

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第九卷第三期・中華民國一〇六年七月 Vol.9, No.3 Jul. 2017

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：李繼玄

社長：袁白玉

主編：陳金貴

副主編：黃一峯

社務顧問：江明修（國立政治大學）

邱志淳（世新大學）

張四明（國立臺北大學）

蔡秀涓（東吳大學）

編輯委員：朱斌妤（國立政治大學）

李宗勳（中央警察大學）

林淑馨（國立臺北大學）

郭昱瑩（世新大學）

彭錦鵬（國立臺灣大學）

黃東益（國立政治大學）

蘇彩足（國立臺灣大學）

李長晏（國立中興大學）

徐斯勤（國立臺灣大學）

陳敦源（國立政治大學）

（按姓名筆劃排列）

余致力（世新大學）

呂育誠（國立臺北大學）

張瓊玲（臺灣警察專科學校）

陳金貴（國立臺北大學）

黃一峯（淡江大學）

黃榮護（世新大學）

（按姓名筆劃排列）

出版者：考試院

地址：11601 臺北市文山區試院路 1 號

電話：02-82366326

傳真：02-82366246

印刷：群彩印刷科技股份有限公司

電話：02-87511997

美工編輯：士淇打字行

電話：02-29391179

出版日期：民國 106 年 7 月 31 日

國內零售：新台幣 120 元，全年 480 元，每年 1、4、7、10 月出版。

郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則規定，委託金融機構、其他機關或法人代收，其已掣據予繳款人者，得免掣發收據，考試院自 94 年 5 月 1 日起已不另掣發收據，請自行保管郵政劃撥收據備查。）

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389 ISSN:2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

文官制度季刊

目次

中華民國一〇六年七月 第九卷第三期（原考銓季刊）

主編的話	陳金貴 / I
特邀專論——資訊通訊科技驅動治理轉型？趨勢與研究議題	黃東益 / 1
政策創新與官僚角色：臺灣解嚴後治理失能的分析	王輝煌 / 27
公共治理挑戰下的人才模式分析	陳志瑋 / 65
論直轄市區級政府自治：英國大倫敦市經驗之借鏡	王保鍵 / 91
書評——女力時代：改寫全球社會面貌的女性新興階級	曾慧敏 / 119
書評——公共政策價值	呂佩安 / 127
《文官制度》季刊稿約	/ 137
《文官制度》季刊投稿須知	/ 139
《文官制度》季刊論文審查作業規定	/ 141
《文官制度》季刊論文撰寫體例	/ 143

Journal of Civil Service

Vol.9, No.3

Jul. 2017

CONTENTS

Editor's Note	Chin-Kuei Chen	I
Invited Essay—Do ICT Drive Governance Transformation? Trends and Research Issues	Tong-Yi Huang	1
Policy Innovation and the Role of the Bureaucracy: An Analysis of the Governing Disability of Taiwan after the End of Martial Law.....	Huei-Huang Wang	27
The Analysis of Talent Models under the Challenges of Public Governance.....	Chih-Wei Chen	65
District Autonomy under Special Municipality: A Lesson from Greater London Authority	Pao-Chien Wang	91
Book Review—The XX Factor: How the Rise of Working Women Has Created a Far Less Equal World	Hui-Min Tseng	119
Book Review—Public Policy Values	Pei-An Lu	127

主編的話

公務人員人事制度的建立，提供公務人員在公務機關運作的進用、訓練、任用及人力維持有所規範和保障，加上比一般民間待遇稍高的薪資，使其能專心及用心在公務的規劃及執行，同時對其在工作多年後，也能給予適當的退休金，使公務人員可安心的退休，不用擔心退休後的生活費用，如此完善的整套人事制度，吸引許多優秀的青年，願意參加國家考試，經由激烈的考試競爭，並通過訓練和實習，成為正式的公務人員，進入公務生涯。同時公務人員擔負政府公共政策的規劃和執行，成為具有依法使用公權力的人員，因此公務人員成為社會的新階級，成為年青人嚮往的職業，但因民間企業的新進人員薪資不增反減，相對領有較高薪資的公務人員，引起其他社會人士的有所不平；加上公務人員在退休時，依公務人員退休法的規定，可以領到接近薪資八成的退休金，以及 18% 的優渥存款利息，更使得一般民眾不滿公務人員太高的退休金，尤其政府也承認此種退休金的發放，會造成公務人員退撫基金的破產，因此改革退休年金，成為民間社會和政治人物的共同目標，也是國家大事，在近一年的紛紛擾擾的改革過程中，立法院不管人事制度設計的考量，強力修正公務人員退休撫卹法，大砍公教警人員的退休金，社會民眾和政治人物喊爽，而退休公教警人員喊慘，如此結果在未來對國家社會帶來何種影響，應有適當的預評估，讓各級政府有預防補救之道。

人事制度的設計，要考慮受制度影響人員的適合性，使制度能幫助公務人員在公務生涯中得到良好的照顧，才能專心工作，而退休制度亦是重要的一環，讓公務人員能在上班時期，在工作崗位上全力以赴，不必掛念退休生活的安排。如今其信賴的人事制度，卻造成退休公務人員強領高退休金的污名，並以改革年金的大旗，把保護權益的陳抗者，打成反改革、不願接受改革的利益維護者，因而在整個社會排山倒海的壓力下，無法理性的討論如何達到減少政府財政負擔，也同時可以照顧退休的公務人員，反而以大喊價式的砍退休金，似乎讓社會正義伸張，滿足社會的期待，但對退休公務人員卻是殺傷力甚大，退休金的減少，對家庭開支的管控、家

庭成員的照顧、生活水平的維持、休閒方式的調整、社會地位的維護、志工的參與、再度就業的安排、延遲退休的考量等，會有很大的改變，面對這些退休的公務人員可能發生的情境，政府要不要協助這些曾經為國家貢獻已力的前同事？而退休公務人員面對的新處境及其產生的反應作為，將會是現任公務人員衡量是否要在工作中全力以赴，還是保留時間給自己的家庭及提早安排退休的生涯規劃，因為制度已失去信賴、保障和承諾，公務人員會做何種選擇，要看往後政府對公務人員人事制度的態度，這將會是影響公務人員心態轉變的重要訊息，政府在修改退休制度後，應有適當的配套措施，以免對退休及現任公務人員造成更大的傷害，進而影響公務運作的效能。

本刊本期的特邀專論之主題為資訊通訊科技如何驅動治理轉型，並探討其引發的趨勢與研究議題。由於資訊通訊科技的日新月異，特別是網際網路的興起與普及，不僅結合了行動通訊科技，翻轉傳統的傳播管道，更創造了人際間、人民與團體之間、以及人民與政府之間新的互動模式。網際網路結合行動載具，成為政治動員的有效工具，其對於全球與臺灣政治發展的衝擊，以及對於政府治理造成新的挑戰。面對此種衝擊與挑戰，作者嘗試提出公共行政學界在治理轉型、組織結構調整、政策管理及研究方法方面的議題。同時也建議在開放政府的大趨勢下，政府應更著重資料以及決策的公開，並與學界緊密合作。作者在內文中，引用許多新近社會發生的重大議題，其與公共行政界有密切關係，但對此議題，公共行政界卻缺乏足夠的關切，未能即時建立議題與政府的橋樑，提供問題解決的意見，作者語重心長的建議，盼能引發對此新興議題更多的關切。

本期共收錄三篇論文：第一篇以政策創新與官僚角色，來探討臺灣解嚴後政府治理能力的失能，因解嚴以來，臺灣已經歷三次政黨輪替，但上任的幾位總統均出現許多的狀況，本論文先聚焦這幾任政府（包含官僚體制）在民主治理上的角色、表現與變遷，並針對何種因素導致前述的變遷，檢視流行的幾種理論或說法。同時根據 Carpenter 所主張官僚政策創新模式與官僚政策能力與自主性間對應關係的理論，分析臺灣政府與官僚治理能力在解嚴前後的變遷。發現民主轉型過程中，政商官僚人脈關係的多元、碎裂化與過度競爭，乃官僚體系治理能力與自主性退化，導致整體政府施政表現下滑的原因。新政府應提出具體願景與跨領域整合的政策創新，帶領政商官僚與民間菁英打造共識，並將文官體制做配套思考與改革，以再造

官僚體系的專業能力與自主性，才能扭轉當前的政經發展困境。

第二篇論文探討公共治理挑戰下的人才模式分析，當前出現的許多公共議題，常呈現跨界及網絡化的情況，形成所謂的「棘手政策」，要想有效處理新生政策，除了政策規劃因素，尚需政策推動者與執行者，運用府際與跨域合作的技巧、能力與工具，因此需要適當的政府人才培養與運用，本文乃由此人才模式的角度切入。採用類型學分析法，根據文獻探討結果，將公共治理的問題區分為單純行政事務問題、府際或組織間關係問題、公私合夥問題和網絡問題四大類，再推演出官僚體制、高階文官制、契約聘僱制和責任任命制四種人才模式。面對未來公共治理的艱鉅挑戰，本文主張公部門人才政策的制定與發展，應開始思考傳統人事行政架構的限制，而從公共治理所面臨環境變遷的角度，在選、育、留、用四大層面，都進行結構性變革，以因應未來的發展需要。

第三篇論文探討直轄市區級政府自治的議題，並以英國大倫敦市經驗為借鏡。本文運用「地方分權」相關理論，並輔以「英國委任分權政府」實證經驗為分析基礎，運用個案研究法，以英國大倫敦市的區級自治經驗為參照個案，討論直轄市區級政府之定位及功能，並論述我國直轄市區級政府改制為自治體的理由及方法。本文研究的發現為區級政府的功能為提供在地居民之公共服務，應「在地決策」，實施區自治；直轄市之區級自治有利於「住民自治」及「地方治理」的實踐；直轄市區級自治模式可採「選擇憲章制」，由各區自行決定。

本期同時刊出兩篇書評，第一篇評論的書名為「女力時代」，副標題為「改寫全球社會面貌的女性新興階級」。本書作者 Alison Wolf 女士以職場上表現卓越的一群女性，分析他們在教育、職場、婚姻和家庭呈現的圖像，全書分為二部分，第一部分 1-7 章（勞動女性、分裂的房子）討論女性受教育和職業選擇的歷史發展，頂層女性和未受高等教育女性在光譜兩端的差異，以及因為家務機具的發明和提供食物膳製方式的型態改變，使得女性有較多餘裕可以走出家庭；第二部分 8-12 章（新家庭場域：女性、男性與家庭）討論兩性關係的改變，女性更有自主意識，但也有難以全然忽視的外貌及擇偶匹配相互影響力，而儘管不婚不生是一種趨勢，然家庭仍存在重大延伸力量。評論者將全書內容分成六個主題來探討，分別是 1.優勢高等教育是關鍵；2.女性職業選擇的轉變；3.姿本力：外貌仍有不可忽視的影響力；4.伴侶關係新貌；5.新家庭場域；6.女性時代的崛起。從這些主題的標題，即可

瞭解當代女性創造出的非傳統女性的新風貌，評論者在最後的結語中，以本書的觀點去聯結臺灣的女性現況，有深入的見解，並能掌握書中的要旨，有助於讀者選讀本書的指引。

第二篇評論的書名為「公共政策價值」，此書屬性為學術性取向，開宗明義指出公共政策中的價值要素，無論在學術或實務層面，少有人敢輕忽，然對其重要性卻是人言言殊。此因價值難以掌握、起伏多變，然長期作為主要解釋項的各種利益，會產生影響施政方向的不同推力及拉力，一旦決策底定，也同時意味著政策方案中所蘊含的某些價值得到青睞；亦即無論政策過程有多少力量折衝成為最終方案產出，其結果總是反映出一種不同價值立場的妥協。作者將政策價值定義為政策過程中之集體選擇，其結果可體現特定價值並施行於政策執行中；政策價值可視為集體行動的宣示準則，是激發行為的動因和目的，政策領域中的價值競逐並非全由政府官僚或政治人物帶動，而是更多反映現今集體情緒、政治關懷及傳統觀點，民眾對某政策爭議的高度關注，應可視為正在公民社會中進行的文化戰爭。在既有價值及傳統慣例面臨高度挑戰的動盪年代中，新興價值主張不斷湧現。由於政策價值可於任何集體行動中，連結個人、團體、組織以及國家資源，作者依其於政策過程中不同功能，分為政策結果、政策設計、政策工具以及行政事務四類，代表源於政策產出之科層結構中，由高至低不同層級的抉擇。作者並以「公平」作為公共政策核心價值，以「普遍義務－享權資格」的後設問題進行探討，從二者之間形成的張力可使「公平」在政策分析中得以概念化及實體化，並以此橫向比較 1980 年至 2005 年間，澳、紐、英、美、日、德、法、瑞典等國以建構福利國家為目標的政策變遷，藉由價值分析顯示出公平意涵的建構與引發政策變遷的壓力之間密切相關。評論者也以此架構討論臺灣的情況，認為價值、利益與資源之間互動，由制度引導、政治斡旋所成，公共政策藉由分配價值，化解衝突與混亂。政策結構依當前價值選擇而應變，卻無法使每種價值實現「最大化」，因而未來的政策環境充滿不確定性、不穩定性與不連續性，唯一可確定的是公共政策無法擺脫或多或少反應當前及過往政府運作中已積累之價值認知，而政治事務則隨處可見公眾與私人情緒的糾葛。

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和書評。

文官制度季刊
主編 陳金貴
2017年7月31日

資訊通訊科技驅動治理轉型？ 趨勢與研究議題*

黃東益**

《摘要》

本文探討近年來資訊通訊科技快速發展，特別是網際網路結合行動載具，成為政治動員的有效工具，其對於全球以及臺灣政治發展的衝擊，以及對於政府治理所造成的挑戰。面對此種衝擊與挑戰，筆者嘗試提出未來學界在治理轉型、組織結構調整、政策管理、以及研究方法方面的議題。筆者也建議在開放政府的大趨勢下，政府應更著重資料及決策的公開，並與學界緊密合作。而公共行政學界也應花費更多心力於這些新興的議題，並考量調整課程結構的可能性，以培養具備處理新興議題的管理人才。

[關鍵詞]：資訊通訊科技、電子化政府、電子治理、治理轉型

投稿日期：106年7月5日。

* 作者感謝政治大學公共行政學系黃妍甄及黃宗賢兩位碩士生在資料蒐集及整理過程的協助，文責由作者自負。

** 政治大學公共行政學系教授。email: tyhuang@nccu.edu.tw。

壹、前言

資訊通訊科技 (Information and Communications Technology, ICT) 的日新月異，其中，特別是網際網路 (internet) 的興起與普及，結合了行動通訊科技 (mobile device)，翻轉傳統的傳播管道，更創造了人際間、人民與團體之間、以及人民與政府之間新的互動模式。聯合國的 International Telecommunication Union (簡稱 ITU) 針對全球網路使用進行調查，結果顯示全球 47% 的民眾有使用網際網路的習慣，占 39 億人，其中，已開發國家有 80% 的民眾使用網際網路，反觀，發展中國家只有 40%，但聯合國估計在 2020 年時網路普及有望達到 60% (ITU, 2016)。

以我國而言，臺灣寬頻網路使用調查報告指出有 86.3% 的民眾皆有上網的習慣 (鄭天澤、楊亨利、陳麗霞，2016)，而根據國家發展委員會數位機會調查報告 (聯合行銷研究股份有限公司，2016) 指出，在 2016 年我國 12 歲以上民眾的手機上網率 (79.7%) 已經超過了電腦的上網率 (77.7%)。更進一步來看，由數位國情資料庫 (朱斌好、黃東益、洪永泰、李仲彬、陳俊明、曾憲立，2015；朱斌好、黃東益、洪永泰、李仲彬、黃婉玲，2016；李仲彬、洪永泰、朱斌好、黃東益、黃婉玲、曾憲立，2017) 的跨年追蹤可知，民眾在網路社群 (如 Facebook、YouTube、Line、Instagram 等) 參與公共事務的討論，也從 2014 年的 28.9% 上升至 2016 年的 43.6%；顯見，網路社群儼然成為民眾討論公共事務的重要管道。至於，民眾對於政府網站的使用意願亦呈現增加的趨勢，由 2014 年的 66.4% 上升至 2016 年的 74.2%。

以上的資料顯示網路使用已成為我國不容忽視的重要潮流，而網路使用與行動通訊載具的結合，更成為民主發展的重要潛能。民眾藉由資訊通訊科技快速的進行政治動員，向政府表達意見，影響政策 (林鶴玲、鄭陸霖，2001)。而當網路社群與主流媒體合作分享時，主流媒體不但能因此擴大消息的廣度，也能加強網路社群的影響力，提高民眾的連結與參政的機會 (Carlisle & Patton, 2013)。資訊通訊科技儼然成為民眾參與公共事務不可或缺的重要管道，甚至有創造所謂「第四波民主化」的可能 (Rohlinger & Brown, 2009)。這個全球的大趨勢，對於政府治理模式產生那些影響？政府內部的組織、政策管理有哪些議題因此而產生？而這趨勢產生

了哪些新的議題，值得學界進一步觀察與研究？本文主要回顧這個全球的趨勢，臺灣民主的發展脈絡，最後則聚焦在未來學界的研究議題。

貳、資訊通訊科技翻轉政治的全球運動

資訊通訊科技翻轉政治的世界趨勢，主要可以回溯至 2010 年的阿拉伯之春（The Arab Spring）。當時阿拉伯國家經濟衰退，獨裁政治與貪汙弊端等問題層出不窮，民眾對於政府不滿的聲浪也隨之升高。在警民衝突中，一名失業大學生 Mohamed Bouazizi 因違法擺攤而遭警察取締、羞辱，憤而引火自焚死亡，一連串的警民糾紛無法平息，為日後的革命埋下了導火線，也引起了許多年輕人的共鳴，開始對於青年困境感到擔憂，並重新檢討政治體制下的貪腐與無能，憤而挑戰班·阿里（Zine El Abidine Ben Ali）的專制政權（Howard & Hussain, 2013）。而這股網路革命的力量，促使突尼西亞（Tunisia）成為阿拉伯國家第一個成功民主轉型的國家，因此又被稱為「Twitter 革命」（楊裴文譯，2016）。

同樣地，在埃及（Egypt）Wael Ghonim 於 Facebook 上成立「我們都是卡利·薩伊德（We Are All Khaled Said）」的社群專頁，喚起群眾對於政府的反抗意識，並透過網路社群的快速連結，促成了開羅自由廣場（Tahrir Square）的大規模抗議活動。許多公民記者也藉由網路直播與 Twitter、Facebook 的傳播，傳達弱勢觀點，跳脫主流媒體掌控，為革命提供重要的助力。在網路所主導的抗爭下，不只成功地推翻了當局政府，也摧毀了中東國家長期以來的威權體制（Khalidi, 2011）。這樣的網路民主運動，成為各國民眾隨之效法的動員模式，並引起包含葉門（Yemen）、敘利亞（Syria）等十餘個北非及中東國家的響應，在全球開始展開一連串的政治改革，喚起了許多民眾以行動挑戰威權體制（蔡秀勤、張佑宗，2011）。

而這股網路政治的熱潮，也持續擴散到世界各地。2011 年美國「佔領華爾街」運動，乃由加拿大反消費主義的雜誌 Adbusters，透過 Twitter 所發起的抗議活動，不只反映了民眾對於高失業的擔憂，也顯示民眾對於貧富差距擴大的不滿，並以「99% 的人不能再忍受 1% 的人的貪婪與腐敗」的口號，來作為該次活動的號召（馬森，2011）。在網路社群的快速傳播下，該運動擴展為「一起佔領」（Occupy Together）的全球活動，不只擴散到了舊金山、洛杉磯、華盛頓特區等地區，也蔓

延到全球的各大城市，展開了一連串占領政府組織的全球公民活動（李瑞全，2015）。

透過網路所發起的公民活動，不僅是對於政府不滿的具體展現，同時，也成為民眾打破威權的重要手段，網路開拓了民主實踐的可能。2014 香港的雨傘革命（Umbrella Revolution），即是以要求「真選舉」的民主實踐，成為香港最大的公民抗議活動。面對學生罷課和示威活動的發展，政府則採行武力方式對抗，最終反而造成占領行動「遍地開花」的情形，占領行動由添馬艦、金鐘、中環、灣仔蔓延至旺角及銅鑼灣，並在網路平台的連結之下，非中心化的連結型行動（connective action）成為了此次運動的運作模式，改變了過去集體行動的困境。Facebook 以及 Whatsapp 更成為資源分享、活動號召與訊息傳遞的主要管道，李立峯（2016）指出越活躍於網絡媒體的參與者，越會積極參與現場的占領活動。以網路主導的抗議活動，成為了現代公民運動的發展趨勢。

而上述經驗皆顯示出網路政治的參與模式，已成為勢不可擋的趨勢，勢必衝擊到政府原有的治理模式。回歸我國的發展，2014 年 3 月 18 日的太陽花學運，乃由黑色島國青年陣線（The Black Island Nation Youth Front）、零時政府（g0v）與許多公民團體所發起占領立法院的社會運動，發起人透過網路平台的傳播與分享，於 3 月 30 日更吸引了萬人上街的社會運動。而相關研究（陳婉琪，2014）亦指出，太陽花學運參與者主要的資訊來源為 Facebook 占 87.3%，其次依序為網路新聞及 PTT 分別占 71.5%、53.7%，至於傳統的電視媒體則僅占 43.8%。從上述統計資料中，我們可以得知社群網站占有一股不可忽視的重要力量，乃為現代主要的政治資訊來源。除此之外，網路平台更成為了反文化霸權論述的陣地戰（war of position），民眾得以透過網路平台，打破過去傳統媒體壟斷的現象，增加訊息的多元傳遞，甚至進而引導傳統媒體的走向，開創網路包圍傳統媒體的新世代（胡元輝，2015）。

值得注意的是，g0v 的出現，成為太陽花學運中的關鍵力量，學生透過網路直播的方式，讓立法院外的民眾能夠即時瞭解議場內的情形，並打破地域的限制，翻譯成 14 國語言傳播到世界各地，喚起全球媒體的關注。而 g0v 所創造出的協作方式，使每位參加者都能發揮己長，在共筆的合作模式之下，為資訊配置、人力整合以及資源分享創造出最適的安排，增加公民運動成功的可能（邱柏鈞、鄭婷宇，2015）。同時，也結合了自由軟體、社運團體以及社群媒體的力量，打造出資訊透

明的開源（open source）社群，致力於將複雜的政府資訊轉化為簡單易懂的視覺化資料，希望能夠減少民眾專業性不足的疑慮，使民眾能有更深入的瞭解，並進一步培養監督政府的重要能力與素養，作為日後制定法律的重要建言與提案，為民眾以及政府搭起合作、互惠的溝通橋梁。

而除了 g0v 所激發出的協力能量之外，沃草、公民攝影守護民主陣線（簡稱攝護線）與公民行動影音紀錄資料庫（簡稱公庫）皆成功運用網路的即時與去中心化的特點，擺脫了傳統媒體的門檻限制，並降低了民眾參與政治的門檻，打造以公民為中心的新媒體，成為太陽花學運重要的推手。沃草透過成立「國會無雙公民網站」，並將國會 30 秒通過服貿的影片快速地宣傳出去，喚起民眾對於該議題的注意。而「攝護線」則透過網路直播的方式，快速連結不同抗議現場的最新動態，達到不同的地點、同一時間的即時分享，形成全臺各地的即時連結。此外，「公庫」透過專業記者以及公民記者的合作，提供許多主流媒體所不願報導的新聞內容，成為太陽花學運中最主要的新聞來源，並累積高達 2,900 篇的報導。在網路快速的串聯之下，也引起全球 19 個國家、50 個城市的臺灣人紛紛響應，形成「330 全球時差接力大遊行」（洪貞玲，2015：22-28）。網路媒體為公民活動的力量，增添了成功的可能。

網路傳播的特性，不但促進民眾的政治參與，亦改變了政黨與候選人傳統的競選及宣傳策略，更造就了 2014 年九合一選舉的「白色革命」，該次選舉結果顯示國民黨由原本執政 15 縣市大幅減為僅在 6 縣市執政，而民進黨則從原本的 6 縣市遽增為 13 縣市，造成藍綠政黨的「變天」，而素人參政與國民黨大敗皆被視為網路政治所帶來的新力量（曾熾卿，2014）。換言之，傳統媒體已不是民眾獲取政治的主要管道（Tolbert & McNeal, 2003）。而網路政治的興起，不只打破了原有的議程設定，網路即時、去中心、高互動以及低成本的特性，皆為公共事務的參與產生了新的契機，促使我國走向鍵盤民主的網路時代（Kim & Geidner, 2008）。

面對網路世代的崛起，政府也建置相關的網路平台，以因應民眾對於網路參與的需求，希望能吸納民眾對於政策的意見，並達到提高治理品質，相關網路平台的建置如美國的「WeThePeople 平臺」、英國國會電子請願「e-petitions 平臺」，以及我國國家發展委員會於 2015 年正式推出的「公共政策網路參與平臺（Join 平臺）」。此外，網路平台不只成為民眾與政府的溝通管道，同時，也帶動了民眾對

於開放政府（open government）的嚮往，包括了對於透明性、參與性與協力性的追求（丘昌泰，2015）。美國白宮政府公布了「開放政府命令」（Open Government Directive），要求各單位必須達到公開政府資訊、改進資訊品質以及創造開放政府政策等三大目標（Executive Office of the President, the White House, 2014）。為了回應學運的衝擊以及世界的發展趨勢，我國前行政院長毛治國亦於 2014 年開始推動「毛氏三箭」，落實對於開放資料（open data）、大數據（big data）與群眾外包（crowd-sourcing）的數位連結。希望能透過積極推廣開放資料的分享與再製，增加政府的透明度，並達到群眾智慧的效果（朱斌妤、李洛維，2009；李仲彬，2006；陳敦源、潘競恆，2011）。

綜觀上述，本文希望能瞭解科技世代下，民眾參政模式產生了何種改變，以及政府又將如何回應並提出新的治理模式，故本文將藉由盤點由資訊通訊科技對政府所帶來的衝擊及政府的回應，提出實務的問題以及學界的研究議題，希冀學界能與實務界進行更進一步的合作，共同找出下一階段政府治理核心議題以及解方。在探討這個議題之前，政治環境的變遷對於治理也有重大的影響，本文以下對於臺灣的治理環境與發展脈絡提供有一個綜觀性的描述，據以聚焦議題。

參、我國治理環境的變遷：從威權轉型到鍵盤民主

民主體制運作之下，公民得以用多元的方式回應政府的政策，並表達對於政府的不滿。而科技的日新月異，更為民主發展注入新的力量，網路社群的崛起，實現傳統媒體無法實現的效果，不只創造嶄新的傳播模式，同時也改變政治訊息傳播的型態（Ansolabehere, Iyengar, & Valentino, 1994）。傳統媒體扮演著設定議題、報導真相、提供資訊與監督政府的功能，但因受限於商業力與政治力的考量，造成傳統媒體流於負面的競爭，並走向高度統一化的議題，不僅無法提高民眾對於民主聲音的多元表達，反而加深了民眾對於公共事務的厭惡（林聰吉、王淑華，2007），然而，網路社群的蓬勃發展，儼然已成為新興的發聲管道，更激發起年輕網路世代的參與（Chang, 2016）。

根據 2014 年太陽花學運後的「大學生媒體使用習慣調查」指出，70.2% 大學生會在網路上觀看、分享、討論政治與公共議題（世新大學傳播資料庫，2015），顛覆傳統對於大學生政治冷漠的形象，可見網路社群改變年輕世代對於政治的接觸

與態度，其效果不言可喻。Chang (2016: 7-15) 亦指出網路社群的多元互動，有助於加強年輕世代對於政治資訊的瞭解，並提高其公民責任感，而這股力量將有助於提升年輕世代對於政治的熱情。顯見，網路社群的出現，已改善傳統年輕世代政治冷漠的狀況，透過網路社群的快速連結，有助於增加了民眾的政治效能感，並也在多元資訊的刺激下，轉化為參與公共事務的動力。而隨著參與管道的多元以及資訊傳遞方式的改變，政府也對於其治理模式進行一連串的改革，以回應民眾的需求，優化政府的治理效能。

以上的發展並非從天而降，而是奠基在我國的民主體制發展的脈絡下。回顧我國政治環境的變遷，1987 年以前的威權民主，隨著解嚴而產生了重大的改變，成為我國政治發展重大的分水嶺。1987 年以前，我國缺乏實質的政治參與，政府對於相關的政治活動，大都採取封鎖與威權的管制型態，國民黨掌握了主要的政治權力，並在強人政治之下，限制了民眾參與政治事務的討論，實施一黨專制 (one-party system) 的權威型體制 (Chu, 1992)。在 1987 年政府宣布解除戒嚴，並解除報禁、黨禁等政治限制之後，我國政治體系開始有了嶄新的發展，但當時對於民主的開放與選舉的推行，仍處於「有限制的民主」，民眾仍無法公平、實質地參與公共事務 (Chu & Lin, 1996)。直到 1990 年完成國會改革，才促使一連串民主政治的崛起，1992 年立法委員所有名額開放由臺灣直接民選，1996 年舉行總統直接民選，使民眾能完全自由地參與政治事務。而自由之家 (Freedom House) 也正式將臺灣列為「自由的民主」國家，在此一政治改革下，促使我國真正地落實民主的轉型 (Freedom House, 2017)。

而 2000 年的總統大選，出現了臺灣首次的政黨輪替，由民主進步黨的陳水扁當選總統，我國的政治發展邁向了一個嶄新的里程碑，選舉民主與政黨輪替成為民主發展後最重要的運作機制。政黨的開放競爭、多元的言論交流、正反的公民運動，皆成為了 1987 年之後的民主發展的重要脈絡。在民主政治所推行的代議制度下，雖有助於政治菁英發展其專業，並對公共事務規劃產生深入的剖析與規劃，然而，代議民主的運作過程中，公民意見是否能忠實地被立法與行政部門反映，成為了最大的批評，為了解決此一問題，許多學者主張透過「公民投票」直接參與的模式，增加民眾意見的直接表達 (陳俊宏, 1998)，在朝野的互動之下，2003 年通過了公民投票法。此外，許多貪汙與弊案的出現，越來越多民眾開始對於原有的代議

政治產生了質疑與不信任，促使民眾開始反思代議民主（representative democracy）回應性與公平性不足的問題（陳東升，2006），並開始追求實質參與的審議民主（deliberative democracy），學術界與實務界積極試行及推動公民會議（citizen conference）、審議式民調（deliberative polling）、願景工作坊（scenario workshop）等各種不同的審議模式，嘗試修繕代議民主的弊病，為我國民主發展增添了一股新的動力（Huang & Hsieh, 2013）。

審議民主強調公民對於特定公共議題，所進行的「知情」、「說理論證」（reason and argument）與「平等程序」（egalitarian process）的互動過程（Bohman, 1999; Ryfe, 2005）。希望民眾對於公共議題的資訊與背景能有充分的瞭解，並奠基於平等的程序下，確保公民的平等參與、說理論證以及相互理解（Huang & Hsieh, 2013）。以在追求實質證據與彼此充分瞭解的理想情境下，促使正反立場的相互辯證，並在互動過程中，理解彼此的差異，作為追求共識的基礎（曾冠球、陳敦源、胡龍騰，2009；黃東益、李翰林、施佳良，2007；羅晉，2008）。而審議過後，將能使民眾更瞭解政治事務，提高民眾的政治效能感，並透過透明、多元的互動，加強民眾對於政府的信任與認同，成為現今不可或缺的參與模式（林國明，2009；黃東益，2008）。

在太陽花學運之後，原來推動的審議民主並未因此而消失，並被融入政府追求的「開放政府」目標，成為一個重要的元素，例如與開放決策、網路參與、參與式預算等機制結合。但由資訊通訊科技帶來的「鍵盤民主」又將臺灣的民主往前推向另一個浪頭，而我國政府面對政治環境改變的壓力以及資訊通訊科技應用的衝擊，又採取如何的因應策略？本文將於下節做更進一步地介紹。

肆、政府對鍵盤民主的回應—開放政府與透明治理

早期的電子化政府發展多重視硬體設備的建置，資訊通訊技術主要應用於政府內部的行政流程，以提高政府行政上的效率，例如電子公文系統的建置、各單位的電子郵件系統等。隨著公民社會與網路整備率的逐漸成熟，政府的電子化政策開始朝向「軟體」層次進行改進，也就是說，電子化政府政策的核心目標，已開始從單純的提供公共服務，轉向到打造公民參與的互動平台，提供網路民意表達的空間（行政院研究發展考核委員會，2007）。網路改變了政府傳統的政策傳播與擴散的

模式，新的治理模式也因運而生，從傳統單向資訊傳輸走向多向傳遞與線上直接民主的模式，並結合線上互動與線上交易的服務，提升了政府的治理效能，形成了創新互動的傳播平台，並應用於政府的各項服務（李仲彬，2006；陳敦源、潘競恆，2011；陳敦源、黃東益、蕭乃沂，2004：46-50；Norris, 2003）。

在此脈絡下，我國行政部門面對「鍵盤民主」的興起與挑戰，並且為回應太陽花學運積極熱切的網路群眾參與形式，行政院在 2014 年底的院會會議當中，指示國家發展委員會協同其他部會共同訂定「網路智慧新臺灣政策白皮書」，並在 2015 年時決議以「ide@ Taiwan 2020（創意臺灣）政策白皮書」（以下簡稱「創意臺灣」政策白皮書）作為正式名稱。「創意臺灣」政策白皮書的主要目的即是透過資訊通訊科技的應用，將網路世代的公民參與力量導引入政府部門之中，從政府內部的變革開始，以應對瞬息萬變的網路時代；主要的施政內容可分為「基礎環境」、「透明治理」、「智慧生活」、「網路經濟」、「智慧國土」五大方向，期透過這五大政策方向的整合，發揮網路治理綜效以及回應人民日漸變遷的公民行為。

奠基在「創意臺灣」政策白皮書以及對於臺灣民主與治理轉型重大變革的回應，政府開始重視民眾在網路上的參與行為，並且積極擘劃相應的溝通與互動管道，使臺灣的電子化政府發展開始邁入更加成熟的電子治理階段，更加重視政府與公民社會的公私協力互動（施雯，2014；蕭乃沂、陳恭、郭昱瑩，2017；蕭乃沂、陳敦源、廖洲棚、楊立偉、呂俊宏，2015）。希望能藉由瞭解民眾意見，並在群眾智慧的經驗分享下，創造出民間與政府的相互合作的空間，以藉由共同的運作，優化政府的治理效能，成為未來發展網路治理的重要趨勢之一（丘昌泰，2015；項靖、陳曉慧、楊東謀、羅晉，2015）。

該白皮書中所揭櫫的「基礎環境」、「透明治理」、「智慧生活」、「智慧國土」及「網路經濟」等五大政策面向環環相扣，其中的「透明治理」，將政府資訊高度的公開並且建立公民政策的參與平台，透過外部公民監督的能量來提高民主施政的透明與效能，創造「以民為本」的民主社會，同時，也廣納了公民對於政策的相關意見、態度以及情緒，藉由大數據的分析，以探悉民眾對於公共政策的相關建言，有助於作為政府改善政策的重要回饋（國家發展委員會，2016）。除政策白皮書外，前行政院長毛治國宣示以開放資料、大數據與群眾外包的「毛式三箭」做為科技內閣施政方針，目的亦是培植能夠有效運用新興資訊通訊技術的科技政府，以

及回應日趨熱切的民眾期待。首先，開放資料是政府資料治理的核心基礎，行政院透過建置「政府開放資料平臺」，¹ 在不洩漏個資的情形下，在「開放、免費」這兩大原則下，將政府資料以資料集（dataset）為基本單位，提供開放格式、便於再利用的原始資料（raw data），讓民眾在不受到限制的情形下，進行編輯、分析、公開傳輸或為其他利用方式，開發各種產品或應用服務，滿足民眾「用」的權益。

其次，透過大數據應用根植於開放資料的基礎，將政府所開放的資料進行儲存、交換、整合、分析與開放等加值運用，來提高治理的品質，甚至創造群眾智慧的效益，增加治理的多元化（項靖、陳曉慧、楊東謀、羅晉，2015）。其目的在於提高政府效能、滿足民生利益與創造商業價值等三大功能。舉例而言，結合內政部的人口統計資料與衛生福利部的防疫資料所建立的「臺灣登革熱地圖」，讓地方政府及民眾可以即時掌握最新的疫情分布與即時作出適當的防疫手段；「空氣品質即時污染指標」則是運用行政院環境保護署所公布的空氣監測數據，讓民眾即時瀏覽活動區域的空氣情形；「蔬果行情站」運用行政院農業委員會公布的蔬菜、水果的每日成交價、成交量等資訊，讓一般民眾或是商家能夠迅速得知市場價格的浮動與變化。

最後，將起初源於企業界的「群眾外包」運用在政府之上，核心精神即是透過網路向民眾取得政府所需的創新想法或解決方案，例如「公共政策網路參與平臺」即是回應網路世代的重要代表之一，融入 web2.0 的治理模式，能改變傳統由上至下的互動模式，彌補過去回應性不足的問題。「公共政策網路參與平臺」使民眾能夠「提點子」，由民眾提起政策建議，並透過連署達成一定門檻，由政府相關部門回應或執行；「眾開講」提供政府部門近期規劃政策資料，公開徵詢民眾意見；「來監督」可以公開政策計畫的推動情形與進度；以及透過「找首長」的功能向部會首長表達意見，來與政府進行雙向的溝通，強化民主的運作。該機制將有助於政策的正當性，周延公共政策的決議與多元化的考量，以呼應「鍵盤民主」下數位治理的新方向（蕭乃沂、陳恭、郭昱瑩，2017）。

總結而言，我國政府在歷經 318 學運後，更加重視網路與資訊通訊科技所發揮的公民力量，並且極力推動相關科技政策，讓政府內外能夠有效運用資訊通訊科技

¹ 參閱「政府開放資料平臺」網頁（<http://data.gov.tw>，檢閱日期：2016年6月4日）。

來提高政府職能，以建立具回應性的政府。網路科技是一項工具，民眾可以透過網路科技來分享資訊、討論政策看法，甚至是線上串聯起龐大的動員力量；而政府也可以透過網路科技來接受民眾的意見與看法、提供更良善的政府效能與提高民眾生活品質，也就是說，網路科技的出現逐漸打破過去政府單方面「由上而下」管理民眾的統治型態，而傳統政府的治理模式似乎也面臨到轉型的衝擊。

伍、鍵盤民主衝擊下新興的治理議題

資訊通訊科技與鍵盤民主的出現深遠的影響了政府的運行並產生了許多實務的治理議題，從公共行政學界的角度來看，又有哪些議題值得研究？以下將從筆者對於實務的觀察，從治理模式、組織面向、政策管理與研究方法受到的衝擊與可能的研究議題進行討論。

一、理論議題：走向參與型治理模式？

在資訊通訊科技的衝擊之下，政府運行的結構與程序是否有所改變？是否透過層級縮減等組織改造方式來增進施政的回應性與彈性？在管理快速變遷的政策議題時，是否採用跨域管理的團隊模式來提高政策的綜效？在決策過程中，是否借重資訊通訊科技的發展，來創造一個強調協商、磋商的參與審議過程？更重要的是，要如何提高內部公務人員的投入與形成公民社會的公共諮詢效果，藉以增進全體社會的公共利益這項政府的核心目標？上述這些問題都與晚近引起公共行政學界大量討論的政府治理模式有密切的關聯。

「治理」（governance）的概念在晚近十年內深深影響各國政府與公民社會的關係，治理是一種「新的統治方法」，政府不再是權威的壟斷者，而是需要和企業、社會團體、公民等各類行動者協力合作，基於資源互依的原則處理共同問題（Rhodes, 1996）。Peters（1996）從組織結構、跨域團隊、政策管理以及公共利益等四個面向的差異，提出政府未來治理的四種模式，分別是參與模式（participatory model）、市場模式（market model）、解制模式（deregulating model）與彈性模式（flexible model）。相對於其他模式，參與模式強調由下而上的決策過程、強調協商的決策模式以及公共組織層級的縮減，以建立更為扁平、部門間更能協力的公共

組織，增進政府內部基層員工的資訊與能力，並且強調公民的參與，將公民社會納入政府的決策體系當中，在政府與公民社會的協力之下創造更大的公共利益，過去幾年來資訊通訊科技的發展，是否讓政府的治理走向此種模式？而導致一種典範的轉移，值得研究。

首先，在政府內部組織結構與程序的調整方面，利用資訊通科技來推動政務，可以有效整合原先繁複的作業程序，提高政府行政上的效率與效能。舉例而言，桃園市推動的「線上申報整合系統」，以網站的方式，同時水平與垂直整合達 63 項線上申報與繳費服務，透過簡化作業流程而節省了公文處理時效達 7,000 小時，並縮減行政作業時效 12,000 天，因減少附件表單而節省了謄本紙張數達 34,000 張（項靖，2010）。因此，透過資訊通訊科技便捷的資訊傳遞模式，使得原先需要層層交辦的部分政府服務，在線上的方式以電子化型態快速處理，無形之中也促進政府行政上的層級縮減。未來的組織結構如何因應流程簡化進行調整？是政府即將面對的問題。

在跨域團隊的建立方面，由於資訊通訊各式各項新興議題快速增加，民眾對公共服務的需求也日趨增多，許多新興的問題往往涉及多個政府部門，政府機關顯然無法獨立解決社會上所衍生的各種問題（江明修、曾冠球，2009）。在經濟、社會壓力之下，跨域治理（boundary-spanning governance）的概念便因運而生，政府必須思考如何透過組織內不同部門，甚至與組織外不同部門（如企業與非營利組織）的合作，來共同解決社會問題，跨域治理的合作模式已成為政策執行下另一重要的實踐管道（朱鎮明，2005）。Kooiman（2002）認為政府機關要透過制度設計，使各部門在信任與夥伴關係的基礎之上進行協力。因此，在資訊通訊科技逐漸發展的現代，各級單位均開始運用資訊通訊科技建立對內與對外的溝通管道，並且利用政府網站整合單一窗口服務，進行後端系統（back office）的鏈結（胡龍騰、曾冠球，2009）。顯示我國政府也正面臨跨域議題的衝擊，並嘗試強調各部門間的協力和合作，在信任的基礎之下建立團隊的治理模式，但這些政府的新嘗試其效果如何？仍須再進一步的探究。

資訊通訊科技的發展也形成政府建構公共參與平台的重要媒介，由於網路的出現打破了既有的參與門檻（Carlisle & Patton, 2013: 884-885; Chang, 2016: 4-6）。Rohlinger 與 Brown（2009）也指出網路的匿名性是提高民眾參與公共事務討論的最

主要因素，匿名的特性有助於降低民眾參與政治的顧忌，而不受限於人際壓力或社會輿論，不會再因為社經地位而被剝奪參與公共政策討論的機會，促使民眾能平等、自由地參與公共事務的討論，甚至是轉化為參與政治活動的動力。因此，政府開始嘗試將這樣的公民參與動能導引進入決策過程當中，透過協商、討論的方式來提高政策的正當性與民眾的支持。除了導引外部公民的參與動能之外，政府也開始重視體制內公務人員的發聲管道，透過成立「公務人員政策參與平臺」，各級公務人員可選擇以匿名的方式對政策進行建議與討論，利用網路的特性打破「官大學問大」的科層鴻溝（行政院，2017）。由此可見，資訊通訊科技對政府治理方式的改變影響深遠，以網路形式建立對內與對外的討論與溝通管道，來邁向「回應性政府」的最後一哩路。而此種由下而上的政策形成過程，是否真正改變政府的決策模式，仍有待觀察。

無論是因為資訊通訊科技所造成的層級縮減效果，或是逐漸強調的跨域治理功能以及逐漸完善內外部的公共溝通渠道，我國的治理模式似乎有朝向 Peters（1996）所提出的參與模式進展的趨勢，雖然政府是否走向參與式治理的模式還是一個未知數，值得成為未來學界研究的一個重要議題。但政府未來要思考的是如何讓基層官僚在資訊授能後得以提高決策參與、讓跨部門間可以真正達到協力治理？也就是說，過去公共組織長期以來層級節制的運作模式該如何改變？是政府內部走向參與模式的一大關鍵；在外部關係方面，參與式治理所強調的由下而上決策，然而，該如何透過法制規範的方式，讓民眾在網路上的發聲不再只是「意見」，而可以是影響政策的「建議」？都是政府未來面對的核心議題。

二、組織面向議題

在政府組織管理方面，資訊通訊科技最直接的衝擊是現有組織的型態是否需要進行改變以因應資訊通訊科技的特性？資訊通訊科技「一對多」的特性使得管理者的控制幅度（span of control）增加，公部門的組織是否需要跟著調整以朝向更扁平化的結構型態？另外，隨著透過網路與外部民眾或利害關係人互動業務的增加，目前已有許多政府部門成立網路虛擬社群的臨時編組，這些虛擬組織與正式組織如何劃分職權相輔相成？隨著虛擬組織業務的增加是否將帶動實體組織的調整？另外，網際網路無分晝夜的運作，也改變了公部門的工作型態，未來政府的服務型態與時

間是否也須跟著調整？

第二個衝擊是資訊部門角色的調整以及其它業務人員資訊素養的議題。資訊部門需要一改過去多只重視硬體設備的管理風格，開始導向與政府內的其他部門協同合作，創造團隊的組織文化，將核心價值的公共利益與工具導向的資訊科技良善結合。近年來世界許多國家也紛紛設置專責資訊管理的獨立機關與專職主管「資訊長」（Chief Information Officer, CIO）來統整政府內部資訊人才的招募與訓練，但我國在組織內的資訊人才培植上仍有待努力之處，根據考選部（2014）的重點業務報告指出，由於我國行政人員進用與考選多是重視行政面向的能力，資訊人力明顯不足，平均每位資訊人員需要服務 109 位行政人員，再加上政府內的資訊服務大量委託外包，隨著高新科技的不斷推陳出新，是否將導致政府機關資訊部門逐漸失去技術主控性，提高委外服務的風險？

除了資訊人員角色的調整，資訊人員的招募也是一個重要議題。現行考銓制度僅以學歷劃分考試等級晉用依據，使得行政類與技術類人員的基本待遇同酬，然而行政資訊化程度的日漸加深，資訊專業分工日趨重要，如何調整現行考銓制度？透過考科調整篩選出具備資訊能力的專業人才，在銓敘制度上提高資訊人員投入公部門服務的誘因，提供電子化政府的人力資源支援。

在資訊人員的培養的議題之外，一般行政人員的基本資訊素養，也是電子化政府人力資源管理的核心之一，舉例而言，在資訊化的時代，政府的行政過程大多透過電腦或網路的方式來進行，一般業務人員基本的資訊素養及資訊能力必須要相對應的提升。例如，若一般行政人員缺乏資訊安全或網路個人隱私保護的基本能力與認知，使用者（大多數是民眾）的重要個人資訊即有可能外洩，甚至於使用於不法之用途。因此，該思考資訊可以用來協助一般行政人員提高行政效率的同時，如何去除對民眾或政府可能造成的資訊安全上的疑慮。

三、政策管理議題

政策管理的核心概念在於將政策分析與公共管理相結合，政策管理者有時將政策分析視為一種達成目標的「戰略」選擇，公共管理則被視為一種「戰術」應用，一位成功的政策管理者要兼具上位的戰略方案與下位的戰術應用，才能提升公共組織的競爭力（丘昌泰，2011）。在資訊通訊科技快速發展的現代，政策管理者必須

有效的運用資訊通訊科技於一連串的政策過程之中，不僅將資訊通訊工具視作在議程設定及政策規劃時的「戰略」運用，也可以將其轉化為達成政策目標的「戰術」應用。因此，政府該如何應用大數據於政策規劃過程？利用網路來促進規劃時的公共審議品質？在政策執行階段，如何應用資訊通訊科技的特性來進行政策行銷？並且在群眾募資、眾志成城的精神之下，引進民間力量推動政策執行？最後，如何透過開放政府來落實政策透明化？藉此使政策更妥適地被評估？並且在政策終結後，如何將既有的成果妥善保存，以運用在新的政策創新與加值應用服務之上？

首先，資訊通訊科技可使政府在政策問題形成、政策議程設定、政策規劃等過程更精準的掌握政策資訊，回應民眾的需求，並擊劃更完整的政策選案。例如前述運用大數據建置的「臺灣登革熱地圖」即可用於相關防疫政策的規劃，讓政府可以快速掌握重要的疫情資訊，快速地回應登革熱所造成危機。除了提供完備的政策選案之外，在政策規劃的過程中，政府亦可透過網路的快速互動與交流的特性，來達到知情、說理與平等的公共政策審議過程，例如「公共政策網路參與平臺」和「vTaiwan」，將公民對於政策的想法與討論吸納入政策內涵之中，藉以更加充實政策內容，並且更準確地回應民眾需求。

除此之外，政策行銷是落實政策執行的必要環節，舉凡政府各項政事，皆須行銷，不管內政、外交，不分中央與地方政府，皆需透過政策行銷凝聚共識，讓內、外部顧客產生共鳴，政策方能執行（吳定，2003）。網路輿情探勘技術的發展，提供未來政府公關預警機制的運用與政策行銷中關鍵族群以及議題的掌握。例如，透過網路輿情的分析，讓政府在網路某項議題爆發時可以迅速得知與回應處理，或是運用網路以及新興的社群媒體，透過各種不同的通路，將政策更完整的呈現與民眾，都可以提高整體政府的回應性與透明化，並以良好的政策行銷來落實政策目標。這將是政府未來治理所將面對的一個戰術性的問題。

政策執行過程如沒有利害關係人及民眾的投入往往無法成功，在太陽花學運過程運用的群眾外包，正提供一種納入民眾於政策執行的有力工具。舉例而言，2014年初，在群眾外包的精神下，由零時政府發起，號召公民組成「監察院調查兵團」進入監察院，將政治獻金會計報告書一頁一頁影印，上傳到免費雲端儲存空間。透過專精程式的工程師利用辨識軟體，將每一格文字辨識出來，在幾十小時之內，將數十萬筆的影像轉成數位資料，並公開讓民眾共享，促成透明治理。另外，在新北

市八仙樂園的塵暴之後，民間也透過群眾外包的方式，在極短時間內，建立公開平台匯集各醫院的病房資料，以方便後送。政府未來在政策執行的過程中，如何透過群眾募資的技術讓民眾投入，以有效的執行，是政府部門未來要面對的另一個戰術性的問題。

最後，前述政府資訊公開以及開放資料，不僅是政府落實透明治理的重要元素，更積極而言，資料開放可以做為企業、民間以及政府加值應用的基礎，該種運用將更進一步的提供政策創新與政策學習效果。廖淑君（2007）將政府資料開放概分為 4 個階段：1.資訊的產製；2.搜集與儲存；3.資料的包裝與加值過程；4.行銷與提供服務。要更有效的運用，政府將克服資訊、法律、行政程序以及人員心態的問題，這也是政府正在面對以及學界正積極研究的重要課題。

四、研究方法議題

資訊通訊科技的出現也對調查研究方法產生莫大的衝擊，傳統民意調查由於唯手機族（cell-phone-only, CPO）的逐漸增多，所帶來的估計偏差也不斷提高（許勝懋，2015），再加上隨著網路使用人數的與日俱增，未來該如何應用網路這項嶄新的工具來進行調查研究的精進？另外，大數據雖然廣泛應用於商業或公共用途，但是否存在著部分的侷限和需要改進之處？再加上網路輿情探勘技術的發展，如何透過大量文字探勘的技術，將質化與量化運用在瞭解虛擬世界之上？並且如何整合公民「線上」與「線下」的公共諮詢，讓公民能從網路上的參與而轉向實體的參與（online to offline）？這些都是未來在研究方法上需要克服的議題。

面對市內電話調查方法逐漸擴大的抽樣誤差，手機調查以及網路調查開始被認為是可以與其他調查相互補足的調查方法（Couper, 2011）。隨著唯手機族的逐日增加，許多民調機構以及政府部門已在傳統的調查中加入手機調查。但不像市內電話，手機並沒有可靠的母體資料作為加權的依據，再加上透過手機調查，可訪問的題目有限，因此即使承認手機族的重要性以及傳統市話涵蓋率不足的問題，對於如何整合室內電話與手機，學術界及實務界仍有頗長的路要走。另外，網路調查有著回收快速、成本低廉以及消除訪員效應（interviewer effect）所造成的誤差等優勢（Tourangeau, 2004），但網路調查也多半被認為有著缺乏抽樣架構、自願性填答與容易重複填答等問題（Dillman, Smyth, & Christian, 2014），因此較少被獨立作為一

份嚴謹的研究資料。因此，許多研究都開始提倡運用多元、混合的模式來進行調查研究，也就是說，由於不同的調查方法都有著其固有限制與優點，正由於沒有一項最完美的調查方法可以解決所有的研究問題，因此多項方法的混合應用將會是未來調查方法的趨勢（Couper, 2011）。但如何整合這些方法所得到的結果，仍是一項艱鉅的挑戰。

在傳統的民調逐漸遇到瓶頸之際，學界及實務界對於大數據有更多的期待。大數據應用在資料探勘（data-mining）技術的日漸精進之下，透過電腦自動化的技術將資料庫大量零散、非結構式的數據資料，歸納提煉成為結構良好的決策資訊，已開始成為可以與傳統民意調查相互補足的重要工具。然而，大數據的應用存在著較高的技術門檻，若要進一步更完整的將大數據用於政府相關政策的調查，對於政府內部人員的資訊授能將是重要的關鍵。再加上，未來更需要精進的是數據視覺化的方式，如何將冷冰冰的數據資料轉化成使得決策者和一般民眾都能夠快速了解與判讀的圖表，是大數據應用下的新一項挑戰。

而在資料探勘與大數據的興起之下，網路輿情分析開始成為政府部門創新改革的重要工具，透過建構社群網站的言論資料庫，依照政府各機關的「關鍵字」需求，用資料探勘技術萃取出相關網路言論資料，進行長期「討論量」、「正負情緒（電腦自動分析）」、「言論來源」、以及「關鍵字暴風圈」的趨勢分析，作為政府施政時的重要參考依據（陳敦源、蕭乃沂、廖洲棚、陳恭，2017）。不同群體各自共享的網路輿論也形成「回音室」（echo chamber）的效果，形成虛擬的人際網絡，這些人際網絡也開始對於實體的政治參與行為產生影響（陳婉琪、張恒豪、黃樹仁，2016）。除此之外，許多社會議題透過網路的肉搜、輿論撻伐而升溫，並且延燒到真實世界之中，再再都顯示虛擬與真實間的界限日漸薄弱，網路已儼然成為新的「公共領域」（林宇玲，2014）。而政府本身的許多線上以及實體的參與管道，也都累積了不同型態的資料。因此，除了重視以量化為主的大數據民意調查之外，應可進一步利用質性的研究方法，例如從參與觀察法、內容分析法等角度切入，質量並重的探討網路與實體世界間的虛實關係。而隨著技術不斷的進步以及資訊通訊科技習慣的改變，這些方法的應用也將是未來基礎的研究課題。

陸、結論

回顧臺灣從威權體制演進到最近的鍵盤民主，其轉變除了來自臺灣本身的民主動能外，阿拉伯之春以及太陽花學運的力量，不僅是網路民主的經典代表，公民參與的具體實踐，更是臺灣民主的一大推力。這些推力起始於資訊通訊科技的快速發展，也衝擊了舊有治理模式。因應此種發展，我國政府對於資訊通訊科技的運用，也從傳統強調內部行政流程改善的電子化政府，轉而強調跨域管理，開放政府以及透明價值、將公民視為治理夥伴的電子治理。因應此種趨勢以及資訊通訊科技所帶來的議題，政府部門應思考如何在治理模式、組織結構、政策管理如何調整以面對這些挑戰。除此之外，更應在開放政府與透明治理的方向下，開放更多的資料以及決策管道，透過各種制度的設計，將民間視為夥伴，共同進行資料的加值應用以及思考政府問題的解決。學界除了迎合國際學術的流行議題研究與發表學術的論文外，也可投注更多心力於我國政府因應資訊通訊科技發展所面臨的治理議題，這些議題的深入研究不但可以解決我國的實際議題，增進我國治理品質。作為電子治理的先行者，我國解決資訊通訊科技所帶來的政府治理實際案例，未來也可做為其他國家標竿學習的對象。最後，公共行政系以及相關系所，作為培訓未來治理人才的基地，也可因應政府治理轉型的這股風潮，重新檢討課程設計，讓學習與治理實務更為貼近，強化未來的治理人才。

參考文獻

世新大學傳播資料庫（2015）。2015 大學生媒體使用行為，取自：

<https://zh-tw.facebook.com/mcsd.shu/>。

丘昌泰（2011）。當代政策管理與新公共服務。**T&D 飛訊季刊**，110，1-18。

丘昌泰（2015）。**大數據治理：臺灣政府機關運作經驗的檢討**。第十一屆兩岸四地公共管理學術研討會（5月14-16日），澳門。

江明修、曾冠球（2009）。政府再造：跨部門治理的觀點。**國家菁英季刊**，5（1），97-122。

朱斌好、李洛維（2009）。電子治理的發展與挑戰。**研習論壇月刊**，107，1-13。

朱斌好、黃東益、洪永泰、李仲彬、陳俊明、曾憲立（2015）。**數位國家治理（2）：國情追蹤與方法整合**。國家發展委員會委託之專題研究成果報告，未出版。

朱斌好、黃東益、洪永泰、李仲彬、黃婉玲（2016）。**數位國家治理（3）：國情分析架構方法**。國家發展委員會委託之專題研究成果報告，未出版。

朱鎮明（2005）。公務夥伴的整合之道：論政策網絡的管理。**研考雙月刊**，29（3），95-108。

行政院（2017）。公務人員政策參與平臺作業規範，取自：

https://news.nknu.edu.tw/nknu_News/nknuMgt/UploadFile/News/857AF50A1E938870BBEB592E5A1E651E622C0590/51f1c260ac7639ea8941374ec8d116dc_0060262A00_ATTCH1.pdf。

行政院研究發展考核委員會（2007）。優質網路政府計劃（97年度至100年度），取自：<http://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=AC87946D50E6FD56>。

考選部（2014）。考試院第11屆第282次會議考選部重要業務報告：政府資訊人才考試晉用現況與面對未來之挑戰，取自：

http://wwwc.moex.gov.tw/main/content/wfrmContentLink4.aspx?inc_url=1&menu_id=2260&sub_menu_id=2262。

李立峯（2016）。網絡媒體和連結型行動的力量與挑戰：以2014香港雨傘運動為例。**傳播研究與實踐**，6（1），11-44。

- 李仲彬 (2006)。電子化政府的公民使用行為：數位資訊能力與資訊素養之影響分析。**資訊社會研究**，11，177-218。
- 李仲彬、洪永泰、朱斌妤、黃東益、黃婉玲、曾憲立 (2017)。**數位國情總綱調查 (4)：因應行動服務與共享經濟 (資源) 發展之策略**。國家發展委員會委託之專題研究成果報告，未出版。
- 李瑞全 (2015)。從佔領華爾街的社會政治運動模式論公民文化與民主制度之發展。**鵝湖月刊**，40 (7)，34-38。
- 吳定 (2003)。**政策管理**。臺北：聯經。
- 邱柏鈞、鄭婷宇 (2015)。零時政府。載於洪貞玲 (編)，**我是公民也是媒體** (190-201)。臺北：大塊。
- 林宇玲 (2014)。網路與公共領域：從審議模式轉向多元公眾模式。**新聞學研究**，118，55-85。
- 林國明 (2009)。國家、公民社會與審議民主：公民會議在臺灣的發展經驗。**台灣社會學**，17，161-217。
- 林聰吉、王淑華 (2007)。臺灣民眾政治知識的變遷與來源。**東吳政治學報**，25 (3)，93-129。
- 林鶴玲、鄭陸霖 (2001)。臺灣社運網路經驗初探：一個探索性的分析。**台灣社會學刊**，25，111-156。
- 洪貞玲 (2015)。化憤怒為希望 反服貿運動中新媒體實踐及意義。載於洪貞玲 (編)，**我是公民也是媒體** (18-37)。臺北：大塊。
- 施雯 (2014)。英國「我的數據」專案及其對我國政府推進大資料應用的啟示。**全球科技經濟瞭望**，29 (11)，72-76。
- 胡元輝 (2015)。打造數位傳播公地的關鍵報告。載於洪貞玲 (編)，**我是公民也是媒體** (7-15)。臺北：大塊。
- 胡龍騰、曾冠球 (2009)。**電子治理下的跨域整合管理：個案評估**。行政院研究發展考核委員會委託之專題研究成果報告，未出版。
- 馬森 (2011)。佔領華爾街的省思。**時代評論**，4，10-14。
- 國家發展委員會 (2016)。**ide@ Taiwan 2020 (創意臺灣) 政策白皮書**，取自：
http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=CE8524192720696F。

- 陳東升（2006）。審議民主的限制：臺灣公民會議的經驗。臺灣民主季刊，3（1），77-104。
- 陳俊宏（1998）。永續發展與民主：審議式民主理論初探。東吳政治學報，9，85-122。
- 陳婉琪（2014）。誰來「學運」？太陽花學運靜坐參與者的基本人口圖象，取自：
<http://twstreetcorner.org/2014/06/30/chenwanchi-2>。
- 陳婉琪、張恒豪、黃樹仁（2016）。網絡社會運動時代的來臨？太陽花運動參與者的人際連帶與社群媒體因素初探。人文及社會科學集刊，28（4），467-501。
- 陳敦源、黃東益、蕭乃沂（2004）。電子化參與：公共政策過程中的網路公民參與。研考雙月刊，28（4），36-51。
- 陳敦源、潘競恆（2011）。政府就是「我們」：Web 2.0 時代民主治理的希望或幻夢？研考雙月刊，35（4）：23-35。
- 陳敦源、蕭乃沂、廖洲棚、陳恭（2017）。政府巨量資料分析與政策端應用效能提升之研析。國家發展委員會委託之專題研究成果報告，未出版。
- 許勝懋（2015）。「唯手機族」對未來電話調查的挑戰與啟發。調查研究，34，33-65。
- 曾冠球、陳敦源、胡龍騰（2009）。推展公民導向的電子化政府：願景或幻想？公共行政學報，33，1-43。
- 曾熾卿（2014）。一場傳統選戰的告別式：「白色革命」的 4 個啟示，取自：
<http://www.thenewslens.com/post/101398/>。
- 楊裴文（譯）（2016）。馬上了解中東與伊斯蘭世界（宮崎正勝）。臺中：晨星。
- 項靖（2010）。績優政府服務運用資通訊科技現況與展望。研考雙月刊，34（5），24-29。
- 項靖、陳曉慧、楊東謀、羅晉（2015）。開放資料及其對政府治理與個人隱私影響之研究。國家發展委員會委託之專題研究成果報告，未出版。
- 黃東益（2008）。審議過後：從行政部門觀點探討公民會議的政策連結。東吳政治學報，26（4），59-96
- 黃東益、李翰林、施佳良（2007）。「講道理」或「博感情」？公共審議中參與者

- 自我轉型機制之探討。東吳政治學報，25（1），39-71。
- 廖淑君（2007）。政府資訊加值利用與管理法制研究：以美國及英國為例。科技法律透析，19（7），35-60。
- 蔡秀勤、張佑宗（2011）。阿拉伯之春的啟示與反思。臺灣民主季刊，8（3），199-209。
- 鄭天澤、楊亨利、陳麗霞（2016）。2016年台灣寬頻網路使用調查報告。財團法人台灣網路資訊中心委託專題研究成果報告，未出版。
- 蕭乃沂、陳敦源、廖洲棚、楊立偉、呂俊宏（2015）。政府應用巨量資料精進公共服務與政策分析之可行性研究。國家發展委員會委託之專題研究成果報告，未出版。
- 蕭乃沂、陳恭、郭昱瑩（2017）。第五階段電子化政府服務精進：國際趨勢與民眾需求探勘。國家發展委員會委託之專題研究成果報告，未出版。
- 聯合行銷研究股份有限公司（2016）。105年個人家戶數位機會調查報告。國家發展委員會委託之專題研究報告，未出版。
- 羅晉（2008）。實踐審議式民主參與之理想：資訊科技、網路公共論壇的應用與發展。中國行政，79，75-96。
- Ansolabehere, S., Iyengar, S., Simon A., & Valentino, N. (1994). Does attack advertising demobilize the electorate? *American Political Science Review*, 88(4), 829-838.
- Bohman, J. (1999). Democracy as inquiry, inquiry as democratic: Pragmatism, social science, and the cognitive division of labor. *American Journal of Political Science*, 43(2), 590-607.
- Carlisle, J. E., & Patton, R. C. (2013). Is social media changing how we understand political engagement? An analysis of facebook and the 2008 presidential election. *Political Research Quarterly*, 66(4), 883-895.
- Chang, A. C. H. (2016). *The legacy of the sunflower movement: How does internet impact political participation?* 2016 International conference on taiwan's election and democratization study, (October 30), Taipei.
- Chu, Y.-H. (1992). *Crafting democracy in Taiwan*. Taipei: Institute of National Policy Research.
- Chu, Y.-H., & Lin, T.-M. (1996). The process of democratic consolidation in Taiwan: Social cleavage, electoral competition, and the emerging party system. In H.-M.

- Tien (Ed.), *Taiwan's electoral politics and democratic transition: Riding the third wave* (pp. 79-104). New York, NY: Routledge.
- Couper, M. P. (2011). The future of modes of data collection. *Public Opinion Quarterly*, 75(5), 889-908.
- Dillman, D. A., Smyth, J. D., & Christian, L. M. (2014). *Internet, phone, mail, and mixed-mode surveys: The tailored design method*. (4th Ed.). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Executive Office of the President, the White House (2014). Big data: Seizing opportunities, preserving values. Retrieved from: https://bigdatawg.nist.gov/pdf/big_data_privacy_report_may_1_2014.pdf.
- Freedom House. (2017). Populists and autocrats: The dual threat to global democracy. Retrieved from: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017>.
- Howard, P. N., & Hussain, M. M. (2013). *Democracy's fourth wave? Digital media and the Arab spring*. Oxford, England, UK: Oxford University.
- Huang, T.-Y., & Hsieh, C.-A. (2013). Practicing deliberative democracy in Taiwan: Processes, impacts, and challenges. *Taiwan Journal of Democracy*, 9(2), 79-104.
- ITU (2016). ICT facts and figures 2016. Retrieved from: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/facts/default.aspx>.
- Khalidi, R. (2011). The Arab spring. Retrieved from: <http://www.thenation.com/print/article/158991/>.
- Kim, Y. M., & Geidner, N. W. (2008). Politics as friendship: The impact of online social networks on young voters political behavior. Retrieved from: <http://citeweb.info/20080705530>.
- Kooiman, J. (2002). Governance: A social political perspective. In J. R. Grote & B. Gbikpi (Eds.), *Participatory governance: Political and societal implications* (pp. 71-96). Wiesbaden, FRG: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Norris, D. F. (2003). *E-government and e-democracy at the American grassroots*. International conference on public participation and information technologies, (November 10-12), Cambridge, MA.
- Peters, B. G. (1996). *The future of governing: Four emerging models*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political*

Studies, 44(4), 652-667.

Rohlinger, D. A., & Brown, J. (2009). Democracy, action, and the internet after 9/11.

American Behavioral Scientist, 53(1), 133-150.

Ryfe, D. M. (2005). Does deliberative democracy work? *Annual Review of Political Science*, 8, 49-71.

Tolbert, C. J., & McNeal, R. S. (2003). Unraveling the effects of the internet on political participation. *Political Research Quarterly*, 56(2), 175-185.

Tourangeau, R. (2004). Survey research and societal change. *Annual Review of Psychology*, 55(1), 775-801.

Do ICT Drive Governance Transformation? Trends and Research Issues

Tong-Yi Huang*

Abstract

The rapid development of information and communications technology (ICT), notably the combination of the internet and mobile device, has contributed to efficient political mobilization. Such a development not only changes the political landscapes of many countries in the world, but also poses stiff challenges for traditional governance. To face such challenges, the author proposes roadmaps of research on public administration from the perspectives of governance transformation towards participatory governance, organizational adjustment, policy management and research methods. The author concludes that the government should be more open to the public regarding information and policy making, and collaborate more closely with the academia. The author also suggests that public administration scholars should be more dedicated to the research of issues arising from the impacts caused by the ICT. To cultivate more capable students who can deal with the new issues created by the ICT, it is advisable that the public administration departments should consider updating its training programs to cater to the emerging issues that ICT brings to governance.

Keywords: information and communications technology (ICT),
e-government, e-governance, transformation of governance

* Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University, email: tyhuang@nccu.edu.tw.

政策創新與官僚角色： 臺灣解嚴後治理失能的分析

王輝煌^{*}

《摘要》

解嚴以來，臺灣已經歷三次政黨輪替，民進黨也於 2016 年首度贏得行政立法一致的主導優勢。然，蔡總統上任一年多來，政府的治理亦與前面兩任總統類似，出現許多狀況。本文將先聚焦審視李登輝總統後期、陳、馬兩任總統時期的治理脈絡，彙總這幾任政府（包含官僚體制）在民主治理上的角色、表現與變遷。

其次，本文將針對何種因素導致前述的變遷，檢視流行的幾種理論或說法。之後，本文將根據 Carpenter 所主張官僚政策創新模式與官僚政策能力與自主性間對應關係的理論，分析臺灣政府與官僚治理能力在解嚴前後的變遷。本文認為民主轉型過程中，政商官僚人脈關係的多元、碎裂化與過度競爭，乃官僚體系治理能力與自主性退化，整體政府施政表現下滑的根本原因。主要政黨應針對深陷在困境中的國家經貿根本問題，提出具體願景與跨領域整合的政策創新，帶領政商官僚與民間菁英共同打造共識 / 共同創新冒險，並將所需搭配的文官體制做配套思考與改革，再造官僚體系的專業能力與自主性，才有可能扭轉當前的政經發展困境。

投稿日期：106 年 3 月 20 日。

* 東吳大學政治系副教授，email: wang0329@scu.edu.tw。

[關鍵詞]：政策創新、官僚角色、跨領域整合、共識型治理、政商官僚人脈

壹、背景與問題

2016 年，臺灣經歷第 3 次政黨輪替，蔡英文在大選中贏得 689 萬多票（56.12%）。同時，第九屆立委選舉，民進黨也突破過去瓶頸，贏得超過三分之二席次。其次，蔡總統在上任時亦如馬英九般大量任用老官僚（江上雲，2016），身兼黨主席，並在遭遇府院黨以及行政部會機關間的溝通協調瓶頸後，於 2016 年 10 月起每周一親自召開「執政決策協調會議」（蘇芳禾、李欣芳、曾韋禎，2016）。然而，蔡英文總統上任以來，發生不少政策的「髮夾彎」，引起各界爭議與街頭抗爭。據報導，蔡總統親自召集的執政決策協調會議也因成效不彰，在 2017 年 2 月改為不定期舉行（林敬殷，2017）。何以選前宣稱「準備好了」，上任後卻狀況頻仍？其實，類似治理失能的狀況，自 1990 年代後期開始就已出現。

在兩蔣時期，國民黨透過黨國官僚體系，採行以黨領政的黨國威權體制。當時，國民政府一方面強力壓制民間意見的表達與集會結社的自由，另一方面快速而有效的發展經濟。黨政領導高層對行政官僚擁有高度的掌控權，行政部門各部會、機關的官僚也極少見到公開反對、批評上級長官的行為。90 年代初期開始，臺灣逐漸邁向民主轉型，經常有各種社群團體在街頭示威遊行，電視 call-in 與報紙讀者投書也開始盛行。

自 1990 年代後半開始，過去作為執政者治理工具的文官體系，也逐漸出現在意見上與統治高層不一致或摩擦的狀況，這樣的情況可說是解嚴前所無法想像的。¹ 與此同時，社會上也開始重複出現一連串性質相似的重大治安、災害事件。如劉邦

¹ 諸如，1990 年代初期，榮工處透過某些反對黨與交通部（承載領導高層政策）在特定重大工程的承包上發生嚴重的政策爭議；中華航空基金會不顧交通部之政策，企圖脫離交通部之管控，轉型成為獨立法人；1990 年代後期，法務部調查局代理局長與法務部長為了是否另設廉政署一事公開在媒體上相互抨擊等（范立達，2003；益思科技法律事務所，2001；陳守雲，2006：191-192）。

友官邸槍擊命案、白小燕綁架撕票案、賀伯颱風救災事件、林肯大郡土石流嚴重崩塌事件（1997年8月）、921震災救災事件（丁遠超，1999；李濤，1998）等。在這些重大急難事件中，政府「公權力不彰」的情況頻頻成為輿論抨擊的焦點（天下雜誌，1988；林萬億，1997）。在前述一連串的重大意外或災難事件中，相關主管機構幾乎不可避免的會重複出現重大的職能缺失，全國民眾與媒體繼而群起攻訐。在提不出治本方法的尷尬情況下，行政部門的領導高層除了搖頭感嘆「公權力不振」之外，也只好一再以相當屈辱的方式公開對民眾道歉了事（劉仲冬，2004；Kau, 1996: 288）。

第一次政黨輪替後，政府公權力不振的現象也是不斷發生。在由八掌溪事件、桃芝颱風救災事件、農漁會金改重挫事件、SARS防疫事件等一系列重大政策事件後，高級文官公開抨擊高層政務主管或政策，² 府院黨相互間發生嚴重的溝通協調瓶頸、官僚體系反應遲緩與政策能力低落的問題，也一再成為社會各界抨擊的焦點。為求改善這些問題，陳水扁總統設置九人「府院黨擴大決策會議（2000年11月）」，打破承諾兼任黨主席，甚至多次擴大召開黨政協調會議，但上述問題皆未妥善解決（林濁水，2006；羅大昌，2009）。

2008年3月第二次政黨輪替時，馬英九以58.45%得票率當選總統，泛藍並同時掌握超過四分之三的國會席次（高希均，2008）。行政院長劉兆玄所帶領的內閣政務官多數均出身行政歷練豐富之資深官僚。但馬英九上任之後不久就陸續發生一連串的公共政策事件，如后豐斷橋事件、中國進口三聚氰胺毒奶粉事件、金融大海嘯處理爭議、莫拉克颱風救災事件、美國牛肉進口與瘦肉精事件等重大爭議，執政團隊與官僚體系的政策能力與聲望很快遭遇朝野大肆抨擊。並且，馬英九總統不少重大法案（如陽光法案、美國牛肉進口案、二代健保案、考監人事同意等），在立法院竟然還頻遭黨內勢力的抵制，無法過關（蘇穩中，2011：316-317）。為了解決黨政領導的困境，馬英九也再次回任黨主席（施正鋒，2010；陳公正，2009），並企圖透過五人小組、將政務官大幅納入黨代表與中常會、親自站上第一線等改革，

² 陳水扁時期高級文官與執政黨公開衝突的例子，見（余致力，2002：29-40；熊忠勇，2009：52-53）。余致力（2002）一文列有許多高級文官抵制、抨擊政務長官或執政黨的相關報導。

強化府院黨溝通協調與整體領導效能。³ 可惜，這些改革也沒有為馬英九總統與官僚體系的施政效能帶來顯著改善（秦慧媛、楊舒媚，2009；羅大昌，2009：102-103）。

由上述討論，不難看出自 1990 年代後期開始，政府施政成效不斷下滑的事實。但政府施政效能不彰的原因何在？究竟是政治權力系絡的建構與作為有問題，抑或官僚體系有問題，抑或兩者都有問題？不少研究發展型國家（developmental state）的學者都認為，威權體制是東亞政府的官僚體系之所以能夠發展出高度政策專業能力與自主性的前提（鄭為元，1999：22；Amsden, 1989; Huntington, 1968: 192-198）。但這樣的看法有幾項關鍵的失誤。首先，許多威權政體，如菲律賓的馬可仕政權、二戰前後阿根廷的裴隆（Perón）政權等，並沒能發展出治理效能優秀的官僚體系（Hague & Harrop, 2013: 58-62）。其次，如下文第肆節所介紹的，民主國家也經常以由下而上的方式打造有效能的官僚體系。第三，除了軍、警、特等所必備的統治組織外，威權政體與官僚體系經常是我中有你、你中有我的一體狀態。除非以動態的方式分析威權政體的政治核心與官僚菁英網絡間的互動關係與變遷，靜態的化約很容易忽視官僚體系內在的組織規律（O'Donnell, 1988）。解嚴前臺灣官僚體系的治理能力往往因隱身在強人政治威權體制之中而被國人所忽略。而就 1990 年代後期起政府治理失能的趨勢而言，政治民主化過程所牽動的官僚體制變動，雖說也對後續臺灣民主政治與經濟的發展有著巨大而深遠的影響，但往往被政媒與一般民眾所忽略。這不但使得我國政經改革的方向飄忽不定，更導致國家競爭優勢的流失，使國民不斷對政府失去信心，二者都有加以釐清的必要。

不過，雖說政府施政效能與官僚治理能力彼此之間有著糾結而不易釐清的關係，研究東亞發展的學者都共同承認，解嚴前，臺灣固然是威權的發展型國家（authoritarian developmental regime），但是官僚體系在經濟發展上的創新與專業能

³ 有趣的是，根據熊忠勇（2009：56-57）的分析，2008 年第二次政黨輪替後，除了立法院國民黨黨團與少數部會對「綠官」發出不友善的看法外，馬英九政權對文官體系似乎以安定為主軸，高級文官亦少公開與政務官言論爭執。然而，即便如此，馬英九執政團隊不知何故，似乎也陷於無法有效激勵文官體系積極任事、或文官袖手觀望的困境。且，眾多媒體也廣泛報導政務官與高級官僚中出現跨越馬英九、蔡英文兩朝，所謂交通幫、金融幫的權力人脈網絡（許喬琪，2017；黃大風、周楷，2016）。

力，政策上的自主性（獨立於次級的政黨或企業團體）等也都是屬於相當強勢的類型，是民主化前臺灣經濟發展的重要關鍵之一（Evans, 1995: 43-73; Wade, 1990；見下文參、三、（一））。但在民主轉型後，特別是 1990 年代末期之後，官僚體系的自主性與能力則出現明顯衰退的現象（Budd, 2004: 25-28; Clark, 2007；見下文參、三、（二））。雖說解嚴前臺灣是強人威權政體，但並未確保所有官僚機關都具有政策效能，如參、三、（二）所舉之例。相對於參、三、（一）的例子，參、三、（二）的個案在政策創新能力與自主性上就相當薄弱。而且，由於後者的治理能力乃是在相當授權的情況下發展而成，並非獨獨依靠強人威勢，可見，官僚組織的治理能力有其自發性的因素。

下文將先檢視有關臺灣政府 / 官僚治理失能常見的解釋。其次，本文將透過 Carpenter 的理論分析美、臺官僚組織在不同的政策創新類型與官僚效能間的對應關係，並將之延伸來解釋 1990 年代後期之前與以後，政、商、官僚人脈，以及與之相對應的官僚體系在專業能力與自主性上的變化。⁴ 最後，本文也將回頭檢視、統整第貳節的各種流行說法，盼能對於共識的尋求有所幫助。由於蔡英文總統上任尚不到一年，驟下評論有失公允，因此本文探討的範圍僅限於解嚴後到馬英九總統卸任為止。

貳、問題與流行的解釋

前述解嚴後臺灣政府（包含行政官僚）在治理角色與行為上的變化隱含政治與行政互動理論上的一個重要問題：何以一個原本看似鐵板一塊、整體上享有高度公權力的政府體制，在解嚴後短短十多年之中，快速失去其對整體政策長期而穩定的主導地位？而其中的官僚體系又是如何由原先整體上相對服從長官、有相當政策能力與自主性的治理特性很快在民主轉型的治理局勢中，成為與上級抗爭、較具封閉、保守性格的局部性官僚人脈，在需要創新與主動冒險時卻總顯得被動而僵化？本節將回顧並檢視針對上述問題提出解釋的文獻。

⁴ 「政、商、官」中的「政」，指的是各政黨的高級幹部、在各級政府的民意代表，執政黨的行政首長以及其所任命的政務官（在中央層級也包括公營事業的政務主管）。商則指與行政、立法部門互動較為密切的企業菁英。官僚則指通過國家考試任用的事務官，主要指中高級文官。

一、新政府，舊官僚

對以上問題，最常見的解釋是「新政府、舊官僚」所造成。早在 2001 年 3 月，民進黨面對其施政成果不彰，一方面指責在野聯盟的杯葛，一方面也歸咎於官僚體系的掣肘。此說認為民進黨因屬首次執政，欠缺治國以及與官僚互動的人脈與經驗，加上多數高層文官都具有國民黨背景，「固有意識形態」濃厚，不易磨合，因而出現所謂「新政府、舊官僚」的說法（余致力，2016；李濠仲，2008；熊忠勇，2009）。

但這種說法很快就被 2008 年二次政黨輪替所駁斥，因 2008 年馬英九以七百多萬票（58.45%）贏得大選，馬劉體制又任命許多有行政部門高層歷練、對行政運作嫻熟且與官僚體系有長期互動者擔任閣員。因此，各界預期馬政府應不會面臨「新政府，舊官僚」的難題。然而，出乎意料的是，馬英九政府執政不到兩個月，就此起彼落的傳出國民黨版的「新政府、舊官僚」問題（陸以正，2008）。媒體也開始口徑一致嚴厲抨擊馬政府，要求更換內閣。由這些狀況，不難發現前述「新政府、舊官僚」的說法很難站得住腳。

從常識來看，這樣的理論也許頗合乎臺灣一般人的直覺，但並不是嚴謹的行政或政治學理。埋藏其中有一容易被忽略的基本假設：「藍綠認同的意識形態乃影響我國整體官僚行為、表現之重要因素。」這樣的認知不但被藍、綠執政黨當成治理成效不彰的歸因究責，也經常被傳媒、甚至部分政治學者所援用，倡導擴大政治任命、中高級文官任命強調意識形態、省籍、黨籍等作法，企圖強化對文官的控制。然而，這些做法對於官僚體系整體職能的強化卻可能導致相反的效果（余致力，2002：18-19）。

根據美國知名的官僚組織學者 Wilson、臺灣的行政學者余致力教授等的看法，政治意識形態、黨派不過是眾多影響官僚行為因素當中的一個，在先進民主國家，其效果經常會被專業價值、經驗、任務導向等諸多因素所沖淡（余致力，2002：10-13，2016；Wilson, 1989: 54-70）。⁵ 如此一來，應該追問的問題應該是：政治意識

⁵ 根據余致力教授的統計分析，在臺灣第一次政黨輪替後，科長（含）以上中高級文官在黨籍與籍貫上（特別是黨籍）皆有較第一次輪替前明顯「平衡」的現象（余致力，2002）。

形態真的對臺灣官僚的行為有顯著影響嗎？若有，則為何臺灣官僚會這樣子？是否有可能「新政府，舊官僚」的表象下，有更深層的因素？可惜，與「新政府，舊官僚」相關的種種討論並沒有深入追究這些問題。

另也有行政學者如黃東益（2013）、熊忠勇（2009）等從組織行為學的角度（如政務官／事務官的分工與角色認知、性別、教育程度、資歷、黨派、族群、意識形態等），分析前述特性是否明顯影響政黨輪替過程中政務官與高級文官間的互動，並由此來解釋政府與文官的治理表現。這樣的文獻經常以美國行政／政治二分的理論為基礎（余致力，2016：4-7），並將之用於對政黨輪替後臺灣政府／官僚體系治理表現的分析。然而，根據 1990 年代興起的治理典範（余致力，2016：5-6），政治行動者的角色、互動與行為表現等，最終皆取決於他們所建構的治理聯盟或權力網絡規模的大小、開放程度以及其在該聯盟網絡中所處的位置（Klijn & Koppenjan, 2012; Stone, 1989），則「新政府、舊官僚」與行政／政治二分的文獻皆僅聚焦在傳統行政部門，亦有過於偏狹之嫌。此類文獻不但未明確分析美國相對於臺灣的治理聯盟為何，也沒有具體處理政黨輪替前後臺灣官僚體系所鑲嵌的治理聯盟或網絡各有何特色、以及因何而有重大變遷的問題。據此，本文接下來的分析也不會聚焦在此類文獻的分析上（見本節第四點）。

二、行政與立法互動

針對民進黨第一次執政成效不佳的問題，也有不少人認為是「少數執政」，執政黨在國會居於少數的困境所導致（吳東欽，2007：108-111；周育仁，2006：106-107）。不過，少數執政困境的說法與前述「新政府，舊官僚」說法一樣，同樣可以透過 2008 年第二次政黨輪替後不旋踵即發生的治理困境來反駁。因為，國民黨在 2008 年大選中，同時在立法院也贏得過三分之二席次。甚至，若將無黨籍與親民黨籍等泛藍陣營全部計入，前述比例更超過四分之三。當時甚至有人預測臺灣政局有可能回復過去國民黨「一黨獨大」的局面（丁嘉琳，2008：60-61；陳曉宜，2008）。然而，馬英九就任總統後沒多久即遭遇許多政策立法與執行上的嚴重瓶頸卻證明，⁶ 一致 vs. 分立政府的說法不但無法說明為何一個超級一致型政府會施政

⁶ 廖達琪在馬英九就任總統三個多月之後，以「…總統似常進退失據，全民責罵聲連連…」總結其表現（廖達琪，2008）。

成效不佳，也不能解釋整個官僚體系內部各部會機關之間，竟也與民進黨居少數政府時期那般，充滿了許多嚴重的溝通協調瓶頸。

三、交易成本：委託代理人理論

基於交易成本假說的委託代理人理論認為，解嚴後，臺灣的政治治理已不像過去那般由一元的黨國威權所主導。政黨派系、地方派系、政商或利益團體等已不再像過去威權時期那般無法在政策上產生影響力。政治民主化讓這些民主政治中的主要行動者成為官僚的「頭家」，而臺灣的政治治理模式也由過去的一元代理模式成為多重代理模式（Van Slyke, 2007: 162-163）。在代理人（官僚）相對於委託人（議員、選民、政務官）之間的資訊優勢或不對稱下，政治行動者間的交易成本也大幅增加，結果導致政治菁英與官僚間的溝通協調與治理能力大幅衰退。

這樣的理論固然局部捕捉到 1990 年代後期起，政府各部門之間、甚至政府各部門與民間互動的複雜實況，但在假設多元競爭（包括官僚）似乎無可避免之餘，代理人理論也忽略了更深入分析解嚴後臺灣的政、商、官僚等菁英團體之間為何會變得如此的過度競爭。難道民主化與權力多元化一定會導致官僚政策專業能力與自主性退化嗎？同樣屬於原本是威權政體的南韓，其官僚體系的凝聚力與專業能力並沒有因民主化發生類似臺灣官僚的弱化現象。在民主轉型後當選的金大中，在低支持度與少數政府的惡劣條件下，仍然帶領青瓦台的秘書群，指揮各部會，完成許多重要改革（Kim, 2007; Kim, 2011）。可見，臺灣的威權轉型是透過何種具體的機制導致官僚專業能力、凝聚力與自主性的弱化，這才是我們更需要關切的問題。多重委託代理與資訊不對稱的說法，僅是針對臺灣民主轉型特殊經歷的事後合理化，缺乏更深入、具體的分析。

其次，先進民主國家如美國，在行政、立法、司法三權比臺灣還分立、制衡，且地方與社群團體的自主性也比臺灣還來的高，許多利益團體也相當強大。照代理人理論的邏輯，美國各級政府在公共治理方面的問題應該會一致出現比臺灣還要嚴重的治理瓶頸。然而，雖說在某些局部性的政策議題（如 2008 年金融管制失靈事件、紐奧良的卡翠那颶風救災事件），美國政府也曾出現重大的治理瓶頸。但若要說美國各級政府的整體治理問題比臺灣嚴重，恐怕沒有多少行政專家會同意。

而且，若扁、馬等執政菁英對各部會與機關間溝通協調問題加劇的狀況，也曾

嘗試透過九人小組、黨政同步、五人小組、兼任黨主席等作為加以改善，照交易成本理論來說，應可或多或少降低政策過程中協商、監督等問題。可是，如前所述，不論各部會機關內部或彼此之間溝通協調問題仍極嚴重（張其祿、廖達琪，2010：53-64）。而與此同時，由中央到地方的治理模式也由國民黨黨國體系主導的軍公教政商治理聯盟演變成由多元黨政、官僚菁英與商界、國會（地方議會）議員等所組成的某種「xx 班底」、「xx 軍」或類似政策鐵三角的狀況（朱雲漢，2004；蘇彩足，1999）。尤有進者，各部會內部或彼此之間更常發生「窩裏反」、「反遊說」、「扯後腿」等情事（張其祿、廖達琪，2010：53-64）。在地方層級，更有縣市長候選人在選前就尋求部分官僚的輔助，並在當選後接受（或尊重）輔選者的推薦而任命一級主管。如此做法往往導致扭曲地方文官的誘因結構，使倖進者破壞地方文官的整體性與專業性（陳啟榮，2013；蘇一志，2007）。根據前述治理典範的說法，代理人理論並未直接處理政、商、官僚間的結盟關係為何，以及其所形成的治理聯盟有何變遷等問題，因而也無法具體處理官僚角色與表現在跨國比較或解嚴前後比較時有何差異等問題。

最後，委託代理人理論嚴重忽視了在現代民主政治中，政治首長、政黨、立法機關與行政機關之間，除了制衡或對立之外，尚有建立共識、共同願景的另項選擇（Van Slyke, 2007: 162-163）。⁷ 二次戰後西德與北歐各國中，基於主要政黨與官僚體系共識所採行的「社會市場資本主義（social market capitalism）」、二戰後第三義大利的城市（Amin, 1999; Brusco, 1982）、二戰後亞特蘭大跨越種族、政府（包含官僚）與非政府部門的共識型治理聯盟（Stone, 1989）等，都是共識型民主政治很好的例子，其中的官僚體系都是具有高度專業能力與自主性的角色。可見「多重代理」並不見得一定會導致官僚治理能力的衰退。

⁷ Van Slyke 與陳銘薰、劉坤億（2004：23-24）都談到與代理人理論相對應的管家理論（steward theory）。代理人理論假設代理人（包括官僚）與其他委託人處於競爭的局面，管家理論則主張透過某些契約調整代理人（官僚）的誘因結構，如透過某種可以風險分擔的獎懲機制、類型篩選機制、以及降低協商、監督成本等的做法，可以有效的讓代理人（官僚）成為負責盡忠的管家。基本上仍屬於資訊經濟學中契約理論的範圍。

四、官僚體系在政策上的專業能力與自主性：發展型國家官僚文獻

如前面第壹節所述，發展型國家官僚文獻對民主化前後臺灣官僚體系治理能力的變遷有相當的討論。非但如此，此文獻更進一步透過「鑲嵌式自主（embedded autonomy）」（Evans, 1995）的概念主張，不論威權或民主政體，能將官僚體系廣泛鑲嵌在政治、企業與社群菁英系絡之中，並能對之授權、孕育官僚專業能力的國家，才有可能建構治理能力優質的官僚體系（亦即政策專業能力強、自主性高），也方能有助於政府的施政成效。這樣的主張與前述治理典範的主張可說不謀而合，都強調政府／官僚體系的權力與治理角色來自於其透過各種正式／非正式關係，跨政府、非政府部門所建立的治理聯盟，而不是侷限於傳統政府部門內部。可惜，發展型國家官僚文獻雖比治理典範更進一步提出官僚專業能力與自主性作為分析官僚效能的主要變數，到目前為止也仍停留在靜態、規範性的描繪，尚未能說明國家的政、商、官僚權力系絡在動態上應如何調整、建構，方能孕育官僚體系的鑲嵌性自主性。因此，此文獻對於民主轉型前、後，臺灣官僚體系的鑲嵌自主性、角色與表現等都是基於假設或認定為已知。除了簡單的歸因於國民黨黨國威權體制能有效排除次級黨政商勢力的干涉外，解嚴前官僚體系在整體政策上的專業能力與自主性如何形成一事，並未被深入分析。而且，民主化過程中，政治、企業與官僚菁英間的人脈網絡產生何種變化，對官僚體系的鑲嵌式自主與治理表現如何產生特定影響等也未做明確說明。

五、小結

整體而言，前述幾種流行的說法基本上是捕捉了 1990 年代後期之後，臺灣政府／官僚體系整體治理能力退化的部分事實，但並無法釐清政府施政效能與官僚體系治理能力之間的關係，更無法形成一個整體而一致的理論。其次，這些理論也未能將臺灣與其他先進國家的官僚現象連結、對話，並進而釐清前述臺灣政府與官僚體系治理能力何以衰退的本質。下文，作者將依循發展型國家官僚文獻的基本論點，引進 Carpenter（2001）有關鑲嵌性自主如何形成的理論再加以延伸。採取此理論最主要原因，為它不但補充了前述說法的不足，且由宏觀與微觀兼具的角度，具

體的提出了治理菁英權力網絡的特色及其與官僚（體系）專業能力與自主性形塑機制間相互關係的論述，將治理典範以及發展型國家官僚文獻加以統整。因此，下文將先介紹 Carpenter 的理論。

參、官僚創新與治理角色

根據 Cox（1987）、Pierre（1999）等學者對權力所主張的社會生產（social production）論，民主社會當中（特別是自主性高的地方政府）經常會有許多菁英從事自發而重大的創新，廣泛造福各界民眾，並因而得到政治上的權力，成為民主治理的重要角色（所謂 power to approach）。⁸而 Carpenter（2001）則更進一步論述官僚菁英在政策創新的不同類型中，透過與廣狹範圍不同的政經社群等各界菁英溝通協調，建構不同類型的治理聯盟，同時也打造高低程度不等的專業權力、聲譽與社會地位。這樣的論點讓我們可以追溯，不論是在威權或民主國家中，權力形成的機制，並針對官僚組織與政黨、國會或民間利益團體等之間形成何種聯盟、如何互動、彼此之間扮演何種相對權力與角色等問題進行更具體、統整的分析。

本文接著將透過 Carpenter 的理論，檢視美、臺的幾種政策創新，以及與其相對應的官僚體制類型，嘗試建立一個可以闡釋 1990 年代後期之後臺灣官僚體系治理角色何以退化的理論。

一、美國官僚體制的一般性特色：創新、多元專業主義

Mosher 與 Stillman II 等行政學者都曾指出，美國至今不論官僚、企業或非營利組織，都是由具有高度專業背景的菁英所主導（Mosher, 1968; Stillman II, 2009）。非但如此，美國各領域的專業社群也都高度發達（Chandler, 1977; Galbraith, 2007）。專業社群的開拓者，多是聚焦在社會重大議題、專業前疆領域探索冒險而有重大成果的人。在前疆領域花長時間、廢寢忘食探索的專業菁英，若能夠搶先其他領域或同領域之同儕，以跨領域整合並激進創新的方式提出解決辦法，廣泛與社

⁸ 所謂 power to approach，乃與 power over approach 相對應。傳統政治學的權力觀點多屬由上而下，因此學者稱此為 power over approach；但在民主國家權力經常由下而上，若權力是透過民主程序由下而上，學者稱之為 power to approach。

會各界菁英建立結盟，深遠而廣泛造福社會（Appleby, 1949），則這些專業者的成就與地位就能獲得社會各界的承認，進而帶領同儕社群發展出特殊的集體專業價值（包括做事態度與方法）、倫理與共識，專業社群成員對專業威權也有極高的服從傾向（O'Rand, 1977: 922-924）等。如此一來，同儕間的認同、批評與審議等，也會發展出較為一致的階序（pecking order），新的、成熟的專業社群於焉形成（Freidson, 1986）。

這樣的專業社群不但能夠創造累積豐厚的專業知識與技術，主導重要的專業期刊、學術與研究機構，並掌控專業資格的承認機制或認證制度，專業社群相對於政府與社會各界並保有高度的自主性。對成熟的專業社群而言，在成員對專業倫理與價值的共識很強的情況下，什麼是好的理論、好的方法、好的技術、有價值的議題或可能發展方向，以及什麼是各專業領域中好的成果，都有相當共識，透過同儕審查也可得到社群集體大致可以接受的結論。因而，專業社群中的資源、地位與權力都隨時保持進步開放而可以隨時重整的狀態。在成熟的專業社群中，專業菁英經常在不同的組織間跳槽、流動，在堅守本身專業根本領域的同時，也往往極在意尋找新的方向進行跨領域整合與挑戰，強烈期望在基礎理論與技術創新上有所突破（Johnson, 1972: 26; Larson, 1977）。

在上述的背景下，不管美國各級政府或大型企業皆設有專業能力極強的人資部門，不但負責組織整體人事政策的制定與執行，更是參與組織願景與策略規劃管理的重要部門，而用人與升遷大權卻都下放各級主管。在任用須具備高度專業背景的幹部時，主要以公認的能力表現為基礎，極少憑藉私人間的關係。在公、私組織內部，決策也很少由長期的私人人脈所主導。這是因為許多公、私性組織在系統性的創新能力很強，無不希望重用有創意、有能力的人才為組織取得競爭優勢（Johnson, 1972: 26; Larson, 1977）。而後者也會很想透過跳槽找到更能讓其專業得到進一步整合與發揮，並提升其在專業社群中啄序的機會。也因此，在美國，人才講究開放流動，組織內部不流行長期的人脈關係。專業菁英也經常在各種政府、企業、智庫、高等教育機構間跳槽、流動，各組織之間維持極高的開放性（郭嘉玲，2002：71-76；Carpenter, 2001）。

二、不同政策創新類型下官僚組織的角色、能力與自主性

不過，就另一面向看，美國個別官僚組織在核心任務所屬的政策創新特色，也是決定官僚組織在民主治理中的專業能力、所扮演角色、權力與地位的重要因素。以下分析 Wilson（1989）與 Carpenter（2001）在這方面的討論。

（一）共識型官僚組織（consensual type of bureaucratic organizations）

根據前述兩人的研究，若官僚所負責的政策必須進行大規模、跨領域整合，且原創性高的政策創新，則他們必須集中時間與心力，摸索與試誤，且透過組織內部、其他相關官僚機構、國會、委員會、民間團體等之間的溝通協調，塑造對政策願景與使命的廣泛共識，突破瓶頸、解決非預期問題。若他們能終至成功，廣泛造福民眾，則這些官僚不但可以創造、累積大量與政策專業有關的集體知識與技術，提升其官僚組織內部的凝聚力與政策專業水準，內化專業倫理與官僚基於專業理性的服從。這樣的官僚也同時創造、累積大量的社會資本，大幅提升對此類官僚機構在政策上鑲嵌的自主性、聲望與社會地位。這類官僚組織的資訊相當透明暢通，決策比較不會遭到國會委員會與利益團體的干涉與扭曲。我們可將這類官僚組織簡稱為共識型官僚組織。

像 Wilson 與 Carpenter 所論及，在進步時期至二戰前的許多美國政府官僚組織都有這樣的特性。如聯邦的森林管理局（Forest Service）、食品藥物管理局（Food and Drug Administration）、農業部（Department of Agriculture）、陸軍工程兵團（Army Corps of Engineers）、聯準會（Federal Reserve Board）、田納西流域管理局（Tennessee Valley Authority）等，都是美國在放任資本主義年代快速發展但又遭遇各種重大瓶頸時，正面迎向挑戰、成功解決困難而發展出來的創新性官僚組織（Carpenter, 2001; Wilson, 1989: 72-85, 96-97, 166-167）。另外，就像 Peterson 與 Lowi 所指出的，在美國高度地方自主的情況下，由地方或城市政府所採行的經濟發展政策也常會孕育出共識型的治理模式與治理效能高的官僚體系（Lowi, 1972; Peterson, 1981: 133-149）。1970 年以後的印地安納波里斯（Indianapolis）以及戰後的亞特蘭大（Atlanta），由於採行大規模且跨領域整合（包括城中區的重建、公共住宅、文創與體育產業、捷運與公車運輸系統、地方道路系統的投資開發等）的都

市更新與經濟發展政策，地方的政商與官僚菁英不但打造了共通的發展願景、策略共識，其官僚的政策專業能力與自主性，也透過類似上述的過程獲得大力提升，政黨與議會的衝突及影響力也相對降低（ Schimmel, 2001; Stone, 1989）。

（二）次級政府型組織（sub-governmental type of bureaucratic organizations）

相對的，如果官僚所負責的政策不能或不需持續進行跨領域整合性，只是進行局部的模仿抄襲，則他們相對不需花相當多時間摸索、試誤與突破。除了組織內、外部少數封閉性高的人脈團體間的些許溝通、相互取暖之外，也不須與組織外部的官僚、政治或民間菁英做廣泛的溝通協調，當然也不太可能透過摸索、突破各種跨領域的瓶頸來創造並累積具有高度系統性的專業知識與技能。更不會在一段時間後累積廣泛豐富的社會資本。那麼，這類官僚組織在政策上的專業能力與自主性就比較弱，社會地位與聲望也比較低，也比較容易遭到政黨、國會委員會與利益團體的影響。這樣的政策類型比較容易形成政策鐵三角，以較為封閉的方式決策。這類的官僚組織可簡稱為次級政府（sub-government），許多主管分配性、管制性與社會福利政策的機構，如美國聯邦政府退伍軍人管理局（Veterans Administration）、農業穩定與保育局（Agricultural Stabilization and Conservation Service）等都屬於這種治理類型（Ripley & Franklin, 1991: 82-102）。

（三）政、商、官僚人脈關係型組織（bureaucratic organizations based on politician-business-bureaucrats ties）

在 19 世紀後半與二戰之前，許多美國快速成長的城市，都曾出現過所謂政黨機器（party machine）的治理模式，其基於政、商、官僚與選民間私人人脈關係進行選票、獻金與利益的交換，以及封閉、保守、投機的特性，與臺灣的政、商、官僚人脈或地方派系相當類似（Judd & Swanstrom, 1998: 9-60, 85-86; Shefter, 1994: 70）。這些城市當時都經歷由小城鎮快速成長為中大型城市的過程，亟需投資興建各種道路、橋梁、下水道、自來水、電力、公共運輸、中小學等基礎設施與公共服務。美國的城市自主性很高，城市的政治與企業菁英必須自行動員資金或向銀行借貸來投資上述計畫。但在當時城市擴張與科技變遷極為快速之下，這些設施在最適

的規模與科技上經常面臨升級的壓力與威脅。Tarr 認為整體而言，這些城市在此時期的基礎建設與發展政策特色為模仿、割裂、缺乏統整性（Tarr, 1984: 14-34; Teaford, 1984: 283-285）。

模仿、割裂的創新很容易被別的政經勢力以類似手法超越取代，導致全盤皆輸。為避免這種噩夢發生，這類城市的政商菁英往往會基於故鄉同胞情誼，透過緊急貸款、小額救急金、政府職務、政府合約、執照等資源，與特權和當時少數族裔的移民建立人脈關係，而後者則以選票與政治獻金回饋，幫助前者贏得城市政權，成為所謂的派系機器。這些派系機器由派系大老（boss）與次級樁腳（precinct captain）所控制，極為封閉且保守，也常涉及賄賂、貪汙、暴力與脅迫等不法情事。透過掌握地方政權，他們取得動員資源與特權的主導權，排除其他競爭勢力，保障其漸進、割裂性的投資與發展計畫。然而，此期城市擴張的速度過快，往往導致保守的派系機器透過前現代政經人脈網絡所能應付的政策能力極為有限，導致此時期許多美國大城市的交通與住房過度擁擠、貧民窟、衛生 / 傳染病、犯罪等問題極為嚴重（Judd & Swanstrom, 1998: 59-60, 81-84; Trounstein, 2008）。

不過，由於前述美國自主性的專業主義非常發達，因此，不少在分配、管制領域的行政機關，雖說經常被人視為附屬於次級政府或政策鐵三角的官僚組織，其實其治理行為與角色並沒有那麼負面。Wilson 透過深入的組織個案研究後指出，上述（一）、（二）型行政組織的核心官僚在建立組織的專業優勢後，為了其專業地位的維持與鞏固，往往會搜尋其所認為優勢之任務（tasks），聚焦追求更精進的發展。例如，田納西流域管理局的核心專業官僚乃電力系統的工程師，為維持其專業優勢乃逐漸將其專業核心由水利移至火力，最後更轉至核能發電，不斷精進。然而如此一來，田納西流域管理局當初與農村社區間的廣泛互動、農業服務與推廣等任務反而逐漸被忽略，並被視為背離當初民主治理的精神（Lilienthal, 1944; Selznick, 1949）。同樣的，陸軍工程兵團在政策上的專業性並沒有因利益團體的壓力而有過度的扭曲。除在其所主管的政策碰到重大政策的爭議與轉變時，兩黨、利益團體與國會成為高度主導的角色外，在平常情況下也都屬於專業主義與次級政府混合的類型（Ripley & Franklin, 1991: 82-102; Wilson, 1989: 72-85, 96-97）。

三、臺灣官僚組織的一些例子

臺灣與美國在民主治理的發展上有相當不同的經驗。在民主轉型之前，臺灣乃黨國威權政體。不少研究都指出，當時整體官僚體系對黨國高層的威權領導皆相當「服從」（金國柱，2011：203；曹俊漢，1991：168）。不過，由於黨國領導核心對不同政策領域的重視程度不同，官僚機關在專業能力與自主性上也並不完全一樣。以下將介紹臺灣解嚴前兩種不同政策創新類型的官僚組織與其在鑲嵌自主性、專業能力等方面的特色。

（一）黨國主導共識型官僚組織：財經產業發展相關部會

國民政府退守臺灣後，一方面建立黨國威權體制，一方面透過成立一連串與產業及經濟發展相關的部會與機關，如臺灣區生產事業管理委員會、行政院經濟安定委員會、美元運用委員會、國際經濟合作發展委員會、經濟設計委員會、經濟建設委員會、經濟部、財政部等，招募菁英工程與財經人才。這些部會的菁英官僚在領導者授權下，與政治、其他相關部會機關官僚（包括黨國營事業）菁英、學術、研發機構與民營企業菁英、海外工程菁英、及跨國企業等合作，引進先進國家技術，廣泛溝通協調，跨領域整合，進行新科技與新產業的創新冒險。這些財經產業方面的官僚透過不斷的摸索、試誤、創新與解決問題，建立了集體的專業知識、能力以及植基於專業理性上的服從性，成功導引臺灣工業化。經由不斷而廣泛的接觸與討論，他們摸索學習並設置各種誘因機制吸引民間企業投資、採行各種管制機制以確保產業的正常發展、成立先期研發團隊、搜尋中介海外人才與技術、安排銀行低利融資管道與外匯、興建相關工業區與基礎設施，以及產品行銷通路的安排等，這些財經技術官僚成功的透過政府的資源與特權，吸收產業發展初期的高度風險，引導臺灣建立了許多重要的產業，如早期的紡織、肥料產業、電器產業以及後來的半導體、3C 電子產業等（康綠島，1993；Wade, 1990: 195-225）。

在上述過程中，臺灣的財經科技官僚一方面打造了其在整體財經產業政策的專業能力、自主性與共識，帶領臺灣的經濟快速而穩定的成長，且所得分配平均。但另一方面，財經產業官僚的治理表現也適時強化了國民黨威權體制的適法性，並使自己的權力、聲譽與地位也逐漸提升，甚至超越黨、軍體系而成為行政院與部會首

長的主要來源（Wade, 1990: 246-247）。再者，國民黨黨政高層也透過此一財經科技官僚體系與企業界建立一個由其高度主導、非制度化、鬆散的侍從體制（王振寰，1996：6-13；Hsu, 2011）。

（二）黨政官僚私人人脈關係型組織：都市計畫相關機關

就內政部營建署與地方政府中都市計畫相關的主管機關而言，其主要業務包括國土規劃、建築管理、住宅管理與公共工程等。在臺灣戰後強調經建的政策主軸中，空間政策不但一向屬於次要的角色，而且相關的執掌凌亂的散布在中央部會、省府局處以及縣市相關機關之間。因此，營建署與其他相關機關在空間規劃與管理相關的政策作為上缺乏向跨領域整合發展挑戰的驅動力。結果，各類土地經常成為大型財團、地方派系、政治與官僚菁英炒作房地產的工具，使國土、區域與都市計畫等遭到嚴重的操弄。這種情形解嚴前就常發生，1990年代後期起，更經常見於媒體頭條，變成司空見慣。而各類公共工程也經常發生圍標、綁標或充滿爭議的情況。曾任宜蘭縣長與法務部長的陳定南甚至公開表示，公共工程被貪汙或浪費掉的大約占其經費的三分之一（陳東升，1995：25-26；童清峰，2012；蘇一志，2007）。由於此種房地產的炒作涉及特權低利貸款、超貸、擔保品鑑價、相關交通與公共建設、變更地目、拆除等諸多必須由相關主管機關承辦業務配合之事項，因此，也對政商官僚人脈關係網絡的形成與盛行有極大的影響（劉阿榮，2003）。⁹

四、綜合比較

綜合而論，由上述官僚政策創新類型與治理模式的討論，不難看出民主治理中，官僚組織的專業能力、權力、地位有其動態的過程。導致前述不同官僚體系在民主治理上扮演著不同角色與功能的基本關鍵，是官僚在政策上創新與冒險程度的差異。政商與官僚菁英之間若能打造共同願景與策略，一起發動大規模、跨領域整合程度高的政策創新，則官僚的鑲嵌自主性與專業能力就較高，人事上、政策上比較不會被議會、政黨所主導，如前述二、（一）、（二）與三、（一）之例。相對的，若政商與官僚菁英之間僅聚焦在從事高度漸進、零散且割裂的政策創新，則官

⁹ 另一眾所周知的例子是體委會，也是政策零碎、整個政策被政商官僚人脈網絡所主導。限於篇幅，不再贅述。

僚體系與政、商之間就會形成私人人脈或派系機器，專業能力與自主性皆較為低弱，在人事上、政策上也傾向被議會、政黨所主導，如前述二、（三）與三、（二）之例（Carpenter, 2001: 1-13）。

本文在下一節將基於這樣的基本觀點來解讀為何臺灣文官在解嚴前原本表現高度服從，也是建構並維繫黨國威權主義的重要工具，但自解嚴後卻發生許多下級對抗上級、行政部會內外部之間溝通協調遭遇嚴重瓶頸的問題。

肆、臺灣官僚治理角色的變遷與問題再檢視

二戰後，臺灣的官僚體系乃逐漸建立主要以國家考試取才的用人方式。當時，文官體系的就業保障與福利吸引眾多青年才俊競逐，在物資不豐、民間企業尚不發達的年代並有「鐵飯碗」之稱。加上，原本就沿襲遷臺之前的黨國侍從主義，因此臺灣官僚體系原本就有相當的服從性格（王金壽，2006；謝國雄，2011：369）。不過，即便如此，1960年代初期開始官僚在政策上的創新類型（是否從事跨領域整合的政策創新），對其專業能力、專業服從與凝聚力，還是對國民黨黨國威權體制的適法性與權力有相互強化的影響。

一、解嚴前臺灣的官僚體系

國府戰後所採行的政策，不論在軍事、教育、農業、工業、財政金融等各面向，原本多屬模仿自先進國家，經過修正後再加以整合應用。修正、模仿的創新也容易被別人修正模仿而超越，故此，從事此類創新的文官菁英多會透過情感性的社會關係來強化其對資源、特權、資訊的掌控。照說，這種情況若沒有加以適當的管理，很容易產生政治與官僚菁英或官僚菁英間的私人人脈關係（蕭鈺，1991：173-176）。但事實上，1960年代初期至1980年代後初期，國民黨黨政體系表現出相當的服從與整體性，也沒出現嚴重的私人人派現象。在戰後動盪的時局下，黨政官僚體系很快成為穩定國家與社會的基本力量，也是解嚴前支持威權體制持續強勢治理臺灣三十多年的重要工具（胡佛，1991：38-39）。¹⁰ 此時期的官僚體系能夠有如

¹⁰ 參閱聯合晚報（1989年6月1日）。《社論》人脈與官運。話題新聞。

此表現，主要有下列幾項因素：

首先，為了應付播遷來臺之後危急的國內外困局，國民政府自 1960 年代開始，在日本據臺的建設基礎上，採行了相當積極且跨領域整合的政經發展政策，¹¹ 包括農業建設與土地改革、交通與通訊基礎設施開發、提倡工業發展、金融與稅制的建立、國際貿易、衛生醫療體系的建立、官僚制度以及各級教育與文官考試制度的建立等。這一套跨領域整合的政經發展架構，為臺灣打造了世界代工基地的競爭優勢，也成為臺灣戰後經濟四十多年快速且穩定發展的基礎。在這一套整合性政經架構的形塑過程中，財經產業發展相關部會機關的官僚體系所發展出來的治理網絡，因受到重視、授權，且官僚菁英採行參、三、（一）跨領域廣泛整合創新冒險的治理模式，終究在政策成功的同時，也發展出相當具有專業能力、自主性與服從性的官僚主導治理體制。但在此時期也有其他部會，如國土與都市計畫、體委會等，則處於前述參、三、（二）的狀況（趙永茂、孫煒、楊戍龍，2009：1-2、42-48；羅浩，1984：44）。

不過，為防制掌控國家資源與特權的黨政官僚菁英形成具過度凝聚力的私人人脈，兩任蔣總統也持續採行「分而治之、強幹弱枝」的治術。例如，吳國禎、孫立人、王昇、蔣彥士等在黨國體系中曾具有重大影響力者，都在領導人掌政過程中被貶抑或整肅（李松林，2009：140-150；林添貴譯，2000）。而許多重要的行政功能與職掌乃以高度分割但又局部重疊的方式打散在不同的機關之間。例如，中央與省的職權相當重疊。而除了黨政相互監督與牽制之外，國會的職權分散在立法院、監察院與國民大會。行政部門的預算功能分散在主計處、研考會、經建會、國科會等，人事功能則分散在考試院與人事行政局。經濟事務亦分散由經濟部、經建會、行政院科技顧問組與國科會分別主管。另外，除了各部會機關都設有思想查察與忠誠監控的人事室第二辦公室（簡稱人二室）之外，主計、警政、政風、人事政事功能也採取由中央掌控的人事一條鞭制度，強化其對各級政府機關的控制（李心怡，2008）。

在前述狀況下，行政機關、黨政軍等菁英所發展的人脈關係呈現零細而割裂、

¹¹ 不過，雖然此時期的發展政策在跨領域整合的程度上比民主轉型之後高，但仍有其侷限性。例如，產業競爭優勢也是建立在國際外包加工的基礎上，並不像南韓那般能聚焦發展將設計、製造、融資、國際行銷與通路整合一起的國際級企業。

重疊且相互制衡的狀態。經由領導高層的巧妙平衡與統整，財經官僚菁英的跨領域溝通協調，各種零散的黨政官僚人脈之上仍有一個相當強勢而整體的結構。雖然，黨國體系也與企業界發展所謂的「政商」關係，但整個治理體制最終乃呈現由黨中央所主導的父子型政商關係（王振寰，1996：138-139；陳競新，1992；楊清雄，2001）。個別黨政（含高級文官）官僚菁英所主導的政、商、官僚私人人脈或派系現象並不明顯。就算李國鼎、孫運璿等超級官僚的門生故舊滿朝野，也未曾出現由其所主導的黨政人脈派系，具有挑戰層峰領導權威的潛力。在創新、凝聚的財經官僚加持下，國民政府的威權更得以強化、持續（王振寰，1996：134-135）。在層峰以恩威並濟的方式直接總攬指揮下，黨政官僚的集體行動相當一致，對高層的領導也高度服從，更不用說極少見官僚部屬公開抨擊長官的行為，臺灣的社會也極為溫馴（曹俊漢，1991：168；陳家煜，2010）。這是為何許多學者認為高素質的財經技術官僚體系，乃是臺灣戰後經濟快速發展的重要因素之一（Johnson, 1987; Wade, 1990）。

二、解嚴後臺灣的官僚體系

不過，經歷 1960 年代的起飛期，以及 1970 年代的十項建設與高科技產業奠基期，臺灣的國際加工基地在基本政經體制與國際競爭優勢上已大致成形，臺灣的官僚所負責的產業與經濟發展政策基本上都屬於局部、漸進的政策維護與修正。特別是，在接下來的民主轉型期中，儘管國、民兩黨已三度輪替，國家資本主義體制，多元政、商、官僚人脈結構卻都還停留在漸進零碎的窠臼，缺乏自國際代工困境中脫身的宏觀願景與跨領域整合的國家發展策略。

除了憲政體制、政治民主化與經濟自由化等逐漸解構黨國舊體制的改革以外，李登輝後期以來的歷屆政府與官僚體系乃沿襲 1980 年代以來漸進、模仿，但缺乏跨領域整合的方式來「發展」國家。自 1993 年立法院全面改選與 1996 年總統直選成功後，李登輝開始兩波較大幅度的調動高層政務與行政官僚（陳鴻章，2011：123-144）。然而，過程中，主政者也開始採行一縣市一焚化爐、廣設大學、開放農地農舍禁建、發放老農福利津貼、開放並大幅放寬信用卡申請等一系列具有相當肉桶性質的政策。類似的肉桶政策在扁、馬時代皆也常被採行。這類政策往往缺乏跨

領域整合，結果就引起各方競逐。政黨輪替的壓力不但沒有促使政黨更盡心盡力打造臺灣經濟轉型的宏觀願景與跨領域整合的政策創新，反而造成局部性政、商、官僚人脈較 1990 年代初期之前更廣泛、更盛行，但也越來越不具穩定性。¹²

在上述權力競合的背景下，臺灣出現許多活躍的政、商、官僚人脈，如 1990 年代上半期國民黨內主流與非主流的對立，1996 年後連、宋、蕭等之間的競逐（黃創夏，2007；謝公秉，1993），¹³ 2000 年起陳總統與游、蘇、謝、地方執政菁英等各自發展的政、商、官僚人脈（林基源，2001；胡念祖，2008），馬英九執政時期的黨內地方派系、幾大家族、幾大系統等（木喬，2014；范凌嘉，2008）。諸如此類個別政治菁英或政商系統針對官僚體系所展開的圈地運動，已成為藍綠頂級政治菁英或團體擴張、鞏固個別政治勢力的重要手段。自 1990 年代後期開始，臺灣官僚體系在政策上的專業能力與自主性乃逐漸衰退，2000 年之後更加速惡化。¹⁴ 其中，最明顯的指標是原本具有相當官僚威權共識、負責規劃與執行國家長期整體發展政策的財政、經濟與產業相關部會，到了 1990 年代末期開始，竟已成為肉桶政治的主要場域（黃秀端，2000：38；羅清俊、張皖萍，2008：53、66）。

與此同時，自李登輝主政後期開始，政府的治理團隊似乎越來越無力在政經結構上塑造宏觀發展的願景、跨領域整合的策略與政策創新，更不用談帶動企業界配合政府，一同冒險犯難，建立新的共識與治理模式。結果，臺灣不但一直苦於無法突破國際代工瓶頸，也無法建立像美國那般能在政策共識、專業能力與自主性都很

¹² 例如，除扁時代知名的蚊子館公共工程之外，扁馬時代也流行各種科學園區、工業園區的徵收與開發。其中雖也有比較成功的例子，但許多都屬於肉桶型的政策（劉光瑩，2016）。

¹³ 在 1993 年主流、非主流之爭告一段落之後，媒體也報導：「在內閣改組之後、十四全召開之際，黨、政、軍不只是高層行政官僚全面更替，中上層的技術官僚也大量換人（謝公秉，1993）。」

¹⁴ 不少人注意到，早在政黨輪替前，主導地方政治的地方派系對地方的官僚也有類似私人人脈化的現象（蔡良文，2007：549；蘇一志，2007）。在地方政府層級，政黨輪替早在 1980 年代末期已經發生（黃智聰、程小綾，2005：51），但其所隨伴的文官人事搬風並沒有在輿論上造成「新政府，舊官僚」的爭議。並且，地方政府文官的人事搬風，並不是只有在地方首長發生政黨輪替後才發生。即便沒有政黨輪替的地方首長替換，還是會造成地方文官人事搬風的現象（立法院，2010：496；袁幼芬，2007：40-73；蔡是民，2006：87-90、99-103）。只是，這些較少受到政黨、媒體與學界的關注。

強，且能廣泛造福民眾的官僚體系。許多重大政策，諸如經濟／產業轉型、國土規劃／國土保育／都更、高教改革、核電、環保／經濟發展兩難、中央／地方權限劃分／跨域治理、健保改革、食品安全、文創發展等，都一再重複陷於「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的困境，難以突破。

尤有甚者，高級文官升遷與輪調等相關人事制度，更為個別的政治或官僚菁英提供了方便且合法的用人權限。在多元政治菁英的動員下，很快導致擁有龐大、關鍵性特權與資源的官僚體系內部，產生了相當大的裂隙與摩擦。¹⁵ 這也是為何在1990年代後期開始，臺灣社會各界甚至包括李登輝總統本人都常發表政府「公權力不振」看法的主因（李光真，2000；莊素玉，1996）。在文官的升遷上，各行政機關依法都設有「人事甄審委員會」，負責機關內成員陞遷之甄審。表面上看起來，相當制度化，但其實為政治或官僚高層領導菁英設置了合法但又「彈性」的掄才管道。原因是人審會當然成員包括主秘、副主秘、一級主管皆由機關首長直接任命，其餘約三分一才由機關中的文官選出，¹⁶ 並且在決選評分時，機關首長尚握有20%的配分權。結果，行政機關內部的陞遷決策可說完全掌握在機關或部會首長手中（林起潛，2004：184-186；魚凱，2016：51-53）。由於沒有像英國高級文官那般透過集體的升遷審議機制（駱益群，2002），也沒有美國那般開放式專業主義的用人方式，部分針對首長個人積極求表現或關說的部屬，與首長間形成私人人脈也是極自然的現象（魚凱，2016）。

結果，官僚體系內部乃出現不少兩蔣時期不太敢公開為之的政、商、官僚私人人脈現象。他們或在行政場域的各個層級中合縱連橫以便進攻退守，甚至公開與機關上級唱反調，以致使得原本鐵板一塊的威權政體產生嚴重鬆動與脫序現象。多元而局部的人脈與越來越高的決策風險相互強化，一方面導致文官更加保守、不敢冒險創新，寧願固守所謂的標準作業程序（王崑義，2008；范疇，2017），不願積極

¹⁵ 許多人都有注意到自1990年代後期開始，臺灣官僚體系逐漸解體的現象（王可莉，2010；南方朔，2008；陳家煜，2010）。

¹⁶ 根據林起潛的分析，「…評分的個別選項中，部分項目又由各相關一級主管評分，初評者與複審者為同一人，對於公正性當有所影響。」（林起潛，2004：197）、「陞遷的主要決定者幾乎集中在首長一人，各級主管則具有影響效果，至於人事甄審委員會不過是形式過程而已。」（林起潛，2004：186）。可見，機關首長個人對部屬的陞遷掌握絕大的主導權。

溝通協調（因要冒險裁決）（魚凱，2016：59-61、150-171）。另一方面，整體文官士氣低落，中高級文官更是紛紛提早優退（林倬妃，2012；楊艾俐，2008：143）。這樣的論點不但可以較根本的解釋第貳節所提出的問題，也比前述第參節所提到的幾種流行說法具有更高的有效性。

伍、結論與建議

根據第肆節的討論，前述第參節的解釋與疑問可以再加以重新詮釋如下。本文認為，由於國家高層權力的多方競合，部分官僚（特別是高層部分）與政黨或企業菁英所形成的多元政、商、官僚人脈關係是「新政府，舊官僚」現象重複出現的根本因素。首長、主管換人等對所屬官僚既有所鑲嵌的政商人脈都會造成斷層與重整者，不可免會導致人脈受損者的消極敵視甚或反抗。只不過規模小，沒有引起注意。¹⁷ 政黨輪替所發生的官僚私人人脈斷層與重整規模卻相當龐大（余致力，2002；陳鴻章，2011；熊忠勇，2009），匯集之後的效果也比較凸顯。然而，四分五裂的政、商、官僚人脈卻變成政府尋求共識、開展跨領域政策創新、達成施政成效與穩定性的主要瓶頸。接續陳水扁的馬英九，雖在 2008 年取得總統與立法院選舉大勝而成為超級總統，對高級文官似乎也未見像扁時期般頻繁調動，¹⁸ 但已經支離破碎的官僚體系，在未被授權推動高度跨領域整合且創新的發展政策背景下，是不可能自動恢復過去或形成新的治理共識。更何況，在後繼的肉桶政策持續流行的情況下，政、商、官僚人脈自然不會斷絕。面臨突發狀況時，爆發一連串的施政風暴乃是預料中之事。若連超級大總統都無法超越官僚能力衰退的問題，則不管憲政體制是總統制或內閣制，恐怕也無法改善我國目前政府治理能力不足的問題。¹⁹

¹⁷ 參閱註腳 11 有關地方首長輪替對地方政商官僚人脈所發生的影響。

¹⁸ 陳鴻章（2011：137）與熊忠勇（2009）皆認為馬英九上任後對高級文官的調動比較漸進、穩定。不過此二文的觀察期間都很短，前者為一年半，後者約半年。前者的觀察樣本中包含調動的部會首長、政務委員、政務次長、常務次長、行政院副秘書長等。雖說其中僅有常務次長與行政院副秘書長為文官，本文暫且假設高階文官的調動率與前者的結論成正比。

¹⁹ 張峻豪對半總統制做為我國政府治理問題來源的說法有一有趣的觀察。他認為，即使在 1997 年第四次修憲使憲政體制成為半總統制後，除僅有極少數行政院長在少數的政策項目上比較強調自己的主張外（如陳水扁時期的唐飛、謝長廷），其他歷任的行政院長多

與其說解嚴後臺灣民主轉型的諸多問題、官僚治理能力等問題是多重代理所造成，倒不如說臺灣被盤據中央與地方的多元政、商、官僚菁英所建立的封閉性私人人脈所夾持。治理的困境來自在這多元、割裂與封閉的競爭中，私人性高的政、商、官僚人脈彼此間都小心翼翼的從事高度複雜、充滿算計的合縱連橫，但誰也不願讓任何勢力（甚至總統）有整合擴大的機會。對一般沒有高層人事背景的事務官而言，在這樣的環境中，能小心翼翼而不犯錯已屬不易，何談發揮主動機極的精神，盡力溝通協調，整合創新？資訊不對稱其實是這種政治生態的某面向呈現，是果不是因。就算資訊沒有不對稱的問題，權力過度分化，藍綠政黨偏好偏狹性肉桶政策而無法統整的問題還是存在。

在臺灣，經常被學界提及的憲政體制、行政立法互動「新政府，舊官僚」等問題，雖說可能對政府與官僚治理成效構成或多或少的影響，但臺灣官僚在民主治理方面的根本問題有一個更深層的來源。亦即 1980 年代以來，不論在產業或政策科技上，臺灣的政經發展政策陷於一種高度片斷、割裂、模仿的惡性循環。這對臺灣未來的政經發展卻形成一個極大的挑戰。

前文扼要的說明了文官體系與治理聯盟中具有權力的政、商、官僚人脈間乃是一個整體。政府 / 官僚體系的治理能力 / 成效與政策創新模式相因相成，但卻必須經歷跨領域整合，反覆摸索試誤、創新冒險、溝通協調，逐漸累積承傳集體的專業能力與技術，絕無僥倖之理。臺灣在接下來的國際競爭中要扮演何種角色、發展何種優勢？這是政府與全民都必須深思熟慮的問題。但如何做呢？本文提出幾個極為粗略的建議：

1. 政府或各政黨應嚴肅面對臺灣如何脫離國際代工困境的問題，並澈底釐清，目前的不同資本主義（varieties of capitalism）型態中（如北歐或第三義大利三方協商式資本主義、日韓大財閥主導式資本主義、新加坡國家資本主義等等），²⁰ 每種

有高度「執行長化」的現象。他更認為自陳水扁以降，總統更常透過行政院長的更替來強化自己對權力的掌控，結果除使施政更加保守外，也無法顯著改善政府的施政效能（張峻豪，2016：26）。就解嚴後整體來說，恐怕僅有郝柏村任行政院長時期是總統與行政院長衝突最嚴重的時期。

²⁰ 這幾個國家或地區代表幾種特殊的競爭優勢，如第三義大利乃透過地方商會、工會等集體性組織與地方政府間的三方協商，塑造發展共識與策略，透過政策倡導，鼓勵民間中小企業與勞工興辦各種中小企業難以獨立從事的共同研發、勞工訓練、融資、國際通路

型態在創新上的優勢與劣勢何在？其國家整體發展政策有何特色？在權力網絡中，政治、企業、官僚、社群菁英等各扮演何種角色，其彼此間競爭或合作的關係如何（Hall & Soskice, 2001）？

2. 各主要政黨應針對下列問題提出主張：臺灣適合於採行那種模式作為轉型再發展的方向？整體的跨領域配套政策為何？為何如此？不但如此，各政黨應以此為其主要政綱、政策理念，向前述政、企、官僚與社群菁英與全國民眾展開治理聯盟的遊說與建構過程。在此過程中並應同時尋找學者與專家不斷反覆審議其跨領域整合的發展策略與政策配套。
3. 考試院本身亦可仿效新加坡總理公署下的公共服務部（Public Service Division），針對上述不同資本主義類型研究釐清其所對應的國家行政組織（如行政院組織四法是否應適度放寬？）、文官制度（包括是否採行封閉性的恩庇制或開放制？是否應採行優渥的公務員待遇與福利制度等），高級文官之招募、輪調、訓練與配置策略為何？並依前述 2. 的過程向各界，特別是向主要政黨倡導適合搭配各政党政綱的文官制度配套，共同推動的改革，敦促政黨與政府建立跨領域創新型的治理聯盟與文官體制。如此，亦可確立考試院本身在國家發展過程中所扮演的策略性角色與地位。

二十多年來，多元政、官、商人脈追逐高度漸進性、割裂性政策創新的結果，讓臺灣的國家發展與競爭優勢徒然陷於所謂的「卡住」、「空轉」。就算「文官中立」、「企業型政府」、「擴大政治任命」等改革，也未能碰觸前述「我國政、商、官僚權力網絡不從事跨領域政策整合與創新」以及「過度競合」等問題的本質，因此頂多也僅屬於消極性的作法。長期停留在以局部性抄襲、模仿為主的保守

與行銷等合作。因此，第三義大利各地方往往能針對某類時尚性精品（如 Gucci, Prada 等）發展出連結大中小企業的商品鏈與群聚優勢，暢銷國際。南韓則是透過政府凝聚力高的文官菁英，誘導大財閥，在國家銀行信用的支持下，勇猛衝刺、棄而不捨的發展跨領域整合度高的產業，向先進跨國公司挑戰，成功發展出具有國際品牌的汽車、電子與電氣等產品。新加坡雖沒有知名的國際品牌商品，但卻能在海空港口的優勢基礎上，一方面透過政府機關與公積金所投資的政聯企業投資強化海空運輸倉儲與國際通路、三方貿易、國際銀行金融、電信與都市計畫等與企業服務相關產業，另一方面以公積金開辦國民的組屋、退休金、醫療健保與教育等公共服務。經由長期跨領域的摸索與試務，新加坡成為在公共行政與商務服務上極具競爭優勢的國家。

性政、商、官僚人脈關係，為臺灣帶來許多嚴重的政治、經濟、社會後果。故如何針對臺灣的國家資本主義及產業發展模式的轉型，以及相應的官僚體系進行改革，不但是國家整體發展的重要課題，更是政黨與政治菁英無法旁貸的責任。

參考文獻

- 丁遠超（1999年9月28日）。不實的批評報導 煽惑民眾。聯合報，民意論壇。
- 丁嘉琳（2008）。誰來監督國民黨獨大的國會？天下雜誌，389，60-61。
- 木喬（2014）。炮打馬英九 派系與黨中央恩怨總清算。今日報導，取自：
<http://www.herald-today.com/content.php?sn=9339>。
- 天下雜誌（1988）。編者的話：改革的年代。天下雜誌，83，12-13。
- 王可莉（2010年5月13日）。自我設限靠藍綠第三黨誰能出頭？中時電子報，2017年1月20日，取自：
<http://magazine.chinatimes.com/thejournalist/20100512002763-300102>。
- 王金壽（2006）。臺灣的司法獨立改革與國民黨侍從主義的崩潰。台灣政治學刊，10(1)，103-162。
- 王振寰（1996）。誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構。臺北：巨流。
- 王崑義（2008年5月29日）。馬英九與三個反對黨。新台灣新聞週刊，2017年1月20日，取自：
<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=80011>。
- 立法院（2010）。立法院第7屆第5會期司法及法制委員會第12次全體委員會紀錄。立法院公報，99（30），496。
- 朱雲漢（2004）。臺灣民主發展的困境與挑戰。臺灣民主季刊，1（1），143-162。
- 朱雲漢（2011/2/12）。台灣民主的沉淪與再興。原載於文池（編），在北大聽講座第二十輯。取自：<http://view.news.qq.com/a/20110212/000036.htm>。
- 江上雲（2016年4月2日）。林全的同學幫 小英的安全牌。財訊（501期），2017年1月20日，取自：
http://www.wealth.com.tw/article_in.aspx?nid=7661。
- 余致力（2002）。臺灣行政學研究的新課題：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響。張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會（11月16日），臺北。
- 余致力（2016）。民主與行政：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響。文官制度季刊，8（3），1-20。

- 何飛鵬（2016年8月8日）。蘋中信：從去除體育棍蟲下手吧。蘋果日報，2017年1月20日，取自：
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20160808/37339464/>。
- 杜聖聰、王守正（2005）。1949年至2004年國民黨分裂歷史之研究。師大政治論叢，5，1-31。
- 李心怡（2008年11月27日）。威權復辟 逼退民主。新台灣新聞周刊（662期），2017年1月20日，取自：
<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=85866>。
- 李光真（2000）。改寫臺灣歷史的人：李登輝執政十二年。台灣光華雜誌，25（6），52-55。
- 李松林（2009）。蔣經國大傳（下）主政台灣。臺北：風雲時代。
- 李濠仲（2008年7月31日）。誰舊思維？新政府 VS. 舊官僚。聯合晚報，A2版 / 話題。
- 李濤（1999年9月28日）。別試圖移轉焦點、別找替罪羔羊。聯合報，民意論壇。
- 吳東欽（2006）。一致政府與分立政府對國會立法之影響：議程阻絕觀點之分析。國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文，未出版，臺北市。
- 吳得源（2006）。全球治理在公共政策理論發展之擴充。行政暨政策學報，42，1-36。
- 周育仁（2006）。新內閣之困境與挑戰。臺灣民主季刊，3（1），105-110。
- 金國柱（2011）。中國國民黨的轉型：路徑依賴的觀點。中國文化大學政治研究所碩士論文。未出版，臺北。
- 林倬妃（2012）。政府的腰力 文官的挑戰。天下雜誌，498，59-63。
- 林起潛（2004）。行政機關公務人員陞遷認知與行為之關聯性研究。南華大學管理科學研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 林添貴（譯）（2000）。蔣經國傳：臺灣現代化的推手（陶涵）。臺北：時報。
- 林基源（2001）。向上提昇或向下沉淪的用人政策。國政評論，2017年3月2日，取自：<http://www.npf.org.tw/printfriendly/977>。
- 林敬殷（2017年2月17日）。執政決策協調會議不定期舉行？府：有需要就會

開。聯合報。2017年3月2日，取自：

<https://udn.com/news/story/1/2298365>。

林萬億（1997年5月5日）。深沉的憤怒能否喚醒傲慢與自大。聯合報，民意論壇。

林濁水（2006年6月1日）。黨政決策機制的困境。中國時報，A15。

胡佛（1998）。政治學的科學探究（四）：政治變遷與民主化。臺北：三民。

胡念祖（2008年8月20日）。還有可信賴的行政體系嗎？中國時報，A15/時論廣場。

范立達（2003）。劉展華檔案，取自：

<http://mypaper.pchome.com.tw/flid/post/4130079>。

范凌嘉（2008年5月12日）。新黨國體制的面貌。聯合報，A15/聯合筆記。

范疇（2017）。開會救國 簡報救國。今周刊，1055，14。

南方朔（2008）。筋疲力竭的臺灣。國立臺灣師範大學教育學院社會教育與社會關懷講座（10月18日），臺北。

施正鋒（2010）。十年來半總統制在臺灣的運作。半總統制與民主學術研討會（6月5日），臺北。

高希均（2008）。馬英九時代的啟動。遠見，262，22-23。

益思科技法律事務所（2001）。主管機關與政府捐助之財團法人的關係：中華航空事業發展基金會案例評析，取自：<http://ez2o.com/88PAw>。

秦慧媛、楊舒媚（2009年11月1日）。民主不能只靠馬一頭熱。中國時報，政治綜合/A4版。

袁幼芬（2007）。臺北縣鄉鎮市公所陞遷政治現象之研究。世新大學行政管理學研究所碩士論文，未出版，臺北。

郭嘉玲（2002）。智庫與公共政策：美國智庫發展對我國智庫之啟示。政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，臺北。

陸以正（2008年6月19日）。哪個國家簽證只給十天？聯合報，A15/民意論壇。

莊素玉（2011）。美麗之島痛山水 水的危機，取自：

<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5013137>。

- 康綠島（1993）。**李國鼎口述歷史：話說臺灣經驗**。臺北：卓越。
- 許喬琪（2017）。臺灣「金融幫」亂象：少數菁英壟斷的政權，是失敗國家的警訊。取自：<http://www.humanrightwatch.cc/?p=39389#.WUdqupKGOUm>。
- 魚凱（2016）。**公門菜鳥飛：一個年輕公務員的革新理想**。臺北：網路與書。
- 陳公正（2009年6月17日）。行政體系緩步滲透 弱化立院黨機器。**中時電子報**，2017年3月2日，取自：
<http://magazine.chinatimes.com/thejournalist/20090617000002-300102>。
- 陳守雲（2016）。**洞悉蔣經國**。臺北：獨立作家。
- 陳東升（1995）。**金權城市：地方派系財團與臺北都會發展的社會學分析**。臺北：巨流。
- 陳家煜（2010年7月12日）。民營化才能解決官僚主義。**蘋果日報**，2017年3月2日，取自：
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20100712/32653753/>。
- 陳啟榮（2013）。人在公門好修行嗎？談公務員所面臨的壓力與因應策略。**人事月刊**，332，58-61。
- 陳淳文（2007）。中央政府體制改革的迷思與展望。載於湯德宗、廖福特（編），**憲法解釋之理論與實務 第五輯**（99-174）。臺北：中央研究院法律學研究所籌備處。
- 陳銘薰、劉坤億（2004）。**行政法人公司治理模式可行性**。行政院人事行政局委託之專題研究成果報告，未出版。
- 陳曉宜（2008年3月24日）。國民黨行政、立法一把抓 公督盟 憂重回威權時代。**自由時報**。2016年11月5日，取自：
<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/198335>。
- 陳鴻章（2011）。**我國高階政務及事務官調動的模式：以行政院為例，1988-2010**。國立政治大學政治研究所博士論文，未出版，臺北。
- 陳競新（1992）。**政商關係與產業政策：以汽車及資訊電子業為例**。國立政治大學政治研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 曹俊漢（1991）。**憲政革新與政黨政治**。臺北：民主文教。
- 張其祿、廖達琪（2010）。**強化中央行政機關橫向協調機制之研究**。行政院研究發

展考核委員會委託之專題研究成果報告，未出版。

張峻豪（2016）。閣揆角色的受限或突破？臺灣半總統制下的行政院院長與總統互動之研究（1996-2016）。第七屆半總統制與民主學術研討會，（4月30日），台中。

張慧英（2000）。李登輝：1988～2000 執政十二年。臺北：天下。

康添財（1999年12月9日）。農地開放興建救選情 李登輝居中主導，連蕭左右為難。商業周刊，2016年10月3日，取自：

<http://archive.businessweekly.com.tw/Article/Index?StrId=9085>。

彭顯鈞、王寓中（2005年10月28日）。國民黨職轉公職退休金 全民買單。自由時報。2016年10月3日，取自：

<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/40543>。

童清峰（2012）。嚴辦白道綁標才能杜絕黑道。天下雜誌，180，98-100。

黃大風、周楷（2016年6月24日）。爽爽做？華航三巨頭穩坐高位 傳靠「交通幫」撐腰。三立新聞網。2017年5月10日，取自：

<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=158751>。

黃秀端（2000）。立法院內部不同類型委員會的運作方式。東吳政治學報，11，35-70。

黃紀、吳重禮（2000）。臺灣地區縣市層級「分立政府」影響之初探。臺灣政治學刊，4，105-147。

黃東益（2013）。從價值差異到夥伴關係：政務官事務官的互動管理。臺北：五南。

黃創夏（2007年11月13日）。等了8年，蕭家班終能報效黨國。中時電子報，2016年10月15日，取自：

<http://forums.chinatimes.com/report/newslunch/961113/02-1.htm>。

黃智聰、程小綾（2005）。經濟投票與政黨輪替：以臺灣縣市長選舉為例。選舉研究，12（2），45-78。

楊艾俐（2008）。臺灣文官陷入泥沼。天下雜誌，403，142-144。

楊清雄（2001年6月1日）。彎腰的偉人：他像火車頭不停息。民生報，A3/今日話題。

- 廖達琪（2008）。全民總統 進退失據。取自：<http://www.npf.org.tw/post/1/4650>。
- 趙永茂、孫煒、楊戍龍（2009）。中央機關政務領導人才之養成。行政院研究發展考核委員會委託研究成果報告，未出版。
- 熊忠勇（2009）。我國公務倫理的困境與出路：從政務官與事務官的關係談起。哲學與文化，36（1），45-68。
- 劉仲冬（2004年7月26日）。天災人禍與責任歸屬。自由時報電子新聞網，2016年10月15日，取自：<http://old.ltn.com.tw/2004/new/jul/26/today-o5.htm>。
- 劉光瑩（2016）。工業用地三大亂象：天價、囤地、當夜市。天下雜誌，611，90-97。
- 劉阿榮（2003）。跨世紀的臺灣政商關係：一九九〇年代迄今。中大社會文化學報，16，97-126。
- 鄭明德（2004）。一脈總相承：派系政治在民進黨。臺北：時英。
- 鄭為元（1999）。發展型「國家」或發展型國家「理論」的終結？台灣社會研究季刊，34，1-68。
- 蔡良文（2007）。考銓人事法制專題研究。臺北：五南。
- 蔡英文（2008年8月9日）。打造尊重文官的新政治文化。聯合報，A15版/民意論壇。
- 蔡是民（2006）。縣市地方首長人事任用權之研究：以金門縣長為例。銘傳大學公共事務碩士在職專班論文，未出版，臺北。
- 駱益群（2002）。英日文官體制設計之研究：從文官公職生涯途徑的觀點。東吳大學政治研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 蕭鈺（1991）。當前行政機關公務人員升遷制度之研究。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 謝公秉（1993年8月12日）。《宏觀十四全》系列四之一：從以李為首到李郝體制、李郝割裂 十四全總結過去並成為李登輝新時代的起點。聯合報，2版/焦點新聞。
- 謝國雄（2011）。百年來的社會學：斷裂、移植與深耕。載於中華民國史編輯委員會（編），中華民國發展史·學術發展（349-385）。臺北：聯經。
- 羅大昌（2009）。我國憲政體制下總統與行政院長的權力消長。中國文化大學政治

- 學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 羅浩（1984）。主導三十年經濟的強人：創造臺灣奇蹟的財經決策人物。載於財經人編輯委員會（編），**財經決策強人中華民國經濟的領航者**（25-53）。臺北：財經人。
- 羅清俊、張皖萍（2008）。立法委員分配政治行為分析：選區企業與立法委員企業背景的影響。**政治科學論叢**，35，47-94。
- 蘇一志（2007）。地方發展過程中的衝突與折衝：以恆春半島觀光空間之轉化為例。**國立臺灣大學建築與城鄉研究學報**，14，1-14。
- 蘇芳禾、李欣芳、曾韋禎（2016年10月2日）。10月起每週一//蔡總統開協調會議 確保決策效率。**自由時報電子報**。2017年3月18日，取自：
<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1037610>。
- 蘇彩足（1999）。民主化對於政府預算決策的衝擊與因應之道。**理論與政策**，13（3），47-64。
- 蘇維杉（2004）。臺灣運動產業發展的社會過程研究（1945-2003）。國立臺灣師範大學體育學系博士論文，未發表，臺北。
- 蘇穩中（2011）。一致政府下的議會阻撓與垃圾桶決策：以我國第七屆國會為例（2008-2010）。2011年「民主、國會與決策」學術研討會（5月25-26日），臺北。
- Amin, A. (1999). The Emilian model: Institutional challenges. *European Planning Studies*, 7(4), 389-405.
- Amsden, A. H. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York, NY: Oxford University.
- Appleby, P. H. (1949). *Policy and administration*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama.
- Brusco, S. (1982). The Emilian model: Productive decentralization and social integration. *Cambridge Journal of Economics*, 6(2), 167-184.
- Budd, E. (2004). *Democratization, development, and the patrimonial state in the age of globalization*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Carpenter, D. P. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*. Princeton, NJ: Princeton

- University.
- Chandler, Jr., A. D. (1977). *The visible hand: The managerial revolution in American business*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Clark, C. (2007). Democracy, bureaucracy, and state capacity in Taiwan. *International Journal of Public Administration*, 23(10), 1833-1853.
- Cox, R. W. (1987). *Production power and world order: Social forces in the making of history*. New York, NY: Columbia University.
- Etzioni-Harlvey, E. (1985). *Bureaucracy and democracy: A political dilemma*. New York, NY: Routledge.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton, NJ: Princeton University.
- Farazmand, A. (2001). *Handbook of comparative and development public administration* (2nd Ed.). Abingdon-on-Thames, UK: Routledge.
- Freidson, E. (1986). *Professional powers: A study of the institutionalization of formal knowledge*. Chicago, IL: University of Chicago.
- Galbraith, J. K. (2007). *The new industrial state*. Princeton, NJ: Princeton University.
- Hague, R., & Harrop, M. (2013). *Political science: A comparative introduction* (7th Ed.). Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). Introduction to varieties of capitalism. In P. A. Hall & D. Soskice (Eds.), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage* (pp. 1-68). New York, NY: Oxford University.
- Hsu, J.-Y. (2011). State transformation and regional development in Taiwan: From developmentalist strategy to populist subsidy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(3), 600-619.
- Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven, CT: Yale University.
- Johnson, C. (1987). Political institutions and economic performance. In F. C. Deyo (Ed.), *The political economy of the New Asian industrialism* (pp. 136-164). Cornell NY: Cornell University.
- Johnson, T. (1972). *Professions and power*. London, UK: Macmillan.
- Judd, D. R., & Swanstrom, T. (1998). *City politics: The political economy of urban America* (9th Ed.). Chicago, IL: University of Illinois at Chicago.
- Kau, M. Y.-M. (1996). The power structure in Taiwan's political economy. *Asian Survey*,

- 36(3), 287-305.
- Kim, B.-K. (2011). *The labyrinth of solitude: Park and the exercise of presidential power*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Kim, C. N. (2007). Leadership for nation building: The case of Korean presidents. *International Journal of Korean Studies*, 6(1), 113-143.
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: Past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587-606.
- Larson, M. S. (1977). *The rise of professionalism: A sociological analysis*. Berkeley, CA: University of California.
- Lilienthal, D. E. (1944). *TVA democracy on the march*. Manhattan, NY: Harper & Brother.
- Logan, J. R., & Molotch, H. L. (1987). *Urban fortunes: The political economy of place*. Berkeley, CA: University of California.
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the public service* (2nd Ed.). New York, NY: Oxford University.
- Nownes, A. J., & Cole, J. (2014). Interest groups and America's "invisible governments": Patterns of participation and conflict in special district politics. In A. J. Cigler, B. A. Loomis & A. J. Nownes (Eds.), *Interest group politics* (ch.13). Washington, WA: Congressional Quarterly.
- O'Donnell, G. A. (1988). *Bureaucratic authoritarianism: Argentina, 1966-1973, in comparative perspective*. Berkeley, CA: University of California.
- O'Rand, A. M. (1977). Professional standing and peer consultation status among biological scientists at a summer research laboratory. *Social Forces*, 55(4), 921-937.
- Peterson, P. E. (1981). *City limits*. Chicago, IL: University of Chicago.
- Pierre, J. (1999). Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics. *Urban Affairs Review*, 34 (3), 372-396.
- Rasmussen, J. S., & Moses, J. (1995). *Major European governments*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1991). *Congress, the bureaucracy, and public policy*. Belmont, CA: Brooks/Cole.

- Roskin, M. G. (2010). *Countries and concepts: Politics, geography, culture* (11th Ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson.
- Schimmel, K. S. (2001). Sport matters: Urban regime theory and urban regeneration in the late capitalist era. In C. Gratton & I. P. Henry (Eds.), *Sport in the city: The role of sport in economic and social regeneration* (pp. 259-277). London, UK: Routledge.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the grass roots: A study in the sociology of formal organization*. Berkeley, CA: University of California.
- Shefter, M. (1994). *Political parties and the state: The American historical experience*. Princeton, NJ: Princeton University.
- Stillman, II, R. J. (1987). *The American bureaucracy*. Macclenny, FL: Burnham.
- Stone, C. N. (1989). *Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Tarr, J. A. (1984). The evolution of the urban infrastructure in the nineteenth and twentieth centuries. In R. Hansen (Ed.), *Perspectives on urban infrastructure* (pp. 4-66). Washington, DC: National Academy.
- Teaford, J. C. (1984). *The unheralded triumph: City government in America, 1870-1900*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University.
- Trounstine, J. (2008). *Political monopolies in American cities: The rise and fall of bosses and reformers*. Chicago, IL: University of Chicago.
- Van Slyke, D. M. (2007). Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157-187.
- Wade, R. (1990). *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asia's industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it?* New York, NY: Basic Books.
- You, J.-S. (2011). Bureaucracy, patronage and bureaucratic corruption. In J.-S. You (Ed.), *Democracy, inequality and corruption: Korea, Taiwan and the Philippines compared* (pp. 140-175). Cambridge, UK: Cambridge University.

Policy Innovation and the Role of the Bureaucracy: An Analysis of the Governing Disability of Taiwan after the End of Martial Law

Huei-Huang Wang*

Abstract

Since the lifting of martial law in 1987, Taiwan has seen three changes of ruling party alternation. In 2016, the DDP achieved for the first time dominant positions in both the administrative and legislative branches. However, even just a little over one year since taking office, President Tsai's administration has made a series of governing blunders like former President Chen and Ma. This paper summarizes the evolution of the incapacitation of the Taiwanese government and the role of the bureaucratic system from the later years of President Lee, Teng-hui's terms of office (1996-2000) to the end of President Ma's (2008).

This paper will then examine popular explanations for the trend of democratic governance failures as outlined before. By applying Daniel P. Carpenter's approach of policy innovation to bureaucratic autonomy and capacity, this paper argues that in the process of the Taiwanese democratization, power diversification featured by multiplication of

* Associate Professor, Department of Political Science, Soochow University, email: wang0329@scu.edu.tw.

politician-bureaucrats-business ties is the root cause of the weakening of bureaucratic autonomy and capacity. Together, down with government performance. Major political parties are responsible for forging consensuses, visions, building governing coalitions across political parties, bureaucrats, and civil groups to pull the country out of the current impasse. They have to initiate cross-disciplinary policy integrations accompanied by bureaucratic reform so as to rebuild bureaucratic capacity and autonomy.

Keywords: policy innovation, roles of bureaucracy, cross-disciplinary integration, consensual governance, politician-business-bureaucrats ties

公共治理挑戰下的人才模式分析*

陳志瑋**

《摘要》

面對全球化、資訊通訊科技進步、氣候變遷、經濟發展、少子化與高齡化等諸多公共議題的挑戰，政府相關機關提出各項政策以為因應。然由於許多議題常處於一種跨界、網絡化的情境中，形成所謂的「棘手政策」，故除了政策規劃因素，尚需政策推動者與執行者，運用府際與跨域合作的技巧、能力與工具，來解決這些複雜難解的跨域問題。本文乃是從「人才」的角度切入，指出各項政策背後都需要政府部門的成員，配合當前環境趨勢演變所需，運用不同的人才模式加以因應。

本文採用類型學分析法，根據文獻探討結果，將公共治理的問題區分為單純行政事務問題、府際或組織間關係問題、公私合夥問題和網絡問題四大類，再推演出官僚體制、高階文官制、契約聘僱制和責任任命制四種人才模式。本文指出，從單純官僚體制朝向另三種人才模式，不但是趨勢所在且有其必要性，問題在於這些人才模式的運作，必須符合各機關或各政策領域所需，而且也必須具備成本觀念。如今政府已經開始正視民間企業人才流失和招攬人才的問題，面對未來公共治理的艱鉅挑戰，本文主張公部門人才政策的制定與發展，應

投稿日期：106年2月9日。

* 作者非常感謝匿名審查人所提供之寶貴審查意見與修改建議，唯所有文責全由作者自負。

** 淡江大學公共行政學系副教授，email: 124738@mail.tku.edu.tw。

開始思考傳統人事行政架構的限制，而從公共治理所面臨環境變遷的角度，在選、育、留、用四大層面，都進行結構性變革，以因應未來的發展需要。

[關鍵詞]：棘手政策、公共治理、人才模式

壹、前言

2016年5月，蔡英文總統挾著56%的得票率就任總統，在選民高度期望下展開「解決問題」的任務。蔡總統在就職演說提到許多問題，包括累積多年的沉痾，以及長年發展衍生的結構性問題。每項問題的背後，代表著環境、制度、政府、標的團體與利害關係人等因素彼此交錯影響，更代表施政目標設定與資源分配的政治角力。政府近兩年來推動的勞動基準法修正、年金改革、司法改革等措施，引發的社會爭議和不安，恰足以說明當代許多政府所面臨心有餘而力不足的難題，單憑領導者設定方向，並以意志與決心來推動，亦不見得能達成預期成果，此可由美國前總統 Barack Obama、日本首相安倍晉三等大國領袖的例子可稍見端倪。

在此脈絡下觀察為何許多領導者的努力難以獲得預期成果，吾人可從不同的理論予以解釋。首先從「系統失靈」(system failure)的概念，其希望從全局、系統思維與非線性的觀點，去解釋一項建立在健全價值與常識基礎上的優秀政策，為何往往導致令人失望的結果(Chapman, 2002: 54)。換另一個問法來說：為何我們有非常優秀的公務人員，但總體政府表現上卻沒有得到相對的高評價，甚至會令人聯想到有關官僚的負面刻板印象？因此，系統失靈的概念指出任何政府的施政或作為，均處在各層面息息相關，且常有突發事件導致發展方向及結果難以預測的情事，於是增添規劃與執行的難度，或導致即便解決了原本問題，卻又出現衍生新問題或副作用的狀況。

其次，從「政策能力」(policy capacity)的觀點來看，則解釋了政策推動的能力不足，導致政策產出無法達到預期目標。Peters 從政策制訂的兩個層面來界定政策能力，首先是政策系統中將民眾願望(透過選舉來表達)轉換為政策的能力；第

二是決策的品質，也就是要評估政策制定過程中知識的效用（Peters, 1996: 11-12）。系統失靈論主要從組織外部的因素來解釋，政策能力則是從組織內部的決策與執行過程來解釋，兩者都是當前公部門面對公共治理難題所無法迴避的挑戰，但後者更屬於政府自己必須掌握與強化的課題，也就成為人才管理的範疇。

如今，傳統官僚體制（bureaucracy）已加入愈來愈多不同元素，以因應不同環境的壓力與需求。本文從政府當前面臨的公共治理挑戰出發，運用類型學（categorization）分析法來梳理問題結構，以探討不同類型化的人才模式所產生的差異性（Peters, Erkkilä, & von Maravić, 2016: 140），並指出以行政機關為分析單位的人才模式，可調和人事行政體制和個別公務人員管理之間的落差，從而瞭解這個政策領域的運作模式與未來方向。

本文第二節首先分析公共治理的內涵，據以說明公共治理和人才管理之間的連結。其次，根據第二節發展出來的問題結構類型，第三節以人才來源與政策對象兩個面向，分析了四種不同類型的人才模式，並兼論這些模式的趨勢，最後指出當前愈來愈多治理問題已從單一行政部門走向跨越公私不同部門，第四節則就四種模式對公共治理問題的回應提出討論，並進行綜合比較，最後則是結論。

貳、公共治理的挑戰

許多議題常處於一種跨界、網絡化的情境中，形成所謂的「棘手政策」（wicked policy），故需要「協力能力建立者」（collaborative capacity builder）讓各方參與者的知識得到轉換（transfer）、接收（receipt）及整合（integration）（Weber & Khademian, 2008: 334），這顯示政策和政策參與者有著連帶關係，政府成員面對這些公共治理的難題，也就需要注意他們在其中所扮演的角色以及所能發揮的力量。

從公共行政發展的演變來看，自 1980 年代興起新公共管理（New Public Management）的風潮以來，行政機關扮演的角色和所從事的任務，就出現很大轉變，加上 1990 年代迄今的資訊通訊科技（Information and Communications Technology, ICT）進步，更直接間接影響政府運作的基本價值與模式，特別是「開放政府」（open government）的訴求，既呼應了社交媒體（social media）對各種公

共問題有著愈來愈強大的影響力，而且也顯示愈來愈多政府能認同開放政府的理念，逐步成為政府運作的基本準則。因此，本節擬運用公共治理的概念，先進行這項概念的定義與範圍說明，再論述治理問題的挑戰，以鋪陳為何需要發展不同的人才模式，來迎合這些公共治理挑戰。

一、定義與範圍

「公共治理」這項概念所指涉的意義相當廣泛。廣義而言，有學者定義「治理就是民主政治」（孫同文，2003：237），此觀點可謂和德國社會學家 Niklas Luhmann 所稱傳統三權分立意義下的治理（Esmark, 2009: 364），有著相同的脈絡。在 Bevir 編輯的《公共治理》（*Public Governance*）套書中，就涵蓋了公共選擇、新制度論、系統論、管制理論、詮釋論等不同理論，涉及主題包括行政改革、公共政策和民主治理。Bevir 指出：「公共治理這個觀念之所以突出，部分原因是大家愈來愈發現：在弱國家（weak state）出現的當下，更分散的權力和權威形態將可確保秩序的維持。」（Bevir, 2007: xxi）。此一說法指出治理結構之所以走向分散化，是為了確保行政的品質和結果。但對公共行政學者而言，公共治理的目的不應只為了維持秩序，而更要強調「公共」的必要性，更具體而言就是「民主」的治理。陳敦源教授指出，民主治理包含國家角色的重定位、治理結構的品質、以及治理機制的重構（陳敦源，2009：26）。這三個層面涉及了政府應該做什麼、做了什麼、以及如何做等基本問題，從而涵蓋了公共治理的基本面向。

再從一般性的定義來看，雖然公共治理往往指涉著一種新的公共行政實務，其研究定向從層級節制式的官僚體制，轉移到市場和網絡（Bevir, 2006: 426）。此一觀點強調政府不再是獨占式的統理者；政府一方面要從其他行為者處獲取資源，同時也要和其他行為者分享權力與權威，如此才能管理這個超複雜經濟和環境危機所帶來的多樣（variety）和碎裂（fragmentation）現狀（Hoppe, 2010: 13）。無論如何，政府仍是最重要的行為者，且在進行管制與提供服務的過程中，其自身角色與範圍的界定，也會深深影響整個體系的運作。總之，本文對於公共治理的界定，係在民主價值的框架下，以政府為核心建立和民間部門聯繫關係的機制，來達成可欲的（desirable）政策目標。至於公共治理的範圍，本文採取較廣泛的界定，凡是涉及免費財（free goods）、付費財（toll goods）和公共財（public goods），皆可能出

現市場失靈（market failure）的現象，故政府就此具有介入的正當性，只是政府和市場之間的界線，因應時空環境和所面對事務的不同，尚難得出一致性的結果。

二、治理的問題與挑戰

2015 年 11 月 13 日晚間，發生在巴黎的連續恐怖攻擊事件造成 129 人死亡，433 人受傷，距 11 月 1 日俄羅斯民航機空難造成 224 人罹難不到二個星期，再度對世人造成震撼。2016 年 6 月 23 日，英國舉辦脫離歐盟公投，因脫歐派勝出而被視為一次重大的黑天鵝事件，未來對歐盟或自由貿易的發展，都投下巨大陰影。2016 年 11 月 9 日美國總統大選，Donald Trump 在舉世意外下當選，對全球氣候變遷、自由貿易、地緣政治等未來發展，再激起巨大波瀾，全球治理的不確定性因而升高，Trump 就任後簽發一系列極具爭議的行政命令，更立即影響到各國政府的外交、貿易、環境、出入國管理等政策。

雖然人類之間的殺戮、衝突和戰爭從來沒有停止，但在全球化世界中，各國政府面臨的種種棘手問題可謂複雜又難解，從外部的氣候變遷、環境保護、恐怖攻擊，到內部的人口變遷、貧富差距、經濟發展等，在在顯示「問題的治理」（governance of problems）的迫切性與必要性（Hoppe, 2010）。

有關這些棘手問題的類型和內涵，目前已有相當多的研究和討論。最典型的問題結構類型，是根據所需或可得知識的確定性與否，以及有關規範和價值的共識程度，劃分為「未結構化問題」（unstructured problems）、「結構適度問題」（moderately structured problems）與「結構化問題」（structured problems）三類（Hoppe, 2010: 15-16）（如表一）。在這三類問題中，最引起我們關注的還是在未結構化問題上，因此有愈來愈多人致力於探索這類問題，並慢慢形塑可行的價值共識和問題解方。舉例而言，諾貝爾經濟學獎得主 Joseph Stiglitz 以「自由落體」（free fall）來形容 2008 年全球金融危機以來的全球經濟沉痾（姜雪影、朱家一譯，2010）；美國前副總統 Al Gore 從更宏觀的角度探索全球面臨的問題與未來（齊若蘭譯，2013），法國經濟學家 Thomas Piketty 蒐集長達三個世紀和二十多個國家的資料，提出投資報酬率大於經濟成長率（ $r > g$ ）的公式，來解釋全球財富分配的趨異力量，由此提醒我們正面臨有史以來財富分配最不公平的事實（詹文碩、陳以禮譯，2014）。儘管如此，「知」（knowing）、「行」（doing）之間的落

差，顯示我們必須投入更多資源、創造更多行動，才能對問題本質、問題原因、標的人口與解決方案，得到完整的資訊與知識（林水波，1999：104-108），從而能從公共治理的角度提出因應。

表一 問題結構的類型

	對於相關問題的規範和價值的相當不具備共識	對於相關問題的規範和價值的相當具備共識
對所需和可得的知識非常不確定	未結構化問題	結構適度問題
對所需和可得的知識相當確定	結構適度問題	結構化問題

資料來源：Hoppe（2010: 15-16）。

前文指出公共治理涉及的是市場和網絡關係的呈現，政府所面臨公共治理的挑戰，可以從單一機關或多機關，以及只需要在行政部門內部解決，或必須透過跨部門合夥協力來解決這兩個面向，分為四個不同的治理問題類型，包括單純行政事務問題、府際或組織間關係問題、公私合夥問題，以及網絡問題，如表二所示。

表二 組織觀點下的公共治理問題類型

	行政部門	跨部門
單一機關	單純行政事務問題	公私合夥問題
多機關	府際或組織間關係問題	網絡問題

資料來源：作者製表。

表二的分類架構是從組織的觀點來因應問題的解決，例如我國行政院組織改造作業，運用精實、彈性和效能三項組織策略來提升國家競爭力。但除了組織策略，政府更常運用其他政策工具來解決不同的政策問題，例如 2015 年底，行政院為經濟成長率「保 1」所公布的經濟刺激方案，乃運用「抵用券」（voucher）做為政策工具，補貼民眾購買汽車、節能家電與從事觀光旅遊。這顯示從組織觀點來看公共治理的挑戰，只能解決問題的其中一個面向，故需要分析問題的本質、結構和關鍵利害關係人，才能獲致相對完整的解決方案。舉例而言，極端氣候屬於表二裡面的網絡問題，它不但涉及多個政府部門，而且也牽涉到企業、非政府組織等不同實

體。但吾人無法從網絡問題的分類，去瞭解極端氣候涉及了全球化的複雜本質，且其解決方案具有共同資源問題（免費財）的屬性，若只透過多政府和跨部門的合作協調，將無法確保問題的解決。因此，本文以表二的分類架構，做為下一節提出人才政策模式的基礎。

除了從組織的面向來分析治理的挑戰外，Peters 在《未來的治理》（*The Future of Governing*）一書中，使用了市場模式、參與模式、彈性模式和解制模式，來解釋政府面對的各種治理難題一樣，從問題診斷、結構、管理、政策制定和公共利益五個面向予以分析（Peters, 2001）。這四個治理模式的提出，統整了 1990 年代以來新公共管理興起以後，各國政府面對不同外在環境挑戰的各項結構改革、管理方法和政策制訂等層面的因應。

此外，Callahan 的研究則從更宏觀的角度，提出傳統公共行政（traditional public administration）、新公共管理（new public management）、新公共服務（new public service）和公民治理（citizen governance）四種管理和技術的模式（Callahan, 2007: 197）。從某種程度來說，這四種模式代表了公共行政理論與實務發展的不同階段，¹ 包括以 Weber 為代表的官僚模式（bureaucracy mode）、以 Osborne 與 Gaebler（1992）為代表的政府再造（reinventing government）和新公共管理風潮、由 Denhardt R. B. 與 Denhardt J. V.（2000）所提倡的新公共服務理念，乃至資訊通訊科技高度發展下引發的開放政府熱潮，使公民治理進一步成為可能。² 特別是前文強調公共治理應該放在民主政治的框架下，這四種模式的發展，同樣可看出公民參與和民主價值的滲透，在新公共服務和公民治理模式中，均受到高度重視。

然而，這四種模式並非線性發展的關係，而是同時並存於各國政府的實務中。每一個模式代表著不同的問題認定、行為假定、行政價值、治理機制、政策工具與

¹ 這四種模式能否代表公共行政發展的不同階段，其實容有疑問。例如，Mosher 在 1968 年出版的專著中，就探討了功績（merit）、道德（morality）和民主政治的關係，這些命題和新公共服務、公民治理之間，其實也存在一定的重疊性（Mosher, 1968）。

² 臺北市長柯文哲當選後即成立公民參與委員會，且將 2016 年預算全部上網公告，市民可以觀看視覺化處理後的預算書，並利用 Facebook 帳號來提供對預算分配的意見，此即一種典型的公民治理範例。參閱臺北市政府預算網站（<http://budget.tonyq.org/bubble/1>，檢閱日期 2017 年 4 月 5 日）。

最終目標。Callahan 指出，公民治理模式蘊含著公共服務的價值，而公共服務理論之提出，就是在補充新公共管理過於注重效率、競爭，而缺乏對公民參與及民主價值的衡平思維。因此，從「公民治理」衍生出來的理論意涵，可說以傳統公共行政所重視的規章與程序為基礎，試圖運用來自市場及公民力量，以回應各種外在環境變遷帶來的治理問題，此和前引 Peters 的論旨有著相似的脈絡。換言之，公民治理模式訴諸公部門應具備的正當性，但也強調公民服務可以倚賴來自私部門的管理機制，從而增強其效率與效果。

總之，政府面臨不斷變遷的環境，加上各種突發的重大危機，使得未結構化的複雜難解問題，已成為公共治理的最大挑戰。然而，前述政府組織結構的調整、公共政策的規劃設計、管理理念與技術的推陳出新，無論如何都需要官僚體系的有效運轉，使其成為複雜網絡結構下的發動者和協調者。誠如學者指出：「人才管理的目標不是發展人力或減少流動率之類的事務，而是要幫助組織達成其總體目標。」（Cappelli, 2008: 5），但不可否認地，我國目前人事行政體系的設計理念是一種獨立制，從考試、任用、陞遷、考績等功能運作，都不是為了特定機關施政目標的達成，當各機關出現特定的人力需求，就可能因人事法規的限制，而無法獲得充分滿足。為此，政府近年來嘗試從不同途徑來因應，例如行政法人制度就是其一，但囿於行政法人的設置有其條件，故一般需行使公權力的行政機關便無法套用；其次是將若干高階主管轉換為政治任命，例如區長或三級機關首長的研議；第三，則是有系統地引進契約僱用人力，形成更多元、更彈性的人事體制。因此，下一節希望藉由人才政策模式的分析，來達到提升各行政機關政策能力，進而提升總體國家能力的目標。

綜上所述，「問題的治理」是當前公共治理挑戰的核心，其中尤以棘手問題為重中之重，因為這些問題多屬未結構化的問題，所以需要跨機關、跨部門的網路合作。在處理這些具備網絡性質的治理問題時，公民參與和民主價值在其中扮演著支撐與推動的角色，從而使人才的內涵和來源也需有所改變，此將在下一節加以探討。

參、從人才政策到機關人才管理

傳統人事行政的選、育、留、用，屬於法規導向的官僚模式，考試院為精進我國文官制度，無論在強化培訓功能（考試院，2012），或從整體文官制度層面進行研修並提出改革計畫（考試院，2010），都顯示政府相關權責機關對人才問題的重視，並藉由多方集思廣益而提出因應之道。特別是我國現在面臨相對嚴峻的產業競爭環境，政府部門的人才問題探討，也需放在整體人才政策的脈絡下進行觀察，更可瞭解整體問題的全貌。以下先探討我國人才政策的興起，再從公務人力的人才政策對象及人才來源為變項，探究四種人才模式的內涵。

一、人才政策的興起

在公共政策的研究中，一般可分「政策過程」（policy process）的研究途徑和「政策領域」（policy area）的研究途徑，前者從問題認定到政策終結等政策階段，屬於形式的政策研究；後者探討特定政策領域的問題、內涵與解決方案，屬於實質的政策研究。從政策領域的角度來看，過去琅琅上口的名稱如教育政策、衛生政策、社會福利政策等。及至行政院於 2013 年 4 月成立人才政策會報，³ 正式標舉出人才政策之名，但它是以私部門的勞動市場和勞動力為目標，而非以公務人力為目標，故尚未形成一套真正的公部門「人才政策」（talent policy）。2015 年 2 月 17 日，行政院人口政策會報併入人才政策會報，改為行政院人口及人才政策會報，將人口政策與人才政策併而為一，希望收兩者整合與協調之效。然而，實際觀察整合後的人口及人才政策會報，自設置後只開過一次會議（2015 年 7 月 28 日）。直到行政院於 2016 年 11 月 15 日公布修正後的「行政院人口政策會報設置要點」，以及 2017 年 3 月 20 日公布修正後的「行政院人才政策會報設置要點」，顯示人才

³ 該「行政院人才政策會報」通過教育部所提「教育部人才培育白皮書」和行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會，2014 年 1 月與行政院研究發展考核委員會合併改制為國家發展委員會，簡稱國發會）所提「人力加值培訓產業發展規劃構想」。前者以國民基本教育、技術職業教育和大學教育暨國際化及全球人才布局為三項主軸，因此其標的團體主要是正規教育下的教師和學生，並觸及全球化時代下的企業人才培養與佈局。後者就是現今人力市場的供需失衡提出對策。

政策和人口政策再度脫鉤，但人才政策的內涵、運作機制及後續推動計畫，迄今仍尚未成形。⁴

探究我國相關人才計畫起源，最早可追溯至 1983 年，時值進行國家十項建設、擘建科學園區，行政院研訂「加強培育及延攬高級科技人才方案」（經建會，2010: 7）。⁵ 1995 年修正為「加強運用高級科技人才方案」，1998 年修正為「科技人才培訓及運用方案」，⁶ 顯見人才政策對應的問題認定和解決方案，都因晚近認知到延攬人才已面臨困境，才開始致力於相關計畫的發展，其中包括需求面的問題：國內經濟、產業發展對人才的吸納不足；也包括供給面的問題：學訓考用落差、優秀人才外流以及國內薪資及法規限制無法競逐國際人才（鄭佳菁，2013：22-27）。面對人才供給和需求的雙重壓力，無論是政府或民間企業，雙雙感受到人才外流與吸納人才不易的雙重危機，促使政府漸次訂定各項人才政策與計畫，上自行政院，下自國發會、勞動部與教育部，集結成為人才政策的公部門行為者，希冀透過各項政策工具和資源挹注，以解決人才供需之問題。

尤有甚者，中央研究院於 2011 年 8 月 14 日發表人才宣言，該宣言指出國內近年來面臨嚴重的人才供需失衡現象，因此希望政府當局能妥善研擬因應對策，以使我國在國際人才競逐上能更具吸引力。⁷ 自此，政府更重視國內人才外流和人才短缺的議題，但在政府人力資源管理這個領域，除了改制前的經建會提出「人才培育方案（99-102）」，其中一項計畫是提升公共事務人力素質，因而具備公部門人才

⁴ 參閱國發會網站（http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=ED08D9A69568E3C0，檢閱日期 2017 年 4 月 5 日）。

⁵ 經建會所提報告是 1978 年訂定「加強培育及延攬高級科技人才方案」，但根據教育部史所敘，該方案是由教育部、行政院國家科學委員會、行政院青年輔導委員會推動，於 1983 年行政院頒布。另外根據行政院新聞局 2001 年度即時新聞所記載，該方案也是 1983 年頒布，故此處採教育部的版本。參閱 <http://history.moe.gov.tw/policy.asp?id=25>（檢閱日期 2015 年 8 月 18 日）。

⁶ 該方案最後修訂日期為 2003 年 10 月 1 日（行政院第二八五九次院會修訂）。參閱 <http://www.bost.ey.gov.tw/Upload/UserFiles/92%E5%B9%B4%E4%BA%BA%E6%89%8D%E6%96%B9%E6%A1%88%E4%BF%AE%E8%A8%82%E6%A0%B8%E5%AE%9A%E7%89%88.pdf>（檢閱日期 2017 年 6 月 21 日）。

⁷ 參閱中央研究院網站（http://www.sinica.edu.tw/manage/gatenews/showsingle.php?_op=?rid:4276，檢閱日期 2015 年 11 月 10 日）。

政策的若干意涵外，實際上有關公務人力政策、制度與程序等各主要層面，均放在人事行政的範疇內，其特色是一套全國一致，且涵蓋面完整的公務員法規與人事作業流程，至於是否具備人才政策的架構和實質，則尚有待檢視。

事實上，公部門人才政策的目標，並非單純只是培養優秀的個別公務員，⁸ 而是應在中長期國家或個別機關策略目標的引導下，以建立「國家能力」（state capacity）與政策能力為目標，故鎖定的層次是團隊和組織，而非個別公務員。誠如 Peters 的分析，政策能力包含程序性的層面和實質的層面，前者是去評估政策系統將民眾願望轉換為公共政策的能力，後者則是要評估政策制定過程中的知識效用，以瞭解政策能否產生預期成果（Peters, 1996: 11-12）。此外，學者研究發現這樣的能力不見得來自規則、程序和薪資的講究，而是來自強健的組織文化、良好的管理行為和有效的溝通網絡（Grindle & Hilderbrand, 1995）。總之，人才政策反映了下列政府職能上的轉變（McNabb, 2009: 136）：1. 運用策略來管理人力資源（the adoption of the strategic approach to managing human resources）；2. 管理者花費更多時間來規劃未來的行動，而不只是回應法律要求（managers are spending future actions than simply reacting to legislative mandates）；3. 政府運用通訊資訊科技來提供服務（the adoption of information and communications technology by governments for the delivery of government services）；4. 機關的管理方式及重視他們的人力資本（the way that agencies manage and value their human capital）。上述這些職能轉變，顯示各機關在面對策略規劃和資訊科技發展需求下，人才管理也必須伴隨進行。

因此，人才政策的層次是在國家和個別機關，目標則是培養國家與政策能力，以滿足中長期的策略需要。問題在於我國雖已形成「人才政策」，並以會報的形式進行人才問題的解決及對策規劃，但卻出現兩個政策缺口。首先是組織問題：人才政策和衛生、環境、農業、教育等政策領域不同之處，在於它沒有主管機關可負責規劃與執行，一旦主事者公務繁忙或未加重視，此一會報就可能流於形式。第二是推動者問題：目前人事行政體系是一套穩定、涵蓋面向完整的制度結構。換言之，

⁸ 一般而言，培養個別優秀公務員的機制，主要是透過訓練進修、績效考核和陞遷機制來達成，這可視為人才政策的一環，但還需要人才甄選、留用機制的配合，特別是需要從國家整體發展、配合中長期策略需求的角度，去建立一套有利於人才進用與流動的制度才行。

我國人事行政體現了前述傳統公共行政下的官僚模式，這種官僚模式能否推動政府的人才政策，從而正面迎戰當代各種治理問題，就有必要再加思考。

二、人才模式的類型與內涵

在確立人才政策的發展脈絡和本質後，本文根據表二公共治理問題的類型進行轉換。就行政部門與跨部門此一變項，表三將其轉換為公務體系與民間部門，以說明政府在面對跨部門治理問題時，需從民間部門的角度思考人才問題的解決。就單一機關與多機關此一變項，表三將其轉換為全體階層與菁英階層，藉此說明菁英階層所需具備的能力和思維，必須放在整個政府的層級，以全局視野來思考公共問題之解決，故和一般公務員只需將眼光放在機關內部的情況不同。

此外，在前述公共治理內涵的闡述時，就指出公民參與和民主價值乃是發展更完整人才模式的基準，誠如學者 Bevir 指出：「參與式民主可利用對話式的公共政策，而不用依賴所謂的專家。」（2006：434），儘管有學者認為此種公民參與面向，特別是在促進社會正義方面，往往面臨著最大的挑戰（Fung, 2015: 521）。但不可否認地，隨著資訊科技的進一步深化，知識的傳播、擴散與應用已經走向完全不同以往的方式在進行，人才的範圍界定與來源，也到了需要重新審視，以回應當前的資訊社會變遷。因此，本文以下就人才模式的對象區分為所有公務員全體階層和菁英階層，以及將人才的來源區分為公務體系和民間部門，共區分為四種彼此並存的人才模式類型，分別是官僚體制、高階文官制、契約聘僱制和責任任命制四種（如表三）。

表三 人才模式的類型

政策對象 \ 人才來源	公務體系	民間部門
全體階層	官僚體制	契約聘僱制
菁英階層	高階文官制	責任任命制

資料來源：作者製表。

（一）官僚體制

官僚體制可謂傳統公共行政學研究課題的原型，根據 Weber 的分析，官僚體制特有的功能模式有（康樂、簡惠美譯，1993：19-21）：

1. 各部門有依據規則、法律或行政章程而來的明確「權限」。
2. 有一套明確制定的、官府間上下關係的官職層級制與審級制。
3. 近代的職務運作乃是以原本草案形式保留下來的文書檔案，以及由幕僚與各種書記所組成的部門為基礎的。
4. 職務活動通常都以澈底的專業訓練為前提。
5. 職務發展成熟之際，職務活動即會要求官吏的全力投入。
6. 業務的執行必須遵守一般規則。這些規則的知識可說是官僚所具備的一種涉及法律、行政與企管的、特殊技術性的學問。

即使 Weber 發展官僚體制的「理想型」（ideal type）至今超過一百年，但印證臺灣目前公務體系運作的現況，和前述六項原則幾無二致，顯示官僚體制仍是臺灣行政部門的運作典型。就以人才政策模式而言，為了發揮上述六項功能模式，有關考試任用、銓敘、考績、訓練進修、獎懲等人事法規，均在全國一致的條件下有條不紊地運作，且這套制度具備高度的穩定性與可信賴度。因此，官僚體制下的人才模式，係以全體公務員為對象，人才政策的界定範圍是整個公部門，而人才管理的目的是培養不同領域的專業公務人員，且能在政策過程中遵循法規程序與制度，避免行政行為的偏頗與不安定性。從這個觀點來看，我國這套制度的運作不但已有穩固基礎，且具備高度的一致性與穩定性。過去我們靠這套體制的運作而帶動各級產業的發展，並在 1970 年代開始創造經濟奇蹟。當臺灣在 1980 年代進入民主轉型，這套體制也忠實執行各種體制改革任務，使得臺灣社會不致因此陷入動盪或失序。由此可知，官僚體制具備的穩定結構，可在各種人才模式的發展中，仍保有其基礎地位。

（二）高階文官制

高階文官制是指透過菁英取向的培訓、晉升或考選方式，形成一套以高階文官為對象的人才管理及接班制度。雖然高階文官也屬於前述官僚體制的一環，但不同之處在於前一個模式是基於統一的人事法制架構進行管理，並不就高階文官這一層

級有所差別待遇。美國 1978 年文官改革法 (The Civil Service Reform Act) 創設的「高階主管制」(Senior Executive Service, SES)，由於有 90% 的成員來自高階文官，因此可視為本類型之一，但由於其目的是為了強化總統對行政部門的指揮掌控能力 (Light, 1997: 71)，故這個制度混合了政治任命人員與常任高級文官的精神，使聯邦文官體制同時達到「改變」(政治任命人員的特色)與「延續」(常任高級文官的特色)的雙重目標 (彭錦鵬，1998：346)。相對於美國的開放競爭模式，日、德、英、法等國高階文官的養成體系，具備的共同特色是他們都出自通過特定考試類別、考選方法具有高效度、有特定升遷管道、能快速升遷或有保證升遷之預期及長期訓練配合 (彭錦鵬，1998：356)，因此儘管有開放多軌 (英、法為代表) 或封閉多軌 (日、德為代表) 不同模式之別，但都可視為在現行官僚體制下，額外針對高階文官所進行的甄選與培訓制度。⁹

儘管前文提及我國尚無完整的公務員人才政策，但就個別作為來說，仍可發現相關主管機關在相關領域的努力，故本文以具備公務人員任用資格的高階文官 (特別是指簡任十二職等以上文官) 做為論述條件。例如考試院訂有「高階文官培訓飛躍方案」、行政院訂有「行政院所屬機關高階主管職務管理核心能力項目」，並有學者將高階文官的核心能力連結到國家治理能力，從而維持台灣的全球競爭優勢 (陳暉淵，2007)。然而，台灣目前尚未完全具備推動高階文官制的條件，除了基礎法制尚未建立外，還涉及我國目前整體人事行政體制的結構限制。例如，張火燦教授在一場演講中指出，菁英人才管理的挑戰包括：1. 單一任用管道；2. 績效很難衡量；3. 欠缺輪調機制；4. 僵化薪資制度 (張火燦，2016)，顯示政府在這方面尚存在許多制度調整的空間。總之，此一模式以高階文官為適用對象，範圍則放在公部門所有高階文官團體，人才管理之目的除賡續現有培訓，使高階文官具備所需的領導技能及策略思維外，另可建立接班管理制度，使其成為公部門的核心樞紐。

(三) 契約聘僱制

約聘僱制度在我國人事體制中行之有年，聘用人員聘用條例自 1969 年公布，

⁹ 有關各國高階文官考選與晉用制度的早期發展及各國比較，請參閱彭錦鵬教授主持之專題研究 (1995)。

但 1972 年修正過兩個條文後迄今未有更動；另外行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法訂定於 1972 年，1982 年迄今也沒有再修改。由於時代變遷與專業需求的變化，當年訂定約聘僱制度的時空環境已有相當演變，這些約聘僱人員或者形成常態性人力，或者其工作內容已無異於一般公務人員，以致無法彰顯約聘僱人力的特性，因而到了需要重新檢討的地步。假設從人才管理的角度進行約聘僱制度的改革，或能幫助各機關更有效運用人力，避免短期人力形成常態人力，而失去制度的原本精神。¹⁰

以現今的眼光來看，契約聘僱制可視為「契約外包」(contracting out)的一環，以外包為本質的契約聘僱制，反映出當代政府所需的人才，和官僚體制或高階文官制所需的專業、領導及溝通協調能力大不相同，故而對人才的界定，以及對層級節制式的權威體系追求，也出現大相逕庭的區別。從歷史演變的趨勢來看，此模式反映了新公共管理運動以來對企業精神政府和市場競爭的推崇，使得政府推動解除管制、公營事業民營化、公共服務市場化等風潮不斷湧現，同時也造就今日的公共治理內涵。直到 AI 技術的高度發展、個人智慧電子裝置的流行，以及社交媒體的風行，更引發新一波開放政府和透明化政府的訴求，「群眾外包」(crowdsourcing)成為契約外包之外另一種公私部門互動的新形態。在契約聘僱制模式下，公部門人員最需要的是契約管理能力：議程設定、契約草擬、契約執行和契約評估，並希望這些能力可以幫助得到良好契約成果評價：成本、效率與品質 (Yang, Hsieh, & Li, 2009)。而在群眾外包的時代，公部門不再是單向的公共服務提供者，而是網絡互動中的重要參與者，在這個互動網絡中，權威與資源已非公部門運作的基礎，資訊，尤其是對大數據的敏感度及可用的想法，則成為更重要的權力基礎。

由於一般企業是根據成本需求來決定契約人力，放在公部門的脈絡下，需要從行政機關的根本存在理由來思考為何需要契約外包人力，否則節省了成本卻損害了組織目的之達成，無異於「目標錯置」(goal displacement)的現象。尤其當公部門受到擰節成本的壓力而導入愈來愈多派遣人力，甚至有「假承攬，真派遣」的現象，造成公部門本身也出現勞動權益惡化的問題。何況，即使是真正的承攬契約，

¹⁰ 有關我國約聘僱制度的重要規定，請參閱行政院人事行政總處編印之《聘僱人員管理作業參考手冊》(2015)。

用人機關無法直接指揮這些外來人力，顯示這類人力的應用有其限制。再者，此模式也需配合課責機制之運作，機關首長要能負起這些外來人力的應用管理之責，也就是負起該部門的總體成敗責任，再向立法機關負責，故兼顧了內部課責和外部課責（Uhr, 2014: 230-232）。申言之，此種模式人才管理課題涉及到下列課題：首先，各機關需透過工作分析和人力需求分析，來判斷哪些政策或議題是現有人力無法解決，而需引進外來人員；其次，各機關需建立多元人力的溝通協調機制，防止不同身分者的對立或衝突；三者，各機關需建立績效評估機制與契約管理措施，使優秀人員繼續留任，而不適任人員得以在約滿後解除契約關係。

（四）責任任命制

根據表二的分類架構，責任任命制是指透過契約或政治任命方式進行主管職位的甄補，此一模式可分兩種次類型，第一種是為了確保績效責任而任命，通常以簽訂契約方式進行任命，雙方訂定五年或三年不等的契約，且視績效良窳而訂有彈性薪給（林水波、陳志璋，2000：248-249）；第二種是為了確保政治責任而任命，通常以政務職的方式任命，並和民選首長或政黨共進退。

就第一種次類型而言，研究指出有私部門工作經驗者，對公共管理者會產生正面效果（Bozeman & Ponomariov, 2009），但我國的人事體制尚無法接受引進民間企業高端人才的作法，因此實務上的策略是成立行政法人，由不具公務人員任用資格的人士擔任董事長或理事長，如此便能課以經營責任，達到提升組織績效或達成特定政策任務的目的，此種做法不但符合 Peters 提出的彈性治理模式，也符合當前行政院組織改造所揭櫫的「彈性」策略。

就第二種次類型而言，目前中央行政機關的政治任命制度，背後隱含政治與行政二分、政策制定與行政執行雙軌的意義，和本文所指迎接公共治理挑戰的旨意並不完全相符。與此相仿者還有中央行政機關組織基準法第 18 條第 2 項規定：「一級、二級機關首長列政務職務；三級機關首長除性質特殊且法律有規定得列政務職務外，其餘應為常務職務；四級機關首長列常務職務。」目前除衛生福利部中央健康保險署之外，其餘均以常務職任用，但行政院在 2016 年 12 月 15 日院會通過該法部分條文修正草案，「考量全球化競爭劇烈及國內公共問題日趨複雜，政府人力資源需重視更多的創新和彈性治理能力。行政院所屬二級及三級機關組織業務涉高

度政策性，且政務需求多元，宜視需要配置政務人員……。」¹¹ 此種作法反映了政府從人力資源角度來因應公共治理挑戰的思維，就是強化外部課責及民主課責，從而強化各機關的彈性和自主。

在地方政府層次，民選首長本身即可代表政治和政策制定的層次，故在一級主管或其他所屬人員的任命方式上，即可考量是否透過責任任命制更能解決公共治理的難題。姑且不論除了直轄市長可以政務職任用絕大多數一級機關首長，目前縣市長也可以機要職任用若干一級主管，顯示在地方政府層次的高階主管，是採用責任任命制的思維，未來可以思考的另一個職位將是直轄市區長，是否應該由現在具備公務人員資格者出任，改為以政務職或機要職任命，將是另一個判斷未來地方政府人才甄選的趨勢。

肆、人才模式對公共治理挑戰之回應與比較

接續前一節的討論，本節擬分析這四種人才模式如何回應公共治理的挑戰，並說明不同模式的應用領域、應用限制及其互補或修正。

一、人才模式對公共治理挑戰的回應

首先從官僚體制來看，隨著公共治理問題和環境變遷漸漸趨向複雜難解，官僚體制很自然會因制度上的限制（constraint）和脈絡（contexts），而出現無法因應變遷的效應（Wilson, 1989: 131-134）。例如有學者認為官僚體制未能抓住官僚的真實運作情況，而且會造成反生產力的結果（Frug, 1990: 565），或如公共選擇學派認為會產生利益極大化的「官僚帝國建立」（bureaucratic empire building）之問題（Wintrobe, 1997: 433）。因此，官僚體制在政府運作及政策執行過程中，仍扮演不可或缺的底盤角色，而且也是公部門所有人才模式的基礎，但仍需透過其他人才模式的搭配，以增加公共治理的彈性與「回復力」（resilience）。從這個角度來看，官僚體制並非為了直接解決當代的公共治理問題，而是扮演一種「制度輔助」的角

¹¹ 參閱行政院新聞稿〈行政院會通過「中央行政機關組織基準法」部分條文修正草案〉（2016年12月15日）（http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=D324143801526545，檢閱日期2017年2月5日）。

色，做為其他三種人才模式的運作基礎，使政府施政仍保有基本的穩定度與可信度。

其次就高階文官制而言，此一人才模式的重大特點，就是將高階文官視為政府部門的樞紐，若他們的領導和管理職能獲得充分發揮，首先可輔助機關首長進行策略規劃與組織目標之設定、執行；其次是在甄選、任用、考績、陞遷、訓練及留用等層面，協助機關首長及人事單位進行組織層次的人才管理；三者，高階文官能在政務官和中低階層文官之間扮演折衝角色，使政策面和執行面得能協調；最後，高階文官可成為跨部會或跨機關的「跨界協調者」(boundary spanner)，減少機關本位主義對高層次政策的掣肘。為達此上述目的，此一人才模式強調這些菁英人力是洞察現有公共治理挑戰，並帶領所屬成員解決問題的關鍵者。因此，除了我國目前已重視高階文官培訓外，尚需要各機關首長瞭解高階文官接班制度的重要，以具有前景的職業生涯規劃來強化高階文官的激勵與服務動機，如此才能在銜接官僚體制的運作之餘，一方面以全局視野增加以政府全體為範圍的政策回復力，另一方面則以機關為本位，承接機關首長之命進行組織自主運作，並做好契約聘僱制的人才甄選、運用、管理與協調。

第三，以契約聘僱制而言，配合當前人才應用以契約和外包為趨勢，未來的治理模式勢必走向分權化的治理 (Work, 2003: 195-218) 和彈性化的治理 (Peters, 2001: 83-84)。在此前提下，官僚體制或高階文官制所講究的層級節制、專業、法規程序等功能特質，恐將逐一受到衝擊，使得人才政策的對象不再侷限在公部門，因此各機關在強化契約聘僱制人才運用的同時，增加了機關自身的人力運用空間與權力，若有專業用人需求，就可以較大彈性以契約方式進用人才，若不符需求，則以同樣彈性處理這類人員。因此，人才政策的目的，則放在特定的政策領域或政策議題上，利用相當於民間企業的人力資源管理系統，以契約方式進用所需人才，並進行人才的訓練與留用措施。換言之，契約聘僱制是行政機關面對變動環境下的主要人才模式，但也容易造成組織管理上衝突或扞格，因此需要輔以官僚體制的穩定，和高階文官制的領導，以減少其可能之副作用。

最後，在責任任命制方面，其做為一種人才政策，係以承擔政治責任或績效責任的高階主管人員為對象，範圍則侷限在一定層級以上的主管職務，至於人才政策的管理目的，則是要確保此類人員協助達成各機關所設定的策略目標，發揮政治課

責及政策課責之效果。不過，民主課責的程度增加，可能導致機關內部的行政管理常態受到壓抑，例如減少文官陞遷管道、政務和常任文官彼此立場衝突，或減損文官士氣。可見責任任命制引發的一大挑戰，就是如何使受任命者的行為和公共利益的誘因相一致，因而更凸顯不同人才模式無法單獨運作，而必須相輔相成之重要性。

二、綜合比較

根據前述四種人才模式的類型，表四分別就適用對象、界定範圍、人才管理目的，以及人才管理內涵共四個層面，予以整理如下：

表四 四種人才模式之比較

	適用對象	界定範圍	人才管理目的	人才管理內涵
官僚體制	全體公務員	整個公部門	<ul style="list-style-type: none"> ● 培養專業、可信賴、遵循法規程序的公務員 	建立一套標準化、一致化的法規與流程
高階文官制	高階文官	所有高階文官	<ul style="list-style-type: none"> ● 強化高階文官的領導、協調與策略能力 ● 建立接班管理制度 	將資源投注於高階菁英上，強調全局視野與接班傳承
契約聘僱制	民間部門	特定機關	<ul style="list-style-type: none"> ● 引進所需民間人才處理特定政策議題 ● 訓練與留用民間優秀人才 	一般專業人才的甄拔與留任
責任任命制	機關首長或高階主管	一定層級以上首長或主管職務	<ul style="list-style-type: none"> ● 確保達成組織策略目標 ● 發揮政治課責與政策課責 	高階政治與政治管理人才之甄拔與領導

資料來源：作者製表。

上述四種人才模式顯示：官僚體制所呈現的是標準化、一致化的法規與流程，也是我國現行所採用的人事行政體制，雖具有穩定、公平、可操作等優點，但面對各種棘手問題時，顯得難以展現當前公共治理所需的彈性和適應性。

在高階文官制方面，採取培訓途徑做為接班管理的預備，幫助高階文官具有全局視野之餘，能夠帶動整個文官部門的運轉，形成變革與迎接各種棘手問題的槓桿。在臺灣目前尚未建立高階文官制的情況下，各機關首長可在人事單位的襄助下，使高階文官的培訓功能得以發揮，將其納入陞遷及接班的人才庫（talent pool）。

在契約聘僱制方面，各機關要注意從政策面導入人才需求，而非從成本面決定人才需求，如此才可避免機關錯失此機制的核心在強化機關解決問題的能力，而非為了減少人事成本。

在責任任命制方面，導入非文官系統的機關首長或主管，具有增加彈性、課責與回應性的功能，也可和官僚體制做某種程度的調和，使首長或主管具備較佳的誘因來進行領導與管理。所謂增加彈性，是指這些首長或主管的任命不受公務人員任用資格限制，故人才庫的來源及於民間人士，比高階文官更為廣泛；所謂增進課責與回應性，係指民意機關可以介入監督，使民主課責及社會回應的內涵也帶入這些層級的人員。

總之，這四種模式說明了現行以常任文官為主要構成的官僚體制，恐難以完全因應當今全球化時代所面臨的各種棘手問題與治理挑戰，因此可增加運用其他人才模式。這四種模式並非基於互斥和窮盡這兩種分類法原則得出，而是從組織觀點進行公共治理問題的分類推演而出，彼此並非互斥的選項。舉例而言，臺北市長柯文哲講究市政管理必須遵行 SOP 原則，對 SOP 的講究其實和官僚體制對法規和程序的強調全無二致，故可視為官僚體制的實踐。另一方面，柯文哲市長他主張 i-voting 和參與式預算，基本上打破了公私界線，反映出來的是責任任命制和契約聘僱制的人才政策模式，由此顯示不同模式並存的可能性。

伍、結語

本文從公共治理的挑戰出發，首先指出愈來愈多的治理問題是從單一行政部門走向跨越公私不同部門，故在人才政策上，也從傳統官僚體制之外，逐步發展出高階文官制、契約聘僱制和責任任命制等不同模式。

其次，從全球化、資訊化和網絡化的社會演變來看，未來的治理模式勢必走向分權化和彈性化，總體方向則是建立以各機關為主體的策略管理系統，使得契約聘

僱制和責任任命制有著更多發展空間。

最後，本文認為制度需要長期發展，而人才需要長期培養，無論花費時間或挹注資源，均顯示人才政策的制定與執行，都需要成本才可能獲得回報。放眼未來，政府的人才模式還需要增加公私部門互通的選才、建立由下而上具備策略能力的用才、強化跨域網絡管理的育才，以及能創造公共價值的留才。

總之，本文認為我國的人才管理方向，可在文官制度的基礎上進行強化或轉型，包括由各機關要擔負人才管理的主要責任，而非由行政院人事行政總處或考試院擔負此責（機關本位取代政府本位）。各機關的人才管理目的，是要因應各機關業務職掌所面臨的各項公共治理問題，來進行配合與運用，而非單純遵循人事行政法規（解決問題導向取代遵循法規導向）。本文希望這些模式的綜合運作，可以減少現有人事行政將焦點放在公務員個人的情況，轉而增加以機關策略所引導的全局觀建立（全局觀點取代個人觀點）。如今政府已經開始正視民間企業人才流失和招攬人才的問題，但身負全體國民和企業付託的政府人力，也到了思考系統轉變的地步了！

參考文獻

- 考試院（2012）。強化文官培訓功能規劃方案（修正版），取自：
<http://www.exam.gov.tw/public/Data/26716164871.pdf>。
- 考試院（2014）。文官制度興革規劃方案。載於考試院（編），**承先啟後 繼往開來：考試院第 11 屆施政成果專刊**（100-106）。臺北：考試院。
- 行政院人事行政總處（編）（2015）。聘僱人員管理作業參考手冊，取自：
<http://www.dgpa.gov.tw/public/attachment/59714513331.pdf>。
- 林水波（1999）。**公共政策新論**。臺北：智勝。
- 林水波、陳志瑋（2000）。彈性化政府的設計與評估。**人文及社會科學集刊**，12（2），237-280。
- 姜雪影、朱家一（譯）（2010）。**失控的未來：揭開全球中產階級被掏空的真相**（J. E. Stiglitz）。臺北：天下文化。
- 孫同文（2003）。**從威權政府到民主治理：台灣公共行政理論與實務的變遷**。臺北：元照。
- 康樂、簡惠美（譯）（1993）。**支配社會學 I**（M. Weber）。臺北：遠流。
- 張火燦（2016）。**菁英人才管理，借鏡企業經驗**。2016 公務人力資源發展國際研討會（10月4日），臺北。
- 陳敦源（2009）。**民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和**。臺北：五南。
- 陳暉淵（2007）。淺論我國高級文官核心能力之建構。**國會月刊**，35（5），59-70。
- 彭錦鵬（1995）。**高級文官考選與晉用制度之研究**。考試院專題研究成果報告，未出版。
- 彭錦鵬（1998）。高級文官甄補與培訓之模式。**政治科學論叢**，9，329-362。
- 經建會（2010）。人才培育方案，取自：
<http://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvNjM4NS8yMzExOC8wMDE0OTMzXzUucGRm&n=5Lq65omN5Z%2B56IKy5pa55qGI5qC45a6a5pysLnBkZg%3D%3D&icon=..pdf>。
- 詹文碩、陳以禮（譯）（2014）。**二十一世紀資本論**（T. Piketty）。臺北：衛城。

- 齊若蘭（譯）（2013）。**驅動大未來：牽動全球變遷的六個革命性巨變**（Al Gore）。臺北：天下文化。
- 鄭佳菁（2013）。布局全球人才 強化國家發展：我國的人才問題與因應。**臺灣經濟論衡**，11（2），19-40。
- Bevir, M. (2006). Democratic governance: Systems and radical perspective. *Public Administration Review*, 66(3), 426-436.
- Bevir, M. (2007). Editor's introduction: What is governance? In M. Bevir (Ed.), *Public governance* (pp. xxi-xxxliii). London, UK: Sage.
- Bozeman, B., & Ponomariov, B. (2009). Sector switching from business to a government job: Fast-track career of fast track to nowhere? *Public Administration Review*, 69(1), 77-91.
- Callahan, K. (2007). *Elements of effective governance: Measurement, accountability and participation*. Boca Raton, FL: CRC.
- Cappelli, P. (2008). *Talent on demand: Managing talent in an age of uncertainty*. Boston, MA: Harvard Business Press.
- Chapman, J. (2002). *System failure*. London, UK: Demos.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). New public service: Service rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Esmark, A. (2009). The functional differentiation of governance: Public governance beyond hierarchy, market and networks. *Public Administration*, 87(2), 351-370.
- Frug, J. (1990). Administrative democracy. *The University of Toronto Law Journal*, 40(3), 559-586.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Grindle, M. S., & Hilderbrand, M. E. (1995). Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? *Public Administration & Development*, 15(5), 441-463.
- Hoppe, R. (2010). *The governance of problems: Puzzling, powering, participation*. Bristol, UK: The Policy Press.
- Light, P. C. (1997). *The tides of reform: Making government work, 1945-1995*. New Haven, CT: Yale University Press.
- McNabb, D. E. (2009). *The new face of government: How public managers are forging*

- a new approach to governance*. Boca Raton, FL: CRC.
- Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the public service*. New York, NY: Oxford University Press.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, NY: Addison-Wesley.
- Peters, B. G. (1996). *The policy capacity of government*. Retrieve form: <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-18-1996E.pdf>.
- Peters, B. G. (2001). *The future of governing* (2nd Ed.). Lawrence, KS: the University Press of Kansas.
- Peters, B. G., Erkkilä, T., & von Maravić, P. (2016). *Public administration: Research strategies, concepts, and methods*. New York, NY: Routledge.
- Uhr, J. (2014). Accountable civil servants. In M. Bovens, R. E. Goodin & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford handbook of public accountability* (pp. 226-241). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Weber, E. P., & Khademan, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*, 68(2), 334-349.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York, NY: Basic Books.
- Wintrobe, R. (1997). Modern bureaucratic theory. In D. C. Mueller (Ed.), *Perspectives on public choice: A handbook* (pp. 429-454). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Work, R. (2003). Decentralizing governance: Participation and partnership in service delivery to the poor. In D. A. Rondinelli & G. S. Cheema (Eds.), *Reinventing government for the Twenty-First Century: State capacity in a globalizing society* (pp. 195-218). Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Yang, K., Hsieh, J. Y., & Li, T. S. (2009). Contracting capacity and perceived contracting performance: Nonlinear effects and the role of time. *Public Administration Review*, 69(4), 681-696.

The Analysis of Talent Models under the Challenges of Public Governance

Chih-Wei Chen*

Abstract

The executive branch in Taiwan made and implemented different kinds of policy to cope with rising challenges of public issues, like globalization, information communication technologies, climate change, low fertility, and aging society. Many of those problems are “wicked” because those issues often call for cross-department and networking efforts. In the situation of wicked policy, the planner and implementer need to have relevant intergovernmental and cross-departmental coordination. The purpose of this article is to propose different talent models to solve those problems.

This article adopts the method of typology to divide public governance problems into routine affairs, intergovernmental or inter-organizational relations problems, public-private partnership problems, and network problems. Thereafter, four models of talent policy are constructed based on foregoing typology: bureaucracy, senior civil service, workforce outsourcing, and political appointments. Arguably, the trend of bureaucracy model shifting to the other three types is expected and necessary.

In conclusion, this paper suggests each agency should make structural reform in regard to talent selecting, training, retaining, and deployment, which will contribute to attaining each agency’s strategic goal, and solve

* Associate Professor of Department of Public Administration, Tamkang University, email: 124738@mail.tku.edu.tw.

those public governance issues.

Keywords: wicked policy, public governance, talent model

論直轄市區級政府自治： 英國大倫敦市經驗之借鏡

王保鍵*

《摘要》

本文運用「地方分權」相關理論，並輔以「英國委任分權政府」實證經驗為分析基礎，運用個案研究法，以英國大倫敦市的區級自治經驗為參照個案，討論直轄市區級政府之定位及功能，並論述我國直轄市區級政府改制為自治體的理由及方法。本文的研究發現為：（1）區級政府的功能為提供在地居民之公共服務，應「在地決策」而實施區自治。（2）直轄市之區級自治有利於「住民自治」及「地方治理」的實踐。（3）直轄市區級自治模式可採「選擇憲章制」，由各區自行決定。

[關鍵詞]：委任分權政府、大倫敦市、直轄市、區級政府

投稿日期：106年1月17日。

* 國立中央大學客家語文暨社會科學學系兼任助理教授，email: d93341008@ntu.edu.tw。

壹、前言

一般而言，「國體」之區分有二種類型，第一種區別為君主國體與共和國體，第二種國體的區別，則是根據政治權力在中央與地方的分配，而分成「聯邦制國家」與「單一制國家」。英國與臺灣除皆為單一制國家外，都具有「雙層地方政府」（two tiers of local government）的特徵。¹

2010 年英國國會改選，選舉結果，工黨結束長達 13 年的執政，由保守黨（Conservatives）與自由民主黨（Liberal Democrats）合組的聯合政府執政。英國政黨輪替後的新政府，在還權於民（put more power and opportunity into people's hands）理念下，² 開啟一連串的地方政府改革措施，諸如通過地方主義法（Localism Act 2011）、警察改革與社會責任法（Police Reform and Social Responsibility Act 2011）、推動城市協議（city deals）政策等。2015 年英國國會改選，保守黨大勝，單一政黨組閣，於 2016 年通過城市及地方政府分權法（Cities and Local Government Devolution Act 2016）；2017 年，英國中央政府與倫敦簽署權力下放備忘錄（Memorandum of Understanding on further devolution to London），移轉財政、交通、刑事司法等權力給倫敦。英國的地方政府改革路徑，旨在運用地方治理（local governance）概念，賦予更多的政治權力給下層的地方政府及社區（community），並強化地方居民的決策參與權。

相對地，而我國政府於 2009 年 4 月修正地方制度法，增訂第 7 條之 1 及第 7 條之 2，賦予縣市改制為直轄市之法源，³ 而此地方政府改革之路徑，則採取集權

¹ 英國的英格蘭地區多採雙層地方自治政府，第一層（上層）為「郡」（county），第二層（下層）為「市」（city）、「區」（district/borough）。臺灣的第一層地方自治政府為「縣」，第二層地方自治政府為「鄉、鎮、市」。

² 2010 年英國國會改選，面對經濟危機議題，工黨（Labour Party）提出的藥方是凱因斯理論（Keynesian theory）；保守黨則以限縮政府的權力，擴張社會的功能（big society）為策略（Smith, 2010: 821）。

³ 趙永茂在 10 年前就已提出臺灣的地方政府與政治，陷入一個政治生態惡化、政府失能、民間社會無力的困境（趙永茂，2007a：8）；而在地方政府改革的策略中，縣市合併改制為直轄市，被認為是提升行政效率、促進平等、增進課責，以及解決政府財政惡化等問題之解決方案（黃東益、謝忠安，2014：51-52）。

於上層地方政府，透過縣市改制為直轄市，將民選之鄉鎮市長改制為官派區長，廢除鄉鎮市民代表會，致弱化地方居民之政治參與權。事實上，在臺灣縣市改制為直轄市過程中，是否將區長改制為民選，並設置區民代表會，而讓直轄市比照「縣—鄉鎮市」模式，實施「雙層地方政府」模式，多所爭論。⁴

在全球競爭層次上，大倫敦市（Greater London Authority, GLA）是一種策略型地方政府（strategic regional authority），並設有功能性機構（functional bodies），⁵在交通運輸、警政、經濟發展、消防救難等領域扮演整合性的功能（Stanley, 2011: 19; Transport for London, 2016: 2）。在全球競爭層次上，大倫敦市政府的城市治理能力卓越，引領倫敦在全球的城市競爭力排名居冠；⁶雖然英國的中央政府體制與臺灣有別，但其地方層級的城市治理體制，仍有可供我國參考借鏡之處。而在英國與臺灣對地方政府改革的兩種不同路徑對比下，本文運用「地方分權」相關理論，以「英國委任分權政府」實證經驗為分析基礎，採取個案研究法（case study methodology）之個案內分析（within-case analysis）⁷路徑，就英國大倫敦市的區級

⁴ 在臺北縣等縣市改制為直轄市之際，就存有區自治爭議，政府最後定調為「合併改制初期沒有區自治」（內政部民政司，2009）；內政部並強調直轄市是否實施區的民選自治，應該把臺北市納入一體考量，不能臺北市區長官派與新設直轄市區長民選之「一國兩制」（施曉光，2009）。然而，為落實憲法增修條文第 10 條保障原住民族政治參與的精神，並積極回應原住民族社會的意見，賦予直轄市山地原住民區地方自治團體法人地位，使其享有地方自治權限（行政院，2013），政府於 2014 年 1 月 29 日修正地方制度法，增訂第四章之一，設置「直轄市山地原住民區」，於新北市烏來區、桃園市復興區、臺中市和平區、高雄市那瑪夏區、桃源區、茂林區實施區自治，設民選區長及區民代表會，形成直轄市內「非原住民區長官派、原住民區長民選之雙軌併行」的「一市兩制」情形。

⁵ 大倫敦市政府下設有倫敦運輸局（Transport for London）、市長警務犯罪辦公室（Mayor's Office for Policing and Crime）、倫敦消防及緊急計畫局（London Fire and Emergency Planning Authority）等三個功能性機構。

⁶ 花旗銀行委託經濟學人研究機構（Economist Intelligence Unit, EIU）於 2012 年所提出的「關鍵熱點：全球城市競爭力評比」（Hot Spots: Benchmarking Global City Competitiveness）報告，以全球 120 個城市的競爭力，加以評比，整體城市競爭力的前三名分別為紐約、倫敦、新加坡（EIU, 2012）。而東京森紀念財團（The Mori Memorial Foundation, MMF）持續所做的「世界城市綜合競爭力排行榜」，倫敦自 2012 年開始連續 4 年蟬聯第一名的寶座（自由時報，2015）。

⁷ 在個案研究法上，Gerring（2007: 38）指出可再分為跨個案（cross-case/intercase）及個案

自治經驗為參照個案，討論以下議題：（1）我國直轄市治理模式，可否參照大倫敦市的「雙層地方自治政府」模式，實施區自治（區長民選及設置區民代表會），以體現「在地決策」？（2）若欲實施區自治，可否讓區級政府因地制宜施行不同的制度，而讓區級自治呈現多元制度並存的風貌？

貳、理論與制度評介

一、地方分權概念的演進

地方自治權之基礎理論，包括固有權說、承認說、制度保障說，以及人民主權說或住民自治論（趙永茂，2008：2；蔡茂寅，2000：9）。而就中央與地方互動的府際關係運作，學理上可分為「中央集權體系」、「地方分權體系」、「整合論體系」等三大類型。⁸ 趙永茂（2002：65-92）指出，地方分權體系的主要理論有聯邦主義（federalism）、地方分權論（decentralism）、獨立論與分離主義（independence and separation）、區域自治論（regional autonomy）、地方民主論（local democracy）、多元主義（pluralism）、憲政主義（constitutionalism）等；整合論體系之主要理論基礎為均權論、穩定均衡理論（stable equilibrium）、調和論（co-ordination approach）等。

地方分權的概念，可細分為分割性地方分權與分工性地方分權兩個次類型（薄慶玖，2006：7）。Stevens 則指出分權之概念可細分為「去中央化」（deconcentration）、「授權」（delegation）、「權力移轉（委任分權）」（devolution）三種概念（呂育誠，2002：43；Stevens, 1995: 39）。

綜觀上述，傳統的地方分權理論，植基於民主政治的民意正當性、權力分立（垂直面）、憲政主義等理念，建構地方分權之正當性，俾利「地方上人自主處理

內（within-case/intracase）兩種分析方法。George 與 Bennett（2005: 56）則重視個案內分析在個案研究方法上之重要性。

⁸ 中央集權體系採極大化中央政府之權力，地方政府係中央基於統治便利性所設置之分支機構或派出機關；地方分權體系則採分散化中央政府之權力，地方政府分享國家統治權，中央政府對地方事務僅立於監督之立場（張正修，2003：4；薄慶玖，2006：120-122）。整合論體系則在整合中央集權體系與地方分權體系，又可稱「均權制度」（我國憲法第 111 條）。

地方上事務」，重視「住民自治」與「團體自治」等元素。國家有義務在制度上確保地方自治政府之自主性，中央政府非有憲法或法律上的依據，不得介入地方自治事務，更不能恣意廢除地方自治團體之制度性保障地位。

然而，因民主發展進程及社會經濟環境的改變，衝擊了住民自治及人民主權說，並導入地方治理⁹等概念，將傳統地方自治所重視的單一獨立自治領域、自治機關的自治權的運作，轉化成兼具跨域治理、府際管理及強調跨區域內，各自治政府與其公民社會的合夥與治理關係（趙永茂：2008：14）。

二、英國「委任分權政府」的發展

在英國，地方政府（local councils）的概念，係指涉郡、市或區等的「地方自治政府」（local self-government）。然而，1999年「委任分權政府」（devolved government）之設置，開啟一個地方治理的新模式。

1997年5月國會改選，布萊爾（Tony Blair）以新工黨（New Labour）的政治訴求取得執政權後，於1997年9月辦理蘇格蘭與威爾斯委任分權政府的公民投票，¹⁰並於1998年5月就北愛爾蘭問題，辦理貝爾法斯特協議（Belfast

⁹ Wilson（2000）指出，治理（governance）是透過市民社會與政府機制的互動過程所形成的政府決策與行動。Shah（2006：1-2）指出，地方治理是公民層次與國家層次間之互動（citizen-citizen and citizen-state interactions）形成地方層次之決策與執行，以提供公共服務。聯合國1996年的「地方治理：聯合國全球論壇關於地方治理政策創新與實務報告」（Local Governance: Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance），以分權及強化地方政府的功能作為政策架構，推動地方治理（United Nations, 1996）。聯合國開發計劃署（United Nations Development Programme, UNDP）為強化地方政府（sub-national governments）的包容性及課責性，積極關注地方治理的以下四個構面：（1）地方治理提升地方政府服務量能，以加速千禧年發展目標（The Millennium Development Goals, MDGs）的進程；（2）地方治理進行對話及和解，以協助建構和平；（3）以地方治理強化民主代表性；（4）以地方治理型塑環境永續發展（UNDP, 2016）。綜言之，地方治理重視制度上的分權及公眾參與，型塑一個強而有力的社群團體（building stronger communities），促使公部門、私部門（社群團體）之共同參與，有效地解決相關政策問題。

¹⁰ 公投題目分別為「我同意或不同意設立蘇格蘭議會？」（I agree that there should be a Scottish Parliament or I do not agree that there should be a Scottish Parliament），及「我同意或不同意設立威爾斯議會？」（I agree that there should be a Welsh Assembly or I do not

Agreement) 的公投。¹¹ 三個地區的公投案通過後，英國國會採取三合一的立法 (three-in-one legislature) 模式 (Hazell, 2005: 226)，制定威爾斯政府法 (Government of Wales Act 1998)、蘇格蘭法 (Scotland Act 1998)、北愛爾蘭法 (Northern Ireland Act 1998)。在此三個委任分權法案的授權下，威爾斯議會 (National Assembly for Wales)、蘇格蘭議會 (Scottish Parliament) 和北愛爾蘭議會 (Northern Ireland Assembly) 等三個受中央政府委任而享有高度「自主決定權」的「委任分權政府」於 1999 年設立；而在英國四大區域中，英格蘭是唯一沒有「委任分權政府」者 (王保鍵，2015：46)。¹²

委任分權者，係將原屬中央政府 (UK Parliament) 的部分權力，移轉給委任分權政府 (Devolved Parliaments and Assemblies)；各委任分權政府雖享有不同程度的分權，但於其獲分權領域內，擁有自主決定權；¹³ 委任分權是一種地方分權化的過程 (Gov.UK, 2013)。「委任分權政府」之主要特徵為：(1) 國會仍為國家的最高主權者，保有修改委任分權法案的權力；¹⁴ (2) 因區域間之土地廣狹及歷史發

agree that there should be a Welsh Assembly)。投票結果，設立蘇格蘭議會公投案，同意者為 74.3%，不同意者為 25.7%；設立威爾斯議會公投案，同意者為 50.3%，不同意者為 49.7% (UK Parliament, 2010)。

¹¹ 貝爾法斯特協議係於 1988 年 4 月 10 日所簽署，亦稱為「受難日協議」(Good Friday Agreement)，為化解愛爾蘭共和軍 (Irish Republican Army) 以武裝攻擊或暗殺手段所推動的分離主義，所推動促成北愛和平進程的重要機制。公投題目為「你是否支持北愛爾蘭多黨會談所獲致的協議？」(Do you support the Agreement reached at the Multi-Party Talks in Northern Ireland and set out in Command Paper 3883?)，投票結果，以 71.1% 的同意票，通過公投案 (UK Parliament, 2010)。

¹² 事實上，英國政府於 2002 年 5 月 9 日公布「你的地區，你的選擇：復振英格蘭地區」(Your region, your choice: revitalising the English regions) 白皮書 (Regional White Paper)，嘗試透過公民投票來在英格蘭地區設置數個區域政府 (regional assemblies)。隨後，於 2003 年制定區域議會籌備法 (Regional Assemblies [Preparations] Act 2003)，並由英格蘭東北部區域 (North East of England) 先進行公民投票；惟因投票結果為否決，英格蘭地區分權委任政府之構想就被擱置 (王保鍵，2015：46)。

¹³ 參閱 UK Parliament 網頁：“Devolved Parliaments and Assemblies” (<http://www.parliament.uk/about/how/role/devolved/>，檢閱日期：2016 年 7 月 20 日)。

¹⁴ 委任分權政府之權力，可因特殊事由而被暫停 (suspension)，由中央政府直接接管治理。北愛爾蘭委任政府的四次被暫停行使職權為：(1) 2000 年 2 月 11 日至 2000 年 5 月 29 日；(2) 2001 年 8 月 11 日；(3) 2001 年 9 月 22 日；(4) 2002 年 10 月 14 日至

展差異，委任分權呈現不對稱（asymmetric）的情狀；（3）委任分權政府在其分權事項，擁有充分自主權，讓政策決定融入地方治理的元素（Gov.UK, 2013; Ministry of Justice, 2009: 5）。而委任分權政府所享有的自主權，甚可自行決定其所轄區級政府的體制及運作方式；以北愛爾蘭的區級政府改革為例，說明如次。

北愛爾蘭原有 26 個地方政府，2011 年北愛爾蘭議會改選，新組成的北愛爾蘭政府（Northern Ireland Executive）積極推動地方政府再造，議會於 2012 年 6 月 12 日以 59 票比 26 票通過改革法案（Local Government [Boundaries] Order [Northern Ireland] 2012），將愛爾蘭的地方政府改制為 11 個，並定於 2015 年 4 月 1 日為改制日（Cave, 2012）。愛爾蘭的原 26 個地方政府係於 1973 年所建置，1999 年北愛爾蘭委任分權政府成立，為提升政府服務效能，啟動進行地方政府改革，於 2002 年 6 月建置「政府行政效能檢討」（Review of Public Administration）機制，經研議後，先於 2006 年出現有將地方政府體系改制為 7 個區（First Scheme: Seven Districts），再於 2007 年調整為 11 個區（Second Scheme: Eleven Districts）的規劃（Cave, 2012: 4-6）。改制後的地方政府，增加了政策規劃、路外停車、經濟發展等權力。檢視愛爾蘭的地方政府改革，可獲致以下特色：（1）地方政府改革，由委任分權政府主導，中央政府並未參與；（2）地方居民及社區充分參與改革過程，體現地方治理精神；（3）賦予地方政府更多權力及責任；（4）影子地方政府（Shadow Councils）之創新作為。¹⁵

除了國家層級之區域（country）的蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭等三個委任分權政府外，2000 年 7 月所設立的大倫敦市（GLA）也被定位為委任分權政府

2007 年 3 月 7 日。其中，2001 年間的第二次及第三次的暫停委任政府運作各僅有 1 天，而在第四次北愛爾蘭委任政府暫停運作期間，經英國政府、愛爾蘭政府及北愛爾蘭主要政黨談判協商，於 2006 年 10 月 13 日簽署安德魯協議（St Andrews Agreement），英國國會依此協議，制定北愛爾蘭法（Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2006），並成立過渡議會（Transitional Assembly）籌備恢復委任分權政府（restoration of devolved government）運作事宜（Northern Ireland Assembly, 2011: 28）。2007 年 3 月 7 日北愛爾蘭議會選舉，北愛爾蘭委任分權政府自 2007 年 3 月 8 日恢復運作。

¹⁵ 為使改制順利接軌，於 2014 年 5 月 22 日舉行選舉，先行選出下屆議員，組成影子地方政府。以貝爾法斯特（Belfast city council）為例，係於 2011 年以單記可轉讓投票制（Single Transferable Vote）由 9 個選舉區選出 51 名議員所組成，執行職務至 2015 年 3 月 31 日；並於 2014 年 5 月 22 日選出 60 名議員所組成的影子地方政府，於 2015 年 4 月 1 日正式行使職權。

(Sandford, 2017: 4)。

三、英國委任分權政府在地方分權理論體系中的定位

以較宏觀的視野來看，地方分權 (decentralization) 可分為兩個主題：(1) 府際關係 (intergovernmental processes)，指涉中央政府與地方政府間的權力互動關係；(2) 解除管制 (deregulation)，指涉政府與非政府組織間的權力分配關係 (Basta, 1999)。而 Schneider (2003: 41) 則將地方分權體系劃分為政治分權 (political decentralization)、行政分權 (administrative decentralization)、財政分權 (fiscal decentralization) 等三個面向。

行政分權可再細分為委任分權、授權、去中央化等三類型；而此三者，依其分權程度，最高者為委任分權，其次為授權，分權程度最低者為去中央化 (World Bank Group, 2001)。

表 1 委任分權在地方分權理論體系中的定位

地方分權 (decentralization)	政治分權 (political decentralization)		↑ 高 ↓ 低
	行政分權 (administrative decentralization)	委任分權 (devolution)	
		授權 (delegation)	
		去中央化 (deconcentration)	
財政分權 (fiscal decentralization)			

資料來源：Schneider (2003: 41) 與 World Bank Group (2001)。

政治分權的概念常與多元政治與代議政府相關，主張地方民主參與機制之深化，有助於地方公共問題的解決；相對地，行政分權的概念則認為應重新調配政府公共服務的職能，將公共服務之規劃與提供，由中央政府移轉至地方政府 (Mulvaney & Robbins, 2011: 95)。也就是說，在行政分權概念下，側重於地方政府從中央政府移轉並取得處理公共事務之權力及資源；至於地方政府首長是否須以民選產生，則非重點所在。城市與地方政府聯盟 (United Cities and Local Governments, UCLG) 指出，委任分權並不必然表示地方政府須由民選機制組成 (UCLG, 2008: 312)。

在「聯邦制國家」與「單一制國家」分類概念下，聯邦國的代表為美國，單一

國的代表為英國。在聯邦國體制下，地方的自治權是受憲法所保障，美國甚至連憲法的修改都要地方政府（四分之三州）的同意¹⁶，故探討聯邦國體制下的地方政府，似較難呈現行政分權概念下的委任分權政府理論。相對地，英國與我國同為單一制國家，雖說英國之不成文憲法體制所彰顯的彈性化，及長期演化來的地方自治傳統經驗，與我國政府體制有所不同；然而，在地方層次之治理上，英國地方政府改革的理論基礎及運作經驗，對我國仍有相當的參照空間與參考價值。因之，本文以具有委任分權政府性質的大倫敦市為參照個案，試圖就我國直轄市區級自治之制度革新，引入英國地方治理經驗。

參、英國大倫敦市發展與區級自治

當論及英國的首都倫敦市¹⁷時，可指涉兩個不同的概念，一個為歷史悠久的倫敦市（City of London Corporation, CLC），¹⁸ 另一個為 2000 年設立的大倫敦市。目前倫敦採行二層級的政府分層體制，在上層（upper tier）的大倫敦市之下，設有 33 個下層（lower tier）的自治體，包含 32 個區與 1 個倫敦市。

¹⁶ 美國憲法是具有州權主義色彩（憲法第 10 條），「州」參與中央政府的決策權體現於參議院的組成（每州選出二名參議員）及選舉人團機制（以州為基礎並採贏者全拿）。

¹⁷ 世界城市（global city）倫敦，擁有歷史悠久的基層自治民主經驗，其選舉自治的歷史比英國國會還要長。在羅馬入侵英國後的 7 年，約略在西元 50 年時，倫敦就已有相當的規模，倫敦市民早在 1066 年諾曼征服（Norman Conquest）前，已享有初步的自治權；1067 年征服者威廉（William the Conqueror）更以憲章（Charter）承認自 1042 年至 1062 年間愛德華（Edward the Confessor）所賦予倫敦的自治權；到 1199 年時，當時的國王約翰（King John）賦予倫敦市民選舉司法行政長官（sheriffs）的權利，1215 年更進一步賦予選舉市長的權利（王保鍵，2016：165）。

¹⁸ 作為一個歷史悠久的自治體，倫敦市（CLC）因其土地面積僅約 1 平方英哩，倫敦當地人多以「Square Mile」稱之；又因其位於大倫敦市市中心之金融區，亦被稱為「倫敦金融城」（參閱 City of London: City History 網頁。取自：<http://www.cityoflondon.gov.uk/things-to-do/visiting-the-city/archives-and-city-history/city-history/Pages/default.aspx>，檢閱日期 2016 年 7 月 15 日）。

表 2 英國大倫敦市發展之大事記

年代	法案	建制
1888	地方政府法 (Local Government Act 1888)	設倫敦郡議會 (London County Council)
1855	大都會管理法 (Metropolis Management Act of 1855)	在倫敦郡議會之下設區級政府 (vestries and district boards)
1900	地方政府法 (Local Government Act 1899)	區級政府制度變革 (metropolitan boroughs)
1963	倫敦政府法 (London Government Act 1963)	設大倫敦議會 (Greater London Council, GLC)，並劃分為 32 個區 (metropolitan boroughs)
1986	地方政府法 (Local Government Act 1985)	廢棄大倫敦議會 (GLC)，僅留存區政府 (boroughs)
2000	大倫敦市法 (Greater London Authority Act 1999)	設大倫敦市 (GLA)
2007	大倫敦市法 (Greater London Authority Act 2007)	強化市議會的職能，並從中央政府下放更多權力給大倫敦市
2011	地方主義法 (Localism Act 2011)	賦予大倫敦市長藉由住宅局 (Homes and Communities Agency) 及發展局 (London Development Agency) 促進大倫敦市房地產及經濟發展
2016	城市及地方政府分權法 (Cities and Local Government Devolution Act 2016)	深化委任分權機制，規範形成分權協議 (devolution deals) 之法律框架
2017	大倫敦分權協議 (London Devolution Agreement)	大倫敦市與中央政府簽訂權力下放倫敦備忘錄 (Memorandum of Understanding on further devolution to London)，賦予大倫敦市及區級政府，在基礎經費、交通、營業稅、刑事司法、衛生福利、就業扶助等領域更多權力

資料來源：Harvey (1999: 16)；Turley (2011)；DCLG* (2011: 10)；LGA** (2016: 3) 與 GLA (2017)。

* 原文為 Department for Communities and Local Government。

**原文為 Local Government Association。

一、上層地方政府

倫敦的地方政府的發展，可概分為「大倫敦議會與區級政府之雙層政府」、「無上層地方政府的區級政府之單層政府」、「大倫敦市與區級政府之雙層政府」等三個階段。1965年，國會通過倫敦政府法，設置大倫敦議會。然而，大倫敦議會於1981年改選，工黨取得多數席次，由極左的李文斯通（Ken Livingstone）主政後，當時持新右派（new right）觀點的保守黨契爾首相（Margaret Thatcher）遂主導裁撤大倫敦議會；事實上，當時除大倫敦市議會外，另外六個工黨主控的都會區地方政府（West Midlands, Greater Manchester, Merseyside, Tyne and Wear, West Yorkshire and South Yorkshire councils）亦同時被裁撤（BBC, 1986; O’Leary, 1987: 198-199）。從1979年至1997年的近二十年間，英國的地方政府結構逐漸從雙層結構轉變為單一結構，中央控制的密度變高（趙永茂，2007b：604）；而這段期間為保守黨執政時期。

1996年，時為在野的工黨提出「為倫敦發聲」（A Voice for London）之競選基調，訴求以「權力分立」方式，設置民選市長（executive Mayor）及議會（small, scrutiny-oriented Assembly），作為未來大倫敦市的上層政府。在工黨於1997年國會大選勝選，取得執政權後，於1997年7月發表《新倫敦》（New Leadership for London）綠皮書（green paper），擬議強權市長及功能性議會（strong Mayor with a small, ‘strategic’ Assembly）之政府架構（Sandford, 2017: 3）。隨後，國會於1998年制定大倫敦市公民投票法（Greater London Authority [Referendum] Act 1998），並以「是否同意設置大倫敦市並分別選出市長及議會」為公投主文，於1998年5月7日辦理公民投票，投票結果，同意者為72%，反對者為28%（Morgan, 1998: 8）。國會遂依公投結果，於1999年制定大倫敦市法，並於2000年5月4日選出首屆大倫敦市長（Ken Livingstone）及市議會議員，這也是全英國第一個直接民選的市長。¹⁹

¹⁹ 英國目前除大倫敦市長外，布里斯托（Bristol）、利物浦（Liverpool）、蘭開斯特（Leicester）亦採直選市長制。英國2000年的地方政府法（Local Government Act 2000）賦予英格蘭地區的居民得以公民投票決定，是否改採直接市長制；嗣後，2007年的地方

嗣後，受英國社區與地方政府部（Department for Communities and Local Government, DCLG）於 2006 年 8 月提出「大倫敦市：政府就市長及議會新增權力與責任的最終建議」（The Greater London Authority: The Government's Final Proposals for Additional Powers and Responsibilities for the Mayor and Assembly）諮詢文件之影響，國會於 2007 年修正大倫敦市法（Greater London Authority Act 2007），進一步分權予大倫敦市。2010 年國會改選，工黨敗選，保守黨與自由民主黨組成聯合政府（coalition government），因保守黨競選主軸為「限縮政府的權力，擴張社會的功能」（from big government to big society），時任大倫敦市長的強森（Boris Johnson）掌握這個政策窗開啟的機會，於 2010 年 6 月提出「倫敦市長的委任分權建議」（The Mayor of London's Proposals for Devolution），要求中央政府下放更多權力給倫敦。隨後，國會於 2011 年分別制定地方主義法、警察改革與社會責任法、政府機構法（Public Bodies Act 2011），以及於 2016 年通過城市及地方政府分權法等，賦予大倫敦市更大的自主權。

2016 年 6 月 23 日，英國進行是否脫離歐盟（Brexit）公投，投票結果，全英國選民以 52% 比 48% 決定英國脫離歐盟（BBC, 2016a）。然而，大倫敦市卻有超過六成的選民投票支持留在歐盟，特別是倫敦的商業中心（倫敦金融城）更有高達 75.3% 決定留在歐盟，33 個區級自治體中僅巴金（Barking and Dagenham）、貝克斯利（Bexley）、薩頓（Sutton）、黑佛靈（Havering and Hillingdon）等四個區選擇離開歐盟（BBC, 2016b）。受公投結果的衝擊，大倫敦市長薩迪克汗（Sadiq Khan）於 2016 年 7 月 14 日邀集國會議員及各區級自治政府領袖等召開分權會議（London devolution summit），爭取更高的自治權，以因應脫離歐盟的可能經濟衰退（GLA, 2016）。

綜上所述，大倫敦市開啟了英國地方政府運作之新模式，而大倫敦市的政府體制發展特色為：（1）大倫敦市的政治權力是經由 1999 年大倫敦市法、2007 年大倫敦市法、2011 年地方主義法逐漸以「行政分權」模式所授予者。（2）採取「權力向市長一方傾斜」的行政權與立法權分立制。（3）大倫敦市屬「委任分權政府」

政府及公眾參與衛生法（Local Government and Public Involvement in Health Act 2007），則進一步賦予地方議會有權自行決定是否改採直接市長制，而無須經公民投票（王保鍵，2016：167）。

之性質 (Sandford, 2017: 5)。(4) 大倫敦市政府扮演各區級政府的合作與協調之溝通平台，並能整合各區級政府的政策決定與地方規劃，具有「策略型地方政府」的功能，成為城市治理體制的新模式。

二、區級政府

英國倫敦地區的區級政府於 1855 年大都會管理法就已存在。目前的區級政府規模則以 1963 年的倫敦政府法為基礎所形成。大倫敦議會於 1986 年被裁撤，僅留存區級政府 (London boroughs)，有長達 14 年，大倫敦地區，是由中央政府與區級政府共同治理，在區級政府之上，並無另一層級 (上層) 的地方政府。

表 3 大倫敦市與區級政府功能比較

	大倫敦市 (GLA)	區級政府 (London boroughs)
教育		V
公路	V	V
運輸規劃	V	V
旅客轉運	V	
社會照顧		V
住宅	V	V
圖書館		V
休閒娛樂		V
垃圾清運		V
環境健康		V
消防	V	

資料來源：LGA (2011: 10)。

從表 3 的大倫敦市與區級政府功能比較，大倫敦地區的區級政府，長期承擔提供地方居民公共服務的職能，處理與居民日常生活相關之住宅、公共衛生、垃圾清運、休閒娛樂等事項。關於倫敦區級政府之特色，簡要分析如次。

第一，從行政分權理論的觀點，區級政府的公共服務職能是中央政府難以取

代，具有高度的在地性，故英國自建置區級政府以來，區級政府之制度或行政區域上經歷多次變革，惟區級政府從未被廢止。相對地，倫敦地區的上層地方政府的公共服務職能，可以被取代；中央政府視國家政策需要廢除上層地方政府，並將原上層地方政府之公共服務事項收回中央政府自行處理，或交由區級政府處理。

第二，倫敦的區級政府在公共服務職能上，除了與上層地方政府的「垂直面」之府際合作外，在「水平面」府際關係上，區級政府間尚可自行協議，並簽署合作機制。例如，2010年西倫敦地區的三個區級政府（Westminster, Hammersmith and Fulham, Kensington and Chelsea），為減緩歲入遞減之衝擊，以公共服務共享（shared services）模式簽訂三區合作計畫（tri-borough proposal），就兒童、成年社福等領域進行資源共享（Guardian, 2011）。上開三區合作計畫，值得注意的有兩點：（1）財政紀律的自我要求：區級政府面對財政狀況吃緊，自為提早因應以共同合作方式，減少政府支出。（2）跨域合作的推動：區級政府可以無待上級政府的指示，因地制宜的發展出適合當地的跨域合作機制。

第三，區級政府提供的公共服務職能是與民眾生活息息相關，如能由地方居民以「住民自治」及「地方治理」方式參與並決定，政府的公共服務才能真正符合在地居民的需求，政府的公共服務也更有效能。因之，作為地方自治之母的英國，將倫敦地區的區級政府定位為地方自治政府，而非委任分權政府。區級自治政府，由民選的議員組成議會（council）以實施地方自治。區級政府之組成，採權力一元制，議會兼有立法權與行政權，並無內閣（cabinet）之設置；各區級政府之首長係由各該議會所選任，任期1年，為榮譽職，並無實權。

第四，區級政府握有徵稅權（council tax）及各項規費的收取權，在自有財源穩固的基礎上，得以積極推行各項區政業務，「團體自治」並得以確保。

綜言之，大倫敦市政府（上層地方政府）是從行政分權的角度，分擔中央政府的公共服務職能，性質上為委任分權政府。然而，倫敦區級政府除了是政府公共服務的提供者外，更是在地居民之認同歸屬所在，大倫敦市內的社群及公民藉由區級政府之場域來展現自己地方的認同及驕傲。如同 Lightfoot（2006: 25）指出，區級政府是市民自豪感（civic pride）及社區意識（community-consciousness）的象徵。

肆、我國鄉鎮市改制為官派區長之問題

按我國憲法第 10 章中央與地方權限劃分（第 107 條至第 111 條）、第 11 章（第 112 條至第 128 條）及憲法增修條文第 9 條所規範地方制度，為「省」及「縣」，有關直轄市的規範，僅於憲法第 118 條規定，直轄市之自治，以「法律」定之。依地方制度法第 4 條第 1 項規定，人口聚居達 125 萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有「特殊需要」之地區得設直轄市。由是，制憲者對直轄市之想像是有別於省（縣），非全然從地方自治的角度構思直轄市之設置。

而為了貫徹直轄市所具有的「特殊需要性」，並使直轄市政府內的區公所有效執行市政府的政策，我國對於直轄市內的區級政府，向來採取官派的思維，讓區公所成為直轄市政府的「執行機關」。以臺北市為例，原為臺北縣南港鎮、景美鎮、木柵鄉等自治體，劃入臺北市後，皆改制為官派。嗣後，2010 年的縣市改制為直轄市，仍維持直轄市之區公所之區長官派模式。²⁰

然而，以往的臺北市及高雄市屬工商發達的都會地區，惟 2010 年新設置的直轄市，兼有都會區及鄉村區，甚至有山地原住民鄉，其情況實有別於既有的直轄市。關於區級政府改制（鄉鎮市公所改制為區公所）之問題，²¹ 論述如次。

第一，資源分配權集中於地方的上層政府之問題。在目前六個直轄市中，新設直轄市土地面積遼闊，過去鄉（鎮、市）為自治體，許多地方公共事務及財政支出需求，可由鄉（鎮、市）處理；然而，改制為直轄市後，許多事務決定權集中於市政府，造成偏遠地區居民之公共服務的「可及性」及「時效性」減損。以臺南市為

²⁰ 依地方制度法第 58 條第 1 項規定：「直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。」依此，在體制上，區公所為直轄市政府之派出機關。以新北市為例，依新北市各區公所組織規程第 2 條 1 項規定，區公所置區長，承市長之命，新北市政府民政局局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工。依此，區公所似兼有直轄市政府所屬民政局之下級機關的性質。實務上，因民政局對區公所有督導考核之權，並運用考核標準之設計，及分項成績排名，讓區公所高度配合並執行民政局的訓令，區公所已然為民政局之下級機關。

²¹ 葉明勳與劉坤億（2012：93）認為，在區級政府由自治體轉換為派出機關過程中，發生「一致性與差異性」、「權限劃分」、「人力資源分配」、「區長職等」與「區整併」等問題。紀俊臣（2011）指出，區之功能與作為，遠不如鄉鎮市之服務績效。

例，高度發展的原臺南市（與縣同級）與幅員廣大的原臺南縣，²² 合併改制為直轄市，其城鄉、區域發展不均，偏遠地區公共服務欠缺，教育、醫療、社福等資源的分配不公等問題並未因改制升格為直轄市而改善，反而更形甚更形嚴重（王金壽，2012：22）。

第二，文官區長是否貼近在地民意之問題。直轄市的區長由市長就具有公務員資格者派任之，官派的文官區長，具簡任官資格，須經歷行政機關科層體制的歷練，恐易產生保守消極（關中，2008），²³ 或無法傾聽在地民意需求等現象。例如，立法院羅致政委員等於 2016 年 12 月，基於地方自治之精神，促使直轄市市長對首長任用之自主權及責任政治，並提高行政效率、貼近民意，提案修正地方制度法第 58 條條文，應准予直轄市市長依政務需求，選任政務職擔任區長（林河名，2017）。因之，如就貼近民意的觀點，讓區長能迅速的「在地決策」及「在地解決問題」，以及時回應民意需求，區長應以民選為宜。

第三，區級政府改制（鄉鎮市公所改制為區公所），規模縮減且功能弱化。區級政府從民選的鄉（鎮、市）自治體改制為官派區公所，許多原屬鄉（鎮、市）公所的公共服務職能移撥至其他市府局處；諸如，清潔隊移撥至環保局、公立托兒所改隸教育局、殯葬納骨塔改隸民政局、立體停車場改隸交通局等。此類公共服務事項的移撥或改隸，對區級政府內的居民之影響略有：（1）居民取得公共服務之成本增加：因業務移撥，許多業務申辦窗口由區級政府（原鄉鎮市公所）調整至市政府，增加民眾取得公共服務的時間及交通成本。（2）居民義務不變，權利減損：如原臺北縣土城市制定有臺北縣土城市公有靈恩納骨塔使用管理自治條例，賦予土城市居民享有入塔安置權，然而，土城市改制為區公所，該地居民仍須忍受此「嫌惡設施」，卻不再享有優先入塔安置權，須與全新北市市民共享。（3）區級政府規費收入減損：納骨塔及停車塔是許多鄉（鎮、市）重要規費收入來源，改制為區公所，移撥至市府，導致區級政府規費收入減少，不利於地方事務推動。

²² 原與縣同級的臺南市之土地面積為 175.6456 平方公里，合併臺南縣改制為直轄市後的臺南市，土地面積為 2191.6531 平方公里，土地面積增加超過 12 倍。

²³ 曾任考試院院長的關中（2008：10）指出，文官體系存在著封閉與僵化的傾向，若文官制度缺乏促使公務人員主動積極的誘因，自然就容易產生保守、消極、行事遲緩或被動等現象。

第四，區級政府的多元特色消失。許多鄉（鎮、市），長期以來，已發展出極具地方特色的在地文化，呈現出豐富的「地方多元特色」。然而，廢除鄉（鎮、市）自治選舉，使得民主選舉之集體決策權被剝奪，使得地方特色逐漸消失，且易忽略在地居民的生活需求或偏好的情況（王金壽，2012：36）。²⁴ 事實上，經濟部中小企業處自 1989 年起推動「一鄉鎮一特產」，行政院於 2007 年核定「地方特色產業深耕增值四年計畫」，並於 2009 年成立「地方產業發展基金」，以鄉（鎮、市）為單位，發掘具有歷史性、文化性、獨特性及經濟效益的地方特色產業，期待達成「一鄉一特色、全國全產業」政策願景，以促進地方經濟發展及創造在地就業機會。然而，區級政府改制（鄉鎮市公所改制為區公所），喪失「住民自治」與「團體自治」²⁵，不但原有區級政府的地方特色逐漸消失，似乎也背離國家以地方特色產業繁榮地方經濟的目標。

英國 2010 年保守黨執政後，積極推動地方分權，在其主要政策作為下，²⁶ 英國第地方政府改革採取深化分權，特別是分權給下層的地方政府及社區之路徑。相對地，我國縣市改制為直轄市，將原鄉（鎮、市）自治體改制為區公所，採取了

²⁴ 此外，地方制度法第 7 條之 3 規定，依第 7 條之 1 改制之直轄市，其區之行政區域，應依相關法律規定整併之。按本條之立法意旨略以，「按第 3 條第 3 項規定，直轄市劃分為區。而依第 7 條之 1 改制之直轄市，其區之規模、人口差異甚大，故為型塑及因應新生活圈之需要，爰增訂應依相關法律之規定（即俟行政區劃法草案完成立法），進行區之行政區域整併，以利行政效能之提升。」內政部更具體指出，進行區整併時，應考量「人口密度」、「交通可及性」、「生活圈」、「族群分布」等條件，並以 15 萬至 20 萬人口規模為原則予以劃分（內政部民政司，2009）。也就是說，2010 年後依地方制度法第 7 條之 1 改制之直轄市，立法者有意透過區的整併，打造新的生活圈，進而促使區的規模及人口數趨於平均；此種作法，讓各區呈現具有「標準化」的「一致性」。然而，直轄市內的各區，維持並強化原鄉（鎮、市）既存的地方特色，而讓各區間呈現「多元化」的「差異性」，是否更有助於地方的長遠發展？

²⁵ 從「團體自治」角度，我國地方自治團體之地方自治權是不足的：（1）自治立法權僅在中央法律所未規範的空白地帶，始得行使（地方制度法第 26 條第 2 項但書及第 30 條之「法律先占」）。（2）自治財政無法取得收支平衡，地方政府的徵稅權力及意願不足；如張其祿（2010：1）指出，「法制阻礙」、「行政執行阻礙」、「政治阻礙」與「投資減少」為阻卻地方政府執行新地方稅制的最主要原因。

²⁶ 含：（1）賦權予社區及社群團體；（2）鼓勵居民在地方社區中扮演更積極參與的角色；（3）將中央政府權力移轉給地方政府；（4）支持公益團體及社會企業提供公共服務；（5）政府資訊充分公開（Cabinet Office, 2010）。

集權於地方的上層政府（直轄市政府）之路徑；而地方的下層政府（區公所）因規模縮減，致公共服務功能減弱，且因無「團體自治」致在地決策功能喪失。

伍、在地決策：實施區自治

基層地方事務存有「中央政府的不可治理性」，從行政分權理論，而須採取「委任分權」、「授權」、「去中央化」等方式，將權力移轉給地方政府處理。也就是說，地方事務有高度的在地性，中央政府無法獨自提供所有的公共服務，不論民主政體或威權政體都需設置地方政府，由地方政府分擔公共服務之職能。

本文檢討鄉（鎮、市）自治體改制為區公所問題後，兼採「政治分權」與「行政分權」理論，並參酌倫敦「下層（區級）地方自治政府」運作經驗，擬以「在地決策」的觀點，論證我國直轄市之區，應實施區自治。²⁷ 所謂「在地決策」，指涉：（1）賦予區級政府更高的自治權；（2）鼓勵居民在地方公共事務中扮演更積極參與的角色。

一、為何實施區自治？

為落實地方治理的精神，讓區級政府成為地方居民政治參與及社區認同的中心，實施區級政府自治的理由略有：

第一，保障在地居民獲得公共服務的權利；從地方自治理論，區自治後，區級政府擁有自有財源，可直接進行資源分配，而無庸事事請示市政府，有助於「在地

²⁷ 我國關於區級自治的相關文獻研究，已有相當的成果，在分析角度上約略可概分為：（1）從比較制度的觀點，例如，徐良維（2014：74-75）從日本大都市制度之變革，認為「區」應改為地方自治團體；蘇煥智（2013）以日本都府體制為參照，認為應該以政黨比例代表制的選舉制度進行區級自治；彭滄雯（2010：55）以德國鎮菲爾特（Fürth）的運作經驗探討區級政府的自治條件。（2）從民主政治的觀點，例如，孫維屏與陳欽春（2014）從區政民主赤字觀點探討取消鄉鎮市自治選舉之現象。（3）從組織功能的觀點，例如，詹鎮榮（2012：30）主張應正視各區自然及人文條件差異之事實，採取分區治理的模式；紀俊臣（2013）認為，應讓區制度及區公所功能先行改造完成，再施行區自治。至於關於如何實施區級政府自治，李長晏（2013）主張，直轄市下原屬都市化較高之區仍維持派出化，原屬鄉鎮轉型之區則實行自治化；陳建仁（2013）認為，由各直轄市議會自行透過自治條例之制定，實施各種實驗性質的區自治類型。

需求獲得政府回應程度」，及「取得服務之便利程度」之提升。而當地方居民的在地需求能獲得即時回應，自能促使居民更有意願及動機，投入地方公共事務。

第二，取得實施跨域合作之主體地位：按地方制度法第 21 條、第 24 條、第 24 條之 1 之跨域合作機制，皆以地方自治團體為主體，官派的區公所尚不得作為跨域合作的主體。再者，參酌前所述及的「倫敦三區合作計畫」經驗，西倫敦地區的三個區級自治政府，於面對財政困境，無待上級政府指示，而自行主動以公共服務共享模式，進行跨域合作。此外，地方自治團體進行跨域合作時，依地方制度法第 24 條之 1 第 3 項，共同上級業務主管機關應優先給予補助或其他必要之協助。因此，賦予區級政府自治地位，能讓區級政府取得跨域合作之主體地位，並在相關政策誘因下，區級政府可主動進行跨域合作。

第三，開拓地方財源，強化財政紀律：依監察院資料，直轄市的債務狀況惡化，²⁸ 而開創地方財源是強化財政紀律的關鍵所在。地方特色產業是帶動地方財政收入的重要手段之一；在直轄市，多由經濟發展局或觀光旅遊局處理，而非由區公所處理。如將區公所改制為自治體，以「在地鏈結」、「社區營造」方式，強化地方之獨特性及其特色，以驅動地方產業之發展，充裕地方財政，並落實財政紀律。

二、如何實施區自治？

按區級政府之定位及權力俱規範於地方制度法，如欲將官派區長改制為自治體，僅須修改地方制度法，不涉及修憲。實施區級政府自治的程序及應注意者，可概述如下。

第一，先期準備工作之籌辦：（1）於區內各里召開地方說明會，擾動地方，讓地方居民討論區自治的各種可能性，並提出地方需求。（2）彙整地方居民意見後，擬議可行的自治體制模式，召開公聽會，博納眾議。

第二，直轄市區級政府自治條例之提出：在整合各方意見後，由直轄市政府提出直轄市區級政府自治條例，送請市議會審議。按學理上可將地方自治體制概分為

²⁸ 監察院於 2016 年 7 月公布政府財政與債務調查報告，曾因為公務員年終獎金延後發放而受媒體關注的苗栗縣，其平均每位縣民負債 6.96 萬元；然而，高雄市平均每位市民負債 9.16 萬元（林良昇，2016），遠高於苗栗縣。

「普通憲章制」、「特別憲章制」、「分類憲章制」、「選擇憲章制」、「自治憲章制」等型態（薄慶玖，2006：128-129）。本文認為直轄市區級政府自治條例宜採「選擇憲章制」（optional charters）為原則，於自治條例中制定多種不同的憲章，由各區級政府選擇適合該區者實施；而採「選擇憲章制」其理由如次：（1）同一直轄市內的區級政府兼有都市及鄉村型態，人口差距大；如新北市板橋區與平溪區。²⁹（2）同一直轄市內兼有原住民行政區及客家文化重點發展區，多元文化並存，如桃園市復興區為原住民行政區，與復興區相鄰的大溪區為客家文化重點發展區（客家委員會依客家基本法第 6 條所公告指定）。（3）考量相關法律及制度之配套措施，實施區級自治初期尚不宜空白授權而驟採「自治憲章制」；如地方制度法第 7 條之 3 規定，縣市改制之直轄市，其區之行政區域的整併議題。

第三，區級政府財政自主權之確立：我國地方政府財政普遍出現自有財源比率過低問題，就倫敦區級政府運作經驗，區級政府擁有充裕的自有財源（如徵稅權及規費收取權）是保障其自治地位的重要因素。在實施直轄市區自治，有必要同步檢討財政收支劃分法及地方稅法通則之相關規定，賦予區級政府更高的財政自主權。

第四，區級政府自治權與直轄市政府關係：目前具有自治地位的區級政府（鄉鎮市及直轄市山地原住民區），其自治事項採取「法定化」原則，條列於地方制度法第 20 條及第 83 條之 3；然而，目前鄉鎮市及直轄市山地原住民區之自治事項，與縣及直轄市之自治事項（地方制度法第 18 條及第 19 條）多所競合，特別是直轄市山地原住民區之自治財政收入仰賴上級政府補助。³⁰ 實施直轄市區自治，應參照倫敦雙層政府的經驗，將與居民日常生活相關事項，交由下層的區級政府處理；而上層的直轄市政府，應成為各區級政府的合作與協調之溝通平台，以整合各區級政

²⁹ 以新北市為例，2016 年 10 月底戶籍資料統計，板橋區有 552,341 人、中和區有 414,232 人、新莊區有 413,867 人，然而，平溪區為 4,787 人、坪林區為 6,524 人、石碇區為 7,771 人（新北市政府民政局，2016），同一直轄市內各區之人口數落差極大。

³⁰ 依地方制度法第 83 條之 2 第 2 項規定：「山地原住民區之自治，除法律另有規定外，準用本法關於鄉（鎮、市）之規定；其與直轄市之關係，準用本法關於縣與鄉（鎮、市）關係之規定。」顯見直轄市山地原住民行政區之位階等同於鄉鎮市。然而，直轄市山地原住民區之自治財政權卻有別於鄉鎮市，比較地方制度法第 20 條第 2 款與第 83 條之 3 第 2 款，得見地方制度法並未賦予直轄市山地原住民區關於「稅捐」與「公共債務」之自治權；而直轄市山地原住民區實施自治所需財源，係由直轄市依地方制度法第 83 條之 7，由直轄市政府予以設算補助之。

府的政策決定與地方規劃，而具有「策略型地方政府」的功能。

陸、結論

本文探討了地方分權理論可分為政治分權、行政分權、財政分權等三個面向，而英國委任分權政府屬「行政分權」之脈絡。大倫敦市的「雙層地方政府」運作模式，中央政府將其權力以委任分權方式，移轉予上層地方政府（大倫敦市政府），由大倫敦市政府承擔「策略型地方政府」的角色，而長期既存的下層地方政府（區級自治政府）則提供與居民日常生活相關之公共服務，為居民在地決策與社區意識之中心。

英國與我國同為單一制國家，雖說英國不成文憲法架構下的中央政府體制運作，及長期演化來的地方自治經驗，與我國有所出入；然而，在地方層次之治理上，英國地方政府改革的理論基礎及運作經驗，對我國仍一定的參考價值。英國大倫敦市之制度運作可為我國直轄市自治體制規劃之對照者：（1）雙層地方政府之功能分工：相對於英國雙層地方政府功能的差異性，比較我國地方制度法第 19 條與第 20 條，可以觀察到「縣」與「鄉鎮市」之法定化自治事項，是高度競合的；也就是說，目前雖有「縣—鄉鎮市」之雙層地方政府體制設置，但卻無英國雙層地方政府之功能及權責分工概念。（2）集權與分權：縣市改制為直轄市（特別是縣市與縣市合併改制為直轄市）者，行政區域擴張，但卻廢除鄉鎮市自治，權力集中於上層地方政府；然而，同一直轄市內並存有都市與鄉村、原住民區與客家區，考驗著直轄市政府的城市治理能力，而從多層次治理（multi-level governance）概念，實施區級政府自治，除擴大地方分權外，更能導入社區的力量。（3）城市競爭力之提升：大倫敦市政府可說是城市治理體制的新模式，引領倫敦的全球城市競爭力名列前茅，其整合各區級政府的政策決定與地方規劃之「策略型地方政府」角色，亦是我國地方政府再造時之參考。

事實上，面對 2010 年起新設的 5 個直轄市，將原民選的鄉（鎮、市）長改制為官派區長，但又於 2014 年設置「直轄市山地原住民區」之區級自治體，顯見區級自治有其需求，且區級政府可有不同制度並存的可能性（如目前同一直轄市內官派與民選並存）。本文檢視了倫敦區級政府的運作經驗，討論我國鄉鎮市改制為官派區長之問題，並以「在地決策」的觀點，論證我國直轄市應實施區自治。本文擬

議區自治實施的方法，認為同一直轄市內的各區之自治，無庸採取一致性的制度模式，應斟酌各區的人口分布、地理人文環境、工商業發展程度、自治財源等因素，因地制宜的由各區自主選擇適合該區地方治理與發展需要的體制，讓直轄市內的各區自治呈現「多元性」及「在地性」。

參考文獻

內政部民政司（2009）。內政部表示，合併改制初期沒有區自治，取自：

http://www.moi.gov.tw/dca/01news_001.aspx?sn=2294。

王金壽（2012）。**臺南直轄市行政區劃調整先期規劃之研究**。臺南市政府委託之專題研究成果報告，未出版。

王保鍵（2015）。英國委任分權政府制度對臺灣直轄市改革之啟發。**文官制度季刊**，7（4），39-72。

王保鍵（2016）。論議會透明化：以英國大倫敦市議會為例。**人文社會學報**，12（2），159-181。

自由時報（2015）。全球城市實力排名，倫敦居首，臺北第32，取自：

<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1476041>。

行政院（2013）。行政院會通過「地方制度法」部分條文修正草案，取自：

http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=ADC9C2259E3CAC05。

呂育誠（2002）。地方政府能力提升途徑與中央地方關係再定位之研究。**法政學報**，15，29-78。

李長晏（2013）。直轄市區自治：「一體適用」&「一市兩制」？**府際關係研究通訊**，14，12-15。

林良昇（2016年7月7日）。六都與縣市平均每人負債，高市9.1萬、苗縣6.9萬最高。**自由時報**，2016年11月20日，取自：

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1008354>。

林河名（2017年1月16日）。機要可當區長，綠委提案惹議。**聯合報**，2017年3月13日，取自：<https://udn.com/news/story/6656/2232156>。

紀俊臣（2011）。區公所為何不如鎮公所？取自：<http://www.npf.org.tw/1/10070>。

紀俊臣（2013）。直轄市區自治之研究。**府際關係研究通訊**，14，1-3。

施曉光（2009年12月13日）。內政部：首任區長仍將官派。**自由時報**，2016年8月30日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/358300>。

孫維屏、陳欽春（2014）。縣市改制直轄市之區政民主赤字的現象與回應：以新北市為例，取自：

<https://www.rad.gov.tw/wSite/ct?xItem=53231&ctNode=762&mp=gr>。

徐良維（2014）。從日本大都市制度之變革檢討我國直轄市法制之缺失。《國會月刊》，42（10），48-75。

張正修（2003）。《地方制度法理論與實用（一）：地方自治概念·國外法制及都市篇（二版）》。臺北：學林。

張其祿（2010）。影響地方稅法通則執行因素之研究。《行政暨政策學報》，51，1-46。

陳建仁（2013）。直轄市區自治之研究。《府際關係研究通訊》，14，4-5。

彭滄雯（2010）。德國生態小鎮菲爾特的自治經驗初探：兼論臺灣次級地方政府的自治條件。《看守台灣季刊》，12（4），55-62。

黃東益、謝忠安（2014）。縣市合併改制議題之研究：以高雄市、臺南市及臺中市為例。《東吳政治學報》，32（3），51-130。

新北市政府民政局（2016）。新北市人口統計，取自：

https://www.ca.ntpc.gov.tw/Population/List?wnd_id=68。

葉明勳、劉坤億（2012）。「五都」新制下區公所法定定位與治理職能之研析。《文官制度季刊》，4（2），93-126。

詹鎮榮（2012）。直轄市區公所組織功能現況及再造芻議。《憲政時代》，38（1），29-53。

趙永茂（2002）。《中央與地方權限劃分的理論與實際：兼論臺灣地方政府的變革方向（三版）》。臺北：翰蘆。

趙永茂（2007a）。臺灣地方治理的發展策略與方向。《研習論壇》，74，7-14。

趙永茂（2007b）。英國地方治理的社會建構與發展困境。《歐美研究》，37（4），593-633。

趙永茂（2008）。地方自治面臨的挑戰與發展趨勢。《研習論壇》，91，1-14。

蔡茂寅（2000）。地方自治之基礎理論。《台灣本土法學雜誌》，11，1-19。

薄慶玖（2006）。《地方政府與自治》。臺北：五南。

關中（2008）。文官制度和考試院，取自：

<http://www.exam.gov.tw/public/Data/01131175671.pdf>。

蘇煥智 (2013)。縣升格直轄市，原鄉鎮市是否自治？比較日本地方體制，檢討台灣！*府際關係研究通訊*，14，6-11。

Basta, L. R. (1999). Decentralization - Key issues, major trends and future developments. Retrieved from: http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/SDC_Keyissues.html.

BBC (1986). 1986: Greater London Council abolished. Retrieved from: http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/march/31/newsid_2530000/2530803.stm.

BBC (2016a). Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU. Retrieved from: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>.

BBC (2016b). EU referendum: Most London boroughs vote to remain. Retrieved from: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36612916>.

Cabinet Office (2010). Building the big society. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/publications/building-the-big-society>.

Cave, S. (2012). Local government reform past and present. Retrieved from: <http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/Documents/RaISe/Publications/2012/environment/11312.pdf>.

DCLG (2011). *A plain english guide to the Localism Act*. London, UK: DCLG.

EIU (2012). *Hot spots: Benchmarking global city competitiveness*. London, UK: EIU.

George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT.

Gerring, J. (2007). *Case study research: Principles and practices*. New York, NY: Cambridge University Press.

GLA (2016). Sadiq Khan hosts London devolution summit. Retrieved from: <https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/london-devolution-summit>.

GLA (2017). Mayor welcomes progress on devolution to London in budget. Retrieved from: <https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/sadiq-welcomes-london-devolution-agreement>.

Gov.UK (2013). Devolution of powers to Scotland, Wales and Northern Ireland. Retrieved from: <https://www.gov.uk/devolution-of-powers-to-scotland-wales-and-northern-ireland>.

- Guardian (2011). Sharing services: How councils are making it work. Retrieved from: <https://www.theguardian.com/local-government-network/2011/mar/23/shared-services-councils-making-it-work>.
- Harvey, A. D. (1999). London's boroughs. *History Today*, 49(7), 15-17.
- Hazell, R. (2005). Westminster as a 'Three-In-One' legislature for the UK and its devolved territories. In R. Hazell & R. Rawling (Eds.), *Devolution, law making and the constitution* (pp. 226-251). Exeter, UK: Imprint Academic.
- Lightfoot, W. (2006). *Local government in London: Its origins, evolution and functions*. London, UK: Mayor of the Royal Borough of Kensington and Chelsea.
- LGA (2011). *The LGA quick guide to local government*. London, UK: LGA.
- LGA (2016). *Cities and Local Government Devolution Act 2016*. London, UK: LGA.
- Ministry of Justice (2009). *Devolution: A decade on government response*. Norwich, UK: TSO.
- Morgan, B. (1998). The local elections of 7 May 1998 and the London referendum. Retrieved from: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/RP98-59>.
- Mulvaney, D., & Robbins, P. (2011). *Green politics: An A-to-Z guide*. London, UK: SAGE.
- Northern Ireland Assembly (2011). Northern Ireland Assembly election 2011. Retrieved from: <http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/Documents/RaISe/Publications/2011/General/5511.pdf>.
- O'Leary, B. (1987). Why was the GLC abolished? *International Journal of Urban and Regional Research*, 11(2), 193-217.
- Sandford, M. (2017, January). *The Greater London Authority* (Issue Brief No. 05817). London, UK: House of Commons Library.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38(3), 32-56.
- Shah, A. (2006). The new vision of local governance and the evolving roles of local governments. In A. Shah (Ed.), *Local governance in developing countries* (pp. 1-46). Washington, DC: World Bank.
- Smith, M. J. (2010). From big government to big society: Changing the state-society balance. *Parliamentary Affairs*, 63(4), 818-833.
- Stanley, J. (2011). *A public transport development authority for Melbourne*. Melbourne,

- AU: Bus Association Victoria Incorporated.
- Stevens, C. (1995). Decentralization: A meaningless concept? *Public Policy and Administration*, 10(4), 34-49.
- Transport for London (2016). *Standing orders from 23/09/2016*. London, UK: Transport for London.
- Turley, A. (2011). London and the Localism Act. Retrieved from:
<http://www.futureoflondon.org.uk/2011/12/13/london-and-the-localism-act/>.
- UCLG (2008). *Decentralization and local democracy in the world*. Barcelona, ES: UCLG.
- UK Parliament (2010). Referendums in the United Kingdom. Retrieved from:
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/9903.htm>.
- UNDP (2016). Integrated framework to support local governance and local development. Retrieved from:
http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/local_governance/integrated-framework-to-support-local-governance-and-local-devel/.
- United Nations (1996). Local governance: Report of the United Nations global forum on innovative policies and practices in local governance. Retrieved from:
<https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/1996%20Local%20Governance%20Report%20of%20the%20UNGF.pdf>.
- Wilson, R. H. (2000). Understanding local governance: An international perspective. *Revista de Administração de Empresas*, 40(2), 51-63.
- Wood, E. (1998). The Greater London Authority Bill: A Mayor and Assembly for London (Bill 7 of 1998-99). Retrieved from:
<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP98-115/RP98-115.pdf>.
- World Bank Group (2001). Administrative decentralization. Retrieved from:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>.

District Autonomy under Special Municipality: A Lesson from Greater London Authority

Pao-Chien Wang^{*}

Abstract

The essay discusses the role of special municipality and district government by employing the theory of decentralization. The essay borrows the working experience from the UK's devolved government and Greater London Authority to suggest a way of reforming Taiwan's district government. The essay adopts the case study method. The main findings of the essay are as follows. First, the district government's job is providing public service and local autonomy should be implemented for "local decision-making". Second, the district's autonomy can meet the purpose of local governance. Third, the government should adopt the "optional charters" for district autonomy and the districts can decide what they want.

Keywords: devolved government, Greater London Authority (GLA), special municipality, district government

* Adjunct Assistant Professor, Department of Hakka Language and Social Sciences, National Central University, email: d93341008@ntu.edu.tw.

女力時代：改寫全球社會面貌的 女性新興階級

曾慧敏*

書 名：女力時代：改寫全球社會面貌的女性新興階級（The XX Factor: How the Rise of Working Women Has Created a Far Less Equal World）

作 者：Alison Wolf

出 版 年：2015

出 版 社：大塊文化

頁 數：591 頁

一、前言：女力崛起

2017年1月財政部五位一級主管宣誓典禮，一字排開全是女性，世界各地不時傳出各領域女性傑出表現或可歌可泣的事蹟，近年以「女力」一詞廣為報導（如：女力大爆發、女力崛起等），而世界另一端也有許多女性連最基本的生活都無以為繼，在暗夜中哭泣著；當我們不斷鼓勵女性發展為更具獨立個體思潮中，現今女性的真實面貌究竟為何？Alison Wolf女士以職場上表現卓越的一群女性分析他們在

* 考選部常務次長。

Hui-Min Tseng, Administrative Deputy Minister of Ministry of Examination, email: 000037@mail.moex.gov.tw.

教育、職場、婚姻和家庭呈現的圖像寫成《女力時代：改寫全球社會面貌的女性新興階級》一書。

全書除了序言及結語外，另撰 12 章，分為二部分，第一部分 1-7 章（勞動女性、分裂的房子）討論女性受教育和職業選擇的歷史發展，頂層女性和未受高等教育女性在光譜兩端的差異，以及因為家務機具的發明和提供食物膳製方式的型態改變，使得女性有較多餘裕可以走出家庭；第二部分 8-12 章（新家庭場域：女性、男性與家庭）討論兩性關係的改變，女性更有自主意識，但也有難以全然忽視的外貌及擇偶匹配相互影響力，而儘管不婚不生是一種趨勢，然家庭仍存在重大延伸力量。因各章議題時有交叉出現，故本文不以章序介紹，綜觀全書可概分為以下六個主題。

二、優勢高等教育是關鍵

雖然高等教育學歷之價值近年時受質疑，高資低就各國也很普遍，不過作者仍持肯定觀點，大學學歷不一定永遠都康莊大道，但沒有大學以上學歷更可能被排於好機會之門外，美英法等國家前端高等學歷在就業市場中仍時見贏家通吃。現今大多數國家已接受男女受教權平等觀念，這個觀念的改變造成非常強大的效應，職場金字塔位置雖然有限，但女性在大學教育的優秀表現，讓菁英組成份子也日漸改變，隨著女性受高等教育人數日益增加，職業選擇上同樣呈現更多元的面貌，作者從報告中發現在所有 OECD 國家，收入為前五分之一的人中，兩性工作型態十分類似，換言之，愈是專業高階的工作性別差異愈小，專業與主管級工作場所性別愈趨整合。

三、女性職業選擇的轉變

由於女性受高等教育比例日漸提高，從歷史發展來看，他們在職業選擇面向上也跟著變化，作者認為從 18 世紀到 19 世紀 60 年代女性利他主義（female altruism）是當時明顯的職場面貌，義務的價值和服務他人是工作重要信念，「服務」和「積極向善」是早期女子學校的關鍵，也是眾多女性重要人生課題；教師、有組織的義工、社工、醫療照護吸引大量有學識的女性，教師曾是最佳的職業選

擇，工作意義及社會地位崇高，薪資相對也高，因而吸引當時最優秀聰明的一群人。

但這個趨勢在 1960 年之後開始不一樣，女性利他主義逐漸消失，假設人選擇工作是受薪資左右，且今日教育重點多在能讓人獲得經濟利益和職業技能，以便得到更好的工作，那受過良好高等教育女性因此大批出走家庭應是很自然的現象，女性地位是否有所提升也不免依其在職業成就被衡量。再從歷史發展來看，女性獲得經濟獨立是願意進入職場很誘人的因素，經濟獨立的提升同時也改變了消費型態，女人更懂得寵愛自己，辛苦工作的專業女性願意花錢慰勞自己，會持續有理性地花錢。由工作中得到更多的自信和自我尊嚴，使得女性生育後離開職場回任的時間漸漸縮短，在 1950 年大約是 10-12 年，嬰兒潮時期約 6 年，90 年後則幾乎是產假後就回任，原因多半是有經濟考量，若無經濟負擔也會考慮因離開職場之年資不利工作機會競爭。

四、姿本力 (erotic capital)：外貌仍有不可忽視的影響力

很多時候人們被勉以，能力和態度比外貌更能影響個人職場的成功與否，這是事實，然而本書作者觀察到，女性的外貌仍然是左右個人表現和機會的重要元素，研究顯示，人對外形吸引力不同的人的確會產生有意無意的差別對待，顯現優秀伴侶的潛在特質對男女同時具有吸引力，人際互動關係中，這些特質在異性相處訊號的解讀也會有所不同，此即書中所謂的「姿本力」，藉由它來證明你突出的能力，不過要證明突出是需要大量資源的行為，因此姿本力是一種昂貴訊號 (costly signaling)，但是它能為傳遞者帶來潛在可觀報酬的訊息，不論職場或婚姻都存在某種程度的影響力。

書中提到女性主義蘇珊·布朗米勒 (Susan Brownmiller) 曾說：衣服從不閉嘴。我們固然不宜以貌取人，卻無法否認，選擇服飾的同時也顯示我們是什麼樣的人，或希望人們如何看待我們。但職場中這樣的趨向難道全無可免之處嗎？有的，作者認為是在學術界，它相對來說是一個嚴肅智慧的場域，學術研究可以隨著時日客觀判斷個人長期工作表現，但其他職業較少能完全無視外貌的影響力，在學術環境中外貌昂貴訊號的報酬比較少，這是學者較無一定得這麼做的壓力。

五、伴侶關係新貌

過往女性在伴侶關係中屬於比較依賴的角色，特別是一旦有了婚姻關係或生有子女，前述女性經濟獨立性提高是改善其地位的重要原因外，避孕藥物的發明也大大提升新世代女性在伴侶關係中的決定權，它讓女性更有選擇身體的自主權，兩性關係中並不是全都是男性說了算。避孕藥發明後，女性進入可以掌握懷孕與否的時代，享有性生活未必以婚姻為前提，更不必然要有子女，性與婚姻及生兒育女可以分開看待，對女性產生實質的保障。此一觀念上的改變在結婚年齡多近 30 歲年代，多數的性行為可能在婚前發生，而性已不再是通往婚姻唯一道路，它對女性個人人生影響力不如從前，女性命運因而不同，同時現代趨向晚婚，一生有過幾個伴侶成為很普遍的情形。

六、新家庭場域

作者認為是否選擇婚姻及生育孩子略而言之，是一種人生機會成本相對的考量，大致來說西方高學歷女性傾向結婚，最不可能結婚的是教育程度低的人，因為他們較可以接受單親、未婚生子，性與婚姻關係脫勾，但亞洲價值不同，結婚率下降最多的是高學歷的女性，因為在亞洲多半女性都會結婚（非婚生子女較不易被接受），故無所謂大學學歷女性結婚率較高的情形。在亞洲較少看到大量低學歷女性未婚生子，而是女性不婚也不生，婚姻與事業常兩難兼顧，但不論在那個國家，人們通常都會和自己相像的對象結婚，此即書中所謂的同類配婚（*assortative mating*），相當於我們常說的門當戶對。

在此同時，家庭的重要性並沒有因上述因素而減少，成功女性反而更以孩子為中心，相對來說，大學學歷以上專業人士陪伴小孩時間最長，他們會以不同的方式積極育兒，經濟無虞者如果沒有太多時間直接照顧，他們會僱用佣人處理家務事，再以優質時間補償做為親子相處模式；另一種無須負擔經濟來源的母親，則是排出各式各樣行程，完全投入母親角色。中上階層的母親展現較高焦慮，這些菁英父母的養育活動模式往往具有投資的觀點，他們認為將時間和金錢放在高品質照顧上，整體來說小孩會得到較好的人生機會，受過高等教育父母常深陷此種壓力，全球性

調查發現，身居社會頂層的父母會做任何阻止孩子掉到下面階層的安排是十分自然的傾向，但即便如此，父母仍無法確定自己所做的一切是否真的有效。

七、女性時代的崛起

書中舉出非常多在不同領域的傑出女性，有國家和機構領導人如德國梅克爾、緬甸翁山蘇姬、南韓朴槿惠、國際貨幣基金組織拉加德等，家族大企業也逐漸有更多女性掌握實際經營權，例如英國大型銀行桑坦德，澳洲 HPPL 集團，阿拉伯拉揚金融公司，發展中的經濟體出現規模極為龐大的私人企業，產生許多女性鉅富，而其他領域亦不遑多讓。過去歷史女性的財富和地位多來自丈夫或繼承，雖然今天這因素並未消失，但更多是女性自身能力所致。

八、結語

本書以全球受過高等教育女性中最頂層 20% 的人為描繪對象，讓我們看到女性可以盡全力發揮其所能，這個現象第一個關鍵來自高等教育的普及，書中指出在美國學位頒發機構給 18-24 歲的人學比，1990 年後男女進入反向比（即女多於男），過去 10 年醫學院學生有近半為女性，英國則大約 60% 女性；頂尖大學的學生性別比也大幅改變中，以常春藤盟大學為例，1950-1951 年和 2009-2010 年的男女比也呈相反圖像，1950-1951 年男性超過一半，2009-2010 年則是女性超過一半。從 1996-2015 學年度來看我國女性在高等教育的比例，也逐漸呈現女性比例快速增加的現象，¹ 近二十年間大學生比例一直維持男女相近（女生約在 48.08-49.78%），變化不大，碩博士女性則有較明顯增加，碩士從 28.93% 上升為 44.33%，博士從 19.20% 上升為 31.82%。

高等教育學歷價值雖遭質疑，但現代社會菁英教育仍是通往成功路上有力元素，民間企業起薪依學歷有別繼續存在，部分企業甄選新進人員以較具聲望大學優先或僅於該等學校亦時有所聞，初任公職之公務人員考試除初等（或相當於初等考

¹ 參閱教育部統計處資料，取自：

<http://depart.moe.edu.tw/ED4500/cp.aspx?n=DCD2BE18CF30D0>，檢閱日期：2017 年 3 月 20 日。

試等級) 考試不限學歷外, 其上各等級均以學歷為分界。大學不遺餘力地提升學校在世界高等教育中的排名, 2017年3月9日報紙報導,² 英國高等教育機構全球大學學科領域排名, 臺大五大主領域首度全部擠進前50大, 清大3學科進入前50大, 國立臺灣師範大學拿下教育學科第40名, 該校此一類科連續五年居前50名, 可以讀出文中對此結果欣喜之情。教育部先前五年五百億鼓勵學校爭取世界排名政策雖遭批評, 但實亦屬競爭壓力下的作為, 凡此均可見優勢高等教育的重要性仍難忽視, 作者因此認為問題不是要不要上大學, 而是要上那一所大學。在長期關注教育的觀察中 Alison Wolf 認為具優勢競爭的高等教育有其難以取代的價值, 但一般性大學對個人未必是有利的, 大幅增加普通大學畢業生是否真能有助國家經濟發展亦值深思, 她主張16歲前應該要把核心基礎能力學好, 在勞動市場中的關鍵是數學和語文能力, 這些技能應該在學校就被教好。從我國廣設大學多年後產生的效應來看, 這樣的觀點在思考大學教育如何調整也正發酵中。

其次, 女性在今日職場的選擇上的確大異於以往, 職業選擇往昔多來自性別刻板印象, 今天則多屬個人興趣、能力所致, 除了不同學門仍有一些男女選擇科系偏好差異外, 在各自選擇的領域裏能卓然表現已多與性別無大涉, 當時義務的價值和服務他人的理念, 應該也不是都消失了, 而是在不同職業場域, 用不同的方式、角色, 展現她們和男性無分軒輊的能力, 推動世界的進步。在政治上全球目前有一半的國家曾由女性領導, 在2006年只有38%; 女性在玻璃天花板限制上則是進步的, 1995年, 全美前500大企業無女性領導人, 如今有4.6%女性領導人, 全球企業有18%的高階經理人或執行長是女性。³

再次, 避孕藥的發明對女性在伴侶關係的改變後效深遠, 然而伴侶關係雖不全然以婚姻及養育兒女為前提, 但作者認為對大多數人來說, 很少人是一開始建立關係時就持不婚不生的想法, 而是工作後經濟獨立性提升及追求自我成就的肯定, 在伴侶關係存續及個人職業選擇過程中, 基於人生相對機會成本分析後的決定。又由於男女在職場的工作機會益趨平等, 忙碌型態也更為相近, 因此如果願意組成家庭, 在家庭任務分工和角色上其性別差異更形淡化, 換言之, 彼此必須快速補位, 才能共同維繫家庭生活的運作, 男性做家事、照顧孩子乃是必然的趨勢。至於女性

² 參閱中國時報2017年3月9日A7版。

³ 國家地理雜誌(中文版), 2017年1月, 第182期。

在生育後暫離職場時間，前面提到 90 年代後，女性幾乎是產假後立即回任，以我國公務人員請育嬰假來看也算接近，⁴ 請假期間在半年以下者約 32%，半年到一年約 35%，一年到一年半約 16%，一年半以上約 16%；大學以上學歷的人願意及早回到職場，一方面有經濟利益和升遷競爭年資的機會考量外，近代家務機具的發明，外食日益便利，也是讓女性可以免於家務牽絆的重要因素。

但相較不在本書這個層次的女性，可能是另一個截然不同的圖像，2017 年 1 月的國家地理雜誌性別革命專題談到，⁵ 以世界經濟論壇全球性別差距所涵蓋 145 個國家來看，愛滋病/HIV 病毒青少年病例 15-19 歲的女孩占 65%，今天有超過七億女性結婚時未超過 18 歲，每年有 1,600 萬 15-19 歲少女生產，相當全球十分之一，而有 1.2 億女孩曾經受到性暴力，20 歲以下女孩每 10 位就有 1 位曾被迫發生性行為或其他性接觸。本書作者也認為書中 7 千萬人雖為數不少，但畢竟是地球人口中的少數，有更多的人只因他們被認定是女性而過著極不平等的生活，毫無未來可言。

當我們在肯定一個人的成就需要強調其為女性時，男女薪資依舊待追平，我國公務人員簡任官等男女比例差仍有將近 40%（69%：31%）之距，照顧幼兒育嬰假申請者男女比例亦顯懸殊（13%：87%）⁶ 等現象，都顯示離平權尚有努力空間。安妮·瑪麗·斯勞特教授（Anne-Marie Slaughter）一段話或許可以當成我們對一個人成就自己的勉勵：⁷ 讓我們期盼，一個人的性別既不是優勢，也不是阻礙，打破約定成俗的類別，讓每個人都能成為完整的自己。

本書作者 Alison Wolf 現任英國上議院議員，倫敦國王學院教授，亦為 BBC 第四電台《分析》（BBC Radio 4, Analysis）節目主持人，並曾擔任英美兩國政府政策分析，學術背景在數學和統計，涉及領域廣泛，對訓練和技能政策、醫療、教育均多關注，近年多著力教育機構和勞動市場的關係，也長期關注評量和數學教育。綜觀《女力時代：改寫全球社會面貌的女性新興階級》一書，內容極為豐富，參考資料亦達五百餘項，惟所論對象畢竟仍具特殊性，對其他層次或領域的女性來說要

⁴ 2015 年銓敘部性別圖像，銓敘部於 2016 年 7 月編製。

⁵ 同註 3。

⁶ 同註 4。

⁷ 同註 3。Anne-Marie Slaughter 曾任新美國智庫主席和執行長，是首位美國國務院政策規畫主任，並曾任哈佛法學院教授。

能推論宜再多思，才不致對廣大女性在今日所處面向完整性或適切性的了解有所偏失。

公共政策價值

呂佩安*

書 名：Public Policy Values 《公共政策價值》

作 者：Jenny Stewart

出版年：2009

出版社：Palgrave Macmillan

頁 數：240 頁

自 1990 年代以來，美國陸軍戰爭學院（U. S. Army War College）提出「VUCA」註解後冷戰時期舉世以變為常的動盪格局，組成該字首語之「無常」（volatile）、「不定」（uncertain）、「複雜」（complex）、「混沌」（ambiguous）似也瀰漫在各國行政及政策系絡中，令政府的每一個「作為與不作為」都舉步維艱。近年在臺灣引發激辯的政策，如年金改革、長照財源、多元成家、陸生納健保、鐵路地下化等，在各方充滿期待與焦慮的熱烈輿情之下，埋藏著厚重的糾葛及歧見。在國人皆曰可「酸」的社會氛圍中，公民仍願相信政府施政乃是「民之所欲，天必從之」，¹ 然而在現實上卻看到更多由利益團體、意識型態、選舉支票交織而成的政治迷團。

若言政治關乎「何人在何時用何法得到何物」，而政策隨之遂行公共服務相關

* 世新大學行政管理學系博士。

Pei-An Lu, Ph.D., Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University, email: u3204004@ms121.hinet.net.

¹ 《尚書·周書·泰誓上》。

輸送機制—公共政策的價值構面便無甚緊要。然而「基本人權」、「轉型正義」、「家庭價值」等議題，皆為近年翻騰不休的政策論述戰場，顯然政府對社會價值所進行的權威性分配，在「聽其言、觀其行」的現代公民認知中，誠難平心待之。澳洲學者 J. Stewart 編著《公共政策價值》（Public Policy Values）一書，開宗明義指出公共政策中的價值要素，無論在學術或實務層面，少有人敢輕忽，然對其重要性卻是人言言殊。此係價值難以掌握、起伏多變，且時在「自利」（self-interest）面前區居下風，與其將之視為影響政策的自變項或準自變項，更多評論者寧願視為用以指摘自利的諍言。誠然長期作為主要解釋項的各種利益，會產生影響施政方向的不同推力及拉力，然而一旦決策底定，也同時意味著政策方案中所蘊含的某些價值得到青睞；亦即無論政策過程有多少力量折衝成為最終方案產出，其結果總是反映出一種不同價值立場的妥協。本書並非意圖以價值取向替代其他政策研究途徑，而是藉由揭示價值觀點，增益於全面瞭解公共政策之能為以及踐行其能為的方法：將政策價值加以「實體化」，並嘗試對公共政策提出一種可資推展的「價值分析」（values analysis）途徑。

一、價值分析途徑之方法論

作者對於價值要素的探討，乃是串連公共政策與政治過程，在方法論層面不僅與後實證途徑的「論證轉向」（argumentative turn）、以及在政治上以語言形構政策問題之詮釋學派相呼應，更期盼進一步提供由描繪行動與思想入手，適足論證政策形成情節與所處系絡之間關連的研究方略（例如教育政策的建構過程與改革動能及其所根植之社會系絡）。政策的政治過程自為各方利益交鋒，而語言（論述）則是行動者在政治場域中運用的兵器，為使自身主張占得上風；政策敘事必須善加闡聯（articulate）不同訴求卻能相互支持的理念，使之入情入理、拉抬聲勢，使更多公民「有感」。任一政策形成皆出於制度、價值、利益與資源之間的交互作用，作者主張價值要素在政府進行政策選擇時呈現一種強勢的影響力：行動者運用價值訴求及其象徵符號掌握政策議程、引導輿論並獲取民意支持。

特定政策領域中的價值競逐並非全由政府官僚或政治人物帶動，而是更多反映現今集體情緒、政治關懷及傳統觀點，民眾對某政策爭議的高度關注，應可視為正

在公民社會中進行的文化戰爭。在既有價值及傳統慣例面臨高度挑戰的動盪年代中，新興價值主張不斷湧現，為求自身秉持價值得以具現於政策，各個政策領域之價值論辯愈演愈烈；據此，吾人可運用一種成對的價值構面，藉以凸顯政策領域的深層結構中普遍存在的價值衝突及張力—如「多元文化—文化統合」、「全球化—自主性」、「保守穩健—積極發展」、「中央集權—地方分權」、「績效性—回應性」、「開發—環保」、「世俗—宗教」等主要爭議點—指出諸多政策領域皆具備二元（甚或多元）價值本質，藉由比較不同國家、政體所選擇實現價值平衡的方式、以及經由不同路徑獲致雷同價值成果的過程，不僅使得特定政策價值內涵顯得更為清晰，也能適當連結公門之內政策實務者與外界研究者的分析觀點，冀求一種更能妥切理解公共政策本質的方法論。

許多政策研究者會避免涉及價值衝突所可能導致後續難以處理的不可共量性（incommensurability）問題，而實務者則是在進行決策時即有意無意地迴避許多經年未得化解的深層價值爭議，作者則是以「精神分裂」一詞，形容政策分析長年期待引導規範性社會行動與強調實證性歸因模式共存的分裂思維模式。儘管價值的影響無所不在，實證論者卻早已將之剝離，並非實證分析有意忽視政策過程中的價值因素，而是直接將之視為利益團體的行動以及制度設計的內涵。誠然利益、制度或意識型態相較於價值，更易為人感知與認同；讓價值穿上利益或制度化的外衣，可能更容易被觀察或測量，不過利益可經由理性思維及人際交涉加以調處，價值卻涉及判斷是非善惡、無由妥協的個人信念，因此作者主張利益可視為價值的載具或「向量」，卻不宜在方法論上加以簡化代用。

究竟價值取向的政策分析旨趣為何？任何公共政策，無論其標的團體規模大小，預期目標皆為藉此施為將社會人群導向更理想境界，如發放敬老津貼，不僅是政府財政足堪支應，抑或實現福利國家的安全網，更是具體實踐社會公正的價值觀。另一方面，現代政府之政策任務多著重經濟事務，稱之為以經濟目標為前提的價值分配亦不為過，且易於產生將公共政策視為以解決某社會問題為目的、基於利益前提所採取的行動。因此，價值分析途徑乃是聚焦從政治到政策的運作過程中，各種價值因素的影響力，強調政策本身既是創造意義的主體也是客體，而價值衝突則為政策變遷提供潛在動能。由於不同國家及政府部門所秉持固有價值，在政策過程中扮演重要角色，並高度影響成效，作者依其生活場域及熟悉度，多取材澳洲政

策事例，兼取英語系國家、德、法、日等國進行實證性的比較分析，以期提出與公共行政實際運作相關，且有助於以政策價值為核心、理解政策過程之比較研究分析架構。

二、政策價值之基本意涵

政策分析由價值因素切入，此一任務本身最大的難題之一即為：價值之於公共政策，誠然有其重要性，卻也寓於深處、不易顯見。因此，首要之務即為將政策過程各方行動者所珍視的預期目標，從結構複雜、外人看似晦澀難辨的重重行政實務中，梳理出各式價值要素，並藉此基準點逐步歸納在政策過程細節中、引發變遷（或阻礙變遷）的參數。渠等政策價值非如自由、公義、解放等宏大理念，而是牽繫個人生活的保守、隱私、公平近用等主張。個別價值的起伏不可避免地在此現實中與特定利益相扣連，更何況利益與價值皆可激發政治行動，二者缺一不可；然而為政治利益所進行的價值語言操作，更多圍繞著得以提升民眾好感度，所必須製造出的模糊空間。由於決策者採行某備選方案的當下，即已充分踐行其特定價值選擇，因此作者主張直接觀察足堪反映出當前主流思考模式以及利益取向的政策價值本身——若嘗試剖析政策論辯，都從中能觀察到政策價值所反映出的政治觀點及利益。在政策科學傳統中，價值因素的重要性在於政策過程中所展現的規範性角色（許多政策問題本質上即為價值議題），並期盼於制度設計及資源分配中實現價值追求。不過價值因素在不同個體之間的效用難以衡量，反而小規模團體所謹守的信念，在公共議程中不斷碰撞、競逐的相關現象較易觀察。據此，政策討論及決策過程中形構問題的視框，自為辨析價值的重要依據；相對地，觀察被行政官僚有意或無意忽略的價值衝突也是一種可行的切入點。

作者將政策價值定義為政策過程中之集體選擇，其結果可體現特定價值並踐行於政策執行中；政策價值可視為集體行動的宣示準則，既是激發行為的動因、也是目的。政策價值自與政治價值相關，卻不宜混為一談：政治價值如自由、平等、民主，成為支持現代政府及國家建立的重要基石，歷久彌新；政策價值則是顯現於政府的作為或不作為，表露對特定價值的取捨及優先排序。

政策價值可於任何集體行動中，連結個人、團體、組織以及國家資源，作者依

其於政策過程中不同功能，分為政策結果、政策設計、政策工具以及行政事務四類，代表源於政策產出之科層結構中，由高至低不同層級的抉擇：

- (一)「政策結果」意指可欲之價值性成效，包括公平、效率、經濟成長、多元文化、環境保育、原民自決、國家安全、集體責任、個人選擇等，此類價值一旦被高層決策者擇入預期目標，將會自然犧牲相衝突的某個價值。
- (二)「政策設計」類的價值攸關即將被執行的制度選擇，在執行成本與效益的考量之下，使方案規劃者面臨無可迴避的權衡：合作－競爭－協調、中央集權－地方分權、封閉－開放（政策制訂與執行的參與者多寡）、由上而下－由下而上、普遍義務－享權資格、信任式課責－管控式課責等。
- (三)「政策工具」事涉可欲目標之下的執行策略－懲處、誘因、勸說、獎勵及學習－代表一組從嚴厲到懷柔的手段構面。
- (四)「行政事務」中的價值選擇，乃是執行政策及提供公共服務的公務人員，在日常工作中理應持守卻又難以兼顧的行政原則，例如：一致性、回應性、客戶服務（盡力滿足民眾需求）、行政效率、政治中立等。

身處高度多元主義的現代政治體系，以價值理解公共政策，必將面臨殊異價值難以相容，以及現實上必須妥協的漸進主義本質。價值衝突乃是現代政治運作及政策過程常態，作者將以價值為基礎的研究途徑，運用在跨國比較分析上：各國同一政策領域中規劃與執行特色之異同，對比不同政策結構或特定政策實踐方案在不同國家的執行方式。即便是同一價值在不同國家的政策系絡中仍可能有不同詮釋，價值衝突所形成的張力（以及其中權衡取捨）便成為觀察各國異同的主要基準。

三、以「公平」為例之跨國比較

「公平」向為公共政策核心價值，在政治領域中，政客以價值主張向公民換取選票，民眾對公平的普遍期待使之成為高度共鳴的政策價值；然而在現實上，個別公民對實現公平有所期待的認知基礎卻是傾向理性自利，形成政策中價值面向的自生張力。作者對此指出，所有聲張公平的政策語言，皆存有「普遍義務－享權資格」的後設問題，二者之間形成的張力可使「公平」在政策分析中得以概念化及實

體化。橫向比較 1980 年至 2005 年間，澳、紐、英、美、日、德、法、瑞典等國以建構福利國家為目標的政策變遷，藉由價值分析顯示出公平意涵的建構與引發政策變遷的壓力之間密切相關：福利政策的設計原則（「普遍義務」與「享權資格」）乃是形塑公眾認知的根本價值基礎，在二者之間的政策模式，無論傾向哪一方皆引發政治壓力，並影響政府回應國內人口結構變化以及外來移入人口日增的能力；每個國家都面臨在「普遍義務」（公民被要求為集體福利做出貢獻的程度）與「享權資格」（公民依其自身資格獲得應享福利）之間往復抉擇的張力，而政府必須一再運用政治智慧及政策想像重構人民對公平的期待，也由於人口組成改變、財政預算起伏以及全球經濟榮枯一再疊加壓力，導致沒有任何一種福利政策體系得以長期維持，甚至為時不久。

公共政策以公平之名進行分配與再分配，各國政府在「普遍義務」與「享權資格」二端嘗試不同型態的平衡，也連帶影響到賦稅與福利體系之間的關係。考量財稅政策之於個別公民有其「自利」意涵（藉由納稅向政府交換公共服務及財貨），賦稅的「公平」及所欲模式，成為公民對「國家社會的認同與團結」（履行公民義務）及自身公平認知之間的平衡，如此「公平」概念形成的偏好將會深刻影響賦稅體系。1960 年代伊始，在英、美、澳及部分歐洲政府開始改變高邊際性的所得稅率，一方面出於高所得者首當其衝的強烈避稅誘因，致使高稅率在實質上難以如數徵收，且伴隨稅級攀升（*bracket creep*），又使中產者面臨如同富人一般的稅率；另一方面，全球市場所形成的開放經濟，使賦稅成為跨國投資的成本考量因素—各國政府相信減稅可得民心，然而此舉卻也同時影響了人民對於納稅義務的認知，對於「公平」的概念形成也悄然改變。

隨著經濟水準不斷提升，社會對於貧富分化的容忍度增加，對於藉由賦稅進行重分配的接受度相對減少，反映出本質上的價值變遷，形成「新右派」（*new right*）抬頭，逐漸取代凱因斯式福利國家的典範轉移過程。1970 年代，歐美面對低成長與高通膨並存的滯漲（*stagflation*）難題，導致各國政府開始向國際市場尋找經濟增長點，並反思政府的經濟角色功能；大政府、高公共支出（甚至不惜舉債）的政策解方受到質疑，而在戰後以自由主義為基礎的「新右派」思潮從效率及個人權益等視角向福利國家發出戰帖，力陳以賦稅手段遂行重分配，本質上是未經授權、對個人自由的侵擾，渠等觀點組成「新自由主義」的大纛，引領英語系國家自 1980

年代展開「向右走」的政治風潮。從菁英觀點到民眾輿論的轉向，促使各國政策議程愈趨「右傾」，雖然學界尚未普遍察覺社會福利政策逐漸被「問題化」，然而人口老化加上全球化大潮內外交逼，已形成由價值帶動政策變遷的巨大壓力。

對社會福利相關公共支出感到不值的觀點，在制度設計上便直接回絕主張普遍義務的歐陸福利體系，採用其他體系的政府也開始擰節或加強管理退休者的期待。在政策執行的現實面，社會政策更像是一組關於公平的不同觀點混成組合，對於不充分具備享權資格者所獲福利產生之心理牴觸，進而引發「不公平」的認知，直接成為對分配結果的強烈政治回應。由所得重分配所導致的不公平認知（尤其是中產階級），形成社會政策的弔詭困局：重分配舉措越多，其穩定性反而越低。以公平做為價值分析切入點，吾人可觀察到社會福利政策的穩定性及持續性，實為「普遍義務」與「享權資格」所形成價值構面中的平衡（游移）。無須等到福利支出危及財政結構，一旦民眾感到「普遍義務」與「享權資格」已然失衡，以公平為名的「不公平」呼聲隨即湧現。

在政策體系中，經常運用普遍主義（universalism）及特殊主義（particularism）加以調和，普遍主義的論述頗具政治票房，特別受到中產者支持，但是其代價卻是高昂財政負擔，在戰後嬰兒潮大量提供勞動人口的結構中尚可維持局面，隨著社會逐步邁入高齡化，世代之間的移轉支付體系便難以為繼。現實利益與價值形成相互拉扯，迫使相關政策體系必須調適平衡，重新定義何謂「公平」，再思踐行公平的方略。民眾在乎的是：誰繳納稅捐及其方法，誰獲得福利及其程序；而政策過程的行動者們，則必須在服膺經濟永續原則的政策規劃針對性、與滿足政治票房的普惠性之間，求取更為合情合理的價值權衡與說服。

四、未來所欲價值實現從當下價值分析開始

無獨有偶，（新）自由主義與集體思維之爭，也在臺灣愈演愈烈，從社福到醫療、教育、年金改革等政策領域，民眾對於「享權資格」的認知，反映現代公民如何看待自身與他人之間關連性的心理象徵，決定了對公共政策中「普遍義務」與「享權資格」平衡方式的接受度。價值分析可用以描述不同系絡中的政策環境及政策變遷，藉由跨國、跨域或府際比較研究，嘗試辨認寓於政策過程及政府機關深處的價值平衡或權衡形式，並描繪各國隨時而易的政策變遷軌跡。反思性的診斷不僅

是出於學者們有意釐清政策過程中的價值因素及其影響，或可有助於化解政治爭議。因為忽略價值也許有助行政官僚便利行事，但卻也破壞民主行政中不可或缺的建設性對話（甚或從衝突中嘗試對話）。

許多看似「平靜無波」的政策領域並非毫無價值衝突，而是在官僚政治中，運用具宰制力的政策典範（policy paradigms），將所欲政策論述與特定價值偏好的視框相結合，形成組織性的力量，致使凝聚更多行動者趨同、主張相似政策話語；此外，官僚尚可藉由政策典範「技術化」（technicisation），強調工具理性優位性，高舉較易用以測量績效的效率與效能，間接「銷匿」信任、專業精神等相對不易量化的價值。遭遇價值衝突而必須面臨談判協調時，官僚可於政策過程中將特定價值訴求拆解成碎片化的實質需求，使其衝擊性降低，透過技術化決策將問題轉化為可計量的、可管理的型態，產生零碎的、小幅度的變遷，免除了重大價值瓦解的可能危機。前行政院農業委員會主任委員陳保基曾於接受天下雜誌訪問時指出：²我國農業政策走向之首要目標即為休耕農地要復耕，明言此舉不但可以澈底解決基本的農業問題，又能避免糧食危機，提出「調整耕作制度，活化農地計劃」，以期澈底改變實施長達 30 年的休耕（補貼）制度。記者向陳保基提問：「你認為臺灣農業最大問題在哪裡？」答道：「長久以來，臺灣農業把人、土地和產業分開。土地政策一直是以耕作為主要思考邏輯。優良農地就是要耕作，而且耕作又限制在稻米。」應答言辭中論及「臺灣農業把人、土地和產業分開」，又將「土地政策」、「耕作」、「稻米」等概念加以連綴，話語內蘊之價值意涵著實耐人尋味。受訪內容不宜認定為當時的官方說法，其表述方式卻仍採用一種策略性隱喻，暗示對過往政策的概觀與未來將行解方的差異—以往是長年「分開」，如今面對問題仍須加以「整合」。儘管如今休耕政策看似尚無重大爭議、也非當前政府優先要務，每逢水情告急便直接權變處理，簡化為休耕補助方案，如此拆解處理，執行上避開了深層糾葛的價值問題，其中所付出的代價可不只財政支出而已。

價值、利益與資源之間互動，由制度引導、政治斡旋所成，公共政策藉由分配價值，化解衝突與混亂。政策結構依當前價值選擇而應變，卻無法使每種價值實現

² 參閱行政院農業委員會網頁—〔CEO 談管理〕變革管理 陳保基 單挑三十年休耕制度（2013 年 1 月，轉載自天下雜誌第 514 期）
（<http://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2446809>，檢閱日期 2017 年 5 月 30 日）。

「最大化」，對行政官僚而言，過往既存價值誠為當前政策規劃最保險的構思起點，亦為漸進主義總是擔綱「主流」的根本因素之一。沒有所謂「價值中立」的公共政策，任何政策領域的行動者多少都存有特定價值取向的思維基礎。傳統上，政策過程的主要參與者仍是以有力政客周圍的壓力團體（預期從該政策中獲益）以及行政官僚為主；進入網路時代，諸多事務在網上完成、輿論在用戶端之間集結，過往爭議與政策遺緒可能不再獲得網路世代的關注，也可能在短時間內被網民們搜索整理而盡數面世。價值分析途徑嘗試洞察政治訴求與社會運動所展現的集體情緒、以及背後蘊藏不可小覷的價值衝突，究竟如何轉化為推動政策變遷的動能。

未來的政策環境充滿不確定性、不穩定性與不連續性，唯一可確定的是公共政策無法擺脫或多或少反應當前及過往政府運作中已積累之價值認知，而政治事務則隨處可見公眾與私人情緒的糾葛—未來若欲藉由公共政策實現任一價值，當下即需掌握政策價值的分析能力，提出更為慎思明辨的論證。

《文官制度》季刊稿約

《文官制度》季刊原為《考銓》季刊，自 98 年 1 月起更名，於每年 1、4、7、10 月出版，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓退撫行政法制等相關論文及書評均歡迎賜稿，以促進相關知識之發展與交流。

近期出刊及截稿日如下：

(一) 第 9 卷第 4 期出版日期：106 年 10 月；截稿日期：106 年 8 月 31 日。

(二) 第 10 卷第 1 期出版日期：107 年 1 月；截稿日期：106 年 11 月 30 日。

為提升《文官制度》季刊學術品質，每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，論文送請相關學者專家二人匿名審查，依審查結果送請編輯委員會決定，有關審查作業規定，請參考《文官制度》季刊論文審查作業規定；書評則由內部審稿流程審閱，經編輯委員會決定後刊登。

歡迎各界踴躍投稿，稿件 1 式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「臺北市文山區 11601 試院路 1 號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」，或逕寄電子郵件信箱：jcs@exam.gov.tw。本刊聯絡電話：(02)82366326，傳真：(02)82366246，有關撰寫注意事項，請參考《文官制度》季刊投稿須知及《文官制度》季刊論文撰寫體例。

《文官制度》季刊投稿須知

《文官制度》季刊由考試院出版，於每年 1 月、4 月、7 月及 10 月出刊，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓退撫行政法制等相關論文及書評，均歡迎賜稿。

一、論文格式

- (一) 中文文稿以 20,000 字為限，英文文稿以 10,000 字為限，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明論文題目、作者姓名與身分證字號、服務機關與職稱、聯絡地址與電話、電子郵件等相關資料；另為處理稿費相關事宜，並請提供本人金融機構帳號名稱及代碼。
- (三) 稿件順序：**文稿第 2 頁起請勿書寫作者姓名**，第 2 頁為論文中、英文題目，中、英文摘要及中、英文關鍵詞，第 3 頁起為正文，正文後為參考文獻及附錄。
- (四) 論文格式請參考「《文官制度》季刊論文撰寫體例」撰寫。

二、書評格式

- (一) 以近 3 年國內外新著作為主，字數 3,000 字至 5,000 字，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，中文請用「細明體」12 號字體，英文請用“Times New Roman”12 號字體，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明評論著作名稱、著作作者姓名、著作出版年、作者姓名與身分證字號、服務機關與職稱、聯絡地址與電話、電子郵件等相關資料；另為處理稿費相關事宜，並請提供本人金融機構帳號名稱及代碼。

三、審查程序

- (一) 除書評採內部審稿外，所有投稿均須依《文官制度》季刊論文審查作業規定進行審查，審查時間約需 2 至 3 個月，編輯委員會保留刪改文稿書寫格式及文字之權。
- (二) 為便於匿名審查作業，**正文中請勿出現足以辨識作者身分之資訊。**

四、版權事宜

- (一) 文稿以未曾在其他刊物或書籍發表者為限，其內容並不得違反著作權法及其他相關法令；違反者由作者自行負責。
- (二) 本刊不接受一稿二投；來稿如欲另投他處，請先撤稿。
- (三) 列名文稿作者皆應同意經本刊刊登後，其著作權（含實體與電子 Word 檔格式）即讓予本刊，但作者仍保有本著作未來自行集結出版、教學等個人使用之權利。
- (四) 凡本刊刊登之論文及書評，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權專屬授權予本刊，未經本刊同意，請勿轉載。
- (五) 著作人投稿本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館或其他資料庫業者，將本論文及書評納入資料庫進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為；並得為符合各資料庫之系統需求，酌作格式之修改。
- (六) 依照國際學術慣例，曾在國內外學術會議上宣讀的論文，視為未曾發表，歡迎修改後投稿。
- (七) 投稿經刊登後，除依行政院規定致贈稿酬外，另奉贈該期季刊 2 本。

五、稿件交寄

- (一) 本刊隨時接受稿件，除符合當期主題之稿件外，按通過採用先後順序刊登。
- (二) 來稿一式二份請寄「臺北市文山區試院路一號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」收，或以電子郵件寄至：jcs@exam.gov.tw。

《文官制度》季刊論文審查作業規定

- 一、每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，再送請相關學者專家二人匿名審稿，審查人分別就「推薦刊登」、「修改後推薦刊登」、「修改後再審」或「不同意推薦刊登」四項情形選擇其一，送請編輯委員會決定。
- 二、綜合匿名審查人評審意見如下表：

《文官制度》季刊論文審查綜合意見對照表

綜合意見		甲 審 查 人 意 見			
		推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	不同意推薦刊登
乙 審 查 人 意 見	推薦刊登	推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後再審	修改後再審	修改後再審	修改後再審	不同意推薦刊登
	不同意推薦刊登	送第三人審查	送第三人審查	不同意推薦刊登	不同意推薦刊登

三、論文刊登的基本原則是獲得二審查人推薦刊登。二審查人之綜合意見為「修改後推薦刊登」者，視為同意推薦刊登。

四、「修改後再審」之處理方式：

(一) 審查人之綜合意見為「修改後再審」時，論文先送交作者修改，俟修改完畢送原審查人再審；原審查人必須就修改情形決定「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」。

(二) 若有審查結果不一致的情形（如甲審查人原先勾選「修改後推薦刊登」，而乙審查人再審後決定「不同意推薦刊登」，或者甲、乙兩人再審的結果分別為「推薦刊登」與「不同意推薦刊登」），則仍須再送第三人審查（比照第五點辦理）。

五、「第三人審查」之處理方式：

- (一) 審查人審查結果差距過大，例如甲審查人勾選「不同意推薦刊登」，乙審查人勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」，則須送第三人丙審查。
- (二) 第三審查人應就第一點所定四項情形選擇其一，勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」時，該論文即視同獲得二審查人（乙及丙）評選通過，同意推薦刊登；若勾選「修改後再審」，則依第四點規定辦理；勾選「不同意推薦刊登」，該論文視同被二審查人（甲及丙）拒絕，本刊不予刊登，退回原作者。
- 六、每一審查人（包括第三審查人）就同一篇論文只有兩次審查機會。再審結果只有「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」兩種選擇，是否另送第三人審查以及第三人審查結果之處理，均比照第四點、第五點規定辦理。審查過程至多到第三審查人審查時終止。

《文官制度》季刊論文撰寫體例

本刊為統一論文格式，自 2015 年 7 月（本刊第 7 卷第 3 期）起，修訂本刊之撰寫體例，敬請遵循採用。

壹、來稿需包括下列要項

一、首頁

- （一）中、英文題目名稱。
- （二）中、英文作者姓名。
- （三）中、英文作者服務單位及職稱。
- （四）聯絡地址、電話、電子郵件地址。

二、第二頁

- （一）不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- （二）摘要：中文文稿，中文摘要（500 字以內）在前，英文摘要（300 字）在末；英文文稿，英文摘要在前，中文摘要在末。（摘要應涵蓋研究之問題、目的、方法與結果）。
- （三）中、英文關鍵詞各 3~5 個，對照分別列於中英文摘要之下。

三、第三頁

- （一）不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- （二）正文（自本頁起）。請以 12 號字體撰寫，中文請用「細明體」，英文請用“Times New Roman”字體，請編頁碼。

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

貳、正文格式

一、分節標題方式

(一) 中文標題以「壹、一、(一) 1. (1) a. (a)」為序。

(二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

二、引語用例

(一) 直接引語，用冒號（：）時

【格式】中文加單引號「」，英文加雙引號“ ”

(二) 直接引語，不用冒號（：）時

【格式】中文用單引號「」，英文用雙引號“ ”

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排

(四) 引語中復有引語，或特殊引用時

【格式】中文單引號「」在外，雙引號『』在內；英文雙引號“ ”在外，單引號‘ ’在內

三、附加原文專有名詞用例

中文稿引用外國機構名稱、著作、專有名詞時，應譯成中文，並於「第一次」出現時以「括號附加原文全名」。

(一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

(二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

四、註釋用例

(一) 文中註明出處的註釋

【格式】（作者，年代：頁數）

【範例】（陳敦源，2009：121）

（蔡秀涓、施能傑，1996：40）

(Hunter, 1947: 96-97)

(Boland & Fowler, 2000: 431-435)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者（年代：頁數）

【範例】陳敦源（2009：121）

蔡秀涓與施能傑（1996：40）

Hunter（1947: 96-97）

Boland and Fowler（2000: 431-435）

(三) 作者為三至五人時，第一次所有作者均列出，第二次以後僅寫出第一位作者並加 et al.（等人）；作者為六人以上時，每次僅列第一位作者並加 et al.（等人）。

(四) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註。

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角。

五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

(三) 每一圖表的大小以不超過一頁為原則，如超過時，須在後表表號之後註明（continued）/（續），但無須重現標題，如：Table 1（continued）或表 1（續）。

(四) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(五) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(六) 表的寫法

【格式】表編號 標題

六、數字用例

(一) 數字用語具一般數字意義（如代碼、國民身分證統一編號、日期、時間、序數、電話、傳真、郵遞區號、門牌號碼等）、統計意義（如計量單位、統計數據等）者，使用阿拉伯數字。

【範例】問卷共計回收 935 份，扣除無效問卷 13 份，實際用以分析之樣本數為 922 份，總回收率為 26.7%。

(二) 數字用語屬描述性用語、專有名詞（如地名、書名、人名、店名、頭銜等）、慣用語（如星期、比例、概數、約數）者，使用中文數字。

【範例】星期二；幾十萬分之一；三百多人。

七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】《行政學》
《正義論》 (*A Theory of Justice*, 1971)

(二) 刊名

【範例】《公共行政學報》
Public Administration Review

(三) 篇名

【範例】〈社會資本、政策資源與政府績效〉
〈新公共服務：服務而非導航〉 (*The New Public Service: Serving Rather Than Steering*)
“Social Problems and the Quality of Life”

參、參考文獻用例

一、專書

【格式】作者（年代）。書名（版別）。出版地點：出版商。

【範例】江明修（2009）。*公民社會：理論與實踐*。臺北：智勝。

【格式】Author, A. A. (Year). *Book title* (2nd Ed.). Location: Publisher.

【範例】Rainey, H. G. (2003). *Understanding and managing public organizations* (3rd Ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷（期），頁別。

【範例】呂育誠（2014）。員額評鑑對政府人事管理與人力運用影響之研究。
文官制度季刊，6（1），55-79。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. *Journal title*, Vol. xx (No. xx), xx-xx.

【範例】Lang, J. C. (2001). Managerial concerns in knowledge management. *Journal of Knowledge Management*, 5(1), 43-57.

三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. In B. B. Author (Ed.), *Book title* (pp. xx-xx). Location: Publisher.

四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。研討會名稱（月日），舉行地點。

【範例】蔡秀涓、施能傑（2007）。契約性公務人力績效表現辯證、釐清與政策方向：行政院暨所屬機關管理者觀點。2007 TASPAA 年會暨第三屆兩岸四地「公共管理」研討會（6月2日），臺北。

【格式】Author, B. C. (Year). *Paper title*. Paper presented at the Conference Title, (Date), Place.

【範例】Muellbauer, J. (2007). *Housing credit and consumer expenditure. Housing and consumer behavior*. Symposium conducted at the meeting of the Federal Reserve Bank of Kansas City, (September 1), Jackson Hole, WY.

五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。考試院專題研究成果報告，未出版。

【格式（已出版）】作者（年代）。報告名稱。教育部委託之專題研究成果報告，出版地點：出版商。

六、學位論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。○○大學○○研究所碩士（或博士論

文)，未出版，大學地點。

七、譯著

【格式】譯者名（譯本出版年代）。書名（版別）（原文作者名）。出版地點：出版商。

八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，****年**月**日，取自：網址 xxx。

【格式】Author, B. C. (1995, November 15). Article title. *Newspaper Title*, pp. xx-xx.

九、網路等電子化資料

【格式】作者（發表年）。篇名，取自：網址 xxx。

【格式】Author, B. C. (Year). Title of work. Retrieved from: source url.

【格式】Author, A. A., Author, B. B., & Author, C. C. (Year). Title of article. *Title of Periodical*, (Vol. xx No. xx). Retrieved from: source url.

十、其他注意事項

- （一）參考文獻之排列，先列中文文獻，以作者姓氏筆劃依次排列，再列西文文獻，以英文字母順序依次排列。
- （二）一作者有多項參考文獻時，請依年代先後順序排列。
- （三）一作者同一年代有多項參考文獻時，請依序在年代後面加 a b c 等符號。

著作授權同意書

論文名稱：_____（以下稱「本論文」）

一、若本論文經《文官制度》季刊社接受刊登，作者同意**非專屬授權**予出版單位做下述利用：

1. 以紙本或是數位方式出版；
2. 進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務，或開放於網際網路提供公眾瀏覽；
4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。

二、作者同意出版單位得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，出版單位應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。

三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽署對授權著作仍擁有著作權。

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 年 月 日

