

## 公共治理挑戰下的人才模式分析\*

陳志瑋\*\*

### 《摘要》

面對全球化、資訊通訊科技進步、氣候變遷、經濟發展、少子化與高齡化等諸多公共議題的挑戰，政府相關機關提出各項政策以為因應。然由於許多議題常處於一種跨界、網絡化的情境中，形成所謂的「棘手政策」，故除了政策規劃因素，尚需政策推動者與執行者，運用府際與跨域合作的技巧、能力與工具，來解決這些複雜難解的跨域問題。本文乃是從「人才」的角度切入，指出各項政策背後都需要政府部門的成員，配合當前環境趨勢演變所需，運用不同的人才模式加以因應。

本文採用類型學分析法，根據文獻探討結果，將公共治理的問題區分為單純行政事務問題、府際或組織間關係問題、公私合夥問題和網絡問題四大類，再推演出官僚體制、高階文官制、契約聘僱制和責任任命制四種人才模式。本文指出，從單純官僚體制朝向另三種人才模式，不但是趨勢所在且有其必要性，問題在於這些人才模式的運作，必須符合各機關或各政策領域所需，而且也必須具備成本觀念。如今政府已經開始正視民間企業人才流失和招攬人才的問題，面對未來公共治理的艱鉅挑戰，本文主張公部門人才政策的制定與發展，應

---

投稿日期：106年2月9日。

\* 作者非常感謝匿名審查人所提供之寶貴審查意見與修改建議，唯所有文責全由作者自負。

\*\* 淡江大學公共行政學系副教授，email: 124738@mail.tku.edu.tw。

開始思考傳統人事行政架構的限制，而從公共治理所面臨環境變遷的角度，在選、育、留、用四大層面，都進行結構性變革，以因應未來的發展需要。

[關鍵詞]：棘手政策、公共治理、人才模式

## 壹、前言

2016年5月，蔡英文總統挾著56%的得票率就任總統，在選民高度期望下展開「解決問題」的任務。蔡總統在就職演說提到許多問題，包括累積多年的沉痾，以及長年發展衍生的結構性問題。每項問題的背後，代表著環境、制度、政府、標的團體與利害關係人等因素彼此交錯影響，更代表施政目標設定與資源分配的政治角力。政府近兩年來推動的勞動基準法修正、年金改革、司法改革等措施，引發的社會爭議和不安，恰足以說明當代許多政府所面臨心有餘而力不足的難題，單憑領導者設定方向，並以意志與決心來推動，亦不見得能達成預期成果，此可由美國前總統 Barack Obama、日本首相安倍晉三等大國領袖的例子可稍見端倪。

在此脈絡下觀察為何許多領導者的努力難以獲得預期成果，吾人可從不同的理論予以解釋。首先從「系統失靈」(system failure)的概念，其希望從全局、系統思維與非線性的觀點，去解釋一項建立在健全價值與常識基礎上的優秀政策，為何往往導致令人失望的結果(Chapman, 2002: 54)。換另一個問法來說：為何我們有非常優秀的公務人員，但總體政府表現上卻沒有得到相對的高評價，甚至會令人聯想到有關官僚的負面刻板印象？因此，系統失靈的概念指出任何政府的施政或作為，均處在各層面息息相關，且常有突發事件導致發展方向及結果難以預測的情事，於是增添規劃與執行的難度，或導致即便解決了原本問題，卻又出現衍生新問題或副作用的狀況。

其次，從「政策能力」(policy capacity)的觀點來看，則解釋了政策推動的能力不足，導致政策產出無法達到預期目標。Peters 從政策制訂的兩個層面來界定政策能力，首先是政策系統中將民眾願望(透過選舉來表達)轉換為政策的能力；第

二是決策的品質，也就是要評估政策制定過程中知識的效用（Peters, 1996: 11-12）。系統失靈論主要從組織外部的因素來解釋，政策能力則是從組織內部的決策與執行過程來解釋，兩者都是當前公部門面對公共治理難題所無法迴避的挑戰，但後者更屬於政府自己必須掌握與強化的課題，也就成為人才管理的範疇。

如今，傳統官僚體制（bureaucracy）已加入愈來愈多不同元素，以因應不同環境的壓力與需求。本文從政府當前面臨的公共治理挑戰出發，運用類型學（categorization）分析法來梳理問題結構，以探討不同類型化的人才模式所產生的差異性（Peters, Erkkilä, & von Maravić, 2016: 140），並指出以行政機關為分析單位的人才模式，可調和人事行政體制和個別公務人員管理之間的落差，從而瞭解這個政策領域的運作模式與未來方向。

本文第二節首先分析公共治理的內涵，據以說明公共治理和人才管理之間的連結。其次，根據第二節發展出來的問題結構類型，第三節以人才來源與政策對象兩個面向，分析了四種不同類型的人才模式，並兼論這些模式的趨勢，最後指出當前愈來愈多治理問題已從單一行政部門走向跨越公私不同部門，第四節則就四種模式對公共治理問題的回應提出討論，並進行綜合比較，最後則是結論。

## 貳、公共治理的挑戰

許多議題常處於一種跨界、網絡化的情境中，形成所謂的「棘手政策」（wicked policy），故需要「協力能力建立者」（collaborative capacity builder）讓各方參與者的知識得到轉換（transfer）、接收（receipt）及整合（integration）（Weber & Khademian, 2008: 334），這顯示政策和政策參與者有著連帶關係，政府成員面對這些公共治理的難題，也就需要注意他們在其中所扮演的角色以及所能發揮的力量。

從公共行政發展的演變來看，自 1980 年代興起新公共管理（New Public Management）的風潮以來，行政機關扮演的角色和所從事的任務，就出現很大轉變，加上 1990 年代迄今的資訊通訊科技（Information and Communications Technology, ICT）進步，更直接間接影響政府運作的基本價值與模式，特別是「開放政府」（open government）的訴求，既呼應了社交媒體（social media）對各種公

共問題有著愈來愈強大的影響力，而且也顯示愈來愈多政府能認同開放政府的理念，逐步成為政府運作的基本準則。因此，本節擬運用公共治理的概念，先進行這項概念的定義與範圍說明，再論述治理問題的挑戰，以鋪陳為何需要發展不同的人才模式，來迎合這些公共治理挑戰。

## 一、定義與範圍

「公共治理」這項概念所指涉的意義相當廣泛。廣義而言，有學者定義「治理就是民主政治」（孫同文，2003：237），此觀點可謂和德國社會學家 Niklas Luhmann 所稱傳統三權分立意義下的治理（Esmark, 2009: 364），有著相同的脈絡。在 Bevir 編輯的《公共治理》（*Public Governance*）套書中，就涵蓋了公共選擇、新制度論、系統論、管制理論、詮釋論等不同理論，涉及主題包括行政改革、公共政策和民主治理。Bevir 指出：「公共治理這個觀念之所以突出，部分原因是大家愈來愈發現：在弱國家（weak state）出現的當下，更分散的權力和權威形態將可確保秩序的維持。」（Bevir, 2007: xxi）。此一說法指出治理結構之所以走向分散化，是為了確保行政的品質和結果。但對公共行政學者而言，公共治理的目的不應只為了維持秩序，而更要強調「公共」的必要性，更具體而言就是「民主」的治理。陳敦源教授指出，民主治理包含國家角色的重定位、治理結構的品質、以及治理機制的重構（陳敦源，2009：26）。這三個層面涉及了政府應該做什麼、做了什麼、以及如何做等基本問題，從而涵蓋了公共治理的基本面向。

再從一般性的定義來看，雖然公共治理往往指涉著一種新的公共行政實務，其研究定向從層級節制式的官僚體制，轉移到市場和網絡（Bevir, 2006: 426）。此一觀點強調政府不再是獨占式的統理者；政府一方面要從其他行為者處獲取資源，同時也要和其他行為者分享權力與權威，如此才能管理這個超複雜經濟和環境危機所帶來的多樣（variety）和碎裂（fragmentation）現狀（Hoppe, 2010: 13）。無論如何，政府仍是最重要的行為者，且在進行管制與提供服務的過程中，其自身角色與範圍的界定，也會深深影響整個體系的運作。總之，本文對於公共治理的界定，係在民主價值的框架下，以政府為核心建立和民間部門聯繫關係的機制，來達成可欲的（desirable）政策目標。至於公共治理的範圍，本文採取較廣泛的界定，凡是涉及免費財（free goods）、付費財（toll goods）和公共財（public goods），皆可能出

現市場失靈（market failure）的現象，故政府就此具有介入的正當性，只是政府和市場之間的界線，因應時空環境和所面對事務的不同，尚難得出一致性的結果。

## 二、治理的問題與挑戰

2015 年 11 月 13 日晚間，發生在巴黎的連續恐怖攻擊事件造成 129 人死亡，433 人受傷，距 11 月 1 日俄羅斯民航機空難造成 224 人罹難不到二個星期，再度對世人造成震撼。2016 年 6 月 23 日，英國舉辦脫離歐盟公投，因脫歐派勝出而被視為一次重大的黑天鵝事件，未來對歐盟或自由貿易的發展，都投下巨大陰影。2016 年 11 月 9 日美國總統大選，Donald Trump 在舉世意外下當選，對全球氣候變遷、自由貿易、地緣政治等未來發展，再激起巨大波瀾，全球治理的不確定性因而升高，Trump 就任後簽發一系列極具爭議的行政命令，更立即影響到各國政府的外交、貿易、環境、出入國管理等政策。

雖然人類之間的殺戮、衝突和戰爭從來沒有停止，但在全球化世界中，各國政府面臨的種種棘手問題可謂複雜又難解，從外部的氣候變遷、環境保護、恐怖攻擊，到內部的人口變遷、貧富差距、經濟發展等，在在顯示「問題的治理」（governance of problems）的迫切性與必要性（Hoppe, 2010）。

有關這些棘手問題的類型和內涵，目前已有相當多的研究和討論。最典型的問題結構類型，是根據所需或可得知識的確定性與否，以及有關規範和價值的共識程度，劃分為「未結構化問題」（unstructured problems）、「結構適度問題」（moderately structured problems）與「結構化問題」（structured problems）三類（Hoppe, 2010: 15-16）（如表一）。在這三類問題中，最引起我們關注的還是在未結構化問題上，因此有愈來愈多人致力於探索這類問題，並慢慢形塑可行的價值共識和問題解方。舉例而言，諾貝爾經濟學獎得主 Joseph Stiglitz 以「自由落體」（free fall）來形容 2008 年全球金融危機以來的全球經濟沉痾（姜雪影、朱家一譯，2010）；美國前副總統 Al Gore 從更宏觀的角度探索全球面臨的問題與未來（齊若蘭譯，2013），法國經濟學家 Thomas Piketty 蒐集長達三個世紀和二十多個國家的資料，提出投資報酬率大於經濟成長率（ $r > g$ ）的公式，來解釋全球財富分配的趨異力量，由此提醒我們正面臨有史以來財富分配最不公平的事實（詹文碩、陳以禮譯，2014）。儘管如此，「知」（knowing）、「行」（doing）之間的落

差，顯示我們必須投入更多資源、創造更多行動，才能對問題本質、問題原因、標的人口與解決方案，得到完整的資訊與知識（林水波，1999：104-108），從而能從公共治理的角度提出因應。

表一 問題結構的類型

	對於相關問題的規範和價值的相當不具備共識	對於相關問題的規範和價值的相當具備共識
對所需和可得的知識非常不確定	未結構化問題	結構適度問題
對所需和可得的知識相當確定	結構適度問題	結構化問題

資料來源：Hoppe（2010: 15-16）。

前文指出公共治理涉及的是市場和網絡關係的呈現，政府所面臨公共治理的挑戰，可以從單一機關或多機關，以及只需要在行政部門內部解決，或必須透過跨部門合夥協力來解決這兩個面向，分為四個不同的治理問題類型，包括單純行政事務問題、府際或組織間關係問題、公私合夥問題，以及網絡問題，如表二所示。

表二 組織觀點下的公共治理問題類型

	行政部門	跨部門
單一機關	單純行政事務問題	公私合夥問題
多機關	府際或組織間關係問題	網絡問題

資料來源：作者製表。

表二的分類架構是從組織的觀點來因應問題的解決，例如我國行政院組織改造作業，運用精實、彈性和效能三項組織策略來提升國家競爭力。但除了組織策略，政府更常運用其他政策工具來解決不同的政策問題，例如 2015 年底，行政院為經濟成長率「保 1」所公布的經濟刺激方案，乃運用「抵用券」（voucher）做為政策工具，補貼民眾購買汽車、節能家電與從事觀光旅遊。這顯示從組織觀點來看公共治理的挑戰，只能解決問題的其中一個面向，故需要分析問題的本質、結構和關鍵利害關係人，才能獲致相對完整的解決方案。舉例而言，極端氣候屬於表二裡面的網絡問題，它不但涉及多個政府部門，而且也牽涉到企業、非政府組織等不同實

體。但吾人無法從網絡問題的分類，去瞭解極端氣候涉及了全球化的複雜本質，且其解決方案具有共同資源問題（免費財）的屬性，若只透過多政府和跨部門的合作協調，將無法確保問題的解決。因此，本文以表二的分類架構，做為下一節提出人才政策模式的基礎。

除了從組織的面向來分析治理的挑戰外，Peters 在《未來的治理》（*The Future of Governing*）一書中，使用了市場模式、參與模式、彈性模式和解制模式，來解釋政府面對的各種治理難題一樣，從問題診斷、結構、管理、政策制定和公共利益五個面向予以分析（Peters, 2001）。這四個治理模式的提出，統整了 1990 年代以來新公共管理興起以後，各國政府面對不同外在環境挑戰的各項結構改革、管理方法和政策制訂等層面的因應。

此外，Callahan 的研究則從更宏觀的角度，提出傳統公共行政（traditional public administration）、新公共管理（new public management）、新公共服務（new public service）和公民治理（citizen governance）四種管理和技術的模式（Callahan, 2007: 197）。從某種程度來說，這四種模式代表了公共行政理論與實務發展的不同階段，<sup>1</sup> 包括以 Weber 為代表的官僚模式（bureaucracy mode）、以 Osborne 與 Gaebler（1992）為代表的政府再造（reinventing government）和新公共管理風潮、由 Denhardt R. B. 與 Denhardt J. V.（2000）所提倡的新公共服務理念，乃至資訊通訊科技高度發展下引發的開放政府熱潮，使公民治理進一步成為可能。<sup>2</sup> 特別是前文強調公共治理應該放在民主政治的框架下，這四種模式的發展，同樣可看出公民參與和民主價值的滲透，在新公共服務和公民治理模式中，均受到高度重視。

然而，這四種模式並非線性發展的關係，而是同時並存於各國政府的實務中。每一個模式代表著不同的問題認定、行為假定、行政價值、治理機制、政策工具與

---

<sup>1</sup> 這四種模式能否代表公共行政發展的不同階段，其實容有疑問。例如，Mosher 在 1968 年出版的專著中，就探討了功績（merit）、道德（morality）和民主政治的關係，這些命題和新公共服務、公民治理之間，其實也存在一定的重疊性（Mosher, 1968）。

<sup>2</sup> 臺北市長柯文哲當選後即成立公民參與委員會，且將 2016 年預算全部上網公告，市民可以觀看視覺化處理後的預算書，並利用 Facebook 帳號來提供對預算分配的意見，此即一種典型的公民治理範例。參閱臺北市政府預算網站（<http://budget.tonyq.org/bubble/1>，檢閱日期 2017 年 4 月 5 日）。

最終目標。Callahan 指出，公民治理模式蘊含著公共服務的價值，而公共服務理論之提出，就是在補充新公共管理過於注重效率、競爭，而缺乏對公民參與及民主價值的衡平思維。因此，從「公民治理」衍生出來的理論意涵，可說以傳統公共行政所重視的規章與程序為基礎，試圖運用來自市場及公民力量，以回應各種外在環境變遷帶來的治理問題，此和前引 Peters 的論旨有著相似的脈絡。換言之，公民治理模式訴諸公部門應具備的正當性，但也強調公民服務可以倚賴來自私部門的管理機制，從而增強其效率與效果。

總之，政府面臨不斷變遷的環境，加上各種突發的重大危機，使得未結構化的複雜難解問題，已成為公共治理的最大挑戰。然而，前述政府組織結構的調整、公共政策的規劃設計、管理理念與技術的推陳出新，無論如何都需要官僚體系的有效運轉，使其成為複雜網絡結構下的發動者和協調者。誠如學者指出：「人才管理的目標不是發展人力或減少流動率之類的事務，而是要幫助組織達成其總體目標。」（Cappelli, 2008: 5），但不可否認地，我國目前人事行政體系的設計理念是一種獨立制，從考試、任用、陞遷、考績等功能運作，都不是為了特定機關施政目標的達成，當各機關出現特定的人力需求，就可能因人事法規的限制，而無法獲得充分滿足。為此，政府近年來嘗試從不同途徑來因應，例如行政法人制度就是其一，但囿於行政法人的設置有其條件，故一般需行使公權力的行政機關便無法套用；其次是將若干高階主管轉換為政治任命，例如區長或三級機關首長的研議；第三，則是有系統地引進契約僱用人力，形成更多元、更彈性的人事體制。因此，下一節希望藉由人才政策模式的分析，來達到提升各行政機關政策能力，進而提升總體國家能力的目標。

綜上所述，「問題的治理」是當前公共治理挑戰的核心，其中尤以棘手問題為重中之重，因為這些問題多屬未結構化的問題，所以需要跨機關、跨部門的網路合作。在處理這些具備網絡性質的治理問題時，公民參與和民主價值在其中扮演著支撐與推動的角色，從而使人才的內涵和來源也需有所改變，此將在下一節加以探討。

## 參、從人才政策到機關人才管理

傳統人事行政的選、育、留、用，屬於法規導向的官僚模式，考試院為精進我國文官制度，無論在強化培訓功能（考試院，2012），或從整體文官制度層面進行研修並提出改革計畫（考試院，2010），都顯示政府相關權責機關對人才問題的重視，並藉由多方集思廣益而提出因應之道。特別是我國現在面臨相對嚴峻的產業競爭環境，政府部門的人才問題探討，也需放在整體人才政策的脈絡下進行觀察，更可瞭解整體問題的全貌。以下先探討我國人才政策的興起，再從公務人力的人才政策對象及人才來源為變項，探究四種人才模式的內涵。

### 一、人才政策的興起

在公共政策的研究中，一般可分「政策過程」（policy process）的研究途徑和「政策領域」（policy area）的研究途徑，前者從問題認定到政策終結等政策階段，屬於形式的政策研究；後者探討特定政策領域的問題、內涵與解決方案，屬於實質的政策研究。從政策領域的角度來看，過去琅琅上口的名稱如教育政策、衛生政策、社會福利政策等。及至行政院於 2013 年 4 月成立人才政策會報，<sup>3</sup> 正式標舉出人才政策之名，但它是以私部門的勞動市場和勞動力為目標，而非以公務人力為目標，故尚未形成一套真正的公部門「人才政策」（talent policy）。2015 年 2 月 17 日，行政院人口政策會報併入人才政策會報，改為行政院人口及人才政策會報，將人口政策與人才政策併而為一，希望收兩者整合與協調之效。然而，實際觀察整合後的人口及人才政策會報，自設置後只開過一次會議（2015 年 7 月 28 日）。直到行政院於 2016 年 11 月 15 日公布修正後的「行政院人口政策會報設置要點」，以及 2017 年 3 月 20 日公布修正後的「行政院人才政策會報設置要點」，顯示人才

<sup>3</sup> 該「行政院人才政策會報」通過教育部所提「教育部人才培育白皮書」和行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會，2014 年 1 月與行政院研究發展考核委員會合併改制為國家發展委員會，簡稱國發會）所提「人力加值培訓產業發展規劃構想」。前者以國民基本教育、技術職業教育和大學教育暨國際化及全球人才布局為三項主軸，因此其標的團體主要是正規教育下的教師和學生，並觸及全球化時代下的企業人才培養與佈局。後者就是現今人力市場的供需失衡提出對策。

政策和人口政策再度脫鉤，但人才政策的內涵、運作機制及後續推動計畫，迄今仍尚未成形。<sup>4</sup>

探究我國相關人才計畫起源，最早可追溯至 1983 年，時值進行國家十項建設、擘建科學園區，行政院研訂「加強培育及延攬高級科技人才方案」（經建會，2010: 7）。<sup>5</sup> 1995 年修正為「加強運用高級科技人才方案」，1998 年修正為「科技人才培訓及運用方案」，<sup>6</sup> 顯見人才政策對應的問題認定和解決方案，都因晚近認知到延攬人才已面臨困境，才開始致力於相關計畫的發展，其中包括需求面的問題：國內經濟、產業發展對人才的吸納不足；也包括供給面的問題：學訓考用落差、優秀人才外流以及國內薪資及法規限制無法競逐國際人才（鄭佳菁，2013：22-27）。面對人才供給和需求的雙重壓力，無論是政府或民間企業，雙雙感受到人才外流與吸納人才不易的雙重危機，促使政府漸次訂定各項人才政策與計畫，上自行政院，下自國發會、勞動部與教育部，集結成為人才政策的公部門行為者，希冀透過各項政策工具和資源挹注，以解決人才供需之問題。

尤有甚者，中央研究院於 2011 年 8 月 14 日發表人才宣言，該宣言指出國內近年來面臨嚴重的人才供需失衡現象，因此希望政府當局能妥善研擬因應對策，以使我國在國際人才競逐上能更具吸引力。<sup>7</sup> 自此，政府更重視國內人才外流和人才短缺的議題，但在政府人力資源管理這個領域，除了改制前的經建會提出「人才培育方案（99-102）」，其中一項計畫是提升公共事務人力素質，因而具備公部門人才

<sup>4</sup> 參閱國發會網站（[http://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=ED08D9A69568E3C0](http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=ED08D9A69568E3C0)，檢閱日期 2017 年 4 月 5 日）。

<sup>5</sup> 經建會所提報告是 1978 年訂定「加強培育及延攬高級科技人才方案」，但根據教育部史所敘，該方案是由教育部、行政院國家科學委員會、行政院青年輔導委員會推動，於 1983 年行政院頒布。另外根據行政院新聞局 2001 年度即時新聞所記載，該方案也是 1983 年頒布，故此處採教育部的版本。參閱 <http://history.moe.gov.tw/policy.asp?id=25>（檢閱日期 2015 年 8 月 18 日）。

<sup>6</sup> 該方案最後修訂日期為 2003 年 10 月 1 日（行政院第二八五九次院會修訂）。參閱 <http://www.bost.ey.gov.tw/Upload/UserFiles/92%E5%B9%B4%E4%BA%BA%E6%89%8D%E6%96%B9%E6%A1%88%E4%BF%AE%E8%A8%82%E6%A0%B8%E5%AE%9A%E7%89%88.pdf>（檢閱日期 2017 年 6 月 21 日）。

<sup>7</sup> 參閱中央研究院網站（[http://www.sinica.edu.tw/manage/gatenews/showsingle.php?\\_op=?rid:4276](http://www.sinica.edu.tw/manage/gatenews/showsingle.php?_op=?rid:4276)，檢閱日期 2015 年 11 月 10 日）。

政策的若干意涵外，實際上有關公務人力政策、制度與程序等各主要層面，均放在人事行政的範疇內，其特色是一套全國一致，且涵蓋面完整的公務員法規與人事作業流程，至於是否具備人才政策的架構和實質，則尚有待檢視。

事實上，公部門人才政策的目標，並非單純只是培養優秀的個別公務員，<sup>8</sup> 而是應在中長期國家或個別機關策略目標的引導下，以建立「國家能力」（state capacity）與政策能力為目標，故鎖定的層次是團隊和組織，而非個別公務員。誠如 Peters 的分析，政策能力包含程序性的層面和實質的層面，前者是去評估政策系統將民眾願望轉換為公共政策的能力，後者則是要評估政策制定過程中的知識效用，以瞭解政策能否產生預期成果（Peters, 1996: 11-12）。此外，學者研究發現這樣的能力不見得來自規則、程序和薪資的講究，而是來自強健的組織文化、良好的管理行為和有效的溝通網絡（Grindle & Hilderbrand, 1995）。總之，人才政策反映了下列政府職能上的轉變（McNabb, 2009: 136）：1. 運用策略來管理人力資源（the adoption of the strategic approach to managing human resources）；2. 管理者花費更多時間來規劃未來的行動，而不只是回應法律要求（managers are spending future actions than simply reacting to legislative mandates）；3. 政府運用通訊資訊科技來提供服務（the adoption of information and communications technology by governments for the delivery of government services）；4. 機關的管理方式及重視他們的人力資本（the way that agencies manage and value their human capital）。上述這些職能轉變，顯示各機關在面對策略規劃和資訊科技發展需求下，人才管理也必須伴隨進行。

因此，人才政策的層次是在國家和個別機關，目標則是培養國家與政策能力，以滿足中長期的策略需要。問題在於我國雖已形成「人才政策」，並以會報的形式進行人才問題的解決及對策規劃，但卻出現兩個政策缺口。首先是組織問題：人才政策和衛生、環境、農業、教育等政策領域不同之處，在於它沒有主管機關可負責規劃與執行，一旦主事者公務繁忙或未加重視，此一會報就可能流於形式。第二是推動者問題：目前人事行政體系是一套穩定、涵蓋面向完整的制度結構。換言之，

---

<sup>8</sup> 一般而言，培養個別優秀公務員的機制，主要是透過訓練進修、績效考核和陞遷機制來達成，這可視為人才政策的一環，但還需要人才甄選、留用機制的配合，特別是需要從國家整體發展、配合中長期策略需求的角度，去建立一套有利於人才進用與流動的制度才行。

我國人事行政體現了前述傳統公共行政下的官僚模式，這種官僚模式能否推動政府的人才政策，從而正面迎戰當代各種治理問題，就有必要再加思考。

## 二、人才模式的類型與內涵

在確立人才政策的發展脈絡和本質後，本文根據表二公共治理問題的類型進行轉換。就行政部門與跨部門此一變項，表三將其轉換為公務體系與民間部門，以說明政府在面對跨部門治理問題時，需從民間部門的角度思考人才問題的解決。就單一機關與多機關此一變項，表三將其轉換為全體階層與菁英階層，藉此說明菁英階層所需具備的能力和思維，必須放在整個政府的層級，以全局視野來思考公共問題之解決，故和一般公務員只需將眼光放在機關內部的情況不同。

此外，在前述公共治理內涵的闡述時，就指出公民參與和民主價值乃是發展更完整人才模式的基準，誠如學者 Bevir 指出：「參與式民主可利用對話式的公共政策，而不用依賴所謂的專家。」（2006：434），儘管有學者認為此種公民參與面向，特別是在促進社會正義方面，往往面臨著最大的挑戰（Fung, 2015: 521）。但不可否認地，隨著資訊科技的進一步深化，知識的傳播、擴散與應用已經走向完全不同以往的方式在進行，人才的範圍界定與來源，也到了需要重新審視，以回應當前的資訊社會變遷。因此，本文以下就人才模式的對象區分為所有公務員全體階層和菁英階層，以及將人才的來源區分為公務體系和民間部門，共區分為四種彼此並存的人才模式類型，分別是官僚體制、高階文官制、契約聘僱制和責任任命制四種（如表三）。

表三 人才模式的類型

政策對象 \ 人才來源	公務體系	民間部門
全體階層	官僚體制	契約聘僱制
菁英階層	高階文官制	責任任命制

資料來源：作者製表。

## （一）官僚體制

官僚體制可謂傳統公共行政學研究課題的原型，根據 Weber 的分析，官僚體制特有的功能模式有（康樂、簡惠美譯，1993：19-21）：

1. 各部門有依據規則、法律或行政章程而來的明確「權限」。
2. 有一套明確制定的、官府間上下關係的官職層級制與審級制。
3. 近代的職務運作乃是以原本草案形式保留下來的文書檔案，以及由幕僚與各種書記所組成的部門為基礎的。
4. 職務活動通常都以澈底的專業訓練為前提。
5. 職務發展成熟之際，職務活動即會要求官吏的全力投入。
6. 業務的執行必須遵守一般規則。這些規則的知識可說是官僚所具備的一種涉及法律、行政與企管的、特殊技術性的學問。

即使 Weber 發展官僚體制的「理想型」（ideal type）至今超過一百年，但印證臺灣目前公務體系運作的現況，和前述六項原則幾無二致，顯示官僚體制仍是臺灣行政部門的運作典型。就以人才政策模式而言，為了發揮上述六項功能模式，有關考試任用、銓敘、考績、訓練進修、獎懲等人事法規，均在全國一致的條件下有條不紊地運作，且這套制度具備高度的穩定性與可信賴度。因此，官僚體制下的人才模式，係以全體公務員為對象，人才政策的界定範圍是整個公部門，而人才管理的目的是培養不同領域的專業公務人員，且能在政策過程中遵循法規程序與制度，避免行政行為的偏頗與不安定性。從這個觀點來看，我國這套制度的運作不但已有穩固基礎，且具備高度的一致性與穩定性。過去我們靠這套體制的運作而帶動各級產業的發展，並在 1970 年代開始創造經濟奇蹟。當臺灣在 1980 年代進入民主轉型，這套體制也忠實執行各種體制改革任務，使得臺灣社會不致因此陷入動盪或失序。由此可知，官僚體制具備的穩定結構，可在各種人才模式的發展中，仍保有其基礎地位。

## （二）高階文官制

高階文官制是指透過菁英取向的培訓、晉升或考選方式，形成一套以高階文官為對象的人才管理及接班制度。雖然高階文官也屬於前述官僚體制的一環，但不同之處在於前一個模式是基於統一的人事法制架構進行管理，並不就高階文官這一層

級有所差別待遇。美國 1978 年文官改革法 (The Civil Service Reform Act) 創設的「高階主管制」(Senior Executive Service, SES)，由於有 90% 的成員來自高階文官，因此可視為本類型之一，但由於其目的是為了強化總統對行政部門的指揮掌控能力 (Light, 1997: 71)，故這個制度混合了政治任命人員與常任高級文官的精神，使聯邦文官體制同時達到「改變」(政治任命人員的特色)與「延續」(常任高級文官的特色)的雙重目標 (彭錦鵬，1998：346)。相對於美國的開放競爭模式，日、德、英、法等國高階文官的養成體系，具備的共同特色是他們都出自通過特定考試類別、考選方法具有高效度、有特定升遷管道、能快速升遷或有保證升遷之預期及長期訓練配合 (彭錦鵬，1998：356)，因此儘管有開放多軌 (英、法為代表) 或封閉多軌 (日、德為代表) 不同模式之別，但都可視為在現行官僚體制下，額外針對高階文官所進行的甄選與培訓制度。<sup>9</sup>

儘管前文提及我國尚無完整的公務員人才政策，但就個別作為來說，仍可發現相關主管機關在相關領域的努力，故本文以具備公務人員任用資格的高階文官 (特別是指簡任十二職等以上文官) 做為論述條件。例如考試院訂有「高階文官培訓飛躍方案」、行政院訂有「行政院所屬機關高階主管職務管理核心能力項目」，並有學者將高階文官的核心能力連結到國家治理能力，從而維持台灣的全球競爭優勢 (陳暉淵，2007)。然而，台灣目前尚未完全具備推動高階文官制的條件，除了基礎法制尚未建立外，還涉及我國目前整體人事行政體制的結構限制。例如，張火燦教授在一場演講中指出，菁英人才管理的挑戰包括：1. 單一任用管道；2. 績效很難衡量；3. 欠缺輪調機制；4. 僵化薪資制度 (張火燦，2016)，顯示政府在這方面尚存在許多制度調整的空間。總之，此一模式以高階文官為適用對象，範圍則放在公部門所有高階文官團體，人才管理之目的除賡續現有培訓，使高階文官具備所需的領導技能及策略思維外，另可建立接班管理制度，使其成為公部門的核心樞紐。

### (三) 契約聘僱制

約聘僱制度在我國人事體制中行之有年，聘用人員聘用條例自 1969 年公布，

---

<sup>9</sup> 有關各國高階文官考選與晉用制度的早期發展及各國比較，請參閱彭錦鵬教授主持之專題研究 (1995)。

但 1972 年修正過兩個條文後迄今未有更動；另外行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法訂定於 1972 年，1982 年迄今也沒有再修改。由於時代變遷與專業需求的變化，當年訂定約聘僱制度的時空環境已有相當演變，這些約聘僱人員或者形成常態性人力，或者其工作內容已無異於一般公務人員，以致無法彰顯約聘僱人力的特性，因而到了需要重新檢討的地步。假設從人才管理的角度進行約聘僱制度的改革，或能幫助各機關更有效運用人力，避免短期人力形成常態人力，而失去制度的原本精神。<sup>10</sup>

以現今的眼光來看，契約聘僱制可視為「契約外包」(contracting out)的一環，以外包為本質的契約聘僱制，反映出當代政府所需的人才，和官僚體制或高階文官制所需的專業、領導及溝通協調能力大不相同，故而對人才的界定，以及對層級節制式的權威體系追求，也出現大相逕庭的區別。從歷史演變的趨勢來看，此模式反映了新公共管理運動以來對企業精神政府和市場競爭的推崇，使得政府推動解除管制、公營事業民營化、公共服務市場化等風潮不斷湧現，同時也造就今日的公共治理內涵。直到 AI 技術的高度發展、個人智慧電子裝置的流行，以及社交媒體的風行，更引發新一波開放政府和透明化政府的訴求，「群眾外包」(crowdsourcing)成為契約外包之外另一種公私部門互動的新形態。在契約聘僱制模式下，公部門人員最需要的是契約管理能力：議程設定、契約草擬、契約執行和契約評估，並希望這些能力可以幫助得到良好契約成果評價：成本、效率與品質 (Yang, Hsieh, & Li, 2009)。而在群眾外包的時代，公部門不再是單向的公共服務提供者，而是網絡互動中的重要參與者，在這個互動網絡中，權威與資源已非公部門運作的基礎，資訊，尤其是對大數據的敏感度及可用的想法，則成為更重要的權力基礎。

由於一般企業是根據成本需求來決定契約人力，放在公部門的脈絡下，需要從行政機關的根本存在理由來思考為何需要契約外包人力，否則節省了成本卻損害了組織目的之達成，無異於「目標錯置」(goal displacement)的現象。尤其當公部門受到擰節成本的壓力而導入愈來愈多派遣人力，甚至有「假承攬，真派遣」的現象，造成公部門本身也出現勞動權益惡化的問題。何況，即使是真正的承攬契約，

<sup>10</sup> 有關我國約聘僱制度的重要規定，請參閱行政院人事行政總處編印之《聘僱人員管理作業參考手冊》(2015)。

用人機關無法直接指揮這些外來人力，顯示這類人力的應用有其限制。再者，此模式也需配合課責機制之運作，機關首長要能負起這些外來人力的應用管理之責，也就是負起該部門的總體成敗責任，再向立法機關負責，故兼顧了內部課責和外部課責（Uhr, 2014: 230-232）。申言之，此種模式人才管理課題涉及到下列課題：首先，各機關需透過工作分析和人力需求分析，來判斷哪些政策或議題是現有人力無法解決，而需引進外來人員；其次，各機關需建立多元人力的溝通協調機制，防止不同身分者的對立或衝突；三者，各機關需建立績效評估機制與契約管理措施，使優秀人員繼續留任，而不適任人員得以在約滿後解除契約關係。

#### （四）責任任命制

根據表二的分類架構，責任任命制是指透過契約或政治任命方式進行主管職位的甄補，此一模式可分兩種次類型，第一種是為了確保績效責任而任命，通常以簽訂契約方式進行任命，雙方訂定五年或三年不等的契約，且視績效良窳而訂有彈性薪給（林水波、陳志璋，2000：248-249）；第二種是為了確保政治責任而任命，通常以政務職的方式任命，並和民選首長或政黨共進退。

就第一種次類型而言，研究指出有私部門工作經驗者，對公共管理者會產生正面效果（Bozeman & Ponomariov, 2009），但我國的人事體制尚無法接受引進民間企業高端人才的作法，因此實務上的策略是成立行政法人，由不具公務人員任用資格的人士擔任董事長或理事長，如此便能課以經營責任，達到提升組織績效或達成特定政策任務的目的，此種做法不但符合 Peters 提出的彈性治理模式，也符合當前行政院組織改造所揭櫫的「彈性」策略。

就第二種次類型而言，目前中央行政機關的政治任命制度，背後隱含政治與行政二分、政策制定與行政執行雙軌的意義，和本文所指迎接公共治理挑戰的旨意並不完全相符。與此相仿者還有中央行政機關組織基準法第 18 條第 2 項規定：「一級、二級機關首長列政務職務；三級機關首長除性質特殊且法律有規定得列政務職務外，其餘應為常務職務；四級機關首長列常務職務。」目前除衛生福利部中央健康保險署之外，其餘均以常務職任用，但行政院在 2016 年 12 月 15 日院會通過該法部分條文修正草案，「考量全球化競爭劇烈及國內公共問題日趨複雜，政府人力資源需重視更多的創新和彈性治理能力。行政院所屬二級及三級機關組織業務涉高

度政策性，且政務需求多元，宜視需要配置政務人員……。」<sup>11</sup> 此種作法反映了政府從人力資源角度來因應公共治理挑戰的思維，就是強化外部課責及民主課責，從而強化各機關的彈性和自主。

在地方政府層次，民選首長本身即可代表政治和政策制定的層次，故在一級主管或其他所屬人員的任命方式上，即可考量是否透過責任任命制更能解決公共治理的難題。姑且不論除了直轄市長可以政務職任用絕大多數一級機關首長，目前縣市長也可以機要職任用若干一級主管，顯示在地方政府層次的高階主管，是採用責任任命制的思維，未來可以思考的另一個職位將是直轄市區長，是否應該由現在具備公務人員資格者出任，改為以政務職或機要職任命，將是另一個判斷未來地方政府人才甄選的趨勢。

## 肆、人才模式對公共治理挑戰之回應與比較

接續前一節的討論，本節擬分析這四種人才模式如何回應公共治理的挑戰，並說明不同模式的應用領域、應用限制及其互補或修正。

### 一、人才模式對公共治理挑戰的回應

首先從官僚體制來看，隨著公共治理問題和環境變遷漸漸趨向複雜難解，官僚體制很自然會因制度上的限制（constraint）和脈絡（contexts），而出現無法因應變遷的效應（Wilson, 1989: 131-134）。例如有學者認為官僚體制未能抓住官僚的真實運作情況，而且會造成反生產力的結果（Frug, 1990: 565），或如公共選擇學派認為會產生利益極大化的「官僚帝國建立」（bureaucratic empire building）之問題（Wintrobe, 1997: 433）。因此，官僚體制在政府運作及政策執行過程中，仍扮演不可或缺的底盤角色，而且也是公部門所有人才模式的基礎，但仍需透過其他人才模式的搭配，以增加公共治理的彈性與「回復力」（resilience）。從這個角度來看，官僚體制並非為了直接解決當代的公共治理問題，而是扮演一種「制度輔助」的角

<sup>11</sup> 參閱行政院新聞稿〈行政院會通過「中央行政機關組織基準法」部分條文修正草案〉（2016年12月15日）（[http://www.ey.gov.tw/News\\_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=D324143801526545](http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=D324143801526545)，檢閱日期2017年2月5日）。

色，做為其他三種人才模式的運作基礎，使政府施政仍保有基本的穩定度與可信度。

其次就高階文官制而言，此一人才模式的重大特點，就是將高階文官視為政府部門的樞紐，若他們的領導和管理職能獲得充分發揮，首先可輔助機關首長進行策略規劃與組織目標之設定、執行；其次是在甄選、任用、考績、陞遷、訓練及留用等層面，協助機關首長及人事單位進行組織層次的人才管理；三者，高階文官能在政務官和中低階層文官之間扮演折衝角色，使政策面和執行面得能協調；最後，高階文官可成為跨部會或跨機關的「跨界協調者」(boundary spanner)，減少機關本位主義對高層次政策的掣肘。為達此上述目的，此一人才模式強調這些菁英人力是洞察現有公共治理挑戰，並帶領所屬成員解決問題的關鍵者。因此，除了我國目前已重視高階文官培訓外，尚需要各機關首長瞭解高階文官接班制度的重要，以具有前景的職業生涯規劃來強化高階文官的激勵與服務動機，如此才能在銜接官僚體制的運作之餘，一方面以全局視野增加以政府全體為範圍的政策回復力，另一方面則以機關為本位，承接機關首長之命進行組織自主運作，並做好契約聘僱制的人才甄選、運用、管理與協調。

第三，以契約聘僱制而言，配合當前人才應用以契約和外包為趨勢，未來的治理模式勢必走向分權化的治理 (Work, 2003: 195-218) 和彈性的治理 (Peters, 2001: 83-84)。在此前提下，官僚體制或高階文官制所講究的層級節制、專業、法規程序等功能特質，恐將逐一受到衝擊，使得人才政策的對象不再侷限在公部門，因此各機關在強化契約聘僱制人才運用的同時，增加了機關自身的人力運用空間與權力，若有專業用人需求，就可以較大彈性以契約方式進用人才，若不符需求，則以同樣彈性處理這類人員。因此，人才政策的目的，則放在特定的政策領域或政策議題上，利用相當於民間企業的人力資源管理系統，以契約方式進用所需人才，並進行人才的訓練與留用措施。換言之，契約聘僱制是行政機關面對變動環境下的主要人才模式，但也容易造成組織管理上衝突或扞格，因此需要輔以官僚體制的穩定，和高階文官制的領導，以減少其可能之副作用。

最後，在責任任命制方面，其做為一種人才政策，係以承擔政治責任或績效責任的高階主管人員為對象，範圍則侷限在一定層級以上的主管職務，至於人才政策的管理目的，則是要確保此類人員協助達成各機關所設定的策略目標，發揮政治課

責及政策課責之效果。不過，民主課責的程度增加，可能導致機關內部的行政管理常態受到壓抑，例如減少文官陞遷管道、政務和常任文官彼此立場衝突，或減損文官士氣。可見責任任命制引發的一大挑戰，就是如何使受任命者的行為和公共利益的誘因相一致，因而更凸顯不同人才模式無法單獨運作，而必須相輔相成之重要性。

## 二、綜合比較

根據前述四種人才模式的類型，表四分別就適用對象、界定範圍、人才管理目的，以及人才管理內涵共四個層面，予以整理如下：

表四 四種人才模式之比較

	適用對象	界定範圍	人才管理目的	人才管理內涵
官僚體制	全體公務員	整個公部門	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 培養專業、可信賴、遵循法規程序的公務員</li> </ul>	建立一套標準化、一致化的法規與流程
高階文官制	高階文官	所有高階文官	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 強化高階文官的領導、協調與策略能力</li> <li>● 建立接班管理制度</li> </ul>	將資源投注於高階菁英上，強調全局視野與接班傳承
契約聘僱制	民間部門	特定機關	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 引進所需民間人才處理特定政策議題</li> <li>● 訓練與留用民間優秀人才</li> </ul>	一般專業人才的甄拔與留任
責任任命制	機關首長或高階主管	一定層級以上首長或主管職務	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 確保達成組織策略目標</li> <li>● 發揮政治課責與政策課責</li> </ul>	高階政治與政治管理人才之甄拔與領導

資料來源：作者製表。

上述四種人才模式顯示：官僚體制所呈現的是標準化、一致化的法規與流程，也是我國現行所採用的人事行政體制，雖具有穩定、公平、可操作等優點，但面對各種棘手問題時，顯得難以展現當前公共治理所需的彈性和適應性。

在高階文官制方面，採取培訓途徑做為接班管理的預備，幫助高階文官具有全局視野之餘，能夠帶動整個文官部門的運轉，形成變革與迎接各種棘手問題的槓桿。在臺灣目前尚未建立高階文官制的情況下，各機關首長可在人事單位的襄助下，使高階文官的培訓功能得以發揮，將其納入陞遷及接班的人才庫（talent pool）。

在契約聘僱制方面，各機關要注意從政策面導入人才需求，而非從成本面決定人才需求，如此才可避免機關錯失此機制的核心在強化機關解決問題的能力，而非為了減少人事成本。

在責任任命制方面，導入非文官系統的機關首長或主管，具有增加彈性、課責與回應性的功能，也可和官僚體制做某種程度的調和，使首長或主管具備較佳的誘因來進行領導與管理。所謂增加彈性，是指這些首長或主管的任命不受公務人員任用資格限制，故人才庫的來源及於民間人士，比高階文官更為廣泛；所謂增進課責與回應性，係指民意機關可以介入監督，使民主課責及社會回應的內涵也帶入這些層級的人員。

總之，這四種模式說明了現行以常任文官為主要構成的官僚體制，恐難以完全因應當今全球化時代所面臨的各種棘手問題與治理挑戰，因此可增加運用其他人才模式。這四種模式並非基於互斥和窮盡這兩種分類法原則得出，而是從組織觀點進行公共治理問題的分類推演而出，彼此並非互斥的選項。舉例而言，臺北市長柯文哲講究市政管理必須遵行 SOP 原則，對 SOP 的講究其實和官僚體制對法規和程序的強調全無二致，故可視為官僚體制的實踐。另一方面，柯文哲市長他主張 i-voting 和參與式預算，基本上打破了公私界線，反映出來的是責任任命制和契約聘僱制的人才政策模式，由此顯示不同模式並存的可能性。

## 伍、結語

本文從公共治理的挑戰出發，首先指出愈來愈多的治理問題是從單一行政部門走向跨越公私不同部門，故在人才政策上，也從傳統官僚體制之外，逐步發展出高階文官制、契約聘僱制和責任任命制等不同模式。

其次，從全球化、資訊化和網絡化的社會演變來看，未來的治理模式勢必走向分權化和彈性化，總體方向則是建立以各機關為主體的策略管理系統，使得契約聘

僱制和責任任命制有著更多發展空間。

最後，本文認為制度需要長期發展，而人才需要長期培養，無論花費時間或挹注資源，均顯示人才政策的制定與執行，都需要成本才可能獲得回報。放眼未來，政府的人才模式還需要增加公私部門互通的選才、建立由下而上具備策略能力的用才、強化跨域網絡管理的育才，以及能創造公共價值的留才。

總之，本文認為我國的人才管理方向，可在文官制度的基礎上進行強化或轉型，包括由各機關要擔負人才管理的主要責任，而非由行政院人事行政總處或考試院擔負此責（機關本位取代政府本位）。各機關的人才管理目的，是要因應各機關業務職掌所面臨的各項公共治理問題，來進行配合與運用，而非單純遵循人事行政法規（解決問題導向取代遵循法規導向）。本文希望這些模式的綜合運作，可以減少現有人事行政將焦點放在公務員個人的情況，轉而增加以機關策略所引導的全局觀建立（全局觀點取代個人觀點）。如今政府已經開始正視民間企業人才流失和招攬人才的問題，但身負全體國民和企業付託的政府人力，也到了思考系統轉變的地步了！

## 參考文獻

- 考試院（2012）。強化文官培訓功能規劃方案（修正版），取自：  
<http://www.exam.gov.tw/public/Data/26716164871.pdf>。
- 考試院（2014）。文官制度興革規劃方案。載於考試院（編），**承先啟後 繼往開來：考試院第11屆施政成果專刊**（100-106）。臺北：考試院。
- 行政院人事行政總處（編）（2015）。聘僱人員管理作業參考手冊，取自：  
<http://www.dgpa.gov.tw/public/attachment/59714513331.pdf>。
- 林水波（1999）。**公共政策新論**。臺北：智勝。
- 林水波、陳志瑋（2000）。彈性化政府的設計與評估。**人文及社會科學集刊**，12（2），237-280。
- 姜雪影、朱家一（譯）（2010）。**失控的未來：揭開全球中產階級被掏空的真相**（J. E. Stiglitz）。臺北：天下文化。
- 孫同文（2003）。**從威權政府到民主治理：台灣公共行政理論與實務的變遷**。臺北：元照。
- 康樂、簡惠美（譯）（1993）。**支配社會學 I**（M. Weber）。臺北：遠流。
- 張火燦（2016）。**菁英人才管理，借鏡企業經驗**。2016 公務人力資源發展國際研討會（10月4日），臺北。
- 陳敦源（2009）。**民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和**。臺北：五南。
- 陳暉淵（2007）。淺論我國高級文官核心能力之建構。**國會月刊**，35（5），59-70。
- 彭錦鵬（1995）。**高級文官考選與晉用制度之研究**。考試院專題研究成果報告，未出版。
- 彭錦鵬（1998）。高級文官甄補與培訓之模式。**政治科學論叢**，9，329-362。
- 經建會（2010）。人才培育方案，取自：  
<http://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvNjM4NS8yMzExOC8wMDE0OTMzXzUucGRm&n=5Lq65omN5Z%2B56IKy5pa55qGI5qC45a6a5pysLnBkZg%3D%3D&icon=..pdf>。
- 詹文碩、陳以禮（譯）（2014）。**二十一世紀資本論**（T. Piketty）。臺北：衛城。

- 齊若蘭（譯）（2013）。**驅動大未來：牽動全球變遷的六個革命性巨變**（Al Gore）。臺北：天下文化。
- 鄭佳菁（2013）。布局全球人才 強化國家發展：我國的人才問題與因應。**臺灣經濟論衡**，11（2），19-40。
- Bevir, M. (2006). Democratic governance: Systems and radical perspective. *Public Administration Review*, 66(3), 426-436.
- Bevir, M. (2007). Editor's introduction: What is governance? In M. Bevir (Ed.), *Public governance* (pp. xxi-xxxliii). London, UK: Sage.
- Bozeman, B., & Ponomariov, B. (2009). Sector switching from business to a government job: Fast-track career of fast track to nowhere? *Public Administration Review*, 69(1), 77-91.
- Callahan, K. (2007). *Elements of effective governance: Measurement, accountability and participation*. Boca Raton, FL: CRC.
- Cappelli, P. (2008). *Talent on demand: Managing talent in an age of uncertainty*. Boston, MA: Harvard Business Press.
- Chapman, J. (2002). *System failure*. London, UK: Demos.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). New public service: Service rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Esmark, A. (2009). The functional differentiation of governance: Public governance beyond hierarchy, market and networks. *Public Administration*, 87(2), 351-370.
- Frug, J. (1990). Administrative democracy. *The University of Toronto Law Journal*, 40(3), 559-586.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Grindle, M. S., & Hilderbrand, M. E. (1995). Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? *Public Administration & Development*, 15(5), 441-463.
- Hoppe, R. (2010). *The governance of problems: Puzzling, powering, participation*. Bristol, UK: The Policy Press.
- Light, P. C. (1997). *The tides of reform: Making government work, 1945-1995*. New Haven, CT: Yale University Press.
- McNabb, D. E. (2009). *The new face of government: How public managers are forging*

- a new approach to governance*. Boca Raton, FL: CRC.
- Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the public service*. New York, NY: Oxford University Press.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, NY: Addison-Wesley.
- Peters, B. G. (1996). *The policy capacity of government*. Retrieve form: <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-18-1996E.pdf>.
- Peters, B. G. (2001). *The future of governing* (2<sup>nd</sup> Ed.). Lawrence, KS: the University Press of Kansas.
- Peters, B. G., Erkkilä, T., & von Maravić, P. (2016). *Public administration: Research strategies, concepts, and methods*. New York, NY: Routledge.
- Uhr, J. (2014). Accountable civil servants. In M. Bovens, R. E. Goodin & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford handbook of public accountability* (pp. 226-241). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Weber, E. P., & Khademan, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*, 68(2), 334-349.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York, NY: Basic Books.
- Wintrobe, R. (1997). Modern bureaucratic theory. In D. C. Mueller (Ed.), *Perspectives on public choice: A handbook* (pp. 429-454). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Work, R. (2003). Decentralizing governance: Participation and partnership in service delivery to the poor. In D. A. Rondinelli & G. S. Cheema (Eds.), *Reinventing government for the Twenty-First Century: State capacity in a globalizing society* (pp. 195-218). Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Yang, K., Hsieh, J. Y., & Li, T. S. (2009). Contracting capacity and perceived contracting performance: Nonlinear effects and the role of time. *Public Administration Review*, 69(4), 681-696.

# The Analysis of Talent Models under the Challenges of Public Governance

Chih-Wei Chen\*

## Abstract

The executive branch in Taiwan made and implemented different kinds of policy to cope with rising challenges of public issues, like globalization, information communication technologies, climate change, low fertility, and aging society. Many of those problems are “wicked” because those issues often call for cross-department and networking efforts. In the situation of wicked policy, the planner and implementer need to have relevant intergovernmental and cross-departmental coordination. The purpose of this article is to propose different talent models to solve those problems.

This article adopts the method of typology to divide public governance problems into routine affairs, intergovernmental or inter-organizational relations problems, public-private partnership problems, and network problems. Thereafter, four models of talent policy are constructed based on foregoing typology: bureaucracy, senior civil service, workforce outsourcing, and political appointments. Arguably, the trend of bureaucracy model shifting to the other three types is expected and necessary.

In conclusion, this paper suggests each agency should make structural reform in regard to talent selecting, training, retaining, and deployment, which will contribute to attaining each agency’s strategic goal, and solve

---

\* Associate Professor of Department of Public Administration, Tamkang University, email: 124738@mail.tku.edu.tw.

those public governance issues.

**Keywords:** wicked policy, public governance, talent model