

各國行政改革之比較及其對我國之啓示

——面對千禧年政黨輪替後的新思惟

江 明 修*

許 文 傑**

梅 高 文***

摘 要

任何改革的背後必定有其深層的理念、動機與目的，本文擬首先以「國家與社會分析」解析當前變動中國家政府的角色定位，並依此導出行政改革的兩種策略「社群途徑」與「市場途徑」。其次，本文將依據上述的時代背景需要，探討世界各國近年來風起雲湧的行政改革，是否有著共同的時代趨勢與世界潮流？各國過去所進行的改革之主要重點與成效為何？並探索各國在進行各項改革之前的政治、經濟和社會背景因素，及其所提供的改革動力。其次，將試圖提出各國改革經驗可能給予我們的啓示為何。

1999 年 11 月 21 日，包括美、英、法、德、義、巴西等六國領袖齊聚義大利古城佛羅倫斯，共同思考由英國首相布萊爾所提出的「第三條路」政治理念，探討如何使社會正義與經濟成長兩者兼容並蓄。對此，常自詡為迎合世界潮流的我國政府，是否也要開始將「企業型政府」拋於一旁，而開始搖旗鼓吹「第三條路」的改革方向呢（今年 3 月總統大選後，中央政府的政黨輪替似已宣告「企業型政府」的改革方向在國內已經失敗，而新任總統陳水扁所提的「新中間路線」則似已預告了此一方向）？事實上，不論是「企業型政府」、「政府再造」或是「第三條路」，都只是行政改革理念與工具的一種選擇，至於何種較適合，則必須深入考

*政治大學公共行政學系教授

**政治大學公共行政學系博士

***政治大學公共行政學系博士班研究生

慮各國的系絡與國情，以及重新探討政府的職能與角色，而非只是爲了迎合世界潮流。同時，各種改革的理念與工具，都應考慮社群的需求與民眾的參與，而非只是套裝工具的引進，否則難免產生「橘逾淮爲枳」的情形。

關鍵詞：行政改革、公共性、社群主義、民主行政、新公共行政、企業型政府、新公共管理、政府再造、第三條路

壹、前 言

環視國際，當前世界各國爲因應二十一世紀的挑戰，莫不積極從事行政改革¹，進行國家發展的整體策略規劃與政府結構功能之改造。其目的，一方面要摒棄傳統政府萬能的觀念，另一方面則企圖引進現代企業的經營理念，提高政府的效率與效能，迎接新世紀的國際競爭環境。

行政改革乃是對公部門運作績效所作的一種誘導性有系統之改善 (Caiden, 1991: 1)。在當前強化國家競爭力的任務前提下，行政改革的內容與實踐，即涵蓋了機關內部管理的效率、公共政策制訂的效能，以及如何結合民間社會力與民脈之「社會設計」的落實，並且旁及有關「民營化」與「政府再造」等系列思辯。

此外，環境因素亦是促成行政改革的動力。行政改革是爲克服各種外在政治、社會、經濟和文化環境因素，以及內在官僚行爲的阻力，以轉換行政的過程。換言之，行政改革和效能提昇必須因應政經結構的調整。行政改革乃是一不斷變遷

¹ 本文所稱「行政改革」(administrative reform)一詞，乃廣義地指涉任何有關公部門文化、任務、結構、程序、設備、運作等層面有意識的變革(change)、重組(reorganize)、重構(reconstruct)、改革(reform)、再造(reinvent)與創新(innovate)，亦等同於「行政革新」(administrative innovation)、「文官改革」(civil service reform)、「政府改革」(government reform)、「行政現代化」(administrative modernization)、「行政發展」(administrative development)、「政府再造」(reinventing government)，甚至包括「政府改造」(reengineering government)、「政府授能」(empowerment)、「創業精神」(entrepreneurialism)、「政府轉型」(transformation)、「行政組織重組」(reorganization)、「政府組織調整」、「跨世紀國家建設」、「提升國家競爭力」等措施皆是。

(change)、創新 (innovation) 和演化 (evolution) 的過程，當公部門某些行政結構或程序已經不符合社會與政治環境的期望時，政府便會採取某些行政改革措施，以改善這些行政結構或程序 (Chapman, 1990: 59)。另者，行政改革也必須尋求國家與社會資源的整合，共謀行政能力之改革及社會公義之確保。

任何改革的背後必定有其深層的理念、動機與目的，本文擬首先以「國家與社會分析」解析當前變動中國家政府的角色定位，並依此導出行政改革的兩種策略「社群途徑」與「市場途徑」。其次，本文將依據上述的時代背景需要，探討世界各國近年來風起雲湧的行政改革，是否有著共同的時代趨勢與世界潮流？各國過去所進行的改革之主要重點與成效為何？並探索各國在進行各項改革之前的政治、經濟和社會背景因素，及其所提供的改革動力。其次，將試圖提出各國改革經驗可能給予我們的啟示為何。

貳、國家與社會分析

豬口孝指出 (劉黎兒譯，民 81)，位居統治地位的國家與被統治對象的社會之間，彼此互動而產生各式各樣的緊張關係，因而造成政治發展與社會變遷的動力。因此，國家與社會互動關係的解析將有助於吾人省思行政改革之方向。

公共行政學者 G. E. Caiden (1991: 1) 認為，無論東方或西方國家，均可發現許多相類似的行政問題，如行政傲慢、無效能、無效率、行政帝國主義 (administrative imperialism) 等病象，究其根源乃為國家對社會宰制性太強所致。而且，此種國家對社會之控制，常以「國家統治主義」(statism)、「菁英主義」(elitism) 和「集權主義」(centralism) 等三種不同形式及其混合風貌展現出來。

然而，Caiden (1991) 也指出，國家與社會之間的關係不一定是「零和」賽局，反倒可以形成「雙贏」和局，惟若國家對社會的控制太強，反而會使國家的統治力和自主性降低，最後形成「雙輸」困局。因此，就公共行政而言，如何使政府同時具有「民主性」和「效率性」，並建構國家與社會之間的協力關係，以整合國家和社會資源，確實是最重要的課題之一。

爲了達成國家與社會資源整合的雙贏目標，公共行政宜重新衡量其角色，亦

即，應從國家統治工具的「威權行政」角色（即官僚性政府），轉變為結合個人自由和公共利益的「民主行政」機制（即社群性政府）。

事實上，隨著行政機關主宰性的增強，一般社會大眾對公共事務的冷漠感和邊緣化情況也愈來愈嚴重，為了建構結合國家與社會力量的「社群性政府」，及發揮其「民主行政」之功效，實有必要加重「公民責任」和提昇「公民意識」與「社群意識」，使行政組織與公民社會合而為一。而此種整合政府和公民社會力量之嘗試，或可協助吾人跳脫國家與社會對立的思維方式，積極走向建構既民主又有效率的「民主行政」之道。

在試圖建構「國家與社會」及「政府與社群」之間的統一辯證關係時，本文採取「社群主義」(communitarianism)之觀點，期望尋求和建構個人自由（小我）及其外在社會環境（大我）之間的良性連結關係。事實上，如同 D. Bell(1993: 1-15) 所特別強調的：過度的個人私利追求，將摧毀吾人所賴以為生的社會網絡，而社群主義之提倡，正可以消極防止「小我大我」、「社會國家」及「民間官方」共同合作關係的淪喪，也可以積極提供建設更美好社會及具社群關係政府之基礎。

政府與其外在社會環境之間，實呈現不可分割的互動關係，亦即，政府受其所屬社會系絡之影響，因為社會衝擊可以改變公共行政人員的思惟方式，同時公共行政人員也是依其認知、知識和經驗來詮釋社會情境。事實上，具社群關係的政府是「活」在社會、國家和個人之間持續不斷地互動當中。

就社群途徑的行政改革策略而言，主要包括「發展非營利組織」、「參與社群發展」、「傾聽民眾心聲」、「回應性的基層行政組織」、「代表性行政組織」等作法（江明修，民 86: 56-70），其主要肇因於新公共行政學派（New Public Administration School）在六〇年代末期於美國興起後，對公共行政的理論建構和實踐策略所產生的衝擊。H. G. Frederickson（1971; 1980; 1997）於其著作中即一再指出，新公共行政學派較強調行政實踐層面之「公共」、「診斷」、「顧客導向」、「規範」及「參與」等特色，而非如傳統行政所重視的「一般」、「描述」、「制度導向」、「中立」和「控制」等面向（表一）。近年來的公共行政思潮與行動取向，大致上即以具社群關懷為導向的「公民參與」運動為中心，並對政府改革產生相當大的衝擊。

表一：新公共行政與傳統行政之特色

面向	新公共行政	傳統行政
特質	公共	一般
方法	診斷	描述
方向	顧客導向	制度導向
價值	規範	中立
管理	參與	控制

資料來源：作者整理

「公民參與」的呼聲，主要源於對政府無力回應民眾需求，以及對政策目標和執行能力之間嚴重落差的反省；也肇因於對當前政府太大、太遙遠、太無人情、太複雜和無力解決緊急事件的不滿。它反映出民眾由挫折到不滿，終至採取直接行動，以參與政府政策之規劃和方案之執行來協助政府從事公共服務工作（陳金貴，民 81）。

B. Baber (1984) 點出政府的無能主要表現在三個方面：行政機構的癱瘓、公共事務的私有化，以及民眾對政府的疏離和冷漠。其認為，上述政府無能的問題，實肇因於自由民主主義傳統對政府的錯誤主張和不信任態度，且並未在政府架構中為公民參與、公民責任、公共利益和公民美德留下任何空間。影響所及，造成的是更多個人自由之促進，而非社會正義之保障；更多人與人之隔離，而非人與人之凝聚。Baber 特別強調，「公民參與」乃是民主政治的核心，如欲解決政府無能和自由民主主義所產生的危機，宜將「強健民主」建立在公民參與和公民義務之上。其具體實踐之道則宜從讓行政與政策多具些社群關懷開始落實，亦即應將政府轉型為「社群性政府」。

相對於社群途徑，另有部分學者主張，應將傳統上認為需由政府所提供的公共事務，部分轉移給市場部門，此即為市場途徑的行政改革策略，希望透過「民營化」(privatization) 等作法，建構「企業型政府」(entrepreneurial government) (Osborne and Gaebler, 1992)。

公共事務「民營化」為美國八〇年代相當具有影響力的概念與作法，其學術

傳統植根於「自由市場經濟理論」，並在此種自由經濟的世界觀指引下，抨擊公部門大而無效率，並指出公部門所承擔的大部分功能，均可直接或間接由較有效率的私部門來負責，或以市場運作來替代（Savas, 1985; Butler, 1985）。然而，此種以「經濟準則」掛帥，卻嚴重忽略公部門「公共特性」法律地位和政治角色的主張，亦引起了不少學者的質疑（Leman, 1984）。

由於民營化政策目前是公共事務領域中的重要主題，對於行政組織結構與設計、公共政策、公私部門分界及人力資源等，均有相當大的影響（詹中原，民 82: 27）。所以，更進一步分析，民營化絕對不應是一個單純的經濟機制之轉化而已，在一個由具備了「公民資格」的公民所共組的「公民社會」當中，民營化應被視為公共事務之重要議題。換言之，應以「公共」的推理來評析民營化政策，以便能從民營化政策的解析當中，反思其固有邏輯及既存體制，政府實不可以民營化為藉口，掩飾其不願承擔為民服務之責。任何的民營化措施，從公共行政觀點而言，如果不能提昇「公共利益」，彰顯「公共價值」，即使美其名能增進經濟效益，終難辭「捨本逐末」和「拋棄公共責任」之咎。

因此，政府在推行民營化時，切不可將民營化視為單純解決當前政經危機的權宜之計，即一方面固應尊重市場機能運作法則，另一方面也應重新檢視政府在經濟事務中的角色與責任。

公共行政的基本目的在於實現公共利益與社會價值，而企業管理則著重商業利益的考量，二者在本質上及目的上均有相當大的差異。因此，如果政府只強調公共行政與企業管理相同的組織與管理技巧，那麼，當我們面對的是公平、正義與公共哲學等價值，而不只是效率的考慮時，很可能就忽略了公共行政的行動應該放在倫理與法律的系絡中來考量（吳瓊恩，民 86: 9）。因此，我們在將「企業精神」應用於政府部門時，必須特別注意政府本身職能的公共特性，以及若干事務之不可取代性。

參、各國行政改革之比較

各國近一、二十年來的行政改革運動，其肇因與做法多少均有若干相似之處，但因不同的歷史背景與系絡環境，亦各有不同的改革策略。以下擬針對各國推動

行政改革的策略與特色，分別從改革理念、改革肇因、改革目標和改革策略，加以比較與闡述。

一、改革理念

1980 年代以前的行政改革，大多均在傳統官僚體制的理念架構下，以如何提昇行政效率為目標，從組織結構的調整與重組來進行改革。近一、二十年來在新右派的鼓吹下，逐漸轉向管理工具的改革，試圖將私部門的成功管理經驗移轉至公部門，此一風潮被統稱為「新公共管理」(new public management)。

包括英、紐、澳等英裔國家，在這股新公共管理風潮的影響下，似多採取「小政府」的走向，將過去政府大小通包的治理型態，轉由社會、市場來承擔，因而發展出所謂民營化、市場競爭、組織精簡等做法。

然而，與英裔國家不同的法、德、日、中共等國家，雖然也引進了「新公共管理」的作法，但由於其國家的歷史傳統因素仍佔有很大的影響力，因此，基本上仍是在既有的行政制度內進行管理工具的改造，或是侷限於地方性的改革，鮮少觸及政府基本角色與功能的轉變。例如，日本政府一向有非常強烈的菁英／官僚主控色彩，其行政改革乃由官僚體系所主導與推動，多從行政體制的結構面來進行改革。

新加坡的特殊性則在於，新加坡政府曾受英國殖民統治，英國貴族化文官的傳統，多少影響了新加坡人民對政府體系的信任、尊重與期望。因此，在其脫離英國獨立建國後，即以持續改革與健全政府體制，作為執政者最主要的施政基礎，試圖以廉能的文官與嚴格的法制維繫政府的公信力、公權力與公能力。

至於中共，在其他共產政權相繼垮臺之後，不斷受到自由民主國家與資本主義經濟體系的挑戰，在全球化的衝擊之下，為了維持政權穩定與經濟發展，也不得不加緊改革開放的腳步。惟在改革開放與引進民主制度和市場制度之時，中共仍認為必須確保共產黨的統治地位，以及維持社會主義的基本體制。

法國與德國則一方面受其本國的行政傳統之影響，另一方面也多少受英美等國新公共管理風潮之衝擊，亦引進了民營化、組織精簡等觀念，來改造政府的角色與功能。因此，除了其本身的文化、制度等傳統基本理念外，英美國家的改革風潮與理念也多少吹動了德、法行政改革的風向球。

二、改革肇因

行政改革是一持續性的工作，幾乎每位執政者在其上任之初，均想透過行政改革的手段，對過去政府的不良積習與制度加以改絃更張，並配合其特有的施政理念和策略以突顯其政績。因此，行政改革的作為在古今中外屢見不鮮。不過，每一個時代的變革固然是為政者個人企圖之展現，但也與當時的時代背景息息相關，其改革策略與作法也多少受過去改革經驗所影響，因此，我們在分析當代各國行政改革之時，有必要對其過去的變革經驗和當時的社會背景有所了解，才能充分掌握當代變革的精義，並供吾人之借鏡。

在各國行政改革的肇因中，可以約略區分為政治因素、經濟因素、社會因素與行政因素等四個面向來加以探討，茲分述如下：

(一)政治因素

許多政治人物一旦掌權執政之後，為了要展現新人新政，藉良好績效以爭取連任，無不大刀闊斧地推動改革行動，睽諸美國的卡特、雷根、柯林頓總統，英國的柴契爾、梅傑、布萊爾首相等，率皆如此，均企圖以新的改革行動鼓舞民心。

其次，由於西方各國在社會福利政策方面的大量支出，造成政府龐大的財政負擔；另一方面，政府雖然管的事情很多，但是社會問題卻同樣層出不窮，因而引發人民對政府治理能力的質疑，此即所謂「政府失靈」的問題。在各方意見互相批評之下，讓公共服務回歸社會或市場的呼聲應聲而起，尤其是市場機能一向被認為具有效率化的功能，因此，縮小政府角色就成為現代改革的一股潮流。包括英、美、加、紐、澳、德，甚至我國等，都受到這股新右派潮流的影響，企圖將政府的角色與功能加以縮小，一方面讓公共服務藉由市場機能提昇品質、增加民眾的滿意度，另一方面亦可減輕政府沉重的責任。

除了新右派風潮的影響外，英、德、法、日以及我國等，近年來也因為地方政府爭取自主權的需求，使得中央政府必須將過去中央集權的行政體制改絃更張，重新調整中央政府的角色，並將權力下放地方。因此，地方的分權化也促使行政改革的推動。

此外，各國經常有政府官員因政治醜聞而辭職下臺，因此，政府領導者也履

履將整飭政治風氣視為改革的重點，此亦經常是人民期望政府積極改革的工作。

(二)經濟因素

本文所討論的幾個國家，大多皆屬於社會福利制度較為健全的國家，但是也因為如此，政府每年必須負擔龐大的移轉性財政支出，拖垮了政府的預算與經濟，而經濟衰退和失業率的上升則造成政治、經濟秩序的不穩定，再加上稅賦的負擔逐年加重，人民更加抱怨不已。

另一方面，國際經濟自由化趨勢所造成的競爭壓力日漸加劇，形成各國政府相當大的改革壓力，因此對於如何促進國內經濟的健全，節省政府的行政成本，以及提昇國際競爭力，自然是執政者首先要面對的課題。

近年，歐體經濟整合的腳步加快，法、德二國在面對歐體單一貨幣整合時，亦對其國內的財政壓力帶來不小的衝擊。而新加坡雖然沒有明顯的財政、經濟壓力，但是，其追求國家全面性的競爭力，讓它在近幾年的國際競爭力排名中始終名列前茅。

(三)社會因素

現代社會問題日漸複雜，人民原本寄望萬能的政府能夠拿出辦法來妥善解決，但是政府行政效率低落、功能不彰，加上經濟蕭條所帶來失業率的增加與更多的社會問題，均是造成人民對政府不信任的重要因素。然而，這些社會問題的複雜性與專業性，似乎遠非傳統的政府功能所能處理，因而必須在原有的組織結構與功能中重新調整和強化。而現代化的科技進步，對許多原本由政府所提供的公共服務，產生了革命性的影響，不但可以立即有效地解決需求，更可以提高服務品質。因此，將新的科技引進政府機關，可以說對行政改革提供了一項利器。例如，美國與加拿大在運用資訊科技於行政改革方面，即相當值得借鏡。

此外，雖然政府失靈造成民眾的需求無法滿足，但是，民間社會力量的興起剛好提供了另一選擇途徑，政府因而可以進一步思考如何重新定位自己的角色與功能。許多公共服務從以往的政府包辦，轉移到由民間提供，或許更能符合人民的需要。換言之，社會需求的各項公共服務不必然是政府的責任，而應當由政府與公民所組成的大社會來共同承擔。

(四)行政因素

面對日益複雜的社會問題，傳統政府功能實已有些力不從心，但是，由於官僚體系本身的保守、消極與被動，對於社會問題的解決無法主動加以回應，因此，常須等待外在的力量進行改革行動。然而，對於這樣的變革，官僚體系本身由於既得利益或惰性，往往抗拒改革，致使各國執政者推動革新運動時倍感困難，改革運動往往也因此而雷聲大雨點小，甚至最後落得無疾而終。所以，各國政府在推動財政、經濟改革之同時，也必須配合進行文官制度與文化的變革，從官僚體系的基因上做根本性的改變，並同時進行各種制度性改革。

在吾人所論述的各國改革經驗中，許多執政者也體認到官僚體系的此一特性，對此做了許多的改革行動。例如，英國的柴契爾首相就對官僚的無效能深感厭惡，因而在上任後首先就向文官制度開刀，試圖改變文官的行政文化與服務態度。然而，如此重大的改革也容易遭到來自文官體系更大的反彈壓力，英、加、紐、澳等國均曾受到官僚反彈所造成的不良效應。

三、改革目標

針對上述的改革肇因，各國政府在推動行政改革之時，必會設定若干預期目標，這些目標可大略歸納如下：

- 1.解決財政與經濟危機：許多改革壓力源自政府擔負沉重的預算赤字，因此，寄望以改革的手段徹底解決財務困境，並間接得以以財經政策刺激國內景氣，恢復民間經濟繁榮。幾乎所有國家均或多或少遭受財政和經濟的威脅，因而，此一目標自然成爲改革的主要重點。
- 2.提高服務效能與品質，滿足民眾需求：政府效率、效能低落久爲人們所詬病，因而造成人們對政府能力的質疑與不信任。緣此，一個民主國家在政黨交替執政的制度下，必須以如何爭取選民的支持爲其主要訴求，顧客至上、服務品質的提昇自然成爲各國所重視的目標之一。
- 3.培養廉能的文官體系：要提供高品質的公共服務、滿足顧客需求之前，首先要對內在顧客——即政府文官——提供有效的激勵，使其願意盡心盡力地表現最好的績效。因此，各國的做法除了積極和制度化地對文官體系進行培訓之外（如加拿大、紐西蘭），也設置高級文官制度，以彈性和有效的方式延

攬優秀人才。

4. 提昇國家競爭力：所謂競爭力是一種綜合性指標，當然也包括國家經濟力和政府效能等許多不同層面的指標，因此藉由全面性的變革，可以同時帶動政府與民間各界，共同為國家的發展而努力。將國家競爭力視為政府最主要的目標，則以新加坡最為顯著。我國行政院前院長連戰，亦曾以之做為政府行政改革的最重要目標。

四、改革策略

行政改革不僅要有理念與目標，也應該要有適當的策略或方法，才能針對問題提供有效的解決良方，進而藥到病除。D. Osborne 與 P. Plastrik (1997) 曾為行政改革歸納出五種行動策略 (表二)。

表二：行政改革五項策略

槓桿點	策略	途徑	舉例
目標	核心策略	目的明確 角色明確 方向明確	柴契爾的民營化策略，進階計畫將決策與執行分離。
誘因	成果策略	競爭管理 事業管理 績效管理	英國的「市場測試」及開放公私部門之間的競爭。
課責	顧客策略	顧客選擇 競爭的選擇 顧客品質保證	英國梅傑首相所提出的公民憲章，強調顧客至上。
權力	控制策略	組織的授能 員工授能 社區授能	英國的「進階計畫」將執行的責任與權力，從以前的部會下放到執行機關。
文化	文化策略	打破習慣 觸及核心 贏得民心	加拿大以「公共服務 2000」的計畫，為文官塑造未來的願景。

資料來源：整理自 Osborne & Plastrik (1997: 39-43)

從各國所運用的改革策略來看，首先，核心策略意指重新界定與區分政府的角色與目的，其中以英國的進階計畫最受矚目，其將政府的功能嚴格區分為「決策」與「執行」，分由不同部門負責；紐西蘭亦仿效英國，重新定位政府的角色與功能，區分政府的一般業務與商業活動，屬商業性者逐步民營化，屬一般性者則加強其功能。

其次，在成果策略方面，過去評估政府績效大多只以投入資源的多寡來衡量績效，並認為許多公共服務無法衡量，故不予重視。然而，幾乎所有國家均相當重視政府的產出績效，為達到高度的績效成果，以市場的競爭機能來提昇產出已是各國普遍的趨勢。

第三，課責方面強調必須對人民負最大的責任，此即「顧客至上」的觀念，包括英、美、加、新加坡等國均相當強調此一觀念，並提出實際的做法予以落實。

第四，就權力的控制而言，改革的趨勢是將權力從以往中央集權控制，逐漸地下放給其他機關，例如英、美、加、澳洲等國，而英、法、德、日更在地方分權的壓力下，將權力下放到地方政府。

第五，文化策略旨在轉變過去政府高高在上的態度，以及官僚體系保守和惰性的特質，而以服務人民，主動創造高效能政府和高競爭力的國家為使命。行政改革的推動必須倚賴官僚體系的全力配合，要改變官僚文化確實不易，新加坡在這項策略上的應用極為成功。

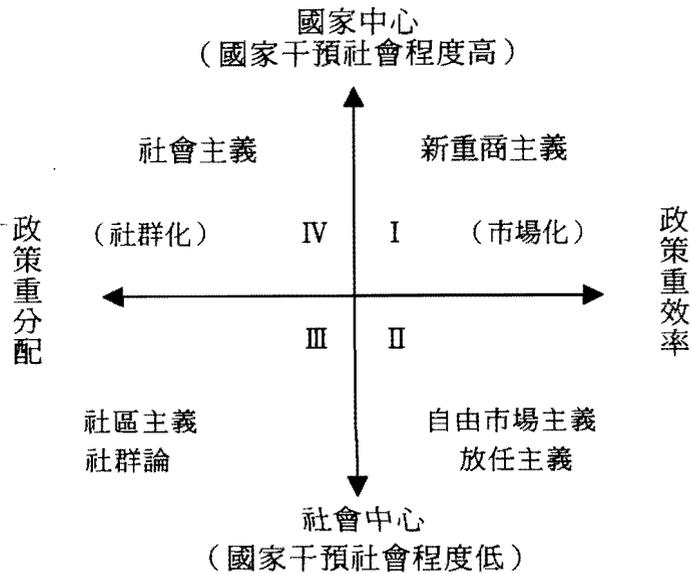
此外，「世界經濟合作發展組織」(OECD)也歸納其會員國在近年所致力於改革的策略，不外以下七種主要途徑：授權、結果導向、服務品質導向、適應性組織結構、發展有效能的人力資源領導、法規鬆綁，以及加強導航功能(OECD, 1997)。

雖然各國所採取的策略有著相當大的重疊性，惟大致而言，英美體系國家的政黨輪替牽動著政策的走向，亦即不同政黨間的政策差異較為明顯，政策敏感性較高。相對起來，法國、德國、日本、新加坡和中共等非英美體系國家，法制主義的色彩較重，官僚體系的主導性較強，因而政策敏感性較弱，政策較具穩定性。

肆、各國行政改革之趨勢

從各國所進行的行政改革理念與策略中，基本上可以發現有一個主要的潮流趨勢，此一趨勢造成政府角色的革命性轉變，即將傳統上只能由政府提供的公共服務，部分轉由非政府部門提供，亦即所謂「民間化」的潮流。而所謂「非政府部門」當然包含了「營利組織」與「非營利組織」，前者乃一般所稱之「民營化」，後者則是在政府與營利企業之間，由社會所提供的第三種選擇。

據此，吾人可將各國調整其政府角色與功能的趨勢，建構成一個分析模型（圖一）。在此模型中，縱軸表示「民間化」的程度，上方是傳統的「國家中心論」，由政府包辦一切的公共服務功能，國家干預社會的程度較高；下方則為「社會中心論」，公共服務轉由民間社會來提供，國家干預社會的程度較低。橫軸則是代表政策重效率或政策重分配之別，向右偏效率取向稱為「市場化」，由企業來提供這些公共服務，向左偏分配取向則稱為「社群化」，是由非營利組織與公民社區來提供原來由政府提供的公共服務功能。因此，前者所建構的政府型態就是所謂「企業型政府」，後者則為「社群性政府」。



圖一：各國行政改革趨勢的分析模型

資料來源：作者自製

從各國的行政改革中可以發現，各國政府近年來均面對日益複雜的社會問題和低落的政府效能，政府已無法完全滿足民眾的需求與期望，因此必須將原本由政府包辦的公共服務轉由民間提供。目前，除了中共之外，各國行政改革的共同趨勢乃是由傳統的國家中心論，走向社會中心論。而在實際的改革策略上，則是考慮國家的背景特性與現實需要，採取市場化的途徑或社群化的途徑。

英國是一個社會主義色彩濃厚的國家，但是在柴契爾與梅傑主政的時期，卻成為現代新右派政府的代表，其所採取的改革策略大抵希望能夠以市場來取代政府。然而，自工黨布萊爾首相上臺之後，「第三條路」(The Third Way) 則旨在將右傾的政策主張拉往中間偏左的方向(鄭武國譯，民 88；馬永成、陳其邁譯，民 88)。

因此，英國目前的改革趨勢，顯然是從模型中的第 II 象限趨向第 III 象限，成為較接近社群主義的國家。

美國原本就是一個強烈的資本主義國家，雷根總統時期的新保守主義即為代表。柯林頓總統上臺後，雖然積極想要建構一個「小而美」的「企業型政府」，其

一方面精簡政府組織員額、簡化人事法規、充分授權，希望政府更有效率；然而，另一方面，柯林頓也積極推動福利措施，推行槍械管制，增加政府的干預與對人民的照顧，同時，也強調結合社區的力量，提供更有效的公共服務，以滿足民眾的需求。因此，美國的改革模式跨越了第Ⅱ、Ⅲ象限。

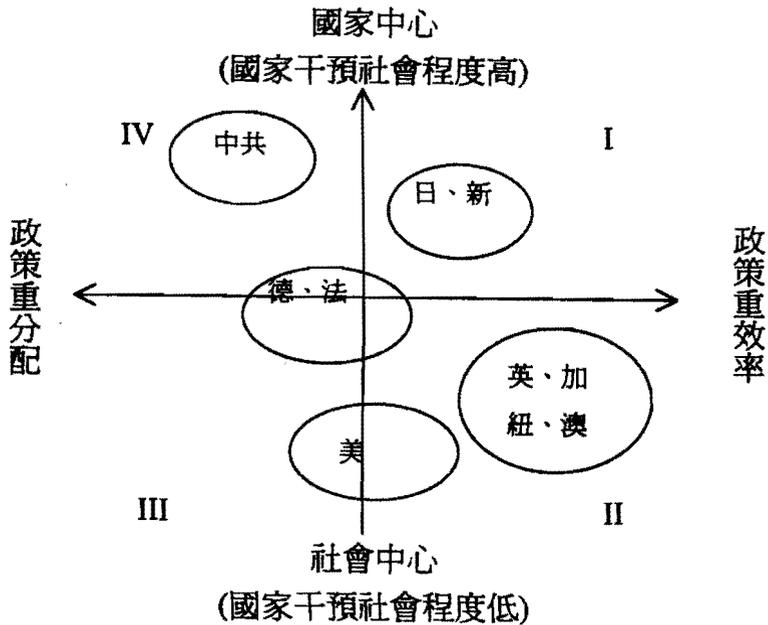
與英國有深厚歷史淵源的加拿大、紐西蘭和澳洲，其改革的理念與策略，頗多學習英國新右派或所謂「新公共管理」的方法，其中尤以紐西蘭的改革最為激進，較偏第Ⅱ象限的改革模式，然而在去年勞工黨上臺後，政府政策已朝中間偏左的方向偏移。加拿大與澳洲雖然也受到新右派風潮的影響，但手段較為緩和，仍大體穩固維持其福利國家的體制。

德國與法國的傳統皆屬於社會主義國家，惟受到新公共管理、新自由主義與分權化趨勢的影響，政府的公共服務有向下、向右移轉的趨勢，但是，比起英美體系國家，其向右的程度仍然有限，大致上維持中間偏左的立場，政府在提供公共服務的基本角色上仍佔有相當大的分量，惟就當前的情形觀之，法國較德國更為右傾。

日本與新加坡的精英官僚主義色彩，使得官僚在政府公共服務提供上，向來擁有很大的權力與分量，行政改革的工作率由官僚體系的力量所主導，政府角色並未有太大的改變。然而，新加坡的威權管制色彩較重，因此位處第Ⅰ象限，而日本則位處Ⅰ、Ⅱ象限之間，惟小淵內閣極力強化國家主義，勢必影響國家角色的走向。我國的國情類似於日、新兩國，只是政府的威權控制較新加坡來得小，但國家干預的程度較日本為高，故行政改革的策略似乎位於兩者之間。

至於中共，爲了維護共產黨的統治地位與社會主義的基本體制，改革策略是採集權模式，亦即由國家抓緊改革的主控權，以由上而下的方式來貫徹落實，然而，在市場經濟逐漸發展的情況下，政府的掌控力必將逐漸削弱，因此其方向將會逐漸朝下、朝右移動。

本文將所探討的十個國家，依圖一的模型加以比較之後，各國在此一模型上的位置，可以圖二略示如下。



圖二：各國行政改革策略示意圖

資料來源：作者自製

雖然各國由於系絡背景不同，所採行的改革策略也有所不同，但是基本上，由八〇年代至九〇年代末期的這波行政改革運動，仍有其共通的根源與型態，尤其是在英美體系的民主國家。細究起來，此波行政改革運動的主要基礎乃是「新管理主義」(neo-managerialism)或「新公共管理」，是由英國首相柴契爾於 1979 年就任後所帶動，並由美國、紐西蘭、澳洲、加拿大等國予以跟進，繼之，透過 OECD 與「世界銀行」等國際組織的倡導與推動，亦擴散和影響了歐陸及其他區域國家。

顧名思義，所謂的「新管理主義」乃源自「管理主義」的修正，其主要特點即為強烈依賴企業管理模式。C. Pollitt (1990: 2-3) 指出，管理主義必須被理解為一種意識型態，它是由一組信念、價值與理念所構成，具有五個核心理念：

1. 社會進步主要依賴經濟學所界定的「生產力」(productivity) 的持續增加。

- 2.生產力的增加主要來自更為複雜的技術應用。
- 3.這些技術的應用只能透過由理想生產力所制約的勞動力來達成。
- 4.管理是獨特的組織功能，在促進生產力的規劃、執行和衡量中扮演關鍵性角色，而企業的成功有賴於管理者的品質與專業。
- 5.從事此種關鍵角色的管理者，必須被授予合理的「策略空間」(room to manoeuvre) (即管理權)。

Pollitt (1990: 7) 認為，管理主義者認為管理是「重要的」與「優良的」，良好的管理有助於制度的運作，是國家革新的關鍵，有助於界定與消除浪費。同時，在管理主義的理想世界中，目標是清楚的、人員是高度激勵的，以及重視金錢成本和繁文縟節的消除，而這種理想的實現則必須透過引進私部門中的良好企業實務來達成。

強調效率與控制的管理主義在八〇年代英美的行政改革過程中，更結合了公共選擇理論 (public choice theory)、交易成本經濟學 (transaction-cost economics) 和代理人理論 (agency theory) (後兩者又稱為組織經濟學)，而成爲現今所流行的「新管理主義」或「新公共管理」。就上述三種理論的基本假設而言，都是主張人類是競爭性自利的理性經濟行動者，換言之，新管理主義或新公共管理的基本行爲假設有三：(1)理性行動者是由自利所激勵；(2)理性行動者是機會主義的、欺詐的、自我服務的、怠惰的和善於利用他人的；(3)由於這種假設，所以理性行爲者不能被信任。在這種行爲假定之下，最好的公共管理者被認為應該是自利的和機會主義的創新者和冒險者，他懂得利用資訊與情勢去達成激進的變革。換言之，新管理主義所預設的公共管理者，應該是具企業精神 (entrepreneurialism) 的領導角色 (Terry, 1998: 196-197)。推而廣之，新管理主義者理想中的政府即爲強調市場導向及師法企業的「企業型政府」。

經過了近二十年的改革風潮，新管理主義的理念與方法，持續引起公共行政理論與實務界正反兩面的辯詰爭論，對其效果的評價也莫衷一是 (Kettl, 1994; Dilulio, Jr., et al., 1993; Goodsell, 1993; Moe, 1993; Rosenbloom, 1994; Carroll, 1995; Nathan, 1995)。然而，隨著主要國家政治領導者的更替，以及世紀之交對於政府職能的省思，對於新管理主義與新公共管理的行政改革進行更具深度與廣度的評估與反省，已成了公共行政學者與各先進民主國家政府的主要任務，近年來多本評

估性與反省性著作的出現即為明證 (Olsen and Peters, eds., 1996; Lane ed, 1997; Hood, 1998; Kettl, 1998; Minogue, et al., eds., 1998; Peters and Savoie, eds., 1998; PAR, May/June 1998)。

伍、各國行政改革之反思及其對我國之啟示

在新公共管理的衝擊之下，英、美、加、紐、澳，甚至法、德等國，都採用經濟市場的模型來作為行政改革的基礎，而這些改革運動都是朝向追求生產力和效率的極大化，其鼓勵公共管理者具有企業精神，並使用能夠強化個人和系統績效的方法，因此公共管理者被授予更多的裁量權，以決定公部門如何達成其績效目標，而非去界定什麼是公眾的偏好，在這種情況下，公共管理者被排除在政治領域之外，不僅模糊了政治責任與公共課責，同時對民主政治的精神與價值可能造成傷害 (Caiden, 1994; Nathan, 1995; Cope, 1997; Terry, 1998; Kelly, 1998)。

Frederickson (1996) 則比較了美國新公共行政與政府再造 (即企業型政府) 的不同。Frederickson 指出，新公共行政主張建構一個公民參與的社群性政府，與最近各國所強調顧客導向的企業型政府，固然二者的理論基礎、所使用的語彙容或有所差異，但是，二者對傳統官僚組織的改革企圖則是一致的。雖然如此，兩者亦存有若干的差異 (參見表三)。

表三：新公共行政與政府再造之比較

比較面向	新公共行政	政府再造
變革的概念	<ul style="list-style-type: none"> ●鼓勵變革，視變革為常態，並加以制度化 ●官僚本身不是主要問題的重點，不以官僚為假想敵 ●解決官僚問題要從官僚本身或組織的特徵著手 	<ul style="list-style-type: none"> ●創新與企業性行動 ●官僚典範是問題核心，反官僚 ●應對官僚授能，減少繁文縟節
對社會相關、回應與授能的概念	<ul style="list-style-type: none"> ●公民隱喻 ●知的權利、社會公道 ●民主共識 ●建立社群 	<ul style="list-style-type: none"> ●顧客隱喻 ●個人選擇 ●個人滿意 ●發展選項
理性理論	<ul style="list-style-type: none"> ●將如何做與做什麼的問題分開 ●使公民能積極參與 	<ul style="list-style-type: none"> ●將掌舵與操槳分開 ●使達到效率與增加產出
組織結構與設計	<ul style="list-style-type: none"> ●關心體制與管理 ●希望更制度化、訂定服務項目、較具管理性 	<ul style="list-style-type: none"> ●關心誘因、契約監督、管理創新 ●傾向去制度化、委託競爭者提供服務
管理與領導理論	<ul style="list-style-type: none"> ●從強調組織內部轉到與組織外部公民、其他機關、利益團體、民選官員與民代 ●認同專業行政人員與公正執行公共政策 	<ul style="list-style-type: none"> ●有效的管理者是企業型、創新性、冒險性 ●有計畫地打擊官僚
知識論、方法論與價值議題	<ul style="list-style-type: none"> ●與方法論中的行為主義之對立有關 ●談政治學、民主政府、多數統治少數的權利問題、結社議題 ●關心人文與民主行政、制度建立與專業能力、政治、正義、公平 	<ul style="list-style-type: none"> ●不太討論方法論問題 ●談治理、全面品質管理、企業型、避開接觸政治問題 ●激起個人選擇的價值、誘因、運用競爭、市場觀念

資料來源：整理自 Frederickson(1996)

Frederickson (1996: 269) 指出，在管理和組織的名詞中，政府再造類似新公共行政，二者的動力皆為變革的需求。同時，二者皆重視回應性，但卻是以不同的方式：在新公共行政中，是指專業的公共服務同時奉獻於效率與社會公平；而在政府再造中，則是指授能於個別消費者作出自己的選擇。兩種運動的不同也在於新公共行政較具制度性與政治性，反之政府再造則企圖逃避政治議題。最後，二者在價值的議題上則是尖銳分歧的，新政府運動高舉個人的選擇、誘因的提供、競爭的使用，以及以市場作為政府的模型等價值；新公共行政則更關心人性的和民主的行政，更關心制度建立與專業能力，更直接關心政治的議題以及正義與公正的問題（可廣義稱之為社會公道）。

Frederickson (1996: 269) 認為，政府再造已經導致專業文官的縮減，以及私人與非營利政府契約的增加。短期間，其可能已經取得一些增加的效率，但長期而言，它卻在公共機構的能力和專業的公共管理上付出了可觀的代價。無疑地，政府再造對效率的短期強調已經犧牲了社會公平。

在各國行政改革的經驗中，尚有一相當重要的理念，就是對傳統政府角色做了一次顛覆性的改變，將以往政府包辦一切的觀念，從根本上來重新思考，哪些應由政府負責而不容假手他人？哪些可以由營利企業或非營利社群團體來做會更有效，民眾會得到更滿意的結果？如此可使政府有其他的空間、時間和資源來思考與規劃國家未來發展的遠景。因此，行政治理上的分權、授權的觀念受到重視，全面性中央集權的治理模式已不符合現代潮流。一般的措施是，將權力下放到地方、民間、社區，使得公共服務不再只是政府的責任，而是可以由個人做起，從而建立社群性政府。這種理念的擴散與影響，也是深值正視與深思的課題。

許多公共行政與政策研究者，習於以「權力」觀點來界定政策規劃和公共行政的內涵及範疇，慣於用權力的舊典範來看待行政行為及其過程。美國著名的公民行動團體「共同使命」(common cause) 的創始人 J. Gardner (1990) 即特別推介從「責任」的角度來體察行政決策和領導行為，更呼籲為了建構國家「共同體」(社群)，政府、企業與非營利部門應攜手合作，共同建構決策系統與公共服務的「責任網」(network of responsibility)。此種看法，對正有待凝塑全民生命共同體的臺灣社會，以及面臨行政改革衝擊的文官體制而言，實深具啓示意義。

其實，將公共事務的基礎視為「政治權力」或是「公民責任」，即代表著兩種對立的世界觀。前者視國家與社會之間、官與民之間，是對立的、利益相互衝突的，且雙方關係是宰制與剝削的；後者則從國家與社會之間互利與一體的關係出發，試圖共同規劃與建立具高度共識且責任分擔的公民政府與平等社會。唯有在公共行政即是「責任共同承擔網」的運作前提下，官民彼此間互依轉型，才能真正建立共同的價值觀、社區意識、國家認同，以及既廉且能的「社群性政府」。以下擬分就「改革理念」、「改革原則」和「改革策略」析論之。

一、改革理念

隨著「第三波民主」的浪潮雲湧，全球威權的行政統治機能，漸漸地蛻脫為民主的「公共」行政，因此，行政改革的今日時空含義，正如 Caiden (1982: 7) 所云：

「公共行政不應被視為『牧民之術』(administration of the public)，而應作『為民行政』解 (administration for the public)。」就此而言，現代化的行政改革工作已不能只重視內部控制及行政績效的達成，不但應該喚醒公眾對憲法精神與立國宗旨的重新反省，更要能體察「為何行政」及「為誰行政」之深旨，使行政機構所有的作為與行動，均能維護國家的民主憲政，以及保障人民的自由與平等諸權利，並進而增進人民幸福和公共利益。為強化本研究的論證，以下爰就現代行政改革的時空意義「公共性」，再予析論。

首先，Habermas 所指的「公共領域」(public sphere) 即為本文所強調的「公共性」，也就是「共同體」(社區) 成員之間，針對其生活領域中的公共事務，進行公共討論 (public discussion)、公共學習 (public learning) 和公共對話 (public discourse) 之過程和成果。就公共行政學術的發展觀之，「公共性」及「公共領域」所建構的議題，已漸成為公共事務研究中無可規避的焦點論述 (Alejandro, 1993)。例如，Bellah 等人 (孟汶靜譯，民 83: 111) 即明確地主張：「要建立一個公正、平等的社會，必須靠老百姓有理性地參與公共事務，以及不斷地提供建設性的意見。」

其次，美國公共行政學先驅 Dwight Waldo (1948: 159-191) 早在四〇年代即對公共行政公共性的漸漸喪失危機提出警告，並嚴厲批評了「一般化行政理論」

所主張的價值與事實之區別，不但終究會使行政學化約成只重視行政效率與行政技術的「次領域」，甚至將完全忽略行政學的根本核心源於民主政治理念的「公共性」本質。

事實上，我國早期的學者王雲五（民 44: 18）便指出：「公共權力的主要目的，無疑是『增進公益』。」前輩學者張金鑑先生（民 53）早已發現，要建立同時包含科學和效率（行政面）與民主和人性（公共面）的公共行政，在整合上有其困難，並且主張公共行政必須同時重視其「公共面」行政民主化，與「行政面」行政效率化，而且前者之價值（民主）勝過後者（效率）。張金鑑先生即曾批評 W. F. Willoughby 和 L. D. White 等早期行政學者爲了效率不惜犧牲民主的說法，認爲此種主張有助於造成有效率的獨裁政府之流弊，因此，效率絕非行政之中心，民主才是行政的重心，而在民主社會中，「民主本身就是效率的淵泉與基礎」（張金鑑，民 53: 490）。此種說法，今日觀之，實極具見地。此種認識，Waldo (1986)在論及行政官僚制度與民主政治間的調和緊張關係，及有關行政專業化與政治民主化的衝突與整合的歷史性辯論中，均能找到回響。

申而言之，何謂公共利益？公共利益是否存在？Theodore J. Lowi (1969)認爲，當前民主政府的腐敗危機，主要還是源於以「利益團體」來代表公共利益的政治哲學。Lowi 指控「利益團體」政治不但無法實現「共和國」(republic)之基石正義，也因而毀損了政府統治的道德性及施政能力。此種警告適可以提醒行政改革的推行，實應對「公共利益」之實際內涵加以討論，並對保障全體公民利益的「公共哲學」再予深思。

另外，不少的美國學者，如 John Dewey，即強調利益團體只能代表私利，絕對不能算是「公共」團體，也無法界定公共利益、公共問題與公共福祉。因爲，上下交征利的「私利」活動之總合，還是私利，並不會「理性地」匯整成「公共利益」；只有公民本身以獨立之身分，在公共責任感指引下，參與討論所得到之共識，方可稱爲「公共利益」（孟汝靜譯，民 83: 200-203）。而公共利益的實踐，則需要自覺的公民積極地行動。

此種「公共」的行政不僅一方面可回應民主社會的需求，改進政府效率與生產力，更應積極地促進政治、經濟與社會質量並重的整合、轉型與發展 (Siedentopt, 1990; Chapman, 1990)。而且，爲了防止爲民服務的「行政國」(administrative state)

衰敗成殘民自肥的「官僚國」(bureaucratic state)，就必須極力提倡具有「公共」特質的行政措施，從而注入負責、回應、人性、倫理、創新、同情、敏感、關愛、開放與代表性等新氣象；且要能尊重個人自由與人性尊嚴，及保護社會公道、正義與平等的實現，使「公共」行政有力地發揮公共保護者的功用(Caiden, 1990)。因此，適可作為今日時空下，行政改革的指導理念。

茲再進以析論臺灣的行政改革理念與方向。首先，宜將長久以來的威權體制／觀念徹底揚棄。事事要管的結果，常常樣樣都管不好、做不好，最後徒然讓人民失望和不信任。如果能將權責下放到民間、地方與社區，一方面，政府可以減輕負擔，集中心力從事最重要的工作，以更有效地解決最重要的問題；另一方面，也可以精簡政府的財政及減輕人事負荷的壓力。換言之，行政改革若是一味的從精簡組織、員額這些表面的技術面著手，未能考慮基本上調整政府的角色與功能，如此改革、精簡的結果，往往只會使得該解決的問題沒有解決，原有的問題卻更形惡化。就長期而言，往往會落入「進一步，退兩步」的困境，且就歷史宏觀的角度而言，政府改革亦常會陷入三個「循環圈」中打轉(黃達強、劉怡昌，民 78: 401)，即：

- 1.機構數量循環圈：精簡膨脹再精簡再膨脹
- 2.機構裁併循環圈：合併分開再合併再分開
- 3.管理權力循環圈：上收下放再上收再下放

為跳出上述之惡性循環，面對跨世紀國內外環境艱鉅的挑戰，「行政改革」之典範轉移方向應該是(江明修等，民 87: 45-48)：

- 1.由國家主義轉移至國民主義；
- 2.由管理主義轉移至社群主義；
- 3.由漸進主義轉移至激進主義；
- 4.由專家規劃轉移至公民參與；
- 5.由經濟效益轉移至社會公義；
- 6.由工具理性轉移至實質理性；
- 7.由理論典範轉移至事實典範；

這一組「行政改革」典範的目的，是主張將傳統重政治主控的「效率行政」典範，轉化為現代重社會關懷的「公義行政」典範，以便將長久以來國家與社會

對立的關係，轉化為協力合作的關係，營造出國家與社會雙贏的局面。

此外，上述「行政改革」典範也意味著政府的職能與角色大幅度轉型，任何政府組織與員額調整政策的立法與執行，均不能忽略上述基於「公共性」理念的基本目的、使命、價值與定位，慎防流於技術枝節的末流之爭，也不應是政治上的討價還價。

最後，本文認為「所有的改革都必須是文化的改革」，而「文化」的改革有賴持續的堅持。從同為東亞國家的新加坡多年所建立的改革文化，我們可以獲得一項重要的啓示，即改革是一項持續性的工作。因此，有必要在官僚體系內建立一種改革的文化與價值，使每一位政務官、文官時時刻刻以改革作為個人的理念及經常性的例行工作，同時更要能凝聚一幅共同的願景，牽引著每一個人的努力方向。事實上，近年來的管理學也啓示，不管是改革文化的建立，或是共同願景的塑造，都可以透過在政府機關建構「學習型組織」(Senge, 1990)來達成。也就是說，行政改革應該要能在每一個政府機關內普遍建立共識，落實到每一個單位與個人，才可能成功，否則都將只是被當做一項「口號」或「業務」來辦，無法成為文官本身的一項「使命」，如此怎能冀望行政改革能夠成功呢？屆時可能如同英國文官曾被形容為「潮線上的巨石」(great rock on the tide-line)一般 (Hennessy, 1989)，儘管行政改革的潮流來來去去，政府的公務人員卻是始終以不變應萬變。

二、改革原則

以往公部門在進行國家資源分配過程中，只習於以政治領導階層及官僚組織內部的觀點，從事政策規劃與執行的工作，此種角度不僅不合時宜，而且易滋生弊端，甚至令人懷疑政府是為全民福祉而設？還是為特定利益團體或階層存在？換言之，行政改革應致力於追尋「永續發展，反應民意」的理念與價值體系。因此，根據上述對行政改革策略的分析，以下試提出四項「社群性政府」的改革原則，以落實行政改革之「公共性」和「公益性」的理念與價值。

(一)公平

行政資源不僅要有效率地應用，更要公平地分配。其實，「公平正義」目標之

追求和確保，正是公共行政公信力、公權力與公能力重建之基礎；在實務上尤其切忌政策執行時的不公平對待和選擇性執法。

(二)民 主

公共行政不僅是「專業」，更要注意其「公共性」和「民主性」，甚至，就其價值位階比較，「民主性」尤應高於「專業性」。是以，行政改革的措施，應加強其與社會之關聯性，使其有效而負責地回應公民社群之需求。換言之，在改革政策的規劃、制定與執行的過程中，均應建構公民之民主參與管道，並非僅指行政組織內部之參與管理而已。政府實不宜動輒以「科學專業」之名，忽視許多民眾反對之聲音。

(三)社 區

行政權力和資源不應大部分都集中在中央，宜分散在與民眾生活接觸最密切之社區，此為民主化後行政改革用以回應民意的新思惟。因此，原則上，行政改革不應違逆落實地方自治之種種相關建議。在施行上，可將行政資源和權力交由社區開始著手。一方面，使公共行政較有效率與民主，另一方面，更是建立「生命共同體」之公民教育和培育「公民資格」之機會，也是「社區意識」重建之樞紐。如果事事由中央集權操控，那麼地方將如何自治、自主與自尊呢？就此而言，停辦鄉、鎮級選舉的改革策略，則可能先未收其利（消除黑金），反見其害（斷傷基層民主）了。

(四)合 產

1980年代以來，為造就國家與社會「雙贏」局面，行政改革的領先國家，紛紛以走向「合產」，即「結合國家與社會資源」的基本改革方向，檢視公共服務功能，揀選適宜項目轉由國家和市場（如民營化）或社會（如非營利化）部門分別承擔。

從上述討論，吾人深知，就市場經濟的觀點而言，「企業型政府」的改革措施，或可用以提高公共服務之「效率」，其主要手段自然是要設法排除有礙「效率」發揮之因素。但是，政府可否「企業化」，即可否「像企業般地經營」等課題，是否就是行政改革的指導理念，是一必須嚴肅反思的課題。基本上，透過上述的分析，

本文認為，「企業型政府」不當是「公共領域」中孤立的公共議題，因為唯經濟效益的推理，勢難與政府所必須依據之社會設計相容（Jun, 1986：89-91）。這也是本文何以對「公共性」三復斯言的原因所在。那麼，如何處理先進國家行政改革中的「效率」呢？本文認為，效率的位階實為行政改革之政策「手段」而已，行政改革所應追求者，乃是應同時考量其公共責任之承擔，與公共利益之伸張。

更何況，自公共行政的世界觀觀之，「行政改革」也還是「手段」而不是「目的」。不論如何對「行政改革」加以實證研究、理論建構，乃至引進各種多采多姿的行政管理和政策執行措施，它都應臣屬於更高的「公共」目的之下。用錯誤的手段，解決正確的問題，固屬愚不可及；然而，用正確的手段，卻試圖解決錯誤的問題，豈不更加荒謬（公共政策學稱之為「第三類型的錯誤」）（Dunn, 1994：148-152）。

誠然，「政府企業化」或許能因著市場機制的競爭邏輯，使公部門擠出更多、更高的「效率」。但是，當代公共行政學的研究已反省：效率並非政府施政的終極目的，政府的作為還必須接受規範性的價值，諸如民主、正義、平等的考驗。事實上，1980年代以來，先進國家的行政改革經驗中，莫不設計種種措施以符合這些規範性價值的要求，而在理論上和實務上已成為當代公共行政所追求的目標，於任何公共行政制度與作為當中，「倫理」與「公共」的屬性已成為最核心的議題。

事實上，從方法論的角度而言，所有的公共政策實踐策略都具有消長相剋（trade-off）的特性，而且其間也存有複雜的交互作用。更重要的是，手段與目的必須作更細緻的思考，亦即：實踐行動乃為「公共」事務，脫離了「公共」，如何奢談藉行動策略的「手段」來實踐政府改革的「公共目的」？新的挑戰，蘊蓄了新的可能性。由於「公民參與」和「非營利化」均為實踐「公共」目的之重要途徑，因此對行政改革更具前瞻性的正本清源之道，仍應以「公民社會」中的「公共性」、「公民性」與「社群性」為政策主軸，結合「公民參與」、和「私有化」等方式，來實踐公共政策理念，和增進全民福祉。

在「公民社會」所蘊育的強大社會力指引下，透過結合「公民參與」、「公私合產」、「非營利化」及「私有化」等政策工具的應用，當可避免「企業型政府」、「官僚性政府」所可能造成的一些負面效應，一方面實踐公共行政之「公共目的」，

另一方面，仍可透過政府與民間資源的整合，提昇整體公共生產力，進而改革具有公信力、公能力和公權力的「社群性政府」。

由於「行政改革」所涉及的範疇，不僅是行政組織內部結構的調整，及其管理程序和方法的改進而已，更與其外在政治、經濟、社會環境之變遷息息相關，因此政策的擬訂與推動，必須考量其與環境系絡的相互影響。其次，在表象上，雖然「行政改革」工作之焦點，在於如何提昇行政效率與效能；不過就其本質而言，政府效率之強化只是手段（工具理性），社會公平和正義之實現才是目的（實質理性），兩者所具有的「手段目的」之連鎖性實不可忽視，亦不可背向錯置（江明修，民 87: 55）。亦即，行政改革必須配合政府職能與角色的重新思考。

換言之，組織員額與管理工具的調整都只是手段，行政改革必須建基在政府的本務、角色和使命，以及立基於維護社會公平正義的基礎上，促使政府如同企業般地有效率經營；亦即不可讓經濟效率完全取代了社會公平性，更不可因考量降低成本和提高生產力，而以犧牲對弱勢團體的照顧為代價。因此，中央政府組織架構的調整，必須要能宏觀地就經濟、社會、文教、兩岸關係等，加以全方位考量，使政府轉型成足以因應跨世紀嚴峻的國際競爭之體質。而除了強化行政機關的自主性之外，如何同時強化其「公共性」，恐怕更是行政改革的樞紐。

三、改革策略

政策分析學者 D. A. Stone (1988) 抨擊有些公共政策的規劃與制定，只以市場法則和個體經濟學角度處理公共議題，確有所偏廢。其主張大眾問題的解決，不能忽略政治環境與社區生活的實際面。除了抽象而自以為客觀的經濟分析外，關心公眾生活問題實際解決的公共政策，實不應該避開人類生活的價值面、倫理面與政治面。因此，政策規劃與制定，除了宜注意其技術、程序面之外，更應重視實質問題的解決，以及決策價值與倫理的釐清。Stone 的論點，可謂十分透闢，其實，我國政府決策過程中常充斥著人為扭曲、誤導與欺騙，許多政客與官僚極擅長將政治問題偽裝成科技專業或行政程序問題，例如在核能電廠設置問題上，很技巧的以學者專家意見或行政程序，包裝或掩藏自己的政治與經濟利益。為此，Stone 針對此種決策視野缺失，建議公共政策應加上政治的、批判的、後現代的，與女性主義的評估。

除了 Stone 的反省外，著名的行政學者 Jong S. Jun (1986) 也指出，公共政策的規劃與制定，應從舊有的「理性科學觀」走向整合的「藝術社會觀」，前者重視價值中立與「客觀」評估，期待政策成品能夠客觀與量化；後者則反對價值中立，強調價值論證與批判，並從人與人相互溝通和學習中，尋求其民主參與的共識，並建立社會大眾對政策共識的了解與分享，進而加強彼此的心理連結我群（we-group）意識的建立，最後並經此由下而上的公共事務及政策規劃過程，奠定社區、公民社會與國家認同的基石。

一般而言，傳統的「官僚性政府」具有相當強的菁英決策色彩，即政府決策常反應統治菁英當權者的價值、信念與利益，民眾只是被「教化式」地接受決策，甚至是被「洗腦式」地誤以為決策乃源於民意。

此種「官僚性政府」之作風，還是不脫「國家中心論」與「菁英主義」的色彩，並不符合當前臺灣社會力興起和公民意識漸趨成熟的現狀。在威權政治已邁向瓦解的臺灣，我們很難接受政府政策規劃、制定和執行的過程卻依舊威權，而且仍然由少數高層政治菁英掌控的矛盾現象，行政改革與政府再「造」策略實不能閉門「造」車，一意孤行。

另一方面，政策執行成效實與其是否具民主參與管道有極密切之關聯。不過，近年來，我國政治已漸從威權統治型轉型為民主參與式。然而，公共行政卻仍未能隨之轉化為民主參與式，也因此，不但其政策規劃成品，往往與民意有段落差，其政策的執行和貫徹能力也一直未見提昇，甚至有江河日下的情況。

那麼要如何能確保行政改革達到成效呢？就政府部門而言，透過各國政府行政改革策略的比較分析，大致上有兩種行動構面：首先，改革政策的制定與執行應採取「由上而下的策略」？抑或是「由下而上的策略」？其次，應該採用「由（組織）內而外的策略」？還是「由外（社會）而內的策略」？

「由上而下」與「由內而外」的政策制定和執行，強調政策目標明確、事權統一和命令貫徹，也主張嚴密的監督與控制系統。但是，由於政策目標經常是多元的，執行工作單位也常不一致，加上執行人員個人認知與利益差距，要做好溝通與嚴密控制恐或不易，因此，此種傳統政策規劃方法的有效性越來越受到質疑與挑戰。

至於「由下而上」與「由外而內」的策略，不僅可以避免上述的主要缺失，

更因為此種策略多主張社區授權賦能（empowerment）與公民廣泛參與，使得政策規劃本身具有更多的彈性與裁量餘地，從而使得公共政策之執行更為有效，也更符合公民社群的需求與價值，此即為「社群性政府」的主要優勢。

相對地，「社群性政府」採「社會中心論」立場，與「國家中心論」的「官僚性政府」不同，也有別於「市場化」的「企業型政府」。其主張在公共組織內部，決策應由全體成員由下而上地形成；在公共組織與社會關係上，決策須充分反映民意，並經由公民參與之管道進入政策規劃與執行體系，而這正是「民主行政」的要義。

陸、結 論

世界各國從事行政改革的歷史相當長久，然而，當政者所強調的行政改革，其名稱卻往往有所不同。例如，過去稱作「行政革新」或「行政改革」，當前則稱為「政府再造」。究竟其內涵有無不同？或只是舊酒裝新瓶，重新加以包裝，藉以宣示新人新政？抑或只是為了滿足民眾的不同期望而已？吾人發現，實乃名異內同也。

Caiden 認為，「行政改革」一再出現的原因不外有三：其一，人類制度的不完善，所以必須經常檢討改進；其二，公共組織的保守性格，使其無法因應時代的需要，故須革故鼎新；其三，政務官任期短，每一位首長上臺之初總想要來一次大改革，一顯身手，以示其旺盛的企圖心。此似乎隱含著改革本身存在某種的循環性與必要性。從各國近年來所大力推動進行的「政府再造」方案來看，的確有若干做法是與過去改革經驗相去不遠。誠如 Frederickson（1996）所言，「政府再造」的某些主張，「新公共行政」學者早已提出，如今只是用不同的語彙再加以修飾一番，毫無新意。然而，我們也不應忽視時代變遷對吾人的影響，以及所帶來的新刺激和新思維，許多傳統的制度、結構、觀念都已無法因應時代的需要，必須重新思考與定位；例如，有關政府的角色，在傳統的觀念裡是不容取代，但是，包括英、美、紐西蘭等國卻已重新思考政府的角色與功能，並在現代的環境系絡中重新給予定位。

所以 Osborne 與 Plastrik (1997: 10-11) 特別強調，再造 (reinventing) 不只是有關於政治系統的改變、組織重組、政府精簡、民營化，或是爲了要減少浪費、貪污、濫權，也不等於效率或是簡單的全面品質管理或流程再造。更重要地，毋寧是希望能夠在公共系統與組織中進行徹底的轉變，以創造最大的效能、效率、適應力與改革的能力，使政府隨時有能力因應瞬息萬變的環境，和接受無從預期的挑戰。因此，過去的各種改革只是針對現有的問題與目前的需要，提出解決的辦法；而在瞬息萬變的時代，以及面對新的世紀，吾人需要徹底轉變政府的體質，使政府承擔起明日的挑戰，帶領人民走向美好的遠景。

我國政府在解嚴之後，無論在政治、經濟、社會等各個層面，均有相當快速的進展與成就，但是，概言之，吾國之行政體系卻仍牛步化地跟不上時代的需要。而且，事實證明不論當政者如何胸懷壯志地宣稱要如何如何地改革，卻一再地功敗垂成；許多重大的國家建設計畫、政策，往往因爲行政腳步跟不上而終告夭折。

民國 86 年 9 月，蕭萬長擔任閣揆後，基本上，爲順應這波世界性的改革潮流，且回應民間對改革的殷切企盼，於是提出「政府再造」做爲政府施政重點，並於 87 年 1 月 2 日行政院會議中通過「政府再造綱領」，3 月 19 日宣佈成立「政府再造推動委員會」與「政府再造諮詢委員會」，正式啓動「政府再造」的列車，其所標榜的目標是希冀能「引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提昇國家競爭力」。然而，今年 3 月總統大選後，中央政府的政黨輪替似已宣告此種「企業型政府」的改革方向已經失敗，不爲人民所喜。

1999 年 11 月 21 日，包括美國總統柯林頓、英國首相布萊爾、法國總理約斯平 (Lionel Jospin)、德國總理施耐德 (Gerhard Schroeder)、義大利總理德勒馬 (Massimo D'Alema)、巴西總統卡多索 (Fernando Enrique Cardoso) 等六位中間偏左的西方領袖齊聚義大利古城佛羅倫斯 (Florence)，共同思考由英國首相布萊爾所提出的「第三條路」政治理念，探討如何使社會正義與經濟成長兩者兼容並蓄。

對此，常自詡爲迎合世界潮流的我國政府，是否也要開始將「企業型政府」拋於一旁，而開始搖旗鼓吹「第三條路」的改革方向呢（新任總統陳水扁所提的「新中間路線」似已預告了此一方向）？事實上，不論是「企業型政府」、「政

府再造」或是「第三條路」，都只是行政改革理念與工具的一種選擇，至於何種較適合，則必須深入考慮各國的系絡與國情，以及重新探討政府的職能與角色，而非只是為了迎合世界潮流。同時，各種改革的理念與工具，都應考慮社群的需求與民眾的參與，而非只是套裝工具的引進，否則難免產生「橘逾淮為枳」的情形。

因此，目前公共行政學界與實務界的當務之急，實為政府職能的探究，並針對國內的系絡背景，發展出最適合的行政改革策略。而這不能避免地，必須針對以往的行政改革策略進行更深刻的評估與檢討，同時也必須針對各國行政改革的目前趨勢與未來發展加以檢視，以了解是否真正適合我國。否則，如果行政改革最重要的長期遺產是政府執行政策能力的減縮，或是所謂「空洞政府」(hollow states)的創造，則是極為不幸的(Milward and Provan, 1993)。

誠如 Frederickson (1996: 269) 所言：「當世界轉向之時，不論是新公共行政或是政府再造，都能夠增進我們的思考。然而，要記住，轉向之後將是一個新的世代，他們將會需要建立他們自己的公共行政觀點，它可能既不是新公共行政，也不是政府再造。然而，無疑地是，新的世代將會創造一種他們認為是新典範的公共行政觀點。」

參考書目

王雲五

民 44 現代公務管理，臺北：中華文化出版社。

江明修

民 86 公共行政學：理論與社會實踐，臺北：五南。

民 87 「我國行政革新之政治社會分析：歷史的再省思」，公共行政學報，第 2 期，頁 55-91。

江明修、蔡金火、梅高文

民 87 「再造公共性政府」，發表於跨世紀政府再造學術研討會，國立中興大學公共行政學系主辦(5.22)，臺北。

江明修主編

民 89 第三部門：經營策略與社會參與，臺北：智勝。

吳瓊恩

民 86 行政學，臺北：三民。

孟汶靜譯（Robert Bellah 等人原著）

民 83 新世界啓示錄，臺北：正中。

馬永成、陳其邁譯（Tony Blair 原著）

民 88 顛覆左右：新世代的第三條路，臺北：時報。

陳金貴

民 81 「公民參與的研究」，行政學報，第 24 期，頁 95-128。

張金鑑

民 53 行政學典範，臺北：中國行政學會。

黃達強、劉怡昌

民 78 行政學，北京：中國人民大學出版社。

劉黎兒譯（豬口孝原著）

民 81 國家與社會，臺北：時報。

鄭武國譯（Anthony Giddens 原著）

民 88 第三條路，臺北：聯經。

Alejandro, R.

1993 Hermeneutics, Citizenship, and the Public Sphere. New York: State University of New York. Barber, B.

1984 Strong Democracy. Berkeley, CA: University of California Press.

Bell, D.

1993 Communitarianism and Its Critics. New York: Oxford University Press.

Butler, S.

1985 Privatizing Federal Spending: A Strategy to Eliminate the Budget Deficit. New York: New York University.

Caiden, G. E.

1982 Public Administration. Pacific Palisades, CA: Palisades.

1990 "Postscript: Public Administration and Administrative Reform," in G. E.

Caiden and H. Siedentopf (eds.), Strategies for Administrative Reform, pp. 221-231. Lexington, MA: Lexington.

1991 Administrative Reform Comes of Age. New York: Walter de Gruyter.

1994 “Administrative Reform: American Style,” Public Administration Review, 54 (2): 123-128.

Carroll, J. D.

1995 “The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review,” Public Administration Review, 55 (2): 302-312.

Chapman, R. A.

1990 “Strategies for Reducing Government Activities,” in G. E. Caiden & H. Siedentopf (eds.), Strategies for Administrative Reform, pp. 59-69. Lexington, MA: Lexington.

Cope, G. H.

1997 “Bureaucratic Reform and Issues of Political Responsiveness,” Journal of Public Administration Research and Theory, (July): 461-471.

Dilulio, J. J., Jr., G. Garvey, and D. F. Kettl

1993 Improving Government Performance: An Owners Manual. Washington, D.C.: Brookings Institute.

Dunn, W. N.

1994 Public Policy Analysis: An Introduction. NJ: Prentice-Hall.

Frederickson, H. G.

1971 “Toward a New Public Administration,” in F. Marini (ed.), Toward a New Public Administration, pp. 309-331. New York: Chandler.

1980 New Public Administration. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.

1996 “Comparing the Reinventing Government Movement with New Public Administration,” Public Administration Review, 56 (3): 263-270.

1997 The Spirit of Public Administration. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Gardner, J. W.

- 1990 On Leadership. New York: The Free Press.
- Goodsell, C.
1993 “Reinvent Government or Rediscover It?” Public Administration Review, 53 (1): 85-87.
- Gore, A.
1996 The Best Kept Secrets In Government. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Hennessy, P.
1989 Whitehall. London: Fontana Press.
- Hood, C.
1998 The Art of The State: Culture, Rhetoric, and Public Management. Oxford, UK: Clarendon Press.
- Jun, J. S.
1986 Public Administration: Design and Problem Solving. New York: Macmillan.
- Kelly, R. M.
1998 “An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management,” Public Administration Review, 58 (3): 201-208.
- Kettl, D. F.
1994 Reinventing Government? Appraising the National Performance Review. Washington, D.C.: Brookings Institute.
1998 After the Reinvention: Governance for the 21st Century. Washington, D. C.: Brookings Institute.
- Lane, Jan-Erik (ed.)
1997 Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems. London: Sage.
- Leman, C. K.
1984 “The Revolution of the Saints: The Ideology of Privatization and Its Consequence for the Public Land,” in A. E. Gamache (ed.), Selling the Federal Forests Seattle. Washington, D. C.: University of Washington.

Lowi, T. J.

1969 The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority. New York: W. W. Norton and Company.

Minogue, M., et al. (eds.)

1998 Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Milward, H. B. and K. G. Provan

1993 “The Hollow State: Private Provision of Public Services,” in H. Ingraham and S. R. Smith (eds.), Public Policy for Democracy, pp. 222-240. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Moe, R. C.

1993 “Lets Rediscover Government, Not Reinvent It,” Government Executive, 25 (June): 46-48.

Nathan, R. P.

1995 “Reinventing Government: What Does It Mean?” Public Administration Review, 55 (2): 213-215.

OECD

1997 Issues and Developments in Public Management: Survey 1996-1997. Paris: OECD.

Olsen, J. P. and B. G. Peters (eds.)

1996 Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies. Oslo, Norway: Scandinavian University Press.

Osborne, D. and T. Gaebler

1992 Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. MA: Addison-Wesley.

Osborne, D. and P. Plastrik

1997 Banshing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government. MA: Addison-Wesley.

Peters, B. G., and D. J. Savoie (eds.)

1998 Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms. Montreal & Kingston: Canadian Centre for Management Development.

Pollitt, C.

1990 Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience. Cambridge, MA: Basil Blackwell.

Rosenbloom, D.

1994 "Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics!" Public Administration Review, 53 (4): 503-507.

Siedentopf, H.

1990 "Introduction: Government Performance," in G. E. Caiden & H. Siedentopf (eds.), Strategies for Administrative Reform, pp. ix-xv. Lexington, MA: Lexington.

Savas, E. S.

1985 Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government. NJ: Chatham House.

Senge, P. M.

1990 The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization. New York: Doubleday.

Stone, D. A.

1988 Policy Paradox and Political Reason. New York: Harper Collins.

Terry, L. D.

1998 "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement," Public Administration Review, 58 (3): 194-200.

Waldo, D.

1948 The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration. New York: Ronald.

1986 "Bureaucracy and Democracy: Reconciling the Irreconcilable," in F. S. Lane (ed.), Current Issues in Public Administration, pp. 455-469. New York: St. Marlin's.