

行政組織與文官制度研究之十年回顧

彭錦鵬

中央研究院歐美研究所

臺灣大學政治學系

壹、前言

我國的行政學術界雖然早在民國 40 年代已經萌芽，但是在民國 50 年代國內各大學才陸續設立相關學系和研究所。民國 80 年代開始，行政學相關系所大量設立。中央警察大學在民國 80 年設立行政管理學系，其後陸續有中山大學、空中大學、暨南大學、中華大學、世新大學、中正大學、南華大學、玄奘大學、佛光大學、義守大學新設相關系所。民國 90 年代，也就是在過去 10 年裡面，主要以公共事務為名的系所，也同樣大量開設。包括：銘傳大學、東華大學、開南大學、淡江科技及管理學院、中興大學、臺南大學、臺北市立教育大學、逢甲大學、彰化師範大學。在此背景下，行政學研究的學術人力也因此大幅增加，各項相關研究成果在數量上及品質上，也呈現大量成長。

就本文所討論的主題「行政組織與文官制度研究」而言，在過去 10 年中最大的環境變動是，從 1996 年開始推動的政府組織再造工作，陸續從修憲的法制層級，演進到有關「中央行政機關組織基準法」、「中央政府總員額法」的立法過程，並從而促進延宕長達 23 年的「行政院組織法」修法工程。

行政院組織法修正作業從民國 76 年就已經開始，前後歷經二次政黨輪替，前後六度函送立法院審議。行政院組織法修法的最大動力來自於民國 93 年 6 月通過的「中央行政機關組織基準法」對於各部會總數的總量管制規定。配合該法的規定，民進黨政府在民國 93 年 9 月第三次函送立法院行政院組織法修正案，設 13 部 4 會 5 獨立機關（共 22 個機關）。民國 94 年 3 月，因法案屆期不續審，行政院組織法第四次函送立法院，設 13 部 4 會 5 獨立機關（共 22 個機關）。民國 97 年 2 月，因法案屆期不續審，行政院組織法第五次函送立法院，設 14 部 7 會 5 獨立機關（共 26 個機關）。民國 97 年 5 月國民黨重新執政，並於 98 年 4 月經行政院院會通過新版草案 13 部 9 會 2 總處 1 行 1 附屬機構 3 獨立機關（共 29 個機關），函請立法院第六次審議，並於 99 年 2 月 3 日修正公布。行政院部會級組織由現行 37 個精簡為 29 個，新組織架構應該自中華民國 101 年 1 月 1 日開始啟動，惟半數以上的組織法律仍未通過立法。

另一方面，地方政府層次也因為從臺北和高雄兩個院轄市，轉變為在 2010 年底進行五都選舉，地方組織結構改變，因應此一情勢發展，地方層級行政組織與文官制度的研究也相應產生。

雖然在本文撰寫之際，行政院組織法體制下，應該進行的行政院各部會組織法律更新尚未完全通過立法，但是我國行政體系的中央政府組織架構，大致上已經完成制定憲法 60 年來第一次重大的組織改組。正由於中央政府組織改造牽涉範圍廣泛，相關議題眾多，因此我國行政學界無論在學術期刊論文、國科會委託研究計畫、政府委託研究計畫等各方面，都進行深入而廣泛的研究。

從文官制度的角度來看，過去 10 年中最大的改變是 1997 年修憲所要求的有關政府總員額之準則性法律，一直到民國 99 年 1 月才完成「中央政府機關總員額法」之立法工作，並和基準法、行政院組織法之修正，同時於 2 月 3 日修正公布。政府組織改造後之人事行政總處將專責管理中央政府員額管理之規劃、調整、監督、員額評鑑。中央政府員額總量高限以五院及所屬機關為適用範圍，總統府及國家安全會議為準用機關，中央政府機關員額劃分五類進行總量控管，總員額高限為 17 萬 3 千人，但不包括軍職人員及公立學校教職員。總員額法的立法精神是增進員額調配彈性，提升用人效能為目標。在員額總數不高過法定高限為目標下，各機關應於高限內進行人力彈性調控，增加行政效率，進行整體員額管理的策略規劃。文官制度的改變，除了中央政府總員額法之外，最重要的變遷是民國 99 年改變退休制度，延長退休年齡。民國 90 年代其他比較大規模的修法工作，尚包括公務人員任用法、公務人員陞遷法、公務人員俸給法、和公務人員考績法。

本文針對過去 10 年有關行政組織與文官制度之研究，將充分顯現以上政府組織和文官制度的法制改變。以下，本文將分段針對行政組織和文官制度兩大主題，分別檢討相關學者所進行的各項研究，並分別從「國科會研究計畫」、「其他政府委託研究計畫」、以及「期刊論文」，進行分析統計和論述。

貳、資料蒐集方法

有鑑於上述三項研究對象在數量上甚為龐大，進行撰寫和研究工作的學界人數眾多，為有效掌握分析範圍，本文所分析的學者，僅限於臺灣公共行政暨公共事務系所聯合會（Taiwan Association for Schools of Public Administration and Affairs, TASPAA）各會員系所的專任教師。2003 年成立的 TASPAA 目前已經有三十五個系所會員，由於 TASPAA 的發展已經得到行政學界制度性的肯定，密切相關的系所已經完全加入，甚至以政治經濟為名的系所也有加入者，就行政學者的涵蓋性而言，大致上應已概括。以本文所討論的「行政組織」和「文官制度」而言，未被涵蓋在 TASPAA 會員之專任教師內者，人數應該在個位數以下。整體而論，本文蒐集之 TASPAA 系所會員的教師共計 410 位，其中並包括退休（例如張世賢、吳瓊恩）、離職（江宜樺、江啟臣）、轉職（例如王信賢）的教師。

一、研究計畫

本文之研究得力於政府推動學術研究資訊公開化和要求上網的機制，研究計畫相關資料的蒐集，主要是透過「政府研究資訊系統」(Government Research Bulletin, GRB) (<http://grbsearch.stpi.narl.org.tw/GRB/>)，該資料庫涵蓋國科會計畫，以及行政院所屬機關委託之研究計畫。有關 GRB 系統之操作，首先是鍵入「教師姓名」，而後選定在 90 年度之後，所有「社會研究領域」之研究計畫。搜尋結果顯示，在國科會計畫方面，共計查得 1,335 件研究計畫，經編碼篩選後，與本文相關者計有 222 件，其中組織相關之國科會計畫有 109 件，文官制度相關之國科會計畫有 113 件。¹

必須說明的是，除 GRB 系統所涵蓋之行政院所屬機關委託研究計畫外，作者在資料蒐集過程中並透過協助，取得「考試院」委託研究計畫之相關資訊。整體而言，TASPAA 系所會員之教師共計執行 213 件「其他政府委託研究計畫」(行政院 191 件、考試院 22 件)，而經編碼篩選後，與本文相關者計有 123 件，其中與行政組織相關者計有 66 件，與文官制度相關者則有 75 件。

二、期刊論文

有關 TASPAA 系所會員教師所著之期刊論文資料，本文係查找「臺灣期刊論文索引系統」(<http://readopac.ncl.edu.tw/nclJournal/>)，將前述 410 位教師之姓名鍵入「作者」之查詢欄位，進行搜尋工作。經刪除未經審查程序 (peer reviewed)、偏向邀稿性質之期刊文章 (如「T & D 飛訊」、「研習論壇」、「國家政策論壇」) 後，與行政組織、文官制度相關者計有 601 篇，其中行政組織相關者有 216 篇，與文官制度相關者有 385 篇。針對期刊論文「合著」作者的處理方式，本文是將該文章歸屬於第一作者，若第一作者非為 TASPAA 系所會員之教師，則該文章之成果歸屬於第二順位或遞序之 TASPAA 系所會員教師。

本文進行分析的研究文獻，前後 10 年主要係指從 2001 年到 2011 年的資料，但為求資料的完整性和延續性，今年所能收集到的資料，也將之包括在內 (表一)。就方法學上來講，不無瑕疵，但有鑑於國內政治學界長年以來甚少進行文獻回顧之集體計畫，本文仍然將分析資料儘可能予以容納。另一方面，學術上的研究成果往往是落後指標，在計算研究成果時，本來就存在時間上的落差，本文進行分析也加以充分考慮。另一方面，有別於國外學術研究學門經常性針對特定時間內的期刊表現進行分析，分析的母體固定，計算時間的嚴謹度並不成為問題，這也有別於本文的敘述、分析和主要旨趣。

¹ 本文已儘可能集中鎖定在行政組織與文官制度 2 項研究主題，並儘量採用較為寬鬆的判定標準。在此研究過程中，無法達成完全精確的篩選標準，也應先行敘明。

表一 TASPAA 系所會員教師相關研究成果數 (2001~)

	行政組織	文官制度	小計
國科會計畫	109	113	222
其他政府委託研究計畫	66	75	123
期刊論文	216 (49)	385 (36)	601

資料來源：作者自行整理。

說明：括弧 () 內為刊登於 TSSCI 期刊的文章數。

參、行政組織之研究

一、期刊論文

基本上，由於行政學屬於跨學科的本質，行政學所探討的學術議題容易趨向重要而細瑣，關注的層面由中央政府到地方政府，由行政程序到政治決定，由服務細部規範到政策規劃，需要處理的面向多元而複雜，因此，要進行學術領域的回顧和分析，往往會遇到難以下手的困境。本文探討有關行政組織之研究，對於期刊論文進行分類，就會面臨難以歸類，或難以歸納出核心議題和理論趨勢的必然現象。針對行政組織之研究論文，在本文蒐集的 216 篇文章中，計有 49 篇刊登在「臺灣社會科學引文索引資料庫 (Taiwan Social Science Citation Index, TSSCI) 期刊。這些文章中，討論地方政府組織的有 18 篇，組織制度的有 18 篇，民營化的有 9 篇，中央政府的有 4 篇。在過去 10 年中，有關行政組織之學術論文，除了民營化以外，政府與民間的協力關係也是一個突出的主題。這一方面的論文共有 11 篇，佔整體文章總數的 22.4% (表二)。

表二 行政組織研究：TSSCI 期刊論文的主題分布 (2001~)

次主題 主題	發展	協力	理論	績效	小計
地方	11	5	2	0	18 (36.7)
制度	5	6	4	3	18 (36.7)
民營化	7	0	0	2	9 (18.4)
中央	3	0	1	0	4 (8.2)
小計	26 (53.1)	11 (22.4)	7 (14.3)	5 (10.2)	49

資料來源：作者自行整理。

說明：括弧 () 內為百分比。

在行政組織的期刊論文中，總計有 27 位作者，發表 49 篇刊登於 TSSCI 期刊的文章，並有 8 位學者發表數為 2 篇以上 (表三)。其中，最特殊的是，林淑

馨有關行政組織的 TSSCI 期刊論文數目最多，總共有 14 篇（佔所有篇數的 28%），但其中 9 篇，都在討論民營化的議題，並且主要從日本的經驗進行討論，例如：日本的民營化、日本鐵路改革的民營化、郵政事業民營化等等。林淑馨論文的另一主題是地方政府協力關係，也是從日本的經驗加以探討，例如：日本地方政府的非營利組織政策、日本地方政府與非營利組織協力關係之分析，日本地方政府促進非營利組織協力之理想與現實。其次，朱鎮明的期刊論文 4 篇分別討論：英國地方政府變革、臺灣府際關係、協力關係、媒體評鑑地方政府績效，研究重點在地方政府，但討論之面向有所不同。

表三 行政組織研究：發表 2 篇以上 TSSCI 期刊文章之學者（2001~）

作者	系所	篇數
林淑馨	臺北大學公共行政暨政策學系	14
朱鎮明	東華大學公共行政研究所	4
江大樹	暨南大學公共行政與政策學系	2
呂育誠	臺北大學公共行政暨政策學系	2
李長晏	中興大學國家政策與公共事務研究所	2
孫煒	中央大學法律與政府研究所	2
曾冠球	淡江大學公共行政學系	2
劉明德	中山大學公共事務管理研究所	2

資料來源：作者自行整理。

也許因為上段文章所討論的因素，有關行政組織的期刊論文中，討論行政組織理論的文章並不多見。其中，彭錦鵬有鑑於 20 世紀政府部門分權化與專業化的結果造成政府服務的碎裂化，引介發端於英國的「全觀型治理理論」；呂育誠從歷史制度主義探討公共組織變革的發展方向；趙永茂試圖從策略途徑，探索臺灣的府際關係與跨域管理架構。

二、國科會研究計畫

在過去 10 年中，國科會有關「行政組織」的研究計畫總共有 109 件，共有 45 位學者參與。研究的對象以出現頻率高低而言，分別是政府組織制度（39）、地方行政組織（39）、災害防救（13）、民營化（5）、中央政府（4）、教師（4）、行政法人（3）、獨立機關（2）。

進行國科會有關行政組織之委託研究學者 45 人中，呈現高度集中的情形。執行委託研究計畫件數最多的前 10 位學者，共執行 49 件，其中，有 4 人各執行 6 件，1 人 5 件，5 人各 4 件，佔所有件數的 45%（表四）。此外，執行國科會委託研究計畫件數 3 件的有 8 人，2 件的有 9 人，1 件的有 18 人。

就研究經費而言，在過去 10 年中，行政組織的研究計畫總共支出 4625.8 萬

元。獲得補助經費前 10 位學者的經費總額，占所有補助經費的 50%，因此集中的情形相當明顯（表四）。此外，獲得國科會經費補助超過 300 萬元的學者僅有 2 位，200 萬到 300 萬元的有 4 人，100 萬元到 200 萬元的有 13 人，低於 100 萬元的有 26 人，最低的補助經費是 15.6 萬元。

表四 行政組織研究：國科會計畫主持人之執行件數與經費（2001~）

主持人	系所	件數	經費總額(萬)
江瑞祥	臺灣大學政治學系	6	312.8
林淑馨	臺北大學公共行政暨政策學系	6	308.6
孫煒	中央大學法律與政府研究所	6	251.5
趙永茂	臺灣大學政治學系	6	274.3
江明修	中央大學客家政治經濟研究所	5	268.1
王信賢	臺北大學公共行政暨政策學系	4	171.3
王俊元	中央警察大學行政警察學系	4	190.4
林斌	稻江科技暨管理學院公共事務管理學系	4	148.4
紀俊臣	銘傳大學公共事務學系	4	132.6
胡龍騰	臺北大學公共行政暨政策學系	4	266.7
廖坤榮	中正大學政治系	3	134

資料來源：作者自行整理。

說明：本表主要列出補助件數及經費總額排名前 10 位的 TASPAA 系所會員教師，並以執行件數排序。其中，廖坤榮的執行經費總額為第 10 位，因此併列於表中。

綜整觀察補助件數及補助經費排名最前面的 10 人，所來自的學校最主要是臺北大學的林淑馨（6 件，308.6 萬元）、胡龍騰（4 件，266.7 萬元）、和王信賢（4 件，171.3 萬元）。其中，林淑馨的研究計畫主題集中在日本地方政府和非營利組織，王信賢的研究計畫主題集中在中國大陸的中介組織，胡龍騰的研究計畫主題則集中在績效資訊的管理，而彼等之研究計畫成果主要都表現在期刊論文的發表上。

就所有的國科會委託研究計畫而言，整體呈現比較清楚集中的兩項主題是，政府組織再造和非營利組織的研究。政府組織再造相關計畫，有 8 人參與，共 13 件計畫，經費支出 539.7 萬元。非營利組織相關計畫，有 11 人參與，24 件計畫，支出經費 986.5 萬元。其中，政府組織再造的相關計畫基本上比較偏向歷史分析或國外經驗的介紹，只有 2 件有關行政法人制度的研究，比較具有行政制度參採國外經驗用於我國的前瞻性與可行性研究。

三、其他政府委託研究計畫

相對於國科會研究計畫比較關注於基礎性的學術研究，其他政府委託研究計畫則均有明確的應用性需求。特別是在過去 10 年中，政府組織再造的推動工作，

必須進行不同層級、不同領域、不同個別需求的研究規劃，因此非屬國科會的政府委託研究計畫相對於 10 年以前，不論在品質上和數量上，都有明顯的成長。另外一個重要的因素是民進黨執政期間，行政院研考會爭取立法院的支持，自民國 95 年開始大幅度增加研究經費。

在過去 10 年中，政府各部會（包括考試院，以下同）有關「行政組織」的研究計畫總共有 66 件，共有 43 位學者參與。研究的對象以出現頻率高低而言，分別是地方行政組織發展（31）、中央政府組織發展（21）、組織制度（8）、警察組織（4）、行政法人（2）。進一步以研究內容的主題加以分類，如表五所示，政府各部會有關行政組織的研究計畫，主要集中在組織發展（42 件，2917.1 萬元）和組織績效（15 件，1584.3 萬元）。這兩大類就包括了研究經費的 87%。其他項目包括：協力（4 件，373.0 萬元）、貪污（2 件，136.1 萬元）、外國經驗（2 件，129.8 萬元）、法制（1 件，52.0 萬元）。

表五 行政組織研究：其他政府委託研究計畫主題之執行件數與經費總額（2001~）

主題	件數	經費總額（萬）
組織發展	42	2917.1
組織績效	15	1584.3
協力	4	373.0
貪污	2	136.1
外國經驗	2	129.8
法制	1	52.0
總計	66	5192.3

資料來源：作者自行整理。

執行政府各部會有關行政組織之委託研究學者 43 人中，並未如國科會研究計畫呈現高度集中的情形，只有 1 位具有地方政府實務經驗的學者紀俊臣執行 6 件委託研究計畫，1 位執行 4 件（陳敦源），3 位執行 3 件（江明修、張四明、蕭全政），其他都在 2 件以下。執行委託研究計畫的學者中，有 9 人各執行 2 件，其他 29 人各執行 1 件。

就研究經費而言，在過去 10 年中，政府各部會補助行政組織的研究計畫總共支出 5,192.3 萬元。如表六所示，獲得補助經費前 10 位學者的經費總額（2988.1 萬元），占所有補助經費的 57.5%，正如國科會研究計畫的情形，就經費集中補助的程度來看，也是相當明顯。此外，獲得國科會經費補助超過 400 萬元的學者僅有 4 位，超過 200 萬元低於 300 萬的有 4 人，超過 100 萬元低於 200 萬元的有 9 人，低於 100 萬元的有 26 人，最低的補助經費是 6.4 萬元。補助經費排名最前面的 10 人，所來自的學校主要是政治大學的孫本初（2 件，461.0 萬元）和陳敦

源(4件, 258.0萬元), 臺北大學的周育仁(2件, 414.0萬元)和張四明(3件, 220.0萬元)。

表六 行政組織研究:其他政府委託研究計畫主持人之執行件數與經費總額(2001~)

主持人	系所	件數	經費總額(萬)
紀俊臣	銘傳大學公共事務學系	6	405.0
陳敦源	政治大學公共行政學系	4	258.0
江明修	中央大學客家政治經濟研究所	3	241.0
張四明	臺北大學公共行政暨政策學系	3	220.0
蕭全政	臺灣大學政治學系	3	160.0
孫本初	政治大學公共行政學系	2	461.0
吳濟華	中山大學公共事務管理研究所	2	460.8
周育仁	臺北大學公共行政暨政策學系	2	414.0
章光明	中央警察大學行政警察學系	2	211.8
朱景鵬	東華大學公共行政研究所	2	156.5
小計		29	2988.1

資料來源:作者自行整理。

說明:本表主要列出補助件數及經費綜額排名前10位的TASPAA系所會員教師,並以執行件數排序。

和國科會研究計畫比較不同的是,政府各部會的委託研究最突出的研究主題是政府組織再造的相關計畫,總共有30位學者主持研究38件計畫,共使用3,096.2萬元。這些研究計畫中比較重要的包括:吳濟華的《高高屏區域治理機制建構》、《高雄市縣合併總體發展政策規劃》。周育仁對於臺北縣政府組織職掌和效能提升的《大都會政府體制的研究》。紀俊臣的研究計畫則包括:《台中縣市合併改制直轄市的自治法規之銜接》、《臺灣基層組織整合》、《鄉鎮市自治項目檢討與改革配套》、《地方政府組織結構與功能之研究》、《行政區劃與鄉鎮市自治問題》、《新北市行政區域調整委外研究規劃》。

肆、文官制度之研究

一、期刊論文

在過去10年中,刊登在TSSCI期刊的文官制度相關文章,總共36篇。這些文章中幾乎涵蓋文官制度的各面向,大略上加以分類,討論行政倫理的有4篇,多元化4篇,待遇3篇,保障3篇,契約人力2篇,高級文官1篇,任用1篇,考選1篇(表七)。其他文章則探討公務人員的各項理論或實際議題,例如接班人才計劃、知識分享、文武關係、裁量行為、工作滿意度、工作價值等等。

表七 文官制度研究：TSSCI 期刊論文的主題分布（2001~）

次主題 主題	管 理	倫 理	多 元 化	待 遇	陞 遷	理 論	任 用	考 選	人 力	績 效	小 計
制度	9	6	3	3	3	2	1	1	1	1	30
契約人力	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
地方文官	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
中高階文官	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
警察	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
小計	13	6	4	3	3	2	1	1	1	2	36

資料來源：作者自行整理。

文官制度的相關 TSSCI 論文中，總計有 20 位作者，發表 36 篇刊載於 TSSCI 期刊的文章，並有 10 位學者發表數為 2 篇以上（表八）。其中，刊登篇數最多的是施能傑，共 4 篇文章，分別討論考選制度、薪資績效化、公務倫理、文官體系能力與政府競爭力。彭滄雯刊登的 3 篇文章全部都在討論職場上的戀情關係，和黃煥榮的 3 篇文章相當類似。趙達瑜的三篇文章則全部討論公務人員的保障。蔡秀涓的 3 篇文章則分別探討組織信任、人力資本理論、工作價值觀。彭錦鵬的 2 篇文章分別探討高級文官團制度的趨勢，和英國公部門待遇制度改革。黃朝盟 2 篇文章討論組織精神力和行政倫理。蔣麗君 2 篇文章檢討公務人員與行政電子化、資訊人員員額配置。蘇偉業的 2 篇文章，則係比較臺灣與香港政府契約人力制度，以及探討初任公務人員職位配置採用的「分發」制度。

表八 文官制度研究：發表 2 篇以上 TSSCI 期刊文章之學者（2001~）

作者	系所	篇數
施能傑	政治大學公共行政學系	4
彭滄雯	中山大學公共事務管理研究所	3
黃煥榮	臺北市立教育大學社會暨公共事務學系	3
趙達瑜	暨南大學公共行政與政策學系	3
蔡秀涓	東吳大學政治學系	3
胡龍騰	臺北大學公共行政暨政策學系	2
彭錦鵬	臺灣大學政治學系	2
黃朝盟	臺北大學公共行政暨政策學系	2
蔣麗君	成功大學政治學系	2
蘇偉業	政治大學公共行政學系	2

資料來源：作者自行整理。

從以下兩段關於研究計畫的描述和分析，可以清楚看出，研究計畫相當普遍

的是期刊論文的撰述基礎。尤其是當期刊論文作者的國科會研究計畫主題呈現明顯集中於某些議題的情形下，將研究成果發表於 TSSCI 期刊上，被接受的程度可望相對提高。

二、國科會委託研究計畫

在過去 10 年中，國科會有關「文官制度」的研究計畫總共有 113 件，共有 36 位學者參與。研究的對象以出現頻率高低而言，分別是人事行政各項業務（81）、教師（6）、地方政府人事行政（5）、契約人力（4）、政務人員（4）、檢察（3）、警察（4）、中高階人員（2）、法院（2）、國營事業（1）、軍人（1）。其次，就人事行政各項業務的 81 件加以細分，就包括：人事管理（29）、倫理（14）、貪污（9）、訓練（7）、多元化（7）、保障（5）、績效管理（3）、職能（2）、人事行政理論（2）、退休（1）、待遇（1）、任用（1）。

執行國科會有關行政組織之委託研究學者 36 人中，呈現高度集中的情形。執行委託研究計畫件數最多的前 10 位學者，共執行 63 件，佔所有件數的 55.8%。其中排名第一的學者陳敦源執行 11 件，佔所有件數的一成。執行國科會委託研究計畫件數 8 件的有 2 人（黃煥榮、余致力），7 件的有 1 人（蔡秀涓），6 件的有 1 人（黃東益），5 件的有 3 人（賴志峰、蕭元哲、王金壽），4 件的有 2 人（趙達瑜、胡龍騰）（表九）。此外，執行 3 件的有 8 人，2 件的有 8 人，1 件的有 10 人。

就研究經費而言，在過去 10 年中，文官制度的研究計畫總共支出 6686.6 萬元。獲得補助經費前 4 位學者的經費總額，佔所有補助經費的 46.5%。獲得補助經費前 10 位學者的經費總額，更佔所有補助經費的 68.7%，因此資源分配集中的情形相當明顯（表九）。獲得國科會經費補助最高的學者陳敦源執行研究的計畫 11 項，研究經費 1,260.0 萬元，佔所有文官制度研究經費的 18.8%。余致力執行研究的計畫 8 件，研究經費 735.7 萬元。王金壽執行研究的計畫 5 件，研究經費 612.0 萬元。研究經費 200 萬元到 300 萬元之間的有 4 人，100 萬元到 200 萬元的有 10 人，低於 100 萬元的有 18 人，最低的補助經費是 12.0 萬元。

表九 文官制度研究：國科會計畫主持人之執行件數與經費（2001~）

主持人	系所	件數	經費總額(萬)
陳敦源	政治大學公共行政學系	11	1,260.8
黃煥榮	臺北市立教育大學社會暨公共事務學系	8	273.4
余致力	世新大學行政管理學系	8	735.7
蔡秀涓	東吳大學政治學系	7	263.5
黃東益	政治大學公共行政學系	6	503.0
賴志峰	逢甲大學公共政策研究所	5	292.2
蕭元哲	義守大學公共政策與管理學系	5	287.3

王金壽	成功大學政治學系	5	612.2
趙達瑜	暨南國際大學公共行政與政策學系	4	115.4
胡龍騰	臺北大學公共行政暨政策學系	4	190.7
謝俊義	臺北市立教育大學社會暨公共事務學系	3	177.9

資料來源：作者自行整理。

說明：本表主要列出補助件數及經費綜額排名前 10 位的 TASPAA 系所會員教師，並以執行件數排序。其中，謝俊義的執行經費總額為第 10 位，因此併列於表中。

陳敦源的研究計畫主要核心骨幹為臺灣文官調查的多年期計畫，歷年的研究主題包括《臺灣民主治理機制鞏固之研究：權力轉換與文官中立》、《優質民主治理鞏固之研究：從民眾與公共管理者評估政府的民主回應、中立能力、與制度課責》、《民主治理下的政府效能：公共服務動機、繁文縟節、與政務／事務關係》等等。

黃煥榮的國科會研究計畫主要關注兩個面向，也就是多元化和行政倫理，多元化的討論議題則針對師徒之間性別關係、性別差異與生涯發展，行政倫理則討論職場戀情。余致力的國科會研究計畫絕大部份都在討論貪污的議題，其中多年期的研究計畫則針對兩岸四地貪腐研究進行期刊論文的評估，及對臺灣廉政的調查。蔡秀涓的國科會研究計畫關注的主題比較多元，包括：公共服務倫理政策、公務人力資本政策、公務人員組織信任模型、契約性公務人力政策。黃東益的國科會研究計畫主要主題針對基層公務人員對公民參與態度的研究、政務官與民主治理的多年期研究、組織重組與政務領導。

就整體國科會研究計畫而言，有關文官制度的研究計畫基本上和研究者的長期研究興趣密切結合，研究的主題除了上述執行較多研究計畫的學者所呈現個人化的集中情況外，例如有些學者專注於對於司法體系人員的研究、對於公務人員保障的研究、對於國小教師的研究等等，可以發現研究主題集中有助於研究計畫持續得到國科會補助的機率。

三、其他政府委託研究計畫

和行政組織研究相同的情形是，相對於國科會研究計畫比較關注於基礎性的學術研究，其他政府各部會委託研究計畫則均有明確的應用性需求。在過去 10 年中，政府各部會（包括考試院）有關「文官制度」的研究計畫總共有 75 件，共有 47 位學者參與。研究的對象以出現頻率高低而言，分別是人事行政各項業務（47）、中高階人員（11）、地方政府人員（7）、契約人力（3）、軍人（3）、政務人員（1）、教師（1）、醫事人員（1）、關務人員（1）。其次，就人事行政各項業務的 47 件研究計畫再加細分，其出現頻率是：貪污（10）、管理（8）、任用（6）、訓練（5）、績效（4）、人力（3）、多元化（2）、考選（2）、服務（2）、待遇（2）、退休（2）、倫理（1）。

和前述兩大類分析比較不同的是，執行政府各部會委託研究計畫的學者分佈的程度，除了少數幾位例外，是相當分散的。執行研究計畫件數較多的，包括孫本初執行 7 件研究計畫、陳俊明 6 件、彭錦鵬 4 件、席代麟 3 件，其它學者 2 件的有 12 人，1 件的有 31 人（表十）。

表十 文官制度研究：其他政府委託研究計畫主持人之執行件數與經費總額（2001~）

主持人	系所	件數	經費總額(萬)
孫本初	政治大學公共行政學系	7	360.2
陳俊明	世新大學行政管理學系	6	894.0
彭錦鵬	臺灣大學政治學系	4	211.5
席代麟	銘傳大學公共事務學系	3	136.8
江明修	政治大學公共行政學系	2	128.0
余致力	世新大學行政管理學系	2	131.2
呂育誠	臺北大學公共行政暨政策學系	2	80.7
柯三吉	開南大學公共事務管理學系	2	44.9
洪永泰	臺灣大學政治學系	2	652.3
張世賢	中國文化大學行政管理學系	2	76.2
莊文忠	世新大學行政管理學系	2	156.4
陳勁甫	元智大學社會暨政策科學學系	2	180.0
黃一峰	淡江大學公共行政學系	2	74.5
劉坤億	臺北大學公共行政暨政策學系	2	99.0
蔡秀涓	東吳大學政治學系	2	76.6
蕭全政	臺灣大學政治學系	2	172.8

資料來源：作者自行整理。

說明：本表主要列出執行件數 2 件以上的 TASPAA 系所會員教師，並以件數排序。

就研究經費而言，在過去 10 年中，其他政府委託研究執行的文官制度計畫，總共支出 4,946.0 萬元。然而，如果進一步觀察政府各部會委託研究計畫的經費分佈，將會發現如果扣除掉法務部對於廉政指標的巨額補助，則政府對於文官制度改革的研究，經費投注是相當薄弱的。在過去 10 年中，陳俊明從 96 年開始就持續進行廉政指標的年度調查工作（每年投入經費約 67.0 萬元）和臺灣廉政狀況的調查（投入經費 595.0 萬元），同期間，洪永泰也執行廉政指標的研究工作（投入經費 56.0 萬元）。因此，縱然政府各部會在文官制度方面投注研究經費 4,946.0 萬元，如果扣除廉政指標及其研究的經費 1,546 萬元，則實際上在 10 年中，政府對於文官制度方面的研究經費就只有 3,400 萬元。

執行有關文官制度研究計畫最多的孫本初，其研究主題主要在於公務人員的

訓練及其績效評估等 6 件研究計畫，另外也包括醫事人員的進用管理。彭錦鵬的研究主題包括高級文官的考選任用、忠誠查核、公研雙軌制度、及人力資源改革方向。

我國和其他已開發國家目前所共同面臨的挑戰是，人口結構產生少子化、老年化所形成的「雙殺現象」，勞動人口的負擔因之逐漸沈重，同時也面臨失業率不斷攀升的就業結構。在此情形下，1980 年代以來先進民主國家不得不進行公務人員員額精簡的措施，並推出進行文官制度管理分權化、效率化、市場化的改革措施。同時由於各國平均壽命不斷提高、退休人員享受相對優渥退休待遇的結果，造成各國政府長期財政負擔沈重的危機，不得不持續進行公務人員退休制度的改革。但是我國人事行政總處在面臨國內外環境重大挑戰之際，其研究經費則少得可憐。在過去 10 年中，惟一真正討論待遇制度的研究計畫是劉坤億所執行的《我國公務人員待遇制度改進方案之研究》，但是受限於研究經費及承辦機關的自我設限，研究計畫並未得到適當的重視與後續的政策規劃。其次就以危機情況相當嚴重的退休制度而言，政府各部會也未付出適當的重視和研究。對於我國中央政府每年需要付出 4,000 億元以上的人事費，但是每年對於待遇制度的研究經費竟然不到 200 萬元，並且長年以來都是如此，確實為不可思議之研究資源分配。如果再考慮政府一年編列退休撫卹支出及債務利息達 1,400 億元，則文官制度有待研究與革新之處，實為不勝枚舉。

伍、結論

過去 10 年中，我國行政學界對於行政組織和文官制度的研究，由於教學人力因應新成立系所的需求而增加，研究能量明顯提升。同時由於政府因應國際情勢而進行組織改造，學界對於行政組織變動進行廣泛深入的研究，也有相當明顯的成果。中央政府總員額制度終於通過立法，地方政府組織因為院轄市數目增加而有大幅變動，都使各項研究計畫陸續得到重視和推動。

過去 10 年 TSSCI 的論文中，有關組織研究的有 49 篇，文官制度有 36 篇，但是本文統計分析由 TASPAA 專任教師的角度進行搜尋則發現，在各種專門期刊中，有關組織研究的論文高達 219 篇，文官制度方面則高達 387 篇。過去 10 年中，學術發展的評量機制幾乎完全集中在 TSSCI 期刊的論文，造成學術界非常強烈的批評和反彈，一直到 2012 年 6 月才在政策上進行修正，嘗試從整體學術發展的務實角度，重新建立學術成果衡量的機制。² 本文檢視所有非 TSSCI 期刊論文中，仍有許多高品質又具有政策改革意涵的學術論文，對學術界和實務界而言，具有針對國際環境變化深入分析與論述的價值。行政學正如管理學一

² 朱敬一、賀陳弘、牟中原、孫以瀚（2012）。〈我們該如何看待「科研指標」？〉。《中國時報》，2012 年 6 月 25 日，<http://news.chinatimes.com/forum/11051401/112012062500384.html>。同時，本文認為，人文社會研究有相當的地域性，其發表形式也不限於期刊論文。

樣，不但無法獨立於公部門運作的「環境」，更需要與公部門，尤其是相關的政府部門進行密切的互動和討論，並提供深入、即時的分析。政府部門所提供的學術研究平台和相關期刊，正扮演此一重要角色，並成為純粹學術研究和政治考量的政府政策之間的觀念橋樑，甚至於提供為前瞻性、預防性的政策觀念平台。另一方面，政府部門所出版的期刊在過去幾年中，也有積極朝向 TSSCI 相關評審機制方向的改進措施，以建立嚴謹的審查制度，例如考試院出版的《文官制度季刊》。

行政學的研究由於跨學科的本質，又必須具有公部門實際運作的經驗性檢討，幾乎無法透過憑空想像而產生實際可行的理論和方法，因此也就必須倚賴政府部門所提供的研究資料、機制和經費，以進行實地訪查和調查研究（參見表十一、表十二）。一方面政府各部門應該依據民國 94 年底制定的「政府資訊公開法」，積極、主動發布政府運作之各項資料，以提供學界更方便的研究素材，另一方面也應不斷改進政府經費支持的各項學術和實務研究計畫之評審機制，以獲得最大的研究效益。

表十一 行政組織研究：TASPAA 系所會員教師研究成果概況(2001~)

項目		數量	經費總額(萬)
期刊論文	TSSCI	49	
	總計	216	
研究計畫	國科會委託	109	4,625.8
	其他政府委託	66	5,192.3

資料來源：作者自行整理。

表十二 文官制度研究：TASPAA 系所會員教師研究成果概況(2001~)

項目		數量	經費總額(萬)
期刊論文	TSSCI	36	
	總計	387	
研究計畫	國科會委託	113	6,686.6
	其他政府委託	75	4,946.0

資料來源：作者自行整理。

然而從本文分析中也可觀察到，對於行政組織和文官制度的研究，在研究資源的配置上，在某些部分出現高度集中的情形。研究資源能夠進行有效的集中配置，對於成長中的研究領域，可能是正確的分配，特別是基礎調查研究的經費如果能夠充分而且寬裕，對於後續的相關研究所能造成的效益，是可加以肯定的。例如對於廉政指標的研究及持續性的調查，對於建立清廉的政府，將具有學術與實務上的價值。另外對於文官體系的調查，如果能夠符合學界的需求，並預見外國先例可能移植到國內的可能發展，而建構合適並被廣泛運用的資料庫，也是值

得期待的學術基礎建設。

不過，我國的國家規模和政府、文官體系規模顯然無法提供毫無限制的研究資源，因此也就更需要珍惜研究資源，不斷進行學術研究的資源分配之分析，並逐漸建立導向型的學術研究願景，和社會需求進行更為密切的結合。

觀察 21 世紀各國公部門運作的環境，由於全球化、科技化、人口變遷、民主政治帶來的政府財政危機等因素，各國組織結構和文官制度都正進行巨幅、廣泛、迅速的政策修正。有關組織研究和人力資源管理的研究，因此也都必須透過網路搜尋的機制，進行更為頻繁的研究和更新。例如英國政府從 2012 年 4 月開始，將其中央政府文官訓練制度全面改為民營化的競爭機制，但是國內相關專業期刊中在其後出版的論文，仍然敘述該國「歷史上」的「訓練現況」。這一現象顯示，行政學者進行學術研究時，不能忽視公部門運作的國內外環境已經發生重大變遷的事實，而必須時時引為警惕。