

第貳章 新公共服務之理論基礎

本章將介紹新公共服務的起源、內涵要義、與學者們對其的了解與判讀，接著希望能以之來進行檢視，並且希望能夠進一步討論出新公共服務的未來發展，及瞭解其是否真能符合政府當前所面臨的危機與治理模式的需要與可行性。

第一節 新公共服務之緣起

公務員逐漸發現，當他們試著去傾聽民眾的心聲時，而不是以教導的方式對待民眾，會從民眾身上學的更多東西；試著去以服務的態度服務民眾，而不是以領導的方式對待民眾，會體會到更多公務員所沒發現的價值。當我們用效率來檢視公共行政的績效時候，我們也是可以用對公民關心之事務的回應性來判斷。

「新公共服務」主張政府應該以「服務」取代「導航」(steering)，強調民主行政、市民社會的重要性。相關研究也發現過往的政府再造運動呈現使用市場模型多於政治社會模型，強調顧客多於市民、過於強調企業精神管理的光環，因而呼籲應環顧政治與社會面的公共精神與公共參與的問題。針對「治理需求」與「治理能力」之失衡所導致的信任背叛危機，需要從手段的多樣性、觀念的創新性來調整，而不僅止於政府內部「行政革新」與「流程再造」的窠臼(李宗勳，民 90)。

Denhardt 採比較觀點，區分傳統公共行政、新公共管理與新公共服務的差異(詳如表五)，指出「新公共服務」具有下列新意涵(Denhardt, 2000)：

(一) 以輔導代替引導：政府的重要角色趨向協助市民匯聚並解決共享的利益，而不僅止於控制或引導新方向；(二) 公共利益不是產品，政府應著力於建構集體式公共利益之分享觀，而不急於個別選擇之快速解答；(三) 服務市民，而非僅止於討好選民；公僕不能只回應顧客需求，應關注市民間之誠信與和諧關係；(四) 不僅以量評價人，透過長期的協力過程與相互尊重之共享式領導的公共組織及網絡參與更可能成功；(五) 將市民主義及公共服務的價值置於企業精神之上，公共利益比較可能被公僕及市民允諾於貢獻社會下被提昇。

Denhardt 指出新公共服務視野下公務員的心中視公共方案與資源並非歸屬於他，應負起充當公共資源的管家或經理人(stewards)、公共組織的保護者(conservators)、市民主義與民主對話的促進者(facilitators)、社區參與的催化劑(catalyst)以及基層服務的領導者(street-level leader)。新公共服務精神強調公務員不僅要與民眾分享權力共謀解決，更需重構其治理過程負責參與的角色。在多元面向、流動、動態的公共事務屬性下，如何在民主、社區、公共利益系絡中

建構市民參與及責任共承，是政府服務與輔導民眾的新公共服務角色(Denhardt, 2000)。本章除了揭櫫新公共服務之「服務」甚於「導航」的異象外，並將就如何孕育「互為主體」的社區素養與意識能量、如何型塑與醞釀永續性之「環境公民」視野、以及認知資源聯結的社區網絡之新治理模式等議題進行論述，以作為後續論證的基礎。

一、早期公共行政主流的核心概念

- ◆ 焦點放在政府，研究透過現存或新創設的政府權威機關，來直接提供政府服務的情形。
- ◆ 公共政策與公共行政關心設計與執行政策，焦點放在只有單一、政治定義的目標。
- ◆ 在公共政策制定與治理上，公共行政扮演有限的角色；公共行政只是專門來執行政策罷了。
- ◆ 行政人員對民選官員有責任
- ◆ 公共計畫透過層級節制或組織來提供最棒的管理，大部分都是由上而下的方式來控制組織。
- ◆ 公共組織最主要的價值是效率與理性。
- ◆ 公共行政人員的角色大部分都是定義為計畫、組織、用人、指揮、協調、報告、預算。

二、公共行政界目前進行的論辯

許多公共行政的學者在 PAR 上面針對了領導、民主、與公共管理提出了許多機會與挑戰。新公共管理面臨在潮流運動上固有的矛盾，新公共管理所推崇的價值，強調分權化的市場模式與私部門協調合作兩者之間的緊張關係，執行部門與立法部門隱含的角色與關係。其他則認為民營化對民主價值與公共利益的關係，企業家精神與新管理主義，這些在在都威脅到公平、正義、代表性與參與性的價值。

也有人對 Osborne 與 Gaebler 提出質疑，認為領航的角色，並不只是讓行政人員能指揮船，還能夠選擇要去的方向與到達的方式，同時給了行政人員這樣大的權力。當我們倉卒的在領航的時候，也許我們已經忘了誰才是這艘船的所有權人。King 與 Stivers 提醒我們，是人民公民擁有這艘船的。當他們在管理公共組織與執行公共政策的時候，公共行政應該專注於服務公民與授能公民的責任。然而當他們質疑公務人員領航的角色時，是不是也曾想到，當人民以其選票決定其心中認為適當的政府(民選首長或民意代表)時，已經將其權力授予他們了，意即認同他們的能力足以在他們的任期中引導人民有更好的生活(King & Strivers, 1994)。

1998)。舉例而言，當雇主選擇一名家庭幫傭時，一定會先考慮其品德和能力，如若選擇任用他，將完全信任他的決定(如菜色的選擇、烹調的方式等)，而不可能逐一的去限制他或批判他。同樣地，既然選擇的心中所想要政府，卻又不信任他，處處牽絆他。新公共管理雖然被視為古典公共行政的替選理論，但二者其實具有本質上的相似，尤其是理性選擇理論的應用。舉例來說，代理理論主要的基礎概念在，管理者與被管理者間的關係。於是我們會問：什麼樣的誘因結構，才能促成低階員工的合作甚或順從呢？這顯然和 Herbert Simon 在半世紀前提出的「誘因－貢獻」模型極為類似。以此觀點，組織管理階級將面臨一個重要問題：如何提供適當且足夠的誘因而來激發員工對組織的竭誠貢獻。而理性選擇理論正好提供了解決之道。所以，我們雖然顯而易見古典公共行政和新公共管理間的差異，但兩者的理論基礎其實十分近似。

不論在理論層面或是公部門經理人所採取之創新實務上，新公共服務都提供了許多讓人印象深刻的智慧論述，可分述如下：(1)民主的公民精神理論、(2)社群和公民社會之模型、(3)組織人文主義與新公共行政、(4)後現代公共行政。

表五：古典公共行政、新公共管理和新公共服務之比較

	古典公共行政	新公共管理	新公共服務
理論與認識論之基礎	政治理論；由天真的社會科學所作出對政治與社會之論證。	經濟理論；立基於實證社會科學之複雜論證。	民主理論；結合了實證、詮釋與批判三種知識途徑。
人類行為之理性基礎與相關模型	概要的理性；「行政人」。	技術與經濟理性；「經濟人」或所謂自利動機之決策者。	策略或制式理性；著重理性的不同面向(政治、經濟和組織)
公共利益的概念	由政治觀點界定並由法律表現。	個人利益的加總。	公共利益即人們彼此共享的價值。
公職人員所應回應的對象	委託人和選民。	顧客。	公民。
政府的角色	操槳(親自設計並執行政策，以達成政治界定的單一目標)。	領航(將市場機制納入公共事務處理的觸媒)。	服務(協調公民和社群團體的利益，創造共享之價值)。
實現政策目標之機制	由政府機關來執行政策計畫。	創造機制與誘因，並透過私人企業和非營利團體來達成政	結合公、私與第三部門的力量，實現共同的需求。

		策目標。	
如何達成課責	層級節制—行政人員對民選之政治領導者負責。	市場導向—個人自我利益的累積，將能實現整體利益。	多面向的一公職人員必須服膺於法律、社群價值、政治規範、專業標準和公民利益。
行政裁量	有限的裁量權。	有很大的自由空間以實現企業目標。	賦予行政人員有限且得課責之裁量權
組織結構	官僚組織；由上到下的權威；委託人的控制。	權力下放的分權化的組織。	合作的組織結構。
公職人員與行政人員的動機	付出與報償；文官保障。	企業精神；企圖縮限政府職能。	公共服務；為社會貢獻。

資料來源：參考 Denhardt 與 Denhardt(2003：28-29)彙製而成

第二節 新公共管理相關理論之探究

一、新公共管理之理論核心

歐斯本與蓋伯勒（D. Osborne & T. Gaebler）在一九九二年出版的《新政府運動：如何將企業精神轉換至公務部門》（Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector）一書中，提出企業型政府如何運作或治理的十項原則，以及爾後並進一步提出的實行策略，如表二，以期藉由這些原則與策略的達成，俾能將官僚體系改變為富有創新精神的行政機構（Osborne & Gaebler, 1992；劉毓玲譯，民 82）：

- (一) 導航式的政府：政府的職能在於引導領航（steering），而非親自操槳。
- (二) 社區性的政府：政府將更多的決策權和公共服務的提供，回歸社區自主處理。
- (三) 競爭性的政府：競爭機制是紓解官僚體制運作失靈的良方，政府應將競爭的觀念注入公共服務與產出之中，以取代傳統獨佔而造成的保守、浪費與無效率。
- (四) 分權式的政府：政府應將決策權下授以增加員工的自主權，同時在適當的監督下，充分分權，讓地方政府發揮因地制宜的功能。
- (五) 前瞻性的政府：政府能夠以遠見來治理國家，並重視事先的防範優於事後的彌補。
- (六) 任務導向的政府：政府應以目標和任務為導向，而非以法規命令為驅力，並注重任務的優先次序以便集中精力有效運用資源。

- (七) 結果導向的政府：政府應對其施政結果負責，並以此作為績效評量的標準。
- (八) 顧客導向的政府：政府的服務要以滿足顧客（人民）的需求為優先，政府的施政績效和品質應由顧客（人民）的滿意度決定。
- (九) 企業導向的政府：政府除了節流外，更要注重開源。
- (十) 市場導向的政府：政府面對不同的公共問題，可透過市場機能的自律調理，以舒緩政府機構官僚化的現象。

表六:企業型政府的原則與策略:

發揮的原則	達成的策略
導航式的政府	契約外包、抵用卷、特許權、公私合夥、志願服務。
社區性的政府	透過社區自治委員會提供公共服務；鼓勵民間參與地方事務。
競爭性的政府	引進市場競爭機制，讓政府行政機構與單位可以彼此競爭福利服務的提供。
分權式的政府	推動品管圈、員工發展方案、參與管理、授權基層員工自我決策權。
前瞻性的政府	注重災害預防如自然災害以及金融危機的預警制度。
任務導向的政府	簡化不合時宜的人事、預算、採購等法規制度。
結果導向的政府	強調服務品質與成果；對於預算與基金的分配以政策成效為衡量標準。
顧客導向的政府	建立服務需求調查問卷、顧客服務標準作業程序。
企業導向的政府	透過使用者付費、企業融資貸款、創新基金與工程受益費解決財政困境。
市場導向的政府	藉由稅制誘因如污染費、環境保護費減少行政管制。

資料來源：Osborne, 1993:352-356.

此外，歐思本與傅瑞祺（Osborne & Plastrik）亦從各國的政府再造的經驗中，歸納出五種策略，以作為改變政府部門的參考。歐、傅兩氏簡稱為「五 C 策略」（Five Cs）：（1）核心策略（the core strategy）：係指公共組織的職能集中在領航，而非操槳，藉以釐清目標、構築願景；（2）後效策略（the consequence strategy）：係在設計公平、客觀、及科學的績效酬賞制度，以利獎優懲劣；（3）顧客策略（the customer strategy）：係在調整行政人員與民眾互動的方式藉以加速回應、強化責任；（4）控制策略（the control strategy）：係指行政組織將內部重要的決策權逐級下授，必要時可對外授權社區，藉以授能成員、提昇能力；（5）文化策略（the culture strategy）：係指要維繫政府再造的成果，就必須刻意改變行政人員的心思意念及行為習慣（江岷欽、劉坤億，民 88）。

學者羅聖朋則認為，新公共管理有著下列幾個論點（呂育誠等，2000）：

- （一）公共行政的研究焦點應置於特定結果而非運作過程；

- (二) 公共行政應妥善運用各類市場競爭機制，以提供民眾更佳的产品或服務，而市場競爭的途徑是多元的，如民營化；
- (三) 配合市場機制的運作，公共行政也應強調”顧客導向”的觀念；
- (四) 政府扮演”引導者”的角色；
- (五) 政府應推動法規鬆綁的工作；
- (六) 公共部門的每位員工都應被”授能”以充分發揮創意並投入工作；
- (七) 公共行政的組織文化應盡可能朝向彈性的、創新的、問題解決的、具企業精神的方向發展。

二、新公共管理之定義

所謂新公共管理（New Public Management, NPM）是相對於傳統以機械觀點為中心的公共組織管理策略（如泰勒的科學管理）。在基本的觀念方面，新公共管理是屬於新右派的思想，也就是強調政府應該以減少其對社會及市場的干預，讓市場機制得以充分發揮，而且認為政府必須重視產出效能性，以滿足顧客的心態來滿足民眾的需求，至於達成此一目標的首要途徑就是為政府注入企業家精神。

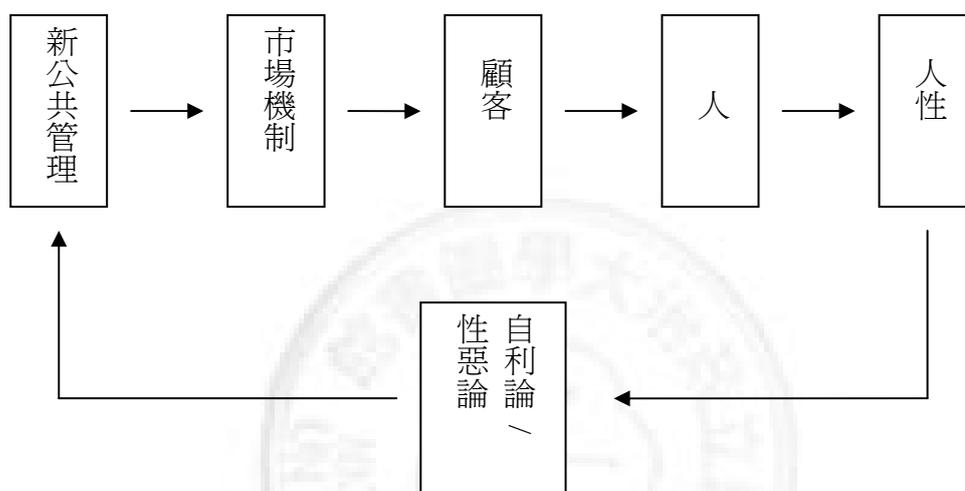
根據波利特（C. Pollit）的描述，主要特點有四：（1）對那些無法直接轉換為私人所有權的公部門部分（準市場）大膽而廣泛地使用類如市場的機制；（2）以強力的組織和場域分權從事服務的管理與生產；（3）藉不斷地宣傳達成改善服務品質的強調；和（4）用一貫堅持對使用者/消費者個別服務的期待予以更多的關注。此外，對新公共管理研究頗負盛名的胡德（C. Hood），亦指出新公共管理的要點為：（1）授權公部門的管理者逕行「臨場的」專業管理，以便進行組織主動的、透明的、裁量的控制，達成確定責任動線的課責精神；（2）重視績效的明確標準與衡量：透過訂定清楚的目標與績效標準來正視目標達成的效率實現；（3）注重產出的控制：依據績效的衡量作好資源的分配，著重成果取向，而非程序的遵守；（4）轉移公部門產品由分支單位負責：將大型組織分割成公司化的單位，俾讓各單位有獨立的預算與職責基礎，並透過組織內部和外部的特許制度（franchise arrangement）來獲致競爭優勢；（5）引發公部門的更多競爭：透過雇用制度、投標程序、和其他相互競爭的制度來達成降低成本和提高服務的關鍵；（6）強調管理實務的「私有化型態」和「彈性的雇用和報酬」：將私部門多年來實施有效的管理工具應用在公部門之中；和（7）講究資源使用的更多戒律和簡便：透過縮減直接成本、提高工人戒規、嚴拒工會要求、減低順從成本等方式來查核公部門的資源要求，並以較少成本提供較多服務（江岷欽、劉坤億，民 88）。

新公共管理以新右派的思想為基礎，強調效率與利益。因此，它具有以下的特徵：

- (一)效率導向:加強對財務的控制，縮減支出，以及設計更為經濟的組織管理模式。

- (二)組織精簡與分權－裁撤不必要的機關、員額，並採取分工授權的方式從事組織的管理。例如，將公營事業民營化、解除管制。
- (三)追求卓越－強調企業的創新精神與彈性的應變能力，重視前瞻領導與組織願景的形塑。
- (四)公共服務導向－公共行政視為一種產品與服務的輸出，而將民眾視為顧客，盡力滿足顧客的需求。

整合上述的看法，可以發現新公共管理的理論本身可以歸納出一個循環的過程，如圖(一)



圖(一) 新公共管理理論之循環過程，作者自繪。

三、新公共行政、黑堡宣言與新公共管理

公共行政存在於各種意識型態的夾縫中，行政體系不但被政治人物抹黑為對手的御用工具，更被視為社會上許多問題產生的代罪羔羊。政治人物（特別是總統候選人）更是以攻擊批評官僚無能為其競選主軸，然在當選後才發現這樣的策略已經有形或無形地傷害了他所要帶領的行政系統之士氣，加深了彼此的距離，也降低了治理的能力。尤其甚者，更有人視文官為惡棍、阻礙政府運作者。進一步的有民選首長與常任文官有「新政府、舊官僚」無稽之說。但是企業界流行一句話：「有好老闆是員工的幸福，有好員工是老闆修來的福氣」。同樣地，對應到公部門而言：「有好的民選首長是常任文官的幸福，有好的常任文官是民選首長修來的福氣」。

何謂新公共行政?根據 Marini 的分析，新公共行政運動的主要特徵為(Marini, 1971: 348-352)：

(一) 趨向相關的 (relevant) 公共行政

傳統的公共行政係建立在技術理性之上，認為大部分的「專業知識」或「應用知識」皆是價值中立的，因此，專業知識往往被視為是一種手段或工具，此種直線式的思惟模式 (linear thinking)，亦把問題簡單化了。對此，拉波特 (T. Laporte) 認為公共行政作為知識事業的主要問題，在於：「它仍停留在過去或不合時宜的分析模式和空洞貧乏的規範理論中，這使得它對於那些企圖拯救政治—行政的危機或學術風氣的實質問題或分析模式，究竟應駁斥或接納，缺乏準繩。行政的教學和研究若仍趨向於以過去問題為基礎，或僅立即回應業已建立好的問題界定為足，此做法將會侷限行政視野、政治領導或學術研究的活力，且將對行政的研究者、實務者與公共行政未來發展之間的關連性，產生徬徨無依的作用」(Laporte, 1971: 21)。是故，今日的公共行政學應勤於規範的反思，並執著於基本價值和事實或分析前提的考量。亦即應探索「知識何用？」(knowledge for what?) 的問題。Kronenberg 為此下了結論，道：「知識應在促使我們使用科學，並善用我們的技術與才能來改善人類的條件。」

(二) 採用後邏輯實證論 (postpositivism)

依新公共行政學者的觀點，過去的行政研究之所以未能產生「相關性的知識」(relevant knowledge)，乃導源於其信守實證論的影響，使其研究侷限在資料的蒐集與統計分析的經驗性理論 (empirically based theory) 建構上，而未能正視價值在研究過程中的影響 (Denhardt, 1993: 128)。爰此，新公共行政學者認為以往實證論所主張的「價值中立」(value-free) 是種危險的誤導，此種以「中立的方法論假定」(Neutral methodological assumptions) 或所謂的「客觀事實」作為一種未經批判的偽飾，實際上卻暗中偷渡了「規範的判斷」(normative judgments)，在科學哲學的反省上，實為「預謀的理論」(theory as conspiracy)。在這樣的預謀下，不僅所建構的理論是偏頗的，亦是脫離實際的，更忽略了行政理論建構所必須注意的政治與道德本質 (吳瓊恩，民 85：200-201)。因此，社會公正 (social equity) 應是學術研究直接面對的主要價值。尤其是，社會科學的新近發展，如人文心理學 (humanistic psychology)、存在主義 (existentialism)、現象學 (phenomenology)、批判理論 (critical theory) 及其他學說的發展，皆提供了未來公共行政研究與發展認識論的主要方向與教育哲學的基礎 (Marini, 1971: 350)。

惟在價值引進的同時，是否應放棄實證性的研究？關於此者，誠如 Frederickson 所言，新公共行政既非反實證論，亦非反科學主義，而係主張應用其科學與分析的技術，以助益於分析、實驗、和評估各種的政策和執行方式。因此，Frederickson 將之形容為「第二代的行為主義」(the second-generation behavioralism)。換言之，第二代行為主義與第一代行為主義不同的是，它較少「一般」而較多「公共」；較少「描述」而較具「規約」；較少「制度取向」而較具「顧

客影響取向」；較少「中立」而較具「規範」；而且希望作到「科學」一點也不能少（Frederickson, 1971: 315）。如同後來 Gary Wamsley 所稱它是一種的「新的社會科學」（new social science）。

（三）適應環境的動盪不安

亟求「變遷」乃是新公共行政的主要特徵之一。新公共行政學者咸認為，面對社會與日俱增的複雜性與互賴性，未來環境的動盪不安是可預期的挑戰。是故，行政理論與實務方面應修正過去傳統的作法，不是不重視環境，就是將環境視為單獨孤立的實體，今為有效地處理公共事務與解決公共問題，勢須面對動態社會、政治環境的瞬息萬變，並質疑在傳統技術理性模式下使用靜態、穩定的組織設計與發展。因此，如何重新調整組織型態與設計新的工作程序，使之能調和、適應動盪的環境，是個行政運作的關鍵。Denhardt 就曾指出公共行政即在針對社會大眾所追求各種價值之變遷過程的管理（Denhardt, 1993: 19）。其中，「對抗的行政」（confrontation administration）、參與式管理、顧客導向組織、行政人員價值判斷、以及對動盪環境的容忍，是不容忽視的行政課題，亦是可行的適應過程（Marini, 1971: 350-351）。

（四）發展新的組織型式

基於相關性、對抗、和動盪不安的環境考量，傳統的官僚制度越來越無法迎合時代的需求，對抗的行政和顧客導向的組織將成為未來組織的另一風貌。面對這樣的潮流與看法，科哈特（Kirkhart）提出了協和式模式（consociated model）的組織型態，並認為此種組織型態的結構特徵有以下數點：（1）專案團隊是基本的工作單元；（2）多元的權威結構；（3）所有組織均植基於時間的迫切性（time imperatives）：解決特定問題需在特定的時間限制下為之；（4）以不同的次級（專案）計畫來處理相同的基本問題；（5）社會關係是以高度的獨立自主和相互倚賴為特徵；（6）顧客的需求得以在組織中表達；（7）組織講究短暫雇用，而非終身職；（8）以電腦來保存文獻紀錄；（9）專業角色除注重技術技能外，更要避免形成額外的社會階層。此外，懷特（O. F. White, Jr.）亦描述面對社會變遷，學者應企圖發展一套符合行政人員的調適技能，亦即主張以「愛的政治」（the politics of love），或「對抗」（confrontation）來適應變遷，而且強調政治制度或行政人員須做到下列三點：（1）完全真實的溝通是直接而自願的；（2）所有團體皆處於平等的地位，權威係依功能性分配；（3）互動是以人員的專業能力和擬達成的目的為基礎所形成的明顯的原則架構（an explicit framework of principles）而持續地進行（White, Jr., 1971: 59-83）。

（五）建立顧客導向的組織

在新公共行政學者看來，未來的組織發展應重視顧客的導向與需求，任何組織的目標應與顧客需求的表達密切相關，凡無法迎合顧客的需求，其運作的正當

性便會被加質疑。根據 Frederickson 的看法，新公共行政的基本要旨，即在傳統公共行政所要回答的二個問題：(1) 如何在可資運用的資源下提供更多或更好的服務（效率）？和 (2) 如何以減少支出來維持目前的服務水平（經濟）？加上一個重要的課題，那就是「此一服務是否在增進社會公正」？尤其是多元主義的政府運作，許多的政策作為均在支持既已建制的穩定結構和社會有權有勢的利益團體，而對少數族群加以排除和歧視，這將成為社會動亂與政府公信力降低的主要來源，甚至其言：「公共行政如不能加以改變以彌補少數族群的剝奪，終將會壓抑這些少數族群。」(Frederickson, 1971: 311)。因此建立具社會正義的顧客導向之行政，是刻不容緩的工作；也因此，行政人員應比過去更應強調顧客忠誠和計畫忠誠 (program loyalty)。(Marini, 1971: 352)

新公共行政與新公共管理均在追求變遷的動力，唯兩者對回應卻表現出不同的方式。新公共行政強調專業化的公職服務，致力實現效率與社會公正。新公共管理則講究對個別顧客的授能以作成自我的選擇。再者，新公共行政是較制度與政治取向，而新公共管理較不考慮制度和迴避政治問題，至於理性、認識論、方法論的問題，對新公共管理不具重要性，對新公共行政卻相當重要，最後，新公共管理的價值乃在提昇個人的選擇、誘因的提供、競爭的使用和將市場作為政府的運作模式，而新公共行政的價值則著重人文的和民主的行政、制度的建立、專業的能力，它涉及較多的政治問題和社會公正議題。

唯對新公共管理細加分析，不難發現其間有三大派別的不同，其一是先前雷根政府與柴契爾夫人的新保守主義思想，他們主張政府本身是問題，因此應利用民營化、市場機制達成將官僚制度驅逐出境 (bureaucratic bashing) 的理想。徹底地裁減機關、人事、與預算，使政府不再是萬能政府，而由「看不見的」市場機能提供治理的功能；另一是柯林頓政府較重視釋放官僚制度 (banishing bureaucracy)，將官僚運作從法規、程序、節制體系、和官樣文章中解放出來，並利用企業家精神、創新冒進態度、市場競爭機制，達成顧客滿意的服務。個中對民營化雖有憧憬，卻也顧慮不少，而不再加以堅持。這種新右派觀點的轉變，往往促使若干的行政學者對政府再造由完全的反對轉變為審慎的支持。

也基於此，新公共管理若能著重制度的彈性設計，強化企業家精神，俾使行政人員更能揮灑專業知能與自由裁量，雖會形成企業型官僚與民主政治如下的緊張關係：企業自主 vs. 民主課責；個人遠見 vs. 公民參與；企業秘密 vs. 民主公開；擔負風險 vs. 監護公共財，但是誠如 Bellone 和 Goerl 看來，它們兩者是可以調和的，甚至他們堅稱：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，同時投注更多的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」。他們稱此為「尊重公民的企業精神」(civic-regarding entrepreneurship) (Bellone and Goerl, 1993)。

表七:新公共行政與新公共管理之比較

理論出發點	重建民主行政	政府再造
理論架構	以新公共行政與黑堡宣言為基底。	以公共選擇理論、市場經濟說及傳統的行政效率為架構。
主要面向	以「公民導向」作為服務傳輸的座標	以「顧客導向」作為服務提供的指南。
主要前提	以公共利益的擴增為前提。	以公共利益的擴增為前提。
重要議題	<ul style="list-style-type: none"> * 公共性、公共利益 * 民主行政 * 行政中立與行政倫理 * 行政責任 	<ul style="list-style-type: none"> * 民營化 * 顧客導向 * 團隊建立 * 全面品質管理 * 績效管理 * 學習型組織 * 公經理人 * 組織精簡 * 公務人力資源管理 * 組織再造 * 公共財務管理 * 企業型政府 * 策略管理
學派	新公共行政學派	新公共管理學派
基本精神	新左派	新右派
意涵	<p>乃以新左派為基本精神，在行政學界掀起一波重要的改革，試圖推翻由 Woodrow Wilson 所提出之政治與行政分離論，重新為公共行政尋找新的定位和根基，重拾公平、正義、憲政主義在公共行政的中心地位。</p>	<p>相對於傳統以機械觀點為中心的公共組織管理策略（如泰勒的科學管理）。新公共管理是屬於新右派的思想，強調政府應該減少其對社會及市場的干預，讓市場機制得以充分發揮，而且認為政府必須重視產出的效能性，以滿足顧客的心態來滿足民眾的需求，至於達成此一目標的首要途徑就是為政府注入企業家精神。</p>
特徵	<p>根據學者馬瑞尼 (F.Marini) 的分析，新公共行政運動之主要特徵：</p> <ul style="list-style-type: none"> (一) 主張趨向相關公共行政 (二) 主張後邏輯實證論 	<ul style="list-style-type: none"> (一) 效率導向 (二) 組織精簡與分權 (三) 追求卓越 (四) 公共服務導向

	(三)主張適應環境的動盪不安情況 (四)主張建構新的組織型態 (五)主張發展以服務對象為重心組織	
主要內涵	(一)公共利益的表達 (二)代表性 (三)開放性 (四)超越派閥黨團 (五)嚴防專業主義對民主原則的傷害。 (六)參與。	(一)強調公共組織的專業管理 (二)績效明確的測量標準 (三)著重產出的控制 (四)公共部門中單位崩潰的轉換 (五)強調競爭 (六)著重私部管理的模式 (七)著重資源有效使用
價值體系	社會的公平、正義為中心	效率、技術為中心

資料來源: (林鍾沂, 2000)

新公共行政學派異於以往傳統公共行政學過度重視經濟與效率的價值以及要求常任文官扮演中立角色的期許，提出了許多突破性的見解。例如，社會上各個群體的政經實力懸殊，在這種不平等的競爭中，政府如一味扮演著所謂「中立」的裁判角色，則在實質上，無疑會成為助長中上階層壓迫弱勢族群的幫凶。因而他們大聲呼籲政府（特別是常任文官），應主動積極地扮演倡議者的角色，照顧弱勢族群，以追求社會公平為職志。黑堡學者與新公共行政學派雖有許多相同的理念，但亦有兩點差異。第一，其不像新公共行政只從個人層面下手，黑堡學者亦從結構面或制度面下手來促成社會的改變。黑堡學者自詡為「新制度主義」（neo-institutionalism）的學人。黑堡宣言認為公共行政在治理過程中扮演重要的角色，不但希望常任文官能認同這樣的觀念，更希望透過改變美國的政治對話來灌輸所有的人這樣的觀念，可說是希望從結構面或制度面來改變預期角色與行為。黑堡宣言與新公共行政的第二點差異在於黑堡學者再度提出公共利益的的概念(余致力，民 89)。

黑堡學者認為公共行政之所以不同於企業管理在於公共性／公共利益。黑堡學者將公共利益定義為決策時的幾種心智習慣：(1) 試圖從多方面而不是很偏狹地從少數幾個觀點或立場去考量決策的結果；(2) 試圖從長程的觀點來考量決策的利弊得失，而不將眼光侷限於短期的效果；(3) 考量各方面受到影響的團體或個人相互衝突的需要與要求，而不是只站在一個位置來衡量問題與決策；(4) 在決策進行過程中儘可能地蒐集相關知識與資訊；(5) 體認到公共利益的概念雖然不是完美無瑕的，但也絕對不是毫無意義的。並且強調打破民選高於一切的迷思並建立起公共行政在民主治理過程的正當性，黑堡學者呼籲常任文官應扮演以下

的角色(余致力，民 89)：

- (一)、扮演執行與捍衛憲法的角色：常任文官在就職時已宣誓要護憲與行憲 (to run a constitution)，行憲的短期目標是營造出一個穩定且有效運作的政治體系，而終極目標則是增加機會、促進平等以及持續地提昇全民的生活品質，這是常任文官的天職。
- (二)、扮演人民受託者的角色：常任文官受人民的託付，在治理過程中扮演著正當與重要的角色。不能屈服於強烈短視的壓力，應考量長遠全民的利益。
- (三)、扮演賢明少數的角色：常任文官要能做到眾人皆醉我獨醒，不可人云亦云，要能做到「自反而縮，雖千萬人吾往也」，常任文官要扮演「賢明的少數」(judicious few)，而不是隨波逐流追求時尚「喧嚷的多數」(vociferous many) 或「有權的少數」(the powerful few)。民主政治可貴之處乃在於人人有表意與良知的自由，而賢明的少數在充份討論後，應能說服理性無知的多數而變成為賢明的多數，常任文官有責任透過吸引民眾參與公共事務，使賢明的少數變成多數。
- (四)、扮演著平衡輪的角色：常任文官必須對外在環境有回應或有反應，但絕對不是像地震儀一般只忠實地從事刺激反應的記錄，或像忠誠的僕人一樣只聽命行事，也不能只是很有技巧地在各種利害團體壓力間折衝、閃躲、求存。常任文官必須要肩負專業責任，也就是要以維持機關觀點、公共利益、以及憲政運作為職志。常任文官應以其合法權力及專業判斷在治理過程各種勢力中，扮演著平衡輪的角色。
- (五)、扮演分析者與教育者的角色：常任文官應該或必須能夠有意識地了解自己決策的價值體系與假定 (assumptions)，為自己所做所為提出合理說明，並儘量將人民納入治理過程。

但是我們可以發現黑堡宣言或新公共行政的威能不似新公共管理受人青睞，主要在於：

- (一)、它們並不能正面打倒新公共管理所強調的效率性；特別是面臨財政赤字、經濟不景氣等情境；
- (二)、它們幾近於傳統公共行政的基本教義派，只能滿足於公部門中員工或學界的學者，並不能普及於一般大眾。換言之，不是專門領域中的人，根本不懂或不想採行。即使是它們能夠挽回行政人員在新公共管理中裁員陰霾的士氣。
- (三)、最重要的缺失在於它們對公共性的提倡或推廣並沒有一個具體且有效的方法，讓人有曲高和寡的感受，終而束之高閣。

由於新公共行政與黑堡宣言兩者多數是以公務人員為它們主要的論述對象，重視由內而外的推演，但是卻忘記所有的公務人員仍兼具公民的角色，當面

對執行政策時的角色混淆或角色衝突時，往往比一般人需要更大的勇氣來執行，而容易造成專業倫理與個人榮譽的衝突，使其漸感無力。引此，強調以公民(由外而內)為主軸的新公共服務便順勢而生。

四、新公共管理的批判與省思

大致說來，政府再造的提出，其被人肯定的地方，乃是它為因過去經濟不景氣、財政惡化、和正當性危機等險惡環境，企圖克服雙環困境(catch-22 situation)，提出解決良方，希望釋放官僚，治理工作更具彈性、創新、與回應，並導入民間活力，運用授能手段和非營利組織等來執行服務傳輸功能，以使政府不必事必恭親，而擺脫萬能政府困境，實現「小而能，小而美」的自由市場和新保守主義的理想。然在另一方面，政府再造雖在達成企業型政府，卻有行政權集中之勢，相對剝奪了立法權的疑慮；再者，太重視民營化、市場化的結果，降低了政府的天職乃在促進平等的社會責任，而將國家淪為所謂「空洞國家」而且無形中也極易造成市場上買得起與買不起之有錢者與無錢者的階級劃分。第三，若是一味跟西方國家模糊的感覺走，而不能自我檢討、自我創生、自我指涉，恐怕再造的成就就不會太大，效果不易發揮。和第四，大部份的行政業務係屬質而非量的表現，若無法發展適當的衡量指標，則不但難以比較績效的優劣，更因重視短期效益，忽略長期效益，而偏離了公共利益的本質(林鍾沂，民 90)。

此外，根據貝隆(C.J.Bellone)與葛爾(G.F.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, 1993)：

(一)、企業自主對民主課責

企業的自主性即是行政裁量。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；也因此，民主課責越發受到威脅與挑戰。此即企業型官僚鼓勵行政人員直重視自己為機關的主體性，企圖突破預算的控制和法規的約束，以促進機關更具效率與效能，這使的企業型官僚所擁有的自主性越，越讓民主的課責更難以發揮制衡的力量。

(二)、個人遠見對張公民參與

企業型官僚被認為是具有創新能力的公務部門企業家，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。

(三)、企業秘密對張民主公開

企業型官僚想要在市場具有競爭力，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治被要求政策制訂過程須開放資訊，以及容許民意參與的精神不一致。

(四)、擔負風險對張監護公共財

在民主政治的前題下，行政人員應該是公共財的監護者；亦即，他必

須保證一切行政做爲可以促使長、短期目標的達成，並且最終可獲致公共利益，經常會從事一些必須擔負風險的行爲，而這措施不被保證可以獲長期的公共利益。

另外，古塞爾（G. T. Goodsell）則認爲新公共管理，尤其是 Osborne & Gaebler 的《新政府運動》一書將公共行政描述爲過時的產物，頗不以爲然，並認爲：我們不應是再造政府，而應是「再發現政府」，他並提出再發現政府的十個原則來和再造政府的十個原則相互對峙和抗衡（林鍾沂，民 90）：

- (一)、民眾應透過選出的代議士而非企業家來監管政府；
- (二)、政府旨在服務公共利益，而非創造沒有花完的剩餘或養成企業家的自我性格；
- (三)、政府必須依憲法和法律來運作，而非只植基於任務陳述；
- (四)、政府和企業共創伙伴關係應只停留在資深制的夥伴上；
- (五)、政府應該彈性和創新，但亦須公開的課責；
- (六)、政府應要求績效結果，唯亦應尊重實踐它們的員工；
- (七)、在政府中，個別的管理行爲必須符合平等機會和公開檢查的非私己的理想；
- (八)、法規簡化雖好，但不能傷害了對等待遇(comparable treatment)和正當過程的原則；
- (九)、財政限制的減輕是可接受的，但非減少對公帑監管的條件；
- (十)、公共問題處理應有創意，但絕不是對那些獲益者的百般屈就。

由於新公共管理在理念上過度援引企業管理的信念，強調利潤與顧客之間的連結，因此在觀念上存有許多令人垢病之處：

- (一)、把人民當顧客是狹隘的。人民應該是主人而非顧客，於此新公共管理產生主客易位、本末倒置的現象；
- (二)、新公共管理重視生產的能力與績效，卻忽略了人性中倫理規範的本質；
- (三)、公部門並非是個完全的自由市場，難以融入自由市場的競爭機制；
- (四)、政府並非是領航者而是服務者。即人民是主人，何以產生由僕人決定未來方向的窘境；
- (五)、新公共管理重視自利的理性，依賴功利的激勵效果；相反地，公部門應採行的是以使命、願景的激勵手段；
- (六)、政府規模大小尚無定論，仍應視所處環境與地位去區隔；
- (七)、黑堡宣言宣誓其雖反對小政府的觀念，但仍尊重市場機制，並爲文官做最大努力的辯護；
- (八)、新公共管理強調績效的重要，甚至於允許簡化程序，但公部門仍需以程序正義爲優先。

新公共管理最大的基礎在於 Osborne & Gaebler 的《新政府運動》一書所提倡的「小而美、小而能」的政府。但是，其“小而美”的路線，需要令政府瘦身、塑身而減裁行政人員，雖減少人事費用的支出，卻也折損行政人員的士氣，因而有黑堡宣言和新公共行政的出現；其“小而能”的路線雖短期能美化政府財政赤字，但其重視功利的理念，卻與公部門強調公共利益的本質背道而馳，因此有新公共服務的回應。

許多學者紛紛都認為，新公共管理的觀念無疑是“舊酒裝新瓶”。在新公共管理這領域中的專家於新近的研究中，都做一個集體的決定。他們揚棄「新公共管理」這個名詞，他們宣稱它已不再是新的，也不能明白被定義，且也不是一個有用的概念。在此同時，在文獻和專業協會中，一種對公共行政實務規範的根本，投注更多的注意，這都再再顯示出，新一波政府革新討論的新浪潮已經來臨。

更可怕的是，因為新公共管理重視顧客導向的結果，使得政府的施政逐步偏離該有的方向；加上利益考量，政府不再重視“貧民”百姓的權利，轉向“服務”財團、企業主等，不論在選票、政治獻金能大力支持的“頂級顧客”上。此舉，不但使政府成為企業的俘虜、附庸，更一點一滴地失去民眾的信任；更可能造成階級對立與政府治理的危機。即便是如此，新公共管理成為近 20 年來政府大力採行的治理法門之一，其所憑藉的就是它精簡流程的效率、節省支出的觀念，雖然有時不免“誤傷”內部士氣，確仍能磨刀霍霍地解決財政問題，其重點所在不是在於這把“矛”是否過度銳不可當，而是在於“操矛者”如何去駕馭它。

第三節 新公共服務與新公共管理之差異

新公共服務與新公共管理兩者之間的立論基礎，存在著很多的對比空間，因此本節將對其在許多方面上，進行比較性的敘述，以求是否在一連串比較中發現相同的地方。

一、就行政人員之角色而言

新公共管理及行政人員之角色新公共管理途徑主要在說明行政人員在政策發展下應有兩種不同之面貌，一方面其認為行政人員應為政策企業家，在政策過程中扮演更主動之角色，另一方面，其又主張管理人員必須回應顧客需求，無論在那，須儘可能制定數個政策替選方案，供顧客選擇，一如其作市場選擇般，新公共行政甚至更進一步以理性的成本效益計算作為政策替選方案之檢測標準。

公共企業家之角色遭到一些學者之質疑，第一、政策企業家也許是創新者，但卻也是機會主義及無法妥協者，在實際組織中，企業型的管理者產生了一個棘

手且具風險之問題，其雖具創新及生產力，但其固執且歪曲法令使其難以掌控，成爲所謂之「loose cannons」。第二點是關於課責的問題，公共管理者在「會作最佳決策」之偽裝下，獨立從事政策制定，甚至更重要的是，其將公眾財物視爲自己的，將影響傳統之民主課責及政府財政之健全，公共之生意及公共之金錢仍應視爲「公共的」。

這些新公共管理之建議係基於公共選擇理論及其假定：市場是社會之中心制度，比其他制度更能提供自由及公平之選擇，經由市場機制，個體能在最少約束下，達成自我最佳利益，市場是自由的，沒有政府及公共政策之高壓統治，此觀點下，政府之唯一角色在修正市場失靈，並且提供市場無法提供之產品及服務。

此外，此派學者亦認爲政治領袖及官僚基於自我利益之動機，會尋求超越公共實際所需之方案及預算之擴張，最後，政府之相關方案會產生「依附」現象，因爲，這些接受服務者將發現如何於其中達到自己利益極大化。這現象常見於社會福利中：爲了領取更多的補助而生第二個小孩；亦或農夫耕種是爲領取津貼，而非爲了收成。

相對於政府政策之集權化，公共選擇理論提倡分權、民營化及競爭。包括政府部門民營化及契約委外，及其他在政府部門中之競爭性之措施，均是在引進市場價值以生產公共產品。進一步新公共管理或公共選擇論者，係將公共政策由以往之政治場域，驅向市場機制，在該領域中公共政策將爲自我利益團體、顧客所主宰。

我們必須指出，新公共管理給予管理者在政策發展中一個獨立面向，另一方面，行政人員亦有就其政治偏好行動，同時，管理者必須評估顧客需求，並以此詮釋公共需求，而此公共需求即課責之機制所在。當然缺乏公民在民主治理下之涉入爲其缺點，在「政府再造」一書中，你無法發現公平、正義等字眼，亦無法發現公民與公民精神之闡述，這是新公共管理鮮於提及之民主公民精神。

新公共服務不同於新公共管理，其係將公民納入行政過程，其係建立在前述之民主的公民精神傳統，特別是主張廣泛的、真正的公民涉入公共政策發展。公民涉入政府並非新的概念，事實上，其爲一民主治理之基本要素，以往我們總將公民定位在代表性民主之選舉制度中，但現今，許多利益團體之興起，重塑公民及其政府間之關係。

鼓勵公共政策過程中之公民涉入有幾個理論及實際之理由，理論層次上，公共行政倫理要求關懷態度及涉入，Hart 認爲行政人員之專業義務，起於其本身之公民責任，並創造與其他公民責任之連結，在公共信任之運作上，不僅行政人保

持對制度規則之忠誠，同時亦須關懷其他公民，與他們在信任之基礎上互動，Hart 並以「道德的企業家」來描述這些行政人員，其係於信任而非強制之基礎上來處理公共事務，對於道德危機之重視更甚於經濟危機。

而將公民納入政策過程於實務上亦有下列理由：(1) 瞭解公民需求及其利益所在 (2) 改善公共政策品質 (3) 幫助政策執行 (4) 促進政府透明化及課責 (5) 增加政府公信力 (6) 協助發現資訊社會面臨之挑戰 (7) 創造新伙伴關係之可能性 (8) 型塑更佳之公共環境 (9) 就民主而言，這本是該做的事。

對於政治領導者而言，他們有一個明顯且重要的角色需要扮演：去清楚說明且鼓勵公民責任的加強。也就是說，去支持團體及個人從事於社群聯結的建造：政府無法創造社區；但是政府、政治領導者可以為有效率的、負責任的公民行動來準備基礎。人們必須要承認政府是公開的，而且是可接近的—以及除非政府在政策規劃及政策執行的過程中，是公開且可接近的；否則那將不會發生。而且人們必須要能承認政府是負責的—以及除非政府在建構方案及傳送服務的過程中是負責任的，否則那將不會發生。人們必須要能承認政府的存在是為了要去滿足他們的需求—以及除非其的確是如此，否則那將不會發生。而最好的方法就是在達到公共目的中，去創造參與及集體行動的機會。而這個目標就是要確定政府是公開的且可接近的，並且是負責任的。以及政府的運作是為了去服務公民；且在政策過程的各個階段中，創造公民精神的機會。

而關於公共行政人員及公民在公共政策執行的角色，在民主治理下的較多數系統中，其對於了解公民精神的本質以及公共行政的關係是一個關鍵。早期的學者建議公共行政的角色包括了政治性決定的目標，以及採取較少或非直接的公民參與，來達成有效率的執行。後來的學者則認為政策執行的過程是相當的複雜且多面向的，不過他們仍大大地忽視著公民的角色。

為了去了解在新公共服務價值的系絡下「執行的基本原則」，本章首先將簡短的從一個歷史的觀點來檢視執行理論的演進。稍後我們檢測了執行的當代模式，以及將它們與新公共管理的假設及價值連結在一起。我們跟隨著一個理論基本原則的解釋，該原則對於執行乃是支持以一個較為民主且參與的途徑來追隨著。

二、就對執行的認知而言

關於「執行」的研究並不存在於公共行政發展中的早期研究當中。這並不是因為公家機關並沒有涉及「執行」這個部分的職務。更確切的說，就某種意義而言，執行並不可視於一個分離的概念或者是一個分離的功能。這是由於執行構成

了公共行政的整個領域。事實上，公共機關的唯一目的就是去執行在政治上決定的政策及方案。因為公共行政的目標是要去維持中立性，以及去使用行政的精神來達成效率性。在政治領域中是製造決定，而行政機關僅僅只是簡單地、機械地將這些決定付諸實行。簡短地說，政策執行的過程不需要研究或理論，因為相對於藉由從政人員來制定的決策而言，其並不被認為是重要的。

理論與實務著重於達到政治決定的目標，這領導著一個在組織的結構及功能的專心。即使在 1940 年代及 50 年代，隨著逐漸增多關於政治與行政並不是完全分離的的承認，重點仍然是在於組織的管理是要去實現效率及成本性效能。

一直到 1970 年代政策研究的出現，公共組織活動的概念如同政策執行者（對照與組織的管理者而言）才出現。第一個去處理執行為一個區分議題的這個工作，是 Jeffery Pressman 及 Aaron Wildavsky 的 1973 年這本書：*Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*。這些作者將聯邦經濟發展行政機關的計畫，在加州 Oakland 進行執行後，所帶來的一連串失敗及其執行的問題，皆記載在該書中。他們發現雖然這個方案開始於好的意圖及一個強健的承諾，然而實際上去執行這個大規模的聯邦計畫是相當困難且不容易成功的。他們的結論是政策並無法自動地轉換為行動，以及執行過程的動力必須被了解為一個政策結果的主要決定性因素。Pressman 和 Wildavsky 的貢獻對於後來的研究（其應該去了解及解釋執行的過程）而言，是一個創始的觀點。（Pressman & Wildavsky, 1973）。

雖然相較於過去三十幾年，已經相當多的注力轉移至關於政策執行的議題上。然而，要精確的標繪出執行理論的界線仍然是困難的。在某種程度上，這種困惑是因為「執行」研究長期以來持續與組織理論、決策制定、組織改變、以及府際關係一致的事實。Goggin 及其同僚在 *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation* 這本書中（Goggin, 1990），將劃分執行的發展為第一代、第二代及第三代研究。他們討論第一代研究是跟隨著 Pressman 和 Wildavsky 書中之論述，成功地在轉移焦點：從一個法案如何變成法律再如何變成一個方案。以及論證在執行過程中所發生的其複雜性、困難性和經常性失敗。第二代研究則被描述為著重於執行的成功或失敗的預測。如同政策形式、組織變項，以及個體行動者的行為。第三代研究（作者聲稱其尚未被完成）在於界定關鍵性概念、詳細說明因果途徑及行為變項的次數分配、過程的模式上，將是較為科學的。這三代的的研究類型對於評論執行理論的歷史發展提供了一個有用的準則。茲就其分類作一簡單敘述如下：

（一）、第一代執行

第一代執行力研究，包含 Wildavsky 及 Pressman 的著作。他們假設一個由上

而下直線的政策過程，而這個過程被法令規章及選舉官員所趨動著。由上而下的模式以政策制定者的決定開始，以法令規章的語言來做為傳達的方式，而接下來便進行政策過程的運作。這個模式假設執行應該是一個直線的過程，而這個過程是在官方指令下，政策被轉換進入方案的活動。在這樣的一個過程中，其被要求儘可能減少偏差的情形。第一代執行力研究認為政策制定者是唯一重要的角色；以及組織層級行動的提供，僅僅只是去穿越、橫跨「正確」執行的過程。第一代執行力研究奠基在個案之上（single-site case），以及它關心執行力失敗的兩個根源：政策內容及對於精確執行政策的人民與組織之無能。第一代政策執行研究被批評為缺乏理論性、過於個案取向等。

在這樣的一個架構之內，關於執行研究內的重點在 1980 年代早期開始去被建立。舉個例子來說，在 PAR 裡的所刊登出來的兩篇文章中，報導具體的政策個案執行。首先，Weimer 在他的 1980 年代對於一個「自動化執行管理系統」的個案分析中，他發現了三個種類的問題：設計及認知問題，組織合作問題，以及資料品質不佳的問題。他推斷出科技協助可能可以幫忙克服「設計及認知的問題」。(Weimer, 1980)。第二，Menzel 研究 Federal Surface Mining Control and Reclamation Act，主要是討論行政規則制定的角色、發現法定的期限、複雜性政府之間的關係，以及缺乏顧客的支持將會使得執行問題更為惡化。在以上的例子中，相關研究皆是著重在具體的計畫。導致的結果是，其缺乏總體性的理論及觀點(Menzel, 1981)。

在這一段期間內，執行同時也被用來討論「方案評估」的議題。在 1982 年，Tornatzky 及 Johnson 在 Evaluation and Program Planning 一書中的三篇文章，係在強調評估中被稱為「第三類型錯誤」的重要性。第三類型錯誤是由於那些未能去顯示實驗組（experiment group）對於自變項的錯誤。換句話說，錯誤的結果是由於從未實際執行的方案活動所引起的。舉個例子來說，評估結果，而這個結果的取得是由於以一個不道德、不公正的程序結果所產生的，這就是這裡所指涉的第三類型之錯誤。Tornatzky 及 Johnson 探索關於評估如何被用來做為領導執行努力的方針，而他們發現了評估應該是能明確去說明重要的方案要素，以及評估可被用來做為一個確定計畫方案將被實際執行的工具（Tornatzky & Johnson, 1982）。

(二)、第二代執行

在第二代執行力的研究中，是對於由上而下觀點所帶領的理論之不滿，接著發展一些視執行為由下而上的模式。舉個例子來說，Linder 及 Peters 對於成功執行的建議是→方案設計必須要考慮到執行者的需求與價值。由下而上的模式假設行動者網絡的存在，而這些行動者的目標、策略以及行動，在了解執行中，都必須被考慮進去。在這個模式中，執行機關在再次定義及按照真實的組織層級重調

立法焦距 (refocus legislation) 這些面向上, 扮演著一個積極、必須且適當性的角色。當然, 接下來問題將會變成: 你如何決定成功? 在由上而下的模型中, 當執行者沒有偏離政治性所決定的政策時, 成功就會到來。而在由下而上的模型中, 假設是執行者被預期為十分謹慎地進行政策之運作, 以及適當的重新定義政策及方案(Linder & Peters 1986)。

接著, 執行研究者接下來將去合併或整合這些由上而下或是由下而上的模型。在整合的模型中, 執行被視為發生在一個互動的、循環的政策過程。舉例而言, Nakamura 聲稱取代一個直線的過程, 執行的活動是整體性互動的其中一部分。因此, 在執行過程中的適應及自由裁量, 被視為是必須的、所欲追求的。然而, 立法的領導者也被視為是相當重要的(Nakamura, 1987)。

同樣地, Burke 認為依賴制度因素及在過程中可被執行的內、外部控制, 公共政策應被設計在法律的基礎上, 去准許一定範圍的自由裁量。這個模式明白的承認政策制定者及行政人員在政策執行的過程中, 彼此皆涉入其內(Burke, 1987)。

簡短的說, 對於政策執行的多樣化觀點出現了。「由上而下模式」假設政策的執行是一個直線的模式, 而其被政策制定者所控制著。「由下而上」的觀點則是視控制及在官僚結構內的基層人員之自由裁量權為執行中一個適當的部分。在一個「整合的觀點」中, 則是藉由承認上層的領導及基層的自由裁量皆很重要的觀點, 合併了由上而下及由下而上這兩個模式。

(三)、第三代執行

在第三代執力研究中, 主要著重在對於政策設計、政策網絡以及關於適當地評估執行的成功與否這些課題上。換句話說, 第三代執行力研究有一個逐漸增加認知的觀點, 那就是在方案及政策中的行為, 將會決定了其執行會是什麼樣程度的成功; 而這些執行的工作是在一個特殊的政策網絡下所運行的。

不幸地, 執行並沒有時常將政策設計的過程加入考慮中。愈來愈多的學者認為, 如果政策當初就設計的很差或者在實際上並不可行, 那麼執行的不成功就不能算是失敗。換句話說, 執行的成功與否必須加入政策設計的考量 (Linder & Peters, 1987)。另外, Palumbo 聲稱問題就是在於現行的研究並無法區別執行的失敗與由於不良的政策設計所導致而來的問題。他也批評上而下模式的偏差, 假設了政策制定者的目標優於那些基層人員的目的。更進一步, 根據 Palumbo 認為在執行研究的範疇上有一個意識型態的偏差, 這個偏差帶領研究者去假設政府無法去將任何一件事做好。結果是, Palumbo 說, 執行研究維持了一個高度斷裂、知識上的分隔(Palumbo, 1987)。

在一個正面的觀點上來看，Palumbo 聲稱探索已經給予我們一些重要的洞悉，而其應該改變執行如何被理解（即我們已經發現了一些關於應該如何來理解政策執行的發現）。在這些洞悉中，最重要的就是執行工具（tools of implementation），而非管理的技術。Cline 認為執行過程已經以以下兩種方式被定義：執行應被定義為奠基在行政過程組織管理的問題，或者應被定義為引起在執行過程中所有參與者來共同合作協力的問題。他下結論：在利益衝突的情況下所產生的合作問題，有可能在組織管理的議題變成一個障礙之前就阻礙了執行（Cline, 2000:552）。

去看執行網絡的一個方法，就是從政府與政府之間（intergovernmental）互相溝通的觀點。舉例而言，Goggin 及其同僚認為來自於一個政府與政府之間的政策制定架構的執行，係奠基在 message, messengers, channel, and target operating within a broader communications system（Goggin et al, 1990, 33）。這個溝通的系統提供了在政府架構之間，關於誘因、約束、期盼以及勸告的政治訊息。

Lynn, Heinrich, 以及 Hill 也認為在網絡下的執行是：公共、非利益的，以及涉及到該網絡裡「國家所有權」的部分，行政區、服務傳送的範圍、當地的官員、獨立的組織、合作的聯盟、合作關係，或者是其他的行政實體等。不像 Goggin，這些研究者檢測「執行」是從一個政治經濟的觀點，強調「治理的邏輯」。這個治理的邏輯是奠基在用政治經濟來處理理性選擇的概念以及藉由可供選擇的制度形式這些機制來限制與控制行為上的結果。他們聲稱政治經濟的邏輯對於理解機構、方案及活動上有較大的功效，且對於被組織去達到成功的結果、效率與效能也會是最好的（Lynn, Heinrich, Hill, 2000:551）。

由於由上而下的模式長久以來都很盛行，所以對於該執行力模式的批評也就一直被持續進行著。Fox 指出由上而下的分析是假設政策制定者的指令必須被實在地、完全地追隨，沒有任何的偏差。結果是，執行研究的發現傾向於負面的發見，及其總結認為政府法將任何一件事做好(Fox, 1987)。同樣地，Nakamura 也攻擊這所謂的教科書式的政策過程（視政策為一個功能性分離的直線的過程），例如政策形成、執行及評估，最後再以一個 feedback 的環路作為終結。他認為那是不切實際的，而且這些各個階段的活動本來就是互相作用、活動中整體的一部分。他力勸研究者去發展一個可供選擇的、更為實際的過程模式(Nakamura, 1987)。除此之外，Love 及 Sederberg 提供如此的一個可能性：他們建議政策可以被視為一個理論，而執行則是企圖去將論轉換成為實際的行動。一些因素將會影響到轉換的工作是否會成功：理論的內部一致性、與有經驗的人進行溝通與協調、行政的能力、資源以及政治的支持(Love & Sederberg, 1987)。

最近很多的文獻分析「執行」是從一個政策設計的觀點來看。Linder 及 Peters

警告：一個設計的觀點（taken to its logical extreme）將領導好的政策可行性是最高的、且將會是最容易被執行的這樣一個看法→他們指出，以上是政策科學的錯誤指導。而什麼將是最富成效的呢？在他們的觀點中，著重在首先必須對於政策的服從，而接下來就必須考慮對於完成這項政策可供選擇的工具。像是 Burke，他們力勸對於一些構成執行基礎的基準議題的注意，他們也力勸研究者專心於設計有效益的、令人滿意的政策(Linder & Peters，1986)。

簡短地說，經由關於幾代執行力的研究後，我們可歸納出兩個明顯的趨勢。首先，對於政策執行是一個單向的、直線的執行過程將有一個轉換。取而代之的是，執行逐漸被認為是一個互動的、循環的過程。第二，在於影響執行過程中，有更多的變項被顯示出來。其中包含了個人行動者的變項、人類行為考慮的變項、組織因素、制度以及制度之間的變項等。是以，執行力研究不再僅著重於以單一機構做為分析單位的探討。取而代之的是，他們視執行是在一個政策的系絡下所運作的。

然而，大部分的研究仍然忽視、忽略了公民在執行活動中所涉入的角色。使用我們在以上執行力研究中所談到的觀念及所提出的問題，我們現在將探索舊公共行政以及新公共管理對於執行研究的主要觀點。接著則是討論新公共服務與這些觀點是如何的不同，特別是在於它對於在方案執行過程中，對於公民參與的強調這個面向上的認知。

(四)、傳統公共行政與執行

在公共行政的傳統中，行政過程與執行過程是有些微差異的。執行是公共行政所需負責的一部分，而對於執行的本質而言，有一連串的毫無疑問的假設，並且有最佳的方式來達成執行的工作。

當然，第一個假設是政策執行過程由上而下的、層級節制的、以及單一領導的。行政機關對於政策或者方案的執行將沒有必要有其執行判斷與自由裁量的權利。事實上，自由裁量並不被認為是公共行政工作的一必要部分。取而代之的是，機關以及管理人員是用他們在行政上的專門知識來控制政策執行的過程，如此一來政策即可如當初制定者所預期般地被執行之。是以，行政機關的工作是保持中立地去執行由立法權威機關所通過的法律。

第二，由於科學管理的影響以及對於正式組織的強調，所以執行的重點是在「控制行為去遵循由科學衍生出來的原則」。所以，任務是去對於一個方案去發現最能夠預期的、有規則的、以及正確的程序及規則。而接著就是去使用管理技術及控制去確信組織裡的人們是做主管們所預期他們去做的事。唯一的重點是在

於組織的管理以及對於提供服務及供能所負責的人們對於制定好的政策是支持的。而最顯著的價值是效率性：傳送服務在最低的花費，而該花費是與法律上所編製的預算一致的。

第三個假設是：執行並非是政策過程中的一部分。行政過程及政策制定是完全分離的。所以，關於一個政策是好是壞、可執行與否都不是問題。它僅僅只是在行政人員是有義務以最有效率的方式去完成執行的任務有關。而正因為這些假設，是以策略性行動在這裡似乎是既不恰當也不必需的。

(五)、新公共管理與執行

要將政策執行過程嵌進新公共服務裡確是有某種程度上的困難，這是由於新公共行政並沒有直接地處理「執行」這個問題。更確切的說，公共選擇理論以及新公共管理建議政府「get out of the way」，而儘可能以市場的力量及刺激來完成公共的目的。在這個部分，在不同文獻中，關於新公共服務的倡護者談論關於相同機制的某些部分、執行的方法及公民的涉入等，這些方法都是奠基在不同基礎的假設之上，以及是以不同的理由來進行解釋的。結果是，雖然這些方法在某些面向上聽起來是一樣的，甚至是使用相同的專有名詞，在新公共管理中的執行與在傳統公共行政、新公共服務裡的執行卻都是不同的。

新公共管理理論學家贊成對於「執行」的兩個主要理論，私有化及合作—換句話來說，將執行脫離官僚之手以及進入類似市場（marketlike）的場域。如同我們先前所注意到的，私有化是新公共管理的一個特徵。雖然 Osborne 跟 Gaebler 並沒有擁護政府完全的私有化，然而他們卻也宣稱「置公共服務的傳送於私部門之手是有意義的…如果藉著這樣做，政府將可以得到較有效能、效率、公平性或課責（accountability）」（Osborne & Gaebler, 1992 : 47）。就某種意義上來說，新公共管理學者所支持的執行的觀點，是從官僚機構儘可能的去搬移執行的功能，以及引進類似市場的誘因去使確信這些方案將被正確地及有效率地執行。

儘管傳統公共行政追尋有效率的執行是由上而下的，新公共管理追求有效的執行則是從私部門進入公共場域以及從底層（他的顧客）的觀點來切入。合作是公民在生產及傳送公共服務時的涉入。公共選擇理論學家 Vincent 及 Ostrom 在他們討論關於服務傳送的制度安排的公共財的討論時，是第一個用「合作」這個術語來進行解釋的。諷刺的是，擁護合作的某些其他人員，倡導著「公民的涉入來授權給社區」這樣的一個概念（將在接下來的這個部分被討論到），很快就被「利用合作去降低成本」這個概念給奪去光彩了（Ostrom&Ostrom, 1971）

對於「降低成本」的強調與對於「授權」的不強調，是由 John Alford 所陳述

的；他認為如果太過於依賴自願主義及利他主義，那麼合產（coproduction）就會產生問題出現。「在這個市場誘因所主導的潮流氣候中，奠基在重要性公共功能上的機制似乎是靠不住的」。答案並不是依賴市民的自願性努力，而是奠基在類似購買者的公民身上的合產基礎上(Alford, 2000)。

Alford 的 hard-headed approach 是奠基在市場的理念及規範上。他建議組織可以對於顧客的行動去提供誘因，並藉此可降低組織的成本花費。舉例而言，如消費者寫郵政明信片以一個特定的方式，那麼它將可以使得郵件分類更為容易，並且可以降低成本。如果消費者可以被勸導去拎著他們家裡的垃圾走到街上，那麼它將可以減少垃圾收集的成本。也就是說，當消費者在接受服務時，同時有一部分的活動也需要靠他們來共同完成(Alford, 2000)。

衍生至私部門市場的消費者概念，模式假設在「交換」裡頭，組織提供貨品或是服務，而消費者則是提供購買價格的金錢。除了顧客在公部門所接受的服務是免費的，並且是受益者這個事實之外，顧客的「共同生產」意指著服務的提供並不僅僅只是靠單一方向傳播者（組織）的提供。更精確的說，其同時也需要顧客部分的作為（合作）(Alford, 2000 : 132)。

就另一方面來說，Burdney 及 England (1983) 認為合產的確能夠降低成本並且能夠改善績效，如果它是奠基於部分公民的自願性合作，以及其是積極作為的而非是消極的行為。但是重點仍然是在於：以共產的方式來做為節省成本的工具，並且來回應政府財政的限制【母牛經濟學】(Burdney & England, 1983)。也就是說，在新公共管理中，其所關心的是「可以加強服務提供的層次及品質的生產行為」這個面向的重點。

(六)、新公共服務與執行

在新公共服務中，一個重要的重點是在於「執行」是公民的參與及社群的建立。公民並不應該被視為妨礙「正確的」執行的潛在因素，也不應該被用來做為降低成本的手段。取而代之地，公民參與應該被視為在民主國家中，是一個適當的、並且是政策執行的重要部分之一。由為自由裁量權在政策執行的過程中將會被行使，所以自由裁量權應該藉由公民參與來形成。Peter deLeon 認為藉由對於民主的、執行參與形式更進一步的強調，並且結合一個較為後實証哲學的方法論，我們將對於執行如何可運作的更為成功將有更深入的了解(deLeon, 1999)。

Terry Cooper 也提出了以下的觀點：公共行政學者必須要秉持著道德上的責任感，在設計及提供公共服務與財貨的過程中，鼓勵公民的積極參與。參與對於行政官員可能是也可能不是有用的或者是令人滿意的，但是它對於一個自治的政

治社群而言，卻是不可或缺的基本要件(Cooper，1991)。

在新公共服務中，公民的涉入並不受限於設定優先順序。事實上，我們應該管理公共組織以便加強及鼓勵政策制定與執行過程各面向及各階段的公民參與。透過這些過程，公民「逐漸認為自己是個“公民”…而不僅僅只是個消費者、顧客、以及行政領域裡的受惠者」。公民涉入了治理當中，而非只是向政府提出他們短期需要的要求而已。在此同時，組織變成了一個「公共的場域，在此場域中人類（公民及行政官員）以著不同的觀點…為公共財一起行動」。經由交互行動及公民參與，而賦予了公共服務它的目的及意義（Stivers，1990）。

從新公共服務的觀點中，合產的機制是來自於「社群的概念」，而不是來自於市場的觀念。社群的特徵為社會互動（social interaction）、分享的場域（a sense of shared place）、結合力（common bonds）。如同 Richard Suddeen 認為社群有三個特性：social interaction、shared territory、common bonds。這些特徵是由與藉由互相幫助、合作及整體連繫的社會關係之社群所聚合及團結而得來的一相對於分離的、個人的聯繫而言。在這樣的社群裡頭，公民及公僕對於定義問題與執行有著互相的責任（responsibility）。缺少這些社群的特點，將會在人們之間導致重視自身利益及個人化的關係。在這樣的環境中，執行政策的唯一方法就是去提供誘因或者是非誘因，來調整自我利益的個體之選擇(Suddeen，1985)。

如同人們被視為是自我利益的、功效極大化者，他們逐漸視他們自己為政府服務的消費者，而非社群裡面的成員。在新公共服務的觀點中，公民整合需求，而接著政府必須要對於提供滿足這些需求的生產服務來負起責任。他們的目標是去符合公民的需求，如此一來他們將可以判斷政府績效的良窳。這個模式領導著對於績效衡量及生產力指標的強調，如此才能夠讓民眾知道政府正在做他們該做的工作。而在這樣的情況下，公民/消費者的角色就被侷限在要求、消費、及評估服務這個範圍內（Sharp，1980）。

新公共服務的倡導者認為對於在政府決策及實際服務的傳送中，公民參與被賦予過少的注意力。我們建議在社群裡的合產依靠的是互相信賴、合作及分享責任。在新公共服務中，公民及行政官員透過責任的共享與合作一起去執行方案。在這個過程中，公民對於政府可以學習到更多，而政府也可以學習到公民更多。舉例而言，Charles Levine 直接的指出這個議題，認為公民在政策服務傳送的辯論太常狹隘的把焦點放在經濟以及政治的標準上。Levine 建議我們在評估可供選擇的事務時，是依據它們對於提高公民精神的潛在貢獻之多寡為標準。包括：(1) 在政府裡的公民信任、(2) 公民效率、(3) 共有財貨（common good）的分享概念(Levine，1984)。

在私有化的模形中，理念變成了政府的存在是要去提供一個競爭的環境，在這個環境中公司對於顧客提供服務以一個與政府簽定的合約（或者沒有簽定）。這樣的安排對於建立公民精神或者是公民信賴感是沒有任何幫助的。更精確的來說，公民被視為以及被對待為僅僅只是一個從私有化服務的觀點來看待的消費者。結果是，Pericles, Aristotle, 及 Rousseau 認為需要公民做為在一個自我治理社群中的積極參與的高度公民精神，將會被一個理性的、自我中心私人利益的觀念所取代，…公共精神在這樣的環境下就沒有生存的空間。簡短地來說，私有化無法導致較好的公民，僅只有帶來精明消費者的可能性。相反的，藉著使公民成為服務傳送過程中不可或缺的一部分，合產將可以為政府與公民之間帶來一個積極的關係。

藉由注意新公共管理以及新公共服務對於「合產」方法的不同，我們可以以下結論。舉例而言，最廣泛應用到「合產」這個概念的領域是在警政、治安這個方面。讓我們思考一下，如果一個政策方案僅僅只是在強調成本節省與效率追求，那麼它看起來將會像是什麼？而這是新公共管理所強調的。如果警政部門追求的是效率以及降低成本，而公民可能被招募是透過一連串的誘因（或者沒有）去報導更多的犯罪或者創造鄰居守望相助的精神去預防犯罪的行動。這些可供選擇的事務或者是其他事務，將會被奠基在藉由消費者一連串的涉入：他們可減少了多少程度的警政服務成本；以及鼓勵他們去達到治安的目標等，來被進行評估。而警政部門變成了一個提供競爭環境的角色，他們只是要去公民以及鄰近地區團體清楚地了解他們的目標，並且能減少成本花費以及預防犯罪。這裡對於一個在政府官員與公民之間的前進關係並沒有什麼幫助。

就另一個面向來說，合產是源自於新公共服務裡社群及公共精神的理念而來。社群警政（community policing），是由社群裡的成員所涉入的，他們對於鄰近地區的問題將會去發展創造性的解決方式。社群警政是奠基在「警察官員及民間公民以創造性的方式去共同合作來幫忙解決當時期的社群問題」這個觀念而來（Trajanowicz et al. 1998）。這需要在警察官員及公民關係之間的一個改變—授權他們去設定 police priorities，以及使公民共同努力參與來改善其居民鄰近地區的生活品質。而在這些努力的其中一些機制看起來好像與減少成本與市場導向的策略極為類似，然而事實上這兩者卻是迥然不同的。鄰近地區的守望相助及藉由公共官員與公民相互合作去處理鄰近的問題，將是作為建立社區連結的一項手段。這個目標將不是去減少警察官員回應需求的成本花費。更精確的說來，目標是在於建立一個強壯的社區，而公民是被授權去預防及減少犯罪的。而公民必須與官員為了使他們的社區更加美好，來共同分擔之間的責任。公僕的角色變成了促進及鼓勵參與以及協助建立有能力的公民。