

政府的價格——在無止境財務危機的 時代如何達成我們所希望的結果

張育哲*

書名：The Price of Government – Getting the Results We Need in an Age of
Permanent Fiscal Crisis

作者：David Osborne and Peter Hutchinson

出版年：2004

出版社：Basic Books (New York)

頁數：384 頁

乍見本書書名聳動的副標「無止境財務危機的時代」(An Age of Permanent Fiscal Crisis)，可能會讓讀者一時之間認為本書的焦點是在二〇〇二年之後又開始再度惡化的美國財政，及其赤字問題的解決之道。但綜觀全書，財政困境的現況與成因只是作為一個引言，一個吸引眾人目光的聚焦工具。作者真正想提供的是一個清楚的，預算程序相關的政府運作模式。希望在顧客（公民）能接受的價格之下（The Price of Government），極大化公部門運作的效率與效能。亦即，既使在財務困窘的壓力之下，依舊能夠達到一般民眾所希望的結果（Getting the Results We Need）。

David Osborne 與 Peter Hutchinson 目前都是政府管理顧問公司——公共策略集團

特約論文。

* 台北大學公共行政暨政策學系助理教授，E-mail: yuchang@mail.ntpu.edu.tw。

(Public Strategies Group) 的重要成員。¹ Osborne 曾經在美國前副總統高爾 (Al Gore) 所主導的政府再造運動中擔任要角，也是許多各級政府的管理策略顧問。Hutchinson 則是公共策略集團的創始人，也曾於私人公司以及明尼蘇達州 (Minnesota) 的教育與財政部門位居要職。由於二者皆有豐富的政府改造經驗，也曾經擔任過許多政府管理的諮詢顧問，本書的內容穿插了許多豐富的個案，並透過個案的鋪陳導引出作者所認為的重要結論。

作為九〇年代政府再造運動發起的重要人物，Osborne 此次與 Hutchinson 合著的「政府的價格」依然受到相當的重視。在時機上，本書出版的二〇〇四年正逢美國政府的財政赤字再創高峰。由於適逢網路泡沫破裂經濟循環落入低點，政府減稅加上民眾強力反對增稅，伊拉克戰爭與反恐，以及醫療保險老人年金等公共支出的不斷增加，聯邦、州、以及郡、市、鎮、學區與特區等地方政府都因為財政問題面臨莫大壓力。特別是地方政府，除了與上級政府同樣因為減稅、支出增加與經濟問題導致財政困窘，更須要面對聯邦與州政府採行的「中央請客，地方買單」諸多立法與政策轉嫁而來的財政壓力。

在本書中，作者延續「政府改造」一書 (Osborne and Gaebler, 1992) 的基本理念，強調長期以來政府體系運作的模式需要進行根本的變革。特別是在預算程序方面，行政機關以去年計畫與預算規模為基礎，進行小幅度增減的預算編列方式，以及過份偏重投入面的作法必須加以改革。至於民主共和兩黨，或是左派右派人士之間長期以來關於政府角色所進行的抽象意識型態爭論一如大政府與小政府孰優孰劣一則是被作者批評為缺乏建設性的無謂爭辯。

以結果為導向的預算制度 (Budgeting for Outcomes)，提升每一塊錢預算為人民所創造的價值，是作者以為公部門最重要的目標。當面臨財政的壓力時，作者反對針對所有政府計畫的齊頭式預算刪減。反之，本書提出透過高度的民眾參與，預算程序應該始於重新界定哪些公共服務是民眾所希望獲得的。當政府支出因為財政問題而減少時，所剩餘的無論是原來規模的百分之八十五或是百分之九十的經費應該投入民眾最重視的政策領域，如何能極大化民眾的福祉才是真正的目標。

關於如何達成此一目標的具體建議方面，作者仍然強調引進企業管理的各項作法，包括顧客導向、計畫合併、增加競爭、全面品質管理 (Total Quality Management) ……等。本書的第一章導論部分以華盛頓州的預算改革為例，導引

¹ 關於 Public Strategies Group，請參見<http://www.psg.us>。

出具有智慧的政府（*smarter government*）必須審視的五個重要問題，以及十個可以採行的方法。第二章之後的篇幅絕大部分便是由此五個問題，十個方法的詳細闡述所構成。全書的最後則是以改革所需要的領導能力，以及可能面對的政治問題作為結尾。書中所提的五個問題為（*Osborne and Hutchinson, 2004: 13*）：

1. 掌握所面對的問題：長期或短期的問題？是因收入面或支出面，或二者兼有而導致？
2. 設定政府的價格：決定公民願意付出多少。
3. 設定政府的優先順序：決定公民會給予哪些結果最高的價值。
4. 設定每一個優先選項的價格：決定為達到每一個結果必須付出多少代價。
5. 購買這些優先選項：決定如何能在民眾的願付價格之下，最適宜地生產這些希望達成的結果。

至於十項作者建議的方法包括：策略性的審議、合併、正確的規模（*rightsizing*）、增加採購的競爭程度、針對績效進行獎勵、由消費者主導、終結不信任、增加彈性、增加聯盟降低敵意、以及採行更聰明的工作程序等。

本書對於政府官員對其個人角色的認知，以及行政部門應該如何運作的觀念應該會有相當的啟發作用。特別是其中所引述個案的許多非傳統運作的模式，存在許多值得政府經理人參考的地方，或許可以引發其創新的想法與作為。不過，兩位作者政府管理諮詢顧問的角色雖然豐富了他們的視野與本書的內容，卻也同時因此招致一些質疑，並因而存在一些讀者在閱讀本書時值得注意的地方。

首先，本書以及作者其他著作中許多觀念的原創性可能值得商榷。熟悉公共行政與預算制度的讀者應該同意，本書中絕大多數的觀念與工具其實是早就存在於文獻中了。舉例而言，在評論 *Osborne* 早期關於「政府改造」的著作時，*Williams*（2000: 526-527）指出 *Osborne* 著作的主旨—「政府必須向私部門學習如何提高其工作的效率與效能，如何運作的更好」—並非原創的想法，且早已存在公共行政的領域中。此外，在其所提供的細部建議方面，「績效衡量」的觀念早在一九一〇年就已出現；而所謂「結果導向的預算」無非就是胡佛委員會（*Hoover Commission*）在一九五〇年代所提出的績效預算的翻版；至於私有化、第三部門、目標管理……等觀念，沒有一項是新的。*Williams* 所提出的問題在本書中依舊存在。換言之，從學術的觀點，本書並非原創的、具有突破性的著作，而是作者基於其長期以來政府改革實務的經驗，所歸納出可以供實務界參考的一些觀念與方法。

其次，在閱讀本書中許多成功個案的經驗時，讀者必須瞭解作者其實很可能對

於其所提供的改革策略的效果與成功率，做了某種程度的刻意或是無意的放大。長期以來，公共行政學界以及政府部門本身都瞭解，公部門的變革是極為困難的一件事情。例如，政府績效的指標難尋，績效的結果可能造假，官僚行為模式根深蒂固等，許許多多的不利因素考驗著政府改革者的智慧與執行力。如同作者本身所一再強調的，「誘因」是導引行政人員行為的重要因素。作為公共策略集團——一個對於政府管理提供諮詢服務並收取費用的私人公司——的領導人，Osborne 與 Hutchinson 具有高度的誘因運用本書來推展其公司的業務。亦即，讀者在閱讀本書的同時，必須注意除了書中所提及的成功案例之外，作者可能將其他失敗的個案略而不談。

第三，本書若是能成功地如作者所言「提供一個清楚的、一步一步邁向改變的地圖」，其針對個案的描述可能必須更加詳細，並提供更為充分的證明。從政策執行的角度而言，作者在本書中所提供的各種方法在實際運作時，恐怕都將面臨嚴酷的挑戰，而未必能如作者所預期的順利。再從預算政治的角度觀之，書中的個案對於參與預算程序的利害關係人之間成功運作互動的描述，恐怕在現實上是過於樂觀的期待。就以設定政府的價格以及設定政府的優先順序為例，華盛頓州的成功經驗是否可以複製到其他地方政府是令人高度懷疑的。

整體而言，本書提供了相當多能刺激政府經理人創意的想法與觀念。豐富的個案描述也能提供讀者許多思考的空間。但是，是否真如作者所期待的其中具有很清楚的，可以達成的，一步一步的程序供讀者直接跟隨，則是令人存疑的。事實上，由於每個政府與預算程序改革個案之間的差異甚大，這種連細節都要能一體適用的想法恐怕是不切實際的。政府再造目前走到了哪裡？其距離成功其實還有相當的距離。本書最大的問題不在其內容，而在於為其所忽略的內容。

參考文獻

- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin Books.
- Osborne, D., & Hutchinson, P. (2004). *The price of government – getting the results we need in an age of permanent fiscal crisis*. Basic Books: New York.
- Williams, D. W. (2000). Reinventing the Proverbs of Government. *Public Administrative Review*, 60(6): 522-534.