

主編的話

傳統上，公共行政是以政府組織和制度的運作管理為主要領域，不論是學術界或是實務界均以此範圍來考量，國內外大學的公共行政系所開設的課程，以及行政學教科書內容亦是脫不了行政原理、組織管理、府際管理、人事行政、財務管理、資訊管理、公共政策，行政倫理等主題，都是以政府的運作為主軸。這些傳統的公共行政架構在官僚體制的操作下，政府的表現已逐漸無法滿足人民的需求，但政府推動行政改革或政府再造，也以政府體制為主要的改革對象，在換湯不換藥的情況下，未能達到改革的預期效果。為呼應人民新的要求，政府必須有突破性的創新作為，打破侷限在圍繞政府為主體的施政方式，採取以公民為中心的便民及利民作為，使公共政策的訂定，更能聽取及接納民意，於是提出公民參與、參與式預算、協商式民主、i-Voting 等途徑；同時更釋出公共權威體獨大的權力，讓民間共同參與公共服務和行政作為，採行公私夥伴（協力）關係、民營化，契約外包，非營利組織的運用、志工運用等方式，使得政府能夠與許多不同性質的組織形成網絡關係，這種網絡關係稱為公共治理。前述皆是突破公共行政原有領域的行政作為。

當傳統的公共行政運作概念，已無法滿足政府施政的需求時，新的政策工具或行政運作形態就會被引進政府的施政作為，尤其是面對民粹主義高漲之際，公民對政府施政的關切和參與，更不斷的迫使政府要有所改變。因此公共行政領域已不能自限於體制內的深入研究，而要考慮將公民為中心的相關運作方式，視為與政府體制相對等的研究及教育領域，亦即在未來公共行政領域的主體中，可包含政府和公民兩部分，這種以公民為主體的新興領域，需要一個足以成為能夠提供研究和教育的範圍，並能以一種傘狀式的名詞，來涵蓋以公民為中心所發展出來的施政方式，這名詞可以「公民社會」來相應，原本公民社會是一種探討政府和人民在哲學上相關角色，但在時空的轉變下，近年來已從哲學概念進化到可以運作的公共領域，內中可以經由組織、個人和制度的運作，來達到追求社會和諧的目的，因此藉由公民社會的概念，可以協助學術界及實務界擴大瞭解公民的實際情況，從而推動各種的公共政策和行政作為，不僅可配合民意，也可達到政府所企求的施政目的。這種政

府與公民社會兩部門的建立，不僅提供大學公共行政相關系所開設課程及分配比例的分類考量，也作為政府開設公務人員訓練課程配當的參考。這種增設公民社會課程的構想，建議成為公共行政領域未來發展的討論主題。

本期特邀專論的主題為政策設計的研究，並以長期照顧政策進行個案的探討。當政府面對多樣的公共問題，且多元利益團體又表達不同訴求與價值，使得政策執行日益複雜。因而政策要有效落實，需要合宜的政策設計。政策設計包含成果、標的團體、執行機構、法令 4 項要素，以及工具、規則及假設三者間所構成的連結，經由行政機關制定法令，透過政策工具對標的團體的傳達，進而產生影響，改變其政策認知或行為，而順服政策，以達到政策成果。本文以長期照顧政策為例，論述長期照顧政策的政策設計，顯示標的團體在公共政策的重要角色，展現政策設計與政策執行的緊密關聯性。

本刊本期共刊出 3 篇論文，第一篇論文係從大學多元入學方式，探討潛在文官人才的養成。影響政府文官的品質有 3 個關鍵時間點，包含進入公務人員體系前的學校教育、文官考選制度的信效度、以及進入文官基礎訓練與在職訓練的成效。因此如能在前端的學校教育，找到潛在文官人才進行教育，是後端文官體系發展的基礎。本文是以國家文官體系中的行政類科為例，選取臺北大學公共行政暨政策學系與淡江大學公共行政學系 2017 學年度入學之大一新生進行問卷調查，試圖了解透過「非考試分發管道」入學生，是否比透過「考試分發管道」入學的學生，來得更具公共行政領域所需之先備特質。研究發現，兩個學校中都有一個學校的申請或繁星管道入學的學生，相較於指考分發者，具有較高的領域認同度，本文認為，多元入學制度對於潛在文官人才教育的適性篩選是有幫助的。

第二篇論文探討原住民族自治的善治課題，政府向原住民族道歉後，加速我國原住民族的自治進程。然而自治之後如何才能有效達到善治的目標，論者對此鮮少論及，本文嘗試從公共行政的角度，來分析原住民族自治與課責間的關係。本文指出自治與善治並非兩個對立的命題，而是一種「防範機制」。而課責在原住民族自治中應分為「一般性政府課責」與「原住民族課責」等兩個不同的向度，前者與其他行政機關的課責一樣；後者處理時應具備一定的原住民文化敏感度，才能符合各族獨特的文化與需求。

第三篇論文探討新加坡輔助警察制度，新加坡因警力缺乏，將部分警察公權力委外，建立公私協力警力，並運用臺籍輔助警察作為國境線上與重要據點的安全維

護人力，運用第三造警力協助正式員警維安。在輔助警察的薪資誘因下，擔任輔助警察成為我國國民未來移民新加坡的另一種管道。本文運用深度訪談法訪談擔任輔助警察之我國國民與新加坡輔助警察公司管理幹部，以深入了解新加坡輔助警察制度，並對臺籍輔助警察案例進行分析。本文建議我國未來可建立輔助警察相關法規與制度，將警察部分勤、業務委外化，亦可運用居留外僑成為輔助警察，並與新加坡輔助警察公司及人力仲介公司協商，以避免國民遭到過長之輔助警察工時剝削。

本期書評〈Dvora Yanow「詮釋性的政策分析」〉的專書書名是《政策的意義是如何？政策與組織行動的詮釋》，作者是 Dvora Yanow，為了反思 1970 年代以來，政策分析已經逐漸被窄化成為實證和理性主義取向的科技官僚之專業，因此 Yanow 的專書，透過「以色列社區中心股份有限公司」之個案，探討政策執行和組織行動。該書以色列於 1948 年建國後，「社區中心」創建之後的內在認同與外在形象，如何協助來自全球的新移民融入以色列當地的社會。這本專書提出的問題是：政策的意義是「如何」，而非是「什麼」。而系列性的 3 個問題則包括：「吾人所賦予公共政策意義的不同方法是什麼」；「政策如何傳達它們的意義」；以及「政策所訴說的對象是誰」。這本書的結論認為政策執行是「社會建構的現實」，是「經由詮釋所定義的一個過程」。書評者沒有評述 Yanow 的著作觀點，但認為 Yanow 無論是對學術研究的堅持，或是在結合歐美學界研究社群之努力，都值得做為國內學界人士的學習榜樣。政策科學的研究視野在 1990 年以來，從理論概念的探討，轉而重視對於政策實務界所帶來的啟發，則是值得國內政策學界應注意的發展趨向。

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

