

主編的話

政府為提高公共服務品質及效能，進行組織再造，採取合併或精簡組織，調整組織功能、限縮員額編制及控制財務預算等措施，以達到小而美政府的預定目標，然而面對新時代的來臨，民眾對政府的期待不斷升高，政府的功能和業務也只增不減，公務人員因此要面臨人少事多的工作壓力，為有效達成上級和主管交待的任務以及自己原有的工作職責，加班及延遲下班成為常事，許多機關都希望能擴大編制及增加員額，但在總員額管制的規定下，未能增加員額，為避免無法完成任務的要求而失職的情況下，創造出非典型人力的運用，以派遣人力、勞務外包、公部門志工及替代役等方式，進用非以人事費用支用的人力，來彌補正式人力編制的職工及聘僱人員的典型人力，暫時解決組織人力短缺的問題。

非典型人力是一種彈性的人力運用，這些增補的人力由於不是法定編制內的人員，他們沒有被賦予法定的公權力，只能擔任協助工作的角色，因此組織中有關機密性、核心職務及公權力執行等工作，都不能交由非典型人力來執行，例如派遣人力通常會以配合方案進行的支援性配置臨時人力為主，勞務外包以契約方式將環境清潔、機關保全、資訊支援體系工程等事務，委由機關外專業組織來承包整體工作，這兩種方式的人力在機關內工作，但卻不歸機關的督導和指揮，雖然有此限制，但對人力不足的單位，可以支援其事務性工作，減輕典型人力的負擔，還是有其功能，至少暫時解決向長官申請人力的補足，卻未能得到回應的困擾。

而公部門志工的運用，通常以志工團隊的方式，擔任不需要特定專業能力的輔助性和支援性的工作，例如服務台值班、對外活動的支援和解說、政策宣傳、提供服務及例行性行政支援等，可減輕公務人員的工作負擔，所提供的服務也因為是志工的協力，較易為民眾接受；至於行政替代役的支援，可依個別的專業能力和訓練，分配不同的工作，因其至少是大學畢業，可塑性高，但個人反應能力不同，所以在運用替代役時，不同機關會有不一樣的評價。總之，非典型人力的運用，雖然可以協助組織解決人力不足問題，但其終究是支援性人力，對不斷新增的業務負

荷，仍然是公務人員所要面對的，而過重的工作負荷怎能要求公務人員有好的工作表現？固然公務人員有負服無定量勤務的義務，但其能量畢竟有限，要維持其工作士氣，政府應給公務人員更多的支持和鼓勵。

本期共刊出三篇論文：第一篇論文檢視我國績效體系的形成與發展，並以行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）為個案。本文運用 Colin Talbot 提出的績效體系框架作為切入角度，回顧我國如何透過研考會來建立引導績效行為的制度系絡及干預工具，指出我國績效體系是奠基於大陸時期蔣中正提出的「行政三聯制」架構，經由研考會在臺灣地區的成立，衍生出我國由研考體制為代號的績效管理系統，發展出自己特殊的績效干預工具—管制考核。本文在現行我國績效運動的基礎下，建構一個超越組織衡量作為分析單位的新視野，以建立有效解釋組織績效行為的新框架。在 2014 年地方政府共成立六個直轄市，廣設直轄市的結果，造成核心與邊陲地區發展差距日增、組織擴編與政府再造精神相違、財政紀律更加惡化等問題，這些問題要如何解決？本文從英國地方自治發展經驗，檢視委任分權政府之設計機制，建構出修正模式的地方分權理論，再以英國倫敦的發展歷程做為驗證，進而提出對臺灣直轄市改革之建議。

探討政府跨部門協力網絡的運作，並以臺北市與新北市雙城共飲翡翠水的個案來分析，以瞭解政府進行跨部門協力的過程中，遭遇那些問題與困境及其解決之道。臺北市與新北市雙城共飲翡翠水的議題以跨部門協力之理論概念及網路觀點做為基礎，透過文獻分析、個案研究與深度訪談資料，審視議題的初始環境結構、跨部門協力過程、影響協力結果的因素及其成因，並進行相關討論和思考，從而歸納結論及提出建議。

本期三篇論文雖然題目方向不同，但都關聯現行我國中央及地方政府組織運作的檢討，第一篇從研考會的成立和運作歷程，檢視我國績效體系的形成與發展，對我國獨特的績效干預工具—管制考核，給予分析和評論，並提出未來績效體系發展的新框架，對於研考會併入國家發展委員會後會發揮何種新角色功能，可以從本論文的論點去思量。第二篇論文針對臺灣地方政府成立六個直轄市後，產生許多的問題，因而透過英國地方政府委任分權的設計的啟示，做為改進直轄市運作的參考，在紛紛檢討六都運作之際，本文的研究會對問題有更深入的瞭解，也有助於未來修正六都制度時的考量。第三篇論文是用目前行政領域熱門的項目—跨部門協力，來

探討臺北市與新北市雙城共飲翡翠水的議題，經由專家深度訪談分析，呈現關鍵問題所在，可幫助關切此項議題者，能更清楚的瞭解問題的重點。

本期同時刊出一篇書評，書名為「公共管理與政策上之跨域治理：國際經驗（Crossing Boundaries in Public Management and Policy: The International Experience）」，此書的主題是「跨域治理」，跨域涉及組織間、管轄權限之間、部門之間，跨域治理即是尋求跨越不同領域，解決共同問題或達成共同目的。目前是公共行政領域的熱門議題，有許多相關的研究論文，多校公行系所也開設此課程，但在行政學的教科書上卻尚未列入章節中，坊間也只有少數專書，因此本書評深入淺出的引介內容，正可成為入門的文本，值得想瞭解跨域議題者一讀。

本期季刊能順利刊出，要感謝本刊社務顧問、編輯委員、審稿委員及考試院的編輯同仁，由於他們的全力配合和支持，才使本期能順利出刊，也感謝投稿者的賜稿，才使本刊能有高水平的學術論文。

文官制度季刊

主編 陳金貴

2015年10月30日

