

主編的話

傳統上，公共行政的探討領域主要是以政府的施政作為對象，包括公共政策、法規、組織管理、公共服務、財政及人事制度等，這些項目是以政府為主體，經由有效的執行，提供民眾良好的政府作為，增進社會福祉，使人民能有安定的生活環境，也促使國家具有強盛的競爭力。亦即國家的發展責任，由政府一肩扛起，人民權益的優劣，來自於政府施政作為的表現。然而人民是弱勢，沒有發聲的管道，只能透過代議政治監督政府。但隨著時代的變遷，民意高漲，民眾不僅要求政府決策要有民意基礎，更藉由不同的參與方式，去積極影響公共政策，如此的發展趨勢，使習以政府為主導政策的公務人員，常因民意的強大壓力，影響其原來的施政意向。不重視民意成為專政，大量接受民意，卻成民粹當道。被要求政府要有自己的作為，固然這過程會有政治力的介入，但基本上，若是行政部門能有效的處理各種民眾參與的方式，反而會得到更多的民眾支持。

民眾參與的方式，較早出現在 60 年代美國因都市更新之公民參與，要求納入弱勢族群的意見，打破精英為主的決定，同時在「新公共行政」潮流中，重視社會正義，因此除公民自行集合發聲外，政府也會主動配合政策的推動，採用或支持各種方式的公民參與，這是政府將民眾視為「公民」，並成為以公民作為導向的政府作為。在 80 年代更因政府大量採用服務外包或委託民間的方式，將民眾視之為「夥伴」，讓民眾參與或分擔公共事務，使政府的施政更彈性化，民眾擁有更多的參與空間。90 年代英國及美國啟動的「新公共管理」，提出政府應以企業化的方式經營，與民間公開競爭，同時視民眾為「顧客」，政府的政策和作為，要迎合民眾需要，提供高品質的公共服務，後續雖有「新公共服務」的出現，主張要有更多的公民參與，因此政府要視民眾為公民，而非顧客。由此民眾與政府三種不同角色轉變，可見政府已經逐漸將民眾的參與公共事務，視為施政考量的重點。

近年來，因為人民做主當道和科技的進步，公民參與的方式有許多的改變，政府不僅是從民眾的參與蒐集民意，也提供公民參與決策的機制，更甚而由公民自主

性的發動各種公民行動，使公民參與的發展，從公民參與（citizen participation）的詞彙，改為公民行動（civic engagement），運作方式包括公民投票、審議式民主、電子公民參與（i-voting）、參與式預算、公民評鑑、公民記者、社會課責、社區設計等，這些方式大部分都已在實地運作，有些公務人員卻可能不知道它們的運作方式，因為沒有相關的訓練和課程，使其在面對這些公民行動時，未能採取合宜的方式來處理，因此以往以「政府」為導向的公共行政領域，應增加以「公民」為導向的公共行政研究和教學，才能符合現行公共行政實務的發展。

本期特邀專論的主題是財政摶節與公共行政，不同於以往探討政府面對經濟衰退，採取縮減政府行政支出、裁減員額、降低年金與社會福利給付、減少公共建設投資與維護、加稅等財政摶節措施，以解決財政困難為主體論述。作者從這些政府的財政作為，如何影響政府其他的施政項目；對公共行政的觀念、理論、制度與實務產生了那些改變，例如新公共管理運動的解除管制、民營化、外包，以及協力治理與公民參與的發展等；而這些行政管理的改革，當時主導的政治思潮是甚麼。作者針對這些公共行政的變化加以析論，同時提出當政府若面對下一波的財政摶節時，應有如何的反應。作者跳脫財政範圍的探討，以公共行政較高的面向去重新考量政府的施政作為，不僅有創新思維，也有具體的政府行政發展的導向，值得讀者深讀。

本期共刊登三篇論文，第一篇從個人利益與組織利益權衡的觀點，探討我國政府內部人力市場行為，針對各層級機關、不同職系，不同試別的公務人員進行深度訪談，剖析他們的請調行為動機、請調取向及技巧、長官反應之看法，發現我國政府內部人力市場傾向「以員工個人為中心」作為運作機制，導向個人利益而相對犧牲組織利益。現實上請調行為大多基於消極動機，反映公務人員的「退縮行為」及機關欠缺人力規劃，請調行為往往傷害機關運作與績效。本文認為內部人力市場的運作不應過度向個人利益傾斜，制度設計應排除對請調之濫用，堵塞引起投機主義行為之漏洞，同時要紓解個人與組織、主管之間的緊張關係，由此來考量我國政府人事制度設計之問題。

第二篇探討我國公職人員利益衝突迴避法對地方廉能治理之影響，我國自 2000 年訂定公職人員利益衝突迴避法，從歷年來違法之裁罰案件及受處分人身分類別分析，顯示地方政府公職人員與其關係人間不當利益輸送情況嚴重，為探究國家廉能

政策施行於地方治理過程中之執行現況及影響。本文以近年來地方政府公職人員違反利益衝突迴避法案件，析論受處分之公職人員身分類別、弊端行為態樣、違反法律規範及效果，藉以發掘地方政府易滋不當利益輸送之貪腐弊端態樣及成因，提供我國地方廉能治理之興革建議。期望健全迴避制度之價值法制化，將地方行政治理導向「公開、透明、課責」之廉能政治。

第三篇探討爭議多年的政治中立還是行政中立法案的問題，我國在 2009 年 6 月 10 日總統令公布制定公務人員行政中立法，但法案通過後相關疑義並沒有停止，仍有許多學者認為只有「政治中立」，沒有「行政中立」。本文從中立法擬議過程的歷史文獻，發現我國推動中立法的原因，是為了確保文官能依法行政、執行公正，並保護文官不受政治干預，而西方國家政治活動的規範不是首要考量。也因此我國推動行政中立制度，並不是以西方國家的經驗或理論為參照基準，而是基於實務的需求。本文另從官方文獻中，發現主管機關認為政務人員、教師、法官及軍人於行政事務上亦應維持中立，但可另外立法規範。

本期季刊書評的書名是「政策弔詭：政治決策的藝術」，本書是 2012 年的第三版，除全面更新內容外，並探討美國在 911 事件後出現許多政策弔詭的問題。公共政策領域深受經濟學影響，此書則由政治學觀點出發，內容比較理性觀點與社群觀點的差異，分由經濟學與政治學角度差異，探究公共政策為何產生政策弔詭。本書告訴讀者應如何觀察當前政治體制的運作，說明在政策制訂過程中，利害關係人如何藉由對於模稜兩可的詞彙，維繫並團結社會大眾對其理念、目標與利益的支持。公共政策不單是理性的思辨過程，而是不同價值的競逐，充滿模稜兩可的弔詭。本書的副標題為「政治決策的藝術」，意指公共政策的最終目標就是要解決關係到社會中「人」的議題。本書第一篇談論政治，其餘二、三、四篇圍繞目標、問題與解答三個主題，目標是政治行動者政治目的之表達，問題是在說明目標與現狀是如何的不一致，而解答則是如何將現狀轉變成符合目標的方案。本書作者在書中直言「理性計畫」是一個不可能實現的夢，理念之爭才是政策制定在政治社群中的本質，理念是人們對於政策的問題、目標與解答進行認知與詮釋的基礎，因此沒有一項政策的制定是能完全符合理性，政治不是理性而有秩序的，而政治分析可以用來理解尋常的政策制定過程，以及政策在政治上所產生的多重意義、詮釋與目標弔詭，此觀點有助於解決長久以來，學術界對理性公共政策的堅持，而能加入人性角

度的考量，使公共政策的研究，可較貼近其實際的運作。

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
2018年1月31日