

主編的話

民主政治的政府運作目標，是以追求民眾福祉為最大考量，因此民意的方向便成為政府政策訂定的依循，有時政府有其施政的理想，但卻與民意相背，若仍要堅持既定方向，則要考量不同民意訴求的爭議點，再檢視其與既定政策之間的差異，從政策目標和內容去考慮是否需要調整或是堅持到底，視不同意見者皆為反對者，而漠視其意見，並堅持己見，毫無協商空間，若是後者則易為政黨專政，所以民主政治中，為防止此現象，設有立法機關，代表民間立場，表達民意及監督政府，達到制衡的作用，防止行政機關專權且不顧民意。然而當執政黨又是立法機關絕對多數黨時，少數的反對黨是難以達到對立法或修法的牽制力量，只能聽任多數黨的一意孤行。當國會殿堂成為一言堂時，唯有靠公民社會的呼聲，但不管是採取記者會、說明會、圍堵抗議、示威遊行等那種方式，有時有效，有時無效，要看執政者的態度。因此當前述的方式都無法影響政策的推動或法規的訂定時，最後一道防線便是民眾對政策的滿意與否，而在政權改選時，使用投票的權力來改變執政者，所以政黨為維護或爭取政權，其施政應順應民情，討好選民才對，不應有違背民意的做法，會出現這種不顧民意的事，應是政黨最在乎支持其的民眾意見，不在意反對者的意見及其影響，使選舉成為順我者生、逆我者亡的結果，這種思考會傷害民主選舉的本意，應該是在執政時，提出符合全民利益的最好政策，爭取更多民眾的支持，這才是民主政治的真諦。

在民主運作的過程中，不管政黨如何輪替，不會改變的是公務人員，他們秉持行政中立的角色，去執行其國家要求的無限量勤務，他們任勞任怨、忠於職責，可是他們的努力卻常因政策設計的導引不當，使其承受施政不良的批判，在時代改變的趨勢下，守法、順從、專業的傳統角色是要予以新的詮釋，能夠更積極的表現新時代公務人員的角色，例如對法令能夠瞭解其不同時空的適應性，而能給予較合適的解釋或提出修正意見；公務人員絕對順從的調整，並非單指對自認正確的立場，能爭取充分表達的立場，也能對不恰當的施政作為，在規劃過程中，經由多種管道

的資料蒐集，呈現最可能的正負意見，使決策者能有較正確的決策；至於專業的角色，不單是工作上的經驗獲得，也要去接觸或追求最新的發展知識，避免跟不上社會發展的腳步。上述的角色調整只是舉例，公務人員角色可以調整的地方甚多，在政局不斷變化的時代，公務人員會有更多的挑戰，新角色的調整是絕對需要的。

本期特邀專論的主題是以地方政府薦任第八職等的課室主管為例，探討主管儲訓課程及評鑑模組建構，本文先透過專家訪談，整理課室主管的工作職掌分為 27 項及 11 項管理能力，再經問卷調查針對各地方政府蒐集「重要程度」與「運用頻率」的資料，統計發現課室主管最重要的前 5 項工作、工作頻率較高的 5 項工作內容、工作時間分配比重最高的前 3 項工作及課室主管所需管理能力。經因素分析將課室主管工作職掌分為 5 種類型，分別為參與會議與活動、爭取外部資源與協調、內部人員管理、接待外賓與受訪、專業活動督導與回應等，可作為建立課程模組的依據。本文探討工作職掌類型與管理能力的內容效度，建立了工作類型與管理能力評鑑矩陣，可作為後續發展課程內容時的評鑑基準。

本期共刊出三篇論文，第一篇探討民國初年（1912~1928）人事行政法制的形成與演變，由於此時期，中華固有法系被歐陸法系所取代，其中人事行政法制也產生了重大變革，但法界卻缺少這段期間人事法制的文獻研究，本文以「時間軸」為經；以「問題導向」為緯，涵蓋有關人事行政的組織法、作用法面向，嘗試探討各不同時空環境下的規範制度，以及其背後的司法實踐乃至人民的法意識，以發掘珍貴的史實與前人的經驗，提供相關機關決策之參考。

第二篇為新加坡就業服務與人力培訓整合機制之研究，本研究旨在探討新加坡歷經 1997 年亞洲金融危機後，如何以勞工、資方、政府三方公私協力合作模式，並分權交由產業導向培訓的「職工總會學習中心」及有效就業的「就業與職能培訓中心」共同整合培訓與提供就業資源，造就新加坡長期就業穩定的整合機制。本研究結果發現該模式採政府、新加坡全國職工總會及產業等三方合作機制，以協商取代抗爭，維持了新加坡和諧的勞資關係，同時也發現新加坡面對 2008 年金融危機，維持低失業率的關鍵原因，在於勞工、資方、政府三方公私協力模式隨時反應市場結構，產業也能隨之轉型所致。

第三篇以獨立性探討部長電子信箱之執行困境，探討警察機關陳情機制的課責問題。本文檢視部長陳情電子信箱中有關警政署部分之實際處理情況，並從課責機

制及陳情處理單位的獨立性角度切入，研究結果顯示警政署非常重視民眾的陳情，但民眾陳情的滿意度與信任程度卻不高。本文認為因為國內警察陳情信件皆是由警察部門處理，整個過程完全沒有警政署以外的人員參與，這樣的陳情處理機制不夠獨立，無法使民眾信任而透過自力救濟來獲得回應，因此，政府應考慮增加獨立於警察機關外的水平課責機制，以提高民眾信任，並達成民主治理之目標。

本期書評的書名為「公共管理改革」，本書是有關公共管理改革最權威和深入的教科書。雖然是一本書，但評論者卻極為用心的將本書的三個年代版本加以綜合評析，這本書的重點是描述 OECD 國家 12 國和歐盟在 1980 年代開始的公共管理改革大潮流，包含了各種管理的概念、技術以及實際上採行的管理策略。就每一個單一國家而言，本書討論的焦點包括：中央政府的政治與管理、公私部門的邊界地區、公民社會、市場，以及在國境以外的其他政府、國際組織、國際管理顧問公司。評論者同時針對本刊宗旨，不僅在標題上加上文官制度之改革，在評論的內容上，也深入析論各國文官制度改革的情形，特別提及各國高級文官團的制度，本文最後指出由於新公共管理牽涉到複雜的環境因素，本書作者在本書以及其他的場合，對於 1980 年代以來新公共管理的成效一直存有保留。

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

2017 年 1 月 31 日