

主編的話

隨著數位通信科技及社群媒體的普及，如何運用科技及媒體提供人民更便捷的服務、讓政府資訊更透明，以及提供民眾更多參與的管道並促進社會創新與進步，已成為民主國家數位治理所追求的目標。要達到這些目標，政府部門不僅需要有優質的人力，也要有相對應的組織及人事體制，能夠有效地面對數位治理的挑戰。本期特邀專論以及書評即是探討在數位治理及數位轉型的趨勢下，政府人力以及組織如何調適，在我國的數位發展部成立之際，有其實用的參考價值。本期四篇學術論文中的三篇，研析公務人力的世代、性別以及創新等不同面向的議題，呈現當前我國在追求公平、性別平權以及創新等進步價值，傳統人力資源管理所面對的挑戰。第四篇學術論文是有關日本行政法人的變遷，對於該組織型態在我國的實施以及精進也有重要的意涵。本期各篇論著不僅都有豐富的內容，寫作嚴謹，也有學術及實務的價值，值得讀者細細品味。

本期特邀專論〈數位發展與文官制度調適：以資料治理為例〉特別邀請到國立政治大學公共行政學系蕭乃沂副教授與國立政治大學公共行政學系朱斌好特聘教授共同撰寫。本專論以推動我國數位發展為遠景，首先透過相關文獻與各國實務，分析當前數位政府發展趨勢下，文官制度面臨的挑戰；其次以具代表性的資料治理作為解析案例，描繪政府組織與文官制度亟待調適的痛點及需求，主要為資料治理的定位與功能、一條鞭制度面對集權與分權模式的兩難、業務委外與公私協作的挑戰；在調適芻議方面，主張以多元管道公務人力的培訓發展作為樞紐，並以數位發展相關組織與資源制度調適為基礎，往上游銜接及往下游連動，提議兼顧預期效益與風險管理的可行調適方向，包括界定政府共通數位職能項目、基準與評估方法，以及界定各施政領域數位職能並連動人才延攬與交流機制、整合公務人力資料作為精準培訓與職涯發展的循證基礎、營造更具彈性的數位工作環境等。結語期待數位發展部的運作成為契機，促成行政院與考試院主管部會共同研商，並漸進落實兼顧數位創新與均衡穩定的文官制度。

本期第一篇論文〈公務人力高齡化現象下的世代差異及其影響〉係由國立政治大學公共行政學系董祥開副教授、國立政治大學公共行政學系陳敦源教授、國立臺南大學行政管理學系王光旭教授、國立政治大學公共行政學系王婷虹碩士與國立政治大學公共行政學系詹慶恩博士生共同發表。本研究檢視我國近年來公務人力之年齡變化，發現退休年齡逐年延後的現象，三代同堂現象日趨明顯，基於國內外研究，需要關注不同世代的公務員對職務輪調、訓練方式等管理措施的看法。本研究以2018年年金改革正式開始實行後的公部門世代差異進行實證研究，採用「問卷調查」方式，透過「分層隨機抽樣」，針對9,000位公務人員進行大規模調查。研究結果發現，年改對年輕公務人員的工作士氣及熱忱影響較大，中世代及資深世代對升遷減緩的感受較深；不同世代間存有明顯的價值觀差異，年輕公務人員對於組織溝通是否順暢一事的認同度普遍較低，也認為其主管會因為每個人的年齡不同來分配不同的工作，並有叫不動資深部屬的問題；青世代及中世代認為職務輪調對其有實質且正面的幫助，且更看重與職涯發展有關的訓練及課程，而資深公務人員除與職涯有關的課程外，對於退休規劃及養生課程也有相當的需求。

第二篇論文〈性別對公務人員陞遷發展之影響：一項運用人事資料庫的縱貫性研究〉，係由國立政治大學公共行政學系陳敦源教授、國立政治大學公共行政學系簡鈺肆博士、國立臺北大學公共行政暨政策學系李仲彬副教授、國立政治大學公共行政學系張鎧如副教授、財政部統計處陳玉豐副處長與經濟部統計處林錦鈺科長共同發表。女性投入公務機關的比例逐年上升，但在高階職務上的占比偏低，為瞭解性別對公務同仁陞遷的影響，以及不同時期會不會有不同的影響效果，本研究透過公務人事資料庫中50,354筆公務人員個體層次的縱貫性之客觀統計資料，以存活分析模型進行分析。研究發現，陞遷發展的性別差異確實存在，女性中陞遷至簡任官等者，比例上低於男性，男性陞遷至高階職位的數量多、速度快，最明顯的是發生在第二時期（1992-1999年）進入公職者。在能力變數部分，曾擔任第9職等主管職務經歷、機關轉換次數越多、考績等次越多、曾經獲頒模範公務員的人，以及任職中央，陞遷比較具有優勢。相較於過去採用橫斷面之主觀資料進行的分析，更清楚瞭解「性別」在公務體系內部陞遷的影響。

第三篇論文〈數位創新服務下個人目標設定與組織目標認同之關係：以公務員知覺風險為調節變項〉，係由國立政治大學公共行政學系博士班張玲玲研究生發

表。本研究探討公務員在提供數位創新公共服務時，個人目標設定、組織目標認同與知覺風險之相互關係，以「公共服務數位沙盒實驗機制之預評估」研究計畫之網路問卷調查為資料來源，並挑選「數位金融創新服務」、「無人車執行高速公路養護情境」及「1999 智慧語音情緒分析」為研究個案進行分析。研究結果顯示，一、個人對於組織應用數位創新有助個人目標達成及組織目標認同有正面看法；二、個人目標達成對組織目標認同有正向影響，及個人對於組織採用數位創新亦有一定程度的知覺風險，並對組織目標認同為正向影響；三、知覺風險對於個人目標達成對組織目標認同的提升未具調節效果。政策建議指出，政府推動政策時，應協助員工設定個人工作目標，該目標達成將有助提升員工對組織目標認同，並應培養員工持有科技知識及正確的知覺風險。

第四篇論文〈日本獨立行政法人制度變遷之經驗分析：從橋本內閣到安倍二次組閣〉，係由臺北市立大學社會暨公共事務學系李天申助理教授與日本慶應義塾大學 SFC 研究所寺山學上席所員共同發表。日本的獨立行政法人制度是 1996 年橋本龍太郎就任首相後，參考英國政署的經驗而規劃。政署概念導入日本，是一種制度擴散，並經過轉化。本研究視此制度發展為連續性的變遷過程，探討獨立行政法人制度從橋本龍太郎內閣時開始研議到成形、森喜朗內閣正式上路，以及小泉純一郎與安倍晉三推動改革，其制度變遷的過程為何？這幾屆內閣為何與如何推動制度變遷？前言說明研究背景與問題後，第貳節探討橋本內閣創設獨立行政法人制度的創新過程，包括背景、關鍵行動者、制度轉化的討論議題，並概述最終報告內容；第參節先介紹獨立行政法人的制度設計，然後分析實際運作後的數量變化（包括小泉內閣的改革），以及浮現的主要問題；第肆節檢視安倍內閣推動制度修正的背景、內容與成效；第伍節結論指出，制度形成與變遷的過程中，首相扮演關鍵的主導者角色。

本期書評由國立臺灣大學政治學系黃心怡副教授，針對 Mark Schwartz 於 2020 年所著之《官僚體制的藝術：數位轉型中的猴子、刮鬍刀與相撲選手》（*The (Delicate) Art of Bureaucracy: Digital Transformation with the Monkey, the Razor, and the Sumo Wrestler*）一書撰寫。本書評指出此書有關資訊科技在官僚組織中如何達成數位轉型，但作者 Schwartz 從自身經驗說明與討論數位轉型在政府部門中的真實痛點。書評依序介紹書籍內容三個核心重點：一、對我國政府官僚組織與服務設計的

反思，重新探討官僚體制的意義與包袱，及其在數位時代與轉型過程中的影響；二、數位官僚體制應該有的特徵，建議將官僚體制轉化為一個良善工具，具備精實、學習與賦能三個特徵，使其在當代依舊能夠支援創新與對速度的需要；三、數位轉型成功之策略手冊，重點說明猴子、刮鬍刀，及相撲選手，三種公部門組織需具備的關鍵要素。書評最後指出此書並未深入碰觸的問題，包括抓住數位轉型機會翻轉官僚，但如何維持控制？數位轉型如何因應組織對績效與評量的要求？如何數位轉型官僚人員？

本期《文官制度》能順利出刊，特別要感謝本期作者貢獻稿件以及審稿先進來來回回的細心審閱，也要感謝社務顧問、編輯委員、本刊發行人、社長、考試院編研室同仁們的全力支持與協助，使本刊能維持一貫的出版品質。

文官制度

主編 黃東益