

公共管理和文官制度之改革

彭錦鵬*

書 名：Public Management Reform: A Comparative Analysis- New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State 《公共管理改革》
作 者：C. Pollitt and G. Bouckaert
出 版 年：1st edition (2000); 2nd edition (2004); 3rd edition (2011)
出 版 社：Oxford University Press
頁 數：第一版 314 頁；第二版 360 頁；第三版 352 頁

Pollitt 與 Bouckaert 所著的《公共管理改革》一書是有關公共管理改革最權威和深入的教科書。第一版在 2000 年出版的時候，涵蓋了經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）的 10 個國家以及歐盟。第三版在 2011 年出版，增加為 12 國和歐盟。這本書的重點是描述 OECD 國家在 1980 年代開始的公共管理改革大潮流，包含了各種管理的概念、技術以及實際上採行的管理策略。各國之間由於管理改革的想法和做法互相學習，同時也透過世界銀行、歐盟、OECD 的 PUMA（Public Management Service）等國際和超國

* 中央研究院歐美研究所副研究員，國立臺灣大學政治學系暨公共事務研究所副教授；專長：行政理論與發展、人事行政、電子化政府，email: tpeng@sinica.edu.tw。
Dr. Thomas Ching-Peng Peng, Associate Research Fellow of Institute of European and American Studies, Academia Sinica, and joint faculty in Department of Political Science and Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University, email: tpeng@sinica.edu.tw. Major fields of research: public administration, public personnel administration, electronic government.

際組織的研究和傳播，而更為盛行。本書在這個國際背景下，透過客觀、精密的觀察和分析，採用比較的角度，呈現各國公共管理改革的態樣。

本書的特點表現在以下幾項創新。第一、強化比較行政的內容：比較行政曾經在 1960 年代的美國引起較大的關注和迴響，其主要背景是兩次大戰之後，曾經參與戰爭的美國學者透過親身的經歷，而對其他國家產生瞭解和研究的興趣，並在 1960 年代受到例如福特基金會（The Ford Foundation）的大力支持而興盛。但是在財務資源不再充沛，以及美國本身行政問題多如牛毛的情形下，國際比較行政的研究大幅衰退。1980 年代以後緣起於英國前首相柴契爾夫人的新公共管理改革，雖然已經在國際公共行政學界引起廣泛注意，但是相關的研究基本上都是單一國家的管理改革歷程，或者各國經驗的選輯。本書是從 12 國的經驗來宏觀地加以比較分析，並提出系統性的看法，這也使得本書的出版越形珍貴。

第二、本書討論的對象不但包括 10 個已採用新公共管理改革策略的國家，也包含德國和法國沒有積極擁抱新公共管理的國家，因而更具有深入比較的意涵。

第三、本書不但討論公共管理改革本身，更進一步深入分析管理改革過程中的政治體系及政治脈絡。這一個特點對於國內外的公共行政學界而言，是一個比較創新的做法，也是一個正確的關注。

第四、本書提出有關公共管理改革的模式和分析類型，以便使公共管理改革的文獻不但有描述性的內容，也能夠更具有理論的意涵。

第五、本書第三版透過 12 國的實證經驗，評估改革所帶來的結果。12 個國家包括：澳大利亞、比利時、加拿大、芬蘭、法國、德國、義大利、荷蘭、紐西蘭、瑞典、英國以及美國。除了 12 國之外，本書也討論相當複雜且體系龐大的歐盟。

第六、本書企圖從各國經驗的分析，探討公共管理改革未來的潛力所在，以及在改善民主治理方面有哪一些內在的限制。本書在宏觀的論述以及微觀的觀察方面都顯示非常細膩的成果。

第七、本書提供 12 國詳細的公共管理改革制度變遷和實際變遷的內容，文字精簡、內容充實，是非常珍貴的資料，可以進行和本書論述的交叉檢視。

本書的結構分為 6 章，討論的主題分別是：緒論、公共管理改革的模式、政治和行政體的分類、現代化的軌道和改革、改革的結果、政治和管理、改革面對的各種困境以及反思。

就每一個單一國家而言，本書討論的焦點包括：中央政府的政治與管理、公私部門的邊界地區、公民社會、市場，以及在國境以外的其他政府、國際組織、國際管理顧問公司。這樣的討論範圍，焦點是相當廣闊的。正面來看，本書讓公共管理的分析能夠更為周延，但也難免使非當事國的讀者不容易完全理解本書內容的時空背景。不過，從本書的本體討論來看，作者已經盡量把各國比較分析進行非常聚焦的討論，盡量找出共同的改革趨勢。至於各國的特殊情況，則納入各國的改革內容附件章節，以提供讀者進行深度理解的背景資料。

本書在第一章中討論 4 種公共管理改革的模式基礎，分別是新公共管理改革（New Public Management, NPM）、新韋柏國家（Neo-Weberian State, NWS）、網路以及以新公共治理（New Public Governance, NPG）為主的治理模式。這 4 種模式也可以理解成 4 種公共治理的典範。其中，新公共管理主要強調效率和顧客導向，是 1980 年代以來主要以英語系國家為主的改革模式。新韋柏國家主要是使傳統國家機構能夠變得更為專業、效率和反應民眾需要，而國家仍然維持其特定的規則、方法和文化。網路模式則是透過「自我組織」的網路，能夠比階層制或市場機制，更為包容、更為彈性。然而作者進一步分析，前面新公共管理改革、新韋柏國家以及新公共治理 3 種改革的模式所使用的政策工具，其實是互有重疊的。例如公共管理改革需要用到績效測量、政署組織、公私合夥、簽約委外。而新韋柏國家模式，也要重視績效測量、透明及資訊公開。新公共治理模式則需要公私合夥、透明及資訊公開，以及服務利害關係單位或委員會。

本書討論 1980 年代以後，各國為何集中精力在推動各式各樣的公共管理改革，指出其原因是相當複雜的。在第二章中，本書提出和公共管理改革密切相關的各种因素之詳細分類與圖表。在公共管理改革推動的過程中，主體仍在於行政體系的作為，也就是透過建立改革作為計劃、加以執行，並取得結果。但是，在行政體系進行改革之前，行政體系以外的兩種環境力量是重要的背景因素。這兩種環境力量分別是社會經濟力量和政治體系。社會經濟力量指的是全球經濟力量、社會人口結構改變以及社會經濟政策。而政治體系指的是，新的改革觀念、公民的壓力以及這兩者所造成的政黨政治理念。社會經濟力量和政治體系方面的改變，透過精英的決策，才會制定成決策，而影響到行政體系的改革措施。

由於政治體系的結構會根本性的影響到公共管理改革的推動，因此本書第三章

就針對各國政治體系進行分類。作者針對每一個國家的國家結構（憲政體制的單一國或聯邦制）、行政生態體制（多數決或共識決）、部長和文官關係、行政文化、政策顧問的多元性，進行跨國比較分析。這一個分析架構常見於政治學的文獻，但是在國內外行政學界都是比較受到忽視的論述基礎。作者引用憲政學者對於各國憲政體制的分類，進一步分析憲政體制和政治生態的交錯關係，顯示出各國推動公共管理改革，明顯受到憲政體系和行政制度的影響和限制。以英國而言，由於議會內閣制的充分授權和傳統上政治生態能夠由多數黨完全執政，因此推動公共管理改革，就顯得特別容易。作者歸納出來國家體制影響公共管理改革的兩點觀察：一是多數決的政體比共識決的政體比較容易採取快速而深刻的行政結構改革；二是中央集權的國家比較可以推動全盤、大幅度的改革。

本書最大的創意是在第四章討論到公共管理改革的目標和軌道。作者認為，提出管理改革的目標而沒有改革方法的話，只能夠稱之為烏托邦的改革。而由改革之初的狀態（Alpha）透過改革的措施，也就是改革的軌道，最終希望達到未來的狀態（Omega），是作者提出來的改革願景。改革的軌道包括 4 項軌道：人事、財政、組織和績效測量制度。財政的措施包含了預算、會計和審計；人事的內容包含人員的遴選、任用、待遇、工作保障等等；組織包含了專業化、協調、組織規模和分權化；而績效測量制度則包括了內容、組織與運用。第四章詳細探討各國公共管理改革在這 4 方面所採取的各項措施，都非常精彩而深入。本文基於本刊宗旨，則只針對各國在文官制度方面的改革提出討論。

首先是，從 1980 年代以來，各國在文官制度方面的改革工作，可以形容為不間斷、持續地進行中。舉例而言，澳大利亞在 1983 年通過文官法的修正，1987 年、1993 年、1995 年持續修正公務人員行為準則，1990 年訂定高級文官團考核績效準則，以及 1999 年重訂文官法。加拿大在 1989 年訂定新的人事管理手冊，2000 年訂定公共服務兩千年倡議、公共服務白皮書，並在 1992 年通過公共服務改革法。法制相對比較穩定的德國也在 1989 年修正公務人員工作條件的法律，1994 年通過公共服務改革法，1996 年又修正有關聯邦文官的法律。文官體質比較弱的義大利在 1993 年和 1997 年都通過公共雇用法的改革，1998 年放寬公共機構的高階任命權，2009 年則修法強制執行年度的公務員績效排名。各國不斷修法是普遍現象，無一例外。同時由於 2008 年全球經濟危機的衝擊，各國精簡用人和凍結待遇的情

況，也同樣普遍採行。

1980 年代以前傳統的公共管理改革通常較先強調財政上的精簡措施，接著才進行人力資源管理方面的精簡做法。但是這種情況在 1990 年代已經有所改變，而在 2008 年金融危機之後，公共人力資源管理的改革措施，相對優先而普遍。本書和 OECD 的相關研究報告都指出大部分 OECD 國家人力資源管理的趨勢：

1. 公共人力資源雇用的情況，由中央集權轉變成為部會分權。
2. 由法律規定轉變成為契約或管理的治理。
3. 由職涯制度發展成為後官僚的職位制度。
4. 授權給主管責任。
5. 薪資水準和私部門看齊。
6. 特別退休辦法的改變。

不只如此，傳統上文官制度的三種特性，即文官的永任制、依資格、年資而升遷及統一的文官制度，也遭受強烈的挑戰。對於積極推動新公共管理國家而言，在文官體制方面朝向以職位為基礎的人力資源管理策略傾斜，就越為明顯。OECD 有關各國文官制度簡介的網站上，對於文官的遴選制度，就利用職涯制到職位制的光譜，標示各國目前文官制度屬性的現狀。

就傳統的永任文官制度而言，1980 年代以來最大的改變是，公務人員的身分保障逐漸在削弱之中。整體改變的方向是鼓勵公務人員更多的內外交流，一方面越來越少公務人員是終身任職（lifers），而越來越多的人有其他行業的背景。

另一方面，高階文官的任命越來越傾向採用 2 年、3 年或 5 年的績效契約，尤其是各部會的執行長、首長。雖然如此，各國的高階文官基本上仍然由文官體系內升而來，但是升遷的關鍵因素則有所變化。傳統上所注重的年資條件和資格仍然重要，但是升遷的決定和工作成果及反應性，關係越來越密切。同時績效升遷也和加薪密切連結。

作者提出來對於高級文官以上的觀察，基本上是比较敘述性的分析，甚至於是倒果為因的描述。就如本書第四章對於高級文官團的簡介所顯示，包括：澳大利亞、加拿大、紐西蘭、英國以及美國，都建立高級文官團的制度，從而能夠使高階文官的遴選、任用更有彈性，而且容許高階文官階層更大的水平調動機會。因為如此，政府就能達到在對的時間，將對的人調動到對的職位上。也使得升遷能夠讓能

幹的人出頭，而不是依靠年資和前例。各國建立高級文官團制度的方式和內容各有不同，然而從 1980 年代以來所匯聚形成新的高級文官團制度，是 OECD 國家在採行文官制度由各部會分權化管理之後，為了要保持全國性的政策協調和統合所必須的人力資源管理制度。高級文官團因此是全國性文官制度的上游機制。也就是因為有高級文官團的制度，才能夠有系統性、一致性的形成和管理高階文官的遴選、任用、待遇、升遷制度，同時又能塑造出一體性的文官體。

作者在本書以及其他的場合，對於 1980 年代以來新公共管理的成效一直存有保留。其主要的論點在本書中已經詳細討論新公共管理所牽涉到的環境因素、行政體系因素和政策執行層面，並指出因素之間的關係是非常複雜而瞬息萬變的。作者也指出就連推動新公共管理最為積極的英國，也很難：1.清楚界定公共管理改革的政策目標；2.提出財政方面的成本效益指標；3.具有具體的效益評估和研究。這些論述都是值得政治實務界和學界共同深刻反省和改革的課題。

不過從作者在第二章所提出來的公共管理改革之分析模式圖來看，公共管理改革的啟動、執行和達成效果的最重要關鍵，仍然是精英決策體系。也就是，民選首長和政務官才是公共管理改革最重要的核心人力和驅動力。本書的第三版對於這一點雖然有所描述，但是對於各國在這一點上所呈現的明顯缺點，並沒有第一版所敘述的直接和切中要害。

本書第一版第六章提到，民選首長和政務官缺乏行政方面的專業，實際上是公共管理改革無法全力推動的源頭。作者在第一版提出非常直接的問題是，公民在一片對於政府的不信任大環境之下，想要什麼樣的公共管理改革？很遺憾的是，這個問題其實是白問的。首先，公共管理改革不是一般民眾會感到興奮的議題，報紙和電視媒體都不太報導這類的議題。一般民眾不太關心，甚至於多少會呈現無知的狀態。各國花很大力氣在推動行政革新，包括文官制度的改革、財政制度的改革、甚至於大規模的組織改革，但民眾基本上都是感受薄弱的，甚至還相信錯誤的傳言。作者舉例說，1997 年的研究顯示，絕大部分美國民眾認為 50% 以上的社會福利支出是用在行政費用上，而真實的數據是少於 2%。面對今天全球化、資訊化、科技變化快速的治理環境，作者特別指出，要解決治理方面的問題，非常重要的課題是有關政客的遴選和訓練，以及對於政客的誘因與懲罰制度。作者坦白地問到，為什麼文官需要改革，但是部長和其他想要當部長的政客就不需要呢？作者並不是想要

國會議員都去拿一個企管碩士學位，但不免質疑，改革倡議者從來沒有觸碰這個問題，顯然是錯誤的。作者說：如果人民最不信任的就是政客他們，那麼讓政客他們準備好他們自己的功課，顯然就民主政治而言是有很堅強的理由的。本書作者義正詞嚴的檢討政客的遴選、訓練、誘因與懲罰之必要，隨著世局變化之快速，更具見地，第三版沒有持續深入討論，是令人遺憾的。

