

建構主動性文官體系之研究

彭錦鵬
中研院歐美所
台大政治學系

目次

- 壹、前言
- 貳、行政學典範的轉移和文官體系的轉變
- 參、全觀型治理理論下的文官體系
- 肆、建構主動性文官體系的基本假設
- 伍、建構主動性文官體系的制度
- 陸、結論

壹、前言

一九八〇年代以來，歐美先進國家的文官體系不斷採行廣泛的變革措施，除了幅度大小不一的裁員措施以外，更普遍採行下列各種文官體系的變革：(1) 彈性策略：在人事政策方面採用更為彈性的政策和措施，例如薪水、工作條件、職位分類、職務列等、任用和工作安排。(2) 權力下放：人力資源管理的權力從中央政府的人事部門，下放到各個部會以及經理主管。(3) 重視高級文官制度：採行各種措施使高級文官的管理能夠更具彈性和競爭性。(4) 重視訓練和發展，以及績效管理 (OECD, 1995)。這一波以追求效率、績效導向、彈性管理、顧客導向、市場競爭為核心理念的文官體系變革，大幅度改變傳統行政學理論所描述的文官制度運行狀況，並逐漸脫離韋柏理性官僚模型的描述。

過去二十多年來基於新公共管理理論而形成的文官體系變革，雖然帶來文官制度運作上的各種彈性和不斷提升的政府效能，但是如果和私部門所提供的各種服務品質和速度來相比較的話，政府的表現仍然不能得到人民充分的信任和滿意 (Haque, 2001)。尤其是，新公共管理理念之下，政府的組織多元化，有些類型的政府組織擁有相當獨立的權力和行政裁量權，負責的文官相對的就有更多獨自裁決、貪圖私利的機會。另一方面由於政府組織多元化的結果，各部門各自為政的情況也就難以避免。一九九〇年代末期所提出的全觀型治理 (holistic

governance) 理論就是要破解政府部門專門與分裂化 (fragmentation) 所造成的行政失靈現象。

由於資訊科技日新月異的不斷提升，民間產業的生產力和競爭力也就相形增加，私人部門所提供的服務不但品質提高，提供服務的速度更趨向於大幅度改進，往往能夠達到提供即時服務的地步。相形之下，政府部門提供服務的速度和品質和私人部門相較，差距就越來越大。一九九〇年代中期以來，歐美先進國家及世界其他國家相繼遵循電子化政府的途徑，利用網際網路所帶來的技術能量，提高政府行政效率和效能。這一波經由電子化政府的途徑而改變政府運作模式的行政改革，將隨著資訊科技的更新而持續下去。從長期的角度來看，電子化政府的變革將會深刻影響文官體系的運作，改變政府機關傾向各自為政的傳統模式。

另一方面，由於全球各國在全球化的影響之下，彼此互相進行步調快速的競爭，以保持各國產業的競爭力，各國的政府競爭力因此成為經濟成長的重要因素。而政府的行政競爭力相當程度受到文官體系是否能夠充分發揮潛力所影響，因此，如何建構一個充滿活力的主動性文官體系，就成為二十一世紀政府很大的挑戰。

本文基於以上的研究動機，企圖解答一個重要的行政學課題，也就是，二十一世紀需要什麼樣的文官體系？而這個理想的文官體系，應該依靠什麼樣的制度來得到健全發展？本文將分成四個段落來探討這個主題，第一段分析行政學典範的轉移情形，和其所代表的行政學意義及對文官體制的影響。第二段討論全觀型治理理論以及為什麼在這個理論之下，需要建立主動性文官體系。第三段闡述主動性文官體系的基本假設。第四段提出如何建構主動性文官體系的制度。

貳、行政學典範的轉移和文官體系的轉變

過去一百年行政學的發展，大致上可以分成兩個時期，第一個時期是傳統行政學時期，第二個時期是新公共管理時期。前一個時期長達八十年，但是第二個時期則僅開始於一九八〇年代。新公共管理的政策萌芽於一九七九年英國首相柴契爾夫人執政之後，而「新公共管理 (New Public Management, NPM) 理論」的名詞則到一九九一年才出現 (Hood, 1991)。新公共管理的政策最主要強調運用市場機制以改革政府組織和人事制度，大幅度解除管制、推動國營事業民營化和經濟自由化。

新公共管理的政策在一九九〇年代受到各國的歡迎和學習，不但歐美先進國家紛紛仿效，開發中國家也不落人後。以市場競爭、顧客導向、結果導向、提供高品質服務的政府改革方案可稱得上琳瑯滿目，例如英國的「續階計畫」(Next Steps)，加拿大的公共服務兩千 (Public Service 2000)，法國的「公共服務更新」(Renewal of the Public Service)，澳大利亞的「財政管理改進方案」(Financial Management Improvement Program)，奧地利的「行政管理計畫」(Administrative Management Project)，丹麥的「公共服務現代化計畫」(Modernization Program for the Public Sector)，以及葡萄牙的「重大方案計畫」(Major Options Plan)。(OECD, 1993) 其他採用新公共管理精神的行政改革國家包括，比利時、巴西、芬蘭、德國、義大利、日本、墨西哥、荷蘭、紐西蘭、挪威、瑞士、以及非經濟合作發展組織國家的牙買加、馬來西亞、菲律賓、新加坡、土耳其、尚比亞 (Haque, 1998; Nunberg, 1997; OECD, 1995)。因此，新公共管理的行政改革風潮是全球性的現象。

從正面來看，一九八〇年代以來新公共管理理論行政改革最主要的目標在於，提高公部門的效率、建立績效管理制度、增加公部門主管的責任和課責、降低預算赤字、降低貿易保護、減少各種補助措施、增加收入、增加競爭、獎勵外國投資、改善服務品質、及增加顧客滿意度 (Hood, 1991; Bouckaert and Pollitt, 2000; Clements, 1994; Kelegama, 1995)。

然而，新公共管理的政策和理論只不過興起二十年的時間，已逐漸遭到行政學界的各種質疑。許多研究指出，文官貪污的情況正在增加之中 (Chapman, 1994; Chapman and O'Toole, 1995; Frederickson, 1999)，如若不然，則不論是學界的研究或是實務界的文獻也都共同認為，文官體系的倫理標準正在明顯改變之中，而其結果就是導致倫理行為的顯著衰退。(Hondeghem, 1998; Van Wart, 1998; Van Wart and Berman, 1999; OECD, 1996, 2000)

另一方面更嚴重的是，學者們開始質疑政府行政改革所採用的「支持市場機能」的假設、原則、和結果，很可能對於公共服務的獨特性和標準造成嚴重的挑戰，也就是公共服務所具有的「公共性」(publicness) 受到傷害 (Rouban, 1993; Haque, 2001)。更多學者強烈質疑在公部門裏面，「顧客」這個概念到底具有多大的意義 (Stewart and Ranson, 1988; Pollitt, 1990; Swiss, 1992, Frederickson, 1992, 1997; Moe, 1994; Lynch and Markusen, 1994, Pagnato, 1997; Patterson, 1998) 他們

都認為「顧客」這個名詞沒有辦法適當描述政府組織和社會大眾之間的關係，尤其是「顧客」帶有一種貶抑公民的意味，使公民變成爲被動得到服務的人，而不是民主政治中主動參與的人。在這場辯論之中，各種名詞的混淆也無法得到一致的共識。例如：顧客、消費者、客戶 (client)、使用者、利害關係人 (stakeholder)、公民、納稅人、公眾這些名詞很少有統一的用法 (Alford, 2002: 337)。Denhardt and Denhardt 更強烈質疑在公部門的服務中使用「市場」、「競爭」、「顧客」等字眼的現象。他們認為應該要提升公部門服務的尊嚴和價值，並且強調民主政治、公民權、以及公共利益的價值才是公共行政最重要的價值，因此進而提出「新公共服務」(New Public Service) 的理論 (Denhardt and Denhardt, 2003: xi)。

一九八〇年代以前的傳統官僚體系典範時期，文官體制的運作原則主要係以年資爲核心理念，注重功能性分工、層級節制、預算編列、法律規範。相對的，新公共管理典範時期的文官體制運作則是以績效爲核心理念，注重結果、顧客導向、彈性授權、組織多元創新、民營化、競爭、績效預算、效率和效能。新公共管理典範下的行政學論說因此進而提出「企業型政府」的說法。

新公共管理相關的改革對於文官制度的倫理架構產生了深遠影響，在面對不斷發生的公務人員破壞倫理準則的實例之後，產生了許多對於新公共管理理論行政哲學的檢討。

第一種立場是來自於傳統公共行政或是舊的公共行政，或是有人稱之爲正統模式 (orthodox model, Fox, 2001: 109)。在倫理管理方面，傳統公共行政的基本行政紀律是認爲，政府的行政過程只有兩種選擇，文官的倫理抉擇只能夠在依法行政 (也就是倫理所應爲) 和違法而作爲及不作爲 (也就是非倫理的行爲) 之間作出選擇 (Fox, 2001: 110)。面對新公共管理理論所帶來的倫理問題，主張傳統公共行政的學者認爲，應該要回歸到傳統的文官倫理觀念，以及傳統的「公共責任」觀念 (Chapman and O'Toole, 1995)。有的甚至質疑新公共管理的作法，例如市場化、民營化、或是契約外包所造成的倫理後果 (Frederickson, 1999: 276)，更強烈的反對意見則認爲，新公共管理理論忽略法治的原則，並且濫用「官樣文章」(red tape)、「讓主管有權管理」(letting managers manage) 等容易誤導視聽的口號 (Rohr, 2002: xi; Newland, 1994; Rosenbloom, Carroll and Carroll, 2000)。

第二種立場是新公共管理理論的行政哲學。理論的支持者主張，競爭的機制由於能夠減少文官壟斷行政專有權的機會，而可以減少貪污的發生 (Klitgaard,

1988: 43)。但是從相關文獻可以看出，新公共管理理論的學者僅是認為新公共管理的改革，由於它強化了效率、效能、和經濟的觀念（economy, efficiency and effectiveness），自然就會導引出來文官的倫理行爲（Maesschalck, 2004: 466）。但事實上，此一假設不一定能夠成立。

第三種立場則是新公共服務的看法，基本上是立基於社區主義者和公民的角度，來打破傳統行政和新公共管理的兩分法架構。新公共服務的理論反對傳統官僚體系由上而下的控制，以及和公民保持距離的作法，認為「文官的主要角色是幫助公民規劃和達到他們的共同利益，而不是企圖控制和掌舵（steer）社會」（Denhardt and Denhardt, 2000: 549）。新公共服務理論又認為，公部門的組織是要使文官能夠對於「公民」負責，而不是反應「選民和客戶」的看法（傳統公共行政的看法），或是「顧客」的需求（新公共管理的看法）。Gawthrop（1998）認為「民主精神」應該優先於新公共管理所注重的「企業精神」，而傳統公共行政所主張的「服從的倫理」（ethics of compliance）由於專注於程序上的正確性，最後只是導致美國的公共行政變成爲沒有靈魂的行政體系。他認為，文官的職業選擇隱含著在追求「對於公眾、公民、鄰居提供服務的生涯」（Gawthrop, 1998: 23）。

從倫理的角度來看，在傳統公共行政時期，文官的職業角色就是對於公務行爲嚴格遵守依法行政、奉公守法的責任，公務人員的行爲是靠「法律」來作爲「外控」的機制。由於法律規定不可能深入到每一個行政行爲的細節規定，因此以法治爲基礎的文官體系，實際上很難達成彈性因應社會需求的目標，各種缺乏效率和效能的行政行爲也就屢見不鮮。英國首相柴契爾夫人面對龐大的官僚體卻不能夠解決英國所面臨的政治經濟問題，乃採取對文官體系開刀的新公共管理政策，從客觀績效管理的角度，全面整頓英國的文官體系。從倫理管理的角度來看，新公共管理是運用「客觀的績效與競爭機制」來對文官體系進行「外控」的各種措施，並且大幅度採用私部門的管理方法。如果說傳統公共行政最明顯的缺憾是缺乏效率和效能，則新公共管理最明顯的缺點就是忽略行政事務的公共性。

行政的公共性可以表現在以下幾個方面（Haque, 2001: 67）：（1）有別於私部門的程度：例如公平和公開的服務規範、平等和代表性的原則、單一而又複雜的性質、以及長遠和廣大的社會影響（Coursey and Bozeman, 1990）。（2）接受服務者的範圍和組成：接受服務者的人數和組成越廣泛，公共性就越高。（3）公共服務在社會經濟角色方面的廣度和深度：公共服務產生越大的社會影響，其公共

性就越高。(4)公共課責的程度：例如公聽會、申訴程序、監察制度、陽光法案、立法機構的委員會、國會質詢、司法控制、行為守則、民意調查、利益團體、媒體監督等等。(5)公共信任的程度：公共服務在服務人民的時候所擁有的可靠度、領導、和反應性。如果公共服務就像一般私人企業，則其「公共」服務的本質就會受到破壞。新公共管理措施下的企業性行為、有限的社會角色、和偏向特定階級利益的反應性，最終都會造成國民降低對於公共服務的信任感，也就是對於公共性的信任。很顯然的，在民主治理的理念下，新公共管理政策和理念並不盡然完全符合公民治理的要求。在提升政府的效率和效能之餘，新公共管理理論下的政府行政很可能忽略了政治經濟地位比較低落的社會族群。例如在使用者付費的精神之下，社會階層下方的人民很可能就喪失了在市場機制下表達意見的能力和意願。為充分反映公民社會的需求並且加以滿足，雖然是民主政治中代議機關必須負起的責任，但是文官體系如何才能負起實際解決問題的責任，則顯然必須依靠類似新公共服務理論所想倡導的民主與公民精神。

參、全觀型治理理論下的文官體系

新公共管理的政策和理論雖然在過去二十幾年中，有助於各國政府提升行政效率、減少浪費、節約成本，並且成為行政學界的顯學，但是新公共管理理論所衍生出來的有關公共性和倫理行為方面的問題，則很難在民主政治機制中得到完滿的解答。新公共管理理論基本上有助於處理政府內部的行政效率和效能問題，但是在行政體系和政治體系的介面上，特別是行政體系如何回應公民社會的要求方面，呈現明顯不足的現象。從二十世紀行政學的文獻中可以發現，傳統行政學是環繞在法治主義和傳統官僚體系的思考架構之中，而新公共管理理論則無視於公部門和私部門的差異，大幅度借用私部門的管理理論，而應用在文官體系上。從宏觀的角度來看，傳統行政學和新公共管理理論兩大典範分別聚焦在解決「政府」體制問題和「政府」效率問題，卻忽略了政府的基本存在價值是解決「人民」的問題。從這個角度來看，英國學者培利希克斯（Perri 6）所提出的全觀型政府（holistic government）理論，精確指出政府組織在以功能分化為原則的「分部化」情況下，往往無法避免政府難以處理攸關人民重大民生問題的跨部會之間的問題。希克斯認為，由於政府組織是按照功能性的原則來做為區分，一九八〇年代以來政府所面對的問題是，人民對公部門的信任感降低、政府支出膨脹、政府缺乏效能、政府負責對象錯誤等等。他主張二十一世紀的政府應該是全觀型政府、

預防性政府、改變文化的政府及結果取向的政府(6 Perri, 1997; 6 Perri et al., 1999; 6 Perri et al., 2002)。他主張全觀型的政府應該做到以下各項工作：(1) 全觀性的預算制度；(2) 以結果為核心的組織；(3) 整合的資訊體系；(4) 授權個案工作者；(5) 結果取向的契約；(6) 預防性的審視；(7) 提高預防工作的地位與角色；(8) 早期警告系統（包括 scenario planning）；(9) 智慧型採購；(10) 文化審視（人民的態度、信仰、價值、習慣）；(11) 預算應考慮確實資訊與說服力（財稅誘因要正確）；(12) 跨功能性的結果評分（仔細評估各地區成果）(6 Perri, 1997: 10-12) 並提供建構全觀型政府的各項建議（6 Perri et al., 1999: 11-14）。

爲了要完成這些工作，他建議全觀型治理政府應該要做到政策層次的整合、整合型的預算、中央政府擴大授權、政府要傳播新知、更新資訊科技系統、進行人事制度的改革、以及政治人物要勇於處理整合工作（6 Perri et al., 1999: 11-14）。希克斯的全觀型治理理論在一九九七年提出之後，得到英國工黨布萊爾政府的採用，並且以聯合型政府（joined-up government）的名義，逐步跨越部會之間的組織隔離，推動各項改革措施，並且實施至今已有相當具體的成效（彭錦鵬，2003; Linz, 2002）。但是由於全觀型治理理論是對於傳統公共行政理論和新公共管理理論的修正，適用的範圍很廣，並未細部討論如何建構一個相配套的文官制度，因此本文在分析傳統公共行政和新公共管理典範有所欠缺情況下，進一步要探討：爲了達成全觀型治理的境界，爲什麼需要主動性的文官體系？以下提出四項主要原因。

一、快速而高品質的私部門服務已成為普遍的服務標準

二十世紀下半葉開始，電腦科技已經使得私部門的服務效率和品質大幅提高，也相對使得政府服務的品質和效率，在傳統依法行政的框架中改革緩慢而顯得落伍。一九九〇年代以來由於網際網路技術的發展，網路公司紛紛興起，提供人類從事網路交易的管道，完全打破人類有史以來均存在的實體交易在時間和空間上的阻隔。網路交易雖然仍然存在交易安全性的考慮，以及各種網路駭客所進行的電腦病毒、木馬程式等侵害行爲，但是網路交易產業的蓬勃發展已經證明快速、甚至是即時的高品質服務，已經變成爲私部門交易的常態標準。亞馬遜書店和電子灣拍賣公司的快速發展就是最明顯的例證。私部門不論在製造業、金融業、或服務業，不論在產品設計、生產、行銷、售後服務各個製造或服務環節都

在進行高速競爭，以便取得更大的生產量、服務量、及市場佔有率。速度和品質變成爲各種私人公司要存續發展的基本條件。相對之下，各國公部門所提供的服務如果未能在過去新公共管理改革潮流中進行大幅度的改革，必然相對明顯落後於私部門的效率。雖然各國行政改革的動力大多來自於政治領導階層的發動，但是文官體系既有的改革能量，仍然是各國行政效率能否大幅提升的基本關鍵。爲達成全觀型治理的目標，具有主動性的文官體系就成爲預防性政府的必要制度與工具。

二、各國國際競爭壓力加劇

二十世紀下半葉開始，由於資訊科技、通訊科技、運輸科技各方面科技發展的速度突飛猛進，各國之間的溝通和經濟貿易也就隨而大幅成長。由於地理阻隔而形成的時空延宕因素，在各種科技發展的影響之下，顯得越來越不足爲道。以往國界是一道很明顯的政治、經濟、貿易的限制因素，但是在全球化的潮流之下，不但主權的觀念受到嚴重的衝擊而逐漸弱化（Baker, 2000），各國之間在經濟發展的面向上，也呈現出既競爭又合作的局面。首先，在先進民主國家之間，透過經濟合作發展組織（OECD）各種研究機構對於公部門的廣泛研究，各國公部門管理政策不斷受到深入檢討、和詳細評比，也因此而形成各國互相學習和模仿的壓力。其次，就發展中國家而言，由於政府制度比較上處於初期發展的階段，或是政治經濟方面的制度仍然未上軌道，需要國際組織的援助，於是世界銀行和國際貨幣基金在進行經濟援助計畫的同時，往往藉由其對開發中國家的廣泛了解，而要求受援助的國家必須進行相對應的政府制度改革。另一方面，由於各國經濟貿易的往來已經綿密如織，並且透過世界貿易組織（WTO）的機制進行各種協商、談判並推動貿易的成長，各國產業競爭力的強弱更成爲國際性經濟智庫評比的對象。世界經濟論壇（WEF）從一九七九年開始出版全球競爭力報告，瑞士洛桑國際管理學院（IMD）也從一九八九年開始發布世界競爭力年鑑，分別對一〇二個及六十個國家和經濟體（2004 年資料）進行經濟競爭力的排比。這些國際組織對於各國經濟和政治體制的研究和競爭力評比，不但提供國際資金和跨國公司從事投資的參考，更持續成爲各國行政制度改革的指標和壓力。以台灣爲例，瑞士洛桑國際管理學院的二〇〇四年世界競爭力年鑑將台灣的全球競爭力排名列爲第十二名，台灣總體競爭力排名因之較前一年大幅進步五名，但是在政府效能部分只有進步兩名，在政治穩定度、社會凝聚力、外人投資自由度、社會歧

視、能源使用效率、生活成本、電信建設投資等項目則排名在第四十名到六十名之間，呈現明顯相對落後的情況而受到新聞媒體的批評（中國時報，2004）。各國政府效能的競爭力，既寄望於文官體系的整體表現，則如何形成一主動積極又有活力的文官體系，顯然是結果取向的全觀型政府應該致力研究建構的課題。

三、超大型問題必須及時預防與處理

一九八〇年代以前的傳統政府業務基於時空因素及科技因素的阻隔，以及政府組織分部化的因素，可以用比較緩慢的步調來解決重大的行政問題，並能得到人民的諒解，例如重大災難的處理。但是二十一世紀的政府面臨的情況是，不但要應付地方層次的要求，必須處理國家層次的政治經濟問題，更往往要同時解決跨國的、全球性的政策相關議題，例如全球暖化、二氧化碳排放量、臭氧層破洞所牽涉的全球到地方產業的關連問題。從另外一個面向來看，政府不但要擔負起公部門的責任，協助私部門處理其問題，還要擔負公私部門夥伴關係的營造。因此，政府的角色在區域範圍上大為擴大，在公私部門的界限上也呈現多元、模糊的現象。當一個國家碰到超大型的行政問題時，行政體系需要用最快速的方法來處理跨部會、跨政府層級的龐雜問題。例如在面對類似金融危機、天然災害、重大疫情、恐怖攻擊、跨國犯罪等等經常跨越國界或行政疆界的超大型問題的時候，政府整體能力及表現就會受到重大的挑戰。舉凡這些問題的處理，往往需要文官體系在平常時期就已經有相當的能力、經驗及訓練，才能在真正需要應變的時候發揮預防危機及處理危機的能量。

四、資訊科技取代文官人力需求

一九七〇年代末期以來，由於赤字預算大幅提高，歐美各國政府都在精簡文官體系的人力（Nunberg, 1995），這股精簡人力的潮流一直到現在都還在持續之中。一九七九年至一九九九年這二十年間，英國政府已經大幅精簡文官體系人力三成六（彭錦鵬，2000: 90）。二〇〇四年七月又再度提出預算計畫，預計在未來三年內再度裁員十萬人，幅度達到文官總人數的百分之二十，英國公務人員工會因之預定在十一月舉行三十萬人的罷工活動，以抗議政府的裁員計畫。英國是新公共管理政策的先驅國家，目前仍規劃大幅裁員，對其他國家而言，不免產生創先例的領導作用。過去二十年中，人力資源管理改革的動力也包括了其他的因

素。例如：控制公部門的支出、勞動市場的壓力、人口結構的改變、社會衡平和社會正義的考慮（OECD, 1995: 53-65）。由於各國政府持續精減文官體系人力，在此過程中對於各國文官士氣的打擊也是相當直接的。美國在一九九〇年代推動國家績效評估（National Performance Review）時期（1993-1999）聯邦政府人力大幅縮減超過三十萬人，雖然其中大部分為冷戰時期結束所因而裁減的國防文職人員，但是由於每年均有明確的裁員目標，並且裁員的目標集中在中階層管理人員，因此導致文官體系存在相當強烈的不安定感覺。以我國為例，在一九九七年修憲之後精簡省政府層級，雖然並未採行積極的裁員措施，但是省政府轄下公務人員在工作、升遷各方面都遭受到職業歷程上的重大困擾。同樣的，在未來行政院組織法修正通過之後，部會組織將會大幅改組，由於精簡組織而造成的人員精簡將不可避免，對於文官體系的衝擊不可謂不大。

然而，文官體系雖然面臨不斷縮小的趨勢，政府對人民所提供的服務水準和數量並不必然逐漸萎縮。相反的，由於資訊科技發達所造成的電子化政府成長快速，並且提供各種不需要人力涉入的線上服務，因此從民眾的角度來看，根本不會感受到文官體系人力減少的困擾。更深入加以觀察，網際網路科技的高速發展，以及電腦軟硬體價格的不斷降低，使得政府的網站連結可以更加便利，並且可以跨越政府層級而進行網站的連結。同一個層級的政府各部會和單位之間，或是不同層級的政府機關單位之間，未來將能夠完成業務的協調和聯繫，而在網站上提供民眾單一窗口的服務，成爲一種整合性的網站服務，也就是以網路爲基礎的整合型政府（web-based integrated government）（Peng, 2002）。從民眾的角度來看，未來的電子化政府將可以由單一的政府入口網站提供人民幾乎所有的公共資訊、進行業務的互動和溝通、完成線上的交易行爲，使電子化政府達到線上治理（on-line governance）的目標（Peng, 2002）。我國目前所建置的 www.gov.tw 的單一網站就正朝著這個方向邁進。就政府內部的行政運作而言，透過各種資訊科技就可以解決傳統公共行政所要完成的各種行政溝通工作。這些資訊科技包括了資料庫科技、決策支援科技、網路科技、個人認證、追蹤、以及監測科技，最後並可以透過辦公室自動化和多媒體科技的運用，將行政溝通工作的時間成本和財務成本降到最低（Snellen, 2000）。在此情形下，傳統公共行政以大量文官來進行溝通、協調、規劃、執行政府與人民之業務介面的情況將大幅減少。相對的，在未來精簡公共行政（lean public administration）的行政環境下，如何用主動創造型的文官體系來增進人民的福祉，就變成了文官體系改革所要設法創造的制度。

肆、建構主動性文官體系的基本假設

從國際比較的角度來看，各國政府在政治體制的發展方面，雖然絕大多數國家都已採取民主政治的體制，但是君王制度、強人政治、軍權體制、及共產體制的國家仍然不在少數。不同的政治體制就擁有不同類型的文官體制，文官體制的類型因之就會依其與政體、社經發展情況，文官領導中心、文官資格基礎、文官體制、使命感等因素之關係，而形成各種負責對象不一（如國王、政黨、政策、選民）的情形（Heady, 1996: 222）。

本文所討論的主動性文官體系，針對的對象不但是實施民主憲政體制的國家，更高度傾向於針對已經發展出電子化政府雛型的民主國家。這類國家的數目雖然目前還不算多，但是有鑑於資訊科技和電子化政府的發展在未來硬體軟體成本持續大幅降低的情形之下，普及程度將可以快速擴張，因此本文討論的內容將可以適用在大多數的民主國家（參見 Jupp, 2004: 129-145）。

本文所討論的主動性文官體系最主要的核心理念是，一個國家的文官體系能夠相當程度的獨立於政治體系的運作與紛擾，而能夠形成主動創新、持續提供人民最佳服務、解決人民的民生問題的制度。主動性文官體系隱含兩種意義，也就是在制度層面上，主動性文官體系能夠提供人民足以相信與信任的高品質文官制度；而在個人層面上，主動性文官體系下的公務人員，普遍具有主動積極服務的能力和行政倫理觀念。而主動性的文官體系最主要的追求目標，就是在實現全觀型的治理，使政府的施政能夠充分及早規劃，變成爲預防性的政府，消弭突如其來的各種施政「意外」，並且使政府成爲結果導向的政府。

一、全觀型治理與文官生涯規劃角度並重

本文在建構主動性文官體系時的觀察角度，不但從全觀型治理的宏觀角度，探討政府如何確立相關配套的制度，更重要的考量是從公務人員對於生涯規劃的預期角度，試圖建立可長可久，符合公務人員生涯規劃需求的合理制度。二十世紀的各國文官體制幾乎都是從政府的立場來進行規劃，以政府的需求和財務負擔能力，甚至於政治體制的考量，來設計文官體制的各項措施。設計的發動者和主導者，都是政治的領導層，甚少有公務人員參與和表達意見的機會。文官體制的建構比較常出現的公務人員參與的管道，大多是在有關於工作條件和薪俸待遇的

協商機制，而不是在建構文官體制之初，就已經獲得充分的諮商。英國在改革關於高級文官團的薪俸架構時，充分聽取高級文官的意見才做最後的定案，是二十一世紀比較突破性的制度建立的方法（彭錦鵬，2003）。

二、文官的成就感為核心理念

建立主動性文官體系，不但要從公務人員的角度出發，作為建立制度架構的主要關切點，也需要將引發公務人員的「成就感」作為文官體系運作的核心理念。傳統公共行政時期的文官體系的核心理念，是建立在理性官僚模型的基礎之上，認為公務人員應該予以適當的權益保障，給與文官永任的身分地位，薪俸待遇也以「年資」為最重要的考量。因為以年資為考量，公務人員的個人表現就不會受到特別的重視，從而影響到個人以及組織的績效表現。新公共管理時期的文官體制核心理念是強調競爭體制下的個人「績效」，由於政府體制比較難以確定組織和單位的業務績效，因此過去二十幾年來績效考核的重點仍然在於個人。強調個人績效而忽略團體組織的效能，是新公共管理理論在面對公部門缺乏組織績效明確客觀標準下，不得不採行的考核績效辦法。不過透過類似像三百六十度評分法的績效考核辦法，已經可以大幅度降低只重視個人而忽略組織績效的缺陷。但是就整個公部門績效考核的宏觀角度來看，公部門運作的最大致命傷就是缺乏強烈的誘因體系。除了新加坡採用高待遇的薪俸結構外，其他國家的文官體制在待遇結構上，除了年資會明顯影響薪俸水準外，看不出明顯的績效激勵機制。這種情形要到一九九六年，英國開始全面採用績效薪俸制度才有所轉變。但是英美等英語系國家在過去二十年中比較強調管理主義和績效薪俸制度，事實上具有相當強烈的法治主義背景。也就是，英美等英語系國家文官體系的運作，基本上相當注重管理彈性，而不是特別注重法律的規定。行政體系裏面的法律問題，基本上被認為是法律專家的管轄範圍，而不是一般行政業務主管所必須要費心處理的（Peters, 2003: 15）。

文官體系的運作如果主要需靠「外控」的手段，例如年資或是績效，來追求公共服務質量的提升，在二十一世紀行政環境變化迅速，行政問題必須尋求快速解決的情形下，很可能遭遇捉襟見肘的窘境。因此透過公務人員的心理「內控」來激發文官體系的潛能，並輔以年資和績效的外控措施，才可望形成比較整體配套的激勵制度。具體而言，主動性的文官體系需要以文官的「成就感」作為最主要的訴求，不但要吸引最「適任」的人才來擔任公務職位，更要使整個文官體系

的制度配套，都環繞在保持和激發文官「成就感」的核心理念。

伍、建構主動性文官體系的制度

一九八〇年代以來的公部門人力資源管理最大的特色就是彈性管理和分權化 (Rainey, 1998: 190)，這種分權化的趨勢剛好和過去一百多年來各國中央政府集權化的發展背道而馳。透過彈性管理和分權化雖然強化了政府業務的競爭能力，但是公部門採用和私部門同樣的用人哲學而互相競爭取得人才的時候，將會受限於法律制度、財源、預算、公部門統一給薪的重重限制背景而趨於劣勢。Ingraham 等人認為相較於傳統的公部門所重視的各種價值和文官制度，二十一世紀的公務體系應該呈現不同的風貌。這其中包括：(1) 接受多元制度、制度發展要有策略觀、並定義和培養核心價值。(2) 功績制度在於鼓勵更佳的績效結果，並且因才給予不同待遇。(3) 強調績效和結果。(4) 雇用培養和升遷人才到適當職位。(5) 將人力資源視為資本和投資。(6) 核心和非核心人員都共享核心價值。(7) 以員工績效和雇主需求決定人才留用。(8) 績效評估的基礎是個人對於組織目標的貢獻。(9) 勞動夥伴關係立基於組織和員工滿意度的共同目標。(10) 中央人事機關是要幫助各機關自行完成他們的人事功能 (Ingraham, 2000: 58)。這些對於二十一世紀文官體系的理想描述，整體上是可以接受的願景，但是最大的問題是，就連作者也不知道到底要怎麼樣才能達到這一些目標 (Ingraham, 2000: 59)。本文因此將從制度建立的觀點，提出以下的各項具體作法。

一、建立多元組織下的文官「適任性」標準，並用考選和試用的制度加以貫徹

雖然各國公部門都在精簡人力，但是如果從各國政府的組織結構和預算結構來加觀察，各國政府的組織是五花八門的，各種的行政機關、管制機關、服務性機關、司法機關、顧問機關、研究機關，甚至於各種國營企業、金融企業，都是在「公部門」名下運用政府預算而運行。英國的文官體系雖然看起來有相當清楚的界限和範圍，包括了各個部會和政署機關，但事實上除「文官體系」外，不管是官方所明白認定的「非部會公共組織」(non-departmental public bodies) 或是各種準自主非政府組織 (quasi-autonomous non-governmental organizations, QUANGOS) 都是全部或絕大部分運用政府預算來進行其組織運作 (Ridley and

Wilson, 1995)。我國雖然大致上採用一致性的文官人事制度，但是也有相當類似的情況。我國政府除了行政機關以外，爲了因應實際的需要也成立了許多財團法人的組織，但實際上和其主管官署的業務密不可分，例如經濟部工業局之下就有許多類似的組織。而國營企業中並未負責實際經營責任的董事長，大多數是卸任的政府官員，卻領取遠高於他們在擔任部會首長職務時的薪水。

不論各國政府是否採取行政改革的措施將各種機關予以整併(例如我國現在正在進行的行政院組織重整)，政府組織多元化的情況將會持續存在。因此，尊重和接受二十一世紀政府機關組織多元化的趨勢，並因應設計組織多元化之下的文官體制是不可避免的趨勢。爲了要因應組織多元化的事實，主動性文官體系的制度建構應該針對各種公共組織建立「適任性」的標準，包括組織成員的能力和性向、是否具有比較強烈服務公職的意願和職業價值觀、未來可能的生涯發展。對於初任人員，由於可能剛從學校畢業而不容易確定其工作性向或是否適任該公務職位，則必須借助「試用」的制度，令其在一至兩年的工作歷練之後，檢視其是否適任公務職位。

透過考選的過程確認新任人員是否適任，在考選技術上並無太大困難，透過試用的制度，再度確認新任人員是否適任，不論從技術上和理論上，也都可以得到支持。但是，從實務上來探討，藉由考選和試用的方法以確認初任人員的適任性，很可能遭到強烈的質疑。尤其是我國考選制度仍然停留在注重專業科目的能力，而非真正測驗擔任公務職務所需要的各項能力之階段，「適任性」標準的研議和執行，仍然難以有所進展。從我國公務人員法制上明文規定「試用」的制度，但是幾乎沒有人因爲試用成績不及格而無法取得任用資格，即可見推動「試用」制度將會面臨的困難。但是，「試用」制度如果能夠透過初任人員的長官和同仁進行積極推薦，或進行客觀、強制性的評量，則此制度仍然得以貫徹。

二、樹立公民企業家（civic entrepreneurship）的精神和倫理

傳統公共行政的基本假設是政府應該爲人民提供各式各樣的服務，不論是在夜警國家時代或在福利國家時代，政府的責任都是在民主政體之下，依據代議機關所制定的法令「提供」服務。因此「依法行政」成爲文官體系最重要的核心價值。而在新公共管理時期，私部門「企業競爭」的理念，成爲最主要的核心價值。「依法行政」和「企業競爭」的價值理念可以同時或在特定機關裏適用，傳統決

策機關比較需要依賴「依法行政」的理念，但是對於提供行政服務的機關而言，「企業競爭」的理念，顯然比較能夠因應服務標準的設定。因此這兩個理念基本上並不是互相排斥的，而是彼此互補的。由於主動性文官體系需要各級文官以公共利益為己任，并在既定人力及財力限制下，充分發揮潛能，因此不但需要有強烈的公民意識，也需要企業家的知識與能力，以主動積極的精神服務民眾。將公民意識與企業家精神融合在一起，就是「公民企業家」的精神(Leadbeater and Goss, 1998)。

公民企業家的精神雖然融合了公民意識和企業家精神，但是和私部門的企業家精神是明顯不同的。文官體系在民主政治之下，必須受到立法部門的約束和行政首長的監督，因此無法像企業家一般，擁有自主管理的權力。政府公務員體系必須服從政策和法律，又須跨越組織的藩籬，因此帶有相當濃厚的「合作」色彩，無法像企業家一樣追求英雄主義的表現。

公民企業家的精神就是要注重成果 (outcome)，而非產出 (output)，一方面要能夠反應組織特有的歷史、組織文化、服務對象、服務特性等因素，而提供對於公民最佳的服務，另一方面需要擁有企業家的管理能力、促進組織不斷更新、注重成本效益和績效觀念、注重服務品質。

Leadbeater and Goss 認為要培養公民企業家精神的要件是：

1. 聚焦於政策成果而非政策產出。
2. 要重視高階文官的管理品質。
3. 要重視風險管理的重要性。
4. 要重視取得相當的合法性。
5. 要確實提供服務。
6. 不要太受到行政疆界的束縛。
7. 要擁有創造社會資本 (social capital) 的能力。
8. 將變化視為機會。

公民企業家的精神不但符合全觀型治理的理念，也應該成為文官考選過程中進行遴選的主要效標，以及成為文官任用上核心能力的綜合指標。公民社會在評鑑文官體系的素質時，也應該以文官是否具有公民企業家的精神作為檢視的標準。公民企業家的精神作為主動性文官體系的核心價值，不但結合公民社會的各項價值，並且藉由公私部門都採用私部門追求效率和效能的標準來從事服務，而

使公私夥伴關係能夠更形密切。

公民企業家的精神和行政學界與實務界所倡導的行政倫理不但是相符合的，更能使行政倫理守則之中，希望追求卓越的精神更得到發揮的機會。在二十一世紀的行政環境中，公民企業家的精神更要能夠和電子化政府所必須要求的行政倫理密切結合。雖然在資訊科技高度發展的社會中，行政作業的運行能夠以幾乎即時服務的方式完成，但是電腦科技環境中所隱藏的人為陷阱和誘惑，可能會腐蝕掉文官體系中公民企業家的精神。因此，在電子化政府的時代，公民企業家的精神也應該融合資訊科技時代的行政倫理，例如：

1. 貢獻於社會和人類的福祉。
2. 避免傷害他人。
3. 為人誠實和得到信任。
4. 處事公平、免於歧視待遇。
5. 尊重版權和專利權等智慧財產權。
6. 尊重隱私權和保密權。
7. 在專業領域工作的過程和產品方面，盡力達成高品質、有效能、和尊嚴。
8. 了解和尊重專業工作的相關法律。
9. 只在獲得允許的時候接觸電腦和通訊資源(Anderson, 2004:223-225)。

主動性文官體系重視公民企業家的精神，不只是消極除去文官從事非倫理的行爲，更是積極培養文官從事倫理行爲的內化修養。從實務上來觀察，文官從事非倫理的行爲，而引起行政課責問題的案件，通常都不是突發的單一事件，而是日積月累的習慣和違規所累積出來的。因此培養一個清廉、負責任、反應性高、效率和效能高的文官團隊，就正如傳統行政學所要倡導的組織文化一般，必須依賴此一團隊具有明確的公民企業家精神，而不能僅靠法規制度的書面要求和層層包圍，以及牽涉人力眾多的各種監察機構。

三、以成就感為核心，結合年資、績效、和待遇衡平成為有效的激勵體系

二十一世紀公部門資訊透明的環境下，文官體系的浪費與無效率，將會受到公民社會巨細靡遺的檢視和監督。文官體系的人力結構在此情形下，將會繼續朝

精減的方向發展。因此未來的各國文官體系都很可能朝核心部會保留傳統行政色彩，而其他非核心政府業務則由多元化行政組織辦理的方向發展。整體而言，公務人力體系的人力浪費情況將會大幅降低，而人力精簡之後，由於面對私部門在人力市場的競爭優勢，尤其是薪資待遇結構的高度優勢，文官體系的激勵制度必須大幅改弦更張。在主動性文官體系的願景之下，傳統以年資和績效作為文官制度的核心基礎將無法成為與私部門人力資源、人力資本策略相抗衡的誘因驅力，而必須以公務人員的成就感為核心，建構全新的激勵體系。

主動性的文官體系並非排除年資和績效的考慮，因為年資和績效畢竟是人事體系內非常重要的報酬績效基準。由於文官體系的龐大和行政組織的多元分殊狀態，傳統上經常出現具有相同資格的文官在不同的行政機關服務，所獲得的待遇相當懸殊的情況。從激勵理論中的衡平理論（equity theory）加以觀察，各種工作條件和資格非常相似的文官，卻未得到衡平的待遇，將會產生不同程度的反彈，而影響到其工作表現。為了要達到主動性文官體系的理想，運用廣泛的調查工具和資訊系統，經常性地進行各種薪資待遇調查，包括單位間、機關間、院級機關間、公私部門間的待遇調查，以逐步消除文官待遇體系的差異，將有助於建立報酬體系的公平性。

以公務人員的成就感作為文官體系的核心理念，在相關學術文獻中已經得到普遍的驗證與支持。但是在實務上，各國從未將公務人員的成就感作為文官體系的制度設計基礎，而僅將公務人員參與文官體系的服務視為「理所當然」的人事行政現象。過去二、三十年間，特別是從美國卡特總統、雷根總統經常性批評聯邦文官體系的表現開始，美國人民對於文官體系的尊敬和信任感大幅下降，對於聯邦政府的信任程度也因之低落。這些現象對於文官士氣的打擊及衝擊政府施政的活力，都是長久深遠的。（Haque, 2001）

因此，主動性文官體系的核心價值和制度基礎，應該建立在公務人員的成就感之上，並配合年資、績效、和待遇衡平等要素的全面規劃，建構全新的激勵體系，以充分發揮文官體系內每一個人的潛能，為貢獻公民社會而採取主動作為。

四、建立合理的高級文官制度，成為主動性文官體系的領導階層

前已述及，全球化、地方分權化，以及資訊科技的廣泛運用，已經成了二十一世紀政府治理的基本特色。各國政府的政治、經濟、和社會政策都必須考慮全

球化以及區域化所帶來的影響，同時，資訊科技的普遍運用已造成中央政府的服務和人民的要求之間的差距，無法再藉口地理或時間的因素而延緩處理。在這種大環境之下，各國政府基於以下的各種原因而更加重視公部門的領導能力（OECD, 2001: 13-14）：

1. 人民越來越需要在思考和行動方面，兼顧全球和地方的考慮因素，政府領導階層因而應特別注意政策一致性。同時由於人民和政府之間的權力關係改變，公部門的領導能力越形重要，高級文官的責任也就越為加重。
2. 在許多經濟合作發展組織國家中，私部門工作的吸引力包括薪水相對高出許多而越來越高，影響到公部門的留才工作。對許多國家而言，如何確保高品質的領導階層就越來越重要。
3. 在知識密集的經濟體系中，政府必須不斷增加政府業務的知識基礎，也要不斷收集和整合各種知識。這件工作需要新型態的領導人物，以便啓發部屬來創造和分享知識。
4. 外在環境迅速變遷，政府也必須要相對快速適應。此一工作更需要領導階層的能力提升，尤其是高階文官。

各國的高級文官制度基本上都受到各國政治文化的影響，而發展出不同的制度設計。如果以光譜作為分析的方式，光譜的一端，政府扮演強力介入的角色，從高級文官的最初培養階段開始，不論是考試、訓練，以及生涯管理等等人事行政的環節，都是由中央政府統一管理。最著名的例子就是法國的國家行政學院（Ecole Nationale d'Administration, ENA）制度，從一九四五年以來國家行政學院就扮演了培養法國行政精英，乃至於政治菁英和經濟菁英的關鍵性角色。法國國家行政學院畢業成績在前面百分之二十的學生，就能夠加入法國文官體系中五種最爲菁英的文官團（grand corps）。亞洲國家中，日本和韓國也是採用相同的策略，不但有特別的考試取材管道，也從擔任公職開始逐步培養高階文官。

高級文官制度光譜的另一端，則是一九八〇年代以來有些國家採用「市場型態」（market type）的方法來得到和培養高級文官，而採用這種取才策略的國家正在增加之中。這種取材的方法就是由中央政府扮演很輕微的協調性角色，將所有的高階職位公佈出來，理論上達到讓所有能夠符合技能和知識條件的人參與競爭的境界。紐西蘭可以說是採用這一種市場型態策略的代表性國家。

比較值得注意的是，在這兩種極端型態的中間，過去二十餘年中，有許多國

家採用了高級主管制（Senior Executive Service）的制度。最早是一九七八年美國所建立的高級主管制（Senior Executive Service），在一九九〇年代則分別有一九九五年荷蘭所建立的高級文官團（Senior Public Service, SPS, 荷文 Algemene Bestuursdienst）和一九九六年英國所建立的高級文官團（Senior Civil Service）制度。

不過，採用高級文官制度兩個極端形態的國家也都採用不同的措施來矯正制度的缺陷。中央統籌的菁英體制國家，爲了避免高級文官無法對社會的變化有效反應，也在逐漸採取市場性的機制。同樣的，採用市場型態策略的國家也發現到，由市場規則所驅動的高級文官制度，可能會面臨因爲薪俸差距等因素而產生取材困難之危機，也可能會損害到公部門團隊價值的發展。但是總體而言，經濟合作發展組織國家建立高級文官制度的方法，也都逐漸採用由各個部會機關擁有相當人事運用彈性的空間，以適應各個機關的特殊需求。經濟合作發展組織國家的全面性調查，歸納出以下有關高級文官制度逐漸形成的的共通趨勢（OECD, 2001, 20）。

（一）發展全盤性策略

調查顯示，目前爲止仍只有少數國家建立其培養領袖人才的系統性策略。英國政府現在正在建構領導發展的模式。挪威政府也正在更新他的文官體系領袖人才的策略性規劃，以適應公部門的重大變遷。

（二）建立培養領導階層的新機構

美國和瑞典，設立新的機構來篩選和發展公部門未來的領導人才。瑞典在最近也設立了國家品質和發展理事會（National Council for Quality and Development）來發掘未來的領導人才。

（三）將現有的管理訓練制度和領導發展制度連結起來

許多國家都在擴大他們現有的管理發展計畫，以涵蓋領導發展計畫。芬蘭的領導發展計畫就在原有的管理發展計畫進行評估之後，新設一個管理發展計畫。荷蘭的高級文官團在最近兩三年也逐漸地擴大範圍，將所有的高階管理職位都包括進來，以便形成一個人數更多的主管領導階層。

綜上所述，歐美先進國家高級文官的獨立制度紛紛興起，反映了在二十一世

紀爲了要有效率且快速地引導文官體系處理變化多端、更趨專業和複雜的行政事務，必須建立穩定持久的專業領導團隊。從另一方面來看，獨立自主的高級文官團隊不但可以有效的破除政府部會分裂化的管轄權爭端，更可以有效的抵制各國對於文官體制的政治化控制（Peters and Pierre, 2004）。在民主政治的理念下，文官體系固然應該順從經由民選的政務體系所下達的政策指示，但是如果執政政府希望藉由操縱人事任命的權力，而擴大對於文官體系成員的影響力，則主動性文官體系的理想將變得遙不可及。同時，如果執政政府在滲透文官體系的人事任命上能夠毫不受限的達到其目的，接續執政的政務團隊必然也會從事相同的人事運作，以達成平衡人士色彩的目的。而此一過程雖然使得文官體系的政治色彩獲得平衡的對待，但在操控人事的過程中，實際上已經破壞了文官體系的升遷平衡狀態，打擊文官體系的士氣，徹底破壞主動性文官體系所賴以發展的核心價值和基礎。因此，建構一個合理的高級文官制度，將是個別以及集體的文官體系成員，能夠擁有長期可預測的主動性文官體系之堅實基礎。

陸、結論

二十一世紀的政府行政由於受到全球化和資訊科技發展的衝擊，政府的效率和效能必須學習私部門所普遍採行的快速改革反應能力和措施，以解決人民的民生問題，創造更大的社會福祉。有鑑於傳統行政學理論和新公共管理理論所呈現出來的缺點，本文認爲，透過全觀型治理理論的檢視，未來的政府應該是預防性的政府、結果導向的政府、和全觀型的政府，而爲了要達成全觀型治理的願景，二十一世紀的文官體系應該用全新的觀點，以文官的「成就感」爲核心理念，建構主動性文官體系。

主動性的文官體系最重要的基礎是擁有主動積極、熱誠服務的文官團隊成員，因此要在政府組織多元分殊的情況之下，建立各種組織的文官「適任性」標準，並且透過考選和試用的制度加以貫徹。未來的文官必須具有公民企業家的精神和倫理，不但具有明確的服務公民意識，更有企業家的各種管理能力和成本效益意識。主動性文官體系係以文官的「成就感」作爲激勵的核心理念，並充分結合年資、績效、和待遇衡平等傳統人事制度價值，形成有效的激勵體系。同時爲了確保主動性文官體系能夠永續發展，必須建立合理的高級文官制度，使其成爲主動性文官體系的領導階層和守護者。

參考書目

一、中文部分

中國時報。2004年9月10日。〈全球競爭力台灣大幅進步〉，版A4。

彭錦鵬。2000年。〈英國政署之組織設計與運作成效〉。《歐美研究》，第30卷第3期，頁89-141。

彭錦鵬。2003年。〈英國公部門薪俸制度改革的經驗與檢討〉。《政治科學論叢》，第18期，頁71-100。

彭錦鵬。2004年。《「全觀型治理」之理論與實現策略》，國科會專題研究92-2414-H-001-014。

二、英文部分

Alford, John. 2002. "Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective." *Public Administration Review*, 62(3): 337-346.

Baker, Randall. 2000. "Challenges to Traditional Concepts of Sovereignty." *Public Administration and Development*, 20: 1-15.

Bekke, Hans A. G. M., Perry, James L. and Toonen, Theo A. J., eds. 1996. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.

Bouckaert, G. and Pollitt, C. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Chapman, R. A. 1994. "Change in the Civil Service." *Public Administration*, 72: 599-610.

Chapman, R. A. and O'Toole, B. J. 1995. "The Role of the Civil Service: A Traditional View in a Period of Change." *Public Policy and Administration*, 10(2): 3-20.

Clements, Laurie. 1994. "Privatization American Style: The 'Grand Illusion'." In

- Thomas Clarke, ed. *International Privatisation: Strategies and Practices*. Berlin: Walter de Gruyter and Co.
- Condrey, Stephen E. and Maranto, Robert. *Radical Reform of the Civil Service*. New York, NY: Lexington Books.
- Cooper, Terry L. 2004. "Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort." *Public Administration Review*, 64(4): 395-407.
- Coursey, David and Bozeman, Barry. 1990. "Decision Making in Public and Private Organizations: A Test of Alternative Concepts of 'Publicness'." *Public Administration Review*, 50(5): 525-535.
- Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. 2003. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Denhardt, Robert B. and Denhardt, Janet Vinzant. 2000. "The New Public Service: Serving Rather than Steering." *Public Administration Review*, 60(6): 549-559.
- Feldman, Martha S. and Khademian, Anne M. 2002. "To Manage Is to Govern." *Public Administration Review*, 62(5): 541-554.
- Fox, C. J. 2001. "The Use of Philosophy in Administrative Ethics." In T. L. Cooper, ed., *Handbook of Administrative Ethics*, 2nd ed. New York: Marcel Dekker.
- Frederickson, H. George. 1992. "Painting Bull's Eyes Around Bullet Holes." *Governing*, October: 13.
- Frederickson, H. George. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Frederickson, H. George. 1999. "Public Ethics and the New Managerialism." *Public Integrity*, 1(3): 265-278.
- Frederickson, H. George. 2000. "Can Bureaucracy Be Beautiful?" *Public Administration Review*, 60(1): 47-53.
- Gawthrop, L. C. 1998. *Public Service and Democracy*. New York: Chatham House.

- Halligan, John, ed. 2003. *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Haque, M. Shamsul. 1998. "New Directions in Bureaucratic Change in Southeast Asia: Selected Experiences." *Journal of Political and Military Sociology*, 26(1): 96-114.
- Haque, M. Shamsul. 2001. "The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance." *Public Administration Review*, 61(1): 65-82.
- Hays, Steven W. and Kearney, Richard C. 2001. "Anticipated Changes in Human Resource Management: Views from the Field." *Public Administration Review*, 61(5): 585-619.
- Hondeghem, A. 1998. *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*. Amsterdam: IOS Press.
- Hood, C. 1991. "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Hou, Yilin, Ingraham, Patricia, Bretschneider, Stuart and Selden, Sally Coleman. 2000. "Decentralization of Human Resource Management." *Review of Public Personnel Administration*, 20(4): 9-23.
- Ingraham, Patricia Wallace, Selden, Sally Coleman and Moynihan, Donald P. 2000. "People and Performance: Challenges for the Future Public Service—the Report From the Wye River Conference." *Public Administration Review*, 60(1): 54-60.
- Jupp, Vivienne. 2004. "Ranking the World's Leading Countries." In Gregory G. Curtin, Michael H. Sommer and Veronika Vis-Sommer, eds., *The World of E-Government*. Binghamton, NY: The Haworth Press, Inc.
- Kearney, Richard C., Feldman, Barry M. and Scavo, Carmine P. F. 2000. "Reinventing Government: City Manager Attitudes and Actions." *Public Administration Review*, 60(6): 535-548.
- Kelegama, Saman. 1995. "The Impact of Privatization on Distributional Equity: The

- Case of Sri Lanka.” In V. V. Ramanadham, ed., *Privatization and Equity*. London: Routledge.
- Klitgaard, R., ed. 1988. *Controlling Corruption*. Los Angeles, CA: University of California Press.
- Ling, Tom. 2002. “Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems.” *Public Administration*, 80(4): 615-642.
- Lynch, Roberta and Markusen, Ann. 1994. “Can Markets Govern?” *American Prospect*, 5(16): 125-134.
- Maesschalck, Jeroen. 2004. “The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants’ Ethics: Towards a Theory.” *Public Administration*, 82(2): 465-489.
- Moe, Ronald. 1994. “The ‘Reinventing Government’ Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences.” *Public Administration Review*, 54(2): 111-112.
- Newland, C. A. 1994. “A Field of Strangers in Search of a Discipline: Separatism of Public Management Research from Public Administration.” *Public Administration Review*, 54(5): 486-488.
- Nunberg, Barbara. 1995. *Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Nunberg, Barbara. 1997. “Leading the Horse to Water: Transnational Inducements to Administrative Reform.” Paper presented at the Civil Service Systems in Comparative Perspective, Indiana University, Indiana, April 5-8.
- OECD. 1990. *Flexible Personnel Management in the Public Service*. Paris: OECD.
- OECD. 1993. *Public Management Development Survey 1993*. Paris: OECD.
- OECD. 1995. *Public Management developments Update 1995*. Paris: OECD.
- OECD. 1996. *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practices*. Paris:

OECD.

OECD. 1997. "Governing within Limits." *Issues and Developments in Public Management: Survey 1996-1997*. Paris: OECD.

OECD. 2000. *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD.

OECD. 2001. *Public Sector Leadership for the 21st Century*. Paris: OECD.

Patterson, Patricia. 1998. "Market Metaphors and Political Vocabularies." *Public Productivity and Management Review*, 22(2): 220-231.

Pegnato, Joseph. 1997. "Is a Citizen a Customer?" *Public Productivity and Management Review*, 20(4): 387-394.

Peng, Thomas C. P. 2002. "From Electronic Government to Online Governance: US versus Taiwan," Paper presented in the international conference on Reform in Public Administration and Social Service in Asia, Macao: Macao Technology University, November 7-9.

Peters, B. Guy and Pierre, Jon, eds. 2004. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London: Routledge.

Pollitt, Christopher. 1990. *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: basil Blackwell.

Ridley, F. F. and Wilson, David, eds. 1995. *The Quango Debate*. Oxford, NY: Oxford University Press.

Rohr, J. A. 2002. *Civil Servants and Their Constitutions*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.

Rosenbloom, D. H., Carroll, J. D. and Carroll, J. D. 2000. *Constitutional Competence for Public Managers*, 2nd ed. Itasca, IL: F.E. Peacock.

Rouban, Luc. 1993. "Public Administration and Political Change—Introduction." *International Political Science Review*, 14(4): 315-318.

Stewart, John and Ranson, Stewart. 1988. "Management in the Public Domain."

- Public Money and Management*, 8(1/2): 13-19.
- Swiss, James. 1992. "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government." *Public Administration Review*, 52(4): 356-362.
- Van Wart, M. 1998. *Changing Public Sector Values*. New York: Garland Publishing.
- Van Wart, M. and Berman, E. M. 1999. "Contemporary Public Sector Productivity Values." *Public Productivity and Management Review*, 22(3): 326-348.
- Vigoda, Eran. 2002. "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration." *Public Administration Review*, 62(5): 527-540.
- Wise, Lois Recascino. 2002. "Public Management Reform: Competing Drivers of Change." *Public Administration Review*, 62(5): 555-567.
- 6 Perri. 1997. *Hoslistic Government*. London: Demos.
- 6 Perri, Leat, Diana, Seltzer, Kimberly and Stoker, Gerry. 2002. *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave.
- 6 Perri, Leat, Diana, Seltzer, Kimberly and Stoker, Gerry. 1999. *Governing in the Round: Strategies for Holistic Government*. London: Demos.