

政府再造的問題與對策

謝登旺

摘要

政府公共組織由於受到環境遽烈變遷，復以人民期望日益上升的影響，傳統的官僚體系已出現窘境或病態，再無法回應人民的需求，各國政府遂構思開展「再造運動」(reinventing government)，引進新典範、新機制，採行新措施、新策略，以提升政府的效能及治理能力。我國自蕭萬長院長主閣後即積極推動「政府再造」，其中不乏可借諸他國經驗，以為參考啓發，本文擬觀照政府的問題所在並再由他山之石，汲取相關經驗措施俾與我國政府再造產生輝映之效。

關鍵詞：政府再造、官僚體系、民營化、公民憲章、再造策略

壹、前言

行政院長蕭萬長，於去年（民八六）九月一日組閣後，即提出「政府再造」的施政承諾，並於八十七年元月二日，行政院第二五六〇次院會通過〈政府再造綱領〉，國人期許蕭內閣將成真正「行動內閣」、「責任內閣」、「競爭力內閣」……。而不巧者，蕭內閣執政以來，正遭受空前的考驗，「治安」、「飛安」、「工安」（三安）頻傳事故，閣員更替或求去，弊案高潮迭起……，使蕭內閣不得不真正「行動」。

此際，更足印證推動「再造工程」的迫切性。再者，環顧世界各國也多有再造經驗，如何加以借鏡並針對我國實際情勢，以新思維、新作法來推動改造，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提高國家競爭力，實乃國人希望所繫。

長期以來，人民對政府有不同的觀照或期待，威權時期，政府可以「大而無當」，人民也習慣於「萬能政府」的概念，現在變遷發展的過程中，「萬能」的觀念被取代了，正如李登輝總統也以「效能取向廉潔政府」（廉能政府）示勉，因之，隨著潮流的改變，政府應放棄保守的文化，以更新的觀念、態度、組織、制度……迎合民衆的嶄新需求，所以對「政府」重新界定與認識，已是刻不容緩。

本文擬由政府組織面對的的病癥及問題進行分析，從中再汲取當前部分國家從事「再造」運動的經驗，稍加介紹，冀盼獲得啓發，至當前推動再造工程應有何種策略作為，亦一併揭示探討。

貳、政府組織的問題與病癥

隨著社會的發展，各種組織紛紛興起，尤其引人注意的是像政府這樣的一個大規模組織，它的產生及存在確是人類的依賴所在。從性質來看，我們稱政府的組織為公共組織，若再從其範圍及內涵而言，可分廣義及狹義，廣義者，凡不以營利為目的，而是以服務社會大眾、提倡公共利益為宗旨，不限於政府部門亦是。狹義的公共組織，指的是政府的行政部門。（江岷欽等，民84：10）但一般人對政府的行政部門，都會以「官僚體系」（bureaucracy）或「科層體制」稱之。

由於現代國家，都走上科層體制的形成，而此一體制在現代資本主義生產方式及管理上，確有其貢獻。官僚組織一旦建立便極難摧毀，因為它以理性的方式在運行。這種組織具有精確、迅速、明確、週延、持續、謹慎、一致、嚴格的權威歸屬，可以減少磨擦、節省人力、物力浪費，因而能獲得高度的效率。（江岷欽等，民84：57）。社會學大師韋伯 Weber 認為官僚組織的特徵，為分工、無人情的取

表一：對官僚組織生活的誤解與理解

	誤解	理解
社會地	官僚處理人的問題。	官僚處理個案問題。
文化地	官僚關心我們所做的相同的事情：公道、自由、暴力、壓制、疾病、死亡、勝利、失敗、愛、恨、解救、毀壞。	官僚的目的在控制與效率。
心理地	官僚與我們同樣是人。	官僚是無頭腦無靈魂一種新的人格型態。
語言地	與官僚溝通是可能的：我們都說同樣的語言，並以同樣的方法思考。	官僚並非與我們溝通，而是在影響與指引我們。
認知地	官僚邏輯地與明智地思考，有如我們所作的那樣。	官僚只用邏輯思考：他們被訓練成像電腦那樣的思考。
政治地	官僚組織是服務性的機構，為社會負責並受政治與政府的統治。	官僚組織是控制性的機構，逐漸地統治社會、政治與政府。

資料來源：（轉引：吳瓊恩，民85：240；史美強譯，民86：8）

向、權威層級、法規的建立、終身服務等項。（吳瓊恩，民85：237），顯然是偏重它的正面價值功能。但由於官僚體系是一個奇怪的新世界，它和社會是不同的二個世界，我們要去學習它新的行為方式、新的生活模式。（史美強譯，民86：9）事實上官僚的生活與社會生活不逕相同，因而有所誤解與理解，茲列如下表（表一）。

基於理解與誤解，吾人勢須再對官僚體系的意義作一全盤觀照，朱愛群將它歸納出幾個大方向，如下：（朱愛群，民82：20—24）

(一) 機制的觀點，它是公文處理系統、統治支配體系，是官員集團、行政體系。

(二) 工具性的觀點，它是一種統治與支配的工具，是可作為一種特殊的工具，用以統治的國家機器。

(三) 功能的觀點，它是合法統治的工具。

(四) 批判的觀點，它代表績效與能力，也可能是無能，它本身亦逐漸私有化；不讓外來勢力分享其利。

它為結構不圓滿、功能有瑕疵的巨大組織，它是一種從來不知諂諛善道的組織。

(五) 制度的觀點，它是法人團體與機體。

(六) 制度的與功能的觀點，它可以導致日益僵化及非人稱化。

(七) 制度的與批判的觀點，它是形式主義之流弊最大者。

(八) 工具性的與功能的觀點，它是一種工具，但也自為標的、自成主體。

(九) 工具性的與批判的觀點，它是一種不期而至且引人憎嫌的現象。

(十) 功能的與工具的观点，它代表一種支配（或統治）或是一種工具。

(十一) 功能的與批判的觀點，它是死的機械組織。

儘管如此，韋伯還是提出了「理想型科層組織」，它具備了以下的特徵：

（張潤書，民82：60—62）...

(一) 組織中的人員有固定和正式的職掌，並依法行使職權。

(二) 組織形態，係一層級節制的組織體系（hierarchy）。

(三) 人員的工作行為和人員之間的工作關係，須遵循法規的規定，不得參與個人喜憎、愛惡的情感。係

一「對事不對人的關係」（Impersonal relationship）。

(四)專業分工和技術訓練。

(五)永業化的傾向。

(六)薪資的給付，依人員的地位和年資。

要之，官僚體系在結構意義上不外乎：集權與階層化、法治、標準化與非人性化、行政程序、考試取人等觀念同其義。（Osborne & Plastrik, 1997: 16）。官僚組織的這些特性，在韋伯看來，它是一種理想的型態，其持理由如下：(一)可達「指揮運如」、「命令貫徹」；(二)權責明確；(三)對事不對人；(四)依專長、能力選人，使效率提高；(五)待遇及工作保障使工作績效提高。（張潤書，民82: 62）

不過如此界定恐將使科層體制過於理想化。因此墨頓（Robert K. Merton）從負功能角度來探討，發現科層制，由於嚴密的法規，反而產生許多「非預期的功能」，包括高度的順從、行為的僵化，過份的拘泥條文，固守官樣文章（red tape），形成機械主義現象（phenomenon of technicism）和「官僚化的老古板」（bureaucratic virtuoso），倚賴年資卻忽略上司及服務對象（clients）等「目標移植」現象。（轉引自江岷欽，民84：57—58）

事實上，隨著官僚組織的發展，官僚體制本身出現了諸多病症，正所謂的蹣跚的官僚機構（stoid bureaucracies），如從組織診斷學（organizational diagnosis）而言，適可對組織的病狀、故障或一些特殊現象及附帶引起的一些副作用，作一觀察，張潤書（民82：332—336）綜合提出以下幾點：

(一)因規模龐大，造成溝通不易，首長控制幅度過大，首長獨裁，個人相對渺小及創造性、潛能不易發揮，機關成為無人情味的組織。

(二)由於法規森嚴；引起惡性循環，人員似機器、修法廢時、法規呆板僵硬、手續繁瑣形成「形式主義」，助長紅包政治等現象。

(三)由於權力集中；產生決定的偏頗不週詳，缺乏民主參與，人員消極，部屬自卑等病象。

(四) 白京生定律 (Parkinson's Law) 下的現象，如首長多喜增加用人，年代逾久職員素質逾低，首長喜用能力低者，會議無效能，委員會衆多，行政效率日低但機關建物卻日漸華麗，及報銷預算等現象。

(五) 寡頭制鐵律 (Iron Law of Oligarchy) 下的病象，易生下情不能上達，上令不能貫徹，少數人決定多數人的命運及爭權奪利、傾軋鬥爭等危機。朱愛群另對行政病癥之通象，提出「三P」現象除了上述的白京生定律外，尚有：「彼得原理」，指無力勝任工作、組織虛無膨脹、任意任用私人；「帕特法則」，其為職權、能力倒置，外行領導內行、劣幣驅逐良幣等。(朱愛群，民82：145—147)。氏更進一步歸納一般病態現象，包括：

高階勤苦遲鈍、中階勾心鬥角、低階不務正事；沒有分層負責；官樣文章、晚娘臉孔、上級推事下級受冤；曲解資訊蒙混欺騙，破壞團隊，隱藏「人事」經費，浮報濫用挪作私用；考績輪替，刁難民衆；收受賄賂，利益輸送圖利他人；黑箱作業、官官相護、利益掛鉤、議員杯葛、關說施壓、巴結奉承、宗派主義、鄉愿作風、因循苟且、形式主義、打擊異己、百般刁難等。

江明修(民八十三)在觀察當前的行政問題與動象時，提出應結合政治、經濟、社會、法律和文化等角度共同診斷。簡言之，政治面向而言，行政問題就需政治革新，例如金權政治、官商勾結，難分是政治或行政問題，故應同時進行。社會層面，公民意識未生根，民衆較自私；法律層面，打蒼蠅不敢動老虎(特權)；政策層面，執行時有選擇性執法情形，造成社會衝突，因之所歸納之現象，包括政治化、金權化、人治化及差別化，可謂分析入裡。

根據我國行政院目前的再造方案，在推動時即須針對行政機關現存的一些怪現象加以檢討，此包括：(一)機關組織缺乏彈性，以致於無法因應社會環境的變遷；(二)機關層級過多，過久的公文流程，影響行政效率。(三)機關名稱為混亂，到處有院、處、局、高下難分，系統不明。(四)政府幕僚人員比率偏高，

包括秘書、主計、總務，其與業務人員比為四比六，顯偏高，另外正式職員與臨時人員為四比一都需修法。(五)機關規模缺乏標準，從四、五十人到六百、七百到一千二百人都有。(孫本初，民86：292—293)

再衡諸實際情形，恐更叫人怵目驚心，論者常詬病者：(一)民營化太慢；(二)赤字增加；(三)亞太營運安在？(四)捷運費貴；(五)黑道糾葛；(六)圍標工程。而易受批評現象有謂：

非法容易合法難；八仙過海各顯神通；

上有政策、下有對策；

計畫計畫、牆上掛掛；

口號宣傳、表報作業、形式主義；

有責無權、有權無責；

欺上瞞下、陽奉陰違；

說一套、做一套；

雷厲風行、三分鐘熱度；

說得多、做得少；

因循苟且、敷衍了事；

其癥結不外乎：(一)疊床架屋的行政體系；(二)相互掣肘的憲政體制；(三)僵化的法律規章；(四)不甚妥當的行政管制；(五)權責不分的文官體制。(引見行政院人事行政局，民86：168—169)

這些現象、病態正如此瑟姆在其《科層制》一書開宗名義即寫到：(鄭樂平譯，民81：1)

科層制是我們喜歡加以憎惡的東西。它同時表現出二種互相矛盾的形象，它既代表笨拙的無效率，又代表咄咄逼人的權力。一方面是無能、官樣文章和人浮於事(feather-bedding)；一方面是操縱、故

意拖延時日和拜占庭式的陰謀：在某種程度上，幾乎沒有一種邪惡與科層制無關。

由此可見官僚體制已到了非要變革不可的地步了。

參、政府再造經驗的他山之石：英美二國的啓示

政府再造運動乃是當前世界各國的發展趨勢，其因各國政府在職能不斷擴張，以及民衆參與日益增加、需求的範圍拓大，造成政府壓力無以倫比，因此各國皆致力於透過有效的管理技術或方法，以提昇效能或品質。我國在推動政府再造之際，實可先以「他山之石」作為參考架構。

由於政府革新或改革已為世界潮流所趨，近年在國內對各國的改革經驗，專家學者都嘗試引述、介紹，以喚起國人重視。包括新加坡的「智慧島計劃」，加拿大的「行政改革白皮書」，英國的「績階計畫」(The Next Steps)、公民憲章(Citizen Charter)、服務品質競賽(Service Quality Competition)、解除管制(Deregulation Initiation)、德國的「行政彈性工時」(Administration Flexible Time)、澳洲、紐西蘭的「行政文化重塑運動」，以及美國的「國家績效評估報告」(Report of National Performance Review, 簡稱NPR)。(轉引孫本初等，民86)本文為篇幅有限，謹以美國及英國二國為例，加以探討並資借鏡。

一、美國的經驗

在各國的改造經驗中，與吾國行動影響至深者，筆者認為應屬美國的「全國績效評估計畫」(National Performance Review, NPR)，在一九九三年三月三日柯林頓總統準備翻修政府的行政體系，指派高爾副總統主持成立「重建小組」(Reinvention Teams)，並成立「重建實驗室」(Reinvention Laboratories)，以六個月的時間進行工作。(孫本初、莫永榮，民86；鄭國泰，民八十六；

其後並有一九九五《顧客第一：一九九五年服務美國民衆的標準》；一九九六《政府再造的續階：均衡預算下的治理》；一九九六《政府的優勢秘密》；一九九六（一〇）《達成公共目標：以結果來管理政府，資源索引》；一九九七《服務全美人民：顧客導向型策略的最好實例》；一九九七《電子政府》。（引自：鄭國泰，民86：66）這些資料印證全國績效評鑑正如火如荼的開展下去。

至於國家績效評估方案下的政府應具備的特質為何？依NPR的報告，揭示四大方向：（鄭國泰，民86：64—65：李中興，民82：AL Gore, 1993）

1. 消除官樣文章（Cutting Red Tape）。
2. 顧客至上（Putting Customer First）。
3. 充分授能以追求實際成果（Empowering Employee To Get Results）。
4. 回歸基本目標——建立花費較少而運作更好的政府（Cutting Back To Basic: Producing Better Government for Less）。

國家績效評估NPR實施後對政府體系已然產生重大影響，包括：（AL Gore, 1995：189—213）

1. 產生品質領導與管理（Creating Quality Leadership and Management）。。
2. 管理控制合理化（Streamlining Management Control）。。
3. 轉變組織結構（Transforming Organization Structures）。。
4. 改善顧客服務（Improving Customer Service）。。
5. 任務趨使與結果導向預算，（Mission—Driven, Results—Oriented Budgeting）。。
6. 改善財務管理（Improving Financial Management）。。
7. 重建人力資源管理（Reinventing Human Resource Management）。。

8. 重建聯邦採購 (Reinventing Federal Procurement) ..
9. 重建支援服務 (Reinventing Support Services) ..
10. 藉資訊科技改造 (Reengineering Through Information Technology) ..
11. 再思方案設計 (Rethinking Program Design) ..
12. 州際政府間服務遞送加強合夥關係 (Strengthening the Partnership In Intergovernmental Service Delivery) ..
13. 重建環境管理 (Reinventing Environmental Management) ..
14. 改善規則體系 (Improving Regulatory Systems) ..

由上可見全美績效評鑑的實施已使美國政府的組織文化迅速改變，包括法規簡化、程序改進，採購的改善。改進管理活動或產生新職能等各方面，都已生一定程度的效用。

關於美國 NPR 的具體成就，誠如高爾副總統的歸結，自一九九三至一九九八年間，此在美國歷史上歷程最長的新政府改革努力，獲致成就如下： (AL Gore, 1998)

1. 節省總共一千三百七十億美元；
2. 聯邦政府超過五七〇個組織及計畫已出版逾四千個顧客服務標準；
3. 逾一六、〇〇〇頁的各機關規則已被刪除，柯林頓總統簽署以簡單文字書寫規則的行政命令。
4. 政府減少三五一、〇〇〇個職位，十三或十四個部轉型 (司法部門加強打擊犯罪) 。
5. 超過一、〇〇〇個鐵鎚獎 (Hammer Awards) 頒給聯邦工人團隊及其工業上的夥伴，以及使用「再造原則」俾運作更好、花費更少、關注結果導向的聯邦或地方政府。
6. 約有三四〇個「再造實驗室」從事政府流程再造並運用技術創新，喚起顧客及從事人員無論在內部制度或公共服務的改進方面皆更具彈性。

7. NPR 的建議項目，目前為止已有超過 83 種法律由國會通過及並經柯林頓總統簽署。

二、英國的改革

英國在七〇年代以後同世界許多國家一樣，均面臨高失業、通貨膨脹、幣值下貶等經濟大逆轉的困境，因此八〇年代開始它們做出了改革的措施。其中包括大幅減少支出、裁員、調整薪資、減少教育、住宅等社會政策支出等。值得一提的一位關鍵人物是余契爾夫人，她在一九七五年主政，在保守黨的政綱上即明白表示：

「在過去五年間，沒有一位居住在英國的人民，會不知道我們的社會已逐漸地由國家 [State] 掌理一切，但卻是以個人自由的犧牲為代價。這一次的選舉可能是吾人扭轉該過程的最後一切機會了。……逐漸地減少政府的舉債是很重要的……政府實在是占用了太多的全國所得；其比例一定要持續的降低……減少浪費，官僚體系和政府規模過大，終將能產生相當的經費節省。」（Pollitt, 1990：44，轉引蘇彩足，民 87：25—26）

余契爾受公共選擇學派的影響，展開她的「果斷政治」（Conviction Politics）（蘇彩足，民 87：26），綜觀其主政期間採取的改革方案，分述如下：

（一）民營化：在英國民營化（privatization）與「非國有化」（denationalization）常視為同義語。它代表要「縮減國有的疆界」（to roll back the frontiers of the state）並力圖「埋葬社會主義」。因此余契爾主義（Thatcherism）即代表民營化主義。它是余契爾政府的行政運作特色。（轉引鄭國泰，民 86：76）

（二）員額精簡：余契爾甫上任，即宣布五年之內將文官人數減少五〇%，員額精減是私人企業厲行節約。擲節成本以求生存的做法，主要再配合民營化，業務外包、資訊技術的自動化、效率化等措施。以

一九九五年為例，精簡比例爲八・〇九％。（鄭國泰，民86：76）

(三)效率稽核 (efficiency scrutinies)：余契爾在首相辦公室成立「效率小組」(Efficiency Unit)，負責效率稽核工作。稽核的重心宛如運用零基預算的精神，即不斷地調查瞭解：究竟該事項工作仍否須運作？其所耗費的成本有多少？其產生的效益有是否值得？在使各機關重視結果導向的管理，每年可比較績效的變化，而非程序導向的行政行爲。（蘇彩足，民87：28—29）

(四)財務管理改革方案 (The Financial Management Initiative, FMI)：FMI的目標在改變公部門之管理文化，對各部門只公布大原則，由各部門自行發展適合自己的管理文化，其中一項即是分權預算 (delegated budgeting)，將權力下放至最基層的、實際花費經費、執行計畫的公務人員手中，授權之同時，強調有權有責。它不僅是預算制度的改革，而是以財政爲中心，以預算爲工具，以進行改變管理文化的工程。（蘇彩足，民87：30—31）

(五)續階計畫 (The Next Steps)：續階計畫是余契爾夫人最大規模的政府再造方案，其目的在增進政府管理與公共服務的傳遞，創造政府和管理上持續改進，同時使公部門更具市場導向，以顧客、納稅人和員工的利益爲出發點，更有效率和效能地遞送服務，並簡化人事成本過高的中央政府。（史美強、丘昌泰，民87：27）。至於該計畫的執行步驟則爲：

1. 區分部會的服務遞送和執行的執行機構；
2. 給予這些機構更多預算、人事及其他管理措施的控制權；
3. 從一競爭的公私部門中找一位主要執行長；
4. 要求執行長發展了三—五年的合作計畫及一年的事業計畫；
5. 在每一附屬機構與部長間商定一三年期的「架構文件」，標明應達到的目標；
6. 付與執行長因幹才發揮之任何所需，包括可達薪水20%的績效獎金；

7. 否認執行長為終身僱用制。

8. 要求執行長每三年重新應聘。(Osborne & Plastrik, 1997.. 26)

續階計畫原係在 Robin Ibbs 領導下的「效率小組」(Efficiency Unit)

提出三項建議作為源頭：1. 各部會應成立附屬機關 (agency) 專司執行工作；2. 附屬機關人員能受到適當的訓練，並且有服務的經驗，負責使機關產生最大效能；3. 指定一位相當於常次級官員出任專業管理者，使能儘快推動，綜而言之，「續階計畫」主要是一種組織結構重組和管理權下授的變革組合。(蘇彩足，民87. 32—34)

其特色為：第一，區分政策制定與執行兩項功能。第二，附屬機關執行長以公開競爭方式任命，可能來自非文官體系，有一定的契約任期。執行長依與部會所訂的工作綱領作為工作目標，其並享有財務及人事的相當彈性自主規劃權。(同上，頁34)，由此可見英國此舉，改變了傳統的文官體制結構，而以功能單位化的模式，執行各部會政策部門所賦予的任務。

(六)公民憲章 (The Citizen's Charter)：儘管續階計畫與市場測試改進了政府內部管理及提升效率，但對公共服務的品質即所謂效能改進做的並不多。雖然政府正為效率而困擾，但大眾關注卻遠遠超乎此。民衆要求地鐵通勤火車須準點，郵寄須一日內抵達，孩童接受一定水準的教育。如此勢迫使政府機構駕乎效率之外去創造顧客服務品質，這是政府採行的新策略，它必需讓各部門直接對顧客負責，亦即是梅傑 (Major) 最中意的改革——「公民憲章」。(Osborne & Plastrik, 1997.. 32)

公民憲章提出公共服務必須遵行的六項指導性原則，這些原則是：

1. 確立服務標準 (Standards) ..

2. 行政資訊公開化 (information and openness) ..

3. 選擇與諮商 (choice and consultation) ..

4. 謙恭與協助 (courtesy and helpfulness) . .

5. 成就事功 (putting things right) . .

6. 發揮資源最大效益 (value for money) 。 (轉引：鄭國泰，民 86 . . 78) 。

準此，所有公共組織，無論中央或地方，都已建立基於顧客需求產生的顧客服務標準，且加以滿足。舉如，百分之九十的火車在表訂時間 10 分鐘內抵達，或者，當你去電職業中心須在 30 秒內應答，未達此標準，將獲賠償，如打折扣。對顧客抱怨建立處理管道。政府同時也會監督及出版包括對地方服務、學校、健康局的績效比較表，如果一公共組織成功地達九點憲章標準——包括顧客選擇，服務品質標準不斷在品質及顧客滿意上的改善、獨立自主的執行確認，始能使用公共部門新標誌「憲章標記」(Charter Mark)，且每三年重行申請一次，代表它再度贏得持續改善的象徵。(Osborne & Plastrik, 1997:33)

綜而言之，英國的管理措施不外一連串的損桿運動：

1. 自由競爭市場上企業運作較佳的私有化功能 (Privatization) . .

2. 區分「掌舵」與「划槳」；

3. 績效契約制；

4. 權力下放至每一負責單位；

5. 公私間競爭；及

6. 對顧客選擇，顧客服務標準，顧客賠償的責任制。(Osborne & Plastrik, 1997 . . 36 | 37)

儘管像美、英、澳、紐、加這些國家也都同樣適用這些損桿，或者是中央、州、省、地方，也一體適用，它的確改變了組織的架構及人民的工作，長久以來按慣例行事的大機構難免有些變革的陣痛，然而當大家從利益觀點都覺察變革的需要並有意改變時，它卻即是一種制度性的重行設計與安排。

肆、政府再造之策略

政府再造的主要標的對象，多屬功能龐雜、僵化保守的官僚體系，欲使其蛻變成爲具有彈性富於創新、兼備企業精神的公共組織，高階管理層級必須「備求策略」(*be strategic*)，尋找關鍵支點，巧妙地改變公共組織的目標方向、酬償制度、責任歸屬、權力結構、以及組織文化，型塑全員追求績效的文官體系。(江岷欽，民 87b)

策略 (*Strategy*) 因涉及再造的形式、範圍及速度。基本上有兩種不同的選擇模式：全面改革策略和漸進改革策略。第一，全面的策略 (*comprehensive strategy*)，許多開發中國家，一直採用這個策略。通常它有一個中央管理機構或一個龐大的改革委員會作爲推動改革的工具；當權派的政治領袖予以支持，但立法機關和政黨卻少予支持。當然負責推動的一些中心人物，常遭到贏取官僚體系內部支持的困難，甚至反抗。由於受到初期困難象徵 (*the early signs of difficulty*) 的阻撓，逐漸採守勢；同時也有將新的技術當做控制工具而非改革工具。

(*control tools rather than instruments of reform*) 的傾向。(姜一圭，民 85：143 — 144) 第二，漸進的策略 (*incremental strategy*)，它代表「一個單一的步驟」(*a single step*) 單獨時，這一步驟只是「一個小的起點」(*only a minor departure*)，但如果與「一連串後續的步驟」(*a chain of subsequent steps*) 接合時，即能導致創新。(同上，頁 145) 至於若將時間和領導兩個變數加以考慮，則會形成一個策略矩陣 (*a matrix of strategies*) 的組合，茲列如下表 (表二)：

表二 最適策略的矩陣模式 (a matrix of an optimum strategy)

導 領	時 機 timing	
	有利 favorable	不利 unfavorable
利 有	(1) 綜合的策略 comprehensiev strategy	(2) 漸進的策略 incremental strategy
利 不	(3) 漸進的策略 incremental stretegy	(4) 沒有策略 no strategy

資料來源：轉引自，姜一奎，民85·146 Leadership

職是之故，政府再造亦應根據變數，對策略加以調整修正，以資適應再造時的情勢需要。

政府由一般官僚轉化為具企業精神的機構，故應有其理念及運用策略，依 Osborne and Gaebler 在其〈新政府運動〉（Reinventing Government）書中的各章名稱即可知其恰為策略的核心概念所在。它們包括：(1) 觸媒催化：掌舵而不是划槳（Catalytic Government: Steering Rather Than Rowing）· · (2) 社區政府：授能而不是服務（Community - Owned Government: Empowering Rather Than Serving）· · (3) 競爭性政府：注入競爭機制於服務部門（Competitive Government: Injecting Competition into Service Delivery）· · (4) 使命導向政府：轉變規則導向的組織（Mission - Driven Government : Transforming Rule - Driven Organization）· · (5) 結果取向政府：按效果而不是按投入撥款（Results -

Oriented Government: Funding Outcomes, Not Inputs) · · · (6)顧客取向政府：滿足顧客需求，而不是官僚政治需求 (Customer-Driven Government: Meeting the Needs of the Customer, not the Bureaucracy) · · · (7)企業型政府：賺錢而不是花錢 (Enterprising Government: Earning Rather Than Spending) · · · (8)預見性政府：預防勝於治療 (Anticipatory Government: Prevention Rather Than Cure) · · · (9)分權政府：從階層制到參與和團隊 (Decentralized Government: From Hierarchy to Participation and Teamwork) · · · (10)市場導向政府：藉市場進行變革 (Market-Oriented Government Leveraging Change Through the Market) (Osborne and Gaebler, 1992) 相信透過這些策略原則，可以使政府做得更好。

政府體系為推動改革、再造，得提出一些具體的工程策略，D. Osborne 及 P. Plastrik 在合著的《解放科層體制：再造政府的五項策略》(Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government) 書中提出「五希策略」(Five Cs) 分別為：(1)核心策略 (the core strategy) ——藉以釐清目標、構築願景；(2)後效策略 (the consequence strategy) ——藉以考評績效、獎優懲劣；(3)顧客策略 (the customer strategy) ——藉以加速回應、強化責任；控制策略 (the control strategy) ——藉以授能成員 (empower employees)，提昇能力；以及(4)文化策略 (the culture strategy) ——藉以改變心態、調整行為 (Osborne and Plastrik, 1997; 引自：江岷欽，民 87a)，茲再將五者列如下表 (表二) · · ·

表三：五希工程

手段	策 略	途 徑
目標	核心策略	釐清目標、角色、方向。
誘因	後效策略	競爭管理、企業管理、績效管理。
責任	顧客策略	顧客選擇、競爭選擇、顧客品質保證。
權力	控制策略	組織、授能。 人員授能、社區授能。
文化	文化策略	打破慣例、接觸核心、贏得心靈。

資料來源：Osborne & Plastrik; 1997: 39.

這五希就像是政府體系最基本的基因（DNA），如果我們要改寫遺傳法則得從DNA的改變開始，從而帶動組織的變革。

正如在「政府再造綱領」（87.1.2行政院第二五六〇次會議通過）中，也揭示六項推動策略如下：（楊朝祥，民87）

1. 以建立共同願景、潛能激發及團隊學習之方式，重建組織文化，提振公務人員士氣。
2. 以組織與人力之再造為軸心，輔以制度再造，達成政府再造目標。
3. 全體公務員共同參與，鼓勵創新，勇於改變。
4. 引進企業管理技術，建立以顧客及績效為導向之政府服務管理制度。

5. 參考民意遴選優先推動項目，突顯再造成效，重塑民衆對政府之信心。

6. 結合民間政府資源，中央與地方共同推動，發揮協力效果。

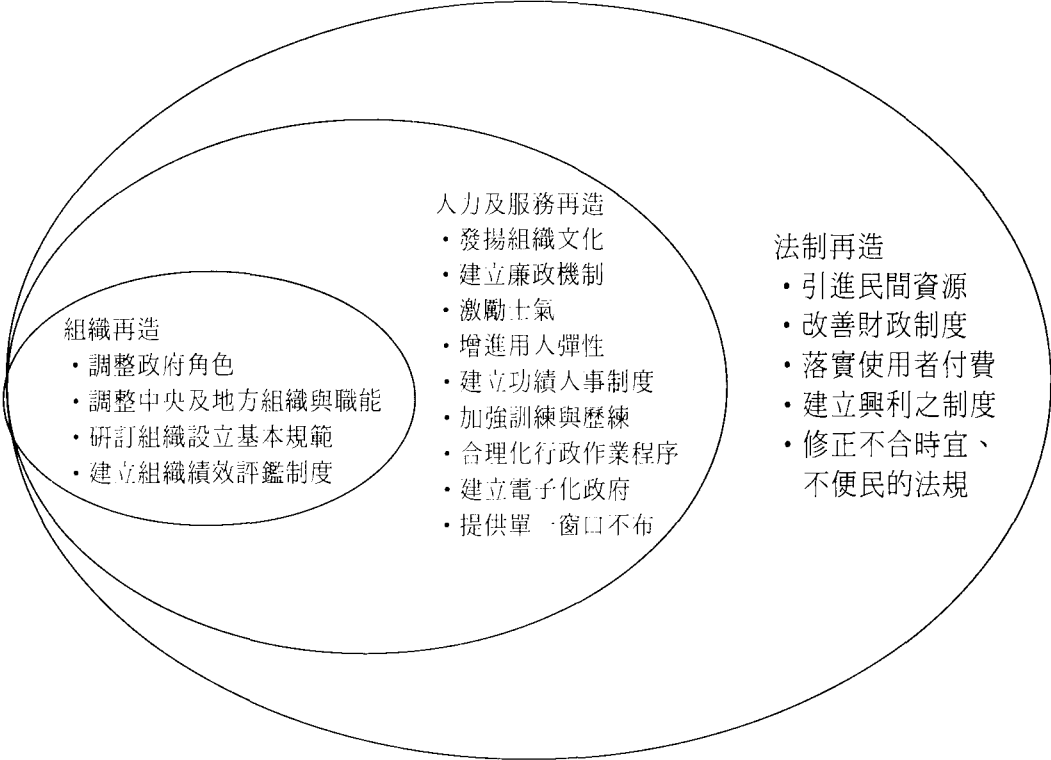
準此，若對以上策略加以化約，大致採行策略不外：願景、組織學習、組織文化、人、制度、管理技術、選擇項目、資源運用等方面加以突破、創新。

目前世界各國在政府再造的策略規劃上，不外皆配合其國家發展的整體需要，不過有二項工作，繫乎再造工程成敗與否？其一，從國家整體發展的角度觀察，各項改革措施（如教育改革、司法改革和行政革新），均是「政府再造」運動中不可或缺之「共同體」；其二，政府再造工程如缺少政府體制之外的社會支持和民間參與，即使方案非常理想，當權者也信誓旦旦，決心施行，最後還是多半束諸高閣。（江明修，民87）此二項最易為推動再造工程之際所忽略，而形成祇以「行政」為中心的再造，尤以後者而言，傳統的公共行政工作一向忽視公民參與的重要性，使得公共行政被視為「巨靈」（leviathan），被貼上「政府失靈」（government failure）、「必要之惡」（necessary evil）或「不可治理性」（ungovernability）的標籤，因此從「公民參與」的角度思考，似乎「自願性非營利組織／部門」（voluntary nonprofit organization / sector），由於其「取私為公」、「去私存公」的特性，極易擔負政府與民間社會合作的使命，實值得在策略上優先考量。（Osborne and Gaebler, 1992：43—45）

表四 各國政府再造策略

區分	國別	美國	加拿大	英國	澳洲	紐西蘭	日本	韓國
	政策方案							
1	鼓勵社區自力發展	√						
2	地方分權				√		√	√
3	簡化行政程序	√			√		√	√
4	組織重組設計或調整	√		√	√		√	√
5	管理或法規的鬆綁	√	√		√		√	√
6	人民至上	√	√					
7	提升服務品質	√	√	√				√
8	向下授權	√	√	√			√	
9	開源節流	√	√	√	√	√	√	
10	採用民營化措施	√		√	√	√	√	
11	員額精簡	√	√	√	√		√	
12	強調績效評估	√		√	√	√		
13	行政透明公開化	√		√			√	
14	廉政措施			√				√
15	人力資源的訓練	√		√	√	√		

資料來源：江明修，民87



圖一 政府再造推動理念示意圖

資料來源：楊朝祥，民87，收入《研考雙月刊》第22卷第三期，第12頁，民國87年6月

至於各國的再造策略，實際從事改革採行方案為何，茲有一表（表四）可知其梗概。表中第1、6、10三項大抵可看出屬「公民參與」、「私有化」及「公民性政府」的立場，不過在所有的策略項目中，數量是偏低。此外，在我國的「政府再造」內涵中，如圖⑩所示，僅在法制再造列有「引進民間資源」一項，亦稍嫌未突出策略重點在民間力量或社會支持的支撐點上。筆者認為在我國未來更應從「社區主義」（communitarianism）觀點，找尋實踐的具體策略如「公民參與」（citizen participation）、「公私合產」（public-private coproduction）、「公私合夥」（public-private partnership）、「非營利化」（non-profitization）與「私有化」（privatization）等，並整合其可行方法，加以評估具體實踐，方為上策。

伍、結 論

政府再造的趨勢，代表無所不在的官僚主義和官僚機構在時代環境變遷下，已無法因應日益複雜的挑戰，從而窘境畢露。如今人民不一定再希望一個「大而無用」的政府，或許「小而能、小而美」正合民望。同時人民也期盼在過程中，政府不純為「應付」人民，它們渴望藉「參與」共創民主、效能、具公民性、公義性、社群性的政府。再者，由於「政府失靈」，造成人民極大的相對失落感，更由於人民對政府往往有太多的期望，而政府卻無法相對的有效因應，最後造成制度的過度負荷，形成不可治理性。（林鐘沂，民83.33）因此政府再造已成為政府改革的風潮。

預期政府狀態的改變，有三大理論：

- (一) 最低限度國家論（the minimal state theory）..
- (二) 解除管制的政府論（deregulating government）..
- (三) 管理再造的政府論（reinventing government）（Dilulio, Jr., 1994 . . 253 | 258）

這三種理論都是「祛除官僚化現象」(debureaucratization)。本文所提供英美兩國再造經驗都未跳脫這些理論範疇。雖然其中如最低限度國家論，有以「公共選擇論」(public choice theories)為主軸，而為余契爾所服膺，作為其推動改革的典範基礎。但也有如「再造政府論」，雖理論基礎或體系不甚明確，不過在美國雷厲風行的師法企業的政府(Businesslike Government)(ALGore, 1997)或者是「企業型政府」(entrepreneurial government)，都是一種革新的觀念或作為改革政府的「第三種選擇」(the third choice)，相信正如本文列舉英、美甚或世界其他國家所進行的變革措施，皆係以下列前提為基底：(江岷欽，民87b)⑯行政職能係以達成結果為主要重點，而非僅是依法行政而已。

(一)引進「類似市場的競爭機制」，例如民營化、組織重組等，藉以加速公共財的生產與傳輸。

(二)落實「顧客導向」的作法。

(三)重新定位政府的角色，政府係以領航為主要職能，毋需汲汲營營於操漿工作。

(四)解除管制。

(五)授能成員。

(六)重塑文化。

綜合觀察這變革措施，都足供我國「政府再造」中參考借鏡。職是之故，政府再造的大趨勢及潮流，沛之莫能禦，我國亦應走進潮流中，從觀念、思維，從理論至實踐，徹底規劃，確實執行，審慎評估，以全新政府型態為民服務，從而提升國家競爭能力。(本文作者現任元智大學專任講師)

【參考文獻】

1. 史美強譯，Ralph P. Hummel原著，民86，《官僚經驗：對現代組織方式之批評》(The Bureaucratic Experience: A Critique of Life in the Modern Organization)，臺北：五南。

2. 史美強、丘昌泰，民87，〈臺灣省政府功能業務與組織調整之研究期中報告書〉，南投：臺灣省政府經濟建設及研究考核委員會，民八十七年三月。
3. 江岷欽，民84，〈公共組織理論〉，臺北：空大出版社。
4. 江岷欽，民87a，〈企業型政府理念的省思〉，收入：《行政管理論文選輯》，第十二輯，第17—60頁，臺北：銓敘部，民國八十七年二月初版。
5. 江岷欽，民87b，〈政府再造的五希策略〉，收入：《研考》雙月刊，第22卷第4期，頁19—30。
6. 江明修，民83，〈追求新典範：我國行政革新政策之評估〉，收入：《建構現代化高效率政府》，中國國民黨中央政策研究會，第95—107頁。
7. 江明修，民87，〈我國公務員人力發展之困境與對策：試從公務人員行政倫理觀之典範變遷省思政府再造之方向〉。收入：《文官制度與國家發展研討會會議實錄》，臺北：考試院，第130—222頁，民國八十七年四月出版。
8. 行政院人事行政局，民86，〈新政府運動徵文集〉，臺北：行政院人事行政局。
9. 朱愛群，民82，〈行政病態學及病態矯治原理〉，臺北：三鋒出版社。
10. 李中興，民82，〈柯林頓的政府改革計畫〉，載：《美國月刊》第8卷，第12期，頁81—97。
11. 吳瓊恩，民85，〈行政學〉，臺北：三民。
12. 林鐘沂，民83，〈政策分析的理論與實踐〉，臺北：瑞興圖書。
13. 姜一圭，民85，〈中共行政改革之研究·1978—1994〉，臺北：政大公共行政系博士論文。
14. 孫本初，民86，〈公共管理〉，臺北：時英出版社。
15. 孫本初、莫永榮，民86，〈型塑企業型政府策略之探討〉，收入《人事月刊》，第二十五卷，第四期

。

16. 張潤潤書，民82，《行政學》，臺北：三民，四版四刷，民國八十二年八月出版。
17. 楊朝祥，民87，〈推動政府再造，迎接新世紀〉，收入：《研考》雙月刊，第二十二卷第3期，第10—17頁，民國八十七年六月出版。
18. 鄭國泰，民86，《新公共管理在行政革新中的困境與實踐》，臺北：政大公行所碩士論文。
19. 鄭樂平譯，David Beetham 原著，民81，《科層制》（Bureaucracy），臺北：桂冠。
20. 蘇彩足，民87，《各國行政革新策略及措施比較分析》，臺北：行政院研考會編印。
21. DiIulio, Jr., John, (ed.) 1994, Deregulating Public Service: Can Government Be Improved? Washington, D.C.: The Brookings Institution.
22. Gore, AL. 1993, Creating Works Better & Costs Less, Report of National Performance Review.
23. Gore, AL. 1995, Common Sense Government: Works Better and Costs Less, New York: Random House.
24. Gore, AL. 1997, Businesslike Government Report of National Performance Review.
25. Gore, AL. "National Partnership for Reinventing Government Summary of Accomplishments 1993-1998" <<http://www.npr.gov/accompl/index.html>> (1 sept. 1998)
26. Osborne, D. and Gaebler, T., 1992, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector. Mass: Addison Wesley.

- ⌘ Osborne, David & Plastrik, Peter, 1997, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies For Reinventing Government*, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- ⌘ Pollitt, Christopher, 1990. *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. oxford, UK: Basil Blackwell.