

考選政策制定與公民參與：數位治理下的挑戰與作為

莊文忠*

摘要

根據憲法之規定，考選機關主要是負責我國考選政策的制定與執行，過去這幾十年來，配合全球發展與社會脈絡，不斷追求國家考選制度的精進，也贏得了社會對組織和政策的信任。因此，在資訊化時代，考選機關自亦不能忽視了資訊科技發展對政策制定模式所帶來的挑戰和機會，善用數位治理之機制在政策制定過程中重塑政府與人民之互動關係與調整文官角色。

本研究指出，資訊通信科技 (ICTs) 的發展不僅提高了民眾對公共服務的近用性和便利性，也透過以網路為基礎的工具、平臺及新媒介，讓更多公民可以參與政策制定過程；因此，政府必須將政策資訊充分公開，專家和文官也非政策建議的唯一來源，透過邀請公民參與政策過程，可以幫助政府的政策更貼近民眾的想法和期待，有助於解決社會問題和達到公共課責的目的。

關鍵字：公務人員考試、數位治理、公民參與、資訊透明

* 世新大學行政管理學系副教授兼系主任 (Associate Professor and Chair, Department of Public Policy and Management, Shin Hsin University)

The Policy-making of Civil Service Examination and Citizen Participation: Challenges and Practices of Digital Governance

Wen-jong Juang

Abstract

According to the Constitution, the Ministry of Examination is responsible for the policy making and implementation of national examinations in Taiwan. During the last several decades, it has always been pursuing the government employment's entranced examination according to the global development and social contexts and has earned a great trust from the society. Therefore, it should not ignore that there many challenges and opportunities for decision-making that Taiwan's civil service examination institution have to face in this age of information. We need a different approach to working with the public and a new role for civil servants in policy-making process under digital governance.

The paper argues that development of Information and Communication Technologies (ICTs) have not only increase accessibility and convenience of public services but also promote greater numbers of citizens to participate in decision-making processes by the use of web-based tools, platforms and new media. The government should not have a monopoly on policy-making information and the experts and civil servants should no longer to be the sole source of policy advice. Citizen engagement in the policy-making process can helps the government to keep abreast of public concerns and expectations and supports real-world problem solving as well as demonstrating public accountability.

Keywords: civil service examination, digital governance, civil participation, transparency

壹、前言

近三十年來，雖然有愈來愈多國家推行民主政治制度，然而，不少民意調查結果卻顯示，民主國家的人民對政府的信任度持續下降，如何提高民眾對政府治理的信心，相信公共政策可以滿足人民的需求和期待，乃成為公共管理者所面臨的嚴峻挑戰 (Hetherington, 2005; Milakovich, 2012; Nye, et al. 1997; 許立一, 2008; 謝宗學, 2003)。這是一個很弔詭的現象，因為信任是政府治理正當性的基礎，民主政治既是以民為主，透過限制政府權力來保障人民權益，人民理應對政府的運作與決策更有信心，為何人民不信任政府的程度反而日增？究竟是民主治理的過程發生什麼問題呢？無論從理論或實務的觀點，這的確是一個值得探究的問題，而藉由回答此一問題，也有助於理解考選機關在資訊化時代如何透過運用資訊通信技術 (Information and Communication Technologies, ICTs) 促成公民參與考選政策的制定，以有效提升人民的滿意度與信任度。

事實上，吾人若從「信任」的本質加以檢視，應可以找到解開此一疑惑的線索。根據國語大辭典的解釋，信任是「相信而敢有所託付」之義，顯見信任是委任或代理的前提要件，人與人之間乃是透過持續地互動建立信任關係，進而委以處理事務；人民與政府之間的信任關係亦是如此，人民以洽公申辦業務、接受公共服務、參與政策制定等方式與政府產生互動機會，政府則藉由改善行政程序、提升服務品質及提供參與管道形塑人民的信任；再者，政府在施政過程也會透過民意調查、政策公聽會、媒體報導或網路傳播等管道，一方面瞭解人民的需求與期待，另一方面也讓人民瞭解政府的政策內容，此有助於政府的施政更貼近民意和化解民眾的疑慮或不滿，進而提升人民對政府的信任度。由此可知，互動、分享、溝通和參與可說是人民和政府建立信任關係的重要元素。

民主國家的人民對政府為何會出現信任的落差呢？此或許與大多數民主國家係以代議政治為主要的治理體制有關，人民除了公民投票外，平時主要是委由選舉產生的民意代表和行政首長反映民意和參與決策，因此，一旦政治菁英在決策過程漠視或曲解民意，政府便會失去人民的信任，不僅政策執行時會遭遇到重大阻力，公民也會爭取直接參與政策制定的機會，藉此重塑對政府的信任。是以，讓公民重新取得參與公共事務之權利與機會，乃成為確立政府治理之正當性、建立人民對政府之信任感的重要基礎。

有鑑於讓人民對政府產生信任的基本前提為：增進充分瞭解和提供參與機會，相關制度的設計即是透過公開政府資訊和開放公民參與等策略，提供社會大眾可以

參與和課責的機會，以建立人民對政府施政的信賴程度。如我國的《政府資訊公開法》第一條即明白指出：「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」到了 20 世紀後半期，人類社會進入了 ICTs 快速發展的資訊化時代，尤其是網際網路和新媒體的興起與普及，有關如何運用 ICTs 促進資訊公開、公民參與，以補強民主政治的論著，有如雨後春筍、百家爭鳴（謝宗學，2003：88），更讓人對運用 ICTs 實踐民主治理和重塑人民對政府的信任寄予厚望。

在我國現行憲政體制之下，考試院是五權分立下其中一個重要政府機關，主要權責之一即是國家考選制度的規劃與推動，近幾年也大量應用 ICTs 精進考選業務，包括：發展線上命題、審題，增加電腦化測驗考試類科，增加線上報名作業，加速題庫數位典藏，推動申論式試卷線上閱卷，強化資安防護與監控等，藉由推動試務工作電子化作業，實現效率、公平、安全、便民等政策目標。不過，反觀考選機關在考選政策的研修、制定過程，如何運用 ICTs 建構公民參與之機制，落實民主治理之理念，增強人民對考選機關與政策的信任，則仍有待深入探討之，此實為本文之鵠的。本文以下各個章節安排如下：首先，析論考選政策開放公民參與的必要性；其次，探討資訊化時代，如何應用 ICTs 促成政府資訊公開與公民參與；最後，說明考選機關進一步推動數位治理的步驟與策略，供後續深入對話之參考。

貳、公民參與考選政策制定的析辨

事實上，考選制度在我國由來已久，為國家選拔優秀人才和促進社會階層流動的重要途徑，不僅擴大文官體系的選才來源，使得文官代表性更加多元化，也是考試權獨立的重要象徵（呂育誠，2013；施能傑，2003；黃錦堂、李震洲，2014）；且隨著政治民主化的進展，考選機關的獨立性和考選制度的競爭性也逐漸形成，考試取才的公平性已為多數國人所接受、認可，更是當前社會上少數能夠跨越藍綠意識型態對立，得到社會各界普遍信任之機制之一（黃錦堂、李震洲，2014；蔡良文，2007）。然而，在 ICTs 不斷創新與應用、公民權益意識日熾，公平正義期待升高的今日，考選機關如何能維持考選制度的獨立性、公平性、代表性和競爭性，強化政策制定過程的公民參與機制，將利害關係人的意見納入政策之中，以維持人民對考選制度之信任於不墜，恐是其所不得不面對的挑戰。

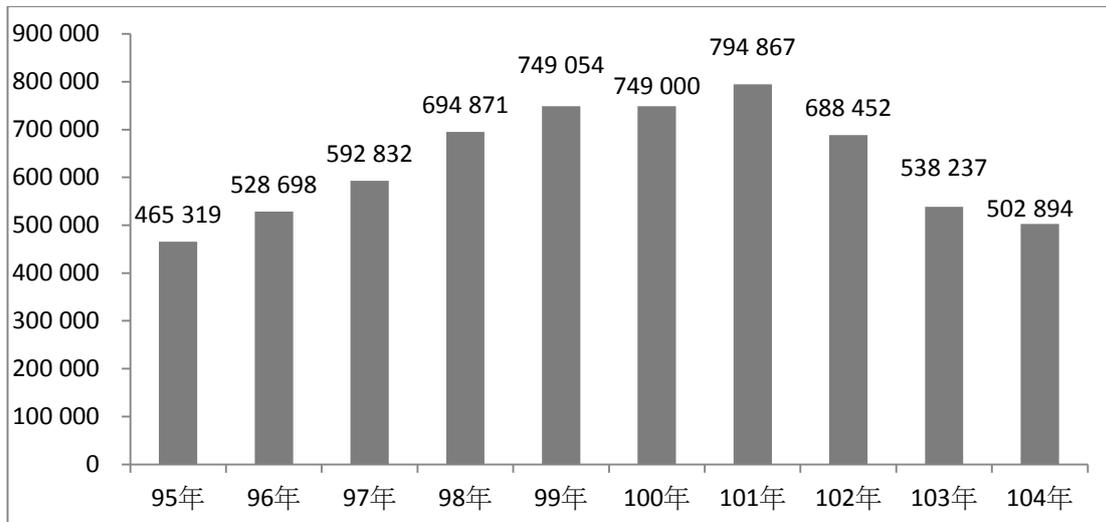
申言之，基於推動國家政務之需要，政府機關除了依相關法律進行明確的專業分工與密切的協調合作外，更重要的是，用人與考選機關如何配合各個組織的業務

特性和能力需求，選拔適才適所的員工，進入公部門負責推動各項業務工作（呂育誠，2013）。而為達到此一核心目標，考選政策的制定過程自應讓用人機關有機會充分參與，由用人機關本於組織需求與專業考量，設定適當之能力條件，再由考試機關規劃具有信度與效度的測驗或評量的制度，選拔適當的人才，這是考選政策制定過程的必要程序（呂育誠，2013；施能傑，2003），也展現了以行政官僚為核心的決策模式。就此觀點而言，考選政策的制定乃是一個兼具達成滿足組織需求與設計客觀評量工具的專業決策過程，菁英主導和由上而下的決策模式似乎較為符合目標需求，有無開放公民參與的需要與必要呢？頗值得吾人思辨之。

事實上，有論者即指出，我國考試及文官制度屬高度中央集權，故一致化與法令化行之多年，這在政府部門日常工作領域中早已習以為常，但這並非民主國家應有的方法及作為，各項制度或政策改革應多傾聽外界不同意見，平衡考慮各種利益，才能找到各方能接受之最大公約數（黃錦堂、李震洲，2014：3；10）。本文除認同此一觀點外，並補述以下幾個論點，主張考選政策的制定過程應可適度設計強化公民參與的機制。

一、應考試為憲法所保障之公民權利

根據憲法第 18 條的規定，「人民有應考試服公職之權。」又第 85 條規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度……。非經考試及格者，不得任用。」由此可知，政府雖透過考選制度的設計以達到甄補人才之目標，然考選政策的制定攸關人民受憲法保障之參與考試和服務公職的權利，其重要性不言可喻。此外，由圖一可以得知，近十年來，每年參與各種考試暨檢覈的報考人數約在 50 萬至 80 萬人次之間，各項考試所涉及之專業領域甚多，考選政策的制定與執行對人民工作權益之影響既廣且深。易言之，人民不僅有參與國家考試以取得在公部門任職資格之權利，且國家應秉持公平、公正、公開之原則辦理國家考試，以確保每一個人都有平等的競爭機會，否則將有牴觸憲法保障人民參加公平競爭考試權利和工作權益之虞。因此，此一涉及憲政權益的政策制定，若能在決策過程中即納入利害關係人的意見和主張，將可避免考選政策執行過程中發生爭議，減少日後提起行政訴訟或申請大法官會議釋憲之案例。



圖一 考試院近十年各種考試報考人數

資料來源：考選部考選統計年報。

二、應考資格限制應尋求社會共識

與前一個觀點相關，政府機關有相當細膩的專業分工，每項業務的執行需要不同的能力和條件，因此，誠如論者所言，國家在落實憲法所保障之平等權與公開競爭考試制度的同時，如何兼顧所選拔出之公務人員於執行職務時具有適當之工作職能，對人民之性別、年齡、健康狀況或教育程度等應考資格做必要且適當之限制？又我國作為國際社會的成員之一，應考資格限制該如何與「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」等兩項公約所揭櫫之平等權、保障少數族群與弱勢族群服本國公職之權利等議題接軌（林雅鋒，2011：2）？亦有待尋求社會共識。

換言之，公開競爭考試的最重要指標是指參與考試的權利應該對大眾普遍公開，特別是需要減少對應考資格的限制，同時讓大眾迅速方便地瞭解考試舉辦的相關資訊，方有可能達成平等就業機會的最低限度要求，但目前仍然有部分特考設定應考資格限制，因未能充分展現其資格限制的高度工作關連性，符合公開的程度仍值得商榷；而保護弱勢團體參與政府人力甄補的實施方式和普及度，常隨著社會整體接受度而異，這種計畫雖是考選平等機會所應討論，但也因有高度政治性，推動的幅度和方式需要更為謹慎（施能傑，2003）。由此觀之，這些議題不僅涉及憲政層次的考量，也與落實國際人權緊密相連，如能透過公民參與機制，將有助於政策的雙向溝通，讓人民充分瞭解各項政策設計的用意與目的，通過集思廣益、凝聚社會共識的過程，形塑人民對考選政策的接受度與信任度。

三、以過程參與提升對考選公平性的接受度

在國際賽事中，通常在正式比賽之前，即使競賽規則維持舊例，主辦單位通常都會召開領隊會議，徵詢參賽團體代表對競賽規則有沒有任何意見，以減少參賽者事後提出競賽不公之爭議，而賽事結束後，主辦單位也會將比賽過程和結果公開，提供外界檢驗整個比賽過程的公平性，並提供合理之救濟機會，以保障參賽者的權益。考選過程如同應考人參與競賽一般，考選制度則是有關考試之程序、技術、資格、結果等規則的設定，因此，考選機關雖然有權決定規則，但若能讓利害關係人事先取得充分資訊和提供意見表達機會，一旦進入考場之後，每個人便只能各憑本事爭取最佳成績，事後不能要求改變規則及其結果。換言之，規則本身如何決定會影響到考試方式和選才標準的公平性與競爭性，甚至將某些族群排除在外，但也正因為如此，考選制度的制定更需要透過公民參與的過程形成社會共識，提升制度的正當性和社會大眾的信賴度。

四、以公民參與矯正專家決策的盲點

在全球化的競爭壓力下，我國為了與國際接軌，政府機關經常會派遣公務人員出國考察其他國家的制度設計，或是以委託學者專家進行特定政策的專題研究，提出相關的政策興革建議，經過機關內部討論決議後形成政策主張，這是典型的菁英決策模式，較少引進公民審議機制，雖然專業層面的考量已屬充分，然而，各國國情差異甚大，橘踰淮為枳，政策難以全盤複製移植，尤其是標的團體對政策興革的認同程度更是政策得否順利推動的關鍵因素，這也是為何行政機關所提的政策法案送入民意機關審議時，經常不是被退回重新研議，就是被修得面目全非。是以，考選機關如果可以事先在政策規劃過程，即建立公民參與的機制，主動尋求利害關係人的意見及建議，將其意見整合及轉化為政策，有利於爭取民意機關的支持，達成制度興革的目標。

綜言之，面對全球政經社文的結構性變遷、追求國家永續發展的政策目標、及回應公民權益意識高漲的局勢，公務人員的甄選制度與考試方式亦應與時俱進，研議推動考選制度的變革方向，精進人力考選的程序、過程和技術，以接軌全球化的發展脈動和調適公共治理的決策機制，而考選機關的決策與運作亦應努力朝制度化、穩定化及民主化的方向精進（仇桂美，2011；黃錦堂、李震洲，2014）。誠如前文所述，何謂「公平競爭」之考選制度及如何建構「公平競爭」之考選制度？既與憲政權利和國際人權相互關聯，也會隨著社會環境的變遷而有所改變，非行政官僚或專家學者本於專業知識所能完全決定，亦涉及人民的生活經驗與主觀感受的判

斷，因此，若能透過公民參與的過程，將可強化政策的正當性基礎和提高人民對政策的信任度。

參、數位治理下的資訊透明與公民參與機制

就「治理」意涵言之，綜合亞洲太平洋經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)、經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)、世界銀行 (World Bank)、國際貨幣基金組織 (International Monetary Fund, IMF) 等國際組織及學者們的看法 (Gisselquist, 2013; Mitra, 2013; Woods, 2000; 陳恒鈞, 2002; 孫本初、鍾京佑, 2005; 孫同文, 2003)，治理可定義為：一種制度的安排和政治權力的行使，一方面讓個別公民和團體可以能夠表達其利益、調和各種差異、行使其法定的權利與義務；另一方面也是政府形成政策、作成決策和執行政策的過程，據以分配公共資源、執行公共職能、行使管制權力及有效管理公共事務。換言之，治理即是政府機關與公民社會共同組成的一個決策與執行系統，經由持續地協調、互動、協力等關係，決定公共價值如何合理分配、建立公共政策如何執行的共識、以達成良善治理的目標。

Milakovich(2012) 指出，ICTs 的創新與應用不僅為人類社會生活帶來了結構性轉變、對企業的組織運作和經營策略構成嚴峻的挑戰，政府也面臨重新建構治理體制的壓力，傳統上以代議機構和官僚組織為中心 (agency-centric) 的菁英主義式決策和單向傳遞公共服務的模式，逐漸導入以公民為中心 (citizen-centric) 的公共治理模式，其程度與速度取決於民選和常任政府官員的能力和意願，而先決條件則是他們可以充分瞭解新治理模式所能帶來的效益和附加價值：成本下降、生產力提高、服務品質改善、資訊分享、公民參與、決策透明、人民信任等 (Milakovich, 2012: 19)。因此，隨著 ICTs 的進展，對公共管理者而言，既是挑戰也是契機，無論是民選或常任的政府官員，若能善用 ICTs 的優勢，不但可以讓既有的政府體制發揮更高的行政效率、促成創新的作為與改善組織的績效，政策的制定與執行也能有效回應公民對透明、參與及課責的期待，提高公民的滿意度和信任度，此即數位時代下的治理意涵。

持平言之，各國政府早在 20 世紀後期即已注意 ICTs 對公部門所可能帶來的衝擊，積極思考如何運用 ICTs 改善服務傳遞模式和強化政策制定品質，投入不少資源建設電子化政府 (e-government)。而在電子化政府運動的三大脈絡中，與資訊基礎建設和網路行政服務同步發展的另一個趨勢是透過網路實踐民主參與，從早期的

政策單向對民眾的資訊公開、政府與特定民眾間互動的民意電子信箱、到政府與更廣泛且不特定民眾間公開互動的線上公共論壇 (陳敦源等人, 2007: 72)。然而, 邁入 21 世紀之後, 由網際網路和智慧行動裝置所驅動的 ICTs 持續地擴大應用層面, 公民可以利用網路及社群媒體進行即時地和密集地的溝通對話, 也可以在虛擬世界中進行指數倍數增長的連署和動員, 甚至轉化成實體世界的社會運動, 其行動經常讓政府來不及回應和應變, 甚至癱瘓政府的正常運作。

Milakovich(2012: 6) 亦指出, 公民可以利用部落格、電子郵件、智慧手機、社群媒體等媒介參與網路上的政治和社會活動, 表達他們對各種政策議題的觀點和立場, 此一業餘公民記者的新型態及對政治社會作評論的挑戰, 透過對社會上每一個面向形成更開放和參與式的文化, 開啟一個新的新聞管道和意見來源; 同時, 利益團體、政治人物和政府官員也可以應用相同的科技進行政策遊說、選舉活動、與民眾溝通、甄補新成員等, 如美國於 2008 年總統選舉時, Barack Obama 即是在政治議題上和競選活動中充分應用此一新媒體技術的典型代表。

當然, ICTs 也驅動了公共服務傳遞方式的變革, 例如在健康醫療、教育、社工照護等, 政府相關部門愈來愈廣泛地使用線上和遠距的服務傳遞系統, 也有愈來愈多的美國民眾會使用 ICTs 來取得政策資訊、詢問問題、接收政府的線上服務等 (Milakovich, 2012)。在此系絡下, 數位治理的概念即是一個意涵廣大的名詞, 指涉與 ICTs 相關的網絡延展, 包括便利使用網路、快速取得資訊、行動式服務傳遞、網絡化連結、視訊會議、多元管道的資訊傳播技術, 以完成更高層次的雙向交易, 此一概念與「鏈結政府」(connected government) 的概念相近, 強調資料和資訊的系統化蒐集、再利用和擴大分享, 數位治理的重要平臺即是建立在「互通性」(interoperability) 之上, 政府組織有能力利用共同的標準分享和整合資訊, 和其他政府組織、企業及公民進行高層次的互動, 提供更低成本和高效能的服務。

在決策上, 由於傳統政府體制是高度結構化和層級緊密連結的型態, 且組織因提供各種公共服務所需而散布在全國各個地方, 但社會問題與政策議題的發生通常不會依循著政府組織的功能分工型態出現, 往往需要仰賴以跨域為基礎的多層次治理機制才能有效解決問題, 因而限制了政府彈性回應 21 世紀資訊化時代所帶來之各項挑戰的能力。不過, 也正是因為網際網路和新媒體的優勢即在於不受地域空間的限制, ICTs 使政府組織間具備了及時且跨越組織疆界的溝通能力, 若能善加應用反而有助於政府進行必要的改革, 強化政府治理的效能 (Kettl, 2002; Milakovich, 2012; 陳敦源等人, 2007)。換言之, ICTs 在政治與公共行政領域的普遍應用, 促使政治體制已經失去對重要權力、資訊來源的壟斷力量和監控社會的能力, 讓公民

社會中各種聲音都得以浮現，同時也衝擊了官僚組織的層級節制和建立密集互動的社會網絡，改變了傳統的大眾溝通模式和公共組織角色 (Milakovich, 2012: 8)，無形中強化了各式各樣的課責、溝通和決策的模式，也讓原本可能保持沉默和不受重視的邊緣化個人和團體也有機會被聽到和看到，反映了社會更多元化的特性。

與此相關的議題是，由於資訊化時代需要更多的訊息公開、資訊交換、對話論述、決策支援，對課責的要求更多，以清楚確認誰應該為分享和參與的計畫和提案負責；也由於 ICTs 的創新，創造出許多新的、可替代的課責機制，打破層級節制的藩籬，讓政府可以直接與人民溝通，更能夠滿足公民的需求和提高公民的參與 (Milakovich, 2012; Schillemans, Twist, & Vanhommerig, 2013)。如 Schillemans 等人 (2013: 408) 具體提出三種因 ICTs 而出現的課責模式，其中便隱含了應用 ICTs 提供不同層次之公民參與機制：

1. 互動課責 (interactive accountability)：是指政府部門將統計數據電腦化，按日、星期、月份或年度進行階層式彙整，甚至與地理資訊系統 (GIS) 相互結合，例如紐約市警察局的績效統計 (PerformanceStat) 或英國首相 Blair 在 2001 年設置 PM-Delivery Unit 即是一例。在資訊來源多樣化之下，公民可以依其關注的面向，結合不同的資料來源選取其所需要的資訊，勾稽和交叉比對是否有相互衝突之處；或是公共組織的管理者和其委託人可以透過密集的線上公聽會等方式進行互動對話，共同找出問題和決定目標區域，讓公共服務更為及時和有效。
2. 動態課責 (dynamic accountability)：是以開放政府資料系統為基礎，如針對某項政策設立專屬網站，有關政府績效的資訊可以及時更新，讓公民和利害關係人可以利用這些資料向政府問責，並隨時確保公共服務的傳送和政府的行動是在常軌上，如美國 Obama 政府在 2009 年設立 Recovery.gov 網站，隨時公告政策相關的訊息和進度，以及經費使用流向等；或是英國 Greater Manchester 警察局利用 Twitter Day，隨時和公民溝通，將政府所處理的事情告知公民，讓關心的民眾可以隨時追蹤最新訊息。
3. 公民提案課責 (citizen-initiated accountability)：進一步提高公民的主體性，公民利用自己的觀察或資料要求政府當局採取行動或為他們的政策負責，公民不僅要求政府負責，自己也在處理社會問題上扮演主要角色，例如 Wikinomeics、Kafka Brigade 設置，問題、建議或解決方案都是由公民所提出。事實上，美國 Obama 總統除了將政府的文件和資料透過網路公開外，也積極運用網絡上的互動功能，如設立健保改革的互動式網站，提供有關健保改革的論壇、政府官員所張貼的部落格文章、及讓民眾可以分享有關健保的故事與理念的評論空間等，總統也親

自參與網路上的互動式城鎮市民大會 (town hall)，回答民眾所提出的問題；另一方面，為了鼓勵民眾透過網絡提出開放政府的創新提案，也設置一個「開放政府提案」(Open Government Initiative) 的專屬網站和部落格，公開政府在透明方面的新措施和公共參與上的努力，激發公民投入並提出更多與透明相關的建議 (Coglianese, 2009: 535)。

檢視相關文獻可知，美國 Obama 總統非常重視透過網際網路與公民溝通，可以說是同時應用此三種結合新興科技和公民參與導向意涵的策略，推動透明治理和公民參與的理念，進而達到公共課責的效果。有論者指出，這些新興的課責機制削弱了政府採取傳統課責機制¹自證其政策績效的權威，包括網路和社會媒體的技術發展，讓政府能夠直接和公民溝通，繞過新聞媒體這個傳統的過濾器，也讓公民參與導向的課責模式變成可能，補充傳統課責機制的缺陷 (Schillemans, Twist, & Vanhommerig, 2013: 416-424)。

綜言之，在傳統的課責模式下，課責的焦點是放在財務資料和支出的合法性之上，公民僅能扮演選民的角色，以投票來表達是否支持其所選出的代表；但在新興的課責模式下，則是將課責焦點放在政策的品質和效能上，財務和公平的責任則是扮演次要角色。此外，公民的角色也有所轉變，可以扮演顧客或消費者，直接向負責特定服務的公共組織表達意見，公民和利害關係人也可以和政府部門「合產」(coproduce) 某項服務。在資訊化時代，此一新興的治理與課責觀點，對於考選機關如何結合 ICTs 設計具有公共課責意涵之公民參與政策制定機制，實具有相當之參考意涵。

肆、公民參與考選政策制定的數位治理機制芻議

一如前言，在電子化政府時代，政府已經透過網路提供不少的公共服務，包括訊息公告和資訊公開、線上申請和查詢進度、繳稅和交易等，但從電子化政府到數位治理，政府需要蒐集和公開更多的資訊、確保個人隱私和網站安全、公共決策必須運用 ICTs 提供更多元的公共參與管道，納入更多元的社會意見。儘管數位治理仍有不少障礙和風險有待克服與管理，舉其犖犖大者包括：(1) 為確保公民可以很

1. 傳統課責機制的安排是每一個民主政府固有的一部分，主要是將焦點放在公共預算的支出上，因此，提供政府行動的會計稽核不僅是政府的責任，也是公眾應知的權利，此一課責機制的內容包括：財務、公平和績效；通常是定期提供財務報告資訊（例如一年）；傳統的課責模式是垂直取向的安排，以法律為基礎（尤其是憲法），沿襲層級控制模式，下一層級的組織必須定期向上一層級的治理機構報告，基於資料整合與處理時效的考量，往往只能提供標準化的資訊 (Schillemans, Twist, & Vanhommerig, 2013)。

便利地近用政府的資訊，政府必須積極進行「基礎資訊通信建設」，並將政府資訊透過各種平臺公諸於民；(2) 為確保每一位公民都有平等的近用機會，政府必須降低資訊取得的成本，消弭「數位落差」的問題；(3) 新媒體技術的發展從單向的傳播進入雙向的溝通的模式，政府在政策制定與執行過程不能「只說不聽」，亦即必須運用 ICTs 建置網路討論平臺，以提供公民參與的機會。

不過，推動數位治理對各層級的政府都可帶來一些效益 (Milakovich, 2012: 23)：(1) 便於民眾利用電腦、手機、個人數位助理等方式，透過網路直接取得廣泛的公共服務；(2) 讓精通使用新科技和對線上服務滿意的知情公民，更有可能參與政府的其他活動；(3) 跨機關之間的整合運作，有助於提高效率和生產力；(4) 相較於傳統的面對面 (臨櫃) 服務，可以節省更多的資源和人力；(5) 減少組織處理業務的層級數；(6) 透過執行快速交易、改善課責及縮短作業流程，可以提升效能、信任和服務品質。

檢視國內相關文獻可知，雖然探討考選機關應用 ICTs 的文章並不少見，但主要是聚焦於：(1) 機關內部的資訊管理，包括電子化作業管理和資訊安全機制的設計等 (朱惠中、何全德，2009；倪惠真，2013；陳建華，2011；蔡蕙仲，2012)；(2) 國家考試的線上作業，如採取電腦化測試和電腦閱卷等 (李幸秋、季延平，2009；郭伯臣、王暄博，2012；黃一峯，2009)。不過，這些議題大多與數位化管理 (e-management) 有關，以改善政府服務的效率和效能、或創新政府的服務為主，但從數位化民主 (e-democracy) 觀點探討強化公民參與考選政策制定的文章仍屬鳳毛麟爪，因此，筆者不揣個人對考選政策認識之淺陋，提出幾點考選政策制定過程中應用 ICTs 推動公民參與之作法，以此拋磚引玉，期待未來研究能有更細緻與深入之討論與規劃。

一、盤點與應試者權益密切相關的政策興革議題

黃錦堂和李震洲 (2014) 指出，考選機關近幾年致力於規劃和推動考選制度的改革，這些改革措施中有些政策變革對應考人的權益影響甚大，也有諸多實施細節和配套措施有待釐清和凝聚共識，例如：(1) 公務人員考試普通科目建立分階段考試；(2) 司法官考試改採兩階段進行；(3) 配合募兵制適度放寬軍轉文限制範圍；(4) 大地工程技師應考資格納入實務工作經驗；(5) 研議試辦公布申論試題參考答案及審閱制度；(6) 規劃建立國家考試園區；(7) 加強運用外部人力資源協助推動考選業務。換言之，由於政府部門的分工極為精細，需要進用各種專業背景人才，且不同專業領域的訓練過程和能力需求有極大的差異，其評估方式也非常多樣化，且隨著時空環

境的改變，現行的考選方式可能已經不合時宜，因此，考選機關在規劃和推動涉及人民權益的考選政策變革，或是在選擇和設計適當的考選機制時，若能提供利害關係人參與討論的機會，可以聽取社會上的多元意見，有助於凝聚社會共識和提高人民對考選政策公平性的認知。

二、公開有助於利害關係人理解政策議題的資訊

資訊透明是公民參與的基礎條件，實質和有意義的公民參與，公民必須能夠取得相關議題的背景簡介、檔案文件、專業評估及政策方案等資訊，才能夠瞭解該議題對他們的權益有何影響及影響程度，進而提出個人的意見與主張。而政府部門將這些資訊公開時，基於法律和政策的考量，必須在實踐公開透明和保護個人隱私之間得一個平衡點，尤其是透過網路或社群媒體公開時，難以掌握誰在取得這些資訊及為了什麼目的、資訊如何被加工使用和傳播，公開前必須有更為嚴謹的去識別化處理程序。此外，一旦考選機關決定公開這些資訊時，便必須確認資料的正確性與時效性、個人隱私保護、網站安全政策等，才會有更多人願意參與溝通、對話，甚至是線上投票，因為任何對官方資訊的質疑，都可能削弱公眾對政府網站的信任和限制公民對資訊使用的意願 (Milakovich, 2012: 21)。

三、建構公民參與討論或提案的平臺

除了傳統的資訊公開和公民參與的途徑外，考選機關也在官方網站上設計「資料開放專區」和「意見看板」等平臺，讓民眾可以線上取得資訊和表達意見，不過，比較偏向個別、單向、靜態的資訊傳遞，並未真正有建構出雙向互動的政策參與平臺，因此，因應新興的課責機制，考選機關未來可考慮運用 ICTs 建構更為動態的網路公民討論論壇或開放提案網路平臺。近年來，中央和地方政府已有一些實施經驗可供學習，如行政院在 2015 年 2 月建置「公共政策網路參與平臺」，提供一個政府與民間互動溝通的討論平臺，讓行政機關的政策計畫朝向公開透明、公民參與及強化溝通之目標邁進，政府施政更為周延，政府與民間的社會氛圍趨向信任之夥伴關係²；臺北市政府在柯文哲擔任市長後，積極推動「開放政府、全民參與」的施政理念，如建立一套由公民提案參與式預算制度，強化預算透明度及對政府施政之監督，讓公民成為政府的一部分，共同參與市政的推動³。此類網路公民參與平臺的建置，可以開放由公民對政策議題提出想法、發起討論及參與連署，讓公民與

2. <https://join.gov.tw/openup/> (2016/06/10 查詢)

3. <http://pb.taipei/> (2016/06/10 查詢)

政府可以接觸到更多不同的意見和觀點，達到政策溝通、公共審議、研議辦理的效果，政策規劃過程中得以充分蒐集各方意見，避免陷入閉門造車和不食烟火的政策盲思。

四、公開討論過程和回應公民意見

線上公民參與討論或提案的平臺有如網路智庫，政府部門可於網路上公開正在推動或研議中的政策，並憑藉著網路論壇的交流功能，讓利害關係人互動討論，再由主管機關予以參酌和修正政策內容，對未被採納的意見妥善回應，完全符合數位治理所強調之資訊透明與公民參與的功能（陳敦源等人，2007：72）。換言之，考選機關在網路公民參與平臺上應事先說明議題討論或提案處理原則，讓參與者可以事先瞭解議題或提案的處理程序，考選機關亦應善盡網站管理人之責任，避免討論平臺上出現非理性或攻擊性的言論，此種網路意見霸凌的行為可能導致一言堂的結果，反而喪失呈現社會多元聲音的機會。更重要的是，在議題討論結束或公民完成提案後，主管機關應詳細說明哪些意見已被納入政策制定內容、哪些意見未被採納及其理由，具體回應公民的期待，才能促使公民願意持續參與，建立對政府開放公民參與政策過程的信心。

五、慎用網路公民投票作為解決政策爭議途徑

近年來，網路公民投票（如 i-voting）有蔚為風潮之勢，被視為是數位化民主的機制，也有國家在正式選舉中採取網路投票方式，雖然網路投票雖然在電子技術方面已不是問題，也可以克服身分認證的障礙，但是，在政策議題上運用網路公民投票時，主政者必須先釐清真正目的為何，若只是為了擴大公民參與或進行政策行銷，則任何形式的網路公民投票都可能有效果，但若是當作解決政策爭議之途徑，主其事者至少必須思考以下幾個關鍵問題：

1. 誰可以參與投票？不同於選舉有明確的戶籍地可作為投票資格認定標準，但以考選政策為例，在利害關係人多元的情況下，雖然網路公民投票克服了地理距離的障礙，但應該開放哪些利害關係人有投票的資格，反而不易決定，且這些參與投票者是自主投票或動員投票，亦不得而知；
2. 支持票數是否有門檻條件？網路公民投票讓參與者有更為便利的投票方式，提高他們參與投票的動機，但網路是一個虛擬的世界，在符合資格的投票公民人數可能並不明確的情況下，投票結果是否應該有最低門檻的限制？合理的標準為何？這都會影響投票結果的正當性；

3. 投票結果的效力為何？一旦投票結果出爐後，主政機關是必須直接採納成為政策方向，抑或僅作為決策之參考；此外，網路公民投票結果是否必須再經過民意機關的認可？如果和民意機關的多數意見不一致時，主政機關又該如何處理？

綜言之，在資訊化時代，數位化民主的最大特色之一即是充分運用 ICTs 傳遞公共服務、促成政府資訊透明、調整組織運作型態、建立公民參與機制，使政府的政策更具有即時性、透明性、回應性、參與性及課責性等民主特質。數位時代對考選機關的政策制定模式帶來挑戰，也帶來機會，如何克服挑戰，化危機為轉機，端視主其事者能否因勢利導，善用 ICTs 落實公民參與的民主治理原則。

伍、結論

專業化是官僚體系的核心價值，可以確保公共服務的品質，然而，吾人對公共治理績效的衡量不宜只是集中在政策內在目標的達成程度，還必須納入普世價值的實踐，例如公開透明、公平正義、公共參與、公共課責等，這些都是民主治理中非任務導向的價值 (non-mission based values)，其具體實踐可以有效滿足人民的需求、提高人民的滿意度和信任度，而 ICTs 的發展與應用催生了新型態的服務傳遞和政策制定的模式，因此，政府在施政過程中，為了達到良善治理之目標，應該結合 ICTs 的應用，提供公民取得政府資訊的多元管道、得以和民意代表與政府官員密切互動的機會、公民對公共事務表達意見和參與政策制定的平臺。

考選制度是政府人力資源管理的第一個環節，雖然人民目前對考選機關的信任度是存在的，然而，在資訊化時代，考選機關除了善用 ICTs 改革考試方法與資料管理外，考選政策的制定與執行也應落實民主治理的原則，尋思如何利用 ICTs 擴大和深化公民參與的機制，讓政策的正當性更為堅實及滿足利害關係人知的權利，提升考選制度的公正性和維繫人民對考選機關的信任度。尤其 ICTs 的普遍使用程度以年輕世代的比例為最高，大多數年輕人傾向使用網路和新媒介和政府接觸，且在可預見的未來，此一比例將是有增無減，而年輕世代也是國家未來公務人員的來源，考選政策的制定應思考如何善用數位治理策略和他們保持良善的溝通、瞭解他們的想法，激發他們參與公共事務的興趣，才能爭取他們對考選機關與政策的信任。

參考資料

- 仇桂美，2011，「全球化發展趨勢下國家考試因應對策」，《國家菁英》，第25期，頁33-52。
- 朱惠中、何全德，2009，「試論資訊安全管理於我國考選資訊系統之應用」，《國家菁英》，第18期，頁85-106。
- 呂育誠，2013，「公務人員考試科目變革之研究」，《國家菁英》，第33期，頁27-45。
- 李幸秋、季延平，2009，「國家考試線上閱卷實施的影響因素之研究」，《國家菁英》，第26期，頁61-84。
- 林雅鋒，2011，「國家考試與人權保障之相關議題」，《國家菁英》，第26期，頁1-6。
- 施能傑，2003，「公務人員考選制度的評估」，《臺灣政治學刊》，第七期，頁157-207。
- 許立一，2008，「實質公民參與：臺灣政治後現代性危機的解決途徑？」，《人文社會學報》，第四期，頁133-158。
- 倪惠真，2013，「談 ISO 27001 管理實務—以試務整合通過三年重審換證為例」，《考選論壇季刊》，第3卷第4期，頁65-74。
- 陳敦源、黃東益、蕭乃沂、羅晉，「數位治理的實踐—『國家政策網路智庫』初評與前瞻」，《研考雙月刊》，第31卷第3期，頁71-80。
- 陳建華，2011，「國家考試資訊安全管理機制」，《政府機關資訊通報》，第280。
- 郭伯臣、王暄博，2012，「國家考試電腦化測驗的精進與轉型」，《國家菁英》，第29期，頁67-85。
- 黃一峯，2009，「國家考試考選方法電子化之策略：以『籃中演練』為例」，《國家菁英》，第19期，頁85-97。
- 黃錦堂、李震洲，2014，「國家考試與永續發展—從考選機關幾個重要的政策改革方向說起」，《國家菁英》，第38期，頁1-25。
- 蔡良文，2007，考銓人事法制專題研究，一版，台北市：五南圖書。
- 蔡蕙仲，2012，「考選部『國家考試試務整合性管理系統』簡介」，《政府機關資訊通報》，第295期。
- 謝宗學，2003，「網際民主與審議民主之實踐：資訊化社會的桃花源村？」，《資訊社會研究》，第4期，頁87-139。
- 陳恒鈞，2002，治理互賴與政策執行，初版，台北市：商鼎文化。

- 孫本初、鍾京佑，2005，「治理理論之初探：政府、市場與社會治理結構」，《公共行政學報》，第16期，頁107-135。
- 孫同文，2003，從威權政政府到民主治理——臺灣公共行政理論與實務之變遷，初版，台北市：元照。
- Coglianese, C. (2009). "The Transparency President? The Obama Administration and Open Government." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 22(4): 529–544.
- Gisselquist, R. M. (2013) "Evaluating governance indexes: Critical and Less Critical Questions." *WIDER Working Paper*, No. 2013/068, ISBN 978-929-230-645-8
- Hetherington, M. J. (2005). *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Kettl, D. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Milakovich, M. F. 2012. *Digital Governance: New Technologies for Improving Public Service and Participation*. New York: Routledge.
- Mitra, S. 2013. "Towards a Multidimensional Measure of Governance." *Social Indicators Research*, 112(2): 477-496.
- Nye, J. S. Jr., P. D. Zelokow, & D. C. King (Eds.). (1997). *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Schillemans, T., M. Van Twist, and I. Vanhomerig. (2013). "Innovations in Accountability: Learning Through Interactive, Dynamic, and Citizen-Initiated Forms of Accountability." *Public Performance & Management Review*, 36(3): 407–435.
- Woods, N. 2000. "The challenge of good governance for the IMF and the World Bank themselves." *World Development*, 28(5), 823–841.