

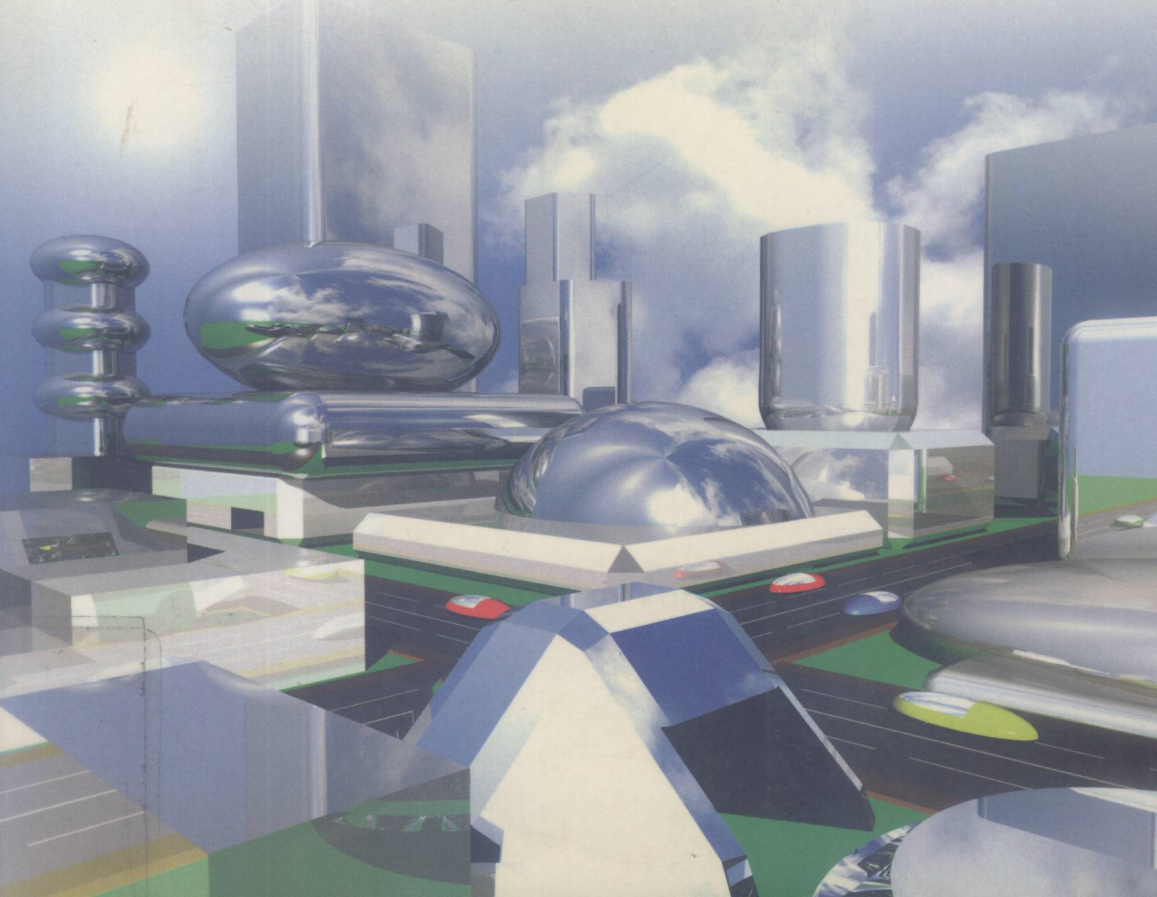
新公共管理

政府再造的理論與實務

詹中原◆主編著

江丙坤◆特稿

李宗勳・鄭錫鍇・蔡志恆・朱鎮明
楊繼明・范祥偉・陳正隆・牛萱萍・陳明照 ◆著



D035
200/3

港台書室

新公共管理

——政府再造的理論與實務

詹中原 主編著

江丙坤 特稿

編著者

李宗勳・鄭錫鎔・蔡志恆・朱鎮明

楊繼明・范祥偉・陳正隆・牛螢萍・陳明照



00857052

五南圖書出版公司 印行

新公共管理—政府再造的理論與實務

編著者／詹中原等
責任編輯／黃淑真
封面設計／黃聖文

出版者／五南圖書出版有限公司
登記號：局版台業字第 0598 號
地址：台北市大安區 106
和平東路二段 339 號 4 樓
電話：(02)27055066（代表號）
傳真：(02)27066100
劃撥：0106895-3
網址：<http://www.wunan.com.tw>
電子郵件：wunan@wunan.com.tw

發行人／楊榮川
門市／五南文化廣場
總店：台中市市區 400 中山路 2 號
電話：(04)2260330
沙鹿店：台中縣沙鹿鎮 433 中正街 77 號
電話：(04)6631635
逢甲店：台中市西屯區 407 逢甲路 218 號
電話：(04)2555800
高雄店：高雄市新興區中山一路 290 號
電話：(07)2351960

排版／雅典編輯排版有限公司
製版／和鑫照相製版有限公司
印刷／容大印刷事業有限公司
裝訂／一紘裝訂廠

中華民國 88 年 6 月初版一刷
中華民國 89 年 2 月初版二刷

ISBN 957-11-1835-4

基本定價 13.4 元

（如有缺頁或倒裝，本公司負責換新）

新公共管理——公共行政的管理主義途徑

西方國家為因應財政困局及國家競爭力的挑戰，近來均在進行大規模之公部門改革。這一股以「新管理主義」(neo-managerialism)為精神的行政革新風潮，起源自70年代後期，主導很多OECD國家的官僚革新方向，並引發當代以「新公共管理」為主的行政改革運動。

新管理主義的內涵，可歸納為四個面向，包括：

1. 政府管制與市場機能的結合；
2. 強化組織及管理的「分權」；
3. 服務品質的持續提昇；
4. 公共服務之使用者/顧客導向。

然而，「新管理主義」的政府再造全球改革浪潮，並非一夕而成，要明瞭新公共管理在學科典範中之定位，首先必須具備公共行政學之史觀及宏觀分析的基本能力。

1930年首次出現「公共管理」(Public Management)一詞。年代末期，Luther Gulick參與美國專業聯邦政府之Brownlow Committee，為推動當時之行政革新，將管理主義與公共性目標結合，使得公共管理進入萌芽階段。二次世界大戰及戰後，美國在「新政」的行政思維下，透過政府對於經濟與社會生活的大力干預，產生了中央集權與大政府治理模式，而其中公共政策特別強調政策方案由上而下的規劃。

1970年代末期，由於越戰、奧克蘭計畫、大社會方案等政策推行不盡如人意，加上社會學理論之批判主義引入，因而開始反省政府角色與地位，也注意到民主政治下的三大議題：「分權」、「官僚體制」，以及「公民社會」的關係。同時，由下而上的「政策執行」運動興起，也強調了「政策管理」的重要性。因而「管理」對公部門行政運作影響更形重要。

70年代末期新公共管理烽火燎原的原因，主要受到四大趨勢的影響，包括：(1)實用主義；(2)小政府的意識型態；(3)商業化動力；(4)民粹主

義。加上英國柴契爾首相的續階計畫，以及美國雷根總統的資本主義式分權，興起了一股以大英國協為主軸，英、紐、澳、加及美國等的新公共管理改革風潮。

值得注意的是，新公共管理的改革理論根植於公共選擇理論、代理人理論、交易成本理論、制度經濟學（市場競爭機制）等，以此解釋政治與行政的運作。而在具體的政策推動策略上，則包括了民營化、公私部門協力、社區主義、企業精神、國家競爭力、再造工程等等。

瞭解新公共管理的發展歷程及內涵，我們可以發現，公共管理是公共行政學科發展的一部分。從公共行政的角度觀之，針對近期政府體制革新，學術界提出「新公共管理」的研究定向，而在實務界的回應即是「政府再造」與「新政府運動」。無論就理論及實務而言，「公共管理」均是原本公共行政的典範內涵。

近日在我國的實務界，不管是中鋼與中船的民營化、高速鐵路的BOT營運模式、社區總體營造、全國戶政管理系統連線作業，乃至於各行政機關的單一窗口措施，都展現出「新管理主義」的精神——即政府部門努力培養管理主義及企業精神的組織文化，以改變政府體質，使之更有能力執行公權力所賦予的公平正義使命。所謂創新機制之內涵包括：

1. 移轉權威、授予彈性與專業服務；
2. 績效控制、測量、結果控制與責任確立；
3. 競爭及誘因的企業精神；
4. 回應性即時服務的提供；
5. 改善人力資源管理；
6. 資訊科技最適化；
7. 簽約外包與提升管制品質；
8. 強化政府中央的導航功能與準市場操作。

值得特別注意的是，當今各國政府雖然引用新公共管理的學術理論，來推動政府再造或新政府運動，但目標絕非在於減少政府的責任，相反的是轉變政府的角色（職能轉換），改變工作方法與觀念，在日漸稀少的經費與人力下，帶來更佳品質的公共服務。

不過，除了效率、品質與顧客導向的服務目標外，歐洲大陸各國家之

行政改革，卻也提供另類的選擇，也更加標示出公平正義社會使命的重要性。舉例言之，「新右派」的「新保守主義」明顯以管理主義的效能、效率以及生產力作為衡量指標的公共管理概念，受到許多歐陸學者的批判。雖然在歐陸與北美，公共行政均具有程度不一的「管理主義」本質，不過，就政治系絡因素來說，以北大西洋為分界，「歐洲大陸」以及「盎格魯——美國」(Anglo-American)兩大類型的行政改革模式是有所區別的。「盎格魯——美國」式的行政管理哲學，包括美國、加拿大、紐西蘭及英國等，係以管理主義之效能、效率及生產力，作為公部門改革的關注點，而OECD對全球22個會員國進行的改革的評鑑，亦植基於此。

不過，1968年美國學術界在Waldo之倡領下，卻相對發展出「黑堡宣言」，則標舉著學術界及部分行政部門，對國家干預角色的支持，對社會公道的傾心，以及對過度管理技術主義的政府經營模式的反對。是故，「黑堡宣言」的政治主張，在大西洋彼岸的歐陸各國，亦獲得了高度的回響。

「歐洲大陸」各國的行政現代化，維持各國在行政改革過程中，既傳承又改進的均衡。歐陸主要國家，深受社會主義意識型態影響，並且常是由左派與右派政黨交互執政，其中左派的政黨，意識型態與哲學基礎即根源於在於強大的社會主義公道理念，以及國家應承擔的社會責任。

再者，歐陸各國的行政與政府，有著對依法行政原則與法治主義的嚴格遵守、對公務員權利及義務特殊的規範與保障的傳統，而公眾與社會對政府也有「公益保衛者」的期待。社會雖普遍存在各式各樣分歧的種族、宗教、職業、政黨利益，但也因此產生歐陸特殊的統合式協商機制（統合主義），政府與社會即在不斷的妥協中求取共識。

在這種政治系絡下，歐陸各國一方面接納不同程度的管理主義與企業精神（如德國應用於地方政府之行政改革），另方面仍秉持著公共價值與國家干預原則，由政府及官僚反映公民期盼。這種將政府視為公益保護者的歐陸行政傳統，代表著歐陸行政在此一波全球性行政管理改革中之特色。而歐陸各國對公共行政古典理論的堅持，更加證明新公共管理主義，應只代表公共行政典範之部分內容，充其量是當前公共行政的重要研究途徑，代表的是英美式的行政改革思維，而絕無法包括原本古典公共行政的

完整內涵。否則，Waldo與黑堡宣言及歐陸各國之當前行政改革之保守主義趨向，將如何在宏觀的公共行政學科中給予定位呢？

學術上的「公共管理」，或是實務上的「新政府運動」與「政府再造」，雖然波瀾壯闊地彰顯改變行政典範的企圖，甚或激盪出新鮮熱烈的語彙讓人品味。但當我們以更周延的全觀與史觀，沉澱所有事實之後，我們終會發現，新潮流僅部分改變了政府的角色與方法，但本質上新公共管理仍屬於更大範圍的公共行政領域。公平與正義、民主價值與公共性論述，仍是政府與國家的中流砥柱。

理解公共管理與公共行政的範疇互動，理論與學術兩個社群將可以體會到，「政府部門應努力培養具備管理主義及企業精神之組織文化，以改變政府體質，使之更有能力執行公權力所賦予的公平正義使命」。上述界定，不但是我們的學術呼籲，同時亦更是對政府實務部門，推行政府再造的政策建議。

詹中原

謹序於

國立政治大學 519 研究室

1999 · 4 · 30

新公共管理：政府再造的理論與實務 / 詹中原
等編著. -- 初版. -- 臺北市：五南，民88
面；公分

含索引

ISBN 957-11-1835-4(平裝)

1. 公共行政

572.9

88007656

目 錄

◎ 第一編 新公共管理與政府再造的基礎理論 ◎

3 · 第一章 政府再造——革新「行政革新」之理論建構 詹中原

壹 · 前言——「行政革新」再省思 3

貳 · 古典行政革新理念的修正 4

參 · 政府再造之內涵界定 7

肆 · 各國政府再造運動趨勢 10

伍 · 政府再造之理論建構 17

陸 · 結論——政府再造的新思維 20

29 · 第二章 企業精神政府的設計與限制 詹中原

壹 · 前言 29

貳 · 古典公共行政理論之企業性管理 (Entrepreneurial Management) 29

參 · 企業精神政府與公共行政之變移 32

肆 · 企業精神政府的設計策略及執行工具 36

伍 · 企業精神政府的限制 89

陸 · 結論——公共企業精神限制之解決 40

45 · 第三章 國家競爭力與政府再造 詹中原

壹 · 前言——國家競爭力之定義及內涵 45

貳 · 我國國家競爭力現況——IMD 與 WEF 之報告評比 50

參 · 政府職能與國家競爭力評比 52

肆 · 行政再造 (Administrative Reengineering) 59

伍 · 政府再造——當前行政革新的新趨勢 62

陸 · 結論——各國政府再造之共同特性 67

71 · 第四章 新公共管理與國家發展 詹中原

- 壹 · 前言——新公共管理(new public management)的新趨勢 71
- 貳 · 新公共管理發展之歷史系絡 72
- 參 · 新公共管理典範 75
- 肆 · 結論 79

85 · 第五章 公共服務之活化——民營化政策的簽約外包策略 李宗勳

- 壹 · 前言 85
- 貳 · 「公共服務」、「活化」及「再造」的涵義 87
- 參 · 簽約外包的論證與策略 92
- 肆 · 「民營化政策」的疑慮與省思 108
- 伍 · 政府新角色的再思 116
- 陸 · 結論 119

◎ 第二編 世界各國之政府再造 ◎

129 · 第六章 美國「國家績效評鑑」之省思與啓示 陳正隆

- 壹 · 前言 129
- 貳 · 改革背景 130
- 參 · 政府再造工程之理論 132
- 肆 · 美國政府再造——企業精神政府之意涵 134
- 伍 · NPR 之實施內容 137
- 陸 · NPR 之批評與檢討 142
- 柒 · 政府再造運動之省思 145
- 捌 · 結論——美國政府再造運動之啓示 148

155 · 第七章 英國的政府再造經驗 朱鎮明 · 楊繼明

- 壹 · 前言 155
- 貳 · 英國的政治系絡 157
- 參 · 再造工作的推動——政策歷程與內容 162
- 肆 · 評論 173
- 伍 · 結論 178

183 · 第八章 紐西蘭政府之經濟改革——理論、系絡與學習 陳正隆

- 壹 · 前言 183
- 貳 · 改革的目的與原則 184
- 參 · 推動改革之組織 185
- 肆 · 改革內容與成效 187
- 伍 · 改革系絡之分析 194
- 陸 · 省思與討論 196
- 柒 · 經驗學習與結論 201

211 · 第九章 瑞典與挪威政府績效策略措施——對我國政府再造的啓示 陳明照

- 壹 · 前言 211
- 貳 · 瑞典公部門職能競賽的特性 213
- 參 · 卓越的挪威政府績效 218
- 肆 · 政府再造的共識願景 225
- 伍 · 結論 229

237 · 第十章 中國大陸的政府再造——「國務院機構」與「國有企業」改革 詹中原

- 壹 · 前言 237
- 貳 · 國務院機構的改革 238
- 參 · 大陸國有中小企業的改革與發展——再造市場機能與政府管制策略 243
- 肆 · 結論——改革對策之思維 256

◎ 第三編 新公共管理與政府再造的議題分析 ◎

263 · 第十一章 地方政府公共經理人與地方議會——管理主義的理論實踐 詹中原

- 壹 · 前言——地方政治生態及政策系絡 263
- 貳 · 新公共管理的民主困境：我國的中央——地方憲政政治系絡 265
- 參 · 新公共管理之地方與中央互動系絡——制度模型 267

- 肆·地方公共經理人與專業主義 (professionalism) 273
- 伍·新地方主義 (New Localism) 與地方議會 275
- 陸·結論——管理主義與地方管理體制 (governing body) 強化 277

281 · 第十二章 政府再造的政治分析——權力互動的觀點 朱鎮明

- 壹·前言 281
- 貳·各國及我國政府的再造運動——原則與內容 286
- 參·文化因素與政府再造 294
- 肆·政府體制與政府再造 300
- 伍·地方政府與政府再造 306
- 陸·官僚體系與政府再造 312
- 柒·民間社會與政府再造 319
- 捌·結論 326

335 · 第十三章 新結盟主義 (Neo-Coalitionism) 之 BOT 模式本質 鄭錫鎔

- 壹·前言 335
- 貳·公、私部門合作關係之理論探討 336
- 參·公、私門協力關係本質之探究——新結盟主義之來臨？ 344
- 肆·BOT 合作模式之解析 353
- 伍·我國 BOT 政策之評析 365
- 陸·新結盟主義與我國 BOT 政策之展望 371
- 柒·結論 374

379 · 第十四章 公務人力管理體制再造——新公共管理的觀點 蔡志恆·范祥偉

- 壹·前言——重建政府人事法制上位價值和管理策略 379
- 貳·研究初旨——鏈結新公共管理與公務人力資源管理關係 381
- 參·制度再造——由美國公務人力管理革新論公務人力管理制度的迫切需求
386
- 肆·「管理」與回應——美國當代公務人力管理的問題檢討 395
- 伍·結論——再造是新方向的開始，也是新問題的發端 402

405 · 第十五章 電子化政府與網路行政 牛荳萍

壹·前言 405

貳·電子化政府的內涵 407

參·各國電子化政府 422

肆·結論——電子化政府與網路行政的陷阱 434

441 · 第十六章 我國公共服務簽約外包的個案分析——以北高兩市市政、台灣省政為檢證對象 李宗勳

壹·前言 441

貳·我國簽約外包的現況——質化調查結果 444

參·影響推動簽約外包的意願——個別性立意問卷結果 471

肆·深度訪談方面 477

伍·結論——回顧與策進 480

503 · 第十七章 河川整治與政府再造——淡水河系及台灣重要流域水資源保護的政策省思 詹中原

壹·前言——台灣地區水資源現況 503

貳·現行政策及績效——淡水河系污染整治方案 505

參·現行政策及績效——台灣省流域整體性環保計畫 509

肆·河川整治的執行限制及困境——行政可行性分析 514

伍·結論——河川整治規劃的行政能力再造 523

531 · 第十八章 典範變遷的辯證關係——公共管理與公共行政的共生與轉生 楊繼明

壹·前言 531

貳·變革的時代 532

參·變革與新公共管理的歷史脈絡 534

肆·行政與管理的共生與轉生 541

伍·重新檢視公部門的研究 543

陸·結論——典範變遷的共生與轉生 547

553 · 第十九章 特稿——日本的行政再造 江丙坤

- 壹 · 前言 553
- 貳 · 行政再造的目標與作法 555
- 參 · 中央與地方的分權 561
- 肆 · 中央與地方政府財源的保障 571
- 伍 · 人事制度改革 576
- 陸 · 結論 586

587 · 附錄

- 一 · 挪威政府現狀 589
- 二 · 挪威 Kjell Magne Bondevik 政府閣員名單 590
- 三 · 1997-2001 挪威議會 (Storting) 議員黨派別 591
- 四 · 我國 BOT 政策演展之大事紀 592
- 五 · 我國目前正進行之 BOT 公共建設項目 595
- 六 · 我國中正機場捷運 BOT 政策演展之大事紀 598
- 七 · 我國高速鐵路 BOT 政策演展之大事紀 598
- 八 · 美國政策及評估中心的公開報告一覽表(1993~) 602
- 九 · ○○市政府市政簽約外包現況及建議調查表 603
- 十 · ○○市政府行政業務委託或外包之研究 604
- 十一 · ○○市政府市政簽約外包之研究——深度訪談大綱 611
- 十二 · 「國際市政管理協會」(ICMA) 於 1988 年調查之「地方政府服務」類別表 613

615 · 索引

第 1 編

新公共管理與政府再造的基礎理論

政府再造—— 革新「行政革新」之理論建構

詹中原

壹·前言

「行政革新」再省思

綜觀 80 年代世界各國政府部門公共服務運作之改革¹，包括英國「效率小組」(Efficiency Unit) (Pollitt, 1990)、紐西蘭「執行長」(Chief Executive) (Schick & Wilson, 1997)、澳洲「聯邦監察長」(Commonweal Ombudsman) (Wilenski, 1982)、加拿大「蘭博特委員會」(Lambert Commission) 與「公共服務 2000 計畫」(Public Service 2000, PS2000) (Caiden et al, 1995)，及美國「國家績效評估」(National Performance Review, NPR) (Gore, 1993, 1994, 1995, 1996) 等，均顯示 Gerald Caiden (1991) 所言：一個行政革新時代的來臨 (Administrative Reform Comes of Age) 的觀點所言不虛。

然而，此 80 年代所顯現的世界性行政革新風潮，與古典「行政革新」的內涵有何差異呢？各國在政府實務上，藉由連串的改革策略，又對傳統「行政革新」方案，產生了如何的衝擊呢？同時，在部分論者仍是微觀的無法適應公共行政新構念的誕生（例如市場與管理、公

1. 行政革新在世界各國政府的推行經驗中，均有長年的歷史。然而在公共行政新典範概念下（參閱詹中原，1994），80 年代啓始之世界各國行政革新，甚具有革新「行政革新」的特質。