

## 主編的話

傳統上公共行政領域以政府組織和其運作為其主要範圍，探討如何規劃政府政策，使其政策執行結果，能有效達成目標，並帶給人民幸福；也研究如何有效管理政府組織，加強行政效率，提昇服務品質；同時針對組織的人力、財務、資訊、設備進行制度化的建構，使其能發揮最好功效。然而在政府體制內的各項作為，很難不受政治運作的影響，使政策推動或行政施為無法依原計畫完成，因而有行政學者或實務工作者引入企業管理的作為，將政府視為與企業競爭的個體，把人民當顧客，以績效為導向，展現創新、彈性、冒險的作為，突破僵化的官僚制度。這股風潮，改變舊有的公共行政範疇，引領新公共管理的風潮，推動世界各國政府的再造典範。雖然有此鉅大的影響，但仍是政府為主體導向。

然而在時代的演變中，公共行政領域中也出現兩種以人民為主導的運作機制，一種是受非營利組織和非政府組織發展的影響，強大的民間力量興起，受到政府的重視，將特定公共服務事務交付民間組織協助執行，視人民為夥伴，發展出民營化、契約外包、公私夥伴關係、協力關係、非營利組織等，更因政府與民間組織關係的改變，公共事務的執行已非昔日由政府獨自處理，已進而構成網絡關係，成為政府與人民共同分享公共權威的公共治理現象，也是當前公共行政的發展方向。另一種是由政府將公共事務的決策主控權，邀請利害關係人之相關人民參與，以示政府的開放及親民，此種視人民為公民的發展，成為公民參與的主軸，更加上民智已開，公民或公民團體莫不爭取影響公共決策的權利，採用不同於傳統公民參與的各種發聲方式，例如公民投票、社會課責、審議式民主（公民會議）、電子公民參與（i-Voting）、參與式預算、公民傳播（公民記者）、新社會運動等，從過去由政府主導的公民參與（citizen participation），已轉為公民自身發動的公民行動（civic engagement），當這些公民參與的方式，有些已經從理論轉為實務時，公民參與已成為公共行政領域近年來的重要議題，然而有些方式缺少足夠的學術相關研究和教學，直接從國外引進，就快速採用，以致於被扭曲成失去原義的特有方式。由於公

民參與已成為民眾參與和影響公務的重要方式，然而大學相關系所課程和公務人員的訓練課程卻很少提供相關課程安排，忽視此現象會造成學術和實務運作的脫節，這是公共行政領域相關成員均要關切的事。

本期特邀專論主題是循證的政策制定與資料分析，探討循證政策面對的挑戰與其發展的前瞻性，在民主國家中，政府在制定政策時，會考量國家發展、社會價值、民眾意見、執政黨理念等面向。然而許多的政策形成時缺乏證據的支持，或是在政策執行和結束階段未能蒐集證據或建立監測和評估的機制，以致於有些政策未如預期地達成政策目標，甚至會出現非預期的負面效果。因此決策者若想要做出優質的決策，應該採取循證的政策制定模式。循證政策制定是指政府的政策設計應該以分析可取得之資料為依據，而不是依靠主觀判斷或意識型態。尤其是在日益複雜的政策問題環境中，決策者經由證據的取得與應用，有助降低政策的不確定性。本文主要是討論循證的政策制定與資料分析之幾個核心問題：1. 如何從民意取向政策制定模式走向循證政策制定模式？2. 在不同的政策階段所需要的證據類型為何？3. 如何利用循證資料分析支援決策？4. 發展循證的政策制定與資料分析的挑戰為何？本文的目的是提供政策制定者瞭解證據的價值、如何取得有用的證據及在政策過程中善用證據支援決策，但也可供一般公務人員規劃公共政策的參考，以及深化公共政策學者的研究。

本期刊出三篇論文，第一篇論文探討的主題為跨域治理，有別於跨部門與跨區域的研究，本文是以專業分歧作為跨域治理的問題，並以行政院組織改造後的衛生福利部（簡稱衛福部）為例，因其部內人員的核心職能由衛生醫療範圍擴增包含社會福利服務的範疇，業務推動具有跨領域與跨專業的特質。衛政與社政兩個體系的整合，是行政院組織改造被討論最多的議題之一，尤其是長照政策的推動更為代表，由部長定期召開長照會報，讓兩個專業能有固定溝通管道，促進彼此之間的相互瞭解與信任。因此本文以專業分歧為跨域的焦點，透過文獻檢閱、問卷調查與深度訪談，以及從內部利害關係人的角度，探討在衛福部的組織體系下，衛政與社政專業的互動與運作。研究發現衛福部存在衛政與社政專業的互動與運作困境，由於衛政及社政兩種不同專業背後的思考邏輯不同，形成專業職能分歧的另類跨域治理現象。

第二篇論文探討主題是臺灣長期照顧政策之執行與展望，並以公私協力治理觀

點來分析。由於臺灣將邁入「超高齡化社會」，長期照顧需求快速增加，因政府近年來積極推動長期照顧政策，在 2015 年 6 月，通過長期照顧服務法，並推動「長期照顧十年計畫 2.0」，為使能力與資源能有效發揮，採取與企業或非營利組織協力合作方式，建立相關治理網絡平台，以提供更好的長照服務。本文以公私協力治理觀點，分析非營利長照服務單位與政府間協力執行長照服務業務的過程，先透過文獻分析，探討公私協力治理的內涵與類型，再經由訪談學者專家、政府機關相關人員及執行長照工作之非營利機構人員，瞭解非營利長照機構與政府機關之間的協力狀況。發現長照服務提供較屬於「委託」的型式與架構，較難營造平等互惠的協力夥伴關係，而長照服務走向產業化是未來的趨勢。

第三篇論文探討主題是如何評估道德政策執行績效，並以我國地方政府動物保護績效指標之建構為例。地方政府民眾雖然具有「社會價值的權威分配」的功能，但每當政府試圖給予某一特定道德價值正當性時，卻常受來自各方的指責與反彈，使得要評估道德性質之政策的執行績效，非常不容易。本文透過德菲法及 AHP 方法蒐集資料後，發現以往的動物保護行政業務評估時，過於重視「輸入導向」指標的傾向，並往「績效導向」、「結果導向」與「公民驅動導向」指標推進，但「脈絡構面」指標未受到重視。因此在未來可能面臨更多道德爭議政策時，需要學界對此類指標能投注更多心血，才能妥善解決當下面臨的各種道德政策之困境。

本期書評的書名是《公共管理研究中的實驗：挑戰與貢獻》，因當前公共管理領域受到心理學、經濟學、政治學科的發展與對因果關係的重視，不論在學術研究、政策領域的實踐應用，均開始轉向重視實驗方法。本書依此趨勢，編輯此一系統性介紹公共管理研究領域實驗方法之理論與應用的專書，內容為介紹公共管理研究中之實驗方法的應用、挑戰與展望。全書架構以方法論為主軸，貫串各項主題的應用，分為四大部分：第一部分回顧檢視公共管理實驗方法的發展沿革；第二部分檢視實驗方法中的方法論問題，闡述田野實驗、調查實驗及實驗室實驗等不同實驗設計的優劣；第三部分按不同研究主題介紹實驗方法在公共管理研究領域中可以如何應用；第四部分彙整採公共管理實驗方法可能的挑戰與機遇，並提出未來在公共管理研究中應關注的方向。本書評作者認為從實驗方法的方法論層次，本書相當有體系性地展示實驗方法在公共管理研究各項議題中的發展現況，強調實驗方法不論在方法論的創新、推動學科發展、對公共管理研究與實務應用，均具有相當重要的

貢獻。但書評作者也認為實驗方法在公共管理研究各項議題中有些問題尚待解決，分別是實驗方法如何能實現有效因果推論、實驗方法在應用時的侷限、實驗研究的可重複性、以及實驗研究可以涉及的研究議題較為有限。不過本書對當前公共管理實驗方法的應用還是具有一定的啟發性。在國際間與學科的發展趨勢下，臺灣的參與式預算、地方治理評估等也都可藉助不同的實驗設計，進行實驗與國際間的比較。總之，此書有助於公共管理與實驗方法有興趣的讀者或實務工作者之基礎或進階式的研究。

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4月30日