

主編的話

公務人員是政府推動政策和公共事務的規劃及執行者，他們的態度和作為，會影響公務執行的結果，因此政府必須設計一套健全的人事制度來管理公務人員，一般在學理稱之為人事行政，包括「人力資源運用」及「人員行為管理」，前者包含公務人力的考選、進用、考績、獎懲、俸給、福利、保障、培訓、退休、撫卹等業務，後者包含行為激勵、人性尊嚴、行政倫理、組織士氣、態度調查及工作情緒等。將這些複雜的項目加以簡化，人事行政的功能可分成求才、育才、用才、留才，透過這套人事制度的運作，可以有效管理公務人員，但由於長久以來，人事工作一直被視為輔助性的幕僚工作，所以人事行政的運作及研究，在行政機關中未能受到重視，以致於公務人員問題的改革，也未能真正的回應實況，

由於時代的轉變，對傳統的人事運作產生了鉅大的衝擊，資訊科技的進步、財政的困難及行政革新的要求，使得組織需進行瘦身，人員的限縮和精簡成為重要的指標，雖然人員不能增加，但實際工作量卻不斷增加，公務人員的工時也不斷拉長，為解決人員編制不能擴大，人事費不能增加的困境，於是出現非典型人力的人力派遣、勞務外包等變通辦法，以業務費去處理人力不足的現況，這些非典型的人力不受人事部門的管理，而由秘書處或總務單位以契約方式來管理，這些人力運用的改變，已非傳統的人事行政所能應付，更遑論其他因應許多新改變的處理，例如員工協助方案、核心能力、彈性工作時間、弱勢人員保障等，這些新概念無法置入人事行政的作為，卻可用人力資源管理的概念來處理，人力資源管理的名詞雖然已使用多年，許多人卻常無法分辨其與人事行政或人事管理的不同，可簡單的從其定義來瞭解，人力資源管理含蓋傳統人事管理的功能（求才、育才、用才、留才），並進而重視員工的價值，強調策略性的運用及協助組織目標的達成，由此定義可見人力資源管理可以從人事幕僚的角色，提升至協助組織達成目標的策略運用，拉大了人事運作的空間，增加了彈性用人的機會，解決了人事行政運作的困境，使人事工作可以興利的角色協助組織的發展，由此方向著手，未來人事人員的甄試和培訓

可增加人力資源管理的份量，以提昇人事人員的人事認知。

本期特邀專論的主題是近年來蔚為流行的參與式預算，由於其意涵模糊不清，使其有不同的推動模式，我國中央部會和若干地方政府自 2015 年開始推動參與式預算，也產生各自解讀和自行運作的情形，為釐清參與式預算的實務運作，本文除歸納介紹我國推動參與式預算的主要推動模式：議員建議款模式、委外模式、以及行政機關模式外，也描述其初步成果。並以我國推動參與式預算的經驗為基礎，探討不同的權力衝突和利益糾葛，對於參與式預算所可能帶來的影響和衝擊：首先是政治創業家在參與式預算過程中所扮演的角色，其次為是否須將舊政治勢力排除於參與式預算所帶來的新政治空間之外，以擴大公民參與的包容度和深化參與，最後檢視我國官僚體系是否已具備承載參與式預算業務的意願和能力。

本期共刊出三篇論文，第一篇論文探討地方立法的效力與行政權的行使，由於長期以來，臺灣的法學界和法務部門皆堅持「法律保留」的優越原則，以致地方自治法規的效力，皆定位在較低位階。而在 2016 年 6 月，司法院釋字第 738 號解釋發布後，將地方立法定位為如為公益所必要，地方自治條例可以制定較之法律更為嚴厲的管制標準，並不涉違法的情事，由於地方立法權定位因而提昇，對地方行政權運作產生影響，將可有效促進地方自治條例的活化，未來自治條例或將取代法律，而成為地方立法的建構基礎。此應係地方自治發展的新里程。

第二篇論文探討跨機關政策協調，並以我國碳捕存做為個案分析。政策協調為管制執行的機制，是強化單位分工與政策一致性的校準過程，過去偏重政策協調機制、機關型態的定性研究取向，不能用來解釋管制過程動態的協調行為，本文採取焦點座談的研究方法，以碳捕獲與封存政策為例，運用人為政策協調所建構的協調，分從「事權集中 / 組織數量」兩構面分析跨年度不同的協調機制，發現機制會不斷配合組織成員的協調需要。由於管制碳捕獲與封存涉及不同機關職責，需要政策協調確認專業分工及適用法規，而為實踐減碳承諾，研究建議碳捕獲與封存政策協調往強調政策結果的市場類型調整，並重新定位行政機關內多樣的政策協調機制，分就理論層次的政策協調設計與評估原則及實務面之碳捕獲與封存政策修正方向提出建議。

第三篇論文探討公務人員考績問題的必然性謬誤與潛規則的合理性，探討地方政府一級機關主管的考績行為，以其考核能力為研究焦點，以「考績謬誤」作為研

究命題，並以主管的「有限理性」作為問題之根源，延伸解釋他們利用非客觀工作表現的因素作為打考績的根據，即「潛規則」之使用。本文利用地方政府主管的訪談，指出主管的考績行為是受到外部課責壓力、自身的誘因結構及其所服務機關的業務性質所影響。而「潛規則」使用從管理角度而言也非完全沒有正當性。對我國公務人員考績問題之分析不應過度聚焦在主管本身，因為他們面臨很多機關內外部壓力，加上公部門業務績效難以衡量，以及根深蒂固的組織政治與文化習慣，均使得考績實際運作跳脫考績法規制度之要求。

本期收錄兩篇書評，第一篇介紹的書名為「新加坡政府經驗：動態治理之文化、能力與變革」，評論者認為本書最重要的理論基礎就是動態治理，作者認為動態治理的能力包含三個重要的元素：前瞻思考、反覆思考及換位思考。根據這三個動態治理的能力，作者建立本書最重要的分析架構，就是動態治理系統框架，這是作者在本書所提出的最大學術貢獻。其次，作者提出制度（組織）文化對動態治理的重要性，若沒有良好的制度文化，就不大可能發揮動態治理的能力；新加坡的治理之所以成功，就是因為擁有一個大家都遵守的制度文化。本書的另一個貢獻就是透過許多高級行政官員的訪談，提供豐富的資料和經驗，使本書內容豐富與扎實，而作者論述的動態治理除理論部分外，還包含實務層次的政策執行、政策調適、人力資源開發、過程創新及保持動態治理。這些都是公共政策及公共行政的實務面，本書就以新加坡政府的經驗，解釋動態治理的架構。最後，評論者認為本書的弱點就是缺乏對於新加坡政治環境的論述。新加坡是一個較威權的政治體制，因此，新加坡廉潔、正直、有效率的制度文化固然令人激賞，但是，這是在威權體制之下所建立的，作者對於這點卻未加以分析及論述。

第二篇書評介紹的書名為「開放政府；全球系絡與未來展望」，評論者指出經濟合作暨發展組織（OECD）有鑑於全球化帶來的資訊發達，民眾要求更多參與，政府必須主動提供資訊平台，因而設有開放政府專屬平台，以提供相關資訊，而其秘書處更蒐集各國作法與成果，於 2016 年出版本專書，供各方參考運用，全書共分下列六大部分：開放政府策略、開放政府的政策環境、開放政府政策的監測與評估、公民及公民社會在開放政府政策中的變革、公民參與及政府的回應、開放政府政策的未來展望。本書同時對開放政府提出了宏觀的定義：開放政府是在透明化、課責，以及促進民主政治發展等觀點引導，並基於創新與永續性的公共政策與實踐

過程，以營造一個治理文化。在尋求當前不同概念與主張的共同交集，同時佐以各國施行經驗印證，本書可說是 OECD 對近年各國開放政府政策的總結與宣言。正如其副標題的「全球系絡」思維，在便利網路工具的支援下，開放政府不僅迅速成為全球重大課題，甚至已成為證明政府施政能力的指標。但未來本政策是否就如本書所主張的，應朝「開放國家」目標邁進？甚至塑造出全新的治理文化？評論者並不樂觀，並從政策面與環境面提出可能的問題與危機。

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4月30日