

# 公部門課責問題之探究

孫本初

## 壹、背景

近幾年來各國政府厲行行政革新，強調新的管理哲學和工具，試圖以顧客至上、服務為先、品質第一、創新為要、授能（empowerment）與分權、以及彈性的組織的設計等來提高政府施政的滿意度，然而，其中最受學者及人民所質疑的就是政府再造運動中所揭示的原則，例如：強調授能及活力的企業型政府與課責（Accountability）是一種彼此競爭的關係呢？抑或兩者之間是矛盾不相容呢？（Bellone and Goerl 1992；Hughes 1998；Lynn 1992；Moe 1994）其實人民所疑慮的正是所謂的公經理人（public manager）能否根據公共利益來從事人民所付托的任務（Terry 1998：198）的問題。此外，以績效管理做為課責體系的靈丹妙藥，是否真能治癒傳統官僚體制的沉疴呢？還僅是一群『巫醫』的誤診。總而言之，政府再造成功與否的關鍵因素，就是如何對政府部門加以課責，增加民眾對於政府的信任，而課責問題的解決，就是奠定政府再造成功與否的關鍵。因此，本文的主要目的之一，就是為了解決政府再造中的困境。另外，1997年於美國喬治亞大學所舉行的第四屆全國公共管理學術研討會中所揭示公共管理的

主要發展趨勢之一，也提出了公共管理強調價值的調和與課責，這正是公共管理在主張行政自主化和彈性的同時對自我發展的反省，此就如同在公共管理中重要的管理方法——授能，在其發展策略的最後階段強調需建立負責的組織（Dauphinais & Pederson 1995）一般，此充份說明了課責在管理實務上受重視的程度。

再者，在課責的研究上，由於每個研究者切入的角度不同，有從組織的角度，或從績效的角度，或從社風氣的角度，或從個人角色扮演的角度，而有各種不同的詮釋，雖然在研究上有相當繽紛的發展，但卻也無整合性的架構來說明，並且顯得人云亦云，在課責的議題上無法累積研究的資源，國內在行政倫理這個領域上或有人探討，但是，卻尚未有專門的研究出現，因此，在實務界及學術研究上都必需釐清這個觀念；其次為了聯結傳統的課責模式和管理主義的課責模式的缺口，必須針對傳統、官僚及管理的課責模式加以探討，並且就管理主義以績效做為課責標準的主軸，來思考如何重建管理主義下的課責體系，並調合課責與授能之間的不相容性，基於上述的旨趣，本文希望能做到下列幾點貢獻：

1. 說明課責的意涵，作用，釐清其概念，並加以整合，以做為分析此概念的理論

架構。

2. 探討各種課責模式彼此之間的衝突性，特從政治課責、官僚課責及管理課責模式的內涵來進行分析。

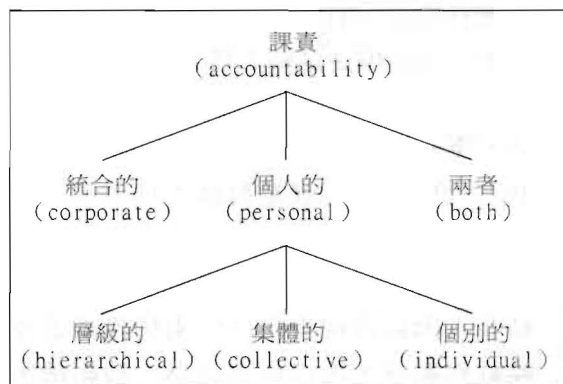
## 貳、課責的意涵、模式及作用

由於課責此概念的多面向性，因此研究者的研究旨趣各異，對於課責此概念的解釋也是莫衷一是，致使研究成果無法迅速累積。因此，本研究將從文獻的探討為起點，期對課責此概念能做完整的說明。

課責此概念常因與控制、負責等名詞相互混用，所以，其概念範圍並不十分確定，通常英文中的 Responsibility (責任) 一詞為總合性的形容詞，用以表達人民對政府的價值期待，而 Accountability 中文可稱為負責或課責，英文的同義字為 Answerability (吳定等，1994)。然而，就其狹義的涵義而言，論者將課責此概念視為一種獎懲的機制，誠如學者 Dwhight D. Frink and Richard J. Klimoski 從心理學角色理論 (Role theory) 的觀點來對課責下定義，其認為課責的概念是行為人本身察覺到必須對某些人 (some audiences) 辯護本身的決定或行動的需要，因為這些人都具有可能的賞罰權力，並且在行使其賞罰的權力時，係依據不同的情境而有相當大的彈性運作空間 (1998: 9)。

此外，論者若將課責視為一種外來的判斷標準，亦即對於外在的計算或順從 (Jabbara & Dwivedi, 1988: 24-25)，正如同學者 Mosher 所言的客觀責任 (Objective Responsibility) 一般 (1982: 9-12)，

主要是將課責的概念視為個人或組織對於其他人的責任，課責的來源是屬於外來的判斷。總之，此種說法是將課責的概念，視為一種外來的判斷標準，當然此概念的定義相較於單純地將課責視作獎懲的機制來得更為廣泛。不過，筆者認為此概念的定義卻流於抽象，不容易將課責的層次做良好的區分，此外也忽略了不同組織文化及架構所產生的差異性，為了彌補這項限制，我們可以在 Mark Bovens “尋求責任” (The Quest for Responsibility) 此本書中 (1998: 27) 找到很好的解釋，在書中作者將責任 (Responsibility) 區分為消極和積極的責任，其中消極的責任 (Negative Responsibility)，其定義類似 Mosher 的客觀責任，Bovens 將其統稱為課責，並且依照不同的特性，將課責分成三種類型，茲以圖一來加以說明 (Bovens, 1998: 51)：



圖一 Bovens 對課責的分類

資料來源：Mark Bovens (1998). The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations, Cambridge University.

1. 統合 (corporate) 的課責模式，係存在社會中具有自主性的大型組織中，組織本

身就擁有自治的法規，而且成員之間也樂於共同承擔風險。

2. 在個人的課責模式中，共包括層級的、集體的 (collective) 和個別的三種模式。在層級的課責模式中最重要地是服從的觀念，係指組織成員順服於組織的結構和高層的管理者，個人課責的來源也從此處而來，此種課責模式存在於官僚體系之中。此外，在集體模式中，個人的課責是來自於所有成員的集體行動上，並且這個集體行動代表著整體的行為，此種模式不同於統合模式之處，是在於個人與組織共同設定行為標準，進而個人的行為也代表著組織整體；而不是如同統合模式中是由組織所設定的行為標準，通常此種課責模式存在於團隊之中。最後，在個別的模式中是認為組織中的個人可以為自己的行為負責，類似於主觀的責任，這也是透過組織文化的潛移默化的作用，方能盡其功。總而言之，層級模式是個人為了所有人 (one for all)；集體的模式中是強調所有人為了單一的個人 (all for one)；而在個別的模式中，就是每個人為自己負責 (each for himself)。
3. 兩者 (both) 的模式是統合和個人模式的結合，因為在現實生活中兩種模式並不能截然劃分，所以作者認為一般組織所存在的課責模式是前述統合和個人模式的混合。

然而，Bovens 在不同課責模式之間的分類卻流於相容性，不容易區分其異同，不過，其論述指出了組織文化對於課責體系的影響，解決了狹義的課責概念對於不同組織

文化的忽略。然而從上述的討論來看，課責的定義，其所缺乏的是有效的整合架構及分類體系，若將上述課責的概念，根據其來源來進行分類，我們不但可清楚地瞭解課責來源的不同，同時也可以解決上述的定義過於抽象的限制，學者 Jabbra & Dwivedi 對於課責面向的區分，顯得更為清晰及周延，茲將其說明如下 (Jabbra & Dwivedi, 1988: 5-8)：

1. 組織課責 (organizational accountability)：官僚體系界限中的責任範疇；一般而言，命令不明確、資源不充分是行為錯誤的開始。
2. 立法課責 (legislative accountability)：立法、司法的課責範疇，當然法也會隨時而轉化。
3. 政治課責 (political accountability)：在大多數的個案中，政治課責通常包括官僚課責，因為政治人物必須對其選民的承諾負責，此亦造成行政責任的泛政治化。
4. 專業課責 (professional accountability)：依賴行政人員的專業為準則，當專業與公共利益相衝突時最後則回歸公共利益。
5. 道德課責 (moral accountability)：係指道德的有機體，經由建立社會規範而形成課責的來源，道德課責也會有違抗命令的困境發生。

從上述所界定的課責內涵來看，雖然可以完整地涵括課責概念的所有面向，卻也使得課責在概念上無法與責任 (responsibility) 作區分之憾。不過，作者認為這兩個概念並不需要作嚴格的區分，我們

可以透過對課責內涵的探討，瞭解在實務的運作上，對個人責任的課賦，並不可能將其主觀責任或客觀責任做截然不同的劃分。在理論上，研究者從不同角度來研究，便會有不同的結果，若論者的觀點是從政治的角度來看，課責是屬於民主行政的問題，在行政權擴張之下，如何加以外部的課責，增加民主的安全，學者之間便有不同的看法，如民主行政的提倡，行政倫理及守則的施行等，所以，對行政人員外部課責與行政人員主觀責任何者為重的問題便爭論不休，這可以從倫理是不是該立法這個問題上看出端倪（蕭武桐，民85）。以上的描述說明了兩者之間實為一體兩面，在實際的改革上也是相輔相成的概念。

總而言之，在瞭解課責的不同分析架構之後，我們再回歸主題，亦即是在我們

的研究目的之下，我們對於課責該如何作界定，才能整合課責概念的意涵呢？並且能符合本文的旨趣，也就是在行政改革的浪潮之下，公部門在面臨課責的困境之下，如何解決民眾對政府不信任感的問題。以下茲根據學者 Kearns (1996: 35-46) 的架構來整合課責的概念，並就其策略性的分析架構做說明，以展開本文的分析。

第一、先從狹義的觀點而言，作者利用權威的來源，績效的標準，及報告的機制等來說明建構政府課責體系的要件，並且將課予責任的來源分類成來自於組織內部及外部兩種。在這個架構中，我們可以很清楚的瞭解課責的來源及其作用的方式，茲將其臚列於表一。

第二、然而上述對課責狹義的界定，Kearns並不感到滿意，其認為必須採納廣義

表一 狹義的課責

較高的權威	績效的標準	報告的機制
外部	外部	外部
政府的高階官員 管制的單位 任命的單位 法院	法律 管制性政策 行政委任 契約義務 合法的指導計劃	財政審計和流程管制 自我學習的記錄 契約的記錄 職位的審查 (site visit)
內部	內部	內部
監督者 信託的志工委員會 政務官	標準工作程序 (SOPs) 組織的政策 工作說明、分配和任務	內部的審計 命令鏈 正式的溝通管道 內部的制衡 績效的評估

資料來源：Kevin Kearns, *Managing Accountability*, (1996: 37)

的觀點，方能讓我們能更深入地瞭解課責此概念，不能只將其定義侷限在法律，績效及正式規則中，而是應以整個民主的機制來界定，如同學者 Shafritz 與 Lobe (1992, p: 10) 將行政課責界定成某種概念讓官僚或是合法委任的人員能理解普遍性民主和道德的觀念。此種說法點出了民主行政的重要性。另外，在 Gortner, Mahler, and Nicholson (1987, p393) 的論述中，其運用合法和層級控制所形成的連續光譜，描述在嚴格的課責 (rigor accountability) 標準與政府對民眾回應性 (responsiveness) 之間的差異性，在他們的架構中，正式的課責必須在下列兩種情況下才能夠被確保，第一種情況是決策和行爲都必須由監督者檢查和決定；第二種情況是行爲是受到委任的限制或法律的約束。如果這兩種控制都不存在時，嚴格的課責標準就會被政府的回應性及裁量權所替代，此亦說明了課責必須在民主的架構下，政府對民眾需求能積極的回應，才能確保課責的實踐。

總而言之，從上述廣義的課責定義來看，其讓我們能更深入地瞭解課責的核心，也就是跳脫出績效標準或法律制約的觀點，指出課責必須符合公眾期望的目標，而且充份顯現出何謂課責定義中的最高權威一人

民，而非只是績效的標準或權威體系的運作而已。

最後，作者 Kearns (1996: 43) 運用策略性的觀點整合了廣義和狹義的課責觀點，其認為課責是公部門及其工作者能妥善地管理組織內外各式各樣的期望，並且以維持公眾對組織的信任為準則，所以，他認為在面對課責的問題時，不僅是被動的回應客觀的課責標準而已，而是必須主動地涉入管理績效的標準和期望，才能確保公眾的信任。此種說法亦符合當前政府在再造工程中對於顧客至上、授能與參與的作法，賦予課責的概念將更具有時代性。

以下將從其策略的觀點對課責所下的定義來加以說明，Kearns 認為課責的概念包涵著二個相當重要的面向，第一個面向是組織內部對課責環境的反應是積極的、亦或是消極的；第二個面向是組織為了因應外部的策略環境，所產生的隱含的或明確的績效標準，所謂明確的課責標準是指已經規定在法律、管制、或契約的義務中；隱含的績效標準則是指存在於社會價值、信念、或者假定中，以上兩個面向構成了四個矩陣，說明不同課責的概念，並且提供組織策略管理的架構（見表二中所示），茲將其意義說明如下：

表二 課責的管理架構

		委任的外部控制	
		隱涵的 (Implicit)	明確的 (Explicit)
內部的反應系統	被動(戰術的)Tactical	談判式的課責	順服式的課責
	主動(戰略的)Strategic	專業或裁量的課責	參與式的課責

資料來源：Kevin Kearns, *Managing Accountability*, (1996: 45)

### 一、順服式的課責

在這個模式中課責內涵是屬於最狹義的，順服被認為人是具有被動的天性，其責任的課負在於遵從明確的法規、或契約義務。

### 二、談判式的課責

在此模式中，組織仍是被動的因應外部環境的變化，其導因於社會價值的演變或政治風氣的改變，也由於其課責的標準是不明確的，所以組織必須不斷的詮釋不同的課責標準。

### 三、專業的課責

在這個課責模式中，行政主體根據專業責任詮釋實務上可接受的標準，也就是說，行政主體同時從社會的期望及專業的規範、流程、或一般接受的專業標準來界定隱涵的課責標準，例如採行全面品質管理(TQM)的管理技術等。

### 四、參與式的課責

這個模式不同於第一種課責模式之處是行政主體扮演積極的角色來干預、涉入外部明確課責標準的設定，例如立法時的遊說等活動。

在Kearns的分類中，可讓我們很清楚明白不同的組織其所面臨的不同的課責環境與標準，另外，課責的定義也不能只侷限在內部主體對內外部規範的回應，而是必須根源於民眾的期待及信任。

總而言之，筆者認為課責的精義是行政主體為維持公眾的信任，用以獎優汰劣的一

套系統，讓行政人員對民眾能夠確實地負起責任。這個定義不僅能包涵 Kearns 對於課責規範面的基本論述、並且亦能涵括了管理的課責體系，在規範層面上，係指課責必須以維持民眾的信任為基本假定，亦即是必須課以政治上的責任做為目標；另一方面，在管理的課責體系上，對於績效要有一套獎優汰劣的標準，而這個標準必須視不同的組織或行政行為而定(上述 Kearns 的四個課責模式)。值此之故，以下本文將從幾方面來加以探討課責在實際運作上所遭遇的問題，其中一個面向為政治性的課責；第二個面向是官僚性的課責，另外，再輔以當前公共管理的管理課責模式來探討其可行性，並以策略的角度對公部門在充滿責任賦予的環境中，如何能以積極主動的態度來因應課責的要求，對組織成員課予責任，並且建立課責體系，以提高公眾對於公部門的信賴。

## 五、管理主義是否與政治課責系統相容的問題？

當前民主國家的課責體系，是以政治課責、官僚課責及管理課責三個體系所構成(Hughes, 1998: 320)，然而，目前以績效做為管理課責的體系是主要的行政革新路線，為何課責體系會從傳統的政治和官僚課責逐漸走向管理課責呢？管理課責體系是否與傳統的政治課責體系相容呢？這是我們所感到興趣的問題。

在傳統政治與行政二分下的體制之下，係利用政治課責以合法的基礎來完成課責的目的，因此可以充份顯示出誰是最後的負責人，然而就在其責任賦予的直線因果關係

下，官僚課責只是被視為附著於政治課責體系下的分支。所以在此種假定政府為必要之惡為前題的課責體系下，避免施政上的錯誤便成為課責體系的主要目標，這也導致政府不能適時地回應當前民眾的需求，所以管理課責的模式代之而起，主要是為了因應政府與人民之間關係的改變，人民的角色不再是被動的接受政府的服務，而是必須透過賦予活力的過程參與政府，來尋求自己所欲的結果（Osborne and Gaebler, 1992），因此這一道重新被建起的橋樑，是建立人民對官僚直接課責的模式，而非僅止於透過政治人物來達成。

然而，在管理主義強調引進市場機制，並以績效做為改革的標準之時，其中最受人所質疑的是如何課責的問題，究竟誰必須對民眾負責呢？政治人物的立場該如何的轉變？這是一個至今不易解決的難題。在傳統的官僚課責模式中，強調以明確的法律規範做為課予官僚責任的唯一標準，並且透過層級節制的體系來確保官僚在民選政治首長的控制之下，然而此種官僚課責模式在實務的運作上卻屢遭到官樣文章、目標錯置等弊病的反噬，也導致種種行政革新的措施，莫不把官僚體系視為行政之瘤，除之而後快。不過，傳統課責模式對於政治責任的明確性，卻因管理主義典範的興起，而逐漸模糊，代之而起的是以顧客為導向，強調對於結果的重視及民營化的種種措施，行政績效成為課責體系建立的主要問題，亦即是引進所謂的企業型政府之後，又該如何建構合理、合法的課責機制，並且讓民眾得以信服的標準呢？政治人物是否該負最後的責任，其權限何在？在傳統民主理論中，人民能定期的透

過選票將不適任的民選官員撤換，做為預防民選首長濫權的安全瓣，然而當前管理主義的課責體系中該如何面對政治課責逐漸消弱的問題呢？人民如何能夠確信公經理人不會棄他們於不顧呢？

公共管理強調引進私部門的管理機制來解決傳統課責體系所產生的弊病，然而，私部門的課責體系是否可以在公部門運用的很好，甚至其本身運用的情況都是我們必須仔細審思的問題。首先，我們必須瞭解私部門的課責體系是如何的建立：

私部門的課責的體系，可以利用當事人與代理人（principle-agent）的模式來加以分析，其理論主要是從信息分布、行為激勵和風險分配的角度對經濟社會中各種委託—代理的現象進行分析，並以代理人能忠實的達成當事人所欲的情況為前題，亦即是透過經理人向董事會負責，董事會向股東負責的直線課責體系來完成課責的目標，其間透過利潤共享、股票市場等機制，來確保課責體系的運作，其有幾項特徵（Hughes, 1998: 227）：

1. 股東可以運用共享的利潤來衡量經理人的管理。
2. 企業所面臨的是競爭激烈的商業環境。
3. 企業會面臨破產的可能性。
4. 顧客有選擇產品或服務的自由。

這些誘因或課責體系的機制是確保代理人能和當事人的利益一致，並且能夠共同追求績效的提昇，然而，從代理人的利己性及委託人與代理人之間信息不對稱同時存在的情況來看，兩者之間亦會產生不協調及無效率的情況發生，也就是道德障礙和逆選擇的出現。道德障礙主要是因為代理人利用自己

信息的優勢來追求自利的現象，逆選擇則是指劣幣驅逐良幣現象的產生（翟林瑜，1995），這兩種現象的產生造成代理人無法遵照委託人的意識來執行。在私部門也無法確保代理人的關係，而且面臨的是無法達到充份競爭，且必須確保公益的環境時，公部門是否可施行相同的課責體系是值得懷疑地；另外，國內企業跳票頻傳，公部門與私部門之間形成的議題網絡，促使政府成爲無臉的政府（faceless government）（吳定等，1995：387），更是不易確定違法失職的負責機關和人員。總之，私部門課責體系是否真的能確保當事人與代理人之間的一致性，便是個大問號了，更遑論應用在公部門中了。另外，公私部門彼此之間的差異性也是造成兩者不能相容的原因，根據 Anthony and Herzlinger 的主張（蔡志恒，1998），公私部門的主要差異在於下列幾點：

1. 公部門比較不易衡量行動所得的利潤。
2. 公部門具有服務性的傾向。
3. 公部門在可發展的目標和策略方面受限較多。
4. 在預算來源方面，公部門較依賴社會大眾。
5. 公部門的優勢來自於專業人員。
6. 公部門的責任和私部門組織不同。
7. 公部門的高層管理，不像私部門具有相當的責任及高度的報償。
8. 公部門組織必須對民選官員和政治過程負責。
9. 公部門缺乏管控的傳統。

上述公私部門差異的面向中，我們可以瞭解公私部門的差異點除了利潤的衡量之外，最大的差異點是在責任課責的不同。因此：在私部門的課責體系不能夠確保公部門

的責任之下，如果公部門的管理主義忽略了政治課責的必要性，將會重蹈科學管理，將政治與行政作二分之弊。因此，有些學者認爲行政人員對於效率的追求必須在政治系統中來管理公共事務，所以，該如何建立政治課責的體系，並且消弭其與管理課責之間的衝突性，便是管理主義在發展其典範時，不可小覷的課題。

## 管理課責體系

管理課責體系該如何讓官僚能對人民負責呢？其課責的體系爲何？管理主義強調透過資訊公開化、以及行政程序透明化來減少官僚體系中的不當及腐敗的行爲，並且強調以客觀的績效標準做爲衡量的標準（Hughes，1998：234）。從這個角度來思考管理主義對課責問題的解決方案，係在於能夠重建民眾對於政府的信任，並且建立讓民選的政治人物及企業性官僚皆能滿意的績效標準。在管理課責體系中，績效的評定是爲了要健全課責體系，以回應顧客的要求，並且對於行政主體能加以評定以做爲獎優汰劣的標準，其具有下列幾點功能（Ammons，1996）：

1. 課責：透過績效的衡量，政府可以瞭解如何完成其任務，並且得以比較彼此之間不同的優劣所在，且以此做爲顧客滿意的標準。
2. 有效的資源分配：績效測量能清楚地臚列方案的效能與每單位的成本，能在政策制訂的時候，做爲分配資源的重要參考。
3. 領導政府運作與外包契約的監測：讓領導者能夠瞭解政策運作上的優勢及缺點，並



提供反饋給執行的人員做為運作上的參考。另外，對於外包契約的追蹤，績效測量能提供政府在對於民營化之後，對服務品質的確保。

4. 計畫和預算：績效測量的系統能夠提供政策的優先性參考，並且將其服務的成本整合在預算計畫中。
5. 運作性的改善：讓政府能在事先偵測出執行政策上的不當之處，績效測量的記錄，也能形成標竿學習的作用。
6. 方案的評估、目標管理(MBO)及績效評估的標準：績效測量能提供有價值的資訊給予政府各單位實施MBO時的參考，對於人員的評估及方案的測量能提供有效的資訊。

簡而言之，績效測量確能提供政府確保他們政策運作上的水準(keep score)。而且此項水準也是確保政府目前在面臨民眾意識至上的社會中，能保持高度顧客滿意度的工具，通常其運作的方式可包括下列幾種方法：(1)工作量；(2)效能；(3)效率；(4)生產力，以進行對工作績效的測量，同時也是透過這種標準取代了傳統以法規和層級的課責標準。然而，讓我們所疑問的是績效指標是否能夠確保課責的存在，因此，何謂有效的績效指標？如何認定有效的標準呢？此對於建立完善的課責體系而言，是相當重要的一部份，管理主義認為必須具有下列幾點特徵，才可稱做有效的績效指標，也就才能達成上述的幾點功能(Ammons, 1996)：

1. 有效的(vaild)：績效測量能夠測量出所欲測量的事物。
2. 可靠的(reliable)：績效測量能夠運用在不同的時間及人物。

3. 能理解的：所有人都能夠相當清楚地每一種測量指標。
4. 全面的：所有重要的績效面向皆能被包含在測量之中。
5. 即時性(timely)：能給予管理人員或決策者有價值的資訊。
6. 著重在績效面向：良好的測量機制必須強調產出，並且能夠在控制政策誘因及管理行為上提供良好的控制指標。
7. 精簡的(nonredundant)：測量指標必須能掌握大原則，不應重覆測量。
8. 合理的成本：測量的成本不能超出其要測量的價值。
9. 抗拒組織反常的行為：測量必須對於組織中因為績效測量所產生的反功能，能有適當的因應之道。

然而，上述有效指標的評量標準，能真正地確保公經理人的課責嗎？筆者認為尚有待實務上的驗證。不過，理論上若以績效的評定及對成果產出結果的衡量做為課責的標準時，仍有幾項難題尚未解開，試舉其繁縟大者：其一、就衡量標準的建立而言，公部門的產出大多無法利用利益分析此項技術，就以顧客的滿意度來說，便難以界定何謂顧客的選擇，此為測量的問題，並且易導致是否符合社會正義的疑慮，誠如Mckeult所言(Hughes, 1998)：

『尋求一個彈性適用，並且以顧客為導向的績效管理並不容易，在特定的個案中，這些績效的標準會被認為是被具有優勢的利害關係人所獨佔』。

其次，政治人物的角色及其定位問題：以民營化的改革措施為例，政務首長是否仍該對其政策失敗負責呢？如果要求政務首長

必須負責，卻又不給予相當的權力來掌控其對選民承諾的藍圖，如此一來政治人物又該如何定位其角色呢？

總而言之，管理課責係以明確的績效標準做為課責的標準，在某種程度上是必須忽略政治課責的必要性，其課責機制著重在重建官僚與民眾之間的聯結，而非加強對民選首長的責任課賦，其運用績效管理的方法來建立與民眾之間課責的機制，亦是加強行政主體必須以參與式的課責和專業式的課責模式積極回應課責的環境，才是其對於當前行政問題的最佳解決方案。

## 伍、結語

管理主義在政治課責問題上的忽略雖遭致許多批評，但其是否真的無一處可取，筆者並不這麼認為，因為管理主義強調的績效、高標準的服務品質正是傳統官僚所欠缺的，而且運用績效管理做為確保課責的方法，雖然績效衡量標準的設定必然有高度的爭議性（Halachmi & Bouckaert, 1996），但是藉由績效管理的運作不但能持續的改變官僚課責的僵化，並且能深化公務人員以更為正面積極的心態體認績效管理的實益性，但不會因而怠於試誤與變革，由此才能更負責任地運用納稅者所提供的公共資源（施能傑，1998）。然而這項變革仍必須以民眾加強對於政治課責的要求，讓民選的首長持續扮演推動績效文化變革的推手，方能達到所欲的願景。因此，我們不該完全不考慮管理主義所揭示的管理方法，而是必須在政治系統中定義責任的課賦，若完全以管理主義技術層面的改革，反而是飲鳩止渴罷了。

然而，就另一方面而言，不同的組織在面臨不同的課責環境時，更要有不同的課責體系才能確保課責的要求，如同在政府研考部門中，就必須運用專業的課責體系，讓其能發揮創新的功能；再如在公共政策不同的形成階段中，要有不同的課責系統來確保其能確實的執行，例如管理的課責體系運用在政策執行階段時，若能巧妙地運用參與、談判等課責模式，方能確保行政機關能有效地執行政策。總而言之，在此種層面的行政改革中，必須更加重政治課責的重要性，並且更加強調績效的提昇，而非消極的避免錯誤，也就是說管理課責係在於讓政府能夠達到管理的目標，能有效地管理公共資源。另一方面，政治課責仍扮演著非常重要的角色，政治領導人必須要能決定大政方針，並充份授能給公經理人，在公共議題複雜的網絡中，持續扮演著關鍵性的角色來推動公共議題。因此，管理課責與政治課責之間是可以共容的，兩者之間不同於傳統的直線課責機制，而是以動態的關係存在，最重要的是找到兩者之間的均衡點，維持公民對政府的信賴。最後以學者 DeLeon (1998) 所言做為本篇文章的結尾：

『課責體系也許和當前的行政改革是不一致的，企業型官僚或對於專業管理裁量權的增加不可避免的都會造成課責的減少，現急切需要的是非官僚型式的課責模式（non-bureaucratic）能夠存在……，並且在承認政府的任務是在特殊的空間前題之下，對於任何具有複雜性和回應性的選擇都必須要能夠確保課責的存在。』  
（作者係政治大學公共學系教授）

參考文獻

1. 林鍾沂、許立一  
民 87 我國推動政府再造計畫的政策弔詭：SWOT 的分析架構  
台大法學院國際會議廳：行政現代化兩岸學術研討會。
2. 吳定等編著  
民 85 行政學(一)(二) 台北：國立空中大學
3. 孫本初 公共管理，三版  
民 90 台北：智勝出版社。
4. 楊國樞等人  
民 82 社會及行為科學研究，台北：東華書局。
5. 施能傑  
民 87 策略管理與美國聯邦政府的改革，人事月刊，第 26 卷，第四期。
6. 翟林瑜  
1995 從代理理論看國有企業改革的方向，中國社會科學季刊，第 10 期。
7. 蕭武桐  
民 85 行政組織的倫理決策之研究—台北市政府之公務人員倫理決策之實證分析，國立政治大學公共行政研究所博士論文。
8. Ammons, N.  
1995 Accountability for Performance: Measurement and Monitoring in Local Government (ed). Washington, D.C. ICMA.
9. Bellone C. and G. Goerl  
1992 "Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy. Public Administration Review Vol. 52, 2, 130-134 .
10. Bovens M.  
1998 The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations. Cambridge University.
11. Buchholz R.A  
1992 Business Environment and Public Policy (4th.ed). New York: The Free Press.
12. Cooper T.L  
1993 Handbook of Administrative Ethics. Los Angerles, California, University of Southern California.
13. Cooper T.L  
1987 Hierarchy, Virtue, and the Practice of Public Administration: A Perspective for Normative Ethics. Public Administration Review, 47: 300-328.
14. Cummings L. L & Anton C.  
1990 The Logical and Appreciative Dimensions of Accountability: Appreciative Management and Leadership, San Francisco: Jossey-Bass.
15. Dauphinais, B & Pederson, P.  
1995 Better Change: Best Practice For Transforming Your Organization. New York: Irwin.
16. DeLeon Linda  
1995 Accountability in a "Reinvented" Government. Public Administration Quarterly, Vol. 76, 539-58.
17. Dwhight D. Frink and Richard J. Klimoski  
1998 Research in Personnel and Human Resources Management, Volume 16 Stamford, Connecticut: JAI press.
18. Ferris, G.R; Mitchell, T.R; Canavan, P. J; Frick, D.D & Hopper, H  
1995 Accountability in Human Resources Systems, in G. R. Ferris et al., Handbook of Human Resource Management. Oxford: Blackwell Publisher.
19. Fesler W. & Donald F. Kettl  
1991 The Politics of the Administrative Process, Chatham, New Jersey: Chatham.
20. Gortner, H.F.

- 1991 Ethics for Public Managers. New York : Greenwood Press.
21. Gortner, H.F., Mahler, J., and Nicholson, J.B.  
1987 Organization Theory : A Public Perspective. Chicago : Dorsey Press.
22. Gist, J.R.  
1989 Decision Making in Public Administration." in J. Rabin, et al. (eds) Handbook of Public Administration. New York : Marcel Dekker, ins.
23. Halachmi A. & Bouckaert G.  
1996 Organizational Performance and Measurement in the Public Sector. Westport Conn : Quorum.
24. Hughes, O.  
1994 Public Management and Administration : An Introduction. New York : St. Martin's Press.
25. Jones, T.M.  
1992 Ethical Decision Making by Individual in Organization : An Contingent Model. Academy of Management Review. 16 : 366-395.
26. Kearns K. P.  
1996 Managing Accountability. San Francisco : Jossey-Bass publishers.  
1996 A Strategic Management of Accountability in Nonprofit Organizations : An Analytical Framework . Public Administration Review . Vol 54, no. 2.
27. Lynn, L.  
1992 Management without Managers : the False Promise of Administrative Reform. Paper presented at the Colloque. Paris.
28. March J. G. and Olsen J. P.  
1994 Democratic Governance. New York : The Free Press.
29. Moe, R.  
1994 The Reinventing Government Exercise : Misinterpreting the Problem. Misjudging the Consequence . Public Administration Review. Vol 54, 2, 111-22.
30. Osborne, D and Gaebler, T.  
1992 Reinventing Government. Readings. MA : Addison-Wesley Longman.
31. Phillips J. J.  
1993 Accountability in Human Resource Management. Houston : Gulf Publishing.
32. Rest, J.R.  
1986 Morality, Moral Behavior, and Moral Development. New York : Wiley.
33. Rhode R.A.M.  
1997 Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham : Open University press.
34. Shaffir, W.B and Lobe, T.J.  
1992 The Harpercollins Dictionary of American Government and Politics. New York : Harpercollins.
35. Telock, P.E.  
1985 Accountability : The Neglected Social Context of Judgment and Choice : Toward a Social Contingency Model . In M.P. Zanna (E.d), Advances in Experimental Social Psychology, vol 7, pp. 331-337. New York : Academic Press.
36. Terry L. D.  
1998 Administrative Leadership Now-Managerialism, and the Public Management Movement. Public Administration Review . Vol 58, No. 3.