

## 中文摘要

在新自由主義與新公共管理思潮激盪與影響下，「有限國家」(limited state) 引進市場機能和師法企業，成為世界各國構思轉型的基本理念。自 1989 年世界銀行提出「治理危機」(crisis of governance) 一詞之後，治理 (governance) 已成為國家機關推動另一波改革的理念架構。在全球化影響所及的「去疆域化」趨勢下，許多滋生的公共議題，已經超越了國家機關所能單獨處理的傳統範疇，「全球治理」(global governance) 的理念應運而生。在全球化所彰顯的「全球思考、在地行動」核心策略下，傳統以國家為中心的統治機制，演變成多層次的治理 (multilevel governance)。經由妥協而達成的非層級節制互動網絡關係，成為全球治理的基本架構與主要途徑。

全球化更重要的概念，在於公部門的鬆綁與私部門及第三部門 (the third sector) 的興起，以及國家職能的轉變。全球化不僅改變政府與市場機能間的關係，使國家向市場傾斜，也使得傳統的國家中心論受到嚴重的挑戰。全球化下面臨政府失靈 (government failure) 及市場失靈 (market failure) 的窘境，需要國家和政府間的組織 (IGOs)、市場機制及公民社會等三個角色間 (a triad of actors)，在逐漸發展的全球治理 (global governance) 中，扮演一個重要的治理機制及角色。

全球化並沒有結束國家與公共行政的重要性，相反的，這是擴大公共行政研究、實務與教學的範圍。另一方面，全球化也導致全球金融海嘯等影響，亦使國家重要的角色與職能再度受到重視，所以有「再國家化」的論述。以公民社群為中心的新公共服務治理模式，以「信任」(trust) 作為秩序形成與維護的協調工具，強調社群 (community) 的概念，並以民主理論、策略理性

(strategic rationality)、公民精神、合作模式及對話理論 (discourse theory) 等理念為核心價值，以彌補傳統公共行政注重層級節制由上而下的單向權力流向關係，公民參與貧乏，公民缺乏自發性及自主精神等缺憾，以及以顧客為導向，忽略公民參與及公共凝聚力的新管理主義等缺失，而在全球化趨勢下，有效導引國家和政府間的組織、市場機制及公民社會等三個角色者間建構互補、協力及合作的全球治理機制，有效達到善治的目標。

在這樣的全球治理思潮下，以十九世紀馬克思、韋伯(Max Weber)所建構的官僚行政理論 (The Max Weber' s Theory of Bureaucracy) 為基調的機關組織運作程式，所強調的原理原則，依法行政、層級節制(the principles of office hierarchy)、制式文書(written documents)、專業分工、去人性化(dehumanizing)、形式主義(formalistic style)及永業性的文官制度等特性，面臨了嚴峻的挑戰。

本論文從全球治理思潮對韋伯官僚行政理論的挑戰，就我國考銓系統制度轉型作個案的研究，期能從中發現問題，提出有效因應與解決對策，對我國考銓系統人力資源規劃與培訓之運作機制有所啟發與運用，使文官制度興革，邁向良善治理，並有效達到策略性、創新性、參與性、效率性及回應性的善治目標，建構符合全球治理趨勢需要的有效政府，俾能對社會、國家及全人類的福祉與發展，有更積極的意義。

## ABSTRACT

### The Challenges of Global Governance to Max Weber's Theory of Bureaucracy : Case Study of Institutional Transformation of the Civil Service System in Taiwan

Under the influence of the school of New Public Management, the limited state employs the marketing mechanism and follows the enterprise, and then becomes the fundamental conception of world wide thinking transformation. Since 1989, the World Bank proposes the crisis of governance, governance has become the frame of innovation by the national institutions. Under the tendency of deterritorialization influenced by globalization, many public issues have surpassed the traditional category of the national institutes. Therefore, the conception of global governance arises. Upon the core strategy , the slogan “think globally and act locally” makes the traditional governance mechanism centered by the nation-states to evolve multilevel development. Nonhierarchical structural and networked development become the basic framework of main approach of global governance.

The more important conception of globalization dwells on the rise of public sector, the development of private sector and the third sector. Not only does globalization change the relationship between the government and market mechanism, which causes nation to be inclined to the market, but it makes the conventional nation-centered theory confront the severe challenge. Under globalization, the dilemma of government failure and market failure need a triad of

actors, namely IGOs, market mechanism and civil society, to play an important governance role.

Globalization doesn't terminate the importance of the nation state and public administration. In contrast, it enlarges the range of public administration and practical teaching. On the other hand, globalization is resulted from the influence of global financial tsunami, and then, the essential mechanism and role of nation regains the notice. Therefore, the discourse of "re-nationalization" appears. Based on the "trust" as the compromise tool of order formation and maintainance, it emphasizes the concept of community. By means of the democracy spirit, strategic rationality, citizenship, cooperation model and discourse theory as the core value, the New Public Service tries to make up for the shortcoming of citizenship participation, citizenship spontaneousness, citizenship independence and New Public Management from upward to downward single relationship in principles of office hierarchy. Nevertheless, under the trend of globalization, how to effectively connect the organizations among IGOs, market mechanism and civil society with the cooperative governance mechanism and the New Public Service centered by the citizens becomes the main issue to decrease the failure of NGOs in the frame of global governance. Then, the aim to develop the good governance will be achieved.

With the challenges of global governance, the Max Weber's Theory of Bureaucracy in the nineteenth century, which stresses on the principles of office hierarchy, written documents, dehumanizing, formalistic style and continual civil official systems, must face synthesis, reflection, adjustment, and transformation so as to meet

with the requirement of the new governance trend.

Based on the challenge of global governance to the Max Weber's Theory of Bureaucracy, the dissertation focuses on the cases study of the civil service system to review the transformation of governmental examination and personnel system. This disstation also expects to discover questions and proposes the effective solutions to promote the manipulation mechanism of the planning and training in the field of the examination and personnel human resource.



## 誌謝辭

知識，讓我們感受喜悅，也讓我們學會謙卑。

說自己的故事，尋永恆的感動，讓充滿夢想的人生，蛻變超越、鷹飛志揚，並在現實的生活中，有更多的寬大與包容，在人生閱歷中淬鍊、茁壯與成長，追求卓越，邁向巔峰。整個世界和生命本身都是瘋狂的，人生的旅程有時是難以言喻( Some Journeys cannot be put into Words. )。以真性情演繹人生非凡生命之旅，個中的感染力實在震撼，驥老伏櫪，志在千里。

好的音樂可以淨化人的身心靈，就跟好的文章一樣。只不過一個是用音符，一個是用文字，卻都能呈現同樣的美麗與感動。人生是一條由無限多岔口的長路，永遠在不停地做選擇。每一個岔口的選擇，其實沒有真正的好與壞、對與錯，只要把人生看成是自己獨一無二的創作，就不會頻頻回首—如果當初做了不一樣的選擇。生命中不可承受之情，就在於人生沒有重來的機會。生命中的許多時候，會心無旁騖地奔赴唯一的目的，這不過是履行了原本的旅程，離開了原本預設的軌道，你才有機會發現更美的風景與事物。生活是對生命中的每一次美麗，追隨、欣賞與體現，隨著智慧的增長而強化綿延與不絕。生命中往往有連舒伯特都無以言對的時刻，畢竟不是所有的是與非，都能條列清楚，甚至可能根本沒有真正的是與非。明白的人懂得放棄，真情的人懂得犧牲，幸福的人懂得超脫！

在這五年半的博士班生涯中，有幸及有緣認識恩師，追隨恩師曹教授俊漢，是我人生中最大的福份，亦師、亦友，亦如父般的教誨、指導與關愛，除在學術的研究、新知的啟迪上，使我有豐碩的收穫外，在人生的閱歷上，有更寬廣的視野，在為人處事上，亦能有更深一層的體悟，而恩師在治學上的認真、務實與嚴謹，以及對學生課業、論文上的要求與對學術的堅持，更是值得

敬佩與學習，且受益良多。而師母曹謝校長明姿對美惠多年來的關照，以及對於我及家人的關懷，更是銘感於心。在此，對於恩師及師母一路走來所賜予的恩典，謹致上誠摯的謝意與深深的感激之情。

本論文從題目的研訂，大綱的撰擬，以及全文的撰寫、增修訂，前後歷經近四年的時間，期間承恩師曹教授的指導與無數次的意見交換、提示與修訂、調整，使得本論文得以順利完成，並更趨嚴謹，謹致上衷心的感謝。而在論文的初審及最後的口試階段，承中正大學戰略暨國際事務研究所宋所長學文、政治大學公行系所吳教授瓊恩、原台北大學後轉任東海大學行政管理暨政策學系林客座講座鍾沂及台灣大學社科院趙院長永茂等在學術上享有崇高地位的教授群，在百忙中費心審閱，並提出諸多寶貴修正意見，使本論文更為嚴謹與完整，謹在此致上十二萬分的謝意與敬意。另外，諸多學長姐、親朋、好友的關懷，亦謹致謝忱。

最後，很順利地通過並有機會獲得此一博士學位的殊榮，要感謝我已故的雙親，從小的養育之恩，以及在困頓的環境中克服萬難能讓我有機會在那個年代唸完大學，並奠定日後在工作發展上及學術研究上的穩固基石。感謝二哥天送及二嫂月卿女士在我大學求學階段對我的支持與生活上的支助，以及長期以來的關照，妹麗雪及婿汝國對於家人的關心與協助，而家人在人生路上的相互扶持、體諒，並在工作、課業繁忙中能多所幫助、支持與鼓勵，小兒哲光、哲宇的聰明、懂事、上進與不時的關懷，以及寶貝女兒佩穎的貼心、可愛、聰穎，從越南來照顧小弟的阿燕小姐，對家裡的很多幫忙，都使我在公務與課業繁忙之餘，尚能順利地完成博士學位，使我倍感欣慰，亦表達我的感激之情。

～御風而上，鷹揚千里～

**林揚傑 謹誌**

中華民國 九十八年 十二月  
December 1, 2009

# 內 容 目 錄

中文摘要	i
英文摘要	iii
誌謝辭	vi
內容目錄	viii
表目錄	x
圖目錄	xii
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	19
第二節 研究步驟與方法	26
第三節 研究架構	34
第四節 研究範圍	40
第二章 全球化與全球治理思潮下的人力資源	43
第一節 全球化與全球治理的理論與意義	45
第二節 全球化下治理機制對行政革新的挑戰	78
第三節 全球治理與國家職能及政府組織之演變分析	129
第四節 全球競爭中人力資源體系之發展與運用	143
第五節 本章小結	150
第三章 傳統韋伯官僚行政理論發展與衝擊	153
第一節 韋伯思想及其學說	155
第二節 韋伯社會科學方法論及其理想型	158
第三節 韋伯官僚行政理論及其特徵	175
第四節 行政革新對韋伯官僚行政理論之再評估	192
第五節 本章小結	199



第四章	全球治理對韋伯官僚行政制度轉型之研究	203
第一節	制度轉型研究途徑的重要性	206
第二節	制度轉型與全球治理之關聯	213
第三節	全球治理對制度轉型之因素分析	216
第四節	全球治理對韋伯官僚制度轉型之比較研究及 省思	240
第五節	本章小結	263
第五章	個案研究：全球治理思潮對我國考銓系統制度轉 型之分析	265
第一節	我國考銓系統及其職能	268
第二節	我國考銓系統人力資源規劃與培訓制度現 況	292
第三節	我國考銓系統人力資源規劃與培訓制度轉 型預期效益的評估	359
第四節	全球治理思潮對我國考銓系統人力資源規 劃與培訓制度轉型之檢證與啟發	374
第五節	本章小結	401
第六章	結論：發現與建議	403
第一節	引言	403
第二節	研究發現	408
第三節	策略建議	413
參考文獻		421
附錄		457

## 表 目 錄

表 1-1：傳統公共行政、新公共管理與新公共服務的比較觀點	9
表 1-2：幾種治理模式的特性	13
表 2-1：全球化的理論比較	61
表 2-2：治理與統治作為兩極化發展的連續體	80
表 2-3：亞洲地區及國家清廉排行榜	120
表 2-4：政府與非政府行為者組成的合作協力體系	129
表 3-1：三種正當支配的類型，與要求服從的基礎相配合	177
表 3-2：韋伯官僚制度的正功能及反功能	190
表 3-3：從舊的公共組織結構到新的公共組織結構特徵	251
表 5-1：考試院組織系統表	271
表 5-2：2008-2009 年瑞士國際管理學院(IMD)世界競爭力排名情形	302
表 5-3：2009 年 IMD 壓力測試及競爭力排名	304
表 5-4：2005 - 2009 年我國在 IMD 世界競爭力年報排名	305
表 5-5：WEF-2009 年國家競爭力排名	306
表 5-6：公務人力資源培訓主要相關法規及辦理權責劃分表	322
表 5-7：公務人員各官等非主管人員共通能力架構	328
表 5-8：公務人員各官等非主管人員共通能力定義表	329
表 5-9：2008 年高考三級或三等特考基礎訓練課程一覽表	331
表 5-10：人事行政局辦理有關高階公務人員培訓情形表	336
表 5-11：保訓會有關高階公務人員培訓辦理情形表	336
表 5-12：2009 年辦理之薦升簡訓練（薦升簡及警正升警監訓練）情形統計表	357
表 5-13：2003~2009 年薦任公務人員晉升簡任官等訓練人數、合格率統計表	358

表 5-14：2008～2009 年警正警察人員晉升警監官等訓練人數、  
合格率統計表..... 358



## 圖目錄

圖 1-1: 治理模式間的演進與互補關係圖	13
圖 1-2: 治理分析架構圖	29
圖 1-3-1: 研究分析架構(一)	38
圖 1-3-2: 研究分析架構(二)	39
圖 2-1: 全球治理興起的要素	69
圖 2-2: 治理三個層次上的變革	94
圖 2-3: 國家、市場與公民社會之三角協力合作關係	131
圖 2-4: 全球治理架構圖	139
圖 5-1: 人力資源輪	283
圖 5-2: 人力的四種類型	288
圖 5-3: 人力資源管理策略	289
圖 5-4: 人力資源規劃系統圖	295
圖 5-5: 策略性人力資源規劃所考量的因素	297
圖 5-6: 人力資源規劃之目的	300
圖 5-7: 人力資源培訓的功能	315
圖 5-8: 人力資源培訓模式	317
圖 5-9: 公務人員參與在職訓練之時數	339
圖 5-10: 簡任公務人員參與在職訓練時數—按性別區分	340
圖 5-11: 薦任公務人員參與在職訓練時數—按性別區分	340
圖 5-12: 委任公務人員參與在職訓練時數—按性別區分	341
圖 5-13: 公務人員參與在職訓練時數—按性別區分	342
圖 5-14: 公務人員各項在職訓練之參與率	343
圖 5-15: 簡任公務人員各項在職訓練參與率—按性別區分	344
圖 5-16: 薦任公務人員各項在職訓練參與率—按性別區分	344
圖 5-17: 委任公務人員各項在職訓練參與率—按性別區分	345

圖 5-18：公務人員各項在職訓練參與率—按性別區分	346
圖 5-19-1：各項訓練人數	348
圖 5-19-2：各項訓練人數	348
圖 5-20-1：高普初等考試錄取人員訓練人數	349
圖 5-20-2：高普初等考試錄取人員訓練人數	349
圖 5-21-1：特種考試錄取人員訓練人數	350
圖 5-21-2：特種考試錄取人員訓練人數	350
圖 5-22-1：升官等（資位）訓練人數	351
圖 5-22-2：升官等（資位）訓練人數	351
圖 5-23-1：人事人員及其他相關訓練人數	352
圖 5-23-2：人事人員及其他相關訓練人數	352
圖 5-24：各項訓練女性學員比率	353
圖 5-25：各項訓練女性學員比率較高者及較低者	354
圖 5-26：各項訓練學員平均年齡及分布	355
圖 6-1：政府的文化轉型	405