

# 公務人員人格發展與公共服務

蔡明華\*

## 《摘要》

當今的公共服務強調政府的角色是「服務」而非「領航」。若回歸到人的本質，居服務核心之公務人員的人格特質及其人格發展實居關鍵地位。透過人格的潛移默化，可以發展出公務人員的不同能力與行為，進而影響公共服務的效果並促使公共利益的實現。

有鑑於公務人員人格發展在公共服務上極具重要性，本文分別從政府機關中與公務人員及公共服務有關的內、外在因素，進行剖析並釐清公務人員人格發展與公共服務的關係。內在因素係指政府機關的組織文化、公務人員制度、行為規範、裁量行為；外在因素係指公民導向及外部環境。

本文透過內、外在因素的分析中發現，一般而言，公共服務與公務人員人格發展彼此關係密切，並呈現正向相關。即當提昇公務人員人格發展時，公共服務效果跟著提高；當公共服務效果提高時，公務人員人格發展亦隨之提昇。反之亦然。因此，為提高公共服務的效果，改善公共服務並提昇公務人員人格發展應是政府施政的重要課題。

[關鍵詞]：公共服務、公務人員人格發展、組織文化、公民導向、  
公共利益

---

投稿日期：99年10月27日；接受刊登日期：100年2月17日。

\* 國立中山大學中國與亞太區域研究所（原中山學術研究所政治組）博士候選人。

## 壹、前言

從西元二〇〇〇年八掌溪悲劇奪走 4 條人命、西元二〇〇三年「官僚殺人，外島居民死不了」、西元二〇〇九年莫拉克颱風造成的災情、西元二〇一〇年凡那比颱風造成災情，<sup>1</sup> 而且西元二〇〇八年新政府以清廉政治為首要目標，並於西元二〇〇九年訂定公務員倫理守則等，皆顯示公務人員與政府組織機制的重要性。若從組織的生命週期來看，當政府機關含有越多保守老成或只為自己著想之人格特質的公務人員時，越會阻礙機關的進步發展，機關也越易趨向老化與衰退。反之，亦然。是故組織是由人所組成，卻因成員人格上的差異，造成各人在組織中的行為不同，形成各人在組織中的表現也不同，而人類社會的互動行為如合作、衝突、順應等，皆與個人人格有密切關係（林安弘，1987：225-227），因此，組織中成員人格因素會對組織的表現造成重要的影響。

福利國家的公共行政特質是公共服務，而公共服務最終的目的是為實現公共利益。為確保公共利益超然獨立於個人利益之上，需要實踐的機制，即公務機關的行政權與被賦予行政權替國家執行公權力的公務人員，來實踐國家意志，以確保公共利益的實現，這亦是公務人員最重要的責任與價值。由於公務人員代表國家（許育典，2010：73），身負執行國家公權力的重任，是推動政府機關政策、提升公共服務水準最主要的原動力，甚至國家要富強、政府運作能成功，公務人員皆是最重要的角色。換言之，公務人員本身能力與行為的良窳，對國家與政府機關的影響，實居最重要、最關鍵的地位，而公務人員能力與行為良窳的根本在於其人格特質。基於每位公務人員人格特質不同，透過學習與人格的潛移默化，使其發展出不同的能力與行為，不僅對政府機關的發展產生重大的影響，<sup>2</sup> 並對公共服務品質與效果的提昇亦產生關鍵性的影響。

目前新公共服務整合了傳統公共行政、新公共行政及新公共管理的核心內容，

---

<sup>1</sup> 中央日報二〇〇〇年七月二十五日、二〇〇三年五月二十九日、自由時報電子報二〇〇九年八月八日、二〇一〇年九月二十日報導。

<sup>2</sup> 政府機關中公務人員人格特質會影響公務人員的行為，但公務人員的行為並非完全由公務人員的人格特質來決定，因可能是公務人員依據法規而產生的行為。

羅伯·丹哈特（Robert B. Denhardt）與珍妮·丹哈特（Janet Vinzant. Denhardt）二位學者更進一步提出新公共服務的理念，強調政府的角色「是服務不是導航」的論述（Denhardt & Denhardt, 2007: 42）。該論述除強調公共利益、公平正義、公民參與、公眾服務等外，尤其注重公務人員內在的認知、價值（蕭武桐，2006：69），及為公眾服務的動機與熱誠，提昇其人格發展，<sup>3</sup> 並進而提高公共服務的品質與效果。換言之，公務人員因內在動機、信念、態度及外在環境等不同，產生個自不同的人格特質，進而發展出不同的外在行為（張潤書，1998：265）。一般而言，激勵、訓練公務人員，使其產生內在價值認知等，並透過人格的學習與潛移默化，會激發且產生公務人員工作投入的熱忱、信念與態度，致提昇公務人員人格發展，發揮公務人員核心價值，更進而提高公共服務的品質與效果。相反地，提高公共服務品質與效果，可使公務人員內心認知公共服務的成果，並對所執行的公共服務產生信心，發揮公務人員核心價值，進而增加公共服務投入的動機與熱忱，終至提昇公務人員人格發展狀況。總之，公共服務與公務人員人格發展，彼此關係密切，兩者呈現正向相關。

準此，公務人員個人所表現出的人格特質與其發展，發揮公務人員核心價值，對於公共服務品質與效果的提高之重要性，不言可喻。不僅公務人員個人乃至全體公務人員的人格及其發展皆是如此。因而，為了體現政府的功能並提高公共服務的效果，如何監督並促成公務人員人格的良好發展，進而發揮公務人員核心價值，應是政府施政的重要課題。因此，有關公務人員人格與公共服務的相關問題意識頗值吾人深入研究，然因受限於篇幅，在此難以一一詳盡論述。在此本文試著先由公務人員人格談起，剖析並釐清公務人員人格發展與公共服務之間的密切關係。至於有關本文的鋪陳，除開始的前言與最後的結語外，首先是人格發展的理論基礎與公共服務的內涵，緊接著是論述公務人員人格發展與公共服務的關係。

---

<sup>3</sup> 人格特質雖有很多種型式，但本文是探討人格發展與公共服務的關係，著重在兩者的關係，並不著重分析人格的正向或負向特質，而不論是從正向人格提升，或由負向人格再提升，皆屬提升人格狀況，皆是本文所指「人格發展」，故本文只從「人格發展」的觀點去探討與公共服務的關係。至於正向人格特質，係指有義務感、負責任、有進取心等人格特質，而負向人格特質，係指衝突、憎恨、退縮等人格特質。

## 貳、人格發展的理論基礎與公共服務的內涵

### 一、人格發展的理論基礎

「人格 (Personality)」是心理學上、醫學上，甚至哲學上，研究人類心理、行為等最重要的內容之一，為瞭解人類行為的根本原理 (Hodgetts, 1991: 56)，亦為社會輔導工作最重視的一個問題。它是個體行為反應的基礎，不僅對個人行為影響很大，且與人類許多行為有密切關係 (李長貴，1998：71-73)。雖然每個人的性格特質的差異很大，但行為卻隨環境而改變 (林安弘，1987：211)。

何謂「人格」？這是一個非常複雜的問題。「人格」從字義言，意指人的道德品格 (邱德修，2003：40)，是每個人為適應環境所形成的獨特個性，包括人的氣質、儀表、社會性及依其所為而受到的社會客觀評價，此些特質皆可構成人格之要素。「人格」在心理學上的意涵，則有各家不同的說法，其主要是探討人類整體與個別的差異，特別關心人們因何彼此互異，何以有人會成功，有人會失敗？它亦是個人對情境作反應時，自身所表現出來的結構性質和動態性質。換言之，「人格」代表一種有別於他人的持久特性，這個意義包含下面幾個觀點：第一，它指出人格包含結構和動態兩方面—人格的特徵可以其成份及各成份之間的關係來表示，人格可視為一個系統。第二，不論這系統的功能有何特性，人格終究以行為來定義，且這行為必須是經過研究者觀察和測量後共同認定的。第三，人格必須具備人與人之間，團體與團體之間的一致性，或甚至在個人身上的一致性。即人格會表現出一致性和規則性。第四，人不能在真空中行為，而是對情境作出反應。同時，人格的成因包含文化、社會階層、家庭、遺傳和體型等。這些與個人本身的基因和環境有關 (洪光遠、鄭慧玲，1998：2-5)。霍奇斯 (Richard M. Hodgetts) 更進一步以組織行為的觀點去解釋人格：一個人為調適環境而將個人特質和行為加以組合的一種方式 (Hodgetts, 1991: 56)。詳言之，人格包含下面五個觀念，即第一，人格是由體態結構層面、生理層面、心理層面及社會和文化層面形成的一個有組合性整體。第二，由某一特定人格所顯現的行為必具有某種有規律的形態，它是可以觀察和測量的。第三，人格以生理為基礎，人自呱呱落地，在生理或體態結構上並無太大差

異，但經後天社會和文化環境的薰陶而發展後，卻彼此迥異。第四，人格可從外表與內在情感兩方面觀察，外表可觀察，但內在情感不易察覺。第五，人格有其普遍性，亦有其獨特性（姜占魁，1991：94-95）。因而，構成人格的因素很多，簡言之，係指個人內在真正的自我，包括個人的動機、思想和習慣，人格也是一種生活型態，表現於個人行為上（張潤書，1998：263）。一般而言，個人的人格屬性，包含個人內在對外界的認知、信念、態度，而有他自己外在的反應與行為傾向。例如，有的人較激進，藉由攻擊別人去達到目標；有的人較保守，藉由服從領袖去達到目標，這種激進與保守的性格就是人格特質。

雖然心理學家對人格的界說有不同看法，但大多承認人格的形成固然受先天因素的影響，但絕大部分是後天學習而來。至於影響人格發展究竟有那些的因素？多年來一直是心理學家爭論不休的問題。綜合言之，影響人格發展因素包括：遺傳因素、環境因素、文化和社會因素、個體處境因素（Hodgetts, 1991: 57、68）。簡言之，決定人格發展的因素，一方面是個體內在的生理組織與動機，另一方面是外在環境的影響，人格是依賴學習而成長，個體任何外在行為的反應，無不受個體內在認知、態度的影響（張潤書，1998：263）。

## 二、公共服務的內涵

羅伯·丹哈特（Robert B. Denhardt）與珍妮·丹哈特（Janet V. Denhardt）於所發表的《公共服務：是服務而非導航》（*The New Public Service: Serving not Steering*, 2007）乙書中，提出新公共服務的七項內涵，包括：（Denhardt & Denhardt, 2007: 42）

- （一）公民服務而非顧客服務—公共利益是透過公民不斷地對話、價值討論及分享而形成，而非個人自我利益的總和。因此，公務人員不僅要回應顧客的需求，更要著重於建立與公民之間的互信和合作關係。
- （二）尋找公共利益—行政人員要建立一個集體共享的公共利益，這不是透過個人的選擇可以快速達成的，而是要經由利益和責任的共享來創造。
- （三）重視公民精神超過企業家精神—公共利益是藉由公務人員和公民對於社會的承諾而作出的有意義貢獻。
- （四）策略性思考和民主行動—政策和計畫要符合公共利益，而且必須透過集體努

力及合作的過程才能有效達成。

- (五) 課責並不是單純簡單的事—公務人員不只要回應市場的需求，還要遵守憲法、法律、命令、社會價值、政治規範、專業標準及公民利益，涉及到許多利害關係人的利益。
- (六) 服務而不是導航—公務人員要應用以共享價值為基礎的領導，來幫助公民參與實現其共享的利益，而不是控制及引領社會到新方向。
- (七) 重視人而不是生產力—公共組織的成功端賴尊重人及透過合作共享的領導，而不是單純的生產力評估。

總之，新公共服務主要包括重視公民服務、重視公民精神、公共利益、人及透過合作共享的領導、公務人員守法、社群及公平正義的社會等。新公共服務的核心價值是為民服務而非政府領航，其基本假定是透過人的自我覺醒，找到自己清淨的本性，再建立起主動、積極、進取、利他的公民，逐步形成社群機制，追求社會平等與正義的實現。其強調兩個主題：（一）促進公共服務的尊嚴與價值；（二）將民主、公民權和公共利益的價值觀重新肯定為公共行政的最高價值觀（Denhardt & Denhardt, 2007；林水吉，2004：98）。

### 三、人格發展概念與公共服務的連結

由於人格的形成一部分受先天因素影響，而絕大部分是後天學習得到，人格是靠學習而成長，個體任何外在行為反應，無不受過去經驗所形成的內在認知、態度的影響。因而，公務人員可透過核心價值的學習，使其人格獲得成長，進而提高公共服務的效果。相反地，政府機關由於圓滿達成公共服務成果，更能激勵公務人員工作投入的動機與熱忱，藉由人格潛移默化，產生公務人員內在的價值認知、信念與態度，進而提昇公務人員的人格發展。

另外，著名的學者黨斯（A. Downs）在西元一九六七年出版的《官僚制度的內幕》（*Inside Bureaucracy*, 1967）一書中所分析的，他從行政人員居於自私或公益的面向，將官僚人格區分成爬升者、保守者、熱心者、倡導者及政治家等五種。其中爬升者、保守者兩種人，是以自利自居，看重個人權力；而熱心者、倡導者及政治家三種人，是以公益自居，易使組織朝氣蓬勃、欣欣向榮，有利於組織向上發展，並能發揮組織的功能（A. Downs 1967: 88-89；轉引自江岷欽、林鍾沂 1999：

301-302)，對政府機關而言，即較易發揮公共服務的功能。基於人格發展有賴於後天環境影響與學習，政府機關可透過激勵或訓練等方式，提昇公務人員人格發展，增加更多熱心者、倡導者及政治家等類公務人員，加強政府機關的為民服務績效，及至提高公共服務的品質與效果。

## 參、公務人員人格發展與公共服務的關係

台灣地區戒嚴時期，公務人員與國家是特別權力關係，國家及政府官僚組織對公務人員有特殊嚴苛規範，許多為人民該享有的權利，公務人員大多受到限制，對公務人員精神壓抑很大，影響其人格發展，當時公務人員的權利保障不足，且相關福利等政策法規亦少設置，公務人員雖享有薪資等物質條件，但精神方面仍屬匱乏。解嚴後，人權、公益問題日漸浮現，政府對公務人員之相關保障、福利措施越來越完備，皆正面增益公務人員精神與物質所得，且國家與公務人員關係變成公法上的職務關係，為利公共事務之推行，相關政策與法規範之執行亦陸續配合修改與實行，例如行政程序法、陽光法案、行政訴訟法等相關法規範大幅修改公布，使公務人員提高精神層次的獲得，俟公務人員精神層次所得高過物質所得時，不僅公務人員本身會追求物質待遇的提高，相關單位也會配合思考增加公務人員物質所得，如此相互循環不已。同時，隨著人民爭取自己權利保障，公務人員也是人民，隨之比照人民，增加其本身權利保障，從而公務人員執行公務時具自主性，無需樣樣依照上級不合理或不合法的命令指示，因而人民接受其服務時，亦可得到公平、合法及完整之服務，至此公務人員精神與物質兩方面皆可完整獲得，更增加公務人員工作動機與熱忱，從而其人格獲得完整發展，且亦能貫徹公共利益的超然性（張道義譯注，2008：xxxviii），當然公共服務隨著達到最高峰，國家公共利益亦隨著普遍公平實行（Mengelberg, 1964: 52-53）。

另外，美國社會學大師帕深思（T. Parsons）認為，任何一個組織本身就是一個社會系統，政府組織亦是如此。其認為任何社會系統均具有適應、達成目標、模式維持、整合等四項功能，但有賴於社會系統的三個次級階層來完成，即策略階層、管理階層及技術階層（亦稱操作階層）（張潤書，1998：98-99），而此三階層在政府機關中係指機關首長、管理階層的主管人員及基層操作人員，包含政務官與事務

官。由於在政府機關中與公務人員及公共服務相關的內、外在因素，包括組織文化、公務人員制度、行為規範、裁量行為、公民導向、外部環境，皆與公務人員人格發展及公共服務的品質與效果有關。因而，下面依照美國學者帕深思大師社會系統的三個次級管理階層，分別從有關的內、外在因素，即組織文化、公務人員制度、行為規範、裁量行為、公民導向、外部環境等方向，進行剖析並釐清公務人員人格發展與公共服務的關係於后：

## 一、內在因素

### (一) 組織文化

文化是一社會中的成員所習得與共有的，並對其成員的行為有很大的影響，如果社會須維持生存，文化提供解決問題之道，而組織是社會中的一部分，因而，組織須維持生存，組織文化亦提供其解決問題之道。關於組織文化的意義，學者霍奇斯 (Richard M. Hodgetts) 認為，組織文化是組織內的成員被預期的行為、價值等，在這組織內以這種文化方式去做事。組織文化對組織是很重要的，因它可使組織仍有價值 (Hodgetts, 1991: 432)。學者席恩 (Edgar Schein) 認為，組織文化是組織成員所共同持有較深層的基本假定與信念，而為組織對自我及其環境認為理所當然的基本方式，並在潛意識的狀態下運作。它是指可以觀察到的人員行為規律、工作的團體規律、組織信奉的主要價值、指導組織決策的哲學觀念、人際相處的遊戲規則、組織中彌漫的感覺或氣候。簡而言之，它是以組織為範圍，所表現出來特定的風格。是以，組織文化的內容包括：1. 器物—指可以明顯觀察到的成員行為，組織的結構、程序、制度、規則，及各種硬體設施。2. 信念—指組織的理念、知識、迷思，及名言、傳說等。3. 規範—指文化約束成員行為的準則。4. 價值—組織成員所持有的特定信念。5. 前提—關於世界的許多前提，它們是無法用語言文字表達的，外面的觀察者或可以其分析的研究或直觀的思想來理解，此為組織的潛意識 (吳瓊恩，1998：342-344)。

政府機關的官僚體制組織，亦形成一種特殊的組織文化，該種組織主要源於德國學者韋伯 (M. Weber) 的闡釋與啟發，具備分工、層級節制、講求作業程序、非人情化取向、永業保障、注重地位年資等特色，而這種組織依理性設計，透過法規的規範，藉以確保並提升組織運作效率，但在政府機關中的各組織的這些特色仍有



程度的問題，且各組織所呈現的組織文化特色並非完全呈現單一類型。目前，官僚組織結構在日趨專業化的社會中漸漸從機械式的官僚組織走向專業的官僚組織，甚至再走向由影響力說服而非權力制服的後官僚組織型模（吳瓊恩，1998：237，247）。在日益龐大的政府組織中，專業分工很容易形成本位主義而導致協調困難。於是專業化的行政人員，須維持溝通路線的暢通，並透過層級節制系統，使上位者能直、間接地影響所屬人員，以達組織目標，且非人情化的取向，亦可離間層級體制下的成員，而永業的工作保障可減輕這種狀況，增加人員對組織的忠誠（張潤書，1998：767）。因而政府官僚體制日益龐大，績效卻相對低落，並非公部門機關成員素質不佳，究其原因卻是僵化的政府官僚體系所造成的結果，因其中官僚組織結構及其運作程序是造成公部門效率低落的主因。因此，如何政府再造，改變政府體制，使政府機關組織更有利於政府運作，政府官僚更能發揮其能力，在政府方面曾提出企業型官僚體制及企業型官僚，使居於領導地位的企業型官僚運用如「領袖魅力」和「行銷技術」等方法，來激勵公務人員（范美慧，1998：56-57）。總之，政府機關的官僚組織對於公務人員個人行為的限制，究其原因，公務人員人格及其發展的限制，應是一個不可忽視的重要因素。

例如，在學者伊根（Jennifer L. Eagan）所著 *Is Authority in Public Administration Separable From Authoritarianism? Personalities, Institutions, and Resistance* 中指出，各種不同能力的公共行政人員被賦予職權，以執行人民事務時，他可能錯失人民想要的和人民的看法或見解，並可能做出有害人民權益的事。很明顯地，是由於政府將公共行政人員置於與其所服務的人民有明顯差別階級地位而非與人民對等的合作關係，即該行政人員再無同理心去對待其所服務的人民，而當行政人員被賦予職權後，可以變成偏重於個人自利心態或受組織制度所束縛，以致出現了對人民無禮或傷害的行為。如此地掉入雙重的繩索限制中（Eagan, 2007: 86-87）。可知，政府組織框架對公務人員行為的影響與限制何其大，究其原因，對公務人員人格及其發展的影響與限制，亦不言而喻，何況 Eagan 在該文章中亦分析出影響奧威爾式極權政治模式的因素為領導者人格或組織結構（Eagan, 2007: 87）。另外，學者吳庚分析韋伯官僚制度時亦提及，<sup>4</sup> 官僚組織本質上具有平均化功能，卻又形成一種反民族

<sup>4</sup> 學者韋伯到海德堡大學結識一批屬於新康德主義西南德意志學派人士如 Windelband, Georg Jellinek, Ernst Troeltsch 等，並曾給予有力支援，其本身雖拒絕稱為哲學家，但他在討論各種問題時所包含的哲學觀點與新康德主義（西南德意志學派）相同之處多於相異之處。

特權化的結果，即為服從與自主的矛盾，及每天工作如機器般僵化的精神，且人在政治活動中，莫不追求權力，而官僚組織中官僚尤為自己爭取權力。在這種合理統治組織下，雖然抽象規範乃合法權威的來源，但官僚仍須受具體上級的指示限制。如此，官僚在作為權威傳達者之際，尚有可能做出不適當「加工」趨向，擴張官僚權力，最後官僚權威傳達的收受者是社會民眾。因而在這一連串政治活動的過程中產生「個人自由與自主」為官僚制度壓制的情況，包括在下位官僚及民眾皆可能受到壓抑（吳庚，1993：88-97）。是以，官僚組織中，在上位的策略階層官僚可因本身的權力而對在下位的官僚施壓以達其政績等，這種方式在過程中，在下位的公務人員，可能包括基層公務人員和中間管理階層人員，其人格皆會受到壓抑，但如因最後公共服務品質與效果的提高，會再反過來刺激、影響公務人員，增加投入工作的動機，最後終至提昇其人格發展。

## （二）公務人員制度—係指與公務人員相關的制度，如身分、薪給、考核、獎懲、退休、福利等制度。

晚近，世界各國在人事行政的發展史上，公務人員制度均逐步走向功績制及永業制，公務人員之身分基於身分的請求權，非依法定原因及法定程序，不得剝奪，已是吾人共同接受的發展趨勢，而永業制可使公務人員安心工作，全心全力替國家賣力，且其他相關的薪給、福利、管理、申訴制度等亦皆逐漸完備。一般而言，目前公務人員整個制度規範，皆已使其權益受到較以前更完整的保障，皆有助於提昇公務人員本身精神與物質條件，無形中皆有助於公務人員的人格發展，進而影響公務人員外在優良行為表現，乃至增加公共服務的效果（張潤書，1998：265）。

由於目前整個政府組織中的公務人員，包含政務人員與事務人員。政務人員是隨執政黨進退而進退，其是依執政黨政策而執行，通常為政府組織中決策人員，其下的事務人員包括中間管理人員及基層操作人員。由於各種人員有不同的執行公務的行為與目的。因而，目前公務人員的制度雖已大部分接近完備，但因政府機關執政黨派的不同，必然產生不同的政策，且在執行過程中，因執政黨派的不同，致發生公務人員影響權益的職務調整或降低職等的情事，由於過程、原因複雜，或原因、過程被隱匿，權益受影響的公務人員申請復審時，除非證據明確，讓參與審判的第三者足以認定，否則當事人員欲申訴成功的機率微乎其微。發生這種降調時，在上位的策略階層人員，因其是因應本身政黨排除不同黨派員工，基於其內在認

知、態度，而發生外在對不同黨派員工排除的降調行爲，他的行爲是政務人員該有的行爲，一般言，對其人格並無影響，而受到降調的公務人員，不論其是否爲中間主管人員或是基層的操作人員，其內在認知、信念即受到很大影響，由上述人格意涵可知，其榮譽或自尊受到打擊，人格發展亦受到很大影響，由於相關權益受損，減少投入工作的熱忱與動機，在執行公務的過程中，如再無其他激勵因素，機關如何再期盼其提高公共服務效果。又如大法官釋字第 483 號解釋，當事人謝某某於民國七十九年升任薦任第八職等，並於民國八十二年當事人在無過失的情形下，被結合地方派系勢力，由具備薦任資格的彰化縣政府人事室主任，降調爲只具備委任資格的彰化市戶政事務所人事管理員，至此當事人不僅人格權受到侵害，且實際的薪資所得、升遷資格等權益亦受很大影響，並可推得其工作動機、熱忱受到很大打擊，不僅人格發展受到壓抑，其執行公務的效果亦受到影響。本案受到降調的公務人員雖原爲中間主管人員，由於受到降調，直接影響其公務人員權益，其人格亦受到侵害，最後亦間接影響公共服務。<sup>5</sup> 再如，趙達瑜在〈從保訓會受理之保障事件研析我國公務員降調制度〉一文中指出，機關決定對公務人員個人降調的理由有五項，其中品操欠佳、工作出現嚴重缺失（趙達瑜，2005：49），純屬公務人員本身因素，但爲有害公務人員個人權益情事的降調，由於降調原因正當，雖有害公務人員本身權益，但因爲公務人員本身應得，雖或對該公務人員人格發展有害，機關本身處分是對的，只是事後，機關可採激勵等措施，俾提昇公務人員人格發展。

總之，影響當事的公務人員權益的降調等事宜，不論原因爲何，<sup>6</sup> 當事人的信心與榮譽心皆會受打擊，藉由人格潛移默化，人格發展會受到影響，由於人格影響行爲，甚而其執行公務的行爲亦會受到影響，此時機關可採各種激勵或輔導措施，予以事後補救；或是增加制定降調等事前詳細程序規定（趙達瑜，2005：49），俾事先減少降調案例的發生，減少影響人格發展的情事發生。

公務人員績效考核與升遷，爲人事行政中不可忽視的一環，學者林水波

<sup>5</sup> 該當事人原爲人事主任，服務的對象大部分爲機關內的員工，但員工屬內部顧客，且若員工亦因此遭到侵害權益問題，故該人事主任的執行公務行爲，雖也屬公共服務，且也可能間接侵害機關外人民的公共服務。

<sup>6</sup> 其他相關的降調原因如揭發機關內部弊端遭報復、疑與機關首長不合或長官濫權恣意等政治因素等。

(1989: 7-10) 提出三大項功能，即第一，行政性功能：作為調薪、升遷、獎懲、工作調整、解雇等依據。第二，發展性功能：增進員工工作潛能與滿足感，協助員工職涯規劃、人事諮詢、訓練需求規劃。第三，綜合性功能：設定員工工作目標、促進組織與員工共同對責任之瞭解、確認管理者責任履程度。而張瓊玲依此三大功能再細分出：發揮人力運用功能、激勵與肯定的功能、獎酬與福利的功能、晉級與升遷的功能、淘汰與懲處的功能（張瓊玲，2009：179-180）。因而考績制度不僅為考評公務人員的適任性，搭起一道標準線，且可發揮激勵、肯定、升遷、福利等功能，其對公務人員的重要性不言而喻。適用考績制度的到底有那些人員？公務人員只有事務官才有考績的評定，包括中間的管理人員及基層操作人員，至於最上層的策略階層人員，屬政務官性質，是隨政府首長而進退，是對單一的政府首長負責，只要政府首長認為其績效很好即可，並無考績評定事宜。關於考績的功能，如若公平執行，應可達到其該有的功能，而致提昇公務人員的精神面與物質面，有助於公務人員人格學習，且藉由人格潛移默化，產生公務人員內在的價值認知、信念與態度，並提昇公務人員人格發展，且間接有助於提高公務人員直接執行公務的品質與效果；如若考核不實、不公平，雖有申復途徑，但需精力、時間、金錢等的支出，包含物質、精神層面的減少，對公務人員士氣打擊很大，直接影響公務人員人格發展狀況，並間接影響公務人員執行公務的品質與效果。同時，考績在考核時所該踐行之行政程序如不妥適等，仍會產生許多缺失，如打擊公務人員士氣，影響公務人員權益等（黃榮護、林建宏，2009：146-147），亦會影響其人格發展與執行公務的效果。由於公務人員稱職與否、績效彰顯與否，皆影響總體組織目標之達成與政府施政品質之良窳，是以，政府公共服務之成敗，掌握於廣大第一線基層操作公務人員服務成效，及中間管理階層公務人員的指揮效力，尤其更顯示最上位決策者重視人民的程度，及其政策的執行力與魄力。

公務人員能力的建立與強化，是各國人事行政運作的重要課題，而訓練便成為強化建立公務人員能力的主要途徑與工具（鄭錫鏊、陳定銘、牛萱萍，2003：12）。至於如何強化公務人員能力，除訓練外，公務人員的教育進修亦是重要的一環。目前提昇公務人員教育、訓練水準方面政策，包含多種途徑，大致可分為兩種方式，一為公務人員本身可自由申請利用公餘或一些辦公時間到各大專院校進修，以提昇本身知識；另為各政府機關聘請各學有專精之學者專家，或設置各種 E 化課

程，增加公務人員各方面之學識。然目前增進公務人員能力的訓練進修法規已相當完備，如此可透過訓練、學習，增益公務人員本身精神、物質的獲得，提昇公務人員人格發展，乃至提高公共服務的品質與效果。

### （三）行為規範

依法行政與服從長官命令是公務人員應有的責任及義務，然當公務人員所依循之相關法規如規範得不合法，或公務人員執行公務時，因最上位的策略階層人員的政策指示，而使其無法依法行政時，受害的是接受服務的民眾與執法的公務人員本身，在此接受服務的民眾，由於得不到公平、合法、合理的服務，會反過來向國家、政府抱不平，尋求平衡對待，致依照政策指示的執法公務人員包含中間管理階層人員與基層公務人員，皆會受到指責，甚至處罰，尤其是第一線的基層公務人員更是如此，不僅該等公務人員的精神會受到壓抑，內在工作動機與熱忱亦會減少，減少學習的意願，並降低公務人員執行公權力的自主性，導致降低公務人員本身的人格發展，及影響其外在執行公務的行為，即影響公共服務的品質與效果。例如，違反上述行政中立、行政程序法、陽光法案等法規，必然違反平等原則，而發生執行不公正情事，此時接受服務之民眾必然受到傷害，公務人員也因而受到處罰，不僅其精神受到傷害，影響公務人員工作動機與熱忱，直接影響公務人員本身人格發展，減低其執行公權力之自主性，此時由於影響公務人員本身行為，導致接受其服務之民眾得到不平等或不完整服務，甚至受到傷害，公共服務的效果亦會大打折扣。又如，每當選舉活動期間，常常發生民選地方首長，即策略階層人員，要求所屬公務人員，或為中間管理人員，或為基層操作人員，為其助選、站台或為選舉經費募款，對不服從者，往往以調職或考績劣等的不利干涉行為。該等公務人員為免受不利對待，難免介入選舉活動，或介入其他偏頗公務之執行，大多無法確守行政中立，無法正確有效堅持平等原則。然而，公務人員，包括策略階層人員、管理階層人員、基層階層人員，即包含事務官與政務官，皆是國家依法任命且賦予行使公權力之重要人員，在執行公權力時，應以中立立場，嚴守黨政分際，尤其不得利用行政資源，包括公務設備、長官部屬關係等來從事政黨活動（陳清秀，2009：128），並應正確有效堅持平等原則（蔡明華，2010：62）。很明顯地，上述公務人員由於無法確守行政中立，無法堅持平等原則，並減低其執行公權力時之自主

性，當然接受其服務之民眾必然受到不平等待遇，乃至公務人員亦會受到制裁，此時公務人員的精神受到影響，公務人員本身人格亦得不到完整發展，由於接受其服務之民眾受到不平等待遇，公共服務的品質與效果亦跟著降低。不可否認地，行政中立制度會限制公務人員在政治、宗教、文化等具有意識型態的言論，在國家研究機構任職的研究人員的學術自由，甚至是公務人員的行為等（許育典，2010：88-100），而言論自由、學術自由等自由權利保護，攸關人民內在精神活動及自主決定權，乃人格自由完整發展所不可或缺，由於公務人員行政中立制度會限制公務人員言論自由及學術自由等，因而該行政中立制度亦會限制公務人員人格發展（司法院大法官釋字第 656 號解釋理由書參照），及公務人員執行公務的品質與效果，因人格影響行為之故。

再如公務員服務法第二條規定：「長官就其監督範圍內，所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。」（與公務人員保障法第十七條第一項意思相同）本條文看似合理，但實際上，當長官命令違法，或是長官命令具急迫性，乃至執行上有困難者，由於依公務員服務法第二條有規定，在下位者應服從在上位者的指導，「服從長官所發命令」本是一件理所當然事，然而，長官的命令本身已屬違法，或是時間上無法完成，在下位的公務人員，包含管理階層人員與基層操作人員，如若照長官的命令去執行，無非助紂為虐、胡作非為，與公務人員應「依法行政」的本意相違背，然依本條文，「屬官如有意見，得隨時陳述意見」，但屬官由於長官權勢之壓迫，不得不服從，或致同流合污，或只好敷衍了事。最後結果，屬官往往會觸犯法律，變成法律制裁對象，或無效果、浪費公帑等，直接或間接影響公共服務的品質與效果。例如，前總統扁案相關犯法的公務人員，有的因此觸犯法律規定（蕭白雪，2009：126-140）。因此，公務員服務法第二條或公務人員保障法第十七條第一項，如因公務人員須遵從長官的違法的命令，使其心情受到壓抑，嚴重影響公務人員人格發展，乃至影響公共服務品質與效果，有時甚至使服務對象受到無法彌補的傷害。是故，公務人員保障法第十七條第二項規定，當該管長官非以書面下達命令時，公務人員可請求長官以書面為之，該管長官拒絕時，視為撤回命令，從而保障公務人員，避免公務人員發生與本身意志不同而受到精神壓抑，影響公務人員人格發展。此時，長官違法，執行公務的公務人員精神受到壓抑，其人格發展受到影響，也影響公共服務的品質與效果。

#### (四) 裁量行為

行政裁量權為何是必須的？係因源自於權力行使需要「授權」。由於個人時間及精力有限，權力的弔詭是一個愈有權力的人，愈需要別人為他行使權力，而權力經過「授權」才能被彰顯。越大的權力是必需經過完整而有效率的授權機制才能獲得。這種運作使得不論是民主或非民主的統治機制，其權力運作內涵都以「授權」關係為核心，而政權對於官僚體系這種工具性的需求，是沒有民主或非民主之差異。

法治原則規範公務人員依法行政，但它有忽略主權運作當中必定存在「行政裁量權」的事實，此係因行政業務內容廣泛龐雜，加上外在環境的不確定因素，法律規定很難顧到所有細節。因此，公務人員在處理問題時除適法性外，必然存在諸多必須由執行者自身合理判斷才能作成決定的情況。這也是公務人員在執行公務時存在「行政裁量權」事實的理由。從結構與策略的角度看，官僚控制機制如設計太嚴，公務人員可能犯下「做不該做的事」及「不做該做的事」（陳敦源，2002：104-107），若進一步仔細分析此時公務人員本身精神狀況，應可發現該公務人員本身變得患得患失，影響在執行公務時亦患得患失，不僅影響其學習與人格發展，亦影響公共服務的品質與效果。因此，公務人員的裁量行為，不僅對公共服務品質與效果影響很大，亦會影響公務人員本身的人格發展。

再進一步觀察公務人員行使裁量行為時，可發現三種內在認知的衝突問題，即權威的衝突、角色的衝突、利益的衝突，發生在公務人員身上（蕭武桐，2001：270-273），這些問題皆會嚴重影響公務人員內在認知，進而限制其人格發展，並影響其外在執行公務的行為，乃至降低公共服務的品質與效果。

##### 1. 權威的衝突

一般係指執行公務的公務人員，包含中間管理階層人員與基層操作人員，其內在認知的責任與客觀環境上，如法律規範、組織的層級節制（如組織內最上位的策略階層人員要求的政策）責任不同而產生的衝突。此時執行公務的公務人員，包含中間管理階層人員與基層操作人員，其內在的認知，皆覺得有義務做某事，此即其內在的認知責任，或與法律規範的責任不同，或與最上位的策略階層人員要求的政策責任不同。這種內外責任權威的衝突，最常見的例子是與組織層級節制有衝突

時，如若該等公務人員為求自利而忽視應有的義務責任，如忽略公共利益、違反公務人員本身誠信、正直等，許多負面影響跟著而來，對公務人員人格發展與人民利益亦會產生負面作用，公共服務的品質與效果亦會受到不良影響；如若該等公務人員堅持該有的義務責任，致違反組織政策要求，此時該等公務人員也會受到指責、壓抑，甚至處罰，或影響其工作投入意願與熱忱等，這些皆會降低其人格發展，進而影響其執行公務的公共服務的品質與效果。至於組織最上位的策略階層人員，亦因忽視公共利益而尚失人民的愛戴，終至減低整體公共服務的品質與效果，致減低其投入公共服務的動機與熱忱，乃至減低其人格發展。

## 2. 角色的衝突

由於同一公務人員扮演兩種或以上角色不同時，該公務人員執行公務涉及其所扮演的角色時，往往結果會產生偏向一方的不公平現象，這時該公務人員會生角色的衝突，對該公務人員本身與接受其服務的對象都會有不良影響，即對該公務人員內在認知、價值等及其人格與外在的行為—如公共服務，皆有不良影響。例如，某公務人員（或為中間管理階層人員，或為基層操作人員）本身是地方政府的採購稽核委員會的委員，其在執行地方政府採購審核時，是完全按照採購相關規定去執行，但在其所在政府機關組織內，當自己所承辦的採購案，如依採購法相關規定去執行是不可行的，但該採購案卻需依組織層級節制的指示，是一定要採購，這時該公務人員內心會常產生角色衝突，如其依組織政策要求去執行該採購案，但又怕其他單位發現將來其去執行他單位的採購稽核時會受到質疑，因而其內心會常生不安，影響去執行該採購案或採購稽核的工作投入熱忱或動機，藉由人格潛移默化，產生公務人員內在的價值認知、信念與態度，致影響其人格發展，甚而影響公共服務的品質與效果。

## 3. 利益的衝突

當公務人員，包括策略階層人員、中間管理階層人員、基層操作人員等所有公務人員，甚至是委託行使公權力的人員，當執行公務時涉及公益與其本身私利相衝突時，在該公務人員的內心會產生公益與私益的折衝。最常見且易引起私益與公益的衝突的情形包含：賄賂、濫用影響力、濫用資訊、財務交易、送禮與招待、在外兼職、替未來做準備與任用親戚等。當公務人員，包含所有種類的公務人員，執行



公務如遇到上述這些情形時，即會在其內心產生私益與公益的折衝，當該公務人員屈服於私益的誘惑而犧牲公益時，其所服務的對象會受到傷害，事後該公務人員或產生內疚而生患得患失，或受到所服務對象的向上級告發而受到處罰，而致影響其人格發展，或日久影響其公共服務效果，而致影響其人格發展。不僅此，何況當公務人員執行公務時，若有公、私益不平衡時會造成衝突，會對公共服務品質與效果造成很大傷害，乃至影響公務人員的人格發展。

## 二、外在因素

### （一）公民導向

現今公共服務是注重公民參與、公平正義、公共利益等的服務，尤其應對那些易被忽視與弱勢的民眾和群體，在既有的政治型態中創造更民主、公平正義的過程（蔡允棟，2001：102）。而平衡公民個人與群體、政府機關、公民社會間的權力與責任，這是一種公民導向的公共服務，亦是公務人員核心價值中「同理心」、「關懷情」的體現。因而，政府機關中居最上位的策略階層人員通常是隨政黨進退的政務人員，負責執行政黨政策，更由於公共服務須有公民參與執行，更應以「同理心、人文關懷」對待所服務的對象，至於其下的管理階層人員及基層操作人員，皆為事務人員，依公務員服務法第二條規定：「長官就其監督範圍內，所發命令，屬官有服從之義務。」，從而，對於其上位者所要求的公民服務，同樣地，亦應以「同理心、人文關懷」對待所服務的對象，俾提高公共服務的品質與效果。果能如此，公務人員必會產生榮譽心與信心，以當公務人員為榮，無形中亦會增加工作投入動機與熱忱，藉由人格潛移默化，產生公務人員內在的價值認知、信念與態度，進而提昇公務人員的人格狀況及人格發展。然而，仍有部分面對民眾的第一線基層操作人員，在公共服務當中，或由於組織層級節制的組織文化因素等影響，或會生如上述官僚人格的作風，如做事有官樣文章、行事遲緩、推拖拉等，以致民眾對這種公民服務會常生不滿意，導致影響公共服務的品質與效果，及公務人員執行公務的信心，與減少公共服務投入的動機與熱忱，終至影響公務人員人格發展。相反地，公務人員一包含管理階層人員或基層操作人員，因其上位者要求重視公民服務，但如公共服務的內涵與該等公務人員內心的義務責任不同時，或有違法，或有

不當等，且該等公務人員亦受到上級長官的壓迫，從而該等公務人員的內心會發生主、客觀責任不同的衝突，如上述裁量行為所述，進而影響該等公務人員的人格發展，除非最後證實，該公共服務對公民確實是有益的，才會再轉而使該公共服務的品質與效果提高，增加公務人員的榮譽心與信心，乃至提昇該等公務人員的人格發展。

再者，公民導向的公共服務注重社會公平問題，對待公民應一視同仁。目前台灣社會，日益嚴重的失業問題、貧窮、疾病、冷漠等便成為經濟成長時期最為諷刺的寫照，對於政治體系的生存無疑構成威脅（曾冠球、許世雨譯，2007：8-9）。因而，對於社會公平的政策，應放首位。公共服務時如無法公平服務人民，接受其服務的人民必生不滿，甚或到處投書，以致影響公共服務的品質與效果，及公務人員對公共服務的信心，與減少公共服務投入的動機與熱忱，藉由人格潛移默化，產生公務人員內在的價值認知、信念與態度，終至影響公務人員人格發展。

政府為要得到人民的支持與擁護，必須加強與人民間的溝通，不僅可促進政府與民眾之間的了解，亦可改進施政缺失，使政府能真正成為受到人民熱烈擁護的有為政府。而當公務人員執行公務時，如若公務人員與民眾雙方皆獲得滿意，亦有助於雙方精神狀況提昇，最後呈現雙方雙贏局面。至於政府與民眾溝通的具體作法有多種方式：如舉辦「施政座談會」、進行各項民意調查、政府首長多與民接觸、強化里民（社區）大會功能、普設意見箱或溝通信箱、舉行記者招待會等，這些方法皆有助於政府與民眾之間的溝通，亦有助於提昇雙方的滿足感與信心（張潤書，1998：491-495），由於提高人格發展的因素包含環境因素、社會因素等，透過這些因素影響，不僅可提昇公務人員本身人格發展，且為端正公務人員的正確服務理念，亦可達到公共服務最大的效果。

另外，加強社區營造、加強市區美化、社區安全等建設，可增加公民參與，達到公民導向的服務，只要對公民有益的事項，讓人民感覺政府的用心，這些都可增加人民的向心力，使公務人員，包含所有類型公務人員，在推動公共服務時較順利，且人民得到的滿足感與對政府的向心力亦能達到最大，於是執行公務的公務人員亦會獲得成就感，增加服務的信心及投入熱忱，藉由人格潛移默化，產生公務人員內在的價值認知、信念與態度，並提昇其精神上的滿足與其人格發展，最後公共服務的品質與效果亦隨之提高。因而不論是政府、公務人員（所有類型的公務人

員)、人民三方都有益處，大家都是贏家。

## (二) 外部環境

相對於英美而言，我國官僚體系在民國建國以前就已經完備，只不過過去都是在帝皇集權的環境下運作，民國以後雖有分權體制的憲法設計，但威權政治仍是治理核心。在過去，我國行政權運作很大，立法院只是行政院的橡皮圖章，民主化後，民選的立法部門開始介入官僚體系的運作，對許多技術官僚而言，民主化後的政策過程，加入一個國會是很麻煩的事，若從策略互動角度言，每一次行政機關與立法機關對於特定策略領域互動，都是立法機關學習並考慮收回授權的時刻。換言之，我國立法權是立法機關一點一滴從行政機關手中收回的。因而，對於行政機關官僚體系而言，維持現狀且不引起媒體注意是權力極大化的最佳策略。加以根據中央機關九至十二職等主管的問卷調查顯示，我國中央公務人員普遍對於民意機關或民主過程持有負面看法。如當他們被問到「我國維持公共政策產出滿意是來自民選政治人物而非高級文官時」，約有七成五的公務人員不同意（陳敦源，2002：87）。總之，政府機關的公務人員，對於民意代表持負面看法，對媒體是不引起注意，而對於公共政策產出獲得人民滿意，主要是高級文官的貢獻等。

與公共服務有關的非民眾因素，即政府機關的外部環境因素，不含民眾因素，包括媒體、議員、立法委員、利益團體、國內外局勢等，這些因素皆能影響公共服務的品質與成果。因而，民選政治人物或政府機關中居最上位的策略階層人員，對於媒體、民意代表、利益團體等，由於預算、政策等須要他們的支持，雖表面上儘量討好，但他們給予策略階層人員的壓力也最大，而管理階層人員、基層操作人員，由於負責執行公務，對於媒體、民意代表、利益團體等，態度儘量維持現狀且不引起注意，在政府機關中，職位越低階層的人員，所受到媒體、民意代表、利益團體等的壓力越小，而且職位越低對於國內外局勢也較不關心，因對其較無影響。因而，當公務人員執行公共服務時，如果有這些外在環境因素牽涉公務人員在執行時常常變得較複雜、難執行，甚至出現無法執行的情況。同時，公務人員在執行公務時，如果有這些外在環境因素涉及，機關內各階層人員皆會小心翼翼地處理，且會依其受到的壓力大小及與其關係程度而有不同的處理方式（如上述）及影響，當處理不當時，公務人員會受到很大的負面影響，不僅人格發展受到影響，甚至公共

服務效果也大打折扣，此時亦有害於雙方。相反地，這些外在環境因素如能加強公共服務的品質與效果，當然政府、公務人員、民眾等皆可受益，大家都是贏家，從而提高公務人員的信心與投入工作的動機與熱忱，藉由人格潛移默化，產生公務人員內在的價值認知、信念與態度，進而提昇公務人員的人格發展，結果亦可促進公共服務的品質與效果。

## 肆、結論

綜合言之，公務人員人格發展與公共服務兩者之間會成正向相關，彼此相互影響且關係密切，因此，如何藉由各種激勵、訓練等方法，並藉由人格潛移默化，產生公務人員內在的價值認知、信念與態度，俾提昇公務人員人格發展，使公務人員對自身及工作的肯定，增加信心與榮譽心，以增進公共服務品質與效果，此為政府施政時不可輕忽的重要課題。

至於要如何提昇公務人員人格發展，吾人以爲應從尊重公務人員人格尊嚴做起，給予適當的自由與自主，培養其自尊心、自信心，激發其以當公務人員爲榮，並鼓勵以「爲民服務」爲己任的胸襟，使其增加對公共服務投入的動機與熱忱等（Brown, 1996: 251），產生公務人員內在的價值認知、信念與態度，並對外達到公共服務效果的最高目標，而與其相關的公務人員權利保障亦不可忽略。另一方面，由於公務人員個人及全體公務人員均代表國家（許育典，2010：73），因而國家的公共利益是由公務人員個人及全體公務人員來執行，不僅公務人員個人行爲，乃至全體公務人員行爲，皆與公共服務的品質及效果密切相關，審究其因，公務人員人格要素，尤其其人格發展實居關鍵因素。

本文試著探討公務人員人格發展與公共服務的關係，由此亦瞭解導致各種公務人員行爲，尤其是執行公務的行爲，即公共服務，公務人員的人格及其人格發展實居關鍵的重要性，及如何藉由人格發展提昇公共服務效果。未來或可再深入研究，如何培養優良公務人員人格特質與傑出領導公務人員人格特質，如何防止易貪污公務人員人格特質，及如何從公務人員倫理道德去提昇公務人員人格發展等議題。

## 參考文獻

- 江岷欽、林鍾沂（1999）。**公共組織理論**。台北：國立空中大學。
- 吳庚（1993）。**韋伯的政治理論及其哲學基礎**（初版）。台北：聯經。
- 吳瓊恩（1998）。**行政學**（再版）。台北：三民。
- 李長貴（1998）。**組織行為**（初版）。台北：華泰。
- 林水波（1989）。**考績制度—理論研析與經驗驗證**。台北：五南。
- 林安弘（1987）。**行為管理論**（初版）。台北：劉振強。
- 林水吉（2004）。新公共服務的七個向度分析：由理論基礎邁向政策倫理的論述。  
**理論與政策**，第 18 卷第 1 期，頁 97-128。
- 邱德修（2003）。**小學生活用辭典**。台北：五南。
- 姜占魁（1991）。**組織行為與行政管理**。台北：于聰玲。
- 范美慧（1998）。**政府再造之研究—以美英日經驗及我國實施方式分析**。台大商學  
碩士論文，未出版，台北。
- 洪光遠、鄭慧玲（1998）。**人格心理學**（初版）（Lawrence A. Pervin 原著）。台  
北：桂冠。
- 許育典（2010）。以憲法架構檢討公務人員行政中立法。**台大法學論叢**，第 36 卷  
第 4 期，頁 73-115。
- 張潤書（1998）。**行政學**（修訂初版）。台北：三民。
- 張道義譯注（2008）。**國家學體系：社會理論**（初版）（Lorenz von Stein 原著）。  
台北：聯經。
- 張瓊玲（2009）。改進公務人員考績制度的議題探討：公平原則觀點。**文官制度季  
刊**，第 1 卷第 2 期，頁 171-197。
- 陳清秀（2009）。廉能政府與公務倫理之探討。**文官制度季刊**，第 1 卷第 1 期，頁  
115-137。
- 陳敦源（2002）。**民主與官僚—新制度論的觀點**。台北：韋伯。
- 曾冠球、許世雨譯（2007）。**新公共行政學**（初版）（H. George Frederickson 原  
著）。台北：智勝。

- 黃榮護、林建宏（2009）。考績丙等制度設計評估：以適法性與妥適性為分析焦點。 **文官制度季刊**，第 1 卷第 2 期，頁 145-170。
- 鄭錫鏞、陳定銘、牛萱萍（2003）。 **政策性公務人員訓練需求分析及訓練規劃之研究**。台北：公務人力發展中心。
- 蔡明華（2010）。平等原則對公務員執行公務的意義。 **文官制度季刊**，第 2 卷第 1 期，頁 45-71。
- 蔡允棟（2001）。官僚組織回應的概念建構評析—新治理的觀點。 **中國行政評論**，第 10 卷第 2 期，頁 89-134。
- 蕭武桐（2001）。 **公務倫理**。台北：智勝。
- 蕭武桐（2006）。新公共服務與公務員的品德修養。 **國家菁英季刊**，第 2 卷第 1 期，頁 57-70。
- 蕭白雪（2009）。 **特偵組驚爆扁案 120 天：資深司法記者追蹤扁案偵查全紀錄**。台北：財信。
- 趙達瑜（2005）。從保訓會受理之保障事件研析我國公務員降調制度。 **公共行政學報**，第 17 期，頁 37-82。
- Brown, S. P. (1996). A Meta-Analysis and Review of Organizational Research on Job Involvement. *Psychological Bulletin*, 120 (2): 235-255.
- Denhart, J. V., & R. B. Denhart (2007). *The New Public Service: Service not Steering*. New York: M. E. Sharpe.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Eagan, J. L. (2007). Is Authority in Public Administration Separable from Authoritarianism? Personalities, Institutions, And Resistance. *Administrative Theory & Praxis*, 29 (1): 83-101.
- Hodgetts, R. M. (1991). *Organizational Behavior: Theory and Practice*. New York: Macmillan.
- Mengelberg, K (1964). *The History of the Social Movement in France, 1789-1850*. Towata: the Bedminster Press.

# Personality Development of Civil Servants and Public Service

Ming-Hua Tsai \*

## Abstract

“Service” rather than “steering” is the catchword for government role in public service nowadays. From what we know about human nature, a civil servant’s personality and its development are critical to government service. The ability and behavior of civil servants would also be improved by developing their personality and that, in return, would better serve public interests.

In view of the importance of personality development of civil servants, this article is devoted to analyzing the relationship between personality development and public service from several standpoints before coming to several important conclusions.

Normally the personality of civil servants will positively interact with public service. That is to say, the better civil servants develop their personality, the better they will serve the public. On the other way round, the better public service is, the better public servants will develop their personality, and vice versa. Therefore, in order to maximize public interests, improving public service and developing the personality of civil servants are two key issues on which the government should focus.

**Keywords:** public service, the personality development of civil servants, organizational culture, citizen guidance, public interests

---

\* PhD. Candidate, National Sun Yat-sen University Institute of China and Asia-Pacific Studies (Formerly Institute of Interdisciplinary Studies for Political Science).

