

公共行政改革的因由

蘇翊陵*

公共行政運作與政府財政危機

公共行政改革的問題日漸突顯，以至成為各地政府的主要關注點之一。

公共行政是政府用來追求和實現其目的之組織¹。眾所周知，政府之目標集中於社會發展與進步，特別是在教育、衛生、司法、治安和福利領域的影響日益彰顯。

作為組織，公共行政擁有或多或少複雜的架構——行政機器，而這種架構是以事先選擇的理論和科學模式建立的。

在運作上，公共行政擁有必要的財政資源，就像一家提供公共服務的企業。

如何管理這家企業，以便追求和實現其目標和宗旨，是行政科學十分關注的事項。

我們知道，數十年來，公共行政的行為遵守特定的規則，因此，大家認為不可能將私營企業的規則和程序照搬到公共行政的運作上來。

作為這種原因的解釋，有人提出，公營和私營部門之間存在着明顯的差異和特殊性。例如，維爾各斯（Willcocks）和哈洛（Harrow）²便指出公、私營部門之間的如下差異：

* 法律顧問

1. 該詞源自希臘文 organon，指工具、用具。

2. 轉引自若奧·比林（João Bilhim）《管理科學》，里斯本公開大學，2000年。

公營部門	私營部門
1. 規章化：行為準則	1. 行政委員會，以企業規劃為指導
2. 國民經濟管理的需要	2. 市場指標
3. 行政和決策的相對透明度：強調代表性	3. 相對保密：強調生意的保密性
4. 公眾關注；補充規定的廣泛基礎	4. 主要關注股東和股票持有人
5. 多重目標：服務，平等，公眾利益，專業操守，公眾參與	5. 目標相對狹窄
6. 主要財政來源：稅收	6. 營業收入和借貸
7. 廣泛的責任	7. 有限的責任
8. 回應政治指引，短線目標	8. 不真正存在全國或地方性的政治壓力；人為時間限制較小
9. 主要目標：衛生、教育、治安	9. 利潤
10. 表現指標：複雜，具爭議性	10. 主要是財政的量化指標
11. 模糊的政治指引：實行這些政策時的複雜性	11. 較為清晰的政策

在特殊性方面：

——公共行政對政治權力的服從，令其偏離私營企業的範疇：由民選政客控制；

——出於政治理由，公共行政可以以公帑維持生存，甚至可以由政客堅持推行一項已預料會失敗的公共行政活動：為保障追求公共利益而受到壓力的責任；

——公共行政行為在正式法律背景即合法的框架下開展，遵守程序上的合法性（應該如何做）的要求大於對目標的追求（應該做什麼）。

相反，私營企業遵從市場及其規律，跟市場同生共死；同時，受到破產法律的約束，即公司會倒閉。

雖然這些意見未必精確，但私營企業的現行規則真的無法應用於公共行政嗎？

自上世紀初期起，西方大多數國家的公共行政的組織模式都採用韋伯模式³，又稱傳統模式、官僚模式、層級或等級（即從上到下）模式，以垂直分工和權威分配為基礎。根據此模式的原則，組織頂端的部長集中各項政策的責任。

在這個模式中，層級（等級）是最大的特點，同時，亦是最大的缺陷：

- 層級的僵硬化；
- 缺乏主動性；
- 個人主義；
- 限制公務員參與決策程序，迫使他們時刻關心與上級的關係。上級經常要發出指示、指令或命令，才能確保法律的執行和程序的遵守。

因此，這是一個繁重的模式，導致公共開支的持續增加。由於行政活動的集中，加上高層要承擔的各類政治任務，更加重了官僚的負擔。

此一事實，令人關注到需要在一系列問題上尋求解決方案：

——尋找監控公共活動的形式，即如何在不減少集體所要求的工作量的情況下降低成本？

——重新考慮政府的規模和角色：政府應該單獨且以同樣的資源滿足集體的所有需要嗎？

傳統模式對這類問題並不敏感，其關注點集中於公共開支的增減。

對這個模式而言，“行政”意味着服從法律，遵守既定的行政程序，配置可運用的資源，以達到事先設定的結果。

為此，公共機關領導人須關注“應如何完成”而非“應完成什麼”的問題。公共機關領導人在進行公共行政行為時，並不必擔心應用效率和效益的標準，因為他們知道，工作完成時，他要負責的是合法性的遵守而非對其所取得績效的評估。

然而，私營企業管理者的取態則相反：

• 私營企業管理者講究效率：即取得了預期的結果嗎？程度如何？講究效益：是否可以用同樣的成本獲取最佳的結果？

3. 由韋伯（Max Weber）在其《經濟和社會》（1918年）一書中提出。

• 私營企業管理是活力充沛的：每一刻都在捕捉機會和防犯威脅，並時時創新，以抓住機會，化解危機；從不害怕變化；以同樣的資源追求最大的利益。

七十年代出現的所謂政府財政危機以及政府受到新管理理論的壓力，迫使政府採取創新手段製造和提供公共產品和服務，從而引起層級模式的危機；與此同時，也令政府引進私營部門使用的管理工具，以使得公共行政更具效益和降低成本，令公務員在行使職務時更有責任心。

正如羅密羅（Jaime Bouzada Romero）指出，公共行政並非一成不變的分割空間，亦非與世隔絕的組織，公共行政在某一特定的歷史時刻，生活於一個特定的政治、經濟、社會和技術環境中，像私營部門的企業那樣，必須適應環境。

政府財政危機從根本上改變了公、私營部門運作的經濟條件：

- 眾多公司的倒閉削弱了工業部門，從而令經濟增長放緩；
- 此一事實，導致失業人數和用於解決失業問題的財政預算支出急劇增加；
- 導致的結果是，出生率下降，人口老化，加上由於醫學進步帶來的預期壽命的增加，又引起退休金支出的增加，可是，退休基金則因為失業率上升而減少了供款者。

與此同時，各國經濟在交通通訊快速發展的影響下日趨國際化。原來基本上以民族國家基礎運作的經濟變成世界性，歐洲許多國家加速了整合，以便能與美國和遠東國家、特別是日本競爭。

此一背景 — 結構性、持續而非偶發的經濟危機以及全球經濟新秩序，決定了公共行政沿用已久、以不斷增加預算來維持運作的傳統模式步入危機⁴。

在這個危機中，西方國家首當其衝。為此，這些國家制定現代化計劃即進行行政改革，務使公共行政活動以效率和效益原則為指導方針，控制

4. 羅密羅（Jaime Bouzada Romero）《加利薩地區行政改革：表現評估計劃》，葡萄牙國立行政學院 1998 年研討會論文集。

支出，但並非為了少做工作，而是為了做其應該做的工作，放棄官僚文化，採用一個不似以往那麼關注合法性程序而更注重效率和效益的管理文化。

公共變革中新理論對公共管理的影響

七十年代末、八十年代初，出現了公共行政往公共管理的轉變。

這個轉變，受到公共管理新理論的影響，其意圖是以新模式代替傳統模式，目的為控制和降低公共支出的增長。

公共選擇理論⁵的結論是，政客和公務員令公共開支增加。雖然他們從主觀上為公共利益服務，且盡量以高效率和高效益推行政府的政策，但他們是利益關係人，僅從自身利益出發作出決策，以增加其權力和名望。他們通常將預算最大化，以此獲得更大的權力、更高的工資和更多的好處。

由於這些人的自私自利是公共服務效益低下的首要原因，乃需要降低公共支出的增長以及控制他們的行為，這樣，唯有引入私營部門使用的更具效益、要求更嚴格的管理手段，令公務員對其行為負責⁶。

另一方面，管理主義認為，為了達到同樣的目的，公營部門應該採用私營部門所遵循的原則：

- 進步有賴於生產力的提高；
- 提高生產力的基礎是使用更精密的技術，例如信息和通訊系統；
- 使用和開發這些技術，意味着需要根據生產力的規範受過高度培訓和遵守紀律的勞動力；
- 管理是與眾不同的組織功能；
- 生意的成功有賴於管理者的職業操守和品格；

5. 1986年諾貝爾經濟獎得獎者布坎南（James Buchanan）和圖洛克（Gordon Tullock）在《同意的計算》（1962年）提出的理論。參見 <http://www.magnolia.net/~leonf/sd/pub-choice.html>，費爾京斯（Leon Felkins）《公共選擇理論導論》，1997年，2001年11月最新修訂。

6. 阿拉烏熱（Joaquim Esteves Araújo）《層級、市場和網絡：英國的控制和評估手段》，葡萄牙國立行政學院1998年研討會論文集。

- 管理者應擁有相當的操控空間，以便履行其職務；
- 無論哪一個行業，管理者均需具備同樣的能力，以便
 - 制訂十分明確的組織目標，並動員人力資源去達到這些目標；
 - 為目標配置財政資源，並通過增加效益去控制成本；
 - 貫徹組織文化⁷。組織文化是一個組織有別於其他組織的特徵，且影響到組織的每一位成員。

這些原則引發了兩個相似運動的同時出現，而這兩次運動——新公共管理運動和政府再造運動⁸，則成為經濟發展合作組織國家和美國推行公共行政改革時的參考。

新公共管理運動主張在公共行政中引進一種以績效、合同為基礎的模式，其假設前提是：

- 管理優越於行政：私營部門的管理優越於公營部門的行政；
- 管理集結了普世適用的知識，可有效解決經濟和社會問題；
- 需要
 - 減緩行政部門的擴張，即減少公共支出和公務員人數；
 - 放棄或將政府服務部門私有化；即使這些服務需要由政府部門提供，亦應以補充形式為之；
 - 在公共服務製造和分配過程中開發信息技術；
 - 建立國際性議程，涵蓋公共行政的一般層面、管理風格、政府間合作，而非致力於維護公共行政傳統特殊性的原則。

政府再造運動誕生於美國，是在不同州、縣、市進行試驗的結果。奧斯本和蓋布勒在前述著作中，將這些經驗總結為範式：政府應該掌舵而不是划槳。

對這個運動來說，行政機器應該按照新的理念進行改革和再造：

- 在公共組織領導人中注入拼搏進取的精神；
- 創造一個可以提供卓越服務的公共管理文化；
- 顧客至上。

7. 彼得斯（Tom Peters）和沃特曼（Robert Waterman）在《追求卓越》一書中提出的原則。

8. 戴維·奧斯本（David Osborne）和蓋布勒（Ted Gaebler）有同名著作《政府再造——企業精神如何改變公營部門》（1992年）。

奧斯本和蓋布勒的著作在被視為公共管理典範的英國產生了巨大的反響，美國總統克林頓也深受影響，1993年推出國家績效評估計劃（National Performance Review），由副總統戈爾（Al Gore）親自掛帥。

這個運動指出，在企業型政府中，有十項原則需要遵循，若得以落實，便完成政府再造：⁹

第一、起催化作用的政府——掌舵而不是划槳：起催化作用的政府把“掌舵”職能（即政策和規則制定）和“划槳”職能（服務提供和執行）區分開來。然後使用公共組織之外的許多不同方法（合同、代金券、補助、稅收激勵等）來完成目標，選擇其中最能滿足效率、效能、平等、責任和靈活性等需求的方式。

第二、社區擁有的政府——授權而不是服務：社區擁有的政府把服務控制權從官僚手裏奪過來，放到社區手裏。通過對社區進行撥款和授權來解決自身問題，使之產生更多的承諾、更多的關愛以及更富創造性地解決問題，並減少其依附性。

第三、競爭型政府——將競爭機制注入到提供服務中去：競爭性政府要求服務提供者在績效和價格的基礎上對業務展開競爭。競爭被視為是促使公共組織改進質量而別無選擇的基本力量（這一條並不適用於規則制定和政策職能）。

第四、有使命感的政府——轉變規則導向型組織：有使命感的政府放鬆內部管制，廢除大量內部規章制度，並從根本上簡化行政制度，如預算、人事和採購。要求各個機構明確各自使命，然後，讓管理者在法律的範圍內自由尋找完成使命的最好方式。

第五、結果導向型政府——按結果而不是投入進行撥款：結果導向型政府將責任投入（如你是遵守規則並按撥款的支出限額項目進行開支嗎？）轉移至產出或結果，並測量公共機構的績效、制定組織目標、獎勵那些達

9. 山度士（Francisco Lopes dos Santos）《政府再造視野下的管理審計》，葡萄牙國立行政學院1998年研討會論文集。譯注：為了使讀者更好地了解這十大原則，我們沒有翻譯葡語原稿中的簡本，而是直接引用奧斯本概括出來的摘要。參見戴維·奧斯本／彼德·普拉斯特里克著，譚功榮、劉霞譯《摒棄官僚制：政府再造的五項戰略》，北京，中國人民大學出版社，2002年，第344-346頁。

到或超過目標的機構，以及利用預算明確規定：在願意支付代價的基礎上，立法機關期望能得到的績效標準。

第六、顧客驅使的政府——滿足顧客而不是官僚制度的需要：顧客驅使的政府將服務對象（學生家長、排隊更換駕照的人們或一般公眾）視為顧客。利用調查和焦點小組調查等方式來聆聽顧客的心聲，制定顧客服務標準並提供保證，以及一旦可能就讓顧客來選擇服務提供者。有了這些投入和激勵，通過重新設計組織，為顧客提供最大的價值。

第七、企業化政府——掙錢而不是花錢：企業化政府不僅將精力集中在花錢上面，而且還要求得到投資的回報；通過使用企業基金、共同收益和創新基金等激勵手段，來鼓勵管理者在花錢的同時也關注掙錢。

第八、預知型政府——預防而不是醫治：預知型的政府追求的是預防問題而不是提供解決問題的服務。通過使用戰略規劃、未來願景及其他手段，為政府提供更好的預見能力。為了延長決策者的時間跨度，它們重新設計預算制度、會計制度和獎勵制度來轉變對其有影響的激勵機制。

第九、分權的政府——從等級制到參與和協作：分權的政府通過組織或體制將權力下放，鼓勵那些直接面對顧客者更好地利用自己的決策。進行組織重構將控制權從“職能倉”（如採購辦公室和維護部門）轉移至一線僱員。通過組織等級扁平化、使用團隊以及建立勞資伙伴關係等方式來授權僱員。

第十、市場導向型政府——通過市場力量進行變革：市場導向型政府通常重構私人市場而不是使用行政機制（如服務提供或命令—控制的規制）來解決問題。開發財政激勵手段（如財產稅、綠色稅收和稅收優惠），迫使私人組織和個人以解決社會問題的方式來運作。

受到前述理論的影響，傳統模式被以市場為基礎的模式所取代。市場模式又稱以合同為基礎的模式。其結果是：

——傳統模式的分裂：私營部門出現了相對於政府具有高度自治能力和決策權力的小型組織，傳統模式中由公共部門或公營企業生產和供應的公共產品和服務轉移到那些組織中，從前的層級結構也隨之轉變為網絡結構。

——控制服務的轉變：控制變為對表現指標和效益報告的分析而非層級的控制；

——公職的轉變：公務員人數下降、素質提高；另一方面，由於引入獎勵和靈活的報酬機制，公職的同一性削弱了；

——市民行為的轉變：從純粹的旁觀者變成了更有效益地提供的服務的受益人，並施加壓力，引入“公民憲章”，改善公共機構的運作和公共服務的質量；

——部長工作性質的轉變：決策層轉往更集中地關注政策層面的問題。

新的組織結構或網絡使政府公共服務的運作面向市場，這又給政府帶來一系列新的責任：

- 確保市場機制在不需要制訂新規章的情況下有效、正規地運作；
- 設置新的機制和架構，督察公、私營部門的協作；
- 創造條件，使新組織能夠確保政府與其他參與者所簽訂的合同的執行。

在日益複雜的網絡中履行這些責任，雖然由於有審計部門的存在而得以保障，但並非易事，因為：

——組織的分裂增加了各部門的相互依賴，令對各部門的指導變得困難；

——部門間的自治造成“政策虛化”，從而削弱了政策協調機制；

——傳統的控制方法：專業人士的交流、報告的提交變成了顧客和合同簽訂者之間的關係，從而需要設立監察員或委員會來負責控制某些活動。

這樣，出現了許多新的問題，但至今尚未有具體的答案：誰來監管這些組織？成本如何？所節約的比所花費的多嗎？

另外一個問題似乎更重要：當今改革的方向是什麼？

對目標、資源和競爭深信不疑的管理主義提供的答案，令許多批評者感到正面。參與的組織在進行管理實踐時，都表現出具有較高的效益。然而，新治理制度應該考慮到組織分裂的後果，考慮到協調和監督參與組織之間的聯繫及其相互依賴所存在的困難，考慮到各參與組織可以也應該協力為確保制度的運作作出貢獻。

然而，由於參與者眾多且之間的差異性很大，很難確立應該受到遣責的行為與所造成損失之間的因果關係。事實上，大多數參與者對結果都負有責任，每一個參與者或多或少對損失也責無旁貸。因此，複雜網絡的相互依賴使得確立誰要負責變得困難，也使得監管工作的要求更高。

至於績效，有人強調談判風險、承諾、既得利益阻撓解決問題以及監管參與導致的網絡的低效率和低效益，但也有人承認網絡可以降低成本，可以方便個人、團體和組織更好地參與解決問題。

不論批評與否，網絡已經存在且迫使政府努力學習與它們共處，尋找有別於傳統的、創新的監管方式¹⁰。

數碼經濟時代的政府

關於這個課題，塔斯科特（Don Tapscott）和科技匯聚聯盟（Alliance for Converging Technologies）推出一個國際性計劃，探討政府面臨的新挑戰¹¹。

這個計劃比政府再造運動更加進取。塔斯科特試圖以此作為第一步，從兩個角度去討論政治權力的行使：重新為政府治理定義並改變政府的程序，以適應數碼經濟和新技术出現後的新形勢及其對政治的影響。

塔斯科特斷言，政府再造已經半途而廢。雖然在削減公共行政成本和改善顧客服務方面效果顯著，但在開發新技术潛力和將市民變為政府真正“股東”方面，政府治理形式的基本模式仍然與工業時代難分難捨。

依他的說法，多年的熱情過後，給人的感覺是，所有一切不過是在官僚制度之上修修補補而已。

數碼經濟時代的政府治理試圖利用公眾對數碼經濟和互聯網政治課題與日俱增的興趣，向公民展示他們不僅僅是政府的顧客，不僅僅要求政府提供更好的服務那麼簡單。他們是政府的股東，應努力結束我們（公眾、市民、人民）和他們（定義模糊的人群，包括執政者和其他公務員）之間的傳統界線或區別。

10. 阿拉烏熱，前引文。

11. 參閱多德里格斯（Jorge Nascimento Rodrigues）：<http://www.janelaweb.com/digitais/digitalgovern.html>。

數碼經濟時代的政府計劃將探討一系列大膽的課題，例如公民參與的機會，具有專制野心的技術官僚（治國）思潮、或者那些將電視民意測驗轉變為直接投票的民眾主義思潮、或者那些絕對自由主義者提出的應該回歸上世紀初討論的取消政府的主張可能帶來的危險。

此外，這個計劃的工作還包括數碼時代的全球化問題，民族國家問題以及當今世界市場整合、信息網絡空間中公民與企業完全自由接觸和交易背景下跨國組織的問題。

在數碼經濟時代，還有與日俱增的電子貿易群體。這些群體又可能引發其他更加專業的群體的誕生，例如電子治理群體。

我們需要對這些群體作出更清晰的描述：貿易群體指生產商、分銷商、中介人、顧客和競爭者的網絡，在這個網絡中，消費者和供應商混合交錯，甚至可能出現同時為顧客和伙伴的情況。

這些群體其中一個最重要的使命是利用信息和知識提供服務，並完全在網上支付。

這些群體偏愛的其中一個領域是企業領域，他們重構整個產業，改變我們腦海中原有的企業的概念。

一般認為，企業是一個自給自足的單位，擁有其生意的整條價值鏈。

以福特公司為例，這個美國的大企業為了供應自己製造汽車、輪胎等所需的塑膠，一度收購了馬來西亞的全部森林。

在上世紀八、九十年代，這個概念發生了根本的變化，價值鏈轉向涵蓋一批各自獨立的企業。組織開始可以通過電子形式聯絡其他伙伴，即核心企業與伙伴聯繫，虛擬地整合供應鏈。

勞斯萊斯是第一間這麼做的企業。在電子交換認證（EDI – Electronic Data Interchange）¹² 技術的輔助下，它將從設計、生產到後勤服務的所有供應商帶入同一個網絡中。

12. 關於電子交換認證，請參閱 <http://students.fct.unl.pt/users/rpav/edi/edi.html>。

雖然尚受到一些限制——只有這個自成一體的集團成員可以互相交流，但這已經是一個飛躍。

不過，數碼經濟的大飛躍還顯得有點遙遠，我們要期待“網絡代”長大成人並將其變成推動組織、市場、社會和政府變革的強大力量。

在某種意義上，這樣的轉變、這樣的變革已經起步。

有幸與數碼時代一起成長的青少年既獨立又有創意，熱衷參與，信息靈通，面向世界，且從技術上他們亦具有能力去左右市場、中小學、大學和政府的變革。