

考試院專題研究計畫
(期末報告)

全球化對我國公務人員公務執行之挑戰

執行期間：民國 93 年 4 月 1 日至民國 93 年 8 月 31 日

計畫主持人：宋學文（國立中正大學政治學系教授）

協同主持人：蔡昌言（國立中正大學政治學系助理教授）

執行機構：國立中正大學

中華民國九十三年十一月三十日

全球化對我國公務人員公務執行之挑戰

期末報告目錄

期末報告摘要.....	2
第一章 緒論.....	4
第二章 全球化的理論意涵與政策網絡.....	7
第三章 全球化下的國家治理模式.....	16
第四章 全球化對政府與公務人員產生之衝擊與全球治理觀念....	23
第五章 全球化時代各國公務人員晉用管道之研究.....	27
第六章 全球化時代各國公務人員訓練進修制度之研究.....	31
第七章 全球化對我國公務人員公務執行可能產生之潛在挑戰....	38
第八章 結論.....	50
參考資料與文獻.....	51

全球化對我國公務人員公務執行之挑戰

期末報告摘要

近年來全球化現象如何對公務人員職能產生衝擊，可謂深受政治學界與政府關注的主流議題。在全球化來臨的時代裡，公務人員在執行公務的時候必須考慮諸多過去的時空環境所不須考慮的議題，並以最快速而有效的方式執行完成牽涉層面可能頗為複雜的公務；而此點對我國目前正在進行的政府組織再造更具有深遠與重大意涵。本研究計劃意欲將全球化現象下我國公務人員可能會面臨公務執行上何種挑戰，從學術之角度提出一些較具前瞻性之整理，並針對公務人員所面臨之公務執行可能挑戰，提出若干政策性的建議，幫助政府部門能明瞭未來在全球化衝擊下，政府可能面臨各種新的環境，並有效提出因應之道。

整體而言，我國公務人員面對全球化之衝擊，在公務執行上普遍存在下列盲點：(1)公務人員國際知識不足以致於誤以為「公共行政」只會涉及國內政治，從而缺乏國際觀相關知識；(2)公務人員對「全球治理」觀念與相關之國際組織與規範的認知與接軌能力不足，以致於影響公務執行；(3) 公務人員外語能力與國際知識不足以致影響公務執行；(4)公務人員任用管道彈性不足，而阻礙公務執行；(5)全球化時代帶來的文化衝擊與新的公務績效評估思維，可能對公務人員之公務執行產生挑戰。本研究計畫之結案報告將針對上述諸項公務執行上公務人員所面臨之挑戰，提出一些學術界之新視野，希冀研究成果能提供政府相關部門參考，在

政策制訂時做出革新之決策施為。

關鍵詞：全球化、公務人員之國際觀、公務執行、全球治理。

第一章 緒論

一、研究主旨

為瞭解影響範圍日益深廣的全球化現象，對現今公務人員在執行公務時產生何種困難與衝擊，本研究計劃乃針對全球化對我國各種不同身份的公務人員¹在公務執行時可能產生的各種挑戰進行研究，希望能提出兼具學理與實用之政策性建議，提供行政部門與考選部門有效可行的措施，以幫助公務人員在全球化時代下能以更有效率的方式執行公務。

二、研究計畫之背景及目的

近年來全球化議題（例如經濟全球化現象的擴散與深化）以及政府體制與職能變化（例如現代化政府與公務人員角色與功能之變化）—可謂最受政治學界關注的主流議題。全球化影響的層面既深且廣，其中一個重要命題即在於在全球化衝擊下國家公務執行如何與時俱進，做有效率的自我調整與興革。換言之，全球化來臨的時代裡，公務人員在執行公務的時候必須考慮諸多過去的時空環境所不須考慮的議題，並以最快速而有效的方式執行完成牽涉層面可能頗為複雜的公務。研究目的則希望針對這些全球化架構下公務人員面臨之公務執行可能挑戰，提出若干政策性的建議，幫助政府部門能明瞭未來之新環境，並有效提出因應之道。

因此，本報告以下內容將分為幾個部分。首先，我們先就整個研究計

¹ 在此所指之「公務人員」，包括在中央至地方各個不同層級之政府機構服務、而具備國家公務人員資格者，並非就服務於特定機構之公務人員進行討論。

畫之分析架構做基本闡述。其次，我們將分別針對全球化現象與經濟全球化的理論意涵做歸納整理。回顧相關理論後，我們將闡明全球化與全球治理觀念如何對政府與公務人員間之政策網絡產生衝擊。此外，本報告將針對全球化時代各國公務人員晉用管道進行研究，其後再針對全球化時代各國公務人員之訓練進修制度進行討論，希望藉此深入了解各國公務人力體制如何受全球化影響而調整，以為我國借鏡。最後，我們將探討全球化對我國公務人員公務執行在學理上曾被提出可能產生之潛在挑戰，參酌重要學術文獻分別整理申述之，以做研究背景之說明。

三、研究計畫分析架構

欲瞭解全球化對我國公務人員公務執行可能產生哪些挑戰，本研究計畫所採用之研究方法主要將以質化研究方法中的「文獻資料分析法」，著手蒐集整理全球化與公務人員公務執行相關文件資料，對於研究主題進行整合分析；此外，再依學術理論中相關之學理，如全球化、政策網絡、新公共管理等，其如何落實在實際的政治中，也將是本研究計畫有關公務人員公務執行能力之意涵探討重點。在分析架構上，將包括緒論，全球化現象之相關理論及意涵、全球化與政策網絡，全球化下的國家治理模式以及全球化現象對公務人員產生可能的衝擊與挑戰、各國政府在政策面及執行面如何因應全球化對公務人員產生之衝擊與挑戰、我國政府與公務人員如何自我調整以適應全球化之挑戰、以及結論。

由於本研究計畫牽涉範圍廣闊，所涉及的分析議題涵蓋國際關係中全

球化與全球治理、公共行政、以及相關之社會科學等，探討的層次也包括國際關係、中央政府、地方政府、以及公務人員個人等。因此，書面文獻之資料分析可能不足以提供足夠之實證結果。為補靜態資料之不足，本研究計畫之資料收集，除了理論層面的文獻分析與檢閱、網路資料研析、及針對學術期刊相關論文做有系統的整理分析之外，並將反映考試院於 2004 年 7 月 28 日所舉辦之「憲政改革與文官體制專題研討會」中若干學者之觀點，一起彙整於期末報告中。我們相信經由上述方法的整合運用，定能對本研究計畫案的完成與充實，產生莫大的助益。

第二章 全球化的理論意涵與政策網絡

一、全球化的理論意涵

近年來「全球化」(globalization)現象及相關效應已成為不同學術領域研究爭論的核心重點。就正式的學術論著而言,「全球化」一詞首先出現在一九六〇年代的法國與美國。²及至一九七〇年代,「全球化」已成為世界不同國家、不分族群的普遍通用之詞(Modelski, 1972)。一般而言,全球化可以初步理解為人類歷史上一種多層次、複雜化的社會經濟現象。它描述資本、技術、勞動、商品、信息在全球範圍內快速流動的一般趨勢,同時也指涉不同區域文化在世界範圍內的相互滲透、混揉和激盪的過程(宋國誠, 2002);全球化之主要特色則為:一、國際事務之相互依賴日深;二、各國國界之疆域因科際、經貿、交通之穿透日漸模糊;三、國家主權觀念受到侵蝕或挑戰,而必須與國際組織、非政府組織(NGOs)、甚至其他私人企業作某種讓渡或分享;四、公民社會之興起,使許多普世價值直接影響各國之政策(如人權與環保);五、在全球化下激起反全球化運動,最後必須回歸到全球治理(global governance)之概念下處理;六、全球化是一個不斷演進的過程,它的演進速度、深度與廣度因各國國情不同,而有許多差異;因此「全球治理」是一個學習「善治」(good governance)之過程(宋學文, 2001; 2003a)。

根據學者洪朝輝的研究整理,目前學術界環繞著全球化的定義、作用與功能,可大致區分為新自由經濟學派、新馬克斯學派、轉化學派以及懷疑學派(洪朝輝, 2000: 73)。新自由學派(neo-liberals)認為全球化主要是指全球經濟和市場的整合,其結果將是世界資源的優化組合,絕大多數國家

² 對於全球化研究的回顧、歸納與分類,請詳見(洪朝輝, 2000)。

在全球化過程中都將得到長遠的比較利益（洪朝輝，2000：76）。第二個學派則是新馬克思學派（neo-Marxism），其認為全球化是已開發的西方國家以非軍事方式，遂行新型態帝國主義的全球推廣。全球化的結果乃是全球資源的不公平分配，而未開發國家其政府與人民將是全球化下不公義資源分配的祭品及最大受害者。³全球化理論第三個學派是轉化學派（the transformation thesis），他們認為全球化現象是推動社會、經濟、政治、以及文化轉型的主要動力，並正在重組現代社會和世界秩序（洪朝輝，2000：78; Rosenau, 1997）。全球化現象使得國際和國內、外交與內政、政治與經濟的界線藩籬被打破，使得世界正產生前所未有的急劇變化。對此學派而言，全球化所產生的「轉化力量」（transformative force）正以前所未見的方式撼動著世界秩序中的舊有政經體制，進而全盤改變人類的發展進程（洪朝輝，2000：78）。最後，全球化理論第四個學派是懷疑學派（the skeptical thesis），本派學者認為所謂全球化現象是否真正存在，實際上尚有爭議，因為從經濟角度而言，早在十九世紀末的「金本位」時期（The Gold Standard）已經出現過全球經濟金融比現階段更高程度的一體化。而今日泛稱的「全球化」，只不是各國國家經濟間的「國際化」而已（洪朝輝，2000：80; Hirst and Thompson, 1996）。

針對上述學理之部分，本研究計畫採取新自由學派與轉化學派的見解，我們認為，在國際經貿互賴日益增加，科技通訊之發達，民主決策與政府財政緊縮而造成人事與組織之改造，勢必使我國未來之公務人員面臨更多全球化競爭之壓力。沿此邏輯，下節將介紹與全球競爭力或全球治理如何透過政策網絡予以落實在公務人員工作環境中。

³ 相關論述請參見（洪朝輝，2000：74-75; Amin, 1976；Amin, 1997；Alex et al., 1994；Gill, 1995）。

二、全球化與政策網絡

在當前全球化的潮流下，多元力量滲入決策，以致共識基礎難成，復糾結自我利益，因而影響了公務執行與公權力無力且不彰等情形。因此要想在這種複雜的政策環境中觀察與釐清政策制定和公務執行，實屬不易之事。公共政策的規劃、產生與制定都和政策資源與執行有關，而資源之間則有高度相互依賴的特性，所以在全球化時代下由於處於多元力量相互折衝的政策環境下，如何能使政策資源緊密連結，使政府之政策制定能符合國內政治環境，又能與全球治理接軌，實為目前各國政府最大之挑戰。在此，吾人所提之全球治理，並非要在各國政府之上成立一個「世界政府」或「全球公共政策指導中心」，而是一個「政策網絡」(policy network)之概念，在政策網絡之下，尋求一個兼具「本國」與「全球」之政策制定原則。因此，本計畫以下從政策網絡之概念、政策網絡之型態、以及政策網絡之結構與功能出發，以觀察全球化與政策網絡之間互動的可能樣態（曹俊漢，2001：145）。

A、政策網絡的概念

從概念上來看，政策網絡的內涵與定義並未有統一的想法，各家因不同側重，而對其定義也有所不同。但政策網絡之所以受到公共行政學者的重視，是由於政策網絡此一概念，確可以真切反應政策過程中政策制訂的複

雜性與多元性。Frans Van Waarden 曾就政策網絡的意義整理出一個類型學 (typology)，但是範圍甚廣，種類高達十一種之多，但是若以 Waarden 的觀點，從意義來分仍可依下列三個標準加以歸類，即以（一）網絡者的數目與型態、（二）網絡的功能，以及（三）權力的分配，三者加以涵蓋。如此在觀察時，便不會迷失方向（Waarden, 1992）。

使用網絡觀察最大的實益是觀察政策的投入到產出的動態過程，而這個過程牽涉到國家體制、政府體制與公民社會的關係。因此許多學者將網絡的範疇置於國家機關與民間企業、產業的關係上。不過從政治經濟學的觀點來看，國家與企業的關係根本性的反映在意識型態上的差異。即以英美為首的自由主義、以法日為代表的國家主義與歐陸國家常見的統合主義三種。不同的意識型態背景，其國家主體、政策領域與公權力強度將有根本性的差異，而這對於公共政策的制訂與公務執行的成效，將有深遠的影響（Waarden, 1992）。

B、政策網絡的形態

對政策網絡這個概念提出討論的學者頗多，而不同的側重則有不同的主張。不過值得注意的是政策學者 R. A. W. Rhodes 在「超越國會與政府以外的空間：英國次級中央政府研究」（Beyond Westminster and Whitehall : The

subcentral governments of Britain) 一書中 Rhodes 以相當大的篇幅就網絡的特質加以發揮，而 Rhodes (1988) 在研究英國中央與地方的政策過程時，藉由不同的政策取向與考量而誘發的各種關係，形成了不同類型的網絡。大體言之，可以將其區分為下列三個類型 (Rhodes, 1997)：

1. 政策社群網絡 (policy communities network)；
2. 政策問題網絡 (policy issue network)；
3. 專業政策網絡 (professionalized policy network)；

雖然 Rhodes 觀察的本體是英國的政治實況，未必切合我國的政治現實，但透過這些分類所表現出來的政策網絡特質，來觀察我國政策時空環境與需要，有助我們對公共政策本質的檢討與了解，以利於掌握政策形成、制定與公務執行的動態情形。

(一) 政策社群網絡

政策社群網絡的成員基本上有四組人：1.學者；2.利益團體；3.政府之官僚組織；4.媒體，而其本質上在求政策的穩定性與延續性 (宋學文，2004a)。社群的成員基本上具有高度的內聚力，在承擔責任或履行任務時，上下關係都彼此相互依賴，有患難與共的責任感。在與其他的社群關係如與許多公領域的團體的互動上，其傾向較為被動與各自為政的特性。其次政策社群網絡與重要的政府功能利益有關，不是侷限在地方上較狹隘的利

益上。例如，核四廠興建與否的政策，從政策社群網絡來看，政府在能源政策所關注者為是否照顧到台灣全體人民用電的供需；而地方社群則僅涉及核四廠址的台北縣貢寮鄉民的利益。地方社群與政策網絡該如何調和，在全球化時代之下實值得吾輩深思。政府既要面對外在的壓力而以全國為訴求的政策，另一方面又需調和與地方社群網絡的利益，這對於公務的執行有相當大的影響。

（二）政策問題網絡

政策問題網絡在性質上，就不如政策社群網絡來得那樣的整合與緊密。由於是以問題為取向，參與者為求表示意見，分子結構為數頗多，又由於意見分歧，這個網絡難出現一個中心點，想要與這個網絡作政策資源分配談判時，因參與分子的複雜，常不知如何著手進行。1998 年台灣發生百年來最大的 921 大地震，雖然各界慷慨解囊，將大量的金錢與物資投入災區。但中央、地方政府、民間團體各有其救災中心，物資與金錢配送雜亂無章，完全無法評估其救災效能。問題網絡的缺失，便是公共政策情境最易看到的現象，隨著全球化的力量不斷滲透進入網絡之中，政府面對的政策問題，將不僅是國內網絡的參與份子，更有許多來自國際上更多元與複雜的成員進入其中，政府如何克服問題網絡中容易產生的無政府狀態亂象，發揮公共政策執行的效能，實為一大課題。

（三）專業政策網絡

專業政策網絡是政策分析學派或經濟理性學派所強調的一種類型。其特徵是具有專業素養的一群學者專家，實際上參與政策的制定。由於仰賴其專業，因而在政策的穩定性與持續性上，都來得較其他網絡為高。但是也由於此一網絡太著眼於專業性，在與其他平行網絡的互動上，不但顯得自命不凡，而且有排他性，因此溝通障礙是經常出現的現象。專業網絡最大的問題是每位專業參與者，不僅是受限在資源的分配，而且也受限在意識形態（ideology）的糾葛中（曹俊漢，2001：152-153）。

C、政策網絡的結構與功能

在政策網絡的結構與功能方面，Waarden 認為政策網絡應包括有下列五項內容，分別是：一、網絡參與者（network actors）；二、網絡的功能（network function）；三、網絡的結構（network structure）；四、網絡文化（network culture）；五、權力與策略關係（power relations and strategies）。其中，一、二兩點對全球化衝擊下之公務執行有深遠影響。

首先，在網絡參與者（network actors）方面，參與者的數量決定了政策網絡的大小以及這個網絡的影響力。再者，參與者的類型影響政策網絡的特質。基本上，政策網絡的參與者都是個人，但個人的力量有限，必須以組織的力量才能達成目的。因此，我們可以認為網絡的參與者就是組織的

代表，而政策議題的形成就是許多的參與者，在網絡中發揮他的功能。值得注意的是網絡參與者在全球化下是否會產生新的行為者，而這對於政策與公務的執行會產生何種影響？其二，在網絡功能(network function)方面，網絡發揮的功能在構成溝通渠道，可能單獨或同時地表現數種功能。這些功能端賴參與者的需求、意向(intentions)、資源與策略。我們須注意，網絡結構的本身並沒有其本身的目標。只有參與者才依賴網絡，使其取得不同的功能。因此網絡的「功能」作用就像一座在結構與參與者之間的橋樑，為增彼此之間關係的強度。整體而言，「政策網絡」最重要的共同功能有下列數項：

- (一) 增進決策過程管道的疏通無礙；
- (二) 加速情報或資訊的流通，以利諮商工作能進行；
- (三) 透過協商程序，使政策資源和(或)績效可以相互交換，或從另外一個角度來看，是一種資源動員(resource mobilization)；
- (四) 如有其他獨立進行的參與行動，藉此同樣達到協調的功能；
- (五) 對政策形成、政策執行與合法化過程可以有合作的機會。

就網絡功能來看，其目的在達成政策之間的互信與互諒，而更重要的是更可藉此培養信心、信念與了解。就政策形成的過程而言，不能了解或無法建立互信，往往是其中的障礙，網絡可以建立這種政策溝通，而達成互

信的功能，是最為學者看重的地方（曹俊漢，2001）。

第三章 全球化下的國家治理模式

一、傳統治理模式

傳統治理模式與其說組織是原理所發展出來的，不如說他傾向於從實務中所演繹出來的。因此，傳統治理模式的特點之一為：缺乏知識基礎與行政治理動能。但此一制度卻在戰後數十年的經濟發展中，被樂觀地視為可以有效地使政府發揮解決社會問題的職能。50-70 年代的改革也僅止於技術更為理性化的努力（如計畫預算、成本效益分析等），但是隨著意識型態的逐漸趨同，經濟思潮與民眾想法亦逐漸改變，與此同時，對於什麼是好的政府？理想的公共行政為何？等議題也逐漸成為大家思考與組織改革的方向。瓦爾多（Dwigh Waldo, 1960）將公共行政比喻成「牧歌中的少年生活」，有許多認同上的危機，如政府的組織結構、管理與治理等許多概念都有待釐清。傳統模式並非單一完整的模式，而是由各種不同的概念所組成。因此，全球化為重新構築一個更為清晰的治理模式新藍圖，提供了絕佳的契機。

回顧傳統治理模式，可以整理出六大特點（許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘，2001：43-54）：

一、政治中立的文官：政治中立與「政治-行政二分」、「文官中立」等概念

相關。強調文官行使職權應獨立於政治認同之外，不應有特定的政治忠誠。身為文官或許有自我政治上的意識型態，但作為政府組織的一環，必須忠誠於合法的統治者。英美語系在人員任用上比較制度化，強調人員的專業能力與素質；而其他歐洲國家或開發中國家則較具有政治忠誠傾向。我國則因兩岸關係、台灣前途、統獨意識型態，而形成不同政黨間之競爭，除了「行政」之外，「政治」亦成為台灣國家前途與國家定位之重要議題。因此，「行政中立」在我國現階段政治發展中，不宜被拿來作為反對執政黨政策之藉口。此外，在「政黨政治」及「責任政治」之下，我國公務人員在執行「行政中立」時，事實上，很難在「行政」與「政治」下作一分為二的切割；

二、層級節制：官僚系統所慣用的管制模式是層級節制與法規命令。純然的韋伯式管理模式，從未在公部門組織內部發生作用（Wright and Peters, 1996），但利益團體對政府遊說所產生之「超負荷」理論現象，使得政府成為利益團體之代言人，其他組織性力量與權威卻在許多國家出現。此種利益團體透過國會或其他遊說團體影響政策之現象，在全球化下，似乎有變得更加普遍之趨勢；

三、常業化與穩定性：意指政府內部組織的常業化（permanence）與穩定性（Kaufman, 1967）。公務人員是藉由一種社會契約，給予其足夠的收入，以保障其職業的安全穩定——如日本的終身僱用制。

- 四、制度化的文官體制：文官體制的制度化，始於近代工業化民主國家，相較於此，過往的君主制或威權制度，人員的聘用往往由恩庇侍從的途徑或專業與酬庸混合；
- 五、內部管制：文官的倫理奠基於層級節制精神之上，公務人員對於上級長官服從的要求甚至高於純粹政治中立的要求。管制與課責可以說是傳統政府內部治理的核心；
- 六、平等：講求結果的平等。意即，公務人員運用相同的標準盡可能平等地對待其顧客，使每個顧客得到相同的效益。

上述六點傳統治理模式的特性，在今日已逐漸無法符合時代的需求，首先就文官治理的角色來看，文官中立已無法解決與解釋文官在政策與執行層次實際上有深遠的影響，「文官治理」這一概念似乎更能適切的詮釋文官所扮演的角色。在大多數現代國家中，文官對於政策影響的角色日益明顯。無論從政策的制訂面到政策的執行面，文官顯然地從事治理的工作，扮演政策制訂與執行的角色。其二，就層級節制來說，真正的層級節制從未曾發生在官僚體系中，而是在市場體系之中真正實行，然而政府引進資本主義講求經濟效率時，亦必須追求韋柏式民主的價值。一旦官僚缺乏基本的民主價值，僅在資本主義的邏輯下行事，容易導致將腐敗貪污合理化成追求行政效率之必要之惡。層級節制的另一層意義便是講求威權式的權力關

係，但是在現代社會中，特別是在民主的政府體制之下，國家對於社會穿透力之控制力量不若以往。在宏觀與微觀控制力普遍弱化的全球化社會中，政府政策的落實與法律的執行，都必須經由網絡來與社會磋商，並予以執行。⁴政府無法再以特定工具來遂行其意志或採取高壓統治。在治理的網絡結構中，治理已經變成一種議價和仲裁調節的過程，不再僅止於統治施行。

此外，新治理模式中對於人事體制與制度規範賦予更高的彈性，如企業型政府下的公務人員，被認為應秉持其專業智慧，透過更有效率的方式，摒除繁文縟節的羈絆，以極大化人民的利益。而這意味著政務官對於公務人員的制約逐漸減弱，與公務人員僅作為執行人員的身分區別日益模糊。因此，「行政課責」的監督將是未來的挑戰。目前所出現的新型態組織主要是以特定目標為導向，以跨部門的形式出現，強調組織的彈性與效能。如「虛擬組織」(Virtual organization)，其特質便是在於跨越政府組織之既定範疇，與體制上利益相結合，以作為連結每一個單一個體的工具。在全球化下的影響下，削弱了組織原有的凝聚力。由虛擬組織可以達到組織間而非組織內普遍地相互連結，從而抵銷了組織內員工對部門的依賴性。因此，未來在組織構層上將必須更為講求彈性與效能，在人員任用制度上則更加強調多樣化的僱用制，以解決永業化與穩定性所造成決策僵化、協商困難

⁴ 相關文獻，請參見：(Scharpf,1991; Kenis and Schneider, 1991)。

的窘境。

不過「去永業化」並不能視為一種萬靈丹，文官體制去永業化與多樣化的改革是否真能改變公務機關的弊病？則尚言之過早。從實際的執行面來說，如果政府的臨時雇員缺乏必要的訓練與民主價值的信奉，一樣不會對公務執行具有熱誠。其次，若改革並未真正改變貫穿整個文官體系的核心，則多樣化的聘任制與組織的彈性設置，難以期待發揮效果。最後在平等的特性上已不符合企業化政府的時代精神，在現今觀點下，如果能夠解除對官僚的重重限制，提高其裁量權，則顧客或能得到更好的服務(黃一峰，2004)。不過這具有高度的道德風險，因為此種作法將顧客的利益置於公務人員偶然的「正確」。因此如何在彈性與控制、民主與效率之間取得平衡點，將是新治理模式必須加以考量的課題。傳統治理模式的特性在過去時代中，也許切合舊時代的需求，但面對 21 世紀全球化浪潮，全球化力量對於治理的滲透日深，甚至掀起一股全球治理的學術討論，因此舊時代的信條與特性，在今日雖仍有因襲，但亦必須有更多的創新，以符合時代情境。

二、全球化對傳統治理模式的衝擊

傳統行政管理模式在對抗幾次世界大戰、解決經濟蕭條問題、與滿足社會極具擴張的需求方面，都發揮了重大的功效，但何以如今卻從「功名赫赫，淪落為低庸無能」呢？(from hubris to helplessness)(Downs and Larkey,

1986)。筆者以為，其最重要的原因莫過於全球化的影響。首先全球化使得環境急遽變化，這是被認為最容易解釋政府治理結構變革的原因。在經濟全球化的體系或國內經濟發展遲滯下，各國莫不渴望降低成本以提昇國際競爭力，這使得政府著手進行組織與人事改革。

不過單從經濟面來分析可能過於化約了問題的複雜性。經濟問題真的是關鍵的解釋變項嗎？從戰後的經濟或經濟蕭條的狀況下，政府的角色更為吃重，然而即便在經濟不理想的情形下，政府也未必要回應經濟績效的問題。因此最根本的問題還是在於政府對於問題的解決能力下降，或者就左派的觀點，政府已喪失其治理的角色，為權貴所俘虜，反而管制窮人服務權貴（regulating the poor）（Piven and Cloward, 1993；Squires, 1990）。換言之，政府對於經濟、社會的控制與管制能力，隨著全球化的深化而逐漸下降（Mayntz, 1993；Kooiman, 1993）。全球化之下，國家進行同質性的統合能力下降，使得社會和政治異質性逐漸加大，因此福利國家矯正市場能力減弱與重分配能力降低；其次，由於族群異質性的擴大，增加社會緊張與對立的關係；其三，政府能夠進行管制的政策工具越來越有限，並且政府面對議題所能夠議價的空間變小，經濟議題凌駕於各種議題之上，使得政府解決衝突的議價機制運作空間受到限縮，政府扮演資源分配仲裁者的穩定結構已經逐漸式微。

誠如前文所述，新時代之下舊的治理模式必須改弦更張，但也必須認知到新的治理結構，不必然優於傳統的文官模式。每種治理的結構都有其內在矛盾，應該予以認知與注意。否則將變成一如賽蒙所提「行政諺語」（proverbs of reform）（Kaufman, 1978；Peters, 1996）的老問題。更重要的是新的治理模式必須考慮各國不同的政治脈絡，而非假定此種模式可以「一體適用」（one size fits all）。

第四章 全球化對政府與公務人員產生之衝擊

與全球治理觀念

綜合瞭解上述全球化理論之後，我們認為全球化至少將為國家機構與公務人員帶來下列正面與負面衝擊。

一、在正面衝擊方面

首先，以服務為導向的企業型政府，為全球化發展的預期結果。在全球化時代中，人民不僅是政府服務的對象，同時也是市場的消費者，政府也從過去管理導向一變為服務導向。Osborne and Gaebler（1992）則在 *Reinventing Governance* 一書中，提到以企業精神來改革政府，同時也提出「掌舵而不是划槳」的信條。質言之，企業型政府的公務人員被期待秉持其專業智慧，透過更有效率的方式，摒除繁文縟節的羈絆，以極大化人民的利益。而這意味著政務官對於公務人員的制約將逐漸減弱，而公務人員僅作為執行人員的身分，而不具備政策責任的觀念，亦將在「行政課責」與「行政經理人」的觀念下，受到挑戰。因此，「行政課責」的監督將是未來的挑戰，而公務人員也必須以服務為導向的企業化經營認知來處理公務。

其次，全球化過程正形塑著一個電子化政府時代之來臨。全球化的一大特色是一個資訊化時代的來臨，政府的操作與溝通逐步進入電子時代（e-

時代)。公務人員必須增強一己的資訊技巧與能力，以跟上全球化下快速變遷的資訊時代。資訊化社會的來臨，不僅代表政府擁有資訊掌控力，同時意味著多數人民也擁有能力去應用資訊。對政府來說，人民能便捷掌握資訊對政府施政是一項利多，公務人員傳達政令也將相對方便與有效（宋學文，陳鴻基，2002；曹俊漢，2004：7-8）。

二、在負面衝擊方面

全球化時代下，政府所規劃之本土化政策可能會因「全球在地化」之現象而受到破壞，因此，政府之本土化政策與全球化政策可能出現相互排斥現象。於是，公務人員必須在所謂的「全球在地化」與「在地全球化」的雙軸座（Giddens, 1990; Robertson, 1992; Bech, 1994; 宋學文，2001：11-12; 宋學文，2004b）中努力因應與調適。「全球在地化」是強調一個普遍現象之在地化（indigenization）或特殊化（particularization）；「在地全球化」則強調某種特殊事務或現象之普遍化（generalization）。為了有效將上述之「全球在地化」與「在地全球化」的觀念經由政府公務部門之運作而落實體現其精神，我們認為「全球治理」的概念應內化為公務人員執行公務時之基本原則。但什麼是全球治理？

Rosenau and Czempiel (1992: 5) 在 *Governance Without Government* 一書中指出，「治理指的是一種由共同目標支持的活動，這些管理活動的主體未

必是政府，也無須依靠國家強制力量來實現」。全球化的發展使得主權出現弱化的趨向，但並未排斥主權的存在。換言之，公務人員不再是統治，而是「治理」(to govern)，而治理也不必以公權力做後盾（曹俊漢，2004：13）。

綜上所述，在全球化的時代下，全球化治理觀念的形成，將對國家公務人員的治理方式產生許多衝擊與影響。茲分別臚列論述於後：

- （一）國家在全球化下將在某些政策上出現主權互享，而非主權獨占的情形，但國家仍是主權的代表者，國與國在處理共同公共政策時，出現相互治理聯結的紐帶（link），這種趨勢有利不同國家共同問題的解決（宋學文，2001；曹俊漢，2004：14）；
- （二）在全球治理的理念下，各國強調市場的策略與服務為取向的運作體系，以取代公共行政傳統官僚體制的行政命令與控制。市場策略強調有效性（effectiveness）、責任性（accountability）、回應性（responsiveness）、參與（participation）、競爭性（competition）、服務性（service）與公平（justice）（宋學文，2003b；俞可平，2003）；
- （三）中央與地方權力分化、職權調整的形勢更明顯，有利地方自治、自主意識與對外關係的強化與提升，分權化是全球治理的重要特徵（曹俊漢，2003）；
- （四）治理的權力中心不是完全來自政府，同時也擴散到政府以外的非政

府民間團體或非政府組織（NGOs），共同在平等的基礎上相互合作，共同對關切的問題參與解決，公務人員必須了解到公民社會對於政策制定與執行之重要性或功能性，是不低於政府的角色的（宋學文，2003a；Wilkinson and Hughes, 2002）；

- （五）政策制定共享容易造成權利與義務的模糊，政策制定方面若出現權責不清、責任歸屬與認定的紛爭，易造成政策執行效力不彰，不利全球治理的落實（曹俊漢，2003）。

第五章 全球化時代各國公務人員晉用管道之研究

全球化時代下，公務人員的晉用方式必須做適度的調整，方得以應付快速變動的世局。現階段我國公務人員的晉用方式，主要為中央舉辦全國性與地方性國家考試，⁵錄取後再經由實習訓練任用之，晉用管道十分僵硬，基本上還是以筆試成績為主要甄補依據。現有公務人員的晉用方式的缺點，主要在於無法有效引進真正需要之多元民間人才；對於以技術水準取勝的專才，亦無形中限制其服務公務部門的機會。要如何改善現存缺點，迎接全球化所帶來的挑戰，作者以為藉由吸收學習民主先進國家的經驗，是很好的方式。正所謂「他山之石、可以攻錯」，茲整理英國、美國、法國、德國、與日本等五大先進國家的公務人員的晉用方式於表一，希望能對我國公務人員的晉用方式，產生匡弊補缺的效果。

表一、公務人員多元晉用管道

國別	公務人員晉用管道為何？有無多元晉用管道？	晉用管道，係由中央政府統一辦理，或由各機關自行辦理？	政府機關內是否有契約性人力之運用？其相關制度為何？	政府機關與民間企業有無辦理人才交流？其相關制度為何？
英國	基本上係授權由各機關依其業務需求自行訂定晉用方式，且其晉用管道	一、高級文官任用由中央統一辦理，一般公務員均由各機關自行辦理。 二、辦理方式以	一、契約性人力運用為政府機關晉用公務員管道之一，如政	為彈性用人、擴大公務人員視野並提昇其能力素質，鼓勵各部會與其他政府機關、民間機構、非政府組織、甚至他國相關機構建立人員交流制度。

⁵ 如高考、普考、以及各種特種考試。

	極為多元，以求彈性晉用人才。	考試、甄選等為之，惟均須符合公開、公平競爭及考量各該職位能力需求標準等原則。 三、另有「快速升遷度」，在此制度下之公務人員享有快速之升遷管道、也較有機會進入高級文官之列，惟其要求條件亦較一般晉用之公務人員嚴格。	府高級政策幕僚即屬其中之一。 二、近年來政府加強引進民間企業人才進入高級文官之列，亦屬契約性晉用。 三、因公務人員晉用管道之多元化及各機關用人之彈性化，有關契約性人力之範圍實難界定。	
美國	常任公務人員晉用，除中央情報局、國務院外交人員、美國郵政局及聯邦調查局及其他依法須以考試方式晉用外，其餘之公務人員多係以申請方式錄用，另亦有政治任命人員。	視各機關預算編列情形而定，有由聯邦人事管理局錄用者，亦有各機關自行錄用者。	政府一般較少運用契約性人力，惟若工作需要，常委以外包方式辦理。	公務人員工作一定年限後，可請假（如一年）赴企業界或學界工作，惟須離職，政府不為其保留職務，重返聯邦政府工作時，須重新申請職務。
法國	一、參加公務員資格考試為擔任公職之唯一管道。 二、軍、公、	一、公職人員考試係由國家行政學院（高階公務員）及各部會自行辦理	一、公職人員考試僅招考傳統專業項目之文官。 二、至電腦、	公務人員可申請留職停薪至民間企業任職，留職停薪期以不超過五年為限，五年期限屆滿後，可選擇復職或辦理辭職以繼續留在民間企業。

	教職等類公務人員不得互相借調。	(普通公務員)。 二、地方政府部分則由國家公訓中心辦理。	會計、維修工等特殊專業人員皆另以短期或長期契約聘僱人力，該等契約性人力約佔全部公務員人數之二成。	
德國	一、高等公務員大多為德國大學畢業(相當我國碩士文憑)以上者，通過參加各機關甄試者。 二、中等公務員大多是參加德國聯邦公共行政專校培訓並通過考試者。	由各機關自行辦理。	政府機關內有契約性人力之運用，如專業領域人才等。	如安排民間企業優秀人士至公務人員培訓或進修中心講習、安排公務人員至民間企業實習等。
日本	一、國家公務人員之晉用，依「國家公務人員法」第二十七條平等錄用之原則及第三十三條成績主義之原則，舉辦公開公平競爭之考	一、國家公務人員：由各部會錄用人事院晉用考試合格。 二、地方公務人員：由各地方政府自行舉行考試，並晉用。	在個人基礎上，政府或政府機關與外國人有契約晉用人員，如國立大學之教師及負責研究之公務人員。	「官民人事交流法」(自二〇〇一年三月起實施)規定，官方派遣人員至民間企業進行人才交流，亦可錄用民間人士進行交流，原則上以三年為限，最長不超過五年。

	試（現在約有十四種）。 二、特殊專業領域（教育、醫療、海事），若具有國家資格（如醫師、護士、船員等），則採實際能力考試（考核方式多採面試、論文等方式）來晉用。			
--	---	--	--	--

資料來源：世界各國及大陸地區人事制度簡介，行政院人事行政局編。台北市：人事行政局。民國九十二年，頁 15-19。

從表一，我們可以看出，上述英、美、法、德、日五個先進國家之公務員之晉用方式與管道，事實上，已反映了全球化時代下之「多元」與「彈性」原則。但我國在此人事制度上，則因考試制度而有較多的約制。其中，最重要的是「考試用人」，並非必須廢除，而是與其他配套措施兼用，使得「考試」並非「用人」之唯一途徑。針對此點，則有賴相關人事法規、制度之配套調整。

第六章 全球化時代各國公務人員訓練進修制度之研究

全球化時代下，公務人員的訓練進修制度必須做妥善規劃，方得以應付挑戰。茲整理英國、美國、德國、法國、日本、韓國與新加坡等國家的公務人員的訓練進修制度於後，⁶希望能對我國公務人員的訓練進修制度，產生新的啟示。

一、英國

高級文官的初任考試，是以一般學識能力與通才教育為基礎，但任職後的工作表現，則須藉歷練各種專業知識、技術能力，始有助於達成工作績效。一九七〇年英國設立「文官訓練學院」，即有助於文官職前訓練與在職訓練的規劃實施，更逐步加強一般類行政級文官之系統化訓練課程，如一般行政、管理技術、訓練技巧、國際關係、政府法令、社會政策、會計、統計等學科的講授研討。

一九八〇年代後，英國為使行政通才與專業人才之學術技術相互交流，更以不同訓練方式加強人才的培育，包括國內進修、國際觀摩考察、專業課程舉辦、以提高人力素質，並實施「文官管理發展方案」，積極培育具潛能且優秀之人才。一九八八年復有「新階段革新」，以同時增進機關效率及人力素質，更能提昇文官才能與素質。

在中階文官方面，英國亦重視中下層級的文官訓練，如十八歲以下的低層級員工，得以繼續選修學校課程完成進修（如每週一天），一般員工亦得在各機關參與研究發展項目，以資歷練，對於增加文官工作知識與改善

⁶各國公務人員訓練進修制度的資料來源，請參見：(1)（行政院人事行政局編，2003：42-46）；(2)（彭錦鵬，1998）。

工作態度頗具效益。

至於訓練委外部分，英國在政府機關外設置公益性法人機構，其組織成員大多來自政府裁員的公務人員，政府以契約方式將大部分業務委託此等機構辦理。

二、 美國

美國為因應環境需要，自一九三〇年代起即重視訓練進修制度等人事措施，一九三七年紐約州率先設立「公務訓練局」，從事地方公務人員的訓練，一九三八年文官委員會從事規劃及實施聯邦公務人員訓練方案，一九五八年通過「公務人員訓練法」，一九六八年設立「聯邦行政主管訓練學院」，一九七〇年通過「政府機關人事法」加強聯邦與州市政府公務人員之訓練，一九八〇年代繼續加強人力發展體制。

此外，為加強高級人才的培育，「聯邦行政主管訓練學院」開辦系統化的領導課程，人事管理局並在所屬十個分局區域設有「訓練中心」，訓練班次與內容極為廣泛，另加上各行機關自辦之內部訓練，每年受訓人數近百萬。美國因深自警惕機關組織知識落伍的病態，故強調人才培育與人力發展是持續不斷的歷程，亦需要組織環境的歷練與工作態度的改善，人事管理局因此在一九八四年提出「管理才能發展方案」，分別闡述行政機關主管層級所需管理才能，並說明研習發展的過程。

美國公務人員訓練計畫除法規完備外，尚有強力的行政支持，主要原因包括主管人員之支持、配置專業訓練發展人員、注重效益與實用、部際訓練採收費制、訓練機構多設在郊區、管理發展訓練為期一至二個月、教學人員多為專任等幾項因素。至於訓練委外部分，美國除高階主管培訓外，

政府已將訓練業務全部外包，並與民間企業或社團建立策略聯盟及合作協力的方式。

三、德國

德國自十八世紀起建立文官制度初期，除重視公務人員考試，更特別重視訓練與培育，尤其是高等文官須有法學等政、法知識之大學水準外，實習期間還長達一至三年，之後又舉辦考試，及格後始正式任用，進入政府機關，正式成為公務人員後，又常有在職訓練，訓練期限長、方式多，其嚴格並不亞於考試。德國聯邦政府在一九五二年六月公布的「公務人員訓練與考試條例」中更明確規定，公務人員皆須施以相同的職前訓練，除法律知識外，尚包括其他社會科學（如行政管理）。德國公務人員因此在任職前後接受嚴格的考選、漫長的實習、不斷的訓練，雖已具備豐富的學識技能基礎，但也易養成馴順的官僚性格，所以優異的素質及偏於保守的態度，是德國文官的特質。

德國聯邦政府並無公務人員統籌機關，由各邦自行成立甄選委員會，以學歷、工作經驗等審核晉用公務人員。一九六九年成立「聯邦公共行政學院」，為德國中高級公務人員訓練主要機構。另於一九七九年由德國內政部成立的「聯邦公共行政專科學校」，主要為培育聯邦政府各部門上級職非技術性公務人員，另亦辦理受委託公務人員之培育、晉升訓練，從事實用的專業教學以及管理科學之研究發展等任務，合計訓練期間為三年，共分六個階段，該院並在各地設有十個不同專業訓練之分院。另德國公務人員帶薪教育假，期限為每年五日至十二日（折合時數為四十至九十六小時）。

至於訓練委外部分，德國政府將公務人員培訓，委託大學院校或民間管理顧問公司辦理，民間的企業團體也提供公務人員所需的教育訓練課

程，政府可以向這些民間企業的教育訓練機構訂購某些（研討）課程。

四、法國

法國對公務人員的訓練極為重視，種類甚多，其中國家行政學院、行政人員訓練中心及工業技術學院，都扮演重要的角色。

法國由國家行政學院掌管高等文官之考選與訓練。公務人員訓練種類主要有五種，一是準備考試訓練，由公職或是行政改革部主辦，其目的是使現職人員有更多考試錄取的機會；二是職前訓練；三是任職後的訓練，此項訓練雖不普遍，但是訓練後，可在職位上獲得晉升的權利與機會；四是輪調訓練，使公務人員獲得新知並擴大視野；五是詳細的教學訓練，可分為實習及學業研習兩階段，修業年限為兩年至兩年半。第一年為實習階段，主要由國家行政學院實習教務長負責辦理，係派往中央、地方機構或是海外相關機構內實習，以獲得行政機驗及接觸民眾之機會。第二年為學業研習階段，研習生被分派至國內外公營機構實習三個月，研習課程包括政府與企業、行政技巧、現代管理及工作方法，其目的在使研習者具備實用之行政技能。訓練期間的實習、考試成績即為之後工作分發、退訓之依據。此外，尚有技術學院辦理各種專業技術人才之訓練課程。

整體而言，法國公務人員訓練制度之優點在於：（一）訓練過程極為嚴格，使公務人員素質優異，能符合行政機關之需要；（二）訓練內容以實用、通才知識為主，專業技能居次，故國家行政學院所培育者，多為出路廣泛的行政通才。至於缺點則為：（一）國家行政學院的訓練體制，係屬上層社會階級取才任官的方式（故有貴族學校之稱的巴黎政治學院畢業生錄取人數佔多數），無法適應當前開放社會的文化取向；（二）此種訓練體制，乃建立在考試的基礎上，故無意考試或是屢試屢敗者註定無法升遷，影響若

千人員的士氣。

至於訓練委外部分，法國政府將法律類、財經類、人力資源管理、溝通協調、歐洲事務類及時事分析類等研習課程，委託各大學或其他人力培訓機構策劃辦理，或委託私人訓練機構，提供公務人員學習課程與場所。

五、日本

訓練與進修制度，日本稱為「研修制度」。人事院內設有「公務人員研修所」，承辦參加上級甲種考試職前訓練以及中上層級主管訓練業務，每年訓練人數約數千人，其中尚不包括各機關自行辦理訓練人數。訓練內容則包含職前訓練（新進人員研修）、在職訓練（如中上層幹部研修、中層管理監督者研修、及一般中堅職員研修、專門研修、養成研修）。又近數十年來，政府公務人員派往國外進修已逐漸增多，稱為「在外研究員制度」，由各機關推薦，再由人事院考試後，選派至歐美各國研習進修兩年，可修讀碩士學位。短期研修人員則以六個月為限，依一九九一至一九九二年資料統計，歷年來已派遣五百七十六人分別前往國外政府機關、國際機關及研究所從事短期研修，至國外長期研修人數計有三十五人。

至於訓練委外部分，日本政府除將部分公務人員訓練委託學術教育機關辦理外，亦採與民間企業或團體交流方式辦理。

六、韓國

韓國公務訓練始於一九四九年「國家訓練所」的成立，一九六三年擴大編制，由韓國中央政府總務處設「中央公務人員教育院」，為公務人員訓練之統籌機構。另有十個地方公務人員訓練機構，負責訓練地方公務人員及中央在各地區分支機構的公務人員。中央各有關機關並自行設置二十三

個專業訓練機構，為執行專業、科技的訓練計畫。

韓國公務人員的訓練與升遷是密切配合，訓練成績由「中央公務人員教育院」分送受訓者之服務機關，列入人事資料，為升遷、調派工作之依據，如普通公務人員升職時，訓練成績佔百分之二十，因此大多數公務人員樂意參加訓練，努力學習與表現，爭取好成績。另依公務人員訓練法規定，訓練成績以六十分為及格，不及格者須再訓練一次，之後仍不及格，將送公務人員懲戒委員會議處，通常為免職處分；成績優異者予以表揚。

七、新加坡

新加坡由「公務人員訓練學院」負責公務人員之訓練事項，其訓練進修內容包括考察補助及訓練課程等。主管訓練之機構每年會要求各部提出訓練計畫，內容大致有訓練期間、訓練人數、訓練理由（為取得晉升資格、或為使用新技術）、訓練層次（大學教育訓練、實務訓練）、訓練人員職等、前往受訓的地區或國家，均須預先提出詳細之計畫，以便訓練機構按情形辦理，計畫核定後，即通知受訓官員作積極準備，參加受訓人員並有應盡義務及須注意之事項，待訓練完畢，須繳交心得報告，並對公務效率提出改進建議，以便政府參酌辦理。另新加坡公務人員每年終身學習時數為一百小時。

在訓練委外部分，新加坡政府將部分公務人員培訓業務，開放給新加坡管理學院等民營訓練機關及國立新加坡大學，國立南洋理工學院共同參與。

以上所討論各點為英國、美國、德國、法國、日本、韓國與新加坡等國家訓練進修制度的特色，他山之石可以攻錯，我國之公務人員訓練進修

制度如何改革，或可從中得到若干啟發。

第七章 全球化對我國公務人員公務執行 之潛在挑戰

全球化對公部門的衝擊是直接而明顯的。在全球化時代尚未全面開展時，公務人員在執行或推動政策與公務時，模糊的灰色地帶或許較多，因為公務執行的過程中從投入（input）到產出（output）並不見得完全透明。然而，在全球化全面開展的階段，透明度（transparency）的提升幾乎是勢所必然。因此，政府與公務人員能否正確看待全球化的挑戰並予以因應，便會影響到公務執行的成效以及人民對公務人員的整體觀感。整體而言，我國公務人員面對全球化之衝擊，在公務執行上至少面臨下列五項挑戰：

（1）公務人員國際知識不足，以致於誤以為「公共行政」只會涉及國內政治，從而缺乏國際觀相關知識；（2）公務人員對「全球治理」觀念與相關之國際組織與規範的認知與接軌能力不足，以致於影響公務執行；（3）公務人員外語能力與國際知識不足，以致影響公務執行；（4）公務人員任管道彈性不足，而阻礙公務執行；（5）全球化時代帶來的文化衝擊與新的公務績效評估思維，可能對公務人員之公務執行產生挑戰。以下將針對上述諸項公務執行上公務人員所面臨之挑戰，逐一分析說明。

一、公務人員國際知識不足，以致於誤以為「公共行政」只會涉及國內政治，從而缺乏國際觀相關知識。

「公共行政」一詞給予人的印象，多為在體系之內的協調或執行政策。植因於此，除了涉外事務相關部門之公務人員應該具備較完整之國際知識外，其他領域之公務人員可能會認為其工作範疇之「公共行政」應只涉及國內事務的層面。事實上，公務人員在全球化時代下，一方面面對著世界日趨整合為一體，必須在執行公務時考慮原本不屬於其工作範圍，甚至是國外的事務，以利國內行政或公共政策與國際接軌。⁷另一方面，全球化時代的來臨，雖然國家的傳統界限不必然因此打破，但公務人員在處理公務時卻必須跨出原有管轄領域，面向國家範圍之外的全球事務與不同民眾，才能因應「全球在地化」與「在地全球化」之挑戰。在全球化的時代下，或許公務人員工作架構一時間不易見到太大的波動，但工作範圍實質上卻已蘊藏迥異以往的內涵，而必須以全新的視野加以因應。

此外，國內對公務人員的培訓及在職訓練，多侷限於國內事務層面，甚少觸及「全球化」之相關議題，長期下來，我國公務人員在專業領域上多有國際知識不足以及較缺乏國際觀的共同缺點。要針對此項挑戰予以突破，我們認為應採取由上而下的漸進改革模式。換言之，由中央機關至地方機構，如何使各級政府與公務部門之領導主管，對於全球化知識的訓練工作更加重視與獲得高度共識，應是值得努力的目標。又如，國際關係、

⁷ 例如在處理跨國日新月異的經濟犯罪、走私、或人蛇等司法案件，以及近年來逐漸興起的新型態網路犯罪行為等事務時，公務人員在執行上述公務時需考慮國外的法律規定，方能有效執行公務。

國際組織之介紹、非政府組織、外交與國際經貿關係之說明、外語翻譯機構之編制及人才之養成等，皆為未來中央與地方必須加強之重點。如果政府訓練機關的主管都能用心加強這方面的訓練，透過各種機會針對全球化議題進行講習，並注意強化訓練教材和機動調整訓練課程內容，相信應可以達到有效的訓練目的，使公務人員能從容應付全球化時代所帶來的嶄新挑戰。

二、公務人員對「全球治理」觀念與相關之國際組織與規範的認知與接軌能力不足，以致於影響公務執行。

公務人員在調整心態並跨出原有工作範圍之後，還必須對「全球治理」觀念進行瞭解與實踐，並注意台灣做為一個主權國家，在全球化時代中應具備之角色定位。全球化時代的來臨並不意味國家的界限就此打破，國家機器在現階段仍存在並有效運作。過去公務人員在解決某項問題時，可能只須考慮本國的法律規定並依法行政，便可依我國的政策需求及國家利益制定政策與解決問題。然而在全球化的時代之下，公務人員解決問題可能還必須考慮外國政府、國際組織、非政府組織，甚至非營利組織（NPOs）等眾多不同單位的意見及可能之後續反應。質言之，全球化衝擊下，如何深化公務人員對「全球治理」觀念的正確瞭解與積極實踐，並有效迎接暨解決紛至沓來的挑戰，基本上是公務人員在未來處理公務上所必須具備的

認知（曹俊漢，2004：2；Rosenau and Czempiel, 1992）。

全球化除了牽涉到上段述及之全球治理觀念的正確瞭解與積極實踐、國家的界限日趨模糊卻仍持續存在、以及主權觀念的微妙調整外，對公務人員而言，全球化時代的來臨還牽涉到全球競爭（Global competition）下的市場化時代（The Age of Marketization）的到來（Wilkinson and Hughes, 2002）。在全球化時代來臨之前，部分公務人員的工作態度可能是抱持著「多做多錯、少做少錯、不做不錯」的心態來執行公務。換言之，把「分內」的事情做好，成為公務人員執行公務的最高準則，影響所及，公務人員的工作效能便有逐步固化、僵化的現象，而無法和商業社會中，事事要求效率與競爭的全球化社會產生同位銜接。因此在心態上，如何使公務人員有效認知全球化時代的來臨，將導致國家競爭面臨迥異於以往的嚴峻，進而能產生自我激勵，以迎合全球化時代中所要求的公務人員須具備的迎向競爭之正面心態，恐怕是我國公務人員在未來必須要剴切體認並身體力行的。就此，筆者認為除了透過前揭之改革公務機關在職訓練的課程內容與機動加入最新全球化相關議題之外，更重要的是，如何使各級行政機關中的公務人員起而力行「全球治理」的概念，或許更為重要。質言之，過去只要一談到「全球治理」的相關工作，多數公務人員皆把目光焦點放在中央各部門行政機構，至於地方行政機關，則受限於業務的直接相關性、相關人才的欠缺、以及財務預算的限制，基層公務人員普遍認為「全球治理」

概念思維，在某個程度上是遙不可及的。

然而，這個認知恐怕是公務人員亟待更改的心態——為何地方及基層機構不能針對有利於己之全球治理事務主動出擊？為何地方一定要事事仰賴中央機關的指導與政策規劃，才能有效運作？事實上，最近發生在若干地方政府的案例，已揭示「地方走在中央之前邁向全球治理」，或是「地方跳過中央主動向全球出擊」的成功經驗。例如，在沒有獲得中央部會（農委會）的授權與建議下，雲林縣政府與雲林農產物流中心公司已跳過中央層級，直接以地方政府的人力及資源，自創「High 客」品牌蔬果脆片禮盒，並將成品外銷日本與美國，刻正與菲律賓、香港、澳門、與荷蘭等國或地區接洽經銷與合作事宜（王建訓，2004）。眾所周知，雲林縣是我國蔬果的主要產區，在我國加入 WTO 之後，外國農產品叩關對本地農民造成的競爭壓力不言可喻。因此，除了強化傳統上國內的產銷系統，全球市場如何有效開拓與經營？乃成為農業是否能在未來永續經營並生存的關鍵因素。在中央政府農委會方面，固然有若干輔導方案，來協助各地區的農業發展，但地方政府亦應針對地方特色，努力向外拓展新市場，方能有效克服全球化帶來的挑戰。雲林縣政府的努力值得肯定，但據筆者了解，地方政府仍有力有未逮之處，諸如國際法律人才的欠缺，使得在簽訂國際合作條約時，無法快速進行法律工作的完成；國際談判人才的欠缺，則使得我方的有利

籌碼，不能全面施展，進而影響我方利益。

最後，民選首長和地方基層公務人員對工作目標的認知差距，亦是能否成功因應全球化下全球競爭壓力之關鍵。就勇於任事的民選首長而言，唯有把握住每項機會，積極地把地方特色或特產透過全球行銷的方式向外推銷，以造福地方產業、活絡地方經濟，並有效因應全球化帶來的挑戰。然而，對地方基層公務人員來說，在心理認知上這些民選首長所積極推動的新工作項目，卻可能被視為額外的工作負擔。尤有甚者，這些民選首長的政策可能遭到基層公務人員之消極抵制，或是以「上有政策，下有對策」的心態予以敷衍應對⁸。換言之，對基層公務人員而言，其日常處理的行政庶務大致不脫地方層級工作。在此情境下，全球化的衝擊與全球治理的實踐，對基層公務人員來說可謂距離遙遠。因此，如何幫助基層公務人員建立正確觀念，並培養勇於任事、面向挑戰的工作心態，恐怕是突破既有行政效率的關鍵所在。

前揭所述諸項問題，都有賴中央及地方共同合作，以使全球治理的實踐，能從中央到地方全面開展。此點亦即本研究計畫先前所述，將「政策網絡」落實在實際政治中之意涵。

⁸ 呂育誠於中國政治學會年會評論本期末報告時，提出其於 2004 年夏季觀察雲林縣基層公務人員面對民選首長交辦之新工作項目時，常有此類情況發生。中國政治學會年會，民國 93 年 9 月 18~19 日，台南成功大學。

三、公務人員外語能力與國際知識不足，以致影響公務執行

我國現階段國家公務人員考試除了外交領事人員及僑務行政人員需應考國際現勢之外，其他如高考、普考各類科、基層人員特考，乃至各種不同類型的特考考生，都無須準備國際情勢相關科目。長久下來，公務人員在進入政府門檻時，便已不見得具備國際情勢知識。此外，英文被列為高考、普考、特考等不同層級考試中，列為必考科目者僅有 26 種⁹。國家考試應考者若是於參與考試時不需準備國際情勢與英文，成為公務人員後工作範圍又極少接觸相關事務，外文能力及國際知識的薄弱恐勢所必然，無法應付全球化時代的挑戰。此外，公務人員中外語人才匱乏也會產生若干弊端。舉例而言，中央與地方各級政府常常在年度預算中編列「出國考察」之相關費用；但在出國考察中，各級政府常委託旅行社辦理相關出國考察事宜，並無外語或考察專業人員隨行。於是許多「出國考察」業務，成了

⁹ 應試科目名稱為英文之考試類科如下：一、高考三級第二試：公證人；二、身心障礙特考三等考試：圖書資訊管理；三、身心障礙特考四等考試：新聞廣播；四、司法特考三等考試：檢察事務官偵查實務組；五、調查特考三等考試：電子科學組；六、國際新聞特考三等考試：全部科別（除國際新聞科外）；七、外交特考三等、四等及五等考試：全部科別（除三等外交領事人員外）；八、國安特考三等考試：資訊組、電子組、數理組；九、地方政府特考三等考試：新聞編譯、圖書資訊管理、博物管理；十、地方政府特考四等考試：新聞編譯、新聞廣播；十一、關務特考三、四、五等考試：全部科別；十二、民航特別考三、四等考試：飛航管制、航務管理、飛航諮詢、航空通信；十三、郵政特考佐級：全部科別；十四、電信特考高員二級、高員三級、員級：全部科別；十五、電信特考佐級：業務管理、線路、電信、機務；十六、水運特考高員三級、員級：全部科別；十七、水運特考佐級：業務管理；十八、鐵路特考高員三級：人事行政、人事查核、會計、事務管理、運輸營業等；十九、鐵路特考員級：人事行政、人事查核、會計、事務管理；二十、公路特考高員三級、員級：全部科別；廿一、港務特考高員三級：業務管理、人事行政、人事查核、會計、事務管理等；廿二、港務特考員級：人事行政、人事查核、會計、事務管理等；廿三、薦任升管等考試：法院通譯、空運管理、外交行政；廿四、郵政升資考試員級：資訊管理、資訊處理；廿五、電信升資考試員晉高員級：全部科別（除建築工程及土木工程外）；廿六、警察升官等考試警監考試：外事警察人員。

「公務人員」以「考察」之名行「觀光」之實之最佳範本，多年來浪費大量公帑。因此，在全球化日益迫切下，各級政府加強對「外語」及「國際事務」人才之培訓或晉用，已成為提昇政府競爭力之重要考量。

要解決此項問題，大致上可以從考選制度方面著手改善，例如順應國際潮流，採用彈性授權的方式，由各級政府根據其用人需求，採用比較彈性的考選方式（如約聘僱的方法）來甄選合適人才。我國目前國家公務人員考試中，考選分發制度比較缺乏各個部會在用人時的參與權和決定權，未來應該可以從這方面來加以改進。

測驗外語能力的考試在技術上和制度上，現階段已發展成熟，諸如全民英檢、TOEFL、TOEIC、以及 IELTS 等考試，都深具信度和效度。在國際知識方面，則可以從公務人員考選科目門檻予以臚列要求，並強化在職訓練改善之。公務人員的考選科目，不論是在何種層級、考試階段、或考試類科等，都可以考慮加強對於全球化知識的要求。至於在職訓練的強化，前揭已談及各機關應加強這方面的訓練，透過各種機會針對全球化議題進行講習，並注意訓練教材的強化和訓練課程內容的機動調整。如此透過多重管道的加強與彌補，我國公務人員的素質方能趕上全球化潮流，迎接艱鉅的挑戰。

四、公務人員任用管道彈性不足，而阻礙公務執行

全球化時代下，公務人員的晉用方式必須做適度的調整，方得以應付快速變動的世局。現階段我國公務人員的晉用方式，主要為中央舉辦全國性或地方性國家考試，錄取後再經由實習訓練任用之，晉用管道彈性稍嫌不足，基本上還是以筆試成績為主要甄補依據。現有公務人員的晉用方式的缺點，主要在於無法有效引進真正需要之多元民間人才，若從全球化視野下政府部門急需引進的專才標準衡量之，許多人才無形中被限制住其服務公務部門的機會。要如何改善現存缺點，迎接全球化所帶來的挑戰，實有待大規模的全面改革。

舉例來說，我們在 2001 年加入 WTO 之後，急需大量國際經貿人才、多國語言口語翻譯人才、商業文書翻譯人才、國際法律人才、以及國際談判人才等。然而在現階段我國公務人員的晉用方式、待遇與速度上，似乎無法完全滿足上述人才需才孔急之要求。如何將公務人員晉用方式予以鬆綁，在若干領域上得以彈性引進民間人才，是考選機關必須面對的問題。

五、全球化時代帶來的文化衝擊與新的公務績效評估思維，可能對公務人員之公務執行產生挑戰。

一般而言，全球化時代下的公務人員，除了必須面對上述四項挑戰之外，還必須面臨不同文化層面的挑戰與洗禮。不少學者將全球化視為西方化（Westernization）或美國化（Americanization），並據此就全球化的潮流下對文化之影響，提出論辯與反思（曹俊漢，2003）。換言之，全球化背後所潛藏的文化價值，公務人員是否必須一併接受，方能有效執行公務，遂成為值得關心注意的議題。公務人員面對全球化時代的來臨，不只須思考在行動與執行層面如何因應調整，更重要的是，公務人員亦必須思考如何將全球化背後所蘊含的文化體系，巧妙的與本土文化做鑲嵌結合，使兩者相融適應。譬如，目前我國為了突破外交孤立，如要應用「海洋立國」、「普世人權」等文化觀點作為「二軌外交」之策略，不但需在立法、決策上有宏大且正確的遠見，更需在公務人員政策執行面上，從國家認同之價值面、外交主動出擊、及靈活運用台灣之海洋相關科技、民主、文化、人權組織等議題著手，才能落實中央政府「擴大我國國際事務參與」之政策。事實上，全球化必然會對本土文化產生若干衝擊，但是公務人員若因應得宜，或許可將本土文化影響下的傳統行政施為，做質與量的改變與提升，進而更有效完成公務執行。簡言之，本土文化是否能在全球化的趨勢下得以保

存並去蕪存菁，實繫於公務人員在處理繁雜的公務時，以何種心態與作為來加以因應調整。

最後，全球化浪潮可能亦連帶對公務人員工作成效的評估與監督，產生迥異於往昔的衡量標準。在全球化時代來臨之前，公務人員的工作績效可能只須以簡單的標準或單一面向便可有效衡量。在全球化時代來臨之後，公務人員的工作成果與效率可能必須以更新、更有效的方式來評估與監督。舉例而言，在我國加入世界貿易組織（WTO）之前，外交部及經濟部曾就入世的工作做了許多努力，前後歷經十多年，在外有強國打壓（中國），內有不同意見（如農民及勞工團體）的複雜環境中，終於在 2002 年 1 月入會成功。然而，在相關公務人員辛勤工作的背後，此項成果是否便是一最適化的成果？是否有可能在更早的階段便入會？在入會過程的談判內容上，公務人員是否無意間犧牲國內為數眾多農民及勞工的利益？是否曾誤判他國經貿情勢而做出不必要的讓步？又或者在資訊不完全，或資訊完全但不夠嚴謹的準備工作下，因疏忽而未爭取到原本可爭得的國家利益？上述幾項，都牽涉到全球化架構中，如何有效評估公務人員表現並實質監督其工作績效的問題。換言之，公務人員所面臨公務執行的挑戰，不單在實質執行的層面，更困難的，恐怕是在績效評估與監督的層面。

除了評估與監督層面之外，在全球競爭下如何有效激勵公務人員工作

士氣，亦是全球化所帶來在公務執行層面之重大挑戰。前述如何改進公務執行成效的評估與監督的觀念，無可諱言的必然將對公務人員產生壓力，甚至進而削減其工作士氣。因此，如何在既有基礎之上，有效激勵公務人員士氣，以期在全球化快速競爭的環境下，能迅速因應大環境改變而有效率地執行公務，也是極為重要的。綜合各方意見，我們認同下列幾點如何激勵公務人員士氣的具體建議（陳金貴，1999，2002；江大樹 1999）：(1) 政府應成為公務人員的好老闆，善待並尊重公務人員，努力謀求公務人員福利並維護其尊嚴，以使公務人員願意為組織效命，達到激勵士氣之效果。(2) 政府要妥善使用獎勵和懲罰的手段，使公務人員有公平的工作環境，以達到激勵士氣的效果。(3) 政府在因應全球競爭與全球治理時，無可避免地必會針對管理方式、績效評估、以及公務監督等行政事項做具體改進與變革。當從事此類改革工作時，政府應放慢節奏，讓每次的改革方案都有一定時間的前置溝通期與實際運作期，以使公務人員在業務執行上，不致因不清楚改革的目的與本質，而影響執行的成效。(4) 公務人員應從終身學習的行動中，透過與外界的接觸，參與各種學習機會，提昇自我的工作能力，建立自我激勵的動力，方能有效因應全球競爭的新局勢，迎接全球治理時代的來臨。

第八章 結論

全球化時代的來臨，象徵著一個嶄新治理時代的來臨，學術理論或政府機關尚乏有關因應全球化的法門或經驗。這波全球化的浪潮正挾著巨大的能量，其中有建設性、當然也有破壞性。對我國來說，全球化中蘊藏著幫助台灣國際化的巨大動能，也隱含著未來不可知的變數。特別是我國目前正在有關「台灣前途」、「台灣國家定位」等大政方針下，從事政府再造的使命。政府領導人與部分學術及企業菁英，看到了全球化對台灣前途所產生的能量，識者乃常在全球化與全球治理的概念層次中摸索前進，希冀在概念之外，能有清晰之政策方向，再依此政策方向訂出相關之原則、組織、制度與策略，以裨台灣能更直接與國際對話、接軌，從而落實陳水扁總統所倡，將台灣建設成為一個「正常完整」之國家的願景。但在此同時，我國憲政體制、行政組織、考試制度、人事任用、公務人員公務執行能力等卻與上述全球化與全球治理所揭櫫的現象，有許多脫節、甚至矛盾之處。因此，本研究計畫乃從全球化與全球治理之學理出發，並引伸其在實際政治之意涵，結合我國當前國情及政府組織再造之歷史使命，提出就各國公務人員在公務執行之相關作法予以分析、比較，提出政策建議，以供政府參考。希冀此研究計畫不僅在公務人員之行政觀念上及政策執行上，能跳脫傳統之束縛，以落實政府再造之工程；更希望在政府組織再造上，能提供一些學術的觀點供政府參考。

參考資料與文獻

一、中文部分

王建訓，2003年8月24日，《中時電子報》，

<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,11050604+112004082400175,00.html> (Accessed on 2004/8/24)

丘昌泰，1998，《政策科學之理論與實際—美國與台灣經驗》。台北：五南。

石之瑜，2003，〈文化研究作為政治學的次領域〉，《政治科學論叢》，18：1-22。

江大樹，1999，〈中央政府機關組織體制之調整〉，《空大行政學報》，9：27-51。

江岷欽，2003，〈企業型政府新詮〉，載於銓敘部主編《行政管理論文選輯第十七輯》，台北：銓敘部，頁17-42。

行政院人事行政局編，2003，《世界各國及大陸地區人事制度簡介》。台北市：人事行政局。

行政院人事局地方研習中心編，2003，《新世紀的公共服務與管理》。台北：行政院人事局地方研習中心。

吳文弘，2001，〈建立公務人員的成本效益觀念〉，載於銓敘部主編《行政管理論文選輯第十五輯》，台北：銓敘部，頁345-364。

宋國誠，2002，〈全球化與中國：機遇、挑戰與調適〉，《中國大陸研究》，45(2)：頁1-32。

宋學文，2001，〈全球化與全球治理對我國公共政策研究之影響：並兼論此影響在兩岸關係研究之意涵〉，《中國大陸研究》，44(4)：1-31。

宋學文，2003，〈全球化對我國公共政策研究之影響：一個全球治理的分析架構〉，載於銓敘部主編《行政管理論文選輯第十七輯》，台北：銓敘部，頁73-98。

宋學文，2003a，〈非政府組織(NGOs)在全球治理中之機會與限制：一個政治學的觀點〉，《中國行政評論》，13(1)：127-158。

宋學文，2003b，〈非政府組織在全球治理中之角色：一個政治學的觀點〉，載於范麗珠主編《全球化下的社會變遷與非政府組織(NGO)》，上海：上海人民大學出版社，頁98-128。

宋學文，2004a，〈政策社群在新公共管理之角色分析：(3+1)i決策模型的建構與應用〉，「從比較觀點看國家治理的新模式」研討會(2004年5月30日)，國立中正大學政治系主辦，嘉義：國立中正大學。

- 宋學文，2004b，〈全球化與全球治理之互動之模型分析：以人文與社會科學之「科際整合」為例〉，《理論與政策》，17（3）：59-76。
- 宋學文，陳鴻基，2002，〈從全球化探討網際網路時代的政策管理〉，《資訊管理學報》，8（2）：153-173。
- 官有垣，2003，〈非營利組織在台灣的發展：兼論政府對財團法人基金會的法令規範〉，載於銓敘部主編《行政管理論文選輯第十七輯》，台北：銓敘部，頁 43-72。
- 林水波，2000，《公共政策新論》。台北：智勝文化。
- 林水波編，1999，《政府再造》。台北：智勝文化。
- 林鍾沂等譯，2003，《現代國家的政策過程》。台北：韋伯文化。
- 俞可平主編，2003，《全球化：全球治理》，北京：社會科學文獻出版社。
- 施能傑，2001，〈文官人力資源變革迫切性課題〉，載於銓敘部主編《行政管理論文選輯第十五輯》，台北：銓敘部，頁 287-298。
- 施能傑，2003，〈終身學習啟動組織生命力〉，載於銓敘部主編《行政管理論文選輯第十七輯》，台北：銓敘部，頁 227-236。
- 洪朝輝，2001，〈全球化---跨世紀的顯學〉，《問題與研究》，39（8）：73-83。
- 胡鞍鋼，2001。《經濟全球化：亞洲與中國二十一世紀論壇 2000 年會議文集》。北京：中國文史出版社。
- 范麗珠，2003，《全球化下的社會變遷與非政府組織（NGOs）》。上海：上海人民大學出版社。
- 曹俊漢，2001，〈政策網絡的結構與功能分析〉，載於銓敘部主編《行政管理論文選輯第十五輯》，台北：銓敘部，頁 145-166。
- 曹俊漢，2003，〈公共行政全球化的意涵及其發展〉，載於銓敘部主編《行政管理論文選輯第十七輯》，台北：銓敘部，頁 99-124。
- 曹俊漢，2003，《行政現代化的迷思》，台北：韋伯文化。
- 曹俊漢，2004，〈兩岸公務人員對全球化議題的認知調查分析〉，《理論與政策》，17（3）：1-36。
- 許宗力，2001，〈國家機關的法人化——行政組織再造的另一種選擇途徑〉，載於銓敘部主編《行政管理論文選輯第十五輯》，台北：銓敘部，頁 67-88。
- 許道然等，2001，〈變遷中的國家、治理與文官體制〉，載於銓敘部主編《行政管理論文選輯第十五輯》，台北：銓敘部，頁 39-66。

- 陳金貴，1999，〈人力資源發展的新趨向－公務人員職能的提升〉，《公務人員月刊》，40：6-14。
- 陳金貴，2002，〈我國公務人員激勵問題的探討〉，《人事月刊》，35(5)：29-36。
- 陳恆鈞，2003，〈社會資本對政策執行之影響〉，載於銓敘部主編《行政管理論文選輯第十七輯》，台北：銓敘部，頁147-176。
- 陳德禹，2003，〈當前公務人力資源管理的新政策取向〉，載於《銓敘部主編行政管理論文選輯第十七輯》，台北：銓敘部，頁237-250。
- 彭錦鵬，1998，〈高級文官甄補與培訓之模式〉，《政治科學論叢》，9：329-362。
- 馮啟人、蔡昌言，1999。「鄧後時期海峽兩岸開啟政治性談判可行性分析」，收錄於馮啟人編，《二十一世紀中美關係之挑戰》，頁300--333。香港：中西文化出版社。
- 黃一峰，2004，〈從全球化觀點看文官制度的改革〉，「全球化對政府治理的挑戰與機會」研討會（2004年5月15日），淡江大學公共行政學系主辦，台北：淡江大學。
- 趙永茂，2003，〈台灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探〉，《政治科學論叢》，18：53-70。
- 鍾京佑，2003，〈全球治理與公民社會：台灣非政府組織參與國際社會的觀點〉，《政治科學論叢》，18：23-52。
- 魏啟林編，2000，《政府再造運動》。台北：晨星。

二、英文部分

- Adams, Roy J. 1993. "Regulating Unions and Collective Bargaining: A Global, Historical Analysis of Determinants and Consequences." *Comparative Labor Law Journal* 14:272-301.
- Amin, Samir, 1976. *Unequal Development*. New York: Monthly Review Press.
- Amin, Samir, 1996. "The Challenge of Globalization," *Review of International Political Economy* 2:77-89.
- Amin, Samir, 1997. *Capitalism in the age of Globalization*. London: Zed Press.
- Bech, Ulrich, 1994, "The Reinvention of Politics," In Ulrich Bech, Anthony Giddens & L. Lash, (ed.), *Reflexive Modernization*, Cambridge: Polity.
- Callinicos, Alex et al. 1994. *Marxism and the New Imperialism*. London: Bookmarks.
- Castells, Manuel. 1996. *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Cingranelli, David and Chang-yen Tsai, 2003. "Democracy, Globalization, and Workers'

- Rights: A Comparative Analysis.” Paper presented at the Annual Meeting of American Political Science Association, Philadelphia, PA, August 28-September 1.
- Cingranelli, David and Chang-yen Tsai. 2002. “Democracy, Workers’ Rights, and Income Equality: A Comparative Cross-National Analysis.” Paper presented at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, MA, August 28-September 1.
- Cingranelli, David L. 2002, ‘Democratization, Economic Globalization, and Workers’ Rights,’ in Edward McMahon and Thomas A. P. Sinclair eds., *Democratic Institutional Performance: Research and Policy Perspectives*, Praeger Press, pp. 139-158.
- Cox, Robert, 1997. “Economic Globalization and the Limits to Liberal Democracy,” in Anthony McGrew ed., *The Transformation of Democracy? Globalization and Territorial Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- GATT/WTO, 1996. *International Trade Yearbook*. Washington, D.C.
- Giddens, Anthony, 1990. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Gill, Stephen, 1995.”Globalization, Market Civilization, and Disciplinary Neoliberalism,” *Millennium* 24: 399-423.
- Greider, William. 1997. *One World, Ready or Not: The Manic Logic of Global Capitalism*. New York: Simon Schuster.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt, and Jonathan Perraton, 1999. *Global Transformation—Politics, Economics, and Culture*. California: Stanford University Press.
- Hirst, Paul and Grahame Thompson, 1996. *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hirst, Paul. 1997.”The Global Economy: Myths and Realities,” *International Affairs* 73: 409-425.
- International Monetary Fund, 1996. *Direction of Trade Statistics Yearbook (1965-1995)*. Washington, D.C.
- Kamarck, Elaine Ciulla. 2000. “Globalization and Public Administration Reform.” In Joseph S. Nye Jr., eds, *Governance In A Globalizing World*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Keane, John. 2003. *Global Civil Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Liu, Meng-chun, 2002. “Determinants of Taiwan’s Trade Liberalization: The Case of a Newly Industrialized Country,” *World Development* 30, no.6: 975-89.
- Ohmae, Kenichi. 1990. *The Borderless World*. London: Collins.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Governance*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Ougaard, Morten and Richard Higgott, eds. 2002. *Towards a global Polity*. New York: Routledge Press,
- Pierre, Jon and B. Guy Peter, 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St.

Martin's Press.

- Reinicke, Wolfgang H. 1998. *Global Public Policy*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Rhodes, R.A.W. 1988. *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Unwin Hyman
- Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding Governance, Policy Networks. Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Robertson, R., 1992, *Globalization: Social Theory and Global Culture*, London: Sage.
- Rosenau, James N. and Ernst-Otto Czempiel, 1992, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Ruigrok, W. and R. Van Tulder, 1995. *The Logic of International Restructuring*. London: Routledge.
- Scholte, Jan Aart, 1993. *International Relations of Social Change*. Buckingham: Open University Press.
- Stone, Deborah, 1997. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. N.Y.: W.W. Norton and Company.
- Tsai, Chang-yen, 2003. "Economic Globalization and Workers' Rights in Taiwan---- The Change on Taiwanese Workers' Wages, 1980-2000." Paper presented at the International Conference on Human Rights and Democracy, Taipei, Taiwan. Nov. 28, 2003.
- Waarden, Frans Van. 1992. Dimensions and Types Policy Networks, in Jordan, G. and Schubert, K. eds. :29-52
- Wallerstein, Immanuel. 1984. *The Modern World System II*. New York: Academic Press.
- Wilkinson, Rorden and Steven Hughes, eds., 2002, *Global Governance: Critical Perspectives*. London: Routledge.
- Yang, Ya-Hwei. 1993. "Government Policy and Strategic Industries: the Case of Taiwan," in *Trade and Protectionism*, ed. Takatoshi Ito and Anne Krueger. Chicago: University of Chicago Press, pp.387-408.