

我國地方公務人員行政核心價值 認知之實證分析：以高高屏為例*

陳正料**

摘 要

為因應全球化競爭及治理改革壓力，政府推動以「創新、進取、專業」價值建立各級公務員行政核心價值，俾型塑優質行政文化、提升政府效能；惟實施以來學者認為政府效能未相應提升、反出現下降趨勢，分析癥結在於公務員對三種核心價值之認知不一致所致。本文從認知角度切入採「社會判斷理論」方法，選定三地方政府為對象，調查公務員對三種核心價值真實認知。研究發現地方公務員以「創新價值」解釋與判斷行政核心價值程度最高，以「進取價值」解釋判斷程度明顯偏低；「首長」職級以三種核心價值解釋與判斷行政核心價值程度明顯偏低，其餘人員均高。建議政府應依核心價值「心理優先性」調整行政核心價值內容及增強首長對核心價值認識程度，俾澈底建立政府行政核心價值體系。

關鍵詞：核心價值、認知不一致、社會判斷理論、心理優先性

* 作者感謝行政暨政策學報兩位匿名審查委員的寶貴建議及對本文的不吝指正，使本文內容更加完備，特此申謝。

** 國立高雄海洋大學航運管理系兼任助理教授。

壹、前言

爲因應不斷升高的全球化競爭及治理改革壓力，順利將政府從傳統「統治」(government)角色往「多元治理」(multi-governance)角色轉型，行政院於二〇〇一年研訂「建立行政核心價值體系推動方案」，二〇〇四年更以「創新、進取、專業」三項核心價值爲主訂頒「各級行政機關推動核心價值實施計畫」，作爲建立各級公務員行政核心價值、型塑優質行政文化、提升政府競爭力主要工具，俾使政府公務員具備全球競爭與多元治理能力，達到改造政府目的(謝添進，2001：26；王旭統、王崇斌，2004：32；周弘憲，2006：8；詹中原，2007：114)。

然而，該計畫推動以來，學者依據「全球競爭力」及「國家治理指標評比」報告指出政府效能沒有相應提升、反有出現下降趨勢，經分析造成這種現象主因在於政府公務員對現有以「創新、進取、專業」核心價值建立其行政核心價值之認知不一致所致，有必要檢討與調整行政核心價值內容來加以解決(江大樹，2005：83；詹靜芬，2006：81-87；陳正料，2008：93)。

此外，受到全球化與治理變革之雙重衝擊，各縣市政府早已面臨民眾不斷要求提升行政績效之壓力，「建構績效導向政府」更已成爲地方各界公認的地方政府再造及提升地方政府治理能力之最重要指標，而建立地方公務員使具有迅速回應民眾需求的行政核心價值，則爲達成這項指標之主要工具(仇桂美，2003：37；胡龍騰，2007：79；張力亞，2007)。

因此，如何釐清並定位政府公務員對「創新、進取、專業」三種核心價值之真實認知、檢測彼等對核心價值之認識情況，進而調整與建立具有競爭力與廣爲公務員接受的行政價值體系，顯然已成爲當前檢討行政核心價值計畫暨廣續推動首要工作，亦可作爲政府往後推動各種組織再造與行政改革工作參考準據。

有鑒於此，本文擬自公務員心理層面切入，從「認知」觀點出發，採認知心理學「社會判斷理論」方法，選定「高雄市、高雄縣、屏東縣」三地方政府為對象，調查地方公務員對以「創新、進取、專業」價值建立其行政核心價值之真實認知情況，提供政府作為修正與調整現時採全國一致作法來建立行政核心價值之參考，進而協助各級政府公務員分別建立真正具競爭力與多元治理能力的行政核心價值及體系，有效提升我國政府治理效能暨完成組織再造之改革工作。

貳、行政核心價值建構現況與問題

一、公務人員與行政核心價值建構關係

從社會角度來看，「價值」(value)是「人類存在的根本，代表一種人類群體生活的重要事物，隨時指引人類求生存與向前發展」(Schein, 1992: 11)；從組織角度來看，「價值」則是「組織中存在的一種持久信念與特定行為模式，可指引全體成員向組織目標行動，係構成組織發展運作的心理基礎」(Andrew and Starkey, 1994: 821-822；呂育誠，1998：76；吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一，2005：68)。

就組織觀點而言，「核心價值」(core value)是一種組織文化的特定型態，乃係組織整體價值觀、信仰、意識、思想的集合，乃為組織全體成員所認同並教導傳承給新成員，係代表組織的不成文與感受部份(李再長，2005：394)。據此，「核心價值」可被定義為「經過組織系統內在維持作用與外在環境衝擊互動後長期累積之產物，係組織成員所共享的一套『基本假設與認知』及其衍生而來的『行為規範與期望』，在自然方式下綜合反應所形成的獨特組織形象」(Schein, 1992: 12; Buchanan and Badham, 1999: 615)。

綜合來看，政府公務員與行政核心價值之關係，約可從四個面向分別說

明：

第一，在「企業型政府」(entrepreneur government) 型模引進公部門的八〇年代；政府多將該型模所主張之「創新、進取」等企業精神，視為推動公部門行政改革及政府再造之主要價值所在。尤其面臨全球化潮流及全球競爭格局時，更特別強調「創新」與「冒險」精神對提升公務員績效及政府競爭力的重要性；因此，這個時期「企業精神」被視同為「行政核心價值」(Wiig, 1997: 12; Drucker, 1999: 37; 林水波, 1999: 42; 江岷欽、劉坤億, 1999: 31)。

第二，在廿一世紀追求國家競爭的「多元治理」時代；傳統統治觀念多從經濟角度出發，偏重一些外在、有形、具體產出與作為來看待政府效能，忽視潛藏於內部、無形、心理的價值改變，而在「多元治理」時代則主張須承認社會多元化事實，以「多元」觀點來看待政府各項施政，治理不應僅注重外在、有形具體作為或產出，更應兼顧內在、無形的心理或文化等層面建設，並採取全面 (holistic)、整體 (total)、宏觀 (macro) 角度看待施政，形成一種「全觀型治理」(holistic governs) 或「全方位治理」思維，始能有效治理 (Dunn, 2004: 298; 詹中原, 2003: 65; 2007: 118; 彭錦鵬, 2005: 72; 陳正料, 2006: 79)，

因而，一般認為「有效治理」須採內外二種途徑進行：一方面須強化政府高層領導能力，進而影響團隊建構「高績效組織」及型塑「優質競爭文化」；另一方面，須推動以「創新、進取、專業、廉潔、中立」價值為核心建立政府「行政核心價值」，強化與型塑公務員「企業精神」及「價值信仰」，進而提升政府績效與競爭力 (Moore, 2000: 211; Tompkins, 2005: 61; 邱華君, 2003: 55-58; 施能傑, 2003a; 蕭武桐, 2004: 59; 孫本初, 2005: 37)。

第三，就人力資源發展趨勢來看，一般認為公務員是現代政府治理效能發揮與否關鍵，彼對工作價值及服務倫理之認知是決定行政效率及政府競爭力高低所在；因而，如何讓公務員具備全球競爭所需核心價值與能力、有效發揮公務人力資源，早已成為現代政府有效治理基本前提與核心課題 (呂育

誠，1999：37；李再長，2005：117；汪明生、陳正料、林錦郎，2006：16；陳儀容，2006：3）。

第四，從全球競爭趨勢來看，觀察全球化與高度 e 化的現代多元社會，發現目前幾乎每個國際知名標竿企業都有自己獨特的「核心價值」，隨時可對其成員產生影響與指引行動，並在這種核心價值持續指引下保持其企業整體高績效水準及形成強大競爭力（周鴻憲，2006：12）。因此，「核心價值」已成為現代組織奠定其高競爭力與永續發展基礎不可獲缺之一環（Drucker, 1999: 5）。

上述四種面向觀察結果均突顯出：「『核心價值』是具高競爭力現代組織成員應具備的基本精神信仰及攸關組織績效良窳」這一事實與發展現象；因此，各級政府如想完成組織再造工作，首先必須有效建立其公務員「行政核心價值」，作為建構高績效行政團隊、發揮治理效能及形成強大競爭力之信仰基礎。

二、政府推動建立公務人員行政核心價值脈絡

（一）建立行政核心價值效益及推動過程

為了因應全球化競爭時代的來臨，有效提升政府整體行政效率與國家競爭力，行政院自二〇〇一年開始參酌 OECD 先進國家建立行政價值與倫理先例，陸續透過專家學者研究調查及參考社會各界意見，研訂「建立行政核心價值體系推動方案」與「各級行政機關推動核心價值實施計畫」，並綜合整理出「創新、進取、專業」三種價值，作為我國政府公務員新的行政核心價值（施能傑，2003b：5；2004：122；王旭統、王崇斌，2004：33；蔡良文，2005：5）。

自二〇〇四年七月一日起，以四年半時間分「推廣、增強、深化」三階段同步於中央與地方政府推動建立公務員行政核心價值，期以之作為改變現

時政府保守、僵化價值體系及建立優質行政文化工具，最終達到徹底改變政府行動僵化與績效低落現象，有效提升治理效能之目的（蔡良文，2006：25）。

鑒於「行政核心價值」對政府及公務員的重要性，OECD 等先進國家均將其意涵明文界定並賦予適應時代需求的意義與理念，發佈於各行政機關持續灌輸公務員一體遵行，俾內化於其價值體系、有效型塑與更新其核心服務價值理念（施能傑，2003a：3）。在這種全球潮流影響下，我國政府亦引進到各級行政機關並以「創新、進取、專業」三價值建立公務人員行政核心價值及健全價值體系。

（二）政府對「創新、進取、專業」核心價值之界定與建構脈絡

政府對三種核心價值意涵界定及關係建構，依據所制頒推動方案及實施計畫內容彙整顯示如圖 1，分述如次（王旭統，2001：44；周弘憲，2006：11）：

1. 創新（innovating）：指一種由「勇於變革、彈性多元、展現創造力」的屬性理念構成之完整目標，可經由「批判性思考」與「創造性突破」過程在政府組織中出現「從無到有、推陳出新、改善現狀」等良性結果。行政院認為「創新價值」可藉由「培養公務員研究發展能力、建立決策參與建議機制、成立工作小組或品管圈」等方法來逐步推動達成整個目標。
2. 進取（enterprising）：指一種由「積極主動、追求績效、迅速回應民眾需求」的屬性理念構成之完整目標，可經由「建立團隊意識」與「建構績效觀念」適度展現公共服務團隊「行政執行力、活力與熱忱」等良性結果。行政院認為「進取價值」可透過「落實績效管理制度、建立團隊意識、深化顧客導向服務觀」等方法，來逐步建立與完成整個目標。
3. 專業（professional）：指一種由「積極學習、開拓視野、追求卓越」的屬性理念構成之完整目標，可藉「專業知能」與「核心能力」提升達

成「有效解決問題、型塑績效導向觀、建立專業意識」等良性結果。行政院認為「專業價值」可經由「強化知識管理、型塑學習型組織、推動標竿學習」等方法來完成目標。

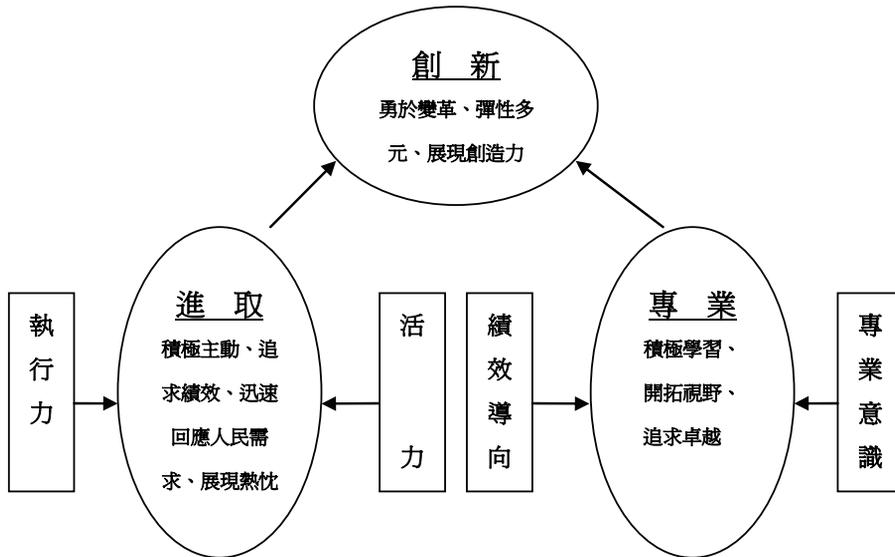


圖 1 以創新、進取、專業建構行政核心價值關係與脈絡

資料來源：整理自王旭統（2001：45）；王旭統、王崇斌（2004：35）；周弘憲（2006：11）。

三、政府建立行政核心價值之推動成果與面臨問題

行政院二〇〇四年時曾以「創新、進取、專業」三種核心價值為內容對全國公務員人員進行一項簡單的內部調查，結果指出 87%公務員表示對三項核心價值「重要性」與「內涵」有所瞭解與認同，並據此作出二點結論：一是公務員認同政府推動行政核心價值建立工作與執行方向，二是公務員對政府推動核心價值變革與推動方案並沒有出現抗拒，且肯定與願意接受行政核心價值變革與塑造工作（行政院人事行政局，2005；周弘憲，2006：11）。

另外，學者也認為「創新、進取、專業」三項行政核心價值，不僅符合全球化、e 化時代追求的「多元競爭價值」與「績效導向」潮流，相較於 OECD 等先進國家所普遍認同、但較偏向於精神信仰與倫理規範層次的「傳統行政

核心價值」而言，三項價值顯然更具「積極性」與「行動性」意涵，可使我國公務員在全球競爭與 e 化時代更具競爭力（江岷欽，2001：62；詹靜芬，2006：91-92）。

然而，在「多元治理」時代，如以「全觀型治理」邏輯及「全面品質管理」哲學主張的「顧客導向」理念，來觀察與檢測我國政府目前所推動的建立公務員行政核心價值工作，發現存在許多潛藏問題亟待釐清與解決：

首先，就價值「屬性」而言，「創新、進取、專業」價值係偏屬「積極行政」範疇，誠如前面學者所言其符合全球化與 e 化時代所追求之「績效導向價值」，可使公務員更具競爭力；惟事實上三者無法概括全部核心價值內容，然而政府卻將這些「積極」價值作為行政核心價值「全部」，此可能誤導公務員認知，使其價值體系漸往「物質化、功利化」方向傾斜。且此種「積極性」不僅可能造成政府施政走向「短視、近利」方向，連帶也會影響治理結果出現「單一、急功、燥進」不安現象（詹靜芬，2006：98；蔡良文，2006：18）。

其次，行政院人事行政局二〇〇一年對全國公務員實施「行政價值」調查，指出我國公務員所普遍認知較重要行政價值除屬「積極行政」範疇的「創新、進取、專業」價值外，尚包括「廉潔、負責、中立、法治」等普世價值，這些「消極行政」範疇的普世價值重要性，事實上公務員認為其重要性並不低於三種「積極行政價值」（施能傑，2003a：6；行政院人事行政局，2005：3）。

以此而言，目前政府強調以「創新、進取、專業」三種積極價值建立公務員「行政核心價值」作法，顯然與之前從公務員實際調查所得情況是不一致的；因此，目前政府以偏屬「積極性價值」、疏忽「消極性價值」之推動作法值得再商榷，似應兼容更多消極行政價值及避免偏頗繼續出現，始能真正獲得公務員的認可（詹靜芬，2003；2006：98；高希均，2003：8）。

另外，從「全球競爭」與「多元治理」發展趨勢來看，專家指出同時兼具創新、進取、專業等競爭價值及忠誠、中立、廉潔等永續價值的政府與公

務員，始能繼續維持國家長久治理態勢（6 Perri, Kimberly, and Gerry, 2002: 67；施能傑，2003a：5）。因此，僅具「競爭價值」的政府公務員，在當前及未來高度變動的全球化時代已無法再「單獨承擔」多元治理責任，亦無法使其在充分發揮高績效的同時能繼續維持政府的正常運作狀況（陳正料，2007b：37）。

最後，由於政府與公務員的「清廉度」早已是國際競爭力評比或投資機構進行「政府競爭力評比」所採用重要指標，惟觀察目前政府所推動之建立公務員行政核心價值計畫內容顯然遺漏此種重要價值。就此而言，目前僅以「創新、進取、專業」價值建立公務員「行政核心價值」其內容與組成明顯是不足的，必須加以調整，否則實施結果將是「局部」且「不完整」的，勢將無法發揮新世紀「全方位治理」的競爭力與治理效能，改革將無法竟全功（蔡良文，2006：20）。

綜合而言，如何改變政府目前以「創新、進取、專業」價值一體建構各級公務員行政核心價值作法、中央與地方是否區分調整其行政核心價值組成內容，俾建構適合廿一世紀多元治理時代全球競爭需求之行政價值，其前提須能確實掌握公務員對核心價值之真實認知與認識情況，以之作爲政府調整與後續推動之參考依據；本文即就此設計問卷對地方公務員進行實證研究。

參、行政核心價值建構理論與文獻探討

一、行政核心價值建構理論

回顧國內外有關建立政府公務員「行政核心價值」以提升政府績效及競爭力之相關研究文獻，顯示約略有「國家競爭力理論、價值導向領導理論、策略三角理論、社會判斷理論」等四種主要研究理論。

這些理論不僅逐漸改變我國政府傳統以「依法行政」爲核心價值的行政

思維，揉和「官僚體制」與「市場機制」精神開創新治理方向，更將「創新、冒險」等競爭價值移植到保守的政府體系及公務員認知層次，逐步改變政府體質與組織文化型態（江明修，1997：41；吳瓊恩，1999：3；呂育誠，1999：6；OECD, 2000: 17；丘昌泰，2001：63；詹中原，2002：78；汪明生等，2006：18）。

部分理論更開啓政府建立行政核心價值作為「組織再造」與「提升行政績效」工具之風氣，且確立「核心價值」成為決定政府績效高低關鍵之認識基礎（鍾昆原，1998：61；吳定等，2005：115；李宗勳、周威廷，2004：32；陳儀蓉，2006：2）。更有部分理論主張超越傳統官僚價值思維層次，提醒現代公務員應提昇行政與管理專業技能來發展具「行政價值」政策，且鼓勵利用分析技術對應任務環境與評估績效，作為對所規劃活動價值獨立性檢驗基礎（Moore, 2000: 89；林錦郎、陳正料、王鳳蘭，2006：30；陳正料，2007a：53）

這四種理論對我國政府推動建立公務員行政核心價值之過程與工作均有相當大貢獻，也使公務員及社會各界開始正視「行政核心價值」的重要性並開啓探討其功能的許多相關研究。由於價值議題具有主觀、內在、無形與難以直接衡量等特性，上述理論（除社會判斷理論外）多數無法瞭解與解釋公務員心理層次對核心價值之真實認知，亦無法確定彼對現有「創新、進取、專業」價值之真正看法，認知心理學的「社會判斷理論」方法適可有效解決這些難題；因此，這裡僅介紹可衡量公務員行政核心價值之真實認知的「社會判斷理論」。

二、價值認知與判斷分析實證研究途徑

「價值觀」是人類一種基本信念，乃個體對某種事物現象認知結果呈現，個體認知的彙集往往構成組織本質基礎及「價值體系」之形成（Inglehart, 1990: 423；瞿海源，1993：77-79；李丁讚、范雲，2003：23；卜衛等，2005：25）。

以往對於「價值」這種高度主觀信念議題，一直認為無法以科學方法衡量，直到十九世紀經濟學者才利用「量化」（效用）方法探討，但仍受到韋伯等學者批評，認為個體價值認知必然涉及某種「主觀性判斷」，經濟學無法經由經濟觀點推論價值判斷結果；即使如此，經濟學仍提供並開啓以「科學方法」評估「價值內在一致性」途徑（Hammond and Joyce, 1975: 69; Tversky and Kahneman, 1981: 453; Anderson, 1982: 71；張世賢、陳恆鈞，1997：25；詹中原，2003：174）。

二十世紀時 Edwards 引進「心理學」研究方法來探討「價值」議題，認為「並非每一件事均可直接測量」，主張以「直覺法」瞭解人的判斷、協助瞭解「機率」及「效用」來源，俾掌握不同人的判斷關係；強調以「價值」及「權重」作為主要評估工具及依賴決策者之判斷，因而決策者對價值與權重的「主觀判斷」乃成為探討核心，也使對「主觀價值」衡量更符合現況，亦確定「判斷分析」研究途徑在「價值衡量」之學術地位（Stewart, 1988: 281；陳正料，2006：56）。

「判斷分析」（Judgement and Analysis）研究途徑即在探討人們「如何整合多元、不完整甚至是衝突線索來推論外界所發生事情」，其常用模式是從「預測不確定事件統計代數原則」而來；其中 Hammond 提出的「社會判斷理論」被認為是最能衡量組織或社會中個體「價值認知」與「價值一致性」之方法（Cooksey, 1996: 55; Hammond, 1996: 45-51；郭昱瑩，2002：27；陳正料，2006：31）。

三、行政核心價值認知與社會判斷理論

（一）理論淵源與基本主張

「社會判斷理論」（Social Judgement Theory, SJT）係由 Hammond 根據 Brunswik 的「透鏡模式」（Lens Model）引伸發展的價值認知判斷與分析方法，

係以探討個體「認知不一致」衍生的決策判斷問題為目標 (Brehmer, 1988: 25; Cooksey, 1996: 57)。SJT 認為個體進行判斷時涉及兩個相關系統：一為判斷者主觀「認知系統」，係由「判斷者用以作為決策參考的已知或確定變數 (即決策參考變數)」、「判斷者透過這些決策參考變數所作的主觀判斷」及「聯結以上兩個變數間的交互關係」所組成。一為客觀存在的「環境系統」，係由「判斷者用以作為決策參考的已知或確定變數」、「判斷者所欲評估或判斷的事物或變數」及「聯結以上兩者的交互關係」所組成。在兩個系統間由「決策參考變數」作為「界面」聯結判斷中的主觀與客觀面，因判斷者的認知能力受到限制，這些界面會或多或少扭曲客觀事實，故可視為一種「透鏡」(Arkes and Hammond, 1986: 117)。

由於判斷者或決策者多數是準理性的，因認知能力有限與內在心智過程不同，其根據已知或確定變數作決策或判斷時，經常產生主觀認知與客觀環境間「認知不清」與「認知不同」問題，此可透過「透鏡模式」建構之方程式衡量解決。

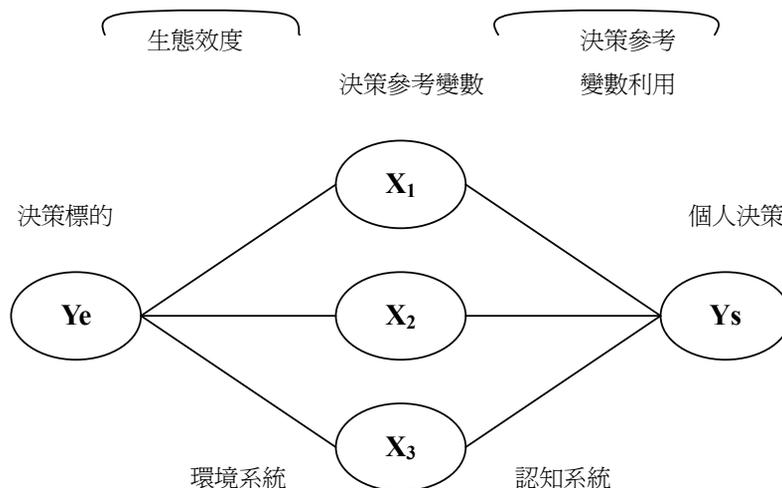


圖 2 透鏡模式的認知判斷分析推論過程

資料來源：整理自 Arkes 與 Hammond (1986: 117)、Hammond (1996: 71)。

「透鏡模式」起源於「知覺心理學」與「機率函數論」，「知覺心理學」理論又稱為「線索理論」，認為判斷者（如公務員）並不具有直接推斷環境中標的物（如建立行政核心價值）之直接資訊，必須透過間接的「知覺過程」來進行；換言之，判斷者是以一組「近端線索」（如實施計畫的創新、進取、專業價值），來推論「遠端標的物」（如推動計畫）。「機率函數論」係指在模式兩個平行系統均必須以「機率」概念加以描述，「環境系統」中近端線索與遠端決策標的之間關係是「機率統計關係」，個體通常無法期待找到完全可靠線索，只能期望找到與遠端決策標的有機率關係線索；同樣地在「認知系統」個人判斷與線索間關係也是機率統計關係（Brehmer, 1988: 27；林錦郎等，2006：32）。

SJT 即係利用「透鏡模式」中「兩個平行系統」（環境系統與認知系統）、兩系統間的「各項決策參考變數」及其「交互關係」來闡述人們在面對模稜兩可環境因果結構時的「認知判斷行為」，探討在決策中認知不一致產生原因及降低認知不一致與衝突方法；透鏡模式對認知判斷分析推論過程可顯示如圖 2。

（二）價值衡量方法與過程

SJT 對價值議題（例如：創新、進取、專業、行政核心價值）認知衡量過程，一般包含五個衡量步驟（Hammond, 1996: 72; LaDuca, et al., 1998: 185; 陳建寧，2007：47；陳文俊、陳建寧、陳正料，2007：244-252）：

1. 透過個體界定決策或判斷問題。
2. 界定相關的決策標的與決策參考變數以建立環境系統。
3. 以環境系統真實資料或模擬資料設計各種決策個案，讓個體（判斷者）對這些個案作成判斷。

4. 以決策標的為因變數、決策參考變數為自變數，形成下列複迴歸方程

$$\text{式：} Y_{ij} = \sum_{k=1}^m b_{ik} * X_{kj} + C_i + E_{ij} \circ$$

(Y_{ij} 係判斷者 i 對第 j 個決策個案的判斷值， m 為決策參考變數之數目， b_{ik} 為判斷者 i 對變數 k 的迴歸權重， X_{kj} 為變數 k 在第 j 個決策個案上的數值， C_i 為判斷者 i 所作判斷的常數項， E_{ij} 為判斷者 i 在第 j 個決策個案中的殘差值)。

5. 將上述結果顯示予個體作為回饋，以供下次判斷之參考。

(三) 社會判斷理論的發展與應用

SJT 自一九八〇年代即廣泛應用於臨床判斷、學習研究、公共政策、公共行政、環境衝突管理、風險知覺與危機管理、組織變革、企業價值與文化、消費者行為等領域的主觀性、價值性認知議題研究，獲得不錯成果（陳文俊等，2007）。

國外應用 SJT 進行的重要認知研究有：大學教師任用決策問題（McCartt, 1983）、公共決策認知衝突（Holzworth, 1983）、婚姻衝突認知衡量（Dhir and Markman, 1984）、教師期望對兒童閱讀潛能開發影響程度（Cooksey, et al., 1984）、原油污染之風險評估（Stewart and Leschine, 1986）、時間壓力對決策品質之影響（Rothstein, 1986）、經理人薪資政策比較與衡量（Beatty et al., 1988）、教學評量（Carkenord and Stephens, 1994）、工作績效外部一致性（Waller and Novack, 1995）、管理顧問與顧客間溝通關係衡量（Murphy and Maynard, 1996）、大學生兩性交往決策（Finkelstein and Brannick, 1997）、受僱員工對調薪公平性之認知（Dulebohn and Martocchio, 1998）、醫生臨床診斷精確度研究（LaDuca, et al., 1998; Koele and Hoogstraten, 1999; Dowding, 2002; Sorum, et al., 2002）。

國內應用 SJT 進行的重要認知研究有：焚化爐場址選擇決策（汪明生，

1989)、國家公園管理人員決策認知(高明瑞、蔡敦浩, 1989)、政府集中辦公及內外連繫問題(黃俊英, 1990)、製造業勞動條件認知(汪明生、黃國良, 1991)、勞資爭議處理對策(張晉源, 1991)、環境中介基礎研究(楊芳玲等, 1992)、組織成員對考績接受及考績制度運作認知(李明輝, 1993)、政府宏觀調控政策及公務員制度改革(詹中原, 2003)、公共政策之動態性研究(郭昱瑩, 2002)、公共建設衝突管理(林錦郎, 2005)、醫院管理衝突之認知回饋(林錦郎、陳正料、王鳳蘭, 2006)、群體共識與決策(陳碧珍, 2006)、公文文化與道德認知(陳建寧, 2007)、教師價值觀與課程認知(王鳳蘭, 2007)、環境正義及傳染病防治認知(陳文俊等, 2007)。

前述國內外研究成果顯示 SJT 對多元社會存在的一些內在、主觀性價值議題分析頗具實用性, 本文即應用 SJT 方法設計研究調查與檢測我國地方政府公務員目前對以「創新、進取、專業」建立行政核心價值之真實認知與看法。

肆、研究方法與設計

本文依據「社會判斷理論」研究方法(Hammond, 1996: 71), 針對我國政府目前以「創新、進取、專業」價值建立公務員「行政核心價值」議題進行價值認知之判斷分析, 整個研究過程係設計七個步驟進行; 茲分述如次:

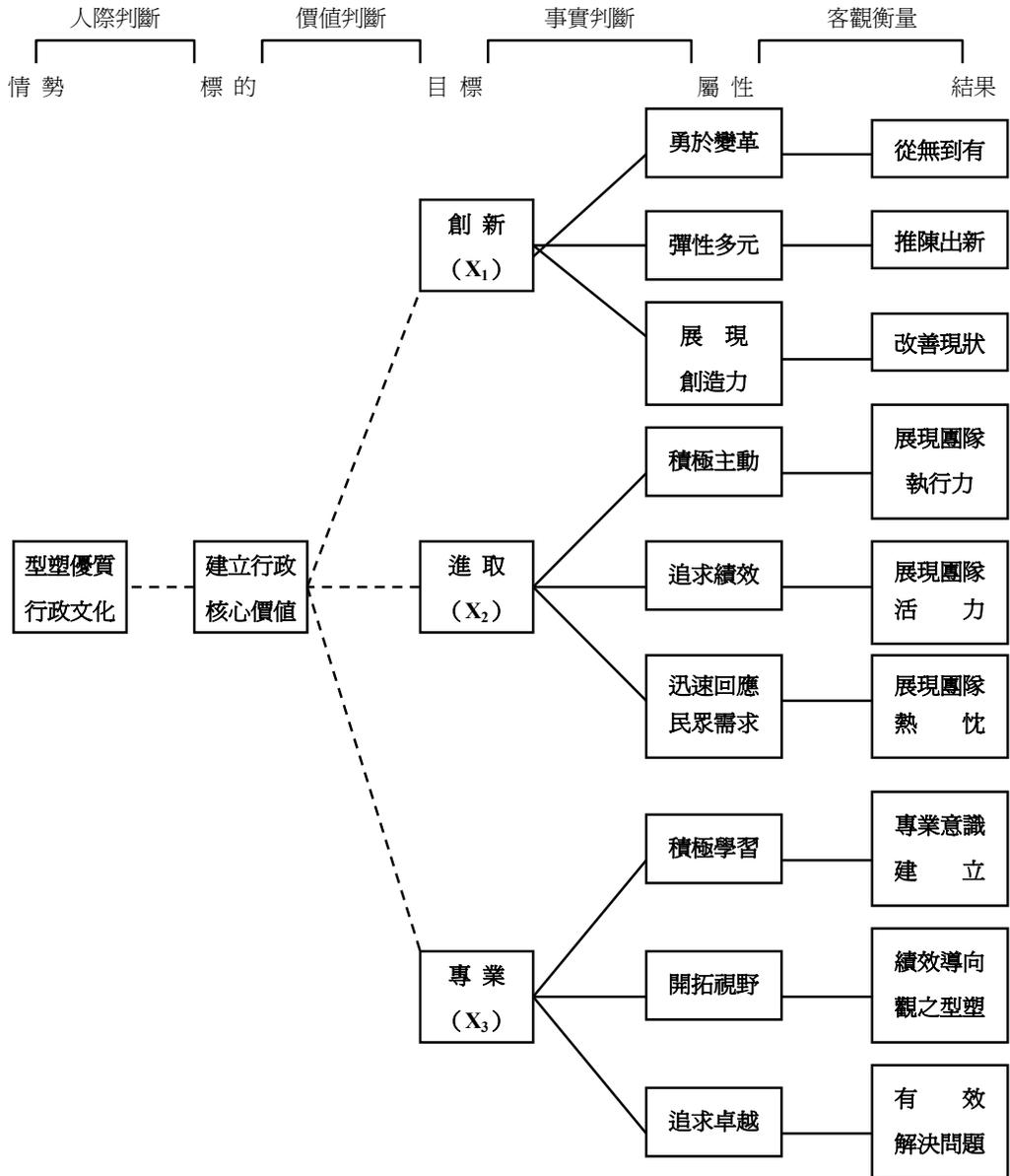


圖 3 以創新、進取、專業建立行政核心價值認知之判斷分析架構

資料來源：依據研究目的及 Hammond (1996: 75-79)、行政院人事行政局 (2005) 繪製而成。

一、建構行政核心價值認知之判斷分析架構

SJT 之判斷分析是一種探討個體對「決策標的或評準」所作價值判斷之「心理認知過程」，係屬於「事後分析」(即結果發生後的分析)一種，與「事前分析」不同 (Hammond, 1996: 72)。本文建構公務員以創新、進取、專業建立行政核心價值認知之判斷分析架構過程有二：

首先，從「以創新、進取、專業建立行政核心價值」之事實「結果」客觀衡量中選取適當「屬性」(如從無到有、推陳出新、...)，依據專家對該方案屬性及目標所作「事實判斷」來構成客觀評估準則(係以實線表示確定、客觀的關係)。

其次，由個體依據本身的「主觀價值體系」對推動方案「標的」(建立行政核心價值)與「目標」(創新、進取、專業)作成「價值判斷」，以及對「標的」與「情勢」作「人際判斷」(以虛線表示不確定、主觀的關係)。

上述以「創新、進取、專業」價值建立行政核心價值之認知判斷分析架構，架構內之結果、屬性、目標、標的或情勢等，均可由行政院二〇〇一年制定之「建立行政核心價值體系推動方案」及二〇〇四年制定「各級行政機關推動核心價值實施計畫」內容中獲得(行政院人事行政局，2005)，亦可從圖 1 所顯示建構關係獲得驗證；整個「建立行政核心價值認知之判斷分析架構」，可顯示如圖 3。

二、界定與選擇決策參考變數

這裡依 SJT 方法選取「創新、進取、專業」三個變項作為「建立行政核心價值」方案之決策參考變數，結合判斷分析構成整個研究分析析架構。選定之三個決策參考變數定義及操作性意涵界定如下(行政院人事行政局，2005)：

創新 (X_1)：創新價值目標係指公務員須具備「勇於變革、彈性多元、展

現創造力」理念屬性，整個方案須達到「從無到有、推陳出新、改善現狀」結果。

進取 (X₂)：進取價值目標係指公務員須具備「積極主動、追求績效、迅速回應民眾需求」理念屬性，整個方案須達「展現行政執行力、活力、熱忱」結果。

專業 (X₃)：專業價值目標係指公務員須具「積極學習、開拓視野、追求卓越」理念屬性，整個方案須達「建立專業意識、型塑績效導向觀、有效解決問題」等事實結果。

決策參考變數的「相關性」高低會經由「認知回饋」影響個體的實際判斷結果；「認知回饋」(cognitive feedback) 係指經由 Policy PC 軟體所作複迴歸分析歸納的「事實判斷原則」，可揭露給判斷者在下一回合作為「價值判斷」參考 (林錦郎，2005：16)。Policy PC 係以「透鏡模式」與 SJT 之認知判斷分析架構為基礎發展的電腦套裝軟體，係用來分析與協助判斷者對議題評估與判斷，其可「萃取」判斷者之評估或判斷原則，可以電腦繪圖方式顯示判斷者在作價值判斷時各「決策參考變數」在其心中的「相對權重」、及各決策參考變數與決策標的間之「函數關係」或「函數型態」，並以「比較」不同判斷者的判斷原則，藉由「預先特定」的評估或判斷原則來對不同問題執行評估或判斷。

其中，「萃取、比較、特定」正好與判斷者主觀認知系統的「表象化」、「認知回饋的提供」、「以決策模式取代判斷者」等概念吻合，研究個案資料即依據 Policy PC^{3th} (1993) 軟體中的特定功能運作而來。研究選取的三個決策參考變數，其相關性「極低」或「無相關」，故可經由 Policy PC 電腦軟體隨機選取決策參考變數五倍 (即 15 種) 事實案例進行問卷，即可搜集具代表性資料 (Brehmer, 1988: 27)；研究結果能反應個體對「行政核心價值」之真實判斷。

三、建構「以創新、進取、專業建立行政核心價值衡量分析模式」

價值衡量分析模式之建立係藉以蒐集判斷者對專家意見(事實判斷個案)所作的「價值判斷」結果資訊；「事實判斷」指由該領域專家對方案所有相關屬性，提出充分且可靠的科學數據而明確認定決策參考變數之水準。這裡對「創新、進取、專業」三種核心價值「事實判斷」，係由 Policy PC^{3th} 電腦套裝軟體隨機設定決策個案情境來代表，每個決策個案均由「創新、進取、專業」三決策參考變數不同水準組合而成，每個案例均依政府「以創新、進取、專業建立行政核心價值計畫」專家意見從計畫目標及屬性分別設定而成；因此，受測者僅需依各個案例所設定情況對決策標的(創新、進取、專業)組合作「價值判斷」即可。

衡量模式係以 SJT 基本複回歸方程式為基礎，「建立行政核心價值」為因變數，「創新、進取、專業」為自變數，構成修正透鏡方程式： $r_a = G * R_e * R_s + C * \text{SQRT} [(1 - R_e)^2 (1 - R_s)^2]$ (參見圖 4)，這個修正方程式各變數關係與代表意涵說明如下：

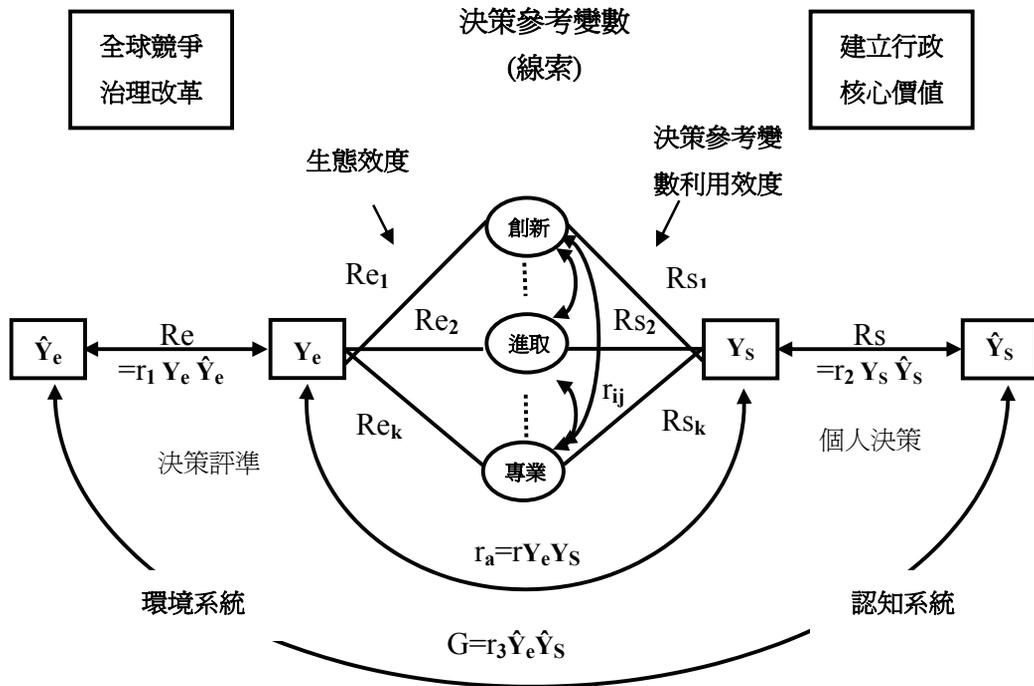


圖 4 以創新、進取、專業建立行政核心價值認知判斷修正架構與衡量分析模式
 資料來源：依據 Arkes 與 Hammond (1986: 125)、Hammond (1996: 121)、林錦郎 (2005 : 50) 暨考量研究目的修正而來。

r_a ($r_a = r * Y_e * Y_s$) (決策表現或判斷一致性)：在環境系統「決策評準」(Y_e) 與認知系統「個人決策」(Y_s) 間的「線性相關係數」，稱為「決策表現」或「判斷一致性」，係用來衡量判斷者所作決策或判斷之「品質」。當環境系統中的「客觀事實」未知或無法衡量時， r_a 就成為判斷者主觀決策間的「相似程度」， r_a 愈高，表示判斷者間認知差異愈低，決策衝突也愈小 (林錦郎，2005：50)。

R_s ($R_s = r_2 * Y_s * \hat{Y}_s$) (認知控制或決策一致性)：係代表「認知系統」中使用決策參考變數線性迴歸模式所作「預測或解釋之程度」。認知一致性愈高，代表判斷者愈能充分利用決策參考變數，且前後的判斷具有一致性，為穩定

而非隨機的判斷或決策方式，判斷者的判斷品質則將愈高（Cooksey and Freebody, 1985）。

$R_e (R_e = r_1 Y_e \hat{Y}_e)$ (決策問題不確定性)：代表「環境系統」中使用決策參考變數線性迴歸模式加以「解釋程度」。判斷資訊的確定性影響決策品質或主觀判斷的相似性，只有當客觀環境的資料有確定之組合原則或可被線性迴歸模式充分解釋時，才會呈現較好的決策品質或主觀判斷的相似性（陳建寧，2007：98）。

$C [C = r_4 (Y_e - \hat{Y}_e) * (Y_s - \hat{Y}_s)]$ (殘差項)：指 Y_e 與 Y_s 的線性迴歸分析中所未包括非線性部份而來的殘差項相關，亦即「不能為 G 所解釋的部份」。但在一般判斷情況下非線性部份並不顯著，此時可忽略（林錦郎，2001：221）。

$G (G = r_3 * \hat{Y}_e * \hat{Y}_s)$ (知識)：係以決策參考變數為「自變項」，決策評準為「因變項」的複迴歸模式所作統計推估「客觀事實」與「主觀判斷」間的「相關程度」（以 r_3 衡量），代表兩系統中扣除實際判斷時「不一致」後的「主觀判斷」與「客觀事實」間相似性。當環境系統資料組合模式未知時， G 即代表判斷者間決策模式相似性；相似性可用複迴歸模式中 β 權重與決策評準及決策參考變數間的函數關係說明，圖形及代表之政策意義可顯示於圖5（Hammond, 1996：121）。

代表圖形	包含之各種圖形	政策意義
		正相關，愈多愈好。 決策者進行認知判斷之決策參考變數愈多時，對決策評準效果愈好。 決策者間的認知差異程度，係視其曲線分佈趨向而定。
		負相關，愈多愈差。 決策者進行認知判斷之決策參考變數愈多時，對決策評準效果愈差。 決策者間的認知差異程度，係視其曲線分佈趨向而定。
		開口向下拋物線，適中最好。 決策者進行認知判斷之決策參考變數適中時，對決策評準效果愈好。 決策者間的認知差異程度，係視其曲線分佈趨向而定。
		開口向上拋物線，適中最差。 決策者進行認知判斷之決策參考變數適中時，對決策評準效果愈差。 決策者間的認知差異程度，係視其曲線分佈趨向而定。
		水平直線，無相關。 決策者進行判斷之決策參考變數，與決策評準無相關。

註：縱軸為判斷者之評估分數，橫軸為決策參考變數隨機組合的衡量指標。

圖 5 價值認知之判斷分析函數型態及政策意涵

資料來源：整理自 Hammond (1996: 121)、林錦郎 (2005: 89)、陳建寧 (2007: 98)。

四、確定研究範圍與調查母體

研究範圍選定高高屏三縣市政府之現職正式公務人員，依據政府線上公務統計資料顯示 (2007/12/31)，地方政府公務員中約 99% 以上為「一般、衛生醫療、警察、學校」等四類，為使研究能充分反應地方公務員分布生態及具代表性，本文即依「一般、衛生醫療、警察、學校職員 (含校長)」等四類別合計數來界定研究樣本母體所在。依據統計顯示 2007 年底高高屏三縣市現職公務員總數為 25,293 人 (高雄市 12,249 人、高雄縣 7,106 人、屏東縣 5,938 人)，本研究樣本母體數即以此界定 (<http://www.tpgpd.gov.tw/statistic/96> 縣市

員額.xls)。

五、抽樣與樣本資料蒐集

行政核心價值議題之探討在性質上較接近於「質性研究」，依據統計學「簡單隨機抽樣」原理，理論上應求取「最低樣本規模」進行調查（林清山，1992：30）。本研究以高高屏三縣市現職公務員為母體（12,249、7,106、5,938 人）分別進行抽樣，三縣市樣本數要求相同俾進行比較；抽樣步驟係遵循科學研究常用步驟進行：界定母體、明定抽樣架構、選擇抽樣方法、決定樣本大小、選取樣本成份、蒐集樣本資料（朱斌好、葉旭榮、黃俊英，2002：481）。

本研究採「立意抽樣法」(purposive sampling) 抽樣，這種方法雖然不是隨機抽樣，但其結果有助於對價值性問題的瞭解，較適合於初期或探索研究，且當樣本不大時，立意抽樣的結果正確性常優於隨機抽樣（林清山，1988：85；陳正料，2007b：35；朱斌好、韓婷婷，2007：41）；研究將對抽樣樣本進行適合度檢定，以期樣本分配與母體並無顯著差異，如此，樣本分析結果才具推估力。

「立意抽樣法」對於瞭解與檢測高高屏三縣市公務員對政府以「創新、進取、專業」價值建立行政核心價值認知之判斷分析結果，因其樣本不大且須使受調查之四類地方公務員認知意見同樣陳現，這顯然屬於一種價值認知議題的探索性研究，故本研究認為立意抽樣結果正確性顯然優於隨機抽樣。

研究所需最低樣本規模依下列公式推估而得，再據以進行問卷調查：

$$n = N / (N - 1) \times Z^2_{\alpha/2} \times P(1 - P) / d^2 \approx Z^2_{\alpha/2} \times P(1 - P) / d^2 \quad \text{當 } N \text{ 夠大時}$$

n ：樣本數， N ：母體數， Z ： Z 分配， P ：比例抽樣值， d ：可容忍誤差

樣本最低規模推估步驟：第一，設定顯著水準： $\alpha = 0.05$ （在 95% 信賴區間內），則 $Z^2_{\alpha/2} = 1.96$ ；第二，設定容認誤差： $d = 6\%$ ；第三，設定比例抽樣值；第四，計算樣本大小。依據上述步驟與計算公式，本研究設定樣本比例抽樣值 $P = 0.10$ ；代入前述計算公式計算： $n \approx 1.96^2 \times 0.10(1 - 0.10) / 0.06^2 \approx 96$ 。

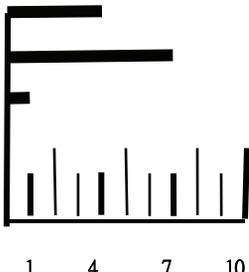
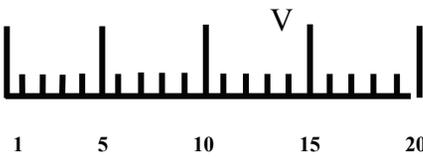
針對高高屏三縣市政府四類公務員進行價值認知調查，本研究所推估樣本最低規模為 96 份，三縣市回收有效實驗問卷最低數額至少須 288 份，始可供完整蒐集三縣市公務員對行政核心價值認知之一致性、相對權重、函數型態等資料。

六、案例說明與練習

研究進行前須對受訪對象實施案例說明與練習，使受訪對象形成對議題方案應有之「認知系統」（即建立公務員判斷原則），案例說明顯示如次：

案例說明：

假設您在面臨有關「建立行政核心價值」情境，您同時面對「創新、專業、進取」三個決策參考變數資訊，您如何作整體認知評估判斷？

案例：決策參考變數之設定狀況	您對「行政核心價值」的接受程度 (請在下列尺度打'V')
<p>X₁：創新 X₂：進取 X₃：專業</p> 	

A. 在圖左邊為 SJT 的決策參考變數之評估尺度 1,4,7,10，其代表分數定義：

- 1分：表示這個參考變數對您「建立行政核心價值」認知之程度極低。
- 4分：表示這個參考變數對您「建立行政核心價值」認知之程度較低。
- 7分：表示這個參考變數對您「建立行政核心價值」認知之程度普通。
- 10分：表示這個參考變數對您「建立行政核心價值」認知之程度較高。

B. 在圖右邊，顯示您在公務生涯上對於「建立行政核心價值」整體評估，評估尺度採用 1~20 分數，其代表分數定義：

- 1分：同時考慮三個決策參考變數呈現的資訊，經過綜合判斷後，您認為對您「建立行政核心價值」認知之程度極低。
- 5分：同時考慮三個決策參考變數呈現的資訊，經過綜合判斷後，您認為對您「建立行政核心價值」認知之程度較低。
- 10分：同時考慮三個決策參考變數呈現的資訊，經過綜合判斷後，您認為對您「建立行政核心價值」認知之程度普通。
- 15分：同時考慮三個決策參考變數呈現的資訊，經過綜合判斷後，您認為對您「建立行政核心價值」認知之程度較高。

20分：同時考慮三個決策參考變數呈現的資訊，經過綜合判斷後，您認為對您「建立行政核心價值」認知之程度極高。

C.在圖左邊，本案例狀況設定三個決策參考變數之評估尺度如下：

假設為「創新價值得分為4分、進取價值得分為7分、專業價值得分為1分」。

D.您在評估您「建立行政核心價值」時，綜合衡量左邊狀況設定之三個決策參考變數的分數之後（分別為4,7,1,分），若您給的評分為12分（如在圖右邊打V），在此情況下則表示您是對公務人員「建立行政核心價值」認知之程度較高。

七、問卷調查與 Policy PC 軟體統計分析

本研究選取「創新、進取、專業」三個決策參考變數相關性極低，依「社會判斷理論」實際研究案例顯示，調查事實案例約為決策參考變數5倍，即可獲得有效之認知研究資訊 (Arkes and Hammond, 1986: 102)；依此，本研究亦由 Policy PC^{3th} 軟體隨機選取15種在實際生活中地方公務員會面臨的價值組合案例假設進行一次性問卷，以蒐集高高屏三縣市公務員及不同職級者（行政首長、主管、非主管）對以三種核心價值建立行政核心價值認知之判斷分析資料。

問卷調查時間二個月（2008.01.01~2008.02.29），每一縣市各依抽樣所得樣本分四組同步於三縣市實施調查；回收問卷則以 SPSS 軟體檢測樣本，有效問卷藉由 Policy PC^{3th} 進行統計推估，計算出受條查者認知趨向、相對權重、函數型態等資料，俾進行相關討論與核心價值認知分析，最後作成政策建議。

伍、實驗結果分析與討論

一、樣本資料描述性統計分析

(一) 樣本信效度分析

依據先前學者在南部地區進行研究發放問卷經驗，問卷或訪談資料有效回收率約在 60 至 75% 左右（朱斌妤、韓婷婷，2007；陳文俊等，2007）；故本研究推估高高屏三縣市最低有效樣本為 288 份，有效回收率以 60% 計算至少應發放 480 份（每縣市 160、每類 40 份）。實際發放問卷 480 份，回收 357 份，回收率 74.37%，三縣市回收率均在可接受範圍；回收問卷以 SPSS 7.0（1995）及 Policy PC^{3th}（1993）軟體進行信效度檢測，發現 37 份資料之 $R^2 < 0.6$ ，不予列入分析（高雄市 17、高雄縣 11、屏東縣 9），總計回收有效問卷 320 份（高市 100、高縣 110、屏縣 110），回收率為 66.7%，尚在可接受範圍。為求各縣市樣本數之一致性，回收有效問卷均以 100 份為準，逾 100 份者均捨棄，捨棄標準為 R^2 較小者。

(二) 樣本代表性分析

有效樣本基本屬性資料彙整顯示如表 1，由於採取「立意抽樣法」進行抽樣，因其並非真正的隨機抽樣，故樣本與實際母體資料間可能出現有偏差情形；為了檢定樣本代表性，避免出現樣本代表性偏誤，本研究將受訪者基本人口統計資料以顯著水準 $\alpha = 0.05$ 進行樣本卡方「適合度檢定」。檢定母體資料則從人事行政局（高縣、屏縣）及高雄市政府人事處（高市）線上公務統計資料中獲得（參見 http://www.tpgpd.gov.tw/statistic/96_縣市員額.xls 及 http://w4.kcg.gov.tw/~kpd/index.php?strurl=home_m013.html 網站）。

表 1 受訪者基本屬性統計資料

外在變項	類別	高雄市	高雄縣	屏東縣	合計	
		人數	人數	人數	人數	%
性別	男	46	56	60	162	54.0
	女	54	44	40	138	46.0
年齡	25歲以下	22	18	13	53	17.7
	26-35歲	12	21	26	59	19.7
	36-45歲	28	25	17	70	23.3
	46-55歲	22	24	29	75	25.0
	56-65歲	16	12	15	43	14.3
學歷	高中職	7	15	20	42	14.0
	專科	15	24	24	63	21.0
	大學	42	35	36	113	37.7
	研究所	36	26	20	82	27.3
官等	簡任	22	14	16	52	17.3
	薦任	42	46	52	140	46.7
	委任	36	40	32	108	36.0
職級	首長	12	10	11	33	11.0
	主管	28	25	30	83	27.7
	非主管	60	65	59	184	61.3
工作類別	一般人員	28	27	30	85	28.3
	衛生醫療	13	28	19	60	19.0
	警察人員	32	22	25	79	26.3
	學校職員	27	23	26	76	25.4

資料來源：本研究整理。

檢定結果發現研究樣本除了在「性別」一項出現較大誤差外（高雄市性別出現誤差稍大 $\chi^2=1.57 < 0.05(1)=3.84$ ，但仍在接受範圍內），其餘項目均顯示樣本與母體並無顯著差異（ χ^2 均在 1.121 以下， $\chi^2 < 1.121 < 0.05(1)=3.84$ ），樣本檢定結果顯示「研究所用樣本足夠代表高高屏三縣市公務員對以創新、進取、專業建立行政核心價值認知之判斷分析結果」（具有代表性）。

二、高高屏公務人員行政核心價值之認知分析

本研究結果區分高高屏三縣市進行分析，在環境系統中（Re）以「建立行政核心價值」標的為因變數，「創新、進取、專業」價值為自變數，建構不同縣市行政核心價值修正的複迴歸方程式： $r_a = G * R_{s1} * R_{s2} * R_{s3}$ 。Rs、ra、G 三指標，可藉由 Policy PC 統計衡量參數，加以衡量並進行推論。

（一）高高屏公務員對行政核心價值認知判斷之決策一致性分析

從 Policy PC 計算複迴歸方程式的「判定係數」(R^2) (是相關係數平方)，相關係數是兩個變數間的相關程度，通常在 0.70 以上為高度相關；判定係數（又稱線索係數）係指判斷者對變數的「 β 權重」，從「判定係數」(R^2) 可推估出高高屏公務員對行政核心價值認知判斷本身的「決策一致性」(Rs)。當 R^2 愈大，顯示其「決策一致性」愈高，代表該縣市公務員更能充分以「創新、進取、專業」等決策參考變數資訊建立行政核心價值，且前後對核心價值認知判斷具決策一致性，呈現一種穩定非隨機決策方式，判斷者的決策品質將愈高。

高高屏公務員問卷計算的修正複迴歸方程式結果彙整顯示如表 2：

高雄市公務員複迴歸方程式： $Y = 4.572 + 0.436X_1 + 0.234X_2 + 0.402X_3$ ，相關係數 R 為 0.921，認知判斷決策一致性 (R^2) 為 0.854，調整 R^2 為 0.837。
 高雄縣公務員複迴歸方程式： $Y = 6.785 + 0.317X_1 + 0.141X_2 + 0.298X_3$ ，相關係數 R 為 0.875，認知判斷決策一致性 (R^2) 為 0.766，調整 R^2 為 0.757。
 屏東縣公務員的複迴歸方程式： $Y = 4316 + 0.378X_1 + 0.219X_2 + 0.363X_3$ ，相關係數 R 為 0.862，認知判斷決策一致性 (R^2) 為 0.743，調整 R^2 為 0.728。

表 2 高高屏公務人員對行政核心價值認知判斷的決策一致性

類 別		政府別		
		高雄市	高雄縣	屏東縣
常 數		4.572	6.785	4.316
β	創新 (X_1)	0.436	0.317	0.378
	進取 (X_2)	0.234	0.141	0.219
	專業 (X_3)	0.402	0.298	0.363
標準差		1.07	1.25	1.57
R		0.921	0.875	0.862
R^2		0.854	0.766	0.743
調整 R^2		0.837	0.757	0.728

資料來源：本研究整理。

從上述高高屏公務員複迴歸方程式結果資料來看，三縣市公務員對行政核心價值認知判斷的決策一致性係以高雄市最高、高雄縣次之、屏東縣居末，惟三縣市認知判斷的決策一致性均位於「較高」水準。這種結果顯示二重資訊意涵：一為公務員對行政核心價值之認知均充分使用「創新 (X_1)、進取 (X_2)、專業 (X_3)」等決策參考變數權重（即 β 權重）作判斷；另一為每位決策者利用「創新 (X_1)、進取 (X_2)、專業 (X_3)」等解釋行政核心價值的認知程度均「極高」。

從「個別」決策參考變數來看，表 2 資料顯示高高屏公務員以「創新 (X_1)」解釋與判斷行政核心價值之「權重」都是最高的，以「專業 (X_3)」解釋與判斷之權重是次高的，而以「進取 (X_2)」解釋與判斷之權重是最低的，且有偏低情形。據此，可推估高高屏公務員其心理認知較傾向「不接受」進取變數作為建立其行政核心價值之內涵。

(二) 高高屏公務員對行政核心價值認知之實際與推估判斷值一致性分析

由 Policy PC 推估公務人員行政核心價值認知判斷的實際判斷值與推估判斷值一致性，可衡量出公務員的決策表現 (r_a) (或判斷一致性)，顯示出高高屏公務員對行政核心價值認知之程度；實際判斷值與推估判斷值愈接近

(即判斷一致性愈高)，顯示公務人員對行政核心價值認知之決策表現愈好。

高高屏公務員對行政核心價值認知的實際判斷值與由 Policy PC 所計算出來的推估判斷值資料顯示於表3，依據資料顯示高雄市公務員行政核心價值實際判斷值為 $R^2 = 0.8649$ (0.93×0.93)，推估判斷值為 $R^2 = 0.8836$ (0.94×0.94)；高雄縣公務員行政核心價值實際判斷值為 $R^2 = 0.8281$ (0.91×0.91)，推估判斷值為 $R^2 = 0.8464$ (0.92×0.92)；屏東縣公務員行政核心價值的實際判斷值為 $R^2 = 0.9216$ (0.96×0.96)，推估判斷值為 $R^2 = 0.9216$ (0.96×0.96)。

計算三縣市公務員行政核心價值認知的「判斷一致性」，結果係以「屏東縣政府」最為接近（完全相同）、「高雄縣政府」次之、「高雄市政府」最低；此顯示三縣市公務員以「創新、進取、專業」來建立行政核心價值之認知判斷決策，「屏東縣」公務員決策表現最佳、「高雄縣」居次、「高雄市」決策表現在三縣市中則是最差，惟資料也顯示三縣市公務員對議題決策表現均在可接受水準範圍。

表3 高高屏公務人員行政核心價值認知之實際與推估判斷值一致性

高雄市		高雄縣		屏東縣	
實際判斷	推估判斷	實際判斷	推估判斷	實際判斷	推估判斷
1.00	0.92	1.00	0.91	1.00	0.95
0.92	0.94	0.90	1.00	0.95	0.96
0.93	1.00	0.91	0.92	0.96	1.00

資料來源：本研究整理。

(三) 高高屏公務員對行政核心價值認知判斷的相對權重及函數型態分析

1. 高高屏公務員對行政核心價值認知判斷的相對權重

「相對權重」係以 Policy PC 計算三縣市公務員對行政核心價值認知之判斷值，係指公務員以「創新、進取、專業」決策參考變數建立行政核心價值

認知判斷決策的「心理優先程度」，可經由複迴歸分析統計推估三個決策變數之相對權重大小。G係代表認知系統中公務人員的判斷原則相似性，經由 Pearson 相關計算，高雄市政府公務員 $G=0.874$ 、高雄縣 $G=0.827$ 、屏東縣 $G=0.851$ ，顯示三縣市判斷建立行政核心價值認知之相關性高。

彙整高高屏公務員決策參考變數之相對權重於表4，依據表中資料顯示：「高雄市」公務人員建立行政核心價值判斷三個決策參考變數之心理優先順序為：創新（48%）>專業（37%）>進取（15%）；「高雄縣」之心理優先順序為：創新（42%）>專業（33%）>進取（25%）；「屏東縣」之心理優先順序為：創新（43%）>專業（38%）>進取（19%）。

表 4 高高屏公務人員對行政核心價值認知之相對權重

區域別	決策參考變數		
	相對權重（%）		
	創新（X ₁ ）	進取（X ₂ ）	專業（X ₃ ）
高雄市政府	48	15	37
高雄縣政府	42	25	33
屏東縣政府	43	19	38

資料來源：本研究整理。

綜合上開公務員對行政價值認知之相對權重資料發現，三縣市公務員在心理層面上均認為「創新價值」可作為建構行政核心價值之主要優先考量變數或認知成份，「專業價值」尚可列入考量範圍，至於「進取價值」則普遍在公務員心理層次上被認為是較不重要的。這種「心理優先性」差異對於建立地方公務人員行政核心價值極具參照性與認知意義，可提供政府參考並作為修正出適合地方公務員建立其行政核心價值之決策基礎。

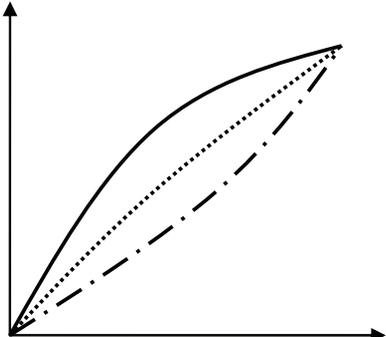
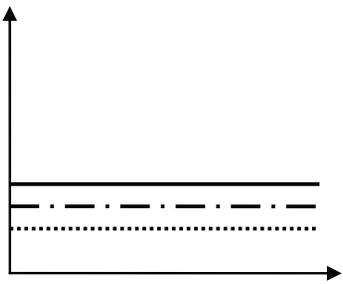
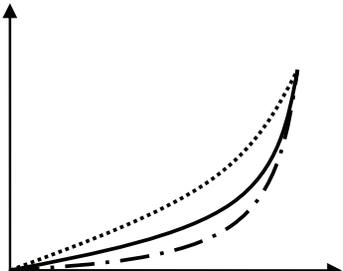
決策參考變數	函數圖形	政策意義
創新		<p>高高屏均呈現「正相關」型態，顯示三縣市公務員認為以「創新」作為決策參考變數愈多時，對建立行政核心價值進行認知判斷時之效果最好。</p> <p>高高屏公務員間的認知差異程度：高雄市曲線位置最高、屏東縣居中、高雄縣最低。</p>
進取		<p>高高屏均呈現「無相關」型態，顯示三縣市公務員對建立行政核心價值進行認知判斷決策時，「進取」變數與決策評準無相關。</p> <p>高高屏公務員間的認知差異程度：高雄市曲線位置最高、高雄縣居中、屏東縣最低。</p>
專業		<p>高高屏均呈現「正相關」型態，顯示三縣市公務員認為以「專業」作為決策參考變數愈多時，對建立行政核心價值進行認知判斷時之效果最好。</p> <p>高高屏公務員間的認知差異程度：屏東縣曲線位置最高、高雄市居中、高雄縣最低。</p>

圖 6 高高屏公務人員對行政核心價值之認知函數型態及政策意義

說明：函數圖形縱軸為判斷者評估分數，橫軸為決策參考變數隨機組合衡量指標。“實曲線”

為高雄市公務員、“折曲線”為高雄縣公務員、“虛曲線”為屏東縣公務員。

資料來源：本研究整理。

2. 高高屏公務員對行政核心價值認知判斷的函數型態

經由 Policy PC 推估三縣市公務員對行政核心價值認知的各決策參考變數與決策評準之間的函數關係，亦可看出「**創新、進取、專業**」三決策變數

影響公務員對行政核心價值判斷程度。高高屏公務員對行政核心價值認知之判斷分析函數型態及函數圖形所代表之政策性意義，可繪製並顯示如圖 6 所示：

三、不同職級公務人員行政核心價值之認知分析

(一) 高高屏不同職級公務員對行政核心價值認知判斷之決策一致性分析

高高屏三縣市公務人員回收問卷分依「首長、主管、非主管」職級別計算而得的修正複迴歸方程式結果，可繪製顯示如表 5。

1. **高雄市政府**：有效樣本所計算複迴歸方程式分別為：「首長」： $Y = 2.365 + 0.273X_1 + 0.162X_2 + 0.225X_3$ ，相關係數 R 為 0.727，認知判斷的決策一致性 (R^2) 為 0.529，調整 R^2 為 0.531。「主管」： $Y = 4.721 + 0.438X_1 + 0.241X_2 + 0.416X_3$ ，相關係數 R 為 0.927，認知判斷的決策一致性 (R^2) 為 0.859，調整 R^2 為 0.860。「非主管」： $Y = 4.342 + 0.397X_1 + 0.217X_2 + 0.386X_3$ ，相關係數 R 為 0.895，認知判斷的決策一致性 (R^2) 為 0.801，調整 R^2 為 0.812。

從三種不同職級資料來看，高雄市公務員對行政核心價值認知判斷的決策一致性，係以「主管」職級者為最高、「非主管」職級次之、「首長」職級居末；其中，主管與非主管職級人員對行政核心價值認知判斷的決策一致性均為「較高」水準，首長職級人員對行政核心價值認知判斷的決策一致性則屬「偏低」水準。

表 5 高高屏不同職級公務員對行政核心價值認知判斷之決策一致性

職級別 類別	高雄市政府			高雄縣政府			屏東縣政府			
	首長	主管	非主管	首長	主管	非主管	首長	主管	非主管	
常 數	2.365	4.721	4.342	4.215	6.926	6.870	2.372	4.603	4.182	
β	創新	0.273	0.438	0.397	0.287	0.332	0.329	0.257	0.385	0.381
	進取	0.162	0.241	0.217	0.065	0.109	0.097	0.131	0.224	0.220
	專業	0.225	0.416	0.386	0.128	0.291	0.276	0.217	0.365	0.362
標準差	152	1.07	1.06	1.56	1.25	1.17	1.98	1.57	1.46	
R	0.727	0.927	0.895	0.715	0.879	0.871	0.706	0.867	0.842	
R^2	0.529	0.859	0.801	0.511	0.773	0.759	0.498	0.752	0.709	
調整 R^2	0.531	0.860	0.812	0.520	0.771	0.762	0.502	0.758	0.720	

資料來源：本研究整理。

2. 高雄縣政府:有效樣本計算複迴歸方程式:「首長」: $Y=4.215+0.287X_1+0.065X_2+0.128X_3$, 相關係數 R 為 0.715, 認知判斷的決策一致性 (R^2) 為 0.511, 調整 R^2 為 0.520。「主管」: $Y=6.926+0.332X_1+0.109X_2+0.291X_3$, 相關係數 R 為 0.879, 認知判斷的決策一致性 (R^2) 為 0.773, 調整 R^2 為 0.771。「非主管」: $Y=6.870+0.329X_1+0.097X_2+0.276X_3$, 相關係數 R 為 0.871, 認知判斷的決策一致性 (R^2) 為 0.759, 調整 R^2 為 0.762。

從三種不同職級資料來看, 高雄縣公務員對行政核心價值認知判斷的決策一致性, 也以「主管」職級者為最高、「非主管」職級次之、「首長」職級仍居末; 其中, 主管與非主管職級人員對行政核心價值認知判斷的決策一致性均屬「稍高」水準, 首長職級對行政核心價值認知判斷的決策一致性則屬「偏低」水準。

3. 屏東縣政府:有效樣本計算複迴歸方程式:「首長」: $Y=2.372+0.257X_1+0.131X_2+0.217X_3$, 相關係數 R 為 0.706, 認知判斷的決策一致性 (R^2) 為 0.498, 調整 R^2 為 0.502。「主管」: $Y=4.603+0.385X_1+0.224X_2+0.365X_3$, 相關係數 R 為 0.867, 認知判斷的決策一致性 (R^2) 為 0.752, 調整 R^2 為 0.758。「非主管」: $Y=4.182+0.381X_1+0.220X_2+0.362X_3$, 相關係數 R 為 0.842,

認知判斷的決策一致性 (R^2) 為 0.709，調整 R^2 為 0.720。

從上開資料來看，屏東縣公務員對行政核心價值認知判斷的決策一致性，亦係以「主管」職級者為最高、「非主管」職級次之、「首長」職級仍居末；其中，主管與非主管職級人員對行政核心價值認知判斷的決策一致性均屬「稍高」水準，首長職級人員對行政核心價值認知判斷的決策一致性則屬「偏低」水準。

綜合表 5 資料來看，顯示二重意涵：首先，高高屏公務員對行政核心價值認知判斷的決策一致性，均以「主管」職級者為最高、「非主管」職級者次之、「首長」職級者居末，前兩者的決策一致性均較高，後者之決策一致性則明顯偏低。其次，從個別決策參考變數來看，無論是「首長、主管、非主管」職級公務員，其以「創新 (X_1)」變數解釋與判斷行政核心價值之權重均是最高的、以「專業 (X_3)」變數解釋與判斷之權重是次高的、而以「進取 (X_2)」變數解釋與判斷之權重則均是最低的，且有明顯偏低情形。

據此，本研究推估高高屏三縣市公務員心理較傾向「接受」以「創新」與「專業」二項變數作為建立行政核心價值之內涵，較傾向「不接受」以「進取」變數作為建立行政核心價值之內涵。尤其資料也顯示三縣市的「首長」職級公務員的「決策一致性」均明顯「偏低」，再次顯示政府以「創新、進取、專業」三指標價值建立行政核心價值之決策判斷，事實並未獲得地方政府「行政首長」足夠之「認同」，此種現象值得推動機構進一步釐清與審思政策配套之參考。

(二) 高高屏不同職級公務員對行政核心價值認知之實際與推估判斷值一致性

以 Policy PC 推估公務員對行政核心價值認知判斷時實際判斷值與推估判斷值一致性，可衡量出「首長、主管、非主管」等不同職級公務員的決策表現 (r_a) (或判斷一致性)，顯示其對行政核心價值認知之程度。綜合三縣

市政府「不同職級」公務員對行政核心價值認知的實際判斷值與由 Policy PC^{3th} 所計算出來的推估判斷值資料，顯示於表 6；依據表 6 資料顯示三縣市「不同職級」公務員對行政核心價值的實際判斷值與推估判斷值分別為：「首長」：實際判斷值 $R^2=0.8464$ (0.92×0.92)，推估判斷值為 $R^2=0.8836$ (0.94×0.94)。「主管」：實際判斷值為 $R^2=0.8649$ (0.93×0.93)，推估判斷值為 $R^2=0.8649$ (0.93×0.93)。「非主管」：實際判斷值為 $R^2=0.9025$ (0.95×0.95)，推估判斷值為 $R^2=0.8836$ (0.94×0.94)。

表 6 高高屏不同職級公務員對行政核心價值認知判斷之決策一致性

首 長		主 管		非主管	
實際判斷	推估判斷	實際判斷	推估判斷	實際判斷	推估判斷
1.00	0.94	1.00	0.91	1.00	1.00
0.91	0.92	0.92	0.93	0.91	0.94
0.92	1.00	0.93	1.00	0.95	0.91

資料來源：本研究整理。

依據上開資料來看，高高屏不同職級公務員對行政核心價值「實際判斷值」係以「非主管」職級者為最高、「主管」職級次之，「首長」職級最低；高高屏公務員對行政核心價值「推估判斷值」則以「非主管」與「首長」職級者最高、「主管」職級者最低。進一步來看，不同職級公務員對行政核心價值認知的「判斷一致性」，結果係以「主管」職級者最為接近（完全相同）、「非主管」職級次之、「首長」職級最低；顯示高高屏不同職級公務員對以「創新、進取、專業」來建立行政核心價值認知之判斷決策，「主管」職級公務員對此決策表現最佳、「非主管」職級者居次、「首長」職級者的決策表現則是最差，惟資料也顯示三種職級公務員對此議題的決策表現均在「可接受」範圍。

(三) 高高屏不同職級公務員對行政核心價值判斷的相對權重及函數型態分析

1. 高高屏不同職級公務員對行政核心價值判斷的相對權重

高高屏三縣市「首長、主管、非主管」等職級公務員對建立行政核心價值判斷決策參考變數之相對權重顯示於表7：資料顯示高高屏不同職級公務員對建立行政核心價值判斷三個決策參考變數之優先順序均為：「創新」（40%以上）>「專業」（30%以上）>「進取」（20%以下）。此顯示三職級公務員對「創新」變數均給予相對權重比例最重，對「進取」變數給予相對權重最低。其中，以高雄市政府「主管」職級者對「創新」變數給予之相對權重最高（50%），高雄市「非主管」職級公務員對「進取」變數給予之相對權重最低（13%）。

綜合上開資料發現，高高屏不同職級公務員在「心理認知」上普遍認為「創新」可作為建構其行政核心價值之主要優先考量變數或認知成份，「專業」尚可列入考量範圍，至於「進取」價值則普遍被認為是「較不重要」的。

表 7 高高屏不同職級公務員對行政核心價值認知之相對權重

類別 縣市別	職 級	相對權重 (%)		
		創新 (X ₁)	進取 (X ₂)	專業 (X ₃)
高雄市政府	首 長	46	15	39
	主 管	50	17	33
	非主管	47	13	40
高雄縣政府	首 長	43	20	37
	主 管	45	23	32
	非主管	42	27	31
屏東縣政府	首 長	41	23	36
	主 管	47	20	33
	非主管	45	16	39

資料來源：本研究整理。

2. 高高屏不同職級公務員對行政核心價值判斷的函數型態

經由 Policy PC 推估高高屏公務人員對行政核心價值認知的各決策參考變數與決策評準間的函數關係，亦可看出「創新、進取、專業」三決策變數影響公務人員對行政核心價值判斷程度。三縣市不同職級公務員對核心價值認知之函數型態及其所代表的政策意涵，繪製及彙整顯示於圖 7：

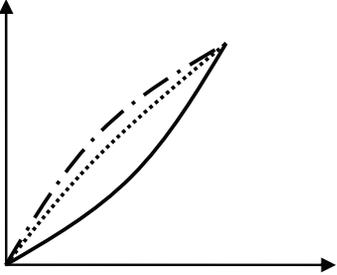
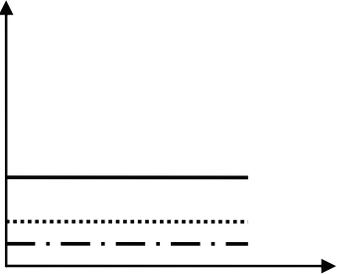
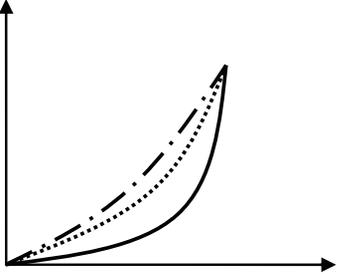
決策參考變數	函數圖形	政策意義
創新		<p>「首長、主管、非主管」職級人員均呈現「正相關」型態，顯示三種職級公務人員均認為以「創新」作為決策參考變數愈多時，對「建立行政核心價值」進行認知判斷時之效果最好。</p> <p>不同職級公務人員間的認知差異程度：主管職級曲線位置最高、非主管職級居中、首長職級最低。</p>
進取		<p>「首長、主管、非主管」職級均呈現「無相關」型態，顯示三種職級公務人員對「建立行政核心價值」進行認知判斷決策時，「進取」與決策評準無相關。</p> <p>不同職級公務人員間的認知差異程度：首長職級曲線位置最高、非主管職級居中、主管職級最低。</p>
專業		<p>「首長、主管、非主管」職級人員均呈現「正相關」型態，顯示三種職級公務人員認為以「專業」作為決策參考變數愈多時，對「建立行政核心價值」進行認知判斷時之效果最好。</p> <p>不同職級公務人員間的認知差異程度：主管職級曲線位置最高、非主管職級居中、首長職級最低。</p>

圖 7 高高屏不同職級公務員對行政核心價值認知之函數型態及政策意涵

說明：函數圖形縱軸為判斷者評估分數，橫軸為決策參考變數隨機組合的衡量指標。「實曲線」為「首長」、「折曲線」為「主管」、「虛曲線」為「非主管」。

資料來源：本研究整理。

陸、結 論

一、研究結果與建議

綜合前面各節之發現，本研究提出五點研究結果：

第一，研究結果顯示高高屏地區公務員均能以「創新、進取、專業」價值來解釋與認識政府「建立行政核心價值計畫」，且維持前後穩定性，此與人事局二〇〇四年調查結果相符。此外，研究顯示「都會地區」公務員較「城鄉地區」公務員更能「充分利用」三種價值作為建立其行政核心價值之決策基礎；至於高高屏公務員對於目前政府推動「建立公務人員行政核心價值」計畫或方案之決策品質均「已達」水準之上，顯示政府目前之推動計畫具顯著性與政策效果。

第二，研究結果顯示高高屏地區公務員對三種核心價值在認知層次上顯現不同的「心理優先性」，且這種優先性並不因職級不同而有所差異；「創新價值」及「專業價值」普遍為高高屏公務員「認同」作為行政核心價值內容之一，「進取價值」則普遍不被認同作為核心價值內容，此種結果與行政院二〇〇一、二〇〇四年二次調查結果不同，顯示公務員對行政核心價值看法出現政府級別差異。

第三，研究結果顯示高高屏公務員對於建立行政核心價值過程中出現諸如「從無到有、推陳出新、改善現狀」等偏屬「創新價值」之事實結果，認為其建立效果「最好」；出現「建立專業意識、績效導向觀、有效解決問題」等偏屬於「專業價值」的事實結果，則認為其建立效果「尚可」；出現「展現團隊執行力、活力、熱忱」等偏屬於「進取價值」之事實結果，則普遍認為其建立效果「最差」，此顯示地方公務員並不完全接受政府所提對「進取價值」型塑之結果內容。

第四，研究結果顯示高高屏地區不同職級公務員對於政府推動「建立公務人員行政核心價值」計畫之決策品質明顯不同；「主管」職級決策品質表現「遠高」於「行政首長」職級，「中低階人員」（主管及非主管）均能以三種核心價值充分解釋與認識「行政核心價值」，且維持前後穩定性，惟「首長」則較無法利用三種價值來解釋與認識行政核心價值，此顯示政府推動工作無法澈底落實所在。

第五，研究結果顯示高高屏地區「不同職級」公務員對於採取偏屬於「創新價值」屬性的方法建立其行政核心價值均認為其建立效果「最好」；採取偏屬於「專業價值」屬性的方法建立行政核心價值均認為其建立效果「普通」；至於採取偏屬於「進取價值」屬性的方法來建立行政核心價值則普遍認為其建立效果「最差」。此突顯政府提供型塑行政核心價值方法不為地方公務員所認同之事實。

依據前述研究結論，本文提出幾項修正建議，供主管機關、公務員及研究者作為賡續推動「建立公務員行政核心價值」工作之參考：

首先，針對地方公務員普遍不認可以「進取價值」作為建立其行政核心價值內容或成份項目之現象，推論其原因可能在於公務員對「進取價值」意涵認識不足、或者可能是目前政府採取的「績效管理制度落實、團隊意識建立、顧客導向服務觀深化」等方法不符合「進取價值」屬性所致。

建議政府應立即調整現有達成「進取價值」目標之方法、或逕以刪除「進取價值」項目、或者擴大增加進取價值「現代性」意涵內容，加強公務員對進取價值內涵之理解與認識程度，使漸「內化」於其認知層次。例如，重新思考「建構公務員績效觀念」方法之落實程度與執行方向，將「績效」作為評核公務員考績、訓練、進修、升遷之主要依據，而非僅屬參考標準之一而已，始能真正激發公務員「進取」精神，經久累積下將能真正內化為公務員「進取」價值。

其次，對於地方公務員在心理認知層次上將「創新價值」列為建立其行

政核心價值的「最優先」考量序位特徵，建議政府在推動建立行政核心價值工作時除應實質增加型塑「創新價值」方法，以「量」（多種方法）之增加來有效建立具競爭力的行政核心價值外，政府在推動時更應區分「中央與地方」、「城市與鄉村」，預為調查確認該級或該地區政府公務員對核心價值之心理認知及優先序位，作為規劃構成行政核心價值內容之依據，如此，才能使推動工作順利進行、使各級或地方政府公務員真正具備「全球化競爭」及「多元治理」能力，確實建立各級公務員具有競爭性行政核心價值及有效型塑行政價值體系。

再者，有關地方政府機關「首長」對「創新、進取、專業」三核心價值之認識程度明顯「偏低」現象，推論應是政府推動時「未直接」賦予各機關首長作為其重要任務目標所致（因該項推動工作普遍被首長認為是屬於「人事單位」份內工作）。另外，也可能是政府在推動的這種價值建立工作，其短期內本即不易看到成果且性質偏屬於長期性，又因處於當前 E 化與多元需求的高度競爭環境下，地方機關首長職級公務員因而普遍無法將施政焦點集中於此所致。

建議政府應將「建立行政核心價值」政策使命與工作責任「直接賦予」各機關首長，並建立「成果評核機制」進行管控與追蹤，「定期」調訓與召集行政首長辦理行政核心價值相關專案講習與學習活動，徹底落實並強化機關首長對該政策目標與行政價值的認知，俾有效帶動機關人員建立具競爭力的行政核心價值。另一方面，則須立即停止僅針對「主管」及「非主管」職級公務員灌輸行政核心價值之傾斜作法，避免引發基層公務員反彈、出現形式主義現象而不利推動。

最後，針對高高屏地區公務員對行政核心價值認知顯現「區域、職級差異」現象，建議政府推動時須採取「分區、分類」實施作法以符合實務需求，停止目前以「同一方式」適用於全國各地區及各機關之作法，改採「區分中央與地方、區分不同縣市、區分城鄉地區」進行價值認知調查，俾預先獲得

公務員真實價值資訊，據以調整推動計畫或核心價值內容，以收因地制宜、徹底落實之效。

二、後續研究與展望

本研究採「社會判斷理論」方法探討高高屏地區公務員對以「創新、進取、專業」建立其行政核心價值之認知訊息，適可從公務員「心理」層面確定與衡量其對價值認知之真實意向與水準，釐清價值認知不一致之原由，亦能說明 SJT 方法對這類價值議題研究之適用性與貢獻所在。惟如文內所述，一個完整的對價值認知議題「判斷分析架構」，應包括「人際判斷、價值判斷、事實判斷及客觀衡量」過程，本研究已從「事實判斷、價值判斷」探討高高屏公務員對以「創新、進取、專業」價值建立行政核心價值認知出現不一致之原因所在，惟尚無法探討「社會權重」影響公務員對行政核心價值認知決策之程度，且研究將所有公務員均視為「等權重」，此顯有不足之處，乃研究限制之一。

國內外有關判斷分析研究指出：「事實衝突係由於判斷者溝通不良、認知不清導致之非必要衝突，只要選對專家且經充分溝通即可依據數據作出『事實判斷』，並將事實衝突控制於最低水準」（Hammond, 1996: 97）。然而，本研究並未將事實判斷視為研究變數，在設計價值認知問卷案例情況時即假設「由專家作事實判斷」（係以 Policy PC 軟體進行），判斷者只透過專家所推斷的決策參考變數組合狀況作價值判斷，形成研究的另一種限制。再者，本研究係以量化研究為主，惟探討價值之議題偏屬質性範圍，如能輔以質性研究方法（如對四類公務員進行訪談），將使研究得到更完整結果。

上開限制雖制約本研究之範圍，惟三種限制並不影響對地方公務員「建立行政核心價值」認知之判斷決策與模式探討，這些研究限制適可作為後續研究探討方向，當可進一步提供有關建立各級政府公務員行政核心價值更完整貢獻。

學者指出「組織變革需要時間蘊釀，政府改革更需要時間來進行，人類心理與精神等價值層面變革則更需要一段長久時間來推動與改變，始能保證成功」(Ostrom, 2004: 133; 汪明生等, 2006: 13)。審視目前政府推動建立公務人員行政核心價值這種屬於內部成員價值認知變革工作，更需要時間來蘊釀及需耗更多精神與關注來逐步規劃、設計與推動，才能真正在公務員心中建立起「創新、進取、專業」價值意象，經久積累後始能成為公務員核心價值認知之一環，形成一套有競爭力的行政核心價值體系。

Drucker (1999: 3) 曾云「能掌握顧客的組織，才能擁有繼續生存的競爭力」；在今日走向全球化競爭與多元治理時代，想要提升政府治理效能、建立具競爭力的高績效政府組織，惟有充分滿足內部顧客（公務員）真實需求與期望，始能獲得支持與信賴。學者認為在廿一世紀社會對組織進行有效領導與管理時，不能單單只從組織「外顯、可見」行動或行為現象著手，也必須能注意到組織「內在、潛藏、看不見」的價值、態度等心理面因素，惟有兼顧組織內外可能影響變數，始能全面有效作好組織領導與管理工作（汪明生等, 2006: 4）。

展望未來推動「建立公務人員行政核心價值」這種心理建設工作時，政府必須改變以往「由上而下」單向推行作法，「雙向」且「兼採」從公務員心理面切入設計各種價值型塑配套措施。尤其要特別注意不同「級別、地區」政府公務員對行政核心價值認知反應差異所在、對價值體系建立的決策判斷性是否保持在較高決策品質水準、及其對價值認知的「心理優先序位」；如此，這項「內在、長期、心理」價值改造工程才能完成，並順利型塑出「優質行政文化」與建立具「高績效」多元治理政府，有效提升我國各級政府效能及增加全球競爭能力。

參考文獻

一、中文部分

卜衛、周海宏、劉曉紅

2005 《社會科學成果價值評估》。上海：社科出版社。

仇桂美

2003 〈新區域主義下之我國都會區政府的協力關係〉，《公務人員月刊》，第 85 期：頁 34-46。

王旭統

2001 〈行政院建立行政核心價值體系方案淺析〉，《人事月刊》，第 33 卷 4 期：頁 44-45。

王旭統、王崇斌

2004 〈新世紀新行政核心價值芻議〉，《公務人員月刊》，第 95 期：頁 30-44。

王鳳蘭

2007 《國民中小學教師社會價值觀與九年一貫課程政策施行之認知判斷》，高雄：國立中山大學公共事務管理研究所博士論文。

丘昌泰

2001 《公共管理：理論與實務手冊》（初版），台北：元照出版。

行政院人事行政局

2005 〈核心能力專案報告〉，行政院人事行政局，未出版。

江大樹

2005 〈從創新到執行力：政府改造的變革與困境〉，《政治科學論叢》，第 26 期：頁 81-120。

江明修

1997 《公共行政學：理論與社會實踐》（初版），台北：五南圖書。

江岷欽

2001 〈行政倫理的核心價值與實踐〉，《考銓季刊》，第 47 期：頁 81-100。

江岷欽、劉坤億

1999 《企業型政府：理念、助、省思》，台北：智勝文化。

李丁讚、范雲

2003 〈社會力的誕生與轉型〉，「凝聚台灣生命力研討會論文集」。台北：台灣社會學會。

李再長譯

2005 《組織理論與管理》(第二版)。Richard L. Daft 著。台北：華泰文化。

李宗勳、周威廷

2004 〈公共服務核心價值之推動〉，《人事月刊》，第 39 卷 3 期：頁 30-36。

李明輝

1993 《考績制度運作與組織成員對考績接受認知之探討：公營企業個案實證研究》，
高雄：國立中山大學企業管理研究所碩士論文。

朱斌好、韓婷婷

2007 〈民眾參與環境影響評估行為意圖模型分析〉，《空大行政學報》，第 18 期：頁
25-59。

朱斌好、葉旭榮、黃俊英

2002 〈志工參與行為意向模式的建構及其在老人福利機構志工招募的應用〉，《管理學
報》，第 19 卷 3 期：頁 475-505。

汪明生

1989 〈多元公共認知之研究：社會判斷理論之準實驗〉，行政院國家科學委員會專題
研究報告 (NSC77-0301-H-110-09R)，未出版。

汪明生、黃國良

1991 〈高雄市製造業勞動條件之研究：社會判斷理論之應用〉，《管理評論》，第 10 卷
1 期：頁 1-22。

汪明生、陳正料、林錦郎

2006 《領導與團隊管理》(初版)，台北：國立空中大學。

呂育誠

1998 〈組織文化在組織變革過程中的定位與管理者的因應策略〉，《中國行政評論》，
第 8 卷 1 期：頁 63-84。

1999 《地方政府管理：結構與功能分析》，台北：元照出版。

林水波

1999 《政府再造》，台北：智勝文化。

林清山

1988 《多變項分析統計法》，台北：東華書局。

1992 《心理與教育統計學》，台北：東華書局。

林錦郎

2001 〈社會判斷理論與認知衝突典範〉，《公共事務評論》：第 2 卷 1 期：頁 207-227。

2005 《多元社會之衝突管理》，高雄：國立中山大學公共事務所博士論文。

林錦郎、陳正料、王鳳蘭

2006 〈認知回饋應用於衝突管理之研究〉，「海峽兩岸第五屆公共治理與行政發展學術研討會」，2006 年 11 月 2-5 日。廣州：中山大學。

周弘憲

2006 〈價值領導與公務人員核心價值〉，《考銓季刊》，第 47 期：頁 1-15。

吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一

2005 《行政學（上）（下）》（修訂版），台北：國立空中大學。

吳瓊恩

1999 〈公共管理研究途徑的反思與批判〉，《中國行政評論》，第 8 卷 2 期：頁 1-20。

邱華君

2002 〈公務人員行政核心價值推動策略〉，《人事月刊》，第 34 卷 5 期：頁 29-31。

2003 〈公務人員工作價值觀之探討〉，《人事月刊》，第 38 卷 5 期：頁 55-58。

施能傑

2003a 〈文官體制改造與政府競爭力〉，「台灣經濟戰略學術研討會」，2003 年 2 月 23 日。台北：台灣智庫。

2003b 〈建立公共服務倫理規範：以 OECD 的標竿經驗〉，「倡廉反貪與行政透明學術研討會」，2003 年 4 月 11 日。台北：台灣透明組織。

2004 〈公共服務倫理的理論架構與規範做法〉，《政治科學論叢》，第 20 期：頁 103-140。

胡龍騰

2007 〈公民引領之政府績效管理：初探性模式建構〉，《行政暨政策學報》，第 44 期：頁 79-128。

孫本初

2005 《公共管理》（第三版），台北：智勝文化。

高希均

2003 〈台灣從執行力再出發：終結政策空轉、無商不艱、民心渙散〉，收錄於包熙迪、夏籃(著)，李明譯《執行力》，頁 6-7。台北：天下遠見。

高明瑞、蔡敦浩

- 1989 〈自然資源保育中的國家公園管理問題〉。行政院國家科學委員會專題研究報告，未出版。

郭昱瑩

- 2002 《公共政策：決策補助模型個案分析》，台北：智勝文化。

陳文俊、陳建寧、陳正料

- 2007 〈台灣民眾與政府的環境正義認知：以高高屏三縣市傳染病防治認知為例〉，《台灣政治學刊》，第 11 卷 2 期：頁 227-292。

陳正料

- 2006 《多元社會下政策績效之公平衡量：登革熱防治的資訊整合研究》，高雄：國立中山大學公共事務管理研究所博士論文。

- 2007a 〈全球化與多元民主社會下政府推動行政改革計畫之公平衡量研究〉，《考銓季刊》，第 50 期：頁 104-130。

- 2007b 〈後捷運時代影響地區民眾選擇搭乘大眾運輸工具行為之關鍵因素研究：以高高屏都會區為例〉，高雄市政府 96 年度研究計畫成果彙編。

- 2008 〈從顧客滿意觀點公平衡量政府推動公教退休八五制預期效益之研究〉，《顧客滿意學刊》，第 4 卷 1 期：頁 89-132。

陳建寧

- 2007 《台灣公民文化之研究：以北高兩市公民的價值觀、道德認知與社會資本為例》，高雄：國立中山大學公共事務管理研究所博士論文。

陳儀容

- 2006 〈新領導典範：價值導向式領導理論之概述〉，《T&D 飛訊》，第 42 期。

陳碧珍

- 2006 《集體共識判斷中社會影響網路之研究》，高雄：國立中山大學公共事務管理研究所博士論文。

黃俊英

- 1990 《台灣省政府集中辦公及促進內外聯繫問題之研究》，台灣省政府研考會委託研究報告，未出版。

彭錦鵬

- 2005 〈全觀型治理：理論與制度化策略〉，《政治科學論叢》，第 23 期：頁 61-100。

張力亞

- 2007 〈都會跨域治理問題類型與策略方案建構〉,「2007TASPAA 年會暨第三屆兩岸四地公共管理研討會」。台北:世新大學。

張世賢、陳恆鈞

- 1997 《公共政策:政府與市場的觀點》,台北:商鼎文化。

張晉源

- 1991 《台灣地區勞資爭議處理對策之研究:社會判斷理論之應用》,高雄:國立中山大學企業管理研究所碩士論文。

詹中原

- 2002 〈全球化與公共行政改革:知識經濟觀點檢視〉,《國家發展政策》,第 1 卷 2 期:頁 1-35。
- 2003 《新公共政策:史學、哲學、全球化》,台北:華泰文化。
- 2007 〈台灣的 E 化政府角色〉,《台灣發展觀點 2006》:頁 113-122,台北:國家研究基金會。

詹靜芬

- 2003 《我國公務人員行政倫理困境之研究:以中央行政機關中級主管為研究對象》,台北:國立政治大學公共行政系博士論文。
- 2006 〈中級主管的行政倫理核心價值〉,《考銓季刊》,第 47 期:頁 81-100。

楊芳玲、汪明生、高明瑞、吳英明

- 1992 〈環境中介基礎研究〉,行政院國家科學委員會專題研究報告,未出版。

蔡良文

- 2005 〈論公務人員行政倫理理論與實踐〉,《人事行政》,第 152 期:頁 3-21。
- 2006 〈公務人員核心價值與行政倫理〉,《考銓季刊》,第 47 期:頁 16-43。

謝添進

- 2001 〈培塑優質行政文化:建立行政核心價值體系推動方案介紹〉,《人事月刊》,第 33 卷 2 期:頁 25-32。

鍾昆原

- 1998 《台商派駐大陸經理人領導行為之研究:轉換領導理論與家長是領導理論之比較》,高雄:國立中山大學企業管理學系博士論文。

蕭武桐

- 2004 〈倫理與行政決策之分析〉,《行政管理論文選輯》,第 18 輯:頁 51-72。台北:銓敘部。

瞿海源

- 1993 《台灣地區社會變遷調查計畫：第二期第四次社會變遷基本調查》，台北：中央研究院民族學研究所。

政府線上公務人力統計資料

- 2007 <http://www.tpgpd.gov.tw/statistic/96> 縣市員額.xls (2007/12/31)
http://w4.kcg.gov.tw/~kpd/index.php?strurl=home_m013.html (2007/12/31)

二、英文部分

Anderson, N. H.

- 1982 *Methods of Information Integration Theory*. New York: Academic Press.

Andrew, D.B. and K. Starkey

- 1994 “The Effect of Organizational Culture on Communication and Information”. *Journal of Management Studies* 31(6): 807-828.

Arkes, H. R. and K. R. Hammond

- 1986 “General Introduction”. In Arkes H. R. and K. R. Hammond (eds.), *Judgement and Decision Making: An Interdisciplinary Reader*. Cambridge: Cambridge University Press.

Beatty, J. R., McCune, J. T. and R. W. Beatty

- 1988 “A policy-capturing approach to the study of United States and Japanes manager’s compensation”. *Decision Journal of Management*, Vol. 14, 465-474.

Brehmer, B.

- 1988 “The Development of Social Judgement Theory”. In Brehmer, B., Joyce, C. R. B.(eds.), *Human Judgement: The SJT View*. Amsterdam: North Holland Elsevier, 13-40.

Buchanan, D., and R. Badham

- 1999 “Politics and Organizational Change: The Lived Experience”. *Human Relations* 52(5): 609-629.

Carkenord, D. M. and M. G. Stephens

- 1994 “Understanding student judgement of teaching effectiveness: A policy capturing approach”. *Journal of Psychology*, Vol. 128: 675-682.

Cooksey, H. W.

1996 *Judgement Analysis: Theory, Method, and Applications*. San Diego: Academic Press.

Cooksey, R. W. and P. Freebody

1985 "Generalized Multivariate Lens Model Analysis for Complex Human Inference Task". *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 35: 46-72.

Cooksey, R. W., Freebody, P. and G. R. Davidson

1984 Teachers' prediction of children's early reading achievement: An application of Social Judgement Theory. Manuscript submitted for publication,

Dhir, K. S. and H. J. Markman

1984 "Application of Social Judgement Theory to Understanding and Tretion Martial Conflict". *Journal of Marriage and The Family*, 597-610.

Dowding, D.

2002 "Interpretation of risk and Social Judgement Theory". In Thompson, C. and D. Dowding(eds.), *Clinical Decision Making and Judgement in Nursing*. Churchill Livingstone, Edinburgh, 81-94.

Drucker, P. F.

1999 *Management Challenges for the 21th Centry*. Commonwealth Publishing Co., Ltd.

Dulebohn, J. and J. J. Martocchio

1998 "Employees' Perceptions of the Distribute Justice of Pay Raise Decisions: A Policy Capturing Approach". *Journal of Business and Psychology*, 13: 41-64.

Dunn, W. N.

2004 *Public Policy Analysis: An Introduction*(3nd ed.). Ney Jersey: Prentice Hall International.

Finkelstein, M. A. and M. T. Brannick

1997 "Making decision about sexual intercourse: Capturing college students policies". *Basic and Applied Social Psychology*, Vol. 19: 101-120.

Hammond, K. R.

1996 *Human Judgement and Social Policy*. New York: Oxford University Press.

Hammond, K. R. and C. R. B. Joyce

1975 *Psychoactive Drugs and Social Judgements*. New York: Wiley Inter-Science.

Holzworth, J.

1983 "Intervention in a Cognitive Conflict". *Organization Behavior and Human Performance*, Vol. 32: 216-231.

Inglehart, R.

1990 *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton University Press, New Jersey: Princeton .

Koele, P. and Hoogstraten, J.

1999 “Determinants of dentists’ decisions to initiate dental implant treatment: A judgement analysis”. *Journal of Prosthetic Dentistry*, Vol. 81: 476-480.

LaDuca, A., Engel, J. D. and J. D. Chovan

1998 “An exploratory study of physicians’ clinical judgement: An application of Social Judgement Theory”. *Evaluation and the Health Professions*, Vol. 11: 178-200.

McCartt, A.

1983 “The application of Social Judgement Theory Analysis to Library Faculty Tenure Decision”. *College and Research Libraries*, Vol. 44: 345-357.

Moore, M. H.

2000 *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Murphy, P. and M. L. Maynard

1996 “Using judgement analysis to improve consultant/client understanding: An advertising application”. *Journal of Applied Communication Research*, Vol. 24: 21-32.

OECD

2000 *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD.

Ostrom, E.

2004 *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

Policy PC3th

1993 *Judgement Analysis Software Reference Manual*, Executive Decision Service. Inc, Albany, New York.

Tompkins, J. R.

2005 *Organization Theory and Public Management*. Belmont, CA: Wadsworth/ Thomson Learning.

Rothstein, H. G.

1986 “The effect of time pressure on judgement on multiple cue probability learning”. *Organization Behavior and Human Decision Process*, 37: 83-92.

Schein, E. H.

1992 *Organizational Culture and Leadership: A Dynamic View*. San Francisco: Jossey-Bass.

Sorum, P. C., Stewart, T. R., Mullet, E., Gonzalez-Vallejo, C., Shim, J., Chasseigne, G., Sastre, M. T. M. and B. Grenier

2002 “Does choosing a treatment depend on making about a diagnosis ? US and French Physicians’ Decision about Acute Otitis Media”. *Medical Decision Making*, Sep-Oct, 394-402.

Stewart, T. R.

1988 “Judgement analysis procedures”. In Brehmer, B., Joyce, C.R.B.(eds.), *Human Judgement: The SJT View*. Amsterdam: North Holland Elsevier, 273-315.

Stewart, T. R. and T. M. Leschine

1986 “Judgement and analysis in oil spill risk assessment”. *Risk Analysis*, 6: 3.

Tversky, A. and Kahneman, D.

1981 “The Framing of Decisions and The Psychology of Choice”. *Science*, 211: 453-458.

Waller, M. A. and R. A. Novack

1995 “Using policy capturing to identify the effects of external consistency on logistics managers’ performance”. *Transportation Journal*, Vol. 34: 45-53.

Wiig, K. M.

1997 “Knowledge Management: Where did it come from and where will it go ?”. *Journal of Expert Systems with Applications* 13(1): 1-14.

6 Perri, D. L., Kimberly, S., and Gerry, S.

2002 *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York, NY: Palgrave.

附 錄

敬愛的先生/女士，您好：

這是一份研究公務人員「建立行政核心價值」之調查問卷，想請教您目前在公部門體系中面臨「政府以『創新、進取、專業』核心價值建立公務人員『行政核心價值』時」您個人的一些基本看法。

本問卷案例填答需要您同時考量「創新、進取、專業」價值的不同設定情況後進行綜合判斷，此與一般問卷的填答方式不同，敬請您於仔細閱讀所附「問卷說明」後再配合作答；您的填答並無所謂「對」或「錯」，請您依據您對案例真實的感覺或想法進行判斷後填答，如有不明白地方，請立即向施測者詢問，本研究資料純作學術研究之用，絕不對外公開，敬請放心，謝謝您的協助與支持。

敬祝

身體健康，萬事如意

○○○敬上

問卷說明

一、案例設計依據

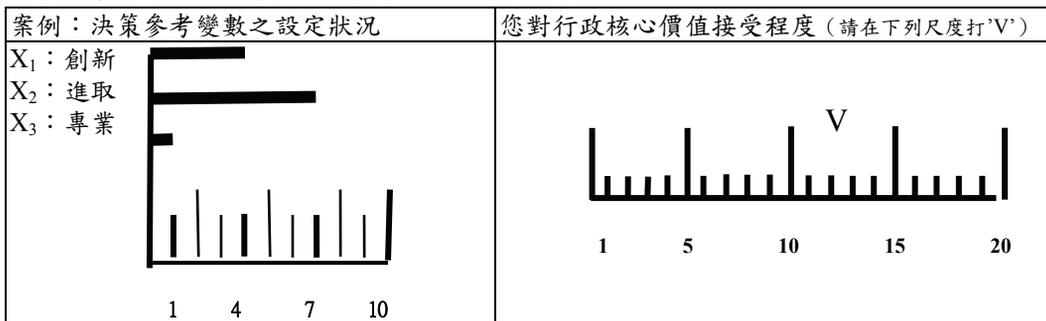
目前行政院正依據「各級行政機關推動核心價值實施計畫」，推動以「創新、進取、專業」價值建立公務人員「行政核心價值」，俾型塑優質行政文化、提升政府競爭力，本問卷案例即依此計畫內容進行設計。

二、名詞界定

- (一) 創新 (innovating)：指一種「勇於變革、彈性多元、展現創造力」的理念，可經由「批判性思考」與「創造性突破」過程在政府組織中出現「從無到有、推陳出新、改善現狀」等良性結果；專家認為「創新價值」可藉由「培養公務員研究發展能力、建立決策參與建議機制、成立工作小組或品管圈」等方法逐步推動。
- (二) 進取 (enterprising)：指一種「積極主動、追求績效、迅速回應民眾需求」理念，可經由「建立團隊意識」與「建構績效觀念」適度展現公共服務團隊行政執行力、活力與熱忱等公共價值；專家認為「進取價值」可透過「落實績效管理制度、建立團隊意識、深化顧客導向服務觀」等方法，來逐步建立與完成。
- (三) 專業 (professional)：指一種「積極學習、開拓視野、追求卓越」理念，可藉「專業知能」與「核心能力」提升來解決問題及提升服務水準；專家認為專業價值可經由「強化知識管理、型塑學習型組織、推動標竿學習」等方法來逐步建立。

三、案例說明

假設您在面臨有關「建立行政核心價值」情境，您同時面對「創新、專業、進取」三個決策參考變數資訊，您如何作整體認知評估判斷？



- A.在圖左邊為 SJT 的決策參考變數之評估尺度 1,4,7,10，其代表分數定義：
- 1分：表示這個參考變數對您「建立行政核心價值」認知之程度極低。
 - 4分：表示這個參考變數對您「建立行政核心價值」認知之程度較低。
 - 7分：表示這個參考變數對您「建立行政核心價值」認知之程度普遍。
 - 10分：表示這個參考變數對您「建立行政核心價值」認知之程度較高。
- B.在圖右邊，顯示您在公務生涯上對於「建立行政核心價值」整體評估，評估尺度採用1~20分數，其代表分數定義：
- 1分：同時考慮三個決策參考變數呈現的資訊，經過綜合判斷後，您認為對您「建立行政核心價值」認知之程度極低。
 - 5分：同時考慮三個決策參考變數呈現的資訊，經過綜合判斷後，您認為對您「建立行政核心價值」認知之程度較低。
 - 10分：同時考慮三個決策參考變數呈現的資訊，經過綜合判斷後，您認為對您「建立行政核心價值」認知之程度普通。
 - 15分：同時考慮三個決策參考變數呈現的資訊，經過綜合判斷後，您認為對您「建立行政核心價值」認知之程度較高。
 - 20分：同時考慮三個決策參考變數呈現的資訊，經過綜合判斷後，您認為對您「建立行政核心價值」認知之程度極高。
- C.在圖左邊，本案例狀況設定三個決策參考變數之評估尺度如下：
假設為「創新價值得分為4分、進取價值得分為7分、專業價值得分為1分」。
- D.您在評估您「建立行政核心價值」時，綜合衡量左邊狀況設定之三個決策參考變數的分數之後（分別為4,7,1,分），若您給的評分為12分（如在圖右邊打V），在此情況下則表示您是對公務人員「建立行政核心價值」認知之程度較高。

問卷開始：案例 1-15

受訪者基本資料：

- | | | | | |
|---|---------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|
| 一、您的性別： <input type="checkbox"/> 男 | <input type="checkbox"/> 女 | | | |
| 二、您的年齡： <input type="checkbox"/> 25歲以下 | <input type="checkbox"/> 26-35歲 | <input type="checkbox"/> 36-45歲 | <input type="checkbox"/> 46-55歲 | <input type="checkbox"/> 56歲以上 |
| 三、您的學歷： <input type="checkbox"/> 高中職 | <input type="checkbox"/> 專科 | <input type="checkbox"/> 大學 | <input type="checkbox"/> 研究所（及以上） | |
| 四、您的職級： <input type="checkbox"/> 首長 | <input type="checkbox"/> 主管 | <input type="checkbox"/> 非主管 | | |
| 五、您從事公務的工作類別： <input type="checkbox"/> 一般人員 | <input type="checkbox"/> 衛生醫療人員 | <input type="checkbox"/> 警察人員 | <input type="checkbox"/> 學校職員 | |
| 六、對於政府推動以「創新、進取、專業」核心價值建立「公務人員行政核心價值」之工作，您有什麼其他建議想提供政府參考，請分述。 | | | | |

Analysis on the Cognition of the Public Servants of the Local Government Toward the Administration Core Value: A Case Study in Kao-Kao-Ping Region

Cheng-Liaou Chen *

Abstract

To accommodate the trend of the globalization competition and governance reform, central government starts to establish the administration core value of the public servants and expects to shape the well administrative culture and promote the governmental competitiveness in Taiwan since 2004. However, the governmental effectiveness hasn't elevated but debased. Most of the governing masters and researchers pointed out that the cognitive disagreement of the public servants is the key crux. We take the psychological analysis approach of the Social Judgement Theory to explore the cognition status of the public servants toward the administration core value on the local government.

First, we find that the average extent the local servants explained and judged the administration core value by innovating, enterprising and professional values was high. Secondary, the psychological priority of the innovating value of the local servants toward the administration core value was the first among three core values, and the enterprising value was the latest. Finally, the average extent the

* Assistant Professor(pt), Department of Shipping & Transportation Management, National Kaohsiung Marine University.

directors and subordinates of the local servants explained and judged the administration core value by innovating, enterprising and professional value was higher, but that of the chiefs was clear lower.

We suggest that central government ought to revise the composition, proportion and priority of the administration core value and adapt to the cognition modes of the local servants. Besides, the executive have got to enhance the chiefs' conception and clarify their cognition toward the three administration core values.

Key Words: core value, cognitive disagreement, Social Judgement Theory, psychological priority