

爲民而戰的游擊隊政府？

初探臺灣文官異議行爲與動機*

黃建勳**

摘 要

「游擊隊政府」(guerrilla government) 是 O'Leary (2006) 形容在政府體系中一群對於上級有所不滿與反抗的異議官僚。目前「游擊隊政府」研究文獻主要以個案分析為主，甚少進行量化研究。同時，公共行政理論認為文官應該秉持公益而勇於表達不同意見，但是規範性理論仍需要經驗資料的支持。故本文利用 2008 年臺灣政府文官調查資料庫，選擇消極服從與對外透露資訊代表「游擊隊政府」具體行爲，並檢驗公益動機的影響關係。統計結果發現，當文官的工作目標以公益目的為主時，有較高機會選擇消極服從，以回應上級指示不符公共利益；不過，公益動機與對外透露資訊間沒有統計上顯著性。本文目的不僅希望增進「游擊隊政府」的經驗性瞭解外，也提供循證性分析結果支持學界與實務界期待文官作為人民受託者的規範性論述。

關鍵詞：官僚、游擊隊政府、異議、行政倫理

* DOI:10.6166/TJPS.201806_(76).0005

本文初稿的一部分曾發表於 2015 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨「建構永續與公平的社會—公共行政的角色與挑戰」國際學術研討會，感謝臺灣大學政治學系洪美仁教授在會議上提供諸多寶貴修改意見。後續在修改過程中，作者首先感謝淡江大學公共行政學系張一彬教授提供線上的統計方法即時諮詢，同時也感謝政治大學公共行政學系董祥開教授給予初稿統計分析結果的指正。最後，本文一些分析與寫作靈感來自於作者與政治大學公共行政學系陳敦源教授討論相關議題而來，作者在此感謝陳老師的經驗分享與思考啟發。

** 政治大學公共行政學系博士候選人，E-mail: 101256501@nccu.edu.tw; polchh@gmail.com。

收稿日期：106 年 3 月 31 日；通過日期：107 年 3 月 14 日

壹、前言

爲了公共利益，受民眾託付的公僕是否勇於面對權力（speak truth to power）？在公共行政領域，這不僅是規範性或倫理問題，也是待檢驗的經驗問題。在政府層級節制體系下，文官必須服從命令，但是面對民主的市民社會，又被期待以追求公共利益爲職責。從課責的角度，每位文官執行任務時，必須依循組織目標與上級指示，並向上級長官交代成果與接受考評。同時，文官也有責任憑藉專業知識，追求社會的公平正義與民眾的最大福祉。然而，他們卻也經常面對一個執行難題：當長官的政策內容不符合公共利益時，下屬應該順從上級指示或是依循專業判斷，回應公眾利益爲先。以「蚊子館」等公共建設爲例。當上級長官提議於某地開闢停車場，但當評估結果爲地處偏僻、外來旅客零散且當地居民需求不高時，承辦官員應該使命必達，還是堅守評估的標準，提議不建或緩建？

通常在合於法令情況下，面對與上級長官不同意見時，下屬大多選擇尊重長官決定，並盡量提供相關建議與替代方案，其本身也對外不發表個人意見。然而，實務也發生一些文官採取拖延執行、對外洩漏訊息、越級報告或外部結盟等所謂「游擊隊政府」（guerrilla government）的反抗策略來表達不同意見（O’Leary, 2006）。令人好奇的是，誰會成爲游擊隊政府的異議份子（dissent）？又在回應公眾利益的社會期許下，文官是否會採取游擊隊政府的異議行爲？

「游擊隊政府」（guerrilla government）是美國雪城大學 Rosemary O’Leary 教授所使用的一種隱喻。她集結美國聯邦政府一些案例，並於 2006 年出版成書：《異議的倫理：游擊隊政府管理》（*The Ethics of Dissent: Managing Guerrilla Government*）。依據 O’Leary (2006) 的定義，「游擊隊政府」是指在行政部門內，一個或一群人員持著對於上級指示或政策不同（異議）意見的統稱。以游擊隊作爲一種行爲的隱喻，借用軍事上非正規、機動及敵強我弱等挑戰權威的特性，觀察文官的異議與反抗行爲對於政府體制運作的影響。這些異議的游擊隊政府份子可能是個人對於組織或政策不滿的「單兵作戰」，也可能尋找組織內外部志同道合之士，發起互通有無的「團體

戰」。而他們的發起攻擊的方式與層面也相當多元。這些人當中廣為人知者就是所謂積極的「弊端揭發」(whistle-blower)。揭弊者將機關內部不法之事(wrongdoing)攤在公眾檢視的陽光下。另外，也有一些人採取台面下的消極抵制或不服從，例如洩漏或隱瞞資訊、越級報告或拖延執行等。雖然，這些攻擊態樣不會立即癱瘓政府機器，但在日積月累下可能扭曲原先政府的預期目標，抵銷方案應有的成效，讓正式的政策規劃與執行間產生顯著的落差。無怪乎「游擊隊政府」異議份子的「反抗」，如同行政部門內發生「內戰」，不僅反映公部門的組織領導與管理問題，也可能擾動政策過程而成為公共行政學者必須正視的議題(陳敦源，2006)。

本文希望系統性檢驗與瞭解國內文官異議的反抗行為。有關文官異議的反抗行為，本文選擇兩項文官經常採取的行動：消極順服與對外透露訊息。因為資訊不對稱與道德風險問題，主管必須經常留意下屬是否如期如實執行。而下屬也可能利用上級監督的侷限，對於無法認同的政策工作內容，採取拖延或抵制策略，甚至暗自對外界透露資訊，期盼引介外部壓力而改變上級決策。相對於弊端揭發或直接破壞(sabotage)行為，下屬採取拖延、抵制與資訊透露等回應手段不僅執行成本較低、可行性且發生頻率也較高，值得學界與實務界共同關心。再者，有關異議份子採取反抗行動的理由，公共行政的規範性理論呼籲專業與依法行政的文官在制度上應該積極扮演人民的受託者(public trustee)角色(Wamsley et al., 1990; Rohr, 1986; 余致力，2000)，強調他們不僅非單純地聽命行事，而是以追求公共利益為職責，並發揮專業知識與技能，追求大眾百姓的普遍利益為要務，以阻卻偏執、狹隘的既得利益(Goodsell, 1994; Meier, 1997; Frederickson, 1997)。所以，本文提出文官的公益動機假設：當產生異議時，愈具有公益導向動機或認知的文官，愈會成為游擊隊政府與採取反抗行為。檢驗假設的資料來源為中央研究院學術調查資料庫釋出的次級資料：2008 年「權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務/事務人員關係」調查研究計畫(後簡稱 2008 年臺灣文官調查資料庫)。由於目前國內外相關議題的研究仍然以質性或個案分析為主，¹ 少有進行大規模的量化調查研究。本文不

¹ 美國的案例可參閱 O'Leary (2006) 一書，而國內可參閱陳成宏 (2012) 探討一所私立

僅希望利用國內難得的調查資料，系統性檢驗與探討文官異議的反抗行爲這個新興議題外，也提供一個初步的實證證據支持公共行政文獻的規範性論述，即期待文官追求公共利益與相關行爲。

貳、文獻檢閱

一、異議、反抗與「游擊隊政府」

當文官對於上級長官與機關政策指示有所不滿與不同意時，他們可能選擇在工作決定與行爲上違反上級指示而變成所謂「游擊隊政府」(O'Leary, 2006: xi)。O'Leary (2006) 指出實務上「游擊隊政府」慣用的反抗策略，包括隱瞞資訊、洩漏資訊給利害關係人或媒體、外部結盟、越級報告、拖延執行或扭曲政策原意等。她也同意，即便採取相同的反抗策略，「游擊隊政府」成員也可能來自不同背景或具有相異的價值，例如意識形態的自由派與保守派、或改變社會的理想主義者與反動者等 (O'Leary, 2006: 5-6)。因此，儘管「游擊隊政府」成員的多元化策略與理由，不過他們共同的特徵就是對於組織控制的反抗。

從組織控制的角度，「游擊隊政府」也可以代表異議 (dissent)、反抗 (resistance) 或弊端揭發 (whistle-blowing)。不過，這些概念間存在重疊及相異之處。異議係指組織成員對於組織設定的工作、目標與政策，表達不予認同或相反的意見。依據組織溝通研究，異議是一種表達對於組織控制的不同意見 (可能包括積極建議或否定)，而表達對象包括具有決策權力的管理層、與決策影響無關的其他同僚、或者外界的友人或家人等 (Kassing, 1997)。反抗係指成員對於組織控制的一種自我防衛與抵制反應，而異議是反抗的具體表現之一 (Kassing, 2011)。弊端揭發指公私部門組織成員向能夠採取有效作爲的外部組織或人員，舉發組織內部不法、不當或有違德行等相關情事 (Miceli and Near, 1992)。弊端揭發也可以視爲異議的一種具體表現，其表達對象特別是外部具有正式影響力的單位及

大學因應學校轉型、系所合併與預算控管上，所面臨的異議行爲管理問題。另對於 O'Leary (2006) 的評論，請參閱陳敦源 (2006) 與洪美仁 (2009)。

人員或非正式的媒體批露，同時，弊端揭發也是一種反抗，即不滿組織的不當行徑，打擊組織內部的不法。簡言之，反抗可以包含異議與弊端揭發，異議是反抗的言語表達方式之一，而弊端揭發是一種具體的異議表達 (Kassing, 2011)。

「游擊隊政府」包括各種反抗的具體表現與行動。「游擊隊政府」與弊端揭發、異議之間相同處在於文官皆不滿或不同意政府政策與上級指示。不過，異議並不完全等同「游擊隊政府」(Van Wart, 2007)。異議的文官可能會積極向上級反應並提出可行性方案與建議，但「游擊隊政府」成員會採取與機關或上級指示相反的態度及抵銷行為。而弊端揭發者可能是「游擊隊政府」成員，但「游擊隊政府」成員不一定會選擇弊端揭發 (O'Leary, 2006)。兩者不同處在於弊端揭發者往往採取正式或公開方式打擊機關部門內違反法令或倫理問題；而「游擊隊政府」成員以不公開、不定時的方式對於機關或上級長官所作政策或指示，表達不滿或不同意見與行動。因此，「游擊隊政府」的作為極具動態性。這些成員平時工作對於組織與上司仍有一定程度的回應性（忠誠），不會任意對外發表意見或私下舉報不法事實（抗議）。然而，一旦對於組織與上司的指示感到不平、埋怨或不予認同時，這些人通常不會選擇離職（出走），² 而是面對組織與上司的互動上維持忠誠與順服，但私下選擇消極執行或忽略，亦或暗地對外界洩漏訊息，或刻意從中扭曲政策執行結果等。

二、公共行政與不同「聲音」的文官

為何身事務文官願意投身「游擊隊政府」與採取各式私下反抗行為？原因相當多元與複雜。O'Leary (2006) 回顧相關研究文獻並整理出政治、組織與倫理層面的理論架構，剖析「游擊隊政府」實際案例的不同「攻擊」過程。但是，她並沒有提供明確與系統性解釋「游擊隊政府」的成因。其實，理論與實務對於文官體系發生「游擊隊政府」的反抗並不陌生，並與官僚自主性 (autonomy) 有關。在半世紀以前，學者 Appleby (1949) 與 Long (1949)

² 有關 Hirschman (1970) 的「出走、抗議與忠誠 (exit-voice-loyalty)」架構的應用，可以參閱 Rusbult et al. (1982)；Golden (2000)；Whitford & Lee (2014)。

便認爲官僚的權力特性來自行政裁量，並在政策過程中產生實質政治與政策的影響力。基於專業與授權關係，在代議民主制度下，市民透過選舉方式，將管理政府任務委託給民選政務官員；而民選政務官員無法獨自完成政策規劃與執行工作，於是又將部分工作授權給專業的文官體系。尤其，在執行階段，依法行政的基層官僚得運用其專業知識與判斷餘地，處理各式日常行政業務（Lipsky, 1980）。因此，在合法的裁量空間內，官僚可能以最寬容的態度或最嚴格的標準來執行政府政策與提供公共服務。因此，文官體系的執行有時符合政策目標與方向，但也可能發生選擇性執行或扭曲政策原意。

除裁量權之外，文官體系有機會表達不同意見的系統性基礎也與政治行政二分（dichotomy）改革有關。爲避免政治不當干預專業執行，自政府人事制度採取功績制改革後，文官體系的中立能力（Kaufman, 1956）也隨之確立：事務官依據客觀標準而非個人、政黨或其他特定偏袒對象，專業地執行政府工作。換言之，在身分保障與專業任用的條件下，事務官作爲專業的公共管理者，本身不作政治評價也不受政治干預，秉持依法行政、客觀且公正的態度（Clarke & Newman, 1997），善用適當的管理方法以有效地處理政策問題。一旦與上級或政務長官的意見不同時，下屬文官得以提出專業建議與其他可行替代方案，有機會提出不同的聲音，甚至在永業保障下抵抗利益政治與貪腐問題。

雖然，在系統層面上文官體系有機會表達不同意見與影響政策執行，但是對於文官如何進行專業裁量與中立，則不同的文獻理論各自有不同的觀點。第一種理論是理性選擇理論，認爲官僚個人行爲係來自於其效用考量與理性計算（Downs, 1967；Niskanen, 1971；Dunleavy, 1991）。官僚行爲的選擇取決於能夠符合其效用最大化考量，包括穩定薪資、工作保障、職位升遷、權力、預算等各項正式或非正式的經濟性誘因。這些相關考量會形成官僚自身及所屬機關組織的工作偏好與利益（Long, 1949），進而影響其決策行爲與政策方案選擇。過去研究文獻曾經指出，官僚可能不是過於保守，就是積極競逐政策資源與捍衛權力場域，例如特定的行政機關變成政策鐵三角（iron triangle）一員（Lowi, 1969）或行政機關與地方利益進行結盟與交換（Selznick, 1949）。換言之，官僚表達不同聲音的原因包括特定

的政策偏好（市場化或地方發展）或對於自身職位與權力追求等。所以，有學者擔心專業文官可能會失去控制而違反民主課責精神（Mosher, 1982）。於是有學者強調官僚體系的工具性，並應該透過外在監督及政治控制以加強非經民選出身文官體系的政治回應性（McCubbins et al., 1987；Wood & Waterman, 1994）。

第二種理論觀點傾向相信文官體系的積極角色。這類論點主要源於 1970 年代美國的「新公共行政」（New Public Administration）論述（Marini ed., 1971），認為在多元民主體系下，美國的既有政黨與利益團體已經不再能夠回應廣大的民眾利益，而文官應該在社會公平與正義議題上扮演積極的平衡角色（Frederickson, 1997）。後續相關學者發起「黑堡宣言」（Blacksburg Manifesto），肯定文官體系成為三權分立之外，另一種政治制度與制衡的正當性（Wamsley et al., 1990；Rohr, 1986；余致力，2000），並呼籲文官應採取「施為觀點」（agency perspective），積極作為民眾與公共利益的受託者：在政策制定與執行上，秉持專業判斷與倫理精神，追求社會與市民的普遍利益為要務，以阻卻偏執、狹隘的既得利益（Goodsell, 1994；Meier, 1997；Frederickson, 1997）。因此，此等頗具有理想主義的規範性理論期待文官扮演「賢明少數」與發揮利他精神，善用專業與裁量上的權力，表達不同聲音以積極追求與捍衛公眾福祉。

不管是理性自利或規範性利他論點皆能夠解釋文官體系運作及行政行為。又從個人動機的角度來看，文官的工作角色與價值可能是混合效用自利與利他目的（Downs, 1967；Grand, 2003）。理性自利與利他精神論點可以分別解釋文官的異議行動。例如，當文官無法認同上級的指示時，選擇延緩執行或對外洩漏訊息的原因，一方面可能係他們想避開風險與保護職位，或企圖維持既有的政策執行方案，或基於私人恩怨；另一方面，也可能係希望阻擋不符合公眾利益的政策內容，或擴大政策利害關係人參與等。因此，雖然在韋伯式層級節制結構下，文官必須服膺組織規範與上級指示，但是實際上可能藉由專業知識與相對自主的判斷空間來追求自身的偏好與利益而影響政策內容與結果。換言之，面對機關領導與管理者，下屬文官不僅會奉命行事，也會反饋不同聲音與策略性回應，包括提供替代或修正方案、或延緩執行甚至改變執行。

三、為民而戰的「游擊隊政府」：反抗行為與公益動機

本文旨在探索與檢驗臺灣文官「游擊隊政府」異議行為與動機成因。「游擊隊政府」異議行為的態樣相當多元，依據相關文獻與實務經驗，本文發現並欲探討實務上異議者可能經常採用的兩種反抗行為：消極服從與對外透露訊息，理由分述如下。

第一，依據 O'Leary (2006) 的「游擊隊政府」定義：文官採取與上級指示不同的異議行動，本文所關注的消極服從與透露訊息是「游擊隊政府」其中的具體類型，也是她的分析案例中異議文官經常採取的回應策略。第二，消極服從與透露訊息的執行成本較低且可行性較高。「游擊隊政府」的反抗行動相當多元，較積極的動作包括政治結盟、暗中破壞、私下對外透露訊息或延緩執行等。相對於積極的結盟或擾亂等，文官採取消極服從與透露訊息行為所投入的時間與成本較少、風險也較低且可以維持表面上的順服，無需過度擔心後續機關內部調查與報復。第三，在國內實務上，消極服從或對外透露訊息也是文官經常用以向上表達不同意見的途徑之一，³ 國內學者的質性訪談資料也提到不少官員採取這兩種反抗行動來間接地表達心中的不滿（黃東益，2013）。

而當上級指示與公益相衝突時，誰會採取消極服從或對外透露訊息？儘管研究文獻指出，文官的異議動機可能基於理性自利或利他精神因素。不過本文認為，公共性作為一個公部門的制度性價值，不僅定義文官的行為倫理規範，也導引他們服務公眾導向態度，並以公益而非個人利益作為決策判斷與行為選擇。因此，當異議的文官採取消極服從或對外透露訊息等反抗行為時，可能係來自於公益動機影響。以下分別從組織的制度環境、服務倫理價值與內化認知來討論。

首先，依據制度性要求與社會性期待，文官的責任應該是服務公眾。依據組織制度論的妥適邏輯（the logic of appropriateness）解釋（March &

³ 例如，柯文哲入主臺北市政府後落實第 1 項政見：拆除忠孝西路公車專用道，引起社會各界正反兩面論戰，甚至有媒體聲稱獨家取得內部交接資料指出，數據支持專用道應該保留。

Olsen, 1989 ; 1995), 正式制度與組織可以定義組織內部成員的價值、偏好與工作認知。組織作為一種集體性制度與工作環境, 藉由確立正式規則與非正式共同信念或規範, 型塑內部人員做什麼、如何做及為何而做。文官體系的功能之一在於提供有利於民眾的公共財貨與確保公共利益。又從政治經濟學觀點, 為解決市場失靈與公共財貨供應不足問題, 文官體系擔負依法執行分配、重分配與管制政策等公共任務。亦即, 以公共性的組織任務前提下, 機關內文官所發揮的角色與功能應在於依從上級指示, 提供必要的資訊與建議, 利用專業能力協助政策規劃與依法執行。為了讓所屬成員能夠達到公共性任務, 行政機關依據法令與組織目標, 訂立各種規則、程序、專業規範與管制等工作, 控制所屬人員的工作內容與行為, 也透過在職訓練、工作檢討研習或非正式互動等過程, 確保所屬成員的工作目標與組織任務一致 (Kaufman, 1960)。換言之, 藉由社會與組織的制度化規範, 政府建立服務公眾或確保公共利益的公共價值, 並用以導引文官的內在價值與工作態度。

再者, 在各種制度性管道中, 倫理規範扮演重要的引領角色。行政倫理係指文官在進行判斷與執行任務中, 所據以分辯對錯的標準, 包括人格德行、專業精神與公平正義價值等。在政策過程中, 倫理對於文官體系運作至為重要。因為文官參與政策規劃與執行涉及裁量權的運用 (Martinez & Richardson, 2008), 且結果也具有政治象徵或分配的意義, 也深深影響民眾各項權益。在美國, 因為水門事件爆發, 促使社會大眾與團體關切政府的透明性與利益衝突問題, 積極催生「政府倫理法」(Ethics in Government Act)。強調廉潔與效能的國際組織: 經濟合作暨發展組織 (OECD), 也積極鼓勵所屬會員國訂立有助於提升民眾信任的服務倫理 (施能傑, 2004)。而有關倫理規範的內容部分, 美國聯邦政府倫理處與美國公共行政學會, 分別將公眾託付與公共利益列為公務人員首要遵守之原則。在國內, 考試院也將公共利益作為公共服務的核心價值—廉正的內涵之一。而經驗調查研究發現, 受訪公務員表示公共利益是相當重要的公共服務倫理價值 (蔡秀涓, 2009)。

然而, 在公益導向的倫理規範下, 文官經常面臨的困境就是服從上級命令與專業判斷的衝突。當上級的政策指示不符合公眾利益時, 下屬是否

依然順從？依據 Burke (1986) 想法，文官的基本職責顯然地受到外部課責機制的規範，而內部控制因素往往被視爲補充責任，因而讓文官傾向優先回應前者；然而，在特定條件之下，例如當公共利益與服從命令之間產生拉拔或發生違法事件時，內在的責任意識與價值也可能扭轉文官的回應偏好。行政倫理學者 Cooper (1998) 也從市民精神角度，鼓勵文官應該發揮專業責任，充分提供長官所需資訊與建議，積極地代表與促進公共利益，並以回應市民福祉爲優先。從課責的角度，Dobel (1999) 認爲，雖然文官必須服從上級指示與命令，但不是棄守專業責任。而 Svava (2007) 呼籲文官應該以服務公眾爲職責，並採取倫理分析與思考，平衡不同價值與利益衝突問題，而非一味盲從或照章辦事。簡言之，學者皆認爲，事務文官並非只是聽命的執行工具，而是能夠針對價值衝突問題進行獨立判斷與分析。所以，具有倫理思考的公務人員，可以試圖平衡外在課責與內在責任，並在公共利益目標與法律允許範圍內作出適當的回應與選擇。

最後，文官裁量與行爲如何受到公益價值與倫理規範導引，其中間的關鍵可能在於他們的公益導向動機與態度。從組織社會化角度，追求公共利益或利他性價值可以經由正式規則訂定或非正式人際溝通與規範的潛移默化下，趨使組織成員與組織的目標一致，並激勵成員採取正面態度投入公共服務 (Vandenabeele, 2007 ; Perry & Vandenabeele, 2008)。同時，這也可以視爲一種社會心理認知的發展過程，深層、穩定性的價值認知可以型塑個人基本信念與應該有所作爲的內在規範與態度。所以，在服務公眾價值與倫理原則引導下，利他性愈高的文官在執行任務時，愈傾向考量多數市民福祉。而許多相關經驗研究也發現，利他性態度與作爲之間具有顯著性正向關聯，例如友善環境價值觀有助於個人採取保護環境的行爲 (Stern, 2000 ; Steg et al., 2014)，公益動機也正向影響成員投入更多的人際間的組織公民行爲 (Pandey et al., 2008) 與採取弊端揭發 (Brewer & Selden, 1998 ; Miceli et al, 1991 ; 2008 ; Miceli & Near, 1992 ; Caillier, 2016 ; Cho & Song, 2015)。⁴

⁴ 學者認爲弊端揭發是一種利他性、利社會 (pro-social) 行爲，或至少是混合自利與利他動機 (Graham, 1986 ; Dozier & Miceli, 1985 ; Jos et al., 1989)。國內有關公部門弊端

爰此，基於組織制度論、倫理分析與公共服務的動機研究，本文提出待驗假設，即文官愈具有公益導向的工作動機與態度時，愈容易對於不符合公益的上級指示，採取異議的反抗行爲：消極服從與對外透露訊息。

參、資料與變數

本文的研究資料來自中央研究院學術調查資料庫所釋出前國科會（現爲科技部）2008 年「權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務／事務人員關係」專題研究計畫所建立的臺灣政府文官調查資料庫。該調查的母體爲全國經由國家考試而進用的正式公務人員，包括中央政府機關各部會、各地方縣市政府及各鄉鎮市區公所公務人員，但排除軍警單位、國營事業及公立醫院、學校人員，共計 13 萬 559 位，具備簡薦委任派資格之正式人員。抽樣方式爲依據中央與地方政府層級與官等兩類，採用分層隨機抽樣方式分配受訪對象樣本。執行調查時間爲 2008 年 1 月 24 日至同年 3 月 14 日，總共訪問 3,042 人，而有效樣本數爲 1,962 人，有效回收率爲 64.5%。

一、依變數

依據相關理論與實務經驗，本文發現異議者可能經常採取的兩個反抗行爲依變數：消極服從行爲與對外透露資訊行爲，並作爲本文欲探討的依變數。測量題目係使用前揭調查資料問卷的第 63、70 題，次數分配如表 1。兩題原始選項皆有「從未遇過這種情況」。依其文義，這個選項無法歸類發生的頻率，故本文予以刪除，保留其他 4 個頻率選項（從不會這樣做、偶爾這樣做、經常這樣做、總是會這樣做）。

揭發的相關研究，請參閱趙達瑜（1997；1999）、黃宏森（2005）、胡至沛、于繼安（2010）、蔡明瀚（2016）。針對私部門，國內也有相關實證研究發現，較高的道德認知或倫理判斷，將提高成員的弊端揭發意圖，請參閱 Chen & Lai（2014）、陳玉惠（2010）、游士賢（2010）、賴志宗（2015）。

表 1 消極服從行為與對外透露資訊行為原始測量題目次數分配表

	當主管推動一項合法但與公共利益相衝突的政策時，我會順從他的指示	當主管推動一項合法但與公共利益相衝突的政策時，我會設法透露給那些受影響的個人或團體
4. 從不會這樣做	385 (26.46%)	833 (80.10%)
3. 偶爾這樣做	613 (42.42%)	169 (16.25%)
2. 經常這樣做	352 (24.36%)	30 (2.88%)
1. 總是會這樣做	95 (6.57%)	8 (0.77%)
合 計	1,445 (100%)	1,040 (100%)

資料來源：2008 年臺灣文官調查資料庫

第一個依變數：消極服從行為，定義是當受訪者文官與上屬長官意見不同時，他們減少服從或不服從上級指示的頻率。當消極服從程度愈高，意指受訪者愈不會順服上級指示。測量題目是問卷第 63 題，詢問受訪者當主管推動一項合法但與公共利益相衝突的政策時，會順從其指示的頻率，次數分配如表 1。其中，有 95 位受訪文官表示總是順從主管，352 位表示經常順從，613 位表示偶爾順從，而有 385 位，近四分之一的受訪者表示不會順從（26.64%）。在變數編碼與測量方面，依據前揭定義，當受訪者回答編碼 1 的總是會這樣做，意指受訪者的順服性高，換言之，減少服從或不服從（亦即消極服從）上級指示的程度較低。反之，當受訪者回答編碼 4 的從不會這樣做，意指受訪者的順服性低，也就是減少服從或不服從（亦即消極服從）上級指示的程度較高。因此，本文該變數的命名與定義方式是原始測量題目（順服）的反向意義，而原始編碼方式也是原題意的反向編碼，所以原始編碼方式符合消極服從行為的測量方向，所以不進行重新編碼。該變數測量範圍由 1 到 4，編碼 1 表示消極服從程度最低，編碼 4 表示消極服從程度最高，編碼方式如表 2。

第二個依變數：對外透露資訊行為，定義是當受訪者文官與上屬長官意見不同時，將可能會將相關資訊透露給受到影響的利害關係人。測量題目選擇問卷第 70 題，詢問受訪者當主管推動一項合法但與公共利益相衝突的政策時，會對外透露資訊給利害關係人的頻率，如表 1。其中，有 8 位

表 2 變數與測量題目

消極服從行為

- 當主管推動一項合法但與公共利益相衝突的政策時，我會順從他的指示（總是會這樣做=1、經常這樣做=2、偶爾這樣做=3、從不會這樣做=4、從未遇過這種情況=5。本研究刪除第 5 選項。

對外透露資訊行為

- 當主管推動一項合法但與公共利益相衝突的政策時，我會設法透露給那些受影響的個人或團體（總是會這樣做=1、經常這樣做=2、偶爾這樣做=3、從不會這樣做=4、從未遇過這種情況=5，本研究刪除第 5 選項，並轉向編碼。

進入公部門理由

- 每個人選擇進入公部門工作有不同的理由 請問下面這些理由中，哪一個對您當年加入公部門最為重要？（1. 薪資與福利、2. 工作有保障、3. 作為找其他工作的跳板、4. 值得我發揮所長、5. 希望能夠為國家效力、6. 公共組織所要達成的目標與我個人理念相契合、7. 其他。選項 1、2、3、4、7 重新編碼為 0，選項 5、6 重新編碼為 1）

工作目標

- 每個人在機關的工作，都有不同目標 請問下面這些目標中，哪一個是您目前最想達到的？（1. 有更多陞遷的機會、2. 為公部門之外的工作做準備、3. 保住工作機會、4. 為機關的整體表現而努力、5. 努力為國家（人民）推動好的政策、6. 其他。選項 1、2、3、6 重新編碼為 0，選項 4、5 重新編碼為 1）

控制變數

年齡。現職年資。職等（1 到 14 職等）。性別（女=0、男=1）。主管職（0=非擔任主管、1=擔任主管）。任職中央或地方政府（任職地方政府=0、任職中央政府=1）。教育程度（國中小以下=1、高中職校=2、專科=3、大學=4、研究所=5）。民間團體接觸頻率（七點尺度，每日至少一次=1，每週超過一次=2，每月超過一次=3，每季超過一次=4，每年超過一次=5，記憶中有過一次=6，從來沒有過=7。轉向編碼）。民意代表接觸頻率（編碼同前）。民眾接觸頻率（編碼同前）。黨派立場（不偏向任何政黨=1，泛藍=2，泛綠=3）。主管信任（非常同意=1，非常不同意=6，轉向編碼。題目包括：我的主管在工作上提供協助時，不會製造其他問題；我的主管瞭解他份內的工作；我的主管能勝任他的工作；我覺得我的主管在緊要關頭會支持我）

資料來源：2008 年臺灣文官調查資料庫

受訪者表示總是會設法透露資訊給受影響個人或團體，30 位表示經常透露，169 位表示偶爾透露，833 位（80.1%）表示不會透露。在變數編碼與測量方面，依據對外透露資訊行爲的定義，當受訪者回答編碼 1 的總是會這樣做，意指受訪者透露資訊的頻率較高，而當受訪者回答編碼 4 的從不會這樣做，意指受訪者幾乎不會對外透露資訊。因爲原始題項的編碼方式，不符合該變數概念的定義方向，所以本文進行轉向編碼，編碼方式如表 2。

至於，兩個依變數的測量題目所述公共利益的內涵爲何？原始問卷並沒有給予明顯提示。誠然，公共利益的定義不明，容易因爲受訪者的不同認知而影響題目文字解讀與回答的有效性。⁵ 不過，對於公共利益的認知可能與文官的中立價值與責任有所關聯。該題目是來自 2008 年臺灣文官調查資料庫的行政中立題組，用以測量受訪文官在中立價值下的行政行爲（蔡秀涓、王千文，2008）。文官中立價值對於民主治理的意義，指在於身分保障與專業任用的條件下，文官本身不作特定評價也不受政治干預，客觀地執行國家所賦予的任務。無論那一政黨或政治人物執政及取得政策規劃權力，文官須平衡地對待不同的政治上司，持續依法行政與維持政府機器運作以回應民眾需求。也就是說，中立價值在於促使文官採取客觀與公正態度以回應多數民眾的集體利益，並平衡對待不同或衝突的個別利益。而實現中立價值目的可謂捍衛公眾的最大福祉與公共利益。因此，這個題組多少應可以反映受訪文官藉著依循中立價值而追求公共利益的具體行爲。

二、自變數及控制變數

在自變數部分，本文主要關注係文官以公益爲導向的工作動機與態度。不管是早期新公共行政觀點或近 10 年來公共服務動機研究，乃至於一般社會期許，文官的職責在於追求與捍衛公共利益與社會多數的福祉，而理當

⁵ 感謝審查委員提醒與建議。的確，因爲公共利益的抽象層次較高而較爲模糊，不管是理論或實務經驗都無法給予明確定義。在本文所使用的次級資料，無法明確知道文官之間對於公共利益的認知內涵是否一致而影響測量品質，成爲本文研究限制之一。本文先從原始問卷題組設計的脈絡與目的，以文官中立價值詮釋公共利益內涵，不過仍建議未來研究可以採取事先提供公共利益文字定義或設計脈絡情境等方式，來探求文官如何認知公共利益與影響決策行爲。

在職業選擇（事前）與工作目標設定（事後）上，他們應以利他或集體的利益作為決策行為的主要考量。因此，從調查資料問卷中，選取兩題分別代表本文兩個自變數：進入公部門理由、工作目標。

因為本文自變數的測量題目選項屬於無序多分類，本文依據過去討論組織誘因、工作動機與態度等研究文獻進行重新編碼。過去文獻指出，文官的偏好或動機包括自利效用與利他價值。Downs (1967) 提出官僚 5 種角色類型，反映文官工作的動機是混合自利與利他的結果。而 Wilson (1974) 也從組織合作角度，認為影響人類偏好與行為，包括外在刺激的物質性誘因（material incentive）與內在滿足之目的性誘因（purposive incentive）。許多學者也認為，激勵公共管理者投入工作與積極任事的原因往往來自於目的性誘因或內在的工作動機，包括從自我實現的個人滿足到服務公眾的利他精神（Brehm & Gates, 1999；Deci et al., 1989；Rainey, 2009）。所以，本文將兩項自變數的測量選項，區分個人性動機與公益動機兩個面向，⁶ 並重新採取虛擬編碼，詳如表 2。當選項偏向經濟性利益與個人自我需求者，如薪資、陞遷、保障等，屬於個人性工作生涯考量者，編碼為 0。而選項偏向服務國家與公眾等集體利益或達成公共組織目標等，屬於以服務他人或集體性利益為考量者，編碼為 1。此外，在原始問卷中，兩題的選項皆有其他類，並另有設計一個開放式題目供受訪者自行填答。經本文作者逐一檢視後，發現受訪者填答其他類的實質內容不外乎是穩定薪水、工作保障、離家近或照顧家庭等個人因素，屬於個人性動機面向，所以本文將其他類選項重新編碼為 0。

關於控制變數部分，本文使用 12 個變數進行統計模型的控制，並可以區分兩類，編碼方式如表 2。第一類的控制變數屬於文官的基本背景因素，包括個人性別、年齡與教育程度及具有組織特性的現職年資、職等、擔任主管職與任職於中央或地方層級政府。一般而言，公共管理或組織行為研究皆會選擇社會與組織性人口背景變數作為控制變數（參照 Chen et al., 2017）。

⁶ 從理論角度，官僚動機大抵可以區分成此兩類面向。不過，實際上這兩類面向不僅是簡約的二分而是連續體程度的差異。宥於次級資料採取類別編碼方式，本文僅能以理論性化約方式重新編碼，建議後續研究可以重新設計問卷，以李克特尺度方法測量動機的程度差異。

另弊端揭發的經驗研究發現，男性、年紀較長或較輕、教育程度較高、資深員工與擔任主管者，較可能採取揭弊（Miceli et al., 1991；Miceli & Near, 1992；Caillier, 2016）。雖然「游擊隊政府」成員不一定會選擇揭弊，不過若依舉重（公開反抗）以明輕（私下反抗）之理，正式揭弊的成員的個人特質也可能會採取相關的反抗行爲。所以，本文選擇前揭變數作爲統計模型的控制。

第二類的控制變數具有理論性意涵，並可能影響依變數，應該納入模型的控制，包括黨派立場、組織內外部互動關係等。在政治層面，文官的黨派立場或意識形態可能影響文官體系的行政控制與回應性（Maranto & Hult, 2004）。雖然，在中立的信念下，文官必須超越黨派、維持政治中立且不得涉入黨派的政治競爭。但在實務上政治行政間難以二分，政策過程的行政層次也常涉及價值判斷與政治意涵（Rourke, 1984；Montjoy & Watson, 1995），文官也多少會帶有特定的政治態度。美國政治與公共行政學者相當關注當執政者與文官體系分屬不同黨派時雙方的磨合與衝突過程，尤其原有的文官體系是否會對新執政者扯後腿等問題。Golden (2000) 選取幾個美國聯邦政府機構進行深度訪談後發現，在雷根任職總統期間，聯邦文官體系面對新的政務領導，雖然採取回應合作多於抵抗，但是仍有個別行政機關因爲意識形態差異而激化政治與行政間衝突。所以，本文將受訪者的黨派立場納入控制變數之列。

在組織層面，相關研究探討組織公民行爲、組織承諾或工作績效時，大多會關注組織內外部互動關係（Rainey, 2009；Denhart et al., 2000）。組織內部關係主要以長官與下屬間信任爲研究焦點（Cho & Ringquist, 2010）。直屬長官與部屬之間較佳的信任關係有助於提升部屬的工作投入、滿意與績效。弊端揭發研究發現，影響揭弊意願因素很多時候是來自組織內部管理與互動，包括長官與部屬互動關係或團體合作氛圍等（Trevino & Weaver, 2001；Rothwell & Baldwin, 2007；Lavena, 2016）。此外，組織異議（organizational dissent）研究指出，異議者與直屬長官間關係也會影響其主動提出建議或選擇被動配合與沉默（Kassing, 2000；2001；Payne, 2014）。因此，若長官與下屬間信任關係較佳，下屬信任長官的決策能力時，則下屬將有較高的順服性，也較願意直接表達不同意見。同時，可能基於維持良好互動關係，下

屬也較不願意造成對外透露資訊而增添長官麻煩。因此，本文將主管信任作為控制變數。主管信任指組織成員對於其上屬主管的能力、管理與情感上信任態度。本文使用問卷第 20、21、22、23 等四題來測量主管信任，信度分析結果顯示 Cronbach's α 係數達 0.92。

再者，依據研究文獻與實務，組織外部關係也會影響文官的行政行為，特別是來自國會、利益團體或服務對象的結盟 (coalition) 或俘虜 (capture) 等 (Selznick, 1949; Lowi, 1969; Sabatier et al., 1995)。在弊端揭發研究中，是否得到來自組織外部的奧援也會影響揭弊者意願 (Miceli et al., 1991; Miceli & Near, 1992)。所以，若「游擊隊政府」成員與機關外部的政治勢力、團體或服務對象間建立網絡關係，則可能對於機關的組織控制或領導形成某種反制力量。本文選擇外部利害關係人接觸頻率，測量文官與外界連結的關係，並作為分析模型的控制變數。測量題目係原始問卷第 41 題詢問受訪文官與民間團體、民意代表與民眾的接觸頻率。

最後，本研究所採取的分析方法取決於依變數的類型。本研究依變數屬於有序多分類變數 (ordinal categorical variable)，適合使用有序勝算對數模型 (ordered logit model) 或有序機率單元模型 (ordered probit model)，而非一般常用的最小平方多元迴歸模型。此外，使用有序勝算對數模型時，必須注意是否違反平行迴歸假定。若模型的檢測結果有違反者，則有序勝算對數模型的係數值可能所偏誤。一般建議作法是改行採取廣義有序勝算機率模型 (generalized ordered logit model) 來放寬平行迴歸假定限制 (黃紀、王德育，2012)。再者，若依變數的回答選項的樣本數太少時，也可能影響模型的預測機率而有必要整併選項。

本文針對兩個依變數：消極服從行為與對外透露資訊行為，先行使用有序勝算對數模型，並進行平行迴歸假定檢測。檢測結果發現，兩個模型結果皆違反平行迴歸假定，顯示有序勝算對數模型不適合預測本文依變數。接著，採取廣義有序勝算機率模型來預測本文兩個依變數，發現對外透露資訊行為的模型結果顯示有樣本無法出現預測機率，所以必須進行合併選項。本文先將該依變數的測量選項：「從不會這樣做」與「偶爾這樣做」兩項，合併為「從不或偶爾這樣做」，並重新編碼為 1，其餘的「經常這樣做」重新編碼為 2，「總是會這樣做」重新編碼為 3，讓測量選項轉變成 1 到 3

的尺度。接著，本文以重新編碼的依變數，再次進行廣義有序勝算機率模型分析，發現分析結果仍然出現樣本個體無法出現預測機率的情形。因此，本文再次合併選項爲兩個：不會這樣做（編碼爲 0）、會這樣做（編碼爲 1），經過模型分析後，已沒有樣本個體無法出現預測機率之情形。因爲這樣的二分編碼方式在廣義有序勝算機率模型與邏輯斯迴歸（logistic regression）的結果是相同的，故本文改爲一般研究者慣用的邏輯斯迴歸模型。最後，本文分析模型所有變數之敘述統計，如表 3。

表 3 統計分析模型變數敘述統計

	觀察值	平均數（標準差）	範圍
消極服從行爲	1445	2.89 (.873)	1-4
對外透露資訊行爲	1040	1.24 (.536)	1-4
教育程度	1957	3.74 (.891)	1-5
職等	1957	6.40 (2.183)	1-14
年齡	1956	43.23 (8.987)	21-73
現職年資	1955	6.57 (7.014)	1-40
性別	1962	.56 (.496)	0-1
任職中央或地方政府	1962	.52 (.499)	0-1
主管職	1961	.20 (.401)	0-1
黨派立場	1907	1.78 (.669)	1-3
與民間團體接觸頻率	1946	2.465 (1.730)	1-7
與民意代表接觸頻率	1943	2.651 (1.884)	1-7
與民眾接觸頻率	1948	5.135 (2.106)	1-7
主管信任	1949	4.529 (.986)	1-6
進入公部門理由	1930	.07 (.267)	0-1
工作目標	1942	.54 (.498)	0-1

資料來源：本研究整理

肆、分析與討論

一、統計模型結果

本文使用廣義有序勝算對數模型檢驗消極服從行為，分析結果如表 4。廣義有序勝算對數模型的計算方式，是依據依變數的測量題目選項數如 K 個，切割成 $K-1$ 個二分類勝算對數模型進行比較。所以，本文依變數的測量題目選項有 4 項編碼（編碼 1 表示消極服從程度最低，編碼 4 表示消極服從程度最高），模型分析結果將會有 3 個二分類勝算對數模型的比較。表 4 第一格是指選項編碼 1（參照組）與選項編碼 2、3、4 相比較，第二格是指選項編碼 1、2（參照組）與選項編碼 3、4 相比較，第三格是指選項編碼 1、2、3（參照組）與選項編碼 4 相比較。

首先，在工作目標與消極服從行為的關聯上，第一格的比較結果指出工作目標沒有產生顯著性。不過，自第二、三格開始，工作目標具有顯著性影響。第二格的解讀是，在其他變數不變的情況下，相對於較低程度的消極服從（編碼為 1 與 2），工作目標重視公益動機之受訪者採取較高程度的消極服從（編碼為 3 與 4）機率，是重視個人動機之受訪者的 1.344 倍。同樣地，在第三格的解讀是，在其他變數不變的情況下，相對於中度與低度的消極服從（編碼為 1、2 與 3），工作目標重視公益動機之受訪者採取高度消極服從（編碼為 4）機率，是重視個人動機之受訪者的 1.729 倍。同時，隨著消極服從行為的二分的切割點，移向程度愈高者（從第一格到第三格），勝算比也逐漸增加，意謂受訪者的工作目標以公益動機為主時，愈容易選擇消極服從。換言之，當受訪文官重視其工作目標在於服務公眾時，愈會採取消極服從行為，尤其在上級指示與公共利益相衝突。

再者，在進入公部門理由與消極服從行為的關聯上，第一格的比較結果有產生顯著性且顯示負向關係，但是第二、三格的比較結果則沒有顯著性。第一格的解讀是，在其他變數不變的情況下，相對於最低程度的消極服從（編碼為 1），進入公部門理由為公益動機之受訪者採取消極服從（編碼為 2、3 與 4）機率，是回答個人動機之受訪者的 0.491 倍。換言之，回答當年進入公部門理由是以服務公眾為主的受訪者，採取消極服從的機率

應比重視個人工作利益的受訪者更低。可能的解釋的是，進入公部門理由的題目是詢問受訪者回想過去選擇進入政府部門工作的原因。當年選擇的理由是希望服務公眾的當今受訪者也許會維持初衷，也許會所改變，尤其因爲後來現實制度環境羈絆下感到無力感與習於聽命行事。不過，此等異化解釋仍須進一步資料佐證與釐清。此外，分析模型隨著消極服從行爲的二分的切割點，移向程度愈高者（從第一格到第三格），該自變數沒有維持顯著性，顯示進入公部門理由變數的顯著影響，僅限於第一格二分類勝算對數模型的比較結果。

比較工作目標與進入公部門理由對於消極服從行爲的關聯性，結果顯示僅有工作目標有較多的二分類勝算對數模型比較的顯著性，且在高度消極服從的模型中仍然具有顯著性。所以，可以推知當前的工作目標對於近期或現在的異議表達可能較有影響。而當年選擇職業理由與現在的工作態度間關聯性可能較低，建議後續研究可以測量不同時間點的工作動機並追蹤其變化。因此，本研究結果顯示工作目標與消極服從行爲間顯著關聯性，支持本文假設。

在控制變數上，表 4 第一格比較結果顯示教育程度、性別分別具有顯著性。亦即，在其他變數不變的情況下，相對於低度消極服從（編碼爲 1），教育程度較高者採取較高的消極服從（編碼爲 2、3 與 4）機率是教育程度較低者的 1.337 倍，不過，男性採取較高的消極服從的機率，是女性的 0.565 倍。而第二格比較結果顯示教育程度、性別與主管職分別達到顯著性。亦即，在其他變數不變的情況下，相對於低度消極服從（編碼爲 1 與 2），教育程度較高者採取較高的消極服從（編碼爲 3 與 4）機率，是教育程度較低者的 1.168 倍。而擔任主管職者採取較高的消極服從的機率，是非主管職者的 1.677 倍。男性採取較高的消極服從的機率，是女性的 0.53 倍。第三格的比較結果與前兩者不同，顯示年齡、任職政府層級與黨派立場分別達到顯著性。亦即，在其他變數不變的情況下，相對於低與中度的消極服從（編碼爲 1、2 與 3），年紀較長者採取高度消極服從（編碼爲 4）機率，是年紀較輕者的 1.037 倍，而任職於中央政府者採取高度消極服從的機率，是任職於地方政府者的 1.717 倍。泛藍者採取高度消極服從的機率，是不分黨派者的 0.74 倍。

表 4 廣義有序勝算對數模型：消極服從行為

變	數	Odds ratio	SE
1	教育程度	1.337*	.186
	職等	1.028	.072
	年齡	1.006	.015
	現職年資	.985	.016
	性別	.565*	.149
	任職中央或地方政府（參照組：地方）	.721	.173
	主管職（參照組：非主管）	1.147	.379
	與民間團體接觸頻率	.991	.080
	與民意代表接觸頻率	.913	.076
	與民眾接觸頻率	1.053	.062
	黨派立場（參照組：不分黨派）		
	泛藍	.951	.231
	泛綠	1.190	.440
	主管信任	1.011	.110
	進入公部門理由（參照組：個人動機）		
	公益動機	.491*	.171
	工作目標（參照組：個人動機）		
	公益動機	1.051	.246
2	教育程度	1.168*	.091
	職等	.978	.038
	年齡	1.004	.008
	現職年資	1.005	.010
	性別	.534***	.071
	任職中央或地方政府（參照組：地方）	1.093	.146
	主管職（參照組：非主管）	1.677**	.307
	與民間團體接觸頻率	.952	.041
	與民意代表接觸頻率	.985	.043
	與民眾接觸頻率	1.001	.033
	黨派立場（參照組：不分黨派）		
	泛藍	.780	.105
	泛綠	1.179	.232
	主管信任	1.006	.061
	進入公部門理由（參照組：個人動機）		
	公益動機	1.442	.347
	工作目標（參照組：個人動機）		
	公益動機	1.344*	.171

變	數	Odds ratio	SE
3 教育程度		1.131	.095
職等		.927	.038
年齡		1.037*	.009
現職年資		.998	.010
性別		.965	.131
任職中央或地方政府（參照組：地方）		1.717*	.251
主管職（參照組：非主管）		1.117	.200
與民間團體接觸頻率		1.009	.044
與民意代表接觸頻率		1.015	.047
與民眾接觸頻率		1.054	.035
黨派立場（參照組：不分黨派）			
泛藍		.736*	.102
泛綠		1.085	.208
主管信任		1.070	.071
進入公部門理由（參照組：個人動機）			
公益動機		1.163	.260
工作目標（參照組：個人動機）			
公益動機		1.729***	.234

說明：1. $N=1343$, LR test ($df=45$)= 138.76 , $p\text{-value}<0.000$, Pseudo $R^2=0.042$

2. * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

資料來源：本研究

綜合而言，採取消極服從行爲者可能是教育程度較高、女性、主管、年紀較長與不分黨派者。但是，本文控制變數沒有在三個二分類勝算對數模型比較上皆具有顯著性。即便，有些變數在兩個二分類勝算對數模型比較上具有顯著性，但是其在最高程度（第三格）的模型比較上沒有產生顯著性。所以，這些控制變數的關聯性可能需要後續更多經驗資料檢驗始能確認。

最後，本文使用邏輯斯迴歸模型檢驗對外透露資訊行爲，分析結果如表 5。模型分析結果顯示，兩個自變數：進入公部門理由與工作目標，對於對外透露資訊行爲，皆沒有達到統計上顯著性，顯示不支持本文假設。在控制變數部分，有產生顯著關聯性是與民代接觸頻率。亦即，若在其他變

數不變的情況下，與民意代表接觸頻率每增加一個單位，其對外透露資訊行為的勝算會是原來沒增加的 1.143 倍。也就是說，與民代接觸次數愈高者，則會較高機率會對外透露資訊。此結果可能顯示接觸機率與資訊互動交換間有關。可能解釋方向之一是當接觸頻率愈高時，文官與民意代表間容易產生某種默契：民代可以經由掌握機關內狀況與資訊而有利於其選民服務，而文官可能希望尋求外界支持，也藉此做人情給民意代表。不過，該變數的統計顯著性不高（ p 值=.028），顯示尚缺乏較強力的經驗證據。對於上述與民意代表互動影響對外透露資訊的解讀仍予以保留，並留待未來更多實證檢驗與質化資料的確認。

表 5 二分勝算對數模型：對外透露資訊行為

變	數	Odds ratio	SE
教育程度		1.011	.109
職等		.925	.049
年齡		1.008	.012
現職年資		.992	.014
性別		.922	.165
任職中央或地方政府（參照組：地方）		.771	.144
主管職（參照組：非主管）		.682	.174
與民間團體接觸頻率		1.023	.059
與民意代表接觸頻率		1.143*	.069
與民眾接觸頻率		.968	.045
黨派立場（參照組：不分黨派）			
泛藍		1.337	.257
泛綠		1.300	.347
主管信任		.865	.068
進入公部門理由（參照組：個人動機）			
公益動機		.845	.280
工作目標（參照組：個人動機）			
公益動機		.825	.145

說明：N=954, LR test (df=15)=32.38, p -value<0.0057, Pseudo R²=0.034

* p <0.05, ** p <0.01, *** p <0.001

資料來源：本研究

二、分析與討論

(一) 公益導向工作目標與消極服從行爲的正向關聯

本文利用 2008 年臺灣文官調查資料庫檢測「游擊隊政府」的公益動機假設，並最後獲得部分支持。本文選擇實務上較易發生且執行成本較低的兩項「游擊隊政府」反抗行爲：消極服從、對外透露資訊給利害關係人。資料分析結果顯示，當文官的工作目標爲公益導向時，其有較高的機率採取消極服從，以回應上級指示不符合公共利益。而在對外透露資訊行爲上，公益導向的工作目標與進入公部門理由皆沒有產生顯著關聯性，而民意代表接觸頻率卻有達顯著性。

也就是說，透過經驗資料展現，有別於聽命行事的刻板印象，文官可能基於公益考量而有不同的反應與策略性作爲。當上級的政策指示不符合公共利益時，文官的公益動機可能促使他們不會一味服從上級指示，但沒有明顯影響他們對外透露資訊給利害關係人。此外，對外透露資訊與民意代表接觸頻率的正向顯著關聯性可能顯示文官與民意代表間構築某種聯繫關係。當文官面對上級指示不符公益時，他們有可能會在這樣的關係下，透露資訊給受影響的個人或團體。但是，這項變數的顯著程度其實並非很高，且解釋機制尚未明確，仍應予以保留，所以有待未來研究取得更多資料作進一步確認。

(二) 「游擊隊政府」的異議可取嗎？

儘管本文資料檢驗結果部分支持「游擊隊政府」的公益動機基礎，不過此等異議者的反抗行爲是否可取？或應該予以抑制？本文試從民主與官僚間三種價值面向：課責、責任與回應（Levine et al., 1990）分別討論之。第一，身處層級節制系統，下屬文官必須服從上級或政務長官指示，向長官說明工作業務執行過程與結果，以符合課責精神。又從組織控制來看，服從上級指示有助於組織運作的穩定與效率。然而，過度強調由上而下的控制與課責可能加重組織內部一言堂的氛圍，扼殺組織發展所需要的彈性與創新。下屬的不同意見可能來自其較接近問題發生的原因、第一線的直接觀察、臨場應變或長期累積的執行經驗等，可以提供另類的問題建構與

解決方式來改變既有思維，並避免組織走上集體盲思弊病，也可以藉由挑戰原有設定的目標價值，促成組織進步的雙圈學習。創新研究也指出許多組織創新來自於由下而上的中階或基層管理者的參與及回饋（Borins, 2000；Osborne & Brown, 2005）。誠然，對於管理者而言，組織與管理階層需要忠誠者而較不歡迎異議者，因為異議者的不同意見與反抗，將挑戰組織領導、增加協調成本及衝擊原本政策的一致性。尤其，無設限的異議與伴隨的各式反抗行為可能危及組織的內部管理紀律、執行效能與名譽。所以，控制與創新間取舍的困境仍是落實課責的難題。

第二，除了積極的創新外，在公共利益的前提之下，文官的不同意見也可以發揮制衡機關貪腐的中立力量。這股力量主要來自於中立文官內在應有的責任認知，包括客觀公正、專業判斷、良善正直等倫理性價值（Friedrich, 1940；Kaufman, 1956；Mosher, 1982；Cooper, 1998；Wamsley et al., 1990）。其中，最為關鍵的是，在政治行政二分原則下，永業的文官得以遠離政治紛爭，秉持專業知能與承諾，拒絕不當干預與尋租並維護公眾利益及整體國家福祉（Miller, 2000: 314）。也就是說，負責任（responsible）文官並非只是聽命行事的執行工具，而是擁有獨立思考的公益受託者。當政府政策指示明顯違反公益價值時，個別文官在沒有外在監督與交代要求之下，履行社會所期待的專業責任，應該勇於提供建言或在執行過程中修正政策規劃的不足，甚至選擇投身「游擊隊政府」採取各式反抗。

然而，文官所詮釋的專業責任是否有助於實現公益？依據組織異議研究（Kassing, 2011）所言，異議者希望積極改善組織或方案績效，但是，不可諱言，他們也可能另有目的。公共行政文獻便指出異議的文官可能皆非是為國為民。例如，文官的專業變成狹隘觀點（professional myopia），而可能趨向保守、被動，甚至產生自我保護機關政策立場或個人職位利益（Rourke, 1992；Long, 1993）。所以，當他們提出不同意見時，可能來自於保守謹慎的習性，或僅想省事或避責，或結合外界團體的政治勢力來自保等（Selznicks, 1949）。儘管身處國家行政機器裡的「游擊隊政府」文官可能具有某種陰暗面向，⁷ 但是實務上仍有許多懷有正向理想的文官在政策過程的政治與行

⁷ 有關文官所強調的專業理性與人性認知的差距，以及文官服從責任所代表的工具理性

政互動上發揮政策企業家的積極影響 (Couto, 1991 ; Riccucci, 1995)。所以，在當前崇信參與及透明的治理環境下，具有政治性格的專業文官 (Benveniste, 1973) 正面臨一種民主的挑戰，就是在公益大蠱之下，文官必須思考如何與外在政治環境與市民社會互動，並定義與詮釋專業行政的內涵，以強化其政策執行的正當性與贏取民眾對於政府的信任。

第三，文官身爲公益受託者優先選擇回應公眾需求與福祉，而非個人利益或組織立場，落實民主治理的回應性價值。從由下而上的市民精神觀點 (Cooper, 1998)，「游擊隊政府」的反抗具有民主意涵。即當組織與管理者目標背離民意或公共利益時，受民眾託付的文官應該勇於表達不同的意見。不過，當多數民眾分不清楚「想要」與「需要」的差別之下，文官盡力滿足民意爲依歸是否等同於追求與維繫真正的公共利益？當民意有所偏頗或分歧時，文官採取照單全收或選擇性支持將有違追求以最多數人福祉或更高的集體福祉原則。Levine 等人 (Levine et al., 1990) 認爲，回應民眾需求固然重要，但是當民眾要求不合法或不合理時，文官有責任予以釐清與拒絕。儘管公共利益的抽象性過高，而面對實務上多元的價值與相衝突的利益時，負責任的文官如何善用專業能力以平衡與取捨之，不僅是一道待解的科學謎題，也是一門精細的政治藝術。

至於「游擊隊政府」異議行爲是否應該予以鼓勵的爭論，O'Leary (2006) 認爲得視情況而定。如同上述的分析，「游擊隊政府」具有維繫公平正義的光明一面，也可能有謀求特定利益的黑暗一面。而本文利用調查資料且證實不同意見的文官可能基於公共利益考量而會採取「游擊隊政府」的反抗策略。不過，個別文官面對角色或利益考量之衝突的選擇，則屬於一種倫理思考與分析：爲了追求公共利益，自己的意見與上級或組織目標的差異何在？本身意見的判斷依據爲何？如何有效與妥適地解決民眾需求？此等相關分析可能較難由講求簡約的量化研究探討，反而多元的個案研討與質性研究較爲合宜。O'Leary (2006) 收集豐富的實務個案經驗與脈絡分析正適合個別文官依據自身情境作參照與獨立思考。

如何產生系統性負面影響，請參閱 Adams & Balfour (2004)。

(三) 爲官僚辯護的另項證據

過去至今，普羅社會經常歸罪政府行政體系的消極、怠惰或無回應等失能問題，但是甚少進一步探究失能背後的真正原因。自政府再造運動興起以來，國內外對於打擊官僚（bureaucracy bashing）論述與相應的管理主義式改革不斷，促使學界開始省思與倡導文官體系的存在價值。相關學者認爲文官體系的效能不一定低於民間企業（Goodsell, 1994），並呼籲重視文官體系對於民主治理的重要性（余致力，2016；Meier, 1997）。所以，在系統層面上，文官體系的治理意涵在於政府結合文官的專業能力與民主素養，使得文官所規畫或執行政策得以有效回應民眾需求，又可以維持民主制度的穩定運作（Aberbach & Rockman, 1994）。在個體層面上，相關經驗文獻探討文官的積極角色，認爲文官在成就導向或服務公眾使命感的驅使下，將願意投入自身業務工作（Brehm & Gates, 1999；Bright, 2005；Pandey & Stazyk, 2008），甚至掙脫組織的羈束，追求更高層次的公平正義等價值（Brewer & Selden, 1998；O’Leary, 2006）。因此，文官體系在民主治理的公共價值不單侷限於文官需要達到特定的管理成效或服務滿意，而是會關注普遍性利益與公眾福祉。也就是說，當文官認爲政策指示不符合公益目的時，他們也許會在績效管理的理性思維之外，同時具備公共服務的倫理關懷。本文分析結果顯示公益動機與「游擊隊政府」的消極服從行爲間之正向關係，將有助於學界瞭解文官體系在民主治理的公共價值。不可否認的，部分文官的消極回應的確是顛預拖沓使然或刻意自我保護，也造成許多政治人物存有「叫不動官僚」的偏見。然而，本文研究結果可以提供另一種解讀：政府行政體系中仍有一群看似不服從的文官爲了公共利益而願意選擇挑戰權威。

伍、結論

本文初步研究成果將有助於增進國內外公共行政研究對於「游擊隊政府」議題的重視與瞭解。第一，本文藉由量化資料與分析來探討公共管理較少關注的文官異議問題。在理論發展與經驗研究上，國內外學界大多聚

焦在文官體系的組織承諾、工作投入與績效的正面特質，甚少人關心他們鮮爲人知的另一面：異議者的私下反抗行爲。O'Leary 是少數注意文官異議的公共行政學者，並投入心力收集與分析美國聯邦政府異議份子案例。目前國內外相關研究文獻仍以個案收集與分析爲主，甚少進行系統性檢驗。爲填補這個不足，本文使用國內難得的大規模調查資料，探討國內外學者較少檢驗「游擊隊政府」的成因。亦即，本文選擇兩項「游擊隊政府」反抗行爲：消極服從指示與對外透露訊息，討論與系統性檢驗其反抗的動機來源。

第二，本文藉由量化資料檢驗文官應扮演受託者的規範性角色。過去相關文獻對於文官扮演的積極角色，往往局限於規範性論述或質性個案討論，較少研究採取量化檢驗（公共服務動機的經驗研究除外）。依本文分析資料顯示，當上級指示不符合公共利益時，文官願意投身成爲「游擊隊政府」的關聯性可能來自於他們的公益導向的工作目標。本文的研究結果不僅支持 O'Leary (2006)「游擊隊政府」案例的公益動機來源，也對於規範性理論深信的公益受託者角色論述，增添實證的基礎。

第三，從民主治理與官僚角度，本文的經驗分析呼應 Meier 與 O'Toole (2006) 強調官僚價值 (bureaucratic value) 的由下而上分析論點。過去的官僚行爲研究文獻大多關注由上而下的控制論點，認爲文官體系僅是民主政治的執行工具，而甚少留意文官本身特性或偏好 (Wood & Waterman, 1994)。即便相關研究納入文官偏好與策略性回應 (Huber, 2007)，但是仍相信控制官僚的實質影響。然而，亦有經驗研究指出控制官僚未如預想中容易。如 Brehm 與 Gates (1999) 透過調查資料發現行政機關的代理人問題依舊難解，即長官難以時時掌握下屬的所有行動。而 Meier 與 O'Toole (2006) 的經驗分析也發現文官的決策行爲不是取決於上級控制或政治決定，而是文官本身的價值與偏好。雖然官僚價值論點略具規範性色彩且價值的定義模糊，仍有相關研究持續探討在實證上文官本身的角色與影響，例如文官的信念或態度如何影響政治行政互動或組織管理成效 (O'Toole & Meier, 2007; 2011; Andrews et al., 2014)。而本文的初步分析結果：當異議文官的工作目標具有公益導向時，可能選擇優先回應人民而非組織上級命令，正好增添官僚價值相關論述的經驗性研究成果。

在研究限制部分，本文目的在於利用量化資料檢驗「游擊隊政府」行為，但在理論發展與經驗資料檢驗上尚有一些不足之處。第一，本文只聚焦在兩個具體的游擊隊政府異議行為，即消極服從與對外透露訊息。而本文檢驗結果可能只適合解釋這兩項行為變數，尚難以推論到其他類型的「游擊隊政府」行為。其他多樣性行為，如越級報告、外部結盟、暗地改變政策執行向等，可能不單單有來自公益導向解釋，而還有其他更關鍵的影響因素。因此，異議的多元化類型與不同的影響因素，仍有待未來更多與更細緻的經驗資料進行驗證。

第二，本文主要聚焦在公益動機對於「游擊隊政府」行為的影響，而忽略其他組織管理或外部環境變數。依據相關文獻，不管是公共管理、組織異議與溝通或弊端揭發研究等 (Rainey, 2009; Miceli et al., 2008; Kassing, 2011)，組織成員如何回應組織控制或上級長官指示，除了取決於個人特質與態度外，也與組織內部的團體互動、主管的領導方式、參與表達的正式規定、組織文化甚至組織外部的政治支持等因素有所關聯。因為本文採取次級資料分析，原有的 2008 年臺灣文官調查資料庫裡並沒有完全涵蓋上述的組織或環境變數，所以本文無法檢驗這些變數的影響。不過，本文仍重新檢視原有問卷題目，找出三類相關變數：黨派立場、對於主管的信任及外部團體接觸頻率作為控制變數。分析結果發現與民意代表接觸頻率具有顯著關聯，但顯著程度並非很高。建議後續研究可以進一步檢驗與討論組織性與環境變數的影響。

第三，本文資料中受訪文官對於公共利益內涵的認知較不明確。儘管，一般談到的公共利益大多指涉多數人的利益，但是多數人偏好是否代表公共利益？多數自利的匯集能否等同公共利益？相關學者也同意公共利益過於模糊，而不同理論間存有不同見解，包括實質的集體福祉、程序的權利保障、共識與審議結果或良善德性等 (Flathman, 1966)。尤其，公共利益的抽象概念會隨著政治經濟社會環境變遷，而有不同的理念詮釋 (Bozeman, 2007)。本文依變數的問卷題目提及公共利益時，原始問卷並未進一步明確定義公共利益，以致於無法確認受訪文官如何認知公益內涵以及主管與部屬間對於公共利益的共識，因而影響測量的品質。儘管，測量題目主要來自於原始問卷詢問文官的中立價值與行為，本文合理預設受訪者可能以客

觀與公正態度處理公共事務與回應多數民眾或不特定對象來認知公共利益。然而，爲求研究的嚴謹度，建議未來研究可以在問卷中增列說明公共利益的定義，或者在題目上重新設計，以較爲明確的概念（例如透明、程序正義、公平對待、效能滿意等）取代公共利益的廣義名詞。

誠然，現實中政府部門必然存在異議者，而如何管理他們不同的意見或不滿，需要公共管理者投注相當心力。在態度上，公共管理者可以採取持平的立場，一方面關注及減少這些人私下抵制與衝擊整個機關名聲與組織績效，另一方面，也不忘留意他們的不同意見是否僅爲個人利益的自我保護，還是真正反映組織與管理層的思考盲點，或組織內部正在發生的不法情事，或第一線接觸民眾的真實回饋等。公共管理者在採取相應的管理策略之前，應該先行瞭解異議的原因，方利於對症下藥與提出妥適的工作要求。另外，國內公共管理者可以參採國外學者意見，例如 O'Leary (2006；2010) 所建議組織內應該存有多元的思考，並增加傾聽、建立多元意見反映的制度性管道以及非正式交流等。或 Kaufman (1960) 對於美國聯邦政府林務局管理幅員廣大的山林資源的經典個案研究，也可以提供一些管理指引：透過授權、制訂規則與標準作業程序、定期輪調與辦理在職訓練與交流等不同方式，來維繫組織目標一致性與成員工作自主間的平衡。

最後，「游擊隊政府」應屬於跨越地理與部門藩籬的普遍現象，但也可能披上在地文化的特色。除了一般文獻指陳的組織內外部因素外，其他的系絡化特性，諸如傳統儒家價值、人情文化、統獨意識或民粹政治等是否及如何影響臺灣的「游擊隊政府」或其他行政行爲，可能是吸引國內外學界目光的待解問題。雖然國內學界與實務界可以從國外研究文獻取得理論指引與管理建議，但仍需要在本土脈絡現象與執行經驗中建立自己對於「游擊隊政府」的解釋架構與特殊的因應策略，也期待更多關心民主治理與官僚行爲的學術或實務先進投入相關議題研究。

參考書目

一、中文部分

- 余致力，2000，〈論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啓示〉，《公共行政學報》，4：1-30。Yu, Chilik. 2000. "Lun gonggong

xingzheng zai minzhu zhili guocheng zhong de zhengdang jiao se: heibao xuanyan de neihan, dingwei yu qishi” [The Legitimate Role of Public Administration in the Democratic Governance Process: The Content, Context, and Connotation of Blackburg Manifesto]. *Journal of Public Administration* 4: 1-30.

余致力，2016，〈民主與行政：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響〉，《文官制度季刊》，8(3): 1-20。Yu, Chilik. 2000. “Minzhu yu xingzheng: zhengdang lunti dui wenguan tixi de chongji yu yingxiang” [Democracy and Administration: The Impact and Influence of Party Alternation on Civil Service] *Journal of Civil Service* 8(3): 1-20.

施能傑，2004，〈公共服務倫理的理論架構與規範作法〉，《政治科學論叢》，20: 103-140。Shih, N. Jay. 2004. “Gonggong fuwu lunli de lilun jiagou yu guifan zuofa” [A Performance-Based Theory of the Public Service Ethics and Its Measures]. *Taiwanese Journal of Political Science* 20: 103-140.

洪美仁，2009，〈官僚反抗行為之研究：多元倫理的困境及組織管理的挑戰〉，《臺灣民主季刊》，6(4): 265-271。Hung, Mei-J. 2009. “Guanliao fankang xingwei zhi yanjiu: duoyuan lunli de kunjing ji zuzhi guanli de tiaozhan” [Bureaucrats’ Works against Their Superiors and Their Challenges on Ethics and Management]. *Taiwan Democracy Quarterly* 6(4):265-271.

胡至沛、于繼安，2010，〈建立我國弊端揭發人制度可行性之研究：利害關係人的觀點〉，《中華行政學報》，7: 31-60。Hu, Chih-pei & Ji-an, Yu. 2010. “Jianli woguo biduan jiefaren zhidu kexingxing zhi yanjiu: lihai guan xiren de guandian” [The Feasible Study of Establishing Whistle-Blower Institution in Taiwan Government: From Stakeholder Perspectives]. *The Journal of Chinese Public Administration* 7: 31-60.

陳玉惠，2010，〈道德強度對弊端揭發意圖影響之研究：以組織承諾為干擾變項〉，桃園：元智大學資訊管理學系碩士論文。Chen, Yu-hui. 2010. *Daode qiangdu dui biduan jiefa yitu yingxiang zhi yanjiu: yi zuzhi chengnuo wei ganrao bianxiang* [The Effects of Moral Intensity on Whistle-blowing Intention: The Moderating Effect of Organizational Commitment]. Master’s thesis, Department of Information Management, Yuanze University, Taoyuan, Taiwan.

陳成宏，2012，〈策略性順服：一所私立大學之游擊隊治理的個案研究〉，《臺北市立教育大學學報》，43(2): 1-26。Chen, Cheng-hung. 2012. “Celuxing

shunfu: yisuo sili daxue zhi youjidui zhili de gean yanjiu” [Strategic Compliance: A Case Study of “Guerrilla Government” at a Private University]. *Journal of Taipei Municipal University of Education* 43(2): 1-26.

陳敦源，2006，〈內戰：行政政治中的異議管理〉，《公共行政學報》，19: 175-183。Chen, Don-yun. 2006. “Neizhan: xingzheng zhengzhi zhong de yiyi guanli” [Internal Warfare: The Management of Dissent in Executive Politics]. *Journal of Public Administration* 19:175-183.

游士賢，2010，《人格特質與道德哲學對弊端揭發意圖影響之研究》，桃園：元智大學資訊管理學系碩士論文。Yu, Shih-hsien. 2010. *Renge tezhi yu daode zhexue dui biduan jiefa yitu yingxiang zhi yanjiu* [The Effects of Personality and Moral Philosophy on Whistle-blowing Intention]. Master’s thesis. Department of Information Management, Yuanze University, Taoyuan, Taiwan.

黃宏森，2005，〈弊端揭發者（Whistle-blowers）面臨的難題與抉擇之研究〉，《公共行政學報》，14: 39-78。Huang, Hung-sen. 2005. “Biduan jiefazhe (Whistle-blowers) mianlin de nanti yu jueze zhi yanjiu” [A Research on the Dilemma and Choices of Whistle-blowers]. *Journal of Public Administration* 14: 39-78.

黃東益，2013，《從價值差異到夥伴關係：政務官事務官的互動管理》，臺北：五南。Huang, Tong-yi. 2013. *Cong jiazhi chayi dao huoban guanxi: zhengwuguan shiwuguan de hudong guanli* [From Value Difference to Partnership: The Interactive Management between Political Appointees and Bureaucrats]. Taipei: Wunan.

黃 紀、王德育，2012，《質變數與受限依變數的迴歸分析》，臺北：五南。Huang, Chi & T. Y. Wang. 2012. “Zhi bianshu yu shouxian yi bianshu de huigui fenxi” [Regression Analysis of Categorical and Limited Dependent Variables]. Taipei: Wunan.

趙達瑜，1997，〈美國弊端揭發人保護法析介〉，《人事行政》，122: 41-49。Chao, Dar-yu. 1997. “Meiguo biduan jiefaren baohufa xijie” [A Study of U.S.A Whistleblower Protection Act]. *Personnel Administration* 122: 41-49.

趙達瑜，1999，〈我國公務人員保障法與美國弊端揭發人保護法之比較研究〉，《暨大學報》，3(1): 297-320。Chao, Dar-yu. 1999. “Woguo gongwu renyuan baozhangfa yu meiguo biduan jiefaren baohufa zhi bijiao yanjiu” [A

Comparative Study of Civil Servant Protection Law of the R.O.C. and the Whistleblower Protection Act of the U.S.A]. *The National Chi Nan University Journal* 3(1): 297-320.

蔡秀涓，2009，〈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〉，《文官制度季刊》，1(4): 111-135。Tsai, Hsiu-chuan. 2009. “Taiwan wenguan de gonggong fuwu jiazhi guan yu xin gonggong fuwu jingshen de bijiao: jingyan diaocha chutan” [Comparing Public Service Values in Taiwan Bureaucracy and the Spirit of New Public Service: An Exploratory Survey]. *Journal of Civil Service* 1(4): 111-135.

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政府文官調查〉，「2008 年台灣政治學會年會研討會」論文（11 月 22 日），南投：暨南大學。Tsai, Hsiu-chuan & Chian-wen, Wang. 2008. “Yanjiu jigou, yiti xuanqu yu wenjuan sheji: minzhu zhili xiluo zhi Taiwan zhengfu wenguan diaocha” [Research Framework, Issues Selection, and Questionnaire Design: Taiwan Government Bureaucrats Survey in a Context of Democratic Governance]. Paper presented at the 2008 Annual Meetings of the Taiwan Political Science Association, November 22. Nantou: National Chi Nan University.

蔡明瀚，2016，《政府與企業之弊端揭發過程比較研究：從揭弊者受影響因素的角度》，臺北：政治大學公共行政學系碩士論文。Tsai, Ming-han. 2016. *Zhengfu yu qiye zhi biduan jiefa guocheng bijiao yanjiu: cong jiebizhe shou yingxiang yinsu de jiaodu* [The Comparative Research of Whistle-Blowing in Government and Business Organizations-The Factors Affecting Whistleblowers]. Master's thesis. Department of Public Administration, National Chengchi University, Taipei, Taiwan.

賴志宗，2015，《影響弊端揭發意圖之跨層次探討：以倫理組織認定與倫理領導為調節式中介模型之實證分析》，桃園：元智大學資訊管理學系博士論文。Chih-tsung Lai. 2015. *Yingxiang biduan jiefa yitu zhi kua cengci tantao: yi lunli zuzhi rending yu lunli lingdao wei diaojieshi zhongjie moxing zhi shizheng fenxi* [A Multilevel Study of Impact on Whistle-blowing Intentions: An Empirical Analysis of Moderated Mediation Model of Ethical Organizational Identity and Ethical Leadership]. Doctoral dissertation, Department of Information Management, Yuanze University, Taoyuan, Taiwan.

二、西文部分

- Aberbach, J. D. & B. A. Rockman. 1994. "Civil Servants and Policymakers: Neutral or Responsive Competence?" *Governance* 7: 461-469.
- Adams, G. B. & D. L. Balfour. 2004. *Unmasking Administrative Evil*. Thousand, Oaks, CA: Sage Publications.
- Andrews, R., R. Ashworth & K. J. Meier. 2014. "Representative Bureaucracy and Fire Service Performance." *International Public Management Journal* 17(1): 1-24.
- Appleby, P. H. 1949. *Policy and Administration*. Birmingham: University of Alabama Press.
- Benveniste, G. 1973. *The Politics of Expertise*. Berkeley, CA: Glendessary Press.
- Borins, S. 2000. "Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising leaders? Some Evidence About Innovative Public Managers." *Public Administration Review* 60(6): 498-507.
- Bozeman, B. 2007. *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Brehm, J. & S. Gates. 1999. *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor, MA: The University of Michigan Press.
- Brewer, G. A. & S. C. Selden. 1998. "Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic." *Journal of Public Administration Research and Theory* 8: 413-440.
- Bright, L. 2005. "Public Employees with High Levels of Public Service Motivation: Who are They, Where are They, and What do They Want?" *Review of Public Personnel Administration* 25(2): 138-154.
- Burke, J. P. 1986. *Bureaucratic Responsibility*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Caillier, J. G. 2016. "Whistle-Blowing: Individual and Organizational Determinants of the Decision to Report Wrongdoing in the Federal Government." *American Review of Public Administration* 46 (1): 113-136.
- Chen, C. P. & C. T. Lai. 2014. "To Blow or Not to Blow the Whistle: the Effects of Potential Harm, Social Pressure, and Organizational Commitment on Whistleblowing Intention and Behaviour." *Business Ethics: A European Review* 23(3): 327-342.
- Chen, Chung-an, E. M. Berman & Chun-yuan Wang. 2017. "Middle Managers' Upward Roles in the Public Sector." *Administration & Society* 49(5): 700-729.

- Cho, Y. J. & E. J. Ringquist, 2010. "Managerial Trustworthiness and Organizational Outcomes." *Journal of Public Administration Research and Theory* 21: 53-86.
- Cho, Y. J. & H. J. Song. 2015. "Determinants of Whistleblowing within Government Agencies." *Public Personnel Management* 44(4): 450-472.
- Clarke, J. & J. Newman. 1997. *The Managerial State*. London: Sage.
- Cooper, T. L. 1998. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role* (4th ed.). San Francisco, CA: Publishers.
- Couto, R. 1991. "Heroic Bureaucracies." *Administration & Society* 23(1): 123-147.
- Deci, E. L., J. P. Connell & R. M. Ryan. 1989. "Self-determination in a Work Organization." *Journal of Applied Psychology* 74(4): 580-590.
- Denhart, R. B., J. V. Denhardt & M. P. Aristigueta. 2000. *Managing Human Behavior in Public and Nonprofit Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Dobel, P. J. 1999. *Public Integrity*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Downs, A. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Dozier, J. B. & M. P. Miceli. 1985. "Potential Predictors of Whistle-Blowing: A Prosocial Behavior Perspective." *The Academy of Management Review* 10: 823-836.
- Dunleavy, P. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Approaches in Political Science*. Brighton: Harvester Wheatsheaf.
- Flathman, R. E. 1966. *The Public Interest: An Essay Concerning the Normative Discourse of Politics*. New York: Wiley.
- Frederickson, H. G. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Friedrich, C. J. 1940. "The Nature of Administrative Responsibility." In *Public Administration and Policy*, ed. Peter Woll. New York: Harper Torch Books, 221-246.
- Golden, M. M. 2000. *What Motivates Bureaucrats? Politics and Administration During the Reagan Years* (1st ed). New York: Columbia University Press.
- Goodsell, C. 1994. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemics*. 3th ed. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Graham, J. W. 1986. "Principled Organizational Dissent: A Theoretical Essay." In *Research in Organizational Behavior Vol. 8*, eds. Barry M. S. & L. L. Cummings. Greenwich, CT: JAI Press, 1-52.

- Grand, J. Le. 2003. *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. New York: Oxford University Press.
- Hirschman, A. O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Huber, G. A. 2007. *The Craft of Bureaucratic Neutrality: Interests and Influence in Governmental Regulation of Occupational Safety*. New York: Cambridge University Press.
- Jos, P. H., M. E. Tompkins & S. W. Hays. 1989. "In Praise of Difficult People: A Portrait of the Committed Whistleblower." *Public Administration Review* 49: 552-561.
- Kassing, J. W. 1997. "Articulating, Antagonizing, and Displacing: A Model of Employee Dissent." *Communication Studies* 48: 311-332.
- Kassing, J. W. 2000. "Investigating the Relationship between Superior-Subordinate Relationship Quality and Employee Dissent." *Communications Research Reports* 17(1): 58-70.
- Kassing, J. W. 2001. "From the Looks of Things: Assessing Perceptions of Organizational Dissenters." *Management Communication Quarterly* 14(3): 442-470.
- Kassing, J. W. 2011. *Dissent in Organizations*. Malden: MA Polity.
- Kaufman, H. 1956. "Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration." *American Political Science Review* 50(4): 1057-1073.
- Kaufman, H. 1960. *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lavena, C. F. 2016. Whistle-blowing: Individual and Organizational Determinants of the Decision to Report Wrongdoing in the Federal Government." *American Review of Public Administration* 46(1): 113-136.
- Levine, C., B. G. Peters & F. J. Thompson. 1990. *Public Administration: Challenge, Choices, Consequences*. Glenview: Scott Foresman & Company.
- Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage.
- Long, N. E. 1949. "Power and Administration." *Public Administration Review* 9(4): 257-264.
- Long, N. E. 1993. "The Ethics and Efficacy of Resignation in Public Administration." *Administration & Society* 25(1): 3-11.
- Lowi, T. J. 1969. *The End of Liberalism*. New York: Norton.

- Maranto, R. & K. M. Hult. 2004. "Right Trun? Political Ideology in the Higher Civil Service, 1987-1994." *American Review of Public Administration* 34(2): 199-222.
- March, J. G. & J. P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, J. G. & J. P. Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York, NY: The Free Press
- Marini, F. ed. 1971. *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. New York: Chandler.
- Martinez, J. M. & W. D. Richardson. 2008. *Administrative Ethics in the Twenty-First Century*. New York: Peter Lang Publishing.
- McCubbins, M. D., R. G. Noll & B. R. Weingast. 1987. "Administrative Procedures as Instruments of Political Control." *Journal of Law, Economics, and Organization* 3: 243-277.
- Meier, K. J. & L. J. O'Toole. 2006. *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Meier, K. J. 1997. "Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy." *Public Administration Review* 57: 193-199.
- Miceli, M. P. & J. P. Near. 1992. *Blowing the Whistle: The Organizational and Legal Implications for Companies and Employees*. New York: Lexington Books.
- Miceli, M. P., J. P. Near & C. R. Schwenk. 1991. "Who Blows the Whistle and Why?" *Industrial and Labor Relations Review* 45: 113-130.
- Miceli, M. P., J. P. Near & T. M. Dworkin. 2008. *Whistle-blowing in Organizations*. New York, NY: Routledge.
- Miller, G. 2000. "Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 289-327.
- Montjoy, R. S. & D. J. Watson. 1995. "A Case for Reinterpreted Dichotomy of Politics and Administration as a Professional Standard in Council-Manager Government." *Public Administration Review* 55: 231-239.
- Mosher, F. C. 1982. *Democracy and the Public Service*. Oxford University Press, Incorporated.
- Niskanen, W. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. New York: Aldine-Atherton.
- O'Leary, R. 2006. *The Ethics of Dissent: Managing Guerrilla Government*.

Washington, D.C.: CQ Press.

O'Leary, R. 2010. "Guerrilla Employees: Should Managers Nurture, Tolerate, or Terminate Them?" *Public Administration Review* 70(1): 8-19.

O'Toole, L. J. & K. J. Meier. 2007. "Public Management and the Administrative Conservator: Empirical Support for Larry Terry's Prescriptions." *Administrative Theory & Praxis* 29(1): 148-156.

O'Toole, L. J. & K. J. Meier. 2011. *Public Management: Organizations, Governance, and Performance*. New York: Cambridge University Press.

Osborne, S. P. & K. Brown. 2005. *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. New York: Routledge.

Pandey, S. K. & E. C. Stazyk. 2008. "Antecedents and Correlates of Public Service Motivation," In *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, eds. James L. P. & A. Hondeghem. New York: Oxford University Press, 106-117.

Pandey, S. K., B. E. Wright & D. P. Moynihan. 2008. "Public Service Motivation and Interpersonal Citizenship Behavior in Public Organizations: Testing a Preliminary Model." *International Public Management Journal* 11(1): 89-108.

Payne, H. J. 2014. "Examining the Relationship Between Trust in Superior-Employee Relationships and Workplace Dissent Expression." *Communications Research Reports* 31(2): 131-140.

Perry, J. L. & W. Vandenabeele. 2008. "Behavioral Dynamics: Institutions, Identities, and Self-regulation." In *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, eds. James L. P. & A. Hondeghem. New York: Oxford University Press, 56-79.

Rainey, H. G. 2009. *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco, CA: John Wiley & Sons.

Riccucci, N. M. 1995. *Unsung Heroes: Federal Execucrats Making a Difference*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Rohr, J. A. 1986. *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*. Lawrence, KA: University Press of Kansas.

Rothwell G. R. & J. N. Baldwin. 2007. "Whistle-blowing and the Code of Silence in Police Agencies: Policy and Structural Predictors." *Crime & Delinquency* 53: 605-632.

Rourke, F. E. 1984. *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little, Brown and Company.

Rourke, F. E. 1992. "Responsiveness and Neutral Competence in American

- Bureaucracy.” *Public Administration Review* 52: 539-546.
- Rusbult, C. E., I. M. Zembrodt & L. K. Gunn. 1982. “Exit, Voice, Loyalty, and Neglect: Responses to Dissatisfaction in Romantic Involvements.” *Journal of Personality and Social Psychology* 43: 1230-1242.
- Sabatier, P. A., J. Loomis & C. McCarthy. 1995. “Hierarchical Controls, Professional Norms, Local Constituencies, and Budget Maximization: An Analysis of US Forest Service Planning Decisions.” *American Journal of Political Science* 39(1): 204-242.
- Selznick, P. 1949. *TVA and the Great Roots*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Steg, L., J. W. Bolderdijk, K. Keizer & G. Perlaviciute. 2014. “An Integrated Framework for Encouraging Pro-Environmental Behaviour: The Role of Values, Situational Factors and Goals.” *Journal of Environmental Psychology* 38: 104-115.
- Stern, P. C. 2000. “New Environmental Theories: Toward a Coherent Theory of Environmentally Significant Behavior.” *Journal of Social Issues* 56(3): 523-530.
- Svara, J. H. 2007. *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*. Sudbury, MA: Jones and Bartlett Publishers.
- Trevino, L. K. & G. R. Weaver. 2001. “Organizational Justice and Ethics program Follow-through: Influences on employees’ Harmful and Helpful Behavior.” *Business Ethics Quarterly* 11: 651-671.
- Van Wart, M. 2007. “Do Public Administrators Tend to Be Morally Superior?” *Public Management Review* 67(1): 168-171.
- Vandenabeele, W. 2007. “Toward a Public Administration Theory of Public Service Motivation: An Institutional Approach.” *Public Management Review* 9(4): 545-556.
- Wamsley, G. L., R. N. Bacher, C. T. Goodsell, P. S. Kronenberg, J. A. Rohr, C. M. Stivers, O. F. White & J. F. Wolf. 1990. *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CA: Sage Publications
- Whitford, A. B. & Soo-Young Lee. 2014. “Exit, Voice, and Loyalty with Multiple Exit Options: Evidence from the US Federal Workforce.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (2): 373-398.
- Wilson, J. Q. 1974. *Political Organizations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wood, B. D. & R. W. Waterman. 1994. *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy*. Boulder, CO: Westview Press.

Fighting for the People with Guerrilla Government?

A Preliminary Study of Public Administrators' Behavior and Motivation for Dissent in Taiwan*

*Chien-hsun Huang***

Abstract

What drives public servants to become guerrillas? This study aims at examining the resistant behavior of dissenting bureaucrats as implied by O'Leary's "guerrilla government", and their motivation for pursuing public interests. This study uses survey data from the TGBS (Taiwan Government Bureaucrat Survey) in 2008 to focus on two types of resistant behavior: passive obedience and leaking information to stakeholders. The analyses show that there is a greater chance for public administrators to obey orders passively when their work goals are public interest-oriented, but that there is no significant relationship between leaking information and public interest-oriented goals/sector choices. These empirical results provide a quantitative contribution to the guerrilla government literature which has mostly relied on case studies, and give evidence-based support for the role of public orientation and trusteeship argued by normative theories in the public administration literature. Research limitations and suggestions for future research will also be identified.

Keywords: Bureaucracy, Guerrilla Government, Dissent, Ethics

* DOI:10.6166/TJPS.201806_(76).0005

** PhD candidate in the Department of Public Administration at the National Chengchi University and Section Head of the New Taipei City Government.
E-mail: 101256501@nccu.edu.tw; polchh@gmail.com.