・公共行政學報・　第二十八期
〈研究論文〉
民97年9月　頁85-113
國立政治大學公共行政學系

政府業務終結的分析架構

施能傑 *

《摘要》

政府業務的廣度和深度—泛稱政策、計畫、工作或活動等公共服務—經常是只增不減，其結果必然影響政府經營的效率和效能。論者常將該現象歸諸於民主政治過程所致，同時組織變革、組織重組或政策變遷等理論對於終結業務的討論也較少。本文運用策略管理、績效管理和零基理念等概念，再根據政府業務屬性類別和推動源由，就公權力性質外部業務、輔導性或公共服務性外部業務和內部行政管理或支援業務等三大類，分別提出終結政府業務的分析架構和評估判準。本文所提出的架構和討論，可最為組織領導者和管理者可資使用的系統化判斷性工具，以終結政府不必要的業務，也可增進對於深受忽略的「終結」研究領域之知識建構。

[關鍵詞]：公共服務、內部管理與服務、管制、業務終結

投稿日期：96 年 11 月 14 日；接受刊登日期：97 年 2 月 11 日。

* 政治大學公共行政學系教授，e-mail: njshih@nccu.edu.tw。感謝兩位審查人的意見。

政府作爲納稅人和公共服務的代理體制，究竟應該有多大的角色，幾十年前就已是常見的理論性討論課題之一（Stillman, 1991）。隨著全球化腳步更加劇，政治學、公共行政學、經濟學、財政學和社會學等研究者，對於政府、市場、社區、個人和第三部門的角色辯論顯得更爲強烈，常有不同看法。

公共選擇理論學者和經濟學者，對於政府規模擴張表示憂心忡忡，指出政府將因而變得更無效率和效能，也喪失市場原有的競爭力機制，並經常冠以政府失靈或政府失敗的統稱（Tullock et al., 2002）。過去近半個世紀期間，這些憂慮大體上變成是工業化民主國家政治實務上的主流，右派政黨執政時期將限制政府角色的理念付諸實現，隨後左派政黨執政時期也未做根本性的反轉，包括「經濟合作暨發展組織」（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）、「世界銀行」（World Bank）等國際組織都積極呼籲要節制政府規模的成長, 政府改革或行政改革計畫的核心價值即是控制政府規模（尤其是指公共支出佔國民生產毛額的比例）的不斷成長。討論國家競爭力的國際評比機構所使用的各類個別性指標（World Economic Forum 觀點見 Porter, 2004；另參見 IMD, 2007），其背後的基礎哲學，雖然一方面贊成政府需在各項基礎建設和基本法令上扮演積極角色，但除此之外，多傾向於必須儘可能地節制政府角色，特別是避免干預市場。

另一方面，當然也不乏對政府角色提出辯護的觀點，公共行政學界和政治學界的文獻中可能尤其顯著。Neiman（2000）稍早撰書針對許多批評大政府的理論提出對立性的反對見解，舉例論述大政府未必就是壓制性的政府，大政府不僅可以運行，對於許多重大社會利益的維護也是必要的。公共行政學界中的新公共行政理論，大體上的邏輯也是尋此發展，Goodsell（2004）再版多次的「向科層體系獻上讚美」一書，更是此方面的重要代表論著。

儘管上述的不同理論論述和政治主張，從民主政府運作實務而言，政府角色實際上總是不斷地累積增加，反而少有根本性縮小的現象，此與 Downs（1960）主張民主政治下政府預算規模一定變小的推論大異其趣。政府角色持續滲透到社會生活和經濟發展面向，許多提供全體國民或個別民眾使用的公共服務，透過定期選舉和代議民主過程得到制度化的確認；相對地，企圖變動原有服務角色的主張，常因牽動複雜政治過程而告吹。政府角色與業務只增不減是民主政治吸引選票的選擇結果，也因此，研究焦點經常置於解釋政府角色何以擴大（如 Cameron, 1978; Larkey et al., 1981; Rose, 1984: 31-53），但比較少討論如何終結政府業務。

但是，民主政治下，納稅人不會變動的期待和要求是，不論執政政黨對政府角

色的意識型態觀點爲何，民主政府的重要道德責任就是要有效率和有效能地經營公共服務。效率化經營概念的核心精神之一就是，避免新增從事缺乏充分理由或是欠缺公共利益爲基礎的業務—泛稱政策、計畫、工作或活動等公共服務，同時終結現有類似的業務。[1] 嚴格地說，當決定將某項業務終結後，意指政府完全不再投入任何政府資源執行推動該項業務之任務，而非指涉僅是將業務移轉給其他政府抑或委由民間或個人辦理，政府不再爲該項業務負起任何責任。政府終結既有業務的工作絕非是政治上討好的決定，文獻上討論也較少。本文目的就是借用策略管理理論的啓發，提供如何分析政府部門業務來源和終結不必要業務的架構，企圖對此一受到忽略的研究領域提供理論論述和對話基礎。

壹、政府組織與業務不朽的現象

組織是否能夠長久存續？即使存續中，原有業務和產品是否也是恆久不變？答案應該是否定的。組織生命週期理論，一方面認爲組織終究會消失的可能性很高，再則嘗試提供許多何以會消失的解釋觀點（Greiner, 1972; Kimberly et al., 1980; Kaufman, 1986; Cameron et al., 1988; Weitzel & Jonsson, 1989；另外，Light, 2005）。然而，這套理論的真正解釋對象仍偏向是營利部門組織，在市場競爭機制下，風光一時的大型企業經常歷經三十年左右的生命週期後終究消失，或很快地從前百大企業清單中退位。

政府組織和業務的生命延續力也真如同營利部門的短暫嗎？答案是否定的。早在三十年前，Kaufman（1976）以美國聯邦政府爲個案，提出政府組織不朽的分析結果和理論主張，後續研究者雖曾質疑其研究方法而改用不同單元作爲組織分析的層次，修正後的研究發現仍顯示，內閣部級的組織確實少有變動或所謂完全裁撤告終結，不過其他類別的政府組織層次，包括計畫層次等，並非全無變動，完全終結型的變動方式相對也確實仍屬較少（Peters, 1988）。換言之，政府部門組織不朽現象似乎通常是個常態，而非例外，政府組織和業務的生命週期顯然不是由市場機制所決定（如 Lewis, 2002; Adam et al., 2007）。

和討論終結課題最爲相關的組織生命週期理論、組織變遷理論或組織重組理論

[1] 二〇〇一年後中央政府提出政府改造工作，主張進行「四化」工作：去任務化、地方化、委外化和行政法人化。其中，業務去任務化的意義也就是學理上和本文所討論的業務終結。

等，一向不是組織學研究領域的主體，更少以政府組織爲個案討論的焦點，這多少隱含著政府組織和業務實際終結是少見的現象。另一個可能對此議題感到興趣是政策理論研究，大體而言，純以政策（計畫）終結爲主題的研究相對也是此領域中最少的一環，相關研究多將終結納入政策變遷研究的一環，而不論是理論性或經驗性的研究結果多發現，政策雖然確實會與時變遷，但是變遷的型態通常是合併、分裂等，反而很少是完全的終結（Hogwood & Peters, 1983; Daniels, 1997; Kirkpatrick et al., 1999）。

政府部門組織、政策或計畫等業務的不朽，顯然和政治領導者與公共服務者偏好漸進或漸減主義的行爲調整哲學有關；換言之，難以終結既有業務的問題通常不純然是缺乏理性分析概念或技術所致，反而常是屬於行爲層次和政治層次的選擇。例如，政府預算理論有著零基預算制度或計畫預算制度，或是立法理論上有著日落立法制度。這些都顯示就理論、概念和技術面而言，如何進行政府組織或業務的終結都是可行的。雖然這些「理性」成分甚高的業務終結與檢討方法確實被採行過，但總是曇花一現，不敵政治需要和科層體系運作哲學的掣肘。當立法部門一開始發現日落立法是一種節制政府業務不朽化的政治象徵工具時，會強烈倡議將之納入特定法律或檢討機制中，只是一旦日落時間真正屆期，當初推動日落機制的政治壓力或政治聯盟經常已不再關心，行政部門科層體系主動檢討的動機通常也就降低，轉而改採最小變動的哲學作爲檢視日落機制的出發點，業務終結也就變得非常不可能，常改以業務檢討爲各方接受的語詞。

台灣政府規模與角色的發展是朝向更大規模化，無論就組織數量、行政人力數量、法令數量、計畫數量和經費數都朝著增加的趨勢（Rose, 1984）。表一顯示政府普通基金年度淨支出狀況，這個現象背後當然代表著政府業務的增加。政府雖然持續透過委外化、公私合作化或運用第三部門協力等途徑減輕執行角色，但本質上政府依舊要負責這些業務，並沒有真正的業務終結，也沒有節省經費。因此，政府業務終結的檢討機制有非常迫切的需要，只有透過持續業務終結的檢討，政府整體和個別組織才能更聚焦於核心工作上，才能作更有效的經費預算資源重新配置，而且合理控制政府財政總支出的規模。

C.E.P.S.

表一 各級政府總規模的部份指標

	總淨支出（百萬元）	總淨支出占 GDP 比例	實有總人力數（每千人口擁有數）
一九八〇	345	25.3	635074 （35.7）
一九九〇	1167	27.6	800571 （39.3）
一九九三	1859	32.1	834599 （39.8）
一九九五	2075	29.8	822368 （38.6）
一九九七	2067	25.0	825731 （38.1）
一九九八	2204	24.6	801201 （36.6）
一九九九	2218	23.4	795218 （36.1）
二〇〇〇	3141	21.1	778050 （35.0）
二〇〇一	2271	23.0	571667 （25.6）
二〇〇二	2145	20.8	580645 （25.9）
二〇〇三	2206	21.0	554010 （24.6）
二〇〇四	2239	20.2	549715 （24.3）
二〇〇五	2309	20.2	505648 （22.3）
二〇〇六	2252	19.0	496861 （21.8）

說明：二〇〇〇年淨支出實際上爲 1.5 年。二〇〇一年後總人力數不含公立學校教師，人數下降主要是公營事業民營化。

資料來源：經費整理中央政府總預算；人數整理自《銓敘統計》；人數比例爲自行計算。

隨著政府財政負擔日趨加重，政府整體績效又未盡符合民眾期待時，如何有效管理政府政策和業務的議題日趨是民眾和選舉的關切課題。終結政府業務的決定誠然必須考量政治面因素，但政治過程夾雜著社會各種利益的動員和科層體系內部的所謂預算極大化現象（Niskanen, 1971），勢必難以提供理性對話討論所需要的基礎資料和資訊。因此，政治過程之外若能將業務終結的問題回歸到管理層次的思考，將非常有助於審視和挑戰政府組織與業務不朽的思考哲學。

貳、政府業務終結的策略管理觀點

政府業務終結的管理學中，策略管理理論和其所引導的績效管理理論是兩個重要的理性分析概念和工具。策略管理理論發展雖然主要源自於營利部門的系絡與環

境，但其概念與政府部門的政策分析和政策管理是非常接近的，近幾年來不少政府部門和非營利部門組織也開始討論和引進策略管理的作法（相關文獻如司徒達賢，2001；湯明哲，2003；Bryson, 1995; Nutt & Backoff, 1992; Smith, 2000; Kaplan & Norton, 1996, 2001, 2004）。簡單地說，策略管理是包括策略規劃、執行和評估的整套管理過程，運用系統性方法釐清組織面對的環境，參酌自身的強、弱、機會點和威脅點（SWOT），形成未來願景和目標，推動達成目標的必要變革和衡量組織績效等管理行動，讓組織持續構思和執行如何從現在邁向未來預期狀況的前瞻性與動態性思考（Mintzberg, 1994）。這套理念對於政府業務終結的意涵，可以進一步地再討論如下。

一、政府組織業務的形成來源與體系

政府組織是由業務工作、人力資源和經費等所構成的結構體，業務當然是最核心的要素。組織的業務是通稱語彙，事實上指涉的是一個職掌體系，包括從高位階的職能和政策，往下再到計畫、分支計畫和業務，以迄於最低階的工作事項和活動。這樣的體系很清楚地反映在政府個別機關組織的預算編製格式和內部單位設計中。

進一步說，政府組織的完整策略目標體系至少應該包括職能、政策和計畫三大層次。「職能」代表政府整體（如行政院）施政的核心重點，也就是政府施政的策略目標願景，同一項職能經常需由幾個部會共同完成。因此，各部會組織應該充分瞭解自己在整個政府職能體系中的角色，並據以規劃本身的職能願景。「政策」代表實踐個別部會職能所必須規劃的重大努力方向，由此規劃機關的上層策略目標，同一項政策通常主要由一個部會級的機關組織完成，但也可能由幾個部會級機關完成。「計畫」代表實踐政策所必須要的具體行動方向和內容，計畫目標必須和政策目標結合，成為機關策略目標體系的最底層，指導機關內部各單位規劃工作內容。根據策略管理的概念，每個機關組織的策略目標體系都必須和上級主管機關（或其他機關）的策略目標體系環環相扣。

那麼，政府組織的業務究竟如何產生？根據民主政治原理和法治國家原則的運作，辦理法令所規範事項，或者執行國會認可大方向的細部工作等，都具有高度正當性和合法性的基礎，許多政府業務實際上亦是由此形成。作者歸納實務上的運作經驗，政府組織的主體業務工作來源約略有下列幾項：

（一）行政作用法律所明確規定者，譬如說，內政部社會司因為要執行身心障礙者

保護法的某些條文就提出某些業務性作爲。

（二）執行行政作用法律所推演而出的，法律雖爲明確明示應採取之作爲，但認爲該作爲係達成法律明示義務或法律目標所應有之相關作爲。

（三）行政組織法令所定機關或內部單位職掌可直接推演而出的主要工作。

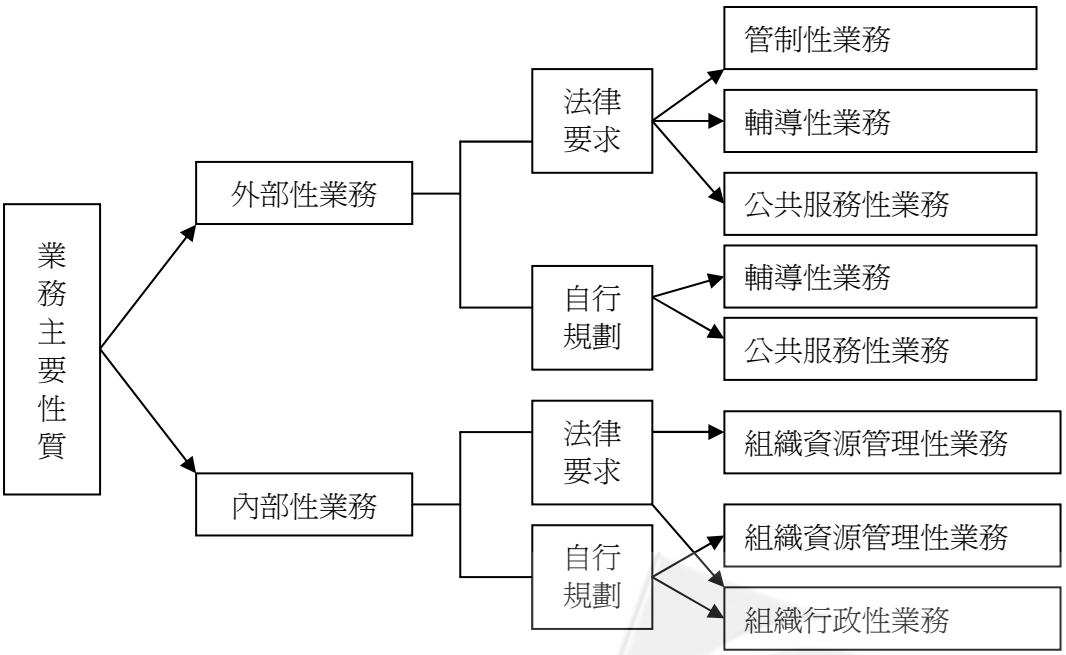
（四）行政組織法令所定機關組織職掌與內部單位職掌所推演而出的工作。

（五）與行政作用法或行政組織法關係疏遠的工作，譬如說，機關辦理相關刊物或通訊。

（六）組織內部資源管理的工作，譬如，會計、人事、政風等，這些工作經常仍是根據相關內部資源管理專屬法律而辦理。

（七）行政支援的工作，譬如，總務等等。

綜合上述，政府各組織所負責的業務大體上可以分爲外部服務業務和內部管理與支援業務兩大類。外部服務性業務是指工作產出的服務對象是民間社會人員，包括行政體系所屬各業務部會組織和各組織內之業務單位。內部管理與支援業務是指工作產出的服務對象是政府各組織與政府人員，包括行體系所屬各幕僚組織和各組織內之幕僚單位。兩大類業務的來源又都包括法律要求和自行規劃的工作，圖一爲簡要分類示意。



圖一 政府業務性質的分類

二、業務終結與組織策略管理體系

政府組織根據上述形成各種業務，如果能藉用策略管理概念來整合個別業務間的層次和水平關係，更有助於增進如何規劃業務終結的理性成分。策略管理強調釐清組織核心價值、目標和職能的重要性。因此，建立機關組織策略目標管理體系工作是最關鍵和最重要的步驟，首先要確立有意義的中長期策略發展願景，並由此建立組織績效管理體系，亦即將對的事情作得更好，建立具體的組織整體資源管理控制重點，並定期評估努力之成效，再運用評估資訊提供組織工作目標方向和重點上調整的參據（Hatry, 2006; Morley et al., 2001; Kaplan & Norton, 2001, 2004）。換言之，在策略管理引導績效管理下，同時重視兩者搭配的作法，檢討機關業務終結時才會釐清所應該評估的重點，對與達成目標不直接相關或相關程度極低的工作計畫或業務事項，或者績效不佳的業務，都應該抱持著嚴格的態度，不斷質疑這些工作存在的必要性，這就是業務終結概念的精神所在。

建立機關整體策略目標是規劃業務體系的起點，但也同時是進行業務終結的最爲重要步驟，機關建立其整體職能策略體系和目標的工作包括：機關職能的策略定位，以及規劃達成職能策略的工作計畫和資源配置體系。

各機關組織進行整體職能策略定位規劃時，有三點值得說明。首先是先分析組織法令的職能定位，雖然法令所揭櫫的職能策略文字上經常是非常抽象化，但仍提供了所涉及事務的本質和方向，據此，即可以區分該機關組織和其他組織最重要不同的功能事項（賣什麼產品？）和主要的服務對象（賣給誰？）。當然，哪些面向是策略重點？要達到何種策略目標和目標水準？機關組織對於建立整個策略目標體系是否可以完全自主設定？這些工作均可再進一步瞭解是否尚有其他法律的規範可資參酌協助建立目標體系。

其次，檢視相關行政作用法是否尚要求組織需要負責某些特定法定職能任務，行政作用法律等於是就個別機關組織法令所訂抽象的職能策略內容之具體化補充文件。換言之，機關組織法律所訂的職能領域中，若需依賴愈多行政作用法律的補充規範時，機關就愈難有空間自主彈性地決定職能策略圖像和策略目標，同時也難以自行調整原有的策略體系。

第三，機關組織法律所訂之職能策略領域中，若沒有或極少行政作用法律另行規範補充，機關就有非常高度自主的空間，決定職能策略圖像和策略目標，而且可以隨時調整整個策略目標體系。譬如，公共服務性功能的機關組織通常很少另外有

行政作用法律爲指引，也就是說，這類機關組織並有法律規定明確要求非做某件事不可，譬如說，博物館、紀念館、社教館所、文化館所、職業訓練機構…等等組織，究竟要提供哪些職能服務或是提供到何種程度，因無行政作用法律明確要求，機關就有決定空間。相同概念也適用於內部行政功能的組織。

建立機關核心職能策略後，再規劃起達成各項職能策略的重要工作計畫，兩者就構成機關的策略目標和業務體系。有三種可能的方法可用以建立和評斷達成核心策略需要哪些主體工作業務，一是依賴工作經驗性的知識，從本機關實務工作中學習的試誤和實驗過程，保留過去採行且有不錯成效的工作計畫和方法。二是依賴理論性知識，透過閱讀和分析相關較爲科學性和系統嚴謹性的研究，瞭解策略目標和工作手段間的可能關係，對於效果性低的工作計畫，或是手段所主要依賴產生效果的假定並不存在者，都應該不選擇當作是推動的工作計畫。三是依賴學習性知識，透過學習國內其他組織已經實際採行的作法，或者國外實際採用的經驗，選取那些可能較會產生成果的手段。總之，不論是使用何種方法來建立策略與計畫目標體系，這個步驟的核心必須是邏輯嚴謹性和知識管理，機關對於工作經驗知識和理論知識，應多方充分討論分析後再規劃之，最大的敵人就是不經過分析而直覺的提出工作計畫，不費心於論述目標和手段間的連結性。

根據上述程序建立起的組織業務體系和策略目標後，開始進行分析業務終結的可能性。整個策略執行和評估過程最關鍵的工作是，將組織內各單位所從事的所有工作事項和流程，逐一和機關組織策略重心相對照評估之，建立「策略關聯度」的高低順序。對於不符合機關策略方向以及績效不佳的業務，都應該儘可能去除，將有限資源轉投入能產生績效的工作業務上。同時，根據本文所稱業務體系觀點，所謂業務終結實際上指涉著不同的狀況，或許某項政策不應該終結，但所包括的某些計畫卻可以終結；某項工作計畫雖不應終結，但該計畫下的許多工作事項和活動仍可終結。換言之，各機關檢討業務終結可採下列十項具體的策略管理步驟，前四項屬於策略規劃，後者屬於策略執行和評估。

（一）建立機關策略目標管理體系

（二）訂定年度主要工作計畫和主要預期成效

（三）確認各項年度主要工作計畫之負責單位

（四）訂定各項年度主要工作計畫之必要工作事項

（五）建立現有各項工作計畫、工作事項清單，資源運用和相關成效資料庫

（六）審核現有各項工作計畫與年度主要工作計畫間「策略關聯度」，並決定各項

C.E.P.S.

現有計畫規模的調整方式

（七）逐級審核各項工作事項與主要工作計畫間直接關連性程度，並決定各項現有工作事項規模的調整方式

（八）逐級審核機關內部單位間各工作事項間互動流程的必要性

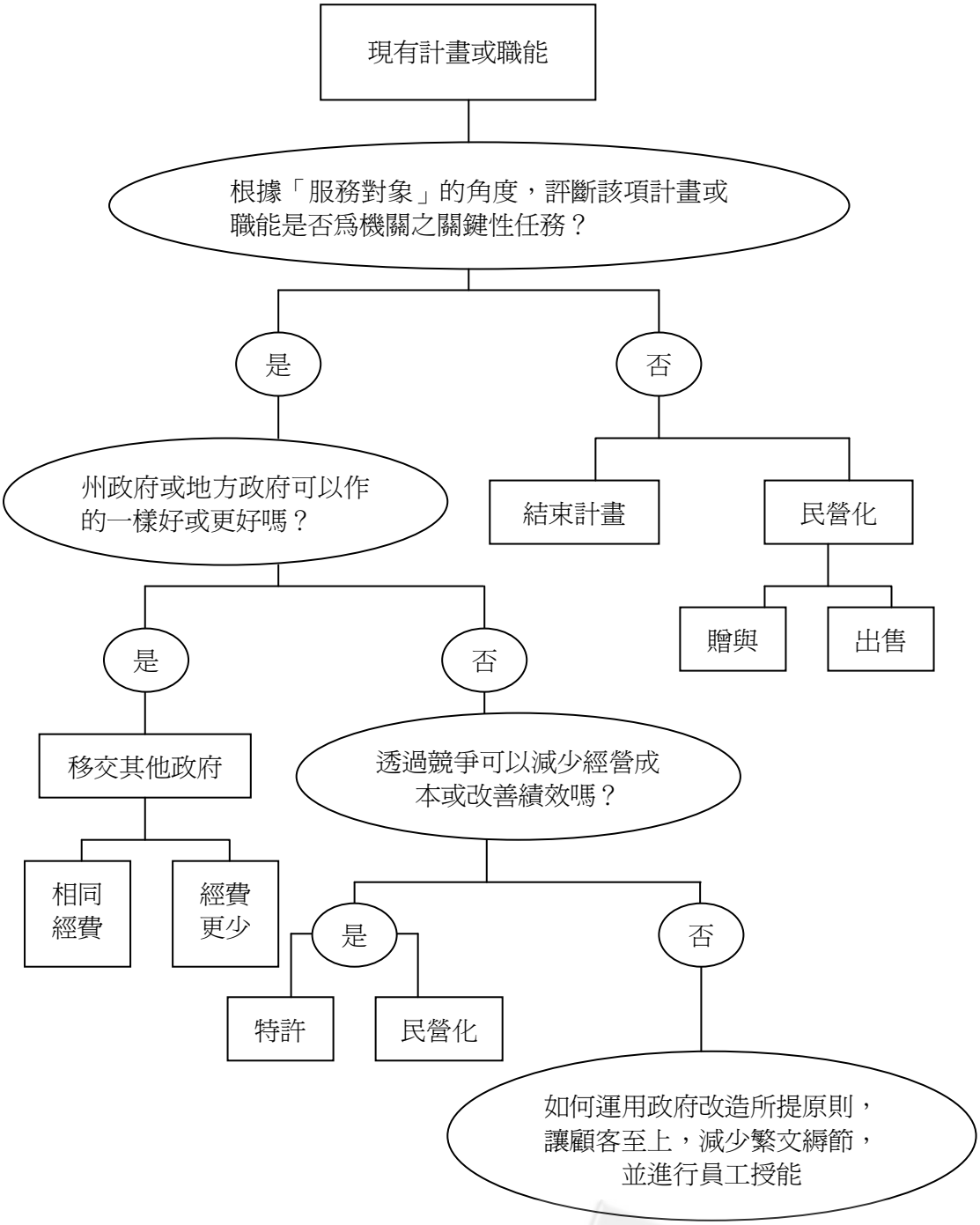
（九）檢討機關和其他機關間工作事項間互動流程的必要性

（十）建立業務終結事項清單與處理措施

三、政府業務終結的他國經驗

三十年前起開始加溫的政府改革風潮中，特別是英語語系國家，早期重點就是運用部分策略管理概念，積極檢討政府組織原有業務必要性的基本工作。一九七九年佘契爾首相執政後進行「雷尼稽核」（Rayner's scrutiny）改革工作（Massey, 1993; Pollitt, 1990; Metcalife & Richards, 1987; Osborne & Plastrik, 1997: 93-94），以及加拿大聯邦政府要求政府部門依照六項標準，重新檢視業務或計畫是否爲組織的核心工作（引自 Osborne & Plastrik, 2000: 80），都是倡議重視處理業務應否業務終結的問題。一九九三年美國聯邦政府克林頓政府啓動的政府改造，最原始的四大改造面向之一稱爲「回歸經營基本面」（NPR, 1993），此面向第一個步驟就是要求聯邦政府各機關組織要終結各種不需要的工作計畫和組織，包括那些已經過時的工作，組織間重複性的工作，以及純爲特定利益而非全國利益而提供的工作。

克林頓總統時期政府改造的策士 David Osborne 撰書指出，政府變革欲成功就必須改變政府的 DNA，此舉則需依賴開頭字母都是 C 的 5C 策略：核心策略、結果策略、顧客策略、控制策略和文化策略 （Osborne & Plastrik, 1997；另 Osborne & Hutchinson, 2005）。核心策略是政府業務改造的第一個步驟，是最需要優先處理的，該書進一步闡述紐西蘭政府運用策略管理概念設定核心策略時採用的三個依序途徑（Osborne & Plastrik, 1997: 90）：第一是採用策略管理清楚地界定組織重點方向（稱爲「釐清職掌目的」），第二是去除對達成核心職掌已無大助益的工作業務（稱爲「釐清組織工作重點」），第三是釐清何時要掌舵和親自操槳的角色（稱爲「釐清方向」）。最後，兩位作者並運用簡單的決策樹概念，提供如何檢討一項現有政府計畫或業務的思考架構，如圖二。特別要說明的是，整個決策樹流程的進行，必須從機關組織要先確認哪些是服務對象或顧客爲起點，根據這個角度進行機關業務應否存在？如何辦理？等重大問題的檢討。



圖二 分析機關計畫業務變革的簡單決策樹狀法

Plastrik（1997: 316）。

參、公權力業務終結的分析架構

根據前述圖一的觀點，如何終結政府既有業務的思考，也應該依業務屬性區分三類別：公權力性質外部業務、輔導性或公共服務性外部業務和內部行政管理或服務業務，每一類業務如何終結的分析架構和評估原則自有不一，本文以下三個小節分別闡析之。[2]

所謂公權力性質業務通常指涉的是政府「管制性」業務，包括政治性管制、經濟性管制和社會性管制（參閱 Ripley & Franklin, 1991），這些皆涉及民眾的權利義務事項。社會性管制主要意指為保障社會一般大眾身心健康與安全的管制，舉其大者包括勞動條件、工作職場安全與衛生、醫療健康、藥物食品、環境保護、治安交通秩序、幼兒機構、社會福利或服務機構、通訊傳播、消費者保護…等等。政治性管制是就人民政治活動和集會結社活動等之規範，譬如說，中央選舉委員會對競選活動的管制、內政部社會司負責的人民團體立案登記業務等等。

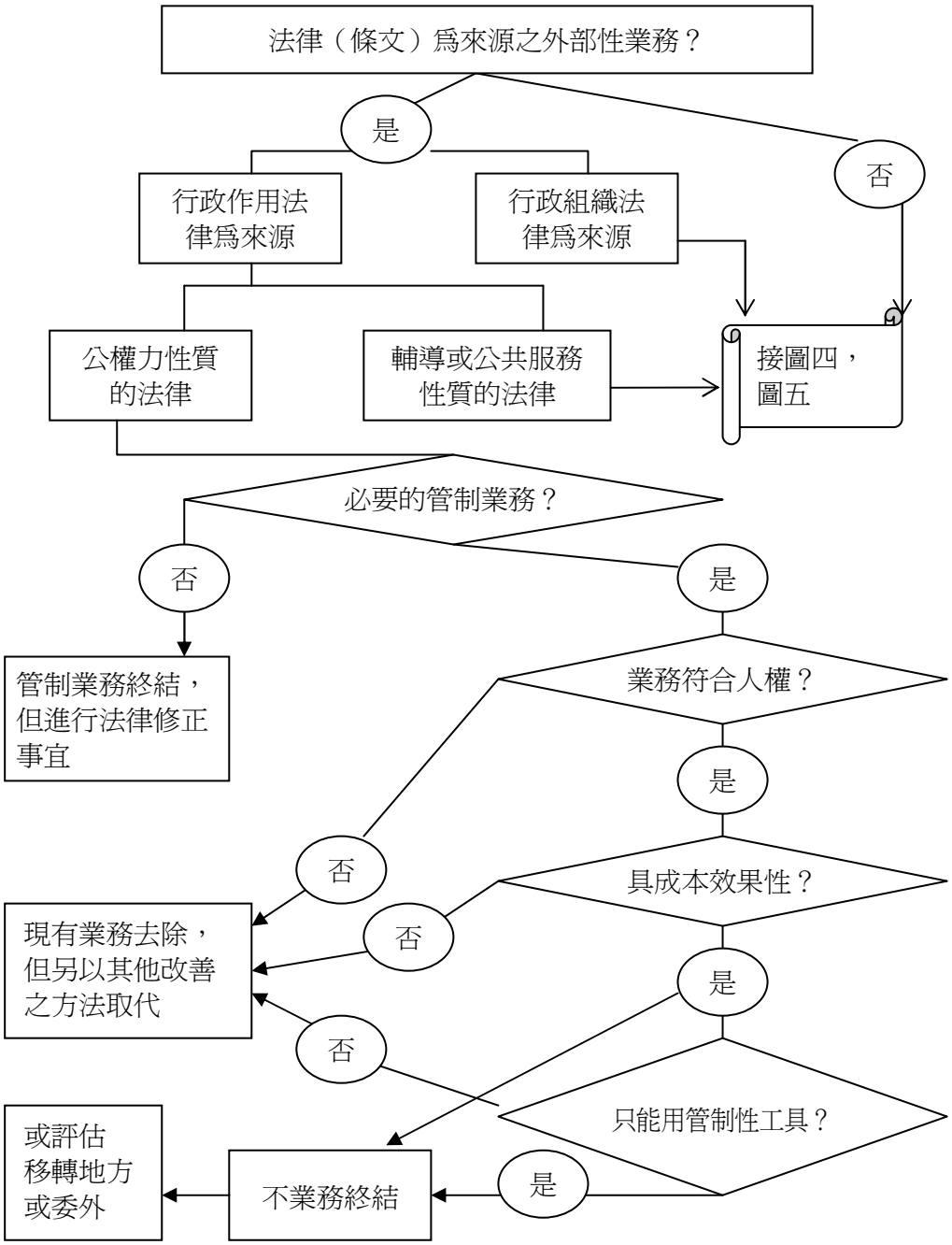
高度公權力的管制性業務範圍甚多，幾乎都是有行政作用法律為業務來源的依據，就依法行政的法治國原理而言，在法律或法律條文未修正前，是不應該終結該項業務的，所剩的處理空間比較是屬於在執法的裁量空間。

管制性業務常產生極大的社會順服成本和政府執行成本，增加資訊記錄與文書作業負擔，提供競租行為和貪污賄賂行為的溫床，對於社會、民眾和政府的創新、創造力和實驗精神也產生嚴重的損傷。因此，管制業務如何合理化，以及管制法令架構的必要性，都是政府組織運用策略管理概念設定核心職能和業務體系時的核心課題，OECD（2005）持續籲請其會員國澈底檢討既有管制業務，修法廢除不必要的管制性業務法源，以免不當或不必要的管制業務若又未能產生預期績效，只是更惡化政府與民間社會間的信任關係。

參酌上述這些基本精神，本文提出如何進行終結公權力業務的分析架構，如圖三的流程所示意。這個架構主要從公權力業務所依之法律屬性狀況開始進行評估，然後根據四項重要關鍵點：必要性、符合人權性、成本效果性和低管制性手段，逐步判斷管制性業務應否繼續存在或能否以不同方式存在。

---

[2] 本文以下三小節的論述結構是參酌作者未出版委託研究計畫「去任務化之類型與作為」（施能傑，2003），但論述內容有相當幅度的修改。



圖三 公權力性質外部業務終結之評估原則與流程

一、公權力業務是防止不期待發生的行為或問題的必要性手段？

既有公權力業務應否終結的第一項判準是其必要性程度。具有高度公權力的管制性業務（通常伴隨著行政處分）係以法律爲業務來源的基礎，管制性法律規範密度高低不一，除了提示業務的政策目標外，有些僅只要求不得違反某些特定行爲或合於某些特定的標準，有些則可能細膩到規範執行步驟和程序，因此對社會和個人都造成極大影響。

本文認爲判斷管制性業務「必要性程度」的思考方式，包括管制目標設定和所採管制方式的適當性。整體而言，管制業務適當性的最重要分析準則乃視目標和手段能否產生預期的管制效果，亦即經由管制可以解決或控制預期的問題，或者是實現預期的政策目標；管制業務的措施設計若不能解決問題，帶來的只是無效率、資源運用的浪費和增加繁文縟節，當然就屬於是「低必要性」業務，應該予以終結。換言之，就是政策、計畫或業務問題與管制手段間存在著相當合理的邏輯上可能相關性（probable cause）。

美國克林頓總統一九九三年發佈第一二八六六號「總統命令」（Executive Order），提出管制法令訂定應遵循十二項原則。[3] OECD 提出十項如何檢討管制性法令的標準（OECD, 1997, 2002, 2005），[4] 也有進一步的說明手冊。英國內閣先提出規範五項良善管制的原則（Cabinet Office, 2000）：比例性（必要時才介入管制，管制措施與風險和成本成比例）、責任性（管制的立論理由經得起公眾質疑檢視）、一致性（能公平且一致性地執行管制法令）、透明性（管制內容公開、簡單

---

[3] 這號總統命令旨在提供各機關進行管制法令規劃和審查的遵循依據，十二項原則包括：identify the problem, examine the contributions of new regulations to the problem, identify and assess available alternatives to direct regulation, consider the risks, design regulations in the most cost-effective manner, assess costs and benefits of the intended regulations, base decisions on the best reasonably obtainable scientific, technical, economic and other information, identify and assess alternative forms of regulation and specify performance objectives, seek views of state, local and tribal officials, avoid inconsistent, incompatible or duplicative regulations, impose the least burden on society, and draft regulations in simple and understandable language.

[4] OECD (2002) 提出十大原則分析管制影響評估，包括：Is the problem correctly defined? Is government action justified? Is regulation the best form of government action? Is there a legal basis for regulation? What is the appropriate level of government for this regulation? Do the benefits of regulation justify the costs? Is the distribution of effects across society transparent? Is the regulation clear, consistent, comprehensible and accessible to users? Have all interested parties had the opportunity to present their views? How will compliance be achieved?

且易懂）、精準性（針對問題進行管制，負效果極小化），稍後再出版厚達幾十頁進行「管制影響評估」的指導手冊（Cabinet Office, 2003）。[5] 這些國家採取的經驗作法再次顯示，必要性是應否有公權力業務的第一個優先判準。

二、公權力業務管制措施是否符合本國憲法的人權保障精神？

由於管制本身涉及影響和限制人民行使許多自由、平等、財產等權利。因此，即使某項公權力業務採行的管制措施能通過第一項判準，是爲解決問題的必要作法，仍必須進一步深究，管制內容是否與憲法第二章所保障的基本人權精神有所背離？所謂背離，並非指不能根據憲法第二十三條所訂條件採取法律限制，而是特別強調政府部門必須接受民主政治對於人民自由等權利的優先保障原理，換言之，限制是例外原則。自由等權利的內涵隨著社會民主化發展和社會價值變化而有不同，大法官會議多年來所做成的許多號解釋皆宣告某些管制措施內容違反憲法（廖義男，1998；葉俊榮、張文貞，2002），說明管制內容必須符合基本人權保障的實務趨勢。

行政機關在防止問題發生和解決公共問題之際，不論是立法過程或行政部門依法律授權而爲之操作過程，若欲採取限制民眾行使自由等權力之高密度管制性措施時，應該優先採用最嚴格的途徑解釋，[6] 亦即要能舉證管制內容是否真的是「防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益」等四種憲法所訂例外條件之「必要者」？否則應改採其他同樣可以達成相當效果之限制較少的管制手段或非管制手段。

三、管制業務所需付出的成本是否足以產生更多的效用？

當管制措施能產生效果也符合第二項判準時，應該進一步思考第三個判準，即公權力業務管制措施所衍生的成本程度。管制措施的最狹義成本是指執行管制的行政成本，例如用人費用和儀器設施費用等，但是，更適切的成本也應該將民眾或廠

---

[5] 英國內閣辦公室早先設 better regulation task force，二〇〇五年起改設包括民間專家委員的 Better Regulation Commission，專司提供有用指導文件和資訊，並檢視各部會的狀況等工作，二〇〇七年十月一日取自英國內閣辦公室，網址：www.brc.gov.uk。

[6] 行政程序法第七條要求行政行爲必須依據三項原則行之：(1) 採取之方法應有助於目的之達成。(2) 有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。(3) 採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。這些都是嚴格審查（strictly scrutiny）的概念。

商等社會群體爲配合管制措施所需投入的順服成本一併計算之。一旦管制措施產生之總效益明顯地低於管制所需投入的總成本，該項管制業務的必要性也就值得商榷，應該列入業務終結的優先項目，並積極尋求其他的替代性方法。

四、是否只能用管制性手段而無非管制性手段或低管制性手段可以同樣有效達成目標？

縱使公權力業務的管制措施都符合前三項判準，仍然應該分析另一種情境，亦即是否可以採用非管制性或低管制性手段而同樣能夠有效達成目標。事實上，這是方案評估的概念，非管制性和低管制性手段一般而言涉及的執行成本較低。此外，對於民眾影響力的可見度也會較低，如果可以達到同樣的預期效果，甚至略微較差的政策效果，反而都會比高度管制性方法來得更具優勢。非管制性或低管制性手段的特點就是政府直接執行的角色大幅降低，依賴其他誘因式、教育式、資訊、能力培養改善等等方法（Salamon, 2002），或者依賴非政府部門的組織團體或個人擔任執行者。

總之，上述四項檢討公權力業務應否終結的檢視標準，當逐一操作時，也都必然充滿著「論述」和判斷。要特別強調的是，只要根據這些標準的精神，並且儘可能輔以應有的數據資料或經驗知識，同時透過更多元角度的討論，都可以得到較有共識的看法。關鍵點乃在於，不應該毫無經過分析討論後，就傾向用管制性方式處理業務，用高密度管制方式處理業務。

肆、輔導性和公共服務性業務終結的分析架構

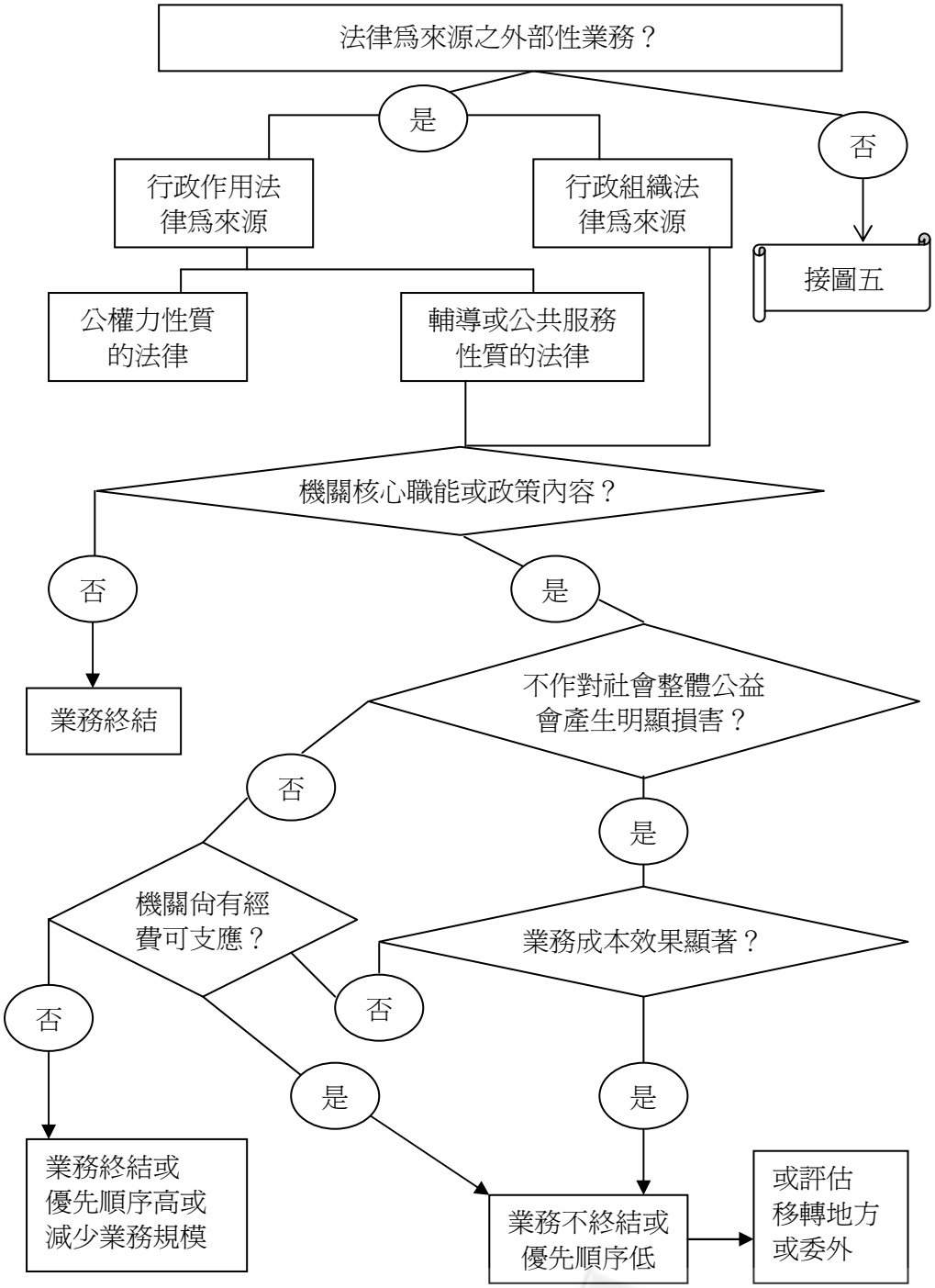
政府組織外部業務中另一大類是低公權力屬性的輔導性或公共服務性業務。兩類業務的對象一般是指民間社會的營利性和非營利性團體或個人，主要是指政府提供民間社會輔導、補助、諮商服務、教育訓練和其他包括基礎建設、教育、社會服務、國民住宅、就業服務、文化活動服務…等等。此類業務的工具非常多元化，除了常見的經費獎助補助支持或租稅優惠外，也包括運用貸款擔保、利息補貼或是給予資訊或學習改善能力等。

輔導性業務有時會有相關行政作用法令爲來源依據。公共服務性業務通常是用以實踐行政組織法所稱的機關組織廣泛任務，少有行政作用法律明文規定爲直接依據，甚至僅是組織透過預算程序而爲的工作。兩類業務即使源自於行政作用法和行

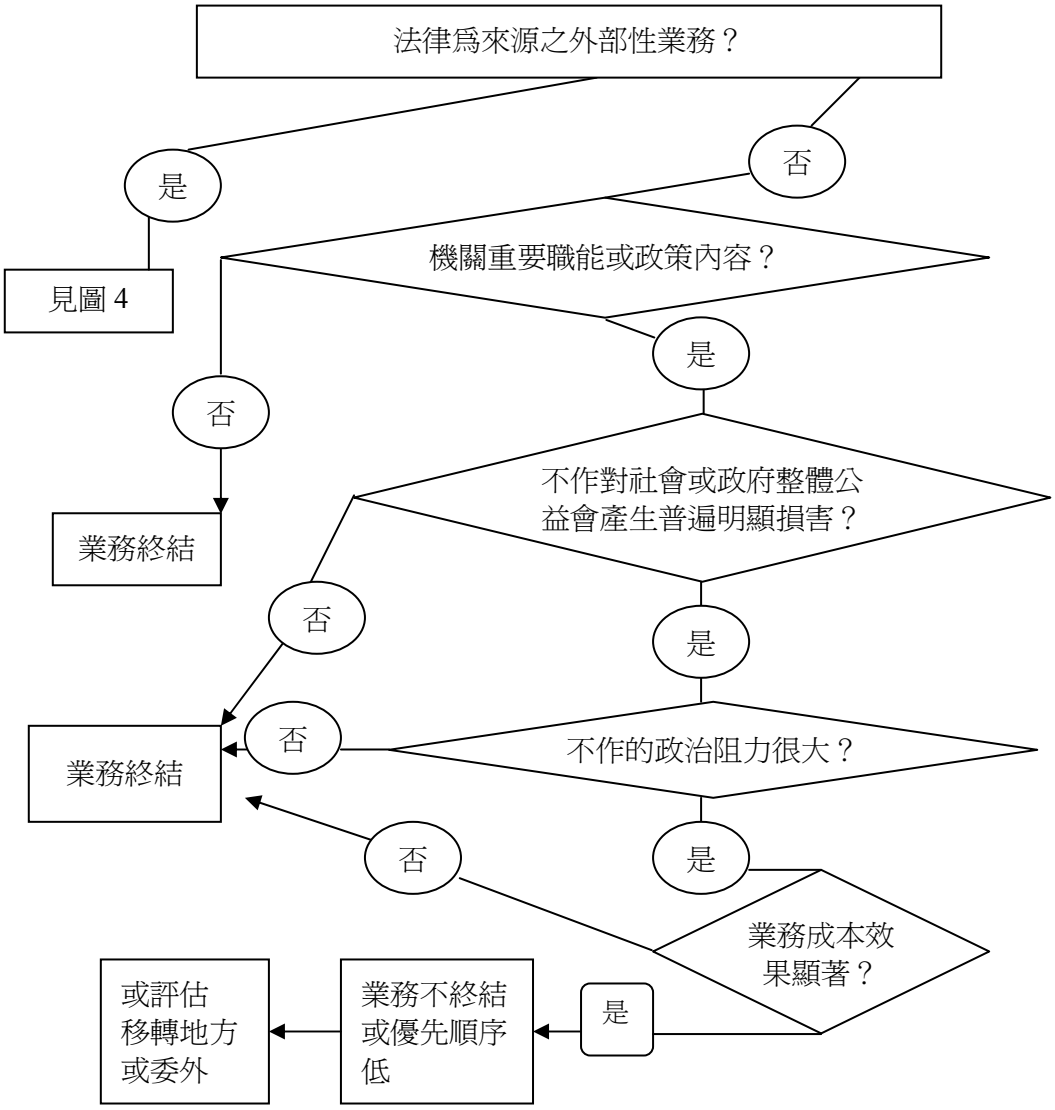
政組織法，法令通常不會明確要求業務一定要做到哪種程度，給予行政組織有相當的裁量空間。因此，此類型業務必須特別重視其與機關組織核心策略職能體系的直接關連性，以及業務終結是否會對社會整體或政府整體公益產生明顯普遍的損害。檢視這類型業務應否終結時，特別要重視台灣社會經濟發展的快速變遷狀況，早先認爲值得或一定必需由政府作的業務未必需要繼續作，這些業務都應該特別從「嚴格、符合策略、符合成本效能」等角度評估之。

低公權力性質的輔導性或公共服務性業務，其型態可區分爲兩種，一是有法律條文（行政作用法或行政組織法）爲直接或間接依據而推動之業務，一是無法律直接或間接依據而推動之業務。兩種類型業務如何業務終結的主要判準原則並無太大差異，但在原則運用的流程順序上有一定的差別。圖四和圖五分別提供兩類的評估流程，整個思考分析架構中包括五項關鍵點，說明如下。

C.E.P.S.



圖四 輔導性或公共服務性外部業務終結的評估原則與流程（一）



圖五 輔導性或公共服務性外部業務終結的評估原則與流程（二）

一、公共服務性或輔導性業務是否為達成機關核心職能之重要手段？

判斷某項現行外部公共服務性業務是否是機關的核心職能的內容，可以根據本文前述理論部分的概念爲之。將所檢討的輔導性或公共服務性業務，和機關核心職能策略體系相對照後，分析與判斷該項特定業務是否爲達成某項核心工作計畫的重

要業務項目？如果是，該項業務就歸類爲機關核心業務事項，再繼續進行第二項判準的分析；如果不是，但該項業務乃是機關領導高層或政府政治領導者所特別認爲可以推動者，那也可繼續進行第二項判準的分析；如果都不屬於前二者時，該項業務就應該列入終結的範疇。

對於輔導性或公共服務性業務的業務終結分析而言，認真與嚴肅地進行這一點的分析是非常重要的。這類型的業務縱使可能有法律來源，但由於常非法律明訂必須執行的事項，所以調整空間相當大，機關絕對不要抱著有事做就好的想法，擔心若不繼續做經費就會減少，影響機關存在的能見度；反之，必須充分討論過程，真正檢討其必要性。就實務運作層面而言，這個項目的分析是這類型業務是否業務終結的真正關鍵點，所以務必從嚴格角度檢視其是否符合政府整體和機關整體策略的需要。

二、減少該項業務之作為對社會或政府整體公益是否會產生普遍明顯損害？

某項公共服務性業務雖然屬於是達成機關主要職能和主要工作計畫的範疇，但由於業務究竟應有多大規模或者是否仍有其他更佳的手段，仍是重要的檢視方向。因此，應該繼續進行第二項判準的分析，即如果調整該項業務的規模是否會對社會或政府整體公益產生普遍明顯損害？所謂調整業務規模的意義包括完全不作、縮減執行的幅度或改採替代作爲。

本文認爲有三個評估標準可資用來瞭解「社會或政府整體公益」的意義。首先是該項業務（輔導或服務）受益者的數量特性，一般而言，業務受益者的範圍（數量和地區）如果愈大，因爲有更多人受惠，會更符合社會或政府的整體公益。第二是該項業務（輔導或服務）受益者的經濟能力特性，業務受益者如果能夠包括更多的經濟（甚至是文化、語言、性別等等社會條件）弱勢者，而非是社會優勢對象或團體居多（但是產業發展政策對象的經濟特性不適宜直接用這樣的標準），政府更能夠彰顯照顧社會整體利益的形象。第三是民間市場機制會自行提供該項業務的程度，政府如果決定不再提供現有業務服務，民間社會會自行承擔該項業務服務的機會如果甚低，那麼對於政府和社會利益的影響會較爲顯著。民間社會會參與扮演提供者的原因，除了常見的經濟利潤誘因外，也包括基於社會奉獻或公益等非營利的動機。

上述三項判準之間的關係並不是高低順序，而是綜合考量，因此在實際操作

時，可以適當地根據需要加入權重，據以得到綜合的結果。

三、執行該項業務之成本與效果間是否顯著相當？

縱使某項輔導性或公共服務性的外部業務與政府和社會整體公益相關高，仍應該進一步瞭解目前所推動的業務工作內容，推動的成本是否顯著地高於所產生的效果？這項判準涉及如何估算成本和效果，以及如何進行比較操作的方法。

業務執行成本主要計算的內涵是指執行公共服務性業務服務的所需各項費用，包括人事成本（含退休保險等）、業務費、補捐助費用和資本投資等等，當然若有服務對象需配合的接受服務成本，也應一併計算之。業務效果的計算方法則通常較為複雜，雖然效果經常涉及主觀和多元認知的質性判斷，不過應該特別優先使用公共服務性業務產生的「結果和影響」作為效果衡量的主要單位，即指該項業務對於服務對象產生的正面助益或所與解決問題的改善程度，衡量方式除了量化數據面向外，也包括滿意度或感受度等主觀品質面向（參見 Hatry, 2006; Morley et al. 2001; Berman, 2006；施能傑，2001）。反之，不應該僅採用業務產生的「產出」和「投入活動」作為效果衡量的單元，即指業務究竟作了哪些服務事項或工作產出（如辦理幾場活動，補助幾件案例等等）。

在進行業務的執行成本和效果間比較時，有兩點值得說明。第一，如果效果是量化數據，那就可採成本效益方法分析，即每一定金額的投入產生多少金額（滿意度等）的效果；如果效果是以質化方式表達，則可用成本效能方法分析，即每一定金額的投入產生多少問題解決的效果。第二，公共服務性業務的成本和效果比較，不宜僅用一個年度，最好有三個年度作為比較觀察的依據，瞭解目前所推動的業務內容，過去三年來，成本成效比較的結果是如何？一旦該項業務產生之效果明顯低於推動成本，特別是那些在趨勢上成本顯著高於效果的業務，都不宜繼續推動該業務服務，一方面列入業務終結的優先項目，另一方面則可以尋找其他可以產生相同目標但成本效能較為顯著的業務內容。

四、終結該項業務是否會產生明顯負面的政治反應？

由於政府許多業務已推動多年，民間社會某些團體或個人也因此受到輔導或服務業務的正面助益，縱使這些團體或個人並非是普遍性或社會弱勢特性，驟然終結業務勢必影響其繼續享受視為當然性之政府協助，因此，該項業務不作為所可能引發的政治反應，也是可以納入評量的一項標準。

所謂政治反應主要是指來自多方社會輿論、民意監督之負面評價和政府與機關政治首長之意見等。當政治反應的態度顯示非常負面不贊成時，該項業務即使成本效果性不大，應該透過更多論述說理和溝通，必要時並規劃配套措施後，再將其列入高優先順序的業務終結清單上。但是，現職人員若因疑慮業務終結會導致工作條件改變而有的反對意見，並不應該納入爲政治反應的考量內容，而是列入業務終結後如何移轉和調整現職人員的配套規劃一環。

五、組織擁有的總經費是否寬裕足以支應該項業務？

任何輔導性或公共服務性業務都需要一定經費以支應之。因此，某項業務應否繼續存在時，應該再加入經費寬裕性這項判準。在判斷組織是否有足夠經費支應時，應該是指：當機關優先充裕編列其他必須繼續推動的各類型業務所需之經費列後，是否仍尚有經費可以編列該項業務？反之，不是將本項業務先直接編列經費，再回頭使用前述的幾項判準，檢視該業務應否終結。

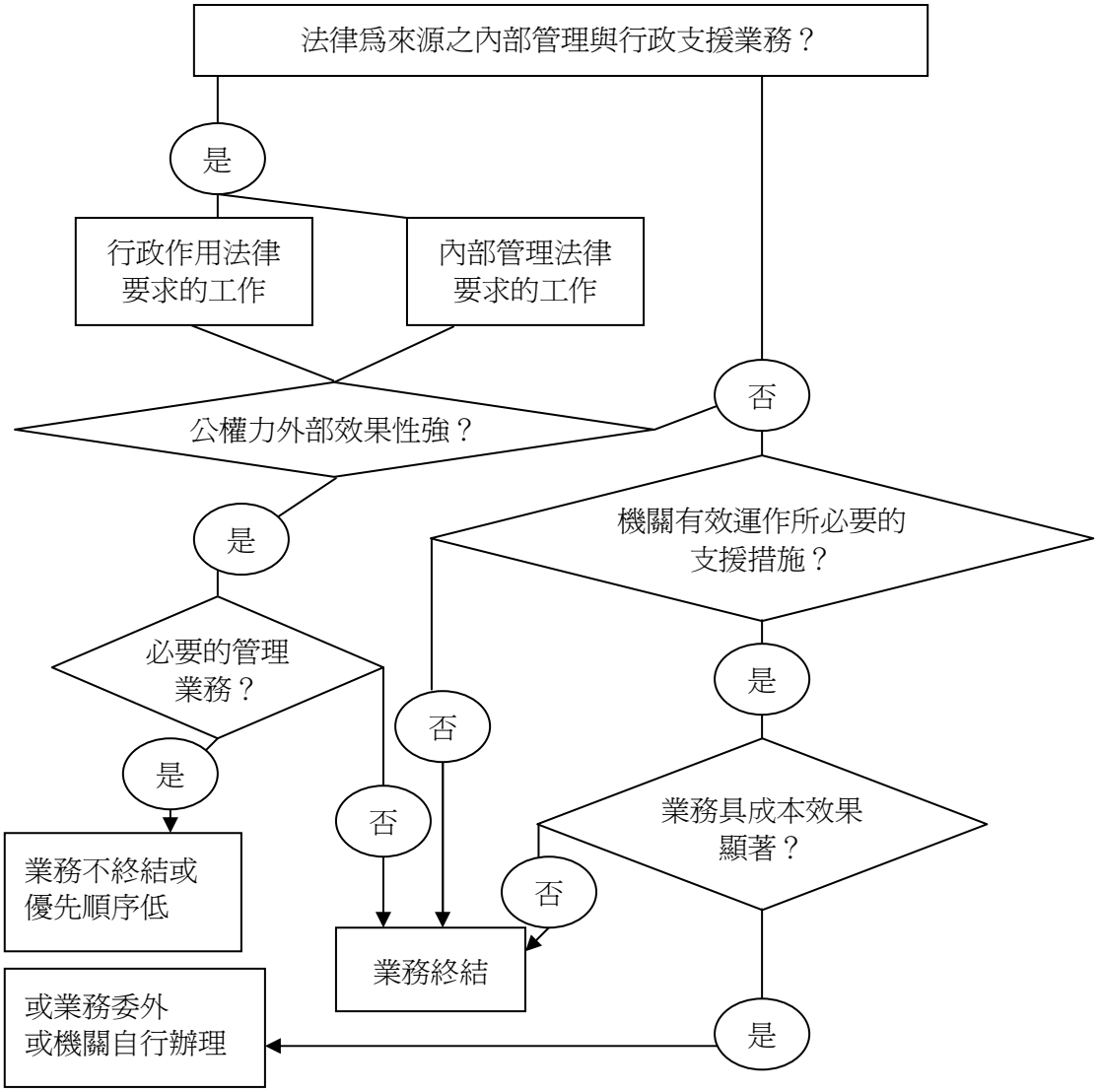
伍、內部行政支援與管理業務終結的分析架構

政府業務中第三大類工作是屬於內部行政支援和管理的業務，這些業務面向事實上相當廣泛，包括典型的總務、採購、人事、會計、統計、政風、法制、研究發展考核、秘書、文書、資訊管理、經濟等政策規劃、發言公共關係…等。目前實務上是設立許多專責機關或機關內部單位負責之。

內部行政支援業務是以確保政府機關整體運作的程序課責性和資源運用有效性爲目的。就實務而言，內部行政支援業務中的來源有幾類，第一類是源自於單獨的內部管理法律，特別是人事、政風、會計、審計、預算等業務，內部管理法律通常規範推動業務時應循的某些程序要求，對於如何推動的細節上，主管機關有很大的規劃空間；此外，這類業務中即使仍有部分被認爲屬於公權力行爲（作成行政處分），但其屬性應與外部公權力業務有別。第二類是源自行政作用法，例如採購業務需依循政府採購法，其執行結果會涉及外部公權力事項，但此類並不多見。第三類是直接或間接地源自於行政機關組織法律條文的規範，但法律條文並不細膩。第四類則是沒有法律爲根據的內部行政支援或管理業務。

總之，當部會及其所屬機關組織審視其內部管理與行政支援性業務是否應該業務終結時，根據其來源屬性是否爲法律或法律條文，可以參照圖六所提出的評估原

則和流程進行分析。以下特別說明其中兩個判準的意涵。



圖六 內部管理與行政支援性業務終結的評估原則與流程

一、業務是否為增進機關或政府可用資源有效運作之必要管理與服務措施？

內部行政支援和管理業務既然是以增進機關可用資源有效運作爲核心宗旨，無助於增進這些運作目標的業務，都應該列入業務終結的優先順序。機關可用資源主要包括人力、設備、設施、經費、組織結構等各項資源。

所謂資源有效運作的判別指標則包括兩項。第一項是指機關資源運作的效率性和效能性。內部管理或服務業務應該要有助於發現、診斷和改善政府與機關資源運作無效率的問題，更重要的是，執行這些業務的結果不應該反而導致資源運作之無效率性，這些無助於效率性者都應該業務終結。所謂效率就是指能夠引導資源用於核心職能，以及運用更低的資源程度而獲致相同品質的結果，譬如說以更低的價格購買一定品質的勞務或工程等，用更少的人力提供相同品質和數量的服務。

第二項是指機關資源運用的透明性和課責性。政府組織運用資源過程上必須重視其透明和課責，讓機關首長、民眾、民意機關和外部監督機關等可以瞭解資源如何運用的過程，因此對於關鍵相關者所重視的部分，設定與推動資源運用所必須遵循規範之業務，仍屬與必要之工作。

上述兩項判準之間容或存在著衝突，但由於效率性的重要性應該受到特別彰顯。因此，檢討分析過程時，對於屬於是資源運用程序的技術細膩性內部管理服務業務內容，應該更澈底評估其效率性目標的助益程度。換言之，雖然對於達成資源運用透明性和課責性的某些核心規範仍是必要之舉，但是內部管理或服務業務應該將效率性當成是更重要的判準。

二、執行該項業務之成本效果是否顯著？

縱使某項內部管理或服務性業務對於機關有效運作甚有幫助，也應該進一步瞭解目前所推動的業務工作內容，以及推動的成本是否顯著地高於所產生的效果？這個問題的操作方法和外部公共服務性業務相同。

陸、結論

本文旨趣並不在於討論大政府或小政府的政治哲學或政治意識型態，而是提供一個如何讓政府組織只作應作工作之分析觀點，觀察架構是立基於策略管理和績效

C.E.P.S.

管理的理論，這是有效率化組織經營管理的途徑，也是一般納稅人最基本的期待。根據政府組織常見的三大類型業務，文中分別建構如何檢討業務應否繼續存在的分析評估架構，這是將業務終結或業務零基化的理念進一步細緻化的重要一步，也是企圖增進組織理論和政策終結理論上的有用知識。

這樣的分析架構是否具有實務上的可行性呢？作者認爲運用這些分析架構時所持的深層心智態度決定了架構的實用貢獻性。換言之，實務者和研究者的態度應該不是將這個分析架構視爲「科學性」或「量化」的準則（雖然在某些範圍上，是可以將所有評估準則給予量化權重），而應視其爲是組織領導者和管理者可資使用的系統性和討論判斷性工具，如果能夠配合定期（如一年或兩年一次）預算管理過程，持續要求從組織內最基層的管理單位（如「科」或「課」級），根據業務對於組織整體策略目標和績效目標體系的貢獻程度，檢討現有業務，必然可以就組織所負責的三大類型中所有業務排列出業務終結的「優先順序」，然後進入管理性和政治性的決定程序。

例如，內部行政業務中的辦理刊物或電子報，是否應該業務終結？外部公權力業務中的人民社會團體管理業務，是否有必要繼續存在？是否在那個層次上可以業務終結？電視、新聞廣播、出版或電影產業的輔導業務是否有必要繼續，業務終結的程度可以多大？許多業務都可藉由本文提供的分析架構不斷檢討，真正獲致政府業務終結的零基檢討效果。

總之，政府業務只增不減的現象，事實上常是一般性政府組織變革政治面向影響的結果。然而，民主政治下政府有效率和有效能經營其職能業務，仍應該是必要的道德責任。管理學和公共行政學常倡議的主流哲學價值之一是理性決策，反應在政策、業務和預算上的討論就是零基概念和設計替選方案。本文所提出的分析架構正是建立在策略管理、績效管理和零基理念之上，對於研究界和實務上鮮少處理的「業務終結」的課題，提供理論上的知識建構。

參考書目

司徒達賢（2001）。**策略管理新論**。台北：智勝文化。

施能傑（2001）。建構行政生產力衡量方式之芻議。**中國行政**，第 69 期，頁 15-46。

施能傑（2003）。**去任務化之類型與作為**。行政院經濟建設委員會委託研究報告，

未出版。

湯明哲（2003）。**策略精論**。台北：天下遠見。

葉俊榮、張文貞（2002）。轉型法院與法治主義：論最高法院對違法行政命令審查的積極趨勢。**人文及社會科學叢刊**，第 14 卷第 4 期，頁 515-559。

廖義男（1998）。評析司法院大法官對「依法行政原則」之解釋：專論法規命令之違憲審查。載於劉孔中、李建良（編），**憲法解釋之理論與實務**（59-92 頁）。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

Adam, C., M. W. Bauer, C. Knill, & P. Studinger (2007). The Termination of Public Organizations: Theoretical Perspectives to Revitalize a Promising Research Area. ***Public Organization Review***, 7: 221-236.

Berman, E. M. (2006). ***Productivity in Public and Nonprofit Organizations***. Armonk, NY.: M. E. Sharpe.

Bryson, J. M. (1995). ***Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*** (rev. ed.). San Francisco: Jossey-Bass.

Cabinet Office (2000). ***Principles of Good Regulation***. London: Better Regulation Task Force, Cabinet Office.

Cabinet Office (2003). ***Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment***. London: Regulatory Impact Unit, Cabinet Office.

Cameron, D. R. (1978). The Expansion of Public Economy: A Comparative Analysis. ***American Political Science Review***, 72: 1243-1261.

Cameron, K. S., R. I. Shutton, & D. A. Whetten (Eds.). (1988). ***Readings in Organizational Decline: Frameworks, Research, and Prescriptions***. Cambridge, Mass.: Ballinger.

Daniels, M. R. (1997). ***Terminating Public Programs: An American Political Paradox***. Armonk, NY.: M. E. Sharpe.

Downs, A. (1960). Why the Government Budget is Too Small in a Democracy. ***World Politics***, 12(4): 541-563.

Goodsell, C. T. (2004). ***The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*** (4th ed.). Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press.

Greiner, L. E. (1972). Evolution and Revolution as Organizations Grow. ***Harvard Business Review***, 50(4): 37-46.

Hatry, H. P. (2006). ***Performance Measurement: Getting Results*** (2nd ed.). Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

Hogwood, B., & B. G. Peters (1983). ***Policy Dynamics***. New York: St. Martin's.

IMD (Institute for Management Development) (2007). ***IMD World Competitiveness Yearbook 2007***. Lausanne, Switzerland: IMD.

Kaplan, R. S., & D. P. Norton (1996). ***The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action***. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.

Kaplan, R. S., & D. P. Norton (2001). ***The Strategy-Focused Organization***. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.

Kaplan, R. S., & D. P. Norton (2004). ***Strategic Maps***. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.

Kaufman, H. (1976). ***Are Government Organizations Immortal*?** Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Kaufman, H. (1986). ***Time, Chance, and Organization: Natural Selection in a Perilous Environment***. Chatham, NJ.: Chatham House.

Kimberly, J. R., R. H. Miles, & Associates. (1980). ***The Organizational Life Cycle***. San Francisco: Jossey-Bass.

Kirkpatrick, S. E., J. P. Lester, & Mark R. Peterson (1999). The Policy Termination Process: A Conceptual Framework and Application to Revenue Sharing. ***Policy Studies Review***, 16: 209-236.

Lewis, D. E. (2002). The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency Immortality. ***Journal of Politics***, 64: 89-107.

Larkey, P. D., C. Stolp, & M. Winer (1981). Theorizing about the Growth of Government: A Research Assessment. ***Journal of Public Policy***, 1: 157-220.

Light, P. C. (2005). ***The Four Pillars of High Performance***. New York: Mcgraw-Hill.

Metcalife, L., & S. Richards (1987). ***Improving Public Management***. London: Sage.

Massey, A. (1993). ***Managing the Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States***. Hants, UK: Edward Elgar.

Morley, E., S. P. Bryant, & H. P. Hatry (2001). ***Comparative Performance Measurement***. Washington, D.C.: Urban Institute Press.

Mintzberg, H. (1994). ***The Rise and Fall of Strategy Management***. New York: Free.

NPR (National Performance Review) (1993). ***Creating a Government that Works Better and Costs Less***. Washington, D.C.: National Performance Review.

Neiman, M. (2000). ***Defending Government: Why Big Government Works***. Upper Saddle River, NJ.: Prentice-Hall.

Niskanen, W. A. (1971). ***Bureaucracy and Representative Government***. Chicago: Aldine.

Nutt, P. C., & R. W. Backoff (1992). ***Strategic Management of Public and Third Sector***

Organizations. San Francisco: Jossey-Bass.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1997). ***Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries***. Paris: OECD.

OECD (2002). ***Regulatory Policies in OECD Countries***. Paris: OECD.

OECD (2005). ***OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance***. Paris: OECD.

Osborne, D., & P. Plastrik (1997). ***Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government***. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Osborne, D., & P. Plastrik (2000). ***The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government***. San Francisco: Jossey-Bass.

Osborne, D., & P. Hutchinson (2005). ***The Price of Government***. New York: Basic Books.

Peters, B. G. (1988). ***Comparing Public Bureaucracies***. Tuscaloosa, AL.: University Of Alabama Press.

Pollitt, C. (1990). ***Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience***. Oxford, UK: Basil Blackwell.

Porter, M. E. (2004). Building the Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings from the Business Competitiveness Index. In Michael E. Porter et al.(Eds.), ***The Global Competitiveness Report 2004-2005***(pp.19-50). Geneva: World Economic Forum.

Ripley, R. B., & G. A. Franklin (1991). ***Congress, the Bureaucracy and Public Policy*** (5th ed.). Belmont, Calif.: Wadsworth.

Rose, R. (1984). ***Understanding Big Government: The Programme Approach***. London: Sage.

Salamon, L. M. (Ed.). (2002). ***The Tools of Government: A Guide to the New Governance***. New York: Oxford University Press.

Smith, R. J. (2000). ***Strategic Management and Planning in the Public Sector***. Essex, UK: Longman.

Stillman II, R. J. (1991). ***Preface to Public Administration: A Search for Themes and Direction***. New York: St. Martin's Press.

Tullock, G., A. Seldon, & G. L. Brady (2002). ***Government Failure: A Premier in Public Choice***. Washington, D.C.: Cato Institute.

Weitzel, W., & E. Jonsson (1989). Decline in Organizations: A Literature Integration and Extension. ***Administrative Science Quarterly***, 34: 91-109.

An Analytic Framework of Terminating Government Programs

Jay N. Shih*

Abstract

It has been the case that both the scope and the depth of government programs/tasks are continuing to grow rather than to shrink in a democratic polity. The results are very likely to decrease the effectiveness and the efficiency of government operation. That phenomenon is often attributed to the plural interests of the political process and the empire-building of the bureaucracy. Theories of organization change, reorganization or policy change have thus seldom discussed the issue of program termination. Based upon the concept of strategic management, performance management and zero-based management, this paper proposes three analytic frameworks and criteria to suggest how to proceed the process of program termination in the areas of regulation, public service and internal service and management. By doing so, this paper intends to bridge the useful knowledge for this neglected yet important research topic.

Keywords: internal service and management, program/task termination, public service, regulation

* Professor, Department of Public Administration, National ChengChi University.