

政府改造

公共組織選擇的政治

Jack H. Knott

Gary J. Miller

合著

黃榮護 譯



REFORMING BUREAUCRACY
The Politics of Institutional Choice

D035.1
20088

政府改造：

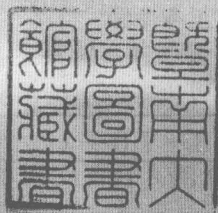
公共組織選擇的政治

Reforming Bureaucracy:

The Politics of Institutional Choice

Jack H. Knott & Gary J. Miller 合著

黃榮護 譯



雙葉書廊有限公司 發行

政府改造：公共組織選擇的政治 / Jack H. Knott, Gary J. Miller 原著；黃榮護譯。-- 初版。-- 臺北市：雙葉書廊，2006 [民 95]

面：公分

含索引

譯自 Reforming bureaucracy: the politics of institutional choice

ISBN 978-986-7433-70-1 (平裝)

1. 公共行政 - 美國 2. 組織 (行政) 3. 美國 - 政治與政府

574.52

95024404

政府改造：公共組織選擇的政治

Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice

原 著 Jack H. Knott & Gary J. Miller
譯 者 黃榮護
發行人 張福隆
編輯 邱瓊薇
助理編輯 吳婧瑜
出版社 雙葉書廊有限公司
地 址 台北市羅斯福路三段 269 巷 12 號 1 樓
電 話 (02)2368-4198
傳 真 (02)2365-7990
網 頁 <http://www.yehyeh.com.tw>
讀者服務 reader@yehyeh.d2g.com
登記證 局版北市業字第 239 號
法律顧問 宇州國際法律事務所 廖正多律師
出版日期 西元 2007 年 1 月 初版一刷
電腦排版 辰皓國際出版製作有限公司

I S B N : 9 7 8 - 9 8 6 - 7 4 3 3 - 7 0 - 1

著作權所有◎侵害必究

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換

Authorized translation from the English language edition, entitled REFORMING BUREAUCRACY: THE POLITICS OF INSTITUTIONAL CHOICE, 1st Edition, ISBN: 0137700903 by KNOTT, J.; MILLER, C., published by Pearson Education, Inc., publishing as Prentice Hall, Copyright © 1987 [Publisher shall herein insert the name of the copyright holder of the English version of the Work; Publisher shall refer to the copyright notice page of the English version of the Work to determine such name].

All rights reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage retrieval system, without permission from Pearson Education, Inc.

CHINESE TRADITIONAL language edition published by YEH YEH BOOK GALLERY, Copyright © [Publisher shall herein insert the Year of Publication].

推薦序

以他山之石啟發台灣改造

一九九二年美國出版《政府改造》一書，一時之間成為當時柯林頓總統的治理「資治通鑑」，並由副總統高爾主持一系列改造的政治工程，冀圖鞏固政府在全球的競爭力，維護顧客、公民或主權者的福祉。不過，該書的知識啟蒙，抑或思維推理的源泉，不難由 Knott 和 Miller 合著的《政府改造：公共組織選擇的政治》一書找到蛛絲馬跡。尤有甚者，該書更是往後思索改革路徑的「智囊」，所以是一本改造類書的經典之作。這本書的價值由於歷久彌新，又相當具有思想啟示及行動引發的功效，現由黃榮護教授將其轉譯成中文，以供華人快速吸收，俾能有益於政府科層體制有效的更新，作出對應時境的對策，取得、維持及修復本身合理存在的正當性。

這本他山之石的作品，在出版之際成為美國各大學相關課程的指定讀物，台灣雖未對之加以適度的關懷，惟書中所涉的改造工程之學，卻是足供台灣走出改造迷宫的指引，殊值得相關人士的注意、深讀及應用。茲為激發個人的興趣，特認定出其特色，以收理論的厚實、實際應用的導引。

一、解答重大問題：本書回答吾人如何確認與掌握科層組織在哪些層次需要對應時境變遷，哪些面向可以維持常態不變，俾使職司者鎖定該變之處，並全神貫注於它，協力思索改革的方案，勢必將與時境脫臼之處扭轉過來，以應付內外在多變的世界。

- 二、透析決策來源：行政革新的模式多元而複雜，主事者稍一不慎，每會作出不當的選擇，非但未能解決原本存在的問題，反而滋生新的問題，致使行政組織的能力不增反減。於是，本書為了防止這種思之未深、慮之未遠的決策一再發生，乃提出不同系絡下該如何進行策略選擇的基準或標竿，以為模仿者的抉擇，避免增加無謂的浪費，而期許行稀少的資源做產出價值極大化的作為。
- 三、闡釋行政政治：行政政治本如立法政治一般，必須奉行明確的遊戲規則，方能運作出令人激賞的績效，引發立法機關的擴大授權，增強行政運作的自由度，適時適刻作出符應的決策，以攻克出現的問題情境。台灣在政黨輪替之後，由於新的執政黨不諳於這套運作，以致在施政工程上，未見令主權者滿意的產出，更造成與立法部門發生重大衝突，中樞運作空轉的窘境，亟待由本書學習化解之道的啟發。
- 四、形塑專家行政：行政業務日趨複雜及專業，非一般通才所能解決，是以本書對改革者的期許，乃希望他們建立一個去政治化的專家行政，盡可能免除國會或政黨的不當干擾，而為服務公共利益邁進。台灣由於處在重大政治轉型的歷史時刻，一時之間猶不能擺脫國會的掣肘，希望讀者在賞讀本書之後，理出專家行政的內蘊及具體營為，而影響職司者的學習及應用，逐步邁向這項改造的終極關懷。
- 五、點出規範標竿：本書的核心立論是制度化的重要性，希冀以制度來範限政治行動者及組織運作者的行為，確實咸遵法治主治的原則，並以之作為化解政治衝突的準繩，不可一再陷入政治惡鬥之中，耗損國家有限的資源。台灣時常出現規範被逼邊緣化的情景，而以政治力解決紛爭，引發主權者的高度不滿，進而失去政治功效意識感，影響政府能力的提升，

波及競爭力的遲延增進，實有賴從書中得到啟發，一掃這種規範真空的危機。

六、演化行政革新：行政革新的採擇每歷經多階段的演化過程，更有推動革新的歷史背景，採擇方案之間的評比，各類倡導者之間的說服過程，改造中人的穿梭，理出共識而落實合理的革新。這項歷程彌足珍貴，詳實的敘述解說，可以知悉變革成功的過程要件，有機成長的動力。台灣亦有諸多行政改革的個案，或可藉由演化途徑的分析論述，得出價值高昂的組織演化知識。

本書在前述六大特色的襯托之下，顯現它的彌足珍貴性，一則啟蒙學子的思考盲點，二則引領實務者從事對應歷史背景，感知時空環境的行動。是以，凡是有興趣者，或可藉由文字的可接近性，從中領會箇中的寶貴，進而產出新知識及新行動的果效。

以華文出現的本書，識者有幸先睹為快，並深獲其益，增廣個人有關改造的知識，開啟更多的視野。在欣慰年輕學者的投入，精心地譯述本書，殊願為本序介紹本書，並期待欣慕者加入共同開拓改造知識的行列。尤有甚者，更深切盼望有關行政當局認清本書的他山之石之處，並於實務上深度啟發台灣改造的行動，不再讓改造之務依然處在滯延的境況，導致國家競爭力的下滑，人民國家榮譽感的無由而生。

林水波 識於台大社科院研究室

二〇〇六年十二月十二日

作者序

本書的完成乃緣於兩位作者，雖然政治學背景非常不一樣，卻共同體認到闡明政府行政行為的重要。在教了大學部「官僚行政體制的政治」這門課後，才發現實在沒有一本書能摸著作者所看到的中心主題：行政部門政治一如立法政治，是在非常明確的遊戲規則下運作。當立法政治的學者已經廣泛地研究立法的遊戲規則時，卻沒有任何學者能同樣地來檢視行政部門政治的遊戲規則。

行政部門的決策規則與立法的決策規則同等重要的理由一樣：兩者所決定的政策都攸關著民眾的福祉。沒有人會懷疑，如果參議院農業委員會委員進入條件與影響方式的規則若改變，國會的農業政策也一定會跟著有不一樣的結果。同理，我們認為農業部的政策也是由那些決定其內部組織、人員與預算程序的規則所形塑。

在研究警政機關時，我們看到警政決策的規則是確定而沒有意外的。這些規則是在二十世紀初由那些警政的改革者所精心挑選。從那時候開始，行政機關的決策規則變得越來越科層化與例行化，也越與政黨政治脫勾，而專屬於一種稱為警察行政的新專業典範。政黨政客的偏好不再那麼重要，代之而起的是受過專業訓練的警官的偏好。這種情形從警政漫延至教育、衛生、工程、軍隊、外交、財政與人事等，都有相同的論述。二十世紀初的改革年代導致不同機關作了相同的制度選擇。

尤有甚者，我們也看到了相同的制度選擇被當代的政治人物所強化。當尼克森總統將郵局改為郵政總局時，他所採用的制度模式從 1900 年以來已被用來成立無可計數的新行政機關。當人們批評國務院守舊而且沒有效率時，改革的處方不僅不是放棄，而是更加

強化從進步年代所傳下來的制度設計的正統規則。當大家關切聯邦預算規模不斷增長時，正統原則的理性與控制兩項要素卻在大家所要尋求的理想制度中更加彰顯。

改革者一再地相信，他們可以建立一個非政治的專家行政。這種新的理性行政不僅不會受到政黨或國會政治的不當干擾，最重要的是一如改革者所看到的，一定能為公共利益服務。

當改革的言辭所強調的是一個非政治的行政時，本書卻企圖清楚地解釋行政部門的決策規則，乃是集立法者、利益團體領袖、總統和行政官僚本身等這些政治人物的政治意志選擇的結果。作者認為，這些政治人物深知行政規則一如立法規則一樣，對他們所關切的政策結果，有無比的重要性。所以，就像在國會裏面奮力改革或維持對他們有利的委員會結構或選舉規則一樣，他們也同樣在行政部門裏面改革或維持那些對他們有利的制度。因此，任何要改造農業部組織結構的動作，都會受到農業團體非常謹慎小心的檢視，一如他們會巨細靡遺地檢視眾議院農委員會的次級委員會任何組織改變的動作。同樣地，改變警察局的任何人事任用程序也會像改變市議會的選舉程序一般，會引起地方少數族群的爭辯。

本書立論的前提是：規則最重要，政治人物也都很嚴肅地看待這點。因此，作者非常努力地蒐集很多被泛稱為政治戰役的實例，在這些戰役中，官僚行政結構的規則，有的決定了一些政策紛爭的結果，有的規則本身就是政治衝突的目標。但受限於篇幅，我們也不得不刪掉與放進來一樣多的案例；然而，我們所寄望於讀者們的，尤其是那些沒有公共行政或政治學背景的學生們，是期望您們會清楚地瞭解：學習官僚行政體制並不只是在學習一些枯燥乏味的程序和一批笨拙無趣的人。

導 讀

「交通部人事大地震！高鐵局、高公局、觀光局及台鐵局等四位首長全部易人，遺缺幾乎全由資深副局長接任，交通部長蔡堆昨日傍晚表示，一口氣異動四個局長完全是專業考量。……」（中國時報，民國九十五年十一月十四日，A8版）

「……日本新首相安倍晉三正致力強化內閣的決策核心角色，有意跳過傳統上倚重的官僚體系，建立類似白宮的決策模式。……日本對國外事務的參與愈來愈深入，必須處理的問題和內政盤根錯節，現在唯有首相辦公室能全盤處理外交與內政問題。首相找各方面的專家放在身邊，提出的政策會優於單一部會。……」（聯合報，民國九十五年十一月一日，A14版）

「尤有甚者，我們也看到相同的制度選擇如何被當代的政治行動者所強化。當尼克森總統在 1970 年將郵局改為郵政總局時，他所採用的制度模式就是從 1900 年以來被用來成立無數新行政機關的制度模式。當人們批評國務院守舊且沒有效率時，改革的處方不僅不是放棄，而是更加強化從進步年代所沿革下來制度的正統規則。尤其當大家關切聯邦預算不斷增長時，正統的理性與控制兩項原則卻在大家所要尋求的理想制度中更加彰顯。改革者一再地相信，他們可以建立一個去政治的專家行政。而這種新的理性行政不僅不會受到政黨或國會政治的不當干擾，最重要的是能如改革者所預想地為公共利益服務。……」（Knott & Miller, *Reforming Bureaucracy*, 黃榮護譯，《政府改造》序言）

上面三則報導，在時空上看似不相關，但實際上都牽涉了一個政府在面對內部人民期望與回應外部環境挑戰時，會如何因應？因

應的模式會導致什麼結果？當我們對古典公共行政、新公共管理和新公共治理等行政革新的模式耳熟能詳，對其發生年代和背景也瞭若指掌時，若看到「專業考量」或「白宮的決策模式」等字眼，會不會有這樣的感覺——在講求新公共治理的年代，卻仍然回到古典公共行政的辨證思維？或者這些字眼讓我們更回到現實的世界裏，瞭解「前事不忘，後事之師」的道理，正如 Andresani 和 Ferlie（2006: 416-417）所指出：新公共管理借用私部門的理念和技術，並融合古典行政管理的傳統，在不同的部門或層次的組織裡混合運用。而晚近出現的「治理」模式，比起前二者由上而下、以國家為中心途徑的模式，更能處理社會更高層次的複雜性和不確定性嗎？公共組織在快速演化的治理途徑當中，如何確認與掌握那些變與不變的因素呢？我們又如何能清楚地辨識這些行政革新模式選擇的決策來源？回答這些問題並非易事。美國當代著名的公共政策與管理學者諾特（Jack H. Knott）和米勒（Gary J. Miller），在美國行政革新一百多年來演化的關鍵時刻，於一九八七年出版了《政府改造：公共組織選擇的政治》一書，不僅提供我們一條清晰的行政革新演化思路，並且透過對古典公共行政正統原則形成過程的剖析與批判，提出行政改革的替代模型，因而為後續「新公共管理」與「新公共治理」的改革模式點出可能演化的方向與挑戰。

行政革新的演化

生活在二十世紀的人一想到「官僚行政體制」（bureaucracy），就會聯想到科層（hierarchy）、「規則與規定」（rules and regulation）和「非個人化」（impersonality），也會想到「永業文官」（career officials）。這些字眼不管有什麼正面或負面的意涵，都大致定義了二十世紀的政府機關，也就是我們常稱的古典公共行政。

但這些特點在十九世紀的政府機關卻是一項也沒出現。

分贓制度的行政改革

在十九世紀，政府機關的職位大多由一群在下一屆選舉完即捲鋪蓋走人的業餘者充官任職，這些業餘者的決策大致上取決於他們的人格和政治態度，而非依照正式的明文規則。政府機關通常按照地理區域來組織，而非依據事權專責部門。一個部會裡，最低層員工和行政首長之間沒有幾個層級，而行政首長的權力也受到正式層級以外的許多勢力所牽制，例如政黨領袖。這些十九世紀官僚行政組織的特點雖然在今日看來很奇怪，卻是一個自覺的改革運動的自然結果。該改革運動在 1830 年代席捲美國各州及地方政府，然後逼近民主黨傑克遜所主政的聯邦政府。

傑克遜及其追隨者相信平民的政治影響力應該支配美國政治。他們利用平民為主體的政黨為工具——政黨是開國元勳未曾考慮過的政治制度之一——以確保政府能代表人民的意志。傑克遜認為開國元勳主張出任公職者必須具有某種信念，是使政府「變成支持少數人去犧牲多數人以謀私利的引擎」。他認為職位必須經常輪替，以避免產生受保護的菁英階層，並應確保行政機器向人民負責。他進一步指出，多數黨不僅要控制總統職位，也要掌握所有階層官員的任免權，並以忠誠的黨員取代過去的特權份子。這種在選戰勝利後，由政黨支持者取代現任官員的作法，就成為大家所熟知的「分贓制度」（spoil system）或「酬庸制度」（patronage system）。

這種政治制度確實成功地將十九世紀大部分的政治活動組織起來。在聯邦政府方面，分贓制度在林肯總統時代達到最高峰；而幾乎在此同時，分贓制度在地方上也被紐約政黨頭子特維得（William Marcy Tweed）改良到達一種藝術境界，這個紐約政黨組織被稱為

坦慕尼協會（Tammany Hall）。林肯與特維得這兩位分贓政治實行家的對比，顯示了美國政治的一個共通主題：有效的政治技巧可達成高貴或污穢的目的。林肯藉由酬庸維持聯邦不至於分崩離析，成為政治英雄；特維得則是運用酬庸自利自肥，最後鋃鐺入獄。

為了繼續掌權，贏得選舉是政黨的首要任務，黨機器需要資源以維持其效能，這些資源包括政治支持、人力、金錢及合法權力。坦慕尼協會是以特定利益交換的方式來「購買」這些資源。因為黨老大需要選區工作人員，政黨忠誠是成為街道清潔工及教師的必要條件；因為老大需要金錢，所以都市各項公共服務的合約會給予最高價的賄賂者；因為老大需要法律保護，警察與法官必須是「安全的」。市政府的每一個層面幾乎都被政黨機器的政治需要決定了。

傑克遜式的民主化改革帶來無數的政治和行政制度的創新。這些制度就像所有其他制度一樣，讓那些擁有政治資源的人擁有政治決策的影響力。但諷刺的是，在傑克遜制度下獲得最大影響力者不必然是最民主的勢力。黨老大及其企業盟友善用傑克遜制度中的長型選票（long ballot）、政黨幹部會議，以及分贓制度來擴張他們的政治勢力版圖。這個傑克遜改革所產生的意外後果，卻成為新一波改革運動的基礎，這個運動在二十世紀初達到巔峰。

古典公共行政的形塑與發展

古典公共行政的發軔始於十九世紀下半葉的改革實驗和改革先驅的努力，包括那些急欲中止政治貪腐的道德改革者，以及推動去黨派、講求專業的文官改革。而後延續到二十世紀初的進步年代（the progressive era），就劃下了改革運動的一道分水嶺。此改革主張伴隨著學者們如古力克（Luther Gulick）所倡導的科學管理和專業自主，使「進步」的概念孕育了對政治機器的道德判準以及「控制」與「效率」觀念的倡導。為了達到這些目的，改革者進一步提

出以專業行政人員為主體來建構一個政治中立的官僚行政體制，形塑了我們現在所稱的正統（orthodox）或古典（classical）的行政模型，此模型從進步年代就被用來激勵與合理化行政革新，並且持續到二十世紀末。進步年代之後就是新政時期，在此時期，改革進步成為強化行政領導的工具。上述三個公共行政形塑與發展的階段，皆採用三個正統改革的處方：科層控制、去政治的專業技術及理性的決策程序。

這些改革處方使一些看似不搭調、很難湊在一起的人，基於個別的原因而加入進步聯盟，包括：商人階級要求有效能的都市服務，中產階級爭取減稅和窮人的社會服務，及鄉下的民粹主義者要求管制鐵路公司。這些處方不僅滿足了上述的不同要求，也建構了新的公共專業（the new public professions）。

威爾遜（Woodrow Wilson）曾經如此寫道：「行政領域就是商業領域。」大多數進步主義改革者同意，如果政府以企業的改革來推行業務，則行政效率可以大幅改善。當泰勒主義的科學管理成為流行風潮後，「效率」更是被神化，效率專家在教育、社會工作、軍事、警察、衛生與工程等各個公共專業領域都經歷類似的改革歷史。每一個領域最主要的改革推力就是去除政黨機器的政治影響力，因為政黨機器被視為是發展專業職能及專業自主的主要障礙。自始，專業自主的成功就與以專業職能及行政中立為根本的官僚行政體制模式連結在一起。

政治板塊的重整與調適

從進步主義的改革原則變成行政正統，這是政府改造的巨大工程。在這個過程中，美國從國會獨大的政府，逐漸形成了國會、總統與官僚行政機關等政治板塊，權力每經過一次的分割，就會產生相互調適與控制（或課責）的問題。

基本上，改革原則在第一次世界大戰後擴散並制度化的原因在於：對面臨某些決策的政治人物而言，這些改革原則協助他們達成特定的政治目的。國會、利益團體及行政首長都發現，依據改革原則來改造政府機關對他們都有利。到了新政時期，即使總統的個人行政風格與進步主義理念大相逕庭，只要表面上表示支持這些所謂「行政正統」的規範，在政治上就不失為聰明的做法。

• 國會支持去政黨講專業的官僚行政機關改革

國會是態度轉向支持進步主義官僚行政結構改革模式的最明顯例子。國會支持改革不僅表現在演講或公共形象的塑造，絕大多數國會議員更以具體行動來表達。他們投票通過擴充文官服務法適用對象；在 1921 年通過羅吉斯法案（the Rogers Act），迫使國務院採用功績制（merit system）；在 1921 年通過預算暨會計法案（the Budget and Accounting Act），授予總統行政權以籌編一個全面而完整的預算書；他們也創建了會計總署（the General Accounting office），期能有效監督行政官僚的無效率、貪瀆及黨派徇私，並且提升官僚行政體制的中立性與行政官僚化；他們也通過預算案，讓農業、商業、勞工及其他許多領域的政府機關得以聘用專業人才；更在 1939 年通過赫奇法案（the Hatch Act），特別明文禁止聯邦員工參與選舉活動。

我們好奇的是，對失去酬庸利益的國會議員而言，聯邦機關行政官僚化帶給他們什麼利益呢？我們約可舉出下列數點：

- 一、為組織性的利益團體服務。在進步主義改革年代，各種專業協會如商會、工會、婦女團體、汽車協會等紛紛成立，並且積極參與政治。每個團體提出的要求常與某一個聯邦機關的業務有關聯，這些組織性的利益團體紛紛提出要求的現象意味著，國會議員只要滿足他們的要求就可以連任成功；而在

另一方面，要滿足這些要求，必須要有一個專業有效率的官僚行政體制。

二、官僚行政機關組織利益團體。聰明的行政官僚就是搭上這班順風車的人，也就是讓國會相信：為利益團體服務可以獲得政治利益。因此，官僚行政機關必須能確實地指出哪些選民是他們提供專業服務的利益團體；當選民們無法自己組成利益團體時，官僚行政機關就以自己的方式將他們組織起來。最有名的例子如 1912 年商業暨勞工部長納糾（Charles Nagel）協助創立了「美國商會」（the Chamber of Commerce of the United States），陸軍工程隊的軍官自己在 1901 年籌組了「河港聯合會」（the River and Harbors Congress）。

三、設置獨立管制委員會，以化解利益團體對國會議員交叉施壓的窘境。現代利益團體的興起為國會議員帶來選舉機會，但也會造成威脅，例如選區裡的不同利益團體要求提供極為相反的政策時該怎麼辦？舉例來說，在 1912 年威爾遜當選總統時，政府管制不公平商業行為的時機似乎成熟了，但另一方面，企業主則反對某些反托拉斯的管制辦法。國會議員在處理這些錯綜複雜的壓力時，接納了進步主義所提供的答案：國會將此問題授權給一個由專業專家組成的獨立管制機關，讓他們根據科學原則制定政策，以達到最大的效率和效能，同時也讓個別國會議員得以解套。因此國會將管制權力授予一個獨立的委員會，聯邦貿易委員會（the Federal Trade Commission, FTC）就在此折衝下成立。

• 總統支持行政改革

進步主義改革年代的前一時期正是美國史上總統權力最弱勢的階段。格蘭特（Grant）總統感慨地說：總統不過是為國會意志服務

的書記長。這種弱勢總統強勢國會的情況，由總統主要憲法權力之一的聯邦人員聘用權早已系統化地掌握在國會成員手中，即可見一斑。所以，總統行政管理職權運動，就是要找回憲法賦予總統的權力及行政控制權。然而這項運動一直要等到新政時才在聯邦政府真正生根。

1905年基普委員會（the Keep Commission）是第一個由總統組成而不需要國會同意的組織再造委員會。雖然它的目的是在消除聯邦政府功能的重複與重疊，卻也符合國會對經濟及效率的要求與宗旨。到了1911年，塔夫脫總統委員會（the Taft Presidential Commission）就改變了旨趣，讓「良善行政」不僅成為總統而且是國會的主要關切事項。此委員會開風氣之先發表報告，主張行政部門應該依照功能以科層方式做組織設計，並支持以總統做為政府最高行政首長。

1920年國會成立組織再造聯合委員會，此時總統行政管理權的大旗再度高舉。雖然是國會催生，但此委員會的成立旨在要求總統提出一個政府組織改造計畫，委員會本身則不提建議。推動此委員會的許多知識份子的論點雖然都集中在管理權及總統領導能力上，但一直要等到新政危機時期，大家感受到強大的中央規劃與總統領導權的必要性，才獲得更強烈的支持。

1936年小羅斯福總統成立總統行政管理委員會，這個大家所熟知的布朗羅委員會（the Brownlow Committee）研擬了一份對行政部門有相當影響的報告書。該書將三十年來的改革集大成，讓各種改革理念落實在聯邦政府結構與程序的改革。這些理念有的比較強調行政，有的比較注重效率，其他則可能著墨於課責。布朗羅委員會並沒有創造嶄新的行政概念，它只是強力地爭取在聯邦政府實施根基已固的行政信條，誠如該報告書所說的，「我們需要的並非一個新的行政管理，而是把我們的管理工具現代化。」

1939年國會通過該委員會修正後的重組法案（the Reorganization Act），根據此法案，總統得以在白宮設置「新的總統行政室」（the new White House Office），包括六位總統助理，下設國家資源規劃理事會，並將預算局撥入新的行政室。相較於小羅斯福初任總統時，沒有幕僚助理，而作為總統主要行政支援單位的預算局也只有45位全職員工，這時候的白宮行政管理能量已大幅地擴充。

及至杜魯門總統時代，共和黨當家的國會成立了「政府行政部門組織委員會」，因為是由擔任主席的胡佛（Herbert Hoover）扮演領導地位，又稱為「胡佛委員會」，其目的在「整頓」行政部門。胡佛此時仍堅持他在1920年代所表達的觀點，主張強化一個有管理效率的總統府，他在委員會報告書的前言就直接表示：「總統及其下的主要僚屬、部會首長，必須為行政部門的行為向人民及國會負責。沒有權力則談不上責任及課責。沒有清楚的由上而下的指揮線以及由下而上的責任與課責線，則權力的行使是不可能的。」其結果是民主黨的杜魯門總統支持胡佛委員會，整個共和黨接受這些觀點，並賦予總統府更大權限與制度化的正當性。

• 革新後的官僚行政機關與新調適

莫舍（Frederick Mosher）將1906年至1937年的時代描述為「效率專家政府」的年代。而至第二次世界大戰結束時，「典型」的政府機關歷經數回合改革理念的洗禮，逐漸將各種改革概念制度化，像是政治與行政區隔、專業人員負責機關行政，以及運用科層制與法規管理機關內的非專業人員。學者考夫曼（Herbert Kaufman）針對林務署所做的經典研究是最明顯的例子。

考夫曼所描繪的林務署自然是一個理想的革新機關。它擁有高度財務廉潔與實質專長的專業人員，是一個依賴科層、專業化及標準作業流程來締造整合性決策與行動的組織。它也是一個目標可量