

主編的話

近年來，新聞媒體常報導公共事務的重大問題，例如食品安全、環境保護、都市更新、交通收費、戶役政電子系統等，這些問題的發生對政府的形象和民眾的信心，都有不良的影響，也引起媒體的批評。雖然問題的發生有時是無法掌控的，但無論如何，相關機關一定要負起責任，並有效處理事務，以挽救傷害或減低損失，同時要有公務人員負責提出檢討報告、承擔過失或是受到懲處；有些議題可能就消失，有些議題卻不斷被新聞報導、炒作，擴大問題的爭議，成為全民公敵，使得政府要花費更多的時間和代價去回應新聞媒體和民眾。

公共事務的爭議有各種原因，有的是出於制度的改變或法規的修正所引起的適用問題，有的是來自於社會人士對環保、生態及弱勢權利等的堅持立場，也有的是源自於政府政策本身的爭議，亦有源於公務人員態度和能力的問題。發生在政府體制外的問題較不易控制，而政策的決定有其政治的考量，惟有公務人員本身所產生的問題，有其明確的工作負責對象，可以提出直接具體的改善方式，加上公務的推動也是依靠公務人員，因此公務人員的能力及素質的高低，或是工作態度和方法，就成為改善公務問題的核心。然而政府面對社會變遷的挑戰時，常採取政府再造及行政革新的方式，針對組織內部進行改革，重視組織重整及工作方法的改進，卻忽視了公務人員才是最需要注意的對象，若公務人員的問題未能多加思考或規劃，如何產生優質的公務人才，又怎能有效推動公務及解決公共問題？

公務人員制度在政府多年的改革及修正下，已有周延的制度設計，使公務人員能夠得到生活和工作的合理保障，當然，時代的變遷會影響制度的適用，成為民間評議的議題，政府也需適時提出改進制度辦法。固然制度的調整可以安定公務人員的情緒，但是實際工作中公務人員的感受卻未能受到關注，例如：新生公共議題不斷增加，政治使命性工作隨時產生等等，加上原本工作就很繁重，使得許多單位工作負荷量大，但因受到組織精簡、人員縮編的限制，不能增加員額，機關首長及單位主管雖然也能體會到工作量的問題，但其認為公務人員就是要能承受國家無定量的責任，努力完成任務，再辛苦些也是應該，同時也真的很難去爭取到員額，造成

公務人員在高度工作壓力下，許多人員尋求調職，產生組織人員的高度流動率，使工作經驗無法傳承，新人亦無法得到前輩的引導。因而在承辦人員缺乏足夠的職務認知中，影響業務的推展或監督；即使人員流動量小，但因工作量大，使其無法有效規劃、指導或督導相關的業務，以致對業務產生麻痺感，為避免發生問題，工作態度變成消極的得過且過，缺乏進取心和責任感，使公務更易出錯。這些現象的發生，不只是人事制度的問題，也是人員管理和職務安排的問題，但卻常被歸為是公務體制所產生的公務人員官僚化現象，也是學界研究和民間批評的公務人員刻板印象。其實大多數公務人員都很盡責，也願意把公務處理好，但是一旦有人出錯，便是整個公務人員的錯，各種醜化和污名便會加在公務人員身上，使公務人員士氣低落，也影響工作績效。

公務人員的問題會直接影響公務的執行效能，政府也對此有所關切，但是否能真正找到有效的方式，單從人事制度著手是不夠的，也要注意人力資源管理，針對公務人員的需求、激勵、士氣、工作負荷、人力結構及員額編制等著手，將公務人員視為公務人力資本，加以投資培訓，使其成為組織最有價值的資產，才能有效處理公務問題。因此呼籲政府和學界，要增加對公務人員的研究，瞭解公務人員的普遍價值和內心想法，才能找到問題，協助公務人員發揮最大的職能，使政府能達到為民服務，提升人民福祉的目的。

本期審查通過四篇稿件，其主要內容分別說明如下：

第一篇探討公民能力的議題，試圖從公共管理者民主治理的需要出發，設定「是誰告訴人民政府表現如何？」的主題，針對世界經濟論壇發表「全球競爭力報告」的公共資訊傳播過程中，分析國內新聞媒體報導的新聞，以瞭解由媒體「守門人」所傳遞的訊息，對民眾了解政府表現具有什麼影響，以及該影響對公共管理者的啟示為何？是利還是有害於民主治理的運作？經由加入不同變項的分析，發現行政部門並沒有壟斷新聞報導內容的能力，該文也提出四點實務建議。

第二篇探討員額評鑑對人事管理與人力運用的影響，由於「行政院組織改造」的啟動，並以精簡行政院所屬機關組織與員額為基本原則，員額評鑑會連帶改變各機關業務、編制、以及人員任職的權利義務，因此該論文主張員額評鑑的關切重點，不只是機關人員數目增減而已，更應將評鑑作為組織績效管理，以及人員知能與職能表現的整合機制，並將評鑑結果作為機關進行人事管理與人力運用的基本依

據，不僅促使機關各項運作與政策目標更緊密結合，也提供人員創新與自我提升的動力。

第三篇探討國家考試多元評量之實踐，並以雙軌分流之警察特考辦理的情境測驗為分析個案，先說明情境測驗的概念及其在人事甄選的運用，繼而回顧警察特考設置情境測驗的政策背景，理解命題大綱的設計思維，分析情境測驗對警察教育的影響，並由此經驗模式提出可供國家考試精進筆試制度的建議。

第四篇以公務人員休假制之法理與實務為探討主題，並以勞工特別休假為對照，休假可使公務人員脫離工作壓力，從而恢復原有能力並激發內在潛能，但休假是否為公務人員的權利？按服務年資計算休假日數是否合理？未休假加班費是否有存在的必要？該文經由文獻研究法，對照勞工特別休假相關規範與法理，探討休假的意義、功能及法律性質，並介紹先進國家相關休假制度及我國公務人員休假制度沿革，從而提出相關檢討及修法建議。

本期除了上述四篇文稿外，另外增刊一篇「考試院文官制度季刊論壇實錄」，本實錄源自於本刊編輯委員及社務顧問的建議，在一〇二年十二月二日下午舉行「文官制度季刊論壇」，以檢視本刊未來的展望，並提升未來文官制度論述的深度與廣度。本論壇分二階段進行，第一階段為主題報告，邀請考試院所屬部會及行政院人事行政總處四位司處長分就其相關業務加以說明，此部分詳細資料，請上「考試院全球資訊網」之「圖書資訊」的「文官制度季刊論壇」查閱；第二階段分由本刊主編報告「文官制度季刊之發展與展望」，再由四位教授主持及報告「文官制度季刊論文撰寫方向」，並與在場的四十四位學者與博士生進行意見交流，其過程詳見本期所載內容。由於本論壇在事後獲得極佳之回應，未來本刊將不定期選訂主題，舉辦學術論文研討會，以鼓勵深入研究文官制度，並藉此增加本刊的投稿源。

最後要感謝本刊的編輯委員、本期的審稿委員及考試院的編輯同仁，由於大家的用心和協助，才使本期順利出刊，同時也要感謝投稿者對本刊的信任和支持，使本刊能有好的作品，並能維持學術界肯定的水平。

文官制度季刊

主編 陳金貴

2014年1月29日

