

# 我國行政績效評估與公民參與的結構化模式 分析

## The Structural Equation Modeling Analysis of Administrative Performance and Citizen Participation in Taiwan

劉祥得\*  
Liu, Hsiang Te\*

### 中文摘要

本文探討我國行政運作、行政績效評估與公民參與相關構面之關係，測量的變項包含公務員素質、公務創新性、公務倫理、公民參與信心及公民積極參與等。本研究嘗試發展五種因果模式，透過結構化模式分析，發現因果模式五為最適模式，並據此檢驗所設立之假設。發現行政運作和行政績效評估及公民參與信心正向相關，公民參與信心和積極參與正向相關，但行政績效卻和積極參與負向相關，本文最後將嘗試進行矛盾關係之解釋。

關鍵字：行政績效評估、公民參與、結構化模式、矛盾關係、最適模式

### Abstract

This research examined the relationship between public sector operations, administrative performance and many aspects of citizen participation in Taiwan. The measure constructs included human quality of public servants, innovation adoption in public sector, public ethic, faith in citizen participation, active citizen participation. This research suggested five alternative models and used the statistical tool of 'structural equation modeling' to verify which one is the optimal model. The result showed that model 5 was the optimal one. We tested the proposed hypotheses in this research by the casual relations constructed at model 5, and we found that the active citizen participation was positively affected by faith in participation and it was negatively affected by administrative performance. This article finally tried to explain the paradoxical effect of administrative performance on active citizen participation.

Keywords: administrative performance, citizen participation, structural equation modeling, paradoxical relation, optimal model

---

\* 劉祥得現任玄奘大學企管系專任助理教授；兼任玄奘大學商情調查中心主任。  
通訊聯絡：台北縣新店市寶元路二段 35 巷 1 號 5F；電話：0932-209-263

E Mail: [lback@hcu.edu.tw](mailto:lback@hcu.edu.tw) 註：是LBACK的小寫

\* Assistant Professor, Department of Business Administration, Hsuan Chuang University.

# 壹、前言

公民參與(citizen participation)及投入(involvement),已逐漸成爲當前政治學探討的主題之一(Burby, 2003; Laurian, 2004; English, Peretz & Manderschied, 2004; Kelly, 2004; Grogan & Gusmano, 2005; Blair, 2004; Irvin & Stansbury, 2004; Lukensmeyer & Boyd, 2004; Box, 1998 and 1999; Frederickson, 1982 and 1997; King, Feltey, and Susel, 1998; King and Stivers, 1998)。民主價值得以維繫,即在於透過公民參與行政運作的過程中,建立新的民主、公民文化,同時讓政府部門更有效率與效能(Barner and Rosenwein, 1985)。讓民主機制因爲公民的參與,而持續正向發展,建立更積極進取公民文化。

尤其近年來,全球青年參與政治與公共事務意願更低,各國政府擔心下一代政治參與冷漠,政治、行政運作將與公民需求脫節,造成更嚴重的民主延續問題。青年甚且被視爲「不完整的公民」(incomplete citizens),他們雖然獲得許多的家庭保護與供應,但卻被阻隔於政治權力之外,參加公共事務的青年,畢竟只是少數。倘持續的疏離與不滿,是否造成社會的混亂與不安,是當前許多學者關切的焦點。以英國爲例,2002年9月以來,學校已被要求授予相關社會責任、社區參與、政治教育等課程,以促使青年積極參與地方事務與決策。

本文雖不以青年疏離爲研究的焦點,但後續公民的行政參與和民主發展,的確應受到更深切的關心與研究。本研究基於傳統政治契約的觀點,以行政運作及行政績效構面爲基礎,觀察「行政績效評估」是否可以促進公民的參與?公共行政產出(outcomes)的良窳是否有助於擴大公民參與?同時建立正向發展的民主參與文化?兩者是否存在關係?本文初步地將公民參與行爲、行政績效、參與信心間關係,予以聯結,並加以討論,希冀提出初步的政策建議。

當前有關公民參與的哲學文獻已頗深入與眾多(Kalu, 2003; English, Peretz & Manderschied, 2004; Kelly, 2004; Grogan & Gusmano, 2005; Blair, 2004; Irvin & Stansbury, 2004; Lukensmeyer & Boyd, 2004),在國內,多半是質性與理論的探討,提供相當的論證基礎,但仍缺乏實證研究途徑資料佐證與驗證。本文擬由實證、公共行政的研究途徑,嘗試性地提出研究假設與可能模式,藉由嚴謹的研究設計流程,探討行政績效評估、公民參與信心及公民參與意向等面向的關連性,並初步探討未來民主持續發展的可能性。

正如 Pateman 等人所闡述的「參與式民主」般,政府機關組織建制及各項業務,必須以公民爲基礎考量,其認爲績效卓著的行政運作,除促進公民參與,進而增加公民參與的信心外,更可藉此瞭解公務系統的倫理面,同時促使公民積極參與政治、行政事務(Burby, 2003; Laurian, 2004; Laurian, 2002; Bickerstaff & Walker, 2001; Kalu, 2003; English, Peretz & Manderschied, 2004; Kelly, 2004; Grogan & Gusmano, 2005; Blair, 2004; Irvin & Stansbury, 2004; Lukensmeyer & Boyd, 2004; Pateman, 1970; Peterson, 1990; Putnam, 1993)。這樣的議題,除與傳統的公民參與研究有所區別,亦超越當前公共管理所關心的管理面及財務成本效益分析,本文除論證民主參與相關議題外,同時深入探討公務體系效率、效能、回應性以外的倫理構面。預期研究結果對於我國政府瞭解行政績效與公民認知,應有部分貢獻。尤其本文以公共行政及計量觀點探討行政績效評估與公民參與議題,在國內尚屬初步階段,有別於政治學的

傳統觀點的討論與辯證，在研究貢獻上，應具有拋磚引玉效果。

簡言之，本研究透過結構化模式分析，檢視行政運作、行政績效、公民參與信心及積極參與意向間的關係，並試圖找尋各變項間的最佳因果模式，以釐清其間的因果關係，以驗證所成立的假設，進而對我國未來公共行政運作與公民參與規劃，提出政策建言與建議。

## 貳、文獻探討

本段首先探討公民參與的研究途徑，並論證本文聯結行政績效與公民參與的設計意涵。其次，探討公民參與、公共行政、民主發展間的關係，進一步瞭解本研究相關構面的關聯性。第三，深入探討行政運作與績效評估構面(自變項)，說明本文所採取測量構面之用意與必要性。第四，闡述公民積極參與及參與信心的關聯性。

### 一、公共行政與公民參與的研究途徑

傳統的政治學理論有兩種明顯的研究途徑，其中一種把研究焦點集中公民參與行為的個人、心理和社會層面(Carmines, 1992; Krampen, 1991; Milbrath and Goel, 1977; Peterson, 1990; Sabucedo and Cramer, 1991)，雖對民主參與研究提出不少貢獻，但卻對公共組織的績效與產出著墨甚少。此即是傳統的政治學研究途徑，透過微觀的個人及心理層次，詮釋個人的參政意願、行為及效果。本研究傾向於鉅觀、產出面的角度，詮釋行政績效與公民參與的關聯性。許多的微觀研究雖可以瞭解個人參與的心理狀態，但無法解釋整體社會的參政取向，尤其對於行政績效評估與公民參與的關聯性，更需要以整體的觀點加以解釋。

另一方面，許多公共行政研究學者將重心置於強化行政效能的管理工具上(Lynn, 1996 and 1998; Pollitt, 1988; Rainey, 1990)，如此的研究將績效與產出視為獨立變項，未曾與公民參與有所聯結。行政管理工具效能、效率、回應性的研究，著重於行政單位效益的提昇；公民接受公共服務的滿意；回應公民的需求等。此種途徑偏向行政管理面向，對於政治面向與民主發展較少著墨，甚或認為政治與行政係兩分的議題。

以上兩種研究途徑，使得政治歸政治，行政歸行政，政治與行政績效的關聯性無法聯結。尤其在新政府運動興起之後，新公共管理的研究焦點集中於績效、產出的管理，強調彈性與企業化精神，認為有效率的政府需和企業一樣。同樣以效率、效能、回應需求的觀點，探討公共行政之改革與發展。但已有部分學者擔憂，政府是否可以和企業一樣？需不需要和企業一樣？是否會與政治脫離太遠？行政的責任仍否存在？獲利、效率的單一考量是否可以解決人民的問題(吳瓊恩，2004)。

以上兩種不同途徑的研究，似乎像兩條平行的線，少有交集。而，當前民主理論的研究重心，應在於行政運作及績效，是否為公民參與的觸媒？卓越的行政績效是否促進公民的參與？進而促進民主的發展。亦即，倘加入政治的因素探討行政改革，則行政改革必須讓公民理解、滿意，以免造成公民的疏離、不關心，否則行政改革似乎流於形式，亦為非民主體制創造良好的生成環境與空間。正如市場的消費者與生產

者之間，擁有密切的關聯性，廠商以顧客取向的角度，設計消費者所偏好的產品，不僅促進行銷，亦建立良好的互動循環。廠商因而得以生存，顧客亦受到最佳服務，不至於產生壟斷、獨佔情況，而只能提供次級的產品。本文認為，在新政府運動再度被強調的今日，公共行政的確有必要將公民參與納入研究範疇中，以解除新公共管理脫離政治領域的憂慮。

新政府運動及新公共管理常被人擔憂的地方，在於完全的行政考量，缺乏兼顧政治面向的思維，亦忽略公民感受與參與的面向。正如 Kaboolian(1998:190)所說：「市場取向的公共管理者對於『民主治理』(democratic governance)來說，仍是問題重重。……」所謂「企業型公共管理者」(entrepreneurial public manager)已經使其「合法性」大打折扣，連帶使得人民對政府的信任一落千丈。或許市場的運作方式可以使行政效率提高，但政府在政治上必須兼顧公平、平等、正義等問題，而不單是效率問題而已。因此，本文主張在政治系絡下探討行政績效、公民認知、公民參與等議題，亦即結合政治與行政研究途徑，討論變項間的結構因果關係。

除以上兩種研究途徑外，部分的研究者認為公民參與是一種民主社會化(democratic socialization)過程，其主張透過政治學習(political learning)的過程(Burby, 2003; Laurian, 2004; Laurian, 2002; Bickerstaff & Walker, 2001; Kalu, 2003; English, Peretz & Manderschied, 2004; Kelly, 2004; Grogan & Gusmano, 2005; Pateman, 1970; Sigel, 1989; Peterson, 1990; Sobel, 1993; Soss, 1999; Verba et al., 1995; 吳涵宜, 2002)，激發公民的參與。此種學派主張「參與行為」是一種教導與學習，同樣地，其並未將行政運作、績效與公民參與做詳細的檢視。以社會學的角度來看，公民參與的確是政治社會化的過程之一，但其仍犯了將政治學習視為獨立變項的錯誤，政治、行政因素亦會影響政治學習的效果，當政治不清明、行政績效不彰，將會使政治學習大打折扣。因此，本文再度主張，有必要將行政績效納入參與學習的分析範疇中。

綜而言之，以上的研究途徑多半認為公民參與和行政體系或社會文化有關聯性，卻沒有研究者關注「行政績效評估」對於公民參與的影響力。植基於此，本文認為行政機關的運作係社會化過程之一，在提供人民公共財與服務的過程中，就會促進和型塑公民的參與，其具有關聯與因果關係。本文研究重心在於公民參與及行政績效評估的關聯性，發掘其間變項的因果關係，進而驗證所設立之假設，並非單純政治參與理論或行政績效的論述。

## 二、公民參與、公共行政和民主的關聯—兼論政治契約觀點

依據傳統的政治契約理論觀點，公共行政與民主政治會因為公民的參與，而更緊密地結合。Woller 就曾經說過，在沒有公民參與的前提下，沒有任何的官僚組織與民主可以正常地運作(Woller, 1998)。當代的公共行政以民主為設計基礎，民主政治提供公共組織決策與服務提供的「合法性」，而民主機制的監督制衡原則，保障官僚體制不致獨裁化，兩者缺一不可。近期部分學者亦有相近的看法，當民主價值及公民參與受到威脅或破壞時，沒有一個自由的社會可以蓬勃發展(Verba et al., 1995; 吳涵宜, 2002)。可見，公民參與應是民主政治發展的重要因子，並聯結公共行政與民主發展。

正如 Pateman 所言，參與可以使每個公民成為自己的主人，藉由參與過程，讓

公民「被迫」養成負責任的意識，民主才得以正常化發展，否則沒有任何法律可保證個人的自由(Kalu, 2003; English, Peretz & Manderschied, 2004; Kelly, 2004; Grogan & Gusmano, 2005; Blair, 2004; Irvin & Stansbury, 2004; Lukensmeyer & Boyd, 2004; Pateman, 1970; 許文傑, 2000)。此外，參與可以讓集體的決定更容易被公民所接受，正如所論述，藉由參與討論，可以讓公民覺得公共利益即是自己的利益，當政府決定由公民參與討論產生時，決策被接受度自然更高。最後，參與亦有「教育」的功能(傅麗英, 1995)，藉由參與讓公民瞭解民主價值與公共利益。藉由公民參與的行政運作，亦較能回應公民需求，不僅獲得正向的回饋，亦正向導引民主政治發展。

的確，公民透過參與，同樣可以產生控制行政機構運作的效果，這是民主發展過程中所期待的結果。人民透過選擇政府的方式，將政治權力交給執政者，即希望其可以滿足公民的需求(Hampton, 1986:256)。在公民的要求下，政府必須透過行政運作，提供個人安全、社會秩序、社會福利、財產保護等。當執政者做得好、受到認同時，其有可能再度連任。此種思維主張，公民有意願參與，亦有能力決定適任的執政者，其類似傳統所提及的政治契約。

公共行政相關研究主張，公民與統治者是處在倒三角的互補關係中(Box, 1998; 許文傑, 2000)。此種概念源自於霍布斯(Hobbes)、洛克(Locke)和盧梭(Rousseau)的社會契約論，由公民、國家統治者、執行者所共同同意，而有政治統治與行政運作。亦即，以政治契約的角度來看，公民透過參與政治與行政運作，使得公民、政治人物、行政機關三方，可獲得共同意志，因而產生民主。

但社會或政治契約的執行並非如理想中易於執行，其間產生許多的困難，如當政府所提供服務無法符合公民需求，是否降低政府機關的合法性？可否更換新的執政者？拙劣的行政績效，是否增加公民對於政治或行政過程的不信任感？進而使得民主無法維繫？當公民因行政績效不彰，而對行政與政治產生冷感、不關心，使得參與效能與信心滑落，無法激發參與行為，執政者、統治者是否更脫離共同意志，造成統治合法性危機，民主政治難以確立？在邏輯推論上，並非不無可能。或許第三世界國家的政府腐敗，提供簡單的推論依據。以菲律賓為例，行政績效的不彰，不僅挫折公民參與的意願，亦讓行政機關更不受監督，政府於是沒有提供良好服務品質的壓力，行政、政治腐敗自然而生。

事實上，行政績效無法獲得公民認同，悖離政治契約的情形，慢慢受到許多學者的關注。除未開發、開發中國家公民普遍對行政運作與績效不滿意外，連西方老牌民主國家亦對政治及行政運作產生失望，因而提倡所謂的「新政府運動」(reinventing government)。公共行政究竟出了什麼問題，這雖是長期以來公共行政學者有意追求答案的議題，但多數仍集中於管理工具效率、效能問題，很少擴大範疇地檢視整體政治生態與公民參與認知，這也是本文決定以鉅觀觀點進行此研究的動機之一。本文認為，如果公民對於政府行政績效持續不滿，未來是否進一步斷傷民主價值與機制，的確值得觀察與研究。

再以「參與」的角度來看，近年來公共行政的發展，亦逐漸脫離傳統的官僚體制設計，朝向公民參與的方向規劃。嚴格說來，公共行政的長期發展，一直與民主政治發展併行，除了制衡面的設計外，最新一波「新政府運動」，亦鼓勵彈性、績效管理、創新等，使得公私合夥、社區參與、BOT 成爲可能，進一步促進公民的參與。新公共管理的演變趨勢，某種程度也回應古老政治契約的哲學思考。從另一個角度來

看，韋伯式的官僚體系，或許可以維持行政運作的井然有序，但也促使官僚體制與民眾的距離越來越遙遠，逐漸脫離傳統民主理論的雙方合意理念。

在新政府運動再度回應政治契約精神同時，我國在政府改造氣氛下，是否進一步鞏固民主的發展與價值，的確是政治、公共行政學者及政府官員必須關注的議題。我國民主發展仍處發展過程中，但政府再造運動不得不推動，公民、行政機關、政治統治者如何演變，的確需要新的實證資料證實，希冀本研究可以提出部分的詮釋基礎。

本文首先釐清各構面相關關係，再整合相關因果模式，試圖釐清其間複雜關係。以下分別從行政運作、績效評估、公民參與信心、積極參與等談起，再檢視相關因果關係。

### 三、行政運作與績效評估

整體而言，傳統行政績效的評估內涵，包含產出(outcomes)、輸出(outputs)、生產力、效能、效率、經濟等面向(Carter, Klein, and Day, 1992; Halachmi and Bouckaert, 1995)。Smith (1993)曾經建議，可用內在及外在方式評量行政績效。內在績效評量項次包含管理過程、例行公事、工作程序等，其侷限於內部管理的監控與管制。惟，僅重視內部管理評估之政府，與企業重視外在顧客關係管理有明顯的差異，這也是新政府運動所關切的焦點之一，將民眾、公民視為顧客，並納入評估的體系。因此，Smith再度提及，過去的績效評估甚少將焦點置於外在指標上，亦不重視政府對於公民的責任(accountability)上。或許有許多學者、行政人員不主張使用外在指標評估行政績效，理由包含公民與顧客不盡然相同；公民資訊不充分；公共服務與產品屬性不同等，不一而足。事實上，公民也曾被類比為公共服務消費者，消費者無須瞭解製造過程內涵，其僅需要最佳服務即可，此即是顧客取向。當公民越瞭解行政績效，並表達看法與滿意程度時，越有可能造成行政人員及政治人物的壓力，引發進一步的行政改革。因此，公民滿意度的評估，慢慢地被納入正式評估的範疇中。

以上不論是內在、外在，或是鉅觀(macro)或微觀(micro)的評估觀點，都受到新公共管理(new public management)的修正。除了 Hood 等人提出部分批評之外(Hood, 1991)，新公共管理已逐漸在公共行政界嶄露頭角，也發展許多符合公民需求的評估新標準。其中，新公共管理主張政府的行政事務必須更符合公民需求及市場取向，包含公共服務的品質、有效性(availability)、分配公平等，都必須納入行政績效評鑑中。而公民滿意度調查似乎逐漸演變成公共服務評估的重要工具之一，以評鑑人民對於公共服務品質、公平的主觀認知，正如企業以市場調查瞭解顧客的需求取向一樣。這亦是本文納入主觀行政績效評量的原因之一。

誠如以上所言，新公共管理強烈主張，公民可類比消費公共服務的顧客，因此公民滿意度的評鑑應被納入行政績效的評鑑中。至於公民評鑑的面向，應包含哪些面向？是另一個值得探討的議題。本研究提出公共組織評鑑的幾個面向，包含：公務員素質、公務創新能力、公務倫理規範等，並逐步論證評鑑因子選定的緣由。

公務員素質被認為是影響公共服務的重要因子之一。Parsons 曾經提過(1995:554)，多數的政府績效評估集中焦點於方案(program)及政策上，以管理的觀點來看，更應將焦點置於公務人力的素質上。公務人員必須更投入、更有效率、更具有

憐憫心，以確切地符合民眾的實際需求(Thompson, 1990:307)。尤其對於第一線公務員或「街頭公務員」(street level bureaucrat)等直接接觸民眾者，其執行公務態度、禮貌、服裝儀容、服務品質，更易被民眾評價，甚且形成對政府機關的意象與觀感。

許多研究早已發現有效率、有技能、專業、投入的公務員，對於協助政府發揮功能具有相當關鍵性的影響(Kelly, 2004; Grogan & Gusmano, 2005; Blair, 2004; Irvin & Stansbury, 2004; Lukensmeyer & Boyd, 2004; Staats, 1988; Hart and Grant, 1989; Holzer, 1989; Holzer and Rabin, 1987)。亦即，政府是否滿足公民的需求，需要有能力、有效率的公務人員。甚至有些研究學者及實務工作者就批評公務員的素質不良，造成公務運作的一些問題。如 Holzer 和 Rabin (1987)就曾經批評，公務體系的低道德與無效率，使得許多優秀的人力前往私人企業找尋工作，造成公共服務品質更差。此外，在公務員聲譽不佳的情況下，使得立法部門更投入於公務人事精簡，造成公務人員的素質更為低落，惡性循環。是以，對於公務員的觀感與評鑑，首先被納入本文對行政績效評估的因子。

影響公務員素質的另一面向，即是領導與管理。Lane(1987)認為，1980 年代以來，行政領導備受重視，尤其在 1975 年以來各國政府陸續出現財務危機，政府企圖將企業的領導、管理原則引進政府機構，希望改善公務人力服務品質，並提昇行政效率。或許有人認為一般公民沒有能力評估行政領導與管理階層，因為其缺乏對行政領導的認識。但公民在接受許多政府的公共服務時，當其對公共服務感到不滿意，除對第一線公務人員的抱怨外，也對行政領導與管理感到失望，行政領導與服務品質常成正比。當八掌溪事件造成民眾死亡新聞發生，某種程度凸顯行政領導與協調的缺憾；2005 年 4 月連戰訪中行程，造成機場騷亂事件，亦揭露行政領導與管理能力的不足。尤其，民主國家媒體的揭發與披露，都讓行政領導與管理更透明化<sup>1</sup>。電子化政府的規劃與執行，亦使得公共資訊更透明化，民眾可以直接與行政首長對話。正由於行政領導與管理深切影響行政運作，當公民被問及是否對公務人員信任？是否對行政領導有信心？是否相信公務人員的專業能力時，都涉及行政領導與管理的面向。因此，本文認為民眾有能力評估行政領導面向，亦決定將公務領導與管理納入測量的變項。

從另一個角度來看，公民面對公務人員時，是否感到壓力與挫折？或是感到親和？也公務評鑑的重要指標之一。過去已有研究者針對教育、健保、社會福利等議題，探討公民是否因公務員感到壓力與挫折(Crank, 1991; Friesen and Sarros, 1989)。當公務人員是專業的、訓練有素的，公民洽公時會感到舒適、沒有壓力。相反地，當公務員顯現不專業、無耐心、不憐憫時，會使得公民有不滿意、無助、憤怒，造成對行政績效的負面評價，甚且影響行政參與的信心。許多心理構面的研究亦證實，公務員與所塑造的環境氣氛，的確會影響民眾的心情與壓力感受(Jayarathne and Chess, 1984; Punch and Tuetteman, 1996; El-Bassel, Guterman, Bargal and Su-Kuo, 1998)。正如企業與商店的環境，同樣影響顧客的認知。

另一項評鑑指標是創新性(innovation)，包含公務員個人和官僚體制整體的創新性。公共行政過去十年以來，十分強調彈性、企業性、創新採納等(行政院資訊發展推動小組，1998)。尤其在社會、技術持續改變的過程中，民主與市場間的界線逐漸鬆動(Bozeman, 1993; Farnham and Horton, 1993; Osborne and Gaebler, 1992)，政府同樣

---

<sup>1</sup>平面媒體除原有聯合、中時兩大報系外，蘋果日報暨壹週刊的加入，更使得公務領導、管理階層更為透明化。而發展多年的有線電視體系，歷經市場競爭與淘汰，亦使公共資訊更為公開透明。廣播業亦加入諸多全新聞頻道。一般民眾，可以透過諸多媒體管道、不同觀點，瞭解公共事務與政策資訊。

需要創新、改變的能力，才能與時並進。近年的新政府運動更強調政府的創新性，創新一向是市場競爭生存之道，政府機關何能抗拒此一發展趨勢。

事實上，公務體系採用創新作法，以回應公民或顧客的需求，有其歷史背景。二次大戰後，福利國家的思想甚囂塵上，加上對民主發展的信心，使得公民對於公共服務品質的提升有更高的期待(Gladstone, 1995)。1940 至 1960 年間，歐洲國家面臨戰後重建，提供人民更多的公共服務，此時強調經濟與企業的學習。1960 至 1970 年代，公民要求公務應更有效能、效率、回應性。為了達成以上目標，政府機關開始強調彈性、企業精神(entrepreneurship)，更採納許多創新作法，如目標管理、全面品質管理、組織標準化等。英國在柴契爾夫人在位時，實施民營化策略；美國亦執行零基預算、外包、流程再造等創新管理技術。我國亦於政府改造運動時實施「單一窗口」、人力、法制、服務再造等創新規劃(行政院人事行政局，1998；行政院研究發展考核委員會，1998；行政院經濟建設委員會，1998)。因此，本研究將創新性納入分析架構中。

此外，近幾年來，公共行政亦開始重視倫理、公平性等問題(deLeon, 1996; Lui and Cooper, 1997; Gortner, 1991; Manzel, 1999)，故本文考量納入公務倫理構面。公共組織及公務員的倫理面，會影響公民對於行政績效的認知，長期上，甚至影響公民參與以及對民主的觀感。這樣的論點，可以說源自於心理學「認知途徑」(cognitive approach)(Lewin, 1936)，以及期待理論(expectancy theory)。當公民覺得政府是低效能、不公平、不道德(不符合期待)，且喪失信心時，其有可能變得更積極或冷淡(Krampen, 1991)。當人民發現政府行動符合其需求，會願意給予民主流程更多的支持(Vigoda, 2000)。事實上，倫理構面深切影響公民的政治效能感與參與信心，過去台灣民眾對政治的恐懼與疏離，除日治時代不鼓勵，至國民黨戒嚴時代的隔離等歷史背景因素外，解嚴、報禁、透明化後對公務倫理的期待更高，如實際公務倫理感受不符期待，不信任與失望應運而生，應也是造成公民疏離的原因之一。

過去 20 年以來，已有許多的學者直接探討行政倫理與公平的議題(Gawthrop, 1976; Wilenski, 1980; Richardson and Nigro, 1991; Suzuki, 1995; deLeon, 1996; Lui and Cooper, 1997)。一般認為，公民對於公共部門的不道德、不公平待遇十分敏感，加上媒體、監察、立法單位的監督，其獲得更多有關倫理議題的資訊，進而產生對公共事務的態度，進而影響行政績效評鑑、參與信心及積極參與行為等。尤其國內自解嚴、報禁解除、政黨輪替以來，歷經多年議事辯論，媒體自由發展，以及民主教育的實施，公共事務公平、倫理面向，亦受到廣泛的討論。因此，本文認為，公務倫理深切影響公民對行政績效的評估，將倫理及道德因素納入影響因子中。雖然新政府運動使得官僚體系進一步彈性化，但其發展不代表社會公平及倫理道德一起鬆動，反而是更加地重視與強化倫理議題，更合理化公務倫理構面的必要性。

本文認為，以公民為顧客的角度來看，公務員素質、公務創新、公務倫理等三構面，據以評量公民對行政運作和績效的評估，是充分的。

## 四、公民積極參與和參與信心

一般認為，公民參與包含「積極參與」及「參與態度」兩個面向<sup>2</sup>。當公民對於

---

<sup>2</sup> 亦即公民參與包含「態度」、「行為」兩個面向，心理學上主張個人態度與認知，深刻影響行為意圖，當



民主流程持正面態度，並積極參與其中，才能建立一個自由民主國家，以及發展進步的文化。Verba等人曾經說過：「公民參與是民主的核心，沒有公民參與的統治流程，難以和民主相連結(Verba et al., 1995)。」近來，King、Stivers和Kramer等人論述，除了透過積極參與，而非一旁當作熱情的觀察者，才能促成民主參與、團體負責以及個人創新價值重建等(King and Stivers, 1998; Kramer, 1999; Burby, 2003; Laurian, 2004; Laurian, 2002; Bickerstaff & Walker, 2001; Kalu, 2003; English, Peretz & Manderschied, 2004; Kelly, 2004; Grogan & Gusmano, 2005; Blair, 2004; Irvin & Stansbury, 2004; Lukensmeyer & Boyd, 2004)。此點表示，公民必需更積極參與行政運作與政治事務，親自實踐，並透過不同方式積極表意，才能符合民主價值的真意。誠如先前所論及，傳統的社會契約來自於雙方的合意與認同，則公民的參與絕對是民主發展的重要一環。

本研究再將「公民參與」劃分為「公民參與信心」及「公民積極參與」兩次構面。前者係公民對於參與及政治效能的信心程度，屬於公民所擁有「態度」的層次；而後者則包含政治參與及社區實際參與(*community involvement*)，為公民的「行為」層次。公民「參與信心」是民主態度的一項重要構面，其被界定為所有的公民自認可以透過參與，改變政治系統的認知(Schussler, 1982)。以另外一個角度來看，此即是對政治系統的忠誠與信任度，公民亦可以藉此瞭解政治環境以及本身的角色(Peterson, 1990; 洪志衛, 2003)。當公民認為有信心改變政治系統時，才可能有參與的行為。

以政治效能(*political efficacy*)的角度來看，公民參與信心即是個人應用資源影響公務人員及體系能力的認知(Barner and Rosenwein, 1985; Verba et al., 1995; 郭秋永, 2001)。Milbrath 和 Goel 兩人認為效能是一種統治的感受，它是透過社會化而形成，逐漸在成人時呈現(Milbrath and Goel, 1977)。一般而言，當公民擁有高度政治效能，必然會較熱衷參與公共事務。公共事務的參與，則包含住宅組織、社區、社團參與等，面向包含整個公共生活面。因此，當公民擁有高度信心時，其才有可能積極參與公共事務，進而使行政運作符合公民需求，使得公民文化或市民文化得以發展，並健全民主政治發展。

參與行為是政治學常探討的一個構面，過去已有許多的研究基礎(Burby, 2003; Laurian, 2004; Laurian, 2002; Bickerstaff & Walker, 2001; Kalu, 2003; English, Peretz & Manderschied, 2004; Kelly, 2004; Grogan & Gusmano, 2005; Lukensmeyer & Boyd, 2004; Almond and Verba, 1963; Barber, 1984; Brady, Verba, and Schlozman, 1995; Peterson, 1990; Verba et al., 1995; 郭秋永, 2001)，其係指人民參與不同的政治活動，包含投票、示威、請願等。惟，一般公民對於以上所述政治活動的參與較缺乏興致，民主國家公民參與政治活動日益減少，青年的公共參與更是低落，學者及政府擔心下一代的公共參與問題。但部分學者認為，或許公共事務參與漸不熱衷，但社區參與卻提供另一個公共事務參與的場所。Barber 認為，社區參與似乎較示威、遊行等活動更可被接受(Barber, 1984)。近來許多政治和社會研究結果發現，社群、社區的確是政治參與的一個重要面向(Etzioni, 1994 and 1995; 吳涵宜, 2002)。與政治事務的參與比較起來，或許，社區參與是比較非正式的(Sobel, 1993)。有些人較不關心政治議題，但其可能以個人名義參與社區事務，包含一般住戶委員會或學生家長會等(Cohen and Vigoda, 2000)。對於台灣公民來說，政治參與應更為遙遠，多半為政治人物或與政治人物親近者的舞台，因此，社區參與或非營利組織的公共事務參與，或許較與本身利

---

個人態度與行為一致時，才不致產生認知衝突與矛盾。

益較相關、可行。事實上，台灣諸多社區住宅組織、學校家長會等參與活動逐漸受到重視，許多公民也參與社區的發展，本研究因此將此構面納入。

再以政治效能的角度來看，同樣適用於社區參與。當公民認為透過參與可以改變社區發展，包含環保、教育、治安等，則其較願意投入與參與。亦即，當參與信心高時，社區參與行為亦較積極。

植基於以上所談行政運作、行政績效、參與信心、積極參與行為等論述，本研究將「積極參與行為」視為依變項，成立相關假設，驗證所成立的整合性架構，並設立多因果模式，以檢驗行政運作與行政績效及參與構面間的關聯及因果關係。

## 參、研究假設與因果模式建立

以公民參與、公共行政、民主的聯結來看，三者鼎足而立。行政機關提供良好行政運作與服務，促使公民對行政績效有良好的認知與評價，進而培養行政參與信心，而最終促成公民的積極參與，維繫民主價值。市民的積極參與，更讓行政機關必須積極、創新，並回應公民的需求(如圖 1 所示)。

本文植基於行政運作、行政績效評估、公民參與三大構面文獻與論證，嘗試性發展可能因果關係與假設，進行初步的探索與驗證。

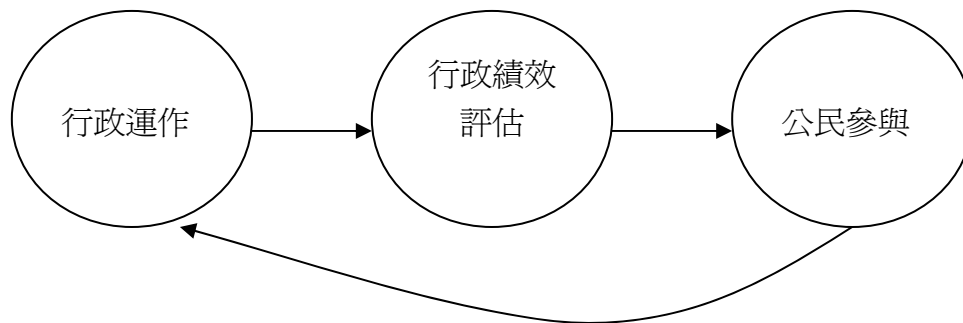


圖 1：行政運作、績效、公民參與關係圖

### 一、研究假設設立

Staats等人提及，政府要提供良好的公共服務，需要高效能、高素質的公務人員(Staats, 1988; Hart and Grant, 1989; Holzer, 1989; Holzer and Rabin, 1987)。尤其在民主社會，知識普遍提升，對於公務品質的要求亦趨嚴苛，更需要訓練精良的公務人員。除對於一線公務人員的觀感之外，公民亦會依據公共服務品質良窳，評斷行政領導與

管理之優越，進一步評斷公務員素質優劣。以企業經營的角度來看，商店人員的服務態度、親和性，影響顧客購物的心理壓力。第一線公務人員的專業能力<sup>3</sup>、服務態度，影響公民對於公務人員訓練的認知，Jayaratne和Chess等人的研究證實此點(Jayaratne and Chess, 1984; Punch and Tuetteman, 1996; El-Bassel Guterman, Bargal and Su-Kuo, 1998)。可見，公務人員素質的確影響公民的行政績效滿意認知與評價，亦影響公民參與的信心。當公民對於行政運作評價正向，方有可能強化其政治效能感與參與信心。因此，提出以下假設：

假設 1a：公民對公務人員素質的評價越高，對其行政績效滿意度越高。

假設 1b：公民對公務人員素質的評價越高，其參與信心越高。

自 1970 年代紐西蘭因財政困難而推動政府再造運動，政府再造提倡者 Osborne 和 Gaebler 兩人(1992)更直指，政府需要推動與學習「企業精神」。而企業正是以創新性主導市場與擴大市占率，政府需要創新引導公務，提昇效率、效能、回應顧客需求，成為近年來討論的重心。英國柴契爾首相在位所提出之創新作法—民營化；同時期美國政府採納之外包、流程再造等，都在於提昇公民滿意度。我國行政院研考會、經建會、人事行政局等單位，曾將「創新」納入改造架構中。其中，單一窗口、公共資訊、公文資訊化，都希冀透過創新作法，提昇民眾對行政績效之滿意度。近來部分地方行政機關，亦提供「即時通」(Messenger 或 MSN)處理公務，或申報相關證件。當公民對於政府的企業精神感到滿意，對政府的創新作為保有信心，則必然也會增加其參與行政的信心。因此，本研究提出以下假設：

假設 2a：公民對政府採納創新作為認同度越高，對行政績效滿意度越高

假設 2b：公民對政府採納創新作為認同度越高，對行政參與的信心越高。

deLeon 等人主張，公共組織及公務員的倫理面，會影響公民對於行政績效的認知，亦即公務倫理左右公民對行政績效滿意的認知(deLeon, 1996; Lui and Cooper, 1997; Gortner, 1991; Manzel, 1999)。當前台灣媒體眾多，加上民主教育實施多年，監察體系完整，使得公務倫理面向受到公民的關注，成為行政績效評估的重要因子之一。然而，以期待理論的角度來看，當公民覺得政府是低效能、不公平、不道德時，其會喪失對政府的信心，甚而變得冷淡(Krampen, 1991)。近期發生高雄捷運外勞管理不當、承包疏失等議題，透過媒體持續報導，自然對一般公民信心認知，產生不利的影響。當人民發現政府行動符合其需求，符合公平正義標準時，其會願意給予民主流程更多的支持，並激發參與的信心(Vigoda, 2000)。因此，成立以下假設：

假設 3a：公民對政府公務倫理評價越高，對行政績效滿意度越高。

假設 3b：公民對政府公務倫理評價越高，對行政參與信心越高。

---

<sup>3</sup> 當民眾詢問相關公共事務，如勞保新舊制選擇、稅賦申報等，如承辦公務員專業能力不足，需頻頻請示主管，甚或無法給予明確之答案與作法，會讓民眾有挫折感，進而降低對公務人員素質的評價。

以政治契約的角度來看，國家統治者、執政者、公民必須獲得共識，民主機制才能維繫。執政者的行政績效必須獲得公民的認同，讓公民滿意行政作為，才能維繫其統治的合法性，更進一步促成公民參與(Bickerstaff & Walker, 2001; Kalu, 2003; English, Peretz & Manderschied, 2004; Kelly, 2004; Grogan & Gusmano, 2005; Blair, 2004; Irvin & Stansbury, 2004; Lukensmeyer & Boyd, 2004)。雖然，長期以來公民對於行政績效的認同與滿意程度逐年下降，而新政府運動主張學習企業精神，顧客取向、績效管理、彈性、創新採納等作為，除可提高公民滿意度外，也可強化參與的信心，促進公民的積極參與。因此，提出以下假設：

假設 4：公民對政府行政績效評價越高，積極參與的意願越高。

以政治效能的角度來看，公民參與信心即是個人認為自我可影響公務人員及體系能力的判斷與評價(Barner and Rosenwein, 1985; Verba et al., 1995; 郭秋永, 2001)。一般認為，政治態度、信仰、信心會導致政治行為的發生，亦即參與信心影響積極參與意願。當公民擁有高度政治效能，必然較有意願參與公共事務。除了傳統政治活動的參與，如競選、投票、示威、抗議等，近年來社區參與活動較為頻繁，如住戶委員會、學生家長會、社區環保等，更能激發公民積極參與的意願。因此，提出以下假設：

假設 5：公民的參與信心越高，積極參與的意願越高。

## 二、因果模式建立

以上假設僅提出兩構面間的關聯性，但整體因果模式，則有多種可能。本研究將嘗試性提出幾種邏輯上可能的模式，加以驗證，並依據統計配適程度，選擇最佳模式，驗證所提出假設。

基於不同的理論基礎與背景，本研究嘗試性提出五種不同的因果模式，藉由結構化模式分析，找出行政績效評估與公民參與之最適切關係模式。

### (一)模式一：「行政運作」、「積極參與」直接相關

本模式認為行政運作(包含公務創新、公務員素質、公務倫理)與公民參與有直接的關係，而公民「參與信心」與「積極參與」亦存在直接關係(Burby, 2003; Laurian, 2004; Laurian, 2002; Bickerstaff & Walker, 2001; Kalu, 2003; English, Peretz & Manderschied, 2004; Kelly, 2004; Grogan & Gusmano, 2005)。此模式認為公民的「行政績效評估」不會影響「積極參與行為」，反而是公務員素質、創新性、倫理道德直接影響公民參與行為。因此，本模式同時提出一項虛無假設(null hypothesis)：

假設 6：「行政績效評估」不是「公民積極參與」和行政運作的中介變項。

建立假設 6 的目的，在於檢驗行政績效評估是否影響公民參與行為。傳統的契約論及政治理論都認為績效卓著的行政機構，可促進公民的積極參與，進而促進民主

的正向發展。當實際統計結果接受此一假設時，亦即拒絕行政績效為公民參與的中介變項時，似乎與過去理論有些許衝突。

## (二)模式二：「行政績效評估」分別中介「參與信心」及「積極參與」

本模式認為「行政績效評估」是行政運作及公民參與的中介變數，但假定「參與信心」與「積極參與」間沒有直接關係，認為兩者是獨立變項。此模式主要在於檢驗「參與信心」與「積極參與」是兩個獨立的構面，是否分別與「行政績效評估」有所關聯性。此點參酌 Verba 等人(1995)的觀點，認為「參與信心」與「政治積極參與」是不相同的構面，有些人或許關心政治，對參與亦有信心，但不實際積極參與政治。

心理學上總認為態度影響行為，間接推論參與信心會影響積極參與，但對於公共事務來說，似乎比私人財貨(即一般物質消費)更遙遠、不可及，因此，公共事務的談論，或者對於參與充滿信心，但不盡然會立即投入參與。尤其，當前的民主設計為間接民主制，一般人被訓練為透過投票、表意等間接方式執行意志，不盡然會積極投入選舉或參政。

假設 7：公民的「行政績效評估」分別中介調和行政運作(公務創新、倫理、公務員素質)與「參與信心」及「積極參與」關係。

## (三)模式三：強化模式二關係—聯結「參與信心」、「積極參與」

與先前的模式比較，本模式主張「參與信心」影響「積極參與」行為。本模式基於一項假設，亦即政治態度、信仰(beliefs)、信心導致政治行為的發生。公民會積極參與，必然是十分有信心，且認為參與是有利的。Verba 等人(1995)或許認為「參與信心」和「積極參與」是兩個不同的構面，但並不否認兩者有關係存在。Orum(1989)的研究曾經發現，政治的心理態度與積極參與是正相關的。Feldman 和 Kawakami (1991)兩人也發現，對媒體的政治資訊有興趣者，政治參與上是比較積極的。Milbrath、Goel (1977)和 Milbrath (1981)等人，也都有似的發現。

此模式與傳統心理學上信仰、態度、行為一致的說法符合，若將參與信心視為一種態度，積極參與為具體行為的表現，則「參與信心」影響「積極參與行為」似乎十分合理。值得一提的是，和上一模式近似，參與信心及積極參與行為都受到行政績效的影響，此點亦較符合傳統政治契約及政治理論的假設。

假設 8：「行政績效評估」不僅分別中介調和行政運作與「參與信心」及「積極參與」關係，且，市民「參與信心」正向影響「積極參與」。

## 四、模式四：「參與信心」中介調和「行政績效評估」與「積極參與」

本模式特別將「參與信心」界定為「行政績效評估」與「積極參與」間的中介變項，亦即「參與信心」會中介調和「積極參與」行為。本模式與 Brady 等人(1995)研究不謀而合，政治態度在形成政治行動或聲音過程中，扮演中介的角色。本模式認為行政績效評估會影響政治參與，但須透過參與信心的傳遞。據此，可以論斷，「行

政績效評估」對於公民參與沒有直接的影響。

一般民眾或公民對於行政績效的資訊獲得是間接、漸進、緩慢的，一則由於公共資訊較不透明化，二則公民對於公共事務資訊亦較不感興趣，長久以來形成政治態度(如參與信心)，進而才影響積極參與的行為。過去政治、行政資訊似乎傳遞較慢，近年來政府網站建制完成，媒體迅速發展，監察、立法體系民主化，政黨發展已有時日，參與信心是否仍扮演中介角色？的確值得觀察。

假設 9：「參與信心」中介調和「行政績效評估」與「積極參與」，三者成直線因果關係。

## 五、模式五：「行政績效評估」、「參與信心」共同影響「積極參與」

有別於模式二將「參與信心」視為獨立變項，或者模式三、四都將「參與信心」視為中介變項，模式五認為「參與信心」和「行政績效評估」平行地、分別地對「積極參與」產生影響。而「參與信心」和「行政績效評估」亦分別受行政運作等獨立變項的影響。但「行政績效評估」與「參與信心」間，卻沒有任何的關聯性。Nye、Zelikow 和 King (1997)的研究證實此點，其認為對政治的不信任，或對於行政績效的不滿，源自於文化或政治環境的因素，亦即本研究所提及的行政運作等獨立變項，並非政治態度面(信心)。

一般公民是否可以直接感受到行政績效？抑或是直接感受行政的公務員素質、公務倫理及公務創新？從接近性及實務的角度來看，公民較可以感受到的是可見、可聽聞的面向，因此，參與信心與行政績效分別受行政運作影響，並共同影響積極參與，而非透過行政績效的中介影響，故設立模式五。

假設 10：「行政績效評估」、「參與信心」共同中介影響「積極參與」。

本研究將以驗證式因素分析(SEM)為主要分析工具，藉由各模式配適度之優劣比較，挑選最佳之模式，以瞭解所設立變項間因果關係，同時驗證相關假設。

# 肆、研究方法與設計

## 一、抽樣及樣本分析

本研究委託新竹地區一私立大學商情暨民意調查研究中心，於 94 年 3 月 17~21 日晚間 6:30~9:30 進行電話抽樣訪查。該中心針對全台灣各縣市抽取 1080 位 20 歲以上有效居民樣本(落籍該縣市)，利用電腦輔助電話調查系統(CATI)協助，採系統隨機抽樣方式，電話號碼後三碼隨機變號。在 95%信心水準下，誤差約為正負 3%。共計完成 1,080 份有效問卷。

樣本敘述資料方面，20-29 歲佔 23.15%；30-39 歲佔 24.11%；40-49 歲佔 20.68%；50-59 歲佔 11.73%；60 歲以上佔 20.34%。教育程度方面，國小及以下佔 26.33%；國

中佔 15.79%；高中職佔 32.77%；專科佔 13.26%；大學及以上佔 11.24%。職業分佈上，白領佔 13.53%；藍領佔 37.98%；商店／企業經營者佔 8.77%；專業技術人員佔 3.78%；學生 2.93%；家庭主婦 16.98%；退休 8.03%；待業中／無業 6.83%。性別比例上，男 50.92%；女 49.08%。經樣本與母體分配<sup>4</sup>卡方檢定，年齡卡方值為 1.21，未達顯著水準，證實樣本與母體分配無異。教育程度檢定卡方值為 1.78；性別檢定卡方值為 1.64，都顯示樣本與母體分配無異。職業分配未找到母體統計資料，故未進行檢定。大體而言，本研究抽樣分配，與母體分配近似，證實本研究樣本之代表性。

論者或謂人口變項將影響市民態度與認知觀感，除樣本抽樣盡量與母體分配近似外，本文將人口基本變項納入控制變項，探討各因果構面間的淨關聯性。基本資料為顯性變數，計算過程中將因果係數固定，以觀察其他構面因果關聯係數，進而驗證不同模式及所設立假設。

## 二、測量

本文透過 CATI 系統，隨機抽取全國 20 歲以上前測樣本 200 份，進行前測(pilot study)，作為題項修正與刪除之參考。

本研究根據文獻探討，設立相關測量題項，具備內容效度。所採用驗證式因素分析結果，題項負載於構面之負載值(loading)亦在 0.5 至 0.94 之間，在可接受範圍內，證實問卷題項具建構效度<sup>5</sup>(construct validity)。信度水準多在 0.69 以上，分述如下，證實測量問卷之穩定性。

### (一)依變項

公民「積極參與」構面測量，包含政治參與和社區參與兩個面向，依照 Verba(1995)等人的說法，政治參與係指所有影響政府行為，包含直接或間接影響政策的決定和執行等。而社區參與則是個人欲影響或貢獻於社區的所有活動(Milbrath and Goel, 1977; Burby, 2003; Laurian, 2004; Laurian, 2002; Bickerstaff & Walker, 2001; Kalu, 2003; English, Peretz & Manderschied, 2004; Kelly, 2004; Grogan & Gusmano, 2005; Blair, 2004; Irvin & Stansbury, 2004; Lukensmeyer & Boyd, 2004)。政治參與構面包含地方事務、地方選舉參與、寫信給政治人物、媒體、公共活動參與、集會遊行、自行參選、請願等；社區參與構面包含非營利組織、住宅委員會、學生家長會組織、社會活動參與等。據上設計題項，並列舉數測量題例(如附錄)：是否持續關心政治事務；是否定期參加選舉；是否積極參與公共組織；是否熱衷政治討論；是否熱衷參加社區活動；是否熱衷參與社會活動...等。測量尺度採用從不熱衷、以前熱衷、現在熱衷三項尺度。整體內在信度檢測  $\alpha$  值為 0.80，在可接受的範疇。

公民參與信心的測量，參考 Schussler(1982)、Guyton (1988)發展的尺度，包含「參與信心」及「政治效能」兩個面向。前者係泛指公民對於行政運作流程的認知與態度，當公民對公務流程有信心時，自然較有參與的意願。而政治效能指，公民認為可以改變政府決策能力的認知。舉數測量題例：民眾是否可影響政治人物行為；政府是否回應民眾需求；我對於政治事務是否十分瞭解；我是否比其他人更瞭解地方事務；我覺

<sup>4</sup> 請參閱內政部統計處資料，網址：<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>。

<sup>5</sup> 題項負載值低者，已於前測時修正或刪除。

得自己是否可以扮演好公務人員角色。回答尺度採 Likert 五項尺度，整體信度檢測  $\alpha$  值為 0.72，在可接受的範疇。

## (二)獨立變項

行政績效測量題項包含服務滿意和行政運作評價兩個面向。服務滿意度以地方行政服務為主，因為居民對地方事務感受較為貼切。評鑑的面向則包含服務行為、服務回應性、硬體設備等。舉數測量題項為例：是否同意公務員禮貌周到；公務員處理效率如何；公務機關硬體設備如何；整體而言，是否滿意公務人員的表現。在服務運作滿意度題項舉例：對於道路維護的滿意程度；對於市容美化的滿意程度；對於生態保護的滿意度等。採五項尺度，1 代表非常不滿意，5 代表非常滿意。整體信度檢測  $\alpha$  值為 0.70，在可接受的範疇。

在公務員素質方面，包含公務員素質及領導管理兩個構面。舉數項測量題例：公務員是否十分專業；縣市政府公務員是否有意願為人民服務；公務員領導管理是否有制度；我認為地方政府人事管制是否很不錯等。本構面採五點尺度，1 代表非常不同意，5 代表非常同意。信度檢測  $\alpha$  值為 0.69，在可接受的範疇。

在公務創新性方面，讓公民評估地方公務人員是否是彈性的、採納創新意見。舉數項題為例：縣市政府是否引進新觀念，改進人民生活；和他縣市比較起來，是否比較有發展嶄新計畫；我的縣市政府是否比較有創新性；公務人員是否採納創新意見；是否有創新工具改善服務品質。採五點尺度，1 代表非常不同意，5 代表非常同意。信度檢測  $\alpha$  值為 0.73，在可接受的範疇。

在公務倫理道德方面，檢測公務人員對於道德、公平性的態度與認知。舉數題為例：您認為公務員是否為中立的；每位居民是否獲得相同的公共服務；公務人員是否很少涉及不道德的事。採五點尺度，1 代表非常不同意，5 代表非常同意。信度檢測  $\alpha$  值為 0.79，在可接受的範疇。

## 三、資料分析方法

### (一)驗證式因素分析

為了評鑑五種模式的優劣，本研究採用驗證式因素分析，以發掘最適的潛在變數與構面。本研究嘗試多因子模式的測試，最後確認六因子模式為最適的，包含積極參與、參與信心、行政績效評估、公務員素質、創新性、倫理道德等因子(構面)<sup>6</sup>。

本文採用驗證式因素分析的理由在於，其可克服傳統探索式分析的缺陷，將測量誤差納入估計的程序中。此外，亦可藉理論概念的驗證，證實理論的真實性。第三，驗證式因素分析結合複迴歸、多元區別分析、變異數分析、共變數分析、主成分分析等的優點，進而取代傳統諸多研究方法，近年來受到學界的關注。在企業管理相關研究領域已頗頻繁，但在公共行政研究領域或許仍較少見。

<sup>6</sup> 驗證式因素分析根據配適度高低，可篩選潛在構面數目。



## (二)因徑分析與模式評估

透過結構化模式的因徑分析(path analysis)，去檢視五個模式，並加以比較。本研究使用共變數矩陣(covariance matrix)，作為因徑分析的基礎，以檢視六個因子間的關係。

一般而言，結構化模式的誤差項檢測，採取自由檢測的方式(free of measurement)。惟，Bollen (1989)曾經提出，觀察變數與樣本數的比率在 1：5 以上時才適用，當觀察變數與樣本數的比率在 1：5 以下，以及當潛在變數(latent variables)與觀察變數的比率高於 1：5 時，則必須進行矯正。本研究觀察變數與樣本數的比率為 1：25；潛在變數與觀察變數的比率為 1：37，故採用傳統測量的方式。

在配適度檢定方面，使用七項配適度指標(fit indices)。首先是 $X^2$ 檢測，尤其對於巢狀式模式(nested model)，更顯重要。 $X^2$ 值低且未達顯著水準者，代表資料適切。惟， $X^2$ 值對樣本數敏感，因此， $X^2$ 值與自由度的比率被視為另一項最適指標，一般而言，比率趨近於 2 才被認為可接受。至於其他的指標被認為與樣本數不敏感(Medsker, Williams, and Holahan, 1994)，其包含RFI(the relative fit index)、CFI (the comparative fit index)、NFI(the normed fit index)、GFI(the goodness of fit index)等。RFI和CFI是檢測各模式間不同潛在變項關係的參數呈現(Bollen, 1989)，以作為母數估計的參考。當RFI和CFI兩項值趨近於 1 時，代表模式適切。NFI是早期研究常被使用的指標，尤其用於巢狀式模式的比較(Bentler and Bonett, 1980)，同樣必須趨近於 1。GFI完全不受樣本大小的影響，其檢測與無模式比較是否較佳。以上指標都介於 0 與 1 之間，一般認為 0.9 以上是可被接受的。

除以上所述配適度檢測外，模式優劣的決定，仍取決於模式的因果是否正確，Joreskog 和 Sorbom (1994)把它界定為「可信度標準」(plausibility criterion)。可信度標準即代表模式路徑係數與理論概念及假設相符。換句話說，係數大小與方向與理論及假設吻合。因此，當模式配適度頗佳，但在理論上不受到支持時，亦不是好的模式。本文同時探討因子係數的關係。

最後一項檢測模式品質者，即是解釋變異的百分比(percentage of variance explained)，當解釋變異的百分比很低時，代表模式不是很正確(Saris and Stronkhorst, 1984)。原因可能是測量誤差、忽略模式的重要變數、不正確的關係界定等。

## 伍、統計結果討論

### 一、敘述性統計與相關

由表 1 可以看出，各潛在變數的平均數及標準差。「積極參與」的平均值較低，標準差最小(0.44)。在潛在變數信度方面，「積極參與」的信度為 0.8；「參與信心」為 0.72；「行政績效評估」0.70；公務員素質為 0.69；創新性 0.73；倫理道德 0.79，高於 0.60，是被認為大部分在可以接受的範圍內(Nunnally, 1967)。本研究的信度檢測採取

傳統的檢測方式，並未採納結構化方程式軟體 Lisrel 的重加權(reweight)方式，係假定兩者差異性不會太大，而 Lisrel 的重加權係爲了使變數間的關係最大化，本文採傳統檢測法即可。

在變數相關性方面，「積極參與」與「參與信心」及「行政績效評估」達顯著水準，相關係數分別爲 0.21 及-0.10；前者與先前的研究與論述近似(Brady et al., 1995; Milbrath and Goel, 1977; Verba et al., 1995)；令人好奇的是，爲何行政績效滿意程度越高，會使得公民的行政積極參與意願更低？挑戰了傳統契約論及政治理論的假設，有待後續的探討。其次，「積極參與」與公務員素質、創新性、倫理道德相關程度不高，亦未達顯著水準，某種程度初步顯示行政運作與積極參與沒有直接關係，必須透過「行政績效評估」或「參與信心」等變項中介，惟，此處只做兩兩相關，仍須進一步確認。綜而言之，各變數的相關係數雖高，但都沒有超過 0.70，可見沒有多元共線性問題，代表本研究構面具區別效度，沒有構面因相關程度過高，而有構面應合併的必要。

表 1：潛在變項相關係數表

	Mean	Std. Deviation	積極參與	參與信心	行政績效評估	公務員素質	公務創新	公務倫理
積極參與	1.62	0.44	(0.80)					
參與信心	2.94	0.72	0.21 **	(0.72)				
行政績效評估	2.52	0.79	-0.13 **	-0.10 **	(0.70)			
公務員素質	2.46	0.62	-0.03	0.26 **	0.50 **	(0.69)		
公務創新	3.01	0.80	-0.05	0.22 **	0.23 **	0.48 **	(0.73)	
公務倫理	2.33	1.05	0.05	0.31 **	0.40 **	0.51 **	0.43 **	(0.79)

註：\*\*表示顯著度在 0.01 (雙尾檢定)。括弧內爲各構面內在信度。

資料來源：本研究

## 二、模式評估與假設驗證

結構化模式的評估依賴三項參數，分別爲路徑係數、配適度指標和解釋量。

由表 2 可以得知，模式二、四的NFI、NNFI、CFI、RFI、GFI值顯然偏低，約略只有 0.70 上下，未超過 0.90，配適度顯然較爲不足。兩模式 $X^2$ 值亦達顯著水準，且 $X^2$ 值與自由度比值亦超過 2，分別爲 8.21 及 5.10。在解釋量百分比方面(表 3)，雖然「積極參與」解釋量分別有 0.51 及 0.20，但，「參與信心」的解釋量亦偏低，分別只有 0.012 與 0.013。因此，模式二及模式四首先因配適度不佳而被排除。同時亦拒斥假設 7 與假設 9 的說法。

模式一在NFI、NNFI、CFI、RFI、GFI值都超過 0.90，是被接受的。但是 $X^2$ 值亦達顯著水準，且偏高，代表模式不是很有效。惟，大體而言，模式一雖與模式三、五比較起來，配適度較差，但仍不至於拒斥假設 6 的地步。正如一般學者所知，驗證式

因素分析配適指標眾多，且 $X^2$ 值對樣本數敏感，在NFI、NNFI、CFI、RFI、GFI值都超過 0.90 狀態下，仍可被接受<sup>7</sup>。

模式三與模式五的比較較為複雜，需要做更清晰的澄清。模式五的配適度似乎稍高於模式三，NFI為 0.93 與 0.90；CFI分別為 0.99、0.92；RFI為 0.98、0.93；GFI分別為 0.97、0.94。此外，模式五的 $X^2$ 值未達顯著水準。值得注意的是，模式三的自由度 200，大於模式五的 198。惟，此點仍無法證明模式三的優越性。在模式三與五的路徑係數方面，顯然都達到顯著水準，結果近似。在解釋量上，模式三的 0.48 稍大於模式五的 0.47；然在參與信心上，模式五的 0.36 大於模式三的 0.213；在積極參與上，模式五的 0.39 仍大於模式三的 0.22。因此，假設 8、10 都被接受。

綜上所述，雖然不能論斷模式五是最正確的模式，但以本研究過程與樣本來看，其是五種因果模式中的最佳模式，故然也成爲其他假設驗證的基礎。

表 2：模式配適度表

	df	$X^2$	P	$X^2/df$	NFI	NNFI	CFI	RFI	GFI
模式一	198	615.78*	0.0	3.11	0.90	0.90	0.91	0.90	0.90
模式二	201	1650.21*	0.0	8.21	0.69	0.65	0.70	0.64	0.76
模式三	200	448.00*	0.0	2.24	0.90	0.90	0.92	0.93	0.94
模式四	201	1025.10*	0.0	5.10	0.69	0.66	0.70	0.65	0.76
模式五	198	378.18	0.5	1.91	0.93	0.93	0.99	0.98	0.97

資料來源：本研究

表 3：依變項解釋量( $R^2$ )

	行政績效評估	參與信心	積極參與
模式一	--	--	0.32
模式二	0.00	0.01	0.51
模式三	0.48	0.21	0.22
模式四	0.48	0.01	0.20
模式五	0.47	0.36	0.39

資料來源：本研究

<sup>7</sup> 本文利用驗證式因素分析挑選最佳模式，但不否認其他因果關係模式的存在。統計學上相關配適度可接受範圍內，如NFI、NNFI、CFI、RFI、GFI都大於 0.9，甚且趨近 0.9，其因果關係都可被接受。本文以模式比較的觀點，擷取配適最佳模式，作為推論的基礎。

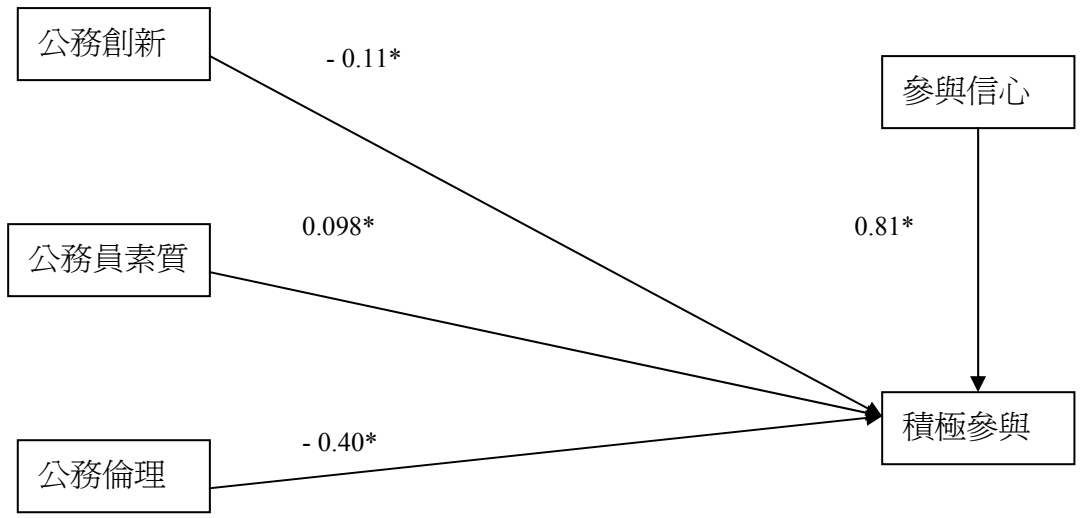


圖 2：模式一

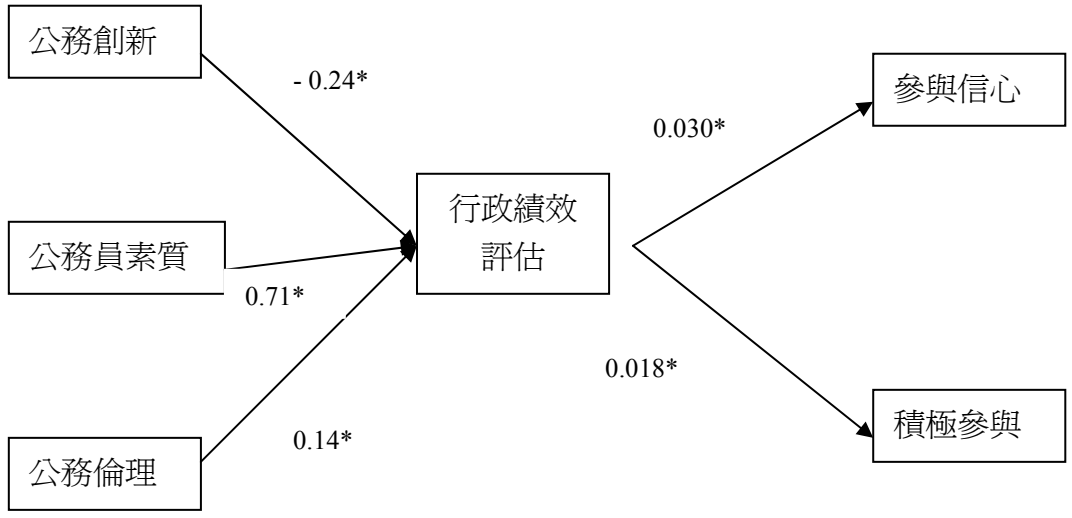


圖 3：模式二

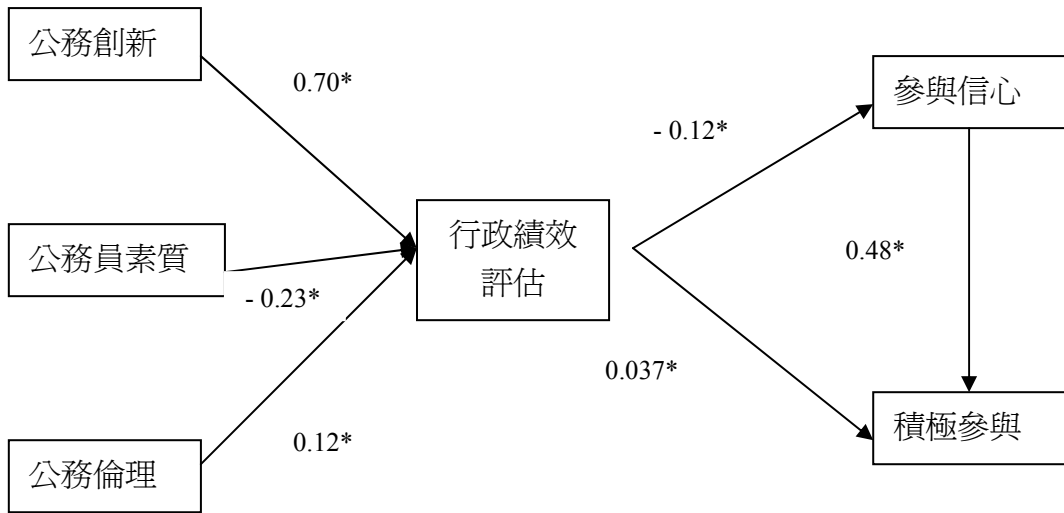


圖 4：模式三

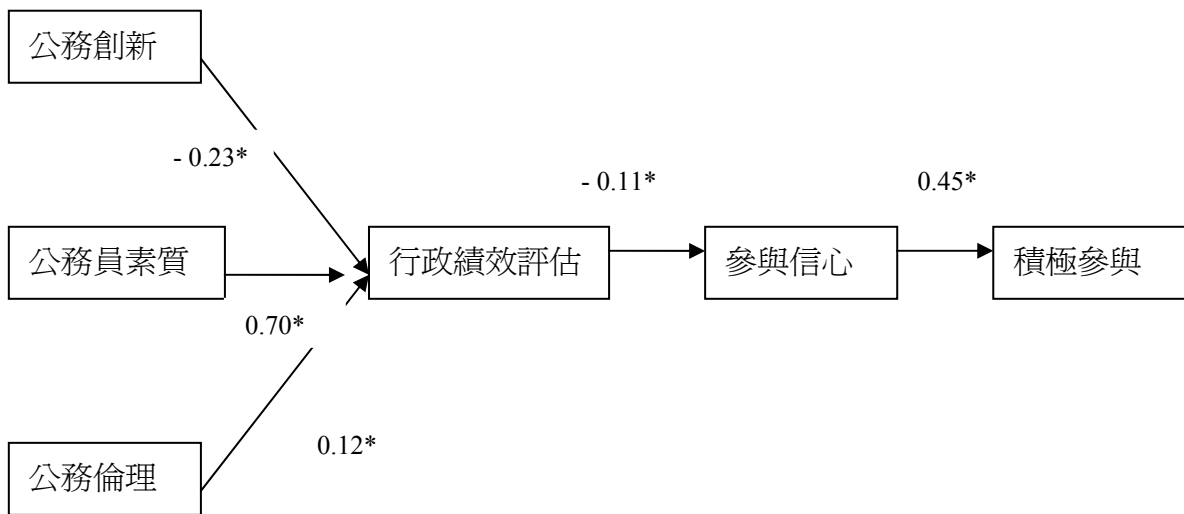


圖 5：模式四

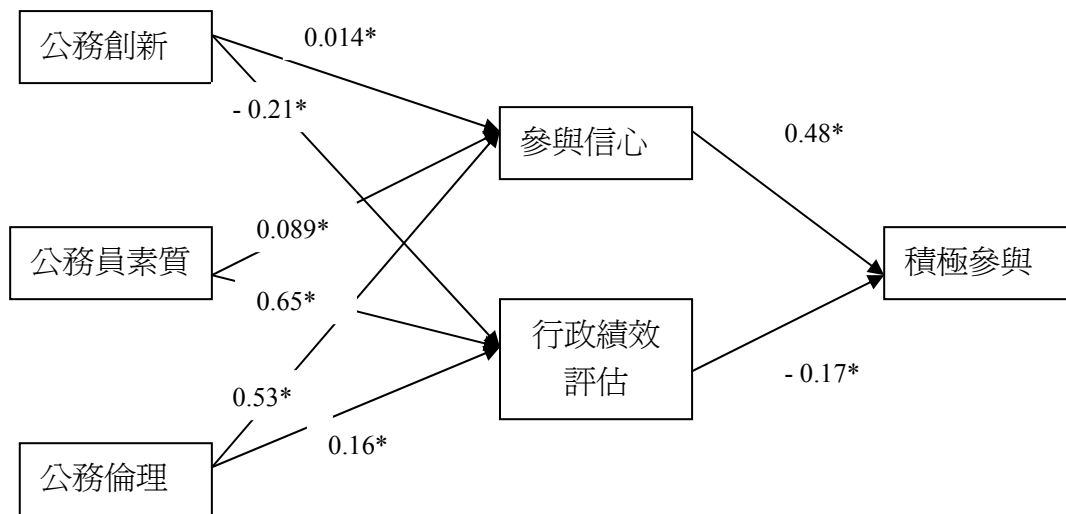


圖 6：模式五

植基模式五的基礎，再驗證以下相關假設。

公務員素質與行政績效評估呈高度正相關(0.65)，接受了假設 1a。證實公務員素質深切影響公民對於行政績效的評價。第一線公務人員，有必要學習服務業服務模式，給予公民親和感，降低其辦理公務的心理壓力；在專業訓練方面，須強化第一線公務員專業知識，避免公民公務詢問時，無法快速、專業解答的困境，影響公民對於公務員素質及領導管理的失望與挫折，而影響其對行政績效的評價。

公務員素質與參與信心僅呈現弱相關(0.089)，但亦接受假設 1b 的說法。參與信心構面層次的確比較抽象，公民聯結行政運作與參與信心上，較不明顯。亦即，公民無法由公務員素質的正向評價，直接、強烈地導致其參與信心的大增。

公務創新係新政府運動以來，政府強調的重心之一。惟，公務創新卻與行政績效評估呈現中度負相關(-0.21)，拒斥了假設 2a，此結果與公共行政及政治理論並不相符。或許公民較為保守，不認為公務體系需與企業般採納創新，或者係因公民不瞭解公務進行哪些創新作為所致。國營企業民營化的確受阻，亦有諸多負面新聞；公共資訊透明化、網路化、公文資訊化、報稅網路化等，不盡然被一般公民所感受，甚且公民對於「創新」用語亦不盡然輕易理解。或許政府採納創新作法在初步階段，宣傳行銷不是很深入，使得創新作法不被輕易地感受，據此論斷無須採納創新作法，似乎過於武斷。

公務創新和參與信心構面亦呈現弱相關(0.014)，但亦接受假設 2b。或許肇因於創新和參與信心，對於公民來說，都有些抽象與陌生，短期內無法建立明確的關聯所致。當前社會中堅對於創新認知與需求，或許會比 70 年代出生世代低。未來新世代進入社會，並成為社會主流時，該世代公民對於公部門創新採納的感受，是否更強烈，的確有待進一步研究證實。尤其，諸多研究顯示當前青年參與意願與信心低落

(Stoneman, 1999)。

公務倫理與行政績效評估關係係數為 0.16，呈現弱相關，驗證了假設 3a，表示公民也部分從公務倫理構面，評價行政績效。正如商品顧客從公司誠實、信用度，評鑑其商品價值。此點亦驗證了 deLeon 等人的看法，亦即公務倫理面，會影響公民對於行政績效的認知 (deLeon, 1996; Lui and Cooper, 1997; Gortner, 1991; Manzel, 1999)。未來，政府維繫清廉形象有其必要，避免行政績效評價不佳。

公務倫理與參與信心的關係係數高達 0.53，驗證了假設 3b 的說法。正如 Vigoda(2000)所言，公民發覺政府運作符合公平正義時，將強化參與的信心。此點十分值得政府當局關切，讓公民對公務倫理持正面評價，才不致於扼殺公民的參與信心。從反面來看，當公務倫理受到批判與低劣評價時，對公民參與和民主發展，將造成強烈的負面效果。尤其，我國的民主發展漸臻成熟，媒體發達，立法、監察體系完整，在資訊快速被公開情況下，公民參與信心將受到公務倫理的重大影響。

值得關切的是，行政績效評估與積極參與呈現微弱負相關(-0.17)，拒絕了假設 4 的說法。行政績效越佳，卻造成積極參與意願的降低，使得傳統政治契約的理論說法受到挑戰。執政者的績效既然獲得公民的認同，卻促使公民更不願積極參與，值得後段再深入探討。

參與信心與積極參與呈現正向、中度相關(0.48)，接受了假設 5 的說法。此點強化了政治效能理論的說法，亦即公民自覺可影響公務體系的信心越高，其積極參與的意願越大，參與行為亦較頻繁。此點十分政府當局關切。亦即公民參與信心的強化，可以明顯地促進公民參與意向與行為。

表 4：最適模式假設驗證彙整表

	預期	標準化係數	假設	接受或拒絕
公務員素質→行政績效評估	+	0.65	假設 1a	接受
公務員素質→參與信心	+	0.089	假設 1b	接受
公務創新→行政績效評估	+	-0.21	假設 2a	拒絕
公務創新→參與信心	+	0.014	假設 2b	接受
公務倫理→行政績效評估	+	0.16	假設 3a	接受
公務倫理→參與信心	+	0.53	假設 3b	接受
行政績效評估→積極參與	+	-0.17	假設 4	拒絕
參與信心→積極參與	+	0.48	假設 5	接受

資料來源：本研究

## 陸、行政績效和積極參與的矛盾關係探討

近年來，已有許多的研究探討積極的公民參與，可以重建正向發展的政府官僚體系。學者指出，更高的參與意願，使得公共行政範疇有更多與公民合作的機會，使得公民更接近行政流程(Burby, 2003; Laurian, 2004; Laurian, 2002; Bickerstaff &

Walker, 2001; Kalu, 2003; English, Peretz & Manderschied, 2004; Kelly, 2004; Grogan & Gusmano, 2005; Blair, 2004; Irvin & Stansbury, 2004; Lukensmeyer & Boyd, 2004; Box, 1998 & 1999; Putnam, 1993; Rimmerman, 1997)。根據以上的說法，公民與官僚體系的合作，更可促進民主價值維繫及公民的積極參與。正如 Nalbandian (1999)所提及，地方政府的管理者是民主價值的建立與推動者。地方事務的推動，影響公民對於政府機關的觀感，轉而形成新的民主文化。我國地方公共事務的公民參與，同樣值得探究。

惟，本研究有關行政績效評估與公民參與的矛盾關係，的確需要進一步的解釋與釐清。依據先前的研究假設，行政績效評估的確是「行政運作」與「公民積極參與」的中介、調和變項，只是本研究兩構面係數卻呈現負向關係。一般而言，公共行政被要求必須有效率、效能、經濟性，以保障公眾、公民的權益，轉而促進公民參與，並保衛和滋潤民主的成長。亦即，被高度評價的行政績效，可促進民主的發展與民主價值的維繫。但負向關係卻拒絕這樣的假設，亦使得本文在詮釋上出現矛盾。

不過，Dennis Thompson(1983)曾經抱持不同的看法，他認為民主受到官僚體系的侵蝕。許多民主的價值，包含服務品質、參與、個人主義，都和官僚體系的行政層級、專業分工、非人情化(impersonality)格格不入。因此，其推論公民的參與不僅不會因行政績效而有所增長，反而是負成長關係。Kelly (1998)也曾經指陳，公共行政已因為官僚體系與民主政治的爭論，分為兩大派。前者主張透過官僚的運作與管制，促進行政效能，發展民主價值。後者認為官僚體制本身就與民主價值無法相容，遑論促進民主發展。這樣不同的說法，為本文行政績效評估與公民積極參與的矛盾關係，提供部分的解釋。亦即，官僚體制的運作良好、有效率，不盡然可以促成公民的積極參與。

或許亦有學者認為，經過政治學界及公共行政學界長期的觀察與歸納，兩者慢慢獲得一均衡點，亦即可以兼顧行政機關運作及民主價值的維護，兩者的衝突性並不是完全地無解。關鍵在於必須克服行政運作績效與民主價值的互斥性，讓民主價值可以在官僚體制下生存。

此外，本研究提供另一項觀察與解釋的基礎，雖然行政績效評估與積極參與呈現負向關係，良好的行政績效，仍是可以發展民主的態度與意見。當公民滿意行政運作的績效時，其會認為自己可以在民主過程中扮演建設性的角色，並表現高度的參與意願。關鍵在於如何界定「參與」，公民對此有不同的觀點，許多人認為參與住戶或社區的活動已夠，無須再參與生硬的政治活動，尤其近年來，媒體政治性節目充斥，聳動言論與對談在一定時間內，會使民眾對於政治事務增加厭煩感，轉而僅願意參與和自我生活較相關社區活動(Cohen and Vigoda, 2000)。或者，部分公民認為政府表現已很好，使得其不願再積極參與行政事務，進而促使兩者呈現負向關係。這或許也可以部分詮釋行政績效評估與積極參與的負向關係。

另外一個解釋的觀點，在於居民的被動個性(Soss, 1999)。當行政體系績效卓著，提供適切、妥當的服務，會造成公民的依賴與被動性。Brady 等人(1995)也曾經提及，一般社會大眾之所以不參與政治事務，主要在於不能、不願意、無人要求等。在心理上缺乏參與動機；不關心公共事務；缺乏團體意識的前提下，其的確對於公共事務的參與興趣缺缺。亦有學者指出，除非個人的利益受到公務機關的損害，公民沒有誘因積極參與(Milbrath and Goel, 1977; Verba et al., 1995)。因此，不論行政績效有多彰顯，公民的積極參與意願並未因而提昇，因而呈現負向發展。對於抽象的公共事務，民眾固然會比較被動，甚且因行政績效卓著而更被動。



或者問題在於本文的研究設計，即使各構面題項信度都達到可接受水準，但為顧及訪問時間過長<sup>8</sup>，增加拒訪率及成本等因素，使得較少題項無法完全測出公民的感受，內容效度稍差(即使本文根據理論文獻設計題項)，使得兩構面關係不甚明確，甚且造成負向關係。或者本文調查時間發生重大行政醜聞事件，讓受訪者對積極參與畏懼，這是橫貫面研究常碰上的問題。抑或，94 年底相關選舉活動開始，造成態度上的短期改變，都可能是原因之一。

以上嘗試性的論證觀點，或許不能完全解釋行政績效評估與積極參與的負向關係，但其提供另一思考的空間，亦部分填補傳統政治理論與契約論無法解釋的空缺。

## 柒、結語

依據政治學古老的「政治契約」概念，統治者與公民間必須達成共識與合意，官僚體系方能正當地運作。公民主觀上希望民主制度得以維繫，行政體系則需要有效管理和明確的政策，以執行統治者和公民的共識。因此，政府機關必須提供公民最佳的行政服務，除提供改善人民生活的機會，同時促進公民的參與，和確保自由民主的價值維繫(Burby, 2003; Laurian, 2004; Laurian, 2002; Bickerstaff & Walker, 2001; Kalu, 2003; English, Peretz & Manderschied, 2004; Kelly, 2004; Grogan & Gusmano, 2005; Blair, 2004; Irvin & Stansbury, 2004; Lukensmeyer & Boyd, 2004)。以上觀點大部分受到本研究證實，亦即良好的行政績效，可提高公民參與信心，並強化及參與意願。本研究較需要後續論證者，即是行政績效評估與積極參與的負向關聯性。

在模式建立方面，模式一假設「行政績效評估」非中介變項的虛無假設仍被支持，接受假設 6 的說法。證明了過去諸多理論與研究所主張，行政機關運作，包含公務創新、公務員素質、公務倫理維繫，會直接影響公民積極參與行為。但此點又與一些主張行政績效會影響公民參與行為者，有所衝突，值得後續研究加以釐清與證實。

模式二以「行政績效評估」分別為「參與信心」及「積極參與」之中介變項，係因配適度較低，被排除，假設 7 被拒斥。亦即否定「參與信心」與「積極參與」是不相關構面的假設。拒斥公民關心政治，對行政參與亦有信心，但不實際積極參與政治的說法。此結果證實公民態度，將影響其行為取向的假設。

模式四假設政治態度在政治行為過程中，扮演中介調和的角色，但在配適度不佳情況下，同樣不被接受，假設 9 被拒斥。「參與信心」並不中介調和「行政績效評估」及「積極參與」間的關係。理論上，政治態度、信仰(beliefs)、信心導致政治行為的發生。但，參與信心是否單只來自於行政績效評估，的確受到挑戰。其在模式五受到部分證實，行政運作會直接影響公民的參與信心。

模式三主張政治信仰、態度、信心會導致政治行為的發生，因此，認為「參與信心」影響「積極參與行為」。在配適度方面，模式三大致可被接受，惟在解釋量上，稍低於模式五，但，假設 8 仍被接受。模式五有別於模式二將參與信心視為獨立變項，亦別於模式三、四將「參與信心」視為中介變項，模式五認為「參與信心」和「行政

---

<sup>8</sup> 本研究問卷題項有 41 題，詳如附錄一。

績效評估」平行地、分別地對「積極參與」產生影響。而「參與信心」和「行政績效評估」亦分別受行政運作等獨立變項的影響。除配適度被接受外，解釋量亦是五模式中較佳者，因此，被視為本研究最佳模式。正如先前所言，或許模式五不是絕對上的最佳模式，但其可被接受度是本研究五模式中較佳者。此點與 Nye、Zelikow 和 King (1997)的研究近似，即「行政績效評估」與「參與信心」分別受行政運作的獨立變項影響，可以看出行政運作對於公民認知與評價的重要影響。

在研究假設驗證方面，公務創新、公務員素質、公務倫理都與「參與信心」正面相關，值得注意的是，公務倫理對於公民參與信心的影響頗大，這是未來公務體系需特別注意，一旦民眾對於政府公務倫理有所懷疑，其參與信心更加滑落，更不願意參與地方事務，政府透明化應是未來政府應持續改進之地方，扭轉一般公民對於政府的倫理觀感。近期高雄捷運外勞管理、SOGO 經營介入等公務倫理事件，據相關媒體民意調查數據與報導，初步可看出公務倫理對公民態度認知的影響。而這些已經發生的公務倫理事件，是否進一步影響一般公民的參與信心，則需要進一步調查與研究的證實。

此外，本研究證實公務創新與參與信心微弱相關，與政府對新政府運動的期待有所落差。或許是宣傳不足，公民的感受程度不足所致。1970 年代自紐西蘭提倡政府改造運動以來，各國政府無如火如荼展開，惟，較少研究探討公務創新與公民參與信心的議題。在新世代逐漸成熟並進入社會之際，政府是否持續推動創新採納，並觀察新世代對政府創新作法的接受度，值得進一步關切。公務員素質和參與信心同樣是微弱相關，和過去研究有些差距。公務員素質似乎更能提昇其行政績效認知，而無法提高其參與信心。對於一個邁向民主國家道路的我國來說，或許應透過公民教育，提昇公民的民主參與意識。

在行政運作和績效評估的關係驗證方面，公務員素質及公務倫理與行政績效評估正向相關，尤其公務員素質與行政績效評估係數高達 0.65，代表公務員素質深切影響公民對行政績效的認知。此點值得政府再造相關單位思索，與公民接觸面較高單位的人力改造，較易被公民所感受，效果亦較彰顯。正如企業視顧客接觸為重要管理面向一般，服務人員必須穿著整齊、表現有禮貌、親切、服務周到，才能讓顧客感受深切，並有再度惠顧的意願，同時降低抱怨程度。事實上，我國上一波政府再造運動，即包含人力再造計畫，除人力精簡策略外，單一窗口措施應給予一般公民較佳印象與評價。

公務倫理除與參與信心強度正面相關外，亦與行政績效評估輕微相關，可見公務倫理對於行政運作與形象建立的重要性，並進而影響公民參與信心與行為。此點回應公共行政學者 deLeon 等人的主張，亦即公共組織及公務員的倫理面，深切影響公民對於行政績效的認知。對於一般民主社會來說，國家組織、公務員清廉度，的確深切影響一般公民的態度、認知和信心。

值得注意的是，公務創新與行政績效負面相關，值得政府相關單位省思。在企業界，創新被視為進步與市場生存的重要條件，但卻不被公民認同，甚且負面相關。或許在宣導上、執行上仍有改進空間，以爭取公民對行政創新的接受與認同。或許是本研究設計不周延所致，都需要更多的實證研究加以釐清與證實。

在中介變項方面，公民是否積極參與和「參與信心」中度相關，與先前的文獻看法與假設相差不遠。公民的政治效能感認知，可以影響其參與意願。對本研究來說，

公民參與信心強大，才能激勵其積極參與。對於政府機關而言，應建立優良的公務形象，讓公民感受公務機關的可信性，其進而會積極參與公共事務。許多學者主張由社區參與，逐步擴張到政治、行政參與，並逐步培養其參與信心。

值得關注的是，「行政績效評估」竟與「積極參與」低度負面相關(-0.17)，有違傳統政治理論與契約論的說法，也造成本文解釋上的困境。正如先前所論證，或許是官僚體制與民主政治的不相容；或是公民對於積極參與的認知僅侷限於社區參與；抑或是公民的政治冷感、不關心與被動心態所致，都值得未來的執政者參酌，思索如何提升公民的行政績效的認知，進而促使其積極參與公共事務。

綜而言之，爲了建立「行政績效評估」與「積極參與」間的正向關係，公共服務及官僚體制必須有新的認識。行政體系運作的確隱含確保民主價值的作用，公務人員除提供不同的需求滿足外，同時亦需要鼓勵公民的參與，避免過度的冷漠與冷感。公民必須與官僚體系共享不同概念、知識、經驗，確立相互合作的角色與關係，以發展現代民主。由本研究可以推論，公民參與可以從較接近的住宅或社區開始，逐漸發展公民與行政體系的合作關係。待公民參與信心建立，可以廣泛地蒐集公共事務相關資訊，並進行客觀的公共事務評估時，則必然積極參與公部門事務，讓民主政治可以正向持續與發展。

本文以公共行政理論暨實證觀點探討公民參與和行政績效評估之關聯性，應可提供過去質性研究與相關理論，新的思考與驗證方向。

## 捌、研究限制與後續研究建議

首先，以問卷作爲資料蒐集的工具，和其他研究一樣，難以避免有測量誤差的風險。尤其在公共行政領域，以調查爲基礎的方式仍未成爲主流(Brudney and England, 1980 and 1982; Stipak, 1979 and 1980)。特別是以公民主觀評量的方式，衡量行政績效，仍有爭議。Stipak (1979)曾經提及，公民主觀的滿意度，不盡然與實際的績效相符。爲此，Stipak 建議以更細微的項目，取代鉅觀的題項。本研究採取多項目、細微題項測量公民滿意度，應可以解決以上的問題。過去國內有關公民參與之研究，多半爲哲學性探討之研究，本文嘗試以計量角度，希冀獲得一些初步的結論。透過按部就班的研究方法控制，應可以降低測量誤差，並拋磚引玉式地提供些微研究貢獻。

其次，本研究採用 Lewin(1936)所提的認知途徑(cognitive approach)，主張一般人是對事務的認知評價，而非事務本身。本研究除測量績效的認知外，並轉換爲「參與信心」和「積極參與」上。建議未來測量的面向，引入更客觀的面向，包含公共支出、成本效益指標、及其他更客觀的創新、公務員素質指標，以擴大相關研究面向。只是這些次級資料指標必須具備正確性、代表性與完整性，以行客觀的評量。惟，引進主、客觀因子構面，亦將使因果關係更爲複雜化。

復次，本文嘗試以公民主觀評價，並以因果路徑聯結相關構面之設計，抽象層次較高，透過統計分析是否可補足政治理論的微觀面向，在學界仍無共識。尤其在多模式都達到統計接受水準時，使得最佳模式之選擇面臨困境，亦不確定其他研究樣本是否有近似結果。建議爲來研究者在公民可接受的訪問時間內(題項過多的拒訪率高)，增添其他細微構面，降低因果模式的抽象層次。

第四，本文在資料蒐集上碰上行政研究常出現的問題，亦即一般公民對於公共事務興致的確不高，尤其題項稍長，電話訪問時間超過五、六分鐘後，受訪者即表現不願繼續受訪態度，造成資料不完整的無效樣本偏高，徒增調查成本。加上近期詐騙集團的橫行，更增加電話訪問的困難性<sup>9</sup>。建議未來研究發展更受信任之訪問技巧，降低研究成本與困難。

第五，本研究以單一時間點進行測量，較易受其他突發事件的影響，未來可朝趨勢、縱貫調查進行，減少橫貫調查的缺點。第六，本研究調查樣本侷限於台灣本地，結論的外推性的確受阻，畢竟台灣擁有獨特的政治文化，公民是發展獨特的政治態度與行爲。

## 參考文獻

- 行政院人事行政局(1998)，人力及服務再造推動計畫草案，台北：行政院人事行政局。
- 行政院研究發展考核委員會(1998)，組織再造推動計劃草案，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院經濟建設委員會(1998)，法制再造推動計劃草案，台北：行政院經濟建設委員會。
- 行政院資訊發展推動小組(1998)，邁向二十一世紀的電子化政府，台北：行政院資訊發展推動小組。
- 吳瓊恩(2004)，公共行政學，台北：智勝文化。
- 許文傑(2000)，「公民參與與公共行政之理論與實踐—公民性政府的理想型建構」，台北：政治大學公共行政學系博士論文。
- 傅麗英(1995)，「公民參與之理論與實踐」，台北：政治大學公共行政學系碩士論文。
- 吳涵宜(2002)，「社區環境改造中民眾參與程度之探討—以『溫州公園』與『福林社區』為例」，台北：台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 郭秋永(1993)，政治參與，台北：幼獅。
- 郭秋永(2001)，當代三大民主理論，台北：聯經。
- 郭秋永(2003)，「邏輯實證論、行爲主義及後行爲主義：經驗性政治研究的理論基礎」，人文及社會科學集刊，15卷2期，頁465-514。
- 洪志衛(2003)，「網際網路與民主政治：論網際網路作為政治參與工具的可能性」，台北：台灣大學政治學研究所碩士論文。

Almond, Gabriel A., and Verba, Sidney(1963), The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations: An Analytic Study. Boston: Little, Brown.

Barber. Benjamin(1984), Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press.

Barner, Carol, and Rosenwein, Robert E.(1985), Psychological Perspectives on Politics. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Baron, Reuben M., and Kenny, David A.(1986), "The Moderator-Mediator Variable

<sup>9</sup> 諸多受訪者不相信本文調查的真實性，認為是詐騙集團的詐騙行爲。

- Distinction in Social Psychological Research: Conceptual, Strategic, and Statistical Considerations.” Journal of Personality and Social Psychology, 51(6):pp. 1173-82.
- Bentler, Peter M. (1990), “Comparative Fit Indexes in Structural Models.” Psychological Bulletin, 107(2):pp. 238-46.
- Bentler, Peter M., and Bonett, Douglas G. (1980), “Significance Tests and Goodness-of-Fit in the Analysis of Covariance Structures.” Psychological Bulletin, 88: 588-606.
- Berman, Evan M. (1997), “Dealing with Cynical Citizens.” Public Administration Review, 57(2):pp. 105-12.
- Bickerstaff, K. & Walker, C.(2001), “Participatory Local Governance and Transport Planning.” Environment and Planning, 33: pp.431-451.
- Blair, Robert (2004), “Public Participation and Community Development: The Role of Strategic Planning.” Public Administration Quarterly, 28(1/2):pp. 102-147.
- Blau, Peter M.(1964), Power and Exchange in Social Life. New York: Wiley.
- Bollen, Kenneth A.(1989), Structural Equation With Latent Variables. New York: Wiley.
- Box, Richard C.(1998), Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century. Thousand Oaks, Calif.: SAGE.
- Box, Richard C.(1999), “Running Governments Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice.” American Review of Public Administration, 29(1):pp. 19-43.
- Bozeman, Barry(1993), Public Management. San Francisco: Jossey-Bass.
- Brady, Henry E.; Verba, Sidney.; and Schlozman, Kay L.(1995), “Beyond SES: A Resource Model of Political Participation.” American Political Science Review, 89(2):pp. 271-94.
- Browne, Malcolm W., and Cudeck, Robert(1989), “Single Sample Cross-Validation Indices for Covariance Structures.” Multivariate Behavioral Research, 24:pp. 445-55.
- Brudney, Jeffrey L, and England, Robert E.(1980), “Public Attitudes toward Community Services: Implications for Policy.” American Review of Public Administration, 14(3):pp. 200-05.
- Brudney, Jeffrey L, and England, Robert E.(1982), “Urban Policy Making and Subjective Service Evaluation: Are They Compatible?” Public Administration Review, 42:pp. 127-35.
- Burby, Raymond J.(2003), “Making Plans that Matter: Citizen Involvement and Government Action.” Journal of the American Planning Association, 69(1):pp. 33-49.
- Carmines, Edward G.(1992), “Psychological Antecedents of Adolescent Political Involvement: Personal Competence and Political Behavior.” International Journal of Adolescence and Youth, 3:pp. 79-98.
- Carter, Neil; Klein, Rudolf; and Day, Patricia(1992), How Organizations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government. London: Routledge.
- Cohen, Aaron, and Vigoda, Eran(2000), “Do Good Citizens Make Good Organizational Citizens? An Empirical Examination of the Effects of Citizenship Behaviors and Orientations on Organizational Citizenship Behavior.” Administration and Society, 32(5):pp. 596-624.
- Crank, J.(1991), “Work Stress and Job Dissatisfaction in the Public Sector: an Examination of Public Safety Directors.” Social Science Journal, 28:pp. 85-100.
- deLeon, Linda(1996), “Ethics and Entrepreneurship.” Policy Studies Journal, 24(16):pp.

495-510.

- El-Bassel, N., N. Guterman, D. Bargal and H. Su-Kuo(1998), "Main and Buffering Effects of Emotional Support on Job and Health Related Strains: a National Survey of Israeli Social Workers." Employee Assistance Quarterly, 13:pp. 1-18.
- English, Mary R, Jean H Peretz & Melissa J Manderschied (2004), "Building Communities While Building Plans: A Review of Techniques for Participatory Planning processes." Public Administration Quarterly, 28(2):pp. 182-221.
- Etzioni, Amitai(1994), The Spirit of Community. New York: Touchstone.
- Etzioni, Amitai (1995), New Communitarian Thinking: Persons, Virtues, Institutions, and Communities. Charlottesville:Virginia University Press.
- Farnham, David, and Horton, Sylvia (eds.)(1993), Managing the New Public Services. Basingstoke. U.K.: Macmillan.
- Feldman, Ofer, and Kawakami, Koichi(1991), "Media Use as Predictors of Political Behavior: The Case of Japan." Political Psychology, 12:pp. 65-80.
- Frederickson, H. George(1982), "The Recovery of Civism in Public Administration." Public Administration Review, 42(6):pp. 501-09.
- Frederickson, H. George (1997), The Spirit of Public Administration. San Francisco: Jossey-Bass.
- Friesen, D. and J.C. Sarros(1989), "Sources of Burnout among Educators." Journal of Organizational Behaviour, 10:pp. 179-88.
- Gawthrop, L.C. (1976), "Administrative Responsibility: Public Policy and the Wilsonian Legacy." Policy Studies Journal, 5:pp. 108-13.
- Gladstone, D. (ed.)(1995), British Social Welfare: Past, Present and Future. London: UCL Press.
- Gortner, Harold F.(1991), Ethics for Public Managers. New York: Praeger.
- Grogan, Colleen M & Michael K Gusmano(2005), "Deliberative Democracy in Theory and Practice: Connecticut's Medicaid Managed Care Council." State Politics & Policy Quarterly, 5(1/2):pp. 126-146.
- Guyton, Edith M.(1988), "Critical Thinking and Political Participation: Development and Assessment of a Causal Model." Theory and Research in Social Education, 16:pp. 23-49.
- Halachmi, Arie, and Bouckaert, Geert (eds.)(1995), Public Productivity through Quality and Strategic Management. Amsterdam: IOS Press.
- Hampton, J.(1986), Hobbes and the Social Contract Tradition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hart, D.K. and N.K. Grant(1989), "A Partnership in Virtue among all Citizens: the Public Service and Civic Humanism; Response to David Kirk Hart." Public Administration Review, 49:pp. 101-107.
- Holzer, M.(1989), "Public Service: Present Problems, Future Prospects." International Journal of Public Administration, 12:pp. 585-93.
- Holzer, M. and J. Rabin(1987), "Public Service: Problems, Professionalism, and Policy Recommendations." Public Productivity Review, 43:pp. 3-13.
- Hood, Christopher(1991), "A Public Management for All Seasons?" Public Administration, 69:pp. 3-19.
- Irvin, Renee A & John Stansbury(2004), "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?" Public Administration Review, 64(1):pp. 55-65.
- Jayarathne, S. and W.A. Chess(1984), "The Effects of Emotional Support on Perceived Job Stress and Strain." Journal of Applied Behavioural Science, 20:pp. 141-53.

- Joreskog, Karl, and Sorbom, Dag (1994), Structural Equation Modeling with the SIMPLIS Command Language. Chicago: Scientific Software International.
- Kalu, Kalu N. (2003), "Of Citizenship, Virtue, and the Administrative Imperative: Deconstructing Aristotelian Civic Republicanism." Public Administration Review, 63(4):pp. 418-427.
- Kelly, Rita Mae(1998), "An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management." Public Administration Review, 58:pp. 201-08.
- Kelly, Terrence (2004), "Unlocking the Iron Cage: Public Administration in the Deliberative Democratic Theory of Jurgen Habermas." Administration & Society, 36(1):pp. 38-61.
- King, Cheryl S.; Feltey, Kathryn M.; and Susel, Bridget O.(1998), "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration." Public Administration Review, 58(4):pp. 317-26.
- King, Cheryl M., and Stivers, Camilla(1998), Government Is Us: Public Administration in an Anti-government Era. Thousand Oaks, Calif.: SAGE.
- Kramer, Robert(1999), "Weaving the Public into Public Administration." Public Administration Review, 59(1):pp. 89-92.
- Krampen, Gunter(1991), "Political Participation in an Action-Theory Model of Personality: Theory and Empirical Evidence." Political Psychology, 12:pp. 1-25.
- Lane, J.E.(1987), Public and Private Leadership, in J. Kooiman and K.A. Eliassen (eds.), Managing Public Organizations(pp. 47-64), Beverly Hills, Calif. : Sage.
- Laurian, Lucie (2004), "Public Participation in Environmental Decision Making: Findings from Community Facing Toxic Waste Cleanup." Journal of the American Planning Association, 70(1):pp. 53-65.
- Laurian, Lucie (2002), "A Prerequisite for Participation: Environmental Knowledge and What Residents Know about Local Toxic Sites." Journal of Planning Education and Research, 22(3):pp. 257-269.
- Lewin, Kurt(1936), Principles of Topological Psychology. New York: McGraw-Hill.
- Lui, Terry T, and Cooper, Terry L.(1997), "Values in Flux: Administrative Ethics and the Hong Kong Public Servant." Administration and Society, 29(3):pp. 301-24.
- Lukensmeyer, Carolyn & Ashley Boyd(2004), "Putting the 'Public' Back in Management: Seven Principles for Planning Meaningful Citizen Engagement." Public Management, 86(7):pp. 10-15.
- Lynn, Laurence E.(1996), Public Management as Art, Science, and Profession. Chatham, N.J.: Chatham House.
- Lynn, Laurence E.(1998), "The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy." Public Administration Review, 58(3):pp. 231-37.
- Manzel, Donald C.(1999), "Rediscovering the Lost World of Public Service Ethics: Do We Need New Ethics for Public Administration?" Public Administration Review, 59(5):pp. 443-47.
- Medsker, Gina J.; Williams, Larry J.; and Holahan, Patricia J.(1994), "A Review of Current Practices for Evaluating Causal Models in Organizational Behavior and Human Resources Management Research." Journal of Management, 20(2):pp. 239-64.
- Milbrath, Lester W.(1981), Political Participation. In S.L. Long(ed.) The Handbook of Political Behavior, 4(pp. 197-237), New York: Plenum.
- Milbrath, Lester W., and Goel, Madan L.(1977), Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics? 2d ed. Chicago: Rand McNally.

- Nalbandian, John(1999), "Facilitating Community, Enabling Democracy: New Roles for Local Government Managers." Public Administration Review, 59(3):pp. 187-97.
- Niemi, Richard G; Craig, Stephen C.; and Mattei, Franco(1991), "Measuring Internal Political Efficacy in the 1988 National Election Study." American Political Science Review, 85(4):pp. 1407-13.
- Nunnally, Jum C.(1967), Psychometric Theory. New York: McGraw-Hill.
- Nye, Joseph S.; Zelikow, Philip D. and King, David C. (eds.)(1997), Why People Don't Trust Government. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Orum, Anthony M.(1989), Introduction to Political Sociology. Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall.
- Osborne, David, and Gaebler, Ted(1992), Reinventing Government. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Palfrey, Colin; Phillips, Ceri, Thomas, Paul, and Edward, David(1992), Policy Evaluation in the Public Sector. Aldershot, U.K.: Avebury.
- Parsons, David W.(1995), Public Policy. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Pateman, Carole(1970), Participation and Democratic Theory. London: Cambridge University Press.
- Peterson, Steven A.(1990), Political Behavior. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Petterson, P.A., and Rose, Lee E.(1996), "Participation in Local Politics in Norway: Some Do, Some Don't, Some Will, Some Won't." Political Behavior, 18:pp. 51-97.
- Pollitt, Christopher(1988), "Bringing Consumers into Performance Measurement." Policy and Politics, 16(1):pp. 77-87.
- Punch, K. and E. Tuetteman(1996), "Reducing Teacher Stress: the Effect of Support in the Work Environment." Research in Education, 56:pp. 63-72.
- Putnam, Robert(1993), Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rainey, Hal G.(1990), Public Management: Recent Development and Current Prospects. In N.B. Lynn and A. Wildavsky(eds.), Public Administration: The State of the Discipline(pp.157-84), Chatham, N.J.: Chatham House.
- Richardson, W.D. and L.G. Nigro(1991), "The Constitution and Administrative Ethics in America." Administration and Society, 23:pp. 275-87.
- Rhodes, Rod A.W.(1987), "Developing the Public Service Orientation, or Let's Add a Soupcon of Political Theory." Local Government Studies, May-June:pp. 63-73.
- Rimmerman, Craig A.(1997), The New Citizenship: Unconventional Politics, Activism, And Service. Boulder Colo.: West-view.
- Sabucedo, Jose M., and Cramer, Duncan(1991), "Sociological and Psychological Predictors of Voting in Great Britain." Journal of Social Psychology, 131(5):pp. 647-54.
- Saris, Willem, and Stronkhorst, Henk(1984), Causal Modeling in Non Experimental Research: An Introduction to the LISREL Approach. Amsterdam: Sociometric Research Foundation.
- Schneider, Anne, and Ingram, Helen(1995), "Social Construction .continued-Comment/Reply." American Political Science Review, 89(2):pp. 441-46.
- Schneider, Anne, and Ingram, Helen(1997), Policy Design for Democracy. Lawrence: University Press of Kansas.
- Schussler, Karlheinz F(1982), Measuring Social Life Feelings. San Francisco: Jossey-Bass.
- Sigel, Roberta S. (ed.)(1989), Political Learning in Adulthood: A Sourcebook of Theory



- and Research. Chicago: University of Chicago Press.
- Smith, P.(1993), “Outcome-related performance indicators and organizational control in the public sector.” British Journal of Management, 4:pp. 135-51.
- Sobel, Ruth(1993), “From Occupational Involvement to Political Participation: An Exploratory Analysis.” Political Behavior, 15:pp. 339-53.
- Soss, Joe(1999), “Lessons of Welfare: Policy Design, Political Learning, and Political Action.” American Political Science Review, 93(2):pp. 363-80
- Staats, E.B.(1988), “Public Service and Public Interest.” Public Administration Review, 48:pp. 601-605.
- Steiger, Howard J.(1990), “Structural Models Evaluation and Modification: An Interval Estimation Approach.” Multivariate Behavioral Research, 25:pp. 173-180.
- Stipak, Brian(1979), “Citizen Satisfaction With Urban Services: Potential Misuse as a Performance Indicator.” Public Administration Review, 39(1):pp. 46-52.
- Stipak, Brian (1980), “Local Governments' Use of Citizen Surveys.” Public Administration Review, 40(5):pp. 521-25.
- Suzuki, P.T. (1995), “Public Sector Ethics in Comparative Perspective.” Annals of the American Academy of Political and Social Science, 537:pp. 173-83.
- Thompson, Dennis(1983), Bureaucracy and Democracy. In G Duncan (ed.) Democratic Theory and Practice. Cambridge :Cambridge University Press.
- Thompson, John L.(1990), Strategic Management: Awareness and Change. London: Chapman and Hall.
- Verba, Sidney; Nie, N.H.; and Kim, Jae(1978), Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney; Scholzman, Kay L.; and Brady, Henry(1995), Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics. London: Harvard University Press.
- Vigoda, Eran(2000), “Are You Being Served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens' Demands: An Empirical Examination in Israel.” Public Administration, 78(1):pp. 165-91.
- Wilenski, P. (1980), “Efficiency or Equity: Competing Values in Administrative Reform.” Policy Studies Journal, 9:pp. 1239-19.
- Woller, Gary M.(1998), “Toward a Reconciliation of the Bureaucratic and Democratic Ethos.” Administration and Society, 30(1):pp. 85-109.

## 附錄一：問卷

### 一、公民積極參與

1. 您是否持續知道地方行政事務？(1)從不熱衷(2)以前熱衷(3)現在比較熱衷
2. 您是否熱衷參加例行選舉？(1)從不熱衷(2)以前熱衷(3)現在比較熱衷
3. 您是否熱衷寫信給政治人物或媒體？(1)從不熱衷(2)以前熱衷(3)現在比較熱衷
4. 是否熱衷參加公共組織活動(如利益團體、工會)？(1)從不熱衷(2)以前熱衷(3)現在比較熱衷
5. 是否熱衷參加政治集會及遊行？(1)從不熱衷(2)以前熱衷(3)現在比較熱衷
6. 您是否熱衷政治討論？(1)從不熱衷(2)以前熱衷(3)現在比較熱衷
7. 是否有意成爲政治候選人？(1)從不熱衷(2)以前熱衷(3)現在比較熱衷
8. 是否熱衷繕寫請願書？(1)從不熱衷(2)以前熱衷(3)現在比較熱衷

9. 熱衷成爲非營利組織志工？(1)從不熱衷(2)以前熱衷(3)現在比較熱衷
10. 熱衷加入住戶組織？(1)從不熱衷(2)以前熱衷(3)現在比較熱衷
11. 熱衷參與地方選舉？(1)從不熱衷(2)以前熱衷(3)現在比較熱衷
12. 熱衷加入學生家長會組織？(1)從不熱衷(2)以前熱衷(3)現在比較熱衷
13. 熱衷參與社會活動？(1)從不熱衷(2)以前熱衷(3)現在比較熱衷

## 二、公民參與信心

14. 您認爲民眾可以影響政治人物的行爲？(1)很不同意(2)有些不同意(3)沒意見(4)同意(5)十分同意
15. 您認爲與公職人員接洽可獲得利益？(1)很不同意(2)有些不同意(3)沒意見(4)同意(5)十分同意
16. 您認爲一般人有能力影響政治？(1)很不同意(2)有些不同意(3)沒意見(4)同意(5)十分同意
17. 您認爲政府有回應民眾的需求？(1)很不同意(2)有些不同意(3)沒意見(4)同意(5)十分同意
18. 覺得自己適於參與政治事物？(1)很不同意(2)有些不同意(3)沒意見(4)同意(5)十分同意
19. 覺得自己對地方的政治事物十分瞭解？(1)很不同意(2)有些不同意(3)沒意見(4)同意(5)十分同意
20. 覺得自己可以扮演好公務人員角色？(1)很不同意(2)有些不同意(3)沒意見(4)同意(5)十分同意
21. 覺得自己比其他入瞭解地方政府？(1)很不同意(2)有些不同意(3)沒意見(4)同意(5)十分同意

## 三、行政績效評估

22. 您是否同意公務員禮貌周到？(1)很不滿意(2)有些不滿意(3)沒意見(4)滿意(5)十分滿意
23. 公務人員處理事物的效率？(1)很不滿意(2)有些不滿意(3)沒意見(4)滿意(5)十分滿意
24. 對於公務機關硬體設備？(1)很不滿意(2)有些不滿意(3)沒意見(4)滿意(5)十分滿意
25. 是否滿意公務員協助你處理事務的意願？(1)很不滿意(2)有些不滿意(3)沒意見(4)滿意(5)十分滿意
26. 整體而言您是否滿意地方公務人員的表現？(1)很不滿意(2)有些不滿意(3)沒意見(4)滿意(5)十分滿意
27. 您對於「道路維護」的滿意程度？(1)很不滿意(2)有些不滿意(3)沒意見(4)滿意(5)十分滿意
28. 您對於「教育文化」的滿意程度？(1)很不滿意(2)有些不滿意(3)沒意見(4)滿意(5)十分滿意
29. 您對於「市容美化」的滿意程度？(1)很不滿意(2)有些不滿意(3)沒意見(4)滿意(5)十分滿意
30. 您對於「生態保護」的滿意程度？(1)很不滿意(2)有些不滿意(3)沒意見(4)滿意(5)十分滿意

## 四、公務員素質

31. 公務人員是十分專業的？(1)很不同意(2)有些不同意(3)沒意見(4)同意(5)十分同意
32. 縣市政府公務人員有意願為人民服務？(1)很不同意(2)有些不同意(3)沒意見(4)同意(5)十分同意
33. 公務員領導與管理十分有制度？(1)很不同意(2)有些不同意(3)沒意見(4)同意(5)十分同意
34. 我認為地方政府內部管制的不錯？(1)很不同意(2)有些不同意(3)沒意見(4)同意(5)十分同意
35. 縣市長有長遠的遠光？(1)很不同意(2)有些不同意(3)沒意見(4)同意(5)十分同意

#### 五、公務創新

36. 縣市政府允諾引進新觀念改進人民生活？(1)很不同意(2)有些不同意(3)沒意見(4)同意(5)十分同意
37. 和其他縣市比較起來，我的戶籍縣市政府比較有發展計畫？(1)很不同意(2)有些不同意(3)沒意見(4)同意(5)十分同意
38. 我認為我的縣市政府比較有創新性？(1)很不同意(2)有些不同意(3)沒意見(4)同意(5)十分同意
39. 縣市政府鼓勵公務人員採取創新意見？(1)很不同意(2)有些不同意(3)沒意見(4)同意(5)十分同意

#### 六、公務倫理

40. 本縣市公務人員是中立的？(1)很不同意(2)有些不同意(3)沒意見(4)同意(5)十分同意
41. 每位居民獲得相同的待遇？(1)很不同意(2)有些不同意(3)沒意見(4)同意(5)十分同意

#### 七、基本資料

42. 請問您的年齡為何？(1)20-29 歲(2)30-39 歲(3)40-49 歲(4)50-59 歲(5)60 歲以上
43. 請問您的教育程度為何？(1)國小及以下(2)國中(3)高中職(4)專科(5)大學及以上
44. 請問您的職業為何？(1)白領(2)藍領(3)商店／企業經營者(4)專業技術人員(5)學生(6)家庭主婦(7)退休(8)待業中／無業
45. 請問您的性別為何？(系統內建)(1)男(2)女