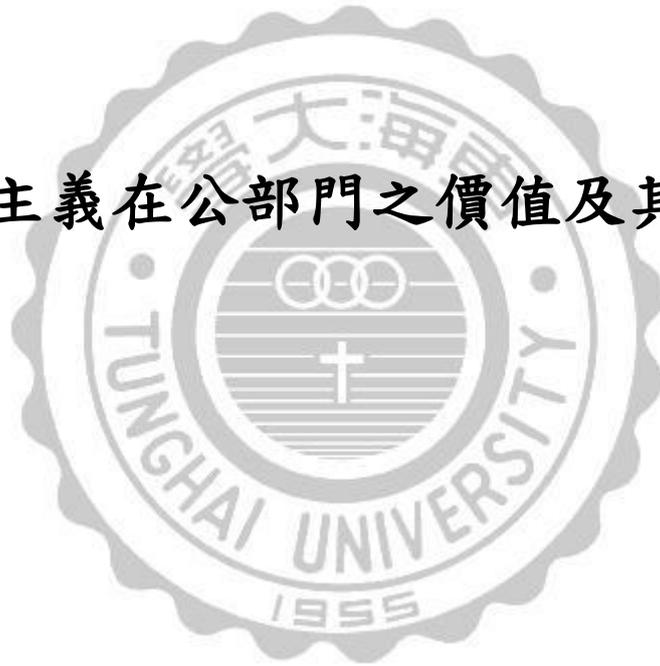


東海大學行政管理暨政策學系研究所

碩士論文

指導教授：林鍾沂博士

管理主義在公部門之價值及其悖論



研究生：汪佳樺

中華民國一〇二年一月



謝辭

在研究所這三年半的時光，相較於大學時期更深入認識系所的老師們及系辦助教們，每每想起其諄諄教誨與叮嚀囑咐，還有所上同學們的深厚友誼與革命情感，皆讓我感觸良多，回想當初報考研究所的契機之一即是，東海是我唯一一所從頭念到尾的大學母校，環境清幽卻又令人熟悉；再者是因為系所於十年前開辦進修部，為想要有一張大學畢業證書卻有點困難的學生開啟了一扇窗，而我即是其中的一員，系上的課程安排在師資結構上不論是大學部或進修部皆無差異，在大一剛入學時期即遇見了教學熱忱的柯義龍老師，其中二門必修課的教導，幽默風趣且熱情的肢體動作，融合了優雅且特殊的談吐令人難以忘懷，報考前的我心想若是能在遇見如此令學生喜愛的老師該有多好，後來考上東海研究所讓我再次遇見柯老師，親切依舊不減當年，每次經過老師辦公室都可看到所謂門庭若市的現象，不論是畢業的學生或是在學的學生，大家都很喜愛跟老師相處，而後得知柯老師擔任口試委員時，真是令我十分榮幸卻又有點驚慌，畢竟老師可是十分專業又博學多聞的，而我在十分敬愛的老師面前總是要想辦法讓自己表現地更加完美才行呀！就這樣在口試時，柯老師與張四明老師展現十足的親和力，並給予指正及建議，讓我順利通過口試了，真是非常感謝二位老師撥冗閱讀我的拙作！

對於我的指導老師—林鍾沂老師，其實心裡一直是有愧的，畢竟在行政學界稱林老師為一聲大師也不為過，多少旗下門生皆是國家棟梁及有聲望的學者，在這樣的輝煌成果下，卻有我這個不上進的學生，真是十分抱歉！老師可說是個博學多聞的人，很容易把看似很複雜或不相關的事物、想法融會貫通並整理成一個簡單的概念或找出相關的道理，但我卻是思緒有點跳 tone，常常理不出書與書之間的連結點，以致於每當老師問我的論文寫得如何了時，就覺得書到用時方恨少，應該再多讀點書才能寫出更多論文的相關敘述，雖然現在已經通過口試了，但原本希望有日能寫出讓老師教學可參考的資料，卻寫得普普通通，因此對於老師仍

有著愧疚感，很抱歉老師，無法讓您覺得很滿意！其實有人問過我是否是因為老師的名氣才選擇老師當指導老師，回想初進研究所時，質化必修課的蔡偉銑老師對於在選擇指導老師上給予的建議是，選擇自己覺得合得來的老師，於是歷經一年的相處及認識後，心中有幾位老師人選，其中有柯老師，但因為熟悉了很多年，始終有種近鄉情怯的感覺，因此最終卻未選擇，而選擇了有點熟悉並覺得應該合得來的林鍾沂老師，非常感謝老師在論文上的指導，也包容了我不夠完整的論述，另外在生活上老師也常帶我們品嚐各種美酒佳餚，使我們有不同以往的體驗。

也非常感謝系所的項靖老師、史美強老師、邱瑞忠老師、黃曙曜老師、魯俊孟老師、呂炳寬老師、陳秋政老師、蔡偉銑老師、汪志忠老師及歐崇亞老師，老師們的教導都深深地影響了我在論文上的思考與寫作，以及在參加公職考試時遇到不會的申論題卻仍能洋洋灑灑寫出一大篇幅，不論是老師們的著作或是與老師們的相處與互動，都讓我獲益良多，對於老師們的感謝實在溢於言表。還有系辦的助教們，雖豪邁卻喜歡小飾物的家瑩學姊、總是用親切台語問候人的賴桑、優雅迷人的慧茹學姊及乖寶寶的佳安學姊，不僅提供我們學校課務上的資訊，解決我們資源使用上的問題，在生活上更是常照顧我們班上這群食量超乎常人的同學們，跟我們一同歡樂，在此表達謝意，非常感謝您們的照顧。

碩班的各位同學們—快人快語的婉如、神龍不見尾的冠融、能言善道的陳胤、心浮氣躁的詠勝、無可挑剔的榮容、猶如模範代表的健鋒、自律甚高的柏盟、過得怡然自得的俞翔、做事有時有始無終的彥杰、說話常不著邊際的任燁、循規蹈矩的純瑩以及整個人都很無厘頭的時碩，如此截然不同個性的個體組成了一個班級，而尚有大嫂團成員—秀外慧中的鋒嫂 Sherry Wu、落落大方的 Jenny Yang、媳婦人選第一的小溫、溫和善良的舒舒，再加上常被我奴役的完美學弟豪逸與常忘東忘西的美女學妹乙甄，不論是在課業上的切磋，或是在生活上的照應，都深深讓我慶幸研究所能遇見你們真好，也謝謝你們這三年半來的包容與關照。

另外，也非常感激我的高三同窗好友們——千郁、郁菁、若莘、鳳美，以及大學認識的朋友芳婷與彥然，打工相識的蕙敏姐姐及雨真、雨倩這二位家教妹妹，讓在研究所初期曾想過要修學的我，給予最大的支持與鼓勵，偶爾的相聚，讓我能短暫地忘卻課業壓力，有時的美食探索，讓我能將食糧轉換成精神能量，雖然無法常相處，但不論是課業或是生活這一路上的喜怒哀樂，你們都願意聽我訴說、跟我分享，皆讓我永銘心版，謝謝你們。

最後，我要感謝我的父母給予我這老是為所欲為的女兒最大的包容，沒有您們的支持，我無法拿到碩士文憑，沒有您們的幫助，我無法生活得無拘無束，也要感激我最親愛的妹妹，總是要給予我這任性姊姊一些物質上的援助，並予以一些精神訓話，讓我這凡事都慢慢來的個性，可以早點完成該做的事，萬分感謝！



佳樺 謹誌

民國 102 年 2 月



摘要

二次大戰後在福利國、行政國、凱恩斯主義等理念之影響下，政府大規模干預社會生活，卻導致民眾對政治體系的社會期盼過重，以致政治系統超額負擔，發生不可治理及公部門治理正當性下降等問題，而在這種人民普遍對政府不信任的同時，以英國為首的新右派政治理念，在柴契爾夫人首先推動管理主義式的改革，其後世界各國紛紛起而仿效，形成 1980 年代方興未艾的政府再造。

就這場管理主義式的政府再造而論，我們可以發現到管理主義之原則與特色，為行政過程提供了一系列的創新改革，管理主義結合了理論與實踐，在政府層面上，行政人員的角色被徹底改革，並試圖成為企業家，以提供顧客更好的服務，而從實證主義的角度來看，管理主義係用一套全新的原則來代替以往傳統公共行政的舊原則，其原則包括契約外包、分散、更多的管理自由、顧客選擇、解除管制、競爭等。

管理主義式的政府再造，雖然修正了公共服務的提供模式及內容，卻也造成了少數及弱勢的需求無法在市場上獲得反映，因而引發對管理主義有關民主價值的批判，如輕視公民參與和政治共識的價值等，另外，還有治理與第三條路對其之修正及看法。

關鍵詞：管理主義、公部門、價值、悖論



目錄

第一章	緒論	1
第一節	研究背景與研究動機	1
第二節	研究目的、研究問題與研究重要性	3
第三節	研究方法、研究範圍與研究架構	5
第二章	管理主義之意涵	7
第一節	管理主義之概念	7
第二節	管理主義之興起	14
第三節	管理主義之理論基礎	21
第三章	管理主義之實用價值	31
第一節	管理主義之訴求	31
第二節	管理主義之核心價值	41
第三節	管理主義在倫理上之體現	53
第四章	管理主義之悖論	63
第一節	公共行政之主要原理	63
第二節	管理主義與民主價值之對張關係	69
第三節	治理與第三條路對管理主義之批判	76
第五章	結論	87
第一節	論文回顧	87
第二節	總結	92
參考文獻	94

圖表目錄

圖 1-1 研究架構.....	6
表 2-1 學者對管理主義之定義.....	10
表 2-1 新右派政治哲學與管理主義之關聯.....	18



第一章 緒論

第一節 研究背景與研究動機

壹、研究背景

1929 至 1933 年間西方國家發生經濟危機，但市場這隻看不見的手卻無法引導、協調和解決經濟問題，因而需要政府這個有公正形象的機構出來面對、協調，同時，國家與國家之間的聯繫與互動往來更為頻繁，社會與國家間的事務亦須由一個有能力、效率的政府來協助、處理。從而羅斯福總統推行新政¹ (New Deal)，提倡凱恩斯的理論，加上二戰後，在社會、經濟的重建上亦大肆運用其理論，透過政府對於總體經濟與財政政策，對社會生活的大力干預，使得政府日益壯大，行政權更加擴張，行政職能、管理範圍不斷擴大，行政機構及人員編制日益增加，傳統的三權分立不復存在。Dwight Waldo 在《行政國》(*The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, 1984) 一書中，闡述公部門隨著預算、職權、組織的擴大而更加穩固，但卻無法滿足民眾日益漸增的需求。

自 1970 年代以來，西方國家公部門受到來自社會的猛烈抨擊，政府日益成為社會指責的焦點，石油危機和福利國家負擔過重，使各國政府陷入財政緊張的困境，經濟不穩定一方面使政府收入減少，另一方面導致社會保障開支大幅上升，政府陷入入不敷出的窘境。伴隨著財政危機的是普遍存在的管理危機和信任危機，政府規模過於龐大導致管理失調、失控和效率低下，而社會問題層出不窮，政府

¹美國總統 Franklin Roosevelt 予 1933 年就任時提出「新政」，目的是讓美國人盡快脫離經濟大蕭條，在其領導下，聯邦成立銀行存款保險公司，制訂規範管理股票的出售，立法保障勞工的權利和工會的代表性，補貼農民的某些作物，並協助農民防止水土流失；公民保育團(Civilian Conservation Corps)僱用年輕人植樹、清理水道及改善國家公園設施；公共工程管理局(Public Works Administration)僱用專精的勞工從事大型的建設，如建造水壩、橋樑與海軍船艦等；田納西河谷管理局(Tennessee Valley Authority)為該貧困地區提供提供防洪控制與電力；聯邦緊急救援署(Federal Emergency Relief Administration)負責發放救助，通常是用直接給付的方式。第二輪的計畫是僱用工人建設道路、機場與學校，聘請藝術家、演員、音樂家、作家，提供兼職工作給年輕人，並建立起社會福利制度，以幫助貧困、殘障與老年人(美國在台協會，2012：44-45)。

對此卻束手無策，公民的公共需求不斷增長與政府的軟弱無力形成了鮮明的對比，其結果是財政、管理和信任三大危機的產生。

另在後官僚體制的影響下，趨向發展較小、更具彈性、顧客導向和市場取向的組織型態（Overman & Boyd, 1994: 68），其中管理主義成為 1980 年代以後改革的主流之一。例如 Michael Barzelay 和 Babak Armajani（1992：8）發現美國在 1980 年代之後，機關不同於過去以強調權威、職責、效率與控制的概念來改革績效，而是顧客導向、服務、品質、價值、彈性、創新、授權等要求。

在新右派理論與經濟學理論理念，及全球化、資訊科技的進步的影響下，各國政府自身的反省是改革的內在動因，而各國所處的國際、國內環境的變化以及經濟理論的影響則是促進改革的外部壓力，這兩種力量共同作用的結果，使得 1980 年代的管理主義行政改革引領一系列的政府再造運動，包括最小化政府、企業型政府、師法企業、解放管理、市場機制等重要策略。

管理主義係揚棄了傳統公共行政官僚體制的基本信條，改變了傳統行政學的研究範圍、主題和理論基礎等，並依據經濟學、企業管理、政策分析理論等的前提性假設、理論和方法，提出了一整套不同於以往的政府改革思維，亦反映了當代公共管理的發展趨勢，對此，儘管有學者對於管理主義提出批評與反思，但管理主義仍有其價值存在，否則相關的改革策略與政府再造運動將不會持續。

貳、研究動機

觀看行政學的相關著作約略可分為兩種偏好，一是行政改革的新趨勢，可稱之為管理主義、新公共管理、企業型政府或再造運動，學者大都藉由檢視各國的改革經驗並加以分析、彙整，再對當前的改革潮流及其未來提出建議與方向，例如 Guy Peters 所著的《政府未來的治理模式》（*The Future of Governing: Four Emerging Models*, 2000）一書，總結與設計了未來政府的治理模式，並提出四種最具典型特徵的模式。

相對地，針對行政改革的新趨勢，亦有另一派學者對其提出不同的觀點或批判，例如 Robert Denhardt & Robert Denhardt 所著的《新公共服務：服務而非領航》（*The New Public Service: Serving, not Steering*, 2003）一書對管理主義與再造運動提出對於公共性、價值等議題之批判，但不論是從憲政主義、公民參與、公共性或社群等概念出發，都是針對這股改革潮流所加以論證，並提出其修正方向或替代理論等，因此，在探究這股改革運動的本質時，各學派之間是秉持何種立場與觀點，而形成不一樣的論點。此為本文研究動機之一。

David Osborne 與 Ted Gaebler 以最佳實務研究方法²，利用四年的時間，針對美國各層級政府的創新改革方案進行調查研究，並於其所著的《新政府運動》（*Reinventing Government*, 1992）一書中，歸納出企業型政府如何運作和治理的十大原則，並希冀藉由在美國境內一些地方上的實際案例，尋找優良的作法，讓政府於改革時有所參考的對象，因此，在觀看此十項原則時，可以察覺到何種作法與個案是與管理主義有所相似的。此為本文研究動機之二。

在閱讀治理相關文獻及書籍時，發現有些學者會用治理的概念來闡述管理主義，即管理主義就是一種治理，如同 Paul Hirst (2000: 18) 的論述，治理的其中一種應用即是新公共管理策略（*new public management strategies*）。此類的概念定義常令人混淆，基此，欲進一步探究治理之概念與管理主義有何相似或相異之處。此為本文研究動機之三。

第二節 研究目的、研究問題與研究重要性

壹、研究目的

基於前述有關管理主義改革風潮背景與動機，本文將探究管理主義的價值及其悖論等議題，以期達到以下各項研究目的。

² 最佳實務研究方法（*Best Practice Research; BPR*）：透過實務經驗中歸納出原理原則，經由不同系絡的實際案例中，選擇從成功的個案中選取一般性原則，及主要缺點是無法確實評估最佳實務的一般性原則，是否能夠應用到其他的改革情境（Overman & Boyd, 1994: 68）。

- 一、 瞭解管理主義興起的背景及其內涵與理論基礎。
- 二、 檢視與整理學者對於管理主義的價值稱頌等相關論述。
- 三、 檢視與整理學者對於管理主義的批判與省思等相關論述。
- 四、 面對其他學派之批判，探討有無修正、調合管理主義之可能。

貳、研究問題

現就從本文上述所期欲的研究目的，大略鋪陳本文欲探討的問題基本內容。

- 一、 在 1980 年代以來，在新右派的治理理念下，興起了泛稱「管理主義」的行政改革策略（Hood, 1991: 6），而所謂的「管理主義」的改革係引進新右派對競爭市場機制及企業管理精神的變遷策略（孫本初，1999：13）。因此，本文將整理、瞭解管理主義的內涵為何？其興起的背景因素為何？及其理論基礎為何？
- 二、 依據經濟合作發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development，簡稱 OECD）的界定，管理主義是一種新浮現的行政改革與管理典範，主張為達成行政改革，應採用企管技術、服務與顧客取向，及將市場與競爭融入公共行政。基於上述管理主義原則，本文將學者給予管理主義正面評價的論述進行整理，以瞭解學者所稱之管理主義的價值何在？
- 三、 這種偏重仿效私部門企業管理原則的改革理念，實甚受人非議，如詹中原（1999：9-10）質疑，企業型的操弄與作為，經常會違背民主精神。對管理主義的批判，其實不勝枚舉，爰此，本文欲將類似的批判進行整理，瞭解學者所稱之管理主義的悖論為何？
- 四、 治理與第三條路理論的主張為何，其對管理主義之批判或修正為何？

叁、研究重要性

本文將探討管理主義的價值及對其之批判與省思等較為抽象、理論性的論述，雖未論及相關實務應用與論證，但相關文獻對於探究管理主義之議題時，無非為與其他行政理論相比較，或是藉由管理主義的價值來闡述各國之實務經驗並佐以檢證，而本文單就文獻和書籍來呈現管理主義之價值所在及其為其他學派所指陳缺陷之處，因此，本文期許可供日後他人作為參考管理主義相關理論性論述之文獻。

第三節 研究方法、研究範圍與研究架構

壹、研究方法：文獻分析法

為瞭解管理主義的內涵、立基理論以及各學派對於管理主義的評價與論述，本文將採取文獻分析法，針對國內外相關論點的書籍、期刊、研究報告、學位論文等資料進行整理，並分析與比較相關學派與學者之論述。

貳、研究範圍

本文主要探討管理主義之內涵與價值，及來自其他學派之論述與批判，因此將從較為抽象、理論性的論述與論證，進行相關論點的研究，而非實務性的檢證，故諸如各國行政革新之內容與改革成效等，將不在本文討論範圍內。

參、研究架構

本文主要是探討管理主義的概念本質，整理、歸納各學者闡述之管理主義的核心價值及其他學派之相關批判論述，最後再總結、簡述出結論，因此本文的架構不僅是研究過程，亦是各章節的主要內容，如圖 1-1 所示。

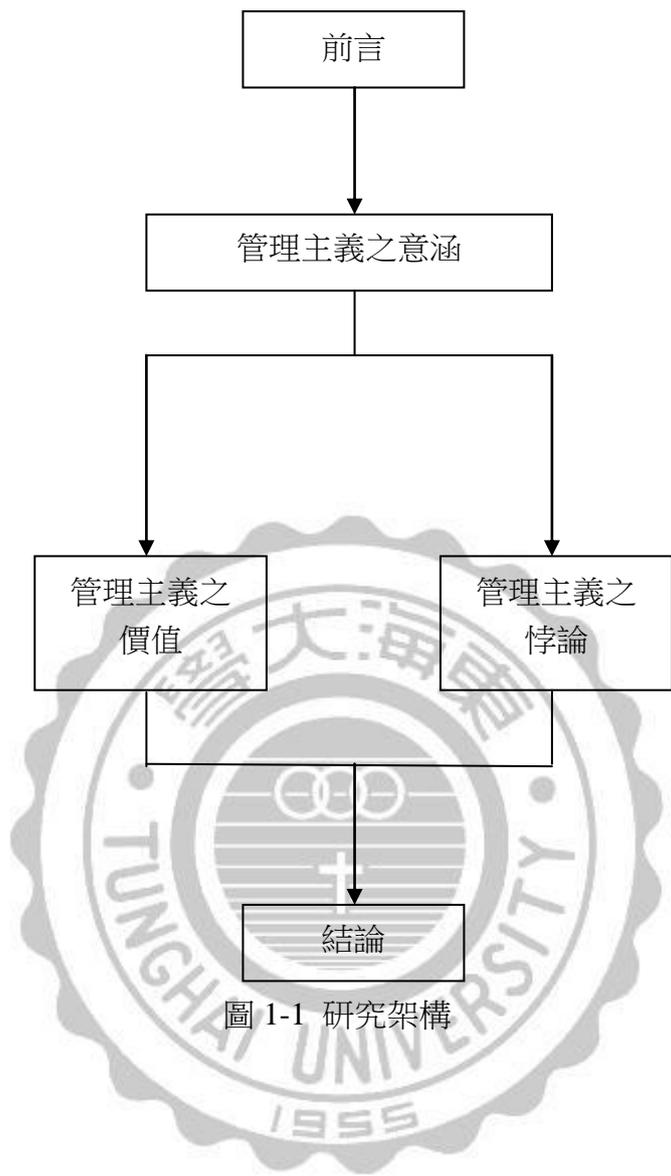


圖 1-1 研究架構

第二章 管理主義之意涵

1980 年代以來，各國興起了泛稱管理主義的行政改革運動，在彈性市場機制基礎上，採用企業管理主義的理論、技術與方法，對公部門進行全方位的改革和再造。然而管理主義的行政改革運動之興起原因為何，其背後賴以支撐的理論基礎及本質內涵又為何？本章主要透過對管理主義做簡要概述來回答這些問題，其內容涉及到管理主義運動的興起、管理主義的理論基礎以及對管理主義概念內涵與特徵的歸納和概括。

第一節 管理主義之概念

廣義來說，「公共管理」觀念的濫觴，最早可追溯至 1887 年 Woodrow Wilson 所發表的〈行政的研究〉(*The study of Administration*) 一文中倡導建立一種新式的行政科學，使政府的運作能如企業經營般的順暢，不過此一企業管理的概念在當時只是曇花一現（吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，2001：46）。

公共管理一詞未有明確的跡象顯示是自何時開始出現，但根據 Jay Shafritz 與 Albert Hyde 所著的《公共行政經典文選》(*Classics of Public Administration*, 1992) 中指出較早討論公共管理的文章是 Catheryn Seckler-Hudson 在 1955 年所著〈公共管理研究的基本概念〉(*Basic Concepts in the Study of Public Management*)，Seckler-Hudson 提出公共管理的概念，指認政策和政治的應用，但主要重視公共管理的問題，其認為管理將被關切為有效處理人的資源和物質，以達成所知的目標，並提出有關管理技術與方法的細節（Shafritz & Hyde, 1992: 203-211）。

公共管理在 1960 至 1970 年代逐漸興起，主要是對「傳統」的公共行政典範進行反省與批判，企圖擺脫傳統官僚體制模式中層級節制、效率取向以及抽象的公共利益觀，而強化策略性、結果取向、領導、市場取向、顧客取向、企業精神等方向的努力（孫本初，1999：3）。

公共管理於 1980 年代以後，伴隨著全球化、資訊化與知識經濟時代的到來，各國進入了政府管理改革的新時代，新的管理理念風行全球，並有不同的名稱，包括管理主義（Pollitt, 1993）、新公共管理（Hood, 1991）、以市場為基礎的公共行政（Rosenbloom, 1993）、企業型政府（Osborne & Gaebler, 1992）、後官僚制典範（Barzelay & Armajani, 1992）等，而本文將以「管理主義」作為這股行政改革運動下新的管理方式名稱。

壹、管理主義之內涵與觀點

管理主義主要由古典泰勒主義的管理原則所構成，它強調企業管理的理論、方法、技術在公部門中的應用，並描述私部門的管理技術如何運用於公共服務上，雖然難以作出一個全面性、歸納性的概念界定，但仍可以從要素列舉的角度陳述其基本內涵。

John Clarke 與 Janet Newman（1997：ix）認為管理主義是「文化的形成，它是形成政治安排基礎的一組特殊的意識型態與實務，其目標是建立一個管理主義者國家（managerial state）」。管理的共通性就是管理主義意識型態，Christopher Pollitt 認為管理主義是一種意識型態，有整套價值、信仰及對國家運作的理念，而管理主義有五項核心概念，包括：（1）社會的進步有賴於經濟生產力的增加；（2）必須運用先進的科技以提高生產力；（3）唯有透過高度組織化及紀律化的公務人力，才能以科技實踐目標；（4）政府經營的成功有賴於管理者的品質及專業；（5）管理者必須擁有合理的管理權力才能執行其重要角色（Pollitt, 1993: 1-3）。而大陸學者毛壽龍、李梅、陳幽泓（1998：300）認為管理主義主要是企業化的管理、加強競爭和市場導向，總體來說就是政府管理採納私人企業的管理方法，而不是去努力完善韋伯式的官僚制度，利用集權、加強監督、加強責任制的辦法來改善行政績效。

就管理主義的內容而言，Stewart Ranson 與 John Stewart（1994：14-15）認

為管理主義包括：(1) 視民眾為顧客，強調顧客的價值；(2) 創造市場或準市場的競爭機制；(3) 擴大個人以及私部門自理的範圍；(4) 購買者的角色必須從供給者的角色中分離出來；(5) 契約或半契約配置的增加；(6) 由市場來測定績效目標；彈性工資等等。大陸學者陳振明（2000：82）歸納為八個方面：(1) 強調職業化管理；(2) 明確的績效標準和績效評估；(3) 產出控制，如項目預算和策略管理；(4) 顧客至上，提供回應性服務；(5) 公共服務機構的分散化和小型化；(6) 引入競爭機制；(7) 採用私部門的管理方式；(8) 改善管理者與政治家、公眾的關係。

而管理主義具有哪些核心觀點，Christopher Hood（1991：4-5）指出管理主義的核心觀點包括：(1) 注重管理而非政策；(2) 注重業績評估和效率；(3) 把官僚組織分化為基於使用者付費關係上的各個代理機構；(4) 以準市場和契約外包形式培育競爭；(5) 削減支出成本；(6) 強調產出目標、限期契約、貨幣刺激和管理自由度的風格。詹中原（1999：75）亦指出管理主義的特色為：(1) 移轉權威及授予彈性；(2) 績效控制及責任確立；(3) 競爭及選擇的發展；(4) 回應性服務之提供；(5) 改善人力資源管理；(6) 資訊科技最適化；(7) 提昇管制品質；(8) 強化政府中央之導航功能。

再者，大陸學者張成福（2001，16）認為管理主義的基本主張包括：(1) 公共行政研究的焦點在於結果而非運作的過程；(2) 為了實際結果，公共行政應妥善運用各種市場競爭機制，以提供更佳的产品或服務，同時在市場機制下，政府各機關一方面應如同企業般從供給者與需求者的互動過程中取得經費，另一方面也要與其他組織進行競爭；(3) 配合市場導向與市場機制的運作，公共行政應強調顧客導向的觀念；(4) 政府應該扮演「導航者」的角色，政府的主要職責應定位於確保各項公共服務與公共財貨均可被順利提供，但卻不必自己動手處理；(5) 政府應推動法規鬆綁的工作，公共管理應改變過去惟法則是向的觀念，更重視市場競爭、顧客需求以及成果的達成；(6) 公部門的工作人員應被授予權能以充分

發揮創意並投入工作；(7) 公共行政的文化應盡可能朝彈性、創新、問題解決、具有企業家精神的方向發展。

表 2-1 學者對管理主義之定義

學者	意涵
Catheryn Secjier-Hudson (1995)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 要有效運作需有明確以人民目標為主題之政策； 2. 管理主義系統應有指揮中心，並釐清權責； 3. 建立明確界定工作及功能、公正分配資源、層級節制關係、足夠領導能力與內部協調的組織； 4. 建立並發展達成政策的適當方法； 5. 建立全面性互動工具； 6. 回應動態環境。
Graham Allison (1979)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1975 年各機關間政策管理協助研究委員會（the Interagency Study Committee on Policy Management Assistance）對預算管理局（Office of Management and Budget）的報告中指出：(1) 政策管理係需求確認、分析選擇、方案選擇、大範圍資源分配；(2) 資源管理係建立基本行政支遠援體系；(3) 方案管理係政策執行。 2. 1978 年著手於：人事管理、勞力規劃、集體協商與勞工管理、生產力及績效衡量、組織與組織重組、財務管理、評估研究與審計。
James Perry & Kenneth Kraemer (1983)	<p>管理主義乃是以規範性為導向的傳統公共行政學與以工具為導向的一般管理學的合併。</p>
David Garson & Samuel Overman (1983)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 當代管理主義結合科學管理； 2. 管理主義依附於公共行政之理性及技術性解釋； 3. 管理主義反映行政的古典原理； 4. 管理主義是政治系絡中的行政研究； 5. 管理主義研究與政策分析方法及技術應用緊密結合； 6. 管理主義為一種應用的社會科學，反映出科技整合的傳統。管理主義的實質內涵為：政策分析、財務管理、人力資源管理、資訊管理及對外關係（簡稱 PAFHRIER）
Sam Overman (1984)	<p>管理主義是公共行政一般性的科技整合研究，是將管理、規劃、組織、控制等功能與人力、財務、設備、資訊及政治資源的管理加以整合。</p>

學者	意涵
Cole Blease Graham & Steven Hays (1986)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 管理主義為公共行政之一部分，注重政府機關內部的行政活動及政策執行； 2. 管理主義之重心在執行工作的方法； 3. 管理主義僅關心管理技術的問題。
Jay Shafritz (1988)	管理主義強調工具、技術、知識及技能，期望能將理念與政策轉為實際行動。
Steven Ott、 Albert Hyde & Jay Shafritz (1991)	管理主義是公共事務或公共行政的一部分，綜觀有關公共行政分案設計與組織重新建構、政策與管理規劃、透過預算制度進行資源分配、財務管理、人力資源管理、方案評估及審計等應用方法的科學與藝術。
Robert Crew (1992)	管理主義與公共政策的形成有密切關係，管理主義的活動式設定公共議程的一部分。
Barry Bozeman (1993)	管理主義的特徵為重視公共管理者及實務經驗；重視公共性、政治因素的影響及兩者的互動；重視管理過程研究及管理策略的執行。
Laurence Lynn (1996)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 傳統公共行政已將管理者角色與其有效表現做結合研究； 2. 管理主義與傳統公共行政所關心的主題不變：組織內部人員、功能與結構管理問題； 3. 對組織資料的分析與辯證採取描述、分類及綜合方式； 4. 問題分析辯證的依據是經由文獻探討及個案建構而來的資料。
Grover Starling (1998)	<p>管理主義的範圍為：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 政治管理：行政政治關係、府際關係； 2. 資源管理：人力資源管理、財務管理及預算、資訊管理； 3. 方案管理：政策制定、規劃與評估。
Christopher Hood (1998)	管理主義是一股更能符合官僚體制需求、政府更具企業化及更重視管理者角色的風潮。
余致力 (1999)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為幫助公共管理者解決公共問題、滿足民眾需求、處理公共事務所需的知識、技能及策略。 2. 建立一個績效卓越的政府為目標。
丘昌泰 (2000)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 管理主義是一種新典範的專業或管理實務； 2. 管理主義是一種新修正的公共行政； 3. 公共管理與新公共管理是同義詞； <p>管理主義的特質：將私部門的手段用於公部門，未改變公部門的主體性；運用市場機制；吸收修正公共行政及政策執行內涵；重視與外部環境的關係，聚焦於最高管理者的策略設計；為公私合夥的合作模式；與政策分析關係密切。</p>

學者	意涵
吳瓊恩、李允傑、陳銘薰 (2001)	1. 狹義而言係指公部門的管理。 2. 廣義而言包含公共事務管理，由政治面到行政面，從公部門到私部門到第三部門的事務。 管理主義的特質：重視政治系絡與府際關係；強調管理知能與策略、科際整合與個案研究並行，理論與實務並重。
孫本初 (2005)	1. 管理主義為一應用性之社會科學，反應科技整合的取向； 2. 重視組織內部的運作，亦重視組織外部環境之關係； 3. 強調策略及領導之藝術。

資料來源：作者自行整理。

總結諸學者的觀點，管理主義的基本主張是將政府治理與市場機制相結合，把私人企業的各種管理方式引入公部門，依靠先進的資訊網絡技術，透過組織與管理的重新調整來增強政府的活力，提升公共服務的品質，實現政府治理的效率和效能。

貳、管理主義之特徵與具體作法

David Osborne 與 Ted Gaebler 於《新政府運動》(*Reinventing Government*, 1992) 一書中提出的企業型政府，即：導航、社區自主、競爭、使命感、效率、顧客導向、企業性、前瞻、權力分散、市場導向等，最能闡述管理主義的特徵。經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, 簡稱 OECD) 認為管理主義的共同特徵是在各個層級之間，在監控機關和執行機關之間，在公共的或私人的各生產單位之間創造一種更經常運用契約、更多參與、更多自由裁量的關係模式 (OECD, 1991: 11)。綜合來說，管理主義的特徵簡述為以下幾點 (Hood, 1991: 4-5; Farnham & Horton, 1996: 259-260; 林鍾沂、林文彬 譯, 2003: 63-64; 金太軍, 1997: 21-23):

- 一、 由公共管理者以專業來管理公部門並承擔責任。
- 二、 組織或公共目標必須明確，並依照 3E 標準 (經濟、效率及效能) 來測

量績效，並重視政策或管理的實際成果甚於行政程序。

- 三、運用個人主義式的人力資源管理技術，強化「績效—獎酬」間的關係，建立員工對組織的承諾與支持。
- 四、重新設計組織結構，建構扁平化的網絡型組織，賦予各組間完整的行政權責，以打破公部門中的本位主義，破除單位與單位間的藩籬。
- 五、引進市場機制，以有效利用資源、降低成本，並提高服務品質。
- 六、運用私部門或企業組織的管理方式，以契約關係聯結內外環境，試圖建立具有回應力、彈性及學習的公共組織。

學者多著墨於企管途徑，組織設計革新朝向水平式管理，大幅縮減中階管理者，以快速回應環境的不確定性，而就組織的設計趨勢而言，**Michael Hubbard** 概括為：(1) 主管的策略角色和策略管理實踐的強化；(2) 從行政到管理的重點轉移，即從執行規則到實現既定目標的轉移；(3) 人事權由中央人事部門向部門主管的轉移，限制工會的權力，打破統一的工資結構；(4) 政策和執行的分離—核心部門集中於策略管理和計劃，設立獨立執行機構執行政策；(5) 績效工資制；(6) 改善財務管理，強化財務控制；(7) 以組織規劃和評估的形式，把執行機構的運作與其目標更加密切地聯繫起來；(8) 加強對運作狀況的評估；(9) 追求高質量和高標準的顧客服務；(10) 改變傳統的組織文化，建立新的心理契約（轉引自周志忍、李錦慧，1999：28-29）。

公共管理者面對複雜多變的政治系絡，應如何整合稀有資源、組織管理等變數，就其具體作法，大陸學者季明明（1999：5）歸納為：(1) 公共事務民營化，例如簽約外包、公有民營、公民合營、完全民營、誘導轉助等等；(2) 塑造「企業型政府」，這並非想把政府變為一個超大型企業，而是將顧客至上、注重績效、激勵競爭、鼓勵創新、注重效率的企業精神與理念注入政府組織，以活化公共

管理、重塑一個精幹、強能、高效的政府；(3) 推行社區主義，面對公民對政府信任度不斷下降的趨勢，不少國家對政府、市場和社區的角色重新定位，把社區概念視為設計未來公共事務治理模式的關鍵因素；(4) 發展社會非營利組織，許多國家為了從萬能政府的陷阱中自拔，正不斷將一些管理職能、權利返還社會，大量非營利組織扮演起調節社會需求、補充政府供給缺口的角色，成為政府與私人企業等機構之間的第三部門。

綜上所述，管理主義即在於協助組織的管理者瞭解政治系絡，採用企業管理的策略，將政策分析及規劃的產出，透過市場競爭機制、顧客導向、政治管理等方向，積極地向其他各級政府、民間組織與社會大眾結為策略聯盟，以提升公共服務品質。

第二節 管理主義之興起

第二次世界大戰後，各國政府採用凱恩斯經濟學的主張，透過政府對總體經濟與財政擴張政策，對社會經濟生活的全面干預，而自 1970 年代末期，由於越戰、奧克蘭計畫、大社會方案等政策不盡如人意，導致了高失業等現象出現，政府管理亦出現政府擴張、效率低下等政府失靈問題，加上跨學科的研究趨向，如社會學理論的批判主義引入，開始圍繞著政府管理問題的解決，出現了大量的新學派、新理論與新方法。

自 1979 年以來，全球主要已開發或開發中國家的政府，紛紛推動政府再造或行政改革的運動，例如英國的「續階計劃」(Next Step Program)、「效率小組」(Efficiency Unit)、「公民憲章」(Citizen Charter)、「服務品質競爭」(Service Quality Competition)、「跨部會解除管制小組」(Departmental Deregulation Unit)、德國的「新領航行政企業模式」(Neues Steuerungsmodell, NSM)、「行政彈性工時」(Administrative Flexible Time)、法國的「行政現代化政策」(the Administrative Modernization Policy)、荷蘭的「行政自動化」(Autonomisation Reform)、瑞士

與奧地利的「新公共管理」(New Public Management)運動(Kickert, 1997:3-7)美國的「全國績效評鑑委員會」(National Performance Review, NPR)、「勵革實驗室」(REGO Lab)、加拿大的「公元二〇〇五年新制文官」(Public Service 2005)、澳洲的「文官改革法」(Public Service Reform Act)、紐西蘭的「行政文化重塑運動」(Reshaping Administrative Culture)、「邁向公元二〇一〇」(Path to 2010)(Ferlie, Ashburner, Fitzgerald, and Pettigrew, 1996: 1-3; 吳定等人, 2009: 54)等, 興起一股行政改革運動風潮。

這股行政改革運動風潮, 許多學者概稱之為「管理主義」或「新公共管理」的政府再造(Hood, 1991; Pollitt, 1993; Kickert, 1997), 其以全新的視野, 對傳統行政模式進行了反思與批判, 意味著公部門管理方式根本的、方向性的調整和變革, 管理主義的出現絕非偶然, 其興起原因可從公部門本身內外兩個角度加以觀察。

壹、管理主義興起之內生因素

管理主義興起之內生因素係指來自於公部門本身, 可從新右派的政治哲學與經濟學理論兩分面加以分析:

一、新右派政治哲學與管理主義之關聯

新右派理論對於管理主義的影響, 在多數文獻中皆集中於經濟面或組織經濟學議題, 如公民為公共服務與公共財的顧客與消費者, 以及利用企業精神與管理主義提高服務的品質與效率等, 除了從公共選擇理論、交易成本理論與代理人理論等新古典經濟學的角度外, 更可從新右派的政治哲學來深入探討。

管理主義受到新古典經濟學、芝加哥學派的公共選擇理論、交易成本理論、代理人理論等影響, 而這些學說一般被歸為經濟自由主義、自由放任主義與新保守主義等右翼政治經濟哲學, 其對自由經濟與市場機制奉為教義, 相信諸如私有

財產、市場經濟、國家減少管制等自由經濟規範。

Ranson 與 Steward (1994: 14-15) 在《公共領域的管理：讓社會更有學習能力讓社會更有學習能力》(*Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society*) 一書中道出管理主義的主要議題之一，是擴大個人及私部門的治理範圍，讓個人更能自立更生，志願性團體可扮演更積極的角色，而此論點亦道出自 1980 年代以來，重個人自由選擇與社群自治精神更甚於政府干預的新右派政治哲學。

新右派政治哲學源自於自由主義，John Gray 認為自由主義的思想基礎包括個體主義、平等主義、普遍主義與向善與改良主義（傅鏗、姚欣榮 譯，1991：2-3），其政經主張為個人自由與權利、平等、多元寬容、立憲政府、國家中立、私有財產、市場經濟、依法而治等（江宜樺，1998：104-106；林火旺，1998：19）。我們可分別從制度環境面、組織面、個體面來探討與管理主義的經濟、政治與社會間之關聯（見表 2-1）。

（一）新右派政治哲學對經濟層面的影響

新古典經濟學承繼新保守主義的思想，揭舉市場經濟與小政府態度，其政經主張為（詹中原，1993：15）：高度偏好私部門運作，篤信市場經濟、解除管制與自由競爭對資源合理配置有決定性效果；並主張政府功能應限於維持必要的法制架構，故應推動縮減預算措施、國營企業民營化等等。由於各國面臨財政緊縮與預算赤字等問題，但人民對財貨及服務的需求卻更加殷切，因此芝加哥經濟學派的「解制—民營化—市場化」(deregulation–privatization–marketization) 階段性策略概念，在 1980 及 1990 年代右派保守黨執政下，特別受到重視與採用。

再者，公共選擇理論、交易成本理論、代理人理論等紛紛指出官僚體系的缺失，認為建立授權體系，可使公共管理者免受繁文縟節的限制，而有適當的管理效果，並引用私部門管理理念，從以往「過程」取向的績效控制，改採「結果」

取向的績效管理。

(二)新右派政治哲學對政治層面的影響

在行政專業原則下，國會、民選政治首長往往僅能釐定政策目標及原則，新右派主張「政治—行政」二分的中立性政府與國家政治中立，經過政治過程反映社會偏好、下決策及導引社會資源分配方向，經由行政領導將政治決策加以落實，並透過代理人理論與機構化，將權力下授以減少對管理者的政治干預，以強化領導作用（朱鎮明，2001：141）。如同 Waldo（1984: 10）所言，公共行政應以分工、專業等科學及效率之管理原則，去因應時代的需要，因此，機關首長、國會往往僅釐定政策目標及原則，而將如何有效執行的問題，則留待公共經理人去裁量。

(三)新右派政治哲學對社會層面的影響

新右派政治哲學重視人的價值與理性思維，希望政府減少干預，讓個人承擔更多的權利與義務，以創造更美好的生活，而這種小政府大社會的理念，在社會制度方面，運用有關市場、競爭等經濟策略，讓個人自行評估與判斷公共服務的優劣，引導社會資源的流向（朱鎮明，2001：142）。

其次，受新保守主義思維的影響，新右派哲學甚為重社群、教會、家庭的傳統價值與傳統文化的權威，認同社會的不平等與差異性，政府應提供自由發展的機會，反對福利國家的結果平等主張（李永熾，1988：33-35）。

從表 2-2 可知新右派政治哲學的基本假定與主張，對於近年來行政改革所產生的作用，這些作用廣佈於經濟、政治與社會各層面，而在制度環境、組織與個體亦產生相應的變化，但這些影響並非能劃分清楚的，例如民營化雖係經濟政策，但在民營化過程中財團、利益團體對市場的競逐，產生了權力與利益的重分配等等，因此，新右派政治哲學對經濟、政治及社會的影響，應該是全面且相互影響

(朱鎮明, 2001: 143)。

新右派政治哲學係自 1960 年代末期以來，歷經新左派運動、反權威及反政府風潮後，動極思靜的時代精神，而就是這股對國家權威、統治正當性及社會秩序維護渴望的主流民意，讓右派保守黨取得執政權，也推動新右派式的改革與政策定位 (朱鎮明, 2001: 143)。

表 2-2 新右派政治哲學與管理主義之關聯

基本假定	個體主義、權力、機會平等、漸進改良		
主張	個人、平等、多元寬容、立憲政府、國家中立、私有財產、市場經濟、依法而治		
	經濟面	政治面	社會面
制度與環境面	民營化、減稅、貨幣政策、解除管制	民主參與、中立性政府、維持制度運作	縮減政府提供的福利項目
組織面	代理人理論、學習型組織、契約管理	精簡組織、聯邦主義、權力下授、程序正義	重視社群、家庭、教會的中介與慈善事業功能
個體 (管理)	企業精神管理、績效薪給制、組織發展諸干預技術	多元民主、民主參與	個人對家庭的責任

資料來源：新公共管理之政治哲學研究－台灣經驗檢證(139 頁)，朱鎮明, 2001。

台北：國立政治大學公共行政學系博士論文。

二、經濟理論的變革

管理主義的理論基礎主要是新古典經濟學與新制度經濟學，在 1970 年代，

保守派經濟學家認為較小規模的政府可透過經濟效率的改善，來增進總體的福利水準，在政府機制無法有效提供各種服務的情況下，最好的結果就是透過市場選擇，而政府機關、政策顧問和官僚接受了這種經濟學的觀點，在政府政策制定和提供公共服務方面也較多利用了市場機制。經濟學家與經濟思想已經取代高層官僚人員對於公共行政的信仰，同時經濟理論也滲透到管理主義中，特別是公共選擇理論（Public Choice Theory）、代理人理論（Principal-agent Theory）和交易成本理論（Transaction Cost Theory）(Boston, Martin, Pallott & Walsh, 1996: 17-19)，而此三種理論將於本章第三節中加以探討，在此不在贅言。

貳、管理主義興起之外生因素

管理主義興起之外生因素係指來自於公部門本身以外的因素，最重要的是全球化、資訊技術的創新與私部門的變革，改變了公部門的性質與程序，其分述如下：

一、全球化的影響

科學和技術的進步，加強了世界經濟的聯繫，突破了傳統的時空界限，改變了人類的思維、生活和管理方式，整個世界經濟已經融為一體，世界地球村已漸趨形成。全球化的演進，不僅對經濟領域產生了重要的影響，亦對政府管理產生了深遠的影響，對政府來說，全球化是一把雙刃劍，既是機遇，又是挑戰，拓寬了活動的領域，同時其傳統權力也受到了來自國家領土內外的限制而發生變異。全球化的一個顯著特點是跨國組織（transnational organizations）和超國家組織（supranational organizations）的影響日益增大，但民族國家的主權及其政府的權力卻日益削弱，全球化的金融交易、通訊、貿易和文化往來與聯繫，使國家管制和保護措施不斷放鬆，削弱傳統意義上的地域性主權國家，非政府力量得以上升，因此，全球化時代對政府管理構成了壓力和挑戰，並要求政府進行相應的變革。

全球化已經成為一股席捲世界的浪潮，任何一個國家都無法忽視該浪潮的存

在，而必須競爭、互利、合作與發展，尤其是受統一的國際市場競爭規則的制約，政府必須改變自己的規則和體制，使其行為更符合國際規定，其意味著在全球化浪潮面前，各國為實現自身的發展，就必須做出各種適應性的改變，而政府管理領域之變革更是首當其衝。

二、資訊技術的創新

現代資訊技術大大改變了傳統政府管理，基於網絡為基礎的「無紙辦公室」、「虛擬辦公室」和「電子化政府」的出現，打破了「辦公室」這個被 Marx Weber 認為是官員辦公、保存檔案以及與民眾進行交流的地方。資訊技術的創新對政府管理的影響可分為下列幾點加以說明（丘昌泰，2000：53-54）：

- (一)就公民與政府間的關係而言，民眾可以透過網路非常快速地進入政府資訊系統，並得到需要的資訊，對於瞭解政府運作狀況具有正面的助益。
- (二)就政府機關之間的關係而言，彼此可以分享、交換與傳遞資料，不僅可以整合各種不同類型的公共服務，亦可以提供單一窗口的服務；同時藉著資訊技術的發達，可以減少重複性與負擔沉重的文書作業，大大地降低行政成本，以提高行政效率。
- (三)就國家與國家之間的關係而言，資訊技術可以突破國家界線，透過網頁資訊，可以快速而完整地瞭解各國在某項問題上的處理狀況與相關措施，提高了各國彼此經驗吸收與相互學習的效果。

隨著資訊技術的發展，各種類型的技術創新對傳統政府管理提出了挑戰，因此，為順應資訊時代的要求，政府管理創新和變革已是一種必然趨勢。

三、私部門的變革

從整個行政學的發展歷程來看，行政學相關理論發展無時無刻不受到私部門管理理論、方法和技術的影響，無論是科學管理時期、行為科學時期還是系統科

學時期，管理理論的產生都是源自於企業管理，這說明公部門管理借鑑私部門管理似乎已成為一種定律。

在競爭日趨激烈的市場經濟浪潮中，為了加強對環境的適應性和靈活性，而求新思變、革故鼎新，對於私部門欲迅速占領市場的最高點而言，鞏固競爭實力是非常重要的，為此，改革以往單一的管理方式，尋求更具彈性、靈活性和創新性的管理方式已成為一些大公司爭相努力的焦點，如全面品質管理、目標管理、績效管理等等，這些創新的管理方式引起了私部門管理的重大變革，而公部門的管理變革也隨之發生。

由上述可得知，管理主義運動的產生是多種因素相互作用的結果，因此，世界各國管理主義導向的改革既與政府急於擺脫面臨的財政、管理與信任的困境相關，又歸結於一定的歷史環境，其與步入全球化、資訊化、市場化與資訊經濟時代的到來一脈相承。各國政府自身的反省是改革的內在動因，而各國所處的國際、國內環境的變化以及經濟理論的影響則是促進改革的外部壓力，這兩種力量共同作用的結果，使得 1980 年代的管理主義行政改革已迫在眉睫。

第三節 管理主義之理論基礎

新制度經濟學肯定管理主義的主觀能動性，特別是對於制度供給的作用，公部門的各項活動，從公部門參與社會資源的配置、公共政策的制定實施到公部門的發展策略、組織結構演變、公共行政的效率、公部門的財務、人力資源管理等，無一不需要以經濟學理論為基礎，經濟學以自利、理性的經濟人假設為前提，將公共管理的活動置於資源稀少的約束下，促使其務必講求經濟效益。

Larry Terry(1998: 194)指出管理主義的精神，包括了「解放管理」(liberation)及「市場導向」(market-driven)，這種策略係融合泰勒科學管理的理念，並利用公共選擇、代理人理論、交易成本經濟學的混合(孫本初，1999：13-14；朱鎮明，2001：136)，因此，管理主義之理念與理論基礎大多係根源於前述的經濟學

理論，並深受其影響。

壹、公共選擇理論

一、公共選擇理論的基本觀點

此一理論學說係源於對實際現象的觀察，以美國政府在 1902 年到 1970 年間的政府支出為例，指出不論是從政府職能或層級，政府支出與活動的規模逐年增加 (Mueller, 1979: 6-7)，政府支出在 GNP 的相對比例也逐年提高，而這種現象，係因為當前民主政治下特殊的社會決策與選擇機制所致。

公共選擇在方法論上，可稱是以經濟方式分析非市場決策，係將有關微觀經濟學應用於行政和社會領域的經濟思維的體現，其特點是把經濟學的研究方法應用到政府領域，從經濟學角度分析政府管理活動，因此，亦稱為「官僚經濟學」。公共選擇理論對人類行為的主張，基本依循新古典經濟學的假定，如人是自利的、理性的及追求效用極大化，而這種對人性論的基本假定，不僅充分發揮經濟事務的選擇，也適用於國家性、投票行為、政黨政治的運作 (Ricker & Ordeshook, 1973: 62-69)。

再者，公共選擇將研究對象擴及國家理論、投票規則、投票行為、政黨政治、官僚體制方面，探討社會選擇權，以瞭解那一種的決策會被選擇，以及研究如何解決市場失靈問題，以建立有效率配置公共財、外部性、規模經濟與反應個人偏好的非市場決策等議題 (朱鎮明，2001：28；李雅村，1999：60)。

自 1950 年代以後，公共選擇的發展有兩項主軸，一是探究「社會福利」的性質，另一則是討論「市場失靈」的問題。首先，公共選擇對於社會福利的研究，主要探討個人偏好集結以使社會福利極大化，或是如何滿足規範性標準問題，因此又被稱為「規範性公共選擇學派」。

其次，公共選擇對於政府失靈的研究，旨在探討公共財的有效分配，而外部

性及規模經濟亦被導引到非市場程序的個人偏好選擇，其與實證性經濟學因此又被稱為「實證性公共選擇學派」。公共選擇理論的論點大致可簡述如下（徐仁輝，2000：28-31）：

- (一)在公共選擇學派模型中，理想的政府是市場的延伸，人們可以在其中買到所需的產品與服務。
- (二)關於政府規模何以不斷擴大，學者認為在代議民主的多數決、集體選擇、選票互助等機制下，讓許多預算容易通過。
- (三)選民傾向將選票投給那些對他個人有利益的政治家，而不會投給其他的候選人，因為後者的主張會使他遭受損失，至於前者為了勝選及連任，傾向不斷提出擴張性支出政策與福利主張。
- (四)積極、活躍的利益團體與行政部門、國會小組委員間組成利益鐵三角，共謀建設、福利等政策及支出最大化，而讓全體納稅人負擔少數人受益的公共財成本。
- (五)在這樣集體選擇機制下，造成 1940 至 1960 年代政府預算擴張與赤字增加的事實，而在此事實下，最大受惠者是官僚，因為官僚掌控較多的資訊，以其具有獨佔的地位，使得官僚的機關預算得以最大化。

二、公共選擇理論對管理主義的影響

在公共選擇理論的指導與影響下，管理主義強調運用市場這隻「看不見的手」來克服公部門的弊端，對政府機構進行市場導向的改革，以市場競爭的力量來實現有效的公共管理。Schultze（1976: 13）指出，人是理性的自利人，其經濟活動與社會活動是透過個人及自願組合形成的一個網絡系統——即「私人市場」進行的，因而社會干預理論應該關注的是在什麼條件下干預是不必要的，而認為是公部門干預了私部門，而非私部門干預公部門。

根據公共選擇理論，公部門的市場化改革應該包括兩個相互聯繫的方面，首先，把所有可能由私部門完成的活動和決策都儘量交給私部門去完成，為此，要進行公部門的私有化改革，並進一步放鬆市場管制、完善市場競爭機制，只有這樣才能真正限制政府活動範圍、縮小政府規模、提高公共部門效率；其次，在公部門內部引入市場競爭機制，重建競爭結構和激勵結構，打破政府對公共產品和服務的壟斷。在這種理念下的公共事務中，政府的目的變成了為私部門的利益和偏好的交易提供競技舞台，換言之，政府變成了一個市場（Frederickson, 1997: 71）。

貳、代理人理論

一、代理人理論的基本觀點

代理人理論又稱為委託代理理論，係指雙方合作有不同的目標與分工，一方（授權人）授於一些權力或資源，給受到契約限制的另一方（代理人），以代表授權人的利益，同時獲得某些報償（Jensen & Meckling, 1976: 309）。

藉由私部門中作為代理人的管理者與作為授權人的股東之間如何分享責任之情形，在雙方利益基礎也許未能一致之結果下，代理人理論試圖為代理人尋找出誘因結構，以符合授權人的利益，為了確保代理人能根據授權人的期望行事，代理人的管理活動必須受授權人的監督，同時簽訂契約，詳細載明其權利與義務之關係。

代理人理論所關注的，便是授權人與代理人之間的利益衝突及其互動關係，詹中原（1999：9）指出代理人理論的重點有三，包括：

- (一)代理人與授權人均是自利的，能選擇最適當的行動，使個人得到最大的福祉，所有的個人均能理性地預測代理問題的可能結果、應採取的策略及該行動與後果對他個人未來財富價值的影響。

(二)代理人理論洞察「資訊不對稱」的問題，假定代理人較授權人擁有更多非公開的資訊，這些資訊具有價值，授權人若缺乏上述資訊，就無法評估代理人所採取行動的真實價值。

(三)道德風險問題，在資訊不對稱的前提下，授權人無法充分且有效地監督代理人的行為，代理人基於追求自己效用最大化之行為假設下，經營一己之私，而不會採取與授權人一致、目標吻合的行動。

代理人理論認為要有效的達成目標，必須除去不確定性因素，擴大追控制交易成本的能力，如透過志願性組織進行交易等方式，來降低雙方的交易成本，以及控制代理人之行為，避免出現逆向選擇或道德淪喪的後果(丘昌泰，2000:7)。並主張應注意委託契約、誘因機制、監控系統的設計，來監督協調組織成員的行為，因此產生諸如簽約外包、經營特許、抵用券、補助等政策工具，以提升組織績效。

二、代理人理論對管理主義的影響

代理人理論在政治領域上，最典型的模式就是選民與政治家，在其解釋下，管理主義產生了如政府官員與官僚組織在實踐中會出現自身利益最大化的傾向；而資訊不對稱的情況越明顯，作為代理人的政府亦越有明顯的自主性，而問題的關鍵是如何設計適當的激勵機制。

代理人理論對管理主義的影響，主要在於它透過對公共行政領域的代理人問題的分析，為減少公部門的代理人問題指出了方向：首先，縮減政府規模，將公共服務簽約外包；代理人理論認為，私部門的代理人問題較輕於公部門，因此可以透過供給與生產相分離、簽約外包等方式，將公部門代理人問題轉移到私部門中，從而減少公部門的代理人問題。其次，強化公部門之間的競爭；代理人理論認為，競爭能減少授權人所面臨的代理成本，而提高代理人從事投機行為的成本。再次，制定激勵契約；代理人理論認為，固定報酬制度不能對個體產生有效的激

勵效果，反而會強化官僚的偷懶動機，而採取績效工資制可以有效激勵個人，實現個體利益與共同利益的相容。

叁、交易成本理論

一、交易成本理論的基本觀點

交易成本為協調、監督與控制組織成員間的交易行為所產生的成本 (Alchian & Demsetz, 1972: 780)，當組織從事資源或資訊的交換時，交易成本就隨之滋生。交易成本理論指出，組織的目標在於將環境中從事資源交易所滋生的成本，以及將管理內部交易所發生的成本降到最低 (Williamson, 1979: 234)。

交易成本理論認為任何管理都離不開對經濟資源的配置與調和，其主要探討交易何以會失敗，及如何修正交易秩序，而市場中由於存在交易成本，因此造成市場失靈的問題，而 Ostrom、Schroeder 與 Wynne (1993: 41-42) 指出，這些交易成本包括了組織間的協調、資料蒐集與分析，及對公共制度安排的相關策略性行為成本，其中，對於違法或非道德行為的成本評估及策略性作為之對象有：搭便車、不具生產或轉換價值的競租行為、貪污、生產面的逃避、逆向選擇與道德危機。此外，交易成本還有不確定性、少數人交易、有限理性、投機主義、資產特定性等問題 (徐仁輝，1995：117；丘昌泰，2000：5-6)。

對於降低交易成本及不確定性，Oliver Williamson (1979: 250) 即主張以水平及垂直整合方式，將資料、資訊或產品、服務之來源與使用者加以整合併購，透過層級組織的安排，降低交易過程中的協商、資訊收集及監督成本，以提升效率。

交易成本理論促使管理者能權衡輕重，選擇使用某種機制來節省內外部的交易成本，當在市場上的總交易成本高於內部自行生產所花費的成本時，交易將會內部化，選擇自行進行生產；反之，若在市場上的總交易成本低於內部自行生產

所花費的成本時，則會選擇透過市場交易以換取所需。基此，對公部門而言，某些公共事務若透過契約外包等方式給民間，並提供適當的競爭，以降低交易成本，減少花費（丘昌泰，2000：6）。

二、交易成本理論對管理主義的影響

在交易成本的影響下，管理主義建構了以企業家精神推動公共服務提供者競爭的架構，如將控制權從官僚轉移到社群手中來授予公民；推崇市場機制而非官僚制；促使政府前進的動力是自身的目標，是部門及角色的使命，而非文字的規定或規則；管理者將民眾定義為消費者，並為其提供選擇的機會；在事件發生初期即解決而非僅是提供事後處理服務；實行分權制度，主張參與式管理；民眾在評估代理者績效時，關注的是結果而非投入；關注的目標不僅是公共服務的提供，亦包括激勵所有的部門和公民，為解決問題而採取行動。

交易成本理論在各國經濟衰退，公共財政亦因財政收入減少和福利開支過大而出現萎縮的同時，提供了解決方法，該理論認為政府機構壟斷公共服務生產的傳統模式係以巨大的交易成本為代價，無法實現資源的最優配置，因此，應該運用市場測試或契約外包將公共服務轉由非政府機構承擔，以降低交易成本。另外，在產權關係界定關係模糊不清、環境不確定、資訊不對稱及有限理性與規則匱乏等情況下，交易成本會變得很高，基此，政府加強建立產權制度、確立相關的法律作用，藉由合理的制度安排和創新，可以有效地控制與減少交易成本的支出，並提高經濟活動的內在效率。

上述三項經濟學重要學派，甚能從人的自利、理性行為以推估個別官僚、公共管理者在公部門的行為，並據此瞭解如何設計制度，利用人趨利避害的心理，提升公部門的管理績效，例如 King 指出，公共選擇學派最後可以推衍出：政治制度可以被設計以強化個人選擇及個人自由（朱鎮明，2001：30）。而受到公共選擇等新古典經濟學影響，不僅民營化、解除管制、減稅、控制通貨等政策發揮

效用，亦使公部門的管理仿效私部門，如英國、紐西蘭等國家基於代理人理論，將各部會重組為執行機構及建立執行長制度等。

管理主義的三個主要理論基礎，就前述包括有公共選擇理論、代理人理論與交易成本理論；所謂公共選擇，係要建立和市場理論相類似的模型，用以說明公共財貨在我們的社會當中，透過一種民主式決定的生產和分配的過程，投票者、政治家和官僚等這三者的一套複雜的互動關係（蔡玫芬，1997：239），和個人理性自利有關，每個人在自我評估之後，做出有利於自我的滿意決定。代理人理論假定在大部分的社會互動之中，分工是有利益的，不同的個體有其不同的工作優勢，人們經由分工可以提升集體社會福利。交易成本理論係一種不同於生產成本的應用，意圖是反省市場理論的不足，不應將經濟分析至於一個交易成本為零的市場當中，讓經濟學家從不重視組織和制度的內涵，轉而認識到人類利用集體行動處理交易成本在經濟生產、消費和發展的重要性。

Ostrom 指出官僚制在效率方面不如市場是基於以下幾個因素：官僚制回應各種分歧的需求時顯得雜亂無章、囫圇吞棗；社會成本不斷升高；無法拿捏回應需求的適當比例；坐視公共財日益耗損，因官僚無能採取行動，防杜逐漸增加的對立性現象；官僚制所採取的公共行動，與其宣稱所欲達成的公共目的，完全無關甚至背道而馳的傾向日益嚴重；結果，補救措施不但未能減輕問題，反而使問題更為惡化（Peters, 1996: 16-17; Hughes, 2003: 46-50）。管理主義嫌惡官僚制，認為市場機制是取代官僚制提升政府績效的良方，試圖採取市場化的改革路線，實為最小政府觀念的展現，此與傳統公共行政理論的大有為政府之觀念極為不同。

管理主義的理論基礎運用於公部門中有其呈現方式，例如民營化、契約外包等來降低政府效率、效能問題，以提供民眾更好的公共服務；亦如公部門扁平化和縮小化，公部門只要掌握核心的職能，制定好遊戲即可，同時引入市場機制，

讓民眾參與，民眾被視為具有有限理性的消費者，消費者在自我評價，做出優劣順序的考量之後，而選擇做出消費或不消費的行為。如此，雖然管理主義的應用方式廣受各國政府運行，並加以發展出適合自己國家的改革計畫，但沒有一個理論是萬能藥，任何問題、疑難雜症都能解決、一體適用，因此，關於學者們對其適用性與限制的相關論述，將於接下來的章節中闡述。





第三章 管理主義之實用價值

20 世紀早期，私部門如同公部門一般，是採用層級結構和 Weber 的官僚理論，直到 1950 至 1960 年代，官僚體制的僵化問題，如任務分工的限制、作業手冊無法涵蓋所有偶發事件等在私部門中浮上檯面，此時，需要有人能夠負起責任，且對成果擔負個人責任，而管理者的出現給予私部門得以解決問題的一種新型態。Kettl(1996: 4-5)亦指出管理主義的興起與 1970 年代政策執行運動有密切關聯，傳統公共行政從重視組織結構過程轉移到政策執行所導致政府績效的問題，使學者發現政策方案成敗的關鍵，除了有賴於公共管理者的組織行為與管理能力之外，還必須運用不同學科的知識與工具去解決問題，而不只是進行科學性質的分析。

就管理主義看來，科層官僚所提供的服務總是品質低劣，同時亦無法符合消費者的需求或期望，基於新右派「私人就是好的；公共就是壞的」哲學，不僅指出國家官僚組織應依比例減少，若無法如此，私部門的管理技術就該引進（楊日青、李培元、林文彬、劉兆隆 譯，1999：565）。對於私部門管理的普遍化，管理主義理論認為私部門的管理實踐和技術優越於公部門並可以用於公部門，公私管理之間的區別是一種假象，管理就是管理（Peters, 1996: 28）。

因而，管理主義一方面延續了傳統公共行政之管理基礎，一方面汲取公共選擇等經濟學理論之競爭市場概念，打破政府壟斷公共產品和服務的局面，運用市場競爭來提高產品和服務的效率，其理論有顧客導向與成果導向之特質，是故，本章欲探討管理主義之實用價值為何，接下來先就其訴求來論述。

第一節 管理主義之訴求

學者 Shafritz, Edward Russell 與 Christopher Borick (2007: 311) 表示，如同 1789 年法國大革命時，戰士們所高喊的革命口號「自由、平等、博愛」一般，現在管理主義倡導者高舉著「流程再造(reengineering)、賦權授能(empowerment)、企業家精神(entrepreneurialism)」的旗幟，將其成為當代推動政府改造的基本訴

求及改革重點，爰此，本節將就管理主義引進公部門所實施之這三面向來加以敘述。

壹、流程再造

流程再造是當代管理的新思維，有鑑於傳統官僚型組織的弊病應運而生，藉由流程再造可徹底改善組織原有成員的心態，使得成本、品質、服務和速度等獲得大幅的改善；加上主導市場走向的力量，逐漸由製造商轉移到顧客身上，亦即由供給導向轉變成需求導向之改變，（楊幼蘭 譯，1994：39-42），這種組織設計的重心由功能轉移到流程的趨勢，於 1990 年代迅速興起並蔚為風潮。

一、 流程再造之概念

流程再造或稱組織重組（reorganization）之概念最早見於 Michael Hammer 於 1990 年在《哈佛商業評論》（*Harvard Business Review*）所發表的〈流程再造〉（*Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate*）一文中，爾後在 Hammer 與 James Champy 兩人在《改造企業》（*Reengineering the Corporation*, 1993）一書中將流程再造界定為根本重新思考，徹底翻新作業流程，以便在現今衡量績效的關鍵上，如成本、品質、服務和速度等，獲得大幅的改善，其定義最常為人所引述的（楊幼蘭 譯，1994：45）。

在闡述流程再造之前先區分其與全面品質管理之概念，因兩者是非常類似的概念，都是藉由重新思考流程來提高生產力，而這兩者之間不同之處根據 Grover Starling 之描述是在於，流程再造比較有可能找出一些更新穎的解決之道，因為流程再造是從更能破除因襲的問題開始：我們非得做這些嗎？而全面品質管理問的則是：我們怎樣可以更便宜、更快速或者更好？全面品質管理傳達了一個訊息，即是揚棄原本的作法，但仍是得繼續堅持最基本的原則（洪聖斐、郭寶蓮、陳孟豪 譯，2008：488），而流程再造則是意謂回到最初並且創造一個更好的工作方式（Shafritz, Russell & Borick, 2007: 313）。

流程再造最核心的觀點與論述在於：組織過去運作所建立的規則往往會持續影響後來的組織運作，而成為不合時宜的法規，進而影響組織效率與效能，故強烈主張存在不一定合理（鄭錫錯，2005：4），誠如 Hammer 之指陳，改造是用更少人做更多的事，此說法觸及效率問題，再造一詞本身意思應該是藉由和過去決裂，使作業更精簡（轉引自歐崇亞，2009：227），因此，若要給予流程再造一個最精簡的定義，那就是「重新開始」（Shafritz et al., 2007: 313）。

二、 流程再造之應用

流程再造是為僵化的官僚體制和惡劣的官場文化，提出根本的解決之道，亦是一個徹底改造的策略，透過流程的重新設計，促成組織全面轉型與績效大幅躍進，此一定義包含了四個關鍵字（楊幼蘭 譯，1994：45-50）：（1）根本的（fundamental）—藉由詰問組織最根本的問題所在，迫使組織成員正視蘊含在其工作背後的基本假定和戰術規則；（2）徹底的（radical）—是指突破傳統窠臼，重新打造新的工作流程；（3）巨大的（dramatic）—這種徹底更新作業流程所獲致的成果，並非和緩或漸進的績效改善，而是一種重大且戲劇性的績效改善；以及（4）流程（process）—是指從一種或多種投入，到能夠締造對顧客有價值的產出的整個活動過程。

為落實流程再造，儘管各學者的看法不盡相同，但大抵不出三個步驟（Shafritz et al., 2007: 313）：（1）描繪流程圖（process mapping）—以流程圖的方式來描述組織目前遞送服務和產品的流程；（2）評估顧客需求（customer assessments）—評估顧客現在和未來的需求，可以透過焦點團體、調查法、或是與顧客進行會談以了解其對產品和服務的需求。（3）流程願景（process visioning）—全面重新思考流程應該如何運行，並且使用最新的技術或科技。

雖然一開始 Hammer 的主張是以流程為改造焦點，但引發的觀念改造、結構重組及員額精簡的後續效果，易引起組織全面性的系統重構，雖然流程再造的觀

念是理性主義下的組織全面再造工程，但對複雜政府體系的改造亦產生莫大衝擊（鄭錫錯，2005：4）。正如同 Robert Gregory（1999: 69）所述，政府再造必須採取制度重建的整體性作為，而不是只著墨於枝微末節且不連貫的技術層面之上，二者必須具備的是有機的能力而非僅止於以經濟學為基礎的管理主義所抱持的機械觀點。

正如 Aaron Wildavsky 於《向權貴說真理》（*Speaking Truth to Power*, 1987）一書中指出，政府改革再造的管理技術多如過江之鯽，唯政府的管理技術往往無法擺脫失敗厄運的原因，乃在於政府只關注管理技術的結果於表面上所呈現出的數字與資料是否能達成政策目標，而不重視政府是否具有能力將數字與資料轉換成資訊或知識，以真確的判斷問題以及妥適的研擬解決方案；此外，只關注管理技術的結果也容易忽略政策的過程是否合乎道德與公平的要求（轉引自歐崇亞，2009：166）。當然流程再造有其侷限，因為若是要再造，首當其衝的就是員工，每個人都擔心會失去工作，沒有人願意被改造，因此，再造的目標必須充分傳達解釋給各層級員工，以降低員工的恐懼和焦慮；而只要管理高層能夠達成策略上的共識，那麼組織就能夠克服這些障礙（Shafritz et al., 2007: 314）。

流程再造是結合了當今若干熱門的管理思潮與技術，諸如顧客導向、授能與團隊工作等，從國外公司部門的成功經驗來分析，流程再造絕不是換湯不換藥的管理新技術，其確實可以作為行政革新之有效策略（孫本初，2005：445）。只是管理者必須時常設想四個問題：組織的存在目的為何？我們想要什麼樣的組織文化？我們想要如何工作？我們想和什麼樣的人共事？（洪聖斐等人譯，2008：490），以免如同 Petronius Arbiter 所說，我們通常藉由組織重組來應付新的情勢，但重組在創造出進步之幻象的同時，卻也製造出混亂、無效率以及道德低下（Shafritz et al., 2007: 313），因此，不要隨波逐流，一味地跟著學說的潮流走，只是簡化或改善原本就不合邏輯、無效率的途徑，而是應該負起管理者所應盡的責任，對流程進行完整的評估，來直接修整，以達到績效改善與再造目標。

貳、賦權授能

環顧現今組織正面臨全球化的市場，全新的競爭規則與科技的快速演進，嚴峻的外在因素考驗組織的智慧以及管理者的創造力，在這成敗交替快速的時代，何以仍有的企業屹立不搖、歷久彌新，成為趨勢的領頭羊？其秘訣究竟為何？學者 Noel M. Tichy 歸納出一個言簡意賅的結論—組織之所以會卓越，是因其管理者懂得運用賦權授能之概念，不斷栽培組織上下每個層級的其他管理者，為組織培育優質的管理者。

一、 賦權授能之概念

權力此一概念可說是組織運作之燃料，能使組織得以持續運作、永續發展，而賦權授能係指上級或管理者將其權力或權限下放給部屬，賦予部屬去做某事或是決策的權力。除了將權力或權威授與部屬、分享給部屬外，同時亦要教導其擁有良好的技能與智識，能更自由的發揮所長，把工作做得更好，因此，成功的賦權授能可以增進成員的自我效能與隨機應變的策略（emergent strategy）能力，培養學習主動創造的精神，使其樂於承擔責任。

自 1980 年代以來，管理方法皆強調讓成員投入及參與管理，許多透過發展或賦權給個人或工作團隊以改善組織彈性的新管理方法如雨後春筍般出現，而這些以團隊為基礎的途徑，皆假定團隊能夠提供成員個人發展、專業能力成長及自我表達、達到工作滿意的機會，是故，下列將進一步的從兩種不同觀點來說明組織賦權授能對成員的意義（Quinn & Spreitzer, 1997: 38）：

- (一) 由上而下的觀點—機械式賦權授能途徑（mechanistic approach to empowerment）：認為賦權授能即是各階層權力的分享和賦予成員責任，組織的運作及發展是一個由上而下的過程，管理者在組織中發展願景、提供有效的資訊與資源，讓成員得以順利完成任務。其策略為：
- (1) 由上而下的運作方式；
 - (2) 有明確清晰的組織使命、願景及價

值；(3) 必須確實說明個人的任務、角色及報酬；(4) 強調權責相符；
(5) 確立成員的責任感。

(二) 由下而上的觀點—有機式賦權授能途徑 (organic approach to empowerment)：認為組織賦權授能乃教導成員承擔風險的概念，進而加強總體回應變革的能力，促進成員擁有企業精神，能夠自我管理、團隊學習。其策略為：(1) 管理者真正的瞭解基層成員的需求；(2) 為成員型塑賦權授能的行為途徑；(3) 建立團隊、鼓勵合作的行為；(4) 鼓勵有技巧的冒險；(5) 信任成員可以達成任務。

綜合上述，賦權授能應讓成員分享與瞭解有關組織績效的正確資訊，獎酬與績效相符，採取利潤共享制，讓每個人都是公司的股東，凝聚向心力，鼓勵成員參與重大的決策，使其擁有更多實質的決策權，最重要的是，賦權授能的成效植基於成員知識涵養，是以，賦權授能予組織成員的行為效果才有意義 (Bowen & Lawler III, 1992: 31)。賦權授能並非組織金字塔頂端高層的專利，畢竟，機械運作須靠螺絲的結合，而卓越的組織運作須來自上下每一環節的螺絲釘。

二、 賦權授能之應用

近來各種組織已強烈感受到賦權授能於部屬，以成員為導向確實是必要的改變，在傳統層級節制的管理模式中，管理者較易獲得用以控制及責罰部屬的傳統權威，其通常都是主管掌有控制權，而部屬則是被其控制的一群，然而現今，這種管理模式卻已無法成功了，而如何讓部屬取得積極實現目標的權力，是為困難的部分，但若有心建立一個賦權授能的環境，管理者必須捨棄以往傳統控制、命令的作法，創造一個責任導向、相互扶持的環境，讓每位成員皆有充分發揮所長的機會。

管理者將權力轉移給部屬成員，雖然表面上看似削減自身的權力，然而實際上卻代表自己擁有更大的決定權，並獲得了更富有生產性的權力，即一種達成組

織目標所必須的力量 (Shafritz et al., 2007: 314-315)。當我們檢驗一個組織是否成功，不能只看眼前一時的勝利，更要看勝利能否持續到未來；同理，檢驗一個管理者是成是敗，也不能端視經營決策與行動的好壞，還必須看管理者能否維持賦權授能的機制，以建構有效競爭力的組織，因此，下列將進一步的分析賦權授能的過程 (Daft, 1995: 413-415)：

- (一) 首先，必須診斷出組織中造成部屬無力感的原因何在，易言之，必須詳細檢視組織情境與工作流程，試圖找出是何種因素造成中、低階層人員沒有適當的權力，透過仔細審視、分析可能阻礙賦權授能的因素後，更凸顯出組織賦權授能的關鍵面向。
- (二) 逐漸開始有清晰明確的目標及願景後，由領導階層設計策略，使其不再需要亦步亦趨地監督成員，只須強調在同一個目標導向範圍內才享有權力，並鼓勵成員確實擁有賦權授能的四個要素：資訊、知識與技能、權力的取得、以績效決定報酬等；經由擴大溝通、資訊的分享與適當的教育訓練，期能讓成員瞭解何為必須持續目標，否則將無法有效的使用權力。是以，一個在結構上有系統變革的組織，必須增加成員之權力，意味著透過工作多樣化以及減少法規約束，可以提高組織的整體績效。
- (三) 最後，強調組織必須快速的正面回饋成員之績效表現，如此，即可提升成員的自我效能、榮譽感與責任心，以至於被賦權授能的成員，於物質與精神上皆能獲得充分的滿足。

然而，正因為賦權授能的優劣，是組織變革能否成功的真正關鍵，於是，管理者的賦權授能應配合著組織的願景來設計一套有效的賦權授能系統，以避免產生過與不及的效應。組織藉由賦權授能的過程將職責向下分權，讓每個成員皆負有改善組織效能的共識，成員被賦權授能之後，對於工作環境會有更強烈的認同

感，而且對團隊的貢獻會更多，如此一來，其對於自己的工作和生活有更明確的方向感，且在工作上的投入亦會展現在系統上及作業流程的改善上面，逐漸達到持續改善的成效。

在面對全球化競爭、扁平式的組織、持續變革和以顧客為導向的環境系絡中，為了使組織發展更有效率、創新以及多元化，賦權授能是必然的趨勢，而無論是有機式的組織結構、自我管理團隊或是鼓勵高度參與的組織文化，除了充分的授權外，尤其必須強化組織賦權授能之建構，並利用組織的多元對話、雙圈學習以及落實人力資源發展策略等，以增進全體成員的技能與創造力。運用賦權授能，使管理者的權力下放給個人或團隊，讓成員得以投入或參與組織運作或決策，使組織不再需要多層級管理者的監督與控制，並有助於解放傳統僵化、無效率的官僚體系，使基層官僚擁有一定的裁量權，能得以快速回應並滿足多元的顧客需求。

叁、企業家精神

如同企業一般，公共組織亦會面臨稅收短少、自然資源匱乏、公共需求增加及外在環境改變的困境，此時政府所擁有之企業家精神的品質與深度，就決定了其競爭力的高低。Peter Drucker 曾道，只要組織中存有鼓勵企業家精神的機制，任何人都可以成為企業家；反之，若組織中盡是誘發官僚行為的制度，任何企業家也會變成僵化的官僚。因此，行政學者和政府官員建議將企業家精神引進公部門，主張公部門應由一群富有企業精神的文官或企業型官僚所組成(孫本初，2005：33-34)，以新的方式來運用資源，加強效能與效率，因應環境的需求與挑戰。

一、 企業家精神之概念

最早將企業家 (entrepreneur) 一詞下定義的法國經濟學家 Jean-Baptiste Say 論道：企業家即是將其所有之資產，包括資金、所支付的薪資、利息和租金及其

所獲得的利潤進行重新分配，把經濟資源由較低之處，移轉至生產力和報酬較大之處（陳福生、陳振驊 譯，1997：9）。把企業家的地位帶入經濟思想中的顯著地位的播種者，毋寧是 Joseph Schumpeter 這位經濟學家，對其而言，企業家並不必然就是最初提供資金或發明新產品的某個人，而是擁有生意思想的那個人，只是用了不同的方法，更適當地、更有利地使用了現有的生產方法而已，其實現了全新的組合（林金榜 譯，2009：187-188）。

Drucker 較為全面地論述了創新和企業家精神的關係，揭示了企業家精神對企業的實踐，乃至社會發展的重要意義，其認為創新變革是常態及健康的，通常企業家本身並不會引起變革，但卻始終在尋求變革，對變革做出回應，並將它當作機會來利用，這即是企業家透過變革這種管理手段與企業家精神聯繫在一起，而企業家精神的核心就是強調變革（蕭富峰、李田樹 譯，2002：87）。申言之，公共行政的企業家精神係指，在文官體系內的體制及運作之中，能夠發揮創新理念，並將此一種創新理念設計成具體方案，付諸實際行動，用以處理公共行政機關的事務；而創新理念則是指對於任何事務，能運用新的技術觀念，例如新的行政技術、生產及服務的方法，和行政構想，例如訂定新的行政程序、政策方案，和組織型態加以處理（江岷欽，2003：23）。

簡言之，企業家精神就是在應用創新的方法使用資源，以使生產力及效用極大化，而政府的企業家精神，即是希望用一種創新的理念，運用到官僚體系之中，同時此一理念，可以變化成為真實的作為，用來幫助官僚體系，去除舊有迂腐不堪的程序和準則，讓其呈現出更有效能的一面，進而能夠取得民眾的認同和讚賞。

二、 企業家精神之應用

儘管企業家精神原本與他們自己企業的創建者有所關聯的，但這個名詞卻逐漸延伸，被用來描述存在於組織內部充滿個人魅力、積極進取、專心一致等各種

類型的領導才能。Eugene Lewis 以 Hyman Rickover、J. Edgar Hoover 及 Robert Moses 三人為典範，歸納出五項企業型官僚的共同行為特徵如下(林鍾沂，2001：284-285)：

(一) 建立符合公共利益的志業

企業型領導者善用組織內部的資源及力量，實現符合公共利益的個人目標，並非僅限於加冠晉爵而已。

(二) 專精某些社會關注的領域

企業型領導者善於應用傳播媒體、國會聽證會以及其他各種會議，倡導其專精的領域，在「理」與「勢」方面，成為某些公共政策的代言人。

(三) 善用組織力量

企業型領導者會積極運用組織中的影響力，爭取成功，而非消極性坐視文官體系成為腐敗無能的淵藪。Lewis 指出，企業型官僚在其生涯之中，將體會龐大複雜的公共組織是進行社會改革、政治改革、及經濟改革最有利的工具。因為公共組織擁有足夠的資源及政治權力，不但能保護企業型官僚不受到內部反對勢力的牽制，亦能對其他外部勢力施壓，爭取奧援。

(四) 營造社會的信賴

企業型領導者善用民意市場，塑造「捨我其誰」的形象。企業型領導者不但擅長突顯問題的重要性，亦善用自己的知識及能力，塑造專業形象及民眾對其解決問題的信心。例如 Moses 讓多數人肯定其能力，認為只有借重他，方能動員大量資源，完成像三星大橋的艱鉅工程。

(五) 設法擴展專屬的公共政策範圍

如 Hoover、Rickover 及 Moses 均曾設法延伸所屬組織的影響力範圍，以獲

取更多資源及支持。這種擴張組織的作法，雖然會悖離代議政府的民主程序，但卻能有效降低不確定性，增加專業的自主性。

依 Shafritz, Russell & Borick (2007: 316) 所言，企業型官僚在組織中應扮演改革領導者的角色，致力於轉變整個組織文化，而其行動與決策是由目標和使命所引導；因此，公部門應由一群富有企業精神的企業型官僚所組成，方能迅速回應民眾的需求，以提升服務品質與生產力，讓組織保有源源不絕的創新活力，將懷抱之理想積極革新，塑造願景，將之轉化為具體的事實，並制定有遠見的決策，以實現長期公共利益。

第二節 管理主義之核心價值

有鑑於傳統公共行政太過注重理性與技術，行政人員以專業術語進行行政運作，以致喪失與人民互動的能力，過於僵固於層級節制與分工，將人民需求置諸腦後，尤有甚者，只關切達成既定政治目的的手段，而忽略對該目的、價值本身的關切與反思，因此，植基於新右派論點的管理主義，深受新古典經濟學的影響，主張削減政府職能、自由競爭、市場經濟等，以及理性化個人、利益極大化之假設，其關心的是自由的追求，其突破與發展了傳統公共行政理論的行政價值觀念，從而實現了其理論的行政價值觀念創新。

管理主義主張最小國家、自由放任及自由市場，採用經濟學中市場之概念來治理，強調運用價格與競爭來評估組織的生產力與成果，並透過顧客導向、績效課責、透明化等外部競爭機制來反映組織的效率，以藉由績效評估控制員工之行為，以下就從組織結構、管理及服務對象與行政人員等層面來加以討論。

壹、組織結構層面

傳統官僚體系被認為最有效率的組成方式就是 Weber 的官僚層級結構，但在時代的推演下，似乎已不堪負荷，應有所改變，而管理主義對於組織結構與設計

就如 Frederickson (1997: 266-267) 所述，都強調分權化、扁平式的層級節制體系、公私合夥的共同生產關係，並企圖引進市場機制以解決公共服務問題。

Rosenbloom 認為管理主義的組織結構應為充滿競爭性的企業機制(呂育誠、陳恆鈞、許立一 譯，2002：137)，若是給予更精確的名詞界定，應該是公共行政組織結構再造，是對於組織過程的徹底思考及根本性巨幅再設計，以促成績效劇烈的進步。結構的改變包括有出現新的組織或分解某些組織，創造少數的大型單位以有利連結，並創造出多數的小型單位形塑焦點或鼓勵專門化 (Boucka & Pollitt, 2000: 8)，而管理主義的組織結構可用三個層面來加以觀察，茲分述如下：

一、組織規則的解制

解制意指政府本身內部管理層面的改變，其理由為公部門和私部門一樣重要，基於此，釋放員工的企業精神能量，因此，希冀行政人員要堅決果敢，有能力決定和行動，而非只是等待和觀望，解制有下列三種概念 (Horner, 1994: 87)：

- (一)解制會釋放公部門蘊藏之能量，提升政府行動水平，亦即排除內部的繁文縟節限制後，會使政府行動更具創造力。
- (二)排除內部控制，提升管理者之管理能力。
- (三)運用決策權將會比規則管制出更有效之公共作為。

解制的重要意涵是政治領導者在政府內部中所成立的監督機制，並不如想像中具有控制的功能，原本假定決策權集中，會使得政府更加有效率，避免浪費，但解制的倡導者認為，控制本身造成浪費，而非減少浪費，因為控制本身需要大量的人員來做管理，因此，解制後不強調集中化的控制機構，而允許個別組織制定，並執行目標 (許道然、劉坤億等譯，2000：168-169)，即集權中央將使政府付出大額成本來做內部控管，且沒有效率，而解制除了減輕成本外，亦可達到因地制宜的益處。

二、市場的引進

管理主義認為，在市場壓力下的管理者會因競爭概念而提高其績效水準，如此，在公部門中創立內部市場，達到高效率 and 低成本，競爭即被作為是改善績效的策略；誠如柯義龍、林鍾沂（2010：21）所述，以市場為其仿效對象，以強化績效目標、顧客導向、解除管制、企業家型政府，甚至指出「市場做得來的，政府就不應干預」，市場的優勢在於經濟的任務、投資的任務、產生利潤、提高自足能力。

管理主義強調在行政機關中，市場這項機制應被引入，如此，在競爭之下將會更有效率，而引進市場之方式如下：

(一)層級節制轉為內部單位

傳統層級節制組織慣用的部門、機關等概念，在組織內部市場化邏輯下，應重新概念化為內部企業單位，強調企業精神，表現出單位自主，及整合聯結成網絡的內部市場機能，迅速再造組織的活力，服務組織內部以及外部的顧客（吳瓊恩，1996：76），而組織內部的各個機關應被視為獨立的且具有企業精神的單位，讓其相互競爭。

(二)創設一個經濟基礎設施以指導各項決策

當組織運作已經轉化為由內部的企業單位執行，高階行政人員應設置基礎設施，並以市場力量引導各項決策活動，取代傳統層級節制的行政命令系統；而這些組織的基本結構作用，是為了監督及調節內部市場化的弱點和市場失靈的發生，藉由監測的回饋系統，適時採取修正措施以提高績效（吳瓊恩，1996：77）；而監測回饋系統的具體作為，即是績效評量表的工具運用，如表現獎勵或獎金等（Osborne & Plastrik, 1997: 146），以利組織活化並具有競爭力。

(三)運用領導力量以促進協力合作機制的產生

組織內部市場化後，管理最大的問題，在於高度分權的組織易陷於鬆散混亂，即使借助外部市場的趨力，亦難保證能整合成功，因此，運用領導功能，調節因創新精神所可能誘發組織分化的危機，是有其必要的（吳瓊恩，1996：78）；但領導者並非要全抓在手中，而是提出決策，領航大於划槳，因而，領導人需要有相當的決斷力，來加強決策的能力。

有鑑於傳統官僚體系之無效率作為，管理主義仿效私部門引進市場概念，利用其競爭之特性，以提高官僚體系運作之績效，加上內部組織注入企業之精神，自然其組織風氣即猶如私部門一般促使效用最大，成本最低。

三、新式組織方式的建立

當興建一個新的組織時，是為了去除當初設立的層級節制，而由一個目標導向的方針來建立（Aberbach & Rockman, 2001: 25）；組織型態以水平組織為依歸，水平式的組織型態相對於權威型態的層級節制組織，其優點有（江岷欽、劉坤億，1999：258）：組織層級扁平化、由團隊構築成組織型態、強調團隊的績效、重視顧客的需求、偏好和合作夥伴建立契約關係。

Osborne 和 Gaebler 認為目標導向組織可以運用下列基本的策略來建立部門，包括有發布目標聲明、分裂和衍生、破除管見、以目標為基礎文化、包容失敗（劉毓玲 譯，1993：159-164）。首先建立目標，可以讓組織內的人員知道所待的部門是為何而設，並將一目標轉變為內部的一種文化，此一文化的形成可以透過領導人的獎懲來加以形成，讓內部人員在作為時有所依循的目標，不過部門內的文化不能過於獨斷，以免傷害到部門和部門之間的協調合作，而同時領導者在建立部門文化時需要具備一定的雅量，對於部門內部員工所犯的錯有所準備，因人是在犯錯中成長的。

根據上述，對於新式組織的建立，組織內部去除層級、扁平化，具有目標性，而在組織和組織之間，著重政策在運作時，其共同協力合作的關係。

管理主義強調公共行政組織的結構面，包括有組織規則的解制、市場的引進和新式組織方式的建立，組織規則的解制，可去除掉繁文縟節以提升行政人員的創造力，使其不會產生制肘；市場的引進，希冀可去除傳統官僚體系的層級節制，藉由市場本身的供需法則，來提高組織的效能，使內外部顧客皆能滿意；而新式組織方式的建立，在於官僚體系行之有年，有些部門功能已失，但卻仍存在，造成政府預算的浪費，是故，應被廢除或改採水平方式著重功能性重新建立。

貳、管理層面

管理最簡單的意思是只為了讓組織運作的過程和使用資源達到目標，而管理主義則是意味著用企業中立的角度運作大眾管理，其重視管理者的權利和重新復甦科學管理技巧的運用（LeMay, 2002: 160），觀察管理主義採取的管理方式，主要可區分為：

一、民營化

民營化是為管理主義改革追求自由的典範，其主要精神是各國政府在公共服務及資產所有權的縮減，其降低大政府的情況，並減少政府的干預，讓政府的官僚體制合理和簡單化，其目標是在消除官僚化後的反功能和官僚的弊病（許世雨，2000：142）。傳統的官僚結構擁有許多弊病，不論是本身結構僵化的惰性，或是行政人員事不關己的心態，及行政人員對於永續保障的依賴等，其中最引人詬病的就是競爭結構的缺乏。若把現在的民眾擁有良好的教育、有智識，懂得自己想要什麼，就好比蝴蝶一般，知道自己想要什麼花朵，而若官僚體系故步自封，沒有競爭力，無法提供充滿香氣的花朵，將無法吸引民眾的目光（O'Dell, 2000: 2-5）；而市場能夠發揮功用，引導公共服務向最有效率的服務、組織流動，原因之一就是部分民營化的部門，因此，民營化是必要的，藉由民營化的方式，讓官僚體系置於市場的機制中，藉由供需法則，讓自我的能力提升。

二、引進私部門管理方式

政府採用改變政府管理的方式，來達成提高行政效率的目的；這是一種新的管理哲學，強調管理的品質和技能，其通常是大量引用企業管理技巧，將之運用到政府部門的領導、激勵、績效評估及簡化行政流程等管理事務(許世雨，2000：142)，以下將說明幾個引進公部門的私部門管理方式(Holzer & Callahan, 2001: 298-300)：

(一)最高管理者的支援

高階管理者首先必須要將組織改善這一價值傳播到整個組織，領導者必須承諾要達到良善，這一承諾不是只有一個信號這麼簡單，品質的改變產生於對組織文化的再導向，組織的管理者抱著上行下效的觀點，是以，從態度行為上先行更改，然後在控制權上下放，及有助於改變，同時領導者亦必須創造出一個新的道德氛圍，即將有助於整個組織價值觀上之改變。

(二)專注於顧客上

傳統行政人員把他們遇到的人民視為理所當然，不會將其視為有特別需要的顧客，但是現在必須改變對待民眾的方式，加以顧客導向的方式來解決問題，信任顧客並加以回應，因一個成功的組織將會以一個雙向、持續開放的溝通方式，來面對顧客及滿足顧客。

(三)員工授權和團體工作

組織要產生良好的品質，只靠個人是完全做不到的，唯有藉由團體和授能員工才能解決問題，因而產生高品質的服務。

藉由上述方法，於內部：管理者的全力支持組織改善這個目標，並讓其成為組織文化，再加以訓練和授能員工；而於外部：對於顧客的注重，力促相互交流。

三、 著重授能的決策權

在越來越複雜和不友善的年代，要做出決定的壓力也隨之升高，因為決定必須更快、更有效率，結果容易造成決策超載，因此，必須對做決定者給予授能，才能夠因應變化，做出快速明確的決定。傳統上官僚層級強調行政人員只是照章行事，依照程序或呈報上級來做決定，而非依自己的想法來做決定，尤其是第一線行政人員，在做與不做、依照程序與否之間來回考量，但往往因為怕事，不敢承擔後果，因而選擇不做決定，只交由上級，不知變通，而管理主義對於決策權強調授能，因授能有下列優點：

(一)創造發揮

若要讓政府的創造力能夠發揮，就必須讓組織機構的各項層級參與，不只是高層主管，公部門的人員是願意將事情做得好，所以若給予他們更大的自由空間，其將會給組織及顧客更多的利益（許道然、劉坤億等譯，2000：101），在束縛變少之下，行政人員的創造力發揮的效果將會更好。

(二)實用的解決方式

分工比集權更有效能，第一線行政人員最瞭解實際發生的問題，若能夠獲得上級的支持，其會設計出很好的解決方法（劉毓玲 譯，1993：279）；第一線行政人員往往最清楚知道人民的需求是什麼，藉由授能其將會設計出最符合人民需求的解決方法。

簡言之，決策權下放，賦予行政人員更多的權力處理面對問題，將可在事端尚未變大之前，及時解決問題，亦可養成行政人員積極做事的態度。

管理主義主要的管理方式包括民營化、私部門管理方式的引進、在決策上著重授能，就民營化而言，可去除傳統官僚體系之龐大無能，藉由市場機制的幫助，來提升效率；私部門管理方式的引進，公部門可將私部門的優良管理方式納入改良，以簡化行政流程等繁複步驟；在決策著重授能上，強調授能，因授能具有讓

行政人員發揮創意，快速回應問題、有良好解決方案等優點。

叁、服務對象層面

官僚體系存在的目的是在反映眾多不相干人集合的利益，並使個人利益得到滿意，因此，將人民視為自主的消費者，消費者對於行政人員的認知，不帶有任何道德上的牽連，只是如同一般私人市場，選擇消費其產品和服務，或選擇不購買（Walzer, 1995: 160）。正如 Frederickson（1997: 263）所言，管理主義回應與授能的對象為顧客，係立基於功利主義、公共選擇與市場經濟的思想，可以得知為何將人民視為顧客，而在實務面向上，亦可看到。

傳統官僚體系多數經費是來自於立法院、議會或民選委員，對其而言經費幾乎是手到擒來，由於人民並未有太多權利干預，因此，對於人民視而不見、聽而不聞、不理不睬（劉毓玲 譯，1993：199-200）；而公營事業規模和介入範圍愈來愈龐大，導致資源的浪費，加上不用對外向其他私人企業一起競爭，造成官僚體系效率不彰，無競爭效能，長久下來，官僚體系沒有辦法體認到人民的需求，造成人民對其的信任感愈來愈低。是以，政府若要改革就必須瞭解到人民的想法為何，故將其視為顧客，滿足其要求，知道什麼該介入，什麼不該介入，除了可以減少資源浪費，亦可提升競爭力，更可挽回人民的信任。

管理主義認為政府成功的定義就是將人民視為顧客般重要，簡單地說，顧客即是行政機關服務的對象，可分為一般民眾的外部顧客，以及屬於機關內部成員的內部顧客（丘昌泰，1998：191）；誠如 Barzelay 和 Armajani（1992: 6-7）提及，若是將人民視為顧客，將有益於管理者對於問題提出創新的看法，至於機關內的單位，如預算、服務等單位，亦可視為內部顧客，同樣會有助益。

對於外部顧客的重視將會愈來愈重要，因為現在的社會愈來愈有自我意識，每個城市趨向地域化，更趨於自己的周遭環境，不再有所謂的單一導向，各個地域之間的文化擁有特別的價值觀和方式（McSwite, 1996: 198）。而許多次文化開

始逐漸形成，每一個次文化都有自己的價值觀和生活方式，我們的社會已由一個同質性高的中產階級社會，轉換成一個有多樣文化的拼圖式社會，顧客已經習慣在多種選擇中做出一個決定，因此，政府若是仍紋風不動，僅提供千篇一律的制式服務，顧客自然會遠去（劉毓玲 譯，1993：201-202），因此，管理主義是重視行政人員提供服務的能力，且必須要讓顧客有多種選擇機會（Frederickson, 1997: 264），即是官僚體系必須改變，並以顧客導向做為一個重點。

而當推行顧客導向時，會帶來和以往傳統的組織相當不同的益處：

一、 提供服務者會更有責任感

因為顧客隨時有權利調頭離去，提供者一定要不斷嘗試去瞭解顧客的想法，才能夠配合因應（劉毓玲 譯，1993：214），換言之，行政人員不單只是對上級管理者負責，更重要的是與顧客面對面時，應採取何種行動，讓其留下來。

二、 公部門會更有競爭力

提供者面臨了競爭，自然就會去尋找降低成本或提高品質的方法，而當經費直接來自於顧客時，公部門就有更大的誘因去投資創新（劉毓玲 譯，1993：215）；若是將官僚體系置於一般市場中，和民間的企業一起競爭，在此情況下，公部門為求生存，自然而然會去尋求本身的改善，進而可以嘉惠顧客。

管理主義將服務的對象視為顧客，首先，其認知的民眾是懂得自我思考，知曉己身偏好，如同在市場中，顧客懂得選擇購買與否；再者，私部門將創造顧客看待成為成功的要素，因此，若公部門想獲得成功，亦必須將人民視為顧客，以滿足其需求並擄獲其心；最後，當代更多的次級文化已然成形，民眾亦習慣在各種不同的選擇當中，選擇自己所想要的，爰此，必須將人民視為顧客，提供多樣選擇，以滿足不同次級文化者。

肆、行政人員層面

行政人員是官僚體系中相當重要的角色，管理主義強調行政人員應具有企業家的精神，所謂公共企業家，是在政府部門內，有效率促使資源極大化，並獲得效果及效率的公務從事者（吳瓊恩等人，2001：46），在管理主義之理念中，讓公共企業家從事管理，是指讓其負責達到目標，而非受限於繁文縟節，或只接受指示。管理主義強調權力從中央部門下放到各個部門單位，各部門的高階管理者，將必須負起更多的責任，參與越多的政策亦代表著若出差錯，被辭退的機會也相對加大（Hood, 1998: 4）。

Frederickson (1997: 263-270) 認為管理主義是權力下放給不同的管理者或員工，於是，就其所處的環境不同，扮演的角色亦相對不同，分述如下（Robert, 1992: 62-65）：

一、 政策企業家

雖於官僚體系之外，無正式職位，但仍可憑藉其身任在行政機關外部的優勢，便於汲取資訊和資源，以提供官僚體系改革的知識和技術，並藉由媒體的幫助，促進議程的設定、推動相關法規及制定法案。

二、 官僚體系中階管理企業家

雖於官僚體系中擔任自主性較低的中階主管職務，但所有革新方案皆有賴於其支持或執行，並提供決策時的基本資訊，他們經常會從權威結構中尋找高階主管以政治人物的奧援，以爭取資源運用在特定的革新方案。

三、 官僚體系高階領導企業家

其於官僚體系中最具有關鍵定位的高階領導者，政治企業家的革新理念，須經由其領導行政人員來加以實現，而其本身所具有的專業能力，亦是政治企業家所依賴的，是為政治與專業之間的橋梁，是以，其必須兼具政治企業家的身分，同時在政治勢力與專業理性之間加以調和，並取得平衡。

四、政治企業家

其是官僚體系中之民選首長，具有正式職位和領導職能，因其擁有民主體制的基礎，因而在革新政策中，經常扮演發起及推動的角色。

誠如 Fredrickson (1996: 267) 所言，管理主義是從事創新與冒險的管理活動，因此，對於行政人員亦有所希冀的角色，茲分析如下：

一、主動探求問題的創新者

對於外部的環境具有高度警覺性的管理者，需要發現人民尚未滿足的需求，預先掌握時機，同時運用適切的方式加以處理（江岷欽、劉坤億，1999：115）；即企業官僚必須主動發覺問題，在問題尚未成為危機時，就已發現，進而運用創新的方法來解決，而不應墨守成規。

管理者除了自身對於創新的支持外，亦須營造一個適合永續創新的環境，讓行政人員能有所作為，而如何創新呢？如 Neil Coade 所言，對於表現良好的行政人員應加以獎勵，成功的獎勵制度，將可鼓勵人員在創意形成過程中，展現個人能力、成就、成長與發展、責任感及個人自由的特質（陳玉芬、吳為聖 譯，1999：157）；簡言之，應塑造出鼓勵創新的環境，並給於行政人員充分的時間與資源發揮創新，讓其可從單方地規章行事到可獨立自主的思考。

二、資源善用者

管理者善用組織內部的資源及力量，以實現目標，而其目標並非僅是加官晉爵而已，而是要透過組織實踐公共利益的目標（江岷欽、劉坤億，1999：115-116），而組織內部資源可區分為人力、財務和資訊，就人力面向，是如讓管理者創造和維持一個高品質、多元化的工作人力，讓管理者授能、發展、訓練、獎賞及規範人員，讓其能兼顧工作及家庭的責任，要求管理者能堅持功績和平等就業原則，創造一個自我更新和持續改進的系統（丘昌泰，1998：271）；簡言之，就人力資

源面向，對管理者而言，是希望擁有更多的人事控制權，讓其在授能的原則下達到更多的人力運用。

就財務面向，是非常重要的，因管理主義興起其因之一，就是因為政府入不敷出，但人民需求日益漸增，終至財政拮据，造成政府不得不對自己檢討，而管理者在財務上就是要做好財務管理的角色，包括界定財政方案的目的和所需的仁和服務，界定可以被用於支持方案成本的資料來源、獲取資源、管理並節約成本，並從資源的支出中獲取成果，預防資源的浪費，為資源的運用及方案執行的結果負責（黃朝盟、許立一、曾介宏、夏道維 譯，2003：212）。再者，就資訊面向，管理者應照現行資訊法規，進行資訊管理的規範，界定有效的公共資訊政策，讓資訊得以有效應用，並助政府機關和資訊系統能適應快速變遷的環境（盧建旭，1999：371），現今已為資訊化時代，因此，如何做好資訊管理的角色，亦將成為管理者一個新的著重面向。

三、掌握民意者

國家主體為人民，官僚體系存在價值之一就是尊重人民意見，並具體反映，以做出貢獻，官僚體系與一般民眾的生活作息極度相關，因此，管理者必須真實反映出民意並以此做為方向，而具有創新精神的管理者亦要提出個人相信會更好的未來願景，以藉此吸引大眾注意其所提出的議題，並鼓舞組織成員，協力提高政府生產力；總而言之，管理者除了等待民意外，更應積極地扮演引導人民偏好形成的資訊提供者，以創造社會共識。

管理主義中的行政人員首要之事係要懷有企業精神，將種種創新理念轉化為具體之方案，因所處系絡之原因，行政人員有四種不同的角色，政策、中階管理、高階領導及政治企業家。而若是從一個規範性的角度視之，行政人員有三個角色認定，探求問題的創新者、資源善用者以及民意掌握者的角色，探求問題的創新者，行政人員應營造出一個鼓勵創新的環境，本身或部屬主動發掘問題，並力求

採取創新的手段來加以解決；資源善用者，管理主義主要解決公部門效能不張的問題，因此可從包括人力、財務和資訊面向的資源來著手，力求善用；最後是民意掌握者，行政人員除了要知悉民意外，更要懂得引導議題，讓輿論或民心皆能夠支持其所提出之種種方案。

第三節 管理主義在倫理上之體現

管理主義在學界一直被其他學說之學者所抨擊之處，在於認為其對於倫理要求上是不足的，但其擁護者卻認為其有不同於傳統公共行政所呈現的倫理態樣，因此，本節將根據管理主義的市場模式之概念來論述當中的倫理，並先闡述其目的論之規範基礎，在說明其在倫理上之體現為何，最後再加以歸納總結。

壹、目的論之取向

目的論 (Teleology) 的取向就是在進行倫理判斷時，是以行為產生的影響或結果來決定行為在道德上對錯的一套標準 (Pops, 2001: 165)，重心即在於：追求將倫理或道德予以客觀的定義與操作化的實質性方法 (歐崇亞，2009：197)，而何謂目的論，為何是管理主義的倫理規範基礎，說明如次。

一、目的論

規範倫理學旨在建構有關行為規範的基本原則，以作為人們日常活中面臨道德問題的行動指南，分為義務論、目的論與德行論三類，其中以目標為導向的目的論，是依行為的結果來判斷行為的對錯，其又分為倫理利己主義 (ethical egoism) 和功利主義 (utilitarianism)，而功利主義即是這種取決於該行為所實現的目的或結果之實質性方法中最具代表性的。

雖然各家學者對於目的論之思想內容有所差異，但在最基本的預設及方法上卻是一致的，其基本原則為 (歐崇亞，2009：198-203)：

(一) 理性與自利的人性預設

目的論下的個人是僅以個體效益或利益算計善（或行為對錯）之基礎，功利主義認為人存在及行為的目的是追求幸福或快樂，行為追求的對象應是能夠產生快樂或幸福，這就是利益；倫理利己主義認為每一個人應該提升自己的利益，或是人們有義務去從事任何可以有利於自己的事。

（二）倫理道德被化約成個人慾望的加總

目的論將善化約成一種選擇原則，在眾多可備選的倫理道德行為中，應當選擇的是能帶來「最大多數人的最大幸福之行為」，倫理道德被化約成個人慾望的加總，而個人的偏好被化約成效用，且能夠與其它相互不連結性的個體進行交換。

（三）善是可以量化的，並可透過結果得到比較

目的論中善的前提必須預設一切具有價值的事物，均可以比較權衡，可以化約成數字加以計算與管理，如此我們才能得知，在哪種可能的行為中哪一個效益最大。

所謂善的定義即是個人效用的加總，是可以量化與比較的，目的論技巧地應用理性與自利原則，為倫理道德提供了一個相當客觀的標準，此觀點使得倫理道德關係成為一種利益關係，選擇哪種能夠給社會帶來最大利益，善即是在各種個體利益間的加總與調和。

二、目的論與管理主義之關聯

就上述目的論之理性與自利的人性假設，以及對善的定義而言，目的論與管理主義中的市場概念毫無二致，市場的倫理亦是植基於理性自利的行動者假定上，相信公私部門在達成善的手段上並無差別，因此，公共行政可師法企業以達成效率，且效率的標準是由理性與自利的顧客來界定的。

機關組織重視經濟效率和工具理性，行政人員的任務就是管理，並有效率地

執行目的、忠誠地執行政策，如此便是合乎倫理之行為，在管理主義市場概念與目的論下的個人，偏重於績效，僅為自身利益算計，而理性是對自我及他人行為的規範和原則，自利是行政人員所有決策和行動的基礎，因而，行政人員與其服務對象及社會整體的關係，是建立在一種利益算計的基礎之上。

管理主義之市場概念認為績效是必需且可量化的，並可透過量化得到比較，其倡導的成果導向仰仗的是客觀的測量和外在的控制，而政府績效標準的重點即在於合乎績效標準以達成成果，此與目的論認為善是可以量化與比較的意見是相同的，一切具有價值得事物都可以化約成數字加以計算和管理，如此即可知道在各種可能的行為中哪一個效益最大。

根據上述之觀點可知，管理主義市場概念與目的論將善化約成一種選項，使倫理道德成為滿足個體利益的一個更客觀的方法，而倫理道德被化約成個人慾望的加總，個人的偏好被化約成效用，且能與其它相互不具連結性的個體進行交換（McCullough, 1991: 37），並可藉由比較、績效來衡量是否達到目標與成果。

貳、管理主義之倫理

管理主義係對傳統公共行政陋習之不滿，因而仿效私部門之管理方式來對官僚體制做改革，雖在組織結構與策略產生變化，但並未消除對行政倫理的要求，其塑造一種新的政府與行政人員的倫理角色，以及政府與公民之間的新型態倫理關係，行政人員要對社會所提供的公共服務產品及服務進行評價、課責與價值權衡，而將管理主義在倫理上之體現方式敘述如下：

一、直接負責

因 Woodrow Wilson 主張區分政治與行政，行政以技術性的方式來處理行政人員政治基礎之主題，扮演工具性的角色，即透過行政式的主僕關係，間接地將政府的行政層面連結到政治層面上，而政府的任何行動，被視為是公民透過民選

官員所採取的行動 (Hughes, 2003: 236)，傳統公共行政之核心任務是尋求有效率的手段，行政只是忠實地執行政策，只是實現政治價值的工具，行政人員亦僅是遵循政治領導的指示而已。然而管理主義認為行政人員應被視為政治過程的參與者，因公共管理的改革要求更重視顧客，行政人員要更具代表性，而管理者應負起個人責任，這轉變了行政人員的課責體系，亦轉變了政府與公民的關係。

管理主義中的公民被視為由服務於其自身利益的個體所共同組成的一個市場，如此，政府即不是直接或間接地對公民或公共利益負責，而是對它們的顧客負責，而政府的責任就是為其顧客提供選擇，並透過所提供的服務和職能來對顧客所表達的個體偏好做出回應 (Denhardt & Denhardt, 2003: 131)。並將效率轉換為以顧客導向與成果導向為基礎的績效，顧客導向係指組織運作時所遵循的目標，是依據其所需回應的對象之偏好而定 (Rosenbloom & Kravchuk, 2002: 21)，成果導向強調績效指標的建立與績效衡量的方法。

從憲政體制中可以看出課責的流程之轉變，相較於傳統公共行政各個機關是處於總統的控制之下，依賴層級所提供的正式連帶關係，管理主義之課責則較不固定且更具有政治性，機關之經費、績效都必須依賴國會，行動之範圍亦受到法院的限制，無法完全依循組織圖之固定設定，而官僚體系的相對開放性，以及輕易接近資訊的管道，意味著是以一種不同的課責型態運作 (Hughes, 2003: 243-244, 248)。

雖然傳統公共行政認為對顧客不需有特別的回應性，但課責性是存在於官僚體制與顧客、管理者、政治領導者以及與選民之間的關係中，管理主義強調改善與顧客之間的關係，對顧客負有課責性的觀念，在某些行政價值之間，如經濟、效率、效能與政治課責間則可取得平衡 (Hughes, 2003: 248)。而在課責的途徑中，行政人員將管理與顧客之間的關係，視為自身責任的一部分，機關本身必須負責處理與顧客之間的關係，並改善對顧客的服務，以顧客為焦點的目標是希望具有

更大的回應性，以促進公共行政與顧客的互動（歐崇亞，2009：182）。

總體看來，管理主義之課責主體從選民轉為顧客，從間接對公民負責轉為直接為顧客負責，為其提供服務的選擇，而行政人員亦有個人責任，不再只是政策執行的工具，而是政治過程的參與者，管理主義課責模式之改變，使得行政人員能滿足顧客的需要，且更具代表性。

二、透明的課責機制

Barbara Romzek 和 Melvin Dubnick（1987: 228-230）提出層級、法律、政治及專業四種的課責機制，傳統公共行政採取自主性程度較低的層級與法律課責，傳統公共行政之課責以法律為基礎，意指任何行動需以法律做根基，依循法規，以防止超越權限，再經由法定體系來設計課責的方法，所有行政人員的行動皆能透過課責系統來追溯責任。每一位行政人員僅針對政策而向政治領導者提出建議，並管理其資源，經由各部會的層級節制，行政人員向政治領導者負責，最終則向人民負責（Hughes, 2003: 243），如此政治與行政之間的區分，建構了一種簡單科層模式的政治課責。

就管理主義看來，傳統公共行政的課責模式是複雜而模糊的，相較於私部門，其課責方式較少且亦無法有效確保績效，Peters 指明遵循層級課責與法律課責將使政府組織規避實質意義之課責，公民被視為由服務於其自身利益的個體所共同組成的一個市場，政府是對它們的顧客負責（Denhardt & Denhardt, 2003: 131），誠如 Peters 所言，課責不再只是如傳統公共行政那般，被界定為透過部會首長與議會向人民負責，而是逐漸被以市場的要件所界定，具體化所欲發展的目標，而無論是公部門或私部門，都有義務透過目標績效來證明本身的存在（Hughes, 2003: 251-252）。管理主義延續此觀點，淡化層級課責與法律課責，並增加自主性程度較高且具有較大的裁量權的政治及專業課責，政治課責重視外部利害關係者之回應性，強調課責有賴於行政人員是否充分地對機關政務人員或顧客做回應，而專

業課責強調責任及尊重專業主義（歐崇亞，2009：190）。

雖然在某種程度上，管理主義的課責模式與傳統公共行政的課責相似，仍是客觀的測量和外在的控制，管理主義假定傳統的官僚機構效率低，因它測量和控制的非成果而是投入，亦假定企業和市場模型更好，且應為公部門所仿效，因此，政府須要有一套測量績效的標準，而課責就是滿足顧客對政府服務偏好的狀態，其焦點，就在於合乎績效標準以達成成果（Denhardt & Denhardt, 2003: 130-131）。

管理主義認為實現政府計畫時，成本是透明可見的，且與產出息息相關，而當行政人員涉入政策設定、監督過程時，是管理而非行政的方式，因此必須為自己的所作所為負責（歐崇亞，2009：184）。Behn 指出傳統公共行政的層級課責不重視科層組織以外的合作，只關注單一個人或機關所產生的結果，因而需要新的課責模式，從業務人員、科層、命令一致的課責者與被課責者的認知，轉而承認需要相互共同的課責，並由傳統層級強調財務、公平的課責，轉而強調財務、公平及績效三者的課責（Hughes, 2003: 247）。管理主義亦將課責從公共的觀點轉向民營的觀點，強調儘可能對公共職能進行民營化，於是，民營化政府中的課責系統強調的是提供既可使顧客滿意，又能以最有效益的方式產生預期效果的服務和功能（Denhardt & Denhardt, 2003: 131）。

為了得以運作，管理主義提出課責管理的系統，授予管理者執行任務與其它相關事項，並經由相互同意、績效衡量、適當的控管資源、監督與報告系統以及誘因與懲罰來界定任務，而一旦政治領導者建立界線後，須由管理者對組織是否達成目標來加以負責（Hughes, 2003: 249）。

在採用課責管理時，可以注意到相較於傳統公共行政未有透過任何實際的方法來確定是否可達到成效，以致行政人員有隱瞞、欺騙之可能，管理主義之成效的達成與否卻是相當透明化的做法，明確地列舉政府中所有組織確實的業務內容。相較於傳統公共行政只課予最高領導者之責任，若發生因下屬犯錯或服務不佳的

狀況，則會讓管理階層易於被不公平或不合理的課責，管理主義卻是更為實際的課責方式，認為管理者同時亦是個負有個人責任以達成目標的人，應調整適當的課責要求與授權的責任於實際參與行動者。相較於傳統公共行政為了擴大管制所迅速激增的法規使得社會關係廣受設限之非理性效率做法，管理主義認為因管理被視為專業，所以需要更多的信任與更少細節的法規，管理者應在信任的氛圍下完成其目標，並在達到成效後針對其成果驗證，就如 Behn 所言，為了建立財政及公平的民主課責，採取溯及既往的機制是廉潔誠實的做法（Hughes, 2003: 249-250）。

總體看來，管理主義之課責係基於一個原則（Hughes, 2003: 251）：政治人物與公民（委託人）對於他們的代理人（行政人員）之活動，有更多更佳的資訊可供瞭解，而這些代理人被要求必須為其所為及完成的成效負責。與傳統公共行政的課責相比較，管理主義課責模式之改變，端在於方案及目標的完成與否是清楚易見。

三、彈性的行政裁量權

傳統公共行政採取集權化與控制的科層制治理模式，高度集中的控制體系使其在應付環境變化時變得行動遲緩且無能為力，並強調對官僚的控制，利用規則、官樣文章、標準化等機制使行為標準一致以符合效率，並藉此效率來評估績效，以控制員工之行為。

縱然傳統公共行政強調依法行政，但過於依賴法規、標準作業流程與官樣文章，加上官僚體制的嚴密控制，易造成官僚體制之僵化，使行政人員喪失了人格自主性，而管理主義強調靈活性，把公共管理者確定成為企業家，應推動其認為將會使其社區或機構受益的政策、制度安排或協議方面，扮演一種積極、主動的角色，並鼓勵這種具有企業家精神的公共管理者在必要時，為了得到解決公共問題的更具創新性的方案而承擔風險（Denhardt & Denhardt, 2003: 92），這一論點

亦符合公共選擇理論之假定。

隨著全球化的經濟不景氣、發展停滯，導致政府稅收減少，無法負擔漸增的公共支出，為了紓解財政上的困境，管理主義之企業化概念，賦予官僚體制更多的行政裁量權，放寬預算經費和法規的約束，以促進效率與效能。OECD 認為管理主義的特徵是在各個層級之間，在監控機關和執行機關之間，在公共的或私人的各生產單位之間創造一種更經常運用契約、更多參與、更多自由裁量的關係模式 (OECD, 1991: 11)。管理者必須在政治制度內工作，以一種符合政府憲政制度的方式，來運用自由裁量權和政治領域的發展政策，在政治判斷、說服和妥協中使用技術達到有效之改變，才是追求民主理念唯一有效的方式(羅蔚、周霞 譯，2011：74)，而顧客善變的需求驅使管理主義尋求改變，亦形成了彈性的特色，彈性帶來自由，是給行政人員的一種犒賞 (Sennett, 1998: 51)，因此，要讓管理階層逕行管理，給予更多的自由，儘可能的不受任何課責型態之約束。

總體看來，與傳統公共行政的課責相比較，管理主義重視的是結果或產出，而非投入，其課責模式從依法行政到績效成果導向，強調個人與機關之績效，並依據目標所達成之程度來獎賞或懲罰，因此，為了能有效地達到績效，應使行政人員擁有更大的彈性空間去執行業務與達成結果。

叁、小結

傳統公共行政的欠缺在於達成結果僅是附帶產生的，而非主要的目標 (Hughes, 2003: 68)，其專業主義亦被管理主義論者批評為躲避績效與監督的藉口，因其不夠透明也未必符合顧客的期待。但在管理主義中，政府會選擇達成結果，並期管理者能夠使資訊更加透明及在取得上更加自由，以及透過績效薪俸制來提供充分的誘因機制，以維持高度的倫理行為 (歐崇亞，2009：221)。

管理主義除了建議政府扮演一種更具企業家精神的角色之外，還建議公民的角色是市場中的顧客，這意味著要發展一種顧客有選擇，且關鍵的利害關係人具

有真正控制權的競爭市場（Denhardt & Denhardt, 2003: 92）。顧客導向強調對他人敏感的回應、善於傾聽這類軟性技巧（Sennett, 1998: 99）策略，將可以活絡僵化的官僚體系，與促進行政人員靈活應變公共事務的能力。而為了讓專業工作者和各機構對顧客更負責，必須透過書面報告，公布共同認可的績效目標，並建立申訴流程，以便社會大眾在發現些許機構的缺失後，可以有申訴的管道（黃孝如譯，2004：90）。

Pollitt（1993: 188; Hughes, 2003: 66）認為管理主義是承襲自 Taylor，並仿效私部門要衡量績效，改變組織從投入轉向產出的焦點，在管理方案中，採用新泰勒主義的誘因結構，以獎賞那些表現良好的人員，並提供抑制因素給那些表現不好的人員，而泰勒主義與管理主義最重要的特徵，即在於都特別重視控制，且這種控制均透過本質上屬於行政的途徑來達成，其中是以量化的方式呈現固定的努力水準。

相較於傳統公共行政強調在整體政治系統法定過程中維持其工具性、技術性之角色，管理主義更強調生產力與維持整體社會系統之競爭地位，管理主義是立基於市場與環境導向的型態，利用顧客導向、績效課責與透明化等機制，使行為標準一致以符合外部顧客所定義之效率，並藉效率取向之績效評估以控制員工的行為。

管理主義在倫理的體現上雖有其價值、優點，但在其目的論所採的化約中忽略了倫理的組成要素，如責任、義務等價值，在管理主義中，易將行政人員視為自利的官僚，將公民視為自利的顧客，如此，行政人員、民眾與組織之間，會淪為純粹交易或權力關係，進而排除倫理或道德關係。而雖然政策企業家具有創新和建設性，但其主觀意識、難纏（tenacity）以及遊走法令灰色地帶使其難以控制，並可能成為我行我素者（loose cannons）（歐崇亞，2009：188）；另外，公共管理者是將公共預算視為自己錢財之行為，迫使長期植基於政府中民主課責和

財政廉潔的傳統消失（Denhardt & Denhardt, 2003: 91），在維護企業家自身的偏好與不受外部責任機制所約束的顧客偏好衡量上，卻缺少了公民對民主治理過程的參與。



第四章 管理主義之悖論

Frederickson 清楚點明自 1970 年代以來，公共行政的發展進入新的里程碑，一方面是政策執行運動及管理主義，強調顧客至上、效率、生產力的提升、彈性管理、品質等觀念，並引領實務界推動政府再造。另一方面則是新公共行政及黑堡宣言，強調公共行政應更注重公共利益，在理論思維上成為學界關注的重心，從主流的發展趨勢來看，對公共行政之基本原則、民主價值等關注，正是公共行政由效率到公益的追求路程，因此，本章將先論述公共行政之基本原則為何，再來論述管理主義何種概念主張與民主價值相衝突，最後再論述治理及第三條路等如何調和管理主義。

第一節 公共行政之主要原理

Paul Appleby (1965: 346) 論述公共行政係一種專業，其關注追求公共利益的公部門之行為準則，並與整個政治和社會理論的內容緊密聯繫，以下將就公共行政為何和其領域問題，以及公共行政之倫理與道德問題來說明如次：

壹、領域層面

探討公共行政之基本原理時，首先要來先探討何為公共行政，以及公共行政之任務、範圍、研究領域與變革等問題，其分述如下：

一、領域

在研究公共行政時，關注的領域大都是政府或國家，認為公共行政係以國家為基礎、係行動的法律，而把公共行政與政府行政相提並論，但許多學者包括 Bozeman、Mathews、Stillman、Putnam、Leonardi 和 Nanetti 等，卻提醒著公共與政府在詞義上是不同的，政府意味著國家，公共則是指在私人生活之外，有別於市場或追求利潤行為的一系列集體活動 (Frederickson, 1997: 224-225)。

管理主義引進市場機制的概念，認為政府的活動應盡可能地轉由私部門來管

理，如民營化、契約外包等方式，但並非所有活動的性質都適合由民間來執行，而這些政府所應負責的事項之相關法律規章、條文不復存在或是修改放寬限制，即會脫離立法的控制，人民就無法藉由民選官員之立法來間接監督政府、行政機關；對於與政府合作的民間機構，雖然有契約、規範，但是人民卻不易觀察道它們的存在，而有關公共利益的實現與否僅能透過行政機關來代為衡量，如同 Frederickson (1999: 312-314) 提出的隱藏式官僚 (hidden bureaucracy) 概念，行政人員只是被重新安置或被隱藏於與政府訂立契約的非營利、半官方與各種民間組織當中，如此種種現象將易於導致發生倫理、不平等等類似問題。

誠如 Frederickson (1997: 225) 所言，公共行政雖然是根植於國家，但其領域除了國家的活動外，應亦包括集體公共行為的行政或是執行層面的各種形式與表現，如此對公共行政的描述，為哪些公共活動應由政府、半官方或是非政府組織承擔會更好，提供了一個寬廣的空間。

二、 任務

由公共行政的發展來看，從強調組織和管理的概念之早期的 Taylor 科學管理、一系列的行政諺語，到近期的管理主義理論，或是探討政策分析與制定的概念之決策理論及理性選擇，不論是人員配置、組織層級或政策執行問題，皆是要尋求一個良好、有效的管理，而不管這些著名的理論所著重的面向是效率或經濟，是領導或執行，是組織設計或控制、協調等，也應注意到公平和公正等問題，才能達到良好管理這一目標。

管理主義認為過多的法規和繁文縟節會阻礙效率和經濟，且會減少與社會間的彼此信任，另外，大量借用經濟學的理念來規劃策略，如公共選擇、績效管理等，來提供公共產品與服務，並進行評價與課責，此舉雖然使得組織較為彈性、透明化，但也淡化了行政的專業主義、服從規則、遵守紀律等行政倫理之要求，如此一來，公共行政傾向運用效率、經濟等貨幣性的原則，而非運用責任、組織

承諾等非貨幣性的原則，這種欠缺公平和公正的管理，則會產生許多問題。

Frederickson (1997: 227) 曾言，所有的公共行政理論都應有的任務，即是高效率、經濟以及公平地組織與管理所有具有公共性質的機構，包括政府、準政府及非政府機構，儘管這是不言而喻的道理，但唯有公共行政履行其職責時，才是一個良好的管理。

三、範圍

Wilson 主張政治與行政應該分開，傳統公共行政確實遵循這種說法，由貴族、仕紳等來制訂法規，由領導者來訂立組織規範，但是環境變遷使然，要求行政人員必須介入政策制定的工作，表面上看來，是民選官員在制定政策，行使統治權，但實際上，許多政策的制定都仰靠著行政人員的專業知識來訂定，因此，行政人員並非中立的，且是影響政策的。

Osborne 和 Gaebler 運用賦權授能和企業家精神等概念，主張適當地擴大公共行政中的自由裁量權 (Frederickson, 1997: 228)，但卻區分制定政策者為領航，執行者為划槳 (Green & Hubbell, 1996: 43)，在給予行政人員更多、更彈性的裁量權同時，卻又用政治來控制行政，俾能達成課責目的，這與其理念自相矛盾，因二人的新政府運動是基於反對政治控制行政模式的理由而提出，落實政治與行政二分，並期公共行政如企業管理方式一般，只針對效率來執行政策，而非秉持為公共利益這種樂善好施的精神來服務。

爰此，公共行政的範圍是執行公共政策，有效地組織和管理公共機構，並要無黨派偏私地支持機構使命，才能為全體公民的利益維護政體價值 (Frederickson, 1997: 228)，而在執行政策的過程時，公共管理者有責任確保該政策有效、經濟及公平地實施，才能充分的體現公共行政的作用。

四、研究領域

國家政府機構雖包含著各層級的政府，但於回顧研究公共行政文章之論述，多以中央政府機關為主，其中原因與 Weber 官僚體制中由上而下的權威有很大關係，層級節制是由上而下地執行，中央政府不免會涉入地方層級政府的事務領域，加上外界媒體通常都會大肆報導有關政府事項，學者在實務上之研究亦著重於中央，導致人民對於地方政府之瞭解不若中央政府來得清楚。

管理主義的理論探討的層級不免俗地亦是以中央政府為主，雖然其仿效私部門的管理方式，但其目的是希望所有政府的行為、活動，都可以如市場競爭那般，交由私部門經營，政府功能只要限縮到維持最基本的存在目的，如維護秩序、保障契約履行、抵禦外來侵略即可，基於這種政府管得越少越好與國家應限縮至最小之理由，皆不將焦點放置政府身上，更遑論是其他層級之政府，如此，根本就無法平衡各級政府之各自的角色與職責。

有鑑於此，Frederickson (1997: 230) 認為公共行政無論是在學術研究或是實務方面，均應公平地聚焦於政府體制下的各層級政府上，如此才能平衡其角色與職責，才不會讓人民單單只關注有關中央政府之事務，卻不明瞭本應與人民最貼近的地方政府事務，而未能給予其發揮角色的機會，亦未對其職責加以監督。

五、變革

組織一般是靜止且抗拒變革的，但環境瞬息萬變、難以預料，因此必須要有回應變革的能力，而 Rosenbloom & Kravchuk (2002: 23) 主張，公共行政的組織文化，應儘可能朝向彈性的、創新的、問題解決的、具企業家精神等方向發展；但是在建立一種鼓勵創造與敢於承擔風險的組織文化，並革新與創造性應用到行政管理任務時，必須避免會有被政治操縱的危險。

Osborne 和 Gaebler 提出企業型政府如何運作的十項原則與實行的策略，以期藉由這些原則與策略之達成，希望將行政機關改變為具有創新精神的組織 (林鍾沂, 2001: 163)，而管理主義主張授能，由於權力分散使得組織中基層人員更

能掌握自己活動的權力，Bouckaert 和 Pollitt (2000: 138) 亦認為其在部署投入資源方面確實擁有更多的自由，但同時亦因成果導向，所達成的結果備受重視，卻可能受到更嚴格的監督；再者，企業家往往是集大權於一身，在尋求創新作為時，可能會專斷獨行，而忽略機關本身既有的文化。

貳、倫理與道德層面

行政人員的道德身份就是為人民工作的公民，是一種職業公民，是須負特別責任的公民，其被委以從事人民無法親自在政治體系中從事的工作 (Cooper, 1991: 139)。

行政人員應向誰負責？應向人民負責，雖然這種責任有點抽象、模糊，但卻是行政人員的最終責任，即使無法完全了解全體人民的意見、偏好及需求，仍要知道對人民負責的重要性，Frederickson (1997: 232) 認為在民主社會中，行政人員有責任權衡憲法、法律與政治問題，有責任做出能使人民更易理解政策執行的決策，亦有責任建立一種為公民承擔道德責任的機關。

政府服務在民營化等方式轉由非政府組織提供時，以及授權給行政人員更為彈性的裁量權時，沒有一種對人民廣泛的責任，行政人員會缺乏明確的指導原則，因其認為自己是為顧客而工作，而不是為人民工作，亦不認為自己是人民的代表，如此，在工作中將易失去方向，可能因政策利害關係而犧牲人民之權利或是用來淪為政商交換之商品，而成為不負責的政府。

在現代公共行政的發展初期時，就將公共行政研究與公民精神及公民資格問題聯繫起來，這使公共行政不僅是一件應完成的工作，更成為一個獨特的領域，故而，若想要重新發現公共行政的精神，就必須再重新檢視其與公民精神和公民資格的聯繫，因此，在民主環境下，公共管理者最終應向公民負責，而且正是這種責任，才能顯得行政工作既神聖又崇高 (Frederickson, 1997: 233)。以下就公共行政之職責與服務兩面向來加以探討：

一、 職責

每位人民的需求皆不盡相同，而到底該向哪些公民負責呢？公平與平等問題是民主政府運作的中心，公共行政應把社會公平當作核心價值，而行政人員負有使公共行政公平、公正及平等對待的責任，這亦是屬於其工作之倫理與道德的一部分。

無論是在政府組織或是在第三部門，在競爭性市場中維持機會均等及提供安全網絡，均是管理者的職責所在（Frederickson, 1997: 233），雖然管理主義之改革動機就是提升政府效率、經濟與效能原則，但是，在其市場機制中，政府雖然有給予市場自由競爭之機會，但是取決與否仍是在於顧客，而價格就是他們所依循的指標，在這樣競爭激烈的環境中，易於形成贏者全拿的局面，如此，對於市場的競爭者或人民，即無法達成公平對待之責任。

有鑑於此，無論是在理論上或是實踐上，公共行政對公平和平等的原則應與對經濟、效率和效能同等重要，而遵循這些公平和平等原則，能使全體公民聯繫在一起，亦能讓下一代與我們聯繫在一起（Frederickson, 1997: 234）。

二、 服務

美國開國元勳們主張，所有的行政人員應把政府過程視為一種道德努力，如此不僅有助於管理，亦有助於把民主的觀念轉化為現實（Frederickson, 1997: 205），因此，行政人員既是道德的思考者，也是道德的實踐者。而在憲政價值的監護與維護上，雖然這亦是民選官員和法官們的責任，但是由於行政人員之職務是常任的，因而，必須要對憲政價值承擔更大的政治責任，以確保這些價值能在人民的日常生活中實現。

管理主義中之行政人員等同是技術性官僚，就其而言，所謂公共利益似乎只是能夠量化的價格，而不是可以令人精神層次得到滿足的價值，甚至誤將價格等

同於價值，抑有進者，行政措施的良窳，只著重於多少人的利益獲得滿足，而不論何種利益獲得實現（許立一，2009：82）。

誠如 Frederickson（1997: 234）所言，公共行政的精神是建立在對全體公民樂善好施的道德基礎上，樂善好施是構成公共行政領域的基石，是行政人員工作的支撐點，其意味著一種服務於更大的公共利益、公平地照顧公民的需要的承諾，若無樂善好施，公共行政就僅是一種攸關政府的管理工作，若要想充分地體現公共行政的精神，行政人員就必須真誠地關愛公民、法律，並對良好的管理及正義充滿激情。

綜上所述，有效的公共行政與民主治理應有具美德、知識並積極參與的公民，參與公共事務，為促進公共利益而努力；而若能做到這些公共行政之主要原理，現代公共行政即可實現如同 Pericles 之論述一般，我們的體制之所以稱為民主，是因國家是由多數人治理而非少數人，而法律在解決私人紛爭時，是平等而公正的對待每一個人；行政人員如同古代雅典護民官那般，是代表著公民階層，有權對任何行政機關的議案提出否決權，如此，國家將會變得更美好（Frederickson, 1997: 209-210）。

第二節 管理主義與民主價值之對張關係

公共行政學者們對於管理主義的看法不一，有如前章所述的擁護者，亦有對其批評的學者們，而評判的角度各有其著重之處，如 deLeon 與 Denhardt 檢視行政改革運動的政治理論，認為管理主義主張的價值與民主政治不符，Terry 指出公共企業家精神與管理主義貶低民主及憲政價值，諸如公道、正義、代表性及參與（轉引自朱鎮明，2001：269-270），Frederickson（1997: 270）關切行政改革運動可能對短期效率過於強調，勢必對社會公平造成傷害；本節將以管理主義與民主價值間之衝突來加以論述。

壹、管理主義概念與民主價值之對張關係

依據 Janet Denhardt 和 Robert Denhardt (2003: 42-43) 對於管理主義概念與民主政治價值之間一些不適當的比喻，茲說明如次：

一、顧客對張公民

管理主義將政府服務的接受者視為消費者或顧客，並崇尚顧客至上，而顧客的需求，反映出個人自身利益的聚集，正如 Walzer (1995: 160) 所描述，把公民視為顧客是從經濟學上來看待公民權，因此，公民轉變成自主的顧客，他們即可尋找最能強化其市場地位的一方或立場。顧客導向的觀念使管理主義重視顧客的偏好為何，而不論顧客的偏好究竟是否符合公平正義，正如同 Frederickson (1992: 13) 所言，顧客只是在市場上所提供的產品之間進行選擇；但若只照顧到以短期利益為優先考量的顧客，可能會使公民的長期利益受損，無法對公共利益負責；而顧客角色的強化，亦不利於公民角色在政治中之責任權利和相互關係的發展。

公民係指在一個更廣大社區環境中的權利享有者和責任承擔者，而顧客沒有共同的目的，僅是試圖讓自己的個人利益盡可能的充分實現而已 (Denhardt & Denhardt, 2003: 60)。公民應該致力於一些超出短期利益之外的問題，並必須願意為其社區所發生的事情承擔個人的責任。

公共利益是就共同利益進行對話的結果，而非個人自身利益的聚集，因此行政人員不僅要關注顧客的需求，更要著重於公民，並在公民間建立信任和合作關係 (Denhardt & Denhardt, 2003: 45)。政府必須對更大的公共利益負責，而不僅僅是對個別消費者或顧客的利益負責。

一般而言，現代的公民精神理論假定，充滿活力的公民和有效的公共行政是相輔相成的，的確，主張公民精神的學者們都認為，見識多廣、充滿活力的公民是有效的政府管理的基礎所在 (Frederickson, 1997: 42)。

二、 企業精神對張公民資格

企業精神基本上是要讓管理者管理，此即讓管理者在不受任何責任模式約束下處理其事務，積極推動其認為會使機關受益的政策，而通常這些政策亦都是其所偏好的，在政策過程中除了應要積極、主動地推動其所偏好的政策或協議，同時亦要關注顧客的需求，並盡可能地使政策建構得讓顧客能夠選擇，即正如 Terry (1998: 197) 之闡述，管理主義中的行政人員是利用資訊和環境來徹底變革之自私自利的機會主義創新者。

在市場中，推動政策選擇的是顧客，而這些顧客即是一些具有自利機構的各方當事人，其中卻缺少了公民對民主治理過程的參與，然而，這不僅與民主政治中，鼓勵公民積極參與政策制定過程更能促進公共利益不一致。Denhardt 和 Denhardt (2003: 83) 認為致力為社會做出有益貢獻的行政人員和公民比具有企業家精神的管理者更能促進公共利益，因為具有企業家精神的管理者的行為表明公共資金就是他們的資金；再加上管理者過大的權限，以及公民對人性懷疑、不信任之假設，將不易建立公民對公權力之信任，並易造成公權力的衰退，是以，行政人員應重視公民資格，以代表性公民的官僚體系，基於公共服務責任感與使命感，努力成為公民楷模。

三、 領航對張服務

在管理主義概念之下的政府，係關注於政策開發而非提供服務的角色，也就是領航而非划槳，且將市場機制當作領導的替代品，政府制定政策，提供資金給操作的機構，並對其績效進行評估，即可如 Osborn 與 Gaebler (1992: 35) 所述，利用服務提供者之間的競爭，來保持最大的靈活性以回應不斷變化的環境；這種做法非但未認同公民，也未尊重公民權，亦無法分享權力給公民。

在新公共服務的概念下，領導係以價值為基礎，且在整個組織中與社區共享的 (Denhardt & Denhardt, 2003: 153)，認為行政人員應以審議式民主協助公民表

達意見，追求共同利益，並應基於專業來協助公民建構其公共利益的價值，非將一己的價值強加在公民身上。而政府要知道自己的角色，只是受人民委託來提供公共服務者，人民才是主人，政府要接受人民的旨意，而非妄想領航。

四、生產力對張人性價值

管理主義理論是以經濟理性來解釋人的行為，提高效率以增加生產力是最終目標，因此，組織可以利用最低成本原則促使員工追求組織目標，並可透過誘因而提高生產力，但這卻貶低了行政人員本應為人民服務、關心人民並保護其權利之公共服務的理想，才能如 Waldo (1984: 131) 所言，效率本身不能成為價值，應在公平正義的前提下，效率才有意義。而成功的公共服務往往是建立在民眾的參與合作及共同領導的基礎之上，並非只依賴公共組織的生產力（吳英明、張其祿，2005：149）。因此，行政人員提供的公共服務應以人民為出發點考量，才能達到公共利益的核心價值，以負起形成公民社會的責任。

上述管理主義對於民主價值不合適的比喻，經由新公共服務建議後，表現應為：政府關注的對象應是公民，不僅應要尊重、關心他們，亦要讓其投入參與政策過程，以具有責任感，並適時傾聽人民聲音並給予回應的責任，以促進公共利益，再以授權予公民的領導方式來服務，與公民和社群共享價值，以幫助公民明確表達和滿足其共同利益之需求。

Peter Drucker 在《創新與創業精神》(*Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*, 1985) 一書中指出，政府機關應如同商業機構一般實施企業化管理，因此，促進公部門的企業化管理，是當前政府最主要的政治任務（Drucker, 1985: 187）。但全鍾燮（Jong Jun）卻認為企業型活動運用於公部門中，其強調公共服務的市場競爭性，可能導致與民爭利，損及政府角色正當性（Jun, 1986: 119）。

法國經濟學家 Jean Baptiste Say 認為企業家是以新的方法來運用資源，來達

到最大的生產力及效能（劉毓玲 譯，1993，XVIII）。Eugene Lewis 在《政府的企業精神：官僚的政治權力論》（*Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power*, 1984）一書中，曾界定企業型官僚為能夠創造或竭盡所能，致力於大幅改變公共組織對稀有公共資源既存的配置方式的行動者。這些企業型官僚顯然都是在政府機關中的主管企業家，他們皆具備高度的政治手腕，能夠型塑新組織或新角色來取代老舊組織，以重建所屬官僚體系的權威和影響力（Lewis, 1984: 9-10）。

貳、企業型官僚與民主價值之對張關係

為了解決因應政府面對劇變的環境及人民的需求，在減少成本及提高服務效能的目標上而產生的雙環困境³，管理主義提倡企業型政府的治理型態，並借重富有企業家精神的企業型官僚，來塑造有創新及適應能力的政府，以因應環境變遷。企業型政府是指在既有的官僚體制中，培育政府的企業精神與企業型官僚，所謂企業型官僚，即是指在公部門內，從事設計和執行革新理念的行政人員，這種將經濟市場概念帶入行政中之做法，易衍生出管理者成為工具性角色而不利於民主治理；根據 Carl Bellone 和 George Goerl 的分析，認為企業型官僚與民主政治之間的關係，會呈現出以下的緊張關係（Bellone & Goerl, 1992: 131-132；轉引自江岷欽、劉坤億，1999：270-272）：

一、企業自主對張民主課責

企業自主即是行政裁量權，在面對日益拮据的政府稅收問題，只有賦予官僚體制更多的行政裁量權，才得以運用企業化手段，紓解財政上的困境，此即企業型官僚鼓勵行政人員重視自己為機關的主體性，企圖突破預算的控制和法規的拘束，以促進機關更具效率與效能，這雖使得企業型官僚所擁有的自主性變大，但

³ 雙環困境（catch-22 situation）：改革者若欲降低施政成本，最直接的方式就是刪除部分施政計畫，裁撤機關並精簡員額，但此舉必遭致龐大官僚體系的頑強抵抗；改革者若欲提高服務效能以滿足人民的需求，則須對外增稅以擴增財政預算，然而此舉亦難逃在野黨與一般民眾的激烈反彈（Bellone & Goerl, 1993: 396）。

也使得民主課責受到威脅與挑戰，更難以發揮制衡的力量。

Jun (1986: 119) 認為企業型官僚體制被賦予更多自主性的同時，在缺乏相對的規範下，有可能出現經費誤用或分配不當的現象。官僚體制的原則就是依法行政以符合課責，行政人員若只汲汲於斟酌成本和適法性，卻未能合理調整資源的配置與實際解決公共問題，則不免會發生目標錯置等的現象。

二、個人遠見對張公民參與

Jameson Doig 和 Erwin Hargrove 在《領導與創新》(*Leadership and Innovation*, 1987) 一書中，曾彙整在政府部門中企業型領導者的行為表現，他們經常展露出超凡的理性和卓越的能力，不僅能夠採取有效的手段以達成既定的目標，更能在過程中掌握政治情勢和社會脈動（轉引自江岷欽、劉坤億，1999：102）。

企業型官僚被認為是具有創新能力的公部門企業家，他必須具備前瞻性的遠見，才足以突破現有困境、開創新局面，這種特質卻與民主政治鼓勵公民參與和大眾諮商的決策過程相悖離，如同 Jun (1986: 119) 所述，為追求施政績效，偏好專家理性設計的方案來解決問題，可能導致輕視公民參與和政治共識的價值，造成決策程序有違民主精神。

三、企業秘密對張民主公開

企業型官僚對於外部環境具有高度的警覺性，能夠發現民眾未滿足的需求，在危機尚未形成前，預先掌握時機，運用適當的方法加以處理，一如市場上的企業家，他們能夠時時察覺市場的消費趨勢，掌握先機，生產具有競爭性的產品（江岷欽、劉坤億，1999：117）。而企業型官僚想要在市場上具有競爭力，在決策中必須先保有秘密性，方能掌握機先、拔得頭籌；然而，這與民主政治被要求政策制定過程須開放資訊，以及容許民意參與不一致。

四、擔負風險對張監護公共財

企業型官僚在發展新任務時，都必須承擔某種程度的風險，而這也正是他們成為企業家的要件；相對的，為了突破景氣循環的困局和可觀的短期利益，其經常會從事一些必須擔負風險的行為，而勇於承擔風險，可以為他們帶來更多創新的機會，藉由短期風險性任務的達成，可以獲致更多支持他們進行長期性計畫方案的力量，但這些措施卻不被保證可以獲致長期的公共利益（江岷欽、劉坤億，1999：117）。在民主政治的前提下，行政人員應是公共財的監護者，亦即，他們必須保證一切行政作為可以促使長、短期目標的達成，且最終可獲致公共利益。

管理主義或新政府運動，對於企業管理精神與策略應用在政府或公部門之主張，也可能與民主政治所要求的公民多元參與、共識建立、公共利益創造等民主價值有所衝突（朱鎮明，2001：273），因此某些反對以企業精神再造政府的學者認為企業型官僚雖強調創新精神的治理型態，但仍不適合引進公部門。雖然企業型官僚與民主政治存在上述的對張關係，但在 Bellone 和 Goerl 看來，兩者是可以調和的，如針對最終的績效結果作更嚴謹的考核，即能消除企業型官僚的運作過程難以課賦責任之弊病；企業型官僚的個人遠見若能經由有意義的公民參與程序來加以檢測，將增長政治社群的長程利益；創新方案若能予以充分公開，反能招攬更多具有競爭力的創造性構思出現，亦能獲得公民的接納與肯定；而倘若企業型官僚先經由公開討論，獲得願意擔負失敗風險後果的公民支持，就沒有監護公共財之問題（Bellone & Goerl, 1992: 131-132；轉引自江岷欽、劉坤億，1999：270-271）。

儘管許多學者質疑企業精神是一種強調自主和自由的個人發展性概念，以致無法成功地扮演公共企業家，但 Bellone 和 Goerl 仍認為企業型官僚如能謹慎地運用其政治權威，並且遵循民主政治的原則，同時投注更多心力來貫徹行政責任，包括致力於促進公民教育和引導公民參與，那麼，企業型官僚定能更具有公共性，其稱為「尊重公民的企業精神」(civic-regarding entrepreneurship) (Bellone & Goerl, 1992: 132；轉引自江岷欽、劉坤億，1999：271-272)，以作為調和企業精神和民

主價值的處方。

綜上所述，對於管理主義主張仿效企業管理的原則以管理政府事務，有些學者持保留態度，認為公共行政與企業管理迥異，因為行政體系有不同的誘因、資源、正當性、標的團體、工作特質等等，因此，私部門的工作經驗很難適用到公部門，如企業精神不利於確保行政責任，連帶損失公共利益，最後喪失正當性；相對的，公共行政應該在複雜的政治環境中進行管理，並維持機關觀點、公共利益及合於憲法規範的治理過程。

第三節 治理與第三條路對管理主義之批判

雖然管理主義運動在各國的發展收到了實效，但管理主義也並非完美，隨著實務的發展，其理論基礎、內在的衝突與矛盾，還有具體措施都受到了嚴厲的批評，曾蔚為盛行、聲勢浩大的管理主義運動也飽受了非議與指責，幾乎在所有推行管理主義的國家，都或多或少對此取向的改革提出了質疑與批判，幾乎可以說，對管理主義的推崇與批判幾乎達到了同樣的程度。

對於管理主義的認知，學者們存有不同的意見，有些學者則將管理主義當作是一種與公共行政相競爭的典範，認為兩者之間不存在從屬關係，如 Hughes 認為公共管理和公共行政基本上說明的是同一件事情，即如何組織政府的各個行政部門，如何處理資訊，如何在政策、法律或政府提供的商品、服務方面產生結果，由於行政和管理存在概念方面的差別，公共行政與管理彼此之間有所不同，應把它們看作是兩個相互競爭的典範(林鍾沂、林文彬 譯，2003：8-9)。Barry Bozeman 和 Jeffrey Straussman (1990: 4) 進一步指出，使用管理主義代替公共行政的原因有二：第一，管理主義更注重策略、外在環境與組織的目標和任務，而不僅是內部的行政；第二，公共行政幾乎完全與政府官僚組織相關聯，而管理主義不僅發生在政府機構之中，也流動於政府內外。

另外，有些學者將管理主義當作公共行政的一個分支，但在其占公共行政的

比重規模上有不同意見，如 Cole Graham 和 Steven Hays (1991: 13) 將管理主義看作公共行政中的技術性領域，認為其關注的是效率、責任、目標實現以及其他的管理和技術問題。Steven Ott、Hyde 和 Shafritz (1991: ix) 將管理主義看作是範圍稍大的公共行政，認為它是一套實用方法的藝術和科學，適用於公共行政的方案設計和組織重組、政策和管理規劃，透過預算體制進行資源配置、財政管理、人力資源以及進行專案評估與審計。

雖然學者們對於管理主義學說歸屬有不同的看法，有對其強烈之批判，但畢竟管理主義引發的一系列改革運動，已經影響二、三十年，至今一些公部門上創新等管理方式仍運作良好，因而，較傾向於其有可取之處的看法，進而本節將以較具修正與調和意味的角度，藉由理論面向之治理與實務面向之第三條路概念來論述其對管理主義之看法。

壹、治理

治理 (governance) 被視為一種政府與社會共同管理的理念型，所指涉的是公共與私人部門間互動的過程，透過彼此間協調、互動、協力等關係，以決定社會價值如何被分配、社會政策如何被執行，實際上，治理不是由臆測而產生，其理論的基礎許多來自於公部門創新的運用途徑 (孫本初，2010：194)。

一、治理之概念

治理既是一種現象，亦是理論或分析架構，有關治理的討論，大多為關注基本概念之界定，但其定義仍不一致，傳統上將治理視為統治的同義詞，但近來其用法和內涵都已轉向，如同 Rhodes (1996: 652-653) 所言治理意味著統治的含義有了變化，意味著一種新的統理 (governing) 過程，意味著統理的條件已經不同於往，或是以新的方法來統理社會。

根據 Rhodes 所提出的八種治理概念，可以從政府、市場及社會三種面向來

做區分（孫本初，2010：198-199）：（1）最小限度的國家、公司治理、新公共管理、新政治經濟——是從市場部門引用的處方；（2）優良治理——是從傳統公共行政的角度思考如何改革政府部門；（3）社會操縱系統——反映了從國家轉移至社會的趨勢，較側重社會面向的思考；（4）國際間相互依賴——意味著國家在國際社會中互動的關係；（5）自我組織的網絡——強調在政策網絡上治理所擔負的角色，兩者似乎融合政府、市場與社會的觀點。

除了上述 Rhodes 說治理就是自我組成的組織間網絡⁴，柯義龍、林鍾沂（2010：21）認為治理與新公共服務都重視與社會網絡的連結，除了非營利組織的引進外，更加著重公民參與和公私協力的重要，以下將更進一步說明治理的基本意涵（柯義龍、林鍾沂，2010：20-21）：

- （一）多元的利害關係人（multiple stakeholder）：公共問題不能由政府當局片面解決，而是有賴各方人員與組織的合作，包括非營利組織、國際組織、非政府組織、社區團體、利益團體、政府的契約者、政府的夥伴及其他政府單位等。
- （二）規則與回應：在利害關係人的互動中，有了制度化規則之遵循才能減少彼此間的衝突，促進協議的達成，此外，治理的作用乃在於回應利害關係人的各種需求，俾使易對網絡產生忠誠，達成貢獻滿足的平衡關係。

⁴ 自我組成的組織間網絡（self-organizing intergovernmental networks）：意指政府部門跨越其界線，與其他私人或志願性部門之間產生互動關係。前述組織間網絡具有四項特徵，分別為「組織間相互依賴」（interdependence between organizations），係基於「治理」一詞涵蓋範圍較「政府」一詞為廣，納入非政府的（non-state）行動者，將政府的界限擴展至公共、私人與志願性部門之間；「網絡成員間持續互動」，藉以交換資源、分享談判目的；「賽局般地互動」，雖然以信任為基礎，但仍以網絡參與者所共同同意的競賽規則作為規範；「有著顯著程度的自主性」，此網絡無須向政府負責，乃是自發性組織，但政府仍能以間接且非參與方式來進入網絡（Rhodes, 1999: xvii）。

(三)除管理主義所強調的市場機制外，也應重視政府原有的層級權威，以及在公民社會中所型塑的網絡關係。

(四)透過諸如透明、誠信、課責、協商與廉潔作為網絡治理的有力連結機制。

是以，治理是人類社會管理體制的一種更新與突破，其區分並超越了傳統由政府所獨攬的統治模式，從網絡與協力的角度重新架構社會的管理模式(吳英明、張其祿，2005：62)。由此看來，無論是政府或市場管理人類活動及解決公共問題時所出現的失靈現象，皆使得治理之概念獲得廣泛的重視與研究，因其跨越政府與市場二極化之鴻溝，抱持著各個政策參與者間分權、水平的相互協調與合作。

二、治理對管理主義之修正

治理有別於師法企業的管理主義，正如 Guy Peters 和 Jon Pierre (1998: 227-234) 在比較治理與管理主義的差異後指出，兩者之間雖然在行政改革的操作層次 (operative level) 相似，但在理論建構上，則具有下列差異：

(一)關注焦點不同

治理係民主政體的核心要素；管理主義卻只致力於轉化官僚組織。

(二)著重面向差異

雖然二者皆著重於公共服務的產出面向，然而，治理較著重公共服務的產出過程，重視行動者涉入公共服務生產、輸送的過程；而管理主義則著重公共服務的產出結果，聚焦於發展可以確保顧客滿意度與效率的跨組織管理技術。

(三)改革觀點不同

治理乃是採取組織間 (interorganizational) 的觀點進行改革；管理主義則採

組織內（intraorganizational）的觀點。

（四）對政治控制的差異

治理是保持公部門資源為某種程度下的政治控制，並且發展策略以維持政府的行動能力；管理主義基本上在轉變公部門，轉變國家—社會的關係，將傳統的行政模式，取代為服務提供者與公部門顧客的關係。

（五）意識型態

治理強調政治、文化的系絡；管理主義則強調價值與實務的改變。

Paul Hirst（2000: 14-19）認為治理的應用可區分為五類：其一為經濟發展領域（the field of economic development），泛指政府為讓市場有效運作、適當降低社會投入的成本，而對相關政策採取限制的行動；其二為國際組織與體制（the field of international institutions and regimes），強調許多問題已無法在個別國家的層次處理，但卻衍生超國家機構、國家間協定、私有化治理實務等，如何由特定國家公民監督與控制的問題；其三為公司治理（corporate governance），旨在改善管理行動的透明度與課責；其四為源自 1980 年代的新公共管理策略（new public management strategies）應用；其五為透過網絡、夥伴關係、審議論壇（networks, partnerships, and deliberative forums）等新實務進行協調活動，此類磋商性的社會治理多應用於城市、區域、工業部門等中觀或微觀層次。

基此，可說管理主義是治理概念的一種應用，其採納企業管理的精神與作法，透過契約或補助的方式，讓營利的企業或非營利組織承攬公共服務或相關政策執行的角色與責任，呈現 Frederickson（2004: 21）所說的第三者治理（third-party governance）現象；基本上強調的是企業為主的跨部門互動關係，組織成員同時包括公、私部門組織，並採用鼓勵自由競爭的市場運作結構。

就管理主義而言，雖然將公私夥伴關係之互動對象擴大至政府以外的私部門，

並將其視為政府業務的承包商或轉包商，但互動層次大多止於政策執行，同時亦出現所謂市場失靈的徵兆，（陳秋政，2008：3），無法適時回應公民社會與民主行政的需求，因此，政府逐漸理解其越來越需要各類志願組織來充當服務提供的夥伴（Phillips, 2003: 17-18），以建構平等而主動的公民參與網絡，並強調以公共商議的民主共識作為決策基礎，型塑跨部門的組織或個體所能接受的共同行動，進而共同承擔解決社會問題及提升生活品質的責任。

Jun（1999: 461）認為雖然治理無法取代公共機構的統治責任，但透過公民社會的治理卻可以用來強化地方政府，因為公民社會表現出廣泛的公共行動特性，這樣的治理結果將減少公共組織科層控制的角色，並透過公民、團體和組織的民主自治來促進組織的課責。相對地，治理透過個人、團體、結社以及機構的廣泛參與，除了在社區決策制定中共享權力外，藉由加強公民參與地方決策制定的能力，人民可以學習管理他們的社區和未來，鼓勵其自主與獨立，強化公民社會，以建立社會資本、加強社會凝聚。

綜上所述，傳統政府行政在全球化趨勢的影響下，一方面因外在環境的急遽變遷已超越其制式的問題解決模式，另一方面則因更多可共同分擔治理職責的參與者加入，因此，已促成了以治理概念為主軸的政府革新運動（吳英明、張其祿，2005：123）。治理從科際整合的觀點，在政府結構之外尋求改革，其轉向公民社會，強調公民參與公共領域，以提升民主及治理的品質，以建構更強的經濟以及更好的社會，並跳脫了行政主體一元的概念，提供行政服務的單位，不再是單一的主體，而是多元的個體，因而，政府該運用何種治理模式，便是個重要的課題。

管理主義關注於公部門的效率問題，重視金錢價值、績效衡量，但以治理為基礎的行政改革範疇超越了公部門，並非僅是限縮在大政府或小政府、政府或市場、民主或效率上擇其一，事實上其不僅重視政府在公共事務管理上所扮演的角色，更強調與其他民間組織如私人企業或非營利組織間的合作關係，在治理的概

念下，優質的公共管理是依公共事務或問題的本質來決定最佳的處理方式，政府、市場與社會三者間的互動關係與自我管理的達成才是公共管理最終的目標。

參、第三條路

第三條路是西方左翼運動的專有名詞，曾以三種歷史面貌出現：1930 年代的第一波和 1980 年代的第三波運動，都指向政治經濟結構的改造、目標導向國家權力的重組，並以政黨為主體；而 1960 年代的第二波運動，則指向社會文化內涵的改造、目標導向社會權力的重組，並以各式各樣的新社會運動為主體，80 年代的第三波第三條路運動雖以政治經濟改造和政黨競爭為主軸，但卻也吸收了 60 年代新社會運動的歷史遺緒，加上全球化和資訊革命所帶來的衝擊，除了國家和市場、國家和世界關係的重整外，亦包括新個人主義和新社區主義的建構(馬永成、陳其邁 譯，1999：14-15)。相較於第一波運動，第三波運動雖未提出巨型的宏觀理論，但卻有更高的實用主義，而本文所述的第三條路意指 1980 年代所崛起的第三波第三條路運動。

一、第三條路之概念

第三條路雖非始於英國社會學大師 Anthony Giddens，但因其著作《第三條路：社會民主的更新》(*The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, 1998) 的問世，為政治提供了一個明確的綱領，而不論是支持或反對者都有了可以對話的思維框架。對 Giddens 而言，第三條路指的是一種思維框架或政策制定框架，其目的是要適應過去二、三十年來已經發生根本變化的世界，而其意義在於「超越老式的社會民主主義和新自由主義」，換言之，第三條路是社會民主的一種更新(馬永成、陳其邁 譯，1999：28)，在強調由市場經濟來達成目標的同時，亦重視社會公平與正義。

Giddens 跳出傳統左翼的大政府和階級邏輯，第三條路之理論在三個方面同時展開路線轉型，分述如次(馬永成、陳其邁 譯，1999：18-19)：

(一)在國家與社會的關係上，強調公民能力的提升，主張權力下放、多元主體、直接民主、社區參與。

(二)在國家與市場的關係上，強調個人稟賦的培育，主張積極福利、社會投資、教育優先、資訊管理。

(三)在國家與世界的關係上，強調超越國家本位主義，主張正面因應全球化的挑戰，先以歐盟為基地建立社會民主新秩序，進而將社會民主的更新推廣到全世界。

而第三條路運動以英國新工黨的崛起最引人注目，不論是上述 Giddens 的理論或是當時英國新工黨領袖 Tony Blair 的實踐，就此而言，第三條路的本質是基於問題解決的政黨轉型運動，是以政治領袖和政黨轉型為主體，實用主義高於政治理想，問題解決超過意識形態（馬永成、陳其邁 譯，1999：20）。這種不刻意劃分左右、不拘泥於教條的政治理念，是新中間路線，關注於重構社會民主的信條使其能回應全球化與知識經濟的雙重革命（許家豪 譯，2002：139），並保持對社會正義的關注，政府對公民負有責任，以助其能在這變遷快速的時代中找到自己的方向，並奠定積極的應對態度。

二、 第三條路對管理主義之修正

因民主化分權的趨勢、全球治理型態的形成以及社會更多元力量的崛起逐漸稀釋了政府主導的地位，重新從建構國家、市場與公民社會三者間協力治理網絡關係的角度出發，來檢討改進政府在全球化時代中的角色與功能，而於實務上如美國柯林頓政府的新民主黨理念、英國布萊爾政府所推動的第三條路、德國施洛德政府的新中間路線與法國喬斯潘政府的當代社會主義皆受這類思維之影響，顯示出配合全球化與民主化趨勢而向中間方向修正的政府改革方向，其特色在於（吳英明、張其祿，2005：120-121）：

- (一)深化民主進程，重新建構國家與公民社會之間的關係，發展新的治理機制與程序，使政府、企業與社會組織結成夥伴網絡，以協力處理公共課題。同時透過公民自由主義以重新塑造公共管理之內涵，促進公民團體的形成及自治，並強化民間與第三部門力量在治理過程中的參與。
- (二)革新政府的組織結構與功能，強化公共管理的透明度與開放度，以擴大公共領域的治理基礎，並回應因全球化所衍生的挑戰及體系效應。政府機構的調整應遵循以最小代價獲致最大效益的生態學原則，但不應簡單地化約為精簡裁員，而是要以提高政府機構工作效率及注入學習精神為改革的要旨，且不應認為引進市場機制便能解決一切公共之管理課題。
- (三)採取混合式的經濟體制，市場優先、政府次之；不再信任計劃經濟與毫無節制的社會福利主張，但亦非走向沒有任何必要管制的放任市場，政府所扮演的角色應是市場經濟的催化者與促進者。第三條路所強調的經濟政策是重視社會投資，建立公私部門間的協力合作機制，並營造良好的企業競爭環境等。
- (四)推動積極性的社會福利政策，強調權利與義務的對等關係，以人力資源訓練、就業輔導來替代過去的金錢性移轉支付，如失業救濟金等。

就政府與公民社會的關係而言，管理主義雖主張權力下放、重視顧客，但就公民概念上，係就經濟學的角度將其視為顧客，注重其偏好及利益選擇，使其與公共組織關係變成單向接受，無法在決策前參與政策過程，公民參與僅淪為背書、諮詢，亦無法考量到不同階層的利益。相對地，第三條路強調公民參與機制，而公民透過參與社區發展與公共事務，不僅可以減少社會疏離感，亦可將社區資源與政府結合，如此，政府的政策與行動亦較能針對公民需要，同時主張積極福利，

保護多元的公民利益，並增強政府向人民負責的程度與品質。

就政府組織而言，管理主義中的民營化策略，使得組織機構為了配合政府擬定之政策，實施一些改善組織的措施，以適應民營化後的激烈競爭，而精簡裁員通常是最主要的改革之一。相對地，第三條路認為需要更多的政府，對於政府的經濟干預與管理主義不同，在某些情況下，限制經濟生活是必要的，但對於限制創意或工作機會等領域，解除管制也同等重要（許家豪譯，2002：71），不能一味地接受市場的變革，應要為了促進社會良善而有效管理。

依政府因應環境變遷的面向來看，管理主義追求最小花費與最大結果，採用自由競爭市場運作結構，在政府部門之間，藉由賦權授能的概念，使組織成員能參與管理，以促進目標達成之效率；在公私部門之間，藉由代理人理論，透過公私部門契約外包等方式，來提供某些公共服務，政府不再是最高權威，而是一個參與者。相對地，第三條路視公私部門之間原本明顯的界線愈趨向模糊，認為夥伴關係是政策執行成功的要素，無論是政府部門間行政聯合⁵（*administrative conjunction*）的呈現，在公私部門之間，政府提供私部門賺取利潤、創造就業機會，或是國家、市場與公民社會之間的網絡，透過公私部門與志願性部門組織的協力，合夥參與傳送公共服務，公部門的公共建設與公共服務的品質能夠維持與提升，讓代表不同領域的三方行動者皆能參與並組織網絡，不同於以往依賴政府資源或制裁的力量，而是呈現相互依賴性。

第三條路的政府改革確實更進一步地突顯出全球化的衝擊與影響，其基本要件就是公民社會，公民社會對於限制市場與國家政府的權力是至為重要的，如果

⁵行政聯合係各級政府為解決行政轄區界線劃分與公共問題無法契合的問題，其意指各行政轄區間公部門的正式或非正式水平與垂直聯結，以及合作模式；其具有減少集體不確定性、增加解決問題的可能性，並以專業、知識、共享信念等法定專業假定為基礎，係為服務廣泛的大眾，遵循代表性官僚的邏輯，並以超越轄區界線追尋普遍的公共利益為主，超越行政轄區等層級節制的管理，而致力於跨轄區網絡的管理，可繼續保有個別轄區的完整性（*jurisdictional integrity*）（Frederickson, 1999: 706-710）。Frederickson 以行政聯合理論來定義治理是在主權衰退、行政轄區界線重要性下降、機關組織趨向分立的系絡下，行政的橫向關係與機關組織間的關係（于洪 等譯，2008：208）。

沒有公民團體發揮其教化的影響力的話，無論是市場經濟或民主國家都不能有效發揮其功能。新自由主義對大政府的批評中想像了若將權力轉移到私部門中，自由將會達到最大，但如同 Benjamin Barber (1998: 72) 的觀察：民主不是市場的同義詞，認為透過將政府私有化我們可以建立公民社會與公善的想法是一個不光彩的迷思。

雖然市場競爭能產生其他體系比不上的利益，可以造就經濟繁榮外，亦可以對公民義務有所貢獻，甚至能減低不平等，但是市場經濟只有在一個健全的公民社會的制度架構上，才能有效發揮其功能（許家豪 譯，2002：140），而管理主義卻將公民比喻為顧客、消費者，行政人員效率之達成依靠的並非合作或集體協商等傳統價值，而是競爭力，如此，即會充斥著交易與消費的關係，而倫理與道德將顯得微不足道，若無社會與倫理架構這種外部的控制，在交易中會沒有限度，可能導致市場無法運作。因而，誠如 Denhardt 和 Denhardt (2003: 23) 所述，當我們刻正急於掌舵時，也許正在淡忘誰擁有這條船，是以，要將公民置於首位，並將焦點放在建立明顯具有廉正和回應性的公共制度上，才不會造成民眾的疏離與不信任感之發生。

第五章 結論

第一節 論文回顧

本文研究的主要目的，在於探究管理主義有何種價值，及其備受批判之處或可用何種理論來加以修正，下列僅就本研究作一扼要的彙整，茲回顧如下：

壹、管理主義運用在公部門之優點

就公共行政組織的結構面來看，管理主義強調包括有組織規則的解制、市場的引進和新式組織方式的建立。組織規則的解制，可去除掉繁文縟節以提升行政人員之效率；市場的引進，希冀可去除傳統官僚體系的層級節制以提高組織運作之績效；而新式組織方式的建立，認為某些功能已失卻仍留存的部門，浪費政府成本，應根據組織目標加以重新整合。就組織管理層面來看，管理主義主要的管理方式包括民營化、私部門管理方式的引進、決策權著重授能。民營化，藉由市場機制的供需法則，來提升組織能力；私部門管理方式的引進，公部門運用私部門良好的管理方式，以提高服務的品質；而決策權著重授能，使行政人員能發揮創意，有適當的解決方案來回應問題。

就服務的對象來看，管理主義將服務的對象視為顧客。依據顧客需要，提供自由選擇的機會，讓其得以衡量自我需求及資源，來選取最符合本身利益的公共財貨；另外，以顧客為導向能讓行政人員更有責任感，進而使公部門更有競爭力。就行政人員層面來看，管理主義將行政人員因所處之系絡區分為政策、中階管理、高階領導及政治企業家等四種角色；若從規範性的角度視之，行政人員有三個角色認定，探求問題的創新者、資源善用者以及掌握民意者。探求問題的創新者，管理者除了要支持創新外，亦要營造一個鼓勵創新的環境，使本身或部屬主動能利用創新的手段來解決問題；資源善用者，善用如人力、財務和資訊等面向的資源，以解決公部門效能不張的問題；最後是掌握民意者，行政人員除了要反映民意外，更要懂得引導議題，讓輿論或民心皆能夠支持所提出的方案。

在管理主義在倫理體現之前，首先闡述何為目的論，目的論為倫理道德提供一個相當客觀的標準，其認為善是可量化與比較的，如何選擇才有最大利益，這使得倫理道德關係成為一種利益關係；再者，目的論對於人是理性與自利的假設與管理主義之概念相同，是故，以其作為基準，將個人偏好當作效用，並藉由比較來衡量是否達到目標與成果。而管理主義在倫理的體現方式包括直接負責、透明的課責機制以及彈性行政裁量。直接負責，根據顧客導向之概念，行政人員從以往間接對公民負責轉為直接對顧客負責，提供更好的服務選項來滿足顧客；透明課責機制，公部門以往只對領導者課予責任，且難以確保是達到成效，以致行政人員有不公平及不倫理的行為產生，而依據市場之概念，將方案及目標具體化，並藉由目標完成之程度來衡量其績效，決定獎懲，以示負責；彈性的行政裁量，根據企業家精神之概念，行政人員較以往擁有更多的裁量權，除了能使組織更靈活外，亦能改善成員與機關達成目標的進度。

對於管理主義所訴求的重點有三，包括流程再造、賦權授能以及企業家精神。流程再造，管理者應對流程進行完整的評估，直接修整，以改善績效與達成目標，另外，亦要清楚傳達給成員為何要再造，以避免其恐懼，影響自身及他人無法執行其業務；賦權授能，管理者適時賦權授能給成員，成員將更能有效地達成組織目標，並使其負有改善組織效能的共識，對工作有認同感，此外，若基層行政人員有一定的裁量權時，將得以快速回應人民之需求；企業家精神，在文官體系中運用一種創新理念，助其去除舊有迂腐的程序，呈現出更有效能的一面，獲得人民的認同與讚賞，同時企業型官僚亦要建立符合公共利益的志業，善用組織及媒體的力量，倡導其專精的領域，並設法擴展轉屬的政策範圍，以營造社會對其的信賴。

貳、對管理主義之修正

回歸到公共行政之本質，首先，從公共行政的領域層面，包括領域、任務、

範圍、研究領域與變革來簡述對於管理主義之批判。領域，管理主義依據市場機制的概念，認為政府的活動應盡可能地由私部門來管理，但公共行政之領域除了國家的活動外，亦包括準政府或非政府組織等活動；任務，管理主義借用公共選擇等經濟學的理念來提供服務，並加以課責與績效衡量，雖然有效率且經濟，但公共行政之任務亦包括了公平和公正的管理；範圍，管理主義雖以效率為首重，但在給予行政人員裁量權的同時，亦用政治來控制行政，如此，則無法中立地、無偏私地支持組織使命並實施政策；研究領域，管理主義基於政府管理得越少越好之理念，認為要扁平化政府組織，並將某些公共事務委由私部門管理，而非交由其他層級之政府，但無論是在學術或實務方面，公共行政均應關注各層級政府，以平衡其角色與職責；變革，管理主義主張運用賦權授能、創新等方式以回應組織之變革，但在追求目標的同時，須考量到是否忽略組織文化，以及是否符合社會公平等倫理問題。

再者，從公共行政的倫理與道德層面之職責、服務二面向來描述對於管理主義之批判。職責，管理主義雖有給予市場自由競爭之機會，但在顧客導向的概念下，某些政策或公共服務無法完全提供給所有人民，如此，即與公共行政將社會公平視為核心價值之理念不符，行政人員亦無法負起公平、公正及平等對待人民的責任；服務，管理主義認為公共利益僅是可量化與比較的價格，著重於效率只在乎多少人的利益獲得滿足，但公共行政的精神是建立在對全體公民樂善好施的道德基礎上，若缺少了樂善好施，公共行政就僅是一種攸關政府的管理工作而已，因此，為了體現公共行政的精神，行政人員則必須真誠地關愛公民、關注公共利益是否實現。

依照新公共服務所闡述的一些民主價值與管理主義某些概念之間的對張關係，包括顧客對張公民、企業精神對張公民資格、領航對張服務、生產力對張人性價值。顧客對張公民，管理主義視政府服務的接受者為顧客，並重視顧客導向的觀念，不論其偏好是否符合公平正義，皆滿足其需求，但相較於公民是在更廣

大社區環境中的權利享有者和責任承擔者，公民之公共利益就是共同的目的，因而若強化顧客的角色，則不利於發展在政治中之責任權利和相互關係的公民角色；企業精神對張公民資格，管理主義中的行政人員是利用資訊和環境來徹底變革之自私自利的機會主義創新者，易造成公權力的衰退，而致力為社會做出有益貢獻的行政人員和公民則較其更能促進公共利益；領航對張服務，管理主義重視政策開發的角色，僅是將市場機制作為領導，將一己的價值強加在公民身上，但行政人員應基於專業來協助公民表達意見，追求公共利益，以共享價值；生產力對張人性價值，管理主義視增加生產力為目標，僅是以效率為考量，忽略了行政人員本應為人民服務，以人民為出發點，而以民眾的參與合作及共同領導的基礎的公共服務，才得以負起形成公民社會的責任。

依據管理主義之企業型官僚概念與民主政治之間的對張關係，包括企業自主對張民主課責、個人遠見對張公民參與、企業秘密對張民主公開、擔負風險對張監護公共財。企業自主對張民主課責，企業型官僚鼓勵行政人員重視自己為機關的主體性，使其擁有更多的自主性，但若行政人員僅汲汲於斟酌成本和適法性，卻未能合理地調整資源的配置與實際解決公共問題，則不免會發生目標錯置等的現象，民主課責則難以制衡；個人遠見對張公民參與，企業型官僚是具有創新能力的公部門企業家，雖能採取有效的手段以達成既定的目標，但卻與民主政治鼓勵公民參與和大眾諮商的決策過程相悖離；企業秘密對張民主公開，企業型官僚想要有競爭力，則在決策中須先保有秘密性，但這卻與要求政策制定過程須開放資訊，以及容許民意參與的民主政治不一致；擔負風險對張監護公共財，企業型官僚在發展新任務時，都必須承擔某種程度的風險，雖然有更多創新的機會以及可觀的短期利益，但行政人員應是公共財的監護者，須確保一切行為可以促使長、短期目標的達成，且最終可獲得公共利益。

針對批判管理主義的理論，本文採以較具修正含義的治理與第三條路概念來論述。首先，治理是人類社會管理體制的一種更新與突破，重視與社會網絡的連

結，是從網絡與協力的角度重新架構社會的管理模式，除了引進非營利組織外，更加著重公民參與和公私協力的重要，其基本意涵為：多元的利害關係人；規則與回應；除市場機制外，亦重視政府的層級權威以及在公民社會中所型塑的網絡關係；並透過如透明、課責與協商等作為網絡治理的有力連結機制。管理主義是治理概念的一種應用，透過契約或補助等方式，讓企業或非營利組織承攬公共服務或相關政策執行的角色與責任，雖然管理主義將公私夥伴關係之互動對象擴大至政府以外的私部門，但互動層次大多止於政策執行，無法適時回應公民社會與民主行政的需求，相對地，治理從科際整合的觀點，超越了公部門，轉向公民社會，強調公民參與公共領域，並強化地方政府。而優質的公共管理是依公共事務或問題的本質來決定最佳的處理方式，因此，政府該運用何種治理模式，便是個重要的課題。

再者，本文所述的第三條路是指 1980 年代所崛起的第三波第三條路運動。第三條路是社會民主的一種更新，在強調由市場經濟來達成目標的同時，亦重視社會公平與正義，在國家與社會的關係上，強調公民能力的提升，在國家與市場的關係上，強調個人稟賦的培育，在國家與世界的關係上，強調超越國家本位主義，其特色為：深化民主進程，重新建構國家與公民社會之間的關係，發展新的治理機制與程序，使政府、企業與社會組織結成夥伴網絡，以協力處理公共課題；革新政府的組織結構與功能，強化公共管理的透明度與開放度，以擴大公共領域的治理基礎，並回應因全球化所衍生的挑戰及體系效應；採取混合式的經濟體制，市場優先、政府次之；推動積極性的社會福利政策，強調權利與義務的對等關係。相較於管理主義將公民視為顧客，使公民無法在決策前參與政策過程，第三條路強調公民參與機制，將社區資源與政府結合，使政府的政策與行動亦較能針對公民需要；相較於管理主義中的民營化策略之精簡裁員，第三條路認為需要更多的政府，並視情況來限制經濟生活或解除管制，雖然認同政府機構的調整應遵循以最小代價獲致最大效益的原則，卻不應精簡裁員，而是要以提高政府機構工作效

率以及注入學習精神為要旨；相較於管理主義藉由賦權授能和代理人理論等概念來提供公共服務，政府不再是最高權威，而是一個參與者，第三條路認為夥伴關係是政策執行成功的要素，無論是政府部門間的行政聯合或是國家、市場與公民社會之間的網絡，透過公私部門與志願性部門組織的協力，合夥參與傳送公共服務。

第二節 總結

就歷史發展脈絡而言，二次大戰後福利國、行政國、凱恩斯主義等理念影響下，政府大規模干預社會生活，並朝向完備公民權的方向而努力，但卻導致民眾對政治體系的社會期盼過重，以致政治系統超額負擔，反而發生不可治理及公部門治理正當性下降等問題。就是在這種人民普遍對政府不信任的同時，以英國為首的新右派政治理念，由柴契爾夫人於 1979 年首先推動管理主義式的改革，其後世界各國紛紛起而仿效，形成 1980 年代方興未艾的政府再造運動。

以這場管理主義式的改革而論，支持與反對的聲浪眾說紛紜，綜觀全文，可以發現到管理主義之原則與特色，改變 1970 年代以前只問投入不問成果的行政過程，提供了一系列的創新改革，對於以往公共服務的提供模式及內容之修正，具有實質的正面意義，但是這種運用市場、顧客導向的管理模式，卻亦因著重的價值面向與傳統行政所關注的不同，遭受其他學派論者的批評，如關於民主治理之價值，應注意行政體系對社會服務的價值與回應性，而非僅著重於解制官僚體系或賦權授能，關於社會公平與公義之問題，應反映少數及弱勢人民的需求與社會福利，而非僅顧及顧客之需求等等。

Herbert Simon 認為不能只單從市場經濟來看問題所在，因為市場無法將權力和公平問題處理得當，必須從市場與組織的觀念來看，不論是公或私部門皆扮演著重要的角色，彼此應職能互補、相互學習與競爭以控制與管理，而非僅是依賴完全競爭、私有化及市場資源最大化的觀點來指導決策。如同 Frederickson 所

言公共行政猶如圓規一般，行政聯合使得分散化國家的不同部門間得以協調，而聯合的動力是來自於行政人員的價值觀與信念，而非來自管理主義所強調的個人利益和競爭，如此，行政人員能了解其他轄區的決策，並明瞭其如何影響自己轄區，進而運用共同合作之協議來反映轄區間所關注的問題。

英國文學作家 Charles Dickens 在《雙城記》(*A Tale of Two Cities*, 1859) 一書中論述：這是最好的年代，也是最糟的年代；這是智慧的年代，也是愚蠢的年代；這是信任的年代，也是懷疑的年代；這是光明的季節，也是黑暗的季節；這是擁有希望的春天，也是充滿沮喪的冬天，我們比以前擁有的更多，也比以前擁有的更少；我們可以邁向天堂，也可以邁向地獄 (Dickens, 1962: 19)。同樣的，在現代社會當中，政府在管理主義的管理方式下，若要帶領人民迎向美好的天際，即須如同 Waldo 所述，效率須與公共利益、個人主義、自由、平等及其他人文價值相結合，否則，則會讓人民掉入無窮的深淵。

然而，時代的演進，制度的改變並非一朝一夕即成，創新改革的出現其來有自，如同法國小說家普魯斯特寫道：真正的探知之旅不在於發現新大陸，而在於用新的眼光看事物 (劉毓玲 譯，1993：XXI)，凡事都是一體兩面，如同黑格爾的正反合論證，只能說政府在價值之間的取捨問題、拿捏維度上，端看其於當下環境中從何種角度來看待，而若從當前的環境來檢視管理主義，則效率太多，公平太少；顧客太多，公民太少；風險太多，監護太少；授權太多，課責太少。

參考文獻

一、中文部分

于洪 等(譯)(2008)。公共管理概論 (George Frederickson & Kevin Smith 原著)。

上海：上海財經大學。

毛壽龍、李梅、陳幽泓 (1998)。西方政府的治道變革。北京：中國人民大學。

丘昌泰 (1998)。公共管理和理論手冊。台北：元照。

丘昌泰 (2000)。公共管理—理論與實務手冊。台北：元照。

丘昌泰 (2000)。後現代社會公共管理理論的變遷：從「新公共管理」到「新公民統理」。中國行政評論，10(1)，1-32。

朱鎮明 (2001)。新公共管理之政治哲學研究—台灣經驗檢證。國立政治大學公共行政學系博士學位論文，未出版，台北。

江岷欽 (2003)。企業型政府新詮。載於銓敘部 (編)，行政管理論文選輯第 14 輯 (17-41 頁)。台北：銓敘部。

江岷欽、劉坤億 (1999)。企業型政府。台北：智勝文化。

江宜樺 (1998)。自由主義、民族主義與國家認同。台北：揚智文化。

余致力 (1999)。公共管理之詮釋。載於黃榮護 (編)，公共管理 (4-48 頁)。台北：商鼎文化。

吳定等合著 (2009)。行政學析論。台北：五南圖書。

吳英明、張其祿 (2005)。全球化下的公共管理 (五版)。新北：商鼎文化。

吳瓊恩 (1996)。行政學。台北：三民書局。

- 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰（2001）。**公共管理**。台北：智勝文化。
- 呂育誠、陳恆鈞、許立一（譯）（2002）。**行政學：管理、政治、法律的觀點**（David Rosenbloom & Robert Kravchuk 原著）。台北：麥格羅希爾。
- 李永熾（1988）。激進後的反彈：美國新保守主義與文化。**當代**，22，28-41。
- 李雅村（1999）。**新公共管理（NPM）的公共性價值批判：新公共行政（NPA）觀點的省思**。國立政治大學公共行政學系碩士學位論文，未出版，台北。
- 周志忍、李錦慧（1999）。**當代國外行政改革比較研究**。北京：國家行政學院。
- 季明明（1999）。當代公共行政改革實踐與公共管理學科的崛起。**北京行政學院學報**，3，5-10。
- 林火旺（1998）。**羅爾斯正義論**。台北：台灣書店。
- 林金榜（譯）（2009）。**明茲伯格策略管理（二版）**（Henry Mintzberg、Joseph Lampel、Bruce Ahlstrand 原著）。台北：商周出版社。
- 林鍾沂（2001）。**行政學**。台北：三民書局。
- 林鍾沂、林文彬（譯）（2003）。**公共管理的世界**（Owen E. Hughes 原著）。台北：韋伯文化。
- 金太軍（1997）。新公共管理：當代西方公共行政的新趨勢。**國外社會科學**，5，20-24。
- 柯義龍、林鍾沂（2010）。公部門的變革導向領導。**研習論壇月刊**，117，14-26。
- 洪聖斐、郭寶蓮、陳孟豪（譯）（2008）。**行政學：公部門之管理**（Grover Starling 原著）。台北：五南圖書。
- 美國在台協會（AIT）（2012）。美國歷史簡介，2012年7月5日，取自：

<http://www.ait.org.tw/infousa/zhtw/PUBS/HistoryBrief/History.pdf>。

孫本初 (1999)。公共管理及其未來的發展趨勢。載於 R. T. Golembiewski、江岷欽、孫本初 (編)，**公共管理論文精選 I** (1-32 頁)。台北：元照。

孫本初 (2005)。公共管理。台北：智勝文化。

孫本初 (2010)。新公共管理。台北：一品文化。

徐仁輝 (1995)。組織經濟學的緣起與發展。**中國行政評論**，4(3)，105-126。

徐仁輝 (2000)。公共選擇觀點下的民主行政。載於銓敘部 (編)，**行政管理論文選輯第 14 輯** (27-42 頁)。台北：銓敘部。

馬永成、陳其邁 (譯) (1999)。顛覆左右—新世代的第三條路 (Tony Blair 原著)。台北：時報出版社。

張成福 (2001)。公共行政的管理主義：反思與批判。**中國人民大學學報**，1，15-21。

許世雨 (2000)。新公共行政與新政府運動之辯證與比較。國立政治大學公共行政學系博士學位論文，未出版，台北。

許立一 (2009)。公務倫理思維及其實踐行動的再思考—從人性假定出發。**文官制度季刊**，1，77-96。

許家豪 (譯) (2002)。第三條路及其批評 (Anthony Giddens 原著)。台北：聯經。

許道然、劉坤億等 (譯) (2000)。政府未來的治理模式 (Guy Peters 原著)。台北：智勝文化。

陳玉芬、吳為聖 (譯) (1999)。超創意管理：二十一世紀是創意起飛的世紀 (Neil Coade 原著)。台北：高寶國際。

陳秋政 (2008)。跨部門治理議題之分析架構芻議：社會中心治理途徑，2008 年

5月24日，取自：<http://web.thu.edu.tw/g96540001/www/taspaa/pdf/048.pdf>。

（發表於「2008 TASPAA 夥伴關係與永續發展國際學術研討會」）

陳振明（2000）。評西方的“新公共管理”範式。《中國社會科學》，6，73-82。

陳福生、陳振驊（譯）（1997）。《政治經濟學概論》（Jean-Baptiste Say 原著）。北京：商務印書館。

傅鏗、姚欣榮（譯）（1991）。《自由主義》（John Gray 原著）。台北：桂冠圖書。

黃孝如（譯）（2004）。《我們為什麼不再信任》（Onora O'Neill 原著）。台北：早安財經文化。

黃朝盟、許立一、曾介宏、夏道維（譯）（2003）。《公共行政》（Robert Denhardt & Jodeph Grubbs 原著）。台北：五南圖書。

楊日青、李培元、林文彬、劉兆隆（譯）（1999）。《政治學新論》（Andrew Heywood 原著）。台北：韋伯文化。

楊幼蘭（譯）（1994）。《改造企業—再生策略的藍本》（Michael Hammer & James Champy 原著）。台北：牛頓。

詹中原（1993）。《民營化政策—公共行政理論與實務之分析》。台北：五南圖書。

詹中原（編）（1999）。《新公共管理：政府再造的理論與實務》。台北：五南圖書。

劉毓玲（譯）（1993）。《新政府運動》（David Osborne & Ted Gaebler 原著）。台北：天下文化。

歐崇亞（2009）。《行政治理模式下之倫理發展》。國立臺北大學公共行政暨政策學系博士學位論文，未出版，台北。

蔡玫芬（1997）。公共選擇途徑對官僚行為模式分析介紹。《公共行政學報》，1，

239-255。

鄭錫錯 (2005)。組織再造與憲政改革－監察院的功成與轉型。《國家政策季刊》，4(2)，173-196。

盧建旭 (1999)。行政資訊管理。載於黃榮護 (編)，《公共管理》(371-423 頁)。台北：商鼎文化。

蕭富峰、李田樹 (譯) (2002)。《創新與創業精神》(三版) (Peter F. Drucker 原著)。台北：臉譜出版社。

羅蔚、周霞 (編) (譯) (2011)。《公共行政學中的話語》。北京：中國人民大學。

二、英文部分

Aberbach, J. D. & Rockman, B. A. (2001). Reinventing government, or reinventing politics? In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Politicians, bureaucrats and administrative reform* (pp. 24-33). New York: Routledge.

Alchian, A. A. & Demsetz, H. (1972). Production, information costs, and economic organization. *American Economic Review*, 62(5), 777-795.

Allison, G. T., Jr. (1979). Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects? In J. Shafritz & A. Hyde (Eds.), *Classics of public administration* (3rd Ed.) (pp. 371-395). Belmont, Calif.: Wadsworth Pub. Co.

Appleby, P. H. (1965). Public administration and democracy. In R. C. Martin (Ed.), *Public administration and democracy: Essays in honor of Paul H. Appleby* (pp. 333-347). Syracuse, New York: Syracuse University Press.

Barber, B. (1998). *A place for us*. New York: Hill & Wang.

Barzelay, M. & Armajani, B. J. (1992). *Breaking through bureaucracy: A new vision*

for managing in government. Berkeley: University of California Press.

Bellone, C. J. & Goerl, G. F. (1992). Reconciling public entrepreneurship and democracy. *Public Administration Review*, 52(2), 130-134.

Bellone, C. J. & Goerl, G. F. (1993). In defense of civic-regarding entrepreneurship or helping wolves to promote good citizenship. *Public Administration Review*, 53(4), 396-398.

Bevir, M. (2009). *Key concepts in governance*. London: SAGE Publications.

Boston, J. Martin, J., Pallott J. & Walsh, P. (1996). *Public management: The New Zealand model*. New York: Oxford University Press.

Boucka, G. & Pollitt, C. (2000). *Public management reform: A comparative analysis*. New York: Oxford University Press.

Bowen, D. E. & Lawler III, E. E. (1992). The empowerment of service workers: What, why, how, and when. *Sloan Management Review*, 33(spring), 31-39.

Bozeman, B. & Straussman, J. (1990). *Public management strategies*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Bozeman, B. (1993). Introduction: Two Concepts of Public Management. In B.

Bozeman (Ed.), *Public Management: the State of the Art* (pp. 1-5). San Francisco: Jossey-Bass.

Clarke, J. & Newman, J. (1997). *The managerial state: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: SAGE Publications.

Cooper T. L. (1991). *An ethic of citizenship for public administration*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Crew, R. E. (1992). *Politics and public management: An introduction*. St. Paul, MN: West Publishing Company.

Daft, R. L. (1995). *Organization theory and design* (5nd Ed.). St. Pual, Minn: West Publishing Company.

Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2003). *The new public service: Serving, not steering*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.

Dickens, C. (1962). *A tale of two cities*. New York: Collier Books.

Drucker P. F. (1985). *Innovation and entrepreneurship: Practice and principles*. New York: Harper and Row.

Farnham, D. & Horton, S. (1996). *Managing the new public service*. London: Macmillan Press.

Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). *The new public management in action*. New York: Oxford Press.

Frederickson, H. G. (1992). Painting Bulls-Eyes around bullet holes. *Governing*, 6(1), 13.

Frederickson, H. G. (1997). *The spirit of public administration*. San Francisco: Jossery-Bass Publishers.

Frederickson, H. G. (1999). Ethics and the new managerialism. *Public Administration & Management*, 4(2), 299-324.

Frederickson, H. G. (2004). Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere. *Public Policy and Social Research*, 3, 1-36.

Garson, D. & Overman, S. (1983). *Public management research in the United States*. New York: Praeger.

Graham, C. B. & Hays, S. W. (1986). *Managing the public organization*. Washington, D.C.: CQ Press.

Graham, C. B. & Hays, S. W. (1991). Management functions and public administration--POSDCORB revisited. In J. Ott, A. Hyde & J. Shafritz (Eds.), *Public management: The essential readings* (pp. 10-27). Chicago: Nelson Hall.

Green, R. T. & Hubbell, L. (1996). On government and reinventing government. In Wamsley & Wolf (Ed.), *In refounding democratic public administration: Modern paradoxes, postmodern challenges* (pp. 38-69). Thousand Oaks, Calif.: SAGE Publications.

Gregory, R. J. (1999). Social capital theory and administrative reform: Maintaining ethical probity in public service. *Public Administration Review*, **59**(1), 63-75.

Hirst, P. (2000). Democracy and governance. In J. Pierre (Ed.), *Debating governance: Authority, steering, and democracy* (pp. 13-35). Oxford: Oxford University Press.

Holzer, M. & Callahan, K. (2001). *Public administration and public affairs*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, **69**(1), 3-19.

Hood, C. (1998). *The art of the state: Culture, rhetoric, and public management*. Oxford: Clarendon Press.

Hood, C. (1998). *The art of the state: Culture, rhetoric and public management*.

New York: Clarendon Press.

Horner, C. (1994). Deregulating the federal service: Is the time right. In J. DiIulio (Ed.), *Deregulating the public service* (pp. 85-101). Washington: Brookings Institution.

Hughes, O. E. (2003). *Public management and administration: An introduction* (3rd Ed.). New York: Macmillan.

Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.

Jun, J. S. (1986). *Public administration: Design and problem solving*. New York: Macmillan.

Jun, J. S. (1999). Enhancing local governance and civil society in the New Millennium. *Administrative Theory & Praxis*, 21(4), 461-467.

Kettl, D. F. (1996). *Civil service reform: Building a government that works*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Kickert, W. J. M. (1997). *Public management and administrative reform in Western Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

LeMay, M. (2002). *Public administration: Clashing values in the administration of public policy*. Australia: Wadsworth Thomson Learning.

Lewis, E. (1984). *Public entrepreneurship: Toward a theory of bureaucratic political power*. Bloomington, IN: Indiana University Press.

Lynn, L. E., Jr. (1996). *Public Management as art, science, and profession*.

Chatham, NJ: Chatham House.

McCullough, T. E. (1991). *The moral imagination and public life*. New Jersey: Chatham House Publishers.

McSwite, O. C. (1996). Postmodernism, public administration and the public interest. In Wamsley & Wolf (Eds.), *Refounding democratic public administration: Modern paradoxes, postmodern challenges* (pp. 198-224). Thousand Oaks, Calif.: SAGE Publications.

Mueller, D. C. (1979). *Public choice*. New York: Cambridge University Press.

O'Dell, S. M. & Pajunen, J. A. (2000). *Butterfly customer: Capturing: the loyalty of today's elusive customer*. Toronto: John Wiley & Sons.

OECD (1991). *Public management developments*. Paris: OECD.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. MA: Addison Wesley.

Osborne, D. & Plastrik, P. (1997). *Banishing bureaucracy: The five strategies for reinventing government*. Reading, Mass: Addison Wesley.

Ostrom, E., Schroeder, L. & Wynne, S. (1993). *Institutional incentives and sustainable development: Infrastructure policies in perspective*. Boulder, CO: Westview Press.

Ott, S. J., Hyde, A. C. & Shafritz, J. M. (1991). *Public management: The essential readings*. Chicago: Nelson-Hall.

Overman, E. S. & Boyd, K. J. (1994). Best practice research and post-bureaucratic reform. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 4 (1), 67-84.

- Overman, E. S. (1984). Public Management: What's new and different? *Public Administration Review*, *44*(3), 275-278.
- Perry, J. & Kraemer, K. (1983). *Public management: Public and private perspectives*. Palo Alto, Cal.: Mayfield.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *8*(2), 223-243.
- Peters, B. G. (1996). Models of governance for the 1990s. In Kettl & Milward(Eds.), *The state of public management* (pp. 15-44). Baltimore, ML.: The Johns Hopkins University Press.
- Phillips, Susan D. (2003). Voluntary sector-government relationships in transition: learning from international experience for the Canadian context. In K. Brock & K. Banting (Eds.), *The nonprofit sector in interesting times: Case studies in a changing sector* (pp. 17-70). Montreal & Kingston: McGill-Queens's University Press.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public services: Cuts or cultural change in the 1990s* (2nd Ed.). Cambridge, Mass.: Blackwell Business.
- Pops, G. M. (2001). A teleological approach to administrative ethics. In T. Cooper (Ed.), *Handbook of administrative ethics* (pp. 157-168). New York: Marcel Dekker.
- Quinn, R. E. & Spreitzer, G. M. (1997). The road to empowerment: Seven questions every leader should consider. *Organizational Dynamics*, *24*(2), 37-48.
- Ranson, S. S. & Stewart, J. D. (1994). *Management for the public domain: Enabling*

the learning society. New York: St. Martin's Press.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government.

Political Studies, 44(4), 652-667.

Rhodes, R. A. W. (1999). Foreword. In G. Stoker (Ed.), *The New Management of*

British Local Governance (pp. xii-xxvi). New York: St. Martin's.

Ricker, W. H. & Ordeshook, P. C. (1973). *An introduction to positive political theory*.

Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.

Robert, N. C. (1992). Public entrepreneurship and innovation. *Policy Studies Review*,

II, 55-74.

Romzek, B. S. & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: Lessons

from the challenger tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.

Rosenbloom, D. H. & Kravchuk, R. S. (2002). *Public administration: Understanding*

management, politics, and law in the public sector (5th Ed.). Boston:

McGraw-Hill Companies.

Schultze, C. (1976). *The public use of private interest*. Washington, DC.: Brookings

Institution.

Seckler-Hudson, C. (1992). Basic concepts in the study of public management. In J.

Shafritz & A. Hyde (Eds.), *Classics of public administration* (3rd Ed.) (pp.

203-211). Belmont, Calif.: Wadsworth Pub. Co.

Sennett, R. (1998). The corrosion of character: The personal consequences of work in

the new capitalism. New York: W. W. Norton & Company.

Shafritz, J. M. (1988). *The Dorsey dictionary of American government and politics*. Chicago, Ill.: Dorsey Press.

Shafritz, J. M., Russell, E. W. & Borick, C. P. (2007). *Introducing public administration* (5th Ed.). New York: Addison Wesley Longman.

Starling G. (1998). *Managing the public sector*. Homewood, Ill.: Dorsey Press.

Terry, L. D. (1998). Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement. *Public Administration Review*, 58(3), 194-200.

Waldo, D. (1984). *The administration state: A study of the political theory of American public administration* (2nd Ed.). New York: The Ronald Press.

Walzer, M. (1995). The civil society argument. In R. Beiner (Ed.), *Theorizing citizenship* (pp. 153-174). Albany: State University of New York Press.

Williamson, O. E. (1979). Transaction-Cost economics: The governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, 22(2), 233-261.