

基層官僚人員裁量行為之初探： 以台北市區公所組織為例

曾冠球*

摘要

官僚裁量是公共行政領域中的重要與持續性議題。長期以來，論者即指出基層官僚人員亦因位處政策輸送末端，而握有公共資源配置與裁罰決定上可觀的裁量權，甚而被認為是在從事「政策制定」的功能。儘管這類人員角色重要，但卻少有研究系統性地聚焦在探究如「官僚人格」與領導等變數，究竟如何影響渠等之行為。本文發展出一個官僚裁量的概念性架構。此架構是由官僚人格與領導兩個獨立變數所構成，試圖針對變數關係提出假設，並使用變異數分析與典型相關等統計方法來考驗假設。研究結果部份支持了原先假設，本文將就其意涵提出說明。

關鍵詞：基層官僚、官僚人格、領導風格、裁量

*國立政治大學公共行政學系博士生。

收稿日期：93年2月29日；第一次修訂日期：93年6月4日；接受刊登日期：93年6月4日。

前言

一、研究動機

公共行政學科研究中，行政裁量是少數橫跨「行政法學」與「組織理論」領域的研究議題。從法制的角度而言，裁量研究多聚焦於其定義、瑕疵種類，以及瑕疵後果等問題的探討¹。而其分析實益則涉及法律效果層面之影響。不過，相較於對法規與裁量間複雜關係的著墨，組織理論的研究者則較關注於組織內部複雜的社會與政治過程，包含成員的動機、信念與態度等因素加諸裁量行為的影響。此也凸顯兩種研究途徑的大異其趣之處。

至少在組織社會學研究中，論者已從不同角度提出其觀察發現²（Hill, 1997: 186-193）。譬如說，裁量行為不可避免地存在於層級組織之中，而組織系絡裡自不可能有所謂的「全然控制」觀念。再者，主管對部屬裁量空間的限縮作為，很可能影響彼此間信賴關係的存續。至於主管本身的權力行使（包含法令規制）方式，若無法切合部屬的組織承諾類型，則將衍生出控制問題，亦即造成兩造雙方的不信任感。此外，行動者本身若無法妥善地處理法規衝突或法規曖昧不明等問題，致使行為上出現抱殘守缺之現象時，亦可能出現「過度順服」的病態官僚人格。換言之，組織社會學的觀點，引導吾人不妨從組織系絡角度，釐探基層官僚裁量行為的起因、轉折與造成結果，進而藉由管理制度之設計，以誘使組織成員態度與行為的改變。

就現實面觀之，基層官僚組織與民眾的互動最為頻繁與密切，生態系絡與一般公共組織可能有別，舉其要者如下：其一，基層官僚與民眾接觸頻繁，難以避免人際互動上的緊張；其二，基層工作內容的單調性，可能引發人員的工作倦怠感；其三，基層官僚的職務列等普遍不高，可能影響工作士氣的發揮。此等因素若併同基層人員的高流動率來思考，將使問題的處理上益形複雜。儘

1 有關裁量定義，如法律效果的行政裁量與構成要件事實的不確定法律概念之區辨；裁量瑕疵的種類，如裁量逾越、裁量濫用與裁量怠惰等；裁量瑕疵的後果，指司法機關介入審查的程度。請參見吳庚（民84：101-122）。

2 詳 M. Hill（1997）引述 H. A. Simon、A. Dunsire、C. Fox、A. Etzioni 等人觀點所作的討論。

管如此，基層官僚人員本身卻握有政策輸送末端的裁量權，甚而憑藉其業務執行上的相對「自主性」（autonomy）³，而能遁逃於組織權威的羈束與控制（Lipsky, 1980: 16-18），因而影響公共服務品質甚鉅。此凸顯出基層官僚的組織系絡，對其成員態度與行為——特別是裁量行為產生之影響，乃有深入探究價值。

儘管行政裁量的研究，長久以來即被行政學者視為學科領域的核心議題。不過文獻回顧中卻也發現，國內鮮有針對官僚裁量行為之特定主題，係從「組織理論」角度，進行系統性地檢視，經驗研究成果相當闕如。多數行政裁量的文獻，仍偏重於理論層面或應然層次的闡述。惟裁量理論與實際間可能存在的落差，以及西方理論自始「平行輸入」的結果，不免使吾人對本土基層人員裁量行為的實然面發展，蒙上一層神祕面紗而欠缺實際瞭解。是以，吾人遂有針對基層官僚的裁量行為進行實證研究之必要。

二、研究問題

基層官僚組織的獨特工作情境，對人員心理與行為產生的影響，乃本研究問題意識之所在。一如前述，儘管基層官僚類型眾多，或扮演民眾專業諮詢，協助解決問題的角色，或規制其違法行為，以維社會和諧之責任，惟其共通特色在於與民眾接觸相當頻繁，而此互動過程卻免不了造就緊張關係——服務需求與供給間落差的可能⁴。類此工作情境對於人員工作動機與行為，可能產生的潛移默化效果，毋寧是值得探究的焦點。

3 自主性的概念適用於不同的分析單位，如個人、組織與國家等。若以組織為分析單位時，概念上 J. Q. Wilson (1989) 係將其界定為「機關對特定政策領域所享有的無爭論之管轄權」。操作層面上，此等官僚自主性可泛指機關本身免於受民選官員控制、有能力抗拒其他機關的掠奪（predation），以及擺脫零星任務的交辦等面向。惟無論是以個人或組織為分析單位，自主性常指行動者本身所具有的資源擴張或免於課責能力。詳見 B. A. Ellison (1995: 164-169) 對 F. E. Rourke (1984) 《Bureaucracy, Politics, and Public Policy》乙書變項的批判與討論。

4 就機關形象而言，機關性質（如管制機關與非管制機關）很可能產生爭議性的看法。同理，與民眾接觸愈頻繁的機關，面臨民眾的抱怨也可能愈為頻繁。經驗觀察結果顯示，民眾對服務預期結果的落差，進而損及其個人利益的因素，乃導致官民兩造衝突的主因。

由於 M. Lipsky 指出基層官僚人員係職司準政策制定的角色，但深值吾人注意者，乃組織系絡對人員裁量行為所造成的影響，更攸關整體為民服務品質之所繫。除了與民眾互動頻繁而衍生的人際緊張外，基層人員的工作動機，似乎還受到許多內部環境因素如工作內容欠缺豐富化、升遷發展機會受限、管理制度如工作分配、超勤津貼、績效獎金規劃的不合理，甚至領導統馭等因素的制約，進而或明或隱地左右著每位基層人員的工作期許、承諾與責任，以至於自我功效感（self-efficacy）的發揮，連帶地亦型塑了民眾對服務品質的感受。此先驗或後天的因素，亦經常係組織行為領域學者所熱衷探討之議題。

綜上所述，本文探討的主要問題如下：

基層人員工作動機與使命所構成的人格特質，是否影響其裁量權之行使？

基層人員工作上接受的領導方式，是否影響其裁量權之行使？

基層人員的官僚人格、領導風格與裁量權行使間之關係為何？

壹、基層官僚組織與裁量行為

一、基層官僚人員的「決策」角色

基層官僚組織是民眾與政府互動最密切的場域之一。基層官僚人員因位處政策輸送的末端，而握有公共資源配置與裁罰決定上可觀的裁量權，甚而被認為是在從事「政策制定」的功能⁵（Lipsky, 1980: 13；Moore, 1990: 191）。在此情形下，某種程度上，基層人員乃得以豁免於組織權威的羈束，而保有其業務執行上的相對自主性。

至於裁量的定義，從法制理論途徑而言，其界定大致有寬鬆與嚴謹之差異。寬鬆的定義乃認為，裁量係指「行政官僚在權限的範圍內，所享有多種作為或不作為的自由」（Davis, 1969: 4；轉引自 Hill, 1997: 181）。至於較嚴謹的看法，則主張裁量概念不宜與「判斷」發生混淆。亦即，裁量指涉法規所授予的決策適宜性之考量，而判斷則指法規的簡單詮釋。由於裁量既係鑲嵌在法規

5 蓋從民眾切身感受角度觀之，基層人員的裁量作為，幾可謂是抽象公共政策具體化的表徵。

的結構中，故論者也認為兩者界分，應只有程度上差異而已，亦即區辨之實益並不大（Hill, 1997: 181-182）。

行政裁量大致可分為兩種形式⁶：其一，準立法的（legalislativ-like）政策決定權威；其二，通案性政策如何應用至具體個案的權威（Bryner, 1987: 6）。而行政裁量之必要性，乃因抽象的法規轉化至實際的行動層次，其間必須歷經人為的詮釋與選擇過程。M. Lipsky（1980: 15-16）已舉出基層官僚工作的若干特性，以闡釋嚴格限縮裁量可能面臨的困難。其一，基層官僚的工作情境極為複雜，難以巨細靡遺地規範所有細節；其二，某些情境有賴基層官僚作出符合人性的價值判斷；其三，基層裁量本身可提昇官僚人員的自尊（self-regard），並使服務對象深信基層官僚影響其福祉甚鉅。基於以上理由，基層官僚的每日工作便經常涉及裁量權的行使，且其難有限縮的可能性。

儘管裁量是所有層級的官僚人員不可避免的行為，但 M. Lipsky 對於該行為的合法性問題則未見其說明，而多從官僚工作系絡層面進行現象的描述⁷。J. Vinzant 與 L. Crothers（1996: 460-464）則是從如下的觀察角度，引導吾人思索裁量活動的實際意涵。其一，官僚制度的觀點：即傳統政治與行政的二分主張，如 F. J. Goodnow 所謂的「政治是國家意志的表示，行政是國家意志的執行」，因此政治人物的職責是負責決策，而官僚則是扮演執行的角色。官僚型模因而強調官僚人員是效率的推手，及其落實中立能力價值的重要。其二，公共政策的觀點：由於政策執行本身無法全然地採用「由上而下」的途徑，執行過程自無法避免調適、妥協與裁量等因素的介入。其三，專業主義的觀點：強調專業規範與社會化過程，將有助於和緩專業與民主間的緊張關係。其四，政治的觀點：乃試圖合法化公共行政人員在治理過程所扮演的角色，如新公共行政學派人士，即大力鼓吹行政人員應扮演社會公平維護者的神聖任務。由此觀之，渠等觀點進一步地指出了官僚裁量的必要性，儘管對裁量行為背後所依據之判準上（Vinzant and Crothers, 1996: 464），仍未作清楚地交代。

6 此分類近似於後述的政治（立法）與行政功能的二分觀點。

7 詳見後續「官僚人格」類型所作的討論。

如此觀之，裁量行為本身的合法性基礎為何呢？J. L. Mashaw（1983；轉引自 Hill, 1997: 184-185, 211-224）曾提出三種與行政決策有關的「裁量正義型模」（models of discretionary justice），分別是：「官僚理性型模」、「專業處置型模」，以及「道德判斷型模」。其中，官僚理性型模係主張，決策應盡可能地反映原初政策制定者的觀點，故裁量旨在確保政策執行。專業處置型模乃主張應將專業的技能應用於複雜情境中，以及直覺判斷的不可避免，故裁量旨在達成顧客滿意。道德判斷型模則主張公平與互依性是重要的，故裁量的主要目標在於解決衝突。是以，J. L. Mashaw 提供吾人檢視基層官僚裁量行為合理化的依據。

綜上所述，有關基層官僚組織與裁量行為間的關係，似可歸結以下幾點看法：其一，基層官僚人員扮演某種政策制定的角色；其二，基層官僚組織裁量行為有其存續的必要性；其三，裁量活動可從多元角度檢視其合法性意涵；其四，裁量行為可能是植基於不同的心智判準。

二、組織系絡因素對裁量行為的影響

有關影響官僚人員工作動機、信念與態度的因素，長久以來即組織行為領域學者所熱衷探討的問題。如 H. G. Rainey（1997: 197）便指出「組織成員的行為與態度，乃受制於組織任務、組織結構與過程、領導過程與組織文化等因素的交互影響」。易言之，組織系絡的相關因素皆可能以複雜交織過程的型態，而影響官僚人員的工作期許、自我功效感之發揮，以至於工作績效的表現等⁸。

（一）官僚人格與裁量行為

官僚行為的研究是組織理論家關懷的重心。儘管其研究面向有別，但官僚人格（bureaucratic personality）與組織行為間的關係，則是一個可供切入觀察的角度（Hill, 1997: 197）。官僚人員經常予人一種負面的印象，如所謂的「儀

8 官僚社會化的過程中，人員本身很可能發展出獨特的人格取向。不同的人格特質對於組織目標的達成有否助益，仍須視其個別的工作動機而定。然從達成組織使命的角度而言，管理者的職責無非是致力於提昇管理制度的合理性，並包括領導統馭在內的能力。

式性行為」(ritualistic behavior)、「官僚僵化」(bureaucratic rigidity)、「低度風險承擔」(low risk-taking)等現象。若推究其原因，則可能有不同看法。此等看法縱難得出確切的答案，惟論者普遍還是同意這樣的觀點，即主張官僚行為終究脫離不了「組織系絡」與「個人特質」間交互作用的結果⁹(Hill, 1997: 197 ; Warwick, 1975: 99)。此一觀點，也開起吾人思考官僚人格的特質在裁量行為上之解釋力，並進一步地深究型塑此等人格特質背後的動因。

R. P. Hummel (1994 ; 史美強 譯，民 86: 13-14) 的觀察頗為深刻而抽象，其乃從心理學角度，闡述源於組織結構的兩種力量塑造了官僚人格。其一，層級節制是個人的超我 (superego)：層級節制的存在，乃有意無意地引導著個人的思惟傾向；其二，工作說明取代了自我 (ego)：工作自主權受制於工作說明的規範。換言之，官僚體系透過層級節制來壓抑個人良知，同時以分工來控制員工的自我控制權，自我因而逐漸地喪失對事物是非與對錯的判斷能力。分析至最後，Hummel 甚而指出官僚體系導致人類心靈面臨嚴重扭曲的境地。

與 Hummel 所不同者，M. Lipsky (1980) 的涉入角度顯然是偏重於官僚生活的敘事。Lipsky 認為瞭解官僚行為的關鍵，宜先對其工作系絡有所掌握。蓋基層官僚是經常與民眾互動的一群人，面對著不同的個案，亟可能衍生出多元的服務需求，故其工作上勢將承受著某種無止境的壓力。申言之，此等工作上的挑戰約略如下：其一，資源短缺：滿足基層人員落實良好服務品質的資源，始終處於匱乏的局面；其二，需求大於供給：能力所及的服務，始終追趕不上民眾遞增的需求；其三，目標期待曖昧：官僚的角色期待，始終必須因應或配合多元參照團體的要求；其四，績效指標曖昧：缺乏市場交易機制，亦使決策品質難以評估；其五，非自願性的服務對象：公共服務的壟斷性，影響基層人員與服務對象的互動品質 (Lipsky, 1980: 27-70)。此外，由於基層人員的工作

9 M. Hill (1997) 舉 Merton 與 Marx 兩人致力於探究官僚人員的典型 (stereotype) 為例，闡述官僚僵化可能出於人員在充滿法規束縛系絡工作的結果，抑或官僚組織有意招募那些不具彈性人格的人員所致。D. P. Warwick 亦提出類似看法，認為官僚行為是人格特質與環境因素塑造兩種因素的交互作用所致。其並進一步地闡釋報償制度 (reward system) 的誘因設計，對於官僚行為可能產生的影響。

多屬片段性，個人本身無法確切地掌握最終工作成果，承辦案件的時效壓力，亦不允許渠等與服務對象有過多的互動機會，復以工作步調非其所能掌控等因素之加總，致使基層人員屢承受著工作疏離感的困擾（Lipsky, 1980: 75-79）。此一發展結果，多數基層人員可能轉而漠視服務對象的權益，或吝於表現出設身處地的關懷感受。疲於應付工作壓力的結果，基層人員的心理層面自也逐漸地發展出偏好的處理模式，亦即仰賴「例規」來處理服務對象的需求，此即 Lipsky（1980: 140-142）所謂的「服務對象處理心態」（client-processing mentality）。

不可否認者，並非所有的基層人員皆抱持相同的工作態度，也許有更多人確實是抱持著服務社會的熱忱投入公職。儘管如此，Lipsky（1980: xii）卻語帶悲觀地表示，渠等很可能在面臨上述工作困境後，遂漸進地澆熄了原初的服務熱忱。Lipsky 的說法，若根據經驗研究結果來加以詮釋，某種程度上似也呼應了公、私組織員工的「利他」動機，不具有統計上顯著性差異之看法（Wright, 2001: 564-565）。

官僚人員的工作動機問題，或許難以得出確切性答案¹⁰。儘管如此，經濟學者對於官僚工作動機與行為的看法，普遍持有一套合理的推論邏輯。舉例而言，W. A. Niskanen（1971）把那些影響官僚人員效用函數的因素，諸如薪資、權力、預算遞增等皆視為誘因類型，官僚人員進而被視為是致力於「極大化效用」（maximize utility）（Rainey, 1997: 212-213）之人士。如出一轍地，A. Downs（1967: 81-83）也持類似之見，視官僚人員為「效用極大化者」¹¹（utility maximizers）。申言之，構成該效用函數的因素本身，乃包含「自利」與「利他」兩種動機成分，前者如權力、收入與聲望等，後者如奉獻公共利益的企圖（Downs, 1967: 85）。Downs（1967: 88-89）進一步地運用此概念基礎，來闡述其所謂的官僚類型，即「爬升者」、「保守者」、「狂熱者」、「倡導者」、「政治家」等五種。不同類型的官僚人格，其動機排列有如光譜

10 例如研究結果可能因抽樣或部門選取上差異等因素，而影響其判讀。

11 效用極大化者可視為行為者能有效地因應外在價格波動變化，在既定收入條件下調整採購的數量，以滿足一己消費需求。A. Down（1967）整本書的討論，就是建立在「理性」、「自利」，以及「官僚組織內部面向與外部功能之互依性」等三大假設上。

分析上的連續體。析言之，「爬升者」乃將權力、收入與聲望等納入其價值結構，並試圖極大化此等價值。「保守者」亦重視權力、所得、聲望、便利與保障，並致力確保此等既得利益。儘管如此，位居光譜另一端之「狂熱者」，則是忠誠於相對狹隘的政策或概念，權力追求也與影響這類政策的企圖有關。

「倡導者」則忠誠於較廣大的組織，權力追求旨在影響這類組織的政策。「政治家」忠誠於整體社會的福祉，權力追求是為了影響國家的政策。

A. J. Meltsner (1976: 14-49) 亦從官僚行為者的誘因角度進行分類，只不過其討論對象是政策分析人員罷了。Meltsner 係根據「政治技巧」與「分析技巧」的高低，而將政策分析人員析分為四類，即「技術家型」、「政客型」、「企業家型」、「佯裝者」。除佯裝者不具討論實益外，餘三者無論在動機、成功標準、主要資源、影響幅度，以及政策分析的態度上，皆有其差異。單就動機與態度層面而言，「技術家型」的工作動機源於其政策研究的興趣，其本身可謂是身處官僚組織的學術研究者，習慣秉持去政治 (apolitical) 態度，潛心於客觀的分析。「政客型」則較關注於自我的生涯發展，分析本身只不過是發揮個人影響力的手段。「企業家型」是介於技術家型與政客型的混合體，政策分析旨在追求政策偏好，而分析本身則是發揮政策影響力的手段。

事實上，S. T. Moore (1990: 196-202) 的分類亦隱含自利與利他 (自利與使命感混合) 之成分，儘管其研究對象乃針對社會福利工作者。Moore 係將社工人員分為三類，即「干預者」、「離群者」(withdrawns)、「修習生」。「干預者」的政策承諾感最強，渠等乃將自己視為是變革推動者，以改善服務對象的消極生活觀為職志。「離群者」的工作態度消極，只求安穩地渡日，對待服務對象的態度則相當機械化。「修習生」則具有反思的能力，樂意與服務對象溝通互動，故不會採取一視同仁的對待方式。

綜上所述，有關官僚人格與裁量行為之關係，似可歸結以下幾點看法：其一，官僚人員的態度與行為，並無法自外於環境的影響力；其二，官僚人格與其工作動機密切相關；其三，不同官僚人格可能表現出不同的行為模式。

(二) 領導風格與裁量行為

所謂的「領導」是指「足以導引與激發組織成員共赴事功的能力」（Rainey, 260），亦即是領導者運用統馭技巧，激發被領導者的自主追隨意願。J. Vinzant 與 L. Crothers（1996）兩人則別出心裁地以「領導」概念架構，來闡釋基層官僚所負有的使命責任，甚而主張官僚裁量本身就是一種領導行為¹²。就此而言，基層官僚似乎也被期待能肩負某種「宏觀領導」的能力¹³。

領導行為普遍存在於官僚組織的所有層級中。不同階層的主管人員亦負有不同的領導職責¹⁴。不過普遍而言，管理者如何確保組織成員能有效地達成組織目標，仍須回歸至領導統御的討論，如獎優汰劣、論功行賞等作為。儘管如此，在領導理論中，更有系統地討論乃聚焦於所謂「領導風格」的議題上，如早期所熟知的「特質理論」（trait theories），直至晚近的「認知資源使用理論」（cognitive resource utilization theory）等皆屬之¹⁵。不過典型上，至今最廣受採用者莫過於早期人稱「團體動力學」（group dynamics）之父——K. Lewin（1948）所提出的三種領導類型：「權威式」、「民主式」，以及「放任式」領導。「權威型」領導者，對部屬的活動會進行嚴密控制，而且排除其決策參與的空間。「民主型」領導者，則鼓勵組織成員參與決策，尊重多數決的法則

12 J. Vinzant 與 L. Crothers（1996: 471-472）指出：「基層官僚本身或許不具有領導頭銜，但他們卻有權力動員組織、法律、道德，以及社會資源，來達成公共目的，在某些個案中，他們還能有效地引導社群成員的行動，因為他們的選擇對社群氣候與公共輿論，足以產生深遠的影響，故而我們可以透過像評估領導者方式一樣的標準，來評估他們的選擇」。如此說來，領導提供了一個很好的架構，以引導吾人思考基層官僚應有的作為。

13 這類觀點晚近逐漸受到公共行政領域學者重視，如 R. C. Box（1998）近著《Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century》，對行政人員角色期待的探討。

14 行政機關的使命，有很多乃源於立法授權或行政命令而來。儘管政策目標本身可能是多元的、含糊的，甚至是隱含某種衝突性，但行政主管仍須肩負起貫徹政策目標的責任，以確保人民交付使命的達成。行政主管還必須盡可能地維護機關獨特的能力與角色之價值，並鼓勵組織成員能奉獻於核心組織價值。另外，行政主管在進行內部管理之同時，亦須與外界利益相關人士打好關係，以尋求良好的政策支持。上述行政主管扮演的角色內容，即屬行政高階領導（executive-level leadership）要求範疇，也是 L. D. Terry（1995: 64-67）所指稱的「行政捍衛者」（administrative conservator）之角色功能，

15 領導理論甚多，且愈後期的理論概念也較複雜。基於後續變項的操作能力與研究旨趣，本文僅擇取較典型的理論作為探討與論述的題材。以下內容若無特別引註者，主要參考 H. Rainey（1997）第 11 章，以及 C. B. Jr. Graham 與 S. T. Hays（1986）第 5 章的介紹與說明。

運作。「放任型」的領導者，幾乎是秉持「無為而治」的作風，亦即給予部屬諾大的行動自由，而不加以拘束。儘管如此，後期的研究發現，則悲觀地提出了領導風格未定論看法，亦即有關民主與權威式領導的孰優孰劣問題，仍屬見仁見智。

另一廣受討論的研究則是「俄亥俄州立大學研究」（Ohio State studies）。此際研究者已不再探討領導優劣的問題，轉而透過問卷調查方式，來試圖探究不同的領導面向，包括所謂的「體恤結構」（consideration structure）與「創發結構」（initiating structure）。「體恤結構」下領導者對待部屬有情有義，故而彼此間是採取一種雙向式溝通，故該結構又名為「關係導向」模式。「創發結構」下領導者，重視一切與工作績效和生產力有關的課題，主管與部屬間的分際嚴明，因此該結構又名為「任務導向」模式。值得注意的是，此研究成果指出了領導者的行為本身可能兼含上述兩種類型，亦即領導應以連續體的概念界定之，而不可誤認為兩者關係是極端互斥的。

職是，不同的領導風格類型，對於主管與部屬間之互動關係，抑或有效地引導部屬偏差行為等問題，勢將造成某種程度影響。儘管領導風格本身優劣，實難有定論可言，但迄今普遍的看法，可能還是同意領導風格與領導情境應併同思考，亦即一般所主張「權變領導」的觀點。

三、研究架構與研究假設

（一）研究架構

根據前述討論，影響基層官僚裁量權行使的組織特性，大致可歸結如下：其一，基層工作情境複雜，法規難以規範所有細節，因而賦予基層人員彈性、適法的處理權限；其二，因無法巨細靡遺地規範裁量權的行使方式，組織的控制能力顯然存在某種縫隙；其三，基層官僚屢面臨有資源不足、需求遞增、多元目標、績效曖昧，以及工作疏離感等工作壓力的困擾；最後，為了因應工作上的挑戰，基層人員遂也發展出獨特的「應付機制」（coping mechanism）。

但事實上，官僚的組成並非是一均質的整體，官僚人員更非具有相同的行為模式。除既有背景因素外，組織系絡影響力經由個人心理機制的過濾，迭發

展出不同的工作動機與使命，以及個人與組織間之承諾感。此外，從光譜上對官僚動機—自利與利他的分類，亦可顯示出官僚人員行為模式多樣化之可能性。

不過，領導者的角色功能乃在設定目標與鼓舞士氣，以順利地完成組織使命。如組織學者 A. Etzioni (1961) 指出：領導型態應切合組織成員的屬性 (Hill, 1997: 190)，否則將影響主管與部屬間關係之維繫。如此說來，不同的領導風格，勢將對組織成員的態度與行為造成某種程度影響。依此而論，為回答本文的研究問題，亦即：其一，基層人員工作動機與使命所構成的人格特質，是否影響其裁量權之行使？其二，基層人員工作上接受的領導方式，是否影響其裁量權之行使？其三，基層人員的官僚人格、領導風格與裁量權行使間之關係為何？綜合前述推論的結果，本文提出如下研究架構。

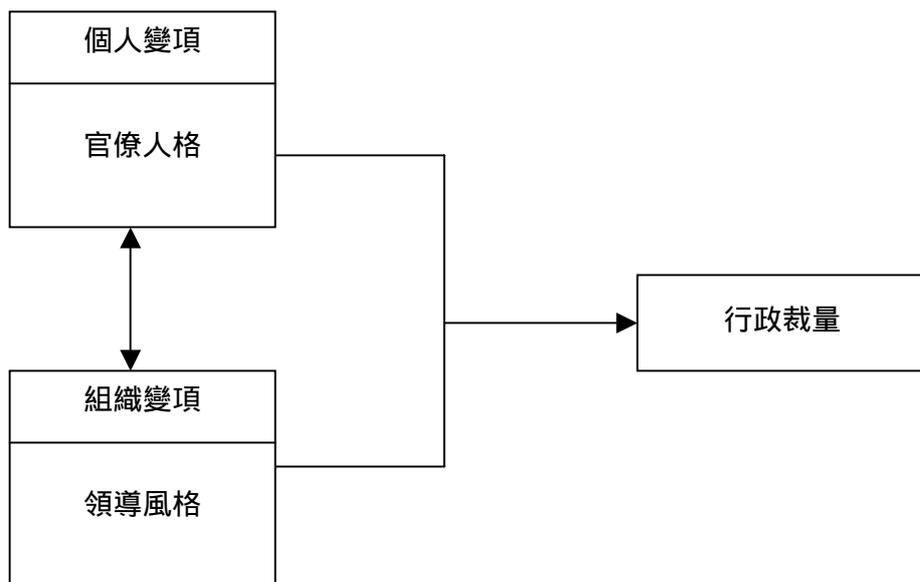


圖 2-1：研究架構圖

從該架構圖可以瞭解，官僚人格（保守者、升遷者、狂熱者、倡導者四種型態）與領導風格（民主式、放任式、權威式三種型態），是本研究的自變項（包含個人與組織變項），其乃單獨地或經由彼此間之交互作用，而直接或間接地對裁量行為產生不同的影響。為釐清上述變項的意涵，茲說明如次：

1. 自變項

官僚人格層面，論者已從動機的差異性，建構出不同類型的官僚人格。相較於 A. J. Meltsner (1976) 與 S. T. Moore (1990) 的分類模式，A. Downs (1967) 採用動機連續體的概念加以說明，顯然在分類上是更具有系統性¹⁶，故本文以其作為變項設計的參考基礎。儘管如此，綜考區級基層組織的文化、生態與人員屬性，乃刪除了所謂的「政治家」官僚人格類型的討論。換言之，本文官僚人格類型的概念特徵如下：「爬升者」指把機關視為達成個人目標場域之基層人員；「保守者」指厭惡變革或只圖維持安定與方便之基層人員；「狂熱者」乃指將自己奉獻於追求自認為對機關有利目標之基層人員；「倡導者」指致力於維護機關特有立場之基層人員。析言之，機關中典型的爬升者行為表徵，可能會對眾人所談論之升遷話題引起其個人高度之側目、引頸企盼，甚或熱衷與人品評機關中的人事動態等。典型的保守者行為表徵可能排斥任何對工作現狀的改變，或抱持「多做多錯、少做少錯」之類的信條。典型的狂熱者行為表徵可能鮮少注意其他同仁的工作情形，同時對所屬單位中存在的問題也慣於以直言不諱的方式表達。典型的倡導者行為表徵可能甚為重視案件處理結果是否有利於機關發展。

領導風格層面，本文將領導風格分為「民主式」、「權威式」、「放任式」三種類型。除放任式外，民主與權威式領導的概念操作上，仍可參考「關係取向」與「任務導向」領導模式的界定。職是之故，本文「民主式」領導，係指主管能夠以開放心胸，多方關照並樂於接納部屬想法，並反映在彼此間的建設性互動上。行為上同仁對直屬長官的領導作風，可能普遍會有受尊重的感覺。「權威式」領導指主管本身的心胸狹窄，不願意傾聽部屬意見，並有堅持

16 究其實，Downs 觀點與 Meltsner (1976) 觀點有許多不謀而合之處。蓋如所謂的企業家型官僚，即近似於 Downs 的「倡導者」與「政治家」混合體；「技術家型」又近似於「保守者」。

己見的決策傾向。一種行為表徵可能是，對於直屬長官的命令，作部屬的可能只有聽命行事，而沒有商榷餘地。「放任式」領導指主管無心領導部屬，工作上亦任由其發揮，遂予人不管事的刻板印象。一種行為表徵可能是，直屬長官不太清楚或無意清楚部屬的工作實情。

2. 依變項

本文將行政裁量區分「依法行事型」、「專業型」、「良知型」三種型態。所謂「依法行事型」，係指基層人員的裁量作為，無論處於何種情形下，僅以滿足適法性的最低要求，因而在執法手段的選取上，遂予人一種「不通情理」刻板印象。例如，「凡事依規定辦理」即可能是行為人的工作信念。「專業型」係指基層人員的裁量作為，能夠秉持專業倫理與規範，在適法性的前提下，進一步地推昇服務品質上的價值判斷空間。例如，行為人可能會盡其所能地汲取有同樣訓練背景同仁在處理類似案件之豐富經驗。「良知型」指基層人員的裁量作為，能秉持交互主觀的同理心，在適法性的前提下，保留服務品質的價值判斷餘地。例如，「良知」本身即可能有意無意地引導行為人對法令的解釋。依此而論，本文的行政裁量概念，非僅侷限於經由「法規」所授予的決策適宜性之考量，而應擴大解釋為在既有權限下對決策的影響力。

(二) 研究假設

基於研究架構的說明，本文提出如下三項研究假設¹⁷：

假設一：不同官僚人格類型的基層公務人員，具有不同行政裁量類型。

本文認為，官僚人格隱含著個人在官僚體系中，歷經長期社會化過程而塑造出來的人格取向，不同人格特質更隱含了工作動機之殊異，特別是自利與利他程度上差異。一旦基層官僚的行為動因，係取決於「自我利益」與「組織利益」間權衡後之發展結果，則人員本身特有的行事風格——包含行政裁量權的行使，自可從人格特質的角度進行某種程度的推論。

假設二：接受不同領導風格的基層公務人員，具有不同行政裁量類型。

17 若依 R. Dubin (1978: 109-111) 說法，互動法則 (law of interaction) 的效率層次有四，由低至高依次為：變項間關係的有與無、變項間關係的方向、變項間的共變性、變項間關係的變動幅度。依此而論，本文研究假設的層次，主要還是探討變項間關係是否存在的問題。

本文認為，基層工作普遍單調而繁瑣，制式化工作甚容易導致人員面臨嚴重的倦怠感，甚而是產生官僚體系的通病—疏離感。此時主管人員若無法有效地發揮領導統御能力，則勢必嚴重影響工作推動品質。由於領導風格的差異，很可能影響部屬對工作的投入程度，以及為民服務角色的自我期許，則可以推論領導風格很可能影響裁量權行使模式。

假設三：官僚人格類型與所接受的領導風格，對於行政裁量權的行使，彼此間具有某種程度的關係。

本文認為，基層人員長期在官僚體系社會化結果，固然發展出某種穩定的人格特質，但並不代表此即全然無法改變其任事態度。所謂「帶兵要帶心」，領導者若能秉持身先士卒、同甘共苦的任事態度，自有可能引起部屬的起而效尤。換言之，不同類型官僚人格固有其不同的行事風格，惟領導風格若能切合其人格屬性，則將有助於導正或強化其工作行為模式，進可推論官僚人格與領導風格的組合，很可能影響裁量權行使模式。

貳、問卷調查與分析

一、問卷編製

由於問卷設計之初，國內、外似無相關主題的經驗研究，因而欠缺量表可供參，故嘗試依據研究架構中變項關係，自行設計量表¹⁸。問卷設計內容可分為三個部分，分別是：「行政裁量」、「官僚人格」、「領導風格」。第一部分為依變項的行政裁量，可細分為三種面向，即「依法行事」、「專業取向」、「良知取向」。每一面向先發展出數道題目，經判斷其鑑別能力後修刪而成。因此，該部分共得二十二道題。第二部分為自變項的官僚人格，可區分為四種面向，即「爬升者」、「保守者」、「狂熱者」、「倡導者」。題目發展過程同第一部分，因此共得二十四道題。第三部分為自變項的領導風格，亦

18 文獻回顧無法透過前人成果的有效問卷整合過程，而得出較為完整指標。為彌補此一不足，問卷內容主要透過英文文獻中概念的演繹，及公務經驗豐富同學的交叉檢查而得。

可區分為三種面向，即「民主式」、「權威式」、「放任式」。題目發展亦同前述，因此共得二十道題。

本問卷除個人資料外，其餘測量題目皆採用 R. Likert 的五點計分法，其程度依次為「從未」、「偶爾」、「多半」、「經常」、「總是」，其中正向題之計分由一分至五分，反向題則是採反向計分。

二、施測過程

本問卷施測對象為台北市十二個區公所之行政人員，調查過程有親自發放與回收者，亦有透過各區公所秘書室的研考人員協助發放與回收。每個區公所發出 50 份問卷，共發出 600 份問卷，淘汰不適合問卷後，有效問卷 373 份。研究樣本個人屬性資料的分佈情形，請參見附錄一說明。

三、因素命名與信度分析

有關問卷的效度分析方面，本研究排除個人資料部分以外的題目後，即將其餘題目依三大部分，各自進行因素分析與信度分析。因素分析係採用「主成份分析法」(principal components analysis)，作為因素選取與計算方法。另考量因素與因素間之關係可能並非呈現零相關，故以「斜交轉軸法」(oblimin rotation)，作為因素轉軸分析。

就第一部分「行政裁量」而言，本研究係採「因素組型矩陣」(factor pattern matrix)，以解釋每個因素對變數的貢獻度，就得出因素重新命名後，共計有五項主要因素。就第二部分「官僚人格」而言，亦採用因素組型矩陣，就得出因素重新命名後，共計有六項主要因素。就第三部分「領導風格」而言，同樣亦採用因素組型矩陣，就得出因素重新命名後，共計有四項主要因素。

此等因素再經由信度分析，得出 Cronbach 的信度係數，經刪除 值低於 0.6 以下最低接受值之因素後，茲將因素命名、因素負荷量、累積解釋變異量，以及 值整理如附錄二說明。

必須說明者，因素分析的結果與原先題目旨意大有出入。就「官僚人格」部分而言，原先依特定概念而設計的題組乃被打散為新的題組，亦即問卷設計已因實際受訪的結果，而迫使研究者必須回頭重新審視、推導，以及歸結出新的題組下所欲表徵之人格類型，此即經由信度分析篩選之後，歸結出特定因素下新的題組特徵所重新命名之「獨善其身」（註：自私、冷漠與守舊特質）、「自我功效」（註：講求個人對機關貢獻度）、「生涯發展」（註：關切個人升遷與人事異動）等三個因素¹⁹。在解釋變異量方面，以獨善其身因素所佔的 26.2 最高；有關「領導風格」部分，則仍保持原有的「放任領導」、「民主領導」、「集權領導」等三個因素。在解釋變異量方面，以放任領導因素所佔的 31.6 最高；最後，有關「行政裁量」部分，亦因被打散後重新審視並命名為「慎思明辨」（註：秉持專業與操守）、「交互主觀」（註：重視同儕眼光）、「良知導向」（註：秉持道德良知）、「依法行事」（註：堅持照章辦事）等四個因素。在解釋變異量方面，以慎思明辨因素所佔的 35.0 最高。

四、資料分析方法

針對回收的有效問卷，本研究係以 SPSS for Windows 10.0 的套裝軟體來進行資料分析。考量研究變項的性質差異，以及統計方法適用性等問題，本研究有關官僚人格與領導風格之變項，在行政裁量類型上是否具有顯著差異部分，採用的是「單因子變異數分析」（One-way ANOVA）；至於官僚人格與領導風格變項的組合，在行政裁量類型上是否具有顯著差異的部分，則採用「二因子變異數分析」（Two-way ANOVA）統計方法。採用變異數分析的主要理由，乃因此等統計分析工具係用以檢定兩個以上樣本平均數差異之方法²⁰。單

19 原先對照 Downs 的四種人格類型而設計的題組之所以會被打散，一種可能原因是，此等概念的操作並不容易作到精確而普遍的現象描述，故當把原先設計好的題組置放於具體的情境中受測，受訪者便可能產生了某種創造性的曲解。研究者只好依重新被解讀過，並具有特定系絡（基層組織）意涵的新的人格類型，作為新的討論題材。當然，這並無改於自變項「仍是官僚人格」的事實，只是所欲指涉的類型必須遷就實際受訪結果，而作新的解讀、詮釋、歸納與分類。

20 變異數分析旨在探究依變項之間的差異，是受到那些自變項之影響，以作為決策參考之依據。

因子變異數分析是指只有一個自變項的變異數分析，亦即關心一個自變項對於依變項平均數的影響；若同時考慮二個自變項，同時檢測多個平均數的差異，則須使用二因子變異數分析。以上分析結果若有顯著差異存在，還將利用 Scheffe 法進行事後比較，以釐清究竟是那些組別平均數之間存有差異。

此外，本研究的自變項如前述分析，包括：獨善其身、自我功效、生涯發展、放任領導、民主領導、集權領導等六個變項；依變項則包括了慎思明辨、交互主觀、良知導向、依法行事等四個變項。在釐清上述顯著差異之餘，為求瞭解兩組變項間的相關性，亦即為尋找上述六個自變項的加權值與四個依變項的加權值，使該六個自變項之線性組合分數與四個依變項之線性組合分數之相關達到最大值，故本研究亦採行「典型相關」(Canonical correlation) 分析法。

參、官僚人格與裁量行為的實證分析

為瞭解基層人員不同的官僚人格特質，在行政裁量類型之差異情形。本文擬藉由單因子變異數分析之統計方法，來探討基層人員官僚人格特質的殊異，在行政裁量類型上之差異情形，以回答假設一「不同官僚人格類型的基層公務人員，具有不同行政裁量類型」，分析結果列表說明如下。

一、獨善其身型官僚人格方面

表 3-1 係以單因子變異數分析，檢定獨善其身型官僚人格特質的基層人員，在行政裁量類型上之差異情形。由該表內容可知，高、中、低分組的獨善其身型官僚人格特質的基層人員²¹，在行政裁量的各種類型上，皆未達顯著性水準 ($p>0.05$)。這似乎顯示台北市十二個區公所基層工作者在慎思明辨、交互主觀、良知導向、依法行事等四種裁量類型上，並不會因基層人員的獨善其身型官僚人格而有所差異。換言之，基層官僚人員的獨善其身型人格，不會影響行政裁量的類型。

21 本研究的自變項部分，係將樣本依次數分配比例，分成低、中、高三個組別，以對依變項進行單因子變異數分析。

表 3-1：獨善其身型人格與行政裁量類型的差異性檢定

類型	組別	人數	平均數	F 值	差異組別
慎思明辨	低	121	29.9587	2.182	
	中	109	29.3853		
	高	125	28.8240		
交互主觀	低	123	14.3577	0.753	
	中	110	14.6909		
	高	129	14.8372		
良知導向	低	121	19.1736	0.401	
	中	109	18.7982		
	高	127	18.7953		
依法行事	低	120	15.7167	0.552	
	中	110	16.1600		
	高	127	15.9449		
*p<0.05					

二、自我功效型官僚人格方面

表 3-2 係以單因子變異數分析，檢定自我功效型官僚人格特質的基層人員，在行政裁量類型上之差異情形。由該表內容可知，高、中、低分組的自我功效型官僚人格特質的基層人員，在行政裁量的各種類型上，皆已達顯著性差異水準（ $p<0.05$ ）。這似乎顯示台北市十二個區公所基層工作者的自我功效型官僚人格，會對慎思明辨、交互主觀、良知導向、依法行事等四種裁量類型有所影響。換言之，基層官僚人員的自我功效型人格，會影響行政裁量的類型。

再以 Scheffe 法進行事後比較發現，在慎思明辨、交互主觀、良知導向等三種裁量類型上，高分組的自我功效型人格特質的基層人員，與中、低分組的自我功效型的基層人員之間，具有顯著性差異；在依法行事的裁量類型上，高分組的自我功效型人格特質的基層人員，亦與中分組的自我功效型的基層人員之間，具有顯著性差異。儘管四種裁量類型的分組與低分組之間差異皆不甚明顯，惟至少某種程度上，似已顯示自我功效型的人格特質若愈明顯，則其愈

可能影響行政裁量權的行使。換言之，基層人員自我功效型人格特質明顯程度，與運用的行政裁量類型之間，應具有某種程度的正相關。

表 3-2：自我功效型人格與行政裁量類型的差異性檢定

類型	組別	人數	平均數	F 值	差異組別
慎思明辨	低	135	28.5259	11.320*	3>1
	中	118	28.9576		3>2
	高	107	30.9720		
交互主觀	低	137	13.8467	10.939*	3>1
	中	117	14.5299		3>2
	高	111	15.6847		
良知導向	低	134	18.6721	9.018*	3>1
	中	119	18.5462		3>2
	高	109	20.1743		
依法行事	低	136	15.3676	6.761*	3>1
	中	118	15.8559		
	高	109	16.6606		
*p<0.05					

三、生涯發展型官僚人格方面

表 3-3 係以單因子變異數分析，檢定生涯發展型官僚人格特質的基層人員，在行政裁量類型上之差異情形。由該表內容可知，高、中、低分組的生涯發展型官僚人格特質的基層人員，在行政裁量的慎思明辨類型上，已達顯著性差異水準（ $p<0.05$ ）。這似乎顯示台北市十二個區公所基層工作者的生涯發展型官僚人格，會對慎思明辨型裁量有所影響。換言之，基層官僚人員的生涯發展型人格，會影響慎思明辨的裁量類型。

針對達到顯著性差異水準的類型，再以 Scheffe 法進行事後比較發現，中分組的生涯發展型人格特質的基層人員，與低分組的生涯發展型的基層人員之間，具有顯著性差異。

表 3-3：生涯發展型人格與行政裁量類型的差異性檢定

類型	組別	人數	平均數	F 值	差異組別
慎思明辨	低	116	30.2500	3.896*	2>1
	中	128	28.7578		
	高	116	29.2328		
交互主觀	低	118	14.5085	1.231	
	中	130	14.3923		
	高	119	14.9916		
良知導向	低	115	19.0174	0.962	
	中	129	18.5659		
	高	118	19.2119		
依法行事	低	117	16.0729	0.484	
	中	127	15.7244		
	高	118	15.8983		
*p<0.05					

綜上所述，本文經由單因子變異數分析法，來檢定基層人員的不同官僚人格特質，在行政裁量類型上的差異情形，部分研究結果達到了統計上的顯著性水準。亦即，基層人員的自我功效型官僚人格，會對慎思明辨、交互主觀、良知導向、依法行事等四種裁量類型有所影響；且其中之高分組自我功效型人格特質的基層人員，皆與低分組自我功效型的基層人員之間，具有顯著性差異。至於生涯發展型官僚人格，僅會對慎思明辨型裁量有所影響；且其中之中分組生涯發展型人格特質的基層人員，與低分組生涯發展型的基層人員之間，具有顯著性差異。是以，有關本文之「不同官僚人格類型的基層公務人員，具有不同行政裁量類型」的假設，已獲得部分的支持。換言之，研究結果已不再如過往般僅籠統地提出人格特質會影響裁量行為之命題，而是更清楚地指出究竟是何種人格特質較可能影響裁量行為，甚或是對何種裁量類型會產生影響。特別是講究個人對機關貢獻度的自我功效型人格特質的基層人員，其行為普遍對各種裁量類型產生程度不一之影響，尤其值得我們重視。本文總結部分將作引伸討論。

肆、領導風格與裁量行為的實證分析

為瞭解基層人員接受不同的領導方式後，在行政裁量類型之差異情形。本文擬藉由單因子變異數分析之統計方法，來探討基層人員面對不同領導風格之殊異，在行政裁量類型上之差異情形，以回答假設二「接受不同領導風格的基層公務人員，具有不同行政裁量類型」，分析結果列表說明如下。

一、放任式領導風格方面

表 4-1 係以單因子變異數分析，檢定接受放任式領導的基層人員，在行政裁量類型上之差異情形。由該表內容可知，不同組別的放任式領導風格下的基層人員，在行政裁量的慎思明辨、依法行政類型上，已達顯著性差異水準 ($p < 0.05$)。這似乎顯示台北市十二個區公所基層工作者在放任式的領導風格下，會對慎思明辨、依法行政型裁量有所影響。換言之，在放任式領導下的基層官僚人員，會影響慎思明辨、依法行政的裁量類型。

針對達到顯著性差異水準的類型，再以 Scheffe 法進行事後比較發現，無論是在慎思明辨或依法行事的裁量類型上，高分組放任式領導風格下的基層人員，與低分組放任式領導風格下的基層人員之間，具有顯著性差異。

表 4-1：放任式領導與行政裁量類型的差異性檢定

類型	組別	人數	平均數	F 值	差異組別
慎思明辨	低	124	28.4032	6.307*	3>1
	中	96	29.6875		
	高	130	30.1846		
交互主觀	低	128	14.4922	0.713	
	中	97	14.9691		
	高	130	14.5769		
良知導向	低	127	18.7874	0.187	
	中	95	18.8842		
	高	131	19.0687		
依法行事	低	125	15.4320	3.109*	3>1
	中	97	15.9278		
	高	131	16.2901		

* $p < 0.05$

二、民主式領導風格方面

表 4-2 係以單因子變異數分析，檢定自我效能型官僚人格特質的基層人員，在行政裁量類型上之差異情形。由該表內容可知，不同組別的民主式領導風格下的基層人員，在行政裁量的各種類型上，皆已達顯著性差異水準 ($p < 0.05$)。這似乎顯示台北市十二個區公所的基層工作者，接受民主式的領導風格下，會對慎思明辨、交互主觀、良知導向、依法行事等四種裁量類型有所影響。換言之，基層官僚人員所接受的民主式領導風格，會影響行政裁量的類型。

再以 Scheffe 法進行事後比較發現，在慎思明辨、良知導向、依法行事等三種裁量類型上，高分組民主式領導風格下的基層人員，與中、低分組民主式領導風格下的基層人員之間，具有顯著性差異；在交互主觀的裁量類型上，高分組民主式領導風格下的基層人員，僅與低分組民主式領導風格下的基層人員之間，具有顯著性差異。儘管除慎思明辨的裁量類型外，其餘三種裁量類型的中分組與低分組之間差異皆不甚明顯，惟至少某種程度上，似已顯示基層人員接受民主式領導若愈明顯，則其愈可能影響行政裁量類型的發展。換言之，基層人員接受民主式領導風格的明顯程度，與運用的行政裁量類型之間，應具有某種程度的正相關。

表 4-2：民主式領導與行政裁量類型的差異性檢定

類型	組別	人數	平均數	F 值	差異組別
慎思明辨	低	110	27.7818	22.104*	3>1
	中	131	29.1527		3>2
	高	109	31.3486		2>1
交互主觀	低	110	13.9364	6.104*	3>1
	中	133	14.4361		
	高	111	15.3874		
良知導向	低	111	18.1351	6.862*	3>1
	中	133	18.7368		3>2
	高	107	19.9626		
依法行事	低	111	14.9459	15.431*	3>1
	中	132	15.7803		3>2
	高	109	16.9450		
* $p < 0.05$					

三、集權式領導風格方面

表 4-3 係以單因子變異數分析，檢定接受集權式領導的基層人員，在行政裁量類型上之差異情形。由該表內容可知，不同組別的集權式領導風格下的基層人員，在行政裁量的慎思明辨、交互主觀、良知導向、依法行政類型上，皆未達達顯著性差異水準（ $p>0.05$ ）。這似乎顯示台北市十二個區公所基層工作者在集權式的領導風格下，不會對慎思明辨、交互主觀、良知導向、依法行政等四種裁量類型有所影響。換言之，在集權式領導下的基層官僚人員，不會影響行政裁量的類型。

表 4-3：集權式領導與行政裁量類型的差異性檢定

類型	組別	人數	平均數	F 值	差異組別
慎思明辨	低	114	29.3772	0.618	
	中	114	29.0789		
	高	125	29.6960		
交互主觀	低	113	14.4248	1.181	
	中	114	14.3421		
	高	129	14.9147		
良知導向	低	113	18.5929	1.171	
	中	115	18.7304		
	高	125	19.2880		
依法行事	低	112	16.0625	0.586	
	中	115	15.6609		
	高	126	18.8651		

* $p<0.05$

綜上所述，本文經由單因子變異數分析法，來檢定基層人員接受不同的領導方式後，在行政裁量類型上的差異情形，部分研究結果達到了統計上的顯著性水準。亦即，在放任式領導下的基層官僚人員，會影響慎思明辨、依法行政的裁量類型；且其中之高分組放任式領導風格下的基層人員，與低分組放任式領導風格下的基層人員之間，具有顯著性差異。至於民主式領導下的基層官僚人員，則會對慎思明辨、交互主觀、良知導向、依法行事等四種裁量類型有所影響；且其中之高分組民主式領導風格下的基層人員，皆與低分組民主式領導

風格下的基層人員之間，具有顯著性差異。是以，有關本文之「接受不同領導風格的基層公務人員，具有不同行政裁量類型」的假設，獲得了部分的支持。同樣地，此研究結果也不再如過往般僅籠統地提出領導風格會影響裁量行為之命題，而是更清楚地指出究竟是何種領導風格較可能影響裁量行為，甚或是對何種裁量類型會產生影響。特別是願意尊重部屬意見，樂於與部屬交換意見的民主式領導，其行為普遍對各種裁量類型產生程度不一之影響，尤其值得我們重視。本文總結部分將作引伸討論。

陸、官僚人格、領導風格與裁量行為的實證分析

不同官僚人格特質的基層人員，在行政裁量類型上會產生性質不一影響。同樣地，接受不同領導風格下的基層人員，亦會對行政裁量類型產生性質不一的影響。惟此仍無法確切地瞭解基層人員在不同的領導風格下，是否會與其本身特定的官僚人格特質產生交互關係，進而對行政裁量的類型造成某種程度的影響。換言之，為回答假設三「官僚人格類型與所接受的領導風格，對於行政裁量權的行使，彼此間具有某種程度的關係」，本研究擬藉由二因子變異數分析，來釐清官僚人格、領導風格與行政裁量類型三者間之關係。

在此之前，本研究先以「典型相關」，分析自變項的六種層面與依變項的四種層面之間的線性關係，請參見附錄三說明。此分析結果顯示，由於依法行事型裁量在解釋變異量上相對較低，故在釐清官僚人格、領導風格與行政裁量類型三者間之關係上，本文特針對自變項的自我功效型人格、放任式領導、民主式領導三者，與依變項的慎思明辨型裁量乙項，以二因子變異數分析法，進一步地對其間可能產生的交互作用，作重點式地釐探。

由表 5-1 可知，自我功效型人格、民主式領導之間並無二因子的交互作用存在（ $F=1.062$ ， $P>0.05$ ），故僅進行主要效果的比較。檢定該變項的主要效果後發現，自我功效型人格（ $F=10.074$ ， $P<0.05$ ）達顯著性差異水準。再以 Scheffe 法進行事後比較發現，高分組的自我功效型人格特質的基層人員，與中、低分組的自我功效型的基層人員之間具有顯著性差異。此外，放任式領導（ $F=15.998$ ， $P<0.05$ ）亦達顯著性差異水準。使用 Scheffe 法進行事後比較則

發現，高分組的領導風格下的基層人員，與中、低分組領導風格下的基層人員之間具有顯著性差異，中分組的領導風格下的基層人員，亦與低分組領導風格下的基層人員之間具有顯著性差異。

表 5-1：自我功效型人格、民主式領導對慎思明辨型裁量影響的差異性檢定

變異來源	SS	df	MS	F 值	差異組別
自我功效 (A)	309.513	2	154.756	10.074*	(A)
民主領導 (B)	491.508	2	245.754	15.998*	3>1 3>2
A*B	65.235	4	16.309	1.062	(B)
誤差	5207.512	339	15.361		3>1 3>2 2>1

*P<0.05

根據圖 5-1 民主式領導、自我功效型人格與慎思明辨型裁量之平均數估計圖，顯示出自我功效型人格與慎思明辨型裁量之間有明顯地關聯，自我功效型人格特質愈明顯者，其愈趨於使用慎思明辨型裁量。再者，在相同組別的自我功效型人格中，亦可發現高分組的民主式領導均比中、低分組的民主式領導，趨於較高的慎思明辨型裁量；此外，中分組的民主式領導亦比低分組的民主式領導，趨於較高的慎思明辨型裁量。

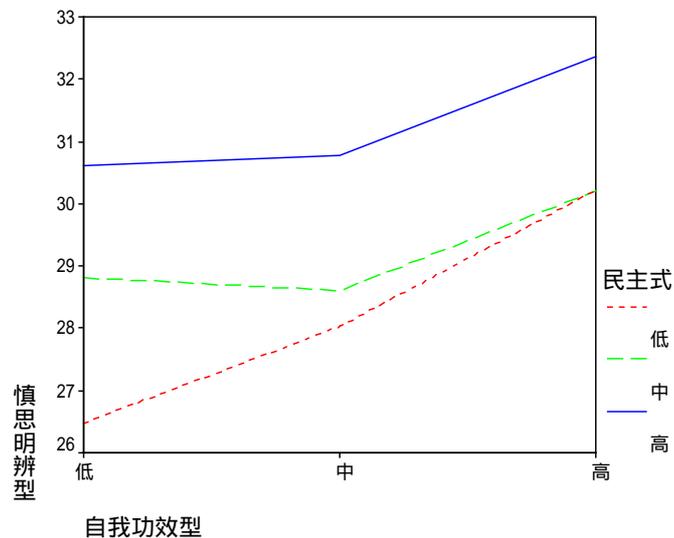


圖 5-1：自我功效型人格在民主式領導下與慎思明辨型裁量之關係

由表 5-2 可知，自我功效型人格、放任式領導之間並無二因子的交互作用存在 ($F=0.357, P>0.05$)，故僅進行主要效果的比較。檢定該變項的主要效果後發現，自我功效型人格 ($F=15.735, P<0.05$) 達顯著性差異水準。再以 Scheffe 法進行事後比較發現，高分組的自我功效型人格特質的基層人員，與中、低分組的自我功效型的基層人員之間具有顯著性差異。此外，放任式領導 ($F=9.746, P<0.05$) 亦達顯著性差異水準。而使用 Scheffe 法進行事後比較也發現，高分組的領導風格下的基層人員，與低分組領導風格下的基層人員之間具有顯著性差異。

表 5-2：自我功效型人格、放任式領導對慎思明辨型裁量影響的差異性檢定

變異來源	SS	df	MS	F 值	差異組別
自我功效 (A)	487.193	2	243.596	15.735*	(A)
放任領導 (B)	301.753	2	150.876	9.746*	3>1 3>2
A*B	22.097	4	5.524	0.357	(B)
誤差	5248.141	339	15.481		3>1
*P<0.05					

根據圖 5-2 放任式領導、自我功效型人格與慎思明辨型裁量之平均數估計圖，顯示出自我功效型人格與慎思明辨型裁量之間有明顯地關聯，自我功效型人格特質愈明顯者，其愈趨於使用慎思明辨型裁量。再者，若觀察相同組別的自我功效型人格，亦可發現在中、高分組的自我功效型人格中，高分組的放任式領導均比中、低分組的放任式領導，趨於較高的慎思明辨型裁量。惟在低分組的自我功效型人格中，中分組的放任式領導反而趨於較高的慎思明辨型裁量。

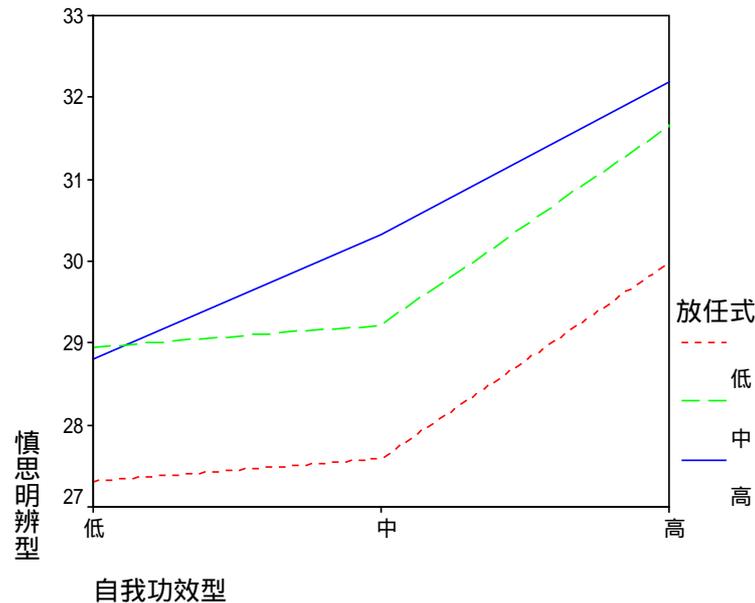


圖 4-2：自我功效型人格在放任式領導下與慎思明辨型裁量之關係

綜上所述，典型相關的研究結果，顯示自變項部分的自我功效型人格、放任式領導、民主式領導三者之間，與依變項的慎思明辨、依法行事裁量間具有相當程度之關係。由於慎思明辨型裁量，在因素分析上的解釋變異量相對較高，本文遂又針對自我功效型官僚人格、放任式領導、民主式領導三者，與慎思明辨的裁量類型間之交互作用，以二因子變異數分析進行重點式地探究。研究結果顯示，自我功效型人格與放任式領導之間，對慎思明辨型裁量的影響，並無二因子的交互作用存在。某種程度上，研究結果還指出自我功效型人格特質愈明顯，若搭配高度的放任式領導，人員愈可能趨於較高的慎思明辨型裁量。其次，自我功效型人格與民主式領導之間，對慎思明辨型裁量的影響，亦無二因子的交互作用存在。研究結果並指出，自我功效型人格特質愈明顯，搭配高度的民主式領導，人員愈可能趨於較高的慎思明辨型裁量。易言之，有關「官僚人格類型與所接受的領導風格，對於行政裁量權的行使，彼此間具有某種程度的關係」的假設，似也獲得了部分的支持。而這樣的支持，主要是更精確地厘出了特定人格特質與特定領導風格之間的配對關係，會對某種類型的裁

量行為產生顯著影響。某種程度上，此結果呼應了權變領導所強調的領導風格應與領導情境併同思考之主張。至於這樣配對關係是否合乎管理者本身的「理性行為」觀點，本文將於總結部分引申討論。

柒、總結

一、假設驗證的結果

基層人員的工作動機，及其所接受的領導統馭等因素，很可能型塑渠等對自我工作的期許、承諾與責任，連帶地亦可能影響個人在組織中的行為模式。易言之，「組織成員的行為與態度，乃受制於組織任務、組織結構與過程、領導過程與組織文化等因素的交互影響」（Rainey, 1997: 197）。故除領導風格對組織行為之影響力外，論者亦進一步地指出，有關官僚行為的解釋，不宜忽略「組織系絡」與「個人特質」之間交互作用結果（Hill, 1997: 197；Warwick, 1975: 99），也隱含著在解釋裁量權的行使方式上，官僚人格與組織行為間的關係，將可提供一有用的觀察角度。依此邏輯推論，本研究提出了三項研究假設，分別驗證有關官僚人格、領導風格三者，對於行政裁量類型的影響；及官僚人格與領導風格間的交互作用，對於行政裁量造成的影響。茲將假設驗證的結果說明如下：

（一）行政裁量類型在官僚人格上之差異分析方面

有關基層人員不同的官僚人格特質，在行政裁量類型上的差異情形，研究結果顯示，僅部分的人格特質達到統計上顯著性水準。亦即是，講求個人對機關貢獻度的自我功效型基層人員，會對秉持專業與操守的裁量類型（慎思明辨）、重視同儕眼光的裁量類型（交互主觀）、秉持道德良知的裁量類型（良知導向），以及堅持照章辦事的裁量類型（依法行事）等四者有所影響；且其中之高分組自我功效型人格特質的基層人員，皆與低分組自我功效型的基層人員之間，具有顯著性差異。而關切個人升遷與人事異動的生涯發展型人員，僅會對慎思明辨型裁量有所影響；且其中之中分組生涯發展型人格特質的基層人

員，與低分組生涯發展型的基層人員之間，具有顯著性差異。換言之，本文假設一「不同官僚人格類型的基層公務人員，具有不同行政裁量類型」，獲得了部分支持。至於這樣支持的背後意涵，本文將於後文進行擇要討論。

（二）行政裁量類型在領導風格上之差異分析方面

有關基層人員接受不同的領導方式後，在行政裁量類型上的差異情形，研究結果顯示，僅部分的領導風格達到統計上顯著性水準。亦即是，在放任式領導下的基層官僚人員，會影響慎思明辨、依法行政的裁量類型；且其中之高分組放任式領導風格下的基層人員，與低分組放任式領導風格下的基層人員之間，具有顯著性差異。而民主式領導下的基層官僚人員，則會對慎思明辨、交互主觀、良知導向、依法行事等四種裁量類型有所影響；且其中之高分組民主式領導風格下的基層人員，皆與低分組民主式領導風格下的基層人員之間，具有顯著性差異。換言之，本文假設二「接受不同領導風格的基層公務人員，具有不同行政裁量類型」，獲得了部分支持。至於這樣支持的背後意涵，本文將於後文進行擇要討論。

（三）官僚人格、領導風格與行政裁量類型間之關係方面

自變項部分的六個層面與依變項的四個層面之間，具有兩組典型相關存在。自變項透過第一個典型因素，可以解釋依變項總變異量的 12.74%。亦即是，「官僚人格」及「領導風格」可透過第一組典型因素，解釋「行政裁量」總變異量的 12.74%；自變項透過第二個典型因素，可以解釋依變項總變異量的 0.71%。亦即是，「官僚人格」及「領導風格」可透過第二組典型因素，解釋「行政裁量」總變異量的 0.71%。二組典型相關及重疊係數值，以第一組典型相關較大，第二組的重疊量甚小。可見六個自變項，主要是經由第一組典型因素影響六個自變項。亦即是第一組典型相關中，講求個人對機關貢獻度的自我功效型人格、放任式領導、民主式領導三者，對依變項的慎思明辨、依法行事兩種裁量類型的影響力較大。其中又以慎思明辨型裁量的結構係數最高。

由於慎思明辨型裁量，在因素分析上的解釋變異量相對較高，本文遂又針對自我功效型官僚人格、放任式領導、民主式領導三者，與慎思明辨的裁量類

型間之交互作用，以二因子變異數分析進行重點式地探究。研究結果顯示，不同組別的自我功效型官僚人格，對於慎思明辨裁量類型的影響程度，仍須進一步地視其與不同組別的民主式領導、放任式領導間的交互作用而定。換言之，本文假設三「官僚人格類型與所接受的領導風格，對於行政裁量權的行使，彼此間具有某種程度的關係」，獲得了部分支持。至於這樣支持的背後意涵，本文將於後文進行擇要討論。

二、假設驗證結果的意涵

有關官僚人格變項，對於行政裁量類型產生的影響，獲得了「部分支持」。亦即是，官僚人格對於行政裁量類型的影響，並無法一概而論，仍須視不同的官僚人格的類型而定。如講求個人對機關貢獻度的自我功效型的官僚人格，對於慎思明辨、交互主觀、良知導向、依法行事型裁量的影響；關切個人升遷與人事異動的生涯發展型的官僚人格，對於慎思明辨型裁量的影響。其中又以秉持理性、專業、積極、負責任態度的自我功效型人格，對於四種行政裁量的類型皆產生顯著性差異，特別值得吾人加以關注。且某種程度上，研究結果亦顯示該型人格特質愈明顯，則其愈可能影響行政裁量權的行使。換言之，若從人力資源管理的角度而言，此是否意味著基層主管本身，在與該類型人格特質部屬的互動方式上，應予格外關注。換言之，管理者若能深刻地意識到此等基層人員，對於自我工作價值肯定的深層需求，則在與渠等的溝通與互動方式上，甚至是相關管理制度的設計，皆宜在細節上以成就渠等的「工作動機」，作為基本的思考主軸。特別是現行我國國家考試「高資低用」情形日漸普遍，不少大學畢業生通過國家考試後，初任公職的服務機關即可能是區公所。由於渠等歷經了種種升學壓力，並從百中取一的國家考試中脫穎而出，難免是以「滿心歡喜」心態投入於公職。惟當渠等面臨到第一線服務的人際情境壓力後，以及 M. Lipsky (1980) 所指出的種種難以健全的工作條件後，即可能日漸地澆熄了原初「讀書報國」之服務胸襟。由於自我功效型的基層人員，乃基層機關的重要人力資本，管理者宜以「惜才」的出發點，作好妥適的工作

分派與指導，並以降低或延緩渠等的流動率或離職率，作為人力資源管理的目標，如此亦將直接或間接地有助於提昇基層機關的為民服務品質。

有關領導風格變項，對於行政裁量類型產生的影響，亦獲得了「部分支持」。亦即是，領導風格對於行政裁量類型的影響，並無法一概而論，仍須視不同的領導風格而定。如放任式領導對於慎思明辨、依法行政型裁量的影響；民主式領導對於慎思明辨、交互主觀、良知導向、依法行型裁量的影響。由於當前民主教育已深植人心，故機關管理者普遍具有民主式領導的觀念。根據研究結果顯示，民主式領導風格若愈明顯，則其愈可能影響行政裁量權的行使。如此說來，此意味著管理者不僅應重視民主式領導本身，對於部屬行政裁量行使方式之影響；尤有甚者，民主式領導更可能帶來「公共服務民主化」的外部效益——在行政民主化薰陶下，基層人員對於涉及行政處分問題，將能超越典型「照章辦事」的通案處理模式，並盡可能地秉持法、理、情衡平的立場，得出個案最適化的決策。

本文也發現，儘管自我功效型人格與放任式領導或民主式領導之間，在對慎思明辨型裁量的影響方面，交互作用未達統計上顯著性水準。惟某種程度上，研究結果卻也指出，當講求個人對機關貢獻度的人格特質愈明顯，若搭配高度的放任式領導，人員愈可能趨於較高的慎思明辨型裁量。同樣地，當講求個人對機關貢獻度的人格特質愈明顯，若搭配高度的民主式領導，人員也愈可能趨於較高的慎思明辨型裁量。換言之，由於在一般熟知的民主式領導外，即便採行較極端的放任式領導，並無改此類人員對裁量行為所投注的謹慎、專業，與衡平思考的行事風格，此是否意味著基層官僚中自我功效型人員本身，能有效地減輕基層主管的管理負荷，甚而在工作分派上隱含特殊的啟示²²，這樣的絃外之音似有待進一步地探究了！

22 自我功效型的人員，多半具有高度的自我期許，亦近似於所謂的「內控型人格」，故可能期待簽辦案件過程與結果，均能融入相當程度的個人意見。由於對工作相當地投入，並希望個人意見能獲得長官的器重，因而在某種程度上，渠等可能並不希望主管「事必躬親」，以致割裂承辦業務過程的自主性。換言之，在某些特定的細節性業務，主管可能僅需關注於最終的績效，甚至完全信賴部屬的作為，亦無損於主管的法定權威。

整體而言，本文是以官僚人格與領導風格兩個自變項來研究其對行政裁量之依變項的影響。先前討論已指出，人格特質會對個人行為產生某種影響，很少人應可加以否認。惟對於學術工作者而言，何種人格特質比較會對行為的那些層面或何種類型造成影響，才應是主要的探究重點，亦為本文獲得部分支持之假設後續關懷的核心。所謂的人格特質或行為表現都只是一個空泛的概念，它並無助於問題聚焦或提出診斷良方。誠如 M. Rosenberg (1968) 指出的，無人會否認「人格結構是決定社會行為的一個重要因素」，但此對問題的實際瞭解並無幫助。本研究結果，至少更明確地點出「在一個複雜且具涵蓋性的自變項中，那一個才是決定性的要素」（徐正光、黃順二譯，民 68: 35）。即便是對實務工作者而言，他期待的處方亦非是一個無人會加以否認的（規範性）見解，因為從處理成本的角度來看，這樣的解方並無多大的可行性，甚而比不上一個能針對老問題但卻賦予其新意的洞察與處方來得有實益。本文初探性的研究結果，至少把一般理論所關懷的「人格與行為」和「領導與行為」關係之籠統陳述，推向更具體的概念核心與問題前緣，亦即嘗試以某種條件陳述來指涉兩者之間可能的關係。典型相關的研究結果，即指出了特定類型的官僚人格與特定類型的領導風格，及兩者之間交互關係的程度，對於特定類型的行政裁量可能產生的顯著影響。

回顧這方面的問卷內容，本文自我功效型人格的行為表徵，包括：會關注自己意見在工作上受採納的程度、重視案件發展結果對機關的貢獻度，以及極力辯護自己的工作表現等。慎思明辨型裁量的行為表徵，包括：努力吸收專業新知、重視操守、吸收他人專業經驗、重視公正等。民主領導的行為表徵，包括：鼓勵同仁發表自己意見、肯定同仁的專業知能、肯定同仁表現等。重要研究結果指出了自我功效型人格與民主式領導的搭配關係，將有助於發展出慎思明辨型裁量的可能結果，此不僅呼應了實務上「因材施教」的領導常識；更重要的是，某種程度上其亦能被學理上「代理人理論」（agency theory）之組織控制論所解釋。代理人理論的核心概念在於發展出一套「控制策略」，而這樣的控制策略必須視委託人所面臨的控制風險而定。當委託人的代理人行為傾向是誠實可信的，則兩造之間發展出信賴關係反可激勵彼此雙方善意的互動，進

而創造出更佳的工作品質與績效。反之，當代理人的行為傾向是消極的、不可盡信的（如抱持所謂的「多做多錯、少做少錯、不做不錯」之工作信條），則委託人在控制策略上便須有所收斂，而不能過度地信任部屬，否則將容易肇生違法或不當之行為後果。回歸本文，自我功效型人格所表徵的自我負責、為機關爭取利益的工作態度，在接受民主式領導（或放任式領導）下，並無改於以一種理性、專業、積極、負責的態度任事，故純就減輕「管理成本」角度而言，委託人或管理者的領導行為選擇是完全合乎理性的。這樣的領導風格與人格特質搭配所產生的良性行為結果，自符合內在邏輯的合理性。

當然，以上問題是衍生自本文研究架構所作的討論，亦即是以既有的變項關係作為探討範圍。不過，若從詮釋論的方法哲學來看，現實世界是多因多果的，且每件事情的發生普遍有其前因後果，而難以簡單地化約成幾個變項來解釋。例如，當我們批評官僚組織人員反應力不足或組織績效不彰時，或許不乏有人是從考選過程中應考者共通人格特質（如安逸、保守）中，觀察並驗證最有可能的影響因素。但事實上，究竟還有那些潛藏的制度因素（如立法機關的政治控制）是影響這類官僚人格的前因，抑或其與人格因素併同影響了人員行為或組織績效，毋寧才是深刻關懷的重點。顯然這方面還需要擴大本文先前的概念性架構，並輔以深度訪談方法來釐清其間的因果關係。

參考書目

- 史美強譯（R. P. Hummel 著）
1997 《官僚經驗：對現代組織方式之批評》，台北：五南。
- 吳庚
1995 《行政法之理論與實用》（增訂二版），台北：三民。
- 徐正光、黃順二譯（M. Rosenberg 著）
1979 《調查分析的邏輯》，台北：黎明。
- Box, R. C.
1998 *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks, C.A.: Sage.
- Bryner, G. C.
1987 *Bureaucratic Discretion: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies*. N.Y.: Pergamon Press.
- Dubin, R.

- 1978 *Theory Building*. N.Y.: The Free Press.
- Ellison, B. A.
1995 "A Conceptual Framework for Analyzing Bureaucratic Politics and Autonomy". *American Review of Public Administration*, Vol.25, No.2: pp.161-182.
- Graham, C. B. Jr. and Hays S. T.
1986 *Managing the Public Organization*. Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press.
- Downs, A.
1967 *Inside Bureaucracy*. Boston: Liittle, Brown and Company.
- Harmon, M. M. and Mayer, R. T.
1986 *Organization Theory for Public Administration*. Boston: Liittle, Brown and Company.
- Hill, M
1997 *The Policy Process in the Modern State* (3rd). N.Y.: Prentice Hall.
- Lipsky, M
1980 *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Meltsner, A. J.
1976 *Policy Analysts in the Bureaucracy*. C.A.: University of California Press.
- Moore, S. T.
1990 "Street-Level Policy making: Characteristics of Decision and Policy in Public Welfare". *American Review of Public Administration*, Vol.20, No.3: pp.192-209.
- Rainey H. G.
1997 *Understanding and Managing Public Organization*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Terry, L. D.
1995 *Leadership of Public Administration*. C.A.: Sage.
- Vinzant, J. and Crothers, L.
1996 "Street-Level Leadership: Rethinking the Role of Public Servants in Contemporary Governance". *American Review of Public Administration*, Vol.26, No.4: pp.457-476.
- Warwick, D. P.
1975 *A Theory of Public Bureaucracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wright, B. E.
2001 "Public-Sector Work Motivation: A Review of the Current Literature and a Revised Conceptual Model". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.11, No.4: pp.559-586.

附錄一

表 I：研究樣本的組成

	項目	個數	百分比
性別	男	131	35.1 %
	女	229	61.4 %
	遺漏值	13	3.5 %
年齡	23-26 歲	23	6.2 %
	26-30 歲	62	16.6 %
	31-35 歲	74	19.8 %
	36-40 歲	67	18.0 %
	41-45 歲	67	18.0 %
	46-50 歲	51	13.7 %
	51-55 歲	18	4.8 %
	56 歲以上	4	1.1 %
	遺漏值	7	1.9 %
教育程度	高中 (職)	43	11.5 %
	專科	147	39.4 %
	大學	164	44.0 %
	碩士	9	2.4 %
	博士	0	0%
	遺漏值	10	2.6 %
年資	3 年 (不含) 以下	93	24.9 %
	3-5 年	39	10.5 %
	6-10 年	77	20.6 %
	11-15 年	69	18.5 %
	16-20 年	35	9.4 %
	20 年以上	47	12.6 %
	遺漏值	13	3.5 %
本機關年資	3 年 (不含) 以下	181	48.5 %
	3-5 年	59	15.8 %
	6-10 年	57	15.3 %
	11-15 年	39	10.5 %
	16-20 年	12	3.2 %

	20 年以上	15	4.0 %
	遺漏值	10	2.7 %
職等	3 職等 (不含) 以下	62	16.6 %
	3-5 職等	176	47.2 %
	6-9 職等	122	32.7 %
	10 職等以上	2	0.5 %
	遺漏值	11	3 %
職位	主管職	17	4.6 %
	非主管職	317	85.0 %
	遺漏值	39	10.5 %
合計		373	

資料來源：作者自製

附錄二

表 II：因素分析與信度分析結果²³

因素	名稱	變項	問卷題目	因素負荷量	解釋變異量	值
IND1	獨善其身	26	我很少注意其他同事在做些什麼事情。	.777	26.2	.8066
		25	我總是排斥機關對我的職務進行調動。	.699		
		28	若工作現狀面臨改變，將引起我莫大的困擾。	.625		
		32	對於沒有處理經驗的業務，我一向是敬而遠之。	.569		
		33	我覺得把自己工作做好最重要，沒必要招攬其他責任到自己身上。	.493		
		42	「多做多錯、少做少錯，不做不錯」是我的工作信條。	.491		

23 由於問卷設計欠缺有效參照對象，嘗試自行建構問卷很可能影響相關的統計結果。這是本文推論上必須保留之處。

		27	無論是公開或私下場合，我習慣與同仁品評機關中的人事動態。	.457		
		29	我只蒐集對我工作有幫助的資訊。	.373		
IND2	自我功效	45	在個人工作表現上，我會注意到自己意見受採納的程度。	.808	9.4	.6309
		43	案件處理結果若有利於機關發展，將有助於我在工作上的自我肯定。	.675		
		46	當別人批評我的工作表現時，我定當極力替自己辯護。	.639		
IND3	生涯發展	31	個人升遷發展的速度，乃是我工作動力的主要泉源。	-.761	4.7	.7835
		37	我認為機關中的個人升遷問題，遠比工作成就感來得重要。	-.751		
		34	每當發佈機關的人事異動消息時，總不免會影響我的工作思緒。	-.577		
		44	機關中影響升遷管道的因素，總會引發我有棄職他就之動念。	-.554		
		23	每當別人高談闊論機關中的升遷話題時，便吸引我的注意。	-.452		
IND4	放任領導	59	當我針對工作內容向上級請求指導時，直屬長官很少作出具體指示。	.730	31.6	.8091
		54	直屬長官很少詢問我的工作情形。	.712		
		62	我發現若不按照直屬長官的指示作業，也沒有什麼後遺症。	.660		
		51	我覺得直屬長官不太清楚我的工作內容。	.599		
		57	直屬長官鮮少將同仁意見納入決策的參考。	.563		
		48	我覺得直屬長官並不太注意我的工作情形。	.561		

IND5	民主領導	50	直屬長官會鼓勵每位同仁發表自己意見，並有接受不同意見之雅量。	.860	12.8	.8867
		53	直屬長官肯定同仁的專業知能與工作判斷能力。	.827		
		58	同仁意見有值得採納之際，直屬長官並不吝於以某種方式表示肯定。	.801		
		56	無論公開或私下場合，直屬長官樂於與同仁交換工作理念。	.778		
		47	同仁對直屬長官的領導作風，普遍有受尊重的感覺。	.757		
		61	開會時，直屬長官有傾聽不同意見之耐性，並能尊重會議決議事項，而加以執行。	.754		
IND6	集權領導	63	本單位開會的討論決議，經常是由直屬長官所主導與決定。	-.715	7.9	.7448
		49	即使在公務細節上，我的直屬長官也會要求同仁依其意見來辦理。	-.708		
		65	機關對於同人們的獎懲，取決於直屬長官的單方意見。	-.556		
		52	對於直屬長官的命令，作部屬的只能聽命行事，並沒有商量餘地。	-.535		
		60	我的直屬長官與部屬之間的關係分際嚴明，層級關係明顯。	-.523		
		55	直屬長官的意見表達，鮮少留給部屬發表看法的餘地。	-.505		
D1	慎思明辨	18	我認為吸收專業新知，可提昇個人處理法規爭議的能力。	.803	35.0	.8333
		15	我認為一個執法者應該要有良好的操守。	.794		
		5	我會吸取有同樣訓練背景的人在處理類似案件之經驗。	.591		
		14	我相信專業知識是確保法令品質的最後防線。	.540		

		17	我經常會反省自己處理案件的公正性。	.507		
		8	一旦對法令解釋跟別人有所出入時，我會重新審視自己專業立場。	.472		
		7	對於很快即可處理完畢之案件，我仍依照最符合規定的方式辦理。	.422		
D2	交互主觀	20	我會關心別人處理同樣案件的道德標準。	.838	6.2	.7377
		19	我在意別人對我處理案件公平與否所投射的眼光。	.827		
		21	別人的專業知識經常是我判斷事情的參考依據。	.638		
		22	常言道「身在公門好修行」，是我公僕生涯奉行的原則之一。	.414		
D3	良知導向	10	若同仁未依照法令規定來處理業務，我會明言指正。	-.658	5.4	.7797
		12	「良知」經常引導我對法令的解釋。	-.640		
		11	專業知識經常引導我對法令的解釋。	-.590		
		9	在多方利益衝突情況下，我會把良心當作是事情處理的原則之一。	-.445		
		6	法令若有不清楚的地方，我會秉持個人良心來尋求解釋。	-.417		
D4	依法行事	1	「凡事依照規定辦理」是我的工作信念。	.793	5.0	.7199
		16	即使面對緊急狀況，我仍然會堅守既有之法定程序。	.608		
		13	即使被別人認為不通情理，我還是會依照法令規定來處理案件。	.571		
		4	在處理業務時，我會反覆地確認是否有違反法令規定之虞。	.409		

附錄三：典型相關分析

本研究先以典型相關來分析自變項的六種層面，即獨善其身、自我功效、生涯發展、放任領導、民主領導、集權領導等，與依變項的四種層面，即慎思明辨、交互主觀、良知導向、依法行事等，兩者之間的線性關係，亦即探討兩組變項間之相關性問題。

一、就典型相關程度分析

以「官僚人格」與「領導風格」為 X 組變項，包括獨善其身、自我功效、生涯發展、放任領導、民主領導、集權領導等六個變項；以行政裁量為 Y 組變項，包括慎思明辨、交互主觀、良知導向、依法行事等四個變項。以正式施測有效樣本 373 人之資料進行典型相關分析。研究結果顯示，有二組典型因素達到顯著水準 ($p < 0.05$)，第一組典型相關係數為 $r_1 = 0.476$ ，第二組典型相關係數為 $r_2 = 0.264$ ，顯示二組變項之間有顯著性相關存在（請參見表 III）。

表 III：官僚人格、領導風格與行政裁量之典型相關分析

自變項 (X 變項)	典型因素		依變項 (Y 變項)	典型因素	
	1	2		1	2
獨善其身	0.020	-0.892	慎思明辨	0.952	0.288
自我功效	0.571	-0.076	交互主觀	0.586	-0.270
生涯發展	-0.018	-0.409	良知導向	0.538	0.202
放任領導	0.422	0.112	依法行事	0.844	-0.457
民主領導	0.757	-0.015			
集權領導	0.019	0.178			
抽出變異數 百分比 (%)	17.962	16.882	抽出變異數 百分比 (%)	56.274	10.133
重疊	4.066	1.175	重疊	12.740	0.705
			典型相關 ()	0.476*	0.264*
			2	0.226	0.070

* $p < 0.05$

二、就典型因素的解釋變異量分析

就其解釋量而言，自變項(X)的第一組典型因素(1)，可說明解釋依變項(Y)的第一個因素(1)總變異量的22.6%($r^2=0.226$)，而依變項的第一個典型因素(1)，又可以解釋依變項總變異量的56.27%，故自變項與依變項重疊部分有12.74%，因此，自變項透過第一個典型因素(1與1)，可以解釋依變項總變異量的12.74%。換言之，「官僚人格」及「領導風格」可透過第一組典型因素，解釋「行政裁量」總變異量的12.74%。

自變項(X)的第二組典型因素(2)，可說明解釋依變項(Y)的第二個因素(1)總變異量的7%($r^2=0.070$)，而依變項的第二個典型因素(2)，又可以解釋依變項總變異量的10.13%，故自變項與依變項重疊部分有0.71%，因此，自變項透過第二個典型因素(2與2)，可以解釋依變項總變異量的0.71%。換言之，「官僚人格」及「領導風格」可透過第二組典型因素，解釋「行政裁量」總變異量的0.71%。

依此而論，自變項與依變項在第一組與第二組典型變項的重疊部分，共有13.45%，亦即「官僚人格」及「領導風格」中的獨善其身、自我功效、生涯發展、放任領導、民主領導、集權領導六個自變項由第一組、第二組典型因素，共可解釋「行政裁量」總變異量的13.45%，而此二組典型因素可直接解釋「行政裁量」的30%。

三、就典型相關的結構係數分析

二組典型相關及重疊係數值以第一組典型相關較大，第二組的重疊量甚小。可見六個自變項，主要是經由第一組典型因素影響六個自變項。若以典型因素負荷量高於0.30的變項加以解釋，六個自變項中，與第一組典型因素(1)之相關程度較高者，為「自我功效」、「放任領導」與「民主領導」，其結構係數分別為0.571、0.422、0.757。若再配合圖I的典型相關路徑分析，透過第一組典型因素，可以預測「行政裁量」之四個變項，其中又以「慎思明辨」、「依法行事」兩種類型相對較高，其係數分別為0.952、0.844。換言之，基層官僚人員本身若愈重視自我功效感的發揮，同時接受長官放任式、民

主式領導風格者，則其行政裁量上便愈趨向於所謂的慎思明辨、依法行事類型。

就第二組典型因素（ 2）而言，在 x 組變項中，與第二組典型因素（ 2）相關較高的變項有「獨善其身」、「生涯發展」，結構係數分別為-0.892、-0.409。配合圖 II 的典型相關路徑分析，透過第二組典型因素，可以預測到「行政裁量」之「交互主觀」、「依法行事」兩種類型，其係數分別為-0.457、-0.270。由於該組典型相關在整體解釋變異量上的解釋能力明顯較小，故本文僅呈現相關數據以供參考。

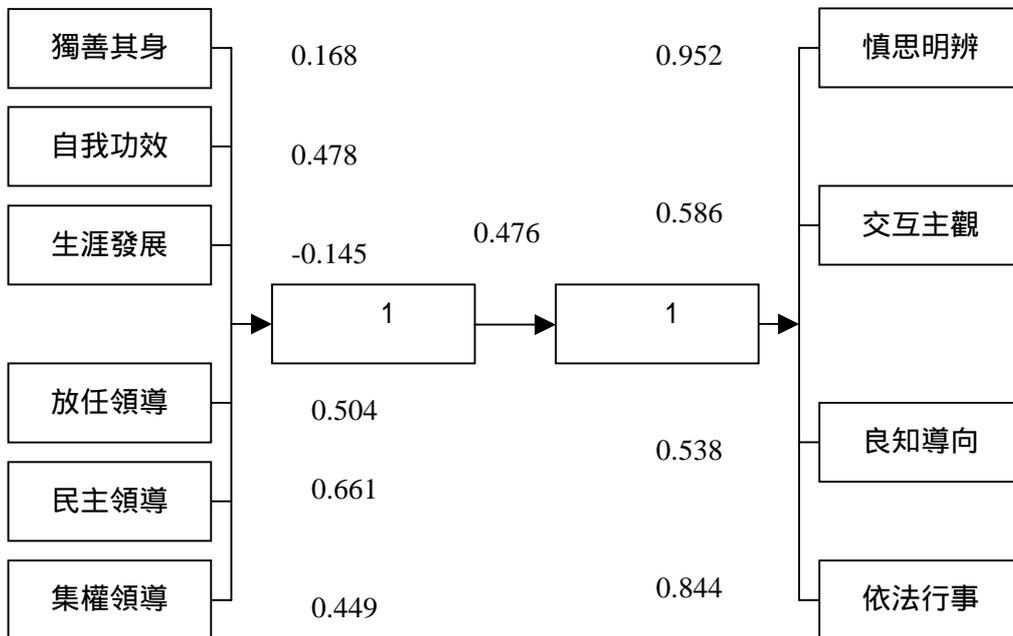


圖 I：官僚人格、領導風格與行政裁量類型之第一組典型相關分析路徑

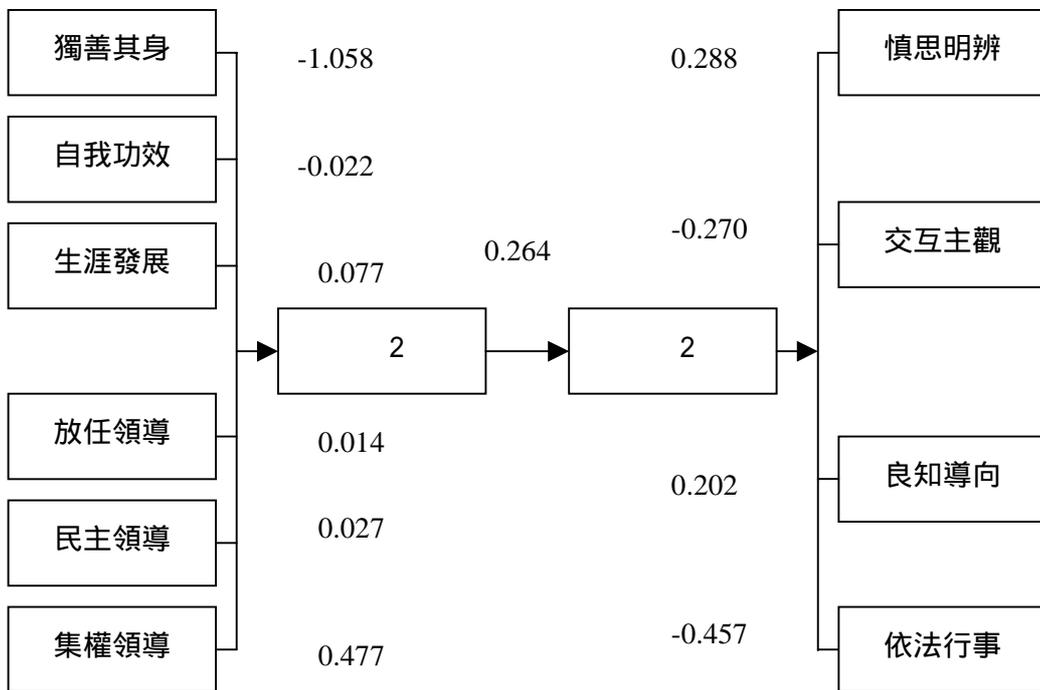


圖 II：官僚人格、領導風格與行政裁量類型之第二組典型相關分析路徑

根據典型相關研究結果，在自變項部分，自我功效型官僚人格、放任式領導、民主式領導三者之間，與依變項的慎思明辨型、依法行事型裁量間具有相當程度之關係。檢視前述因素分析的結果後，由於依法行事型裁量在解釋變異量上相對較低，故在釐清官僚人格、領導風格與行政裁量類型三者間之關係上，本文擬針對自變項的自我功效型人格、放任式領導、民主式領導三者，與依變項的慎思明辨型裁量乙項，再以二因子變異數分析法，進一步地對其間可能產生的交互作用，作重點式地釐探²⁴。

24 本研究的自變項部分，仍將樣本依次數分配的比例，分成低、中、高三個組別，以對依變項進行二因子變異數分析。

An Introduction to the Study of Discretionary Actions of Street-level Bureaucrats: The Case of Twelve District Offices of Taipei City Government

Kuan-Chiu Tseng*

ABSTRACT

Bureaucratic discretion is a crucial and continuing issue in the field of public administration. It has been suggested that the discretionary activity of street-level bureaucrats is central enough to regard street-level domains as policymaking. Although many scholars recognize that street-level bureaucrats play a fundamental role in governing, few have systematically examined how variables such as “bureaucratic personalities” and leadership influence their behavior. This paper develops a conceptual framework of bureaucratic discretion. The framework is composed of two independent variables: (a) bureaucratic personalities, and (b) leadership. Methods such as “ANOVA” and “Canonical Correlation” are used to test hypotheses. The result of the test partly supports our hypotheses and the article has further explanation for it.

Key Words: street-level bureaucrats, bureaucratic personalities, leadership, discretion

* Ph. D. Student, Department of Public Administration, National Chengchi University.