

主編的話

政府的責任是推動公共事務，公務的成敗靠政策的決定及公務人員的努力，由於政策常有政治的目的，有其特別的考量和評斷，因此公務人員的執行能力成為較能控制的部分，如何增強公務人員的職能是政府人事機關的重要職責，於是各種的訓練不斷舉辦，包括配合政策的學習、特殊管理或事務能力的提昇，以及特定職務的要求，這些研習大多趨向於組織工作效率改進、服務品質提升、工作能力加強、及政策的有效執行，基本上以改善政府組織的運作為主要方向，以避免官僚制度依法行政所帶來的偏差，這些訓練措施的確增強公務人員的人力資本，可以有效解決組織的問題，但是當公務人員面對組織外的民眾和非營利組織時，卻缺乏足夠或適宜的方式來有效處理，因為他們缺少相關的訓練和學習，自然也沒有相關的認知，甚至在學校也很少有相關的課程可供學習，以致影響公務人員在處理對外事務的判斷和能力，這種情形在近年來常見於民眾不滿政府處事方式的抗議，及政府與民間合作的失敗情形，如果公務人員能有效瞭解民眾的問題，充分掌握事情的進展，自然可以提出較合宜的解決方法。

國家內的組織一般分為政府組織、經濟組織（企業體）及公民社會三大部分，公務人員大多能瞭解前二者的特性，但對公民社會就比較難掌握情況，尤其近年來許多社會倡議事件的發生，總被媒體封上公民社會再起的標題，使得公民社會與民眾抗議劃成等號，對公民社會的概念就更混淆。基本上公民社會也有市民社會及民間社會的不同名稱，原為國家與公民社會的相對性所產生的哲學問題，所以常有學者視其為對抗政府的民間力量，但在近代實際世界的變化中，由於非營利組織的興起，產生重要的社會影響力，加上公民參與的要求日增，更配合政府以簽約外包方式與民間建立夥伴關係，使得民間力量日益茁壯，形成另一種實際影響社會的力量，這種不同於政府、經濟體，而由非營利組織、個人及民間制度等組成的公共領域，可供民眾自由發言及集會結社，以達成社會共同目標，就是公民社會。不同於以往對抗政府的角色，也具有輔助、參與政府及與政府共生的功能，這種現代的公民社會已經能由民眾自發性的推動各種公民行動，不需政府的同意與否，它可以是

抗議政府的呈現，它也可以是協助政府推動公共服務的好幫手，就在於政府是否意識到公民社會的存在和其重要性。然而我們的公務人員對公民社會有多少的認識，能夠結合公民社會，而不是造成公民社會的疏離。例如對目前火熱流行的社會媒體、公民記者、群眾外包、群眾網路集資等名詞及其實際行為的作用，是用輔導協助的方式，或是規範限制的手法，甚或不去理會、任其發展，依靠公務人員的認知，若其趕不上公民社會的變化，就會影響他們的態度。因此如果政府機關要能面對社會的改變，公務人員的學習和訓練就要調整，需要增加認識公民社會的課程，才能給予公務人員適當的能力，使公務人員能有效處理現代公民社會的相關事宜。

本期共刊出四篇論文，第一篇主題為實踐公務員倫理法制的範圍與方法，該文認為臺灣應建構一個符合國際上民主國家發展趨勢的全新公務倫理法制的體制，因此先從文獻回顧討論公務員倫理法制的基礎概念，進而討論國際組織對於公共服務倫理法制的相關建議，並介紹英、美、德、加、日、韓等六國的相關倫理法制建設，從適用對象、核心價值、程序與法典化程度、規範面向與標準、負責機構等五個面向進行綜合分析，再將這些跨國比較的內容，比對臺灣目前倫理法制的現況，從而提出六項臺灣未來可以進行的倫理法制建設方向。

第二篇探討我國消防人員陞遷制度，以臺南市政府消防局為個案，基於縣市政府的合併以及縣市政府消防局之人事任免權為縣市長所有，使消防人員陞遷制度在實務運作的程序上，有許多值得探討的議題，研究者先進行績效評估及陞遷制度的文獻探討，再以半結構式深度訪談臺南市政府消防人員，從個人基本條件、職場表現、外在因素、陞遷滿意度等的相關看法，分析出切合我國現況發展的消防人員陞遷建議，提供政府未來訂定消防人事制度的參考。

第三篇為幼托整合政策對國小附幼教保員管理之影響，以新竹市的經驗為例，該文主要在探討「幼兒教育及照顧法」通過後，其中有關國小附幼增置之行政教保員與教學教保員規範，對於實際上幼兒園運作管理的影響。針對人員的進用方式、人事與行政業務管理、及工作職掌等內容，透過問卷調查與深度訪談，瞭解下列問題：1. 幼保服務人員對於不同法令進用不同身分別人貞的看法及認同程度，2. 增置教保員（行政教保員）之工作職掌與管理現況，3. 教保服務人員對於班級一師一保配班機制的意見，根據實證調查分析結果，對新竹市及其他縣市提出發現與建議。

第四篇探討我國地方政府的創新治理研究，由於政府在新竹地區規劃與整合科

技產業發展，建立龐大的科技產業聚落，形成官、學、研、產緊密合作的網絡關係，竹科經驗更被視為「國家創新系統」的代表，而後中南部科學園區的先後設立，加上個別地區的特色產業，發展出新的「區域創新系統」。同時地方首長為增加地方競爭力及稅收來源，無不強化投資與發展，將創新成果視為重要政績，相對於地方實務上的發展，臺灣的創新系統研究，多關注國家與區域創新系統發展，強調產業、群聚及經營面向，較少地方政府及治理策略的研究，該文梳理我國創新系統研究的類型及方向，並指出地方政府創新治理研究的必要性。

第一篇論文聚焦在公務員倫理法制的比較研究，從國際發展趨勢對照我國目前的公務員倫理法制，提出建議與作法，雖然各國在不同文化背景下，有其自身發展出來的特殊制度，但由多國的經驗中，可以帶來更周延的思考背景，對我國公務員倫理法制改革可以有更深入的考量。第二、三篇討論的是特殊公務員的制度變遷對所屬人員的影響，以往人事制度的探討偏向於一般行政人員，而此兩篇能關注特殊的對象，顯示各種人事制度在運作多年後，因時代和環境的改變帶動制度的修改，但此修正又引出新的問題，所以才會有加以研究的需要，人事行政的實務者及研究者需正視這現象的發展。第四篇探討地方政府創新治理的研究，與一般研究創新的論文不同，著重在地方政府創新系統研究的分析，企圖透過不同的研究結果，提供地方政府強化創新能力，對當前地方政府爭相設立產業園區的風氣，可以有更好的建議。

最後仍要感謝本刊的編輯委員、審稿委員及考試院的編輯同仁，由於大家的合作和用心，才能使本刊順利出刊，同時也要感謝各篇論文的作者，由於你們的投稿，才使本刊有高水平的稿件，歡迎你們繼續賜稿，並請讀者也能投稿本刊或提供改進意見。

文官制度季刊

主編 陳金貴

2013年10月30日