

# 創新治理下文官策略性執行力之研究

委託單位：考試院

研究單位：中國文化大學

中華民國 99 年 12 月



# 創新治理下文官策略性執行力之研究

委託單位：考試院

研究單位：中國文化大學

研究主持人：陳暉淵（中國文化大學行政管理學系助理教授）

研究員：郭惠雯（中國文化大學政研所博士生）

研究助理：王韻婷（中國文化大學政治學研究所碩士生）

潘炫融（中國文化大學中山暨大陸研究所碩士生）

中華民國 99 年 12 月

## 目次

摘要 .....	III
第一章 緒論 .....	1
第一節 研究動機與背景 .....	1
第二節 研究目的與問題 .....	2
第三節 研究設計與方法 .....	4
第二章 創新治理相關概念 .....	9
第一節 治理的大架構 .....	9
第二節 從創新到創新體系 .....	14
第三節 創新治理的企圖 .....	19
第三章 執行力：文官最關鍵的價值 .....	25
第一節 傳統政策執行的觀點 .....	25
第二節 執行力邁向競爭力 .....	34
第四章 整合性的觀點：創新、策略與執行 .....	41
第一節 公部門的「原罪」與外環境的挑戰 .....	41
第二節 角色：高級文官為主力 .....	47
第三節 策略：民意導向下的政策行銷 .....	57
第四節 執行：公私協力下的資源整合平台 .....	67
第五節 界線：跨域互動的服務傳輸 .....	75
第五章 結論與政策建議 .....	87
第一節 結論 .....	87
第二節 政策建議 .....	89
參考書目 .....	93
附錄（一：審查建議與回應；二：焦點團體座談問題與逐字稿）..	101

## 表次

表 1：焦點團體座談與談者屬性表 .....	6
------------------------	---

## 中文摘要

本研究從創新的概念出發，整合在治理的大架構下，初步嘗試建構「創新治理」的思想內涵，並結合策略性的思考，探討創新治理下文官執行力的發展軌跡。透過理論的發展、實例經驗的分析、文獻的探討與焦點團體座談的互動意見，本研究歸納出若干焦點，並以「質性構面」的方式呈現。這些分析構面圍繞在創新治理的大架構下，分別代表：(1) 角色：高級文官為主力；(2) 策略：民意導向下的政策行銷；(3) 執行：公私協力下的資源整合平台；(4) 界線：跨域互動的服務傳輸。經由這些構面的分析，本研究理解到：文官策略性執行力的概念是競爭性的，也是第四代政策執行模式的未來延伸內涵；政府的行銷活動更須強調民意的重要性，以及考量政策利害相關人的需求；從資源整合的角度及跨域的互動下，強化公私協力來協助公部門創新策略的執行。本研究提出若干政策上的建議，包含：建構「高級文官團」制度、增設各部會「知識長」職務、設置「創新治理基金」及其運作機制、成立「創新服務中介」組織、以及強化各「跨區域首長會議」及設置「跨區域經理人」職務等。期望公部門在創新治理的過程中，能內蘊競爭的策略，以發揮政府施政的效率和效能，強化政策的落實機制，提升政府的競爭力。

關鍵字：創新治理，策略性執行力，高級文官制度，知識長

## Abstract

From the perspective of innovation, and integrated into the large-scale framework of governance, this study attempts to build up the initial concept of innovation governance with strategic thinking in order to explore the execution of civil servants. Through the developments of the relevant theories and cases, the literature review, and the opinions of the focus group interviewing, this study concludes that some qualitative dimensions for a successful understanding of the strategic execution of civil servants are present: (1) Role: the Senior Civil Service as the main force; (2) Strategy: public opinions-oriented policy marketing; (3) Implementation: resource-based integrated platform under public-private collaboration; (4) Boundary: service delivery under cross-boundary interaction. Based on the analysis of these dimensions, findings of this study are summarized as follows: first, the concept of strategic execution of civil servants is competitive, and it is the fourth generation of the further extension of policy implementation model; second, government marketing activities have to emphasize the importance of public opinions, and consider the needs of policy stakeholders; third, from the perspectives of resource integration and cross-boundary interaction, strengthening the public-private collaboration efforts should be made to assist the implementation of innovative strategies. Finally, a number of policy recommendations are proposed, as this study suggests the government institute the “Senior Civil Service,” establish the “Chief Knowledge Officer” position in ministries, set up the “Innovation Governance Fund” and its operation mechanism, organize the “Innovation Service Intermediary,” strengthen the “Cross-Regional Meeting of Heads,” and set up the “Cross-Regional Manager” position. This study also expects that the public sector, in the process of innovation governance, would advance the efficiency and effectiveness of public administration with competitive strategies, enhancing national competitiveness.

Keywords : Innovation Governance, Strategic Execution, Senior Civil Service, Chief Knowledge Officer

## 第一章 緒論

### 第一節 研究動機與背景

Herbert H. Werlin (2003: 330) 曾指出「影響窮國和富國之間差距的主要因素，不是該國資源的多寡，而是治理能力的適當與否」(the inadequacy of governance rather than resources is the primary reason for the gap between poor countries and rich countries)，由此可知，一個國家的治理能力攸關整體的國家競爭力與未來永續發展。理論或實務上，國家治理能力的展現除了民間的力量配合之外，位居政策規劃與執行的最主要角色則是常任文官及其所展現的執行力。文官執行力 (execution) 的研究過去都沿襲傳統的政策五階段論，強調政策規劃與執行的階段是文官可以發揮的部分，然而，被框架在依法行政與高度法規密度的治理環境下，文官的執行力是被制約的，是有某種程度的侷限性。這樣的制約與侷限性或許可以應付承平時期的行政程序與運作，但面對日益複雜的全球化互動與國家治理問題，可能就顯現出其不足之處了，更遑論如何去強化國家的競爭力與維持競爭優勢。更進一步而言，典型的公共行政強調科層節制的治理模式，以法定的權威作為維持工作紀律與政策協調的工具，強調理性價值、技術導向、效率要求與領導控制等核心價值。這樣的價值取向雖能按部就班，但卻少了一份改變現狀的企圖，使的公部門守成有餘，創新不足，缺乏具備應對外環境多元變化的能力。

策略管理大師 Michael Porter 曾在 1997 年及 1999 年來台灣演講時指出，<sup>1</sup>一個國家要建立其競爭優勢，就必先在「創新」(innovation) 這項領域上，開創其獨特的價值。台灣的經濟問題就在缺乏創新，

---

<sup>1</sup> 本段有關 Michael Porter 在 1997 年及 1999 年來台灣演講資料，整理自許晉龍翻譯稿，詳見網站：<http://140.118.9.116/mislab/?q=node/661>。(2010/09/19)



台灣的產業可以快速跟隨著世界的趨勢，但要創造新品牌及獨特的產品，仍有一段距離要努力。台灣在營運效能這些領域不是創新者，台灣應從科技方面，在亞太地區中建立其獨特性，需從既有的優勢著手，特別是在培養科技創新能力的強項上。台灣將來的成長動能要靠創新。意味著面臨全球化的競爭下，如要產業根留台灣、佈局全球，再創台灣經濟的榮景，一定要具備新產品、新技術、新管理能力的優勢，才能應付全球企業面對面的競爭。因此，不論是產品與服務之差異化、多功能、及高品質的產品優勢，或是行銷、研發、運籌等業務流程，乃至全球的佈局策略都要不斷的創新。

對應 Porter 對台灣產業的創新期許，引發本研究對台灣文官體系執行力的觀察與期待。雖然公私部門在制度、文化及運作等方面都有不同，然而，面對內外環境的挑戰及民意的需求，公部門文官的執行力也必需加入創新的元素，才能創造民眾更大的福祉，並提升國家的競爭力與維持競爭優勢。因此，本研究企圖從創新的概念出發，整合在治理的大架構下，探討創新治理下文官執行力的觀察內涵，並結合策略性的思考，期待能引申出若干「創新」的觀點。

## 第二節 研究目的與問題

近年來，學術界及實務界常使用「創新」概念來說明生產者與使用者在科技建制和生產體系中的互動關係，並強調生產體系创新能力的重要地位。更進一步，創新的概念從體系的角度出發，發展成「創新體系」(Innovation System) 的架構邏輯，用來說明與知識創新和技術創新相關的機構和組織建構成的網絡系統，包含知識創新系統、技術創新系統、知識傳播系統與知識應用系統等等。另一方面，從地域的角度而言，創新體系又可區分為「國家創新體系」(National Innovation Systems, NIS) 與「區域創新體系」(Regional Innovation

Systems, RIS)，分別在國家的範疇內與區域的架構中，強調創新網絡的互動連結，藉以提升國家的競爭力或強化跨域下的治理特質。再者，創新體系運用在公部門及私部門會產生不同的運作內涵與績效成果：私營企業的創新會影響到該企業價值鏈上下游的廠商，以及該企業所處的產業環境；但公部門的創新則會直接影響到人民的福祉以及國家競爭優勢。是以，世界各國為了增強國家競爭力，維持競爭優勢，就必須不斷的利用各種方法來提升競爭意識，再造創新組織，引進新的科技，以及強化創新力的訓練等等。

因此，奠基在公部門的創新體系論述下，本研究的研究目的企圖結合「治理」的相關概念，來初步建構「創新治理」(Innovation Governance)的思想內涵，探討理論的發展與分析若干實例經驗。一方面，希望公部門在治理的過程中，能內蘊競爭的策略，以提升政府施政的效率和效能，強化政策落實機制；另一方面，創新治理的重要關鍵是文官執行能力的展現，希望透過策略性的執行力強化，以提升政府的競爭力。

本研究預定完成的工作項目、研究目的與可能的貢獻分述如下：

1. 探討分析創新及創新體系相關學術理論及實務案例。
2. 奠基在創新體系理論下，嘗試建構創新治理的初探性概念。
3. 探討創新治理的個案，藉以整合理論與實務。
4. 建構的創新治理概念，將是補充治理全面性理論的一環。
5. 創新體系的動態再制度化過程中，期待引導到創新治理策略的後續搭配，主要的目的是提昇國家競爭力。
6. 在創新治理運作中，探討政府的角色、能力、政策以及與創新競爭策略的關聯性。
7. 在創新治理運作中，文官執行力的強弱攸關政府職能的展現，更深度影響國家競爭力的提升與維持。
8. 探討文官執行力在創新治理運作過程中，所面臨的制度上、結構上、與功能上的瓶頸。
9. 策略性思考文官在政策執行時，如何重新整合各種資源，利

用新產品、新的生產技術、新市場、新的供應來源以及新的組織型態，來創造新的服務機會。

基於上述的研究目的，本研究的研究問題如下：

1. 創新的概念為何？創新體系與創新治理的意涵？政府如何應用創新理論達成政府體制的創新，或治理關係的創新。故要發展創新治理概念，是哪些因素導致既存的治理關係產生創新，亦即在現有的治理理論架構下，討論創新之於治理的意涵為何？
2. 創新治理是否可以幅射到地方治理、區域治理及國家治理的跨域治理範疇中？相關議題例如：跨域互動、公私協力關係及民意回應等對創新治理的意涵為何？
3. 探討文官執行力在創新治理運作過程中，所面臨的制度上、結構上、與功能上的瓶頸與問題為何？
4. 文官的策略性執行力意涵為何？因應新的內外環境因素，當面對無法預測的各式天災、經濟危機、恐怖主義、傳染疾病、生態汙染等議題，文官在執行政策時，如何策略性的重新整合各種資源，利用新產品、新的生產技術、新市場、新的行銷方式、新的供應來源以及新的組織型態，來創造新的服務機會？
5. 探討是否有任何相關法規或機制來鼓勵文官在創新治理下展現策略性的執行力？

### 第三節 研究設計與方法

本研究主要採用「文獻探討」(literature review)與「焦點團體座談」(focus group interviewing)兩種研究方法。首先，文獻探討的部分，就國內外相關理論、學術期刊及研討會論文、政府公文書及出版品、智庫研究報告、媒體報導、及個人備忘錄等文獻資料，進行全面性的整體分析。其次，焦點團體座談提供參與者一個互動的情境，焦

點團體成員在此情境中進行面對面的溝通、討論與腦力激盪，過程中擷取不同背景成員的思考內涵，在互動中激發出不同於靜態面文獻整理的創新貢獻。焦點團體座談又稱焦點團體研究法或焦點團體法，乃是立意挑選一群擁有某些特定性質、專業或代表性的對象，約4人到8人所組成的特殊型態的團體，藉由研究者的引導，在非壓力的環境中就特定主題以互動探索的方式進行集體性的討論(Krueger, 1998)。鄭夙芬(2005)指出，透過一位熟練的會議主持人(moderator)引導進行焦點團體座談，其精神在於：(1)參與者具有相同的特質以便分享經驗及意見；(2)會議主持人的主要任務，是提出設定好的討論主題給參與者討論；(3)該焦點團體討論的形式幫助研究者觀察意見形成過程，並擷取團體互動的結果；(4)產生的資料是質化資料，必須經過謹慎且系統化的分析，使團體討論的資料能呈現出意見、態度、產品與服務的形塑過程，並探究其內在的解釋因素。應用在實務的研究計畫上時，如同Stewart和Shamdasani在其1990年出版的《焦點團體：理論與實務》(*Focus Groups: Theory and Practice*)一書<sup>2</sup>中強調，總結焦點團體座談於研究計畫的各階段過程中，其功能意涵包括：(1)獲得一項有興趣主題的一般背景資料；(2)產生可用於比較量化的方法檢驗，和進一步研究的研究假設；(3)刺激新想法和有創意的概念；(4)調查新方案、服務或產品等問題的潛在性；(5)了解產品、計畫、服務、機構或其他有興趣之主體印象；(6)了解受訪者如何談論所關心的現象，然後協助設計可被用於量化研究問卷、調查工具或其他研究工具；(7)解釋先前所有獲得的量化結果。除了可用於研究計畫的初期階段，來探討研究者有興趣主題的相關資料外，焦點團體座談法亦可做為協助發展初步研究之概念，進而進行較大規模的進階研究計畫。

本研究設計舉辦兩場焦點團體座談，每場邀請四位學者專家，共計八位(如表一)，個別專業領域及代表性涵蓋：公共行政專長學者、人事行政專長學者、政治學專長學者、兩岸關係研究專長學者、政府

---

<sup>2</sup> 本段資料參考歐素汝譯(2000)《焦點團體：理論與實務》，譯自 D. W. Stewart and P. N. Shamdasani，台北：弘智。

部門中階主管及企業界政治公關策略公司高階主管等。每場焦點座談舉行前，事先聯絡各與談者，並傳遞本研究計畫內容與討論題綱讓與談者能先行準備。焦點團體座談進行時，會議主持人扮演主題引導及討論內容串場的角色，藉由研究問題進行集體性的探討，在共同討論的輕鬆場域中，不僅可以蒐集與談者的實務經驗與理論資訊，並可於互動過程中彼此刺激與談者意見的形成，以強化資料的結構，相互建構深層知識，補充靜態文獻的不足，來提升本研究計畫的完整性。

表一：焦點團體座談與談者屬性表

場次	時間	與談者	類別屬性
一	2010/9/9	A	公共行政及人事行政專長學者
		B	人事行政專長學者兼中央政府人事單位中階主管
		C	公共行政及人事行政專長學者
		D	公共行政及人事行政專長學者
二	2010/9/17	E	人事行政專長學者兼地方政府中階主管
		F	兩岸關係研究專長學者
		G	企業界政治公關策略公司高階主管
		H	公共行政及政治學專長學者

資料來源：本研究。

研究設計的過程中，本研究從文獻探討的分析內容與焦點團體座談的互動意見，歸納出若干焦點，並以「質性構面」(qualitative dimension)的方式呈現。這些分析構面圍繞在創新治理的大架構下，分別為：(1) 角色：高級文官為主力；(2) 策略：民意導向下的政策行銷；(3) 執行：公私協力下的資源整合平台；(4) 界線：跨域互動的服務傳輸。這四個構面的分析使用焦點團體訪談資料分析中最常用的「內容分析法」(content analysis)、「口語資料分析法」(protocol analysis)及「編輯式分析法」(editing analysis)。一方面，本研究

整合相關的理論與概念，加入焦點團體座談的逐字稿，來進行相關的分類工作，以及進行核心資料的分析。進一步而言，本研究的主題資料歸納後，根據其所涵蓋的意義賦予一個適當的概念名稱，並針對核心內容的主題加以分類、比較、歸納後，將屬性（property）相同的部分歸類，予以命名，形成構面。構面命名的方式可採用既有的理論概念或是研究者自行建構的概念，這即是「建構類別屬性及概念化」的過程，依此，本研究自行建構前述四大質性構面。另一方面，質性構面的建構歸類與分析討論，可以幫助從蒐集到的資料來思考一個可以扼要說明全部現象的核心過程；可以藉由資料整理所呈現的因果條件、脈絡、策略及結果等過程，把核心範疇（category）與附屬範疇連在一塊；可以藉每一個範疇所在的特定構面位置，也就是藉由構面的層次（dimensional level）把各個範疇加以連結並敘述範疇；可以運用相關的資料來驗證上述範疇之間的關係；最後可以進一步的繼續開發新的範疇。這些上述的步驟不必一定按照直線式的程序進行，而是在分析上可以不斷來回跳動進行的。<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> 本段有關構面歸類及分析的討論乃參考徐宗國譯(1997)《質性研究概論》。台北：巨流。譯自 Anselm Strauss and Juliet Corbin (1990) *Basics of Qualitative Research: Grounded theory procedures and techniques*, London: Sage.及參考 K. Ericsson & H. A. Simon (1993) *Protocol Analysis: Verbal Reports as Data*, Cambridge: MIT Press. 等資料。



## 第二章 創新治理相關概念

### 第一節 治理的大架構

英語中的治理一詞（governance）起源於拉丁文和古希臘語，原意是控制、引導和操縱等意涵，主要用於說明涉及國家公共事務相關的管理活動和政治活動。世界銀行（World Bank）在 1989 年所提出之「撒哈拉以南的非洲：從危機到可持續成長」報告中，首次使用了「治理危機」（crisis in governance），此後「治理」一詞便廣泛地被用於政治發展研究中，特別是被用來描述後殖民地和開發中國家的發展狀況。此外，各國國際組織也紛紛運用治理的概念加諸於其各項計畫或報告中，來觀察各國政府為應付外在快速變遷的環境下，利用行政制度以為回應的一種現象與機制。例如，世界銀行 1992 年年度報告以《治理與發展》（Governance and Development）為標題；經濟合作與發展組織（The Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）在 1996 年發布一份名為《促進參與式發展與善治的專案評估》（Evaluation of Programmes Promoting Participatory Development and Good Governance）；聯合國開發計劃署（The United Nations Development Programme, UNDP）在 1996 年的一份年度報告的題目是《人類可持續發展的治理、管理的發展和治理的分工》（Governance for Sustainable Human Development, Management Development and Governance Division）；聯合國教科文組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）在 1997 年也提出了一份名為《治理與聯合國教科文組織》（Governance and UNESCO）的文件；聯合國在 1992 年正式成立了全球治理委員會（Commission on Global Governance），該委員會成立發展初期是為了國際關係的改善，但其後期的組織發展與議題探討則涉及了全球的環保意識、人權制度、全球自由民主發展，甚至包含了聯合國內部的改



革、國際法的修正與制訂、以及其他跨越國界的區域治理等等；該委員會並出版了一份名為《全球治理》(Global Governance)的雜誌。<sup>4</sup>這些多元的現象與機制，如同 Bob Jessop (1998: 29) 所稱，治理在各種不同的外行圈子中已成為「時髦的行話」(buzzword)。

伴隨著全球化<sup>5</sup>的蓬勃發展，治理亦呈現多樣的面貌、模式與特質，並促成國際間對治理相關議題的探討。例如，Gerry Stoker (1998: 17-28) 針對各種治理概念整理出作為治理理論的「命題」

(propositions)，並界定治理的意涵為：治理在涉及集體行為的社會公共機構之間，確定存著權力互賴關係；治理並非政府所獨享，指涉與其他組織共同分擔治理的責任；治理意指完成事情的能力不一定專靠政府的權力，亦不一定要由政府來發動或運用它的權威，而是看政府，是否能夠運用其他的管理方法和技術，對公共事務進行更好的操作和引導。再者，Rhodes (1997) 整理出七個定義來解釋不同面向的治理概念—「良好治理或善治」(good governance)、「網絡治理」

(networks governance)、「公司治理」(corporate governance)、「新公共管理」(New Public Management)、「國際互賴」(international interdependence)、「社會-領控系統」(socio-cybernetic)、和「新政治經濟」(new political economy)。Pierre 和 Peters (2000) 則以「國家

---

<sup>4</sup> 本段有關各國際組織對於治理的概念引用，參考俞可平主編 (2000)《治理與善治》一書，北京：社會科學文獻出版社出版。

<sup>5</sup> 對於全球化的現象，學術界一般認為，英國經濟學家及 1933 年諾貝爾和平獎得主 Norman Angell 在其 1910 年大作 *The Great Illusion* 首先提出全球化的概念。雖然學術界尚無一致性的界定，但從 1960 年代以來，全球化的研究大致可區分為四大理論學派：(1) 新馬克思主義學派或新左派 (Neo-Marxists and Neo-Left)，認為全球化等同於帝國主義化、西方化或資本主義化；(2) 新自由學派 (Neo-Liberals)，認為全球化主要是指全球經濟和市場的非零和性整合，藉以提升世界資源的優化組合，並讓絕大多數國家得到長遠的比較利益；(3) 轉型學派 (the transformationalist thesis)，主張全球化是推動社會、政治和經濟轉型的主要動力，當跨國界的政府和社會正在對世界進行重大的調整，並同步重組現代社會和世界秩序時，國際與國內、外交與內政之間的界線已變的相當模糊；(4) 懷疑全球化學派 (the sceptical thesis)，認為所謂的全球化，根本就是一個「迷思」(myth)，都是西方發達國家所臆想和杜撰的 (詹中原，2001: 33-34)。

中心說」(state-centric approach) 和「社會中心說」(society-centric approach) 兩個研究途徑來闡述「舊的治理」和「新的治理」。以「國家中心說」為內涵的「舊的治理」，強調國家的自主性和扮演社會領控者的角色，認為國家有「治理的能力」(governing capacity) 能為社會擬訂價值、願景、目標和手段，並規劃和執行正確的公共政策，以達到所設定的國家目標。這項「國家中心說」論述回應了90年代世界銀行和經濟合作與發展組織(OECD)所倡導的「良好治理」(good governance) 觀念。根據世界銀行(World Bank, 1997)的定義，「良好治理」企圖建立國家內有效率且穩定的政府體制，依法行政並引導私部門經濟活動，建立一個足以和國家相抗衡的公民社會。「國家中心說」的觀點，基本上是屬於「國內治理」(domestic governance) 的範疇，固然有其歷史依據和價值，但其單面的思維卻面臨現階段「經濟全球化」下「全球治理」的極大衝擊。另一方面，「社會中心說」則強調「新的治理」模式，主張治理行動的全部互動過程，包含社會整體的各種行動者，不論是公部門、私部門或第三部門都是行動者的一部分，這些行動者是互相依賴且關係複雜，但並不存在控制或被控制的關係，而是藉由彼此協調、適應、影響、或平衡的「社會整體治理能力」(governability)，達到最終集體行動的結果。

身處一個全球化的治理大架構下，治理的相關議題是互相依存、環環相扣，並建構運作在全球治理的基礎上。例如，聯合國在其《2005千禧年發展目標報告》(The Millennium Development Goals Report 2005) 中確立八項發展目標：<sup>6</sup>

1. 消滅最大程度的貧窮與飢餓 (eradicate extreme poverty & hunger)
2. 達到普遍性的初等教育 (achieve universal primary education)
3. 提昇性別平等並強化女權 (promote gender equality & empower women)
4. 減少幼童死亡率 (reduce child mortality)

---

<sup>6</sup> 請參考聯合國網站：<http://unstats.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%20Book.pdf>。  
(2010/9/23)

5. 改善母體的健康 (improve maternal health)
6. 打擊 HIV/AIDS、瘧疾及其他疾病 (combat HIV/AIDS, malaria & other diseases)
7. 確保環境能永續經營 (ensure environmental sustainability)
8. 建構一個有發展性的全球夥伴關係 (develop a global partnership for development)

聯合國強調在 2015 年前，經由全球性的伙伴關係模式，整合已發展國家、發展中國家、跨國非政府組織以及公民社會等機制，共同來達成這八項目標。整體而言，全球化下的全球治理模式可包含以下觀點（陳暉淵，2005：5）：

一、全球治理的運作建構在「全面性治理」(holistic governance) 的基礎上，「國家中心說」及「社會中心說」都被納入全球治理的範圍。這個治理範圍涵蓋下列對應關係：公部門 vs. 私部門 vs. 第三部門；國家 vs. 公民社會 vs. 市場；國內組織 vs. 國際組織；外國政府 vs. 中央政府 vs. 地方政府；本土企業 vs. 跨國企業。這些垂直且水平的互動，形成一個公共行政與政策的全球化網絡 (global network)。

二、單一國內治理議題可能因為全球化網絡的因素，變的更為複雜難測—例如，管轄界線模糊、既合作又衝突、涉及多方面利害關係人 (stakeholders) 等。許多治理的議題是相互依存，環環相扣，例如，國內環保議題可能牽涉人權、公共安全、消費者保護、治安、科技、水土保護、及外國政府與跨國企業的壓力等相關面向。

三、面對治理環境的多樣性 (diversity)、動態性 (dynamics) 和複雜性 (complexity) (Kooiman, 1993)，「政府的治理能力」(governing capacity) 及「社會整體治理能力」(governability) 意味著在參與集體行動的公共組織間存在著權力互動和互賴關係，並且，統治管理的能力不需全然使用政府的權力，而是端賴政府如何運用其他的管理方式和技術，對公共事務進行更適當的引導和管理。

涉及治理能力的討論可廣及全球化或國際間區域化的範圍，亦可集中在地方層次的在地化研究。然而，不論是全球、國家或地方的觀點，皆會連結在一個中介的空間治理互動下—「區域」(region)，讓治理活動呈現出「整合」的意涵與型態。區域的整合概念下，內孕出多元的特質，例如：地理空間、都會發展、自然生態、文化歷史、產業結構、資訊傳遞、人口流動等等。這些特質都顯示出區域的核心價值及作為提供政府組織創新互動的最佳的一個分析層級。有關區域的相關治理現象與機制，牽涉多元領域、多元行動者以及多層次關係，伴隨著高複雜度及非傳統性的特質，主要展現在「區域治理」(regional governance)、「府際治理」(intergovernmental governance)、以及「跨域治理」(cross-boundary governance)等策略經驗上。

初步概念而言，「區域治理」主要以核心都市為主體，結合其週邊腹地或衛星城市，藉由政府間網絡、社群網絡、地域性網絡、生產消費網絡、議題策略網絡、以及與非營利組織間之網絡關係，運用公共經濟學和空間效率的觀點作為區域治理模式的立論基礎。區域治理的模式可包含：研擬區域發展憲章、簽署合作備忘錄、首長會報、區域委員會、區域經理人設置、策略夥伴結盟、廣域行政分工、以及區域政府機制等方式。<sup>7</sup> 其次，源自美國 1930 年代的「府際關係」

(intergovernmental relations, IGRs) 運作經驗下，<sup>8</sup>「府際治理」進一步涉及的是彼此對等的治理主體，透過多元自治、權力的交叉，因應不同時間及空間，而發展出適當的自治複合體概念。在此概念下，府際治理使用制度下的網絡機制，強調區域內資源的分享，一方面加強中央與地方之協調，一方面提升地方治理之能力，最終目的在建構府際合作治理制度。另外一個區域治理上的策略是「跨域治理」，跨域治理的核心價值是「跨越」的特質，其治理型態包括：跨越領域性質的議題之界限（例如防災、治安、環保、醫療、交通、觀光等）；跨

<sup>7</sup> 本段有關區域治理相關模式係參考吳濟華（2007）《高高屏區域治理機制建構之研究—都會發展憲章之探討》研究報告。

<sup>8</sup> 美國著名府際關係學者 Deil S. Wright（1988）指出府際關係的特徵包含：所有的政府單位、行為者的活動和態度、資訊和觀點的互動、以及所有決策者作為與不作為所形成的政策制定面向。

越政府機關轄區之界限（例如水平式跨越各部門，垂直式跨越中央、區域、地方層級）；跨越公部門、私部門及非營利部門之界限；以及跨越各國家間之界限等等。

## 第二節 從創新到創新體系

一般學界認為，古典學派經濟學家Joseph A. Schumpeter在1912年的大作《經濟發展理論》（*The Theory of Economic Development*），最先提出企業精神、科技創新與經濟成長之間的相互影響，該書在1934年譯成英文時，首先使用了「創新」（innovation）一詞，並引導出「創新」演化的概念來解釋競爭行動。Schumpeter的「熊彼得競爭」（Schumpeterian competition）觀點認為，創新（包含技術上及管理上的創新）是經濟運作過程中的核心因素，創新乃是將經濟體系內的各種資源重新整合，利用新產品、新的生產技術、新市場、新的供應來源以及新的組織型態，來創造新的利潤機會。此外，有學者從不同的觀點來討論創新的議題。例如，Henry Chesbrough在2003年出版的《開放式創新》（*Open Innovation*）以及2006年出版的《開放式經營模式》（*Open Business Models*）兩書中，主張「開放」就是重新界定企業組織的競爭邊界，以整合者（integrator）的角色而非以所有者（owner）的角色，將創新推到市場上，並從市場取得商品化報酬，進而促進組織創造更多元的價值。為了因應瞬息萬變的市場，取得組織競爭的優勢，Chesbrough強調組織應突破以往封閉的界線，一方面可採取由外而內的方式，不要侷限於內部的研發資源，而是應善用外部的創新機制，盡量利用外部的技術、構想與方法，來提昇企業的營運，從外界引進更多元的創新元素與能量；另一方面，企業也可以利用由內而外的方式，將組織內部未使用的創新技術，進入市場，讓研發產生更大的效能和效率，同時將組織內未使用的創意與創新透過授權、技術移轉、研發合作、技術擴散或是創新技術內包等「創新分工」（division

of innovation labor) 方式分享出去，協助組織進入其他市場或創造新的市場，以擴大現有市場的佔有率，促進創新的流動、擴散與分享。而近年來，創新相關理論也多引用「現代管理學之父」Peter F. Drucker 的創新與創業精神理念，<sup>9</sup>強調組織應保持彈性與循序漸進式的自我革新 (self-renewing) 方式，並指出七種創新機會的來源，包含：意料之外的事件；不一致的狀況；基於程序需要的創新；產業或市場結構的改變；人口特性的變動；顧客的改變：認知、情緒及意義的改變；以及科學的與非科學的新知識之誕生。

是以，運用創新的概念結合政府治理的內涵，是公部門提升效率及效能的重要思考方向，而以系統觀點看待創新活動關聯性的「創新體系」(Innovation System)，逐漸受到相當大程度的重視，並從地理現象的角度延伸分析為：「國家創新體系」(National Innovation Systems, NIS) 與「區域創新體系」(Regional Innovation Systems, RIS)。

最初，在1985年時，Bengt-Ake Lundvall 使用「創新體系」(Innovation System) 概念來說明生產者與使用者在科技建制和生產體系中的互動關係，並強調國家生產體系創新能力的重要性。Lundvall (1999: 62) 指出創新體系建構的三個步驟：第一、最基本的概念是，創新是一個互動的過程。在這互動過程中，創新來自市場的回饋，包含使用者的知識投入、知識創造的互動、以及供給面的企業倡議 (entrepreneurial initiatives)；第二、了解涉及「非市場關係」下的各種行為者 (agents) 之間的互動關係。Lundvall 定義這些互動關係為：具有權力、信任和忠誠的「組織化市場」(organized markets)，並認為這些互動關係是邁向生產創新的唯一可能方案；第三、在不同的國家系絡下，關注在足以建立組織化市場的差異性因素。這些差異性因素包含：企業之間長期的關係、大學和產業間之互動、教育和訓練體系、以及專家和財務市場之間的互動等等。整體而言，Lundvall (1992)：

---

<sup>9</sup> Drucker 的主要著作包含：*Innovation and Entrepreneurship* (1985), *The Effective Executive* (1967), *The Practice of Management* (1954), *Management Challenge for 21st Century* (1999) 及 *Managing in the Next Society* (2002) 等等。

13) 的創新體系涵蓋下列：企業內部組織、經濟結構和企業間關係、公共部門的角色、金融領域的制度架構、研發單位和研發的密集度、以及國家教育和訓練體系等等。

國家治理的核心內涵，主要建立在國家創新體系的整合性概念架構下。1987年Freeman首先提出國家創新系統概念後，眾多學者已從不同的角度，探討國家創新體系的定義和內容。例如，Freeman(1987)以國家制度的觀點探討日本的創新發展，強調創新體系必須與外界的產業有長期和密切的互動，以建立緊密的連結鏈，因此，主張國家創新體系為新技術擴散下的公私部門間的互動網絡。更進一步而言，Freeman(1988)強調經濟結構和制度是決定創新活動方向和速度的主因。此外，Johnson(1988)指出探索(searching)和學習(learning)是科技發展和改變的重要程序，而國家創新體系則是在引導、支持或修改這些程序；Gelsing(1992)則從微觀的角度，說明國家創新體系與產業複合體及發展區塊的關係，認為在產業網路下，生產者和使用者相互交流是創新的契機；Nelson(1993)則以個案研究方式，對15個國家進行實證分析，探討國家創新體系的運作，指出各相關組織機構在國家創新體系所推動的知識創造與知識擴散是創新的主要來源。再者，OECD在其1997年的一份報告中，也給國家創新體系下了定義，指出國家創新體系是由公共部門與民間部門的各種機構所建構組成的網絡系統，這些機構的活動與相互影響決定了一個國家知識擴散與技術的能力，並影響國家的創新表現。

另一方面，不少的研究者受到芬蘭學界的影響，較常引用Lundvall(1992)的國家創新體系理論，認為依據生產、制度、歷史經驗、文化、和語言等差異因素，造成創新績效的不同呈現，就經濟競爭力而言，國家創新體系在支援及引導創新學習上扮演重要的角色；而在運作上，各種組織機構是國家創新體系的組成要素，這些組織機構被鑲嵌在整體社會的經濟結構中，透過政治、文化與經濟等政策的影響，來決定所有的創新活動之規模、方向及強度。另外，例如Henry Etzkowitz和Loet Leydesdorff(2000)則把研究重心放在國家創新體系

的研發角色上，認為公部門與私部門、學科與技術、學校與企業之界線已越來越模糊，產、官、學三者之間的創新與彼此互動，受到各組織既有的規範以及政府的政策與制度之影響。而其中，自1980年代起，產學之間的互動，更加受到實務界與學術界之科技政策的高度重視，逐漸型成一種夥伴關係（partnerships），而以往大學所扮演的教學、研究與服務定位的角色，至今已演變成與國家治理或區域治理的發展相結合，產生所謂的「第三任務」（Third Mission）。Henry Etzkowitz和Loet Leydesdorff強調，透過市場機制（market mechanism）融入大學學術研究體系，乃是賦予大學的社會責任，致力於大學研究成果能有效地提升國家創新的能力與強度。進一步而言，這也是一種路徑相依的演化過程，透過經濟、技術、文化與學術等因素的交互作用，加速產、官、學三方面的知識與資源的交流，在個別組織既有的規範以及政府的政策與制度的環境下，發展出「三螺旋」（Triple Helix）的國家創新體系模式。

相對於國家創新體系，從1990年代起，另外有一些學者專家<sup>10</sup>強調區域創新體系的區域性價值，認為這些區域性價值是相嵌（embedded）在地域脈絡的體系中；或整合在國家的創新體系之下；或互動於有計畫性的區域網絡群聚（clusters）之內。即使到目前為止，學術界尚無一致性的定義，但區域創新體系已廣泛被了解是一組「功能」的概念：正式的組織或制度在互動性的公私利益下，透過組織及制度上的安排與關係，所從事知識的製造、應用以及擴散的過程（Doloreux, 2003）。Doloreux和Parto（2005：135-137）指出，區域創新體系的創新過程應該被區域化，換言之，區域被認為是一種創新的「所在」（locus），並且涵蓋下列各項特徵：

1. 創新必須建構在制度、政治與社會的系絡上。創新在本質上是地理性的過程，並且經由區域社區的知識共同分享來支持創新能力。
2. 創新乃相嵌在各種社會關係之中。區域的系絡提供可以描述行為

---

<sup>10</sup> 強調區域創新體系的學者主要有：B. Asheim, E. Autio, A. Isaksen, P. Cooke, P. Maskell, D. Doloreux, F. Todtling, & M. Trippl 等等。



角色與期待的各種規定、慣例與準則。這些規定與準則加速了在傳遞資訊與交換知識過程中的在地化的互動關係。

3. 創新主要依賴於地理區的集中性與臨近性 (geographical concentration and proximity)。在這些過程中，區域群聚效應扮演非常重要的角色。區域群聚涵蓋各種可以互相連結與互補的公私部門與教育機構，藉由區域內的特殊化現象與鄰近合作或互補關係，產生外溢效果 (spillovers) 和綜合效果 (synergies)。

本質上，區域創新體系的內涵是也是一種競爭策略，如 Michael Porter (1998) 指出，全球經濟的耐久性競爭優勢大多是在地性的，主要來自於一個特殊區域中各項因素的集中整合，這些因素包含：高度特別化的技術或知識、正式的機構、以及相關的企業與顧客。因此，關於「區域—創新—競爭力」的策略邏輯，主要以區域產業群聚概念出發，再搭配區域技術或知識、創新財源、創新文化和政府政策等因素，針對區域發展均衡的狀況與問題，成為各種治理行動的論述基礎。如同 Porter (1990: 127) 的鑽石模型理論認為，成功的產業發展必須依賴各項政經條件，以群聚的方式形成最佳的互動，產業必須形成群聚以創造出相互增強的效果。另一方面，區域創新體系也是一種形塑合作夥伴關係的策略。如同 W. Chan Kim 與 Renee Mauborgne 在其 2005 年合著的《藍海策略》(Blue Ocean Strategy) 一書中提出，企業應避開以血腥競爭為中心思考的「紅海策略」，改採以「價值創新」(value innovation) 的「藍海策略」思考，以增加客戶需求，改變產業結構，跨出產業邊界，讓產業框架變大，產生新的領域，創造重要價值，讓競爭對手相形見絀，無法趕上。藍海策略主張開發嶄新的市場空間，強調「不以競爭而取勝」(Winning by Not Competing)。在這種邏輯的思考下，區域創新體系同樣的也可以強調擴大區域內各地區資源整合與共享的「藍海策略」，運用創新後的區域多元空間，降低原本各地方小範圍互相競爭的重要性，同時掌握與創造新的需求環境，企圖打破傳統上以本位主義進行資源競爭的「紅海策略」發展上的困境。

### 第三節 創新治理的企圖

如同上述的討論，在治理的大架構下，本研究運用創新及國家與區域的創新體系之概念來初步建構創新治理相關論述的基礎。目前學術上有關創新治理的文獻不多，大多是國際組織（例如OECD或聯合國）的研究報告；或是中國大陸使用創新治理的名詞發揮在其國家、區域與地方的治理過程分析；或是歐洲國家（例如芬蘭或愛爾蘭）運用創新體系的模式，透過正式與非正式的方式互動，聯結並協調區域網絡內各個行動者，讓產、官、學、研進行知識的交換，進而不斷提高區域內部的創新政策產出與擴散。例如，聯合國在其2006年的一份報告《治理上的創新與公共行政》（*Innovations in Governance and Public Administration*）中提出，公共行政運作上有許多不同型態的創新，可以歸納為四項如下（United Nations, 2006：6）：

1. 「制度上創新」（Institutional innovation）：重點在更新已成立的制度，或創造新的制度；
2. 「組織上創新」（Organizational innovation）：包含在公共行政運作上，引薦創新的工作程序或管理技術；
3. 「流程上創新」（Process innovation）：關注在公共服務輸送上品質的改善；
4. 「概念上創新」（Conceptual innovation）：注重在新型態治理的引薦。例如，互動式的決策、接合式治理（engaged governance）、民眾觀點的預算改革、水平式網絡等等。

此外，創新的領域也和以往有所差異，包含人力資源發展與管理、公共服務輸送、政府部門所應用的資訊與通訊的技術、以及公共服務分權化等等。

聯合國的這份報告也整理了過去「聯合國公共服務獎」（The United Nations Public Service Awards）獲獎的案例，從中歸納出一些關鍵與核心的政府治理創新原則與策略，共有下列幾點（United Nations, 2006：6-9）：

1. 「整合各項服務」(Integrating services)：公共服務的概念已從過去的「提供何種服務」轉化為「如何去提供服務」的角度，強調政府在提供服務時，必須專注在如何協調與客製化的過程，來滿足民眾的需求。不論是政府生產的產品或輸送的服務，都可以藉由整合性的價值鏈或類似單一窗口的服務管道來傳送到人民的手中；
2. 「服務輸送分權化」(Decentralizing service delivery)：從增加民眾與企業滿意的角度而言，服務輸送分權化的概念與做法，是讓公共服務及政府官員更接近人民（例如，從國家的層次分權到區域的層次），以確保能提升到更高層次的民意回應性與客製化服務，並允許民眾能更積極的涉入服務項目，且藉由提供服務上的回饋，來強化媒合地方上的需求與服務；
3. 「運用夥伴關係」(Utilizing partnerships)：公私部門夥伴關係、聯合型政府(joined-up government)或跨機構協力合作(inter-agency collaboration)已普遍成為大眾期待更大的參與公共事務、更佳利用資源以及公共服務上更有效率的夥伴機制。和過去的「儲倉式行政」(“silo” administration)相比較，夥伴關係的運用通常需要缺乏前例可循的創新途徑；
4. 「促進公民參與」(Engaging citizens)：公民透過各種參與及投入的管道，已逐漸被納入政府政策規劃與評估的過程。許多國家也發展出不同的策略來鼓舞公民主動的參與，尤其是在預算與財政的項目上。促進公民參與的途徑強調網絡的連結，尤其是在城市的層次內，強化政府代表的加入，共同提出可運作的解決方案，來處理有關供水、衛生、教育、電力及都市交通等問題；
5. 「利用資訊與通訊的科技」(Taking advantage of information and communication technologies)：如同2003年《聯合國世界公部門報告》(The 2003 United Nations World Public Sector Report)指出，近年來公部門快速發展的網路運用，可以有助於減少繁文縟節或擴展數位化的基礎建設。以網路為基礎的公部門服務也可以在政府的全面運作上，強化並鞏固民主的過

程與政治透明度。例如，在地方政府建立電子化的公共資訊辦公室，將有助於地方決策者與一般官員拉近與民眾的距離，特別是和個別民眾的互動。這種強化下的互動提升政府的回應性與相關性—讓民眾更容易表達他們的需求；參與並影響決策的過程；在政策執行中提供建議；於政府的各項服務產生回饋或提出申訴。

此外，OECD 的歷年報告也顯現出創新治理的觀念與策略，同時也反映在政府的治理角色、能力、政策和執行策略上，而文官執行力的強弱與深廣度更是影響政府施政創新呈現的重要因素。例如 OECD 在 2005 年的一份報告《創新體系的治理》（*Governance of Innovation Systems*）中指出，創新體系提供 OECD 國家規劃與執行創新政策的架構，其中最重要的是，端看政府如何擴展其創新政策到更廣泛及更策略思考的政策領域。因此，創新治理變成最重要的挑戰，並要求必需的機制設計與彈性程序配合，以因應政策上的優先次序設定、政策執行與學習，而且這項創新治理是大量知識密集的（knowledge-intensive），可以歸納出下列特質：

1. 政策學習是創新治理的關鍵因素：決策過程需要涉入跨部門的協調，以整合創新政策相關的資訊。
2. 比起垂直面向的連結需求，創新政策更強調水平面向的跨單位及跨政策之連結。
3. 水平面向連結在確保一個跨界線的策略性整合途徑，這個途徑強烈依賴彈性及分權式的管理設計。
4. 創新治理的水平策略途徑也必須仰賴政府發展出來的監督與報告系統，以促使垂直面向的連結更加有效率。
5. 在強調長期目標的部會層級之下，政府必須設計出彈性的組織型態來確保政策或方案能夠有效率的被執行。
6. 發展實務性的公私部門之間的界面。這個界面包含利害關係人機制以及群聚政策，藉以搭配運用長期性的優先順序之政策與政府的基礎設施。

而 OECD 在 2009 年底規劃「創新策略 2010」計畫時，提出在新的創新政策框架下，有若干重點是值得世人重視的：<sup>11</sup>

1. 重視全球挑戰所需要的創新概念、方法及技術；
2. 強調政策創新治理的需求，包括政府層級間的協調，和提供有助於國家內部區域行動者主動參與的環境；
3. 未來 OECD 國家更強調區域創新體系的相關政策支援；
4. 區域創新系統由區域網絡各個機制，包含廠商、大學、研究機構，政府與協會等組織，在協調作用中聯結創新，並融入區域創新環境而組成體系；
5. 區域創新體系的核心概念中，「學習」具有舉足輕重的地位，甚至可能產生「學習型區域」(learning region) 的模式。在 1990 年代以後，學習型區域成為歐盟區域政策的核心設計原則，強調區域為群聚體系，區域為有機組織，內建技術學習、管理、選擇和知識開發等各項能力。學習型區域的核心概念包括合作網絡、組織學習、制度性協議、社會資本與政治共識等；
6. 在區域創新體系的架構下，OECD 國家的創新治理將會有以下幾點的移轉現象：政策焦點由「存量」(stocks) 轉向「流量」(flows)，強調政策系統的流動性，以因應外環境的變化；重點措施由「厚植資源」(raising resources) 轉向「促進變革」(promoting change)，意指創新成效受到廠商和其他行動者之學習能力的影響；解決方案由「最佳實務」(best practice) 轉向「情境脈絡」(context-specific)，代表著政策需要依據特殊的體系失靈，而給予微量調整；由「標準化」政策制訂轉向政策「學習過程」，其中策略智能 (strategic intelligence) 扮演重要的角色與功能。

更進一步的創新策略思考下，OECD 的 2010 年報告《OECD 創新策略》(The OECD Innovation Strategy: Getting a head start on tomorrow) 更指出，在強化市場的角色中，OECD 的創新策略強調更

---

<sup>11</sup> 本段有關 OECD 的創新策略內容參考整理自溫蓓章(2010)《地方創新系統網絡連結的政策研究》，台北：中華經濟研究院。

好的供給面與需求面的整合，而政策行動需要反映出創新的變革特質，可以呈現在下列的場域中（OECD, 2010：15）：

1. 強烈的關心重點應放在政策的角色，以及所蘊含的創新策略上，藉以用來輸送更強大、更清晰、更公平的成長；
2. 在創新涉及更大範圍的無形資產與行動者投入的事實下，擴大政策的深化，來培育創新超越科學與技術的層面；
3. 透過適應社會需求下的教育與訓練政策，賦予民眾更有創造性的能力，藉以涉入創新的領域，並從創新中獲得利益；
4. 給予新的公司更大的政策上的協助，促進這些公司的創造力與成長，強化它們扮演在突破創新與提供新工作機會的角色；
5. 提供充足的重要科學研究，以作為根本性的創新及為未來的創新奠定基礎；
6. 經由機能良好的網絡及市場，及提供改善過的機制，來促進知識的擴散與應用；
7. 關注政府在創造新的創新平台中的角色。例如，發展高速多頻率網絡等等；
8. 在科學與技術領域的國際合作上，開發新的途徑與治理機制，來協助應付全球的挑戰及分擔成本和風險；
9. 設計各種架構來評估更廣闊及更網絡連結性的創新概念以及其後續的影響，藉以引導決策的內容與結果。

整體而言，從上述的創新及創新體系的探討中，可以歸納出創新治理的概念是奠基在治理的大架構下，公部門所能發展及運用在概念、組織、流程及制度上的創新，其策略是強調整合性的公私協力夥伴關係、公民參與分權化過程、服務傳輸的網絡平台、跨域互動的連結機制、彈性組織結構的學習機會、以及適應變遷環境的情境掌握。這些策略的領域界線可以涵蓋：地方、區域、國家、以及全球的範疇，並內蘊在競爭的需求下，最終需以民意為依歸。



## 第三章 執行力：文官最關鍵的價值

### 第一節 傳統政策執行的觀點

政策五階段論的傳統思維下，公共政策被規劃制定與合法化之後，即認為政策任務目標將可順利被達成，而忽略了政策的推動與執行是否能達到預期的目標，全端賴政策執行過程中相關因素的配合與否。有關政策執行的相關議題，過去學術界的研究在這一部分著力不深，也忽略了政策執行的重要地位與價值。直至 Jeffrey Pressman 和 Aaron Wildavsky 於 1973 年針對「奧克蘭計畫」(Oakland Project) 進行系統性的研究，並於所著之《執行》(*Implementation*) 一書中闡述政策執行對於政策成功與否的重要性，並總共列出了三百種以上可能影響政策執行的變數之後，學術界才真正重視政策執行是政策運作過程中最重要的一環，政策執行的研究更未間斷（施能傑，1999）。

學術界各學者專家紛紛提出不同觀點的政策執行概念、意涵、研究途徑或分析模式，來說明政策執行的價值、文官的角色、利害關係人的互動與後續相關的變數影響。例如，Pressman 及 Wildavsky(1973) 由上而下的模式觀點 (top-down model)，對執行的內涵採取實現 (carry)、成就 (accomplish)、完成 (fulfill)、製造 (produce)、完工 (complete) 等過程，以執行上層所制定的政策內容。這個過程指出，政策是由上層 (top) 形成制訂的，並且發布執行的細節與計畫，但真正的執行行動則由基層 (down) 來加以完成。吳定 (1997；2000) 的政策執行意涵，是指政策方案在經過合法化階段後，擬定施行細則與詳細的規定；確定專責執行機關；配置所需要的資源；採取適當的管理方法 (例如計畫、組織、溝通、領導、評鑑等)；採取必



要的對應行動及不斷調查的過程；使政策方案付諸實施；以達成預定目標或目的之所有相關活動的動態過程。林水波、張世賢(2000:264)亦認為政策執行也是一種動態的過程，在這個過程中，負責執行機關與組織成員組合各種必要的要素與資源，採取各項行動，扮演管理的角色，進行適當的行政裁量，建立合理可行的例規，培塑目標共識與激勵士氣，運用議商化解衝突，以成就某種特殊政策的目標。

然而，政策執行並非理所當然的階段過程，更是會受到內外環境相關變數的影響，而無法達到預定的政策目標。例如，Ann Schneider 和 Helen Ingram (1990) 即針對政策標的團體對政策執行未能順服的原因做深入的探討，認為政策標的團體之所以產生未能順服，有五項主要原因分別是：1. 認為目前並無法規的限制與約束；2. 缺乏意願順服現行的法規；3. 本身缺乏能力去遵守現行的法規；4. 不認同法令政策或政策工具背後所呈現的價值與目標；5. 因政策問題原因不清楚，讓政策標的團體不知如何解決。政策標的團體成為關鍵性的變數，左右著政策執行的成效，因此，政府必須針對政策標的團體的屬性、偏好、認知及選擇，來研擬出較佳的政策工具以因應之。另外，也有其他學者認為文官執行者才是政策執行的最主要參與者與影響因素，例如，Michael Lipsky 在其 1971 年的〈基層官僚體系與都市改革分析〉(Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform) 一文中指出，基層官員才是決定政策執行的關鍵因素，幾乎所有之公共事務都需要基層官員來執行，其所做的任何決定、所建立之標準作業程序，都能有效地影響公共政策的執行成果。因此，如欲使政策執行發生效率與效能，最關鍵性的工作在於如何充分掌握基層官員的意圖、態度與行為。這種由下而上的政策執行觀點，有三項主要研究發現如下(吳定，2008：304)：一、在分配性政策的系絡中，官僚具有主導性的影響力；二、在將政策改革意圖轉變成為政策結果的過程中，相關機關組織的互動關係獲得確認；三、執行的議價協商對於創造可欲的意圖具有相當的貢獻。丘昌泰(2006：350)也強調，在政策執行與官僚結構的關係中，基層官員對於公共政策具有很深遠的影響力，若機關首長未能將法律與計畫轉化為那些實際負責提供服務或管制

公民的基層官員，則所有的良法美意皆將流如空談。此外，從更廣大更多元的角度而言，Ripley 與 Franklin (1986: 11-29) 認為，現實世界中公共政策執行顯現有五項特性，將導致政策執行的過程產生缺失，這五項特性如下：1. 政策執行過程包含許多行動者，從官僚人員、立法機關、利益團體等，都會影響政策執行的結果；2. 政府職能的擴張，使公共政策的內容愈趨複雜；3. 公共政策本身的目標是多元的及模糊的，常會有一些諸如「於必要時」、「符合公共利益」等模糊字眼的政策內容出現；4. 政策執行必須透過府際與部際的合作關係；5. 政策執行過程包含太多外在的不確定因素，例如國內外的政治經濟情勢等等。

因為政策執行過程涵蓋眾多的變數，學者專家們則從政策類型的角度出發，納入各個年代發展的軌跡，從事歷史階段的區別分析。以吳定 (2003: 175-176) 的綜合整理分析，將政策執行的類型依公共政策的類別加以區分為三種：

#### 一、以政策執行的「方向」區分：

如同 Richard Elmore (1980) 所主張研究政策執行人員如何發動、如何落實的一連串「執行的過程」(implementation process)，以檢驗是否真能達到政策預期的目標的情況下，可以將政策執行區分為兩大類：一為「向前推進的策略」(forward mapping)；另一為「由後推進的策略」(backward mapping)，分述如下：

1. 向前推進的策略：或稱理性主義模式，強調政策制定與政策執行的分立性，政策制定者決定政策目標，政策執行者實行目標，二者形成上令下行的指揮命令關係。在運作過程中，政策分析人員透過對政策執行步驟及程序進行精確的分析，以確定政策如何被執行，及政策目標是否已經被達成。此種明確界定是經由假定政策過程係由決策者理性的加以控制，但事實上在執行過程中許多實際上發生的事情與變數是決策者無法控制的。此項分析技術將會被持續使用，一直到容許政策分析人員承認，決策者本身無法主控政策執行過程的替代技術被發展出來為止；

2. 由後推進的策略：或稱後理性主義模式，主張政策制定與政策執行功能的互動性，政策執行者與政策制定者共同協商政策的目標以及達成的手段，二者形成平行互動的關係。這個由後推展的策略，強調在執行政策時，最基層行政人員與服務標的之間應有適當的相互關係，執行人員透過政策制定層級體系，就政策執行作法及相關事項，由後向前、由下向上的推進反應與溝通，一直達到政策制定過程的最上級層次為止。換言之，政策執行起始於基層行政人員之間的互動，然後逐步形成交互依賴的互動網絡，是一種歸納的途徑。Elmore（1980：604-605）認為這種由後推進的策略「不但可以兼顧政策制定者的目的，也能夠影響政策執行的過程與結果」；亦認為因為是由最基層的人員行為開始，所以可以反映出真正需要的是何種政策—在每一個執行階段，都應該確認執行單位的運作方式，包括每一個執行單位具備何種能力，有哪些行為能夠達成目標，需要哪些資源等等。Elmore指出，只有透過進行這樣的分析，資源才會直接進入能夠產生最大效率與效能的單位，也才能夠減少「以空洞且一成不變的方式來解決問題」。

## 二、從政策執行的「主導權」區分：

Paul Sabatier（1986）指出，政策執行的途徑或模式有兩種：一為由上而下的執行（top-down implementation）；另一種為由下而上的執行（bottom-up implementation）。他並強調基層官員才是政策執行的重要參與者，而非政策制訂者。在這兩種途徑之外，Sabatier（1988）提出政策執行第三代「政策變遷的倡導聯盟架構」（advocacy coalition framework of policy change）之研究途徑。柯三吉（1993）認為此途徑乃以政策導向學習為核心，透過環境建構的概念，來區分問題之界定、公共議題之設定、政策之規劃、執行與評估，並且強調政策與環境過程中對政策本身之衝擊。從政策執行主導權的角度觀之，由上而下的政策執行，強調執行的主導權在上級機關及首長；由下而上的政策執行，則強調執行的主導權在基層機關及行政人員；而政策變遷的倡導聯盟架構，則強調政策執行是由政策相關成員去決定問題之優先順序，以檢驗問題之因果關係，與強化促使政府之制度成為相關聯盟

偏好的觀點來加以執行。針對上述三種不同政策執行的主導權角度，分述如下（吳定，2003）：

1. 「由上而下的執行」適合需要強調公權力的政策執行，例如管制性政策與重分配性政策模式。主要的內涵有：

(1) 上級機關對下級機關負起政策執行的指揮與監督責任；機關首長對部屬採取嚴密的監督與管理態度，以達成預定的目標；

(2) 因為政策制定者與政策執行者彼此同意、且樂於接受兩者之間的界限：前者為設定政策目標，後者為提供達成目標的方法並執行之。政策制訂與政策執行兩者之間是有界線的、分離的，兩者專業分工明確，有從屬的關係；政策執行過程是在政策規劃與合法化之後，有不同的政策上優先次序；

(3) 涉及政策執行的決定，在本質上是技術性的，而非政治性的；政策制訂者將法規標準化與具體化，減少執行者的自由權，而執行者的責任是行政中立的、客觀的及使用科學的方式去推動政策，以達成預期的目標。

2. 「由下而上的執行」適合強調政策的執行工作，主要是由下層或基層行政人員負責，賦予更多的自主權及自由裁量權，較適宜應用在自我管制性政策及分配性政策的內容上。此種模式有幾項基本前提如下：

(1) 主張政策制定與政策執行功能的互動特性，決策者與執行者共同協商政策目標的達成，以形成合作的互動關係；在運作上，重視基層人員與地方政府對政策本身的自由裁量權，亦即上級單位站在輔導與監督的立場，授權給下級單位或基層人員參與；

(2) 政策執行結構概念的運用，引進多元組織的執行架構，強調政府機關以外，多元參與者之間的互動關係對政策執行的影響；並強調政策目標、參與者與資源之間的聯結型態與關係強弱，將影響到政策目標是否達成；

(3) 透過政策網路分析，來瞭解組織之間的妥協、交易、衝突或合作等聯盟活動對政策執行成效的影響；並認為政策執行成功之

原因，應是地方執行機關中各個多元參與者之技巧與策略應用，而非全然是上級政府的主導功勞。

3. 「政策變遷的倡導聯盟架構」之政策執行模式，主張以「政策變遷」(policy change)概念取代傳統的「政策執行」意涵。政策執行過程被視為改變政策內涵及政策導向學習(policy-oriented learning)的過程，並佐以政治系統理論為基礎，經過修正後提出政策次級系統(policy subsystem)的概念；強調政策次級系統內參與者之政策信念與資源，以及外在社會、經濟、制度、文化與政治環境因素的交互影響；並在長期的政策變遷過程中，進而瞭解政策參與者的信仰體系與價值觀念對於政策執行結果的影響(Sabatier, 1988: 129-134)。

三、從政策執行的「研究重點」來區分：

Goggin, Bowman, Lester與O'Toole, Jr.等四人在1990年出版的《執行理論與實務：邁向第三代》(*Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*)一書中認為，過去二十幾年有關政策執行的研究乃是第一代和第二代的研究，而Goggin等人的研究係屬於第三代的研究。根據他們的分析重點區分，屬於1970年代的第一代政策執行研究，偏重實務個案的研究；屬於1980年代的第二代政策執行研究，偏重理論上分析架構的模式建立；而屬於1990年代的第三代政策執行研究，則企圖整合理論與實務，從事系統性的分析探討。更進一步而言，吳定則認為2000年後則已進入政策執行的第四代研究，基於研究上典範建立的可能性，這幾個世代的研究重點簡述如下：

1. 「第一代政策執行」研究：

本階段的執行模式是階段論的觀點，主要是研究某一個單一的權威性決定，例如方案、計畫或辦法，如何在某一個地方或若干地方被貫徹執行。由上而下的執行過程中，政治與行政是二分法的概念，並有明顯的界線與管理意涵，而基層官員是忠誠且中立的執行上級所交辦的工作，本身的自由裁量權不大。針對第一代政

策執行的反思，普遍被批評為缺乏理論性，過於個案取向、非累積性的研究及過分的悲觀等等。因此，後續研究者開始將研究焦點擴大到基層官員及政府外的組織單位互動上。吳定（2000）以Borrett和Hill主張政策擁有的「模糊性」特質，指出政策本身代表著許多利益與價值在其中的衝突、妥協與合作等過程，因此，上述的互動除了包含組織結構的靜態因素外，亦應包含基層執行人員對於政策的詮釋與自由裁量權，以及來自私人部門、第三部門等參與者與標的團體之間的互動與交易等行為。而探討政策執行何以失敗的問題，應該除了將原因歸結於政策規劃與設計的不當之外，亦應該考慮執行時對於政策本身所產生的負面影響，是以，此階段的研究重心，應轉移至不再假定決策者與執行者之間已有一致的共識或目的，而是存在某種程度的歧異與議價的空間，但仍能達到一致性的行動。

## 2. 「第二代政策執行」研究：

本階段的政策執行研究基於組織多元的參與者之前提下，焦點放在這些多元參與者追求既定目標的策略上，而有效執行取決於執行機關間的過程與產出，也是多元參與者複雜的互動的結果。因此，本階段的研究重心著重在對理論架構與模式的建立，發展各種分析架構以指導如何對政策的複雜現象進行探討，重點包含：政策形成的形式與內容；執行機關及其資源；執行人員之才能、溝通方式、動機、意圖及人際網絡關係等等。各種執行力模式的提出與呈現是本階段研究的特色，例如，Thomas B. Smith於1973年最早提出的政策執行力模式，主張理想化的政策、執行機構、標的團體及環境因素等四項是影響政策執行最重大的因素；Van Horn和Van Meter在1975年提出的政策執行力模式，認為影響政策執行成敗的主要因素為：政策標準與目標、政策資源、組織間的溝通與強制力活動、執行機關的特性、執行者的屬性及其經濟、社會與政治等環境；George Edwards III於1980年所提出的政策執行力模式，認為溝通、資源、執行者意向與官僚結構等四項變項互動的結果，會直接或間接的影響政策執行的成敗，而其中溝通是

政策執行的最首要條件。針對此階段的各種政策執行力模式的分析，每個分析架構都提出若干影響政策執行的變項，但卻過分重視研究分析中眾多的分析變項因素，亦無法指出那些變項較其他變項更重要，也忽略了執行機關的執行差異性；此外，這些模式無法提出更進一步的比較分析，失去了提供更深意涵研究的機會；而執行機關的分析架構，無法被複製而證實有效，難以顯示出理論普遍化（generalize）的需求。

### 3. 「第三代政策執行」研究：

本階段的研究重心，企圖採取整合的觀點，分別擷取「向前推進策略」、「由後推進策略」、「由上而下的執行」、「由下而上的執行」、「第一代政策執行研究」及「第二代政策執行研究」之各方優點，做系統性的分析研究。第三代政策執行研究主要在藉著解釋為何政策行為會隨著時間、空間及政策執行機關之不同而有所差異，進而對政策執行行為產生新的認識，期待可以預測未來可能出現的政策執行行為之類型。此階段以Paul Sabatier的「政策變遷的倡導聯盟架構」之整合研究途徑（synthesis or integrated approach）及Goggin、Bowman、Lester和O'Toole, Jr. (1990)所提出之「府際間政策執行溝通模式」（the communicative model of intergovernmental policy implementation）為主要的模式代表。「政策變遷的倡導聯盟架構」，強調基於價值信念及問題認知而結盟的政策行動者，彼此間存在著衝突、妥協與合作的互動關係。在政策導向的學習機制下，倡導聯盟依其所擁有的資源，將價值信念轉化為政府的行動方案。「府際間政策執行溝通模式」，則是討論美國的聯邦政府與地方政府的關係，經由彼此的互動、結盟、議價、協商等方式，分析州政府的裁量權，以解釋聯邦計畫之命令內容或地方亟需謀求解決之問題，而呈現出不同時間或管轄權之執行型態的變項。這些變項包含：州政府之政策執行（因變項）；聯邦、州與地方政府之誘因與限制，以及兩者間形成交互依賴之關係（自變項）；州政府本身之決策後果與州政府本身的能力（中介變項）（丘昌泰，2006）。此模式從溝通的角度，去關注影響

政策執行的因素，強調政府以外執行單位的重要性，認為政策執行結果會隨著不同之時間、空間、政策、執行者、執行機關與執行環境而有所差異，以強調政策執行之動態過程。

#### 4. 「第四代政策執行」研究：

基本上，第三代政策執行與第四代政策執行都是整合性的分析架構，但對比下，第三代較重定量（量化），而第四代較重定性（質化），且加入多元的參與者。Peter deLeon在1999年發表〈重訪失落的連結：當代執行研究〉(The Missing Link Revisited: Contemporary Implementation Research)一文中，檢視了過去三代政策執行的主要內涵及缺失，最後提出了若干未來政策執行的可能內涵與發展重點，為第四代政策執行研究立下充分的基礎。這些未來的研究重點涵蓋多元參與、民主過程、協商對話、平衡研究、反對價值中立、質性途徑、權衡變通、辯論詮釋、政策學習等面向。同樣的，吳定也在2002年及2003年至國內各大學演講時，以及其2008年的《公共政策》一書中，都提出第四代政策執行研究的發展取向與典範建構的可能性，茲歸納整理其重點如下：

- (1) 政策制定與政策執行密切結合運作；
- (2) 發展驗證結合「理論」與「實務」的測量工具；
- (3) 權變下兼顧歸納法及演繹法等途徑；
- (4) 視情況下兼採定性與定量的途徑，但較偏重定性途徑的應用；
- (5) 務實的同時研究政策成功與失敗的案例，而非只偏向例外失敗個案的研究；
- (6) 重視政策執行的結果，但更重視其過程的民主取向；
- (7) 兼顧微觀的由上而下執行與宏觀的由下而上執行，但偏重後者，以及跨機關「由中間出擊」(middle-out)的途徑；
- (8) 強調多元政策參與的民主過程；
- (9) 在政策行動者中，關注政策的各相關社群及利害關係人；
- (10) 強調採取後實證邏輯論的觀點與方法論，包括採取辯論的、詮釋的、溝通的、批判的、對話的、參與的、協商的方式，以



獲取辯論式民主及審議式民主，並以社會對話的方式，達到「政策學習」(policy learning)的目的。

另一方面，吳定(2008:308-309)亦將政策行銷列入未來政策執行範疇的主要面向。他強調全世界早已進入一個自我行銷的時代，私部門如此，公部門亦復如此。因此，公部門及其人員須採取有效的行銷策略與方法，促使內部執行人員及外部服務對象，對研議中或已形成之公共政策產生共識或共鳴的動態性過程；其目的在增加政策執行的成功率、提升國家競爭力、達到為公眾謀福利的目標。再者，Michael Hill 和 Peter Hupe 在 2002 年所寫的《執行公共政策》(*Implementing Public Policy*)一書中，也結合了網絡、治理、多層次治理架構、部際與府際關係等概念，形成了多核心、多樣參與者的政策執行體制，為未來提供新的思考面向。是以，現階段的政策執行研究，已經不再只是進行政策執行力影響變項的探討，而是逐漸邁向第四代政策執行的意涵，涵蓋了治理、網絡、協力關係、夥伴關係、創新策略、競爭力及跨域互動等環境系絡因素。

## 第二節 執行力邁向競爭力

對於政策執行力的研究，儘管有一代、二代、三代或四代之分，但是近年來已重點納入在「治理」的概念中，內容涵蓋：政策網絡、跨域互動、公私協力、府際關係、創新策略、競爭優勢等面向。這些面向包含有傳統的治理架構下的要素，也有超越公部門傳統，擷取私部門經驗的方法邏輯與執行工具。這意味者，政策、方案具有跨領域、跨部門的意義，而非在完美的官僚科層體制中實踐，而是可以採用其他部門的執行經驗，以及兼顧「多元利害關係人與組織」，才能界定所謂的政策執行力與政策成敗的標準。因此，應用私部門執行力

(execution)<sup>12</sup>的概念與方法是另一個可以參考的對象，而相對於公部門的執行力模式，私部門的執行力探討更強調在競爭的環境下利用策略與創新的做法。然而，引用私部門管理所用的執行力概念到公部門的政策或計畫時，遭遇的主要問題就是政治環境因素的多重且複雜的影響與干擾。政策是利益與成本的重新分配，政策執行過程涉及許多的利害關係人，這些都可能是決策和執行時的轉折點，更可能產生相反方向的結果與後續影響。

在全球化或區域整合環境的環繞下，競爭力的提升及競爭優勢的維持變成主流需求，這種需求不只是出現在私部門，也出現在公部門的改革中。這幾年來，國家競爭力的概念與評比，提供給公部門在思考執行力時一個很好的場域。1980年代後「新公共管理」思潮下所帶動的「國家競爭力」(national competitiveness)的討論已成為一股風潮。Michael Porter (1990)在其《國家競爭力優勢》(*The Competitive Advantage of Nations*)一書中，將國家競爭力定義為：國家能否為其產業創造良好生存發展環境的能力。Porter強調一個國家競爭力之高低，取決於該國企業經營環境的好壞，而政府在形成企業經營環境的過程中扮演了非常重要的角色。「世界經濟論壇」(World Economic Forum, WEF)和「瑞士洛桑管理學院」(International Institute for Management Development, IMD)分別設計不同的指標來評估全球各主要國家的整體競爭力。<sup>13</sup> WEF由過去的八大項指標改變成後來的三大項指標：技術(technology)、公共制度(public institutions)和總體經濟環境(macroeconomic environment)，其中「公共制度」指標包含「貪污」和「契約與法治」兩項次指標及若干分項指標。在「2006-2007全球競爭力」報告中，WEF首度採用最新評比方法，統

<sup>12</sup> execution 與 implementation 在文字上皆有「執行」的意涵，但本研究在語意上統一將 implementation 運用在公部門政策執行的面向上，而將 execution 呈現在私部門所強調的執行力面向上，兩者略顯不同。

<sup>13</sup> 有關 WEF 和 IMD 的競爭力指標項目，可參考該網站：

<http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm> 和 [http://www.imd.org/research/publications/wcy/Factors\\_and\\_criteria.cfm](http://www.imd.org/research/publications/wcy/Factors_and_criteria.cfm)。  
(2010/10/17)

稱為「全球競爭力指標」(Global Competitiveness Index, GCI)，GCI 包含九項「支柱指標」(Pillars)，分別是：制度 (institutions)、基礎建設 (infrastructure)、總體經濟 (macroeconomy)、衛生與初級教育 (health and primary education)、高等教育與培訓 (higher education and training)、市場效率 (market efficiency)、科技整備 (technological readiness)、企業純熟度 (business sophistication) 及創新 (innovation)。而從「2007-2008全球競爭力」報告開始，GCI指標則從原來的市場效率 (market efficiency) 支柱指標項下，擴增為四項指標，分別是：財貨市場效率 (goods market efficiency)、勞力市場效率 (labor market efficiency)、財務市場純熟度 (financial market sophistication) 以及市場規模 (market size)。至目前為止，GCI支柱指標共為十二項。

另一方面，IMD所公布的「世界競爭力年報」(World Competitiveness Yearbook)，亦由過去的八大項指標，變更為目前的四大項指標，分別是：經濟績效 (economic performance)、政府效率 (government efficiency)、企業效率 (business efficiency) 和基礎建設 (infrastructure)，其中「政府效率」包含公共財政、會計政策等五項次指標及若干分項指標。雖然WEF和IMD所設計的指標項目略有不同，但有關政府效率或公共制度的指標卻是雙方共同用來衡量政府施政能力，促進國家整體成長競爭力的依據。強化政府施政能力的目標在追求穩定且持續之經濟成長率，就此，政府必須打造一個可永續經營發展的政經環境，讓公私部門得以提升其競爭力。因此，面對當前全球化、自由化的潮流，全球經濟體系成形，政府為維持國內秩序或解決問題，則政府之能力將必須進一步細緻化及複雜化，其組織結構也必須配合調整，以期成為具有競爭優勢的國家。就政府運作的角度而言，政府如何扮演其積極的角色以及如何拿捏其消極的功能，將是發展國家競爭力，促進經濟成長的重要意涵。這項意涵可從兩個面向加以論述：第一、國家競爭力的追求必須納入「治理」的整體運作機制，包含國家內外的治理模式與政策工具，並強調歷史的縱向意涵和內外環境系絡的影響。這對台灣而言更為重要，因為台灣正面臨從新興工業化國家 (以生產力為主) 轉型至已開發國家 (以競爭力為主) 的階

段；第二、要提昇國家競爭力，除了公共政策和政府組織結構等面向之探討強化外，更需要從公務人力的素質和能力多所關注，尤其是肩負各機關實際政策之規劃、制定、開創及推動的文官執行力。而私部門執行力的概念與內容，提供較微觀且適合具體操作的方法，讓公部門可以加以參考。

Larry Bossidy和Ram Charan在其2003年的《執行力》(*Execution: The Discipline of Getting Things Done*)一書中，<sup>14</sup> 提出執行力的建構與運用是企業領導人首要的工作。企業策略與經營願景若無法達到預期的理想目標，都是因為缺乏執行力。所謂執行力是指把一個對的任務或者策略，徹底的完成，其意涵是指「一套系統化的流程，嚴謹地探討『是什麼』與『如何作』、不斷的提出質疑、不厭其煩的追蹤進度、並確保權責的明確」。該書指出，執行力包含三項重要意義：執行是一種紀律，是策略不可分割的一環；執行是企業領導者首要的工作。再者，執行力奠基在三大基石之下，簡述如下：

1. 「領導人的七大重要行為」如下：(1) 瞭解自我；(2) 瞭解你的企業與員工；(3) 實事求是；(4) 設定明確的目標與優先順序；(5) 後續追蹤；(6) 論功行賞；(7) 傳授經驗以提升員工的能力。
2. 「改變文化，讓公司動起來」的面向如下：(1) 從信念及行為改變企業文化，改變特定影響的信念，而非全盤否定既有的價值觀；(2) 建立執行力的社會運作機制；(3) 報酬與績效連結起來；(4) 展開強力的對話；(5) 上行下效。
3. 「絕不能授權他人的領導工作」，有下列幾點：
  - (1) 知人善任：尋找到「適合的人」來做「適合的事」；
  - (2) 坦誠評量與溝通，發掘真相實績；
  - (3) 以深入分析工作性質、勇於採去果斷行動、擺脫個人好惡、培養個人擔當等方式來達到適才適所；
  - (4) 網羅能激發員工活力、能果決處理棘手問題、能透過他人完成

<sup>14</sup> 本段有關Larry Bossidy和Ram Charan的執行力之各項內容，係參考整理自李明譯(2003)《執行力：沒有執行力、哪有競爭力》，譯自Larry Bossidy and Ram Charan(2003)，台北：天下遠見出版公司。

任務、能做後續追蹤的人才。

同樣的，結合創新的概念下，Lawrence G. Hrebiniak在其2006年《策略執行力》(*Making Strategy Work*)一書中，<sup>15</sup>指出策略性的執行力展現在創新執行的新洞見時，有兩個基本觀念為前提，如下：

1. 創新是維持成功不可或缺的要素，能使企業免於有形與無形的資產遭受市場的侵蝕。
2. 創新對於企業是不可或缺的，而且必須加以進行管理。創新對於企業的全面成長非常重要，會產生一些對企業生存極重要的改變。

Hrebiniak 並提出了七個做好創新管理的原則，而各項管理工具（例如策略、結構、領導力、管理系統和員工）的使用，則有助於具體呈現這些創新的原則，簡述如下：

1. 卓越的領導能力：創新原則的第一個目標發揮在領導力上，執行長和管理團隊首先應專注在定義創新的型式、創新的策略以及建立正確的組織文化。領導力在上述三個管理工具上負有特別的責任，藉著制定創新的策略，設計創新的投資組合，以激勵真正重要的價值創造。
2. 創新是企業精神中不可或缺的。
3. 創新與企業策略是一致的，包含創新策略的選擇：有效的領導力亦須在創新策略上做出明確的決策，決定是要採取「積極取勝策略」(Play-to-Win)或是「防禦策略」(Play-Not-to-Lose)。企業可執行其中一種策略，但絕無法同時有效執行兩種策略。
4. 平衡創造力與獲利能力：企業可以產生成功的新點子，並且獲取最大的投資報酬。
5. 消除組織內的反抗力：好點子通常會因為異於常態而遭到扼殺。

---

<sup>15</sup> 本段有關Lawrence G. Hrebiniak的策略執行力的各項概念與內容，係參考整理自袁佳琪、溫瑞芯、何信慧譯 (2006)《策略執行力》，譯自Lawrence G. Hrebiniak (2006)，台北：培生教育出版集團。

6. 組織內部與外部的創新網絡建立：創新的基石並非個人，網絡才是真正的重點。
7. 正確的衡量指標與獎勵機制才能管理創新，進而導引出正確的執行行為模式。

如同Bossidy和Charan的《執行力》所歸納的重點一樣，他們指出：「策略」，原本就是為執行而擬定出來的。該書並進一步提出九大問題，企圖讓策略與執行更加整合，這也值得公部門的文官體系在建構策略性執行力時可以學習與思考，這九大問題如下：

1. 對外在環境的評估如何？
2. 對現有客戶（或大眾）與市場的了解有多少？
3. 能兼顧獲利（或公共利益）的最佳成長之道為何？
4. 誰是競爭者？
5. 企業（或政府）是否具備執行策略的能力？
6. 計畫執行過程中的階段性目標為何？
7. 是否能兼顧短期與長期的平衡？
8. 企業（或政府）面對的關鍵性課題為何？
9. 該如何在永續性的基礎上追求獲利（或公共利益）？

整體分析而言，這兩本討論策略與執行力的著作，打破過去管理者僅重視規劃（或策略）與成果評估（或績效）二階段的管理自我定位模式。換言之，管理者過度把自身定位於思考企業發展方向上，而忽略了實質計畫執行層面的運作，也常是過去企業管理失敗的主因。因此，執行力成為影響管理成功的關鍵，而進一步的執行力與競爭力的結合，藉由整合企業的人力資源、結構、知識管理及創造等管理工具，執行力的貫徹才能提升競爭力。

針對上述政策執行及執行力的探討，本研究歸納如下：第一，創新的首要任務就是訂定適合的創新策略：不但要與整體組織策略及競爭環境相互搭配，更要讓組織內部成員徹底了解策略的內涵；第二，在競爭的環境下，當策略與競爭者相同時，組織要以事實為根據，建構比競爭者更好的執行力，以爭取勝利。執行力是提升競爭力的手段，

兩者雖不能等同，但執行力是前導面向，是自變項，而競爭力則是依變項，如果沒有執行力，競爭力將可能受到影響，所以執行力的建構與表現是邁向競爭力的主要因素之一。更進一步而言，策略與執行力亦不能脫鉤，必須要相輔相成才能成功；第三，就組織變革的角度觀察，要變革成功必須以執行力為導向，連結與配合績效的改善，預設並討論有待進行的具體事項，並在每個階段都持續要求執行的紀律；第四，就管理時程的中短期而言，管理創新的執行形式和策略抉擇，對組織運作目標的達成至為重要，但就組織的長期發展而言，組織文化扮演非常關鍵的角色。領導者本身即須參與創新文化的型塑，藉由保留組織內有益的文化，消弭有害的文化，並改進創新的文化，以提升組織競爭力及維持競爭的優勢；第五，從政策執行力的發展過程中，理解到文官策略性執行力在治理的大架構下是競爭性的，也是第四代政策執行模式的未來延伸內涵，其重點可以涵蓋：多元參與、民主過程、協商對話、平衡研究、反對價值中立、質性途徑、權衡變通、辯論詮釋、政策學習及政策行銷等價值。

## 第四章 整合性的觀點：創新、策略與執行

圍繞在創新治理的大架構下，本研究從文獻探討的治理、創新、政策執行模式及策略性執行力等內容，結合焦點團體座談的互動意見，歸納出若干焦點，並以「質性構面」的方式呈現在本章節。這些分析構面分別為：(1) 角色：高級文官為主力；(2) 策略：民意導向下的政策行銷；(3) 執行：公私協力下的資源整合平台；(4) 界線：跨域互動的服務傳輸。在分析討論這些質性構面之前，必須先理解公私部門的差異性，以及公部門先天結構上的限制，尤其是公部門面對外在環境無法預期的變化影響時，更凸顯其結構上的侷限特質。

### 第一節 公部門的「原罪」與外環境的挑戰

傳統理論或實務運作上，公部門總是被歸納出若干特質，藉以呈現其制度、結構、或運作上的侷限；或是被區分出公私部門的差異性，而導致公部門在變革或創新的方向上，難以與私部門並駕齊驅。本研究整理若干學者的見解，並整合焦點座談的意見，整體呈現如下：

#### 一、組織目標與角色的面向：

公部門傳統上強調公共利益的傳輸為政府的價值所在，但如 Glendon Schubert (1960) 在其大作《公共利益》(*The Public Interest*) 一書中卻轉而悲觀的認為，根本沒有公共利益的這個名字的理论，它基本上只是政治的一個論據，或是一個標籤而已，人類社會不存在所謂的公共利益。姑且不論學術界對公共利益的觀點論戰如何，公部門的目標，如 Rainey (1997) 描述公部門的特色指出，其組織目標是較



具模糊性、多元性及衝突性的。公共組織反映了多元化社會中的價值與勢力，以及彼此之間的衝突、合作或競爭等等情況，因此公部門的行事作為不能只考慮效率的因素，而且要符合政治等外環境的需要，始能生存及有效的運作。另一方面，和私部門強調利潤優先的對比下，公部門的核心價值主要涉及公平正義的分配問題，政府的活動也常常產生廣泛的影響，並具有較大的象徵意義，例如設定公共利益的標準、公平、正義的執行等，都會引起較多的關注和壓力。因此，當私部門可以輕易的利用效率的手段來處理利潤的目標時，公部門常常因反覆界定社會公平正義的內容，反而造成各目標之間的衝突與執行時的困境，也同時引起難以課責的問題。另一方面，處於多元的社會互動下，公部門的角色主導，已非以往政府可以掌握全部資源的時代，雖然政府組織擬定、規劃及執行各項公共政策，因牽涉之利害關係人甚多，其產出影響自是深遠廣泛，絕非私部門的影響力能及。但相對的，基於憲政分權與制衡的設計下，公部門組織的權力與責任是分散的，其結果是任何一個公共政策的推動，公共管理者皆需不斷的需與其他機關進行溝通協調，可以想像的是，執行部門的行政權威與行政領導將因此逐漸減弱，自主程度也更為降低，更遑論因授權不足或受任期制度及輪調等因素而受到影響的執行力了。

## 二、組織結構、特質與決策過程的面向：

傳統科層體制的公部門組織運作下，強調依法行政、永業保障、正式權威、專業分工、成本效率、對事不對人 (impersonality)、書面檔案、支薪用人、資源控制等特質，因此呈現的管理結果乃是組織結構分工過於細微，導致層級節制下的組織規則凌駕個人生活之上，以及繁文縟節的官僚文化下所造成的形式及儀式主義。因此，形成高度法規密集的環境下，公部門主要提供無形的公共服務，組織與個人績效之間，易呈現模糊而不確定的關係，可能造成公務員的個性特質，工作行為、工作態度、工作滿足感均較低落的情況，而法規機制下的報酬結構受限，公務員不易感受工作績效與報酬之間存在明確的誘因和激勵關係。這種缺乏誘因及激勵的因素，可能讓策略性的要求在公部門的執行力運作上產生困難之處。再者，依生產與消費之關係而言，

公部門的市場暴露性（market exposure）不如私部門，因為其財務資源係依賴政府撥款及稅收支應，而非銷售產品所得，所以政府組織的營運較不因為產品及服務而產生差異，或受到經濟市場的規範或市場自然淘汰法則的壓力。這些上述的依法行政及組織僵化等等的公部門特質與問題，所連帶產生的決策過程及後續影響，如同本研究的焦點座談與談者表示如下：

常可在公務系統聽見「依法行政」的用語，在威權時代，「依法行政」某種程度是一種公務人員勇氣的象徵，可以擋掉許多不當的干預。然而在民主時代，「依法行政」在很多民眾的耳裡卻成為抗拒改革、抗拒創新的代名詞。（與談者 G）

我們是高度法規密度，那除了所謂的你必要遵循很多的行政程序，還很多的法規以外，其實你可以自由裁量的東西不多，那如果說你要去有一個，當如果你這邊所謂的那個所謂策略性或是創新去講的話，其實他就是資源的運用，我可能會採取很多的，彈性地多元的方法已達到我要的目的，那我覺得這個在公部門是有困難的，如果我要這樣做的話，可能不去改法規，不去改制度，不去改我的 mindset，可能要負的責任在這些都不改的情況下，我想文官他如果要做到這個所謂策略性，執行力……而是真正你這個大的政策在執行，那依照分層負責來講的話，除非你修改分層負責表，他已經排好所謂空間可以去做，那可是在這提到金錢，資源等等一個運用的時候，大概不是那個文官不太能夠所謂的策略性。所以我會覺得說這個在台灣現在的情況底下是很不可能做到，除非去改相關的法規，相關的彈性，讓他可以負責的空間多一點。（與談者 A）

私部門、非營利組織與政府的差異表現在二個關鍵面向：（一）政府機關內部的領導問題：政府機關主官多半要靠關係或年資才能升任，如果歷練不足、能力不足或視野不夠，往往無法領導組織成員去從事策略性作為；（二）組織內的績效管理及員工激勵機制：在私部門及非營利組織由於其組織屬性、目標及人事制度的特殊性，所以從事績效管理及激勵管理時不致遭遇太多的問題或困難，但在政府機關中這些卻一直是個很難解決的問題。這二個關鍵事項若未獲得根本解決，即便僅僅將私部門的一些機制或作法直接套用在政府組織內，往往是很難有具體效果的。（與談者 E）

另外一個面向的問題，是關於依法行政的概念，依法行政來講，若是任何法律的密度是可以密到遇到任何事都有路可以選擇的話，這樣就不需要公務員的存在，直接用電腦就可以解決了，所以有另外一個概念，叫作裁量權，然而裁量權要如何非常創新的使用，而且不傷害你，這其實公務員是可以做到的，但是它的裁量權仍然受到創新風險的制約.....這也是創新可以突破的地方，公務員用他的裁量權也需要很多創新的概念，但前提仍然是責任的問題像是圖利他人之類的，所以要把這個問題解決為優先。(與談者 H)

此外，借用創新抵制的觀點，也提供了公部門面對創新治理下可能產生的抵抗現象以及因應對策。創新抵制 (innovation resistance) 的概念，最早是由 Ram 於 1987 年提出，其認為創新抵制乃消費者對於因為創新產生改變所做出的一種抵制的現象。Ram (1989) 提出三項導致創新抵制的因素，分別為：風險、需要更多的資訊、與過去的信念結構；其並對創新障礙加以分類，區分為：功能性障礙與心理性障礙。功能性障礙係指創新本身某些特質，導致消費者面臨採用時的障礙；心理性障礙則指消費者本身心理對創新造成改變的一種排斥心態。創新抵制的概念可以說明公部門面對創新下的抗拒與排斥現象，因此面對這些抗拒，公部門可以採用參與、協商、溝通、獎勵、訓練、循序漸進與合理可行等方式，以減少成員對創新變革的抗拒。另一方面，近年來亦有研究者認為組織本身的特質會顯著的影響組織是否接受創新，進一步而言，決定組織是否接受創新的一個重要的因素是蘊含在組織本身文化下的「創新性格」(organizational innovativeness)。Lumpkin 和 Dess (1996: 142-144) 認為創新性格代表組織對創意、新構想、新事物、新程序或實驗活動，以及新產品或新服務的開發，或引進新科技及新程序的支持程度或傾向。在探討組織創新性格與是否接受創新的關聯性時，組織特質變項的影響力呈現非常特殊的影響力。Rogers (1995) 也認為組織的特徵是研究組織的結構性特質對於創新影響的相關因素，這其中，內外因素都影響著組織的創新性，他認為除了個人(領導者)特質及外在環境因素之外，組織結構的內在特質或創新性格更是非常重要的影響變項。本研究的焦點座談中若干與談者從領導人因素、組織結構面、組織功能面及組織文化等面向提出組織對創新的看法：

守舊跟傳統，那守舊跟傳統其實就公部門來說是最嚴重的，所以在守舊跟傳統下永遠都沒有辦法創新，尤其是上位的領導，第四個就是希望被愛戴的領導人，這個就很清楚了，所有的政治人物都是希望自己能被人家愛戴，所以不敢大力改革。(與談者 C)

要文官從事創新面臨以下問題；(一) 制度面：現行公務員相關法令的訂定或設計就是要確保政府政策或法令能夠被忠實的執行，整個制度面便強調要公務員服從貫徹命令，對機關或長官指導不應有太多意見；(二) 結構面：我國目前政治與行政二者關係結構下，政治力及民粹思維幾乎主導了政府的運作及其政策決策方向，如此情況下，公務員的行政專業性很難發揮出來，反倒經常淪為政治附屬者及聽命辦事的機器人；(三) 功能面：關於公務員應該具備那些能力及執行那些功能等問題，我國政界、學界及民眾之間並無一致共識。如此影響下，無法形成一個具共識的良好環境，可讓公務員在其中從事較具思維的作為，更糟的是，有許多公務員早就失去要去創新的動機或意念，反而認為只要聽命辦事即可。(與談者 E)

我覺得文官要創新的學習，第一個、要改變組織文化，以現的組織文化來說，我覺得無力於創新，最好只要表現出我忠誠辦事就好了，因為這樣的組織文化，我不敢說他這個比較嚴苛的組織文化，但起碼我沒有感覺到，我今天我要去創新要去想辦法，我可以去做創新學習，但我創新以後的內容去執行的話，我會怕那個後座力，會不會我要去承擔，因為我是文官，我會先看到那個後座力，所以我前面就不用創新，創新我就是要循序漸進就好，學習以後跟創新又產生了斷層，如果學習跟創新連結的話，其碼要讓文官存在一個安全的環境，然後這個安全環境，組織氣氛是開明的，是跟你在上層的長官有很大關係……。(與談者 D)

### 三、組織與外環境之間的互動面向：

公部門所面對的外環境之互動，可以從下列幾個角度加以討論：第一，政府行政部門面對其他政府部門的政治壓力、合作、衝突與協商等過程。這一部分主要是來自立法與監察機關對行政部門的制衡，透過法案的審查、預算的刪減、人事的同意、質詢的提出以與其他調查權等機制，對行政部門產生實質且直接的監督。第二，公部門面對社會相關利害人以及大眾民意的監督。雖然政治活動常見懲罰性、獨佔性以及必然性的特質，而且政府通常是單一制裁、懲處權力與財政

資源配置的執行者與提供者，但是在民主社會的環境下，政府的任何政策皆牽涉多元的利害關係人，這些利害關係人彼此的串聯或衝突，以及進一步的結合其他利益團體、非營利組織、大眾媒體與民意代表，都可能產生對行政部門的政治壓力。第三，在行政部門體系內，政務官與常任文官因彼此的角色、價值、背景與需求皆有不同，尤其是民選首長有連任和任期的壓力，面對民眾對於政策回應也有特殊的期待下，必須對選民負責或爭取更多的選票，也可能讓政務官與文官的互動產生衝突或合作的不同結果，進而影響到政策創新的可能性。如同本研究焦點座談與談者指出：

一個觀念上的學習，如果從這個角度來看的話，反而是一種創新學習的問題，反而是一種學習處事的問題，反而是重點是在觀念跟文化這種改革、改變的問題……姑且說從社會上這個角度再來看這個問題的時候，在配合上事實環境的一種建立在觀念上一個行塑的問題，我覺的制度面大概也可以從官僚、大百姓的觀念上面來看這個問題，我們知道政務官的領銜是很難去做，因為那是一個政治體制下正常輪替的問題，所以比較是難以掌控的，如果從策略規劃的這方面來看的話，反而從策略方法來看，代表政府希望透過某種機制、某種操控處理長久性的問題，因為文官才是一個長久性的，因為政務官是來來去去的。(與談者 B)

第四，公部門面臨一個全球化或區域化的外環境下所產生的巨大變化，常常是首次遇見的、無法預期的或難以掌握的，例如各種天災、恐怖活動、跨國傳染疾病等等，都可能呈現議題聯結或功能外溢(spill-over)的狀況。這些狀況多數是跨地域、跨領域，以及涵蓋各式相關利害人的，因此公部門如何運用創新的治理方式來因應，成為現代政府與文官體系的一大課題。如同本研究焦點座談與談者指出：

現代公務員必須具備策略性或創新的執行力，才能因應日益多變的業務。但在我國現行公務人員晉用、培育及養成制度下，卻很難讓公務人能夠具備足夠的能力及視野去面對及處理這類的困難問題。特別是，各機關高階公務員或主管們的產生，並未經過一套完整有系統的培育過程，他們的能力或許在太平時期可以足夠因應業務所需，但一旦遇緊急危難事件發生時，其決策判斷、領導統禦、緊急應變處置等能力，便無法勝任工作的要求。(與談者 E)

所以在現階段其實我們的方向，應該是去製造一個環境去製造一個創新的環境，而不是說我們想要來領導創新，現在的新公共管理其實也是這樣，讓你大家都去測試都去接受這環境去競爭，在這種狀況之下，才有可能去從比較好的裡頭去找出那個冒出頭來的，去做出一個標竿。(與談者 C)

## 第二節 角色：高級文官為主力

在創新治理的架構下，訴求策略性執行力的主要角色是來自高級文官的主導，理由可以歸納如下幾點：第一，從政策發展的五階段過程中，文官負責政策議題確認、政策規劃、執行與評估的主要工作；第二，以文官體系的垂直層次而言，不同階層文官負責不同層次的執行內容。基層文官主要是第一線具體工作的執行者；中階文官則負責管理性的工作；高級文官被認為是政策策略規劃與決策的核心。第三，處於高度法規密集的依法行政之系絡下，一般文官只是忠誠的執行上級所交付的任務，較難進入需要策略的思考與規劃，因此就文官體系而言，高級文官是較具策略定位的。如同本研究焦點座談與談者指出：

文官執行力在創新治理運作過程中，面臨的制度結構與功能，剛好解決這部分，那我在想說其實這個題目策略性執行力，首先我想對這個題目有一些些的想法，就說其實他在我們的高度法規密度一個結構之下，策略性、執行力，他似乎是兩個會衝突的概念。我想衝突的原因，策略性談的是一個未來導向比較需要彈性的，還有它在一個決策的一個循環裡面，它是一個上游，那我們典型的文官基本上變成說能夠在這個地方的不多。那在這地方高階文官以上……去執行的部分其實是中低階層。是所謂的薦任的一部分跟主要是委任那部分在做，以我在想說這兩個其實是會有困擾的。很多的策略性他不會去擺在執行的部分，他其實是在抉擇的部分。(與談者 A)

我們在談策略規劃時，一定要了解它其實不是建立在一個市場的概念，其實它代表政府其實是有計畫，有意義的想要去操控並做這樣的一個執行，這個涉及很大的一個問題，這樣一個創新治理下策略性執行的話，我們要讓它成功的話，到底我們的策略上有沒有辦法透過制度上的改革、設計，制度是一個硬的東西，soft的部份也是蠻重要的，講得更簡單一點，創新治理到底是人治的東西，還是制度的東西。如果說，有個首長或是主管，能夠有這種創新的概念的話，那可能還有可能性。否則，在這個制度上的高度、密度之下，哪有可能性。所以就這個情況來講的話，可能要透過一個很明確的制度上去改革或是設計或是組織彈性，這些角度上對公務員來說，相當的難。(與談者B)

按照政府機關的運作，公務人員中能夠進行策略規劃業務仍以高階文官為主，中下階層主要是負責執行上級命令，若要改善行政機關的策略能力，仍應以高階文官為對象。(與談者E)

雖然創新治理的策略性執行力是以高級文官為主要的角色，但有時候其他階層的文官也會有創意的表現，如本研究焦點座談與談者舉例如下：

公務體系還是存在創新的可能性。有一個實例提供你做參考，我們以前在推動績效獎金暨績效管理制度時獎勵制度，93年去新竹○○鄉公所一個課長，年紀六十幾歲，我們看他做報告的時候就看到一個路燈認養計畫，看了之後，讓我蠻感動的，這就是有創新的概念在裡面，他做什麼呢，他利用了宗教信仰，他告訴民眾，點路燈來取代光明燈，那為什麼要這樣子，因為在他們那個地方，有些產業道路根本沒有燈，就涉及到人身安全，他就想出這個方式，他宣導你點光明燈只有天知道，但是點了路燈天知你知我知，他告訴我這個概念，當我們在看這個層次的時候，從佛教來看，這也是一個創新的看法，所以說創新的東西，依照邏輯上，我們會覺得他比較是策略性的東西，從我們去思考這個目標怎麼跟國家發展做結合，如果說策略性執行力，中央規劃了一個管理制度，他為了要落實這個制度，他就想辦法去約束，所以這個東西就是說，多少錢做多少事。因為我會覺得從概念上來講，比較偏向策略性，因為創新在這個層次，兵隨將轉，你上面怎麼做，你下面一定要跟著做，依照現實面來說，創意就是跟以往不同，你要透過這個來讓政府機關整個提昇，從整體概念來講他就是呈現在一個不連續的狀況。(與談者B)

然而在法規高度密集的公務體系下，講究創新可能有若干風險，或是無法依法行政，或是背負圖利他人的罪名，或是缺乏創新的誘因與機制，這些情況讓中基層文官不敢創新，只能強調高級文官的策略性創新角色。如同本研究焦點座談與談者談到：

我們就談創新來講，第一個我認為創新要承擔風險，所以什麼樣的人適合去做創新的培育，第一種人是高階文官.....在加上他要有團隊，那創新還是怎麼樣呢，法制還是人治，創新你很難做法治，那能夠去鼓勵高階文官去做創新，那還是要看你最高階統籌政務官你自己有沒有治人之明.....我們先講要去找創新的人可以去承擔風險的創新的人，這個人要去承擔風險還要是高階文官，因為創新就是要承擔風險的，而且他才有去創新的能力和條件，他可以去擘劃一些政策，去研擬政策，對政策提出修正，並且直接接近政策核心人去提出他一個創新的看法。所以我認為由於創新一定要承擔風險，要高階文官為主加上團隊，為什麼我要最後強調加上團隊，因為一個高階文官在打單挑會被打死，要有一個團隊，要有一個長官支持他.....第二個創新和執行如果就老師前面講的文官的策略性執行力，我覺得策略性執行還是可以談到，只是層級無法在基層，你可能要中高層以上，那高層你絕對是要去跟他談策略性的，那如果中階的話，也可以訓練他去做策略性的思考。(與談者D)

因此，本研究強調高級文官在創新治理下，運用策略性執行力的核心地位。所謂高級文官，係指政府機關中，非政務官，但居於領導或管理層級的高級主管或管理人員，是各機關組織中的管理核心。管理學者Chester C. Barnard在1939年所出版的管理學名著《主管人員的職能》（*The Functions of the Executive*）一書中，便已指出高級主管職務的重要性，Barnard認為在一個正式的組織中，主管人員是關鍵的人物，他就像身體中的神經系統，扮演承上啟下，連結高層決策與基層行政的中介角色。另一方面，由於全球化、區域整合化、地方分權化、以及知識科技的巨大變化，已經大幅度改變政府治理環境、模式與方法，因此各國政府必須更為重視公部門的領導能力與文官核心能力。OECD在其2001年的一份報告《二十一世紀的公部門領導力》（*Public Sector Leadership for the 21st Century*），即指出高級文官在



這些治理與環境的巨變中，所擔任的重要地位，重點歸納如下：<sup>16</sup>

1. 在兼顧全球與地方的考慮因素下，人民和政府之間的權力關係改變，人民在行動上越來越需要思考環境的因素，相對促使政府領導階層必須特別注意政策的一致性，公部門的領導能力越形重要，高級文官的責任也就更為加重；
2. 在許多 OECD 的國家中，私部門的工作條件、環境、吸引力及薪水等各項誘因相對比公部門更為優越，這些情況已嚴重影響到公部門的留才工作，特別是領導階層的人才。對許多國家而言，如何確保高品質的領導階層留任就顯得格外重要；
3. 在知識密集的經濟體系中，政府必須不斷增加政府業務的相關知識基礎，也要不斷收集和整合各種配套的知識。這些知識生產和管理的工作需要有新型態的領導人物來支持，以便啟發部屬來創造、轉換和分享知識；
4. 面對外在環境迅速的變遷，政府也必須要相對快速適應。此一工作更需要領導階層的能力提升，尤其是高階文官的核心能力。

實務運作上，在 OECD 許多國家之中，成立高級文官制度早已行之有年。美國在 1979 年 7 月建立全世界第一個高級文官的專有制度——高級行政職（Senior Executive Service, SES）；澳大利亞則在 1984 年緊接著成立其高級行政職（Senior Executive Service, SES）；紐西蘭在 1988 年創立了高級行政職<sup>17</sup>（Senior Executive Service, SES），

---

<sup>16</sup> 有關 OECD 這份報告提到成立高級文官制度的原因，所列出的幾點理由，整理自 OECD (2001) *Public Sector Leadership for the 21st Century*, Paris: OECD, pp. 13-14. 以及彭錦鵬(2007)〈高級文官團制度之聚合趨勢〉，《歐美研究》，第37卷第4期，頁640。

<sup>17</sup> 紐西蘭的高級文官團一開始就採用了契約管理的制度，讓高級文官在內部控管、財政分配及人力資源管理上具有相當高度的自治權力和責任，並且對部長負全責。高級文官的人事任用與勞動關係全面契約化，任期最高 5 年，可以延長 3 年，契約取代文官法律，已經相當程度類似於私部門的用人關係，同時這也是紐西蘭高級文官團制度最後失敗的主因（彭錦鵬，2007：666）。

但到了 2003 年已經宣告失敗而廢除；1995 年荷蘭建立其高級文官團（Senior Public Service, SPS）並成立高級文官署（Office of Senior Public Service, OSPS），以確保高級文官之管理體系健全與品質；1996 年英國也建立了高級文官團（Senior Civil Service, SCS）；2000 年比利時建立其高級文官團的制度；韓國也在 2006 年正式建置高級文官團（Senior Civil Service, SCS）。這些高級文官團持續成立的趨勢，顯示出高級文官制度的聚合現象相當的明顯（彭錦鵬，2007）。

我國目前人事制度上並無高級文官制度之單獨設計，學術界或實務界對所謂高級文官亦有不同的界定。例如，高級文官在概念上通常以簡任第十二職等以上之職務為主，若統計現行中央一、二、三級機關簡任第十二職等以上之機關首長、副首長、幕僚長、一級單位正副主管以及地方政府中列等為第十二職等者，高級文官約有 777 人（若包含非主管人員，則簡任第十二職等以上之高級文官總數達 1452 人）（彭錦鵬，2005）。高級文官亦或可以指涉簡任官等<sup>18</sup>以上之人員，即簡任第十職等至第十四職等之高級公務人員，如以具有簡薦委官職等之公務人員人數約為 40 萬餘人計算，簡任官將近 7000 人（鄭吉男，2003）。鑑於高級文官（尤其是高階主管職務）之重要性與負責政策規劃和執行的關鍵任務，本研究支持國內若干學者根據國外之高級文官發展經驗，主張我國應建立類似且獨立的高級文官制度（或稱高級文官團，Senior Civil Service, SCS），<sup>19</sup> 以簡任第十二職等以上重要職務為主，除內部晉升的公務人員外，再搭配引進外部聘用的契約型高階人力，以建構其核心能力，來發展策略性執行的功能。因為獨立的「高級文官團」是健全高級文官體系，發展各項核心能力的第一步，

---

<sup>18</sup> 另據考試院黃祕書長表示，我國簡任官員有 9000 多人。未來考試院將鎖定簡任十一職等以上機關單位正副首長 1600 多人，成立類似美國的高階文官團，目前考試院正擬具文官制度興革規畫方案，未來可能採取特別管理制度來選拔、培訓及管理高級文官，例如引進一定比率的民間人才、成立遴選委員會，薪水也可能較一般公務員高，更可能讓他們到不同的部會與單位去歷練（聯合報，2010/9/17）。

<sup>19</sup> 「高級文官團」之構想，參考彭錦鵬（2005）《高級文官考選與晉用制度之研究》，考試院委託研究報告，台北：考試院。

更是我國發展本國文官「在地化」之能力圖像，以及銜接政治層面（政務官）、運作管理層面（中階文官）和服務傳輸層面（基層文官）的基礎。針對未來高級文官團內成員有內升及外聘的不同差異性，本研究焦點座談與談者亦有不同的看法：有與談者認為內升制的高級文官較了解公部門組織的運作，主張以內升為主，其意見如下：

以澳洲來講，政府內部的逐級授權是很清楚的，高階文官不管太多細節。但在台灣，高階文官必須要了解很多細節才行，否則便難以應付媒體的詢問、民意代表質詢的壓力。所以高階文官非得要從基層經過逐年累月慢慢爬上來，才有辦法熟悉各種業務細節。如果高階文官都由外部進用而來，恐怕很難可在短時間內對業務上手，另一方面，按目前高階文官的待遇標準，能否吸引外部菁英願意到政府機關服務，恐怕也是個問題。（與談者 E）

但也有多數的與談者認為，高級文官如完全以內升為主，同質性將太高，無法對組織提供創新的作法，所以要利用外部驅力，引進外聘高級人力。與談者看法如下：

高階文官從某種程度來講，他不會去看政策的批判，那照社會的觀念來看，如果同質性太高的話也會出問題，那我們看到周圍的國家裡面很多高階文官大概有一定的比率來自於他的政黨，或是來自於企業界，那企業界的這些人員引進，可能就會有所創新，必須接受外面的觀念才有可能有所創新。（與談者 B）

像芬蘭很值得學習，他們設計了一套制度，可以讓非公務人力進入公務系統擔任高階的職務，帶進民間的創意，給於其資源。同時也給予一定時間的檢驗，如果在一定時間內無法達到預期的標準，就需調離職務或離開公務系統。（與談者 G）

在高階文官這一塊，可以看考試院文官興革方案中關於高階文官的培訓方案，但是，如前面老師所說高階文官裡面不一定是公務員，我也認為創新是必須從政府外部帶新觀念進去，一方面升上去的那一批人是需要了解政府部門，但是另一方面他們又不要待太久的人，只是考試院的方案，似乎還不能接受從考試及格的公務員以外去任用高階文官的改變。（與談者 H）

因為政府的改革就等於研發，也等於KU，亦等於我們現在講的創新。所以，你如果從這個角度來看的話，我認為以目前的狀況之下引進外部驅力是必要的，因為在過去所有的改革都是內部驅力的改革：文官自己想要改革什麼，由文官自己來做改革。其實，這樣的做法我們過去曾比較內部驅力跟外部驅力的做法，你會發現說，內部驅力永遠不知道他要改革什麼，你叫文官自己來講要改革什麼，他永遠都沒有辦法改革。因為他永遠在單環思考之下，其實這東西跟文化有關，跟過去的很多東西有關。(與談者C)

在運作上，各國政府為了強化高級公務人力的核心能力，早以發展出高階管理者所應具備的關鍵特質和能力項目。例如，廣為台灣學界引用的，美國聯邦政府人事管理局曾為「高級行政職」(Senior Executive Service, SES)所訂定的「高級主管核心資格」(Executive Core Qualifications, ECQs)，作為候選高級官員之甄選與培訓之依據。ECQs強調高級主管的領導能力，包含下列能力關鍵特質：<sup>20</sup> 領導變革 (leading change)、領導成員 (leading people)、結果導向 (results-driven)、職務敏銳度 (business acumen) 和建立聯盟與溝通 (building coalitions/communications)。透過經驗的累積和職務的訓練，ECQs 將會強化高級主管的領導能力。另外，英國在 1996 年成立的高級文官團 (Senior Civil Service, SCS)，則統合各部會的高級文官成為單一結構，其中涵蓋一套專屬高級文官的薪支體系、任官條件和核心能力要求。SCS 的核心能力架構 (competence framework)<sup>21</sup> 主要建立在如何「改進領導能力」(improving leadership capacity) 的基礎上，並強調以結果為導向的績效管理為主軸。SCS 核心能力架構規範高級文官的價值、組織目標、職務倫理和文化，並呈現在下列六個層面上：

1. 設定目標和方向 (giving purpose and direction)：開創和溝通組織未來的願景。

<sup>20</sup> 請參考美國人事管理局網站：

[http://www.opm.gov/ses/recruitment/overall\\_ecq.asp](http://www.opm.gov/ses/recruitment/overall_ecq.asp)。(2010/10/31)

<sup>21</sup> 以下有關英國 SCS 制度和其核心能力之介紹，請參考該網站：

[http://www.civilservice.gov.uk/management\\_information/senior\\_civil\\_service/index.asp](http://www.civilservice.gov.uk/management_information/senior_civil_service/index.asp)。(2007/4/21)

2. 展現個人的影響力 (making a personal impact)：以身作則。
3. 策略性思考 (thinking strategically)：運用創意與機會達成目標。
4. 鼓舞人員追求卓越 (getting the best from people)：激勵成員使達到高度績效。
5. 學習與改進 (learning and improving)：提供經驗和新創意以改善結果。
6. 關注於服務傳輸 (focusing on delivery)：顧客第一，盡組織所能的實現預期的績效和結果。

澳洲政府的「公共服務委員會」(the Public Service Commission, PSC)，則於 1999 年為其高級行政職 (Senior Executive Service, SES) 發展出一套「高級文官領導能力架構」(the Senior Executive Leadership Capability Framework, SELC)，<sup>22</sup> 作為引導高級主管人員績效管理、中長期計畫控管和領導統馭的準則。SELC 架構包含五個核心標準，每一個核心標準亦包含一群相互影響的能力，這五個核心標準是：體現策略性思考 (shapes strategic thinking)、以個人的幹勁和廉正作為榜樣 (exemplifies personal drive and integrity)、具影響力的溝通 (communicates with influence)、強化有生產力的工作關係 (cultivates productive working relationships) 以及實現結果 (achieves results)。

因此，在搭配高級文官核心能力建構的同時，亦要發展其策略的領導力及創新執行的魄力，公部門更要建立一套機制讓文官不怕創新，鼓勵文官把創新內化到日常的政策執行工作中。本研究焦點座談與談者提供如下看法：

有一個觀念一直被忽略掉，也就是要讓公務體系中事務人員的專業，能夠被貢獻出來，像是英國的文官制度，它們的制度是所有的責任都是由部長負責，叫作部長責任制(minister responsibility)，這樣的制度基本上解決了高階文官進行創新所可能面對失敗的風險，像是不好的結果得由自己承擔，好的結果長官都拿去的問題。risk sharing，領導要統一，因

---

<sup>22</sup> 相關 SELC 架構，請參考澳洲政府 SES 網站：  
<http://www.apsc.gov.au/selc/index.html>。(2010/10/31)

為一個介面是需要建構成一定的可信程度，這樣才會有創新，然而在台灣，當創新出現問題時，長官都是避不見面，也使得公務員不敢做创新的事務，因此，创新的不彰也可能是政務人員與事務人員之間不信任的關係所產生。(與談者 H)

關於高階公務人員是否具備創新能力，所反映出其實就是高階文官的領導能力，以及其養成機制或過程是否出現問題。比較起來，過去國軍中高級軍官的養成制度就要比行政機關內高級文官來得好。政府公務機關不像企業界可以用獎金去激勵員工，公務員沒有所謂的績效獎金機制，所以要把他們的工作士氣、能力及熱誠帶起來，這完全就要看機關首長或高階文官是否具備很好的領導統禦能力。(與談者 E)

公務員或許有其创新的想法，可是公務員也受限在法規及行政官僚系統的框架之下。許多创新的技術、作法、新的組織形態難免會與廠商、業者發生一定程度的關連，而往往一頂大帽子叫做圖利他人，文官就怕创新卻造成了所謂「圖利他人」而不願意去做创新。因為這正是所謂的「有功無賞，打破要賠的」概念，造成文官不敢创新。(與談者 G)

這些年來，受到知識經濟時代的影響，本研究認為高級文官對於知識管理的加強可發揮於三個層面。第一、積極發揮知識的吸收、整合、轉換、傳輸和创新等知識管理的過程，將有助於競爭優勢能力的建立。第二、在人員核心能力發展上，高級文官的調任和晉升，應強調「非單一路徑」的宏觀職務訓練模式，建立不同部會單位之間輪調的養成歷練。第三、高級文官應扮演推動政府部門知識管理相關計畫方案的火車頭角色，領導各階層的支持及展現示範作用。因此，本研究建議各部會應設立「知識長」(Chief Knowledge Officer, CKO)一職，比照簡任第十三或十四職等高階主管出任，以掌握整個部會的知識管理機制和體系。知識長一職可以配合未來高級文官制度的建置，除了可以是由組織成員內升外，亦可以運用任務編組的方式，引進外部高級人力，採用契約性的聘任制度設計。參考企業界的知識長設置經驗，公部門的知識長應是總括全單位知識策略的最高負責人，負責將資訊有效的整合，讓組織能夠順利的創造、累積、運用及管理重要的知識，並且能夠同時理解來自大眾、利益團體、企業、非營利組織及媒體等各種來源的資訊，從中過濾出適合的知識，並讓這些知識被

妥善的保存、轉換、創新、傳送，最終的目的在於使知識管理為公部門創造價值及提升競爭力，並維持競爭的優勢。林東清（2003：538）在其《知識管理》一書中，歸納知識長的主要任務與工作如下：

1. 推動觀念：讓全組織的成員了解知識是最重要的策略資源和資產，強調知識管理的重要性，並把這些觀念內化到組織與成員的日常行為模式中；
2. 界定知識管理的範圍：負責定義組織內有關知識的意涵及範圍，讓規劃及執行知識管理時可以有所依據；
3. 發展知識管理的文化：促進全組織的成員不斷的成長與學習，熱愛知識及願意彼此分享知識的組織文化與氣候；
4. 規劃知識管理的策略：在策略的層級中，由知識的角度來規劃與評估策略，把知識的元素融入在策略管理的各項過程內；
5. 轉化知識管理的目標：負責把組織所需要的知識目標，轉化成各部門可以運作的明確目標，並以具體化、可行性的原則轉化之；
6. 推動知識管理的基礎設施：設計、實施及監督全組織的知識管理所需要的基礎設施，包含軟硬體的 IT、組織結構、管理機制、獎賞制度、通訊方法等等；
7. 知識仲介者：擔任外部知識提供者與內部知識應用者的橋梁，讓知識在組織間產生交流與分享；
8. 建置及管理知識庫：設計、實施、管理及分析組織的知識資料庫，並以使用者友善化的角度管理知識庫；
9. 提供知識管理的資源：承諾並提供跟全組織有關的知識管理上的各種資源，包含人力、物力、財力、設備、技術及時間等等。

本研究焦點座談與談者也提出類似的看法，支持公部門知識長的設置，其意見如下：

行銷和創新是兩回事，你如果在公部門裡面，你要談創新、談行銷那要切割來談，那是兩種不一樣典型的人，會創新的人，我們在以前會叫他做什麼呢？「知識長」，你的知識長還有以前的學習型組織現在都可以

和培養創新能力來互相結合，但是他能去用來行銷那真的不一定，那要看你有沒有用每一個人的特質。(與談者 D)

### 第三節 策略：民意導向下的政策行銷

借用Aaron Wildavsky的名言，他認為身為一位政策分析人員如未能讓他參與政治權力之中，又如何期待他能「向權力說真理」

(Speaking Truth to Power)，以及如何能推銷政策的理念呢？而如同Kotler和Levy (1969: 15) 曾經指出，企業組織以外的管理者所面對的不是要不要行銷的問題，而是任何一個組織都無法避免面對行銷。本研究前節也提到，吳定 (2008) 亦將政策行銷列入未來政策執行範疇的主要面向。他強調全世界早已進入一個自我行銷的時代，私部門如此，公部門亦復如此，而政策執行的第四代模式也將政策行銷列為重點的延伸發展，即使政策行銷並不被認為是政策五階段論中的一環。

1960年代起，行銷的概念發展在私部門已進入多元成熟的階段。美國行銷協會 (American Marketing Association) 將行銷定義為「一種組織功能以及一套創造、溝通和傳遞價值給消費者的過程，目的是要妥善處理顧客關係，以使組織和其利害關係人受益」(郭思妤譯，2007: 106)。Theodore Levitt (1975) 首先提出「顧客導向」觀點，透過產品的創造、運送、消費等過程，滿足顧客的需求，並產生「價值」；Gerome McCarthy (1960) 提出著名的行銷4P (產品product；價格price；通路place；推廣promotion) 架構，以運用有限資源達到最佳效能。產品分為核心產品、外圍產品和延伸產品三個層次項目。核心產品指向顧客提供的產品的基本效用或利益。核心產品也就是顧客真正要購買的利益，即是產品的使用價值；外圍產品即形式產品，既是核心產品得以實現的形式，又是向市場提供實體的勞務和外觀，包



括產品的名稱、品質、內容、風格、設計、式樣、特色、商標、包裝和相關配套產品等等；延伸產品則指，銷售人員在交換過程中提供的附加利益或額外服務等等。價格則是說明產品或服務的金錢性成本。通路為產品或服務所配送的選擇方式，以及民眾如何取得產品或服務的管道或方式。推廣以溝通策略為主，包括主要要傳達的訊息、直接或間接的訊息傳遞者、以及溝通通路場域等等。Philip Kotler和Sidney Levy（1969）則強調「行銷概念擴大化」，是對於顧客概念擴大化的最早論述，乃是將顧客的種類從傳統的產品付費消費者，擴大到交換活動所牽涉的相關參與單位與利害關係人，並主張把行銷的概念推廣到非營利組織及社會的行銷。

Philip Kotler和Philip Kitchen與Don Schultz等學者則認為4P是著重在賣方或產出方面的銷售組合，應改變為注重顧客導向的4C（顧客價值customer value；顧客成本cost to customer；便利性convenience；溝通communication）整合性行銷組合。顧客價值強調顧客的需要與欲望，以提供其產品或服務上的滿足；顧客成本主要是以經濟性的思考，來決定讓顧客願意付出多少代價的幅度；便利性則著眼在顧客購買方便性的思考下，讓顧客減少所付出其它的機會成本；溝通則主張提出任何的行動方案須能與顧客雙向交流，並強調回應顧客意見及售後服務的重要性。更進一步而言，雖然企業行銷中顧客導向的概念，一開始從賣方的4P觀點，進化到買方的4C觀點，必須再進化到最後買方售後服務的4R觀點。Barnes（2001）提出的4R（維持retention、關係relationship、推薦referral、修補recovery）理論，以關係行銷為核心，重點在建立對顧客的忠誠與全程滿意度的服務上。4R理論闡述了四個全新的行銷組合要素：維持要素滿足並超越顧客的需求，企圖留住企業想要維持的顧客；關係要素強化親近顧客，以增加瞭解顧客的細節與需求，並預先提供更完善的服務；推薦要素增強顧客的口碑傳播，達到口耳相傳的讚美力道；修補要素在修復補強原本不佳的顧客服務內容或主顧關係，藉以達到顧客管理的要求，以及彼此互動關係的持續改善。

應用私部門所奠定的行銷概念下，公部門從1980年代起亦開始建構政府部門或公共政策上的行銷理論或相關研究。<sup>23</sup> 例如，政府行銷先驅者Mokwa和Permut（1981）首先深入探討政府行銷與傳統行銷在各面向上的特質與差異性，有系統性的建構政府行銷觀念與理論；Achabal和Backoff（1981）從「創新採納」（innovation adoption）的觀點，認為公部門資源稀少的特性，可以學習私部門的行銷策略，採用企業的公開溝通與決策經驗；Crompton和Lamb（1986）針對政府及社會服務的傳送過程，以及為因應民眾對環境劇烈變動的挑戰，認為政府應有系統性的納入行銷觀念，作為公共政策的規劃程序。到了1990年代，公部門的行銷正式邁向「政策行銷」的主要研究途徑。例如，Snaveley（1991）以美國國稅局為例，將Kotler所建構的私部門行銷工具與模式，轉化成以顧客為導向的政策行銷模式；Burton（1999）則以「利害關係人」的角度，分析公共政策下相關利害關係人的需求、認知、行為與後續影響，作為擬定政策、服務策略、市場區隔或產品定位的重要依據；Buurma（2001）從「行銷交換」（marketing exchange）的觀點，主張政策行銷是政策各階段的總合，包含政策規劃與執行等程序是政府誘導社會行動者與政府進行交換的過程，目的在達成政府與社會行動者的社會效果與功能。另一方面，理論上，學術界近年來已依據不同的比較項目，區分公部門的相關行銷類型。例如，魯炳炎（2007：65-67）依照行銷的範圍、主體、客體、動機、中心/本位等項目，分析比較「社會行銷」、「公共部門行銷」、「政府行銷」與「政策行銷」的差異內涵，試圖建構出適合台灣本土的政策行銷模式。實務上，各級政府行銷的範疇涵蓋甚廣，可以包含：人物行銷（person marketing）；理念行銷（idea marketing）；置入性行銷（placement marketing）；節慶行銷（festival marketing）；事件行銷（event marketing）；關係行銷（relationship marketing）；環境風險資訊之行銷（environmental risk informational marketing）；綠色（環保）行銷（green

---

<sup>23</sup> 基本上，政府行銷和政策行銷是不同但相關的概念：前者主要討論公部門機關本身的組織面向之行銷；後者則是強調政策推廣過程與讓人民接受程度的行銷工作。但本研究為方便性及整體性之考量，在討論的內容過程中並不嚴格加以區分，而是混合使用這兩個概念。

marketing); 影音行銷(video marketing); 食品行銷(food marketing); 會議行銷(conference marketing); 地區行銷(places marketing); 都市行銷(urban marketing); 網路行銷(network marketing)等等。各級政府透過這些多元的行銷策略與方法,除了強化硬體建設與設備外,主要在改變民眾的觀念與態度,企圖建立新的社會價值觀,促使民眾能主動參與政府的行銷活動,形成政府與民眾雙贏的局面。

然而,公部門畢竟不等同私部門,除了有依法行政缺乏彈性的先天侷限外,如前節所述,亦有市場暴露程度不如私部門,以及容易受到政治力的影響,更讓政府的行銷活動更顯困難。再者,於政策行銷運作上,由於受限審計及主計部門的規定,不易寬列經費,常造成行銷預算編列經費不足。或者,政府部門缺乏行銷的概念,或是觀念保守,或是缺乏創意的人才,都不易設計出讓民眾接受及願意去參與的活動。魯炳炎(2007:33-35)整理David Chapman和Theo Cowdell(1998)等人之見解,認為以政府機構因為擁有合法的強制權力,其特性在於懲罰和維持公共利益、生產性服務傳遞、以及政治上交互影響關係的官僚行政文化。必須面對公共部門組織必須面對三個政策行銷管理上的根本問題:誰是顧客;如何回應;如何進行活動。在回應需求時,應該是以「組織為中心,以政策為本位」的政策行銷為主,必須要視差異性的群體需求和政策本身的屬性而定。而在進行行銷活動時,不同的個人、組織、或團體和公共部門與政策的利害關係如何,其利益涉入程度的高低、擁有資源的多寡、資源動員能量的強弱等等,都是政策行銷策略運用時必須考慮到的重要因素。進一步分析而言,由私部門所強調行銷4P組合的觀點,轉化到整合4C或4R的觀點,讓政府的行銷活動所強調的顧客面觀點,與過去台灣政府歷年所推動的行政革新或政府再造中,所強調的為民服務重點是有異曲同工之妙的。這些觀點也呈現和新公共管理(New Public Management, NPM)中所主張的顧客導向(customer-oriented)是一致的,其目的在提升民眾的滿意度,以及維護公共服務的施政品質。本研究焦點座談與談者,也提出政府行銷或政策行銷要符合民意需求的看法如下:

其實你要改革的話最好是引進外部的驅力,那外部的驅力是什麼呢?就

是人民因素涉入管理，包括剛剛講的行銷，其實行銷管理的起源就是人民的需求。(與談者 C)

行銷在廣義上面，我們叫行銷管理，他的前端是必須去做消費者的行為標榜，就是說行銷在後面，那他前端是什麼，就是消費者行為的了解。所以我們都會在企管的前端，一年級都會先學一個消費者行為，然後過來才透過我們內部的這些廠商流程，他們製造的過程，因為你要去分析，然後透過他們這些流程還有你去做分析的結果，你去做標的傳遞的區隔，那最後再搭配 SWOT，回過頭來談行銷策略。其實假設行銷管理是這樣的一個流程而且又會回去，你做完之後，流程到底對不對，回去看消費者行為有沒有因此而改變，那你的市場有沒有擴增，滿意率有沒有增加，市佔率問題等等，再回去再繞一圈。所以行銷管理是一個流程，不斷的循環，所以你說行銷管理，剛剛那個問題就我來看，那個已經不是後端的推銷，那個已經到最後的，已經形成策略之後，然後推銷，但是行銷跟推銷是不一樣的，推銷是說我強迫你在現有的產品之下，去選擇，或者是去接受，這才是剛才他們講過上電視 call in 就好，但是真正的行銷是前端你就對人民的需求去做了解然後才推出適合的方案。(與談者 C)

然而，雖然政策行銷須以民意為依歸，但也產生一個爭論的觀點：即是政府遵循民意的界線在哪？與談者也認為：

有關回應民意方面，這牽涉到一個問題，所謂回應民意究竟要回應到什麼程度才是足夠的？如果回應程度太高，有時候便會喪失掉行政專業。感覺起來，目前政府機關每天都要花費很多資源在應付民意和媒體，施政往往沒有連貫性，致發生各忙各的而沒有完整性效果的現象……中央與地方機關都面臨到兩個問題：第一個問題，向政府機關反映的人是否代表著真正的民意？(政策容易搖擺不定)；第二個問題，假如真的是真民意，政府可以回應到什麼程度？(資源有限) (與談者 E)

可知民意具有複雜性、多變性、不普遍性、不一致性、不可靠性及潛在性等特質。民意也可能如流水，更何況所謂的民意，是少數利害團體的民意？或是廣大人民的民意？民意如何得知呢？民意是否受到操弄、受到扭曲？就長期短期而言，民意也會產生質量上的改變。因此，政策行銷在以民意為基礎的前提下，可以運用民意調查、座談會、公聽會等方式，整合民意與專家的意見，透過社會各方的對話與協調，讓政策更趨於可行，讓政府行銷做法上更貼近民眾，以更能因應社會

的變遷脈動。

另一方面，這幾年來，台灣的各級政府舉辦了各式各樣的政府及政策行銷，行銷內容從高科技廠區的開發、野生動物保育政策、垃圾費隨袋徵收政策、到各種地方節祭或食品特色的活動行銷，可說是百花齊放、熱鬧非凡。然而，各級政府熱衷這種講究熱鬧、人潮、花俏等特色的行銷活動，卻也產生出為了競爭資源及焦慮感的作祟下，越來越多的政府治理和政策行銷作法，漸漸發展出一種追逐「量化」及「量大」的表現模式。例如，各種節慶行銷中，強調節慶或祭典活動龐大規模的表演，或是依賴宏偉的硬體建設與巨額的經費開銷，或是迷信政治人物或公眾人物的站台與串聯，或是廣邀大牌的演藝人員助陣演唱等等，都在呈現出見樹不見林的績效競逐短暫效果。這些現象雖代表了政府行銷的表象成果，然卻忽略了生活的品質、人力的素質、以及活動的價值，才是競爭力的基礎，更一進步而言，各級政府的政策行銷表現不在於活動規模的大小或經費的多寡，而是如何以地方魅力取勝，創造競爭優勢，進而能永續發展。

這就如同 Philip Kotler 和 Nancy Lee 在其 2007 年出版的《科特勒談政府如何做行銷》(Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance)<sup>24</sup>一書中指出公部門行銷的核心價值之重要性，主張政府產品或服務的核心價值部分，是一種無形的產品價值。政策行銷策略的主軸必須包含政策核心的價值部分，進而以此價值作為公共政策行銷的規劃與執行的依據主軸。雖然應用私部門的行銷策略組合，政策行銷仍須將商業行銷理論基礎結合策略加以擴大化應用與轉化。在運作上，是將商業性質的行銷觀念和策略方法，應用到公部門政策的規劃與執行中。因此，基於公部門的先天性侷限下，政府的行銷不只是產品、價格或溝通，而是一種公民導向的思維，利用這些行銷手法來為政府機構贏得公民的支持，藉以提高產品和服務的使用程度，並為民眾的行為帶來正面的影響，甚至為組織本身帶來更多的利

---

<sup>24</sup> 本段有關 Philip Kotler 和 Nancy Lee 的政府行銷概念與作法，係參考整理自郭思好譯(2007)《科特勒談政府如何做行銷》一書。

潤，以及降低營運的成本。這些過程表現在若干概念基礎與實務操作：首先，由於民間及企業無法利用既有資源來管理必要的公共服務之傳輸，所以政府必須提供對大眾利益不可或缺的服務。換言之，不同於商業行銷的利潤目標，政策產品必須針對公民的需求導向，在於政策行銷的產品就是政策本身，為了獲致民眾的順服與接受，必須仰賴民眾對政策產生信任與認同；其次，政策行銷的核心是目標成果，以顧客（公民）為中心來協助傳達民眾的抱怨、改變他們的感受，進而提升政府機構之表現。這些過程需要由情境分析、目標設立、市場區隔、行銷研究、品牌定位、策略性使用行銷工具組合，以及建立評估、預算和執行的方案來發展正式的政策計畫；最後，區隔政府服務對象，以提供客製化的服務。客製化的服務需要了解目標公民的願望與需求，提供比競爭者更好的表現來滿足他們的需求。用社會行銷觀念讓消費者了解政府提供產品或服務，在維持或提升民眾與社會的福利。用交換理論的概念，使政府所提供的產品或服務大於民眾所付出的成本。

政府或政策行銷的過程中，除了技術性的行銷工具組合運用外，本研究認為，最核心也是難度最高的是「品牌」（brand）的建立。品牌之所以重要，因為它代表著形象，是大眾對一個組織或產品的籠統概念，這個概念是由該組織針對某些方面建構的結果，並根深蒂固的成為大眾的共同印象。建立品牌不是單一獨立的工作，它是組織整體策略嵌入於外在的全方位努力，從創造到製造，從品質到服務，涵蓋組織文化、經營團隊與成長願景的永續結合表現。這其中，建構「品牌認同」（brand identification）則是反應出組織或產品的核心價值，更是一種重要的組織知識管理過程。這過程包含了如何策略性分析品牌所面對的顧客群、競爭者，以及品牌本身內部的各種有效資源，據此訂定品牌的策略；同時，也包含了製定一套品牌實現的系統，來實現品牌認同及其價值主張，這當中最重要的是如何釐清品牌的定位，再根據此品牌定位，發展後續的促銷推廣策略。Al Ries 和 Jack Trout（2001）主張定位是以產品開始，所謂「定位」（positioning）是把產品定位在未來潛在的顧客心中，或是用廣告等方式為產品在消費者的

心中找出一個位置。這個位置一旦確立，就會使消費者在需要解決某一特定消費問題時，首先考慮該品牌的產品。定位並不需改變產品的本身，而是要在顧客心中占領一個有利的地位。依此定位的邏輯下，品牌是政府部門確保產品或服務發展符合定位的核心策略之一，在定位的過程中，政府必須做出品牌認同的全面規劃、決策與執行，來維護品牌的形象。

實務上，政府的品牌定位與建構可以在國家與地方的不同層次發展。例如，就國家品牌的定位而言，澳洲被公認是全球最會行銷的國家之一。在 2009 年 1 月份，澳洲昆士蘭旅遊局徵選大堡礁保育員，推出「世界最好的工作」為口號，<sup>25</sup> 共有全球 200 個國家，約 3 萬 4684 人報名參加。昆士蘭旅遊局僅花費 170 萬澳元（約新台幣 4250 萬元）的成本宣傳，卻換來超過 1 億澳元（約新台幣 25 億元）的行銷價值，投資報酬率高達 57.8 倍，更成功的為該國國家品牌做了很大的宣傳。此外，就地方行銷而言，台灣自 1989 年起積極推動「一鄉一產品」(One Town One Product, OTOP) 的政策亦是一個好的個案。政府為推動地方特色產業發展，鼓勵各鄉、鎮、市或社區結合當地具有歷史性、文化性、獨特性之手工藝品或食品之特色產業，利用以輔導、推廣、辦理行銷活動等方式，協助地方保存在地文化特色，擴展活絡在地產業及經濟，建立台灣 OTOP 品牌價值，以提升國家及地方形象，並創造政府與民間之雙贏。目前已成功塑造許多地方特色產品，例如，屏東三地門琉璃珠、南投魚池紅茶、新竹玻璃、鶯歌陶瓷、三義木雕、大溪豆乾、台南縣東山咖啡、花蓮台灣玉、新埔柿餅、三峽藍染、西螺醬油、三民梅醋、白米木屐、竹山竹藝等商品（經建會，2010）。

然而，地方行銷只是建立品牌及定位的過程之一，核心的關鍵是

---

<sup>25</sup> 該活動相關新聞可參考網站：

<http://news.chinatimes.com/2009Cti/Channel/Life/life-article/0,5047,100314+112009050400056,00.html>。(2010/11/1)

如何以整體的觀點建構品牌，以及發展品牌中所含的政府形象、產品質量與服務的承諾，才能有效的提高政府的持續競爭力。例如，宜蘭的政府及政策行銷是另一個探討地方政府建立本身品牌的很有價值的個案。<sup>26</sup> 經過二十餘年的治理過程下，宜蘭創造了受人注目的「宜蘭經驗」。然而 2009 年 4 月 3 日三讀通過「地方制度法」部分條文修正案，賦予縣轄人口達 125 萬者，得經縣議會通過後陳報行政院申請升格為直轄市，其目的在帶動區域發展，提高城市的國際競爭力，但相對的，也讓將來未升格為直轄市之縣市（例如宜蘭）恐有被邊緣化之虞。因此，宜蘭的因應及行銷之道顯得非常重要。相較於其他區域，宜蘭最早成立地方性雜誌（例如噶瑪蘭雜誌），最先設立地方性環保聯盟（例如反六輕公害），以及首次結合外國專業機構（例如日本象集團設計團隊），來建立抵抗性社區的宜蘭人認同意識，並以創新的節慶行銷與消費文化倡導形式，鼓勵民眾參與和建構地方想像。奠基在有「台灣的西雅圖」之美譽及擁有親水性的資源下，本研究建議「宜蘭」在定位上可以從早期是一個「地理名詞」，轉變成二十幾年來激發地方認同的「文化名詞」，再演化成未來區域品牌領導的「價值名詞」。

為了達到品牌價值的層次，從創新治理下的策略角度而言，宜蘭在過去各種地方活動創造出屬於自己的特色（例如童玩節），然而，品質價值的維護才是長期經營的關鍵，一旦「特色被模仿」，參與的人潮即將流失。因此，特色需要不斷的創新，創新的核心關鍵在價值。宜蘭的地方想像價值必須超越過去封閉界線下的地方黨派競爭，將地方重新置入一個跨區域和跨國界的歷史新系絡，以接納經由全球化或區域化過程所引入的新市場、新社群及新文化的差異刺激，形成有跨域能力的新空間創新治理模式。換言之，除了為吸引和留住企業在當地投資，而致力於改善城市的基本設施和地方資源之外，宜蘭的價值是被建構在「品牌」的有形及無形雙意涵中：首先，具體的城市建設呈現有形的空間規劃，讓宜蘭的硬體架構融合在自然的山水之中，以

---

<sup>26</sup> 本節有關宜蘭個案的討論，係參考整理引用自陳暉淵(2009)〈地方政府行銷：區域主義下的創新競爭策略〉一文之部分內容。



西雅圖這全美國最適合人居的城市作為學習標竿，掌握宜蘭水資源的優勢，充分發揮跟「水」有關的產業，與生態環境共生，而不再是毫無感情的硬梆梆建設；再者，在地文化的特色與品質是城市保持其差異性和競爭優勢的核心條件，宜蘭的創新治理活動必須始終貫穿在地文化的思維（例如廉潔、人文素養、社區意識及多元族群等等），讓這些在地文化能夠永續的發光發亮。進而搭配城市意象的建構，將可提高地方辨識度及區隔地方市場，促使民眾與產業產生地方認同感，藉以吸引高素質人力移入及目標產業的進駐，來強化地方的競爭力；最後，創新策略和創業深廣度需相結合。宜蘭過去以文化創意行銷結合生態環境及觀光產業的做法有相當的成績，但在若干項目上可以把創意策略拓展成更深層的創業廣度。以溫泉產業為例子，礁溪溫泉對於宜蘭整體產業之重要性，已讓主管單位著手調查溫泉的資源，研究土地利用與保護區的規劃，以及研擬執行溫泉管理的方案等措施。然而，溫泉產業不只是推展縣區域內部的活動和外界接軌，也不只是吸引外國人及大陸觀光客來觀光洗溫泉而已，更可以強化其產業的廣度和深度。例如，歐洲（如德國）、日本等國家，其溫泉保養地所包含的產業不只是溫泉休養或觀光遊憩而已，相關領域更跨越了自然生態、醫療保健（溫泉療法）、地方文化、歷史古蹟、傳統民俗、農、牧、礦等產業，將所有可運用的各種產業資源加以整合。

基本上，品牌就是「品」和「牌」：品是品質，牌是價值。政府的品牌建構與定位是長期的過程，也需持續的不斷改善進行。從行銷的角度來看，希望整合創新競爭策略的觀點，強調政府在品牌建構過程中的創新價值，以回應民眾的需求與偏好。創新治理的概念下，政府行銷或政策行銷可以垂直的及水平的連結其他的治理機制，搭配本身獨特的資源、歷史、政治、文化、經濟、社會等特性，採取因地制宜的競爭策略，才能產生最大的綜合效能。這其中，最重要的核心價值是內建在政府及政策行銷下的創新策略做法，讓創新是一種價值或競爭策略，也是一種合作夥伴的關係，藉由體系內的各種資源重新整合，串聯公部門、私部門與第三部門形成創新治理的多元聯盟，藉著開創新產品、新服務方式、新技術、新市場、新供應來源、以及新組

織機制，以創造新的各種可能的機會。

#### 第四節 執行：公私協力下的資源整合平台

延續上一節的分析，本節主要分兩部分來討論：一是資源整合的觀點，二是公私協力的觀點，並從資源的角度探討公私協力下協助提升公部門創新策略的執行。從一個綜合性的觀點而言，大多數的研究者將市場失靈、政府失靈、公共選擇、公民參與、社群主義及組織互動視為公私部門協力的理論基礎。這些理論基礎涵蓋了交易成本、代理人理論、企業型政府、民營委外、民主治理、社會網絡、組織學習等等概念，而這些概念也直接或間接的涵蓋「資源」的相關內容，包含資源的界定、爭取、分配、衝突、交換、整合及延伸等等。因此，從資源的角度而言，公私部門的互動是一種「業務委外化」

(outsourcing) 的戰略競爭整合模式，亦提供了更多創新治理上的政策執行夥伴關係。在某種程度上，這種業務委外化運用了「資源基礎論」的相關論點，來開拓私部門的資源與創新，並藉公私部門雙方的交流，企圖融合彼此的目標。

基本上，資源基礎理論 (resource based view, RBV) (Wernerfelt, 1984; Barney, 1991) 被用來以說明在互相競爭的產業市場中，組織必須建構起具有 V. I. R. N. 的特質，也就是有價值的 (valuable)、難以仿效的 (inimitable)、稀有的 (rare)、且無法複製 (nonreplication) 的資源與能力，來獲取組織的核心競爭能力 (core competence) 使其達成最佳的營運績效。並藉此以優於其他組織，進而獲得持久性的競爭優勢。資源基礎理論主張組織的競爭優勢，來自於其所控制的策略性資源，而其前提有兩個假設：其一為組織所擁有的資源是有差異性的，因此，某些組織因為擁有其它組織所缺乏的資源而獲得競爭優勢；其二，這些資源在組織之間是無法完全流動的，所以其差異性得以持

續呈現，競爭優勢得以繼續維持。資源基礎論的觀點連結到公共政策的思考時，讓公部門可以激發出知識體系的串連，以及公私部門彼此資源整合與分享的對等地位，更促進了政策的可行性與強化其執行的力道。就政策分析觀點而言，以政策執行者作為知識的連結者，是一項創新的思考，且由於「內部化」(insiderness)的觀念更突顯出資源角色的重要性。所謂內部化的觀念，乃指連結者本身即位於知識需求的中心位置，對政策體系的所有特殊需求均有所掌握。以政策執行者作為知識連結者的創新思考，面臨了許多問題，其中與知識應用最密切相關的問題是「資源接近性」的問題。換言之，即是政策體系中的知識連結者，如何與知識的最新發展保持緊密的接觸，以便發揮連結者的功能(蔡萬助，2006：18-19)。這樣的資源連結概念讓公私部門的互動間有了創新性的協力關係，來整合彼此的利益和達到被設定的共同目標。

Stuart Langton (1983) 認為，公私部門協力は 1980 年代最為流行的概念之一，簡單的說，此種概念意含著公部門、私部門、非營利組織及個別的公民在追求實現社群需求上，共同的合作與分享彼此的資源。孫本初及郭昇勳(2000)指出，公私協力關係係指公私部門藉資源之整合與資訊的交流，來達到創新並增加經濟利益，提供民間私部門參與建設之管道，策略上降低公部門的財政負擔，以追求公私部門雙贏的可能性。Elinor Ostrom (1996：1073-1087) 則指出公共財的供給及輸送來自公部門的觀點是有爭議的，實際上，沒有一個集權的部門可以提供較好或較低成本的公共服務。因此 Ostrom(1996:1082) 認為公私部門是可以合產的，進而達到彼此的協力互動，在下列四個因素的考慮下，公私部門的互補性協力關係可以對於政府部門公共財貨產生綜合效能 (synergy)，這四個因素是：

1. 公私部門所應用的技術是互補性，而非替代性的。當雙方都能擁有對方所需要的某項技術時，則能產生綜合效能；
2. 公私雙方都能得到法定的選擇權，在統治集權的體系下，許多生產的選擇常被限制；
3. 生產者雙方必須建立信賴契約 (credible commitment)，以便當

一方增加投入時，另一方也能有同樣水平或更高水平的投入。清楚且可執行的契約可以提升政府與公民之間的信賴感；

4. 在多元的政治環境下，存在著可以幫助增加政府與民間投入的誘因。但當政府與民間彼此壁壘分明或對立時，產生公私協力的可能性就不高；沒有一個市場可以在缺乏政府提供公共財貨與服務的情況下存在；也沒有一個政府能夠在缺乏民眾的投入下，還能擁有效率和公平。

兼顧上述的資源基礎論及公私協力等概念，本研究從焦點座談與談者的意見中，整理出在創新治理的公私協力執行過程中，可以參考的若干觀點如下。最後並以芬蘭及愛爾蘭的例子為公私協力關係下的資源整合發展，提供後續參考。

基本上，公私協力的前提是小政府的概念，讓民間、企業、或第三部門扮演重要的角色，也是創新資源的提供者。而彼此協力的運用策略則必須依靠第三部門的熱忱，以及提供私部門相關誘因下的合作關係。例如：主管機關訂定各項獎勵或輔導措施；將公私協力創意成果及創意資產，轉化為實務上的產品或服務；政策上鼓勵教育資源之整合與人才之培訓；法律上嚴格保護創新智慧財產權的具體規定與執法。如同與談者指出：

你從私部門、非營利組織觀點，討論文官的策略性執行力，他的問題或是關鍵重點。其實我經常在想一件事就是說，政府現在所有的改革，或者是說他整個再造的方向，到底跟私部門他們的想法是不是一樣？比如說政府到底敢不敢提出一個鼓勵型誘因去支持各個部門去簡化流程還有簡化人力？而事實上，在基本理論方面，和剛才講萬能政府其實絕對是背道而馳，你越想要發展萬能政府，你的負載越大。在私部門其實他主要作法二個，一個是我要減少成本；第二個是，我要增加服務。可是就他們現在這種萬能政府的迷思，就是增加服務也決不減少成本，為什麼？因為預算是漸進式的，我成本減少了等於我明年的預算減少了；人力也是一樣，先搶先贏，現在在人力都已經控管之下，我自己不可能減少自己，我就算是這些人員他再怎麼樣的輕鬆，我也要對外表現出我組織業務是非常的繁忙的……其實幾乎所有的創新，在私部門都是往消極的減少成本，減少人力，減少流程，再拓展他這兩個方向，所以政府只

是一昧的增加服務，最後就會變成萬能政府為大步調。公務部門每個人力都假裝很飽和，其實就是變成這樣，所以我為什麼一開始，我會希望是現階段在福利社會下走小政府，就是因為你的法規太少那個，就是因為你那個服務，所以你才要走小政府，但這個要直接連到說文官的策略性執行力其實不是那麼容易啦，尤其是在這種大政府萬能政府的迷思之下，你根本沒有辦法做藍海策略的選擇。(與談者 C)

我認為文官可以做的是盡量引進人民的團體目標。雖然你從整個過程來看，人民是不是政府的最終顧客？在某些定義可能是也可能不是，但是就文官能做的，其實就是引進民眾需求。你站在民眾的地位去替他來慢慢打算，在前開案子中，後來也發現他們慢慢做了改變，所以不是不能改變，我只是說：因為他長期在心裡頭的認知顧客其實是上級長官，在公務單位的認知都是其實文官的想法跟我們想的其實是接近的一顧客其實是提供資源的對象而不是接受服務的對象。那這東西其實是說你要怎麼把這個轉化，你如果在外在組織上你有沒有辦法引進外部人民的一個思維，就像 Epstein 等學者效能治理的概念，其實是三者的重疊。哪三者？第一個是你政策的規劃和執行；第二個是你績效的同步；第三個就是人民的需求。你這三個完全重疊的話，你就是一個好的治理。(與談者 C)

公私協力：在錢的部分以及資源的部分，如要創新如何引進民間的資源，使得創新源源不絕……。然而，這些東西要如何能夠歸納出一些策略，比方說，人力資源有甚麼是可以再加強的地方？……還有公私協力資源的部分，就是政府另外在做的鼓勵獎勵民間投資等。(與談者 H)

從私部門、非營利組織的觀點上如何去談呢？我覺得，如果我們取法非營利組織的話，最重要重點是在於熱忱，比如說我訪談過伊甸基金會，伊甸基金會為什麼還會想出很多點子呢，比如說他給我看暢遊台灣，我看到暢遊我也不知道，然後他最主要想暢遊的這些東西在於他的熱忱，這非營利組織的存在要在於他的熱忱那個理念，他才會投入。所以你執行力要讓公務員有那個投入，那個熱忱去做的話去取法非營利組織，你去想怎麼樣去作為或許有幫助。像私部門，比如說我在私部門的話，比如說你有什麼創新，其實他們的 reward 是非常的部份，那是我們公部門又沒有做到，我們要學私部門的話就要學要件，你如果是鼓勵創新，你如果集合起來你給的 reward 給的那些回饋，要及時的要非常即時。非營利組織會在乎即時性，公部門根本沒有即時性，私部門是有即時性的……所以話說回來，那還是一個組織文化的氛圍影響很大，在私部門的取法上我是建議，任何的能夠和他們取法之處，就是即時回應有創新

的人。(與談者 D)

在彼此的互動上，公私協力的方式可以更創新，不必拘泥在固有的模式中。但事實上，公部門常常是阻礙創新的一方，尤其是來自於政府機關的本位主義、組織上的惰性和保守心態的影響。與談者認為：

現在，人民去私部門，去跟他要東西，或是辦事情都非常方便，可是你到公務部門還是一樣，這其實是吊詭的事。他們知道但是他們沒辦法回到剛剛的原點，他要人力、他要搶資源、他要增加成本，不是要減少成本，公部門的想法就是這樣。所以如果要合作的話我會建議，以服務上的合作，還有在流程上的合作，還有在組織上面的合作。其實我們這次去世博最大的感受是，公司組織居然可以共同投資，他們那邊的公營企業都有民間商品，不見得要合作，但是起碼你透過這樣的方式你感受到所謂的企業競爭的來源。他們現在很敢花錢，也很敢開發在創新，大陸那邊現在經常兩者合作，所以我看的到成本也看的到我未來的成本，通通都看的到。那你如果能夠透過某些組織，不見得是全部，某些組織的合作，那或許可以替公部門的流程，或是對公部門本身的一些界線在做一次區分，特別是服務性的組織。或許他們也沒有想過，但是我一直問他們中國大陸的典範，但是他們也不清楚，他們也是摸著去做就對了，所以他們法治層面比我們還差，可是在實務上的作法又比我們還創新。(與談者 C)

其實很多政府的標案應該都是需要採取有利標，然而公務員往往為了避免決策出現錯誤，反而採取了最簡單的價格標，價格因此取代了可能的創意，因此造成本來政府應該可以藉由外包要得的更多，卻因為在這樣文化的限制下，變得不管品質，只要價格低的就好。體制與文化造成少錯為要，這是扼殺創意的元兇之一。(與談者 G)

在創新治理的技術上，強調公私協力的互動，但在創新的過程只是引介私部門技術性的創新，而非政策上的創新，顯得有見樹不見林的侷限性。與談者談到：

公私協力的創新其實一直都要考慮到幾個，一個是技術、一個是流程、一個是組織、一個是策略，那目前他們跟公私協力裡頭唯一一個創新大概只是限制在技術方面，所以你看公務人員跟他合作去做開發，那現階段大概都是屬於這塊比較多，但是產品流程策略組織等等，他們跟私組

織部門組織合作，或者是說借用他們來產生創新的這個比例是非常低的。  
(與談者 C)

現在很多政府機關，也會希望透過政府招標的程序，引進新的做法、新的觀念。其實大家可以翻翻看公務機關的招標公告，不外也是希望藉由民間力量的參與，達到創新的目的。然而真正論究起來，多半只能算是技術的創新，然而卻無法做到「政策的創新」。說穿了，其實政府只是把原來自己可以做的丟給民間去做，反而真正政府該請民間做的他沒有請民間做。(與談者 G)

在政治的環境下，公私協力的運作容易受到政黨競爭的影響，尤其是遇到執政黨輪替時，更會產生不同政黨對不同屬性的私部門有不同的協力方式；另一方面，在創新上，公部門可以考量成立新的創新組織或機制來協助公私部門的互動。與談者認為：

公私協力來說，政府與民間協力的個案，除包括一些 BOT 案外，亦可請民間團體力量協助政府做事，但在地方政治運作上，不同政黨執政對不同屬性的民間團體的態度也會有所差別，而有些團體也會因此不願意與之合作。(與談者 E)

這是一整套的制度組織所造成，所以當時我給某縣政府的建議，是說你如果要拉研發，你一定要改變現有組織，你要告訴人家我是要創新，所以你在組織上你要做調整，那比如說你在這 27 個部會都已經很混亂了，你能不能一個粽子頭拉出來說：好阿！我就是有一個創新管理的單位。那個單位其實就跟研考會這個角色很接近，因為一直在跟知識界接近的其實就是研考單位，那現在研考單位多半就是我們剛剛學者專家們講的：你是前面的規劃設計，然後最後才加以管控，因為他不是只有管控的角色，但是最重要的是他能夠評鑑支持，所以其實我建議他說你同時要設民調中心讓事件透明；你要跨部門服務中心，就像 1999 一樣；那你也要在設一個政策的服務中心，你要隨時調整讓這三個圈要能夠一直主動一直要能夠接近。你在這個狀況下，其實才能夠告訴民眾說：好阿！我真的是在做創新治理，他的文官才會強。(與談者 C)

例如，創新基金的設置是一個運用資源整合概念下，公私協力模式的好例子。以設置科技創新基金成功經驗的芬蘭為例，「芬蘭創新

基金 (the Finnish Innovation Fund, Sitra) 於 1967 年由芬蘭銀行設立，1991 年改隸國會贊助下，成為一個獨立的公共基金會，也是第一個以科技為主旨的創業投資基金。Sitra 基金主要來自捐贈基金之孳息以投資獲利，部份來源來自各類型計畫經費所得。其主要任務為：投資國內技術發展廠商、技術移轉專業公司及股市；資助具有國家級的重大研發及訓練計畫；參與創投資金市場，引進新的營運模式；媒介產官學研合作，引導技術移轉及創業；協助國內廠商尋求國際夥伴，提昇芬蘭永續競爭力。整體而言，Sitra 基金之目標係透過各種資助、研究及訓練，發展芬蘭社會的新公私運作模式，以及創造新的企業形態，並建構國際創投資金及專業市場之網絡連結。<sup>27</sup> 另一方面，從知識累積、轉移及擴散的觀點來看，由於 Sitra 在技術移轉、資金引導及企業經營上有豐富的實務經驗，也擁有由總體性研究而累積的知識基礎，使得 Sitra 能極大化所累積知識的效果，亦充分展示了知識管理與研創體系地位的重要性。因此，建議台灣各級政府可以仿效芬蘭的經驗，成立區域創新治理基金，整合公私部門的資源，來改善區域內與知識生產相關之網絡系統及其他基礎建設，並透過科技經費補助及其他相關補助機制，藉由科專經費的運用分配，設定產科研優先順序與未來產科研發方向，促進創新協力的活動。從 2004 年起的重點工作上，Sitra 關注在創新、衛生保健、食品營養、環境、蘇聯及印度相關的議題。

另外一個個案是愛爾蘭所建構的公私協力模式。1990 年代以來，歐盟在因應全球化及區域整合的發展過程中，嘗試以「開放協調法」(open method of coordination) 來推動社會政策及其他較敏感的政策領域 (Borras and Jacobsson, 2004; Hodson and Maher, 2001; Scharpf, 2002)。「開放協調法」的精神源自於歐盟政治體系的「多層次治理」(multi-level governance)，並納入尊重各會員國內協調多元群體的整合性特色，換言之，亦即在協商歐盟共同體的一致決議與體認各會員國內部差異性之間取得平衡。Borras 和 Jacobsson (2004: 188-189)

---

<sup>27</sup> 參考 Sitra 網站：<http://www.sitra.fi/en/About+Sitra/history/history.htm>。  
(2010/11/18)



指出「開放協調法」至少有七項特點：

1. 重視政府間的協調關係：歐盟執委會、理事會擁有主導性地位；歐洲法院、歐洲議會等角色逐漸模糊。
2. 政策監控的機制位於最高的政治層級(例如,執委會及部長會議),而非像 OECD 一樣運用行政層級的監控。
3. 運用循環的執行政序,以確保同儕的壓力及各會員國承諾的程度,並評估績效的表現。
4. 利用雙水平的方式,一方面連結各會員國之間的相關政策,另一方面連結歐盟本身的相關政策。
5. 藉著整合多元層次的治理內容,尊重各會員國決策的自主性,體認由下而上的政治動態事實,進一步強化歐盟與各會員國之間政策領域的關聯性。
6. 強調公部門、私部門及非營利部門的多元參與。
7. 鼓勵歐盟及各會員國之間透過經驗交換、知識傳播、互相合作等方式,以達到政策學習及共識建立之目的。

上述「開放協調法」的過程推動了歐盟各會員國的政策學習機制,發展出各種可能性的新治理模式,例如,愛爾蘭的「協商式治理」即是一個很好的例子。1980 年代末以來,愛爾蘭發展出「協商式治理」(negotiated governance)的精神,建構「社會夥伴關係」(Social Partnership)政策的決策模式。Wagle 和 Shah (2003) 在完成一份世界銀行的個案研究報告後指出,愛爾蘭的協商式治理原本只是為了應付政府財務危機所運用的短期方案,但現在則已成為建制化的過程,藉著擴大社會的政策參與面,希望在經濟和社會等問題上,能建立審慎的、協商的與協議的共識。「協商式治理」的運作主要呈現下列模式:在建制化過程的操作上,愛爾蘭政府製造一個論壇的場域—邀請社會多元參與的對象、決定社會夥伴架構運作的限制、舒緩競爭者的強烈訴求、以及加速協商的過程 (Wagle and Shah, 2003); 在政府組織結構的設計上,愛爾蘭政府在 1973 年於總理府 (the Department of the Taoiseach) 成立「國家經濟與社會委員會」(National Economic and Social Council, NESO), 負責規劃振興經濟相關方案,發揮政策諮詢

的功能，並提供策略性建議；在政策制定上，自 1987 年開始推行至今共五階段的「社會夥伴協議」(Social Partnership Agreements, SPA)，<sup>28</sup> 廣邀勞資工會代表、非營利組織、農民組織、相關政府部門及學者專家，針對政府的經濟發展和社會議題提供整體的意見。NESC 自 1986 年開始規劃並提出至今共七期的社會夥伴計畫策略報告。<sup>29</sup> 不同時期的策略報告重心代表不同時期的社會環境和經濟發展條件，也呈現不同階段的政府施政重點。例如，1990 年代強調競爭優勢、充分就業、經濟成長與挑戰能力的重要性；而 2000 年以後，施政品質與人民導向則是努力的目標。藉由「協商式治理」模式，NESC 幕僚及學者專家先行研商由財政部提出的經濟報告，再完成其本身的策略報告提交 NESC 委員會，並由總理府廣邀國內四大「支柱」(pillar)<sup>30</sup>—工會、企業團體、農業團體與社區義工—進行協商溝通，建立共識，最後才形成各項政策執行方案 (Wagle and Shah, 2003)。

## 第五節 界線：跨域互動的服務傳輸

創新治理的架構下，本研究的公部門執行力之跨域互動奠基在跨

<sup>28</sup> 參考總理府網站：<http://www.taoiseach.gov.ie/index.asp?docID=1681> 及 NESC 網站：<http://www.nesc.ie/>。(2010/10/24)

<sup>29</sup> NESC 的策略報告每三年發表一次，至今共計七次，包含：A Strategy for Development 1986-1990 (1986)；A Strategy for the Nineties: Economic Stability and Structural Change (1990)；A Strategy for Competitiveness, Growth and Employment (1993)；Strategy into the 21<sup>st</sup> Century (1996)；Opportunities, Challenges and Capacities for Choice (1999)；An Investment in Quality: Services, Inclusion and Enterprise (2003)；NESC Strategy 2006: People, Productivity and Purpose (2005)。參考 NESC 網站：<http://www.nesc.ie/inside.asp?zoneId=5&catId=30&artId=50>。(2010/10/24)

<sup>30</sup> 四大「支柱」包含 19 個社會夥伴團體，與政府協商討論期間長達 3 至 4 個月，協商後的共識即是「社會夥伴協議」(Social Partnership Agreements, SPA) (Wagle and Shah, 2003)。

域治理 (across boundary governance 或 boundary-spanning governance) 的區域意涵中，並以公共服務的傳輸為主要的探討面向。在基本內涵上，跨域治理在某種程度上源自公私協力的概念，企圖跳脫開公私部門本位主義之限制，與其他政府機關運用協調的機制，並和社會各組織機構建立溝通的管道，透過資源整合交換與資源聯結，形成縱向或橫向的跨域互動，進而形成彼此的共識，共同解決公共議題。跨域治理可以從狹義及廣義的不同角度來討論。

狹義上的跨域治理內涵，從法律正當性的觀點出發，強調地方自治團體間的跨區域合作事務。例如，紀俊臣 (2003) 認為「跨域」係指二個以上地方自治團體土地管轄之區域。更進一步，紀俊臣 (2004) 於〈由地方治理論區域政府可行性〉<sup>31</sup>一文中指出，地方治理係強化各該行政區域的「自理作為」的提升。他建議台灣如能發展三都計畫，將台北、台中及高雄三大都會區之行政區域，以「大市制」(city-country) 的途徑策進縣(市)合併，形成一體的都會區組織 (metropolitan government)，且賦予「直轄市」的法律地位，將可使各該都會區之資源共享，軟硬體建設總體發展，並且排除水源管理、垃圾處理、橋樑養護之權限爭議。其次，台灣可區分為北、中、南、東四大區域，其認為需採用「共理」的治理模式，即北部六縣(市)、中部六縣(市)、南部七縣(市)、東部三縣，除東部須由中央採取「層理」模式，以東部區域政府為與中央溝通橋樑、統籌區域規劃作業，形成中央之派出機關外；其餘北、中、南之區域政府，係以「共理」模式，並以台北、台中及高雄三直轄市之所謂三都為核心都市，啟動跨域合作機制。該文章並建議區域政府的跨域設計需要考慮下列思維：1. 區域政府係跨域合作組織，而非政府層級之新設計；2. 區域政府係都會化建設之整合組織，而非政府權力之重分配；3. 區域政府係都會區功能之總體運作，而非政府責任之再分劃；4. 區域政府係都會區共榮之治理模式，而非政府統治之複建構。雖然目前台灣已確立五都 (直轄

---

<sup>31</sup> 紀俊臣(2004)〈由地方治理論區域政府可行性〉，《國政評論》，台北：國家政策研究基金會。網站：

<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/093/IA-C-093-005.htm>。(2010/11/15)

市)的架構，並已進行五都的區域原縣市合併與行政首長選舉，但紀俊臣教授大作中所提的「大市制」概念，確已納入在這次五都的區域架構整合中，然而，從其主張的三都擴增為五都，是否會邊緣化其他未升格的區域縣市，以及是否能發揮因應都會發展、自然生態及人文建設所為之特定功能，將是值得進一步後續觀察。廣義上的定義，例如林水波、李長晏(2005:3-4)指出，跨域治理(across boundary governance)就是指針對兩個或是兩個以上的不同部門、團體或行政區，因為彼此之間的業務、功能疆界相接(interface)及重疊而逐漸模糊(blurred)，導致權責不明、無人管理與跨部門(cross-cutting)的問題發生時，藉由公部門、私部門及非營利組織的結合，透過協力(collaboration)、社區參與(community involvement)、公私合夥(public-private partnership)或契約(compact)等聯合方式，來解決棘手難以處理的問題(wicked problems)。跨域治理揉合多層面向的治理方式，並不侷限於地方自治團體之間的行政事務合作，還擴展到中央與地方之間跨部門問題的處理。

面對全球化或區域化或地方化下層出不窮的各類政治、經濟或社會問題，1990年代以後，OECD歸納各國政府再造方案中，建立政府間夥伴關係的共同趨勢，指出造成這些趨勢的原因可以歸納為下列幾點(轉引自吳松林，2008:19-20):1. 由於環境保護與經濟永續發展政策問題，亟須區域內各地方政府間的協力處理；2. 由於區域經濟發展失衡，地方政府間必須通力合作解決失業及貧窮等社會問題；3. 在全球化之衝擊下，區域內各地方政府間必須藉由資源與行動的整合，以發揮綜合效能，提升地方競爭力。陳立剛(2001)也提出促成政府跨區域管理的因素包括下列幾點：新經濟發展、居民對於居住環境品質要求提高、規模經濟之考量、都會生活圈觀念之盛行、以及基礎建設需求等五項驅力因素。此外，吳濟華(2007)在《高高屏區域治理機制建構之研究—都會發展憲章之探討》的報告中指出，跨域治理的理由如下：

- 一、跨行政區域的公共建設：公共建設之不可分割性(indivisibility)；
- 二、政策議題的跨區域特質：空間連續性(regional-wide continuity)；

- 三、生產公共財的規模效益：公共設施的規模經濟（scale economy）；
- 四、避免區域過度集中的外部不經濟（spill-over effect）；
- 五、整體考量政策效益（total quality paradise）；
- 六、利用藍海合作解決競爭的困境。

面對這些跨域治理的原因，本研究支持跨域治理的核心價值是「跨越」的特質，並進一步歸納跨越治理的型態與範疇如下列幾項：

1. 跨越政治與行政的傳統二分法界限；
2. 跨越領域性質的議題之界限：例如防災、治安、環保、醫療、交通、觀光等；
3. 跨越整體資源及資本流動之界限：例如人流、物流、資金流、資訊流等；
4. 跨越政府機關轄區之界限：例如水平式跨越各部門或組織；垂直式的跨越中央、區域及地方等層級；
5. 跨越社會中的公部門、私部門及非營利部門之界限；
6. 跨越各國家之間的疆界界限。

除了傳統跨越治理的內涵討論外，在創新治理的架構下，跨域治理的執行方式中，強調公共服務的傳輸亦是跨域的核心價值與策略。借用私部門的概念，主張提供「服務」的過程，可視為一個系統，此一系統由服務作業系統（service operation system）和服務傳送系統（service delivery system）所構成。Gronroos（1990）以顧客的觀點將服務傳送顧客的過程活動視為服務生產系統，可分成三大部份，包括：服務業廠商本身的前場（front office）、後場（back office）和服務接觸點（service encounter）。前場指顧客視線所及的設備、設施、流程及服務人員所組成的部分；後場是指企業內部的管理系統、設備與幕僚人員等，而此部分通常是顧客觀察不到的；而服務接觸點則是前場中直接與顧客產生互動的部分。結合服務作業系統、服務傳送系統與Gronroos的觀點，衛南陽（2001）將客服體系分成三大部份：即前場之服務傳送系統、後場之服務作業系統與服務接觸點。服務傳送系統著眼在前場的探討，包括服務系統的實體支援和接觸人員，以及和其

他顧客的服務的互動部份，是顧客可以看得到的部份；服務作業系統則重視作業面的研究，包含技術核心、實體支援、和服務人員等，是顧客看不見的部份；至於服務接觸點係指前場中會與顧客產生互動的部份，即「關鍵時刻」。唯有結合前場及後場，由投入、服務過程、產出的三個系統要素觀點切入，才能構建出完善的客服體系。此外，Normann（1984）將服務管理系統分為五大部份：市場區隔、服務概念、服務傳送系統、形象及企業文化和哲學，每一部份皆會互相影響。服務業者在設計服務傳送系統時，應該考慮到服務概念（包含無形的主要核心服務提供與附加的周邊服務），配合市場的區隔，掌握顧客的特質與需求，在本身組織文化的型塑下，把服務從生產者傳送到目標顧客的終端使用者身上。

相當的程度上，公共服務的傳輸可以借用私部門經營管理上的「供應鏈」（supply chain）觀念加以延伸探討。Handfield 和 Nichols（1999）對供應鏈的解釋是，能夠快速整合供應商、製造商、物流商及零售商等價值鏈（value chain）<sup>32</sup>體系成員之間的商流、物流、資訊流、金流及人流，讓上游、中游、下游的廠商緊密的結合而形成一個鏈狀的供應鏈模式。商流即是資產所有權的流動；物流即是實體物品

---

<sup>32</sup> 價值鏈（value chain）是 Michael Porter 於 1985 年在其《競爭優勢》（*Competitive Advantage*）一書中所提出，他指出若一企業要發展其獨特的競爭優勢，或是為股東創造更高的附加價值，所運用的策略即是將企業的經營模式或流程解構成一系列的價值創造活動（value activity），而此價值創造過程的連結即是價值鏈。Porter 強調一般企業的共通價值鏈分成兩類：主要活動（primary activities）與支援活動（support activities）。主要活動為一企業主要的生產與銷售程序，包括進料後勤（inbound logistics）、生產作業（operations）、出貨後勤（outbound logistics）、市場行銷（marketing and sales）與售後服務（service）等。支援活動可視為一企業支援主要營運活動的其他企業運作環節，或是所謂的共同運作環節，包括企業基礎設施（the infrastructure of the firm）、人力資源管理（human resource management）、技術發展（technology and development）與採購（procurement）等等。Porter 的價值鏈強調「連結」（linkage）的重要特質，連結乃指一項價值活動的執行方式，與另一項價值活動的成本或效果之間的關係，連結代表活動與活動之間的關係，並可以區分為水平的連結及垂直的連結。其目的在運用價值鏈連結其他組織，各自貢獻不同的核心技能，分享彼此的資訊，使得不同組織的能力得以整合，一起為最終顧客創造產品價值。

的流動；金流即是資產所有權的流動而形成資金型態的流動；上述三項流動所仰賴的資訊交換即為資訊流；而人流則是在這些各種流動中的人力與人員之間的流動。在供應鏈的架構中，這些物流、人流、資訊流等等，可以是由上而下的流動，也可以是由下往上的流動。進一步而言，供應鏈的概念強調一個彼此互動的夥伴關係，如同 Vokurka (1998: 30-31) 指出，供應鏈夥伴關係是說明供應鏈中兩個獨立的企業個體為達成共同目標及利潤，互相維繫的一種互動關係，此兩個個體通常為供應方和買方或為顧客，彼此同意在合作期間內共同分享彼此的資訊並承擔風險，並以相互信任的前提下，降低營運成本、減少存貨等方式來提高雙方在財務或營運上的績效。換言之，這種供應鏈的夥伴關係所重視的不僅是垂直功能性的連結關係，亦著重於內部和外部的流通，因此非常注重供應鏈夥伴之間的資訊分享，其目的是讓資訊在供應鏈中快速地傳遞，以達到快速回應顧客的需求。本研究焦點座談與談者也提出類似的看法：

跨域治理：政府提供服務或是政府在運作與民眾的界面上，服務輸送也就是效率，而這是目的導向，也就是說不管是分什麼部門，只要最後的結果出來就好，這就有點像是生產和輸送鏈一樣，而如何強化生產和輸送鏈的部分，稍微歸納一下這四個介面，就是說政府如何在人和錢的資源上去引進活化或去激勵這些創新的作為，另一個就是在正當性和服務輸送的效率上，如何針對它的關鍵問題進行有結果的創新……我建議把跨越治理簡化成一個供應鏈，它有一個目的，要做好 boundary-crossing，一方面是實體供應鏈，另一方面是正當性的建立，再加上人跟錢，這就是造成政府的統合施政(integrated governance)。(與談者 H)

利用私部門的服務傳輸與供應鏈等概念導入公部門的跨域治理過程下，可以融合在新公共服務 (New Public Service, NPS)<sup>33</sup> 的精神下，並經催化型的領導方式 (catalytic leadership) 讓公務人員可以驅動與公共議題有關的團體組織，相互聯結起來形成各式的網絡，在這些政策網絡的情境中，創造彼此對話的平台，促進公民團體間的商

<sup>33</sup> 本節有關新公共服務及催化型領導的論述，係參考整理自 R. B. Denhardt & J. S. Denhardt (2003) 《新公共服務》(The New Public Service: Serving, not Steering) 一書及林水波、李長晏(2005)《跨域治理》一書的若干內容。

議，且協調參與者彼此的利益或衝突，有效的分配有限的資源。Robert B. Danhardt和J. S. Danhardt於2003年所寫的《新公共服務》（*The New Public Service: Serving, not Steering*）一書中，提到目前的社會具有三種狀況（Danhardt & Danhardt, 2003：140）：

1. 高度的不穩定，更常常遭受突如其來的或戲劇性的轉變；
2. 高度的互相依賴，需要許多的跨部會的合作；
3. 公部門在強化適應性及彈性的前提下，更需要以創造力和想像力來解決社會面臨的問題。

因此，該書引用Jeffrey Luke的催化型領導概念，強調公務人員在面對快速變遷的環境時，必須有新的回應方式，來促進公民團體之間的結盟與合作。催化型的領導涵蓋下列四項特質（Danhardt & Danhardt, 2003：151；轉引自林水波、李長晏，2005：24）：

1. 專注將議題提升到公共和政策議程之中，及將一項特別的問題拉高到公共議題的層次，包含問題的界定、製造出問題解決的急迫性，以及引起廣泛的公共利益；
2. 結合各式各樣的群眾與機關共同集會協商，並且要在議題界定中提供各造企圖追求之利益；換言之，透過參與群眾的聯合議論，以界定出所有的利害關係人，理解問題之所在；
3. 為了行動的順勢開展，鼓勵多重性的策略與選擇，而這項鼓勵需要建立並培養有效的工作團隊，共同成就一致的目標，以及厲行組織討論及學習的可靠過程；
4. 維持必要的行動以及保持推動的力量，並藉由互相聯繫的管理，及適當的制度化，分享及回饋便利的資訊；即在這個階段，領導者必須推動制度化的合作行為，以及促進網絡的建構。

面對跨域下的各種難以預測的社會問題，例如疾病的控制、環境的保護、洪水的防範、產業的發展、交通的運輸等等，都需要在政府的機制、治理、互動、甚至組織文化上做大幅度的改變，才能回應跨領域及跨組織的需求。目前台灣跨域治理的個案及機制尚不普遍，但零星的議題式跨域合作及雛形已在發展中，例如，跨區域的傳染病防



治醫療網以及跨區域的政府間合作等等。<sup>34</sup> 這其中，「流域管理委員會」以及「北臺區域推動委員會」是值得探討的個案，本研究將先討論這兩個個案，最後並提供芬蘭的跨區域經驗以供參考。

行政院在 2008 年針對卡玫基颱風提出的檢討報告結論中明確指出，要成立跨單位的「流域管理委員會」，針對淡水河、大甲溪、濁水溪與高屏溪等，透過整體規劃思維，進行流域整治工作。該報告中並載明該委員會每一年都要召開數次會議，同時以後全國各河川都要比照辦理，由流域管理委員會來綜合治水的工作。然而，該委員會自 2008 年以來只開過一次會議，形同虛設，更無需談到該委員會的跨域治理功能了。以美國為例，流域管理單位是很有實權的單位，該流域內所有的項目規劃及工程，都必須經過這些流域管理單位的批准。因此，例如九一九水災重創高雄縣市，就不難明白問題出在縣市流域整合出狀況的問題，造成水患發生後，中央與地方的互推責任。是以，成立跨單位的流域治水專責單位，並賦予事權與實權，是目前台灣極為重要及相當急迫的治理工作。

另一方面，宜蘭縣、基隆市、臺北市、臺北縣、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣等八縣市在 2005 年 11 月 21 日正式成立「北臺區域推動委員會」，2006 年 1 月 13 日由北台八縣市首長共同發表「北臺區域合作宣言」，計劃整合北臺各縣市的資源，包含休閒遊憩、交通運輸、產業發展、環境資源、和區域防災等議題，各縣市可以彼此攜手合作，分享永續經營。然而，幾年下來，該區域委員會雖有互動成效，但並無積極運作，各縣市首長亦有所變更，因此，本研究建議各相關政府應該積極強化該委員會之各項功能，並設置區域經理人制度，

---

<sup>34</sup> 例如，王任賢（中華民國防疫學會秘書長）在聯合報投書指出：現行制度下也並非全無辦法，就拿 SARS 而言，當初各縣市各自為政，讓我們的 SARS 戰役打到全球最後一個除名，有夠丟臉。但以後我們就設立了跨區域的傳染病防治醫療網，統一指揮調度，讓我國的新流感打出不錯的國際名聲。其他的部門不妨學傳染病防治醫療網，也設立跨縣市的河川整治網、災難救助網、交通連接網等橫向的組織，平時以教育訓練磨練互信，戰時必能發揮相當功能。聯合報（2010/9/23）：<http://udn.com/NEWS/OPINION/X1/5865536.shtml>。（2010/9/23）

以更專業的機制和人才，促使區域內的競合互動，從「行政區行政」的傳統運作方式，轉化為「區域創新治理」的模式。本研究焦點座談與談者針對該委員會的運作及相關跨域治理的意涵，亦有如下的觀點：

關於「國家治理」、「區域治理」、「地方治理」三者可否妥善結合運作，這其中涉及到政治及行政二個層面的作為，但除非能在政治層面先取得具體共識，否則光靠行政層面的努力是很難獲致可觀效益。我國目前政治生態情況下（例如：1.朝野政黨惡鬥；2.民粹主義盛行；3.媒體治國；4.中央地方互不信任等），恐怕很難產生太多的效果……首先第一個以跨越治理來講，目前在台灣運作起來算是比較成功的個案是「北臺區域發展推動委員會（北臺八縣市）」。

這是馬總統在擔任臺北市長任內開始推動的，到現在算是推展還算有成效者，歸類於幾個原因：第一個原因，台北市以首善之都，願意低聲下氣去找其他縣市合作或談經驗，而且也花了一兩年的時間，才逐漸形成的結果。一開始的時候，台北縣與宜蘭縣由於首長所屬的政黨不同而沒有加入，只有五個縣市加入，而苗栗縣也沒表態要加入（猶疑本身是屬於中部還是北部）。後來，台北與宜蘭二縣因國民黨贏得縣長選舉後，新任首長便表示願意加入。第二個原因，北台八縣市都曾由國民黨執政，同個政黨也有助於繼續維持運作。第三個原因，合作的業務性質，都沒有到很高的層級，多屬於操作型業務，而且合作的過程中，大家都能經驗分享，所以大家願意做下去，各縣市政府都有其分工的幕僚作業……（換言之）這個委員會運作至今有效果的原因是：1.各縣市首長都有意願；2.合作事項不涉及政治性或其他敏感性；3.合作過程可以分享經驗；4.各縣市專責公務人員發揮關鍵性作用……去年縣市長選舉後，宜蘭縣新任縣長為民進黨籍，但仍選擇繼續留在這個機制內，但今年最大的變數是五都選舉，如果五都選舉的結果仍是相同政黨執政則變數不大，但如果是政黨不一樣則變數就大了。（與談者E）

跨域治理對我們來說太寬廣了，跨域治理不只是地域上的東西，還有跨部門的東西。所以我把它重整在實體供應鏈，其實現在政府現在就有在做跨域治理的事情，像剛剛提到的北八縣市合作，而它的上限在哪裡？它的上限就是不可能把地區政府消滅掉，也不可能最後預算會碰在一起，而是從小事情開始做起。想想看有什麼事情必須做到跨域治理的，如教育方面、環保方面（禁燒金紙、隨袋徵收的政策）、觀光旅遊等。從業務面做起，只要不牽涉到預算，政府內部跨部門的事情就不會牽涉到政府的決定。若是變成兩個政府合作，政府跟部門不一樣，政府最重要的就

是三個：行政、立法跟司法。府跟府的合作，他們的上限就是不可能把立法機關變成一個。業務只要是平常不牽涉到政治決定那一塊，都是可以做的，例如台北市政府教育局，決定的(督學互訪)經費用自己的就可以，但是如果是牽扯到中等教育的經費、學生交換等等，那麼預算就需要經由議會裁量。這樣的合作，它的運作一定有個上限，而它的上限就是正當性那一塊，沒有辦法把他簡化成為單純的行政作為，必須還是得分成一個政府一個政府來看。(與談者 H)

此外，以優質國家競爭力著名的芬蘭為例，芬蘭的地方區域 (regions) 也面對全球化下知識和關鍵技術 (know-how) 的變革所帶來的區域發展與生存的挑戰。基本上，芬蘭的跨區域治理依賴區域本身的發展條件，以及依賴這些發展條件與國家以及與全球各層級上的互動。例如，芬蘭運用歐盟結構基金 (EU Structural Funds)，來改善區域與知識生產相關之網絡系統及其他基礎建設。再者，全球化在區域發展和創新治理上，引導出兩種型態的系絡需求 (Science and Technology Policy Council of Finland, 2003 : 31)：其一、目標是為了解強化國家創新服務網絡，並有效回應區域的需求。任何教育、科技和創新等相關政策必須支持區域的發展，同時確保國家和區域能互相支援彼此的知識和關鍵技術，讓各區域有能力應付全球化的競爭；其二、國家創新服務網絡並沒有減輕區域所必須擁有特殊化網絡的需求，因此，為了加強本身的知識和合作，區域必須透過網絡獲得知識和關鍵技術，並以「競爭性知識群聚」(competitive knowledge clusters) 的方式，有系統性的加以運用。在面對區域規模不大的環境下，越需要特殊化的知識，以及更需要合作的夥伴和外部關係，因此，芬蘭的各區「區域創新體系」的基礎成員則扮演了提供特殊化知識和關鍵技術給跨區域的重要角色。例如，自 1997 年 9 月起芬蘭全國成立 15 個「區域專業中心」(the regional centres of expertise)，區域專業中心是一個有預算及實權的機構，主要任務是促進各區域內產官學研的合作，尤其是針對中小企業 (SMEs) 的發展更是具有相當大的貢獻 (Science and Technology Policy Council of Finland, 2003 : 33)。奠基在緊密的網絡關係下，區域專業中心互動的成員包含：就業與經濟發展中心、技術研究或育成中心、大學、大學研究中心、專科學校 (polytechnics)、

卓越中心、地區企業、及科技園區等。

再者，近期新興的另一種跨區域創新體系角色—「創新中介」(innovation intermediaries)或「科技中介」(technology intermediaries)，強化了區域創新體系內各機構的有效連結。一般將創新體系區分為四部份—私人企業、高等教育機構、公部門，以及非營利組織—的分類方式過於簡單，忽略了在創新的各面向過程中扮演兩個（或以上）實體之間媒介者或經紀人（agent or broker）的重要性。Howells（2006：720-722）分析英國將近 30 個組織與企業後認為，創新中介的角色已呈現多元狀態，無法以單一的定義加以理解，但所能提供的服務可以包含下列十項：預測與診斷、資訊蒐集過濾與科技功能選擇、知識生產與整合、契約協商與把關、新科技測試與訓練、建構一致標準、正式與非正式的規定與仲裁、智慧財產權保護、產品商業化過程、以及科技和績效評估。除了傳統的連結性功能外，Howells（2006：726）建議，創新中介也可以強化其「倡導者」（animateur）的角色，來創造體系動態互動中的各種可能機會。



## 第五章 結論與政策建議

### 第一節 結論

Peter F. Drucker 的管理十大兵法指出：不創新的風險，比創新高很多。英特爾執行長 Craig Barrett 在 2002 年來台灣訪問時，也以「創新島」為題發表演說，指出台灣的製造業已日漸成熟，要逐漸移往低成本的地區，面對全球化下的競爭，台灣要製造生產與創新設計並重，要以「創新」來思考台灣的未來。本研究依據創新的觀點，融入在治理的大架構下，企圖探討文官的策略性執行力。經過審慎的探討與分析後，本研究的結論可以歸納為如下幾點，並以條列的方式呈現之：

1. 在理論意涵上，本研究回顧治理與創新的相關論點，在治理的大架構下，參考 UN 及 OECD 的創新策略試圖提出創新治理的概念與思考方向。本研究認為：創新治理的範圍及界線可幅射到地方治理、區域治理及國家治理的跨域治理範疇中。整體而言，從上述的創新及創新體系的探討中，可以歸納出創新治理的概念是奠基在治理的大架構下，公部門所能發展及運用在概念、組織、流程及制度上的創新，其策略是強調整合性的公私協力夥伴關係、公民參與分權化過程、公共服務傳輸的網絡平台、跨域互動的執行機制、彈性組織結構的學習機會、以及適應變遷環境的情境掌握。這些策略的領域內蘊在競爭的需求下，鼓勵連結邁向政策行銷，最終需以民意為依歸。
2. 在研究方法上，本研究主要採用文獻探討與焦點團體座談兩種研究方法。整合相關的理論與概念下，加入焦點團體座談的逐字稿，來進行相關的分類工作，以及進行核心資料的分析，來強化「建構類別屬性及概念化」的過程。依此，本研究嘗試建構四大質性

構面。分別為：(1) 角色：高級文官為主力；(2) 策略：民意導向下的政策行銷；(3) 執行：公私協力下的資源整合平台；(4) 界線：跨域互動的服務傳輸。藉由這四個構面的層次把各個範疇加以連結並敘述範疇，並運用相關的資料來驗證範疇之間的關係，以了解一個整合全面性的概念。

3. 從政策執行力的發展過程中，理解到文官策略性執行力的概念是競爭性的，也是第四代政策執行模式的未來延伸內涵，其重點可以涵蓋：多元參與、民主過程、協商對話、平衡研究、反對價值中立、質性途徑、權衡變通、辯論詮釋、政策學習及政策行銷等價值。同時，也涵蓋了治理、網絡、協力關係、夥伴關係、創新策略、競爭力及跨域互動等環境系絡因素。
4. 本研究以整合性的觀點，從四個構面的架構下，討論創新治理的文官策略性執行力，主張訴求策略性執行力的主要角色，是來自高級文官的主導。在政策發展的五階段過程中，文官負責政策議題確認、政策規劃、執行與評估的主要工作，處於高度法規密集的依法行政之系絡下，一般基層或中階文官只是忠誠的執行上級所交付的任務，較難進入需要策略的思考與規劃階段。因此就文官體系層次而言，高級文官是較具政策策略定位與進入參與決策的核心。
5. 在公部門先天及後天的侷限下，文官策略性執行力在創新治理的運作上，不可否認的有其困境存在。例如，身處法規高度密集的結構下，文官必需依法行政，更不希望有圖利他人的疑慮與困擾；另一方面，公部門組織文化中缺乏鼓勵文官創新的氛圍，以及缺乏全面性獎勵及鼓勵創新的機制，亦讓文官的策略性執行力在創新的治理過程中受到阻礙。
6. 在政策行銷的構面上，利用私部門所強調行銷活動 4P 組合的觀點，轉化到整合 4C 或 4R 的觀點，政府的行銷活動更須強調顧客及民意的重要性，以及考量政策利害相關人的需求。除了傳統上運用人物行銷、理念行銷、置入性行銷、節慶行銷、事件行銷、關係行銷、綠色（環保）行銷、影音行銷、食品行銷、會議行銷、地區行銷、都市行銷或網路行銷等方法外，更應致力於政府本身品

牌的定位建立，來維護公部門的核心價值。

7. 創新治理的策略性執行上，本研究主張從資源整合的角度，強化公私協力下協助提升公部門創新策略的執行。礙於公部門常常是阻礙創新的一方，公私協力的方式可以更創新，不必拘泥在固有的模式中；公部門、私部門、非營利組織及個別的公民在追求實現社群需求上，更應共同的合作與分享彼此的資源。在創新的互動上，公私協力不能只是引介私部門技術性的創新，更應強調政策上的創新。
8. 在公共服務傳輸的重點下，跨域治理的核心價值是「跨越」的特質，本研究強調：跨越政治與行政的傳統二分法界限；跨越領域性質的議題之界限；跨越整體資源及資本流動之界限；跨越政府機關轄區之界限；跨越社會中的公部門、私部門及非營利部門之界限；跨越各國家之間的疆界界限。運用供應鏈及催化型領導等概念，結合與議題相關的公私部門，形成各式網絡，創造彼此對話平台，促進公民團體的商議，協調參與者的利益與衝突，來分配有限的社會資源。

## 第二節 政策建議

本節政策建議分別以「立即可行建議」及「長期性建議」兩部分，來提供本研究對創新治理下，文官建構及表現策略性執行力的若干看法。

### 一、立即可行建議方面：

- 1 建構「高級文官」制度：本研究強烈建議我國應建立類似英美等國，且獨立的高級文官制度（Senior Civil Service, SCS），以簡任第十二職等以上重要職務為主，除內部晉升的公務人員外，再搭配引進外部聘用的契約型高階人力，以建構其核心能力，來發展



- 策略性執行的功能。外聘高級文官比例不宜太低，並以契約方式明訂其任期、權力及職務內容等等，以做為後續評估的標準。（主辦機關：銓敘部；協辦機關：行政院人事行政局、考試院保訓會）
- 2 設置「創新治理基金」及其運作機制：建議在區域或跨區域的範圍內，設立創新治理基金，基金主要來自捐贈基金之孳息以投資獲利，以及來自各類型計畫的經費所得。基金機制的主要任務為：改善區域內與知識生產相關之網絡系統及其他基礎建設；投資國內技術發展廠商、技術移轉專業公司及股市；參與創投資金市場，引進新的營運模式；媒介產官學研合作，引導技術移轉及創業；協助區域內廠商尋求國際夥伴，提昇區域競爭力。（主辦機關：行政院經建會；協辦機關：行政院研考會）
  - 3 成立「創新服務中介」組織：為因應各地區的產官學研互動機制之中介功能之不足、缺乏時間與資金來投資新知識及技術、缺乏整合性互動平台、創新人脈網絡建置困難等等問題，本研究建議各級政府可以主導鼓勵民間規劃成立「創新服務中介」組織（或藉由委辦方式成立），促進區域或跨域創投基金的形成，利用區域社會網路與社會資本，建構產業群聚。「創新服務中介」組織的區域定位著重在發展與創新策略直接相關的集體創意、資訊交流、資源配置、決策諮詢、技術研發服務、智慧財產管理、科技鑑定以及產業推廣等知識相關的業務。（主辦機關：行政院經建會；協辦機關：行政院研考會）
  - 4 設置並強化各「跨區域首長會議」及設置「跨區域經理人」職務：本研究建議，跨域的治理機制建立可以朝兩方向進行：其一是跨行政區域的首長會議型態（例如北臺區域推動委員會），可以整合該區域內各縣市的資源，協力處理包含休閒遊憩、交通運輸、產業發展、環境資源、和區域防災等事項，各縣市可以在不涉及政治性或其他敏感性的前提下，彼此攜手合作，分享永續經營。其二是跨區域（水平或垂直）下，針對某一個單一議題所設置的跨域機制（例如流域管理委員會），賦予事權與實權，並增設該機制的專責經理人，以強化專業上的功能。（主辦機關：行政院研考會、經建會；協辦機關：各級地方政府研考會、經發局處）

## 二、長期性建議方面：

1. 創新在概念上應是涵蓋「競爭」、「結果導向」以及「智慧財產權保障」等因素之結合。政府各部門(尤其是研考單位與人事單位)可以在制度的設計上，加強鼓勵公務人員在政策與一般業務上的創新。透過持續的訓練與教育，也透過「創新獎金」的設計，讓公務人員就某項業務或政策上的創新理念與作法，化為某種程度或某種型態的私有化，以保障公務人員創新的智慧財產權，如此才能鼓勵更多的創意出現。(主辦機關：行政院人事行政局；協辦機關：行政院研考會)
2. 創新治理下文官策略性執行的最大障礙之一，是公務人員擔心其行政作為造成「圖利他人」的過失，而必須承擔起所有的可能涉及民事與刑事，包含貪瀆及貪汙等嚴重的罪行。因此，建議透過修改相關法令以及改革政府的主計預算制度，消除公務人員不敢創新的心態以及制度上的約束。(主辦機關：行政院人事行政局、主計處；協辦機關：行政院研考會)
3. 增設各部會「知識長」職務：配合未來高級文官制度的建置下，本研究建議各部會應設立知識長(Chief Knowledge Officer, CKO)一職，比照簡任第十三或十四職等高階主管出任，以掌握整個部會的知識管理機制和體系。知識長一職除了可以由組織成員內升外，亦可以運用任務編組的方式，引進外部高級人力，採用契約性的聘任制度設計，其職責應是總括全單位知識策略的最高負責人，負責將資訊有效的整合，並同時理解來自大眾、利益團體、企業、非營利組織及媒體等各種來源的資訊。知識長不只是資訊長的角色，該職務必須宣傳知識、從中學習；設計及執行組織的知識架構；管理與外界知識提供者的互動關係；負責知識的創新運用；以及領導組織知識策略的發展等等(主辦機關：銓敘部、行政院人事行政局；協辦機關：行政院研考會、考試院保訓會)
4. 在政府與政策行銷上，建議各級政府及各單位，建立專職政府行銷資源整合人員及政府機關之間的資訊溝通平臺，以整合政府推行政策或品牌價值時的相關資源。其次，政府擬訂各項政策的過

程中，應納入行銷的觀點，不僅在政策計畫擬訂時應加入多元參與與利害關係人的考量，更應以行銷思維來決定政策定位及產品或服務的提供。另一方面，各級政府也需要把行銷觀念強化在公務人員的教育與訓練上，並真正落實在公務的執行中。為了加強對民意的回應和需求，建議在相關法規上（例如會計或審計等法規）鬆綁，讓政府行銷工作能在溝通的訊息、傳遞訊息的人、溝通通路等因素上，更能獲得私部門及第三部門的資源，而能加以整合。（主辦機關：行政院研考會；協辦機關：行政院人事行政局）

5. 創新治理下最核心也是最重要的內涵，是建立政府的品牌及其價值定位。建立政府品牌及定位的核心關鍵，是如何以整體的觀點建構品牌，以及發展品牌中所含的政府意象、產品質量與服務的承諾，才能有效的提高政府的持續競爭力。強調政府在品牌建構過程中的創新價值，以回應民眾的需求與偏好。在運作上，政府行銷或政策行銷可以垂直的及水平的連結其他的治理機制，搭配本身獨特的資源、歷史、政治、文化、經濟、社會等特性，採取因地制宜的競爭策略，才能產生最大的綜合效能。這其中，行政首長的企圖心必須扮演很重要的角色。在事前，首長必須勇於放手，讓部屬去發揮創新，更必須在事後敢於為部屬承擔責任、鼓勵支持部屬，最後才能在長期的培養過程中，創造出創新治理的組織文化。（主辦機關：行政院研考會；協辦機關：行政院經建會）

## 參考書目

- 丘昌泰 (2006) 《公共政策—基礎篇》，台北：巨流。
- 李明譯 (2003) 《執行力：沒有執行力、哪有競爭力》，譯自 Larry Bossidy and Ram Charan (2003)，台北：天下遠見出版公司。
- 吳定 (1997) 《公共政策辭典》，台北：五南。
- 吳定 (2000) 《公共政策》，台北：中華電視股份有限公司。
- 吳定 (2003) 《公共政策》，台北：空大。
- 吳定 (2008) 《公共政策》，台北：五南。
- 吳松林 (2008) 〈台灣跨域治理發展前瞻探討：全球在地化契機〉，《研考雙月刊》，第32卷第5期，頁16-25。
- 吳濟華 (2007) 《高高屏區域治理機制建構之研究—都會發展憲章之探討》，高雄市政府研考會委託研究報告，高雄：高雄市政府研考會。
- 林水波、李長晏 (2005) 《跨域治理》，台北：五南。
- 林水波、張世賢 (2000) 《公共政策》，台北：五南。
- 林東清 (2003) 《知識管理》，台北：智勝。
- 柯三吉 (1993) 《公共政策：理論、方法和台灣經驗》，台北：時英。
- 紀俊臣 (2003) 〈地方制度法對跨區域事務合作之規範分析〉，《中國地方自治》，第56卷第9期，頁4-25。
- 施能傑 (1999) 〈政策執行的要素分析〉，《研考雙月刊》，第23卷第4期，頁6-15。
- 俞可平編 (2000) 《治理與善治》，北京：社會科學文獻出版社。
- 孫本初、郭昇勳 (2000) 〈公私部門合夥理論與成功要件之探討〉，《考銓》，第22期，頁95-108。
- 徐宗國譯 (1997) 《質性研究概論》，譯自 Anselm Strauss and Juliet Corbin (1990)，台北：巨流。
- 袁佳琪、溫瑞芯、何信慧譯 (2006) 《策略執行力》，譯自 Lawrence G. Hrebiniak (2006)，台北：培生教育出版集團。
- 郭思好譯 (2007) 《科特勒談政府如何做行銷》，譯自 Philip Kotler and Nancy Lee (2007)，台北：培生教育出版集團。
- 彭錦鵬 (2005) 《高級文官考選與晉用制度之研究》，考試院委託研究報告，台北：考試院。
- 彭錦鵬 (2007) 〈高級文官團制度之聚合趨勢〉，《歐美研究》，第37卷第4期，頁635-679。
- 詹中原 (2001) 〈全球化與公共行政改革：知識經濟觀點之檢視〉，發表於2001年知識經濟社會與國家發展學術研討會，台北：台灣大學國家發展研究所主辦。

- 經建會 (2010) 〈推動地方特色產業發展，建立OTOP品牌價值〉，台北：行政院經建會。網址：<http://www.cepd.gov.tw/ml.aspx?sNo=0013369>。  
(2010/11/10)
- 溫蓓章 (2010) 《地方創新系統網絡連結的政策研究》，台北：中華經濟研究院。
- 鄭吉男 (2003) 〈如何建立高級文官培訓制度〉，發表於政府改造與文官體制國際研討會，2003年10月14-15日，台北：考試院與韓忠謨教授法學基金會合辦。
- 鄭夙芬 (2005) 〈焦點團體研究法的理論與應用〉，《選舉研究》，第12卷第1期，頁211-239。
- 魯炳炎 (2007) 《公共政策行銷理論之研究：應然面與實然面的對話》，台北：韋伯。
- 歐素汝譯 (2000) 《焦點團體：理論與實務》，譯自D. W. Stewart and P. N. Shamdasani，台北：弘智。
- 蔡萬助 (2006) 〈從創新擴散理論探討軍事社會科學知識應用的策略〉，《復興崗學報》，第88期，頁1-30。
- 陳立剛 (2001) 〈合作府際關係研究—美國跨區域治理模式初探〉，發表於地方自治團體跨區域事務行政契約之訂定研討會，台北：內政部主辦。
- 陳暉淵 (2005) 〈國家治理、競爭力、和核心能力：淺論我國高級文官核心能力之建構〉，發表於強化文官核心能力，再造政府競爭力學術研討會，2005年9月19日，台北：行政院人事行政局、政大公行系與中國行政學會聯合舉辦。
- 陳暉淵 (2009) 〈地方政府行銷：區域主義下的創新競爭策略〉，《文官制度》季刊，第1卷第4期，頁57-78。
- 衛南陽 (2001) 《服務競爭優勢—探索永續經營的奧秘》，台北：商兆文化。
- Achabal, D. D. & R. W. Backoff (1981) "An Innovation Adoption Perspective for Marketing in the Government," in M. Mokwa & S. Permut (eds.) *Government Marketing: Theory and Practice* (pp. 52-68), New York: Praeger.
- Barnard, Chester I. (1938) *The Functions of the Executive*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Barnes, James G. (2001) *Secrets of Customer Relationship Management: It's All About How You Make Them Feel*, New York: McGraw-Hill.
- Barney, J. B. (1991) "Firm Resources and Sustained Competitive Advantage," *Journal of Management*, 17: 99-120.
- Borras, S. and K. Jacobsson (2004) "The Method of Open Coordination and New Governance Patterns in the EU," *Journal of European Public Policy*, 11(2): 185-208.
- Burton, S. (1999) "Marketing for Public Organizations: New Ways, New Methods,"

- Public Management*, 1(3): 373-385.
- Buurma, H. (2001) "Public Policy Marketing: Marketing Exchange in the Public Sector," *European Journal of Marketing*, 35(11/12): 1287-1302.
- Chapman, David and Theo Cowdell (1998) *New Public Sector Marketing*, London: Financial Times/Pitman Publishing.
- Chesbrough, H. W. (2003) *Open Innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*, New York: Harvard Business School Press.
- Chesbrough, H. W. (2006) *Open Business Models: How to thrive in the new innovation landscape*, New York: Harvard Business School Press.
- Crompton, J. L. & C. W. Lamb Jr. (1986) *Marketing Government and Social Services*, New York: John Wiley & Sons.
- Denhardt, R. B. and J. S. Denhardt (2003) *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York: M. E. Sharpe.
- Doloreux, D. (2003) "Regional Innovation Systems in the Periphery: The Case of the Beauce in Québec (Canada)," *International Journal of Innovation Management*, 7(1): 67-94.
- Doloreux, D. & S. Parto (2005) "Regional Innovation Systems: Current Discourse and Unresolved Issues," *Technology in Society*, 27(2): 133-153.
- Drucker, Peter F. (1954) *The Practice of Management: An introductory view of management*, New York: Harper & Row.
- Drucker, Peter F. (1967) *The Effective Executive*, New York: Harper & Row.
- Drucker, Peter F. (1985) *Innovation and Entrepreneurship: Practice and principles*, New York: Harper & Row.
- Drucker, Peter F. (1999) *Management Challenge for 21st Century*, New York: Harper Business.
- Drucker, Peter F. (2002) *Managing in the Next Society*, New York: St. Martin's Press.
- Elmore, R. (1980) "Backward Mapping: Implementation research and policy decisions," *Political Science Quarterly*, 94(4): 601-616.
- Ericsson, K. & H. A. Simon (1993) *Protocol Analysis: Verbal reports as data*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Etzkowitz, Henry and Loet Leydesdorff (2000) "The dynamics of innovation: from National Innovation Systems and 'Mode2' to a Triple Helix of university-industry-government relations," *Research Policy*, 29(2): 109-123.
- Freeman, C. (1987) *Technology and Economic Performance: Lessons from Japan*, London: Pinter Publishers.
- Freeman, C. (1988) "Japan: A New National System of Innovation," in G. Dosi et al. (eds.) *Technical Change and Economic Theory*, London: Pinter Publishers.

- Gelsing, L. (1992) "Innovation and the Development of Industrial Networks," in B. A. Lundvall (ed.) *National System of Innovation: Toward a theory of innovation and interactive learning*, London: Pinter Publishers.
- Goggin, Malcolm L., Ann Bowman, James Lester and Laurence O'Toole, Jr. (1990) *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Glenview, IL: Scott, Foresman / Little, Brown Higher Education.
- Groenroos, Christian (1990) *Service Management and Marketing: Managing the Moments of Truth in Service Competition*, Lexington, MA: Lexington Books.
- Handfield, R. B. and E. L. Nichols (1999) *Introduction to Supply Chain Management*, Prentice-Hall International Editions.
- Hill, Michael and Peter Hupe (2002) *Implementing Public Policy*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hodson, D. and I. Maher (2001) "The Open Method as a New Mode of Governance: the Case of Soft Economic Policy Coordination," *Journal of Common Market Studies*, 39(4): 719-746.
- Howells, J. (2006) "Intermediation and the Role of Intermediaries in Innovation," *Research Policy*, 35(5): 715-728.
- Jessop, Bob (1998) "The Rise of Governance and the Risks of Failure: the case of economic development," *International Social Science Journal*, 50(155): 29-45.
- Johnson, B. (1988) "An Institutional Approach to the Small-Country Problem," in C. Freeman and B. A. Lundvall (eds.) *Small Countries Facing the Technological Revolution*, London: Pinter Publishers.
- Kim, W. Chan & Renée Mauborgne (2005) *Blue Ocean Strategy*, Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Kooiman, Jan (1993) "Governance and Governability: Using complexity, dynamics and diversity," in Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance: New government-society interactions*, pp.34-48, London: Sage.
- Kotler, Philip and Nancy Lee (2007) *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance*, Upper Saddle River, NJ: Wharton School Publishing.
- Kotler, Philip & Sidney J. Levy (1969) "Broadening the Concept of Marketing," *Journal of Marketing*, 33(January): 10-15.
- Krueger, R. A. (1988) *Focus Groups: A practical guide for applied research*, London: Sage.
- Langton, Stuart (1983) "Public-Private Partnerships: Hope or Hoax?" *National Civic Review*, 72: 256-261.
- Levitt, Theodore (1975) "Marketing Myopia," *Harvard Business Review*, 53(September-October): 26-44.

- Lipsky, Michael (1971) "Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform," *Urban Affairs Review*, 6(4): 391-409.
- Lumpkin, G. T. and G. G. Dess (1996) "Clarifying the entrepreneurial orientation construct and linking it to performance," *Academy of Management Review*, 21(1): 135-172.
- Lundvall, B. A. (ed.) (1992) *National Innovation Systems: Toward a theory of innovation and interactive learning*, London: Pinter Publishers.
- Lundvall, B. A. (1999) "National Business Systems and National Systems of Innovation," *International Studies of Management and Organization*, 29(2): 60-77.
- McCarthy, Gerome (1960) *Basic Marketing: A Managerial Approach*, Homewood, IL: Richard D. Irwin, Inc.
- Mittelman, J. H. (2001) "Subregional Responses to Globalization," in B. Hettne, A. Inotai & O. Sunkel (eds.) *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development* (pp. 214-233), New York: Palgrave.
- Mokwa, M. P. & S. E. Permut (1981) *Government Marketing: Theory and Practice*, New York: Praeger.
- Nelson, R. (1993) *National Innovation Systems: A comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Normann, R. (1984) *Service Management: Strategy and Leadership in Service Business*, New York: John Wiley and Sons.
- OECD (1997) *National Innovation Systems*, Paris: OECD.
- OECD (2001) *Public Sector Leadership for the 21st Century*, Paris: OECD.
- OECD (2005) *Governance of Innovation Systems: Volume 1-synthesis report*, Paris: OECD.
- OECD (2010) *The OECD Innovation Strategy: Getting a head start on tomorrow*, Paris: OECD.
- Ostrom, Elinor (1996) "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development," *World Development*, 24(6): 1073-1087.
- Pierre, J. & B. G. Peters (2000) *Governance, Politics and the State*, New York: St. Martin's Press.
- Porter, M. E. (1985) *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, New York: The Free Press.
- Porter, M. E. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*, New York: The Free Press.
- Porter, M. E. (1998) "Clusters and the New Economics of Competition," *Harvard Business Review*, 76(6): 77-90.
- Pressman, Jeffrey and Aaron Wildavsky (1973) *Implementation: How Great*



- Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Rainey, H. G. (1997) *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Ram, S. (1987) "A Model of Innovation Resistance," *Advances in Consumer Research*, 14(1): 208-212.
- Ram, S. (1989) "Successful Innovation Using Strategies to Reduce Consumer Resistance: An Empirical Test," *Journal of Product Innovation Management*, 6(1): 20-34.
- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance*, Buckingham, UK: Open University Press.
- Ries, Al and Jack Trout (2001) *Positioning: the battle for your mind*, New York: McGraw-Hill.
- Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin (1986) *Policy Implementation and Bureaucracy*, Chicago, IL: The Dorsey Press.
- Rogers, Everett M. (1995) *Diffusion of Innovation*, New York: The Free Press.
- Sabatier, Paul (1986) "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis," *Journal of Public Policy*, 6: 21-48.
- Sabatier, Paul (1988) "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein," *Policy Sciences*, 21: 129-168.
- Scharpf, F. W. (2002) "The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity," *Journal of Common Market Studies*, 40(4): 645-670.
- Schneider, A. I. and H. Ingram (1990) "Behavioral Assumptions of Policy Tools," *Journal of Politics*, 52: 510-529.
- Schubert, Glendon (1960) *The Public Interest: A Critique of the Theory of a Political Concept*, Glencoe, IL: Free.
- Schumpeter, Joseph A. (1912) *The Theory of Economic Development*, Leipzig: Duncker & Humblot. Translated by R. Opie. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1934. Reprint. New York: Oxford University Press, 1961.
- Science and Technology Policy Council of Finland (2003) *Knowledge, Innovation and Internationalisation*, Helsinki: Science and Technology Policy Council of Finland.
- Snively, K. (1991) "Marketing in the Government Sector: A Public Policy Model," *American Review of Public Administration*, 21(4): 311-326.
- Stoker, Gerry (1998) "Governance as Theory: Five propositions," *International Social Science Journal*, 50(155): 17-28.
- United Nations (2006) *Innovations in Governance and Public Administration:*

- Replicating what works*, New York: United Nations.
- Vokurka, Robert J. (1998) "Supplier Partnership: A Case Study," *Production and Inventory Management Journal*, 39(1): 30-35.
- Wagle, Swarnim and Parmesh Shah (2003) "Case Study 1 – Ireland: Participation in Macroeconomic Policy Making and Reform," *Social Development Notes* (of the World Bank). (Retrieved April 13, 2006, from <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/873204-1111663181192/20488096/sdn77.pdf>).
- Werlin, Herbert H. (2003) "Poor Nations, Rich Nations: A Theory of Governance," *Public Administration Review*, 63(3): 329-342.
- Wernerfelt, B. (1984) "A Resource-based View of the Firm," *Strategic Management Journal*, 5: 171-180.
- World Bank (1997) *World Development Report-The state in a changing world*, Oxford, UK: Oxford Press.
- Wright, D. S. (1988) *Understanding Intergovernmental Relations*, Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing.



## 附錄一 審查建議與回應

審查委員	審查建議	研究單位回應
邱委員永森	<p>在質性構面 2「策略：民意導向下的政策行銷」，是否一定要著重民意導向？一來民意如流水，焦點團體與談人 E 也質疑，界限在哪裡？更何況所謂的民意，是少數利害團體的民意？或是廣大人民的民意？民意是否受操弄、受扭曲，甚至民意就長短期而言，是對？是錯？都有討論的空間，政策行銷是否以民意為依歸，還請團隊能再加強論述。</p> <p>構面 4「執行：公私協力下的資源整合平台」，在理想上固然言之成理，但私部門並無義務，在實務上是否有更進一步，深入的看法與具體可行的辦法？</p> <p>知識長雖然有其效能，但在現行行政體制下，其建議之角色、權責、隸屬及指揮管理等，是否請研究團隊也能再加補強論述？</p>	<p>感謝委員的提醒與建議。已依循委員之建議，強化政策行銷上對民意的認定及作法，以整合民意與專家之意見，掌握社會脈動與變遷。</p> <p>感謝委員之建議，已增加若干內容，強化公私協力下對私部門的誘因提供，藉由各項獎勵措施、輔導機制、智慧財產權保護等具體方法，鼓勵私部門扮演創新資源提供者的協力角色。</p> <p>已依委員意見，補強知識長若干內容，亦呈現其設置上的彈性。</p>
黃委員榮護	<p>從研究方法來看：從組織設計與工作職務的觀點來看，高階主管較著重於規劃，初階主管則較著重於執行，因此，中階、初階主管、基層人員所具備之「執行力」應不低於高階主管，然而，本研究在進行焦點團體座談法時，參與者除了學者之外，僅有政府中階主管與企業界政治公關策略公司高階主管，就本研究的結果(第 86 頁 4(1))所歸納的結論，「策略性執行力的主要角</p>	<p>感謝委員的提醒與建議。本研究的焦點座談與談者以相關學者、政治界公關策略公司高階主管、政府中階主管為主，因時間等因素考量，並未納入政府基層人員。未來如有相關的研究計畫，將加入基層人員及其他利害關係人的代表，或加入量化的研究方法，以強化研究結果的</p>

	<p>色，是來自高級文官的主導...一般基層或中階主管只是忠誠的執行上級所交付的任務」，此一結果，似乎過於主觀之虞，其一，可能受到團體焦點座談樣本偏誤的影響，其二，一般基層與初階主管才是落實策略過程中，最直接感受民意的第一線，其在忠誠執行之餘，亦有其專業上的考量與判斷。更進一步的說法，在進行策略思考與規劃的階段時，最需要借重先前執行過程評估的結果，也就是基層與初階主管在操作上，所感受到各方(民意)的想法，由下往上回饋，並據以做為政策策略定位與決策的參考。因此，若能再增加初階主管或基層人員的訪談，以瞭解政府政策在推行與操作的過程中常面臨的困境，以及民眾的需求，應可再增加本研究之深度與廣度。</p> <p>本研究在最後結論與政策建議的部份，應可再多加著墨，尤其對於政策建議的部份，例如，第 87 頁一、建構「高級文官團」、增設各部會「知識長」等，宜再更具體描述，例如應具備的職能等；此外，公部門與私部門之文化差異基大，是否適宜以企業外聘的方式加入高級文官團或知識長乙職，值得再深思。</p>	<p>深度與廣度。</p> <p>已依循委員之意見，調整高級文官制度及知識長等部分若干內容與用詞，讓該相關職務之設置更顯具體及彈性。</p>
<p>林委員水波</p>	<p>本研究其實是非常的抽象，目前各階層的文官能夠瞭解它的內涵恐不多，所以怎樣再經過轉化，使各階層的文官能夠瞭解，可能是非常重要。</p> <p>創新治理是一個滿新的概念，基本上文官體系比較保守，創新對他們</p>	<p>感謝委員的提醒與建議。</p> <p>已依循委員之意見，在內文與結論中，增加若干內</p>

<p>而言比較困難，所以創新治理的內容、範圍及那些議題，恐怕要界定很清楚，如果它的 boundary、implication 不清楚，那很難施展成果，本研究如果在創新治理沒有明確 define，我想可能最後還是束之高閣，無法有實作的影響。</p> <p>在官僚體系或科層組織對創新可能會有所抵制（resistance）現象。如果無法做到抵制管理，恐怕要克服創新治理是非常困難，因此本研究上對此 resistance management 沒有提到非常可惜。</p> <p>剛黃院長特別提到 execution 與 implementation，這可能是各個學門用語的不同，夏藍與包熙娣之《Execution》，2010 有新版，台灣還是在使用舊版，另外《策略地圖》之作者另外一本新書也是用 Execution，這兩本書可能可以對 Execution 之內涵有所幫助。但是執行力是不是等於競爭力，我是很懷疑，其實執行力是提升競爭力的手段，兩者不能等同，執行力是前導面向，自變項，競爭力是依變項，如果沒有執行力，那競爭力可能會受到影響，所以兩者不能等同。</p> <p>整合性的架構還是非常的抽象，其實目前公務體系面臨的治理問題，除了高階文官外，其實低階第一線的人員與政策的標的對象，彼此之間的互動，很可能是執行上臨最大的問題，所以角色可能要界定，怎樣在這個介面上去強調互動的治理，這是第一點。另外一點就是政</p>	<p>容，給與創新治理較為有範圍的意涵，在內容上、界線上、面向上都更為具體，讓後續的相關研究更有發揮的空間。</p> <p>已依循委員之意見，補充創新抵制等概念，並說明如何運用參與與協商等方式來因應成員抵制的現象。</p> <p>已依循委員之建議，調整執行力等同競爭力的看法。以執行力是前導面向，是自變項，而競爭力是依變項的觀點，補充該節若干內容，來呈現執行力是邁向競爭力的重要因素。並且補充區分 execution 與 implementation 在語意用法上的若干差異性。</p> <p>感謝委員的提醒與建議。已依循委員之建議，強化政策行銷上對民意的認定及作法，以整合民意與專家之意見，掌握社會脈動與變遷。</p>
--	--

	<p>策行銷其實是相互說服的，如果執行政策人員與被政策約束的客體，彼此之間如果無法 neutral understanding 或者 neutral persuasion，那執行的效果絕對不會很好，這是特別要提出來的。執行效力的產生，其實是協力的。今天我們的情況就很典型，我們跟學界在協力，所以協力治理與執行，如果無法突破，那麼創新治理是弄不好的。</p> <p>文中裡提到 outsourcing，outsourcing 不是外援化，outsourcing 是業務委外之意思，即外包的形態。最後提出一本書，回應黃院長的說法，最近有一本書叫 The Observing the Public in Public Administration，過去都是 Privatization、Privatization，現在一直在反省，結果發現私營化的結果，造成 2008 年的金融風暴，私營團體已經惡劣到這種情況，我們還要去向私部門學習，這是有問題的。所以 The Observing the Public，「Public」即是國家公務體系的角色，要強化怎樣提供公共服務。至於企管，當然我們可以汲取它的概念，但是還是要從公務體系所面臨到的問題去尋找解決的方案，直接去學習企業體的作為，恐怕是找錯方向。企業與公務體系兩個文化是非常的不同，在公務體系面臨挑戰的情況下，執行上要發揮其效能，恐怕要從公務體系裡面去尋找，不要在企業體上浪費時間。</p>	<p>已依循委員之意見，在文字語意上做調整。</p>
--	---	----------------------------

<p>翁委員興利</p>	<p>這個研究報告我覺得提供很多訊息，從標題開始，創新治理或是治理創新，這兩個可能不太一樣。「創新」法國社會學家寫了一本書叫 Law of Imitation，他說其實社會上沒有是甚麼創新，通通都是模仿來的，太空梭是創新嗎？車子是創新嗎？其實是進氣壓縮爆發排氣的道理！所以是模仿來的。</p> <p>第 87 頁談到的建議，第 1 點是建構「高級文官團」制度，許多人提了很多意見，惟可行性是要再謹慎思考。第 2 點增設各部會「知識長」職務，這是不是知識管理的領域，假如這是知識管理領域的話，談的是創新的管理。第 3 點「設置創新治理基金及其運作機制」，主要任務所列幾點：網路系統的基礎建設，國內廠商、技術移轉公司及股市；參與投資市場，引進新的營運模式，媒介產官學合作，引導技術移轉及創業；國際夥伴的尋求等等看起來好像知識管理，是不是可以再稍微區分。第 4 點成立「創新服務中介」組織所列之定位著重於集體創意、資訊交流、資源配置、決策諮詢、技術研發服務、智慧財產管理、科技鑑定及產業推廣等等也是知識管理。這是兩點看起來比較像現在科技部在做的事情。研究團隊可以再思考。第 5 點談到設置並強化各「跨區域首長會議」及設置「跨區域經理人」職務；這是跨域管理。以上 5 點短期的建議，建議跟知識管理、跨域管理與科技管理再釐清。另外跨域管理，如果談創新的話，除了地理位置的跨合作之外，</p>	<p>感謝委員的提醒與建議。</p> <p>感謝委員之意見。已依循委員意見在內文及結論中，補充若干內容，釐清高級文官制度及知識長的彈性設置等建議。另外，文中有關創新治理的基金與機制等建議，和一般知識管理的概念或做法並無明顯的區隔，這也呈現本研究納入知識管理相關意涵的用意。其次，本研究中所提之跨域治理，如同委員所建議的，已強調是跨不同單位、議題、領域、地域等意涵，期待顯示出「跨越」的功能。</p>
--------------	--	---



	<p>不同範圍、不同學科之跨域，可能應該比地理位置之跨域還要重要。</p> <p>創新要被接受，其實可以看它是否可觀察、可用到，相對利益、或是跟組織文化或社會文化之相容性等，但這恐怕也不是開放一個十二職等職位，請企業界的人進來就可以 OK 的，應該沒那麼簡單。創新本身是不一樣的看法，要是我來做的話，可能會從政府競爭力的排名，現在我們已經在 10 名內，排名裡的項目有那些，有那些排名的項目之創新做法可以更明確。比如說結合民間資源的程度、志工運用的程度，高級文官對知識瞭解的程度等等。我的思考可能比較直接，把創新治理跟文官制度、政府的排名、政府的競爭力集合在一起。</p> <p>創新每個人都有想法，如何改善投資環境、或是改善為民服務滿意程度創新的做法...，這些都很明確，現在文官體系要怎麼做，才能讓競爭力提昇，政府排名提昇。當然我了解這很不簡單，非常佩服研究團隊提了很多的建議，但這個問題本身沒那麼簡單，只是這樣恐也未必做得好。比如說我們最近在鼓勵生育，從路徑理論、依賴理論來看，A、B、C 三個路徑你選 B 這個走法，接著高級文官就從 B 去思考一些創意方式，想了很多 b,b,b 出來，基層又想了很多創意的，更小的 b,b,b 出來方法鼓勵生育，所以可能又回到我剛講的是創新治理或是治理創新？</p> <p>簡單具體結論，短期的建議是不是</p>	<p>謝謝委員的研究方向指引。有關委員提到如何把創新治理跟文官制度、政府的排名、政府的競爭力集合在一起，以及如何去處理文官制度競爭力的指標等相關建議，本研究團隊體認出這部分已超出本研究計畫案之範圍。未來如有相關的研究計畫，很樂意朝委員建議的方向進行規劃。</p> <p>感謝委員之意見。</p> <p>已依循委員之意見在內文</p>
--	---	--

	<p>跟知識管理、科技管理或是跨域管理再釐清楚楚些。至於跨域治理，除地域的跨域之外，可能不同之field，不同學科的跨域更重要的，不是從企業找人來就可以，因為也許他的企業知識很好，但對公部門知識可能沒有。這很現實的，另外他的作為是否馬上可觀察得到？進來以後，是否馬上有相對利益？所做的是否適用，與組織文化的相容性如何？這不是簡單一句話，說一位高階的人進來就 OK，契約一訂就 OK 了。好像也沒那麼容易，是不是可以朝較明確方向，如何改善投資環境的創新做法，或是改善為民服務的創新做法、政府競爭力排名，洛桑管理學院政府競爭力的排名，針對每個項目有創新的做法，與文官體制如何結合等等，範圍比較小一些，謝謝。</p>	<p>及結論中，補充若干內容，說明本研究納入知識管理相關意涵的用意。其次，本研究中所提之跨域治理互動，如同委員所建議的，已強調是跨不同單位、議題、領域、地域等意涵，以顯示出「跨越」的特殊性。而委員所建議的其他相關議題，例如：改善投資環境的創新做法、政府競爭力排名等等，本研究團隊很樂意在未來後續研究上朝這些方向上努力邁進。</p>
<p>陳委員德禹</p>	<p>這個題目抽象度高，理論性強，研究起來很辛苦。從題目之本質看，似乎要做一些概念化如何形成。進一步嘗試做體系性的理論論述。從題目來看，它的重點是策略性執行力，但是它又有受到前面條件限制，在此情況下我的感覺是至少要分析二個問題：一是策略性執行力的概念內涵究竟是什麼？二是策略性執行力如何落實展現？本報告似乎較多著墨於第一個問題，較少著墨於第二個問題。如果可能的話，回到執行力，至少還要回答一個問題，什麼因素影響策略的執行力，報告似乎有觸及，但在結論沒有展現。</p> <p>創新或者創新治理，這二個基本概</p>	<p>感謝委員的提醒與建議。已在內文及結論中，補充若干內容，歸納出執行力的意涵與運作展現，並說明影響策略性執行力的因素與侷限困境。</p> <p>已依循委員之意見，在結</p>

	<p>念之意涵在結論中沒有提出來，可以再補上去，因為前面已有所分析，這是最基本的部分，不可忽略。如果這二個概念沒有界定出來，真不知道要思考什麼。</p> <p>第4頁研究問題「3.探討文官執行力在創新治理運作過程中，所面臨的制度上、結構上與功能上的瓶頸與問題為何？」在結論沒有交待，經過研究的結果是如何呢？希望能夠補上。</p> <p>「高級文官團」與「高級文官制度」，我覺得這二個概念應該不盡相同，一個是制度，一個是團，團是人，制度又更廣，二者是不能等同。然在此等同，以括號表示（又稱...），究竟是那一種，文官團是什麼意思？高級文官制度又是什麼？我覺得人家英文字也沒團的概念，為什麼我們國內就變成高級文官團，好像跟一般公務人員很不一樣，這是什麼團？在報告內沒看到，要予以界定。最近很流行，是高級文官嘛，為何要稱高級文官團呢？是否有別於一般公務員？是否影響政府的結構與運作呢？這剛才翁委員也提到，我覺得這裡要再做分辨。</p> <p>建議「知識長」職務之設置，這是突破性的制度創新，感覺茲事體大，放在立即可行的建議，我覺得不妥，究竟適不適合？如何設置？如何運作？說不定還要相當時間再研究思考，可以提列長期，但是不適合放在立即可行建議。</p>	<p>論中補充內容，加以闡述創新及創新治理的意涵。</p> <p>已依循委員之意見，補充結論，交待文官執行力在創新治理過程中的各種困境與侷限。</p> <p>已依循委員之建議，整體性調整為高級文官制度之用詞與意涵。</p> <p>已依據委員之建議，將知識長職務設置部分改列長期性建議項目。</p>
--	--	--

	<p>對於執行力等於競爭力這個觀點，我跟林委員一樣也很懷疑，我覺得二者不一樣，我贊同他的看法，執行力是可提昇競爭力，而不是競爭力，二者不同，但在此把它吸納變成等同或競爭力成為執行力之要素，還不太能接受這樣的看法。</p> <p>另有一些細節提供參考： 第 4 頁有關研究目的之敘述「10.文官的策略性執行力範籌亦必須涵蓋……」，似乎不是在說明目的。這是一種主張，已經是結論性之命題判斷，那是研究目的呢？這可能要再斟酌，或是刪掉。至少這樣表達不是研究目的。第 4 頁研究問題「2.創新治理可輻射到……」已經下結論了，不是在陳述問題，應該是「<u>創新治理是否可輻射到……</u>」，才是研究問題。第 6 頁表一名稱「焦點團體座談舉辦情形一覽表」，主要是表達與談者屬性，不是座談舉辦情形，應該是「與談者屬性表」。因為舉辦情形至少是一種動態，內涵要更多，這表之內容只有舉辦時間，其餘並沒有很多相關資訊，所以請再斟酌。第 85 頁結論最後一段倒數第 3 行，「…依此，本研究嘗試建構四大質性構面。分別代表：(1)…」，「代表」二字我覺得不太妥，不是「代表」，而是「為」，「分別為：(1)…」。第 87 頁第二節政策建議第 2 行「…，文官建構及運用策略性執行力的若干看法」，「運用」二</p>	<p>已依循委員之建議，調整執行力等同競爭力的看法。以執行力是前導面向，是自變項，而競爭力是依變項的觀點，補充該節若干內容，來呈現執行力是邁向競爭力的重要因素。並且補充區分 execution 與 implementation 在語意用法上的若干差異性。</p> <p>相關細節及文字上的部分，已依循委員之意見加以刪除或修改。</p>
--	--	---

	<p>字有問題，因為如果是運用，那策略性執行力就在文官之外，可是執行力是透過文官主體而呈現，所以應該不是運用，勉強一點說表現，就是「文官建構及表現策略性執行力的若干看法」，這二個字還要再斟酌。第 87 頁一、立即可行建議方面之「1.....本研強烈建議我國應建立類似且獨立.....」，類似什麼沒有說明，請再斟酌。</p>	
<p>張委員秋元</p>	<p>文官興革方案、方案目標，業明示文官制度興革之政策思維，首應遵循我國憲法所明定考試用人之基本規範，站穩憲政根基，是以，建構中之高階主管特別管理制度係在憲法考試用人之前提下建構，並未開放向民間取才。</p> <p>有關一、2 增設各部會「知識長」職務一節(第 87 頁)：提及由簡任第十三或第十四職等人員兼任，惟因二級機關列等高限列至第十四職等之人員，已屬機關副首長職務，該職務之列等設計宜再就整體列等架構予以考量。惟考量知識長之職務應以任務編組方式設置，不以機關正式編制職務進用，以保持彈性。</p> <p>另建議以獎金作為鼓勵創新之誘因一節，考量目前政府財政負擔，且本評獎對於獲獎之創新項目人事機構除形式獎勵外，已予相關人員行政獎勵，為避免財主及審計單位疑慮與外界誤解，爰上開建議行政院人事行政局將錄案留供參考。</p>	<p>感謝委員提供的資訊及建議。已在本研究中補充意見，強化高級文官內升與外補並行的彈性做法，以求在內部控管、財政分配及人力資源管理上具有相當高度的自治權力和責任，來因應快速變遷下的社會發展。</p> <p>已依循委員之建議納入本研究修改內容中，讓知識長的設置更顯彈性。</p> <p>感謝委員的意見。</p>

<p>蔡委員敏廣</p>	<p>第二章及第三章宜就所探討者，歸納出綜合性小結論，作為本研究理論之基礎、核心也是主要架構，也才能據以與第四章訪談的 4 個分析構面去做扣合。</p> <p>研究結論應該回應並扣合研究目的與研究問題，惟本研究結論只有 4 項，研究目的與問題卻有 10 項、5 項之多，或許在文中對於研究目的與研究問題都有研究也獲致結論，但最後研究結論還是要逐一回應研究目的與研究問題，始稱完整。</p> <p>第 3 頁第 9 行「因此，基於公部門的面向，及奠基在創新體系的論述下，....」所謂「公部門的面向」究何所指，語意不甚明確，建議可再說明清楚。第 4 頁第 13 行至第 14 行「.....跨域物理範疇.....」應係誤繕，正確應為「跨域治理」。</p> <p>第 10 頁針對各種治理概念整理出作為治理理論命題一節，查孫本初教授曾根據 Rhodes 對治理的研究，將治理歸納出 8 種使用的概念，頗具參考價值，發表於 2005 年《公共行政學報》第 16 期〈治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構〉一文，提供研究團隊參考。</p> <p>第二章第一節「治理的大架構」第 11 頁第 19 頁又寫到「在一個全球化的大架構下....」太多大架構，造成結構混淆。</p>	<p>感謝委員的提醒與建議。已依循委員之建議，分別在第二章及第三章增加內容並歸納出小結論，作為後續分析的基礎。</p> <p>已依循委員之建議，補充結論，並將結論調整為 8 項，涵蓋回應了研究的目的與問題。</p> <p>謝謝委員的提醒，已在相關文字上加以修正。</p> <p>謝謝委員提供的資訊。</p> <p>已依循委員之意見，在文字上統一調整為「治理的大架構」。</p>
--------------	--	--

## 附錄二 焦點團體座談會：討論問題與逐字稿

### 焦點團體座談討論問題：

1. 創新的概念？創新體系與創新治理的意涵？政府如何應用創新理論達成政府體制的創新，而非治理關係的創新。故要發展創新治理理論，必須分析什麼因素導致既存的治理關係產生創新，亦即仍須回到現有的治理理論，討論創新之於治理的意涵為何？
2. 創新治理可幅射到地方治理、區域治理及國家治理的跨域物理範疇中，請分析跨域互動、公私協力關係及公民參與等議題對創新治理的意涵為何？
3. 討論文官執行力在創新治理運作過程中，所面臨的制度上、結構上、與功能上的瓶頸與問題為何？舉例？
4. 文官的策略性執行力意涵為何？因應新的內外環境因素，當面對無法預測的各式天災、經濟危機、恐怖主義、傳染疾病、生態汙染等議題時，文官在執行政策時，如何策略性的重新整合各種資源，利用新產品、新的生產技術、新市場、新的行銷方式、新的供應來源以及新的組織型態，來創造新的服務機會？舉例？
5. 政府目前有任何相關法規或機制來鼓勵文官的創新治理？如沒有，可以思考或建議如何去建立文官創新治理的機制？
6. 從私部門或非營利組織的觀點上，討論文官策略性執行力最重要的內容或關鍵重點是何？舉例？

## 第一次焦點團體座談會逐字稿

與談成員：主持人、與談者 A、與談者 B、與談者 C、與談者 D，共五位。

主持人：

今天很高興有這個機會可以討論，而這次的內容主要有三個要討論，分別為：創新治理、策略性、執行力量。第一個為較耳熟的，請大家盡量討論，可以針對題目或是討論跟後面問題的那六點有相關的，有個長輩給我些意見，也把它融合在整個討論裡面，大概是重視創新景氣或是跨域公私協力還有參與角度去融合，另外執行力就是公行長期以來第幾代執行力，但那個是比較典型的討論，那我除了比較以外，還想比較從策略性角度和現在文化創新執行裡面所面臨到的問題。不管如何，功能上各方面或是遇到內在環境上有些變化包括後面有講的，因為現在有些天災、恐怖主義等等這些，然後還有最後的起伏，比如說在政策上，目前有沒有可以設計或是可以去推動的。

與談者 A：

我直接談第三個，文官執行力在創新治理運作過程中，面臨制度的結構與功能，剛好解決這部分，其實題目的策略性執行力，首先在高度法規的密度結構之下，策略性和執行力似乎是兩個會衝突的概念。而衝突的原因則為，策略性是一個未來導向且是比較需要彈性的，以及它在決策的循環中是一個上游，典型的文官基本上變成能在這個地方的不多。那在高階文官以上，像○○教授的位子才有可能做策略性的部分，既然做策略性後，大概執行部分就不是他要去做的，去執行的部分實際上是中低階層，也就是所謂的薦任的一部分跟主要是委任那部分在做，這兩個其實是會有困擾的。很多的策略性不會去放在執行的部分，其實是在抉擇的部分，這是有關策略性的，這樣的題目是有點弔詭。

那第二個就是研究的主題，因為並沒有提到主要和研究的，這地方指的文官，是全部的文官還是指哪一個階層的文官，而我把重點擺在執行的部分，那談到所謂的策略性執行力，以目前來講，首先我認為說是不太可能，不知道對研究團隊會不會有打擊，而為什麼覺得不太可能，是因為剛提到是高度法規密度，除了必要遵循很多的行政程序和法規以外，其實自由裁量的東西並不多，那所謂的策略性或是創新去講的話，其實就是資源的運用，以採取很多的和彈性地多元的方法以達到我要的目的，但是我覺得這個在公部門是有困難的，如果要這樣做的話，在這些的情況下像法規、制度、我的 mindset 以及可能要負的責任都不改的話，文官如果要做到這個所謂策略性和執行力，他的結果可能就像最近媒體一直討論的科長羈押。這邊幾位老師都知道依照分層負責來講的話，除非是給了很大的空間，但談到執行的部分，有大部分談的執行絕對不是說很小的內容，像是來戶政事務所辦身分證內容。而是真正的大政策在執行，那依照分層負責來講的話，除非是修改分層負責表，是已經排好去執行的空間，但是在這提到運用金錢、資源



等等的时候，大概不是那个文官甚至是科长都不太能够达到所谓的策略性。所以在台湾现在的情况下是极大不可能做到的，除非去修改相关的法规和弹性，使得他可以多一点负责的空间。可是涉及到一个问题，这个地方的责任问题怎么办？我觉得大概要从这两个部分来看：

- 1.在都不改的情况下，要求文官去做所谓的策略性执行，可能所有责任都在他身上，他必须承担起所有可能涉及的民法、刑法、贪渎和贪污罪以及所有严重的法规，而可能后续的问题都落在自己身上，那这样子对文官来讲是不公平的。
- 2.去修改的情况下，修成很多的分层负责和相关法规。

我觉得第三个就是所谓的面临瓶颈，第一个是公部门是受民众委托的，一定是高度法规密度以确保没有滥用受公民委托的权利，所以在谈所谓的策略性的执行力或有过多的创新，我觉得那是有困难的。但是他的空间在对于现有法规制度的解释，且如果在不改的条件之下，除非是比较弹性的。因为法规可以解释，一种是严格的解释，法规没有规定可以，就视为不可以，这是很严格的解释。另外一种解释则是法规没有明列不可以，一律视为可以。这就涉及到责任课责部分，如果包含这些检警调体系愿意走的是这个，还有若上层长官出了事可以有人承担，那才可能去要求文官所谓的执行力，我觉得这大概是创新治理的部分。另一个可以创新治理的部分，则是在决策上，因为所决策的地方併掉，如果他采取的方式，比如说有些部分可以公司合夥或是纳入民间资源的以及因應更多。目前政府因應很多政策问题，包括超級細菌的議題，署長說不會來是不太可能的，那在這些決策上面要如何因應。就以這個例子來講，這防疫體系要怎麼樣的時候可以避開法規，然後可以有別於過去的作法，像是比較積極和彈性或是比較能從民眾的角度來看，這些都是叫做創新。在這個部分，它絕對是由上而下，不可能只有在執行的地方是創新，一定是一開始的時候就決定政策怎麼走，整個的決策和使用政策的工具等等，它在上層就是應該要創新，所以我會覺得說要求的部分，其實創新治理的地方不會只有一個执行力，而是由上而下，因為我們能管體系，所以它不會有太多自由產量的空間。而這大概有關於第三題，所以我會舉那個例子，超級細菌的那個問題有點混亂，因為真的蠻難懂的，總結就是要要求文官是很困難的。

#### 主持人：

其實我當時也有想過在依法行政的情況之下，大概是中等文官跟基層文官，他們不需要去甚麼策略性，也不會想去做策略性，也不太允許他們去做太多，除了說一些自由財產權之外是非常有限，大概是高級文官所以我在設計時比較著力在於當碰到困難然後怎麼面對，譬如說裡面的第四題，因為現在環境變化太大，還有就是行銷，行銷也是重點之一，因為現在大家很注重政府行銷、政策行銷，政策行銷比較容易展現兩辦體系裏面所謂的执行力，一般就是公文或是計畫，而現在各個國家包括台灣沒有再大力推展各種各級政府的行銷，所以這也可以給大家一個思考方向或是如何調整組織結構，譬如說剛剛○○老師也說到決策政策部

門跟高階文官的互動，譬如說台灣的高級文官制度也一直還在思考當中，像其他國家包括美國 SES 有一些非文官體制上來講，是有一些不同背景的人進來，可能 idea 比較不一樣，但是我有想到在行銷和組織型態上，以及另一個 OO 老師有提到的資源，我個人覺得現在是一個資源整合時代，像是找資源和整合資源，雖然說現在很多文官可能很多東西不一定是自己供應，可是會替他的部門有供其協議。

#### **與談者 B：**

我們在公務裡面，常常在談創新，就必須從 context 談起，在這個體系裡重視依法行政，所以在高度法規的密度之下，叫一個工人去創新，很可能就變成創新，換個角度去看心力跟福利之間，包括從創新角度來講，從熊彼得的經濟學來看和從資源如何去做分配，那的確是很不尋常，很難去探討他的出發點，其實這個題目在公務裡面要談創新下的文官，從實務觀點來講有點怪，那從學者的觀點來看還滿弔詭的。公務體系還是存在創新的可能性，舉個實例來講，以前在推動績效獎金暨績效管理制度時獎勵制度，93 年去新竹 OO 鄉公所的課長，他年紀六十幾歲，而他的報告則為路燈認養計畫，這就包含了創新的概念，利用宗教信仰推廣以點路燈取代光明燈。因為有些產業道路是沒有路燈，而這就涉及到人身安全，所以他就宣導以點光明燈只有天知道，但是點了路燈天知你知我知，他說在看這個層次的時候是以從佛教來看，這同時也是創新的看法。依照邏輯上來說，創新會是比较策略性的，從去思考這個目標如何與國家發展作結合，如果說策略性執行力是中央規劃的管理制度，而目的是為了要落實這個制度，就會去約束。換句話說就是多少錢做多少事，因為從概念上來講，比較偏向策略性，由於創新在這個層次是兵隨將轉，上面的怎麼做，下面的一定要跟著做，所以依照現實面來說，創意就是跟以往不同，要透過創新來讓政府機關整個提昇，從整體概念來講創新就是呈現在一個不連續的狀況。

#### **與談者 C：**

基本上我的看法是，第一個要想想看現在政府的區位是什麼，如果你是個萬能政府，或許你可以做很多這種傾力的事情在最後，但是其實你自己本身在法規體系裡頭一個是像 OO 教授所講的可能法規密度是很高，第二個因為有圖利罪存在，所以希望現在政府為萬能政府是不可能的，如果沒有辦法把這個東西拿掉，以一個智慧性判斷和選擇的話，像企業界本質上也是處於競爭環境，所以都是選擇成本最低的和效能最強的，如果有圖利性的就要開標和規格，到最後不敢說是單獨和最有利的系統去進行，所以在現階段我們的方向，是去製造一個創新的環境，而不是想要來領導創新，現在的新公共管理其實也是如此，讓大家都去測試和接受這環境而競爭，在這種狀況之下，才可能從好的中找到更好的而做為標竿。從整個過程來看是倒過來的，如果我們自己是一個小政府，這樣做是比較好。至於說我們文官體制是不是有機會能夠建構比較好的策略或是競爭力？其實從剛

才所講的角度，不管是在政治決策或是文官層次，就目前來看，因為政府的改革就等於研發，也等於K U，亦等於我們現在講的創新。所以從這個角度來看的話，以目前的狀況之下引進外部驅力是必要的，因為在過去所有的改革都是內部驅力的改革：文官想要改革什麼，由文官自己做改革。其實過去曾比較內部驅力跟外部驅力的做法，發現說內部驅力永遠不知道他要改革什麼，因為他永遠在單環思考之下，其實這跟文化和過去的很多東西有關，像是張忠謀就說阻礙改革，包括成功的組織中還有守舊跟傳統，還有希望被愛戴的領導。除了一個成功的組織外，其他三個都是政府自己會面臨的問題，所以它根本不可能改革。

要改革的話最好是引進外部的驅力，那外部的驅力就是人民因素涉入管理，包括剛剛講的行銷，其實行銷管理的起源就是人民的需求。在替北部某縣做某些案子研究時，我們有思考這個問題，其實如果從那些文字來看，第一波要求他們要交出的政策真的都不行，因為都想到自己，而內容不知道是否好或壞，比如說有二十幾個部門，就有二十幾的本位主義的想法，所以也就是說：第一個就是橫向組織利益，其橫向組織太多，像是洛杉磯、其他美國或是其他歐洲地方政府，證明並沒有像二十幾個部門那麼大，換句話說其實五、六個單位就夠了，像是食衣住行育樂再加上國防外交。有很多人回答這個問題時說，可以使用政務委員、跨組織來領導。但是在一個組織下大家的思維和在好幾個組織裏頭，最後卻由上面來統整，這兩種是不一樣的。然而在當時運作的時候就該要有整合的想法；另外一個則是民眾，文官可以做的是盡量引進人民的團體目標。雖然從整個過程來看，人民是否為政府的最終顧客，在某些定義下，可能是也可能不是，但是文官能做的就是引進民眾需求，以及站在民眾的地位來替民眾打算。在前開案子中，後來也發現他們慢慢做了改變，所以不是不能改變，在公務單位的認知都是只因為長期在心中的認知為顧客是上級長官。其實文官的想法跟我們想的是接近的一顧客是提供資源的對象而不是接受服務的對象。這其實是說要如何轉化，如果外在組織上是否有辦法引進外部人民的一個思維，就像 Epstein 等學者效能治理的概念，其實是三者的重疊，第一個是政策的規劃和執行；第二個是績效的同步；第三個就是人民的需求。這三個完全重疊就是一個好的治理，若要彌補這個問題，除了應該引進人民的意願和需求之外，在內部則是組織的涵蓋設計，因為所有文化表現出來的行為，都是背後組織跟結構層面所造成的，所以企業組織為什麼這麼競爭？政府組織為什麼沒有競爭？為什麼政府組織在想很多事情的時候都是先想依法行政，而不是先想解決問題？其實是邏輯跟制度上的問題。

就像馬總統之前說的“不能沒有你”，不能沒有你-是文官可能對百姓沒有同理心，因為在品德制度上他是早上九點上班，下午五點回家，在叫他工作的時候，怎麼能超過自己的時間控制，而無限制加班？以前在公務機關最清楚的就是在公務機關裝笨比裝聰明的好，如果很努力的去解決事情後，接下來長官就看你沒事做，就會思考你可以再多做些什麼，永遠都是裝笨的人較有利，從早忙到晚還加班，然後長官很賞識。原因是公務績效看不出在哪裡，所以這是一整套的制度組織所造成，當時給某縣政府的建議，如果要拉研發就一定要改變現有組織，要告

訴大家我要創新，所以在組織上就要做調整，比如這 27 個部會都已經很亂，能不能有個部會說我有一個創新管理的單位。其實就跟〇〇會這個角色很接近，因為跟知識界接近的就是研考單位，而現在研考單位多半就是我們剛剛前面老師所講的：先由前面規劃設計，最後才加以管控。不是只有管控的角色，最重要的是能夠評鑑支持，所以建議他 1.同時要設民調中心讓事件透明；2.要跨部門服務中心，像是 1999 一樣；3.也要設一個政策的服務中心。要隨時調整讓這三個能夠一直主動和能夠接近。在這個狀況下，才能夠告訴民眾真的是在做創新治理，這樣他的文官才會強，那下一個我認為還可以做的是電子化政府部門，像現在高鐵也在電子化，投錢可以預約和網路預約。那我們的政府到現在不做這個事情，其實這些都是服務，政府做的事情跟一般企業界做的事情其實非常接近，最好的服務其實也不需要多少公務人員，因為你就是一個電子化政府，不知道能不能對研究團隊提供一些比較好的思考方向。

#### 與談者 D：

首先剛剛聽到有行銷創新，然後從行銷創新能夠結合，我感覺行銷和廣告都不是創新，行銷、廣告和創新是三個不同的概念，創新後不見得是行銷，像是最最近很失敗的行銷例子就是最近的〇〇團隊，除非真的是藍大於綠的選民結構，否則我覺得〇〇團隊是可以讓人檢討的地方，也就是〇〇團隊誤會了行銷跟創新的不同，所用的人多是媒體人，都在講行銷，然後努力在媒體宣傳。用廣告和媒體人去做政策行銷，但缺乏了一個創新的 Brain 就不能算是創新，這種情形結果像是那位科長的 call in，把「單純的疏失問題」，講成「這是一個很簡單的疏失」。如果我是一個媒體人我當然會見獵心喜麻，相對立的政黨競爭者馬上就砲轟，所以這個是結構的問題，因為每個人站的戰鬥位置結構問題，那個科長因一個口誤就造成這樣，為什麼會叫科長 call in 去講？根本不需要也不適合講，而那些文官都很乖，缺乏跟長官說 NO 的勇氣，因為單純所以無法說 NO。長官誤解創新的定義，事實上創新是要從靈魂上的認知去做，若沒內涵就要創新，只會有外面的價值，且到最後變成一堆耍嘴皮子的人治國。我覺得承辦這個題目很有勇氣，因為並不好做，可是正好挑到委託者很 Care 的內容，我希望公務員創新，可是執行這個題目是難的和不容易寫的，這個情況我覺得可以從最後的幾個層面來呈現，第一個有哪些理論幫助再來實際，可行具體的政策就可以做的一個點子，具體的步驟要如何做才達到創新，不管是否能達到主辦單位心目中的創新，起碼給他要的創新，所以裡面的鋪陳就是要〇〇老師執行了，但是有幾個觀念要給他們知道：第一個行銷和創新是兩回事，如果在公部門裡面，要談創新、談行銷，那要分開來談，也就是不一樣典型的兩種人，而會創新的人的知識長，現在可以和培養創新能力來互相結合，但是他不一定用來行銷，要看如何運用每一個人的特質，像是他的特質去做行銷跟媒體，但是他特質是很多頭腦跟點子，所以我覺得這是不一樣的。以創新來講，第一個創新要承擔風險，適合去做創新培育的人，第一種人是高階文官，再加上要有團隊，創新還是人治，創新很難做法治。能夠去鼓勵

高階文官去做創新，是要看最高階統籌政務官自己是不是這種大官的料，要找出創新的人，這個人要是高階文官要創新也要承擔風險，因為創新就是要承擔風險的而且他才有去創新的能力和條件，他可以去規畫一些政策，去研擬政策，對政策提出修正並且直接接近政策核心人去提出創新的看法。所以我認為由於創新一定要承擔風險，要高階文官為主加上團隊，因為一個團隊有個長官支持和鼓勵大家創新，但如果沒有長官的支持，也就不要創新，因為以現代的時代的話，不適合做太創新的事情，你要創新就要有人有肩膀幫你扛，因為這樣的環境是依法行政，公務員就是依法行政，但是高階文官加入團隊之時，第二個創新和執行，如果就像 OO 老師前面講的文官的策略性執行力，我覺得策略性執行還是可以談到，只是層級無法在基層，可能要中高層以上，那高層絕對是要談策略性的，那如果中階的話，可以訓練他去做策略性的思考，那個就像剛才 OO 老師講想出的點光明燈，點光明燈絕對是有創新的，所以當中階文官來看，我覺得創新跟執行能結合在一起，可是要看範圍，起碼專員以上和專員以下，這個時代就是穩穩的做，有什麼點子就告訴長官，長官肯採用在他心中就記功佳獎一點，我們只要這樣就好，其他的也不必多求表現，因為文官不適合做個人表現的地方，是要以團隊為主。所以創新加執行的做法，以高層文官一定可以做策略性的政策研擬，而中層文官要他在行政業務層面創新去思考如何做的靈活、彈性並且接近民意，靈活彈性接近民意拉就像我們在新公共服務團隊，這理論都可以用到這裡面來，但是也只限制於行政業務層面，最後中階高階都可以談創新的話，要如何創新？因為我認為創新是要訓練的，就像我以前說的知識長和知識經濟等等，有個老長官是在我遇過公務機關看過的少見學習型組織的長官，三不五時就突發奇想創新的事，要我們要想想看，我覺得其實他是在執行學習性組織，所以這真的要有長官的 SUPPORT，一個創新沒有領導者去 SUPPORT 的話，大家都不要創新而且也不需要創新，但因為他有熱誠願意這樣做，如果在政府法規層面整個去看，你第一個沒辦法用法治，第二個這真的是人治的事情，所以說創新這真的是需要被鼓勵的從上到下一直鼓勵帶動一種風氣，我們要創新、要思考以及對工作要有熱誠度，公務員如果對工作沒有認同感和熱誠度的話，就激不出什麼創新的點子。通常，人第一個想保護自己，現在公務員不要被貼標籤，如果現在沒有被貼標籤的話再來人家就會去看你熱誠度不足所以去鼓勵你，所以我覺得是正本朔源之道 1. 公務員的認知要自我定位清楚以後，那不管是那裡來的政務官長官，必須要體認創新是他在原有位置上往前進取最主要的一個來源，未來奠定高度的來源，他才能夠誠心誠意的去鼓勵他的同仁，然後也必須去展現於這個理念的一個 SUPPORT，他一定要有肩膀，否則你要文官創新的話，覺得對文官來說那是不公平的，因為最主要去談創新的是要先讓政務官展現出創新，而且可行的一個能力出來。

#### 與談者 A：

第一個人是主體，第二個引進外部的部份，也就是民間社會的部份，第三個是組織中的組織氣氛和制度(外部跟內部)。第一個人的部份，分官僚代表性和人

力資源管理。官僚代表性的重要，特別在民主治理的時候，如果進來的人的同質性很高，也就是菁英，以目前來看不太可能期待他的多樣性，還有跟社會人口結構的充分反映，能夠有所創新，所以官僚代表性就涉及政務官的任用遴選，當然是政黨的關係，任何執政黨在用的政務官到底足不足以代表整個社會、性別、來源和能否充分反映出民意，這就是政務官層次的部份。然而常任文官依目前考選，特別是初任文官的考選，考試程序是非常的公平公正公開的，但因為考選的方式是固定不變而其效果值得討論，所以在官僚代表性之下要的人才是什麼樣的，而政務官的遴選是政黨的考量，因為執政黨須考量到要用什麼人能讓治理是有績效的，剛剛 OO 老師說現在要不就相信博士治國，或者相信媒體治國，或者相信企業管理治國，卻沒人相信公共管理可以治國，而所用政務官的整個團隊是須能夠代表社會，因為對那個領域很熟悉，才有可能有創新的東西。再來常任文官的考選部份，因考進來的同質性太高，所以考選部份可能要重新思考，因為紙筆測驗考不出創新，包含出題都很謹慎，因為參考書目的關係，所以題目也沒有創新，造成標準答案會考上，很有創新的答案就考不上，所以特別是在三級考選的部份會很搶眼，因為進來的是兼任才有機會做到中上層的部份，所以三級考選要考慮要用什麼人的品質。再來人力資源遴選的部份，三級考試考不到態度、創新和跡象，其實常用的冰山理論，目前能考到的就只有冰山上面的專業、知識、技術和證照等，所以真的影響要不要去創新，主要是冰山下面的那三個東西為動機、(MOTIVATION)、制度、態度 (PERSONALITY)，我覺得可以放在考選的地方做第一階段的考量，但是做不到的是任用的地方，試用是可以去觀察，如果把試用視為理所當然可以淘汰，所以在試用時看態度和創新，在這就涉及到考選，還有後面訓練的部分，還有態度部份可以涉及到的範圍。可是即使是初任的文官，或是已經做很久的文官，我們有一份調查跟政大合作的，就是現在的公務人員非常反對民主價值、非常不願意資訊公開以及非常討厭民眾照行政程序來，結果是這個態度上有問題，所以在考選時可以去測人格方面，還有在試用的階段去看和訓練，看有沒有創新的態度。接下來這個制度的部份，比如說這個單位有些案子是經過計算，當然要在法規和不違憲的情況下，民眾滿意度是多少，而作法的確有別於過去且頗有成效，不只是記功加獎之類，甚至本來就設定在考績的部份，其實重要的部份就是鼓勵創新，在制度面上因為民間企業可以直接給錢，像是紅利績效獎金、利潤分享，而在政府方面比較困難，你的績效和考績都會在評比內，因為是團隊，還可以去切割原始構想是誰提的，而大家共同去做，那長官當然有功，主要是要有擔當的長官或是負責的首長，這樣連結使得一方面這個團隊很有尊榮感，一方面也給了十足的東西，這是制度面上想到的，再來就是人力資源管理，政務官和常任文官，兩個理論是一個是官僚代表性、一個是 HRM 的部份，那制度面就是引進企業方面的部份。

#### 與談者 D：

第一個具體意見，如果要做創新腐化，那還不如做創新學習，創新學習後是

否能直接政策行銷，所以創新學習還不能直接談到行銷，我直接從後面文官這方面來談，我覺得文官要創新學習，第一個要改變組織文化，以縣的組織文化來說，因為無力於創新，只要表現出忠誠辦事就好，而這樣的組織文化，起碼沒有感覺到要去創新而去想辦法，可以去做創新學習，但創新以後的內容要執行的話，會怕後座力會不會要去承擔，因為文官會先看到後座力，認為創新就是循序漸進就好，學習後跟創新又產生了斷層，如果學習跟創新連結的話，起碼要讓文官在安全的環境，而這安全環境是要 1.組織氣氛是開明的，是跟在上層的長官有很大關係，敢於創新是因為有長官支持，在那種開明、開放、有擔當的環境鼓勵員工去創新是很重要的。2.第四點文官策略性這點，要怎麼樣的方式，才能夠有創新的服務，(1)可以去看看國外結合現在新的作法和作為，像是國外哪個事情在執行那樣政策，要提出案例出來，這是一個創新的思維和創新的作法。(2)看看原來過去做的 case 也可以，因為現在要做創新的話，因為人的才情不同，所以做創新可能做不好，所以要整個作歷史回顧，再來就是目前並沒有相關的法規機制來鼓勵文官創新，所以要做法制是很難的，這種法規的訂定除非結合公務人員的鼓勵和激勵，意思就是說，你做了什麼我給你鼓勵，但是公務員的想法是做什麼案子就記功嘉獎或給多少錢，這是無法量化的，這是一種帶動，很多公務員有這個熱忱去做，心底想得到成就感，成就感是一種被肯定而不是法規上規定給他多少錢或是記功嘉獎和升遷，不如是整個氣氛的帶動，那結合法規要積極去研擬公務員激勵的一個方案、機制或法制規範，然後具體作為則是鼓勵各個司處長辦政策競賽，或尋著業務面的檢討，在業務的行政層面的檢討流程，對自己所管理的司處長的配合和幫忙是很重要的，比如說送到部會，司處長回去如果做政策要去想怎麼改更好，然後從私部門、非營利組織的觀點上，像是非營利組織，最重要是在於熱忱，比如說伊甸基金會的暢遊台灣，最主要想暢遊的這東西在於熱忱，非營利組織的存在要在於他的熱忱才會投入，所以執行力要讓公務員投入和熱忱去做就取法非營利組織，那像私部門，創新其實他們的 reword 是非常的部份，那是公部門沒有做到的，而學私部門要學要件，如果是鼓勵創新，要非常即時集合給的 reword 那些回饋，非營利組織在乎即時性，所以公部門沒有即時性，私部門是有即時性的，話說回來還是組織文化的氛圍影響很大，建議取法於私部門，而任何能夠和他們取法之處就是即時回應有創新的人。

#### **與談者 B：**

像剛剛前者提到創新不等同行銷，以及改革不等同創新，創新到底是制度建構的問題，還是觀念型塑的問題，或者是文化型塑的問題。這個就牽扯跟這個研究蠻有關，其實策略管理和策略概念，在某種程度上，在背後還有計畫性經濟的概念，也是大眾的概念，認為透過政府能力去改變所處的環境，所以透過 SWOT。在談策略規畫時，要了解不是建立在一個市場的概念，代表政府是有計畫，想去操控並做執行，這個涉及很大的一個問題，在創新治理下策略性執行的話，創新治理到底是人治的還是制度的。像是有首長或是主管能有創新的概念，那還有可

能性，否則在制度上的高度和密度之下是不可能的。對公務員來說相當難，透過很明確的制度去改革或是設計或是組織彈性，所以從另外一個角度來看，變成國際形成即時性的環境和觀念上的學習，且是一種創新學習和學習處事的問題，以及重點是在觀念跟文化的改革和改變的問題，但是從社會上這個角度再來看這個問題時，是配合事實環境的，也是建立在觀念上的問題，制度面可以從官僚和百姓的觀念來看這個問題，政務官的領銜是很難做，因為在政治體制下正常輪替的問題，所以比較是難以掌控的，但如果從策略規畫的這方面來看的話，代表政府希望透過某種機制、某種操控處理長久性的問題，因為文官才是一個長久性的，因為政務官是來來去去的，如果從這個角度來看，有幾件事情可以做參考，第一就是高階文官從某種程度來講，不會去看政策的批判，那照社會的觀念來看，如果同質性太高的話也會出問題，那所看到周圍國家裡面，很多高階文官大概一定的比率來自於他的政黨，或是來自於企業界，那企業界引進可能會有創新，因為必須接受外面的觀念，才有可能有所創新，現在制度面的問題，〇〇院也在做高階文官的規劃，但是就所了解高階文官的來源是封閉性的，沒必要來自外在，這從其他國家的經驗來說文官部分是來自於民間，像韓國所熟悉的也是那些企業，可是在規劃上好像不是朝他們那樣去做，從制度面還是要強調這點，因為從高階文官還是要地位，才有辦法依照政務官創業的可能性，因為現在政府在推動三力，要有執行力、應變力以及溝通力。長官要求的就要做到，現在公務員做了就要說，不然就要邊做邊說，不能不做不說，因為在制約的狀況回答問題，所以在這種狀況下，可以從高階文官來做，另外一般文官從策略性觀點來看這個問題，文官的徵選要從筆試，但是紙筆測驗無法獲得要的人才，亦無法了解此人，而這個問題已經談很久。我提供一個參考就是一般傳統文官的徵選，政府其實可以好好去溝通，新加坡根本也沒有〇〇院，而且不做筆試，就是直接面談，那在我們國家裡面，為什麼大家都知道的事情大家都不做，因為政府就是一個公職，這個有社會信任的問題，如果用這種面談的機制，問題在知道在哪裡，但是如果用這種方式來選人，對國家也是不利的，所以一定要面試術科等方式，而在制度面的創新就是一個觀念的形塑，要透過制度上的建立來處理這個問題，基本上難度很高，但是要在他的要求上去做這些事情，所以若能在制度面的建立就值得討論，現階段來說，這個話題還是封閉性的。基本上創新治理下的創意這個概念是會延續，就要考慮環境，創新要透過制度建構來解決的話，應該是屬於創意性的和制度環境的建立，再從典型組織如何做文化上的隔閡，如果真的要談制度的話還是結合政府概念，也就是說這個東西由公私提外在的，高階文官各方面的研擬。

#### 與談者 C：

第六個是說從私部門、非營利組織觀點，討論文官的策略性執行力，他的問題或是關鍵重點。其實政府現在所有的改革，或者是說整個再造的方向，到底與私部門的想法是不是一樣？比如說政府到底敢不敢提出鼓勵型誘因去支持各個部門去簡化流程還有簡化人力，而事實上在基本理論方面，和剛才講萬能政府絕



對是背道而馳，越想要發展萬能政府，其負載越大，在私部門主要作法二個，一個是要減少成本，第二個是要增加服務。可是就現在這種萬能政府的迷思，就算增加服務也決不減少成本，因為預算是漸進式的，成本減少等於明年的預算減少，和人力一樣先搶先贏，現在人力都已經控管之下，就算再怎麼樣的輕鬆，也要對外表現出組織業務是非常的繁忙，即使是接管的籌備單位，都說業務不堪負荷，問題是根本沒有辦幾場活動，那時候提出一些意見，但是某單位就政策性就要由中央來接管，所以可能有政務上的考量，可是做學者的必須有自己的想法，也就是政府現階段要發展策略性執行力的話，第一個請各部門競賽，包含 1.減少成本的能量，2.減少流程的可能性，3.減少人力的方案，其實幾乎所有創新在私部門都是往消極的減少成本，像是減少人力和流程，所以政府只是一味的增加服務，最後就變成萬能政府為大步調。公務部門人力都假裝很飽和，所以希望現階段在福利社會下走小政府，就是因為法規太少也就是服務，所以才要走小政府，但要直接連到文官的策略性執行力，其實不是那麼容易，尤其是在這種大政府、萬能政府的迷思之下，根本沒有辦法做藍海策略的選擇，藍海策略是有好幾個指標同時在那邊，維持幾個指標的穩定就好，讓他跟其中一個符合人民需求的指標，政府可以做但問題是若想要大政府，就要每個指標都要發展，然後不斷的增加服務，而創新服務內容還是在增加服務，那永遠超過政府的負荷，所以這就是政府職能失靈，因不減少成本，亦不減少人力，在這個的競賽就永遠都做不到，所以如果說要增加文官的執行力，作法：1.在創新的途中所確立的標點就應該是減少流程、減少成本、減少人力，使能信任以及給予誘因，比如真的能減少業務的負擔，那就另外給予業務的預算，可以給其他業務的預算然後不減反增，如果減少人力也一樣，增加業務預算，甚至絕對保留原本的預算，如果能夠這樣做，才會真正對那些機關有比較大的誘因，第五個就是說現在政府有法規和機制去鼓勵文官的創新，但是其實就是一個很簡單的提案創新，行政面其實有一個政府服務創新精進方案，已經實施好幾年了，這可以去網路上查，每年都有評分評比，可是，可是在那裡頭絕對看不到減少成本、減少人力的評比，所以這是最大的問題，要組織創新到底要做什麼，政府服務創新精進方案有兩種，一種是一般機構，第二個是一線服務單位，那一線服務單位其實有做過這樣的調查，在統計上的檢驗就是服務創新精進提案獲得通過，不管是初審還是複審的部份，跟裡面的人力素質和整個結構以及所有統計背景沒有直接的相關，有關的是組織文化、領導風格，所以制度面上在於組織文化、領導方式以及管理風格，那代表的是整個組織背後結構、整個背景面向，還有整個制度設計，所以如果背後制度設計不好、不讓他有自己的時間或有時間彈性的運用去看這些服務的對象，那要求上班時間根本沒有辦法達成目標，所以制度上的設計跟搭配要能夠更彈性化，那這點在現階段公務部門，其實他們不是顧客也不是成果導向，所以最終是沒有辦法做的，只能依法規定，所以這是第五個就是說有，那你要怎麼思考去建立文官創意，這不是一個簡單的前端問題，其實是一個後端整個制度設計，第四個就是說文官策略性等等，剛剛說行銷在廣義上面叫行銷管理，而其前端是必須去做消費者的行為標榜，也就是

說行銷在後面，那前端就是消費者行為的了解，所以先學消費者行為，然後才透過內部的廠商流程和製造過程，因為要去分析，再透過流程還有做分析的結果，去做標的傳遞的區隔，最後再搭配 SWOT，回過頭來談行銷策略，假設行銷管理是一個流程後，去看消費者行為有沒有因此而改變、市場有沒有擴增、滿意率有沒有增加、市佔率問題等等，所以行銷管理是一個流程，不斷的循環，所以你說行銷管理已經不是後端的推銷，是已經形成策略之後再推銷，但是行銷跟推銷是不一樣的，推銷是強迫在現有的產品之下去選擇或去接受，但是真正的行銷是前端，你對人民的需求做了解然後才推出適合的方案，現在政府的部門其實完全不懂這概念，其實跟他們講這些概念的時候，不會想說其實要先去偵測知道人民的需求是什麼，比如說他們不知道高房價是大家的切腹之痛，因為沒有因應策略所以不敢講出來，那回過頭來應該先想好人民的需求在哪裡，再逐點指出，那為什麼○○○的民調這麼低其實他看的很遠，問題是有民眾在支持沒有錯，但是大部分的現在希望解決台北交通混亂和治安不好的問題，台北市跟台北縣兩邊怎麼合作的問題，還有高房價的問題，所以人民的需求若能夠先深思的話，才能做創新和變革，那個目標都是要先調適，另外第三個其實簡單用○○○講的那四個阻礙的因素，該政府文官這麼多，要檢討的密度很難，要部門這些資源那就要減少資源，既得利益者一定是阻礙創新，成功的組織在公部門比較沒有，但是在私部門會有，私部門他建立了 KNOW HOW 之後就認為應該這麼做，可是 DAVID DOVE 配合之前，就有講過最好的組織是自己淘汰自己產品的組織，不是等別人來淘汰自己產品的組織，是要有能力把過去產品翻新，這是成功組織之所以阻礙自己繼續成功阻礙創新的原因，那第三個守舊跟傳統其實就公部門來說是最嚴重的，所以在守舊跟傳統下永遠都沒有辦法創新，尤其是上位的領導，第四個就是所有的政治人物都希望能被愛戴，所以不敢大力改革，簡單講沒有利益勳章，做的只是整列，像國外整列和企業學習，永遠就是整併，整併把它弄成一個組織，每個組織在範圍之內有自己的意識，不會去踩別人的線，他會自己形成一個自己的政策，但是如果是協調，有二十七個功能單位，就要去協調二十七角度，那永遠是協調單位做不完的事，所以整併取捨比協調組織較好，另外一個就是說，有核心比功能分化要好，像候選人在打選戰的時候，都有軸心幕僚都知道要應變、要做民調、要做改變，但是當上行政首長時，通常都會忘記，然後有下面行政的二十七個功能部會，但是其實是不合理，還是要有一個重要的核心，那這些重要核心就要告訴大家要把○○會這樣的組織發到最前面，我是要改善、要進步的、要創新的，那○○會的名稱當然不是就叫做○○會，而是說○○會除了過去管理功能之外，要做 KU、要接受人民的意見、要做組織的調整、要做政策的行政，應該在核心這樣作，再來隨時依照這些情報跟資訊加民調和 1999，要求各部門改善，是同心圓的組織，也就是說在主管或是政治人物在中心然後隨時能夠偵測，從二十七個功能單位，還有中心派出去的民調，或是 1999 得到的一些回饋，在政策上做調整再馬上發送訊號給外部，請他們做特別的改善甚至功能的改變，假設在現階段沒有辦法做這種整併性的組織，其實有一個核心而且能夠感受的單位，就可以

快速做政策調整。回過頭來大概到第二期，那假設創新可以到輔助到地方，那跟公私協力其實可以在第四期以後，公私協力的創新其實一直都要考慮到技術、流程、組織、和策略，目前跟公私協力裡頭唯一創新的，大概只是限制在技術方面，所以跟公務人員合作去做開發，現階段大概都是屬於這塊比較多，但是產品流程策略組織等等，跟私組織部門組織合作，或者是借用他們來產生創新的這個比例是非常低的，所以知道私部門可以簡化流程，可是公部門還在公文紙本，而那個電子化是騙人的，因為一方面有紙本，那另一方面又有電子，現在人民去私部門，去要東西或是辦事情都非常方便，可是你到公務部門還是一樣，公部門的想法就是要人力、要搶資源、要增加成本，不是要減少成本，所以以服務上的合作、在流程上的合作以及在組織上面的合作，像是世博活動，公私組織可以共同投資，但是起碼透過這樣的方式，感受到所謂的企業競爭的來源，大陸現在經常兩者合作，很敢花錢也很敢開發在創新，所以看的到成本也看的到未來的成本，那如果能夠透過某些組織，某些組織的合作或許可替公部門的流程或是對公部門本身的一些界線再做一次區分，特別是服務性的組織，在實務上的作法又比我們還創新，那最後一個就是策略性的合作，那策略性的合作很多，但這個還是圖利最多，一開始我就說走小政府就好，不該管的不要管，該釋出的釋出，台灣人民的創造能力是真的很好，我們外貿和外匯存底就可以看到，其實我們台灣人自己走在法令前端的創造能力，是市政府沒有的，台灣人民真的很敢做，在一個地區台商就超過十萬了，這十萬早就在那邊生根立足，台灣人民的創造力其實比政府好多了，政府只是越做越差，而增加人民成本，就像剛剛講的，投了幾億下去都不去監控，每年花那些預算，卻看不到成效，所以我還是認為第一個績效的指標要修整，但是績效指標牽扯到利害關係，利害關係又牽扯到外圍的組織還有人民的需求，所以其實是多能的，而不是兩能的，很難去說個人要怎麼增進，沒有那個指標引導，因為沒給他誘因，他只會告訴你，在允許的情況下我要增加服務，但是增加服務不是政府，因為開拓服務你的負擔就會增加。



## 第二次焦點團體座談會逐字稿

與談成員：主持人、與談者 E、與談者 F、與談者 G、與談者 H，共五位。

主持人：

謝謝大家來參予這次的焦點座談會，這次的主題希望結合創新治理、策略性去談文官的執行力，現在比較環繞在後面幾個題目部分，制度上文化上困境、公私協力、跨越治理、回應民意這幾個部分。我從市面上有看到翻譯的書，也有美國人寫的，但是這對於我國文官來講較為侷限性，而就這個主題來說，院的委託案比較不是那麼具體的業務性，從創新治理的大架構下，去討論文官執行力的觀點，根據上一場的會議後，在想我們在制度上、文化上或是設計上，有沒有比較局限性的東西，這幾個面向大家有沒有什麼意見可以提供我們研究團隊參考。

與談者 E：

從四個方面來講

首先第一個以跨越治理來講，目前在台灣運作起來算是比較成功的個案是「北臺區域發展推動委員會（北臺八縣市）」，這是馬總統在擔任臺北市長任內開始推動的，到現在算是推展還算有成效者，歸類於幾個原因：

第一個原因，台北市以首善之都，願意低聲下氣去找其他縣市合作或談經驗，而且也花了一兩年的時間，才逐漸形成的結果。一開始的時候，台北縣與宜蘭縣由於首長所屬的政黨不同而沒有加入，只有五個縣市加入，而苗栗縣也沒表態要加入(猶疑本身是屬於中部還是北部)。後來，臺北與宜蘭二縣因國民黨贏得縣長選舉後，新任首長便表示願意加入。

第二個原因，北台八縣市都曾由國民黨執政，同個政黨也有助於繼續維持運作。

第三個原因，合作的業務性質，都沒有到很高的層級，多屬於操作型業務，而且合作的過程中，大家都能經驗分享，所以大家願意做下去，各縣市政府都有其分工的幕僚作業。去年縣市長選舉後，宜蘭縣新任縣長為民進黨籍，但仍選擇繼續留在這個機制內，但今年最大的變數是五都選舉，如果五都選舉的結果仍是相同政黨執政則變數不大，但如果是政黨不一樣則變數就大了。

至於第二個公私協力來說，政府與民間協力的個案除包括一些 BOT 案外，亦可請民間團體力量協助政府做事，但在地方政治運作上，不同政黨執政對不同屬性的民間團體的態度也會有所差別，而有些團體也會因此不願意與之合作。第三個有關回應民意方面，這牽涉到一個問題，所謂回應民意究竟要回應到什麼程度才是足夠的？如果回應程度太高，有時候便會喪失掉行政專業，感覺起來。目前政府機關每天都要花費很多資源在應付民意和媒體，施政往往沒有連貫性，以致發生各忙各的而沒有完整性效果的現象。

第四個公務員的執行力按照政府機關的運作，公務人員中能夠進行策略規劃

業務仍以高階文官為主，中下階層主要是負責執行上級命令，若要改善行政機關的策略能力，仍應以高階文官為對象。

#### 與談者 F：

若要把中國當成對比的話，這會面臨到一個很大的落差，因為現在中國許多學者大多從西方留學回來，他們把很多西方的典範放到中國的教科書中，因此將創新治理、公共管理放在中國，是按照民主國家的運作模式？還是作為一個未來目標？抑或作為一個新的名詞來表示？目前的觀察是以第三個較接近。目前 OO 會在推動整合型計劃，主題放在後極權威權，而中國政治在本質上並沒有太大變化，可以從兩點問題了解，第一個是私部門在哪？第二個中國的公務員和黨幹部如何區分？

談法治課責與透明，就是回歸民主國家的基本條件。台灣的經濟條件比較優越，為什麼反而是中國效率會比台灣來的高？這歸於以下兩點：

第一：因為私部門並沒有參與機會，中央跟省之間的利益劃分過程，如長江大壩、中石油...等，而這些大的利益團體本身就是中央政府體制內的部門，所以真正私部門能進來的是少之又少。

第二個就目前中國政府來說，很清楚的是下管一級。也就是說，中央對省是財政與人事權的問題，省管縣，縣管鄉鎮，通常下級是在執行上級派下來的任務指標。通常懲罰是大於獎勵的，只要沒達到上級的指標，下級就面臨「一票否決」，影響未來的升遷，導致地方政府達不到上級的要求時，就容易發生造假的情況發生。在人事方面，公務人員就是組織部門的事情，比如跨域治理這個部分，主要是上級政府的事情，下級政府談判的籌碼有限，因為跨域治理影響不同行政區的利益，以浙江義烏為例，原本隸屬金華，但是因為賺錢所以浙江省拿回去，改為省直管，形成人事權在金華，財政權在省，原本隸屬金華的肥缺被省拿走。

從基層到縣到省，每年都有創新過程，但是他們的創新的內容多是過去我們已經做過的事情。這些地方推動創新的理由，第一個中央政府有個獎勵，也就是地方政府有了創新，經由上級認可，對地方領導而言就算是一個重要的績效，第二個地方政府就可以拿到上級的預算。創新的意義也就是說在中央認可了地方政府的創新，中央政府會讓各省觀摩，等觀摩確認之後，最後中央定調，認可這個創新。

再談公務員一個是黨政領導幹部，另一個是一般的幹部，而公務員法是把政府到解放軍以及過去的企業與事業單位，還包括工、青、婦等社會團體等，只要是拿國家工資的都是被列為公務員的範圍。我們以中國為對照，地方政府推動創新過程，是需要中央政府點頭認可，地方政府才敢執行。因為沒有任何的地方政府敢獨自承擔創新的成本。因為只要發生問題，可能就被上級組織部門換人或是調職。跨域治理，在推動政策上就有效率，是因為上級政府想做的事情，透過組織部門的人事調動就可以達到效果。就像剛剛所說的中國行政的效率是來自於兩個部分，第一個是因為私部門參與的機會少，第二個是需要執行上級的意思否則

會影響公務員未來的升遷。

最後一個部分，來談私部門與非營利組織的方面，非營利組織的獨立運作的機會在哪裡？這分為兩部分，第一個部分是國家主管的非營利組織，第二個是真正的非營利組織。第一個，非營利組織在中國遇到瓶頸，也就是面臨到非營利組織並沒有合法的地位。若要合法的地位需要兩個認證，第一個認證為民政部門，並沒有同樣性質的組織存在，也就是一業一地一會。而第二個認證則是要有政府單位來認養。如綠色環保組織要設立，它第一個要通過民政部，就要在官方的非營利組織裡面，沒有跟綠色環保組織是相同性質的，但這是不可能發生的，所以此組織進不去。第二個如果沒有政府部門來領養的話，這樣就是屬於非法組織，所以在中國很多非營利組織常常以企業的名稱出現，若以企業的名義活動，政府就可以取締這些企業甚至對這些企業課稅。所以這些在中國的非政府組織，有“二政府”之稱，所以中國真正的 NGO 很少，這跟威權政體有關，現在的創新只不過是把過去的限制開放一點而已。

**主持人：**

在政策行銷，這幾個構面上，可能跟我們的題目有相關性，像是高級文官、政策行銷、跨越治理、回應民意以及公私協力等，不在這幾個構面，但是適合這個主題的可以提出來討論。

**與談者 F：**

那我補充一下民意這個部分，現在的中國它有民主懇談存在，也就像是聽證會，在政策的輸入這一塊，民意的管道是有的，但並不是由議會進入的，因為議會內的案子通常是已經投票過關的。針對公共政策的執行鄉鎮與縣這都會有公聽會或聽證會的存在。在民意的輸入中，公務員最怕的事就是民眾抗爭，只要民眾一抗爭，這就屬地責任，該級政府要有人下台。而民意輸入的管道有兩個，第一個是信訪也就是書面上的陳情，而被陳情的機關則是需要書信回應民眾，各個部門都設有信訪局，另一個民意輸送管道是走訪，也就是抗議遊行，但是信訪條例有規定，人數一次不可超過五個，但這也造成社會百姓常常有默契的，在不超過人數規定下，陸續聚集在一起抗議，政府機關常常待民情稍微控制，再開聽證會，只是政策是否調整，仍是操控在行政部門，民意管道也難以透過議會去改變決策，所以民意還是受限的。

**主持人：**

在台灣的體制上，公部門還是有它的困境，另一個公部門依法行政有存在一個問題就是受到外環境的挑戰，如太多議題。而有些學著認為行銷不是政策創新，但至少是一個工具。

**與談者 G：**

以實務面的角度來說創新這個部分，有下列幾點：

第一，要問的是公務員為什麼要創新？而要他創新的誘因在哪？其實公務員的創新需要有政策執行力加以落實，但最後是否能推動仍然回歸到首長的政策決斷力與魄力。否則創新毫無誘因，亦無以為繼。然而首長的政策決斷力卻受限於現有的法律、法規，亦即更多政治力的介入、影響上。

第二，在現行公務行政的運作實務中，我也看到很多部會、機關徵求部內的創新提案，但雖有創新提案，但到底有多少成為最後執行的政策？還是只淪為機關內部發放獎金，最後束諸高閣。公務人員久而久之也不會再有思考創新的動機與誘因。

第三，公務員或許有其創新的想法，可是公務員也受限在法規及行政官僚系統的框架之下。許多創新的技術、作法、新的組織形態難免會與廠商、業者發生一定程度的關連，而往往一頂大帽子叫做圖利他人，文官就怕創新卻造成了所謂「圖利他人」而不願意去做創新。因為這正是所謂的「有功無賞，打破要賠的」概念，造成文官不敢創新。

第四，現在很多政府機關，也會希望透過政府招標的程序，引進新的做法、新的觀念。其實大家可以翻翻看公務機關的招標公告，不外也是希望藉由民間力量的參與，達到創新的目的。然而真正論究起來，多半只能算是技術的創新。然而卻無法做到「政策的創新」。說穿了，其實政府只是把原來自己可以做的丟給民間去做，反而真正政府該請民間做的他沒有請民間做。

第五，創新或是策略執行力，仍是應該回到原始的主體，也就是以民為主的公共服務上，政治人物或公務員，不管是從討好選民的角度或是讓民眾得到完整的服務的角度來看，這些才是創新最基本的開始。如果政府機關願意真從服務民眾、討好選民的角度來看，其實很多創新的做法可以很容易入手。例如減少民眾洽公的困擾，因此會有單一窗口的設計。

#### 與談者 H：

我的第一個想法，是思考公私部門之間的差異。創新這個概念在公部門這邊或在私部門到底有沒有什麼不一樣，我把創新重新釐清一下，它一定要具有三個元素：第一個，創新的背後一定要有「競爭」(competition)的存在，沒有競爭是不可能達到創新，而競爭的目標就是市場。第二個，創新是結果導向

(outcome-oriented)的，是要把東西丟到市場去驗證此東西是否有用，如果沒有經過市場驗證的話其實根本就是空的。而談到剛剛講的威權運作的概念，是也可以做這種比喻，有很多老闆會認為很多東西可以做，但是做到最後是浪費的，而在公部門這一邊，也會產生以為是创新的事務，但最後產生的也可能會是空的或是沒有做到，因此，創新是結果導向的概念，最後被證明是有幫助的才有意義，像是蒸氣機的發明是後來才發現重要的等。第三個，創新必須受到財產權(property right)的保護，否則公部門不可能達到創新，而私部門談創新，是把創新看成一個資源，是因為這是與企業在市場上生存有相關，那創新在這個系統上



才會有意義存在。總結來說，如果創新的三個元素都沒有，那就沒有創新的存在。像剛剛前面的與談者說中國大陸和台灣為例子，我以這個來談創新，而創新在中國來說相對是非系統性的，但創新以台灣民主的概念來說是受到三元素的系統性支持的，但因為公私部門的差異，這種創新屬於比較間接的，比方說，其一，競爭：政黨競爭，政務人員因為關心下一次選舉會不會選上，造成民主的時代的政府有創新的壓力，對公務體系來說，這壓力雖然間接，但有實質上的意義。其二，結果導向：公部門服務，是要看民眾是否喜歡或是滿不滿意來決定，讓政府創新服務的作為，也類似在市場中要受到消費者的歡迎；其三、政務系統有財產權的保護，比方說，政府機關以獎金鼓勵公務員，就是將某項業務創新私有化的作為，保護它的財產權，以鼓勵更多的創新。接著，我要將政府創新作為應用的四個介面稍作整理，在民主的政體下公部門，創新系統的操控介面大致分為 1.高級文官：就是實踐人力資源的管理。2.公私協力：在錢的部分以及資源的部分，如要創新如何引進民間的資源，使得創新源源不絕。3.回應民意：展現出正當性。4.跨域治理：政府提供服務或是政府在運作與民眾的界面上，服務輸送也就是效率，而這是目的導向，也就是說不管是分什麼部門，只要最後的結果出來就好，這就有點像是生產和輸送鏈一樣，而如何強化生產和輸送鏈的部分，稍微歸納一下這四個介面，就是說政府如何在人和錢的資源上去引進活化或去激勵這些創新的作為，另一個就是在正當性和服務輸送的效率上，如何針對它的關鍵問題進行有結果的創新。整體而言，在公務體系當中會有競爭力的存在，不論是在現實政府之間或是跨國國家的競爭力上會有此現象產生。而跨域治理對我們來說太寬廣了，跨域治理不只是地域上的東西，還有跨部門的東西，所以我把它重整在實體供應鏈，其實政府現在就有在作跨域治理的事情，像剛剛提到的北八縣市合作，而它的上限在哪裡？它的上限就是不可能把地區政府消滅掉，也不可能最後預算會碰在一起，而是從小事情開始做起，想想看有什麼事情必須做到跨域治理的，如教育方面、環保方面(禁燒金紙、隨袋徵收的政策)、觀光旅遊等，從業務面做起，只要不牽涉到預算，政府內部跨部門的事情就不會牽涉到政府的決定，若是變成兩個政府合作，政府跟部門不一樣，政府最重要的就是三個，行政、立法跟司法，府跟府的合作，他們的上限就是不可能把立法機關變成一個，業務只要是平常不牽涉到政治決定那一塊，都是可以做的，如台北市政府教育局，決定的(督學互訪)經費用自己的就可以，但是如果是牽扯到(中等教育的經費，學生交換等等)，那麼預算就需要經由議會裁量，這樣的合作，它的運作一定有個上限，而它的上限就是正當性那一塊，沒有辦法把他簡化成為單純的行政作為，必須還是得分成一個政府一個政府來看，如果真的要跳到跨域治理來講，我建議把跨越治理簡化成為一個供應鏈，它有一個目的，要做好(boundary-crossing)，一方面就是實體供應鏈，另一方面就是正當性的建立，再加上人跟錢，這就是造成政府的統合施政(integrated governance)。然而，這些東西要如何能夠歸納出一些策略，比方說，人力資源有甚麼是可以再加強的地方？而供應鏈的部分就是行政院政府創新激進方案(有印資料)，還有公私協力資源的部分，就是政府另外在做的鼓勵獎勵民間投資等，

而回應民意這個部分，最早開始是以陳情案來作處理，也就是用行政命令做，後來寫在行政程序法裡面，這一塊叫做企業的 CRM(顧客關係管理)，不過我們這邊已經關注地夠多了，因為你的方向多了，還是必須要經過議會同意增加它的使用資源，就會牽涉到行政正當性以及回應民意這個部分。回應民意，當有一些法治的背景時，如行政程序法，目前政府很流行要用 E 化來做，那它的本身應該是後端組織的改造(back-office reform)，但政府大多數的作為只停留在前端公民接觸介面的應用而已。台灣就回應民意這部分來說，例如首長信箱，可以讓民眾陳情或是表達意見等等，但若是澆熄民眾其實也很容易，只要回答的時候用制式化的回應，民眾就容易放棄以這個管道表達給首長知道。這樣一來，公務員不必處理太多事情，因為後端就不知道要怎麼處理這麼大的事情，也就等於是在工具上、程序上的創新，他並沒有辦法對後端的組織所支持。總括來說，政府服務創新的路，還有很多的挑戰要去克服。

#### 與談者 E：

1 關於回應民意部分，中央與地方機關都面臨到兩個問題：  
第一個問題，向政府機關反映的人是否代表著真正的民意?(政策容易搖擺不定)  
第二個問題，假如真的是真民意，政府可以回應到什麼程度?(資源有限)

2 關於高階公務人員是否具備創新能力，所反映出其實就是高階文官的領導能力，以及其養成機制或過程是否出現問題。比較起來，過去國軍中高級軍官的養成制度就要比行政機關內高級文官來得好。政府公務機關不像企業界可以用獎金去激勵員工，公務員沒有所謂的績效獎金機制，所以要把他們的工作士氣、能力及熱誠帶起來，這完全就要看機關首長或高階文官是否具備很好的領導統禦能力。目前在政府機關內，對中下階層來說都有安排許多教育訓練課程，公務人員也很熟悉企業界常用到的各種創新方法，但是公務人員為何不願意從事創新？這是因為：(1)公務人員覺得創新有風險而且沒好處，所以不喜歡創新(2)上下級互信不夠-上面主管常常換(3)政治因素(壓力)(4)但是還是有公務人員有創新的使命感，但是由於很多業務部門都要接觸民眾，愈是與民眾利益愈有關者，就不一定能創新，而公務員也就不敢創新。

#### 與談者 H：

我提一個意見來講，有一個觀念一直被忽略掉，也就是要讓公務體系中事務人員的專業，能夠被貢獻出來，像是英國的文官制度，它們的制度是所有的責任都是由部長負責，叫作部長責任制(minister responsibility)，這樣的制度基本上解決了高階文官進行創新所可能面對失敗的風險，像是不好的結果得由自己承擔，好的結果長官都拿去的問題。risk sharing，領導要統一，因為一個介面是需要建構成一定的可信程度，這樣才會有創新，然而在台灣，當創新出現問題時，長官都是避不見面，也使得公務員不敢做创新的事務，因此，创新的不彰也可能是政務人員與事務人員之間不信任的關係所產生。

### 與談者 E：

政府機關內部簽辦公文，如長官批示“悉、如擬”時，就代表上級長官認可了，這就應該由機關首長來負責的，而不應該由承辦人來負責，否則，基層公務人員誰敢去從事創新業務。

### 與談者 H：

英國其實是有吸收中國的制度，如東印度公司來中國時，他們看到中國的專業人員是需經由考試通過而擔任職位，就把此標準帶回英國，也有人寫了 1856 年文官改革報告，但是一開始是沒有人去注重，一直到有一次英國軍隊在國外打了一場很糟糕的仗之後才受到重視，其實當時的英國是忽略掉中國雖經由考試挑選專業人才，但職位的責任是完全的，皇帝想砍誰頭就可以砍，即便是專業的人才也一樣，所以在那時候的公務員做事是被控制的，而此制度回到台灣之後，它們卻忽略掉英國在接受中國的制度，是我前面所說部長責任制，使文官的創新能力被發揮出來，但台灣在轉型的過程中顯然是忽略掉這個東西，而轉型到民主政治時，公務人員會推責任，行政效率當然會受到傷害，如果要進入民主時代，是要加入這東西進來才會有效率，我們應該要去學英國，她們從中國學去文官體制之後，增加了些什麼制度才能讓文官的創新專業被發揮出來。

### 與談者 E：

大部分公務人員都是經過高普考或特考才能擔任公職，其他未通過考試者便到企業界去服務，但這些優秀人才進入政府組織工作一些年後，為何其工作成就表現會不如企業界人員的表現，或許由於以下因素：

- 1 政府結構：組織制度問題造成不敢創新，因為創新沒好處，且不用創新也沒關係。
- 2 個人問題：個人安於現狀，不願意要求自身從事學習及創新。

### 與談者 G：

常可在公務系統聽見「依法行政」的用語，在威權時代，「依法行政」某種程度是一種公務人員勇氣的象徵，可以擋掉許多不當的干預。然而在民主時代，「依法行政」在很多民眾的耳裡卻成為抗拒改革、抗拒創新的代名詞。

在依法行政的框架下，公務人員並不思檢討法律是不是該修正，法規制度成了抗拒變革、避免錯誤的護身符。次就公務體系回應民意而言，現在已有很多接受民意的管道，像是民意信箱、call in 節目、首長座談等各種接受民意的管道，但是嚴格來說，這些都是形式甚至虛擬的。因為現在政府機關的官員會接受的民意是已經被操作過的、被包裝過的民意。現在媒體都在做置入性行銷，有機會被民意機構納入、放大才成為所謂「民意」。然而真正民眾所需要，官員並不會接受這種民意，反而必須透過媒體發布或媒體披露的民意或是利益團體的運作之後

成為所謂的民意，政府官員才會接受。但是這些的民意是否為真民意？這個過程中就有許多的爭議出現，也就造成政府機關做決策容易搖擺不定，事實上最後還是回歸到政府首長到底要怎麼做決斷的問題。因為當政府首長不知道該怎麼決斷或負責時，首長底下的公務員也不太願意去做創新或策略執行力的提升。這應該由法規面為公務員解套。政府過去做很多事都在為民眾解套或為業者解套，但就是政府沒為自己公務員在法規上做解套。

**與談者 H：**

另外一個面向的問題，是關於依法行政的概念，依法行政來講，若是任何法律的密度是可以密到遇到任何事都有路可以選擇的話，這樣就不需要公務員的存在，直接用電腦就可以解決了，所以有另外一個概念，叫作裁量權，然而裁量權要如何非常創新的使用，而且不傷害你，這其實公務員是可以做到的，但是它的裁量權仍然受到創新風險的制約，而整個被縮限掉了，如會計人員，上面已經說不用了繳某些單據，但他還是會要求報帳的人要交，因為，出事鬧大了，她還是有可能被抓出來負責，因此他就事先將自己的裁量權給限縮掉了。

**與談者 E：**

有關公務人員的裁量權問題，一般講的公務人員主要係指行政部門的公務員，其實公務員還包括其他不同部門(如司法檢調等)。不同部門的公務員對法令規定的寬嚴解讀是不一樣的。譬如：「有人認為法律沒說不可以的，就是可以；但也有人解讀為法律沒說可以的，就是不可以」。例如審計、會計人員，他們對法條的認知就不同於一般公務人員；另外，檢調單位對法條的認知也有他們不一樣的解讀，影響所及，行政部門公務員還是不敢挑戰法律規定，刻意去從事各種創新作為，以免屆時恐怕要面臨到違法失職的罪名。

**與談者 H：**

這也是創新可以突破的地方，公務員用他的裁量權也需要很多創新的概念，但前提仍然是責任的問題，像是圖利他人之類的，所以要把這個問題解決為優先。

**與談者 E：**

舉一個實際發生的個案為例，某個機關要辦理一項採購業務，即便知道國內有能力承做這案子的只有一家廠商，依據採購法的規定可以直接與其進行議價，但還是依採購法規定辦理公開招標，經過連續三次流標後，才進行議價。換言之，機關的首長與公務員都怕事後會出問題，所以只好把先前招標程序都跑完，才敢進行議價。

**與談者 G：**

其實很多政府的標案應該都是需要採取有利標，然而公務員往往為了避免決策出現錯誤，反而採取了最簡單的價格標，價格因此取代了可能的創意，因此造成本來政府應該可以藉由外包要得的更多，卻因為在這樣文化的限制下，變得不管品質，只要價格低的就好。體制與文化造成少錯為要，這是扼殺創意的元兇之一。

**與談者 E：**

政府機關辦理採購往往就是不管東西品質的差別或特性，就由價格最低者得標(價格標)，其實這是很不合理的。譬如：我們經常可以看到由政府興建的建築物往往就要比企業界興建的建築物要來得不美觀且缺乏特色。

**與談者 H：**

在高階文官這一塊，可以看考試院文官興革方案中關於高階文官的培訓方案，但是，如前面老師所說高階文官裡面不一定是公務員，我也認為創新是必須從政府外部帶新觀念進去，一方面升上去的那一批人是需要了解政府部門，但是另一方面他們又不要待太久的人，只是考試院的方案，似乎還不能接受從考試及格的公務員以外去任用高階文官的改變。

**與談者 E：**

以澳洲來講，政府內部的逐級授權是很清楚的，高階文官不管太多細節。但在台灣，高階文官必須要了解很多細節才行，否則便難以應付媒體的詢問、民意代表質詢的壓力。所以高階文官非得要從基層經過逐年累月慢慢爬上來，才有辦法熟悉各種業務細節。如果高階文官都由外部進用而來，恐怕很難可在短時間內對業務上手，另一方面，按目前高階文官的待遇標準，能否吸引外部菁英願意到政府機關服務，恐怕也是個問題。

**與談者 H：**

現在的政府機關就內部績效考核的概念而言，目前為止，台灣都是以首長權威的理論來使用，而打考績則是由上到下的概念，這是非常大的問題，台灣雖然進入民主時代，但是行政體系內部的民主化卻很差，也就是說當外部的民主要求多元化時，這會把首長壓縮，是因打考績的資訊多元化，往往造成主管最後都推給首長來打考績。創新在很多時候並不是因為領導者太偉大，而是因為創新它是可以讓整個組織的創意有順遂的管道，然而這是一個很重要的概念。過去講的是完全以首長來負責的威權主義，叫做 X 理論，但是事實上 Y 理論比較接近創新的意義，創新要的是平台，而不是威權。台灣行政組織內部的管理，如果沒辦法使內部民主化，很多時候首長都沒時間處理大方向的創新，因為他們都在處理細節，這樣一來首長很容易會累翻，而像外國的制度就是分層負責，這就較為民主化，所以績效要由下而上，這樣才會達到創新的意義。

**與談者 E：**

政府機關內科長的批文決策權有限，所以大多數公文仍要上陳由機關最高層的長官來批定。

**與談者 G：**

像芬蘭很值得學習，他們設計了一套制度，可以讓非公務人力進入公務系統擔任高階的職務，帶進民間的創意，給於其資源。同時也給予一定時間的檢驗，如果在一定時間內無法達到預期的標準，就需調離職務或離開公務系統。

**與談者 E：**

公務員還是有使命感的，從事創新的誘因也不一定為了錢。主要的問題是公務員認為做好與做不好之間沒有一定的標準，這樣就容易產生沒什麼成就感的問題。

**主持人：**

導引到最後是一個政策...

**與談者 E：**

機關的部次長由外部人士來擔任，的確有利於帶來新的觀念的突破。但任何觀念的引進或創新往往都牽涉到法條修改，而且要經過部次長願意修，才有可能送到行政院然後立法院修法，中低階公務員在這方面是欠缺主導性的。

**與談者 H：**

其實我國與外國事實上沒差很多，就福利而言，很多國內的福利是國外沒有的，像是國外學校的校長需要募款，而台灣的學校則不需要這麼做。國外卻也沒有說到對公務人員的要求與否，但是這可以把它當成一個個案。

**與談者 E：**

雖然公務員都要面臨到挨罵受氣的對待，但基本上來，大部分公務員還是很有工作熱誠的。要如何提升公務員的工作熱忱，不能貿然使用企業界的獎金激勵，因為大多數公務員都不是為了獎金才來工作的，很多還是因為懷有工作使命感而做的。

**與談者 H：**

也就是說，錢的動機是附帶的，是不應該超過他們的使命感的。

**與談者 E：**

相較於目前國內企業的標準，高中階文官的薪資、就業安全性、穩定度等其實還算可以，但必須正視如何提升公務員的工作熱誠及使命感，否則，未來一旦失去工作熱誠及使命感的話！一定會造成許多問題的。

**主持人：**

謝謝各位今日參與討論，給予我們研究團隊很多幫助。

**另附：**

**與談者E書面意見：**

一、關於政府建構創新或治理體制的問題，最重要的是找到真正關鍵項目並進行改革。若對照各國過去一二十年政府改革經驗，我國同時期政府組織及人力改造其實不算是一個成功個案，其中有以下問題：(一) 太過於強調政府組織的減併，也就是認為政府的機關數應該愈少愈好(行政院組改)；(二) 樂觀推估政府未來員額無須增加，甚至還會減小(政府員額基準)；(三) 完全忽略一些真正影響政府運作效能的關鍵事項，這些事項卻未加以正視並有所變革，例如：1. 人力或人事制度的變革調整；2. 政府主計預算制度的變革；3. 中央地方權力關係的調整等。由於這些問題，即便未來政府組織及員額經過調整之後，也不太可能獲致一些關鍵性效果。

二、關於「國家治理」、「區域治理」、「地方治理」三者可否妥善結合運作，這其中涉及到政治及行政二個層面的作為，但除非能在政治層面先取得具體共識，否則光靠行政層面的努力是很難獲致可觀效益。我國目前政治生態情況下(如：1. 朝野政黨惡鬥、2. 民粹主義盛行、3. 媒體治國、4. 中央地方互不信任等)，恐怕很難產生太多的效果。目前運作尚屬略有成效是「北臺區域發展推動委員會(北台八縣市)」，這個委員會運作至今有效果的原因有：1. 各縣市首長都有意願、2. 合作事項不涉及政治性或其他敏感性、3. 合作過程可以分享經驗、4. 各縣市專責公務人員發揮關鍵性作用。但是，隨著未來五都首長的選舉到來，未來能否繼續維持，不無疑問。

三、要文官從事創新面臨以下問題；(一) 制度面：現行公務員相關法令的訂定或設計就是要確保政府政策或法令能夠被忠實的執行，整個制度面便強調要公務員服從貫徹命令，對機關或長官指導不應有太多意見；(二) 結構面：我國目前政治與行政二者關係結構下，政治力及民粹思維幾乎主導了政府的運作及其政策決策方向，如此情況下，公務員的行政專業性很難發揮出來，反倒經常淪為政治附屬者及聽命辦事的機器人；(三) 功能面：關於公務員應該具備那些能力及執行那些功能等問題，我國政界、學界及民眾之間並無一致共識。如此影響下，無法形成一個具共識的良好環境，可讓公務員在其中從事較具思維的作為，更糟的是，有許多公務員早就失去要去創新的動機或意念，反而認為只要聽命辦事即可。

四、現代公務員必須具備策略性或創新的執行力，才能因應日益多變的業務。

但在我國現行公務人員晉用、培育及養成制度下，卻很難讓公務人能夠具備足夠的能力及視野去面對及處理這類的困難問題。特別是，各機關高階公務員或主管們的產生，並未經過一套完整有系統的培育過程，他們的能力或許在太平時期可以足夠因應業務所需，但一旦遇緊急危難事件發生時，其決策判斷、領導統禦、緊急應變處置等能力，便無法勝任工作的要求。另一方面，公務人員的升遷制度及實務亦不合理，升遷仍以年資為主，並且嚴重受到政治力的介入，經由這種機制所產生的機關高階文官或首長，不見得能夠勝任其職。相較於公務體系，過去軍方對人才的培育養成及升遷有一套很好的制度運作，每一個升任將級或校級軍官都必須從基層連隊做起，歷任各個階段的主官職或參謀職，並且完成各軍種兵科學校及三軍大學的課程後，始可成為一位高階軍官。不過這套制度後因為政黨輪替的關係，而被政治力完全破壞了，這是非常可惜的。

五、政府機關其實有其創新機制，只是運作不太好。政府機關每天都在處理各種問題，但所關切的是解決問題。談到創新須先探究支持公務員從事創新的動力或誘因在那？（一）動力方面：1.可能是問題解決取向？2.也可能是政治力（或媒體報導）取向？3.亦或有理論根據取向？若按政府機關現況，從事創新或變革的動力大多數是為解決問題或者回應政治或媒體的動作，倒不見得要考慮到學理的需求及效果。（二）誘因方面：公務員為何從事創新？從事創新會有什麼好處？總之，政府創新機制為何運作不好？大多數公務員為何認為多做多錯、少做少錯、甚至不做不錯呢？探究起來，有三個根本原因：1.台灣政治運作引起的高度不確定性；2.政治人物與公務員間的高度不信任；3.公務員因應前述二種現況，所發展出以被動因應的自保策略。

六、私部門、非營利組織與政府的差異表現在二個關鍵面向：（一）政府機關內部的領導問題：政府機關主官多半要靠關係或年資才能升任，如果歷練不足、能力不足或視野不夠，往往無法領導組織成員去從事策略性作為；（二）組織內的績效管理及員工激勵機制：在私部門及非營利組織由於其組織屬性及目標及人事制度的特殊性，所以從事績效管理及激勵管理時不致遭遇太多的問題或困難，但在政府機關中這些卻一直是個很難解決的問題。這二個關鍵事項若未獲得根本解決，即便僅僅將私部門的一些機制或作法直接套用在政府組織內，往往是很難有具體效果的。

七、附記：公務員為何工作多年後會變得被動、不創新、喜歡聽命辦事呢？可能有三種因素：1.政治因素：政治力導致公務員保守被動因應不願意創新；2.組織制度因素：組織制度存有不合理或漏洞，致公務員不願意創新；3.個人因素：公務員自身不創新。若要公務員願意創新提升執行力？政治因素是很難處理的，但組織制度及個人因素部分，若能建置正確機制應有著力空間。國外已有 Employment contract, Performance pay 的運用，另其人事進用升遷亦已由 Career-based 過渡到 Position-based 機制，特別是高階文官部分，這個經驗或許可供我國借鏡。



