

主編的話

公務人員依其職位，負責政府政策的規劃或執行，並依職務分工原則處理相關公務，以往公共事務較少變化，因此公務人員可以運用在學校或辦公室所學，習慣性的處理公事，不會有太大的困難，也不會有社會方面的強烈反應。然而隨著時代的變遷，社會上不斷的產生新的問題，例如人權觀念的改變、電子資訊與網際網路發展、食品管制疏失或標準認定不同、青年就業困難與薪資低、老人長照與托嬰、環境污染與經濟發展等各種社會問題，這些新興問題已無法再用以往的方式處理，再加上公民社會的強勢表態，公民參與受到政府的重視，造成政府不再有往日行政權獨大的現象，政策的推動必須要對強大的民意負責，政府面對這些新的變化，企圖要快速解決相關問題，但是受到官僚政府體制運作及法規的規範，加上政策決定又常有政治考量，造成許多政策推動的挫折，政府或認為公務人員能力不足，或認為他們用心不夠，而招致政策受挫，因此對公務人員失去信心，而有改革人事用人的考量。

公共政策運作的不順，固然可以責怪公務人員的執行不力，但是面對新問題的處理過程也是問題，因為公務人員每天忙於公務，基於文官中立的立場，不便對社會現況的變化加以評論，使其對社會大眾反應的敏感度低，而公務人員的各種訓練，偏向如何改進組織效率、提升服務品質、依法行政的相關課程，少有公民社會發展、新生社會問題探討之類，可配合時代趨勢變化的研習，加上社會問題常發生得突然，長官要求相關資料也緊急，使得公務人員在問題認知都不十分明瞭的情況下，便要快速回應長官、上級機關、同事、民眾及新聞媒體的需求，忙中就會有所疏失，考慮會不夠周延，何況問題本身又常有爭議性，經常會引起社會的不滿反應。如果擺開具有政治性爭議的政策，要想有效的解決新興社會問題，公務人員可從下列方法著手：1. 先上網蒐集國內外相關資料，查閱相關法令，使自己有足夠的問題概念；2. 詢問瞭解相關問題的同事、專家學者，必要時召開座談會或諮詢會，以蒐集不同的意見，但一般機關都省略此步驟，以免人多不同意見多，不易聚焦或

招來更多反對意見；但亦有正式召開諮詢會，讓與會人員充分發言，誠意十足，但結論已定，所提意見純供參考，這種背書式的會議，自然會失去集思廣益的作用；3. 舉行問題說明會，讓利害關係人有瞭解問題及詢問疑問的機會，可減少民眾的猜忌，但如果公務人員不夠用心，未將背景資料準備好，或是會議主持人職務不足以回應問題時，就會有摸頭或應付民眾的感覺，會議就會脫序；4. 召開公聽會，邀請各利害關係人及學者專家陳述看法，以蒐集不同意見，雖然公聽會的結果，只能達到不同意見的陳述及蒐集，但透過公開的陳述，有助於爭議問題的透明化；5. 依法舉辦聽證會，這是提供學者專家及正反意見支持者表達己見或相互辯論的機會，由於所呈意見會影響問題的決定，因此過程嚴謹，一切要依照法定程序進行。若能採用上述方法去處理社會問題，因為能充分瞭解問題，並能在政策確定前，能夠有機會讓各種意見交流，並能針對爭議適度調節政策，爭議之聲自然會減少，政策的推動也較易為民眾所接受。

本期特邀專論的主題是對電子化政府科技變革樂觀論的反思，因為電子化政府是各國政府推動改革的項目中，爭議少、好消息多、容易得到民眾肯定的領域，故而使得各國政府願意在此項改革中持續投入心力，以滿足社會的期待，故而呈現科技變革樂觀論的現象，造成政府推動電子化政策，在行政改革所產生成效在實際上的落差。本文的主要目的是要釐清「科技變革樂觀論」的現象，析論可以帶給政府變革成效的電子化政府之政策思維，提出此領域合適的理論框架，不能單靠科技追新的衝動，導引虛擬國家的發展。作者從五個問題進行反思，包括電子化的需求問題、組織的成本效益問題、人力資源管理問題、相關法令變革問題及資通科技推動方案問題。本文並結合「數位成熟度」，提出臺灣電子化政府轉變政府結構與組織應當聚焦的三個關鍵：1. 數位時代政府流程改造必須納入數位知能；2. 流程的進化必須以服務對象為核心；3. 流程改造的推動策略必須與數位成熟度的轉換相結合。

本期共收錄三篇論文，第一篇主題探討災害救援過程中的協力關係，並以東日本大地震為例，析論其救災過程中，國家防災體制與公私協力的運作情形。研究結果發現日本大地震的救災過程中，日本共助協力精神的發揮、協力分工體制的建立及水平式廣域行政制度的落實，可減低災害帶來的衝擊，但其運作也為政府帶來沈重的財政負擔。此外，從日本經驗得知，防災行政是由國家主導，但需積極整合民

間力量並善用中介組織，才能達到減災目的。

第二篇從公務人員的情緒勞務，探討公共服務中的面具效應，為民服務是公務人員的基本要求，但在民粹主義高漲的社會，公務人員常須面對情緒化的民眾，因而有兩張面具，一張是工作要求下的親民態度，另一張是面對刁鑽民眾的不悅情緒，此即為「面具效應」。本文運用問卷調查法，分析新北市公務人員的認知及情緒勞務與工作滿足、組織承諾的關聯，發現年齡分析單位低的人員，工作滿足感低、情緒偽裝程度高，離職傾向也愈高。而情緒克制，對離職傾向有負向影響關係，亦即公務人員不等的面具效應，會影響其工作滿足感與留任或離職傾向。

第三篇從臺灣政府審計的影響，探討課責是否能提升績效。審計機關致力於發揮監督、洞察及前瞻功能，有效促進良善國家治理，而審計人員的審計工作透過課責方式的要求，會是可提升施政績效或只是吹毛求疵，為追求真實的反應，本文採用量化內容分析法，針對國內審計機關所公布之審計績效報告解構內容，並解讀其對行政機關提供公共服務之效能所造成的影響。發現國內審計機關在主要業務上近年來所獲致之成果，在財務上、內控制度上或政策規劃執行上，協助行政機關發現問題，提出可行之解決方式，並獲得行政機關的採納，對於提升政府績效逐漸產生正面效果及影響力。

本期書評的書名為「公共與非營利組織的組織行為」，作者是提出「新公共服務」的 R. B. Denhardt 及其他學者，作者指出書名定名為公共與非營利組織，實際上除前二類組織外，還包含衛生組織及教育組織，因為這些組織的組織行為皆類似，係指組織內所有成員本其在人格特質、價值觀、自我概念等屬性的「個別差異性」，彼此互動之後，所產生影響組織的各種行為結果。在企業管理的領域中，組織行為的認識是基本的概念，但在公共行政的領域卻是晚近才受到注意的課題，一般組織行為教科書，通常以教導管理組織成員所應具備的知識與技能做為編排主軸，而這本書，係針對公共行政的學生所寫的教科書。本書內容包括：自我認知、創造力、壓力、決策、激勵、領導力、權力與政治、溝通、團體與團隊、衝突、與組織變革等，惟這些主題的介紹與討論都扣緊了一個共通的主軸：從個人分析層次的組織行為觀點去瞭解公共行政，亦即內容皆鑲嵌在公共行政的背景，以及聚焦於公共組織的獨特性；同時，也提供公共組織成員自我認識與管理，以及互動過程影響他人行為的思考方式與行動。此外本書強調「以組織行為做為思考和行動的方

式」，其實就是期望公共組織成員在工作中仍能落實研究的精神，藉由將所學習的觀念與技能，在工作與生活的行動中加以實踐，並進行反思後的修正，持續不斷的縮小知與行的落差，進而提升公共組織成員對於政府效能的正向影響。總而言之，在公共組織成員面對壓力與日俱增的今日，本書介紹組織行為做為思考與行動方式的概念，以及協助公共組織成員角色與定位的釐清，對於公共組織成員會有所助益。

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
2016年11月7日