

「新公共服務」對政府再造的啓示： 歷史發展系絡的解析途徑

· 孫本初 陳衍宏

壹、前言

Robert Denhardt 與 Janet Denhardt 於2000年在《Public Administration Review》期刊上發表「新公共服務：服務，而非導航」(The New Public Service-Serving, not Steering)一文後，引發行政學界的廣泛討論，他們兩人復於2003年出版《The New Public Service - Serving, not Steering》一書，更明確地說明新公共服務的相關意涵，該書大抵說明並比較了舊公共行政(The Old Public Administration)、新公共管理(The New Public Management, NPM)與新公共服務(The New Public Service, NPS)的內涵，其前提是，針對當今行政改革的主流：「企業型政府」的主張有許多批判與建議，部分學者更認為，新公共服務將取代新公共管理(企業型政府)，成為政府再造、行政革新的重要價值主流。

基於這樣的前提，本文擬針對與政府行政改革相關的學術理論發展與價值主張，作一歷史發展演進的梳理，討論的面向有三：第一，公共行政與公共管理的發展，兩者之

間的關係為何？其在理論與實務界的定位為何？俾以進一步利於解析當今政府再造及新公共服務理念的相關定位。第二，對於新公共服務作概略性的介紹，並以Denhardt氏二人所提的內涵為焦點。

Denhardt氏二人對於NPS的內涵，係藉由比較傳統公共行政與新公共管理的理解與分析而加以凸顯；本文則從公共行政與公共管理的歷史發展系絡中，企圖探討企業型政府的理念係在何種環境系絡下產生而NPS的倡議，對此將造成何種影響？因此，第三個面向在於探討NPS是否真的取代了NPM或企業型政府，其定位為何？這些行政改革的價值其關係為何？

準此，本文的分析架構如《圖一》所示，並說明如下：

本文探討的主軸之一為公共行政的發展，可由強調政治與行政分離後的行政學(Public Administration, PA)，到1970年代後的新公共行政(New Public Administration, NPA)；另一發展主軸則為公共管理(Public Management, PM)到1980年代的新公共管理(NPM)。而其間所發展的關係在於，公共管理所倡議的「師法企業」觀點，並非首見於1980年代所興的公共管

理風潮，公共行政的發展史中亦有類似的提倡，而其目的各有不同。再者，公共管理並非憑空而生，其與公共行政之間究竟係處於何種關係？再釐清了此兩大發展主軸後，本文欲探討的是，在此複雜的脈絡中，NPS所處位置是NPA與NPM的合流，抑或是「舊酒新瓶」的主張，相關的詳細內容，本文將陸續探討如后。

貳、公共行政的歷史發展系絡

公共行政始於一八八七年，W. Wilson所提出的「行政的研究」(The Study of Administration)一文後開始普受重視，而從其歷史演進而言，可以區分為以下幾種分

類方式：

1. 就「典範變遷的概念」作為區分的基礎 (Henry, 1989: 20-51; 吳瓊恩, 民81: 7-17; 吳定等, 民87: 27-28)：

Henry 將行政學的演進分為五個時期，分別為：

(1) 政治與行政分立的時期 (1900-1926)：

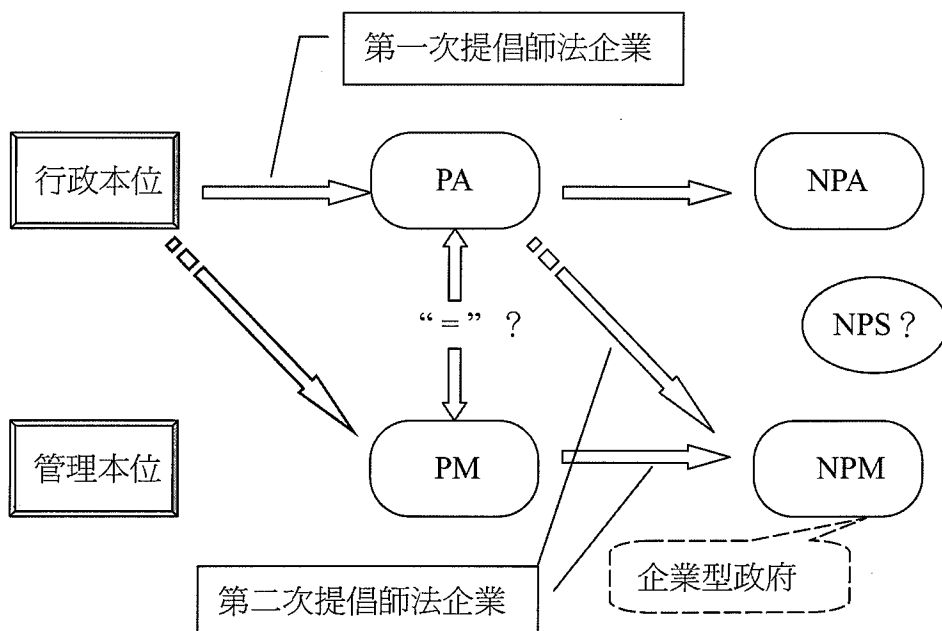
強調政治是國家意志的表現，行政則是國家意志的執行。

(2) 行政原理時期 (1927-1937)：

設法建立放諸四海皆準的行政原則，以達成組織目標。

(3) 公共行學即政治科學時期 (1950-1970)：

重建行政學與政治學的密切關係，



圖一 本文分析架構
資料來源：作者自繪

因為兩者皆在探討公共事務的內涵。

(4)公共行政學即管理學時期（1956-1970）：

強調以管理科學和量化的方法從事公共行政事務的研究。

(5)公共行政學即公共行政學時期（1970-迄今）：

強調行政學應尋求獨立自主，發展本身的專業特色。

2.就「行政學發展演進過程」作為區分的基礎（張潤書，民87：22-27；吳定等，民87：43-44）：

行政學的發展過程自二十世紀以來，大體可以分為三個階段，分別為：

(1)第一階段為「傳統理論時期」，以「科學管理」為基礎，約自1900至1930年代。主要係探討權力的合理分配、組織結構的健全，工作方法的標準化以及行政管理程序的制度化，可說是一種靜態的行政學。

(2)第二階段為修正理論時期，以「行為科學」為基礎，約自1930至1960年代。對傳統理論予以修正，著重行政的互動性、互賴性、心理動機與反應、行為法則的尋求以及人際關係的調整，可視之為動態的行政學。

(3)第三階段為系統理論時期，以「開放系統」與「權變理論」為基礎，約自1960年代迄今。著重於行政的整體性、開放性、回饋性、權變性以及生態環境的適應及社會文化的配合，可稱之為生態的行政學。

較為明顯的時間點，且具重要里程碑意義的，則是一九六八年由D. Waldo號召，在雪城大學（Syracuse University）召開的明諾布魯克（Minnowbrook）會議，徹底檢證公共行政所面臨的問題，以及未來的發展方向。相對於傳統的公共行政，該會議的主張及相關的探討成就了「新公共行政」，爾後相關論點的探討與學術運動則泛稱為「新公共行政運動」，儼然成為公共行政學界重要的改革主張。

綜合以上的論述，公共行政此一研究領域較為明顯的分野，包含了傳統的公共行政與新公共行政運動之相關主張，所謂新公共行政，大約是行政學典範的第五個時期之後，以及後系統理論時期。

Marini曾將明諾布魯克會議的論文與評論收編在其所編的《邁向新公共行政：明諾布魯克的觀點》（*Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*）一書之中，依其內容說明新公共行政運動的主要特徵為（轉引摘要自林鍾沂，民89：5-7）：

1.趨向相關的公共行政

Marini指出，公共行政應致力於研究：與動盪不安時代相關的問題；與行政學術相關的問題；與行政實務相關的問題。

2.採用後邏輯實證論

過去的行政研究之所以未能產生「相關性的知識」，乃導源於信守實證論的影響，使研究侷限在資料的蒐集與統計分析的經驗性理論建構上。而社會公正此種規範性價值的批判，應是行政學術研究直接

面對的主要價值。

3. 適應環境的動盪不安

面對社會與日俱增的複雜性與互賴性，未來環境的動盪是可預期的挑戰。Denhardt (1993: 19) 就指出公共行政即在針對社會大眾所追求各種價值變遷過程的管理。

4. 發展新的組織形式

基於相關性和動盪的環境考量，傳統的官僚組織已無法迎合時代的需求，對抗的行政與顧客導向的組織將成為未來組織的另一風貌。

5. 建立顧客導向的組織

未來的組織發展應重視顧客的導向與需求，凡無法迎合者，其運作的正當性將被質疑。

J. Jun (1986) 則指出，新公共行政與

傳統的公共行政所強調的價值並不相同，其差異如《表一》中所示。

總之，新公共行政的學者在解釋行政現象與從事研究時偏好自然論的典範，其研究方法則重視詮釋理論與批判理論，以期探求公共行政的基本價值—即對於「公共性」的批判與省思，在學術的定位與價值上偏好哲學層次的反省。Jun (1994: 232) 則指出代表傳統的公共行政的行為主義與新公共行政的人本主義其間的關係，整理如《表二》所示（轉引自江明修，民86：185）。

六、公共管理的歷史發展系絡

公共管理的理論與實務肇始於何時，各家說法紛歧互異。概括地說，應該是出現在二次大戰後、後工業時代來臨之際，在理論

表一 傳統與現代（新）公共行政的比較表

傳統公共行政的假定	現代（新）公共行政的假定
1. 政治與行政二分	1. 政治與行政相互關係
2. 行政中立	2. 倫理責任
3. 效率與生產力	3. 解決問題的效果
4. 集體與控制	4. 分權與參與
5. 跨文化比較	5. 跨文化\內政的比較
6. 功能的維持	6. 功能與工作的重新設計
7. 廣博的、理性的計畫	7. 參與性的社會計畫
8. 被動因應問題的解決，變遷與學習	8. 主動因應問題的解決，變遷與學習
9. 事實與價值二分	9. 對事實與價值批判檢驗
10. 著重特殊利益團體的影響	10. 著重多元的參與的民主
11. 強調政策分析中專家的角色	11. 強調公民參與社區問題解決
12. 垂直協調與權威關係	12. 平行合作與人際網絡
13. 資源豐富下的組織成長	13. 有限資源下達成卓越成就
14. 資訊累積	14. 資訊分享與網路交流

資料來源：J. Jun, 1986: 50

層面，公共管理的出現，是踵隨對公共行政舊典範進行挑戰的「後官僚典範」(Post-Bureaucratic Paradigm) 而來，Overman 與 Boyd (1994) 便指出：公共管理企圖跳脫傳統官僚典範陷溺於層級節制的嚴密控制、狹隘的效率觀、空泛的行政執程序程和抽象的公共利益等問題，而依循後官僚典範強調預見性 (anticipatory)、策略性 (strategic)、結果趨向 (results directed)、主管領導 (executive leadership)、市場取向 (market oriented)、消費者導向 (customer driven) 及企業性 (entrepreneurial) 等方向發展。在實務層面，一九八〇年代以來的新公共管理運動浪潮風行全球，這股新公共管理運動實與各國政府的行政改革有密切的關聯性。此波的改革浪潮，被賦予不同的名稱，其價值理念差異不大，大都以管理主義 (managerialism)、以市場為基礎的公共行政 (market-based public administration)、企業型政府 (entrepreneurial government)，甚至具有

政治理念色彩的名稱，如新右派 (New Right)、新治理 (New Governance) 等 (孫本初，民 90：1-2)。

公共行政的發展，自一八八七年 W. Wilson 發表《行政研究》以來，可謂行政學的肇興，已如前文所述，公共管理雖未有公認的、決定性的文獻證明其起源，但確有下列幾項脈絡值得參考：

在一九三〇年代，首先出現「公共管理」一詞，當時是由 L. Gulick 所參與的美國聯邦政府的 Brownlow Committee，主要乃是推動行政革新而將管理主義與公共性結合，此為公共管理的萌芽時期 (詹中原，民 88：73)。而一九七〇年代的企業管理學院與公共政策學院興起對公共管理學研究的熱潮，Bozeman (1993) 稱之為企業管理途徑的公共管理學 (B-approach) 與公共政策途徑的公共管理學 (P-approach) (余致力，民 88：23；孫本初，民 90：6-7)。

一九八〇年代後，影響各國行政改革的理念，是以市場或準市場的競爭機制、企業

表二 行為主義與人文主義的對比

	行為主義	人文主義
方法	科學技術 決定論 客觀取向 預測與解釋	人文科學 非決定論 體驗取向 了悟與詮釋
研究資料	客觀的、量的資料 外在的制約因素	主觀的、質的資料 人類的生活經驗與興趣
人性假定	被動的存在、回應性、 甘於受控制	自主的存在、前瞻性、具有意識、 自動自發、創造性
意識	為社會化的結果	源自意向性與目的性

資料來源：J. Jun, 1994: 232

管理技術、服務及顧客導向為主軸理念的「新公共管理」理念，採行國家包括美國、英國、澳紐及西歐許多國家。實務界一般將其稱之為「新公共管理主義」(New Public Managerialism)(孫本初，民90；朱鎮明，民90：26)。

Hood (1998) 在描述新公共管理的研究趨勢時指出，「公共」一詞代表政府與公共服務的專業知識與實務，「管理」則代表政府與公共服務引介企業管理的方法。故新公共管理的要點可以歸納為：(1)廣泛地在公部門運用市場機制；(2)強化組織、服務產出以及管理；(3)持續不斷改善與提升服務品質；(4)持續關注個別顧客的需求(孫本初，民88：13-17；朱鎮明，民90：26-27)。而新公共管理的特色則為：(1)移轉權威及授與彈性；(2)績效控制及責任確立；(3)競爭及選擇的發展；(4)回應性服務之提供；(5)改善人力資源管理；(6)資訊科技最適化；(7)提昇管制品質；(8)強化政府中央之導航功能(詹中原，民88：75)。

基於上述的說明分析可知，公共管理首見於一九三〇年代，七〇年代以後成為行政學術研究的一支，八〇年代後，其相關的理論基礎廣泛用於各國的行政改革，這股潮流便可統稱為新公共管理。因此，若要細分公共管理與新公共管理的差別(如同區分PA與NPA般)，則有以下幾個方向：

1. 從研究取向來看，新公共管理延續公共管理對公共行政的反動，在理論上偏向研究企業管理如何用在公共部門的行政管理(如績效提升)，故有公共管理偏向理論層面

的探討，而新公共管理偏向實務運作層面之說，但不代表兩者缺乏其基本的理論基礎。

2. 從歷史沿革的時間點及實際運作來看，一九八〇年代後，新公共管理的精神與理念在各國改革中蔚為風潮，因此其狹隘的定義可界定為：八〇年代前為公共管理，重在學院之中的研究(如P途徑與B途徑的取向)，成就了八〇年代後的新公共管理；但就廣泛的定義而言，上述的分類均是公共管理，新公共管理則特別代表了此波的政府改革浪潮。

肆、歷史發展系絡的綜合說明

從前文對公共行政與公共管理的歷史發展系絡來看，吾人可得到以下之結論，以回應本研究的第一個目的：

首先，儘管PM的整個發展歷程不若PA有明顯的分水嶺，但兩者絕對不是相同的價值主張，如《圖一》所示，PA與PM是兩股共同演進(co-evolution)的不同派別。此外，從PA與PM的起源來看，傳統的PA主張與PM亦不相同。最早PM的起源可說是將「管理主義」的概念導入公部門，但當其成為學術界研究的主題時，卻是對於傳統PA的反思所導致的不同研究途徑。因此傳統的PA絕不等同於傳統的PM¹。

其次，在《圖一》的架構下，吾人可見在PA與PM的整個演進系絡中，有兩次的向企業取經的主張，第一次是Wilson在1887年的行政研究一文中所提及，其目的旨在希

望公共行政擺脫政治的糾葛；第二次的主張則分別從行政效率不彰與政府績效提昇的觀點切入：PA 學者的主張係基於對傳統官僚體制的反動²，從公共管理的角度，則屬於 B 途徑的研究取向³；而對 PM 而言，政府財政赤字、行政績效不彰的改進，藉由向企業學習經營管理之道加以改善的論點，在世界各國引起改革浪潮的，便是新公共管理。

準此，「企業型政府」可謂是在新公共管理的改革理念下之產物，一方面對傳統官僚的反動而提出企業型官僚的主張，公經理人的概念，以及組織的創新理念；另一方面對整個國家職能的重新檢視，而有導航型政府、小而美、小而能政府的主張。前者與 B 途徑的 PM 較為相關，後者則與 P 途徑的 PM 較為貼近，但宏觀而言，皆可在公共管理的基本理論基礎下尋得脈絡。

伍、當前政府再造的主流價值及其限制

當前政府再造的主流價值，係在新公共管理的理論基礎下孕育而生，最早可追溯至一九八〇年代。近來的政府再造運動 (reinventing government)，簡稱「勵革運動」(REGO) 或「政府再造」(reinvention)，係指文官體系以「技術理性」為基底，引進「競爭的市場機制」以及「具體的變革策略」，促成行政組織徹底轉型，並藉由「新公共管理」與「管理主義」(managerialism) 的有效措施，重新建構行政文化、公務人力、權責歸屬、獎懲制度以及目

標任務等層面，期能大幅提高政府部門的效率效能、應變能力、革新能力以及治理能力 (江岷欽與劉坤億，民 88：10)。企業型政府係指政府在既有的文官體系之中，培育「政府的企業精神」與「企業型官僚」。申言之，政府的企業精神，係指在政府的體制及運作之中，具有某些變革導向 (change-driven) 的內在特質，這些特質能夠積極引發革新理念，並將此種革新理念轉化成具體的方案設計，並以實際的行動體現方案設計，協助政府部門處理公共事務、解決政策議題與善用行政資源；而所謂企業型官僚，即指在公共部門內，從事構思、設計與執行革新理念的成員 (Linden, 1994；Roberts & King, 1996；江岷欽與劉坤億，民 88：63)。

綜言之，企業型政府的主張，便是將企業精神引進公部門成為政府與企業組織型態的第三種選擇 (A Third Choice)。美國前總統柯林頓政府著手進行的政府再造計畫，責成高爾所主持的「國家績效評估委員會」(NPR)，每年出版政府的實施績效報告，即為企業型政府的最佳例證 (孫本初，民 90：31-32)。

儘管企業型政府的主張影響著當今的改革浪潮，卻也不代表著毫無施政上的瓶頸，或一言堂式的歌頌有加，對其批評之處仍不在少數，茲列舉對其批評要點如下：(江岷欽與劉坤億，民 269-275，詹中原，民 88：39-40)：

Bellon 與 Goerl (1992：131-132) 提出四個衝突與反思：

1. 企業自主性與民主責任性之衝突；
2. 公共企業願景與公民參與價值的矛盾；
3. 企業隱密性與民主開放性之衝突；
4. 企業性風險承擔與民主公共財之處置責任。

由上可知，Bellon 與 Goerl 的論點同時具呈「民主體制」與「企業型政府」的雙面優點與限制。而此種價值的衝突似是體制內先在的價值矛盾。

而 L. deLeon 則由倫理的觀點，評判企業型政府其價值內涵包括本位的自我主義、自利性、剛愎自用、宰制傾向以及機會主義，此特性將使官僚體系空虛化（Lan & Rosenbloom, 1992），更可能形成 deLeon 所言之「無政府」(anarchic) 的政策問題。

Terry (1993: 394) 對企業型政府所倡議的企業型官僚的批判則更為激烈，認為其限制在於：

1. 過於依恃權威，使其偏好內部之宰制；
2. 過度迷信創新，而許多變革卻未對組織帶來正向的發展；
3. 未能尊重傳統，輕視存在已久的價值與信仰。

本文所要探討的重點並非是企業型政府在各國所呈現的面貌⁴，或是再述各派諸家對於企業型政府的批判或捍衛其價值，而是許多國家在推行政府再造時，其理念與主張與企業型政府的訴求相去不遠，在這樣的趨勢之下，企業型政府的理念所遭受的批判與檢證，學術界為文探討已多，本文主張對企業型政府的批判，莫將論點置於光譜的極端——即「企業化政府」的假定，便容易落入

更深的誤解⁵。

回歸到《圖一》的分析架構中，吾人即可清楚瞭解企業型政府的主張實與新公共管理一脈相承，而對其批判大都來自 NPA 的基本假定。準此，新公共服務的定位處在《圖一》的那個位置？文後將先行介紹，並予以解析。

陸、新公共服務的倡議

R. B. Denhardt 與 J. S. Denhardt (2000: 549-559) 指出，目前對於公共管理的研究，大都將 Osborne 與 Gaebler (1992) 的「新政府運動」一書所奉行的治理概念——政府應多導航而非操槳視為理想。發展至今日，作者認為，應該由「新公共服務」(New Public Service) 的觀點予以反思。

然而，在談論「新」公共服務之前，吾人有必要先理解「公共服務」的本質為何。Rosenbloom (1983) 歸納政府存在的目標在達到七種公共目的，分別是：1. 保護人民的生命、財產與應享權利；2. 確保重要資源不虞匱乏；3. 輔導、扶助弱勢族群；4. 加強經濟穩定成長與均衡；5. 提昇整體生活品質以及個人成功的發展機會；6. 保護自然資源；7. 促進科學與技術發展，增加人民福祉等七項，吾人可以歸納為「服務性」、「管制性」、「輔導性」(救濟性) 與「分配性」四種功能。諸多中外文獻則將「公共服務」廣泛視同政府所提供的公共安全、公共管制、社會服務等活動與功能，因公共事務的範圍

甚廣，故綜合政府活動型態與功能等，則可稱之為公共服務（李宗勳，民88：87-88）。若不深入對新公共服務加以定義，Ingraham等學者（2000）亦指出，相對於傳統部門，未來的公共服務系統的型態亦將有所轉型，茲摘其主張之簡表如下《表三》所示。

至於新公共服務的概念，依照 Denhardt 與 Denhardt 所指出（2000：552-553），有三個理論基礎，乃源自於傳統的公共行政與新公共管理的若干理論，分別為：「民主的公民資格理論」、「社區與公民社會的模型」、「組織的人本主義與溝通理論」。在這樣的前提之下，作者提出七個

「新公共服務」的核心概念：

- 第一、以服務取代導航：公經理人日益重要的角色在於幫助公民達致其共享的利益，而非企圖控制或引領社會前往新的方向。
- 第二、公共利益是目標，而非副產品：公共行政者必須致力於建立集體與共享的公共利益觀念。此目標並非由個人可選擇的速效藥，而是共享利益與責任的創造。
- 第三、策略思維、民主行動：達成公共需求，政策與方案必須透過集體努力與合作程序，有效且負責地達成。

表三 傳統的公部門系統移轉至二十一世紀的公共服務系統

傳統的公部門系統	21 世紀的公共服務系統
理論與實體上皆屬單一系統，多元系統並未被策略地發展出來。	承認多元系統，採策略性的系統發展，定義並教育核心價值。
功績的定義造就了保護員工的結果，並使「公平」與「相同」同義。	功績的定義造就了鼓勵較佳績效的結果，並允許不同人才之間的差異性。
強調過程與規則。	強調績效與結果。
人才的雇用與升遷乃基於技術性專業。	人才的雇用、養成與升遷基於適才適所。
視人事職員（personnel）為成本。	視人力資源（HR）為資產與投資。
為生活而工作，工作是終身的承諾。	內在與外在有共享的核心價值。
永業化為保護傘。	員工績效與雇主需求成為留任與否的考量。
績效評估基於個人的活動。	績效評估基於個人對組織目標貢獻的展現。
勞工管理的關係基於衝突的目標、敵對的關係，個別事件的事後爭論與仲裁。	勞工管理的伙伴關係基於成功的組織其多元的目標與員工滿意，事前參與工作設計。
中央機構係為各機構實踐人事功能。	中央機構強化各機構的能力，尤其是使管理者本身實踐人事功能。

資料來源：Ingraham, P.W., S.C. Selden & D.P. Moynihan(2000:58)

第四、服務公民，而非顧客：公共利益乃源自共享價值的對話，而非個人自利的集合。因此，公經理人所要回應的是公民的需求而非顧客。

第五、課責並非易事：公經理人除了注意市場外，必須同時注意法律、憲法、社區價值、政治常規、專業標準與公民利益。

第六、重視人民，而非只重視產品：公經理人所參與的公共組織及其網絡若能透過基於尊重人民的合作流程與共享領導上，終將成功。

第七、重視公民精神與公共服務，勝於企業精神：公共利益將更提昇，乃是透過公經理人與公民對做出有益社會的貢獻產生認同時，而不是基於公經理人將公共財視為已有的假定上。

R. B. Denhardt 與 J. S. Denhardt (2003: 28-29) 更進一步將傳統的公共行政，新公共管理及新公共服務的內涵，分別比較如《表四》所示。

《表四》之中有關傳統公共行政、新公共管理、新公共服務此三者諸多面向的更進一步說明，內容已相當清楚，本文不擬贅述，事實上 Denhardt 氏自謂其建構 NPS 的理論基礎⁶。係在於「民主的公民資格理論」、「社區與公民社會的模型」、「組織的人本主義與溝通理論」等，這與新公共行政的主張相當契合；《表四》中諸項更隱約地同時融合了新公共行政與新公共管理的若干主張。

綜合以上的論述，吾人可以找出幾個脈

絡：首先，新公共服務的主張未必是針對公共服務的論點修正而來，因公共服務的本質為「政府活動型態與功能之綜合」，係屬相當中性的定義，但從實務上而言，當今的公共服務自然與新公共管理的主流價值理念有一定程度的契合；其次，Denhardt 氏所提之新公共服務觀點，係檢討傳統公共行政與新公共管理而為其論述之基礎，對新公共行政的理念著墨並不深，或根本就是新公共行政的主張；復次，對於「企業型政府」（新公共管理）其限制面的探討，新公共行政學派所持的批判立場，似乎比新公共服務的主張更為鮮明；最後，不論新公共行政或新公共管理的主張為何，新公共管理的主張在各國改革浪潮之中，獨領風騷的這數十年，「實務」取向反映著既是現實也是事實（並無對與錯或價值取捨）。基於這四點理由，吾人目前或可下一暫時的結論：新公共服務如 Denhardt 氏所主張者，多多少少有對新公共行政價值主張修正的意味，反之亦然：即亦同時隱含對新公共管理當今困境的解套途徑。

綜合本文前面所提的觀點與脈絡，吾人可以清楚的瞭解，NPA 與 NPM 各學派均有其理想與主張，在實務界卻受到不同等級的

表五 當前 NPA 與 NPM 對實務界的影響

學派主張	NPA	NPM
實務傾向	NPS	REGO

資料來源：作者自製

表四 傳統公共行政、新公共管理、新公共服務的各面向比較表

比較面向	傳統公共行政	新公共管理	新公共服務
基本理論與認識論的基礎	政治理論，以樸實的社會科學所延伸的社會與政治評論。	經濟理論，以實證的社會科學為基礎的更精緻對話。	民主理論，知識的多元途徑，包含實證的、詮釋的、批判的以及後現代的。
主流理性及其相關的人類行為模型	概要的理性，「行政人」。	技術與經濟理性，「經濟人」，或自利的決策者。	策略理性，理性的多元檢測（政治的、經濟的、組織的）。
公共利益的概念	公共利益乃政治的體現，並於法律層次中展現。	公共利益乃個人利益之整合。	公共利益是共享價值其對話的結果。
接受「公共服務」者	委託者與選民	顧客	公民
政府角色	操槳者 （注重單一的政治界定之目標，其政策的設計與執行）	領航者 （扮演市場力量的媒介）	提供服務者 （公民與社群團體利益的談判與協商）
達成政策目標的機制	政府各機構的方案行政。	透過民營化與非營利機構創造機制與誘因結構。	建立公、民營、非營利機構聯盟以滿足相互需求。
課責的途徑	層級節制—行政人員向民選的政治領袖負責。	市場趨力—自利的加總將導致廣大的公民團體（或顧客）其所要求的結果。	多面向的一公共服務人員必須關注法律、社群的價值、政治規範、標準與公民利益。
行政裁量	允許行政官員有限的裁量。	寬廣的幅度以達成企業的目標。	裁量是必須的，但必須受限並負責。
組織結構的假定	官僚體系的特徵，機構內由上而下的威權，及對服務對象的控制與管制。	分權的公共組織，機構內保有主控權。	內外共同領導的合作結構。
公共服務者與行政人員激勵基礎的假定	薪資與福利，文官服務的保障。	企業精神，意識型態上要求縮減政府規模。	公共服務，要求貢獻社會。

資料來源：R.B. 與 J.S. Denhardt (2003：28-29)

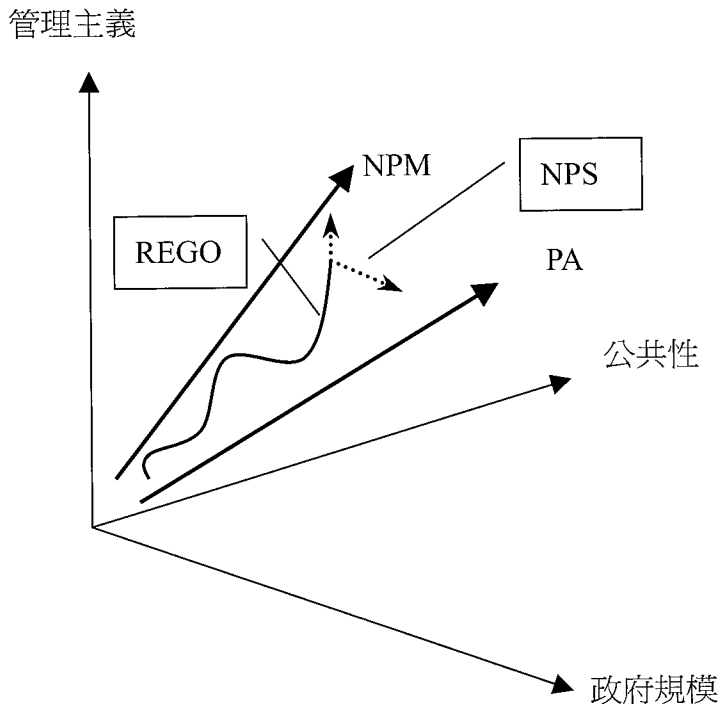
青睞（至少到目前是如此），NPS 無疑提昇了 NPA 若干主張在實務界嶄露頭角、具體落實的機會，其關係如《表五》所示。

柒、新公共服務對政府再造的啓示

總結前述的分析，本文以為政府再造的改革趨勢，將符合「鐘擺理論」(Pendulum Theory) 所闡述的內涵（孫本初與陳衍宏，民 92）。亦即行政改革的理念，是在 NPA 與 NPM 的兩端進行擺盪，而八〇年代的行政改革確立了鐘擺是擺向新公共管理此端的，但基於鐘擺理論，吾人不能排除朝向新

公共行政的價值主張進行擺盪修正的可能性，但必須強調的是此種趨勢是漸進修正而非取代，新公共服務觀點的提出，只能說是朝著價值的另一端修正，後續發展仍待實務界的檢證。

《圖二》是一張表達三度空間的示意圖，應注意圖中各名詞之相對的關係：NPM 係由 PM 發展而來，相對於 NPA，其所強調的是透過管理主義的基本假定，遂其行政改革的意圖；NPA 則由 PA 發展而來，對於公共性的批判與追求是其一貫的風格；政府規模則引自「行政國」的概念及其延伸的意義⁷，準此，行政革新運動的曲線，往 NPM 靠



圖二 行政革新運動之價值主張發展示意圖

資料來源：孫本初、陳衍宏（民 92）

攏的主張便是此波八〇年代以來的改革浪潮，簡稱勵革運動（REGO），將來的發展究竟更走向NPM 抑或漸往NPA 進行修正（即NPS的主張），則有待後續觀察。

此外，《圖二》尚有另一意涵，隨著政府規模愈大，NPA 與NPM 的價值主張也會（也應該）更加明顯，其間的落差將更形擴大，然而這樣的意義在於增加彼此對話之重要性也將與日遽增。

總之，NPA 與NPM 仍繼續是一場不同價值主張的爭辯，因此各有其存在的價值，亦說明了NPA 與NPM 是共同演進的，故NPS 能否取代尚言之過早，但可確定的是另一種研究的途徑。不論NPS 是否為NPA 的修正論（同樣地也可說是NPM 的修正論），「修正論」的觀點同時可見二十餘年來的右派改革對PA 的影響，蕩漾所及甚至Denhardt 氏所提之NPS 模型，都可見其「修正」的斧鑿痕跡，故以NPM 的價值主張為前提之下，本文寧可先認為其是公共管理新的研究途徑，即所謂的C-approach——強調公民資格的研究途徑，而其主張相對於新公共行政所訴求的，更能在總結前面的解析並回歸本文的主旨，NPS 能否在實務界取代NPM，套句頗「新右派」的說法——交給「市場」去決定吧！此市場並非只是經濟學所稱交易的市場而已，這個市場的遊戲規則，正由政府、人民（公民資格或顧客導向），甚至更廣義的參與者（如國際價值觀）選擇、型塑著，從學術研究的角度來看，NPA 與NPM 相對立的價值正可在實務界增加對話的可能、出現瓶頸時的另類思考與決策基礎，我們所要強

調的是，瞭解本身的限制與對立面的思考邏輯，才能在光譜的兩端之間做好策略的抉擇，而NPS 的倡議，其意義不正說明了這個「市場」（實務界）的趨勢嗎？

（本文作者孫本初係國立政治大學公共行政學系專任教授；陳衍宏係國立政治大學公共行政學系博士班研究生）

註 釋

1. 對於PA 與PM 的起源，有同源說（基於管理主義）、取代說（基於典範概念）與共同演進說（基於學術研究與實務觀察），本文主張後者，詳細論述請參考孫本初與陳衍宏（民92）。
2. PA 學者對官僚體制的重新檢視，主張師法企業文化與管理方法以提昇績效者，將其視為等同於新公共管理的主張，而另一方面主張由公共性、民主價值與公民資格等加以省思批判者，則為新公共行政的主張。
3. 有些學者認為，公共管理主張由企業管理的方法與技巧來改變公部門的組織文化、提昇行政績效，因此向企業取經是向其學管理方法的運用以提昇績效，並非放棄其原有的公共價值，而追隨私部門營利的基本假定（孫本初，民90；另見孫本初與陳衍宏，民92，該文對企業型政府的客觀闡釋一段）。
4. 一般將「企業型政府」的理念都劃歸在美國的政府再造或行政革新的主張，然而事實上其背後的理論基礎與內涵，與八〇年代後各國的改革浪潮，都有相近的脈絡與理論基礎，或謂英國的新右派、美國的新治理、澳紐加的新公共管理等，其哲學基礎是相當一致的。詳參孫本初（民90，chap.1）。而本文礙於篇幅，以新政府運動為代表來加以說明，除了前述理由外，

尚因Denhardt與Denhardt (2000: 549-559; 2003)兩人對NPS之倡議，係針對新政府運動若干的主張反省而來，故以企業型政府為論述主題。

5. 詳參孫本初與陳衍宏 (民 92)。
6. Denhardt 氏二人於文中 (2000)、書中 (2003) 均未稱其 NPS 為「典範」(paradigm)，而是一種規範性的模型 (normative model)，只是提供一個思考的方向，此觀點與本文所主張的 PA 與 PM 共同演進、反對典範變遷進而取代 PA 或 PM 的論點是一致的。
7. 行政國 (Administration State) 一詞，最早係由 Waldo 於 1948 年提出；F. M. Marx 於 1957 年以專書討論行政組織及其運作，在「量」的方面進入嶄新階段；當代意義則在於說明政府職能擴張、人民仰賴日深、行政部門具舉足輕重之地位 (詳參賴維堯等著，民 88，行政學入門，第 11-12 頁)。本文所指為行政部門處理的事務量與所應關懷的面向，其量日增且日趨複雜。

參考書目

1. 江明修
民 86 公共行政學：理論與社會實踐，台北：五南。
2. 江岷欽 與 劉坤億
民 88 企業型政府：理念、實務、省思，台北：智勝。
3. 朱鎮明
民 90 新公共管理之政治哲學研究—台灣經驗檢證，國立政治大學公共行政系未刊博士學位論文。
4. 余致力
民 88 「公共管理之詮釋」，收錄於黃榮護主編之公共管理，台北：商鼎文化。
5. 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯
民 87 行政學，台北：空大。
6. 吳瓊恩
民 81 行政學的範圍與方法，台北：五南。
7. 李宗勳
民 88 「公共服務之活化—民營化政策的簽約外包策略」，收錄於詹中原主編，新公共管理：政府再造的理論與實務，台北：五南，第 85-125 頁。
8. 林鍾沂
民 89 「新公共行政與新公共管理之比較」，發表於行政管理學術研討會，台北：空大。
9. 孫本初
民 88 「公共管理及其未來的發展趨勢」，收錄於Golembiewski與孫本初等編，公共管理論文精選 (I)，台北：元照。
民 90 公共管理，台北：智勝。
10. 孫本初、陳衍宏
民 92 「公共管理的趨勢探究：新公共服務的倡議及其意涵」，發表於民主治理與台灣行政改革學術研討會，台北：公企中心。
11. 張潤書
民 87 行政學，台北：三民。
12. 詹中原主編
民 88 新公共管理：政府再造的理論與實務，台北：五南。
13. 賴維堯、夏學理、施能傑、林鍾沂等著
民 88 行政學入門，台北：空大。
14. Bozeman, B.
1993 Public Management: The State of Art. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
15. Bellone, C & Goerl
1992 "Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy", Public Administration Review, Vol.52, No.2, pp.130-134.

16. Denhardt, R. B. & J. S. Denhardt
1993 Theories of Public Administration, 2nd ed., CA: Brooks/Cole Publishing Company.
- 2000 "The New Public Service: Serving Rather than Steering" Public Administration Review, Vol.60, No.6, (November/December), pp.549-559.
- 2003 The New Public Service: Serving, not Steering, New York: M.E.Sharpe
17. Henry, Nicholas
1989 Public Administration and Public Affairs(4ed.), Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
18. Hood, C.C.
1998 The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management, Oxford: Caredon Press.
19. Ingraham, P.W. , S.C. Selden & D.P. Moynihan
2000 " People and Performance: Challenges for the Future Public Service—the Report from the Wye River Conference", Public Administration Review, (January/February), Vol.60, No. 1, pp. 54-60.
20. Jun, J. S.
1994 Philosophy of Administration, Seoul, Korea: Daeyoung Moonhwa International.
21. Lan, Z. & D. Resenbloom
1992 "Public Administration in Transition? ", Public Administration Review, Vol. 52, No.6.
22. Linden, R.M.
1994 Seamless Government: A Practical Guide to Re-engineering in the Public Sector. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
23. Marini, F. (ed)
1971 Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective, New York: Chandler.
24. Osborne, D., & T. Gaebler
1992 Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. MA.: Addison-Wesley Publishing Company.
25. Overman, E.S. & K.J. Boyd
1994 "Best Practice Research and Post-bureaucratic Reform", Journal of Public Administration Research and Theory. Vol. 4, No.3, pp.67-83.
26. Roberts, N.C. & King, P. J.
1996 Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
27. Rosenbloom, D.H.
1983 "Public Administration Theory and the Separation of Powers", Public Administration Review, Vol.43, No.3, pp.219-227.
28. Terry, L.D.
1993 "Why We Shoud Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy", Public Administration Review, Vol.53, No.4, pp. 393-395.