

從消極規避到積極應用：

政府資訊公開法下建構「臺灣文官調查資料庫」的芻議*

陳敦源**、蕭乃沂***、蘇偉業***

《摘要》

政府資訊公開法自二〇〇五年底公佈實施以來，相關改革常圍繞在保障人民知的權利、或導正官民間資訊不對稱等政治的課題上，在這樣氛圍之下，從「政府知識與資訊管理」（Government Knowledge and Information Management, KIM）面向的討論，往往被邊緣化了；在「保密 vs. 公開」的拉鋸戰中，政府忽略了與民間協力開發並應用（re-use）龐大公共資料的重要性，事實上，政府失去了創造並應用循證（evidence-based）改革知識，提升政府效能的機會。本文意圖從透明課責與循證公共管理的角度，以二〇〇八年的一項國科會資助的臺灣文官調查研究為起點，提出我國政府在資訊公開的積極應用面向上，應朝建構「臺灣文官調查資料庫（Taiwan

投稿日期：101年10月3日；接受刊登日期：101年10月26日。

* 本論文初稿曾經發表於二〇〇八年十一月二十二日至二十三日由暨南國際大學公共行政與政策學系舉辦的臺灣政治學會及研討會，主題為「全球競爭，民主鞏固，與治理再造—2008 臺灣新課題」。感謝臺灣大學彭錦鵬教授、暨南大學江大樹教授、以及政治大學施能傑教授的意見與評論、兩位審查人的指正。然而，本文文責仍然由作者自負。

** 論文主要聯絡人，政治大學公共行政學系教授，臺灣透明組織常務監事，電子治理研究中心研究員。研究專長：民主治理、電子治理、公共政策的分析與管理、健康政策。電子郵件：donc@nccu.edu.tw。

*** 政治大學公共行政學系副教授，電子郵件：nhsiao@nccu.edu.tw、bennisso@nccu.edu.tw。

Government Bureaucrat Survey, TGBS) 」而努力。不論從管理實務與學術研究的角度來看，文官體制改革一直都是各國持續的關注焦點，雖然重要性比不上政治改革，但卻是臺灣政府追求民主治理績效的關鍵所在，需要有更新的方法來進行改革。本文首先介紹二〇〇八年所執行的臺灣文官調查，奠基於「全國公務人力資料庫」進行抽樣與問卷設計的運用經驗，並參考國內類似的跨年調查資料庫（例如臺灣選舉與民主化調查、臺灣地區社會變遷基本調查、臺灣教育長期追蹤資料庫等），探討由本調查成果擴展為「臺灣文官調查資料庫」的可行性與其相關管理議題。在應用層面上，該資料庫的建構，可以在未來進行政府人力資源管理、以及更廣泛的公共行政與政策相關研究與實務議題的研究，進而提出具有循證基礎的資訊產出。最後，透過以上的探討，本文提出政府推動資訊公開政策一個重要且前瞻的方向，希冀從政府知識與資訊管理的角度，在資訊通訊科技快速發展的時代，引導政府人力資源管理邁向循證管理的積極路徑，以提升政府在變動劇烈的民主時代中，能有穩定且客觀的人力資源改革的知識來源。

[關鍵詞]：政府資訊公開法、臺灣文官調查、循證公共管理、政府知識與資訊管理、人力資源管理

（在未來）政府的挑戰將在於讓資訊與知識管理除魅化，並且如私部門一樣將它們放上政府管理的核心位置上，如果能夠這樣作，公部門將會更具備課責、效率與效能。

- Katie Woolf (2010: 50)¹

壹、從「資訊公開」到「知識和資訊管理」

我國「政府資訊公開法」自二〇〇五年底公佈實施以來，政府與社會大眾就秉持其第一條「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法」所示，朝向建立一個更為公開透明的政府而努力。然而，根據法務部二〇〇九年委託學者的一份研究顯示，政府資訊公開法的實施，仍然存在一些制度上的缺陷（湯德宗，2009），² 攔阻了該法立法意旨的落實；從實務面來看，二〇一二年四月間，公民記者李惠仁所拍攝的報導短片「不能戳的秘密」，因為政府延遲宣佈高病原禽流感疫情而在網路爆紅，³ 片中民間社團臺灣動物社會研究會依照政府資訊公開法向農委會要求公開疫情資料遭拒，突顯政府資訊公開法的運作，還有許多可以改善的空間。一篇雜誌的評論文章，認為目前人民想獲取攸關公共利益的政府資訊仍是困難重重的原因，主要就是政府部門面對外在透明化的壓力，對於資訊公開的心態還是很「威權的」（鄭少凡，2012）。⁴ 本文認為，政府資訊公開法的

¹ 原文如下：“The challenge for government is to demystify knowledge and information management and make it mainstream, as the private sector has, and in doing so support the public sector in being more accountable, efficient and effective.”

² 該法的主要制度性問題有四項：(1)本法定位不明確；(2)豁免公開規定粗糙；(3)主管機關猶付闕如；(4)施行結果欠缺追蹤評鑑。

³ 根據 Youtube 上的紀錄，該影片是二〇一一年七月二十八日就已經上傳，請參：<http://www.youtube.com/watch?v=Jcs7hA5iwZE>，而農委會宣布臺灣禽流感高病原性疫情是在二〇一二年三月初，因此被媒體形容農委會隱匿禽流感疫情。

⁴ 該文認為，《政府資訊公開法》實施之後，民眾取得政府資訊依然困難的主要因素有五點：(1)政府資訊仍然深不可測；(2)沒有主責機關的法律；(3)法的本身反成不公開資訊的保護傘；(4)政府極易進行技術性迴避；(5)台灣的公民意識有待加強。

立法目的，是公法上保障人民權益的進步立法，以及「陽光法案」的重要基礎法案，用以嚇阻政府貪腐的生成與蔓延，以及建立政府的民主課責精神。然而，擁有相對於民眾之「專業不對稱」（professional asymmetry; Sharma, 1997）優勢的政府，⁵ 面對各方（媒體、國會、網路「鄉民」…）紛至沓來的透明化壓力，正面臨一個資訊公開的倫理困境，⁶ 而政府資訊公開法制的落實，成爲一種官民之間政治得失算計的攻防遊戲。總括而言，制度上一個沒有主管機關、沒有實施細則、也沒有懲處機制的法令，遇上政府機關面對資訊公開的倫理困境後選擇風險規避（risk aversion）的問題，臺灣官民之間在政府資訊公開上的攻防，勢必還會延續不短的時日，人民對政府或公共事務的信任建構（陳敦源，2009a），當然也就需要更長的時間。

然而，正如一開頭引述英國政府管理顧問 Katie Woolf 的說法，這種以「知的權利」或是「資訊不對稱」爲導向的公法議論，讓政府資訊公開積極管理途徑的討論，蒙上一層模糊不清的「迷思」（myth）。或許，在「公開 vs. 保密」的拉鋸戰中，政府本身反而失去了與民間能量協力，開發並重新應用（re-use）自身累積的龐大資料、⁷ 用以創造改善政府運作效能之可用知識的意願與能力，或許，從積極的「知識與資訊管理」（Knowledge and Information Management, KIM; Tullo, 2007; Woolf, 2010）理解政府資訊公開法，才是落實該法第一條所揭示意旨的真正途徑。

⁸因此，本文將從公法上政府消極規避的心態出發，以積極應用政府資訊公開的管理

⁵ 資訊不對稱意指交易雙方有一方擁有另一方不知道的資訊，而專業不對稱則是交易的一方擁有另一方所沒有資訊識讀的專業，前者只要將資訊公開，不對稱的問題就解決了，但是後者即便將資訊公開，雙方不對稱的問題依然存在，政府與民眾之間，應該是一種專業不對稱、而不是單純的資訊不對稱問題，我國政府資訊公開法的思考邏輯，還是植基在資訊不對稱的處理之上。

⁶ 該困境的核心就是：「政府是否要公開自己執政失利的資訊？」相關討論請參陳敦源（2009b）。因此，資訊公開是一種「非任務型的價值」（non-mission-based values），應該與以計算績效爲主的「任務型價值」（mission-based values）有所區別，相關論述請參 Piotrowski and Rosenbloom（2002）。

⁷ 我國政府第四階段電子化政府計畫已經將「政府資訊加值應用」納入，這也是各國政府政府資訊公開的新趨勢，請參項靖與楊東謀（2012）。

⁸ 舉例而言，台北市政府訂有「臺北市政府資訊資產授權流通及加值利用作業要點」，第一條開宗明義說：「臺北市政府（以下簡稱本府）爲推動所屬各機關（以下簡稱各機

角度，為政府創造更多的治理專業知識，藉此改善政府行政效能。如此心態的翻轉，政府部門才能站在「循證公共管理」（evidence-based public management; Meier & O'Toole, 2009; Shillabeer, Terry, Buss, & Rousseau, 2011）的基礎上，精進政府效能，進而回應並解決民眾所關注的公共問題。接下來，本文將藉由透明課責與循證公共管理的討論，展現政府這種心態翻轉的必要。最後，本文將藉由可能協助政府人力資源管理效能提升的「臺灣文官調查資料庫」為例，討論其建制的日地與內涵，並提出相關建議。

貳、調和「透明課責」與「循證公共管理」

政府資訊公開的目的，如果從知識與資訊管理的角度檢視，起碼有透明課責與循證公共管理的雙重意義，以下將從這兩面向來分別討論之。首先，在民主社會當中，國家機器運作的正當性，積極面主要來自於人民的同意（consent），消極面則是來自於在透明公開下的民主課責（accountability），以「人民有知的權利」來平衡官民之間「治理資訊不對稱」（governing information asymmetry）的現實，並以政府資訊公開法來落實這種平衡，這是當代政府最常走上的民主治理改革途徑。但是，公權力的實際運作有其獨占與隱諱的一面，前總統李登輝曾引古文說：「水清則無魚」（蕭旭岑，2003），就間接表明政府面對外在公開透明的要求，仍然需要許多「能作不能說」的操作空間。傳統以來，官僚體系作為一種國家權力行使的核心，無可避免地會被賦予某種高深莫測的權立支配者形象，青年馬克思（Karl Marx，請參 Fischer and Sirianni, 1984: 21）曾經這樣形容他所謂的「官僚精神」（the spirit of bureaucracy）：「官僚精神的一般形式就是秘密，這種神秘性是由其內部層級節制所支援，對外來說，它永遠是一個封閉的團體，因此，開放的精神以及愛國主義的情操，對官僚的神秘性而言都是一種背叛」。然而，民主化的過程，就是作為主人的民眾學習從心態與制度設計上駕馭國家機器的過程，這個過程需要對國家機器運作進行系統的了解；這個了解的其中一個途徑，就是從開發並且利用

關）之資訊資產流通與加值利用，並規範供應、申請、使用及其他相關事項，以充分運用行政資源，提升本府為民服務品質，特訂定本要點」，該法就是希望能夠讓政府相關資訊（尤其是地理資訊系統 GIS 中的龐大資料），能夠得到更好的加值應用。

政府所擁有的龐大資料。

相信沒有人可以否認，政府是擁有與製造最多與公共利益相關資訊的大型組織。在民主社會當中，公部門資訊能否被大眾知曉與應用，如前所述，攸關政府統治正當性的落實。美國憲法的第一號修正案，就是爲了要保障人民參與「公共商議」（public deliberation）的權利，而這個權利最重要的前提保證就是政府資訊公開。美國政府自歐巴馬總統上台之後，也積極建構 Data.gov 的政府資訊加值應用網站，歡迎各方來應用政府資料，增進公共利益（Dawes & Helbig, 2009）。

然而，政府資訊公開共有哪些益處呢？美國著名憲政學者 Cass R. Sunstein（1986: 896-898）認爲一共有五項：(1)公民商議的基礎，公民參與公共事務討論，需要政府所握有的公共資訊爲基礎；(2)分權制衡的核心，民主憲政體制的制衡關係，也需要政府開放關鍵資訊才有可能；(3)壓制政府不當動機，因爲政府決策的公開，許多因爲機密而被濫用的動機就會被壓制；(4)反貪腐的防腐劑，正如美國最高法院大法官 Louis D. Brandeis（1856-1941）所言，「陽光是最好的防腐劑」（Sunlight is said to be the best of disinfectant）；(5)有價財貨的應用，政府資訊的應用與分析，讓政府有限資源可以得到更佳配置與應用。對內而言，這樣的應用將會對公共政策與公共管理帶來精進；對外而言，社會其他部門因爲政府資訊的分享，而可以更有效率地使用社會資源。在過去，Sunstein 教授所提的第五項政府資訊公開的意義，並非公法與政治學者的關懷重點，然而，正因爲這樣的忽略，造就了本文從政府知識與資訊管理的角度談論政府資訊公開的主要動機。更重要的環境因素是，近年因爲資訊通訊科技（Information and Communication Technologies, ICT）的快速發展，政府擁有資訊的經濟性再利用（re-use）成爲西方先進國家政府知識與知識管理的重要議題，政府所擁有特殊的資料，如果可以在排除個人隱私與國家機密顧慮的前提下，進行大量的加值與開發應用（Liang & Miranda, 2001; Tullo, 2007；潘競恆等，2009），已經儼然成爲未來政府資訊公開發展的重心。

接著，隨著政府資訊公開朝向資訊加值應用的方向發展，從政府知識與資訊管理的角度來看，也可視爲學界與實務界以「循證」（evidence-based）的理念，系統性地展現政府內部各方面的資訊的關鍵時機，在過去，政府資訊的封閉，不但阻止了民眾對政府的課責，事實上也阻止了政府以更爲循證的方法，進行政府內部運作

與公共政策的管理與改革。⁹ 比方說，從人力資源管理的角度來看，有系統性的從人口變項、內外部的決策模式、或是官僚的認知、態度與行為對官僚體系進行開發研究，對於民主治理的回應性（responsiveness）與課責性（accountability）的建構與維繫，有重要的意義（陳敦源，2012）。更重要的是，從國家建構的角度來看，政治領導者也有相同的需要，美國著名學者 Francis Fukuyama（2004: 43）在《強國論》（*State-building*）一書中，就明確地表示過去以政治領導為核心的國家發展的競爭中，存在所謂「公共行政的黑洞」（the black hole of public administration），也就是說，國家發展的思惟一直存在輕忽行政功能的問題。因此，他認為國家發展過程中不起眼的行政運作改革的相關知識，應該是二十一世紀強化國家治理能力的關鍵所在。在臺灣政府近年面對各種國際競爭力評比，不斷被批評「政府效能不彰」的大環境來看，政府應更加從循證的角度，對政府現有資訊進行加值應用，找出政府效能不彰的根本原因並且進行對應的改革，而非依循傳統偏重個案性、規範性、甚至是「長官英明」的改革路徑。因此，嚴格來說，系統性地建構足以描繪政府官僚體系各種面向的資料庫，是發展與驗證相關知識的基礎工程。兩位美國著名的公共管理學者，就曾經語重心長地說（Meier & O'Toole, 2009: 19）：

「我們相信現在是時候了，公共行政學界應該認知到循證途徑的優越性，並且指認出最需要系統性答案的改革作為進行研究，在這樣的研究形式中，被期待已久之公共行政學術研究與實務急切需要的整合才能真正落實；過去這些年，醫學界已經從循證途徑獲益，公共行政學界也當如是也。」

從前面這些論述來看，民主化過程中同時受到內部透明課責以及外部國家競爭

⁹ 舉例而言，政府為了鼓勵生育並且推動性別平等的考績制度，特別在二〇〇八年以行政院人事行政局與考試院銓敘部雙首長便籤的方式，通令各級機關不可以將公務機關中的孕婦員工直接給予乙等考績，但是，該行政命令下去之後，政府人事主管機關並沒有進行事後系統性評估政策實施狀況的評估，一直等到二〇〇九年五月間，台北市議員李文英從循證的角度，提出北市府某些機關根本違反該命令，才引起注意。事實上，我國「全國公務人力資料庫」中，並無法看出哪位女性公務員是在懷孕的狀態中，因為差勤資料都在各中央機關與地方政府的人事差假資料中。相關新聞請參 Now 新聞網（2009）。

壓力的臺灣政府，其中一條可行的減壓改革路徑，就是在行政管理與公共政策的教學、研究、以及實務應用上，增強其「循證公共管理」(evidence-based public management; Pfeffer & Sutton, 2006)的基礎。本文認為，如果從政府人力資源管理的領域來看，其循證管理的關鍵就是系統性地蒐集常任文官的信念、價值、與行為的調查資料，其中包括定期文官意見調查、文官基本資料檔案的整合活化使用、以及人事制度改革之前與事後的評估調查等。雖然因為資訊可近性與成本的考量，行政與政策管理無法完全基於實證是必然的，實證資料的品質也受限於資料蒐集方法、抽樣程序、與操作化能力，但是將行政管理視為全然規範性的專業，也是一種偏誤。綜言之，如以循證的公共政策模式來討論，包括績效管理與人事制度等改革作為也應該具有證據的基礎。學者 Hood 與 Peters (2004: 279) 將新公共管理當作一種政治人物與高階公共管理者之間「循證學習」(evidence-based learning)的活動，也就是說，不論從跨國或是一國之內的範圍，改革作為不單是意識型態的爭議或是回應政治變革的訴求而已，任何改革的作為都應有行為科學 (behavioral science) 的成份在其中，也就是 Robert Dahl (1947: 11) 所言，公共行政的科學化作為，應該進行「行政環境下個人行為的了解與預測」的工作。¹⁰ 經驗世界中證據的蒐集、驗證與應用，或是準實驗設計 (quasi-experimental design) 下改革作為的因果關係驗證，都是公共管理者應該具備的核心能力 (core competence)，也是公部門專業主義 (professionalism) 的新取向。總括而言，文官調查是一種對統治精英的集體經驗探索，過去統治精英的研究過度集中於政治人物，但是，一國治理績效的關鍵無法忽略文官系統的影響，公共行政學界理應開發探索文官體系的經驗研究技術，以期更多地了解治理的「績效秘密」(performance secret)，接下來，本文將先介紹由國科會所補助的臺灣文官調查研究，並將提出一個結合「全國公務人力資料庫」與臺灣文官調查研究的「臺灣文官調查資料庫」芻議，作為政府人力資源管理資訊加值應用的原型 (prototype)，提供政府相關部門參考。

¹⁰ 距今約一甲子前，耶魯大學的政治學者 Robert Dahl 針對公共行政研究科學化的條件，提出看法，他認為公共行政研究的科學化應該從(1)對倫理價值清楚的定位、(2)行政環境下個人行為的了解與預測、以及(3)從跨國與跨時間研究中萃取行政運作的原則。

參、二〇〇八年臺灣文官調查：主題、調查方法與抽樣設計

奠基於上述循證基礎公共行政與政策研究與實務的論述，本文關於「臺灣文官調查資料庫」的省思與構想，起源於國科會二〇〇七年八月至二〇〇九年七月所補助的「臺灣民主治理機制鞏固之研究」總計畫中的子計畫「權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務／事務人員關係」案的執行經驗（研究計劃編號：NSC-96-2414-H-004-037-SS2），此研究案的主軸在於瞭解我國一般行政機關（不包含公營事業機構、醫療機構、與公立學校）的正式編制文官（不包含軍警人員與公立學校老師），對於政府運作的基本方向、組織人際信任、專業責任與倫理、政治回應與中立等方面主題的認知、態度與行為（如圖 1）。

研究團隊¹¹於二〇〇七年八月起透過內部討論與外部專家學者的諮詢會議，逐步確定與修正所需的資料蒐集方法、問卷內容、與抽樣程序，並參考國內政治學界「臺灣選舉與民主化調查」、社會學界「臺灣地區社會變遷基本調查」、與教育學門「臺灣教育長期追蹤資料庫」的經驗，企圖在聚焦於上述研究議題的同時，也能作為未來長期調查與資料累積運用的起始。

如同前述國內三個學門的長期調查經驗，執行成本與時效、回收率、與資料為選擇調查方式的主要考量，在二〇〇八年三月二十二日前達成有效樣本 2,000 位文官調查規模的整體目標下，雖然一般大樣本調查多採取電話訪問、電子郵件或網路問卷，但是由於問卷題目高達 102 題，回覆率與資料品質為其隱憂；並受限於本研究抽樣底冊「全國公務人力資料庫」中，個別公務人員聯絡電話與電子郵件位址的完整與正確性仍偏低，本研究決定以訪員面訪問卷調查為資料蒐集方法。

¹¹ 文內所指之研究團隊成員為該計畫主持人陳敦源教授、協同主持人黃東益教授，以及詹中原教授、蕭乃沂副教授、蔡秀涓副教授與研究案助理群，詳細執行狀況可以參閱《循證公共行政下的文官調查：臺灣經驗的觀點、方法、與實務意義》（陳敦源、呂佳螢，2009：17）一文。此次調查資料已全數公開在中央研究院調查研究中心學術調查研究資料庫（Survey Research Data Archive, SRDA）：<https://srda.sinica.edu.tw/news>，歡迎自行下載應用。

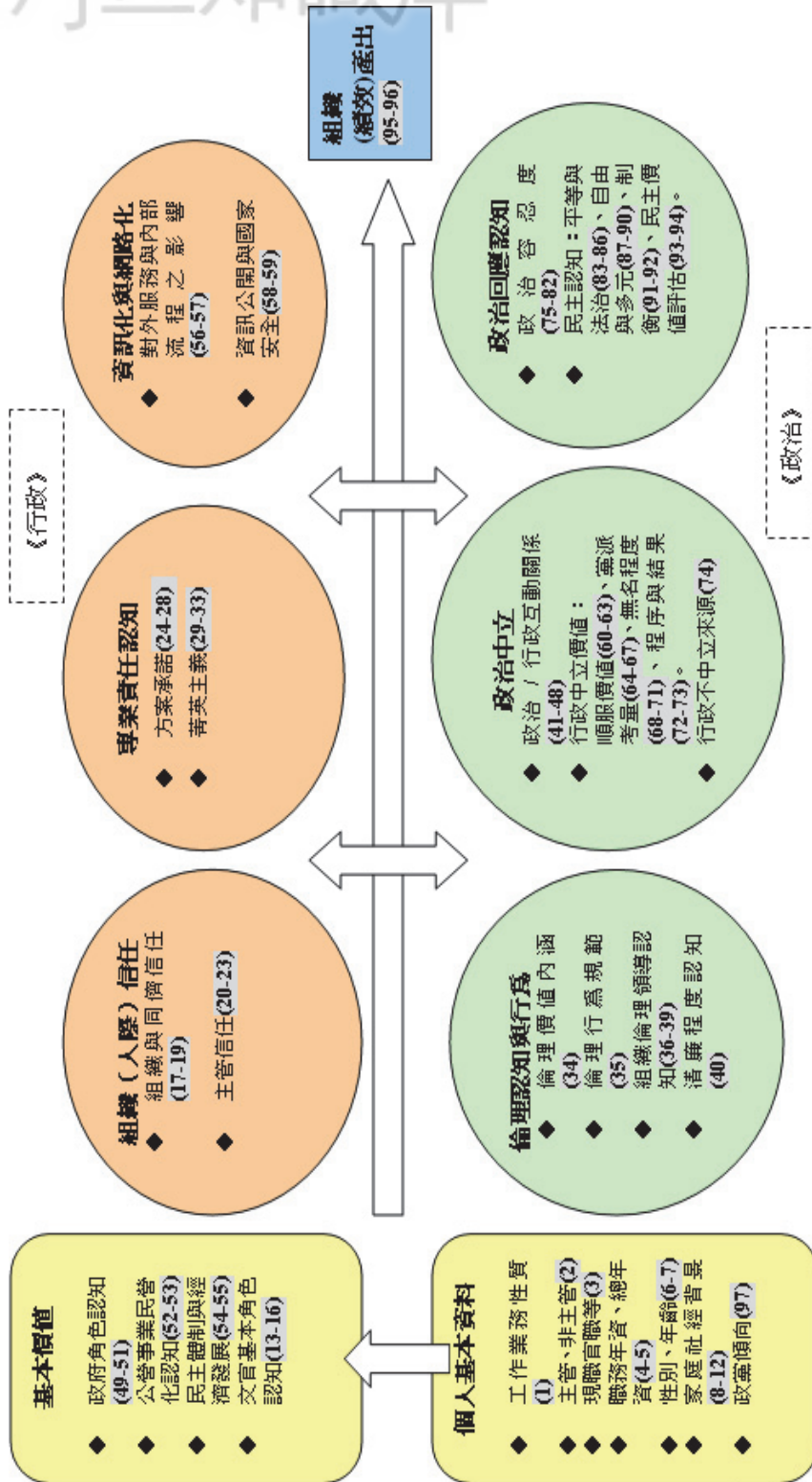


圖 1：二〇〇八年臺灣文官調查研究問卷架構（括號內數字為題號；資料來源：本研究）

同時由於受訪者遍布全國各地，面訪期間為二〇〇八年一月二十四日至三月十四日（期間主要為寒假），研究團隊招募居住各地的 82 位訪員（主要為公共行政相關科系學生）以提高訪員的配合意願，並由 18 位政大公行系碩博班學生擔任督導。完成行前訓練後，訪員首先以電話邀請受訪者，在對方同意受訪後親自遞送問卷到其辦公室（或約定場所），並於調查整體說明後在旁等候受訪者完成填答，除確保問卷確由受訪者本人填寫，也避開當面問答而產生敏感問題的回覆偏誤。

在抽樣程序上為達成全國一般行政機關（不包含公營事業機構、醫療機構、與公立學校）正式編制公務人員的代表性，並顧及業務特殊性而未納入軍警人員與公立學校老師，於二〇〇七年底初步由「全國公務人力資料庫」中篩選得其名冊人數共計 130,559 人（如表 1；蕭乃沂等，2008），並以中央/地方政府與簡薦委兩個層次的界定條件計算後得其各層對應的母體人數與比例，再以欲達成的有效樣本數 2,000 人據以計算各分層應達成的有效樣本數。

由於面訪問卷在邀約與訪問進行時皆有失敗的可能，本研究參考洪永泰（2004）所提出的膨脹樣本（或擴充樣本）的概念，事先將抽樣人數膨脹為預定有效樣本數 2,000 人的 4 倍（共 8,000 人），並按比例於各分層中配置對應樣本數，例如表 1 中地方政府薦任薦派層預定需有 505 位有效受訪樣本；執行完成後實際所得的有效回覆樣本數為 1,962 人，雖然與原訂各分層的人數與比例略有差距，但整體而言仍符合其母體中的分布情形。

表 1：本研究抽樣設計

母體人數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	6,843	38,747	22,962	68,552
地方政府	1,226	32,973	27,808	62,007
總計	8,069	71,720	50,770	130,559
各分層比例	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	5.2%	29.7%	17.6%	52.5%
地方政府	0.9%	25.3%	21.3%	47.5%
總計	6.2%	54.9%	38.9%	100.0%
預定有效樣本數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	105	594	352	1,050
地方政府	19	505	426	950
總計	124	1,099	778	2,000
膨脹抽樣樣本數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	419	2,374	1,407	4,201
地方政府	75	2,020	1,704	3,799
總計	494	4,395	3,111	8,000
回收有效樣本數	簡任簡派	薦任薦派	委任委派	總計
中央政府	99	573	355	1,027
地方政府	20	487	428	935
總計	119	1,060	783	1,962

資料來源：蕭乃沂等（2008）。

如上述有關本研究的整體介紹，透過「全國公務人力資料庫」篩選而得的抽樣底冊為本研究有別於國內外相關文官調查的特殊之處。一般而言，受限於個別研究資源限制與各國政府公務體系的幅員大小，除非具備長期充分的研究經費與人力投入，多數研究乃以單一或多個特定政府機關的公務人員為樣本。例如美國喬治亞大學公共行政與政策學系研究人員曾執行名為「國家行政研究計畫」（National Administrative Studies Project, NASP）的一系列調查，但目前仍以喬治亞與伊利諾兩州的特定政府機關（如福利、衛生）的公務人員與非營利組織人員為範圍。¹²

本研究在獲致此難得的全國性文官調查（bureaucrat survey）執行經驗的同時，也進一步設想：此次的調查的實證資料成果，包括本次調查所使用的問卷題項與透過「全國公務人力資料庫」所取得的公務人員相關變項，如何才可以成為未來長期性文官調查的基礎？並能逐步發展為如同國內「臺灣選舉與民主化調查」或「臺灣地區社會變遷基本調查」等資料庫，作為公共行政與政策學術社群能合力貢獻其調查內容、累積長期或追蹤樣本調查成果、與釋出次級資料的交流平台？進而體現本文首段所揭櫫的循證基礎的行政改革實務？後文首先以研究議題的結合作為切入點，探討本次調查未來可能作為哪些行政研究議題的基礎；接著瞭解國內相關長期調查資料庫的經營管理經驗，企圖作為「臺灣文官調查資料庫」的構想基礎。

肆、公務人力資料與文官調查資料的可能結合

目前考試院銓敘部與行政院人事行政總處共同維護的「全國公務人力資料庫」，包含我國政府機關（一般行政機關、公營事業機構、醫療機構、與公立學校）政務與事務人員的基礎資料，涵蓋其人口變項、現職兼職、職務經歷、學歷考試、訓練進修、考績獎懲、等公務相關記錄，在一般以特定機關公務人員作為受訪者的實證調查中，這些職務相關基本資料多透過問卷題項（多以所謂「基本資料」作為標題），請受訪公務人員直接填答回覆，除了因敏感性問題的可能偏誤之外，受訪者也可能在無意間而有疏漏，例如對於多年的職務經歷與所受訓練無法精準回憶記載。如前文，本研究在調查中除了以「全國公務人力資料庫」作為分層隨機抽

¹² 國內外文官調查相關文獻詳見陳敦源、呂佳螢（2009）。

樣的基礎（表 1），也希望與調查議題（圖 1）相關的其他受訪者公務記錄有所連結，以求取最大的資料運用效益。

一、議題建構方面

據此，本文提出此結合的效益涵蓋了繼往開來兩個面向，「繼往」是指為我國數十年來在臺灣的文官制度發展作整體與結構性之描繪，驗證過往學術界及實務界對我國文官制度理解的真實程度，藉此以循證基礎評估我國文官制度各個面向的特徵。「開來」則是企圖依各個面向上循證基礎所總結的我國文官制度圖像，進一步開發我國文官制度研究的各項議題，特別為各種文官制度改革議題及政策建立實證基礎，並提供行政改革實務的參考。僅以描述統計而言，這些公務人員的職務記錄本身與其交叉分析即為珍貴的實證資料，例如「全國公務人力資料庫」可供作為分析變項的資料包括性別、年齡、戶籍、學經歷（包括教育、任免、陞遷、兼職、借調、訓練進修）、考試、考績、獎懲，¹³ 這些變項之資料本身就可以作為分析我國文官群體特徵，如下列可能的行政管理議題：

1. 公務人員的社會經濟教育背景：社會階層或族群，地理分佈，就學學院及專業樣態為何？是否符合未來世界潮流與我國發展趨勢？
2. 公務人員職涯發展之路徑特徵：族群、性別、專業背景是否影響他們的路徑取向？例如日本的國家公務員，一般認為被東京大學，及法律學、公共行政學及經濟學的畢業生所支配。
3. 高階公務人員是否有類似的背景？例如性別相關的「玻璃天花板」現象是否實際存在於我國的公務體系中？
4. 我國強調開放公平競爭的考試用人制度是否能強化社會流動，或建立類似「代表性官僚」（representative bureaucracy）型態？還是其實隱然也有特定傾向？例如美國經驗顯示競爭性的國家考試任用制度會對少數族裔不利。
5. 整體而言，由考試院、行政院（人事行政總處）雙頭主導的文官組織體制，

¹³ 國立政治大學以總統府公報上的官職任命資料，建構了一個「中華民國政府官職資料庫」（<http://gpost.ssic.nccu.edu.tw/>），試圖從資訊末端的資訊統整出官員個人職涯的地圖，但是該資料庫仍然有許多待改進與無法改進的問題。

為我國締造什麼樣的文官制度？

進一步來說，這些個別公務人員的公務相關記錄在實證研究的概念架構與假說中，一方面經常扮演外生變項的角色，負責解釋因果模型中的中介變項與依變項，例如職等是否可以解釋公共組織公民行為的差異，或相關訓練進修能量，能否當作組織績效更好的解釋變項等研究問題。另一方面，某些公務相關記錄，如考績與職務調動、獲晉升歷程（可由職務調動記錄重新編碼而得），亦可作為組織人際信任與專業責任認知所影響的依變項；對於更精緻的組織行為模型而言，年資是否能成為干擾政治中立對績效產出影響的中介因素。本次調查中其實也如同一般問卷有基本資料的相關題項（如圖 1 左下方），而「全國公務人力資料庫」中眾多公務實務的記錄，則可以成為擴充本研究調查資料的學術與實務價值的基礎，這也是本文主張國內學術社群應積極構思如何結合「公務人力資料庫」與二〇〇八年文官調查成果的最主要原因。

綜言之，「全國公務人力資料庫」雖然只提供了事實性的基本資料，但其次級資料本身對我國的文官制度的整體描繪即有基本價值，過去缺乏循證基礎的改革作為，也可望能夠得到紓解。若學術與實務社群企圖進一步瞭解公務人員對現行文官制度與未來行政改革的認知、意見、與態度，以及與資料庫中的基本變項是否存在相關性，我們則必須另外進行如本研究的全面性的文官抽樣調查。同時，這類調查成果可結合「全國公務人力資料庫」的基本資料與職務記錄，而成為各種公共行政與政策議題分析提供有力論證或指標。近年學術及實務界不斷推動文官制度的各種改革，包括考選制度之改進、公務人力的彈性化、高級文官制度之建立、績效管理制度之建立、行政法人制度之建立、行政中立制度之建立等，但政策分析上只著重參考外國經驗及法制研究途徑。縱然主管機關也會徵集作為直接標的團體的公務人員意見，但仍然欠缺對國內文官群體本身進行更具代表性的實證基礎，以作為相關政策法規訂定的根據，導致改革作為欠缺「行政可行性」的分析。透過公務人力資料庫與文官調查的結合，學術與實務社群更能掌握改革措施在推動上可能面對的障礙，並因此在事前作適當的回應及調整。

伍、建構「臺灣文官調查資料庫」的機制芻議

本文將以上倡議連結的「全國公務人力資料庫」與二〇〇八年全國性文官調查資料命名為「臺灣文官調查資料庫」(Taiwan Government Bureaucrats Survey Database, 以下簡稱為 TGBS), 除了對於學術與實務議題需有的價值之外, 欲達成持續的循證公共管理效益, 管理者對資料庫的維運機制是其中成敗的關鍵。事實上, 政府內部的政務或事務的高階主管, 爲了要能駕馭這龐雜的公共組織, 必須要有能力不斷開發收集、展現、並分析相關政府資訊的系統與知識, 事實上, 這不僅是政府高層決策支援系統的濫觴, 它更是政府策略管理應用的基礎 (Liang & Miranda, 2001)。如同本文對於「官僚神秘性」與「公共行政的黑洞」的描繪, 個別行政機關面對文官調查的本身, 即存在對特定資料敏感性, 但是, 這些所得實證資料不但可作為學術研究與發表用途, 也是相關行政改革的基礎。爲了獲取更深入充實的數據資料以作為學術或實務分析, 在資料庫管理維運上應更爲嚴謹, 以獲取受訪文官的信任, 同時提昇資料庫的客觀性及可信性。

本文作者透過相關書面與網路文獻, 整理了國內政治學界「臺灣選舉與民主化調查」(Taiwan's Election and Democratization Study, TEDS)、社會學界「臺灣地區社會變遷基本調查」(Taiwan Social Change Survey, TSCS)、教育學門「臺灣教育長期追蹤資料庫」(Taiwan Education Panel Survey & Beyond, TEPS) 與「臺灣高等教育資料庫」(IEHD) 的經驗 (如表 2), 可以看出長期調查資料庫的管理維運至少應考量到的諸多決策與任務, 包括管理維運機構、調查主題與公開題項徵求、調查方法、樣本底冊與受訪者、長期追蹤樣本、資料釋出、調查結果的線上查詢、以及相關資料運用與推廣。

表 2：我國社會科學領域長期調查資料庫

	臺灣選舉與民主化調查 (TEDS)	臺灣地區社會變遷基本調查 (TSCS)	臺灣教育長期追蹤資料庫 (TEPS)	臺灣高等教育資料庫 (IHED)
網址	http://www.tedsnet.org	http://www.ios.sinica.edu.tw/sc/	http://srda.sinica.edu.tw/TEPS/	http://www.cher.ntnu.edu.tw
成立年代	二〇〇〇	一九八四	二〇〇一	二〇〇三
管理維護機構	國科會人文處與社會科學研究中心、TEDS 規劃與推動委員會	國科會人文處、中央研究院社會學研究所、社會變遷基本調查推動委員會	中央研究院、教育部、國科會	國科會、教育部、國立臺灣師範大學教學評鑑與發展研究中心
調查主題	選舉行為、投票取向、政治態度、政治參與等	家庭、教育、社會階層與流動、政治文化、選舉行為、傳播、文化價值、宗教等	學習環境與機會、學習投入時間和努力、交友狀況、自我評價、行為、身心健康、問題分析與解決能力等	高教院校特質與狀況、各院系在校學生素質、各學門畢業生、課程、教職員、經費、校園環境設備
公開徵求加掛題目	有	有	無 (待求證)	無 (待求證)
調查方法	訪員直接面訪	訪員直接面訪	教育部協助發文，透過學校實施問卷	教育部協助發文至大專校院，網路問卷為主、郵寄問卷為輔
樣本來源	戶籍資料	戶籍資料	學制、學校資料	學校、學門 (科系) 資料
受訪者	個別民眾	個別民眾	國中/高中/高職/五專學生、家長、老師	高教院校、學生、教師、職員
是否有追蹤樣本	有	有	有	有
資料釋出	有，線上申請與下載	有，線上申請與下載	有，線上申請與下載	有，線上申請與下載
線上查詢調查結果	有	有	有	有
其他相關推廣活動	論文報告出版、學術研討會	論文報告出版、學術研討會	論文報告出版、學術研討會	論文報告出版、學術研討會

資料來源：本研究整理

首先，雖然這四個長期調查資料庫的成立年代先後有別，也源起於當時該學門的特定研究與實務需求，但是皆透過學術界（如 TEDS 中資深傑出的多位政治學者、TSCS 以中研院社會所為基礎、IHED 以台師大教學評鑑與發展研究中心）、與實務界的政府研究主管機關（國科會人文處）或業務主管機關（教育部）的搭配，並將多方需求與意見彙整於常設維運機構中予以規劃執行，例如 TEPS 與 IEHD 皆透過教育部的協助才可能針對各級學校中的教師、職員與學生進行樣本選取與資料蒐集；而 TEDS 與 TSCS 的抽樣底冊，則是由戶政機關所核准提供的戶籍資料。

其次，在調查主題的設定與公開題項徵求上，TEDS 與 TSCS 都已經提供了制度化了的運作基礎，包括反映整體資料庫核心研究主提的跨年度（或每隔幾年）的固定題項、反映當年度特定調查主題的變動題項，而此主題設定除了國內學術社群的需求（包括國際新興研究議題）之外，也受到實務社群的需求影響，同時也牽動追蹤樣本與變動樣本的搭配。如前文與圖一的問卷架構，本次調查所設定的基本價值、政治與行政介面（行政倫理、政治中立、政治回應）、行政管理（組織與人際信任、專業責任、資訊網路）、與績效認知等面向，也可適用於長期調查與追蹤樣本設計，例如中央/地方政府在政權輪替前後的一般樣本與特定追蹤樣本在上述衡量面向上的比較，未來 TGBS 在結合公務人員基本資料與職務記錄後，相信有更具模型驗證價值與行政改革意涵的成果。

最後，在調查結果與原始資料的釋出上，目前此四個長期調查資料庫皆已透過其網站可以查詢部分題項的描述性統計分析成果，並且可直接在網站上下載或填寫申請表格，資料檔、原始問卷與編碼簿也可直接在網路上下載。而原始資料的釋出也成就了長期資料庫的長遠影響，包括各次調查執行後的結案報告、以及後續的研討會與期刊論文，在研究方法、民意調查、與統計分析等相關課程的教學上，這些原始資料也成為次級資料分析的絕佳案例與教材。或許在推廣活動上，這些長期調查資料庫的維運機構可以與相關政策業務主管機關合作，進一步使調查資料可以產生公共行政與政策的影響。

對於本文所倡議的 TGBS 而言，由於需擷取部分「全國公務人力資料庫」中攸關個別公務人員的人口變項與職務記錄，政府業務主管機關（考試院、人事行政總處）的配合與協助遂成為重要關鍵，學術社群除了強調此長期調查資料庫有助於相關學術研究與實務運作改革之外，勢必能夠有更完善安全的資料管理機制，以說服

政府業務主管機關參與此資料庫平台。例如由行政與政策學者、或可由領域學會如「臺灣公共行政暨公共事務系所聯合會」（TASPAA）與政府人事主管機關代表組成任期制的委員會，負責相關調查議題的設定、與年度主題相關題項的徵求、資料釋出與管理、出版品管理等管理工作，同時舉辦相關學術研討與實務座談等應用推廣。

值得注意的是，雖然 TGBS 管理機制勢必有實務界的參與及協助，但是其參與方式與範圍仍應有明確的規範。例如實務主管機關除了有代表受邀參與委員會提供意見之外，補助調查經費是否合適？對於調查主題設定的影響程度如何？對於原始資料釋出範圍的影響程度如何？實務機關本身是否可以取得揭露個別受訪者的調查結果原始資料？調查原始資料是否應完全排除政府機關取閱，特別是特定的追蹤樣本受訪者（panel data），避免造成隱私之侵犯或政府官員利用資料作不正當之用途？本文目前主張：TGBS 在執行門檻的確是需透過政府主管機關提供可靠的抽樣底冊，但是它仍應符合嚴謹的學術研究規範，不宜在調查品質與獨立運作上受限於政府機關，未來 TGBS 的推動上應積極尋求國科會長期穩定的研究經費支援，並協調取得政府機關在抽樣程序上的協助，調查主題或可配合實務需要的行政與政策相關議題，但學術社群應主導調查研究的設計與執行，如此對於受訪的個別公務人員而言，也將更有獨立可靠的品質訴求。

除了符合長期核心主題的變項，也可在每次的文官調查週期中制定若干焦點議題，以反映瞭解特定當時研究與實務議題的需求，國內 TEDS、TSCS 與美國的「泛大學政治與社會研究會議」（Inter-University Consortium for Political and Social Research, ICPSR）皆有前例可循。這些議題可由委員會定期對外徵求，並由委員會進行討論與篩選，每期議題應盡可能涵蓋學術與實務議題。如有可能，當中也可包括當時的政府委託研究案，受託研究團隊可透過本文官調查機制的協助進行資料蒐集，藉此也可強化政府委託研究案之可靠性及公正性。TGBS 每次調查成果的整體描述性報告可直接在網路上提供下載，至於原始資料的分享，可包括政府機關、學者、研究機構或智庫，但參考國內外類似長期調查資料庫的作法，需以個別申請方式作區隔性或限制性的資料釋出。

為使文官調查成果能有效擴散，TGBS 委員會應定期分別舉辦國內學術、與混合學術實務的研討會與座談會，締造一固定空間給使用文官調查資料的學者專家發

表研究成果，並與實務社群有所對話。在國際推廣上，則可參考 TEDS 近年與「選舉體系比較研究」(The Comparative Study of Electoral Systems, CSES) 與「各國選舉比較計畫」(Comparative National Elections Project, CNEP) 的合作交流經驗，將若干可資跨國文官制度比較的題項置於核心問卷中，如有適當管道，也可尋求諸如「世界網路研究計畫」(World Internet Project, WIP) 的跨國合作研究模式，與各國分享調查成果與原始資料，同時提昇臺灣文官研究的國際能見度。相信這也呼應了本文初始所論述的在透明課責與循證管理的兩個面向上，持續經營的文官調查資料庫的必要性與長遠影響。

陸、結語：前瞻性的政府資訊公開

就透明課責的角度來檢視 TGBS 的芻議，這個運作模式一方面可以滿足政府推動知識與資訊管理的大方向，讓政府的運作能夠植基於更多的加值應用的資料之上，事實上另一方面來說，這個建議也滿足英國政府在一九一八年所訂下政府推動相關研究的「豪登原則」(Haldane Principle; The Haldane Report, 1918)，這個原則主要是希望提升政府出資公共行政與政策研究的客觀中立性，避免受到政府體系政治力與行政力不當介入的影響，並且具體建議政府進行相關研究時，可以設立自主的委員會來管理經費、議題選擇、以及執行課責。這樣的原則就是希望為政府施政生產並保存客觀的循證資料，讓政府的改革能夠站在循證資料的基礎之上，避免本文前述「資訊公開的倫理困境」下，官僚體制因為風險規避的意念，而扭曲或遮掩循證知識的意圖。有了中立的施政評估資料，政府才能確實找出開啓績效秘密的鑰匙，進行有效的改革。

如果從循證公共管理研究的角度來看，美國學者 Gill 與 Meier (2000: 162) 認為相較於其他社會科學領域，公共行政的學術論著在研究方法與分析途徑的多元與細緻 (sophistication) 程度仍然是落後的，而欠缺大型的行政與政策研究資料庫為造成這研究品質差異最主要的原因之一。雖然美國目前已經有某些成形的資料庫 (archive) 案例，但是在其管理維運上仍優缺互見。優點之一是在研究方法與量化資料分析教學上的便利性，老師與學生可以方便取得統計分析作為練習用途；而且領域內的研究者與學生可以透過大型資料庫，更能理解領域內的長期關注的議題與

其最新狀態。但是對於有長期資料庫的領域而言，可能產生的負面效應，是研究與實務議題可能會受限於目前可得的實證資料，而逐漸喪失研究議題相對於資料蒐集的主導性。他們據此而建議一個可行的長期調查資料庫的建置途徑，是結合個別學術研究所得的資料與現有政府機關的內部資料，使兩者成爲互補的實證資源，而這也正是本文所規劃的「臺灣文官調查資料庫（TGBS）」的發展策略。

最後，TGBS 類似於其他包含受訪者基本資料的資料庫一樣，需具備足以防範侵犯隱私的資料釋出機制，才能正當化其一切正面的加值應用價值。如果就目前相關法令的規範而言，「全國公務人力資料庫」的資料，到底屬於政府資訊公開法與個人資料保護法的哪些適用條文，還需要公法學者進一步的確認與解釋，而本文所提議的包含學術與實務界代表推動委員會，首先可以在每次調查完成後的釋出欄位上達成共識決定，以無法辨識個別受訪者爲最高原則，並透過申請者特質與資料用途逐案審查的原始資料申請案，預期將是實現 TGBS 構想的首要工作。正如本文一開始所言，政府資訊公開是一條冗長的價值拉扯的改革，需要政府與社會以更爲正面的心態來推動之。本文提出一個可能深化政府人事資料的運用芻議，就是希望能夠在政府資訊公開的大方向上，增加政府資料應用價值提升的可能性，並且結合學界與實務界，共同找出一條保障隱私與創造循證知識並重的政府透明改革之路。

參考文獻

- Now 新聞網（2009）。四成孕婦考績乙等，議員：北市府歧視孕婦，2009 年 5 月 28 日取自 Now 新聞網，網址：<http://rumor.nownews.com/2009/05/28/11458-2457218.htm>。
- 洪永泰（2004）。原始樣本、替代樣本、與追蹤樣本的比較：「2001 年臺灣選舉與民主化調查研究」訪問失敗問題的探討。**選舉研究**，第 10 卷第 2 期，頁 37-58。
- 湯宗德（2009）。**政府資訊公開法改進之研究**。法務部委託研究成果報告，臺北：法務部。
- 陳敦源、呂佳螢（2009）。循證公共行政下的文官調查：第一次臺灣經驗的觀點、方法、與實務意義。**公共行政學報**，第 31 期，頁 187-225。

- 陳敦源 (2009a)。透明之下的課責：臺灣民主治理中官民信任關係的重建基礎。
文官制度季刊，第1卷第2期，頁21-55。
- 陳敦源 (2009b)。民主治理—公共行政與民主政治的制度性調和，臺北：五南。
- 陳敦源 (2009c)。論透明倫理的倡議與落實：課責、資訊、與制度設計。發表於第二屆「公共治理」學術研討會，國立中興大學公共事務研究所，臺中。
- 陳敦源 (2012)。民主治理—公共行政與民主政治的制度性調和 (二版)，臺北：五南。
- 項靖、楊東謀 (2012)。資訊分享與共榮：政府機關資料公開與加值應用。行政院研考會電子治理研究中心委託研究成果報告，臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 潘競恆、李長晏、許耀明 (2009)。政府資訊再利用法制化。行政院研考會委託研究成果報告，臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 鄭少凡 (2012)。還有多少不能說的秘密？。看雜誌，第110期。
- 蕭乃沂、黃東益、陳敦源、呂佳螢 (2008)。臺灣文官意見調查的挑戰與反思—以「2008年臺灣民主治理機制鞏固之研究」為例。發表於第八屆調查研究方法與應用國際學術研討會，臺北：中央研究院。
- 蕭旭岑 (2003年1月23日)。李登輝：台聯很乾淨，但水清無魚。聯合報，版4。
- Dahl, R. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review*, Vol.7 (No.1): 1-11.
- Dawes, S. S., & N. Helbig (2009). *Open Government with Information*. Research Report from Center for Technology in Government (CTG), University at Albany, SUNY, USA.
- Derlien, H. (2003). Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond. *Governance*, Vol.16 (No.3): 401-428.
- Fisher, F., & C. Sirianni (1984). *Critical Studies in Organization and Bureaucracy*. Philadelphia: Temple University.
- Fukuyama, F. (2004). State-building: Governance and World Order in the 21st Century. Ithaca, NY: Cornell University.
- Gill, J., & K. Meier. (2000). Public Administration Research and Practice: A

Methodological Manifesto *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.10 (No.1): 157-199.

The Haldane Report (1918). Report of the Machinery of Government Committee under the chairmanship of Viscount Haldane of Cloan. London: HMSO.

Hood, C., & G. Peters (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.14 (No.3): 267-282.

Liang, L. Y., & R. Miranda. (2001). Dashboards and Scorecards: Executive Information Systems for the Public Sector. *Government Finance Review*, Vol.17 (No.6): 14-19.

Meier, K. J., & L. J. O'Toole. (2009) The Proverbs of New Public Management: Lesson from an Evidence-based Research Agenda. *The American Review of Public Administration*, Vol.39 (No.1): 4-22.

Pfeffer, J., and R. I. Sutton (2006). *Hard Facts: Dangerous Half-Truth & Total Nonsense*. Harvard Business School.

Piotrowski, S. J., & D. H. Rosenbloom (2002). Non-mission-Based Values in Results-Oriented Public Management: The Case of Freedom of Information. *Public Administration Review*, Vol.62 (No.2): 643-657.

Sunstein, C. R. (1986). Government Control of Information. *California Law Review*, Vol.74 (No.3): 889-921.

Sharma, A. (1997). Professional as Agent: Knowledge Asymmetry in Agency Exchange. *Academy of Management Review*, Vol.22 (No.3): 758-98.

Shillabeer, A., Terry F. Buss, & D. M. Rousseau (2011). *Evidence-Based Public Management: Practices, Issues, and Prospects*. New York: M. E. Sharpe.

Tullo, C. (2007). Unlocking Public Sector Information. *Legal Information Management*, Vol.7 (No.4): 272-274.

Woolf, K. (2010). Information Matters: Government's Strategy to Build Capability in Managing its Knowledge and Information Assets. *Legal Information Management*, Vol.10 (No.1): 47-50.

From Passive Avoidance to Proactive Application: A Proposal for Building Taiwan Government Bureaucrats Survey Database (TGBS) under the FOIA^{*}

Don-yun Chen^{**}, Naiyi Hsiao^{***}, Bennis So^{****}

Abstract

Since the introduction in 2005 of the Freedom of Information Act (FOIA) in Taiwan, researchers have mainly focused on people's right to know and how to ease the problem of "information asymmetry" between government and citizenry. Not much attention was given to discussing the possible added value from the perspective of government knowledge and information management (KIM). Because of the preoccupation with the controversy over openness vs. secrecy, the government has not been able to develop and re-use government information to create useable and evidence-based managerial knowledge to improve government effectiveness. In this article, we use the 2008 Taiwan Government Bureaucrats Survey (TGBS) to

* Earlier version of this paper was presented at the 2008 Annual Conference of Taiwanese Political Science Association.

** Paper correspondent, professor at the Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: donc@nccu.edu.tw.

*** Associate professor, the Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: nhsiao@nccu.edu.tw.

**** Associate professor, the Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: bennisso@nccu.edu.tw.

illustrate the possible benefits of establishing Taiwan Government Human Resource Management Database. Some crucial reforms are needed to establish this kind of managerial database and some possible topics of research are discussed to show the potential benefits that will be created by the reform efforts to revitalize the effectiveness of our government.

Keywords: freedom of information act (FOIA), Taiwan government bureaucrat survey (TGBS), evidence-based public management, government knowledge and information management (KIM), human resource management