年則呈現了二次政黨輪替。此民主化過程，使台灣成為 Huntington (1991) 所言，於一九七四以後發展而成的「第三波新興民主國家」重要代表之一。³

³ Huntington 於 *The Third Wave: democratization in the late twentieth century* (1991) 一書

在歷經超過二十年的台灣政治民主化過程，我國政府運作體系與文官也面臨整體治理環境的變化，來自公民社會與各種非營利團體，對公共政策之關懷與議題倡議，使得行政運作過程必須納入更多公民意見。因應公民參與決策的需求因而造成的行政程序改變，迫使公務人員必需遵循一定的法定程序，例如行政程序法對於政府決策程序的要求，政府資訊公開法要求各行政機關之相關決策與相關資訊必須更加透明化。處在公民希望更積極瞭解與參與政府決策過程的當前系絡，政府運作目標也不再僅能以效率、效能等做為主要的公共服務價值觀，而是必須更加重視民主與民意等民主政治的價值。

處在上述充滿挑戰與以往明顯不同的治理系絡中，我國公務人員認為最重要的公共服務價值為何？這些公共服務價值與新公共服務的主要精神有哪些異同之處？這些異同對台灣的民主治理又有哪些意涵？基於新公共服務學派主張公共服務者應有的公共服務價值觀，被視為是對於民主治理與民主政治重要的精神；再加以我國已進入民主國家之林二十年，迄今仍無對我國公務人員公共服務價值觀進行的實證分析。因此，本文嘗試探究我國文官公共服務過程中，主要的公共服務價值信仰與新公共服務學派之異同，並嘗試闡述這些異同所代表之意義。

具體而言，本文係就：1. 公共服務價值觀與民主治理；2. 新公共服務學派之公共服務價值；3. 台灣文官公共服務價值觀調查結果；4. 台灣文官公共服務價值觀與新公共服務價值觀之比較與討論；5. 結論與建議等五部分進行論述。除了第一節已如上所述，其餘四個部分將依次加以論述。此外，本文主要是採取文獻探討法與面訪調查方法，做為本文比較台灣文官公共服務價值觀與新公共服務精神之主要研究方法。文獻探討法用於相關理論與文獻之檢閱與分析，以及做為發展面訪問卷及後續分析之基礎。面訪調查則在於透過對我國文官之公共服務價值觀，進行第一手實證資料之蒐集，以做為本文析論之實證基礎。

中，依據民主國家發展時間先後，將各國民主化區分為三波。第一波民主化國家係指在一八二八至一九二六年間完成民主化者，第二波民主則是發生在一九四三至一九六二年間的民主化國家，第三波民主則是指自一九七四年迄今進行民主化的國家，其中，一九九〇年代前後，更是國家民主化的高峰，台灣即屬於此第三波民主化的國家。

貳、新公共服務學派之公共服務價值

本文主要重點在於瞭解我國文官之公共服務價值觀，與新公共服務學派主張之公共服務價值觀二者之間的異同；以及這些異同所代表的意義。因此，論述焦點將不在新公共服務學派的興起、理論背景，以及新公共服務學派與傳統公共行政及新公共管理學派之差異等議題。以下，本段將略以說明新公共服務學派之主要公共服務價值觀，據以做為後續分析的基礎。

Denhardt 與 Denhardt 兩位學者於回溯新公共服務學派理論根源時指出，民主的公民意識（Theories of Democratic Citizen）、社群與公民社會模型（Models of Community and Civil Society）、組織人性主義與新公共行政（Organizational Humanism and New Public Administration），以及後現代公共行政（Postmodern Public Administration）等理論（Denhardt & Denhardt, 2007: 27）。由於這些理論均係以政治系統與組織中的「民主」概念為軸心。也因此奠定新公共服務學派以「民主」（Democracy）做為公共服務最重要的價值陳述之基礎。

新公共服務學派以民主做為公共服務最重要價值觀的理念，主要係呈現在 Denhardt 與 Denhardt 二位作者之〈新公共服務：民主優先〉（The New Public Service: Putting Democracy First）（2001）一文中。而在兩位作者之《新公共服務：服務而非領航》（*The New Public Service: Serving, Not Steering*）（2003, 2007）一書的首章，則有更清晰的闡述。兩位作者指出：

「政府不應該如企業般運作，而是應該以民主方式運作。這個世紀與全球政府，無論是民選或是被任命的公共服務者，都應該以民主作為行事的原則。同時亦應對於公共利益（public interest）、治理過程（governance process），以及擴大民主的公民意識（expanding democratic citizenship）有相同的承諾。因此，他們必須學習新的政策發展與政策執行技能，瞭解與接受所面臨的各種挑戰。…於此過程中，公共服務者也必須與公民有所連結。行政人員必須『傾聽』（listening）而非『告知』（telling）公眾，必須『服務』（serving）而非『領航』（steering）。透過公共服務者的邀請，甚至是慫恿（urging），常民百姓得以在政府治理

過程中變得積極參與。公民與公共服務者攜手界定與強調共同的問題，並得以互利互惠。我們建議這種採取新態度與新的投入精神，正在公共行政萌發的運動，稱之為『新公共服務』（The New Public Service）。」（Denhardt & Denhardt, 2007: 3）

除了以上對新公共服務以民主做為最重要公共服務價值觀之論述外，為了對新公共服務的核心價值與基本精神有更為完整的論述，Denhardt 與 Denhardt 兩位作者於二〇〇三年發表，於二〇〇七年擴大改版的《新公共服務：服務而非領航》（*The New Public Service: Serving, Not Steering*）一書，共計以七章分別論述新公共服務的基本精神，此七項公共服務的基本精神，基本上就是為了使新公共服務的公共服務價值觀得以更具體，且足以做為公共服務者行事之準則所提出者。由於篇幅所限，以下僅略以介紹此七項新公共服務的基本精神，以對新公共服務學派之公共服務價值觀有更清楚的理解。⁴

1. 服務公民，而非顧客（Serve Citizens, Not Customers）

此項精神主要意指公共利益是對於共享價值對話所得的結果，而非個別利益的集合。因此，公共服務者不應該只是回應顧客的需求，而是必須將焦點放在與公民建立一個信任與集體合作的關係。

2. 追尋公共利益（Seek the Public Interest）

此項精神主要意指公共行政人員必須致力於建立，「公共利益至上」（public interest paramount）此一集體與共享的觀念。這項精神的目的，並不是在於藉由個別公務人員或官員的選擇，尋求一個快速的解決方法。而是在於強調透過共享的利益與責任分擔，獲致共同的公共利益。

3. 重視公民意識更勝於企業家精神（Value Citizenship over Entrepreneurship）

此項精神意指公共利益，必須藉由公共服務者與公民，對社會作出有意義貢獻的承諾才能有較佳的提昇；而非藉由具有企業家精神的管理者，以宛如賺取公共錢

⁴ 本段各項基本精神之標題取自 Denhardt 與 Denhardt 兩位作者二〇〇七之《新公共服務：服務而非領航》（*The New Public Service: Serving, Not Steering*）一書，第三章至第九章章名，各項精神之內容則主要源自這兩位作者（2001: 398-399），並略以闡述改寫而成。

財的行動方式所能獲致的。

4. 策略性思考，民主性行動 (Think Strategically, Act Democracy)

此項精神主要意指公共政策與方案，必須透過集體努力與集體過程，才能最有效的符合公共需求，而此種集體努力與過程，所獲致的公共利益也才是最負責任的方法。

5. 體認課責並非易事 (Recognize that Accountability Isn't Simple)

此項精神主要意指公共服務者不應只是關注市場，更必須同時注意法律、憲法、社群的價值、政治常規、專業標準，以及公共利益。換言之，所謂的民主課責，來源是多元的，而非僅是傳統行政機關內部因層級節制，公務人員對其長官的內部課責而已。從新公共服務的觀點而言，民主政府表現課責的面向，更多是源於民主政治而來，對公民、公共利益、政治社群價值等之外部課責。

6. 服務而非領航 (Serve Rather than Steer)

此項精神主要意指公共服務者的主要角色，在於幫助公民表達與滿足他們共享的利益，而非在企圖控制與主導社會發展的方向。換言之，公共服務者的角色，應在於協助公民瞭解己身的公共利益，匯集這些公共利益，並積極在公共政策與服務過程中加以彰顯與落實。而不是扮演傳統政府公共官僚的角色，自認為是民間社會引領者的定位。

7. 重視人民，而非僅重視生產力 (Value People, Not Just Productivity)

此項精神主要意指公共服務者與其所參與的網絡，如果透過一個基於尊重所有人的合作過程與共享領導的過程運作，則長期而言較可能會成功。換言之，從新公共服務基本精神而言，政府文官於公共政策化與執行過程中，必須真正重視公民，與公民形成一個相互合作與尊重的合作機制與政策網絡，才能獲取長期的公共利益。政府文官若僅重視所謂的生產力，而將公民意見與參與，視為是行政過程與生產力的負面因素，將難以真正維護公共利益。

綜觀以上新公共服務學派之理論根源、以民主作為政府與文官公共服務最重要價值之理念，以及新公共服務的七項精神可知，新公共服務學派係以民主國家治理最根本的價值－「民主」，作為最重要、也是最優先與最核心的價值。為了使政府

的行政運作，能成爲支持民主政治的重要支柱，則行政運作的主體－「公共服務者」就必須能真正體認民主的意義，以實踐人民主權的理念。因此，在整個公共政策與服務的制訂與輸送過程中，爲了能真正了解與滿足公民的需求及公共利益，就必須真心誠意的扮演公民意見與利益表達者與匯集者的角色，並積極的與公民建立共享、互相尊重與信任的網絡，如此才能真正提昇公共利益，落實真正的民主精神，並使公共行政成爲支撐國家政治民主的礎石。

因此，新公共服務學派主張的公共服務價值，就是以民主做爲最核心價值，爲了實踐此民主價值所衍伸的相關公共服務價值，則有與民主治理相關的概念、公共利益、強調公民積極參與政府治理過程的民主公民意識等。

參、台灣文官公共服務價值觀調查結果

本文前述指出，在歷經超過二十年的台灣政治民主化過程後，當前我國政府運作體系與文官面臨治理環境的變化，行政運作過程必須更加的尊重公民意見，這即意味著政府各級公共服務者必須在公共服務過程中，更加的尊重與落實民主、公共利益與公民意識，以及各項與民主相關的公共服務價值。爲了瞭解我國公共服務者之公共服務價值觀，與這些被視爲是新公共服務學派價值觀之異同，本文以「2008台灣文官意見調查」中，我國文官對公共服務價值看法的調查結果作爲分析的基礎。以下僅略以介紹此項調查，並分析我國文官公共服務價值觀相關態度。

一、分析資料來源與公共服務價值觀問卷設計

(一)「二〇〇八台灣文官意見調查」樣本與施測過程

本文所用以分析我國文官公共服務價值觀與新公共服務基本精神異同之實證資料，係來自「二〇〇八台灣文官意見調查」中，有關我國文官對公共服務價值看法此一部份的調查結果。⁵「二〇〇八台灣文官意見調查」此項調查的目的，在於瞭解

⁵ 本項調查原係二〇〇八—二〇〇九國科會所補助的「台灣民主治理機制鞏固之研究之子計劃一：權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務／事務人員關係」。計劃主持人爲政治大學公共行政學系陳敦源教授，協同主持人爲政治大學公共行政學系黃東益教

台灣文官對民主治理基本價值與相關議題之看法。由於此項調查的主題，為台灣學界與實務界首次進行的研究，因此，為了獲得較全面性與更具信度的研究結果，本項調查採面訪的方式進行。⁶

「二〇〇八台灣文官意見調查」主要調查對象，是以行政院暨所屬機關適用「公務人員任用法」之一般行政機關公務人員為主。基於警察機關人員之特殊性，因此加以排除。以二〇〇七年底本項研究進行抽樣時，「全國公務人力資料庫」為抽樣基礎，符合本研究之公務人力母體共計有 130,559，依照 Edwards 等人 (Edwards, Thomas, Rosenfeld, & Kewley, 1997: 63) 抽樣理論，母體在 100,000 以上者，以 99% 信心水準，正負誤差 3% 而言，所需有效樣本數為 1,809 份。基於使有效樣本數高於最低有效樣本數，以使本研究更具信效度之考量。因此，本項調查決定抽出 2,000 人。本調查基於我國文官體系最重要兩項特徵，分別是受訪者的服務機關層級為中央或地方，以及官等為簡任（簡派）或薦任（薦派）或委任（委派）兩個項目分層，遂採分層隨機抽樣方式分配受訪樣本。中央應抽人員與地方應抽人員比例約為 52.5%：47.5%；官等比例應為簡任 6.2%、薦任 54.9%、委任 38.9%，抽樣結果請見表 1。⁷

授，計劃編號：NSC 96-2414-H-004-037-SS2。主要執行過程中，在研究議題與問卷題目貢獻的過程，還包括政治大學公共行政系詹中原教授、蕭乃沂教授，以及本文作者的參與。

⁶ 由於「二〇〇八台灣文官意見調查」共計有九大面向 97 題，因此礙於篇幅所限，本項調查之源起、研究架構、具體研究面向、問卷設計與調查過程及相關討論未於本文說明。但有興趣之讀者，請參考蕭乃沂、黃東益、陳敦源、呂佳瑩（2008）、陳敦源、呂佳瑩（2008）、黃東益、施佳良、謝忠安（2008）、蕭乃沂、陳敦源、蘇偉業（2008）、蔡秀涓、王千文（2008）、張智凱、高培智、詹中原（2008）等文獻。

⁷ 本調查抽樣時，於考量訪問失敗可能性之後，參考洪永泰（2004）所提出的膨脹樣本（或稱擴充樣本）的概念，事先將總抽樣人數按比例膨脹為預定樣本有效樣本數 2,000 人的四倍，並以其比例於各層次中抽出對應樣本數而組成所有受訪樣本（引自蕭乃沂、黃東益、陳敦源、呂佳瑩，2008；陳敦源、呂佳瑩，2008）。

表 1 台灣文官意見調查母體服務機關與官等分配

	母 體			預定有效樣本數		
	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	簡任簡派	薦任薦派	委任委派
中央政府	6843 5.2%	38747 29.7%	22962 17.6%	105 5.2%	594 29.7%	352 17.6%
地方政府	1226 0.9%	32973 25.3%	27808 21.3%	19 0.9%	505 25.3%	426 21.3%
總 計	8069 6.2%	71720 54.9%	50770 38.9%	124 6.2%	1099 54.9%	778 38.9%

資料來源：本文依蕭乃沂、黃東益、陳敦源、呂佳瑩（2008：15）重新整理。

為了使「二〇〇八台灣文官意見調查」此項堪稱國內學界，首次以民主治理為主題，以全國各級公務人員為對象，並且在調查方式上亦屬首次以面訪方式進行的大規模調查，得以更加周延。因此，此項調查研究於正式問卷進行施測之前先經過非本研究團隊之專家學者共計十餘人三場的專家討論，以盡可能使問卷之效度達到一定水準以上；此外，亦事先依照正式樣本分配之服務機關與官等比例，於二〇〇七年十二月底先抽取 51 位受訪者進行前測並據以進行最後的問卷題目修正意見。正式問卷則於二〇〇八年一月二十四日至三月十四日進行正式的面訪調查，最後成功樣本為 1,962 人，已超過 99% 信心水準，正負誤差 3% 之條件下，所需有效樣本數 1,809 份之條件。

分析成功樣本中，受訪者的工作相關屬性分佈，政府層級與官等分佈均與原先抽樣設計相符，任職於中央的受訪者有 52.5%，任職於地方的受訪者有 47.5%。簡任、薦任與委任人員官等比例分別為 6.2%、54.9%、38.9%。顯示有效成功樣本與母體於服務機關層級與官等並無差異，具有良好的代表性，若依照抽樣理論而言，本文受訪者之意見足以推論至母體。

（二）台灣文官公共服務價值觀問卷設計

「二〇〇八台灣文官意見調查」中，本文所據以分析的我國文官公共服務價值觀此一面向之問卷設計，主要是參考蔡秀涓、陳敦源、余致力、謝立功（2008）研究中，各主要民主國家公共服務倫理價值（表 2）、以及該研究中焦點團體對我國公共服務應有倫理價值之看法共計 16 項，再增加研究團隊認為我國公部門中被視

為是傳統政府部門重要價值的「尊重前輩」此一項目而成。

表 2 主要民主國家公共服務倫理價值彙整表

國別	核心價值
英國	常任文官：廉潔、正直、客觀、公平、政治中立 政務首長：無私、廉潔、客觀、課責、公開、誠實、領導
加拿大	民主（政治中立）、專業、倫理（公共利益）、人本
德國	公共利益、執行職務、服從、中立、沈默、忠誠
日本	常任文官：清廉、負責、公共利益 政務官：清廉、信任、
韓國	廉潔透明、公正、公共利益、效率

資料來源：蔡秀涓等（2008）。

經過對表 2 的整理後，「二〇〇八台灣文官意見調查」有關我國文官公共服務價值看法之問卷，遂擇定 17 項價值再加上「其他」一項做為選項（表 3），而由受訪者依「最重要」、「第二重要」與「第三重要」分別單選各一項價值。

表 3 「二〇〇八台灣文官意見調查」公共服務價值選項表

(01) 民主	(02) 正直	(03) 負責	(04) 公平
(05) 行政中立	(06) 誠實	(07) 公共利益	(08) 客觀
(09) 公開	(10) 效率	(11) 忠誠	(12) 服從
(13) 專業	(14) 沈默	(15) 人本	(16) 廉潔
(17) 尊重前輩	(18) 其他（請直接填入答案欄中）		

資料來源：本研究。

二、台灣文官公共服務價值觀調查結果

從表 4 可以瞭解，在 17 項公共服務價值中，我國文官認為最重要的公共服務價值，排名前五項者，分別為廉潔、公共利益、負責、行政中立與專業，其中，公共利益係屬一般民主國家高度被強調的重要價值，亦是新公共服務學派所強調的公共服務價值項目之一。至於民主國家最重要的基本價值－「民主」，以及被視為民主治理重要指標之「公開」，則是分別排名第 9 與第 13。

再就我國文官認為第二重要的公共服務價值分析，排名前五項者，分別為廉潔、負責、專業、公平與效率等價值觀。至於民主、公共利益與公開等幾項民主國家與新公共服務學派所強調的公共服務基本價值，則分別排名為第 11、6 與 13。

而台灣文官認為是第三重要的公共服務價值排名中，前五項分別為專業、效率、廉潔、負責與公平。同樣的，民主、公共利益與公開等幾項民主國家重要的公共服務基本價值，均未被我國文官列在前幾項重要的公共服務價值中，分別排名為第 12、6 與 10。

表 4 台灣文官認為最重要的公共服務價值

選項	最重要 人數(比率)	排名	第二重要 人數(比率)	排名	第三重要 人數(比率)	排名	加權分數	總排名
1.民主	88(4.5)	9	52(2.7)	11	46(2.4)	12	414	10
2.正直	96(4.9)	8	72(3.7)	10	49(2.5)	11	481	9
3.負責	250(12.8)	3	241(12.3)	2	218(11.2)	4	1450	2
4.公平	148(7.6)	7	200(10.2)	4	175(9.0)	5	1019	6
5.行政中立	246(12.6)	4	170(8.7)	7	130(6.7)	7	1208	5
6.誠實	152(7.8)	6	159(8.1)	8	83(4.2)	9	860	7
7.公共利益	269(13.8)	2	174(8.9)	6	155(7.9)	6	1310	4
8.客觀	38(1.9)	12	96(4.9)	9	99(5.1)	8	405	11
9.公開	16(0.8)	13	42(2.1)	13	58(3.0)	10	190	13
10.效率	50(2.6)	10	188(9.6)	5	264(13.5)	2	790	8
11.忠誠	48(2.5)	11	43(2.2)	12	42(2.1)	13	272	12
12.服從	8(0.4)	15	10(0.5)	15	29(1.5)	14	73	15
13.專業	185(9.5)	5	237(12.1)	3	312(16.0)	1	1341	3
14.沉默	0(0.0)	18	1(0.1)	17	1(0.1)	17	3	18
15.人本	13(0.7)	14	14(0.7)	14	17(0.9)	15	84	14
16.廉潔	336(17.2)	1	245(12.5)	1	259(13.3)	3	1757	1
17.尊重前輩	6(0.3)	16	10(0.5)	15	16(0.8)	16	54	16
18.其它	4(0.2)	17	0(0.0)	18	1(0.1)	18	13	17
總計	1953(100)		1954(100)		1954(100)			

說明：加權分數之計算，係依照各項目最重要、重要、還算重要之次數，分別乘以 3、2、1 不同倍數所得。

資料來源：本研究。

再將各項公共服務價值之第一重要、第二重要與第三重要等項加權分數計算之後發現，在各項公共服務倫理價值中，加權後分數超過 1,000 分者共計有六項，分別為「廉潔」、「負責」、「專業」、「公共利益」、「行政中立」與「公平」。其餘各項之加權總分，則與此六項公共服務價值有相當的差距。

於上述總加權最高的前六項公共服務價值中，「廉潔」此一公共服務倫理價值，被我國各級文官視為是最重要的公共服務價值。此外，進一步將此六項公共服務倫理價值予以分析歸類，大致可區分成三類。第一類就是無分民主政體或非民主政體，均被各國政府與公民視為治理最基礎的「廉潔」；第二類則是與公務人員工作表現有關的面向，即是態度面的「負責」與「公平」，與工作能力方面的「專業」。第三類則是與民主治理具相關性的「公共利益」與「行政中立」兩項價值。

根據我國文官的公共服務價值觀顯示，在全部的 17 項公共服務價值加權總分排名中，一般被視為與民主治理最直接相關的「民主」、「公共利益」、「公開」等幾項價值，僅有「公共利益」占居第 4 位，而「民主」此一民主國家最重要的價值，僅被台灣文官評價在第 10 位。而當代民主國家政府與公共服務者非常被要求，且被視為是民主治理應致力達成的公開透明治理價值，則是落在全部 17 項價值選項的第 13 位。

肆、台灣文官公共服務價值觀與新公共服務價值觀之比較與討論

從上述有關台灣文官公共服務價值觀調查結果可知，我國文官對最重要的、次重要與第三重要之公共服務價值觀之看法大致為何。為了進一步瞭解政治上已長達二十餘年被視為是民主國家的台灣，身處此民主體制系絡中的文官，較為重視的公共服務價值觀，與被視為是代表民主治理之新公共服務學派所重視的「民主」、「公共利益」、「民主的公民意識」，以及據以衍生的相關價值觀與公共服務等精神，二者之異同，以及這些異同對台灣民主治理所代表之意義，本文以上述實證調查結果為基礎，據以比較與討論。此外，亦將就我國文官價值觀之特徵與相關發現進行討論。

一、台灣文官並未將「民主」與「公開」視為是重要的公共服務價值觀，但卻重視「公共利益」，與新公共服務價值觀不盡相同

根據「二〇〇八台灣文官意見調查」公共服務價值觀調查結果顯示，新公共服務學派最為重視的「民主」、「公共利益」兩項，以及被視為是重視「公民意識」與公民參與之最基本表現，所衍伸之政府「公開」等幾項公共服務價值觀，在調查的 17 項公共服務價值選項中，除了「公共利益」一項外，其餘各項之重要性在我國文官之評價中顯然並不高（表 5）。

表 5 新公共服務相關價值觀與台灣文官公共服務價值觀之重要性排名

項目	最重要排名	第二重要排名	第三重要排名	加權總排名
民主	9	11	12	10
公共利益	2	6	6	4
公開 (公民意識)	13	13	10	13

資料來源：本研究。

民主國家最重要的基本價值，亦是新公共服務學派最重視的公共服務價值--「民主」，於最重要公共服務價值排名中，僅被列在 17 個項目中的第 9 位，第二重要與第三重要的第 10 與 11 名，而總排名則為第 10 名。至於與新公共服務學派重視的「公民意識」有關，被視為是政府與文官重視「公民意識」與公民參與之最起碼表現，亦即是讓公民瞭解政府行政運作與公共服務過程，民主治理最低應達成的「公開」此項價值，則是在最重要公共服務價值排名中，被列在第 13 名，第二重要與第三重要的第 13 與第 10 名，而總排名則為 17 個選項中的第 13 名。

若單就以上研究結果而言，則似乎顯示，我國文官認為重要的公共服務價值觀與新公共服務學派之公共服務價值觀有相當大的差異。至少，就「民主」此一價值而言，就呈現相當不同的觀點。然而，再就「公共利益」此一公共服務價值觀來看，卻呈現出台灣文官對此價值相當重視的態度傾向，就此而言，卻又呈現出台灣

文官與新公共服務價值觀有一致的傾向。

就總體而言，比較台灣文官的公共服務價值觀與新公共服務價值觀可以發現，台灣文官雖然並不高度重視「民主」與「公開」此兩項民主治理重要的基本價值，但卻頗為重視「公共利益」，顯示台灣文官之公共服務價值觀與新公共服務學派所強調的價值觀，二者之間有異有同。

進一步探究為何處在民主體制中的我國文官，會呈現出並未將「民主」與「公開」視為是重要的公共服務價值觀，但卻會高度重視「公共利益」價值的現象？

本文認為，首先，不應排除台灣文官並非是真的不重視民主此項價值，而是我國文官認為我國已是民主國家，因此無須再特別加以強調此項價值的可能性。因為，觀察社會現象以及許多政府人事改革可以發現，某一時期被不斷提出與強調的特定價值，通常即是當代較為欠缺的價值。以政府人事政策改革而言，從較早的功績原則、機會平等、優惠平等（弱勢優先），至最近的多樣化、策略性人力資源管理等，多是呈現出該領域因察覺該特定價值之實踐尚有不足，因而加以倡議。因此，本文認為，我國文官是否也是因為台灣民主化二十餘年，已將「民主」此一民主國家政府公共服務的基本價值內化，於受訪時不認為需特別提及，因而未將之列為重要的公共服務價值觀，仍是有其可能性的。

儘管本文不排除以上論述的可能性，然而，對照我國文官亦將民主治理政府與文官從事公共服務時，最基本應有的態度—「公開」的重要性易列在倒數幾名，本文認為以上論述的可能性或許存在。然而，台灣文官之所以重視「公共利益」，卻不重視「民主」與「公開」兩項民主治理最基本價值之一，本文認為有很高的可能性在於，我國文官雖已在民主政治的大環境中，但由於我國文官體系長久以來與政治改革相較，開放性仍較不足，而文官體制諸多政策與文化表現，仍是屬於相當典型的層級節制。再加上國外轉型正義相關研究中，例如 Rose-Ackerman（1998）與 Saarnit（2006）之實證研究均發現，一國政治體制於民主轉型過程中，文官體制未必會必然跟著「自動」民主化。因為文官體系在威權體制時期基本上是為威權者服務，也往往與威權獨裁者形成某種類型的共犯結構，尤其是在深層的價值觀與文化面。也因此，當政治體制民主轉型開始，若沒有隨著民主轉型而建制符合社會公益與民主治理所需的文官體制，則文官體系的價值觀與外在民主政治系統的價值觀將會有極大的落差。

台灣文官體系在台灣國家發展過程中扮演非常重要的角色，透過優質的公務人力與現代化的人事體制，支持台灣現代化的發展。然而，隨著台灣民主化進程開展，儘管仍陸續進行許多的改革，⁸ 但是，多著重於制度面的改革，而較少觸及文官公共服務價值觀與文化面的再造。是以，本文認為，由於我國文官體系與文官，基本上雖然身處民主政治系絡，但因為文官體制並未隨著政治體制民主化而進行足以相應的體制與文化價值觀改革。因此，文官體系仍具有發展中民主國家半威權體制之心態，亦即是所謂「仁慈的威權」態度。各級文官的確是真正的重視公共利益，但卻由於仍有威權體制遺緒心態與價值觀，因而認為公共利益並不應是由公民參與或是與公民共同界定產生，而是應由文官的專業判斷所界定。

二、台灣文官最重視「廉潔」此公共服務價值觀，總體價值觀較偏向專業價值，而非傳統公共行政、新公共管理與新公共服務任一學派之公共服務價值觀

觀察台灣文官視為最重要的前五項公共服務價值，除了上述已經討論過的第四序位的「公共利益」之外，最受重視的是「廉潔」，其次是總體重要性排名第二的「負責」、排名第三的「專業」，以及排名第五的「行政中立」等兩項價值。其中「廉潔」此項公共服務價值，是無分民主政體或威權政體均被強調的基本公共服務價值。尤其是對於民主國家而言，「廉潔」更是被視為是民主治理重罪基礎的公共服務價值觀之一。此種結果，基本上與國際組織多將廉潔視為民主治理最基礎的公共服務倫理價值之全球趨勢相當一致。

本文認為我國文官人員之所以將「廉潔」視為最重要的公共服務倫理價值，而且加權後之分數遠高於其他項目，主要是由於幾項因素所致。首先，我國公務機關長久以來，與公務倫理相關的法制，幾乎都僅以此作為政府部門唯一的價值（蔡秀涓等，2008），公務人員於法令規範及社會化過程中，已經將此價值內化。其次，則可能與近年來，台灣社會各級公職人員與政黨領袖，相繼捲入貪腐以及違反公共服務倫理有關事件。公務人員處在公部門之中，深切瞭解服務機關內部的確存有公

⁸ 對此議題有興趣之讀者，可進一步參考蔡良文（2004）、蔡秀涓（2008）、施能傑（2009）等文獻。

權力被不當使用之非廉潔現象，因而更加憂慮與重視此項價值有關。

另外，根據一項實證調查顯示，以亞洲地區各國大專以上教育入學率來衡量的人力資本存量越高，似乎越有助於提升公民社會對抗國家貪腐的能力（林宗弘、韓佳，2008：53）。換言之，以亞洲地區而言，一國公民的教育程度越高，有可能因為知識與訊息的接觸較廣，較能瞭解清廉治理是對政府課責的最基本面向；也越能瞭解政治人物與文官的貪腐，對國家社會的危害甚深，因而越重視政府的清廉度。⁹據此，本文推論，由於我國公務人員一向以學歷高著稱，此種特徵或許也是造成「清廉」成為我國這些具高學歷特徵之文官，認為是最重要的公共服務價值之重要原因之一。

我國文官認為最重要的前五項公共服務價值中，除了「清廉」之外，分屬第2、3與5名者，分別為「負責」、「專業」以及「行政中立」等三項價值，尤其是「專業」此價值，在各重要性中，分別排名第5、3、1名。這幾項價值均比較屬於傳統公共行政之 Weber（Max Weber）理想官僚型模所強調之「專業」價值。此種調查結果，一方面固然顯示我國文官具有 Weber 所強調的專業主義特徵，但另一方面也顯示，若從公共行政理論的發展階段而言，我國文官的公共服務價值觀，既不屬於傳統公共行政與新公共管理所強調的「效率」價值觀（效率僅被視為是第八重要的公共服務價值），亦不完全與「新公共服務」之「民主價值觀」相近。

本文認為台灣文官之所以呈現此種偏向專業主義之公共服務價值觀，與我國公部門長期以來高度重視以考試與學歷，做為掄才與升遷的最主要考量應有相當關係。因為我國的大學教育，基本上並非以通才教育為主要目標，而多以專業養成為主要的課程設計。因此，當我國文官有 79.3% 均為大專以上學歷時（銓敘部，2009），這些文官由於其專業養成的社會化過程所養成的專業主義意識；再加上我國文官體制之相關法制與文化，亦均強調負責、專業與中立。因此，遂呈現在 17 個公共服務價值觀選項中，我國文官會明顯地呈現出具專業主義的特徵，而非明顯偏向傳統公共行政、新公共管理與新公共服務等學派，任一學派之公共服務價值

⁹ 林宗弘與韓佳僅指出「以亞洲地區各國大專以上教育入學率來衡量的人力資本存量越高，似乎越有助於提升公民社會對抗國家貪腐的能力」（2008：53），但並未解釋原因。本段文字係本文作者之論述。

觀。

伍、結論與建議

本文藉由「二〇〇八台灣文官意見調查」之部分實證資料，初步瞭解處在台灣民主系絡中，我國文官最重視的公共服務價值觀有哪些，並嘗試與被視為是目前各公共行政相關學派中，被視為較有機會因為倡議以「民主」、「公民意識」與「公共利益」等為主要公共服務價值觀之「新公共服務學派」進行比較。

研究結果發現，我國文官之公共服務價值觀，除了與新公共服務學派之主要價值觀並不完全一致以外，亦與傳統公共行政與新公共管理有所區別，而是呈現出一種屬於將「專業」價值視為是最重要公共服務價值的特色。若以 Gregory (1991) 以屬於民主價值範疇之「政治容忍度」與屬於專業主義範疇之「方案承諾」為指標，所建構而成的文官民主治理價值觀分類而言，台灣文官即是屬於典型發展中國家，民主政治容忍度低而專業方案承諾高的技術官僚 (technocrats) 類型。

本文認為，雖然台灣文官的公共服務價值觀，就調查結果而言，並未將「民主」與「公開」兩項民主治理基本價值列為最重要，但由於也高度重視「廉潔」與「公共利益」此兩項亦被視為是民主治理重要價值的項目。因此，就總體而言，仍能相當程度扮演民主治理重要的角色。總結而言，本文以我國文官之公共服務價值觀實證調查為基礎，根據所得結果與分析觀察台灣文官之公共服務價值觀，對台灣民主治理的影響，基本上結論是傾向樂觀的。

儘管本文基本結論傾向認為，台灣文官仍能在民主治理扮演重要的正面角色，但是，本文仍要提出文官體系與政府必須重視，台灣文官未將「民主」與民主衍伸概念「公開」此兩項基本民主治理價值視為重要價值，但卻有高度專業主義傾向，對未來台灣民主治理的風險。此種風險來自長久以來，公共行政學界即頗為關注的「民主」與「專業」有可能兩難之困境，尤其是當政府管理者（尤其是主政者）與文官均具有威權性格，而公民社會又無法扮演制衡力量，以致於產生所謂的「專業」凌駕「民主」時，就有可能造成台灣民主治理的危機。

為避免以上台灣民主治理危機的形成，本文具體建議政府與最高人事主管機關考試院，應在既有的：1. 建基公務倫理，形塑優質文化；2. 統整文官法制，活化

管理體系；3. 精進考選功能，積極為國舉才；4. 健全培訓體制，強化高階文官；5. 落實績效管理，提昇文官效能；5. 改善俸給退撫，發揮給養功能等六項「文官制度興革規劃方案」中（考試院，2009），將如何強化與落實文官體系之「民主」治理，亦增列為我國文官體系改革的重要選項之一，才能使我國文官體系，繼續在台灣民主永續進程中，扮演一貫的堅實力量。

本文以上建議提出基礎在於以下兩項理由：首先，台灣自一九八七年從威權體制轉型為民主國家迄今二十餘年，對於如何強化我國文官對民主真諦的瞭解、如何正視民主治理對於一個民主國家政府運作正當性的重要，以及如何將民主、公民意識與公共利益等理念，落實於公共政策與公共服務提供及輸送過程中等，民主國家文官應有的民主治理素養與能力等重要基本議題，基本上從未被正式的列為文官體制改革的重要議題之一。

其次，觀察考試院當前積極推動的這幾項文官制度興革規劃方案這幾項規劃案可知，基本上雖以相當完整的涵蓋當前我國文官制度大部分的重要議題。然而，這些規劃方案仍多屬文官制度功能面的改革，並未較為深入的觸及台灣文官體系深層價值與文化方面的變革。儘管第一項建基公務倫理，形塑優質文化屬於文官體系之文化改革議題，但是，此項議題所關注者，仍是以被我國文官已經視為是最重要公共服務價值的「清廉」為主，並未有任何直接明顯以民主治理為主軸的改革方向。

值此台灣歷經二次政黨輪替，屬於民主鞏固階段之際，本文之實證調查顯示，我國文官並未將民主、公開等民主治理重要基礎價值視為重要的公共服務價值。因此，更突顯出我國政府與最高人事主管機關，應更積極地強化文官對民主價值的認識，以使我國文官透過民主素養的提昇，得以將民主與相關的公民意識、公共利益與公開等相關理念，於公共服務提供與輸送過程中加以具體實踐，進而提昇台灣民主治理的程度，以永續台灣民主政治的發展。

本文最後要再次強調，以文官民主理念深化為我國文官體系改革優先議題的重要，在於民主是一種理念，更是一種觸媒，當它深植於文官價值體系以後，就會在文官公共服務的過程中，無時不刻地引領文官的作為，符合民主治理的精神。而此，亦正是 R. Denhardt 與 J. Denhardt 對於新公共服務未來應有行動之主張。

「新公共服務是一種理念，它是奠基於難以衡量但是關鍵的民主、公民意識、與公共利益價值之上。我們並不在企圖操作化新公共服務的理念與原則，

因為，即使這樣做是可能的，但也非重點所在。致力於將公共利益鑲嵌於服務理念的過程，而非決定其完全執行或最終成就的樣貌應該是如何？才是新公共服務最關切的核心所在！」¹⁰

-Denhardt & Denhardt (2007: 187)

參考文獻

- 考試院（2009）。考試院文官制度興革規劃方案，2009年10月9日取自考試院，網址：<http://www.exam.gov.tw/important>。
- 林宗弘、韓佳（2008）。政治貪腐的制度理論：以亞洲各國為例的分析。《台灣政治學刊》，第12卷第1期，頁53-99。
- 施能傑（2009）。考試權獨立機關化定位的新討論—民主責任政治的檢驗。《台灣民主季刊》，第6卷第1期，頁135-68。
- 洪永泰（2004）。原始樣本、替代樣本、與追蹤樣本的比較：「2001年台灣選舉與民主化調查研究」訪問失敗問題的探討。《選舉研究》，第10卷第2期，頁37-58。
- 張智凱、高培智、詹中原（2008）。文官調查的跨國比較：機會與挑戰。發表於2008年度台灣政治學會年會暨學術研討會，暨南大學主辦，南投。
- 陳敦源、呂佳瑩（2008）。文官調查：觀點、方法、與實務意義。發表於2008年度台灣政治學會年會暨學術研討會，暨南大學主辦，南投。
- 黃東益、施佳良、謝忠安（2008）。管道取得與信任建立：新興民主國家文官意見蒐集方法的探討。發表於2008年度台灣政治學會年會暨學術研討會，暨南大學主辦，南投。
- 銓敘部（2009）。98年銓敘統計。台北：銓敘部。
- 蔡秀涓、王千文（2008）。研究架構、議題選取與問卷設計：民主治理系絡之台灣

¹⁰ It is an ideal, based on immeasurable but critical values of democracy, citizenship, and the public interest. We do not attempt to operationalize the tenets of the New Public Service because, even if it were possible, doing so is not the point. The process of striving for the ideals of service in the public interest is the heart of the matter, not a determination of what full implementation or final accomplishment might look like.

- 政府文官調查。發表於 2008 年度台灣政治學會年會暨學術研討會，暨南大學主辦，南投。
- 蔡秀涓、陳敦源、余致力、謝立功（2008）。我國統合性政府倫理法制之研究。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 蔡秀涓（2008）。民主轉型前後台灣文官甄補政策轉型正義分析：制度改革觀點。國家菁英季刊，第 4 卷第 2 期，19-39。
- 蔡良文（2004）。政治變遷中考試院組織職權定位分析。月旦法學雜誌，第 115 期，頁 194-207。
- 蕭乃沂、陳敦源、蘇偉業（2008）。發展循證基礎的文官研究與實務：「台灣文官調查資料庫」芻議。發表於 2008 年度台灣政治學會年會暨學術研討會，暨南大學主辦，南投。
- 蕭乃沂、黃東益、陳敦源、呂佳瑩（2008）。台灣文官意見調查的挑戰與反思—以「2008 年台灣民主治理機制鞏固之研究」為例。發表於 2008 第八屆調查研究方法與應用國際學術研討會，中研院人文社會科學研究中心調查研究專題中心主辦，台北。
- Aberbach, J. D., & B. A. Rockman (1988). Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State. *Public Administration Review*, 48(2): 606-612.
- Denhardt, R. B., & J. V. Denhardt (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6): 249-259.
- Denhardt, R. B., & J. V. Denhardt (2001). The New Public Service: Putting Democracy First. *National Civic Review*, 90(4): 391-400.
- Denhardt, R. B., & J. V. Denhardt (2003). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M. E. Sharpe.
- Denhardt, R. B., & J. V. Denhardt (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering* (expanded ed.). New York: M. E. Sharpe.
- Edwards, J. E., M. D. Thomas., P. Rosenfeld, & S. B. Kewley (1997). *How to Conduct Organizational Survey: A Step by Sep Guide*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Frederickson, H. G. (1971). Toward a New Public Administration. In J. M. Shafritz., A. C. Hyde, & S. J. Parkes (Eds.), *Classics of Public Administration* (5th Ed.) (pp. 315-327). CA: Thomson Learning.

- Goodnow, F. J. (1900). Politics and Administration. In J. M. Shafritz., A. C. Hyde, & S. J. Parkes (Eds.), *Classics of Public Administration* (5th Ed.) (pp. 35-37). CA: Thomson Learning.
- Gregory, R. J. (1991). The Attitudes of Senior Public Servants in Australia and New Zealand: Administrative Reform and Technocratic Consequence? *Governance*, 4(3): 295-331.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- March J. G., & J. P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Rose-Ackerman, S. (1998). Lessons from Italy for Latin America. *Journal of Public and International Affairs*, 9 (Fall): 447-469.
- Saarnit, L. (2006). A Public Service Code of Ethics Applied in a Transitional Setting: The Case of Estonia. *Public Integrity*, 8(1): 49-63.
- Stoker, G.. (2006). Explaining Political Disenchantment: Finding Pathways to Democratic Renewal. *The Political Quarterly*, 77(2): 184-194.
- Waldo, D. (1952). Development of Theory of Democratic Administration. *American Political Science Review*, 46(1): 81-103.
- Wamsley, G. L., & J. F. Wolf (Eds.) (1996). *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. London: Sage.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization* (A. Henderson, & T. Parsons Trans.). New York: The Free Press.
- Wilson, W. (1887). The Study of Public Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222.

Comparing Public Service Values in Taiwan Bureaucracy and the Spirit of New Public Service: An Exploratory Survey

Hsiu-Chuan Tsai*

Abstract

Public administration theories and practices have experienced dramatic changes, and new developments are on the way. After experiencing a paradigm shift from traditional public administration perspectives to New Public Management approaches, we are now witnessing an emerging third school. This third school, focusing on civil servants' and government's responsibility to uphold democratic and social criteria, is called New Public Service.

Taiwan has been in a period of democratic transition since the prior authoritarian government lifted martial law in 1987. Because many traces of influence from this regime are still found in some Taiwanese government agencies, whether Taiwanese bureaucratic values correspond to the democratic government ideas of the New Public Service needs to be explored.

This paper used the data of the 2008 Taiwan Government Bureaucrats Survey to answer the above question. In sum, this paper finds out “democracy” is not always considered the most important value of public service by Taiwanese bureaucrats.

Keywords: New Public Service, democratic governance, public service value

* Associate Professor, Department of Political Science, Soochow University.
E-mail: janetsai@scu.edu.tw.

