

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