

主編的話

近年來，政府推動的許多政策或措施，常遭遇民意的反對，影響政府的行政績效，遲滯了國家的發展，由於政府的政策總是有其規劃過程，需要經過多方的考量，才會公開宣示，並送請立法機關審議，但為何依然受到民眾的批評，反對黨固然是很大的反對力量，但若政策是切合民意，對人民有利，反對黨也未必敢反對到底，因此問題就回到政策本身的爭議性，如果政策未能經由各種管道，向民眾充分說明，民眾在未瞭解政策本意的情況下，就容易接受新聞媒體的導引，產生各種不同的意見，由於公務人員受官僚體制的影響，比較在意本位的作法，缺乏與民眾溝通的思考，因而極易出現未能積極溝通，造成民眾的誤解。此外，如果在政策設計的過程中能夠透過適當的公民參與，或多徵詢利害關係人的意見，納入較多的民意，反對的聲音自然會較少，因此政府政策的是否能順利推動，除了政策本身要減少爭議性外，也要看公務人員有無考量民眾的溝通和反應。

傳統的公務人員訓練，傾向於政府組織管理方法的改進、績效的提昇、服務品質的改善，偏向組織內的改革，較少注意組織外的世界，也就是對民間社會（公民社會）的變化，未能提供適當的資訊，協助公務人員瞭解公共政策所要面對的民眾情形，使他們在思考政策或行政作為時，能夠事先在心中有個可能的圖像，因而能對未來可能的情况有所反應。這種公民社會的概念，有些人認為是要有反抗政府的作為才是公民社會，因此不被納入公務人員的認知中，事實上，隨著非營利組織的興起，經由民間力量協助政府進行各種福利輸送，不僅省下政府資源，也呈現其積極的效率和效能面，因而由非營利組織為主體的公民社會，反而成為政府推動公共服務的最好幫手，這種由非營利組織和人民所組成的公共領域，可以進一步討論其中的公民參與、社區參與、志願服務、社會運動、公民教育和能力、公民記者等，甚至可包括抽象式的社會資本和社會課責，使公民社會在各種方面的行動展現，可以透過適當課程的安排，讓公務人員瞭解公民社會有多大的動員能量，理解人民力量可以展示是支持或反對，如此公務人員才會在意民眾的反應，也才知道要如何去考量民意對政府政策的影響，才會努力向民眾溝通，並設法納入民眾的意見，如此

才可避免好作為卻得不到民眾支持的困境。

本期刊出四篇論文，分別說明如下：

第一篇探討地方政府員額評鑑指標的建立與執行，五都的改制改變地方政府的地位與組織規模，帶動了組織員額的增加，需要透過評鑑來檢討機關人力配置與人事管理的適當性，因此先要從現行中央員額評鑑規定及國外相關研究，歸納出地方政府建立評鑑指標的考量，針對評鑑需求與機關特質進行多層次規劃，並檢視地方政府評鑑執行的可能問題，提出以自我改善為核心的員額評鑑指標及其配套應用。

第二篇討論我國移民管理之政策與發展，先將移民政策相關之發展區分為三個階段，即早期、近期及當代移民政策之發展，再論述移民管理在實務上的發展，包含我國移民管理相關措施之發展，警政與移民相關議題之新發展，以及各國移民管理與社區警政策略之新發展，引進先進移民大國活用社區警政、將新移民融入社區的經驗，以及從移民社區中，獲取相關夠非法移民的情資，對我國移民管理有甚多借鏡之處，最後建議我國實宜建立人權與社會安寧兼容並蓄的人口移動政策。

第三篇探討外部環境變遷下的公部門人才管理策略，因政府機關常面臨許新興複雜議題所產生的外在環境的挑戰，考驗著政府的因應能力，所以需要有良好的人才管理策略，才能有效處理來自全球與國家層次不同力量交錯影響的各項公共議題，該論文從探討人才甄選、能力建立與人才留用三項人才管理策略的重要內涵，來檢視我國現行中央與地方政府的相關人才計畫現況，進而提出研究建議。

第四篇討論政府機關職務代理之法制化，因現行政府機關公務員請假或職務出缺，依「各機關職務代理應行注意事項」辦理職務代理事宜，惟其規定係屬行政規則位階，內容規範並不完整，同時「各機關職務代理應行注意事項」著重在現職人員代資格，及聘僱非現職人員代理出缺職務之條件，但職務代理定義、代理人及被代理人權利義務規範之說明，並不明確，在實務操作上常生困擾，故實有重新架構職務代理制度之必要，該文藉由文獻研究法，從實務學說及相關國內外立法例，探討政府機關完整職務代理架構之雛型，並試擬職務代理管理辦法草案，供主管機關參考。

本期四篇論文都是針對我國政府現行運作的人事制度及移民管理政策進行研究，不僅針對實務深入分析，也能援引國外的理論和實例來加以對照討論，深化實務的探討，使其有更廣泛的應用價值，不致於停留在制度面的基本討論，值得實務

工作者用心閱讀。

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，由於他們的用心及合作，才使本期順利出刊，同時也要感謝投稿者願意投稿支持本刊，使本刊能夠維持高度的學術水平。

文官制度季刊

主編 陳金貴

2014年4月30日

