

《公共管理改革：比較分析》的一瞥

杜瓦迪 提蓋羅斯*

一、簡介

本文就克里斯托弗·波利特和海爾特·包克爾¹（Christopher Pollitt 和 Geert Bouckaert）所著的書《公共管理改革：比較分析》第三版（2011年）進行了總結。無論誰欲了解公共管理的改革，它的長處和短處，其最近的進展，以及未來的前景，都需要透過比較分析去了解以下的理論：作為更新運動的新公共管理的視覺，公共管理中政府治理的興起，或如作者稱，新韋伯主義國家（NWS）。

全書共八章和兩個附錄。共同點是就12個國家（澳大利亞，比利時，加拿大，愛爾蘭，法國，意大利，德國，荷蘭，新西蘭，瑞典，英國和美國）和歐盟所推行的行政改革的關鍵對比。作者在附錄中更回顧了研究國家的概況，分析以管理費用占GDP百分比的指標，收入不平均等。其次介紹了12個國家的政治 - 行政事業單位，公共管理改革，這些改革的推行過程，並逐一提出了簡短的評論。本文強調的是去了解公共部門如何在管理上應用改革的經驗和引起對公正性的關注。

二、主要議題

公共管理雖然是不可能在一夜之間被改革的，但不能如此就認為改革是不可能，看一看這書裡12個成功例子就可證明改革公共管理是可能的。在第一波（1950-1960）的改革主要在改進規劃，組織和業務

* 澳門大學客座教授，里斯本大學學院通訊及信息技術發展協會資深研究員。

1. Pollitt, C. and Bouckaert, C. (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, Third Edition, 352 pp., ISBN: 978-0-19-926849-8.

能力，而在70年代，管理改革出現在議程的首位，第一波已經實施了政治決策的理性策略。然而第二波似乎已經在上世紀70年代的經濟不穩定期間開始，並且認為在一般情況下傳統行政部門是不可持續的。這種憂慮給演繹成把政府部門轉變成類似企業的願望。因此，新公共管理（下稱NPM）誕生了。第三波在90年代後期開始：改革派的興趣轉向政府治理、夥伴關係和網絡組織，並由此重視信任和透明化。改革派的議程並沒有放慢，但它變得不實在，只是由鬆散的一些理念，諸如電子政務或政府整合等，同時NPM是受到了越來越多的批評。

到底改革有沒有指出了一個具體的方向？在90年代初，一般認為至少在盎格魯——撒克遜國家中，NPM是提出了方向，在美國，NPM被稱為重塑政府的運動²。今天，從更大的角度來看，可以相信NPM的特徵為以下幾點：

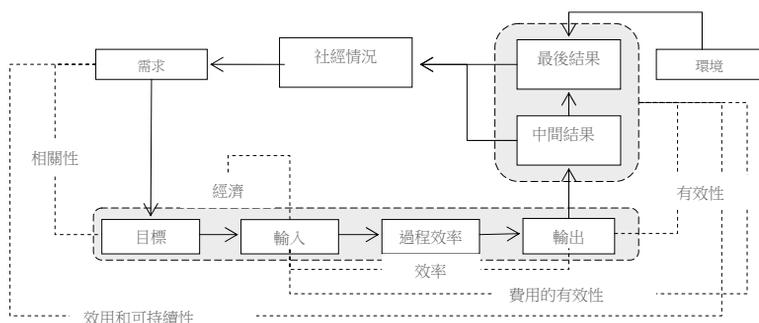
1. 強調表現，特別是通過量度成果。
2. 偏好輕巧和專門的機構，沒有架構上的多種層次。
3. 按合同來協調，而不是按架構關係。
4. 利用市場型機制（MTM）作為分類表或工資與表現掛鉤。
5. 把服務提供的用家作為客戶看待和引進質量改進技術，如全面質量管理（TQM）。

有幾個原因導致圍繞NPM的不同看法：按文化把國家分成兩組，盎格魯撒克遜和其他；在這個領域中的國際上有影響力的組織，如OECD，已經由盎格魯——撒克遜國家的人員“壟斷”；分歧在於NPM的討論中所使用的事證，因為宣佈改革是一回事，而成功去實現

2. Hood (1991). *A Public Management for all seasons*, *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, pp. 3-19; Osborne & Gaebler (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plume, Penguin, New York.

它又是另外一回事，NPM是理論強於實踐，現在是變成了無數退休專業人士依靠著維生的工具。

圖一 筆者用來評核績效的概念結構



NPM是成功的嗎？為了回答這個問題，有必要定義什麼是“表現”，並選擇可以用以量度的概念結構。作者提出的結構（圖1）從社會經濟環境的需求開始定義，而它源於目標。從這裡，按照系統的看法從投入，過程（活動）和輸出到成果。整個結構有幾項指標：實用和可持續發展是最後成果和最初需求之間的關係；效率是輸出和輸入之間的關係，而功效是成果和輸出之間的關係。

即使有這樣的工具，改革的比較研究面臨以下的困難：

1. 很難確定效率增益的確實原因，這可能不是與改革共同相關。
2. 有關方面可能不同意到底什麼是改善或進度。
3. 可能受到政治原因而停止對一些敏感的改革效果進行測量，而確實有好幾次是這樣。沒有數據，就很難有評價。
4. 有一些改革導致完全新的現實，而這是不可能恢復的。
5. 太晚去評估，因此沒法量度起點。
6. 彼此連續的改革是不可能分割他們的影響的。

表1 最多被討論的模式和它們的聲稱

模式	所僭稱的質量	最普遍的協調機制
NPM	高效的政府，能夠滿足“消費者”的需求	市場型機制：性能指標，目標，有競爭力的合同。
NWS	它把管理程序現代化，使他們可能會變得更加專業、高效，能夠響應市民的需求。國家有獨特的功能。	通過公正的官員層次對違紀行使權力。
網絡	知情的、靈活的和更少的政府獨家通過自組織的網絡，而不是層級和市場。	彼此獨立的利益相關者網絡。
治理，NPG由此變異	合法和有效的政府而包括廣泛的參與者，無論是在政治上的定義及其實施。某些種類的支持網絡。水平而不是層級。	有意參加者的網絡以及它們之間的合作夥伴關係。

除了NPM外是否有其他模型影響改革？答案是的，而且很多。從拿破崙模式³向新韋伯主義國家（以下稱NWS）⁴，從法國模式⁵，到北歐⁶。還有數字時代的治理（DEG）⁷，和新公共治理（NPG）

3. Ongaro (2009). *Public management reform and modernization: trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Edward Elgar, Mass.
4. Drechsler & Kattel (2008). Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but certainly adieu NPM!, *NSPace Journal of Public Administration and Policy*, special issue on: Distinctive European model, the Neo-Weberian state, Vol. 1, No. 2, pp. 95-99.
5. Bartoli (2008). *The study of public management in France*, pp. 14-41 in *The study of Public Management in Europe and the US: a comparative Analysis of National Distinctiveness*, Wickert, W., Ed. Routledge.
6. Veggeland (2007). *Paths of public Innovation in the global age: lessons from Scandinavia*. Edward Elgar Mass.
7. Dunleavy et al., (2006). *New Public Management is dead. Long live Digital-Era-Governance*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, No. 3, pp. 467-494.

的典範⁸。其中有些是當地的傳統，而最引人注目的模型是網絡⁹。網絡以容易增長且具有內部競爭的靈活性來被引介。有些作者說，網絡可以自我組織，它支持志願，且是純粹的水平。

組織只有三種方式：層級結構、市場和網絡。真正的組織皆有這三個方面的某些東西。例如，NPM匯集層級結構和市場。網絡一直作為其它結構的一部分來存在，和治理起了連接網絡到這些結構和市場的作用。治理的一個理想化願景是通過它可以克服如現存在公共和私營、官僚主義和市場之間的利益衝突，儘管在現實生活中還沒有成果。

表1總結了最為人討論模型的基本特徵。值得一提的是NPM和NWS的對立：前者認為模仿企業管理的方式是重要的；而後者則強調政府本身的問責制、廉潔、連續性、豁免、重視法律及其程序。

多數改革者在一定的國情下選擇新公共管理或新韋伯主義政府作為模型。可是現今在每一個國家內發生的改革的具體方式都是獨特的，在不同重要細節中有它的複雜性。因此，更明智的做法是去抽取理論的精華部份，而不是照搬整個模型。例如，公私夥伴關係，全面質量管理，績效評估，以及其他各項改革都有的成分。

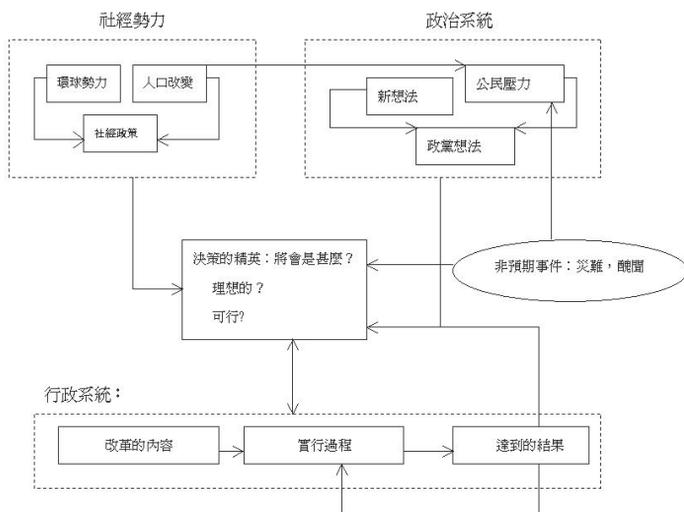
三、難題與答案

在過去的幾年裡公共管理改革裡一直都存在有一場競賽，為什麼改革派的議程那麼廣泛地被採用？值得開發不是改革的一般模型，而是導致改革的進程。圖2顯示了這個模式。社會經濟力量（人口、政策和輿論的運動、危機）與政治力量，如公民的壓力或新政府的想法和意想不到的負面事件，如醜聞和災害，會導致決策精英開展改革的進程。取得的成果將引致新的決定。這個模型真實之處源自其相互作用（即圖中的“箭頭”，並非“盒子”）。

8. Osborne (ed.) (2010). *New public governance: emerging perspectives on theory and practice of public governance*, Routledge.

9. Castells (2010). *The rise of the Network Society*, Wiley-Blackwell.

圖二 公共管理的改革模式



根據該建議模型，尤其值得指出以下幾點：

1. 決策精英是所有過程的核心，並由此開展因應自下而上的壓力來實施從自上而下的改革，這些精英是受到思想和壓力的影響而在理想和現實之間思量。
2. 通過憲法的限制（如已發生在北歐、地中海國家和德國）來讓政治系統中止改革派的願望，或者由立法權（美國）決定改革的方向，在一般情況下，公眾輿論是與改革相違背。
3. 改革的實施是最決定性的和精緻的一步，並且沒有可參照的經驗，因此必須充分明白改革進程的各種方式。

四、幾種政治行政制度

如果不認識政治的結構，無法對行政改革作出深入的理解，亦無法去制定改革的標準如工作表現評核，更不會知道現行政制的運作。因此應討論政治行政領域的五個特性：

（一）國家結構，包括憲法：單一制還是聯邦制；集權還是分權；連接管理層的不同成員和機構的橫向協調程度（從良好的到碎片式的）。

(二) 中央行政權力的性質：一黨獨大；多黨達成共識或中間狀況。

(三) 政客和高階官員的關係，可能是簡單的代理（受政客調遣的軍隊），或相反，是獨立的技術官僚或法制的監護人。有些國家會有高層的政治委員會，其中政府垮台意味著成千上萬負責管理的高級官員的輪替（美國）。在其他國家，與此相反，政治和管理層之間的距離是互相獨立並且受到尊重的（英國、法國和其它）。政客和高官之間的關係可能會進一步細分¹⁰，被看作是一個討價還價的共識。

(四) 佔主導地位的行政文化：可以使用一個簡表來達到“事情是如何產生”的目的，當中有以下的大分歧：

1. 盎格魯——撒克遜文化中，公眾感興趣的是根本沒有提起“國家”這個詞。“政府”這個詞倒是有，而且總是一個必要之惡。

2. 法治是社會的整合和配置的規則。它是基於權威對法律的尊重和層次結構。是真實的，是可以觸摸的。

當然，這種劃分是很簡單的。任何人希望更深入了解，可以諮詢Hofstede的概念框架¹¹，對他們而言5個關鍵的文化影響元素是：

1. 權力距離程度：主管影響下屬的能力與下屬影響主管的能力之間的差異。

2. 規避不確定性的程度：是否對新事物感到受威脅。

3. 個人主義與集體主義：個人只看顧自己和家人的的文化，對比於個人把自己視為一個國家的一部分並犧牲自己的文化。

4. 陽剛與陰柔：把不同性別的角色明確定義的文化。

10. Hood & Lodge (2006). *The politics of public service bargains*, Oxford University Press. 在第四章討論。

11. Hofstede (2001). *Culture's consequences: comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations*, Sage.

5. 長期與短期取向：為了未來的美好願景還是為了現在和過去的美德價值。

相同的改革在不同的文化環境可被理解和以對抗的方式接收。例如，在法國，上級和下級同場討論往往都是各抒己見。

（五）提供改革派想法的多樣性程度：在這個問題上，各國仍然是不同的，在英國，政客傳統上不信任高官而聘請法律顧問。在法國，決策是需取得政治家同意的。而在芬蘭，改革只涉及高級行政會。

總結一下，昔日改革的模式是否比目前的更差還是遭到質疑。再重新看以上討論的模型：他們是反對馬克斯·韋伯，反對過去的。舊模式有什麼不對？馬克斯·韋伯的文化環境是一個法治國家，其中權力是高官在上和新聞自由被限制。然而，說所有國家都認同韋伯模式和從未有過例外是不公平的。確實是有突出的例子：舊有衛生和教育體系是公共管理的一部分，但他們是自由、自主和專業精神的例子。新公共管理和其他模型可以為政府節省資源，但是卻換來了公務員公正無私的制度保障有所減弱，並且影響了員工的抗壓能力。總而言之，並非舊模式較好，而是新模式的成本也許太高了。

五、現代化的途徑與改革

圖2中的模式目前用於研究途徑，該步驟始於改革前的狀態，到達改革之後的狀態。之前和之後的狀態，以及連接他們的途徑形成一個全面的歷程。像NMP，NWS，以及NPG等的改革都是作者稱之為歐米茄的稍後狀態，所顯示出的力量（社會經濟，政治，預料以外的.....）都是以前的狀態，作者稱之為阿爾法。然後，途徑是由“什麼”（內容）和“如何”（執行過程）來定義的。主要議題在這裡進一步說明：

（一）財政、預算、會計和審計的改革途徑。兩股力量在這方面強加在改革上：其一是限制公共開支上升的壓力和其次是提高政府的效率和效益。用於抑制支出的主要途徑是：“切奶酪片式”，一般和

統一的削減但與提升效率不兼容；“框架編制預算”，中央提出限額而由地方執行；只在比較不優先的領域進行策略性的削減。用於提高效率的主要途徑為：對學校、醫院、社會保障機構等公佈他們在效率方面的比較數據，這被證明是一種個有效的起點，引進重視表現的預算，引進預算編制的新方法，使預算成為改善表現的工具。

公共會計師的現代化的需求是要把不允許衡量成本或評估性能的現金會計放在一邊；開始使用按權責發生制會計，從而能在每年年底衡量帳戶的精確數值。現金會計在公共管理中得使用源於法律上的原因要與預算執行相接（為了避免超出開支預算，並避免留下該動用的開支）。這方面的進展導致到期望能把政府的所有會計集成在一個單一的報告，這是全政府會計（WGA），並且將與“政府一體化”¹²和“綜合公共治理”的工作並行。公共管理愈分散，這方面的需要愈增長。政府機構和公私合作夥伴簽署的合同中隱藏了債務和對未來的負擔，是導致這一期望的原因。

公共賬目的審計過程中的改革也需要攀爬一些步驟，從傳統的審計開始，其中在數量方面僅進行了數據質量的審核。後者是建立一個獨立於合規性審計的績效審計，在12個國家中大多數的國家都已經實行了。

（二）人事管理改革的途徑：於2008年開始的經濟危機本身給演繹成凍結或削減工資，退休年齡延長，喪失自動晉升特權，或實位編制的人員要增加供款，或社會保障子系統被解散。去到這地步，即使在傳統效率和管理的國家，韋伯模式是受到大規模攻擊。

（三）組織變革的途徑：最近的公共管理的歷史印證了挫折，並且因而返回以前的改革。改革第二波所帶來了的權力下放，經過在協調上的嘗試以後，還是回到中央集權。“小而美”後大機構又回來，專業化後又變回普及化。至於協調，對市場的信念慢慢消退（讓無形的手在干預的情況下協調）。

12. Grossi & Newberry (2009). *Theme: whole-of-government accounting-International trends*, *Public Money and Management*, Vol. 29, No. 4, pp. 209-213.

NPM受到挫折，但其中一些理論似乎耐用，諸如：市場機制，在沒有額外費用下發揮功用，當其他理論失效之後還保留下來。層級結構，無論他們有否被重新引入，現在已經作為達到目標的基本，而不只是一些規定。分權理論在實踐過程中令到政府支出增加，因此中央集權思想復興基於需要控制支出，而理想的“扁平，靈活，專注”制度並沒有完全被放棄，它只是確認了規模的削減其實並不產生理想的效果。

（四）績效評估的途徑是其最新穎和一致的，目前的量度現是廣泛，包括多層次和種類；包括不同的管理功能並且日漸強化；並且更外部化，覆蓋了例如，立法機構。首先，績效評估沒有按照由淺入深及由易到難的邏輯路徑，反而首先針對困難之處去衡量，這是 NPM 引以為榮之處。

（五）其他成分：政府施政要透明和開放的概念，儘管是眾所期待但無法在NPM或NPG的改革理論上得到提升。例如，公私夥伴關係導致政府施政透明度損失，因為私人企業要維護商業秘密。

（六）實現方式或“如何”；判斷“怎樣”的證據少，因為政府總是熱衷地宣布他們會做什麼，卻沒有那麼快去說明他們將如何達到目標，最相關的方面是要讓人知道改革是要由上到下或相反，它會否創建新的組織或政府通過什麼動力去推行的。

（七）作者總結有兩大類型的改革途徑。第一，他們被稱之為“核心的新公共管理”，由英國、澳大利亞、新西蘭，以及美國跟隨。第二，他們被稱之為“大陸的現代派”，由芬蘭、法國、荷蘭，意大利和瑞典跟隨。作者認為大陸的現代派創造了一個新的改革模式、新韋伯主義國家（NWS），在那裡重申了韋伯派的特點，如以下：

1、國家是全球化，技術變革，人口轉移和環境威脅等新問題解決方案的主導者，

2、法律、行政程序的適當現代化是維護公民的基本原則，包括法律面前人人平等，隱私和法律保障，以及公民監管政府施政的制度。

3、政府應按自身組織提供公共服務的理念與獨特的文化來運作，即使因應工作開展而產生新的條款和條件，亦不能偏離宗旨。

作者還指出相對於馬克斯·韋伯，NWS創新具有以下的特點：

1、從內部導向和墨守成規的官僚制度向外部導向從以滿足公民的需求和願望的制度。

2、資源管理的法律和規定現代化朝向以成果為導向的一個更大的轉變，從事前監督轉向事後監督，¹³這也意味著加強績效管理。

3、專業化：“官僚”變得不只成為相關領域的法律和行政程序專家，亦是專業的管理人，以滿足市民的需求為導向。

NWS的支持者不願意接受NPM學者提出的“競爭和激勵的方法”。它的社會和它的願景是不同的：不是基於經濟增長和個人創業的社會，而是建議建立互動的公民社會。

最後，作者進一步說明NPM和NWS兩大對手發展趨勢的想法，和提醒讀者對於這兩個模式是否有效仍然是沒有答案的。

六、成果

畢竟，有什麼可以造成這麼多的改革？這是一個根本性的問題，但又很難回答。成果是針對工作進程開始時所定義的目標評估在實踐後可達標的程度。因此，成果是連接到績效的，這一個問題一直倖存到NPM，直至到以下作者用八個主題來分析一下：

（一）比較一下各國政府的表現。世界銀行每年都發布全球治理指標（WGI），這顯然是衡量每個國家在管理工作上的成就。這類指標的明顯準確度卻隱蔽眾多的限制。面對有根有據和細緻的指標，就如PISA（OECD）也提出了疑問。

13. To control more what has been already achieved in the past, instead of intending to 'measure' what will be done while it is not done yet. 為了控制更多的已經在過去已經達到的東西，而不是打算尚未完成的“措施”將要做什麼。

(二) 就成果的級別和評估他們面臨的挑戰 而言可分為以下三方面：

1、業務水平，這是最直接、最簡單的衡量，減少國家開支是“宏觀”的操作成果的例子；在診所裡看到病人數目的增加是“微觀”運作成果的一個例子。

2、程序層面：在同一接待處統一受理多種服務或決策的簡化機制，目前已經觀察到是有效的改革，但卻有一些措施卻成為話題：被評論為表面上是改了，但實質卻又保持不變。

3、提升程度能力：得到更大進步。在某些情況下，能力提升源於上級領導下的程序改革，其他情況卻是引入了競爭制度。

(三) 為了節省。作者展示了“節省”這個詞可以有超過9個含義，因為這個原因，要想節省時就必須謹慎策劃。從這一點來思考，在12個研究的國家中，只有英國沒有顯示出在整個1995到2006年間削減國家開支佔GDP的比例。在其餘國家可看到成功開支削減，但也似乎是由於經濟週期。

(四) 提高效率。由於輸入項改善而令到輸出項提升的各種不同的情況，從輸入降低而輸出提高，到輸入降低而輸出以一個較小的速率減少，重要的是要知道正在處理那一種情況，例如英國在70年代和80年代煤炭和鋼鐵公司的效率提高是通過其龐大的機構收縮並最終破產而產生的。

(五) 提高效益。如果政府的效率的增加幾乎是無形的，成效增加會更加難以找到。這是很自然的，因為歸屬問題（認識增益是從那裡來的）幾乎是不可逾越的。

(六) 提高公民的滿意和信賴。另一種評估成果的方式是簡單地問市民的滿意程度，讓他們擔任評委。人們有選擇性的眼光，社會有些人認為政府服務是最好的，亦有一些人卻認為是最壞，但是似乎並不具有公共服務必然最壞的意見，特別是在最近幾年。這種調查可能在任何改革之前或之後，一般人認為需衡量公民的信任是通常是因為在政府的信任度出現下降的可能，信任度是多變的，

並需要時間來打造，但是大多數的國家，都不會完全失去市民的信任，只是時高時低。

（七）績效的生產模式以外：作者首先問除了從圖1的定義是否沒有別的辦法有確定的成果，並提出了規範性方式，就是對未來的“願景”或大思路。下面是一些例子。

其一、私有化模式和市場類型的機構在國家的整個規模中，應是占較小的比例。以消費者和納稅人，而不是公民和政府的角度來作出決定。這就是在NPM國家中發現的。

其二、參與型的國家，採用賦與公民權力和參與管理，市場模式，它強烈勸諭分權和減少官僚主義市場創造並且不相信不平等，相信公民在參與的意志，NWS北歐版本是一個比較突出的例子。

其三、靈活的政府，有別于層級制度沒有職業或結構的常設機構，基於技術的臨時組織，只有合同，沒有理論。

其四、沒有規定的國家：想法是基於這個世界充滿好人，充滿了善良的動機全力一致擺脫官僚制度。

其五、把公民視為顧客和服務對象這是NPM能夠得到巨大回響的願景。但顧客導向不容易實現的，英國和澳大利亞等NPM國家所得的成果，就是由一部分公務人員全力支持公共部門進行改革而獲得轉變。

其六、聯合提供服務是另一個重要的改革思路，公民感受到政府一站式的服務，私人組織也將成為其運作的一部分，這一構想是充滿吸引力，會得到社會各界的廣泛支持。

上面提到的願景是圍繞著評估成果的一大堆漂亮的說法，但實在很難看到它們帶來了任何效果。撒切爾夫人甚至雷根都不能裁減其國家的編制，甚至布什要增加公共財政的赤字來維持體制理論，和實際決定的不一樣，執行決策的效果和預期目標不一樣。如此，成果因為政治 - 行政體制的本質和改革的理念互不相容，甚至令到體制更加堅固。效果是不如預期，但如果說從來沒有效果也是假的。關於提高效率有一個事實就是公務員的忠誠度降低。這個因素對社會的影響是隱

藏了在我們的視線之下。進步僅在達到預期的目標時才有意義：如果我們的目標是節省的話，外判垃圾收集工作可能是一件好事，但如果我們的目標是就業機會平等，這個行為可能就不好了。

七、一些思考

在公共行政改革和政治方向的界線是什麼一回事呢？政治涉及權利的運作；行政管理則從政治權利獲得授權而開始運作，主要有以下議題：

（一）公共行政改革有沒有改變了政治和行政管理之間的界限呢？在實施NPM的國家中，政客似乎要下放很多權力給公務員以便讓其承擔責任，但不是讓他們真正擁有權力；而採用NWS的國家中，沒有採用下放權力和分權的制度。其中法國和德國更加不會觸及分權和採用好像實行NPM的國家般那麼多表格（用以評核優劣的表格）。

（二）NPM、NWS和NPG的理論對於政客和高官之間的職權劃分有如何的觀點呢？NPM對兩者的職權有清楚的劃分，這是因為這個理論發展的時間最長，已經被廣泛的研究，並且有大量的實踐經驗。NWS對於政客和官員的定位劃分只有很少的措施，這是因為這個理論的本質不會讓兩者之間存有區分。NPG的理論提出了建立問責制，可是在靈活的網絡制度中，誰才是眾多行政行為中應該承擔責任的人呢？

（三）政客和高官之間的默契到了哪一個地步才能令到彼此了解各自應該明確的分權呢？政客和高官的關係就被描述為一種默契，今天的趨勢似乎就只有在不斷增加政客的顧問和輔助人員，卻造成了一個更加難以區分職權的局面。

接下來，作者提出了對上述改革研究相關的幾種典型矛盾和承諾：

其一、對官僚構架增加政治監督/讓官員有更大的自由度來施政/讓市民對政府有更大的約束力。這些主張在實踐中自相矛盾，加入政治監督力度大，其他兩方面的目標將會受到制約，反之亦然，在書中有詳細的論述。

其二、節省資源/提升服務質量。兩者的目標並沒有相互矛盾，有不少例子證實在提升效率的同時可以節省資源，只不過在一些已經深入提升績效改革的部門中，再強行提升效率便會出現適得其反的結果。

其三、靈活與創新的制度/爭取市民的信任度和認受性。這兩者出現矛盾的情況會發生在原來已經運作良好和得到市民信任的機構中如郵政局和退休基金會。

其四、激勵和推動文化轉型/減少終身制和削減規模（辭退公務員），兩者的矛盾幾乎無可避免。

其五、減少內部監管的力度和尊重官僚職能/提升對官員的問責制。在實踐中這兩者是會有明顯的矛盾，這是找尋平衡點和共識的難題，凡是從單純改革的路徑思考的學者都主張增加監督力度和完善組織構架，對於NPM來說更是一項真理。

其六、體制外合同人員和夥伴關係/改善組織的橫向溝通建立整全政府。有一些事例證明後者產生的結果劣于前者，但是不代表體制外合同不會帶來害處。

其七、提升效率/加強問責。對於政府的工作是否盡責或者失職很難去作出判斷，例如以為教授可以為了學生的成績而承擔責任，但是卻不損他的事業成就。很難對工作成果來問責，對“工作量”的評判卻較為容易，因此問責往往集中在“工作量”上。

其八、促進政務公開和透明/保護隱私權。假如政府要落實政務公開，便要把大量的諮詢毫無保留的展示于人前。

八、反思

綜合上述各段落的分析，可以歸納為以下四點：

- （一）1980-2010的時期里有哪些主要的改革途徑？
- （二）這些改革有什麼成果？
- （三）可以吸取什麼優點應用于未來呢？

(四) 對於所開展的研究，獲得了哪些真正的答案呢？

先從評論途徑開始，作者聲稱NPM是不是死了？事實上它的一些元素很受歡迎，甚至在其領域以外的國家（性能測試，外判制度被證明能夠降低成本之處）。然而，它培養了一個政治家能夠或者想去做理想的烏托邦，但它卻專注於組織運作而忽略了這組織。NWS相信政治權力和國家執行政策的能力。它挑起了一個倫理問題但又不至於過於簡單化地把公民看成簡單的個人效用最大化者。然而，目前有關其他參加訴訟人的作用還不清楚。NPG在與所有與外界相關的方面較好，但卻幾乎無視了整個國家的內部運作的功能。

用NPM同樣影響了直到世紀之交的方法為主，現在的大主題是：

- (一) 發展綜合性政府和相連服務；
- (二) 促進電子政務的整合發展和節省成本；
- (三) 更多的網絡，並與私營實體形成更多的合作夥伴；
- (四) 提高透明度，促進開放的政府；
- (五) 會否加強對政治家的支援團隊？

前述的的議題與NPG相差較多，但所有其他的都與它這種模式是一致的。

至於結果，NPM和其他改革是“願景”，而不是回答具體的科學證據，它是難以定義的結果。

對未來有甚麼影響？聲稱改革必然產生改進的話應當以極大的懷疑去回應。經過改革，在表中頂部的國家（北歐國家），繼續在頂部和那些在底部的則仍處於底部。好大一部份的改革派想改變一些本來就好的東西成為一些同樣是好但不同的東西：我們到底想要連續性和穩定性，還是驅動力？公共管理的本質就是在本質都是好但不同一樣的可能性之間做出選擇¹⁴。

14. Simon, H. (1946) The proverbs of administration, *Public Administration Review*, Vol. 6, pp. 53-67.

最後，答案是甚麼？公共管理改革不是一門科學，更別說是技術。它是不確定結果的政治、組織、技術和經濟的過程。因此，無論答案可能是甚麼，應遵循兩個規則：

（一）去確定模式和大概的步驟是否真正取得了好的成績如“嚴格的績效考核和優厚的激勵機制會導致欺詐行為的增加”或“危機是改革的最佳時機”。

（二）避免對更有限的和有條件性的特殊情況做出綜合性的概括。

