

# 論公務人員創新想法、創新作為間關聯與年資在其中的影響

國立政治大學公共行政學系碩士研究生 張凱翔

## 《摘要》

創新是組織發展關鍵，在公部門中公務人員創新也是重要因素，但社會普遍認為公部門保守，過往研究雖對影響公務人員創新因素有探究，卻未深入探明公務人員本身對創新態度(李仲彬，2018)，對公務人員影響甚重之年資因素與創新間關係亦受到忽略，故本研究期望在前人研究上更進一步，探究創新的想法、行為、與年資間三者之關聯。

本研究使用第四次「台灣文官調查 (Taiwan Government Bureaucrat Survey; TGBS, IV)」資料，TGBS 是基於「循證公共行政 (evidence-based public administration)」理念進行的調查研究，標的為政府公務人員，欲透過長期性調查，強化公務人員研究上的因果關係推論能力，已有三次斐然研究成果。TGBS-IV 聚焦研究台灣公務人員人格特質，樣本範圍涵蓋中央、地方及簡薦委各級公務人員，分別於 2016、2017 進行兩波調查，共計有 1766 份成功回收樣本，有其代表性。

筆者將公務人員創新細分為對創新想法接受度、對創新作為主動度加以探究。研究結果發現，整體而言公務人員是自認創新的，與一般社會觀感相反，且隨著對創新想法接受度愈高，對創新作為主動程度也會愈高；此外，隨著年資增加，公務人員對創新想法接受度會跟著下降，但對創新作為主動程度卻上升；最後，有公部門以外年資之公務人員在創新的整體表現上優於未有公部門以外年資的同儕。

[關鍵詞]：年資、創新、台灣文官調查、考績

## 壹、 研究背景、動機

學者 E. H. Schein (2010) 認為組織文化是組織為了適應外部環境變動、整合協調內部所發展出的一套基本假設，在組織中不斷傳承下去，作為成員遇見、處理問題時的依循，並進一步將組織文化分為器物、價值觀、基本假定三層次，映照的即為組織及組織成員的外在行為、內在心態想法以及最深處習而不察的信念。

影響組織文化的要素則有四種，分別是組織成員特質、組織倫理、財產權與組織結構，但歸根究柢，可將四要素整合為個人與組織結構設計兩大層級。組織由人員構成，各自人員的個性、理念與價值觀自然會發展、組成組織文化，而組織創始人、領導人的影響因其特殊地位更是深遠，同時組織文化也會不停吸引具相似特質的人，挑選進價值觀契合的新人；不同的組織有不同的財產權分配、不盡相似的任務規章與為應對環境而不一樣的結構設計，也會導向不同的組織文化。組織文化便是自這些因素交互影響中誕生，既反映組織、成員的決策、行事方式，也會反過來影響組織與成員的思考、行為模式，進而影響組織對外的競爭力。

當代科技日新月異，每一項新發明或新技術改變世界的可能性大大增加，Anderson 與 Tushman (1990) 所謂科技不連續性 (Technological discontinuities) 所產生的革命性創新亦愈來愈常發生，進而引發整個世界的劇烈變動。如 Apple 公司於 2007 推出 iPhone 手機，改變了人們對手機的看法，智慧型手機因而興起，對智慧型手機的應用也大大改變人們的生活型態；又如大數據 (Big Data) 的應用，商業公司透過蒐集使用者個資，更好地掌握消費者心理進而影響消費者行為，如 Facebook 的演算法會透過使用者個人資料提供使用者可能需要或喜歡看到的內容，各國政府相繼也運用此技術更完整掌握資訊，設法提供民眾更好的服務，如我國交通部高工局即用 ETC 蒐集的資料更好地進行匝道儀控以調節高速公路車流量，以上的例子都表明了創新對於一個組織的影響力正隨著時代的變遷愈發強大。日前全球最大的美國廣告傳播公司 Omnicom 旗下之品牌顧問公司 Interbrand，公布了「2018 全球最有價值百大品牌」報告，前三名分別為 Apple、Google、Amazon，皆是以創新聞名的公司，Apple 因 iPhone 鑄就的輝煌已長達十年之久，Google 的創新文化舉世聞名，開放的員工大廳、獨享的艙型休息室、娛樂球賽皆是為了更好地激發員工創意，更別提為眾人津津樂道的徵才過程，Amazon 創立初期也是因具創新眼光，將焦點放在網路之上，最終成為當今舉足輕重的網路銷售商，這些品牌的成功更是說明了創新對一個組織的重要性。綜上所述，為組織營造創新的組織文化應是當今每個有進取之心的組織的首要目標。

公部門做為一個國家之內最大的組織，理應為人民提供各種服務及公共財，但隨著時代的變遷，人民的需求愈趨多樣化，各種社會問題的複雜程度亦遠大於過往任何一個時代，尤其是二、三部門皆強調求新求變，設法在日新月異的現今求得一席之地，政府作為這一切的供給者、問題解決者、總理者，更應該具有創意的思考、創意的思維以能更好地應對錯綜複雜的事務，亦即是說政府的創新文

化應是興盛才是的。尤其政府公務人員，作為構成政府的基石，是政策的最終落實者，是千奇百怪民眾需求、社會問題的實際接手者，更應具有創造力以提供人民更好的服務才是，但社會上卻常見公務人員保守、僵化的看法，認為這些公務人員都不通民情才會不懂通融應變，但公務人員是與生俱來就如此嗎？還是後天環境所導致的？

李仲彬（2018）的研究中，指出了多項先天與後天會影響公務人員創新程度的因素，但在其中卻未呈現現今公務人員整體對創新的態度究竟為何？社會的一般印象是否真的正確？還是公務人員普遍受到誤解？再者，人類的想法與行為不可同一而論，有想法卻未採取行動之情況屢見不鮮，尤其對於創新而言光是將創新之思考、想法留於腦海是萬萬不足的，創新更有賴於勇於嘗試與付諸實現，李仲彬在研究中雖然將創新分為創新想法與行為兩類，各自探討其他因素對於兩者的影響，而未更進一步探究創新想法是否也有可能作為影響創新行為的重要變項。另外，年資在李仲彬的研究中被列為控制變項而非自變項，但年資這項因素的特殊性不論在公私部門皆會將其用來作為考績評量、決策升遷的依據，並且在公部門中，年資更因為公部門永業制保障與考績制度設計而具有舉足輕重地位，一般大眾中亦多有所謂「人愈老會愈保守」之說法，意指隨著年齡、年資漸長，因擁有的、不想失去的更多，對創新、改變的認同也會跟著下降，這些都可肯認年資應為對公務人員具一定影響力、能影響公務人員創新的因素才是，但卻並未列入到自變項中，殊為可惜。最後，既要以年資為自變數探討，只限於公部門年資不免過於侷限，為有無公部門以外之年資，是否在進入公部門前有在第二、三部門歷練過，過往年資的積累是否能夠大過公部門年資的長久影響，亦令人好奇。

綜上所述，本研究希望能回答出前述問題，並藉由這些問題的回答，以幫助公部門在未來人才招聘、訓練、考績上，能有更多的改進空間。

## 貳、 文獻檢閱

本報告將分別就三方面進行文獻檢閱，依序為一、何謂創新；二、年資的影響；三、公部門制度架構。

### 一、 何謂創新？有何因素會影響創新？

創新簡單指進行新的創造或改良，只要是突破現有界限的想法或作法，都可以稱為創新。如 Crossan 和 Apaydin (2010) 便定義了創新是在經濟、社會領域中，新穎價值增加的生產 (production)、採用 (adoption)、同化 (assimilation) 與開發 (exploitation)；在產品、服務、市場的更新與擴大；新生產方式的發展；新管理系統的建立。他們認為，創新既是過程也是結果。

組織是眾人為完成特定目標的集合體，為達成目標，組織必須與外環境互動，從中取得資源。但因為外環境具複雜性、資源不穩定性與動態性，環境是不停變遷運動的，所以組織需要變革、需要創新，環境不斷變動、不斷有新事物產生，組織若不趕緊跟上腳步，很容易便會面臨被環境淘汰的命運，故組織需要創新以應對環境的變化挑戰、以永續發展、以提升組織競爭力。

一個組織有許多構成要素，人員、目標、制度結構、活動，但回歸組織最基本定義，組織是眾人之集合，組織的根本仍是人。對於創新也一樣，組織的創新亦是源自個人，個人是否具有創造力，願意、也能夠去嘗試突破既有界限，是組織是否能創新的關鍵，就如同 Tidd 和 Bessant (2009) 的研究結論，全都是人的因素 (It's all about people)。

從前述可知個人的創新意願、行為會影響整個組織的創新，而會影響個人創新的意願為何？Anderson 與 Gasteiger (2008) 透過整合分析，整理出會影響個人創新的因素列表 (詳見表一)。

表一、催化創新的因素-兩個分析層次

層級	特徵	面向
個人層次	特徵	對不確定性的容忍度、自信心、開放性、不墨守成規、獨創性、「規範性」(rule governed) -負相關、獨裁主義-負相關、自主性
	動機	內在(與外在)、成功的決心、個人的主動性
	認知能力	高於平均水準的智力、任務相關知識、多元的思考風格、流暢的觀念
	情緒狀態	負面情緒
	工作特性	自治、控制的範圍、對於創新的支持、業師(mentor)的指導、適當的訓練
組織層次	組織結構	少數族群的影響力、凝聚力、壽命
	組織氛圍	參與、願景、創新規範、衝突、建設性的爭議
	組織成員特質	成員間異質性、教育程度
	組織過程	「反思」(reflexivity)、少數異議、整合技術、決策風格
	領導風格	民主作風、參與式作風、開放性的思維

資料來源:轉引自李仲彬(2018)與生俱來或後天影響:影響公務人員創新態度與行為的因素分析

李仲彬(2018)則更進一步提出,針對我國公務人力,會影響其創新態度與行為產出的因素,大致可分為內在心理素質,含創新人格特質、利己主義、公共服務動機,與外來人力資源提升措施,包括進修、輪調、研習…等,這些要素對公務人員創新各會產生不同程度的影響。

## 二、年資、資歷的影響力

年資是一個人組織中工作的年數,常與年齡、資歷、任期等特質有所關聯,通常年資愈長,也代表年齡愈大、資歷愈久,這一類的因素時常都是一個組織用來區別成員的重要因素(Montepare& Zebrowitz, 1998)。為何會有這種情形?陳敦源、蘇孔志、簡鈺肆、陳序廷(2011)整理出從組織理論出發,會採用年資作為區分依據有以下原因,首先年資是社會演化的結果,是父權與子女關係的自然演進,年紀大年資多自然而然就被認為有經驗、有資格去擔任重要的職位;其次年資是區域文化特質的反映,如東方文化之特質就會使資深者得以因為年資而在資源配置上得到優待,每個區域文化或多或少都有此種現象,不過東方文化更為明顯而已;第三年資反映了組織文化

對於「平等」的訴求，年資同時具有平等性與區別性，每個人都可以自由決定是否留任組織來獲取年資，但每個人的年資又都是不同的，既呼應平等也方便組織進行管理；最後年資有助於維繫組織之穩定，維繫資深人力有助降低利益分配衝突，還能保有資深成員的智慧與經驗，這些都有助於組織規避風險，反映了組織對於穩定性的需求。

因組織在成長、運作的過程中不可能不與外環境互動，但外環境充滿複雜性，有太多影響因素交錯、動態性，外環境也會隨著時間有不同變化與資源不穩定性，外環境中資源不一定是充足的，可能要面臨競爭才能獲得資源，這些要素構成了外環境種種的不確定性，是組織無法避免、一定要面對的，陳敦源等人（2011）即認為不論這種外環境的不確定性是大或小，只要這種不確定性存在，維繫資深人員就是件有意義的事，因獎勵資深人員有助留任以降低流動帶來的風險，即便要面臨快速的變遷，有經驗的人員也可協助組織運作流程保持流暢，讓組織不至於因改變帶來的陣痛而受太多傷害，這些都是年資制、資深人員能為組織帶來的貢獻。但年資制亦非全然正面，年資雖有前述優點，但在組織需要改革時，年資倫理反而可能會成為減緩組織競爭力與適應外部環境的阻力，因為資深不一定代表能回應面臨的困境與問題。

### 三、 公部門文官制度與年資關聯

我國文官制度主要有兩大支柱，「功績制」與「永業制」。功績制正式確立可追溯到美國 1883 年的潘德頓法案 (Pendleton Civil Service Reform Act)，包含公開考試、機會均等、擇優錄用、按工作實績評定升遷與獎勵、實行統一工資和同工同酬、非因過失不得辭退等原則，確認了文官制度競爭考試、職務常任與政治中立的大原則，而功績制在我國法制上的體現則可見諸於公務人員考績法上，該法第二條即規定：「公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核。」，明確指出對公務人員的考核是以其績效為標準，不應受其他因素干擾。永業制，是指對公務人員身分的保障，以我國法規範為例，公務人員保障法第九條即規定：「公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。」，永業制誕生的初衷，就是為了給予在政府機關中任職、依法行政的公務人員職位上的保障，令其能不受外在政治因素影響、恪守行政中立，全心全意服務民眾（蘇英才，2010）。

在我國制度的本意上，原是欲以功績制作為獎優汰劣，督促公務人員自我期許、進步的誘因，而永業制則是公務人員在積極進取過程中的最後一道保障防線，但依據陳敦源等人（2011）的研究指出，永業制的影響力其實較功績制更大，「服公職」權利為憲法層級規範，具體落實有公務人員保障法；公務人員退休法在公務人員退休後的保障更加強永業化特色；公務人員升遷法中公務人員升遷採「資」「績」並重，也就是公務人員升遷除績效表現外，年資也是一重要依據；公務人員考績法中，考績結果與考績獎金相連結，為求穩定，實際考核時常非以績效為準，反而會是以年資為基準（施能傑，1991）。

從整體法規制度最終呈現結果來看，整個制度受永業化影響其實較功績制多，即我國文官制度其實更偏向於公務人員之保障，而非用以激勵公務人員，這樣的制度設計之下，也令年資在我國文官制度中重要性更加提升。

## 參、 研究目的

本報告研究目的如下：

- 一、公務人員表現為保守或創新？
- 二、公務人員的創新想法、創新行為間是否有連結?連結為何?
- 三、公部門年資是否會影響公務人員保守、創新之程度?是的話影響程度如何？
- 四、有無除公部門外年資是否影響公務人員保守、創新程度？

## 肆、 研究方法

本報告主要欲採用之研究方法為資料統計法與文獻分析法。如前述研究目的是欲彌足現有論述間的空缺，故主要會針對現有文獻進行蒐集，如碩博士相關論文、各期刊文章；在分析資料上則以 TGBS-IV 調查資料為主要的依據，同時輔以我國考試院、中研院等政府部門公開資料作為理論連結的佐證。

## 伍、 研究設計

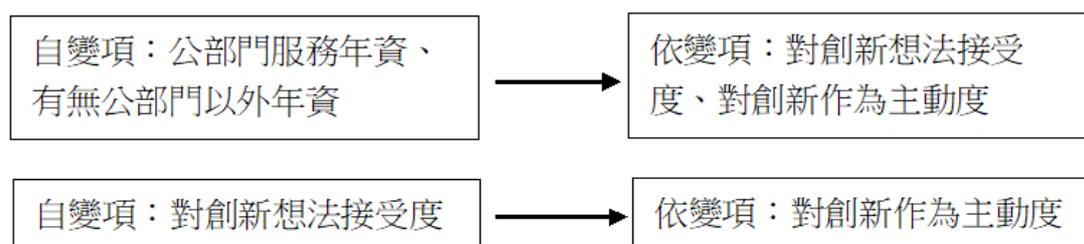
依據前述文獻回顧與研究目的，本研究決定以年資為主要自變項，確切所指為公務人員於公部門服務之總年資，即公務人員於公部門服務的總年長，單位為年，包括當年度新進人員亦計算在內，年資計算則以月化成年用小數點表示；而根據第三個研究目的，則以有無公部門以外服務資歷為自變項，在此不考慮年資長短，只論年資有無。

其中為確定年資之影響力，故將其餘可能影響創新之個人基本資料設為控制變項，包含年齡、性別、官職等、是否為主管職。

本研究依據 TGBS-IV 調查，將其中創新構面問題再區分為兩層面，分別為對創新想法之接受度與對創新作為之主動程度（見附錄一），由此二者為自變項亦為依變項，衡量公務人員是創新抑或保守，在問卷得分愈高者，代表愈創新。

綜上所述，得出研究架構如下（詳見圖一）

圖一、本研究架構圖



來源:自行繪製

針對公務人員是保守或創新之研究問題，檢測方法為計算對創新想法的接受度、對創新作為的主動程度之平均數，設立本研究第一個假設，預計採用單一樣本 T 檢定檢測此平均數之真實性：

H1：公務人員創新程度會等同計算得出之平均數

探究公務人員對創新想法接受度對對創新作為主動度的影響，以對創新想法接受度為自變項、對創新作為主動程度為依變項，提出假設，採用簡單迴歸分析檢定：

H2：隨著對創新想法接受度提高，對創新作為主動程度也會提高。

而年資是否對公務人員保守或創新有所影響，以公務人員年資為自變項、公務人員對創新想法接受度、對創新作為主動程度為依變項，提出以下假設，並採用簡單迴歸分析以檢定：

H3：隨著公務人員年資的加深，創新程度也會下降。

有無除公部門外年資是否影響公務人員保守、創新程度，以公務人員有無公部門外年資為自變項，公務人員對創新想法之接受度、對創新作為之主動程度為依變項，提出以下假設，採用獨立樣本 t 檢定檢測：

H4：有公部門以外年資之公務人員，創新程度應較高。

## 陸、分析結果

兩個變項皆由數個以李克特六分法測量的問題所構成，計算方式為各題分數加總再除以總題數，可得到公務人員對創新想法接受度、對創新作為的主動程度是相對高的（詳見表二），而此結果具可信度（詳見表三）。

表二、創新想法接受度、創新作為主動度統計結果

	個數	最小值	最大值	平均數	標準差
對創新想法接受度	1005	1.00	5.80	3.8671	.55466
對創新作為主動度	752	2.17	5.67	4.1851	.60181

來源：自行繪製

表三、創新想法接受度、創新作為主動度單一樣本 t 檢定結果

檢定值 = 3.8671、4.1851

	t	自由度	顯著性 (雙尾)	平均差 異	差異的 95% 信賴 區間
對創新想法接受度	-.002	1004	.998	-.00004	-.0344 .0343
對創新作為主動度	-.002	751	.999	-.00004	-.0431 .0430

來源：自行繪製

對於 H2 之檢定，對創新想法接受度確實對於對創新作為主動度有影響（詳見表四），並且隨前者程度增加，後者也會增加（詳見表五）。

表四、對創新想法接受度、對創新行為主動度相關分析結果

	Pearson 相關	顯著性 (雙 尾)	個數
創新想法接受程度	0.251	0.000*	592

\*p<0.05

來源：自行繪製

表五、對創新想法接受度、對創新行為主動度簡單迴歸分析結果

創新想法 接受度	R 平方	F 值	B 值	$\beta$	t 值
創新作為 主動度	0.063	39.508	0.27	0.251	6.286*
<b>*p&lt;0.05</b>					

來源：自行繪製

針對 H3 分析，公部門服務總年資分別可以解釋創新想法接受程度 0.4%、創新作為主動程度約 5% 的變異（詳見表六）。並且公部門服務總年資與創新想法接受度呈現負相關、與創新作為主動度呈現正相關，皆達到顯著水準，顯示隨公務人員年資上升，對創新想法的接受程度確實會下降、但對於創新作為的主動程度反而是隨著年資而增加的（詳見表七）。

表六、服務年資與創新想法接受度、創新作為主動度相關分析結果

公部門服務總年資	Pearson 相 關	顯著性 (雙尾)	個數
創新想法接受程度	-0.066	0.036*	1001
對創新作為主動程 度	0.221	0.000*	749
<b>*p&lt;0.05</b>			

來源：自行繪製

表七、創新想法接受度、創新作為主動度簡單迴歸分析結果

公部門服務總 年資	R 平 方	F 值	B 值	$\beta$	t 值
創新想法接受 度	0.004	4.416	-0.004	-0.066	-2.101*
創新作為主動 度	0.049	38.331	0.016	0.221	6.191*
<b>*p&lt;0.05</b>					

來源：自行繪製

H4 分析結果則呈現，有公部門以外工作經驗之公務人員，無論在創新想法接受度或創新行為主動程度上，皆高於無公部門以外工作經驗之公務人員（詳見表八），但只有在對創新想法的接受度上呈現顯著差異（詳見表九）。

表八、對創新想法接受度、對創新作為主動度交叉描述表

有無公部門以外工作經歷		個數	平均數
對創新想法接受度	無	347	3.8081
	有	658	3.8982
對創新作為主動度	無	298	4.1337
	有	453	4.2204

來源:自行繪製

表九、創新想法接受度、創新作為主動度獨立樣本 t 檢定結果

	t 值	自由度	顯著性	平均差異
對創新想法的接受度	-2.495	737.169	.013*	-.09011
對創新作為的主動度	-1.902	596.813	.058	-.08671

\*p<0.05

來源:自行繪製

## 柒、 結果討論

### 一、 公務人員整體認同創新，並且創新想法對創新行為有正面影響

從表二、三結果看來，我們可以接受 H1，公務人員無論是對創新想法接受度或創新行為主動程度皆呈現正面看法，平均數均高於中位數 3.5，也就是說公務人員整體上其實是認同創新的，願意接受創新的想法也願意做出實際行動，那為何社會印象會與公務人員的實際情形有所落差？

筆者認為可能原因在於雙方認知不同，公務人員的創新是指諸如接受獨特、新穎的想法，將自己認為不錯的點子向長官提出或是嘗試機關未曾做過的事，目的是協助機關變得更好；民眾的創新卻是希望公務人員懂得變通，能夠在事務的執行上更為靈活而非只是單純守著法律規定，不敢突破界線，故而民眾會覺得公務人員保守，但公務人員卻無此感受。民眾要的是公務人員能夠權變，在法律授予的裁量範圍中甚至是未規範到的領域因地制宜、見機行事，提供民眾更多的便利，但公務人員能做、願意做的卻是在法律明確規定的領域內嘗試新的事物，因為永業制的存在，其非依法不能對公務人員解職的特性，保障了公務人員的同時，更對公務人員形塑出一種「不要輕易違法」的思維，這種思維反而成了橫亙在公務人員與一般民眾間的一道牆。

這也能解釋為何從表二至表五中呈現，公務人員對創新行為的主動程度

會高於對創新想法的接受度，且對創新想法接受度愈高、對創新作為主動度愈高的情形，因為新的想法未必符合法律規範，而能夠得到公務人員認同並願意向主管建議、實地執行的創新想法必是能符合依法行政原則的，所以公務人員會更願意主動去執行創新行為。

## 二、 公務人員隨年資增長，對創新想法、創新作為的變化，源自風險認知

表七呈現隨著年資增加，公務人員對創新想法的接受度會隨之減少，這符合一般印象，令人好奇的是公務人員對創新行為的主動度卻是隨之增加的？依然自永業制的角度出發，在我國考績與退休制度中，隨著年資的累積，只要沒有違反法律、仍受永業制保障，公務人員能獲得的只會愈來愈多，公務人員為了守住多年來勞動的成果，自然更不會輕易接受未必符合法規範的新想法，因為任何新想法只要有違法可能性就可能令多年辛苦毀於一旦。但不可忽視的是，整體上公務人員仍是願意創新的，故雖然隨年資增加公務人員更不容易接受創新想法，可只要創新的想法為公務人員接受後，他們反而會更願意去嘗試，隨著年資累積的經驗，會幫助公務人員在提出意見、執行創新措施上更為游刃有餘。

亦即是說阻礙公務人員接受創新想法的，主要是違反依法行政所帶來的風險與代價，這代價會隨著年資增加而上升，不過只要創新想法通過風險檢驗，公務人員基本上仍是樂見創新的，且因為年資積累公務人員在事務運作上已更有經驗、更有餘裕，這種餘裕會讓他們更有信心去應對可能的風險，更願意主動進行創新行為，也能回應表五中到對創新作為主動度隨對創新想法接受度增高而增高的情況。

而另一種可能的解釋是，創新的想法意味著原本業務範圍外的事務，實行創新行為則只是本來業務內的創新，當公務人員同時還要負上原業務範圍外責任時，那對公務人員來說只是自找麻煩，且同樣的，額外的責任意味額外的風險，這風險依然是隨年資而增長的；但業務內的創新就不同了，運用創新方式執行本來業務，若是失敗至多再改回原來的方式，只是繞回原點罷了，對公務人員無損失，一旦成功了，工作更為輕鬆不說，創新便成了公務人員的績效，公務人員自然主動程度更高，並年資高代表對業務熟悉度也高，創新成功的可能性亦增高，是以公務人員對創新的主動程度會隨年資而增加。

## 三、 有無公部門外資歷，可能為創新關鍵

表八、九結果大致符合假設，有過公部門以外資歷之公務人員確實在創新程度上會高於無公部門以外資歷者，但僅有對創新想法的接受度的差距有達到顯著，筆者推測或許是因為有過公部門以外資歷的公務人員在公部門以外經歷過更多，在私部門、非營利組織等為了因應市場的快速變動，必須接受從未有過的新想法的情形更為常見，所以他們接受創新想法的開放程度會

比未有過公部門外資歷的公務人員高，後者在進入社會後第一份工作即進入公部門，只受過公部門組織社會化影響，受影響程度比在其他二三部門組織社會化者高，自然會更重視公部門中依法行政原則、更不願輕易違背永業制保障，也就促使他們在創新想法的認知範圍上，受到更多依法行政的侷限，而不敢、不願接受新想法。

不過只要創新的想法能通過各自在依法行政原則的考驗後，不論有無公部門以外資歷，公務人員都還是願意執行創新的，只是在創新想法的範圍上一開始就有了落差，這或許就是為何有公部門以外資歷者對創新行為主動程度會高於無公部門以外資歷者，卻未達到顯著差異的原因。

#### 四、 綜合分析與制度改革建議

綜合前述分析，公務人員於創新上受到的限制多是在對創新想法的接受上，這樣的限制則來自於依法行政原則，並且其限制力會隨著年資增加而增加，究其根本還是在於我國文官制度功績制與永業制的不平衡，永業制與年資帶來的消極保障力量過於強大，令公務人員會傾向安穩、不冒風險，功績制給予的積極誘因又不足，所以欲鼓勵公務人員創新勢必要經過風險考量一關，唯有能經得起風險檢驗的創新想法才有可能讓公務人員願意去嘗試，但這偏偏與民眾對公務人員的期待相反，民眾期望的公務人員是創新的開拓者，是能為社會帶來不同的變革者，然而第一個吃螃蟹的不一定就是合法，縱使是不一定違法，公務人員也不願意冒這種風險，不願當創新的開拓者，頂多只願為既有的改進者。

未來公部門若要突破此種困境，創造公部門創新文化，筆者建議應先從勇於任事著手，永業制本意只是最後一道保障防線，不應因此反而廢去功績制獎優汰劣的功能，在現今的考績制度下，公務人員前無爭取創新績效的動力、後無迫使改革的壓力，只能依賴公務人員本身特質從事創新，制度本身卻無任何正向趨力，甚至是反過來阻遏公務人員創新，故而公部門目前首要的應是整體制度上的調整與落實，考績不再只是分大餅，年資不宜再與考績相連結，真正實踐信賞必罰，提供公務人員創新動力，同時輔以永業制，永業制保障不能再囿於法律，創新時常發生於法律未規範處，如何方能保障公務人力不懼這種雖不明顯違法但也不一定合法的情形，是未來可再思考的，想要組織成員創新，至少要營造能讓成員放心創新的環境。

在公務人員本身方面，有過公部門外工作經歷者呈現出更多的創新可能，依考試院「初任公務人員意向調查」統計，民國 106 年錄取人員中，有三成多並沒有公部門以外資歷，意味著三成多的公務人員在進入到公部門後即受到現有制度更深的社會化影響，先天上受依法行政的約束更重，這或可自兩方面設法改善，首先我國公務人員招募大多採用統一考試，除成績外無其他標準，但此種招考方式唯一優點僅有公平，無法保證能進用到真正需要的人力，即便公務機關需要創新人才，招募到的卻直接有三分之一的人員是受公

部門永業制不輕易觸法文化影響、限制最深而無法突破的，這說明公部門可能在最源頭的人員招募上便出了問題，未來如何兼顧公務人員招考的公平性與功能性，是公部門亟需改進的；再者，在公務人員訓練上，李仲彬(2018)提及繼續進修僅會增強創新意願，對創新行為無顯著影響，但依本研究可得知公務人員最缺乏的是對創新想法的接受度，即對創新的意願，透過提供公務人員更多回校繼續進修的誘因，或許能對公務人員創新有更多助益。

## 五、 總結

總結而言，公務人員其實並不保守，但其創新卻容易為文官制度所限制，年資雖非最主要的影響因素，其催化制度影響力的力量也不容忽視，而有無公部門以外資歷更加大了這樣的差距。對此筆者建議未來公部門的文官制度應進行全面性的改革，兩大支柱功績制需減少與年資的連結，真正落實以績效為準的信賞必罰，永業制則要突破「不違法」限制，增加對創新的包容性，此外公務人員招募應朝功能性而非公平性發展，訓練上則可鼓勵公務人員離開公部門進修，增長創新意願。

## 捌、 參考文獻

考試院(2018)。初任公務人員意向調查-以106年高普考錄取訓練人員為研究對象。考試院統計室。The Examination Yuan of ROC(2018). *Chu ren gong wu ren yuan yi xiang diao cha yi 106 gao pu kao lu qu xun lian ren yuan wei yan jiu dui xiang*[*Intentional Investigation of the Initial Public Servants - Taking the 106-year high-censorship admission training staff as the research object*]. The Examination Yuan of ROC Statistics room.

李仲彬(2018)。與生俱來或後天影響：影響公務人員創新態度與行為的因素分析。公共行政學報，(54)，1-40。Chung-Pin Lee(2018). *yu sheng ju lai huohou tianying xiang : ying xiang gong wu ren yuan chuanguang xintai duyuxing weideyin sufen xi*[*Innate Personality and Acquired Ability: Factors Affecting Innovation Attitude and Behavior of Public Servants*] *Journal of Public Administration*, (54), 1-40.

施能傑(1991)。「富者愈富、貧者愈貧」的考績法修正方向。人事月刊，13(3)，99-103。Nen-gjie Shi(1991). *fu zhe yu fu pin zhe yu pin de kao ji fa xiu zheng xiang*[*Correction of the performance appraisal method of "the rich get richer and the poor get poorer"*] *Personnel Monthly*, 13(3), 99-103.

陳敦源、蘇孔志、簡鈺肆、陳序廷(2011)。論資排輩還是工作表現?年資因素對於我國公務人員績效考評影響之研究。文官制度季刊，3(1)，53-91。Don-Yun Chen, Kung-Chih Su, Yu-Chin Chien, Shiu-Ting Chen(2011). *lun zi pai bei hai shi gong zuo biao xian: nian zi yin su dui yu wo guo gong wu ren yuan ji xiao*

kao ping ying xiang zhi yan jiu[Appraisal? An Analysis of the Performance Appraisal System (PAS) in Taiwanese Public Sector] *Journal of Civil Service*,3(1),53-91.

蘇英才 (2010)。公務人員保障制度之研究-以臺灣省政府組織精簡為例。國立暨南大學公共行政與策系碩士論文，未出版，南投。Ting-Tsair Su(2010), *gong wu ren yuan bao zhang zhi du zhi yan jiu- yi tai wan sheng zheng fu zu zhi jing jian wei li*[*A study of Protection System of Public Employees : A Case Study of Downsizing of the Taiwan Province Government*]. Unpublished master's thesis, Department of Public and Administration College of Humanities National Chi Nan University, Nantou.

Anderson, N. R., & Gasteiger, R. M. (2008). Innovation and creativity in organizations: Individual and work team research findings and implications for government policy. *Micro-foundations for innovation policy*, 18.

Anderson, P., & Tushman, M. L. (1990). Technological discontinuities and dominant designs: A cyclical model of technological change. *Administrative science quarterly*,(35)4 , 604-633

Crossan, M. M., & Apaydin, M. (2010). A multi-dimensional framework of organizational innovation: A systematic review of the literature. *Journal of management studies*, 47(6), 1154-1191.

Montepare, J. M., & L. A. Zebrowitz (1998). Person Perceptions Comes of Age: The Salience and Significance of Age in Social Judgments. In M P. Zanna (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol. 30, (pp. 93-161). San Diego, CA: Academic Press.

Schein, E. H. (2010). *Organizational culture and leadership (Vol. 2)*. John Wiley & Sons.

Tidd, J., Bessant, J., & Pavitt, K. (2005). *Managing innovation integrating technological, market and organizational change*. John Wiley and Sons Ltd.

## 附錄一、TGBS-IV 問卷問題

創新想法接受度	我認為新穎、獨特的想法很振奮人心。	1:非常不同意
	我覺得傳統的方法才是最好的。	2:不同意
	我發現我通常是團體中比較慢接受新想法的人。	3:有點不同意
	在接受新想法時，通常我會很謹慎。	4:有點同意
	我不太願意嘗試新的做法，除非我身邊的人已經這樣做。	5:同意 6:非常同意
創新行為主動度	我願意去學習新知，來增加創新想法出現的可能性	1:非常不同意
	我願意提出建言，來促使機關的改善	2:不同意
	如果我想到了不錯的點子，我願意去說服主管採納我的建議	3:有點不同意 4:有點同意
	即便有失敗的可能性，我也願意去嘗試過去機關沒做過的事	5:同意 6:非常同意

# A Study of the Relationship between Innovation Attitude and Behavior of Public Servants

Department of Public Administration, National ChengChi University  
Master Degree Student Kai-Xiang Zhang

## Abstract

Innovation is the key point of the development of organizations. In public sector, the innovation of public servant is a critical factor, too. However, government employees are commonly considered conservative. Past researches found out what factors would influence the innovation attitude and behavior of public servant, but they did not further explore the relationship between innovation attitude and behavior. How innovation attitude would influence innovation behavior and the role of seniority in the relationship are the main research questions of this study.

The data this study uses is the data of TGBS-IV (Taiwan Government Bureaucrat Survey ; TGBS · IV). TGBS is a research survey based on the belief of evidence-based public administration. The goal of TGBS is to reinforce the ability of causal relationship on researches of public servant. TGBS-IV focused on the personality of Taiwan government employees, it's sample included government employees of central and local government, and of three levels. TGBS-IV is undertaken in 2016 and 2017, and got 1776 representative samples.

The research result found public servants generally think themselves innovative, opposited to general public, and innovation attitude and behavior have positive correlation. Along with the increase of seniority, innovation attitude of public servants would decrease, but innovation behavior of public servants increase. Last, the innovation of public servants who have seniority of non-public sector is higher than who don't.

**Key words:** innovation, seniority, TGBS, performance appraisal