

編號：(93)063.122

# 行政革新與政府再造之落實

(本報告之內容純係受委託人觀點，不應  
引申為行政院經濟建設委員會之意見)

行政院經濟建設委員會

民國 93 年 9 月

## 摘要

政府再造不僅是世界潮流，也是民意之所趨。我們從WEF與IMD的報告發現，政府效能已成為我國與世界一流國家接軌的一大障礙。因此，如何提升政府競爭力就成了政府施政的當務之急。目前西方政府再造是以市場導向及顧客導向為主，強調建立小而能、小而美的政府。但目前這股改造潮流也注意到政府角色從傳統公共行政與新公共管理朝向新治理模式的轉變。本文從西方政府再造的理論與實務經驗出發，繼而分析我國過去的行政革新，接著對目前政府改造其中之四項目標：彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構與興利創新的服務機制提出具體建言。最後，我們也要提醒政府，上述許多的改革方案與策略必須考慮相關配套措施，尤其應注意先進國家在施行這些策略與技術時面臨的問題。如何學習這些技術的優點及避免缺點是政府改造尤須注意之事。同時，政府再造也必須考慮本國國情與文化，切忌囫圇吞棗、全部移植，以免出現「橘越淮為枳」這種優點沒學到但缺點卻出現的窘境。

目前公共管理的潮流已從傳統公共行政與新公共管理轉變為第三者政府的公私夥伴關係。在新治理模式下政府的角色應該扮演合作解決問題機制下的平衡擺輪。政府的功能應該是啟動必要的夥伴及確保公共的價值能有效的在這個合作系統中被代表。因此，政府所扮演的角色應以網絡取代層級、協商勸服取代指揮控制、與塑能技巧取代管理技巧。而且在提升政府效能的同時，要能兼顧公平、正義、公共利益等價值，透過公民參與及對話，以增進公民共享價值之建立。

關鍵詞：行政革新、政府再造、新公共管理、新治理模式、國家競爭力、第三者政府

## Administrative Reform and the Enforcement of Reinventing Government

Current plans of reinventing government in Taiwan represent not only a global movement, but also meet the expectations of the public. The results of World Competitiveness Index from IMD and WEF showed that government effectiveness in Taiwan performs poorly. Therefore, enhancing the government efficiencies have become one of the priorities of government. Contemporary movement of reinventing government is based on the ideas of customer and market oriented in order to build a small but capable government. This article first introduces the trend of western theories and practice of reinventing government. Then we evaluate the past plans of administrative reform in Taiwan. Thirdly, we offer some suggestions to the goals of reinventing government: flexible and downsizing organizations, professional and performance-based personnel administration, decentralized and cooperative government framework, convenient and innovative service mechanisms. Finally, we like to remind the authorities, the plans of administrative reform have to be viewed as a package. Especially government should pay more attention to the weakness and merits of the techniques and methods in reinventing government. Meanwhile, the authorities should also consider the culture and custom of Taiwan while applying these techniques of administrative reform.

The trend of public management have transformed from old public administration and new public management to public-private partnership of new governance. Under the new governance, the role of government should play a balance wheel under the public-private collaboration, and activate the necessary stakeholders and ensure the public interest will be effective represented. The role of government should be transformed from hierarchy to network, from command and control to bargain and persuasion, and from management skills to enablement skills. Government should take care of the values such as equity, fairness, and public interest while enhancing the government effectiveness.

Key Words: reinventing government, administrative reform, new public management, new governance approach, third party government, world competitiveness index

# 行政革新與政府再造之落實

## 壹、研究動機與目的

任何政治制度的建立，政治理念的落實，均要透過行政組織及其人員之貫徹執行，才能實現。所以行政是政治的基礎，政治與行政是相互關聯，無法分離，而且政治理念與制度之施行，也必須建築在行政組織不斷改革與創新的基礎上，如此才能帶動國家整體性的發展與進步。

環顧當今世界各國之行政發展，無不重視行政革新的功效。同時為強化國家競爭力，以因應二十一世紀挑戰，許多國家政府莫不積極從事「政府再造」工程，並成為一股世界性的再造潮流。諸如：美國總統柯林頓於1993年推動之「新政府運動」和「國家績效評估委員會」。日本歷任首相也都將行政革新列為重要施政綱領。同樣地，加拿大政府樞密院更於1990年出版《公共服務2000》（Public Service 2000）作為政府改造的主要依據。英國柴契爾夫人於1979年上台之後，透過政府組織精簡（Downsizing），建立效率團隊（Efficiency Unit）及財務管理改革方案（Financial Management Initiative）等，首創責任管理的施政風格。梅傑繼承其管理文化，在1991年頒布「公民憲章計畫」（Citizen's Charters），藉此強化以顧客為導向的公共服務。新工黨布萊爾1997年上台後，提出「第三條路線」，強調建立合作包容型的新社會關係、確立團結各種政治力量的新政治中心、由政府管理型轉向治理型、及改革福利制度重新定位國家等四大改革方向，以期再造「新英國」等，均是推動行政革新與政府再造極佳的例証。這些國家行政革新之共同特徵，均是為了防止行政的僵化腐敗，精簡員額、節制開支、提振士氣、增加績效、及加強服務，並且將人民視為顧客與公民、發揮新公共服務的精神。

反觀我國在歷經多年努力後，終於得以於九十一年正式加入世界貿易組織（WTO）。我國目前正面臨一個全新的政經局勢與國際競爭模式。為了因應經濟自由化與國際化及提昇我國在全球產業分工體系的優勢地位，如何提昇國家競爭力，立足於激盪的新世紀，即成為政府首要的施政目標。因此，透過「政府再造」工程，重新對政府角色、功能及組織結構調整等，開展新的視野、思維和作法，實為當前首要課題。

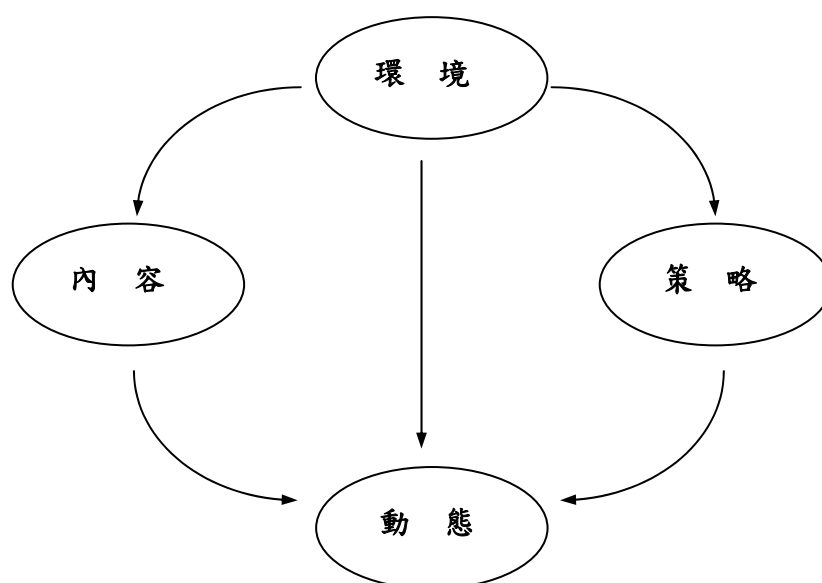
基於以上的論述，本研究試圖由理論建構之努力，配合歷年來革新實務之分析，檢視我國目前政府改造方案在執行階段，所應重視的主要面向，並依此面向所呈現的問題，提出適當的具體改進建議，同時為未來台灣政府改造型塑出理想的願景。具體言之，本研究之目的為：

- (一)掌握當今世界各國政府再造的共同趨勢與特色。
- (二)了解我國行政革新與政府再造之內容及問題。
- (三)釐清我國政府再造的方向及重要課題。
- (四)藉由政府再造理論與當前行政革新問題的辯證融合，描繪出二十一世紀台灣政府再造的理想藍圖，構築屬於台灣人民的「台灣夢」（Taiwanese Dream）。

## 貳、政府改造的理論模式

政策設計即是決策者有效認清其所處的決策系絡（decision context），並針對政策問題的本質，選擇適當的執行途徑，以有效地達成政策目標的動態過程。而學習理論（learning theory）則強調決策者在此動態過程，必須從環境中學習強化政策執行力的知識與技巧，以提高解決政策問題的能力。因此，在設計與學習觀點下，在革新方案付諸執行前，設計者必須先認清其所處的環境系絡，以及事先釐清政策問題的本質與意涵，並充分掌握可利用的政策工具及其基本假

定，透過政策因果關係的邏輯設計，方能正確有效地選擇政策工具，以達成其預期的政策目標。所以，從設計與學習觀點來檢視我國現階段革新方案的推動，首應建立的就是行政革新的政策架構，此一架構可以由四個獨特但彼此相關的部分所組成，即1.行政革新的環境（Environment）、2.行政革新方案的內容（content）、3.行政革新的策略途徑（strategy）、及4.行政革新的動態性（dynamics）等，其關係如下圖所示（zifcak,1994：138）：



圖一：行政革新的架構

一般說來，行政環境系絡的改變是促成革新的首要因素之一，這些改變會轉換成一些特殊的改革方案（reform proposals）。一旦這些方案被引介之後，行政組織內部的動態過程便會決定何種方案將是改革的重點，而這種動態過程被建構的方式則取決於改革方案的內容及對其所影響的策略。以下茲對這些要素做更進一步的說明：

#### 一、環境

所謂環境因素是指影響行政革新推動的政治、經濟、社會、文

化和科技條件。綜合學者的看法，行政革新發生的環境所在乃是由下列四個相互重疊的領域所組成的：即經濟、社會、政治、及行政。就經濟層面而言，一個國家的經濟不景氣，財政資源的困扼，常常是促動政府必須大力推動革新方案的動力，如何精減政府規模、提昇效率更是成為改革的重點；其次就社會領域而言，行政革新的價值或多或少反映出社會所保持的廣泛價值，而社會價值的改變也將呈現在新的行政形式和程序中，例如婦女地位的改變和少數民族的地位之尊重等社會價值的認知，促使對文官體制中有關弱勢團體晉用和婦女昇遷管道的重視，甚至提出改革的方案。再者，政治是把廣泛社會趨勢轉化成行政革新方案議程的主要力量，此種力量乃呈現在民意機關強大的實力上，尤其是反對政黨在議會上對執政黨的大肆抨擊，造成執政者為了將此責難轉移至其它地方而被迫不得不去引進一項行政改革，一方面透過改革方案的推動來對反對勢力的牽制，另一方面讓人民得以瞭解政府確實是有在做事，以穩定政治的合法性。最後，就行政領域而言，行政部門本身也會引介一些組織結構與行政程之上的變革，這種現象尤以在文官體系上層的新任領導者為了使其新官上任有所貢獻，可能會以行政改革做為其開頭工作的一環最為顯著。

## 二、內容

很明確地，一項改革方案（計畫）的本質與內容將是決定其被接受程度（acceptability）的最重要因素。改革的內容與標的制度的規範之間若能更緊密地配合，那麼改革便能更容易被結成一體，同樣地，改革的內容與廣泛社會的主流價值若能更緊密的配合，則改革愈易成功。對此，吾人可從二方面進一步說明行政改革方案的內容性：

### （一）行政改革的要素

任何一項改革方案的內容均必須有其改革的要素，此一改

革要素，即應有明確的政策目標與內容。對此項行政改革的政策目標之要素，雖然有許多人嘗試去處理，但是尤以Wilenski的研究最具吸力（wilenski, 1986：169）。他界定行政改革有下列三個獨特的目標：

1. 追求一個更公正的行政（the search for a more equitable administration）。一個公正的行政，對待其本身的員工和應徵者，以及對待依賴其所提供之服務的個別公民和國民而言，都是正義且公平的。
2. 是為了一個更民主的行政（a more democratic administration）。一個民主的行政乃是由那些民選的代表，如部長們做成政策與分配資源，而官僚體制則公開地與具有彈性地回應公共的影響力與監督。
3. 追求一個更有效率的行政（a more efficient administration）。一個有效率的行政能夠有效地和有創造力地符合當代政府的需求，並能儘可能地減少資源的浪費和誤用。

## (二)改革、制度與社會

當行政改革被引介之後，它將可能會根據在政府系統中出現的主流思想架構而被詮釋，以及透過其所伴隨而來的結構、系統與權力關係而被論釋。換言之，任何一項行政改革方案的推動，必須透過政策的對話，以使改革的內容更能符合社會各階層之所需，而整個改革的內容更是一種社會互動的結果。

## 三、策略

任何一項行政改革新方案均必須有其明確的策略途徑或政策工具來達成。而行政改革成功的程度取決於其所運用以達目標之策略手段。是以，愈去深度思考執行的策略，改革將更可能落實。

根據Linder和Peters的看法，對政策工具或策略途徑選擇會構成影響有幾種情因素包括系統情境，制度情境、組織情境，以及問題



情境等因素。據他們表示，一旦政策問題的定義決定，而政策工具策略途徑的選擇只不過是從工具庫中找出符合問題要求的政策工具罷了（Linder and Peter，1990：35-58）。因此，關於改革策略的選擇，就設計觀而言，最主要的關鍵在於設計情境（design context）的拿捏，而其中最為重要的考慮因素，即為對政策問題情境的釐清與定義。

#### 四、動態

行政改革的動態性可從下列一個不同但相連貫的層次來考量，第一層次是系統的層次（the systematic level），將行政部門視為一個系統來看待，其包括有些特徵也許可以增進其對改革的感受性，但其它特徵可能會阻礙其對改革的接受程度。第二個層次，則是屬於互動層次（interactional levels），一個改革的成敗與否主要是取決於行政領域中相互競爭的行動者的行動者之間抗衡的結果。以下茲進一步申述之：

##### （一）系統層次

近年來，私部門的管理文獻上展現出一股熱潮去界定一個企業組織且有那些特徵可以促進創新，使得它更具有競爭的優勢。在這方面，R.M. Kanter所做的研究分析是值得注意的著作之一。他提出二個組織結構的概念：1.整合式的組織結構（integrative organizational structures）與2.段節式的組織結構（segmental organizational structure）（Kanter, 1983：27）。整合式的組織結構，是指將問題當作整體來看待，並且鼓勵在各個組織界限之間資訊與觀念的交換，儘量減少垂直的與層級節制式的分部化趨勢，在組織的決策制定時能多方考慮多元的觀點，因此較能積極整合地進行創新。相反地，段節式的組織結構，則是把問題和活動給予區隔化，而且各層次與各功能分化得極細緻，資訊是當成擁有而非共享、決策是在專業主義與專

業知識的基礎上做成的。段節式的組織結構有損變革的需要，因為它並不鼓勵組織成員去預見問題，即使他們都已發現問題，也無法促使他們能彼此溝通資訊。相對而言，整合式的組織構，能培養共同一致的願景，增進洞察力，進而替行動創造有利的先機。

## (二) 互動層次

就互動層次而言，任何一項行政改革推動通常可從三個面向來說明其互動關係：政治面向（The political dimension）、行政面向（The administrative dimension）及技術面向（The technical dimension）（Zifcak, 1994：147~152）。

第一、就政治面向而言，建構行政革新的架構在政治面向上，需要瞭解方案規劃過程中政治人物和行政人員之間的互動關係，蓋政治人物的任務在於架構整個改革方案，而行政人員的任務則在於執行這種方案，在實際上政治人物和行政人員對政府的行政事務各有其不同且相互競值（competing）的觀點，使得在革新方案的設定上產生歧異或衝突，因此整個行政革新架構的建構上，首應考量政治人物與行政人員的互動關係。

第二、是行政的面向，由於現代政府行政隨著社會的變遷，在政府功能、組織與專業化方面皆已產生重大變化，形成政府各部門為因應環境所帶來的變化，而需型塑各部門之間的分工合作、去除各單位的本位主義。換言之，建構行政革新的理論架構在行政面向上，應考量政治功能、組織及專業知識等方面已形成一種相互依存的關，千鈞一髮則動全身。

第三、就技術面向而言，行政組織的創新或革新仍有賴於適當的技術、方法和技巧的引用。而這些技術、方法的引介勢必對組織運作產生重大影響，可能帶給組織有利或不利的因素，甚至導致組織成員對這些技術方法產生恐懼感或互動抵

制，因此在建構行政革新的理論架構時，應考量當新的技術方法引入組織，與組織發生互動關係時，如何讓技術能為組織帶來助力，實應促使新的技術與組織文化能相融合。

由此可知，建構行政革新的理論架構，在革新方案的動態性上應考慮行政系統與環境之間的動態關係，及行政機關內部方案規劃者（政治人物）與執行者（行政人員）之間的認知是否一致性、行政部門內各單位之間分工合作、相互協調的關係，以及組織如何有效進行技術的移轉等問題。而任何一項改革提案的命運通常可從以上三個面向來考量：政治面向、行政面向及技術面向。政治面向含蓋了政治人物與行政人員之間的互動；行政面向含蓋了行政部門中各個不同部分之間的互動；技術面向則指涉了行政人員與其所使用的技術與資源之間的關係。

## 參、當代西方政府改革

二十世紀最後的二十餘年，為迎接全球化、資訊化、國際競爭加劇的挑戰以及擺脫財政困境和提高政府效率，西方各國相繼掀起了政府改革的熱潮。其基本取向是以採用企業管理理論、方法及技術，引入市場競爭機制，強調顧客導向以及提高服務品質為特徵的“管理主義”(managerialism)或“新公共管理”(new public management, NPM)，它往往被人們描述為一場追求“三E”(economy, efficiency, effectiveness, 即經濟、效率和效能)目標的管理改革運動。這場改革使支配了二十世紀大部分時光的傳統的公共行政模式向“管理主義”或“新公共管理”模式轉變，即形成政府治理的新模式。

### 一、當代西方政府改革的背景原因

當代西方新公共管理或管理主義改革起源於英國、美國、澳大利亞和紐西蘭，並逐步擴展到其他西方國家乃至全世界。正如著名公共管理學者胡德(C. Hood)所說，新公共管理並不是由英國單獨

發展起來的，而是二十世紀七十年代中期以後公共管理領域中出現的一種顯著的國際性趨勢。可以說，政府改革浪潮席捲了西方乃至全世界。而代表這一股潮流、全面推動行政改革的既有君主立憲制國家，也有民主共和制國家；既有單一制國家，也有聯邦制國家；在政府制度上，既有內閣制政府，也有總統制政府；在市場體制上，既有自由型市場經濟，也有政府導向型經濟；高舉改革旗幟的，既有右翼政黨，也有左翼政黨（Hood, 1995）。

西方各國政府改革運動以及新公共管理實踐模式的興起有其深刻的背景和原因。首先，經濟和政治因素在改革議程上起了決定性的作用。二十世紀七十年代石油危機之後的經濟衰退，導致西方各國出現了高額的財政赤字，福利國家不堪重負，並面臨一系列新的社會與政治問題，這是引發政府改革的直接原因。按照奧斯本和蓋伯樂在《新政府運動》一書中的說法，解決財政赤字問題從原則上來說有三種辦法：一是限制開支和公共任務的終結；二是增加歲入尤其是稅收；三是用較少的開支來實現公共使命，即“少花錢多辦事”。只有第三條途徑才是現實上可供選擇的出路，新公共管理改革所選擇的正是這條道路。

其次，經濟全球化的出現亦是當代西方政府改革的一個推動力。全球化趨勢加強了各西方國家對本國經濟競爭力的高度重視；政府能力是一個綜合國力和競爭力的一種主導性因素，政府如何引導和調控國民經濟運行，參與國際經濟競爭，促進經濟發展，自然成為人們關注的焦點。經濟全球化對政府的公共管理提出了更高的要求。同樣OECD也把政府改革當做其成員國在國際市場上進行有效競爭的一個重要途徑，認為順應經濟的全球化和保持國際競爭力的內在需要，為公共部門改革提供了新的強大動力；處理國際問題不再是傳統的涉外部門的專業職責，所有政府部門以及地方政府都必須具有監測、理解和處理國際問題的能力；經濟資源的稀少和為

避免不穩定而保持經濟競爭力，是推動現有公共部門改革的重要因素。

再者，新技術革命尤其是資訊革命是當代西方政府改革的一種催化劑。資訊技術的快速發展為建立起靈活、高效、透明的政府創造了可能性。資訊時代的來臨以及“數字化生活”方式要求政府對迅速變化的經濟作出反應，這打破了長期以來政府對公共資訊的壟斷。新資訊科技以及接觸政府資訊的便利使公民和社會團體更容易參與公共管理活動，這要求對政府組織及其運作過程作出變革與調整。

最後，傳統的官僚體制（科層制）的失敗和企業管理模式的催化影響是當代西方政府改革運動興起的另一個動因。

## 二、當代西方政府改革的主要內容及措施

作為一種正在成長並且日益取代舊的公共行政模式的公共部門管理的新模式，新公共管理有不同的名稱，如公共管理主義（或管理主義）、企業型政府、後官僚體制模式、市場導向的公共行政等。

休斯（O. Hughes）認為，二十世紀八十年代中期以來，西方發達國家公共部門的管理方式已發生了變化，以官僚制為基礎的傳統行政管理模式正在轉變為一種以市場為基礎的新公共管理模式。儘管這種模式有各種各樣的名稱，但它們都表示同一種現象，即傳統的官僚制已被一種以市場為基礎的模式所取代。現在，改革公共管理、削減預算、公共事業的民營化成了普遍的現象；官僚制組織已不再是政府提供商品和服務方式，許多國家採用了私人部門首創的靈活的管理系統，政府可以通過補貼、管制和簽約的形式進行間接運作，而不一定是直接的提供者。

休斯認為，西方公共部門管理改革是全球化、技術革新、私有部門變革的催化以及對政府能力的要求等方面挑戰的結果。在這種二十世紀最大規模的公共管理改革中，存在著兩種密切關聯的趨

勢：一是公共部門向市場化發展；二是不斷地脫離官僚體制（不再把官僚制作為公共部門組織原則）的趨勢（林鍾沂、林文斌，1999）。

OECD在1991年度的《公共管理發展報告》一書中指出，OECD國家的管理主義改革強調“在各個（政府）層級之間、在監督機構與執行機構之間、在公共的與私人的各生產單位之間引入一種更加契約化、更多的參與和更大的選擇自由的關係”。大多數國家已不再通過法規和層級權威來管制行政行為，而是透過兩個主要途徑來提高生產力和增強提供公共財貨和服務的能力：1.提高公共組織的生產績效，目的是加強對員工個人的激勵因素，測量組織績效，提高人力資源管理水平，並改善與顧客的關係。具體措施有：讓員工參與決策與管理過程，在推行嚴格的績效目標的同時放鬆管理控制幅度；運用資訊科技；改善顧客回饋管道並強調服務品質；將供給與需求決策相結合（如採用使用者付費方式）。2.充分利用私人部門建立一個可靠的、有效的、競爭性的和公開的採購體制，將原來由公共部門提供產品和服務的生產承包出去，透過契約形式購進中間形態的產品和服務，並終止供應的壟斷現象和其他保護形式。這一途徑能夠較有效地縮小政府規模。

美國學者英格拉罕（P. Ingraham）把當代西方政府改革的內容概括為四個方面：1.預算和財政改革；2.結構改革；3.程序或技術層面的改革；4.相互關係方面的改革。每一類改革都涉及公共組織的內部運轉及其與外界的關係；每一類改革都試圖從不同的角度解決公共管理和公務員的問題。

另一位美國學者彼得斯（G. Peters）則從組織結構、人事管理、政策制定和公共利益四個方面來討論當代西方行政改革的走向及內容。公共行政學者將當代西方行政改革的基本內容歸納為三方面：第一，社會、市場管理與政府職能的優化（包括非國有化，自由化，精簡管理等）；第二，社會力量的利用和公共服務社會化（包括政

府業務委外，公私合夥，打破政府壟斷，建立政府部門與私營企業的夥伴關係，公共服務社會化）；第三，政府部門內部的管理體制改革（包括建立完善資訊系統，分權與權力下授，部門內部的組織結構改革，公共人事制度改革，提高服務品質以及改善公共機構形象，公共行政傳統規範與企業管理方法的融合等內容）（孫本初審訂，2001）。

概括地說，當代西方政府改革的主要內容及措施如下：

### （一）政府職能的優化

當代西方先進市場經濟國家政府改革的重點之一是重新界定政府職能。在新公共管理主義的視野中，政府從大量社會事務中解脫出來，將這些職能移轉或歸還給社會，由社會經濟組織或第三部門承擔，政府則制定法律和規章制度、監督及執行法律和法規。當代西方各國政府優化政府職能、減少政府干預的基本途徑是透過採取民營化、解除管制以及精簡管理等途徑將政府興辦和管理的大部分公共服務交給市場和社會，盡可能地將公共部門承擔的社會服務委外和承包出去。經過職能調整，西方先進國家政府的經濟社會管理職能侷限於：1.建立全面系統的經濟立法體系，把社會經濟活動納入法制軌道；2.通過計劃、財政、金融干預等手段，加強對經濟的宏觀調控；3.提供公共財貨以及公共服務。

### （二）公共服務的市場化、社會化

在當代西方國家的行政改革中存在著這樣一種趨勢，即政府充分利用市場和社會的力量，推行公共服務市場化和社會化。具體來說，公共服務市場化、社會化在實踐中主要採取以下形式：1.政府業務委託外包：即利用簽約外包的方式把政府的一些工作任務推向市場，基本運作方式是政府將需要或適出租的公共項目向私營企業以及社會中介組織公開招標，競爭

的獲勝者與政府主管部門簽訂契約，前者完成任務並達到契約規定的標準，後者支付契約約定的報酬。簽約外包使某些具體公共服務的供給過程按照市場邏輯運作，其實質在於政府透過契約的形式在公共領域引入市場機制，透過投標者的競爭和制約行為完成公共服務提供的「準市場化」。2.公私合夥，打破政府壟斷，建立政府部門與私營部企業的夥伴關係：為了彌補政府能力和財力的不足，西方各國政府在改革的過程中，採取利用民營企業補充公共部門的方式，打破政府對一切公共服務壟斷的傳統，建立起公共部門與民營企業的夥伴關係，實現二者的良性互動。3.公共服務社會化：即政府授權社區並鼓勵各社區建立各種公共服務如老人院、收容院、殘疾人服務中心等，政府機構如社會保障部門、警察局出面組織鄰里互助、街道聯防等，以改進社會服務和控制犯罪活動。

### (三)分權

當代西方國家行政改革的目標之一在於分散政府管理職能，縮小政府行政範圍，因而必然要實行分權與權力移轉。分權既涉及中央與地方的關係，又涉及中央政府內部上下級的關係。中央政府部門內部上下級關係的改革更是當代西方國家行政改革的焦點。在西方政府的機構改革中，許多政府經濟部門被改為準政府機構或分離出去。其中最激進的要算是英國的「續階計劃」和紐西蘭的民營化改革，二者的共同之處是旨在把原部門內的中下層組織轉變為具有獨立性質的單位，實行經理負責制——經理被賦予了機構、編制、人事管理和財務等方面的極大自主權。這一改革實現了上下級由直接隸屬到契約關係的轉變，上級對下級的控制由著眼於工作過程到著眼於工作結果的轉變，體現了決策與執行分離和分權制度化的趨勢。實行合理分權，把提供公共服務讓中介機構、社會和非政府組織去承



擔有很大的好處，這些組織比集權的機構擁有更多的靈活性，它們對於情況和滿足公共需求能迅速地作出反應，而且效率更高、責任性更強、更具有創新精神。

#### (四) 導入現代化管理技術

當代政府內部公共管理體制改革的最顯著特徵是公共行政中的管理主義傾向，即引進現代化管理技術尤其是私營部門的管理技術來改造政府，實現政府管理的現代化，建立一個「市場化」、「企業型的政府」。其中被廣泛用於政府管理的企業管理方法有：策略管理、全面品質管理、成本管理、標竿管理等。同時，利用資訊技術，發展電子化政府。電子化政府不是一個單純的技術觀念，而是一種以資訊科技為基礎的政府治理新模式。西方各國的行政改革廣泛地應用了資訊科技尤其是網絡技術。

#### (五) 人力資源管理改革

在公共人事管理改革方面，西方先進國家採取的主要措施有：1. 鬆綁管制、增強靈活性。西方各國在人事錄用、報酬、職位分類、培訓等方面解除管制，增強靈活性，其措施包括消除繁雜的規則，減少繁文縟節以及辦事拖拉等。美國的做法是廢除過多的法律法規，歐洲大多數國家採用內部市場化的辦法來代替原先的層級控制。美國和歐洲大多數國家的做法不一樣，但都是要增強靈活性。2. 公共管理者的非永業化。文官終身受雇受到改革的猛烈衝擊，強制性裁員和日益增多的短期契約性人力運用侵犯了職位和永業性原則，以引入市場機制和企業管理技術以及強調顧客導向的管理主義改革，加強公共部門與私人部門管理者之間的交流。契約雇用制和臨時聘用已經成為公共部門以及政府機構用人的常見方式。公共機構職位保障制以及文官制度永業制的終結，已經在政府常任文官中引起震

動。3.績效評估以及靈活的報酬制度。西方公務員制度改革的另一個基本取向是注重結果而非過程控制，重視績效評估，並採取靈活的報酬與獎勵措施。美國的改革力求建立一個“結果導向”的新的公務員體制模式，在其他OECD國家，績效評估、報酬的靈活性和業績獎勵同樣成為最普遍的改革措施之一。

### 三、現今西方政府公共管理理念的最新發展

#### (一)新治理（new governance）途徑

自從第二次世界大戰以來，許多國家已經透過複雜的網路，例如非營利組織及民間企業，來執行政府的功能。學者Lester M. Salamon稱之為第三者政府（third-party government）<sup>1</sup>。換言之，第三者政府就是政府（第一者）選擇不直接傳遞服務給民眾（第二者）而透過其他組織（第三者）來傳遞服務。第三者政府之所以特別是因為它顯示出政府基本功能共享的機制，亦即政府與其他組織對公共權威及公共經費裁量權行使的共享（Starling, 2002: 23）。使用第三者政府來解決公共問題的途徑被稱為新治理（new governance）途徑。使用新治理而非政府的概念是因為其強調在可預見的未來，解決公共問題的方式是屬於協力的本質，亦即它依賴廣泛的第三者機關團體來解決公共的問題與追求公共的目的。新治理途徑是必要的，因為（1）現今的公共問題已經複雜到政府無法一手掌控、（2）公共政策的目的無法達成共識，及（3）除非給予檯面上的席次，否則政府持續缺乏權威來強加其意志於其他的重要行為者上。

---

<sup>1</sup> Third-party government 在國內有不同譯名；有學者稱之為三黨政府，亦有學者稱為第三部門政府。然而，這裡的 party 並非指政黨，而是關係人、團體之意。此外，第三部門（third sector）在英文來說指的是非營利組織。以上這兩種譯名都不合適，因此我們使用第三者政府來代表 third-party government。

表一：公共行動的政策工具—分類及特色

政策工具	生產／活動	管道	傳遞系統
直接政府	財貨或服務	直接提供	公共機關
社會管制	禁止	規則	公共機關／管制者
經濟管制	公平價格	進入與費率控制	管制委員會
簽約外包	財貨或服務	契約及現金支付	企業，非營利組織
補助	財貨或服務	補助獎金／現金支付	地方政府，非營利組織
直接貸款	現金	貸款	公共機關
貸款保證	現金	貸款	商業銀行
保險	保護	保險保單	公共機關
稅式支出	現金，誘因	租稅	租稅系統
費用，罰金	財政處罰	租稅	租稅系統
債務法	社會保護	侵占法	司法系統
國營企業	財貨或服務	直接提供／貸款	準公共機關
抵用券	財貨或服務	消費者補助	公共機關／消費者

資料來源：Salamon, Lester M. and Odus V. Elliott. 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*.

新治理途徑有五個主要概念（Salamon，2002：9-18）：

#### 1. 從機關與方案到政策工具

新治理途徑的重心在於轉換政策分析與公共行政的分析單位從公共機關或個別政策到追求特定公共目的的政策工具。新治理途徑強調以公共行動的工具或技術為焦點與傳統公共行政強調執行為焦點有所不同。後者認為公共行政的中心在於政府機關的直接運作與服務的傳遞。這種直接政府的服務傳遞在今日已不是主流，取而代之的是政府行動有不同（但有限）的政策工具可供選擇。這些不同的政策工具界定了在執行時有哪些行為者可以參與及他們所扮演的角色。由於不同行為者有不同的觀點、價值、技能與誘因，因此工具的選擇大大的影響了執行的過程與結果。所以，政策工具的選擇就不只是技術的決定，而是非常政治的決定。當決定了政策工具，亦即選擇了一組特定的參與者，而參與者的誘因

與價值則影響了政策的產出。尤其是工具的選擇有助於決定裁量權的行使範圍，而其造成的結果則有利於特定的利益團體。例如，相對來說，直接政府的裁量權在文官，而外包及B.O.T裁量權則交給了民間。職是之故，工具選擇往往是政治角力的結果，工具的選擇往往不是採取最有效率的工具，而是反映的政治實力妥協的結果。

## 2.從層級（hierarchy）到網絡（network）

目前最廣泛使用與擴張最快的政策工具是屬於間接政府的型式，透過公共機關與第三者互賴關係的建立。這種結果是政府獲得重要的盟邦但卻失去對政府政策完全控制的能力。越來越多複雜的交換系統出現在公共與私人機關之間。在這種情況之下，原本公共機關內部的運作機制：人事系統、預算程序、組織結構與組織動態等對政策的成敗影響已顯得越來越不重要。相對的，第三者政府：地方政府、非營利組織、私人企業等成為與政府機關共同分享政策運作的公共權威與責任。不僅新治理途徑認為焦點從公共機關轉移到網絡，而且新治理也有別於民營化與政府再造的途徑。民營化者主張用市場力量取代政府，而政府再造主張使用誘因來刺激公共機關競爭。但這兩種途徑都有其問題。民營化主張透過民營化減少政府的規模，並轉換責任給私人企業，以建立比目前政府政策更吸引人的私部門替代方案。而政府再造者主張透過強迫公部門與私部門競爭（或公部門互相競爭）的方式來改善政府績效，並要求公部門經理人為績效負責。新治理模式則強調從公部門的內部運作轉移到網絡行為者的互賴關係。這種轉移是基於兩個理論：當事人-代理人理論（principal-agent theory）及網絡理論（network theory）。尤其在政府政策委由第三者政府執行時，雖然當事人（政府）

可以控制資金，但基於資訊不對稱及道德危險的原因，往往是第三者政府（代理人）取得上風。解決這種當事人-代理人的問題最好是取得代理人如何執行的資訊，但這又牽涉到取得資訊成本的問題。所以當事人必須在控制代理人與取得資訊成本間取得平衡。如果政府政策常出現多重目標，則取得資訊的成本將更加昂貴，這也導致代理人（第三者政府）容易佔便宜（出現超額利潤）。

此外，網絡理論認為即使當代理人與當事人有共同目標時，政策目標也不易達成。網絡理論認為在民主國家其決策有其複雜性，因為權力分散在不同團體間。當透過間接工具來執行政策時，行為者之間的標準關係是互賴，結果是沒有任何單一行為者，包括國家，能強迫執行其意志。事實上，當事人與代理人很少會分享共同的目標，而這卻是民營化與政府再造途徑的假設。結果，確保所有行為者一致的行動就成為政府主要的行政挑戰。因此，政府再造所主張的從划槳（rowing）成為導航（steering）的角色則成為虛幻不實。

因此，新治理途徑認為政策工具顯著的影響結構網絡：政策工具定義了哪些是在特定政策型態下的行為者，及行為者將扮演的正式角色。例如，當決策者選擇貸款保證，他們選擇了政府與商業銀行的網絡；當決策者選擇對地方補助，他們選擇了中央政府與地方政府的網絡。

### 3.從公私對立到公私合夥

在傳統公共行政下，公私部門區別分明；公部門可以合法獨占的使用武力，而這也是在民主制度下透過回應人民意志的方式來達成的。許多傳統公共行政設計的前提就在確保行政官員可以反應人民的意願而不會圖利特定的團體。沒有公私部門清楚的區隔，對於使用公共資金及運用公共權威的

課責就成為不可能。另一方面，民營化也同樣的主張公私部門清楚的區別：它關心的焦點則在於保護私部門不受到國家的干擾。從這個觀點來看，國家的擴張不可避免的以犧牲私部門為代價。於是最好的方式來保護市場機制就是縮小政府部門而擴大私部門。然而，新治理途徑反對這種公私嚴格區別的想法，它認為現今應是協力（collaboration）取代競爭而成為公私關係的特色。公私合作不但不應視為違反行政的實務，新治理更將合作視為一種互補，而成為解決公共問題的重要特色。

#### 4.從指揮控制到協商勸服

傳統的公共管理，強調透過層級節制的指揮控制來執行公共政策，而這種指揮控制對民主課責的維護而言是十分重要的。民營化論者則貶抑傳統的行政管理，認為市場機制作為協調與達成公共目標而言是較優異的。但即使是如此，民營化論者還是認為即使採用了間接的政策工具，持續的公共管理還是需要的。這是因為如果沒有積極的政府參與，自利的市場機制是無法給予公共利益足夠的關切。事實上，研究民營化的學者也認為民營化的過程需要強烈的政治承諾與有效的公共管理。新治理途徑則認為傳統的指揮控制在現今已不適用，在一個網絡互賴的環境裡，不論在政策設計還是執行階段，協商與勸說應該取代指揮與控制。在不採取發布命令方式的前提下，公共經理人應該學習在不完美的控制下如何對不同行為者創造誘因以達成目標。協商的必要性在於很少政策能在制定時就十分清晰的將目標及細節一一澄清，如果政策是透過間接政府型態來執行，協商與勸說就成為達成共識目標的重要工具。

#### 5.從管理技巧到塑能（enablement）技巧

傳統公共行政及新公共管理都強調管理技巧；這管理技巧需要能在機關層級內部來控制大規模的人力。傳統公共行政強調像是POSDCORB—計畫、組織、人事、指揮、協調、報告及預算。而新公共管理則強調績效取代控制，但仍然需要內部機關的管理。新治理途徑強調從指揮控制到塑能的技巧，這是需要能使不同夥伴在網絡中水平的配合、使得多重利害關係人能為了相同目標而努力。塑能的技巧包括三種：

- (1) 啟動技巧：啟動網絡中行為者參與及解決公共問題。公共經理人應該扮演動員與啟動的角色，行銷新的機會與鼓勵潛在的行為者扮演他們的角色。
- (2) 指揮技巧：除了扮演動員與啟動的角色之外，公共經理人還要像指揮家一樣來維持網絡。指揮家不演奏所有樂器，但要誘導、溝通、說服樂團成員發出和諧美妙的樂章。
- (3) 調節技巧：新治理途徑需要透過獎懲的調節來誘使網絡中的行為者合作。

因此，在新治理模式下政府的角色應該是什麼？又有多重要？這個解答是政府應作為在合作解決問題機制下的平衡擺輪（balance wheel）的角色將更形重要。政府的功能應該是啟動必要的夥伴及確保公共的價值能有效的在這個合作系統中被代表。這意味著政府在政策行動設計之初，就應確保在這些間接工具的運作下能維護公共利益與傾聽民眾聲音。這也表示政府應主動的在協商過程中確保在政策執行時，不會有人因此劫持公共權威而做出圖利少部分或私人的目的。而這也強調除了效率與效能外，政府應確保其他諸如公平、公正、參與、及公共利益這些價值能被代表及考慮。這樣的概念如同Janet and Robert Denhardt（2003）所提出的新公共服務（new public service）一樣。新公共服務主張公共管理的角色不只是傳遞服務，更是促進社群、協助公民清楚表達其

共享利益、帶領適當夥伴到檯面及撮合他們達成協議，及作為代理公民的功能（Salamon, 2002: 608）。

新治理途徑下公務員面臨的是政策上更多的間接性。他們的政策績效是在既定政策工具下，受限在複雜網絡下協商交易的關係。為了有效執行這個角色，公共管理者不但要能遵守規則，更必須能在多重行為者的網絡下協商。為了達到這個目的，他們必須更清楚的了解特定政策工具的操作實務，及這些政策工具如何使用才能達到公共目的。因此，對於中央與地方的夥伴關係或政府與民間的夥伴關係，我們應有更深一層的認識。亦即，「地方能做中央就不做」或「民間能做政府就不做」不應解釋為放手讓地方或民間來承擔責任，而應解釋為政府官員要有更強的實務操作與協商溝通的能力來誘導與勸服地方與民間配合，如此政府才能勝任此一領航的任務。

## (二)新公共服務（New Public Service）

新公共服務認為在傳統公共行政下，政府的目的僅是有效率的傳遞服務，解決政府效率問題主要是透過改變組織結構及控制系統。雖然有些人要求多一點關注在民主價值上，但事實上層級和控制、缺乏公民介入及中立專業的觀念主導著傳統的公共行政。新公共管理最近主導著公共行政領域，其理念是基於要理解政府及其他行為者最好是透過自利的觀念。從這個角度來看，政府的角色是釋放市場的力量來促進個人選擇及達成效率。公民是被視為顧客而問題是透過操縱誘因來解決。公務員是被期望有企業家精神的風險接受者而能夠節省成本及達成目標。新公共服務認為公務員應該承認保障與啟發公民權對民主治理是非常重要的。新公共服務認為高度公民權是重要而且可以達成的，因為人類行為不只是



自利，而且也牽涉了價值、信仰和對他人的關心。公民被視為是政府的擁有者及有能力在一起追求較大的善。因此，公共利益應超越了個人自利的匯集。新公共服務透過廣泛的對話及公民的參與來尋求共享的價值與共同的利益。公共服務本身被視為是一種公民權的延伸，被服務大眾和達成公共目標所激發。從這個觀點來看，公僕的角色在於在承認多重和複雜層次的責任、倫理及課責的民主系統中，來帶領民眾到檯面及服務民眾（Denhardt，2003：169-170）。

表二：「新公共管理」與「新公共服務」之視野遞移

管理類別比較項目	傳統公共行政	新公共管理	新公共服務
初級理論與認識論基礎	政治理論、社會與政治互補論證等社會科學	經濟理論、奠基於實證社會科學之複雜對話	民主理論、包括實證、詮釋與批判學派、後現代之知識途徑
理性與人類行為	有限理性、行政人	技術與經濟理性、經濟人、自我利益決策者	策略理性、理性的多元測試
公共利益觀點	法律的政治界定與表達	個人利益聚集的代表	共享式價值的對談成果
公僕向誰負責	雇主與選民	顧客	公民
政府的角色	操槳	導航	服務、輔導
達成政策目標的機制	既有政府機關的行政計畫	創造機制與誘因結構以透過私人與非營利團體達成政策目標	建構公共、非營利與私人部門結盟以符合對需求的相互同意
課責的途徑	層級節制	市場驅力	多面向
行政裁量	行政官僚有限裁量	為了符合企業精神目標而廣泛裁量	有限且負責的裁量需求
假定性組織結構	在機構內與管制顧客之由上而下的官僚權威	分權式公共組織	內外領導共享的協力結構
公僕與行政官僚的假定性動機	薪資與福利、公務員保障	公共企業精神、政府精簡	公共服務、企求貢獻社會

資料來源：參考 Denhardt 與 Denhardt (2000,554) 彙製而成。

對於新公共服務而言，其有七項原則：

1. 服務公民，而非顧客：公共利益是有關於共享價值的對話而非個人自利的匯集。因此，公僕不僅要反應顧客的需求，更要聚焦在建立公民信任與合作的關係。
2. 追求公共利益：公僕必須要建立一種集體的、共享觀念的公共利益，其目標並不是發現由個人選擇驅動的快速解答，而是創造共享利益與共享責任。
3. 珍視公民權而非企業家精神：公共利益的提昇最好是經由公僕與公民共同承諾對社會做出貢獻，而不是由具有企業家精神的管理者扮演如同公共經費是他們自己的一樣。
4. 策略的思考，民主的行動：若要符合民眾需求的政策能夠有效及負責的達成，最好是透過集體的努力與合作的過程。
5. 承認課責不是件簡單的事：公僕的關注的焦點應超過市場，他們也應該關心法律及憲法、社區價值、政治規範、專業標準及公民利益。
6. 服務而非導航：對公僕越來越重要的一件事就是使用共享及價值為基礎的領導來幫助公民清晰表達及符合他們共享的價值，而非企圖控制或引導社會到新的方向。
7. 珍視公民，而非只有生產力：如果公共組織及網絡的操作是透過基於尊重所有人民的合作及分享的領導，則民眾參與的公共組織及網絡在長期來說較能成功。

新治理途徑與新公共服務代表著公共管理近年來對傳統公共行政與新公共管理（政府再造）學派的修正與反思，亦即在強調效率與效能的同時，政府應兼顧其他諸如公平、公正、參與、及公共利益這些基本的民主價值。這也如同國內學者吳瓊恩等（2001）所說：政府再造應先營造共同的願景或明確的未來政治路線，其次才是解決問題的技術應用。品管大師戴明博

士曾言：品質的關鍵在於組織文化與管理哲學，百分之八十五的品質問題是由於管理而非員工錯誤所引起。而這其中最大問題即是缺乏來自領導階層的永續願景或目標的長遠性（p.484）。此外，政府的功能到底是什麼及能夠是什麼？政府對政策結果該承擔何種責任的問題也是我們該思考的。索羅斯（George Soros）曾有以下評論：市場基本教義錯誤解釋市場的運作方式，讓市場扮演一個過度重要的角色，無意中對開放社會造成危險…作為一名市場參與者，我總是儘量提高利潤。但作為一名公民，我關注的是社會價值：和平、正義和自由等。我無法以市場參與者的身分發揮這些價值觀（轉引自吳瓊恩等，2001：488）。因此，由上可知如果過分依賴市場導向的政府再造，我們可能因此會喪失一些重要的社會價值如公平、正義、公共利益等。提昇政府競爭力與效能不但是國際潮流也是民意之所趨，重點是在從事政府再造的同時，我們如何能從先進國家的實施經驗中學習成功的經驗及避免重蹈其覆轍，尤其是能兼顧一些社會價值如公平、正義及公共利益，這就成為我們政府再造的挑戰。

## 肆、我國政府再造推動現況評析

我國對於行政業務的改革工作從未間斷，在推動政府再造之前，政府也曾進行多次的行政革新、推動組織精簡及員額控制。以下僅就我國推動政府再造情形，分階段加以說明介紹。

### 一、第一波行政改革

政府遷台後，一方面推行各項經濟建設，另一方面力求行政制度的革新。在面對國際冷戰氣氛及中共武力威脅，國家發展策略以國家公權力為基礎，威權政府相對於民間社會在各層面上均佔有絕對支配性地位，呈現出充滿國家主義（nationalism）色彩的政經體

制，而台灣地區確也經由此兼具主體性與整體性的政經結構運作，達成舉世矚目的經濟奇蹟。此時期威權政府亦曾推動多次行政革新內容，分別於一九五六、一九五八年成立的「黃季陸委員會」及「王雲五委員會」，針對政府行政缺失提出革新方案，但受限於威權領導的國家體制，改革動力均是由上而下的中央主導模式；其目的在於強化政府對民間社會的控制與動員能力，並在鞏固威權統治的前提之下，改革的幅度與成效自然相當有限。在此波之中的再造有五個特點：1.被動的回應性大過於主動的前瞻性；2.缺乏對政府再造理論的深刻思考；3.忽略社會互動民主參與的精神；4.政府再造的幅度普遍過於狹隘，自限於行政組織的環節，自困於行政管理的思維；5.政府再造深受環境系絡的影響，因目標的不同而有不同的策略。

## 二、第二波行政革新

自八〇年代以來，國際上西方新保護主義抬頭、經濟區域主義形成、冷戰對立鬆懈，國內則伴隨經濟發展而興起各種政治、經濟、社會運動，一連串的內外政經變遷促使政治民主化、經濟自由化及社會多元化的改革呼聲四起，終而導致民國七十六年七月的解除戒嚴與民國八十年四月的終止動員戡亂。舊有威權政府面對外來政經勢力介入與國內社會利益集結、蓬勃發展，未能及時調整其能力與彈性，終而招致公權力、公信力及公能力低落的窘境。因此，自威權體制轉型起始，由於政經結構的重新組合，政府角色調整與能力強化顯得格外重要，一連串更為激進（radical）的政府再造運動就此展開。然而隨著台灣政治與經濟的蓬勃發展，近年來我國行政部門面臨諸多社會轉型期的問題，例如，政府合法性受到嚴重挑戰、公權力難以彰顯、以及無法滿足民眾各項期望等。特別是民國八十一年以後，政府機關接連發生若干重大工程及採購弊案，嚴重影響政府威信。面對此問題情境，行政院乃於民國八十二年九月通過「行政革新方案」，並於民國八十三年一月正式全面推動，此一方案係

以「廉潔」、「效能」、「便民」為行政革新的方向，並將方案內容分為「檢肅貪瀆」、「增進行政效能」與「加強為民」三部分。

民國八十三年九月，行政院院會通過八十四年度行政革新方案。其主要是根據前一方案在八十三年度執行成效所作之初步檢討報告，參酌民意代表與學者專家的意見，並彙整各機關所提之下一年度行政革新實施要項規劃構想，釐定出此一方案。根據本案內容除延續「建立廉能政府」總目標與「廉潔」、「效能」、「便民」的革新重點要求外，另外還有五大部分共三十三項。其中十八項為新增，七項係就上年度項目酌予修正，八項賡續辦理，茲分述如下：

1. 「檢肅貪瀆、端正政風方面」共計七項，其中檢討「公務人員財產申報法」、「增修訂貪瀆行為制度面因素之相關法規」，及改進「政風機構體制與執掌」等三項新增。
2. 「健全機關組織、精簡現有員額」，共計三項，其中有檢討現行組織調整及員額精簡措施一項修正。
3. 健全政府財政，減少預算赤字上，共有七項，其中有「妥善運用公有資產」、「合理徵收規費」、「獎勵民間參與公共建設」、「加速公營民營化」等四項新增；「檢討年度預算收支」、「推出歲出額度制度」、「嚴密考核計畫執行進度」等三項修正。
4. 提升行政效率，強化途徑效能，共計七項，其中組設「業務改進小組」、修訂「分層負責明細表」，以委託或外包民間辦理簡化政府業務，訂定行政程序法、推動辦公室環保及能源節約措施等五項新增；「落實執行公文處理現代化推動」方案一項修正。
5. 落實制度變革，加強為民服務，共計九項，其中組設「行政革新服務團」切實執行服務團所提議的、組設「制度改革小組」、實施跨機關資訊連線服務、推動各機關辦理服務訓練、

推行禮貌運動等六項新政；本院選定為民服務項目及責由各機關重視輿情反應兩項修正。

從上述整個革新方案，仍難脫由上而下的政策形成方式，整體看來，只是停留在行政組織內部的技術調整位階，大抵是對行政結構及管理的改善，亦即仍抱持工具理性狹隘觀點，缺乏對法規制度面、價值倫理面及政治社會面的宏觀調控。

### 三、第三波行政改革

自九十四年後，台灣地區舉行首次省長、總統直接民選，可說是威權統治時代的終結，民主政體的再次確立。民國八十五年十二月，國民黨政府召開「國家發展會議」（簡稱國發會），廣泛的邀請政黨代表、學者專家，以及各界代表參加。召開國發會的宗旨，是希望能夠經由參與溝通的方式，代表不同利益的參與者能夠針對威權轉型的重大議題達成共識，其中最重要的三個議題是憲政體制、兩岸關係，和經濟發展。國發會總共達成了一百九十二項共識意見，其中最具共識的是關於政府改革的部分，例如釐清政府的制度安排，或中央與地方關係的重新界定。依據國發會的結論，日後行政革新的目標應是建構一個精簡而有效能的「小而能」政府（孫同文，2003：154）。民國八十六年七月，國民大會依據國家發展會議「精簡省府功能業務與組織」之決議，通過「精省憲法增修條文」，進行大規模的政府組織改造，亦因此掀起一連串政經勢力的反撲與重組。民國八十七年元月，在國發會的基礎上，當時行政院長蕭萬長提出「政府再造綱領」，強調引進企業管理精神，建立創新、彈性、有應變能力的「小而能」政府，並成立「政府再造推動委員會」與「政府再造諮詢委員會」，將政府再造工作分為「組織再造」、「人力及服務再造」與「法制再造」三大部分，並由行政院所屬之研究發展考核委員會、人事行政局與經濟建設委員會各司其職。

民國八十八年的總統大選，民進黨發表了「政府再造白皮書」，

倡導繼續推動政府再造運動，並且將從下列五個層次徹底改造：（一）價值文化再造，建立回應型政府；（二）政府定位再造，建立競爭型政府；（三）政府組織再造，建立效能型政府；（四）行政流程再造，建立彈性化政府；（五）人力資源再造，建立學習型政府。民國八十九年五月，台灣民主發展正式進入政黨輪替的新階段，此時行政院長張俊雄繼國民黨執政時期的「政府再造」施政主軸之後，於九十年二月二十五、二十六兩日召開「全國行政革新會議」，將政府再造分為八大議題，討論未來政府改革的方向；其後，並召開「經濟發展諮詢會議」，就國家發展問題進行討論。並為落實兩大會議之共識，及有鑑於前任蕭內閣下政府再造推動委員會與諮詢委員會的功能不彰，與總統府下設「政府改造委員會」，專責規劃當前政府改革問題，並推動行政院組織調整問題。

民國九十年十月二十五日，陳總統主持成立了「政府改造委員會」，以建立具有「高效能」、「負責任」與「應變力」的政府為國家發展的願景藍圖。政府改造之願景為具全球競爭力的活力政府。政府改造之理念則以顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府為主。政府改造之目標則是彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造與興利創新的服務機制。政府改造的當務之急是處理「行政院組織修正案」，在兩年內，精簡行政院部會三分之一，並檢討修正人事法規及考銓制度，爭取社會菁英投入政府機關，建立第一流人才組成的第一流政府。其中最重要的中中央行政機關組織基準法已於九十三年六月十一日在立法院通過。新法規定未來中央行政機關的二級機關將從現行的三十五個部會規模大幅精簡到十三部、四會、及五個獨立機關。其他各項改造目前正繼續進行中。

#### 四、我國政府再造評析

上述第一波、第二波的再造工程，大都採「國家中心論」、「國

家自主性」和「管理主義」的立場，由內（政府）而外（社會）、由上而下地進行政府角色、功能的局部改善工作，絕少涉及由外而內，由下而上的全面改造策略。因此整個再造作為都為強烈官僚菁英主導色彩，未能有效因應社會需求，常是空洞的、飄渺的及虛無的口號政治。

此外，檢視我國這些年來的政府再造，雖有具體改革時間表，及改革內容漸漸深化，但是仍存在諸多改革上的盲點，茲進一步分析如下：

#### (一) 方案內在邏輯的矛盾性

從政策設計理論來看，我國現階段行政革新方案的規劃充斥著內在邏輯的矛盾性。這種矛盾性主要表現在兩方面未能有效配合：一為方案所採行的政策工具，與所要處理的問題之間未能配合；二為方案所使用的政策工具，與所要成就的目標未能相配合。

就第一點而言，公共行政學者Starling（1988）指出問題確認在政策分析過程中應居於上游之地位。即對問題之診斷與認定如果正確，則問題與解決方案，自可迎刃而解，因此，規劃者在進行一項政策方案，必先瞭解政策問題背後之假定所在，才能有效進行規劃。反觀我國現階段革新方案的規劃邏輯，並非完全是從問題發現的步驟開始，反而往往是在「拿出一套可行辦法」之政治壓力下，對主觀之價值問題並未真正瞭解，便急於找尋方案，最後往往未能解決真正的革新問題。而且從革新方案的內容來看，現階段革新方案幾乎每年均有新的問題加入，對舊有革新問題尚未提出有效的政策工具之前，就完全置身於新的問題之規劃，不但未能有效解決問題，反而使改革的問題焦點更加模糊，顯然有一種「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的味道。若用行政學術語來說明，此階段革新方案的規劃過程可說



是一種垃圾桶決策模式（Garbage Can Model），整個方案的規劃完全是行政院為了鞏固在總統大選前民眾對於政府的信任，所做出的一種政治性象徵意義，疏不知革新方案所欲改革的問題是什麼？解決問題的工具為何？這些工具與所欲改革的問題是什麼？加上方案規劃過程常不能為其成員所瞭解，增加往後方案推動上產生負面效果之可能性。

就第二點而言，根據Rossi（1999）等學者表示，政策規劃的預期目標，與政策本身之間存在著一些因果的假設：即假定透過某些政策干預措施的執行，將會消除或減低問題的原因，達到政策目標。如果未能掌握因果關係的政策假定，縱使其執行過程再完美無缺，其政策目標也很難達成。反觀我國現階段革新方案的規劃狀況，三個方案目標之間的聯繫性很低，除了後兩個目標即「健全機關組織，提昇行政效率」和「落實制度變革，加強為民服務」等勉強具有關聯性之外，整個方案形成一種結構相當鬆散的設計，套用垃圾桶決策模式的特性來說，整個方案存在著「不明確的決策技術」，當然其原因在於失了連繫，就此點可從前面一章中有關方案規劃的邏輯關係中獲得了解。

由上述的說明可瞭解現階段革新方案在問題、工具和目標等三方面未能建立起一種嚴謹的因果關係邏輯，雖然行政院試圖展現政府行政改革的能力，結合三大方案形成一種大方案，然而卻適得其反，探究其原因在於整個革新規劃的過程中，未能建立一套整體的政策架構（policy framework），用以說明、區分及調和不同領域的政策行動方案，導致各種行動方案之間出現不一致或矛盾的現象，各項計劃與政策干預措施間未能配合，目標與手段的缺乏連鎖關係。

## （二）點滴式的行政工程

承如論者曾對我國行政革新推動的歷史作一詳細的回顧，可發現政府多年來在「服務」、「效率」與「廉潔」的行政管理革新工作上所做的努力一直是不遺餘力，不論在健全法規、簡化工作、精簡組織、有效運用人力和財力資源、建立管理資訊系統、服務態度、行政程序、與民眾互動溝通，以及決策與管制考核等行政行為方面，均有其可觀的成就。然而，與此同時地我們也看到政府的行政弊端不斷叢生，而且形成一種弔詭的現象就是：為什麼這些革新技術每隔幾年就會以「新的姿態」重新出現在行政革新方案中，使人感覺到整個革新方案充滿著「舊酒新瓶」的味道，一點也不具創新？若從政策設計的角度來看，很顯然透過這些枝枝節節的革新技術，並無法帶來組織的長久改變。細究其原因，不可諱言，政府以往行政革新背後所支撐的理論基礎，主要源於主流行政理論—「理性型模」認為公共組織的目標是要以科學、技術、控制與層級手段來有效地完成行政責任。亦即雖然標榜著朝向建立肅貪、效能與便民之「廉能政府」邁進的革新方案，但整個方案大致上多為枝節性的行政管理技術之改進措施，並未涉及如何建構「公正廉能」政府的全面和具體做法，以及未對民主價值與倫理規範的關注和反省。因此，由於上述行政導向的偏誤，使得政府在推動革新的設計上，就只是做「點滴式的行政工程」（piecemeal administrative engineering），儘在經濟效率的提昇與技術理性的改進上打轉，未能觸及公共行政的基本核心。

### (三)中央感覺型的革新方案

現階段行政革新方案的發動工作，最初雖是民間及企業界對政府行政效能有所微辭為起點，但是整個革新方案的建構卻是源於中央政府少數幾個行政部門的幕僚作業而來，尤以行政院研考會及人事行政局為最主要的承辦機關。亦即在整個方案

擬訂作業上，完全是由中央政府少數幾個部門來主導，使得方案規劃與設計時，一方面未能體察各級行政機關不同的考量，也未能使中央政府其它機關有參與的機會，另一方面更未能提供地方基層人員對於改革方案的對話機制，因而造成往後在方案執行上的困境。這種完全由中央主導，要求地方配合的中央型計畫，很容易造成只從中央或全國性的角度看問題所形成的問題建構的偏差，甚至會犯有第三類型的錯誤（Type III errors），使得所欲改革的問題未解決，反而形成更多嚴重的問題。同樣地，這種中央型計畫所表現出來的政策意涵完全是一種中央行政首長的個人感覺或偏好，換言之，也就是他們對個人對資源重分配制度的看法。而這種看法或感覺會因其所具民意基礎不夠及對政治敏感度的不足，與民間社會對這套重分配制度的看法有所差距，影響所及在政策執行上將難以避免政策利害關係人對政策所產生的抗拒。此外，這種中央感覺型的方案，乃是一種典型的「由上而下」的計畫制定方式，雖然在革新方案中擬具了「參與」及「建議」計畫，但卻未能建立一套明確的「參與及建議制度」的實施體系，而且透過各種文宣進行政策宣導，希望提供不同參與管道以凝聚革新的共識，然卻形成由中央控制或宰制下的共識，如此政策制定的方式，似乎有流於「儀式主義」、「形式主義」或「象徵性的政策」，甚至導致下級機關的政策方案執行上，不敢勇於承擔執行不力的責任，形成一種「負責任的幻覺」。

#### (四)缺乏考量分案的可行性分析

從政策設計的角度來看，政策設計者在解決政策問題時，經常會面臨到一些難以處置或似是而非的問題，這種問題的困難度相當高，對社會影響層面很大，欲獲得第一個為人所共識的滿意方案，似乎相當的不易。因此，政策設計者在面對這種

問題時，會先進行政策方案的可行性考驗的工作。反觀，行政改革的工作正是一種似是而非或難以處置的問題。例如，從現階段革新方案中可發現，整個改革的對象是官僚體系的成員，如檢肅貪污、員額精減等，但是這些成員又是革新方案的執行者，因而形成一種「參與者的困境」（participant paradox），影響了執行的績效。還有，現階段行政改革的價值定位亦是似是而非，整個改革的方向是以配合經濟力的提昇為導向之效率價值，或是強調資源重分配的公義價值，於方案中未能獲得明確瞭解，甚至整個方案規劃上犯了一個邏輯上的嚴重錯誤：認為所有的行政措施均與效率價值有關，只要減少行政成本的支出就提昇效率，然而並非所有措施均是為了達成效率的提昇，有時它們是為了公平正義，為了使社會資源更加合理分配。是以，在規劃改革方案前應對主導革新方案的價值或理念加以釐清，進行政策方案的可行性分析。

所謂可行性分析，根據侯伯等學者的看法，乃是不斷地修正解決問題的方案，使其執行績效出現最佳化的過程。在這過程中可分成三個階段，即問題的建構—設計執行的策略或工具—建立學習機制。首先，就問題建構而言，在擬訂革新方案之前，應先對於改革問題所涉及的價值、標準、理念及假定，進行一項「後設的政策分析」（meta-policy analysis）、政策論辯（policy argument）或政策論述（policy discourse），以使之成為更為精緻化，更易處理或控制的問題，避免行政機關技術官僚對問題界定所產生的偏差。其次，經由問題不斷建構和釐清後，找尋出革新問題與革新方案的因果關係、手段與目的的關係及主導革新方案的基本價值與假定，再據以設計解決革新問題的政治策略與執行工具。最後在改革者、執行者及其它利害關係人之間建立起一套學習機制，以達成相互學習的成果。

#### (五)缺乏政策對話機制的建立

從政策設計理論的角度來看，現階行政革新方案由於在規劃過程中完全是中央政府主導，而未建立方案規劃的對話機制，導致一方面各級行政機關人員對方案規劃的目標，內容與問題未能充分瞭解，另一方面整個革新方案也未能接受民間社會的洗禮，因此埋下日後行政革新方案推動結果是一項沒完沒了的工作。

事實上，行政革新方案的設計是一種組織複雜性（organizational complexity）的問題，須經由三個層次的對話才能對革新工作有所釐清，第一層是針對革新問題收集各種相關資料並將已轉換成有用的資訊；第二層是透過政策辯論方式將有關革新問題之相衝突或變遷中的價值、理念、原則和意識型態與第一層所得之有用資訊加以融合，以產生具有行動取向的知識；第三層是將這些知識轉換成為特定的具體行動方案。而這三層次的對話是在官僚體系中革新方案的規劃者與基層官僚執行者之間進行，亦即這三層次之間的轉換過程所呈現出革新過程的本質是一種方案規劃者之意圖（intentions）與方案執行者之行動（actions）之間不斷持續對話（dialogue）的過程。就此而言，我國行政革新方案的設計卻完全忽略此一政策對話機制的重要性，導致方案執行者未能瞭解方案設計者或規劃者的用意與理念，甚至出現嚴重落差，因而產生方案執行結果與方案規劃者的意圖未能符合，影響方案執行的績效。

此外，行政革新方案的規劃過程除了涉及到官僚體系中上下級人員對於革新問題的看法或理念之差距外，尚須考量方案執行過程的政治本質，亦即愛里遜（G. T. Allison）所說：「政府決策與行動的結果，並非解決問題的抉擇，而是妥協，衝突以及特殊利益影響折衝的結果」（1978: 162）。換言之，在方

案執行過程由於不同行動團體在不同時空下各自有不同的觀點、意識形態及利益，政策目標可能不會相容。因而確保不同行動者的意識、價值或偏好能共同順服於同一政策概念之下，才能有助於政策的推動。就此而言，欲使行政革新方案能在不同行動者（包括行政革新方案本身、方案執行者及民間社會）之間達成共識，順服於同一革新理念之下，必須在行政革新方案、執行者和民間社會三者之間建立起一種對話關係。

#### 五、目前改造進行中的四化及評析

由於政府組織再造推動進行緩慢，行政院最近改變策略，由原來全面推動改採個別重點推動，依照行政法人化、機關業務委外、地方化、去任務化四原則進行。行政法人化計畫包括中正文化中心、基隆等四個港務局、教育研究院、國家選手訓練中心、國家交響樂團等單位。機關業務委外包括退輔會武陵農場第二賓館、桃園職訓中心宜蘭教養院、部分署立醫院等。地方化包括台中體育場。去任務化指民間能辦，政府就不辦，其中包括退輔會所屬四家工廠、加工出口區儲運站、科學資訊教育館、中正機場過境旅館等（李順德，2003）。

機關行政法人化是一嶄新的概念，依據行政院版「行政法人法草案」第二條之規定，「行政法人」是指：「國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共任務，依法律設立具人事及財務自主的公法人」，且這裡所謂「特定公共任務」，是以「具有專業需求或須強化成本效益及經營效能，不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理，且所涉公權力行使程度較低者為限」。

行政法人這一制度的特徵，就是揚棄傳統行政機關的組織形式，而以獨立於內閣部會之外的法人組織形式，來提供公共服務或執行公共任務。這一核心理念也是OECD遍查會員國在分散公共治

理 (distributed public governance) 這方面的制度實踐之後，所得出最符合其精神與實踐的定義 (張文貞，2003：14)。

如果從世界各國的經驗來看行政法人，則有的是在行政組織機關上鬆綁、彈性化、內部改革等，有些則是在國家與地方自治團體外另行創設具有獨立人格的法人來達成專業及效率效能的目的。如英國的執行機構 (executive agency) 和執行性之非政府公共體 (executive non-governmental public body)、日本的獨立行政法人、德國的公法人、美國政府公司 (government corporation) 等是。雖然各國國情及政經條件不同，但其理念可說是相通，即透過組織的轉變來追求更適合執行公務的方式，以提升行政績效，甚至更進一步使政府瘦身。

行政法人主要特色是融合公、私組織的優點與特性，使得組織在人事、財務、及採購上的束縛可以鬆綁。例如文教機關特色在於獨立性與機動性強，因此對人員的專業與創意要求較高。而傳統透過國家考試而任用的公務人員因缺乏創意與衝勁，所以較不適合文教機關。而一些符合專業需求但不會考試的約聘人員，即使能力強也可能礙於法令限制而無法成為正式的公務人員。而在會計與採購方面，過於僵硬的程序也不利文化及學術的業務需求。而這也是為什麼文建會附屬單位都支持改制為行政法人的原因。行政法人化第二個特色是採合議制。設立董事會與監事會，定期召開會議。這種組織方式與財團法人並無二致。唯一的差別在於行政法人的財源來自於政府預算，而財團法人必須自籌經費。行政院大力推動行政法人就是因為這種組織具有民間基金會的活力、效率與彈性，又具有公家機關穩定的特質 (曾建元、陳錫鋒，2003；劉新圓，2003)。

雖然行政法人有上述優點，但其反對聲浪亦不少。其一是對自籌經費的疑慮。目前許多公立，博物館都反對行政法人化主要原因就是對自籌經費的壓力。從官辦民營到委外經營，政府的博物館政

策都是朝向自籌經費為目的。許多博物館擔心此舉會造成博物館走向商業化而失去教育的意義。我國第二是來自公務員的反彈，而這可能是行政法人化的最大阻力。尤其機關在行政法人後，如果公務員不願離開，則其成效很難見到。而為了延攬專業人才增加的財政負擔則可能拖累行政法人。從日本的例子來看，日本在1997年提出獨立行政法人制度以來，受到公務人員極強烈的反彈，最後中央政府妥協將編制分為公務員與非公務員兩種。至於是否能提昇效率，則十分令人懷疑。此外，人事及會計採購上的鬆綁也容易引起人們對於濫用私人及官商勾結的疑慮。最後，行政法人化以後的機關相對來說減少民意機關監督的機會，這對於民主政治中要求課責與反應的理想是一違背。其造成的問題不見得與它帶來的優點要小，後續會有深入的討論。

總之，行政法人的功能在於作為機關過渡到民營化的一個過程。如同英國執行機構主要用來進行市場測試（market testing），如屬合理可行機關則進行民營化（孫本初，2001：69）。行政法人化要能成功必須要有相關配套措施（日本引進六十個配套法案），諸如行政法人設置基準法的完成、公務員權益保障的問題、行政法人概念上如何充分說明與討論等問題。如果貿然實施行政法人，其結果可能是造成的問題比解決的問題還多，謀定而後動是推動行政法人化不可會或缺的精神。

地方化是中央將錢權下放的一個好機會，地方政府是否支持則在於來自於中央的錢權能否同時下放。之前許多「中央請客地方買單」的例子記憶猶新<sup>2</sup>，如果地方化只是將責任交給地方而相對資源及權力無法下放，則地方政府也不可能支持。之前內政部規劃機關地方化原有六個案子，但因地方政府強烈反彈，指中央不給人、錢、權就無法接受，游揆只好暫緩，只選擇淡水紅毛城交給台北縣政府

---

<sup>2</sup> 如中央政府對租稅的減免（土地增值稅減半兩年）、小班小校、健保費等政策都對地方財政造成負面影響，但卻無對地方政府相對的補償。



接手（李順德，2003），可見地方化在執行上的困難重重。

然而該注意的是當這些業務委外或去任務之後，政府雖不再直接生產這些服務，但卻要建立更多的管制規則以監督原有服務正常的提供，因此監督成本必然提高。其次，當業務委外或去任務之後，雖然可以提昇效率節省成本，但其代價就是犧牲了課責或對民意的反應。其實研究公共行政的人都知道，效率與課責是不可兼得的。早在美國開國之初，其開國元勳對公共行政就抱持兩種相衝突的基本價值。Hamilton與Wilson強調建立強而有效的國家，基本價值為效率效能。相對的，Madison及Jefferson則擔憂行政權力過大導致暴政，因此追求分權制衡。其基本價值則是課責與反應。然而魚與熊掌不能兼得，追求課責與反應的代價就是犧牲效率與效能，反之亦然。因此，公共行政最大的兩難就是如何在追求效率的同時能維持民眾對政府的課責（Kettl, 1993）。所以，當透過委外或去任務達成效率的同時，這些政府原有的服務是否會打折扣就成了疑問。此外，即使服務有瑕疵，因為契約的關係民意也無法監督。更者，許多政府委外的業務被認為民間承包商只生產次級品，而在某些領域這些次級品可能造成組織的大災難。911事件發生原因之一是因為機場安檢的疏失。而機場安檢的疏忽就是因為航空公司為了節省成本而外包。外包造成工作團體中分裂的忠誠度。管理人員很難來協調不同工作文化的工作人員，尤其在機場檢查的尖峰時段或出現意外狀況實。如今911發生後，機場安檢加強許多，聯邦甚至成立專責機構交通安全局（Transportation Security Administration, TSA）來管理機場乘客及行李的檢查（Frederickson and LaPorte, 2002）。和平醫院造成院內感染原因之一是一名洗衣工染SARS之後還到每個病房收集衣服。洗衣工雖出現發燒咳嗽症狀而未警覺，其原因就是台北所有市立醫院洗衣業務外包，這些外包的洗衣工人沒有專業訓練與知識，才會造成此種災難。因此，對於這種高風險性的業務領域，

節省經費重要還是維持高品質的服務重要，可能就必須慎思。

此外，江明修、胡至沛（2001）也認為民營化呈現定型化政府再造的謎思。亦即，由英國柴契爾夫人推動的新右派管理主義，強調原本由政府提供的公共服務部分轉移給非政府部門。非政府部門包括營利組織與非營利組織。將公共服務轉移給營利組織稱為民營化，這是目前政府的主流思考。但是政府不應只限於將公共服務民營化，與社會公益組織（非營利組織）結盟或建立夥伴關係，也是另一種途徑。其實研考會主委林嘉誠曾經提出類似的想法（2002），但似乎目前政府只強調民營化，而忽略了可運用民間及社會團體龐大的力量來協助政府。

## 伍、政府改造的未來願景及策略

目前政府改造委員會已經清楚的將我國政府改造的願景、理念及目標描繪出來，請參見表三。

表三：政府改造之願景、理念與目標

願景	具全球競爭力的活力政府。
理念	顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府。
目標	彈性精簡的行政組織
	專業績效的人事制度
	分權合作的政府架構
	順應民意的國會改造

資料來源：政府改造委員會

[http://www.president.gov.tw/2\\_special/innovation/t3.html](http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/t3.html)

既然我國以建立具全球競爭力的活力政府為願景，那到底我國在國際上競爭力表現如何？國際間一個主要評鑑國際競爭力的機構是IMD。根據2004年IMD世界競爭力年鑑，我國2004年全球排名第十二名，較2003年進步五名。若以人口超過2000萬的三十個經濟體比較，

則是同樣停留在第四名。

至於國際間另一主要國家競爭力的評比機構是世界經濟論壇（WEF）。根據世界經濟論壇（WEF）在2004年10月14日公布的「2004-2005年全球競爭力報告」，台灣整體表現亮麗，但公共部門相形較弱，特別是政策穩定性被視為進行商業的最大隱憂。WEF的年度全球競爭力報告被視為是最權威的競爭力評比與分析，台灣競爭力多年來一直名列前茅，而今年的成長競爭力指數（GCI）更是提升為第四名，並繼續在亞洲維持領先地位。GCI涵蓋總體經濟環境、公共制度及科技三大項目，台灣的科技競爭力從去年的第三推進為第二，總體經濟環境則從去年的第十八大幅提升為第九，但公共制度指數排名從去年的第二十一名退居為二十七名。在公共制度指數的次項中，合約與法律指數台灣排名第三十一，比去年的二十四名退步；貪污腐化指數也從去年的第十九名落為今年的二十四名。在公共制度指數的次項中，合約與法律指數台灣排名第三十一，比去年的二十四名退步七名。對此，經建會副主委葉明峰表示，「我國立法效率不彰，很多國家重大政策法案都石沉大海，是排名下滑的主因」，此外，法制透明度也有待加強（王夢倫，2004）。

值得注意的是，WEF對台灣商業面對的最嚴重問題調查發現，政策不穩定性是最大憂慮，其次是官僚缺乏效能、政府不穩定性、稅務規範、及勞工規定。

與去年比較，政策不穩定性仍是首要問題，但比例從去年的百分之二十五降到目前的百分之二十一，官僚系統效率去年是第四大問題，今年則為變成第二。或許受到去年總統大選影響，政府不穩定性去年是第二嚴重問題，但今年已退為第三。

在WEF列舉的台灣競爭不利因素中，台灣對外勞限制排名全球第七十三，是所有評比指數中表現最差的一項。銀行健全性及政府財政盈餘/赤字分別為六十八及六十六，但排名已比去年的第七十三與七十

九有相當進步。組織性犯罪及司法獨立的排名分別為第四十四及三十九，都比去年的三十六與三十七名退步。台灣的商業競爭力評比(BCI)比去年退步一名，居全球第十七，其中國家商業環境評比從第十六名跌落為二十，而官僚主義程度尤其嚴重，從去年九十五國中的第四十名，惡化成今年九十三國中的第五十七名。台灣在科技方面的耀眼表現是競爭力提升的主要動力，但WEF報告仍舉出許多台灣競爭的不利因素，如網路服務提供者(ISP)競爭品質從第二十三退為二十六；資訊通信科技相關法律從十七退為二十一；網路使用者及個人電腦評比也呈略為退步現象。因此，從世界競爭力的報告來看，我國公部門的表現還有很大進步的空間，而這也是為什麼我國目前進行政府再造的主因之一。

表四 2003-2004年 WEF 報告我國排名一覽表

指標名稱	2004	2003	進(退)步名次
一、成長競爭力排名	4	5	+1
(一)總體經濟環境指標	9	18	+9
1.總體經濟穩定指標	6	9	+3
2.政府浪費指標	25	20	-1
3.國家信評指標	13	24	+7
(二)公共部門指標	27	21	-6
1.合約與法規指標	31	24	-7
2.貪污指標	24	19	-5
(三)科技指標	2	3	+1
1.創新指標	2	2	0
2.資訊通訊指標	9	7	-2
二、商業競爭力排名	17	16	-1
(一)公司營運及策略指標	12	16	+4
(二)國家商業環境品質指標	20	16	-4

資料來源：自由時報，2004，10月14日，第25頁。

至於我們對政府再造的建議，也可由政府改造的四大目標加以分析。

## 一、彈性精簡的行政組織

### (一)加速政府改造三法的通過

台灣目前組織僵化的原因之一是因為我國組織法過於嚴密，導致行政機關無法因時制宜調整行政組織以因應時代之所需。前大法官吳庚（2001）就認為我國立法機關對行政組織權保留之徹底，實無出其右者。例如國家機關不論層級之高低，其組織均應以法律定之。除少數的例外，幾乎每一機關都有一單獨的組織法。此外各機關之組織法在體力上均規定內部單位之名稱、數目、從機關首長以至最低職員之職稱、官等及員額等內部組織事項，若有變動則需先修正組織法（p.179）。因此，研考會就曾統計指出，行政院送立法院的法案，有四分之一是各部會的組織條例，導致立法院永遠有審不完的法案，而這也造成行政機關用人毫無彈性可言（游常山，1998：168）。此外，我國政府部門機關龐大、效能不彰，無法反應現代小而能、小而美的需求，也是一大問題。因此，機關與員額的精簡已成為當務之急。

政府改造三法包括中央行政機關組織基準法、中央政府總員額法與行政院組織法。政府改造必須三位一體，其中中央行政機關組織基準法及中央政府總員額法是組織及人力總量管制的原則性規定，而行政院組織法是組織架構與行政職位的配置。因此，前兩者是骨架，而後者是血肉。目前中央行政機關組織基準法已於九十三年六月十一日在立法院通過。新法規定未來中央行政機關的二級機關將從現行的三十五個部會規模大幅精簡到十三部、四會、及五個獨立機關。此外，中央銀行、金監會、中選會、公平會以及通訊傳播委員會五大獨立機關人

事權，將由行政院提名，經立法院同意後任命。同時，立法院也規定行政院必須在三個月內重提行政院組織法修正案送立院審議。此外，其他機關組織法弱不符者，也要在行政院組織法修正公布後一年內送立法院審議。因此，目前當務之急除了仔細思考與擬定行政院組織法修正案之外，其他機關也要在近期內配合修改組織法規，務必在民國九十五年以前完成所有配套措施。更重要的，就是應加速中央政府總員額法的通過，如此一來，行政機關組織與員額編制的精簡之後，行政效能才能有效的提昇。

## (二)行政法人的繼續推動

行政法人提出的背景是體認到政府組織在既有模式下已經無法充分承擔國家日漸多樣化的任務。因此，設計出跨越公、私部門區隔的組織方式，也就是：用企業的方法來從事公共服務。行政法人的條件如下：1.具有管制功能或強制性色彩之公共服務，適於實施企業經營管理，而須鬆綁人事與會計業務之限制者。2.公共服務應有相當之自主性並應去政治化者。3.適合民營化或引進更多民間社會機制之公共服務，在尚未民營化或去行政機關化前有必要過渡性安排者（葉俊榮，2002）。目前在中央行政機關組織基準法的限制下，將來必定有許多機關將改制為行政法人。但如同前面分析，行政法人的推動一定要有配套措施的同時進行（公務員相關權益保障、行政法人理念澄清等），以避免未蒙其利先蒙其害。

## (三)加速處理黑機關問題

目前行政院黑機關林立，不僅未法制化機關編列預算，甚至任務編組也幾乎成為常設機關，數量上有增無減，總數已超過兩百個（王貝林，2004）。在政府組織改造的同時，似乎更應檢討。新通過的中央政府組織基準法規定，未來三、四級機

關只須行政命令規範即可，而目前黑機關又以三、四級機關最多，因此黑機關問題應儘快改善。

#### (四)增加政務職位之設立

由於目前我國得設有政務職位之規定，多散見各相關組織法律或地方制度法，未有統一完整法律統攝規範，遂致各機關常以機要為名，行政務職位之實，輒衍生困擾與爭議。因此，政務職位的設置有其必要。為因應我國文官體制未來可能之走向，即應考慮由目前參採日本之永業制官僚走向美國之部分永業制官僚（隨政黨同進退之政務職位人員較多），重行思考政務職位的範疇。但應注意的是，政務職位設置的多寡必須衡量我國喜歡拉關係講人情的風俗民情，避免因政務職位開放太多而導致破壞文官制度及打擊文官士氣。

## 二、分權合作的政府架構

我們認為中央與地方的關係應是「既自主又控制」。從中央與地方政府的關係來看，競爭型的新政府必須超越中央集權與地方分權的歷史矛盾，貫徹「尊重中央領導地位，充分授權地方政府」的運作原則，以建立融合一體的機能政府。在實際作法上，我們將做下列的突破策略：

- (一)新政府應結合專家學者，以立足台灣社會為出發點，吸收西方運作經驗，設計一套足以超越中央集權與地方分權矛盾的新地方制度。
- (二)新政府將充分授權地方政府，強化其處理地方自治事務的能力，我們不應陷入過去的錯誤，一味地對地方施予小惠，卻造成地方始終無法獨立，欠缺解決自治範圍的問題。台灣正在通往「世紀一流，國際第一」的道路上摸索前進，不確定性的未來已經迫不及待的降臨到我們眼前，考驗台灣政府處理問題與面對環境的能力。我們呼籲全民要摒棄黨派之爭，以全民意志

為依歸，化解族群衝突意識，以社會脈動為導向，建構政府與市場間有效運作、機制平衡的有機體；建構一個民間與社會間合作無間；高度共識的生命體；建構一個中央與地方間沒有矛盾、融為一體的共同體。其具體做法如下：

1. 修改地方制度法，去除鄉鎮市的法人化（廢除鄉鎮市長選舉）。鄉鎮市長改由縣長依法派任，但一定要有配套措施（修正行政區劃法）。目前各行政區域面積人口資源大小不均，無論何種分配方式都難以達成水平與垂直分配的功能。一個經常被提出的例子是廢除鄉鎮市長選舉後，人口五十三萬的板橋市長改為官派，而人口二十六萬的嘉義市長仍然民選，這種荒謬的結果是很難令人理解的。因此，唯有調整行政區域，使得各區域能有足夠的規模，能夠有一定程度獨立自主能力，再進行廢除鄉鎮市長選舉，如此才能適當的建立二級政府與真正的地方自治。
2. 在地方單一層級的結構下，建議相關部會修正各主管法律，提升縣（市）財政權、組織權、人事權、立法權、計畫權等自治權限，並健全地方自治組織，俾能發揮自治功能。
3. 為建立民眾的社區意識，健全社會自發性組織，建議主管機關審慎研議社區發展相關法規，強化住民的自主參與。並思考如何解決村里與社區衝突問題，是否朝向社區與村里合併方向發展。
4. 在全球化潮流趨勢影響下，地方政府所面臨的問題，從過去單純的只面對單一行政區域內的問題，已演變成複雜多面向的跨部門、跨區域事務。因此政府應將中央與地方、其它地方自治團體、社區組織、民間企業、非營利組織之間的協力關係視為常態，並建構相配合的跨域管理機制。

### 三、專業績效的人事制度



人力資源再造的目的在於建立一個學習型政府。文官管理本身不是目的，而是為配合提高政府競爭力的手段，文官管理改革之目的就是要引導政府文官不斷學習生產力，勵行生產力，藉以提昇政府競爭力，以及建立一個學習型的政府組織和人力。在這個主軸下，本文主張政府人力資源管理必須處理的議題有四大項，第一增進學習建立能力，第二勵行績效管理，第三重視運作成本，以及第四落實功績原則。

### (一)倡導學習增進能力

政府組織和民間企業一樣日趨面對的將是以知識為基礎和全球化的新治理環境，知識性員工是未來組織最珍貴的資產，缺乏處理公共事務問題能力與知識的文官是無法產生競爭力的，因此改革策略的重心有幾項。

1. 文官進用的專業証照化和定期的再認證化。
2. 投資更多經費於人力訓練發展，以維持和提昇政府一般文官的專業知識。
3. 強調政府高階文官領導與管理能力的發展。

### (二)建立績效管理文化

政府必須以績效向納稅人負責，績效就是一種行政責任，政府改革主軸就是策略管理與績效管理，使政府組織展現績效以合理化自己存在的理由。因此，文官管理的重心也需要轉變文官重視績效管理的文化。人力資源管理引導文官內化績效管理文化的主要改革方向有：

1. 充分結合績效評估、薪資與訓練三個環節。
2. 正視無績效能力和違反服務倫理人力的處理。
3. 積極與公務人員組織共創績效管理文化。

### (三)重視人力資源管理的成本意識

合理控制政府文官人事費用和提供單位人事成本生產力是

未來必須積極重視的兩大方向，政府不能成為消耗納稅人資源的最大部分。為達此目標，未來有幾個改革策略重心：

1. 合理的人力精簡仍應持續。
2. 檢討長期雇用的人力政策。
3. 運用整體性待遇觀念規劃文官的報酬。
4. 薪資結構的公平化與合理化。

#### (四)建立功績化的工作環境

許多國家在推動各種彈性管理措施之際，不會忘記強調的是，堅持落實功績制度，以及創造一個政治干擾最小化的人力資源管理環境，讓文官對其工作生涯懷有期待。我們具體的重要策略有：

1. 重建文官對管理措施非政治化的信心。
2. 重建文官對行政中立的信心。
3. 對各機關人力資源管理課以確保功績原則的責任性。
4. 允許公務人員成立組織團體，但協商事項採逐步擴大方式。

### 四、興利創新的服務機制

#### (一)我們主張政府與市場的關係是「既競爭又合作」

從政府與市場的關係來看，競爭型的政府必須重塑「既競爭又合作」的互動關係，尊重市場機制，建立競爭規範，糾正市場失靈，培育多元市場，以建立市場導向的活力化政府。至於市場導向的新政府將採取下面的突破策略：

1. 尊重市場機制，力行縮編管理：全面性的檢討現行政府業務是否已經完成時代任務，是否必須繼續由政府提供？是否可以考慮民營化或自由化？或者採用BOT、BOO、或PFI<sup>3</sup>的模

---

<sup>3</sup>英國民間參與公共工程的形式已從 BOT，轉化為 PFI (Private Finance Initiative) 民間融資方案：計畫由民間籌資、設計監造及提供服務，完工後再由政府逐年付費給民間公司。例如：醫院、水、監獄，民間負責籌資興建，政府開始付錢買這項服務。由於要營運後才開始賺錢，民間就會儘量加速興建。為了監督服務品質，英國國會下設立了稽核部，獨立於企業與政府，監視這些企業品質(陳一姍，2004；林惠君，2004)。雖然 PFI 有其優點，但也有研究指出 PFI 造成了承辦公司賺取過多

式？在不影響公共目標與公共利益的前提下，新政府將尊重市場機制，讓企業精神融入政府內部，以精簡政府組織、業務與人力。因此，未來的新政府將不會一味地追求擴充公務人力、增加財政預算、拓展組織規模，而是以精簡人力、節省預算、縮編組織為導向，真正建立一個「小而省、小而能、小而強」的政府。

2. 建立競爭規範，糾正市場失靈：我們呼籲引進市場機制，但是卻不能不建立競爭規範，當市場失靈的時候，政府要糾正市場的錯誤，以免消費者的權益受到損害；當市場失序的時候，政府要指導市場的方向，以免弱勢族群成為市場的犧牲者。政府是市場的裁判者，必須擬訂市場規則，以維持公平正義，清除市場垃圾。

## (二)國家與社會的關係是「既監督又合夥」

從政府與社會的關係看，競爭型的新政府必須重建「既監督又合夥」的均衡關係，學習民間社會的活力，吸納民間社團的智慧，深化社區主義，建構公民社會，以建立民意至上，社會為尊的平民化政府。在實際作法上，我們將採取下列的突破策略：

1. 新政府將以誠懇負責的態度與民間社會簽訂「新社會契約」，保證將以尊重社會輿論作為政府施政的指南，結合民間社團，深化社區主義，建立一個社區命運共同體的社區台灣。
2. 新政府將以認真務實的精神與民眾簽訂「大服務憲章」，無論是民政、地政、交通、醫院、衛生、福利、教育等行政業務，行政機關都將全面性地研擬各自權責範圍內的服務憲章，保證在該事項中，為民眾提供周到的事後服務（After

---

的利潤及政府付出與獲得的服務不成正比的情形，進而損害公共利益的問題（UNISON, 2004）。

service)、事前服務 (Before service)、諮詢服務 (Consultant service) 與主動服務 (Detective service) 的 ABCD 四 S 服務系統，以改變行政部門高高在上的官僚形象，建立親和力的新政府。

### (三) 在行政流程再造部分，則以建立一個彈性化政府為目標

事實上，流程的再造往往是政府再造成功與否的關鍵點。政府流程再造的核心理念，即在以前瞻的企業經營精神，人民的需求為導向，建立行政標準作業程序，簡化工作的流程，以達到有效能、良好的服務品質要求。在政府流程再造中，有以下具體策略：

#### 1. 建立並落實「人民服務憲章」

一個跨入二十一世紀的政府，必定是一個具有回應性、以服務為導向的政府。但在政府服務之時，則須有一套服務標準「人民服務憲章」以作為人民評估政府服務的標準。以往當人民與政府部門洽公時，往往對於服務的作業程序、服務的流程，服務的品質不甚明瞭，因此，我們認為新世紀的政府服務應是資訊容易取得、服務地點明瞭清楚、洽公所需時程、服務品質的管控嚴格，方能回應人民要求。

#### 2. 「電子化政府」的建立

資料及通信科技是政府再造的利器。資訊科技對於活化政府的最大作用在於改造、創新作業流程，改變傳統工作方式、辦事方法、服務型態。電子化及網絡化政府可以即時回應人民顧客的需求，人民可以在「任何時間」、「任何地點」來獲得政府資訊，甚至使用政府服務。我們有以下的作法：

(1) 網絡的硬體建設應持續大量投資，可以採用與民間企業合夥的方式，來興建國家資訊高速公路的硬體骨幹，使各行政機關、單位、人民能享用高速快捷而價廉的網絡服務。

## (2)政府機關網絡的資訊應大量充實

目前許多機關的網絡資訊仍流於空泛，在內容深度、廣度、時效上往往不足。應要求各政府機關依法儘速公開各種資訊公共財供民間、社會大眾使用，以達資訊流通。

## (3)政府服務公用專業化

未來民眾利用網絡來洽公辦事、繳費、報稅，應如同使用電信、傳真機一樣方便。人民可以多使用網絡，少跑馬路洽公。政府服務申請網絡化應逐年、分階段檢討公佈改進的結果。

## (4)網絡擴及各村里、社區

網絡據點的設置，應與有線電視網、電話、學校、圖書館層層相連，並讓各村里、社區皆有網絡、網址可用，讓人民在不同地點、時間，可以輕鬆上網查詢、獲得服務。

## 3. 以人民需求為中心的行政單一窗口化作業

雖然目前政府大力推動單一窗口化運動，但其成效仍然侷限於都會城市或一些特定的政府業務，其提昇服務的美意仍流於口號。根本的原因，除了行政組織的舊有官僚習氣，政府推動單位輕忽了配套的組織的重組及流程整合，特別是法規的鬆綁與整合，以致成效不彰。

據此，為達行政單一窗口之建立有以下策略：

### (1)法規重新檢討、鬆綁

行政單一窗口化的落實，有賴各機關在法規上的鬆綁，強調授權予第一線服務機關及公務員更大的處理彈性，以激發其行政活力。

### (2)服務文化的根植

公務員官僚習氣及僵化的組織文化，已成為我國行政機關的常態。因此，要讓公務員體認「以人民為尊」的時

代來臨，以積極創新的思維，態度來服務人民。

### (3)以業務作跨組織的整合

在科技及電腦網絡發達的今日，機關不宜僵硬的以機關為其界限，以至形成本位主義，單一窗口作業，應以跨越組織界限的態度，從事業務的整合，以求得迅速的服務。

### (4)資訊的整合

在顧客資訊整合上，應強調各個顧客資料庫的共通性及相容性，讓各個機關的資料庫能彼此連結、互相奧援，並能定期更新。

再者，我們認為四化（去任務化、行政法人化、委外化與地方化）應繼續推動，但應考慮其他政策工具選項，並且認知各種政策工具的推動，政府必須熟知各種實務操作經驗，以協商與勸說來代替指揮與控制，誘導各方行為者互相配合與依賴，已達成政策目標。

## 陸、結論

建立具有「高效能」、「負責任」、與「應變力」的政府，以實現「年輕台灣、活力政府」是陳總統的施政理想。而政府再造不僅是世界潮流，也是民意之所趨。我們從WEF與IMD的報告發現，政府效能已成為我國與世界一流國家接軌的一大障礙。因此，如何提升政府競爭力就成了政府施政的當務之急。本文從西方政府再造的理論與實務經驗出發，繼而分析我國過去的行政革新，接著對目前政府改造其中之四項目標：彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構與興利創新的服務機制提出具體建言。最後，我們也要提醒政府，上述許多的改革方案與策略必須考慮相關配套措施，尤其應注意先進國家在施行這些策略與技術時面臨的問題。如何學習這些技術的優點及避免缺點是政府改造尤須注意之事。同時，政府再造也

必須考慮本國國情與文化，切忌囫圇吞棗、全部移植，以免出現「橘越淮為枳」這種優點沒學到但缺點卻出現的窘境。

目前公共管理的潮流已從傳統公共行政與新公共管理轉變為第三者政府的公私夥伴關係。在新治理模式下政府的角色應該扮演合作解決問題機制下的平衡擺輪。政府的功能應該是啟動必要的夥伴及確保公共的價值能有效的在這個合作系統中被代表。因此，政府所扮演的角色應以網絡取代層級、協商勸服取代指揮控制、與塑能技巧取代管理技巧。而且在提升政府效能的同時，要能兼顧公平、正義、公共利益等價值，透過公民參與及對話，以增進公民共享價值之建立。

## 參考書目

### 中文

1. 工商社論，2003，「喜中帶憂看台灣總體競爭力求球第五」，工商時報，10月31日。
2. 王貝林，2004，「政院瘦身，黑機關反增」，自由時報，9月29日。
3. 王夢倫，2004，「立法效率差，拖累台灣競爭力」，自由時報，10月14日。
4. 江明修、胡至沛，2001，「政府再造工程的迷思與省思」，政策論壇電子報，第六期，國立政治大學社會科院。
6. 吳庚，2001，行政法之理論與實用，增訂七版，三民書局。
7. 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，2001，公共管理，智勝文化事業有限公司。
8. 林惠君，2004，「台灣參與公共建設剛起步英國經驗可參考」，中央社新聞。  
<http://tw.news.yahoo.com/040912/43/z5vj.html>. 10月3日 visited.
9. 林鍾沂、林文斌譯，1999，Owen Hughes 原著，公共管理新論，韋伯文化出版社。
10. 林嘉誠，2002，「政府改造新挑戰」，公務人員月刊，第69期。
11. 李順德，2003b，「政府組織改造，改個別、重點推動」，聯合報，2月5日。
12. 莊素玉，1995，高標挑戰新加坡，天下文化出版社。
13. 莊素玉、張玉文等，2003，台積電董事長張忠謀與台積電的知識管理，天下遠見出版有限公司。
14. 張文貞，2003，「行政法人與政府再造再文化理念兼擺盪的行政法」，發表於
15. 行政法人與組織再造學術研討會，台北，10月4日。
16. 游常山，1998，「政府再造：大有為變小而能」，天下雜誌，8月1日。
17. 施能傑，2003，文官體制改造與政府競爭力，台灣智庫。
18. <http://www.taiwanthinktank.org/researchfinal.php?id=171>
19. 陳一姍，2004，「英公共工程，以PFI取代BOT」，中國時報，9月11日。
20. 葉俊榮，2002，行政院組織改造的目標與原則，政府改造委員會。



21. [http://www.president.gov.tw/2\\_special/innovation/t6.html](http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/t6.html).
22. 蘇岱崙，2001，「新加坡公務員：升遷靠表現，不靠輩分」，**CHEERS 雜誌**，11 月。
23. 孫本初，2001，**公共管理**，智勝文化。
24. 孫本初審訂，2001，Guy Peters 原著，**政府未來治理模式**，智勝文化出版社。
25. 孫同文，2003，**從威權政府到民主治理—台灣公共行政理論與實務之變遷**，
26. 台北：元照出版社。
27. 曾建元、陳錫鋒，2003，「從政府改造論大學行政法人化之問題」，**兩岸公共事務與跨世紀發展研討會**，中山大學公共事務管理研究所主辦，高雄，12 月 27 日。
28. 劉新圓，2003，「何謂行政法人化」，**國政分析**，國家政策研究基金會，2 月
29. 11 日。
30. 劉毓玲譯，1993，David Osborne and Ted Gaebler 原著，**新政府運動**，天下文化。

## 英文

1. 6, P. 1997. *Holistic Government*. London : Demos.
2. 6, P., D. Leat, K. Seltzer and G. Stoker. 1999, *Governing in the Round: Strategies for Holistic Government*. London : Demos.
3. 6, Perri., Leat, D., Seltzer, K. and Sotker, G., 2002. *Towards Holistic Governance : The New Reform Agenda*. Palgrave Publishers Ltd.
4. Aakins, Aamee, et al. 1999. *Working Together? Grounded Perspectives on Interagency Collaboration*. New Jersey: Hampton Press.
5. Allison, Graham. 1978. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Scott, Foresman and Company.
6. Alter, Catherine & Hage, Jerald. 1993. *Organizations Working Together*. London: Sage Publications.
7. Balloch, Susan, and Taylor, Marilyn. 2001. *Partnership Working*. UK: The Policy
8. Press.

9. Christensen, J. and Lægreid, Per. Eds. 2002. *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Ashgate Publishing Company.
10. Denhardt, Robert.B and Janet Denhardt. 2000. "The New Public Service: Serving Rather than Steering." *Public Administration Review*, Vol.60,No.6,p.549-559.
11. Denhardt, Janet and Robert Denhardt. 2003. *The New Public Service*. New York: M.E.
12. Sharpe , Inc.
13. Frederickson, George H. and Todd R. LaPorte. 2002. "Airport Security, High Reliability, and the Problem of Rationality." *Public Administration Review* 62: 33-43.
14. Hill, M. and Hupe, P. 2002. *Implementing Public Policy*. Sage Publications.
15. Hood, Christopher. 1995. "Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?" *Public Policy and Administration*, 10:107-117.
16. IMD. 2004. *IMD World Competitiveness Yearbook*, IMD.
17. Ingraham, Patricia W. 1995. *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
18. Leach, S. and Davis, H. eds. 1996. *Enabling or Disabling Local Government*. Open University Press.
19. Linder, Stephen H. and B. Guy Peters. 1990. "The Design of Instruments for Public Policy." In Stuart Nagel and William Dunn eds. *Policy Theory and Policy Evaluation*. Westport, Conn: Greenwood Press.
20. Kanter, Rosabeth M. 1983. *The Change Masters: Innovation for Productivity in the American Corporation*. New York: Simon & Schuster.
21. Kettl, Donald. 1993. "Public Administration: The State of the Field." In Ada W. Finifter Ed. *Political Science: The State of the Discipline II*. American Political Science Association.
22. Finifter Ed. *Political Science: The State of the Discipline II*. American Political Science Association.

30. OECD, 2000. *Managing Accountability Across Levels of Government*.
31. [www.oecd.org/puma/mamtres/malg/partnerships.htm](http://www.oecd.org/puma/mamtres/malg/partnerships.htm)
32. OECD, 1997. *Managing Across Levels of Government*.
33. Pierre, Jon. ed. 2000. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*.
34. Oxford University Press.
35. PIU. 2000. Wiring it up. *Whitehall's Management of Cross Cutting Policies and*
36. *Services*. London: PIU.
37. Rossi, S.A. 1999. *Renewing Governance: Governing by Learning in the Information*
38. *Age*. Oxford University Press.
39. Salamon, Lester M. and Odus V. Elliott. 2002. *The Tools of Government: A Guide to*
40. *the New Governance*. Oxford University Press.
41. Starling, Grover. 1988. *Strategies for Policy Making*. The Dorsey Press.
42. Starling, Grover. 2002. *Managing the Public Sector. Sixth Edition*. TX: Fort Worth,
43. Harcourt College Publishers.
44. Sullivan, H. and Skelcher, C. 2002. *Working Across Boundaries: Collaboration in*
45. *Public Service*. Palgarve Macmillan.
46. UNISON. 2004. *PFI: Against the Public Interest*. UNISON PFI. <http://www.unison.org.uk/pfi/index.asp>. July29.
47. Wilenski, Peter. 1982. "Budget Innovation and Reform." In D. J. Hardman ed. *Government Accounting and Budgeting*. Sydney: Prentice-Hall.
48. Zifcak, Spencer. 1994. *New Managerilism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*. Buckingham: Open University Press.