

彈性化政府的設計與評估*

林水波

陳志璋

台灣大學政治學系教授

台灣大學政治學研究所博士候選人

各國對行政組織與官僚問題的診斷，以及為回應不確定與快速變遷的環境，彈性化策略遂成為行政改革的重要途徑之一。這個策略透過制宜權變與適應原則，以實現提高變遷能力、增加選擇空間與靈活策略應用之價值。

本文順著這項主流改造趨勢，首先鋪陳彈性化政府有效運作的條件：環境的敏感度、彈性的思惟、組織能力與政治支持。至於彈性化政府的主要作法分別由人事管理制度、組織、法制與轉變提供服務系統四途徑下手，分析各種已被廣泛應用或萌芽中的策略。隨後綜合前兩項之論述，本文又歸納彈性化政府所具有的十大特性：主體性、裁量性、因應性、鬆綁性、演化性、系絡性、績效性、個殊性、下授性與相容性。

接著本文進行彈性化政府的評估，一則指出其所扮演的積極正面功能，二則展露實施彈性化政府在前提條件的配合問題、價值矛盾的情形、結構間的合作支持意願及實踐上可能遭遇的難題。

基於欲使彈性化政府有其存活適用的空間，本文提出六個方向做為選擇彈性化政府的槓桿點：問題與解決策略的相容、獲得立法機關的政治支持度、以直接民主做為衝突解決的機制、建立穩固的資訊底盤結構、加強以地方自治為主體的彈性化結構，以及服務或財貨的定位。此外本文更期盼有司當局在推動之際，多方對話溝通、透過第三造或主權者扮演衝突的調和者角色、追求情勢的配合性、相關前提的妥當性，和各方主體的共同體認性，當能進一步以信任為礎石做為邁向成功的寄託。

關鍵詞：彈性化政府、行政改革、任務編組、虛擬組織、日落立法、轉變服務提供系統、民營化、非營利組織、資訊底盤結構

* 本文初稿曾於一九九八年三月二十七日，由行政院研考會暨世新大學行政管理學系、經濟學系合辦之「建構企業型政府」學術研討會上發表。作者感謝吳定教授、莊次長碩漢，以及在場參加研討會之專家學者，所提供之各項精闢評論意見。作者並感謝兩位匿名審查人所提供之寶貴意見，但作者仍負最後文責。

壹、前言

冷戰結束後，經濟議題與產業金融等政策躍居西方國家的政策主流。這種趨勢主要是來自各國政府因應各自國內外情勢之需要。在各國內政方面，各國人民普遍對政府有「花得更少，做得更好」的期望；同時自七〇年代以降的石油危機，更使許多國家揚棄支出面的經濟學，回到古典理論的路線，進而有「新右派」或「新保守主義」的出現；在國際情勢方面，全球化的資本主義體系已然成形，使得一個國家無法以獨立的經濟體單獨存在，而必須靠區域性的聯盟進行合作與競爭，以便為國家爭取最大的生存空間。在上述背景之下，各國為因應既定政策的調適，施政績效的提昇，致使行政改革或政府改造的議題自八〇年代以來，就成為許多國家關注的焦點，從北歐、英國、法國、義大利、加拿大、美國、澳洲、紐西蘭，乃至於亞洲的日本及台灣，都在這波行政改革的潮流之中，無怪乎有學者以「時代精神」(Zeitgeist) 稱為行政機關追求新治理模式的運動及風尚 (OECD, 1997; Peters, 1996: 21)。

在這一波的行政改革浪潮中，所追求的目標大致以效率化為主要核心，而「新公共管理」(new public management) 所精心含涉的結構、文化和政策執行的理念用以對應新時局並達成上述目標，也已慢慢形成 (Wilson and Doig, 1996:53-61)。在學界的用法上，新公共管理又可稱「管理主義」(managerialism)、「市場導向的公共行政」(market-based public administration)、「後官僚體制典範」(post-bureaucratic paradigm)，或者「企業精神政府」(entrepreneurial government)。雖然名稱各異，但其基本內涵則大致相同 (Hughes, 1998:2)。新公共管理以公共選擇、代理人與交易成本等理論為基礎，進而發展出有別於傳統科學管理只著重組織內部，以及有別於傳統公共行政只重視層級控制的新型公部門管理模式。新公共管理可歸納出以下七項特徵 (Rosenbloom, 1998:21-22)：

1. 結果導向：行政不再僅要求過程的遵守，而要以成就的結果為管

理考核的主軸。

2. 競爭導向：盡量選用類似市場的競爭機制，以提供公共財與服務。
3. 顧客導向：以顧客的滿意度、表意、表張、表聲與表言，來改進服務的品質。
4. 領航導向：管理重在重大事情的決策，設定運行方向，而非凡事必躬親。
5. 解制導向：以自我課責方式達到管制的目標，因之，盡量解除不必要的規定，擴大執事人員的自由裁量空間，只要符合裁量正義便可。
6. 塑能導向：授權給員工，讓他們感到權能感，以提昇其對組織的投入。
7. 彈性導向：彈性因應時空環境的變化，以革新、解決問題、企業化及冒險犯難精神對應公務之處置，不再如過往，全受法規束縛、過程約束，抑或只在意投入而忽略產出的結果。

新管理主義之興起，最大股力量在於傳統官僚體制之弊病逐步呈現，政府財政又面臨緊縮，人民又要求日殷，但政府並無法滿足他們的需求，導致對政府之信任度下降。於是政府乃警覺其嚴重性，而亟思改革之道，此時又及時出現「新政府運動」的資治通鑑 (Osborne and Gaebler, 1992)，快速普化到全世界各國遭遇同樣問題的國家，一時間蔚為風尚，舉世競爭學習。

簡言之，新公共管理強調以市場機能的精神，推動公部門各項必要的革新，以因應不確定性環境所帶來之衝擊。一般而言，不確定性來自政經環境的波動、相關資訊的欠缺，以及知識與技術的不足，且隨著環境變遷速度加劇而升高。因此，不管政府或民間，都可能認知到以下三種不確定性環境 (Milliken, 1987:136-138)：

第一是狀態的不確定性 (state uncertainty)，也就是在環境瞬息萬變的情況下，由於無法認知環境要素 (例如經濟情勢、社會趨向等等) 之變動狀態，使決策與環境變動狀態之間出現時間落差，或無法預測，導致原決策無

法適時對應、效能降低，因而所產生之不確定性；其次為效應的不確定性（effect uncertainty），指由於缺乏環境變化成因與結果的相關知識，以致無法事先預期該環境變化對決策或組織所可能產生之效應，因而產生之不確定性。此時因無法預期原有結構或政策是否受到環境所生效應影響，故必須尋求彈性因應的策略，以對應任何可能出現之效應；最後是回應的不確定性（response uncertainty），指組織採取某項策略或行為後，無法確知該方案的結果與效用，因而所產生的不確定性。故必須對於環境狀態與回應機制之間建立連結關係，以保持組織或決策的回應能力。簡言之，政府或機關組織對於環境狀態之本質、環境變遷之效應，與政策回應能力均因面臨不確定性，故有必要在組織結構與行政過程等各層面，採取彈性化策略，以蒐集各種可能資訊、獲致各方資源，並提升溝通協調之能力、協助解決各項複雜且深具動態性的政策問題，從而降低不確定性環境之衝擊，引導政策或組織變遷的走向，否則恐將增加不可治理的可能性，而人民之期望恐亦無法獲得充分滿足。

因之，彈性化政府乃成為對應世界潮流、迎接不確定性環境與提升政府效能與效率的重要策略之一。本文目的就是在上述行政改革與新公共管理的架構下，探討以下問題：彈性化政府應該如何設計？其前提條件為何？彈性化政府的正面功能，以及其所面臨的可能問題有哪些？和其他管理策略或價值是否會產生衝突？未來彈性化政府的方向為何？在架構的安排上，本文首先分析彈性化政府所需具備的四項前提要件，其次分從人事管理、組織、法制與系統變遷四個途徑，以了解彈性化政府是採取哪些手段達成其目的。最後，本文歸納彈性化政府的正面功能之後，再分就前提條件方面、實際途徑與策略方面，提出可能所產生問題的評估，以精緻化這個富時代精神政策之改造策略。

貳、彈性化政府的意義

就理論與實務來論述，行政改革以彈性化為策略的主要論證，在於改革者主張今日全球環境變遷快速、資訊科技發展一日千里，因此公部門有必要

以彈性化的制度結構、組織與個人，才能因應這些變遷，滿足內外顧客的需求。

彈性化是行政改革的主要策略之一，其證成基礎已如前述，因此公部門有必要透過授權或賦予管理者彈性空間之誘因等方式，以因應環境變遷。¹ 因此，所謂彈性化乃指對應外在環境變遷時，能採不同的策略、結構或過程因應之。故我們可歸納出，彈性化政府追求的原則有二：制宜原則與適應原則。前者指個人或組織能因人、因地、因時、因事而制宜；後者指稱個人或組織能適應環境變遷，而以比較衡量備選方案後選擇較有效能之策略。換言之，這兩項原則乃立基於理性人的假定與適應力的假定之上 (Stone, 1997: 265)。

一、理論基礎

從改造政府的目的來看，彈性化政府與市場化、法令鬆綁 (deregulation) 的趨勢一致，均以效率極大化做為判斷改革績效之主要標準。而代表這些策略設計背後的主要理論基礎厥為管理主義 (managerialism)，其認為政府應該盡量採用市場機制進行服務與財貨的提供。換言之，管理主義和英國前首相余契爾夫人，與美國前總統雷根所倡導的新右派保守主義相當契合。大抵而論，新右派思想主張政府限縮自我功能，釋出政府無法有效推動之任務，而由私部門來替代，因此主要政策取向為民營化、政府組織結構重組與員額精簡、社會福利支出削減等等。此新政府運動甚至成為對行政國 (Administrative State) 的反動 (Dobuzinskis, 1992:360)。在此氛圍下，彈性化策略的設計取向也是以摒棄傳統政府運作模式與過程為主軸，而利用民間部門多樣化、活潑化的策略做為參考標的。因此，彈性化政府背後的假定之一，即認為民間部門的決策思惟、組織模式與管理策略，均比公部門來得靈活彈性，故值得加以參酌採納。不過，正宗明義而言，彈性化政府並不意味著全然市

1 為提升服務品質、改善績效的授權，可稱之為「讓管理者管理」(let managers manage)；若為賦予彈性的誘因，則可稱為「使管理者管理」(make managers manage)。See Kettl, 1997:447-449.

場化、競爭化。彈性化政府追求知識的學習與創新，如此才不受既有思惟模式與結構慣性的影響，而能以新的、靈活的策略因應環境變化。反之，以市場化做為主要改革手段的假定，是認定市場能使資源做有效率之配置，此和彈性化重視結構的多元性與管理的靈活性有所不同。

二、問題認定

在前言部份，本文已就這波行政改革的外在環境背景進行描繪。而在公部門本身的改革背景方面，則牽涉到對公部門問題的認定與診斷。如果不去探究各國不同的時空環境，而就普遍性的問題來看，彈性化途徑認為政府主要的問題出在僵化 (rigidness)。這種僵化現象的探究，可導出造成僵化的重要原因有三：

首先是政府組織結構與文官體制「永久性」(permanence) 的特質 (Peters, 1996:72-74)。當組織不必面對被裁併的危機，便容易缺乏自我改造的動力、追求進步的誘因，造成變遷的困難。

其次，由於行政部門向來受成篇累牘的法規所限，導致行政官僚自由裁量的空間不足，在前二者的範限下，組織與結構的慣性就找到生存的立基。一般而言，法律或行政命令的穩定性是規則制定的基本原則之一，以求法規立基在可信賴的基礎上，為規範對象所遵守，故一旦制定，因更動往往費時費力而不求輕易變動。然而，法規的超穩定性不僅造成適應環境變遷的能力不足，而且易被執行者當成擋箭牌，以免過去所習慣的體系被瓦解，或原來既得利益遭致侵害。

最後，則是各國普遍存在的「大政府」，使政府結構像「恐龍」一樣，雖體態龐大，但腦部結構過小，以致反應與行動每有遲緩或落差現象。人民對大政府的逐步反感，普遍出現在冷戰結束，軍事、政治議題已被經濟議題所取代後，而且在八〇年代全球不景氣之際，更加大縮減政府規模的呼聲。此一趨勢到了九〇年代末期，由於亞洲金融風暴的發生，故仍舊是各國改革的主流。例如此次泰國、南韓、印尼等國接受國際貨幣基金 (IMF) 援助，其中附帶條件就是被援助國必須採取緊縮的財政與貨幣政策、縮減政府支出規模、提高利率等等，以改變過去習以為常的政府結構 (中國時報，八十六年

十二月十一日，十版)。

因此，彈性化成爲解決上述問題主要手段，而以提高變遷能力、增加選擇空間與靈活策略運用做爲彈性化所追求的價值。就消極面而言，上述三大價值以應付變遷最爲重要，其也是彈性化政府據以對應不確定性環境的核心論述所在。彈性化政府追求行爲、態度、信念、期望與目標等各方面之變遷(Mitchell and Druckman, 1995:213-214)，以滿足實際需要。就積極面而言，彈性化政府尋求建立一套有選擇性的架構，使其面臨某種嶄新情境時，能夠發展出因應該情境的解決方案，或尋求不同行爲路徑，以改變原有行爲、結構或組織，以達適應或轉化外在環境之目的。因此，彈性化途徑的另一假定是：在環境變動不居的條件下，政府要有能力不完全受環境所宰制，而得以適應、影響或轉化外在環境的方式，朝向人爲設定的目標前進。

參、彈性化政府有效運作的條件

彈性化政府的前提是主事職司者對環境的敏感度、擁有彈性的思惟、發展組織能力與上位者在政治上的背書。這些前提構成改革的底盤結構與改革資本所在，否則在根基不穩、本錢不夠的情況下，任何尋求改革的策略設計都可能淪爲空談。

一、環境的敏感度

所謂環境是指「特定組織之外的所有事物」(everything else outside of a particular organization) (Castrogiovanni, 1991:543)，同是行政機關，因機關任務、特性、服務對象及政策網絡的不同，會使各機關面臨情況殊異的體制環境。因此我們可分從時間與空間兩個角度，來探討環境敏感度的問題。

從空間面向來看，不同國家、地區乃至不同部會的行政機關都有不同的空間環境，因此台北市政府和高雄市政府對環境要有迥異的認知；同樣地，經濟部與環保署也面臨不同的環境系絡問題。換言之，提昇環境敏感度的第

一步在提高對空間環境的敏感度。²

從時間面向來看，不同時點固然有不同的環境系絡，而且短期與長期因素之考量，亦影響行政機關對外在環境的認知。行政機關認定的變遷因素若不具有長期影響，則可能造成認定與解決錯誤的問題，而產生後遺症或負面效果。因此，行政機關應從歷史面向來考量，尋求體制的適應與轉化，使其結構、過程與意識型態均能契合於社會所認同的理念，促進歷史的效率 (history as efficient)，而摒棄歷史的無效率 (history as inefficient)，適時適點發展對應策略及獲致有利成本效益比，如此將有助於提昇整體環境敏感度 (March and Olsen, 1995:40-44)。

其次，假定外在環境發生客觀上的變化，也須透過組織或內部成員予以主觀認定與感知。彈性化政府既然追求對應外在不確定性環境的能力，就必須培養對環境的敏感度，才能將感知結果轉化為實際行動策略。Hood (1983) 認為組織蒐集外在環境資訊有賴於檢測機制 (detector) 的作用，以便獲得足夠資訊因應外在環境變化。更具體言之，各行政機關必須經由民意調查、公聽會、行政程序等等手段，蒐集各種外在環境變化的可能資訊，如此行政機關才能進一步採取行動，例如修法、調整政策、充實相關知識或技術等，以便對應變遷。

二、彈性的思惟

在結構限制之下，組織內領導者或執行者往往沒有太多選擇空間，而傾向以成規慣例來面對各種事務或問題。因此，個人若無彈性思惟能力，則很可能導致體制力量操縱一切，個人活動將受結構宰制，而失去創新應變的能力。這種現象反映到組織層面的運作時，則出現了僵化與不易變遷的現象。因此要改變這種關係，首先是那些制定決策或執行政策的個人，須具備彈性思惟的能力，以不同的視野和眼光，來擬定問題解決的方向。個人或組織具

2 各機關對空間敏感度的認知，並不必然導致本位主義的結果。不同機關之間對於環境差異性的歧見，有可能帶來機關間的衝突，亦可能增加機關間的諒解。此時便有賴於組織間的溝通，或上級機關的協調機制，來解決組織間差異性的問題。

備彈性思惟能力的條件有三：

(一)個人學習與組織學習：「個人或團隊如果沒有持續地學習，將失去創新的能力。」(Herriot and Pemberton, 1995:2) 個人學習不足或經驗缺乏，容易限制個人彈性思惟的能力。蓋個人知慮有限，若無現實經驗的支撐則不易轉化為抽象思惟能力，因此個人必須不斷透過進修、訓練、觀察、參與等活動而得。個人學習應用至實務上，則可培養公務員獲致作決定或處理問題的知識，建構對應組織內外環境的技能，調適業已不符合時宜的處事態度(林水波，1997)。在組織學習方面，主要目的在連接過去之記憶與經驗，使決策作成不致脫離組織歷史的情境，以求累積應付未來挑戰與變革的本錢。組織學習的結果會累積成組織記憶的一部份，但是組織記憶對於彈性化的思惟不一定有正面影響。Walsh 和 Ungson (1991:74-76) 提出組織記憶的相關命題時，其中指出：(1)考慮組織歷史的決策較為有效；(2)在歷史情境下所形成之決策選擇，較不易受抵制；(3)未考慮到自動修補機制的慣性力量，而想擅做改變者，較易失敗；(4)未注意到嶄新情勢的演展而沿用過去資訊者，將有害於決策。由此可知，彈性思惟不能無視於歷史經驗與記憶，而需加以調適、轉化與應用，才易發揮作用。

(二)管理者開誠布公的胸懷：透過對話機制的建立，使管理者吸納多方面的意見、廣羅各層面的問題與解決方案，進而型塑契合該時空環境下的最佳管理策略。特別是在競爭激烈的資訊社會，民間企業所感受到的環境變遷壓力往往遠大於政府部門，斯時政府部門若未具開誠布公的胸懷，則接受外界資訊的管道將因而受阻，如此不僅使政策利害關係人之間失去溝通與對話的機會，政府部門所作的決策亦可能出現偏差。因此，此時的管理者，必須不能存有偏見、不固執己見，才能減少無謂之衝突、增加解決方案的可能性，而不至於受到原有視框的限制 (Rein and Schön, 1996; Mitchell and Druckman, 1995:213-218)，阻礙了彈性方案的提出。

(三)重視個殊性：由於普遍、一般的原則無法涵蓋例外狀況，亦無法預測未來不確定的情勢演變，因此有賴於彈性化思惟，將注意力置於個殊事件或例外情形上。此可以用大量生產與量身訂做的個性化商品做一比擬，蓋後者才能適應不同人、不同情境下之需要，而前者只是「單一尺寸符合所有人所

需」(one size fits all)，勢必無法滿足個殊性需求。換言之，彈性化政府在提供財貨或服務時，首先應注意其是否具有彈性的特質，足以滿足不同人士之需要，而且應該對這些服務對象—公民—重新彈性的思考其角色。當前新政府運動相當重視公民的顧客角色，³ 但從品質管理與競爭優勢的角度來看，我們亦可將公民（或顧客）予以不同的定位，而將他們視為資源提供者（例如繳稅、提供民意）、視為合產者（例如共同舉辦活動）、視為購買者、視為使用者，或者也可將公民視為政府服務過程的最終產品(Lengnick-Hall, 1996)。不同的定位代表不同的價值與意義，從而使政府的政策執行極具彈性，不一定侷限於將公民視為服務的接受者，而簡單化策略設計，抑或不能掌握公民的各方面角色。

三、組織能力

常理而言，當組織能力愈高，組織的運作效率或產出連帶就愈高。而組織能力高低之衡量，可從組織是否具備未雨綢繆的能力與事後因應的能力兩方面觀之（林水波，1991）。前者有賴於組織對環境具有敏感度，後者則考驗組織能否因應變遷，以提出有效的解決策略。申言之，影響組織能力建立的因素有三：問題的可處理性、相關人士的特性與組織的底盤結構(infrastructure)：

(一)問題的可處理性：當組織所面對的變局愈缺乏先例可循或可資引用、愈具高度複雜性、涵蓋時間對社會的衝擊面愈廣、問題的界定愈含糊、空間愈廣大等，則組織能力就愈難伸展，而彈性化方案也不易實現。

(二)相關人士的特性：當政策制定者與執行者願意支持彈性的方案時，且這些相關人士具有良好的訓練與素質時，就愈能提高整體組織能力，進而完成因應變遷的彈性措施。

(三)底盤結構的堅固性：底盤結構是否堅固，取決於組織資源是否充分、

3 例如英國的「公民憲章」(Citizen's Charter)，美國的「顧客優先」(Putting Customers First) 等措施，都將公民界定為顧客的角色。見蘇彩足主持 (1998)，各國行政革新策略及措施比較分析。另請參考美國行政命令第 12862 號「訂定顧客服務標準」(Setting Customer Service Standards)。

執行工具是否妥當、與其他機關所構成執行體制是否相容。組織資源包括人力、資金、資訊、權威、技術以及各種實體資源等等，當組織獲致重要而充分之資源時，本身方有餘力對應外在挑戰與變遷。其中組織若能建立正確且有時效的資訊系統，就能時時監控與評估改革的成效（Hendrick, 1994:543-549），且能增加決策空間與選擇的機會，對彈性化模式的意義格外重大。執行工具必須注意技術上的可行性、行政支援的配合以及所需經費的配置。彈性化政府常以創新策略面對嶄新問題，若未注意執行工具的妥當性，而一味移植外國經驗，將出現水土不服而導致工具的失靈。其次，縱然彈性化政府比較重視單兵作戰，以求快速與機動抑或劍及履及，但仍應進行整體執行結構的相容與協調，以免組織能力受限、整體戰力無法發揮。最後，吾人應注意組織能力乃長期的投資與累積，非短期可見成果或回收。彈性化策略欲發揮效用，必須建立在長期性組織學習與能力建立的基礎上，如此才有前述堅強的底盤結構予以支撐。

四、政治支持

彈性化政府主張決策的多樣化與選擇性，不僅應增加行政部門的裁量空間，且亦應充實行政部門的資源與能力。因此，有兩個問題值得注意：首先，行政部門的創新將可能以政治控制的削弱為代價（Aghion and Tirole, 1997）。這牽涉到行政部門以新的知識、技術、工具解決問題，在資訊不對稱的情況下，立法機關或民選官員將不易以過去的經驗與知識，進行有效的監督，因而削弱了控制能力。

其次，多樣化的決策模式易造成對同一情境有不同的認知、同一問題有不同的方案選擇，如此容易出現擁有決策權者之間觀念的落差與歧異，導致視框衝突、政策延滯等後遺症。上述既是政治與行政之間的溝通問題，也有關政治控制幅度的問題。彈性化政府的概念，隱含了當政治與行政兩造發生扞格時，政治部門應以正面的態度支持行政部門的決策或措施，減少政治控制的幅度，而改以事後監督的方式，根據一定的標準課以責任，而非事先預防。換言之，彈性化政府假定政治與行政可二分，且應該二分。例如英國目前已有百分之七十七的公務員服務於「行政機關」（executive agency），這

類行政機關承政策部門之令執行各項政策 (Mountfield, 1997:71)。而行政機關的首長 (chief executive) 則利用各種創新策略, 如契約外包、全面品質管理、顧客調查等等, 來完成各項任務 (Osborne and Plastrik, 1997:26-29)。這種改變顯示政治與行政部門應有良好之分工, 且政治部門應對行政部門有充分之支持, 各項彈性化作為方能有效實現。

肆、策略設計與運用

彈性化政府是一種應用性的概念, 但不同的政策領域與過程、不同的組織結構, 或不同的時空環境, 皆可能形成各種相異的彈性化策略。本文對於這些策略設計與應用勢必無法予以窮盡, 因此以下所探討者, 乃是從理論的層面出發, 分別從人事管理制度、組織、法制與系統變遷四個途徑說明之。最後, 本節將歸納出十項彈性化策略的特性, 以了解該策略所提供理論與實踐上的意義。

一、人事管理制度的途徑

韋伯建立的理性化官僚模式, 使文官有職位保障、穩定薪酬、依法行政等優點, 但相對地亦出現新陳代謝不易、體制變遷動力與誘因不足等困境。而彈性化的人事管理制度則欲改變這些「永業化」的官僚特質。其所採用策略包括:

(一)高級文官彈性任用與薪給制

美國早於一九七八年的文官改革法中, 即建立高級文官制 (SES), 該制度所涵括的高級文官共約七千人, 其中政治任命佔約百分之十 (Starling, 1998:486)。這類政治任命人員增加美國總統任用人員的彈性, 有助於政府民間部門的優秀人才, 在一定時限進行有效的改革。隨後英國、紐西蘭、澳洲等地在新一波的行政改革計劃中, 採取了更徹底的變革。其相關法令規定高級文官可由民間企業中甄選任用, 雙方訂定五年或三年不等的契約, 且視績效良窳而訂有彈性薪給。這些國家對人事管理制度的改革, 打破了長久以來

所建立的文官甄補制度，而改以績效導向、標竿管理的方式，完成人事管理制度彈性化的第一步。除此之外，該策略延攬民間人才，將有助於解開文官體系的包袱，而得以落實彈性的管理策略，帶動基層公務員的改變。

我國目前研擬縣市政府一級主管可經政治任命方式，由縣市長擁有人事任免權的做法，一方面可從修憲後縣市政府政治地位提升的角度解讀；一方面也可放在彈性的架構下予以闡釋。就後者而言，彈性的任免權意味著縣市長將不再受人事法規限制，即可根據需要延攬各類政治、行政或專業技術人才協助縣市政規劃與執行。此時，該縣市長即因此負有更大的政治責任，必須為其施政負責；其一級主管則因此須更具回應能力，以具體政績實現縣市長之政見與抱負。換言之，這種彈性化的人事任用制不僅和民主體制下的責任政治有關，同時也應據以使主事者更具主體性、施政更具適應與演化能力，而政策產出能更見其績效。

(二)公務員員額編制彈性化

日本於一九六八年通過「總定員法」，利用總員額量管制的概念防止公務員員額的膨脹，但又保留各機關運用人力的彈性。此時，機關員額的調整屬於行政部門的職權範圍，毋需經過立法機關之同意。我國研擬中的「中央政府機關總員額法」草案，便參考了日本的做法，期使行政部門依據政策及時空環境的變遷，彈性調整公務人力的運用，且能維持公務員人數的穩定。⁴ 因此，保留員額編制的彈性，將有助於革新人力資源管理，使過去法規導向的人事管理方式，能逐漸改以任務與績效為導向。

(三)彈性運用臨時人員

為避免龐大的人事支出，乃根據機關季節性或臨時性業務量的多寡，彈性運用各種臨時人員、部份工時人員，以節省正式公務員所需的各種福利、

4 從人事行政的角度來看，公務人力規模若過度限縮，則人事精簡政策將反而違背國家行政的目的。因此從總員額法的精神來看，吾人相信該草案第四條第一項有關總員額十二萬人的規定，已經考慮到現實人力的需求，因此其主要考量應在各部會間的人力彈性編制，而非員額控制。

等支出。臨時人員可以契約方式僱用，因此比常業文官更容易根據績效決定續約與否。目前我國特別在地方政府層級有臨時人員過多，且難以彈性調整或淘汰的問題，除了反映出人力結構上的可能缺失，亦表示我國對於臨時人員的運用，並未發揮彈性的效用，因此值得注意。

(四)建立彈性退休制度

為加速人力資源的新陳代謝，以增強組織之活力，提供新思惟產生的空間，有必要建立較有彈性的退休制度，以利人員的離轉職。

(五)設計訓練券

為促進訓練機構間之競爭，公私訓練機構的合夥與互補，增強受訓者的訓練誘因，發行訓練券讓公務人力有自主選擇訓練權，提升訓練的績效。

二、組織的途徑

行政組織向以制式化、永久化為原則，因此有關新興任務、複雜議題或危機方面的處理問題，傳統組織恐顯得力有未逮。因此各國政府陸續發展出變通的組織模式，以解決組織僵化所帶來的缺點。例如美國漸漸增加的獨立性管制委員會，納入民間專業或公正人士，進行特定政策或計畫的管制事項，或從事糾紛爭端之仲裁。然而，彈性的組織模式希望建立非永久性的組織，因此臨時任務編組 (task force) 或虛擬組織 (virtual organization) 的概念，遂成為熱門的主題。

(一)任務編組

任務編組在實務界乃相當普遍的組織模式，其大都因應危機、臨時任務的發生，或需要統合原分工單位的專長人力時，所採取之應變作為。任務編組的特性避免組織永久化的問題，而可以訂定工作期限的方式，使任務編組在完成目標後解散。因此，任務編組具有以下優點：

第一，任務編組打破正式組織編制，使存有不同立場、觀點與價值的人員得以交流、溝通。這種溝通過程具有下對上資訊流動的意義，且任務編組

之存在多為解決特定的危機或問題，因此高層管理者較易接受其意見，增加較低階層人員參與的動機，並降低他們抗拒變遷的心態。第二，任務編組以解決問題為取向，且成員是由相關具有專業或能力的人士組成，因此較不易受組織例規或慣性所羈絆，而傾向以分工協力與彈性思惟之方式，獲致解決方案。第三，任務編組於完成特定目標後解散，故對該機關或組織不致形成額外負擔，而可將人力、資源做更有效之配置與運用。

如果擴大運用任務編組的概念，將可改變目前公部門職權分工的方式，而改以政策議題為單位，形成以該臨時組織為中心的執行體制。至於原有行政機關的職能將予限縮，無形中減少了協調之需要、增加行政的彈性。因此，雖然任務編組在實務界為常見之組織策略，但從彈性化政府的總體架構觀之，仍有相當之應用與發展空間。

(二) 虛擬組織

所謂虛擬組織是指那些運用現代資訊、網路科技，而將異地而處的一群人連結起來，共同完成某一目標而言 (Peters, 1996:81)。虛擬組織建立在互動式的網絡關係裡，其中的成員提供互補式的資訊與資源，以完成某項共同之目標或任務。因此，虛擬組織進一步打破了舊有組織結構的疆界，也打破組織內垂直與水平結構，轉而以極富彈性的方式，使相關行為者或團體建立連結、溝通與合作之模式。例如國內正在推動的「電子化政府」，即通過網際網路的使用，形成政府機關與機關之間、民眾與機關之間的服務輸送管道，進而大幅提高行政效率，同時也增加人民與政府之間的溝通、交流，使民主政治的落實出現另一可能管道。因此，所謂的虛擬組織以特定計畫或任務為中心，而非以辦公處所或機關組織為中心，因此組織結構的僵化、慣性等原有問題，將因而降低。不過，值得注意的乃虛擬組織推展的結果，可能造成行政機關之間無法建立有效的、面對面的互動，以致於溝通的結果可能是被建構的產物，而非真實的存在。

三、法制途徑

彈性化政府雖以行政層次為主，但有關措施沒有國會與法律之配合，恐

將降低其效力。其中和法制途徑最有關者莫過於財務管理方面之改革。蓋審查政府預算、監督國家歲入與歲出乃民主國家國會之主要職責。因此，彈性化政府尋求預算或財務管理的革新時，便有必要尋求國會立法上的支持，以法制途徑收相輔相成之效。以下略舉日落立法、法規鬆綁與財政預算改革為例，說明法制途徑的彈性化策略：

(一)日落立法：一般行政機關設立之後，即使功成也少有身退者。因此美國利用日落立法的手段，以保有組織存廢的彈性，規定行政機關、委員會經過一定年限後，必須接受立法機關的評估與再授權，否則即失去存在的合法性，而應予裁撤。換言之，日落立法提供了定期評估組織是否存廢的機制，以防止不具存在實益的機關永久化。美國聯邦與州政府的地日落立法均相當普遍，且目前柯林頓政府所推動的新政府運動亦需要此一機制，落實組織重組，並提昇行政機關之組織效能。美國眾議院於第一〇五會期所提出第 2939 號提案：「聯邦日落法」(Federal Sunset Act of 1998)，可謂第一次將日落立法以完整的法案形式呈現出來。⁵ 該法案指出其三大目的為：

爲了定期評估聯邦機關的效率與公共需要性，爲了建立達成上述目標的委員會，以及爲了裁撤那些公共需要性不再存在的聯邦機關。

因此，該法案第二條(a)要求法案通過後一年內，由國會成立向其負責的「聯邦機關日落委員會」(Federal Agency Sunset Commission)。每個聯邦機關至少每十二年須接受此委員會的評估，以決定該機關是否繼續運作，或應予以裁撤或重組。此委員會進行效率與公共需要的評估時，擁有下列四項職權(第四條)：

第一，就一般性事項，委員會根據同法所列舉各項準則，評估每一機關的效率性與公共需要性；

第二，向國會建議及報告應行裁撤或重組的機關；

5 截至一九八一年，美國共有三十六州通過日落立法。See Kearney, 1990:49。美國眾議院於第一〇五會期曾另提出兩個和日落立法有關的法案，分別是：第 1913 號提案「日落法」(Sunset Act of 1997)、第 2137 號提案「聯邦機關日落法」(Federal Agency Sunset Act of 1997)。這三個法案的宗旨大約相同，但除了一九九八聯邦日落法之外，餘二者均未見類似「聯邦機關日落委員會」的設計。

第三，向國會與總統提出立法草案，以執行機關的裁撤或重組；

第四，從事資訊蒐集的工作，包括舉辦聽證會、接受民眾對有關機關應否裁撤或重組的公評、要求各機關提供相關資料，以及與審計總署（GAO）、管理暨預算局（OMB）、主計總長（Comptroller General）進行諮商。

由美國日落立法的精神可以得知，該法建立了一套定期評估組織存在必要性的機制，使組織重組能以極富彈性的方式進行，而避免組織成立後不易裁併的僵固性。雖然美國聯邦日落法案中規定了評估的十一項準則，但聯邦機關日落委員會的公信力能否建立是第一個問題；評估的有效性是否充足則可能帶來第二個問題；對於每一聯邦機關均須進行評估所帶來成本效益的是否值得，也可能出現爭議。然總體而言，美國此一日落立法的彈性運用，仍然不失為一種減少政府機關僵固性的利器。

我國目前「中央政府機關組織基準法」草案第十二條及第十五條所規定有關機關及其內部單位應予調整或裁併的情形，可謂具備了美國日落立法所訂評估標準的精神。⁶ 但鑑於我國政治與行政文化與美國不同，若無偶發事件之發生造成組織裁併的政治社會壓力，或未經長期的行政慣例累積，此種制度恐怕不易落實。

(二)法規鬆綁：過去我國政府機關組織受到嚴格的法律保留所限，使得組織、員額、編制、職掌等事項，向來均須由組織法所規定，造成行政機關組織結構欠缺彈性。民國八十六年第四次修憲後，憲法增修條文第三條第三項規定：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。」加上同條第四項規定：「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」我國有關組織編制的問題已有所改變。例如「中央政府機關組織基準法」草案第八條規定，機關組織法規必須規定者僅限於以下事項：(1)機關名稱；(2)機關有隸屬關係者，其隸屬；(3)機關設立依據或目的；(4)機關權限及職掌；(5)機關置副首長者，其職稱、人數及官等；(6)機

6 該草案第十二條規定：「機關及其內部單位具有下列各款情形之一者，應予調整或裁撤：一、階段性任務已完成或政策已改變者。二、業務或功能明顯萎縮或重疊者。三、管轄區域調整裁併者。四、職掌應以委託或授權方式辦理較符經濟效益者。五、經專案評估績效不佳應予裁併者。六、業務調整或移撥至其他機關或單位者。」

關有存續期限者，其期限。此時行政機關將因法律保留的密度降低，而得享有更大之彈性，進行組織結構、員額、編制等調整，增加機關對應環境變遷的能力。⁷

除了組織法規鬆綁外，其他許多政策領域皆有法規鬆綁的空間，使過去嚴密的行政管制措施有更彈性的作法。例如內政部營建署宣佈未來遊樂區欲變更設施位置，將不須重新辦理變更手續。另外，事業計畫的變更也不再嚴格限制，各分區的細部計畫與土地使用管制原則將由觀光主管機關訂定彈性的原則，減少層層審核與程序（自由時報，八十七年三月二十八日，十七版）。凡此皆可證明法規鬆綁與行政程序的彈性化，對政策產出均有一定的正面效應。

(三)財政預算改革：財政預算改革所牽涉者多為法律的層次，而且也是各國行政改革的核心主題所在（蘇彩足，1998）。而其方式則是透過立法授權的方式，增加行政裁量權。其策略有以下幾類：

第一，改變單年度預算主義，嘗試實施機關可辦理當年度預算的留用以減少會計年度結束前的消化預算現象。另外也可嘗試兩年度或多年度的預算制度，使行政機關編列與執行預算將具更大彈性運用空間，增加施政績效或減少浪費。

第二，根據美國國會新通過的「條項否決法」(The Line Item Veto Act)，自一九九七年一月一日起，美國總統有史以來第一次擁有預算的條項否決權 (Line-Item Veto)，國會議員藉由預算案所提出的特定支出或賦稅決議條款，將可能單獨被總統所否決，如此可有效減少議員利用預算夾帶具選區利益，但可能不具公益的機會 (Joyce and Reischauer, 1997:95-104；Starling, 1998:541-542)。美國國會授與總統條項否決權，意味著國會為減少政府赤字預算的自我節制，且該授權訂有日落條款，屆時（二〇〇五年）將

7 據報載，行政院審畢之「中央政府機關組織基準法」草案，將提列為立法院本會期最優先法案。該草案明定未來一級業務單位員額不得少於十四人，二級業務單位員額不得少於四人，未符上述標準者應予裁併。同時該草案也對幕僚單位的數目有所限制，並注入成本效益精神，使部份業務得由辦理效益較高的民間來承接。見自由時報，民國八十七年三月十二日，版四。

可再做評估，因此總統行使該否決權必須是爲了整體國家利益，而不應藉此做爲黨同伐異的工具，否則勢必違背立法初衷。⁸

第三，增加各機關更大的財務管理自主空間，但同時提高其政策或計畫所需支出與產出效益的責任。例如紐西蘭採用權責會計 (accrual accounting)，可有效地呈現各機關的真實行政成本，有助於財務管理與行政責任的劃分。另外，紐西蘭以彈性化方式界定行政機關的角色，使機關之間進行服務或財貨的提供、購買或交易時，可能分別扮演著購買者 (purchasers)、資金移轉者 (funders of transfers)，以及所有者 (owners) 的角色。各機關因其不同角色，而區分不同模式的國會撥款範疇，因此可反映各機關較真實的行政成本，也可以據以提升資源配置的效率 (Goldman and Barashares, 1996)。因此財務改革有更大的潛在空間可進行彈性化策略，而值得進一步開發。

事實上，以我國地方自治的困境爲例，便可了解彈性化的財務管理途徑，對於提升縣市自主權與行政能力的重要性。由於中央政府根據財政收支劃分法，具有絕對的分配補助款的權力，且該法欠缺足夠的補助彈性，使得各縣市自主財源不足，各項施政或支出動輒抓襟見肘，以致中央與地方的緊張關係不斷，因此至少我國對地方財政，便可考慮透過彈性化方式進行改革。

四、轉變提供服務系統途徑

所謂轉變提供服務系統 (system changing) 是指個人與機關之間職權的轉變，特別是公部門與私部門之間系統的轉變而言，因此其和權力分配的改變有關，進而產生新的管理體系與服務輸送架構 (McDonnell and Elmore, 1987:139-147)。例如改變公私部門的界線，使私部門接受委託或授權提供公共服務，或執行特定政策任務；或者增加服務或財貨的供給主體，使政府機關不再是唯一的提供者。因此，轉變服務提供系統乃基於以下兩點假定：一是假定現存機構或誘因無法產出預期效果；二是假定一旦服務輸送的職權配

8 美國最高法院判決本法違反美國憲法第一條權力分立的原則，而已宣告本法違憲。See *Washington Post*, June 26, 1998, p. A01.

置有所轉變，那麼其所生產標的也將隨之轉變 (McDonnell and Elmore, 1987:143)。實際上，服務提供的系統轉變在各國仍方興未艾。本文略舉民營化與非營利組織來說明。

(一)民營化：利用撤資、外包、業務移轉及經營權的授與等方式，使民間部門參與各種行政任務之執行，以獲得較佳之績效。英國保守黨政府自一九七九年大力實施民營化政策以來，便引起各國廣泛的注意與採用 (詹中原，1993:38-51)。隨著理論的完備與實務經驗的發展，目前各國大都將民營化精神注入行政改革的措施中，例如公共服務簽約外包，被認為具有促進競爭、提升效率、重視成本效益、進行財富再分配、增加規模經濟、減緩政府成長等方面具有優點 (李宗勳，1998:71-73)。

在彈性化的架構下，民營化策略首先需界定服務或財貨的特質為何，如為公共財則應由政府負責提供；如為私有財則由市場提供；其中介於兩者之間的付費財 (toll goods and services) 與共有財 (common-pool goods and services)，則可經由比較利益的原則，來決定服務提供的主體 (Savas, 1987:56)。例如高鐵工程本身是一種具有自然獨佔性質的付費財，透過 BOT 模式則可降低政府介入程度，並提高興建與營運的效率，因此可視為彈性化策略下的應用。又如政府可以透過福利折價券的方式，由合乎資格的公民自行決定接受社福機構的服務，如此將可提高社福機構提高服務品質的誘因，弱勢團體將因此可得到較佳之照顧 (陳孝平，1998)。職是之故，民營化對彈性化政府的最大意義在於重新思考政府在提供公共服務時的角色，使其有更大彈性空間決定目標與方法之間的合宜性，進而改善政策績效。但各國實施民營化時，仍應注意各自不同的歷史條件與社會經濟背景，否則所產生負面效應仍可能侵蝕任何民營化的成果。另外，民營化的結果可能出現「業務空洞化的國家」(hollow state) 之現象，亦即行政業務不斷外包、民營，而造成「空洞化」的效應。⁹ 此一效應牽涉到程度多寡的問題，且對每一個國家而言，可

9 所謂「國家空洞化」(hollow state) 可從三個層次來觀察：宏觀層次所造成正當性的喪失；中間層次則是分權化的服務輸送方式，不再直接由政府提供；微觀層次則牽涉到公務員的角色轉變，也就是權力減少。See Peters, 1993:46-57.

能須根據各自經濟社會條件與民營化成果評估之，所以非具有等同意義。

(二)非營利組織：隨者非營利組織數目在各國的成長，已經使政府更加重視其協助性的角色。例如英國自一九七九年以來所謂的半官方組織 (quasi-non-government organisation, Quangos)，其類型與數目的成長便引起學界的重視與探討 (Hogwood, 1995)。非營利組織具有創新、非營利、服務等特質，亦被視為政府與企業之外的第三部門，進而思考哪些服務、財貨，或政策執行，可由非營利組織替代之。非營利組織雖然和政府部門之間，也可能產生競爭與緊張關係，但另一方面兩者潛在的合作空間，促使政府部門在某些政策領域裡，可以仰賴其提供服務或協力。於是，政府部門、企業、非營利組織三者之間，可依服務與財貨使用的排他性或消費獨占性與否，進行「體制選擇」，再加上目前政府與民間合產的趨勢，提供了政府在輸送服務上有多樣化的選擇管道，使彈性化政府具有實踐上的可能性。

彈性化政府可有上述四方面進行策略面的設計，致使人力資源管理的彈性化，組織結構的靈活化，法制及監督的活絡化，及運作系統的多元化。凡此，均或可達及政府改造的四大目標：效率、效能、適應及創新。

五、彈性的特性

綜合以上對策略的分析，本文歸納彈性化政府的特性有如下十點：

(一)主體性

彈性化策略隱含著機關組織或個人行為者，得以回應環境變化、提出適應與制宜的策略。因此該策略本身賦予組織或行為者具有主體性與自主性，使其能在特定的結構限制與不確定環境壓力下，尋求突破與解決之道。

(二)裁量性

彈性化的前提是主事者具有裁量權，如此方能在不同的情境認知下，選擇適時、適地、適事、適況與適境的方案。換言之，所謂彈性化就是一連串的選擇過程，決策者若未被授與足夠裁量空間，則任何方案均可能只是單方產出而非多方考量的結果。

(三)因應性

彈性化策略之運用可能來自環境變遷、不確定性，或者對未來情勢演展方向的預測而做的調適，因此具有因應前述三項情境的特質。

(四)鬆綁性

在依法行政的原則下，所有行政作用均依照一定的行政程序或法規來辦理。不過，如若法規本身並未具備彈性調整或適應的機制，則彈性化策略將無由而生，是以法規之鬆綁乃成爲彈性化策略的活水源頭。

(五)演化性

彈性化策略往往不是無中生有，而是經過演化、試誤或實驗的過程而來。因此跨國、跨機關或跨公私部門的比較、模仿或學習，乃成爲各種策略的靈感來源，爾後再根據各自文化或體制之不同特性，進行不斷演化修正，如此才能獲得具有實用能力的彈性化策略。

(六)系絡性

所謂系絡乃指組織所處外在大小環境而言。例如一國有其特定的政治、經濟、社會、文化與科技等大環境，這些環境系絡繼而型塑了各種彈性化策略的演展方向與能力。因此彈性化策略是基於行動者的主體性而來，但仍受到環境系絡所影響，而可能出現各種不同的風貌。

(七)績效性

彈性化政府重視各種策略所能獲致的成果與績效。例如美國「政府績效暨成果法」(Government Performance and Results Act of 1993)第五條就規定了管理責任與彈性(Management Accountability and Flexibility)，藉由減少行政程序與控制的要求，使行政官員具更大彈性從事計畫管理的工作，但同時也因此負有更大的責任追求績效的產生。

(八)個殊性

彈性化策略重視情境的特殊性、政策本身的特質、執行工具的多樣性以及標的團體的多元性。因此策略內容的設計，必須朝個殊化的方向，以滿足不同結構、程序或行為者的需求。

(九)下授性

彈性化策略強調立法對行政，以及上級對下級機關的授權，因此創造出分權與授能的結構，致使被授權者依照其專業或技術等資源，從事較佳之判斷或選擇。此時，被授權者亦須擔負相當的職責，如此方能連結至績效或成果的產出。

(十)相容性

彈性化政府採取權變的方式，為保留變遷的空間，而容許不同途徑與工具，均有施展或發揮之餘地。不同策略之間則在彈性化的共同價值下，彼此發揮互補作用。

彈性化政府之設計，在認清前述十大特性之後，設計者要審慎針對自己的組織文化、使命及企圖心，採用配合的策略，讓其滋生期欲的結果，並以結果再調整應興應革的彈性方向及內容。

伍、評估

各國行政改革運動多已進行經年，有關論述也從過去診斷問題、提出改革方案，轉而回過頭來對這波改革潮流提出反省與評估。本節首先對彈性化政府的正面功能進行鋪陳，再對「彈性化」此一概念與內涵，進行前提條件的評估；最後，本文將從價值、結構與實踐狀況這三個層面（Van Wart, 1995），對彈性化策略所可能產生問題加以評估。

一、正面功能之論述

彈性化政府若能審慎推動，既不躁進，更對相關機關賦予尊重，不生單方宰制或一方鴨霸的現象，則可產生底下八種功能。

(一)情境適應：既然變是常態，問題又推陳出新。社會結構也產生巨變，新新人類不斷演化，非能靜態的處事觀對應之，而須以動態彈性方式面對之，方不致各方落差太大，而將問題慢性化。

(二)避免臃腫：政府過於龐大，僱用人員過多，導致肥胖並不具美感，又過度浪費財政資源，也增加不少的冗員。如有效施行彈性的人事管理制度，進行日落立法的組織存廢管理，當可避免政府的過度臃腫現象。

(三)社會改良：當今的人民冀望在公共服務上擁有更多的選擇機會，並不希望完全掌控人民的一切。他們要求政府授權以界定及滿足共同的需求，且更依賴家庭、鄰居、教會及自願組織，而非距離遙遠的官僚機構來型塑認同意識 (Savas, 1987:5)。因之，彈性化政府若經由民營化的策略，可以讓其他社會團體擁有更多的主體性，凝聚成員的情感，累積豐富的社會人力資本。

(四)排除不可治理性：政府所治理的業務過於龐雜，事事關心可能演成事事分心，於是形成諸多治理不順的窘境，釋出部份私部門得以更有效執行之服務及財貨的提供，減輕其負荷，當使其更具回應力。

(五)提昇行政效率：彈性化政府推動之後，機關用人質量並重，減少各項福利的沈澱成本，且在民營化時，由私部門更加妥適地運用有限資源，得出較佳的服務或財貨產出。

(六)進行組織或人員的演化：彈性化政府致使天下沒有永垂不朽的組織，或永不被淘汰的人員，因而兩者可順時順勢朝可用性方向演化，精緻組織及人員之品質。

(七)注入競爭精神：彈性的結果，員工不僅要與別人及自己競爭，組織亦復如此，蓋兩者若競爭失利，則續留機會流失，生存空間乍縮。

(八)有效分工：服務及財貨之提供，本要講求專業及分工，更須重視推動提供的組織形態，蓋公私及第三部門各擅長處，亦暴露各持弱點。政府彈性化之後，可針對服務及財貨之個殊性，分別配置給付對稱的部門治理，以發

揮各自的優勢，排除各自的弱勢。

上述這些正面功能發揮的利基，全繫於前提條件的配合，各方人士的相互信任，以及時空環境的契合，更賴任務屬性的合理類別化，執掌部門又與各類別的任務對應。

二、前提條件之評估

如同本文第三節所述，彈性化政府之建立有其條件與限制。從價值的層面觀之，彈性化政府可能有下列條件不足之處：

(一)環境敏感度有偏差

彈性化途徑假定組織有能力偵測環境變化、減少時空落差，從而據以提出有效的因應方案。但一般的情況下，組織面對的不確定性環境使其無法預測較長久之未來。換言之，由於長期環境系絡可能變遷，且無法事先準確預測的情況下，彈性化政府只能提出短期措施，嗣後再根據環境變遷調整與適應。此時，具有彈性的組織，反而失去對歷史的敏感度，既無能從長期觀點設計鉤深致遠的人事與政策體制，且可能導致行政機關短視近利，只能使次佳的方案出線。¹⁰ 如此一來，就產生政策弔詭的現象，有待科技的精備，預測能力的提升，資訊的廣泛蒐集與分析，他國經驗的剖析，以減低敏感度之不足。

(二)彈性思惟有盲點

彈性化政府追求適應與變遷的價值，因此彈性思惟的結果，可能形成另一種思考的僵化，偏好單一價值，而忽略不同價值之間的統合與協調，進而導致不同價值間之衝突（詳下說明）。其次，彈性思惟雖然以組織能力與歷史記憶為先決條件，但實際上組織常常為了肆應當下之環境變遷，導致彈性思

10 許多政策或計畫可能具有長期性的價值或影響，但因為「沈睡效應」(sleeper effects)的關係，使得其短期性評估不獲青睞，因而被彈性化的措施所取代。這種情況亦可能使彈性思惟出現盲點。See Peters, 1996:88.

惟具有重小節的取向，結果可能欠缺對歷史與全體性宏觀層面關照不足的盲點。

(三) 組織能力有限制

彈性化政府假定組織擁有能力進行選擇，否則能力不足時，空有理念與策略，也沒有選擇的自由度。然而彈性化政府所需具備之能力，只能提供管理與技術層次的選擇空間，而較不易協助進行結構上的改造。因此，面對行政與立法關係的緊張性，或面對民主的治理結構時，彈性化政府所具備的組織能力，可能無法有效解決。

(四) 政治支持有條件

彈性化政府假定行政與政治可以二分，且民選或政治任命的官員願意賦予足夠空間予行政系統，由行政部門依其專業判斷與能力，進行彈性化管理。然而官僚體制真能脫離政治的干預，或本身根本不介入政治嗎？這或許是天方夜譚的想法，一廂情願的認定。比如 Moe (1989:267) 認為美國的官僚體制本身就是政治的產物，此觀點亦可適用於其他國家的官僚體制。蓋政治人物常以競選連任為第一順位的考量，當他們推動行政改革、提高行政績效、增加行政裁量時，所在乎者往往是能否獲得人民認同與支持。一旦行政彈性化造成監督與控制體系出現問題，政治人物勢必重新審視彈性化政策是否合乎他們最大利益，從而改弦更張，無法為彈性化的措施背書。

三、結果評估

彈性化政府之運作，在價值、結構與實踐三方面，都產生一定之影響與效應，值得我們加以分析探究。

(一) 價值層面的評估

彈性化政府所認同的價值與官僚體制所秉持的信念有許多扞格不同之處，這些價值上的遞移導致各種新的途徑或措施之採納。質言之，彈性化政府追求適應、變通，講究策略與方法；而傳統官僚模式追求永久與穩定性、

講究原則與法規。然而，價值本身可能難以比較優劣，新觀念亦不能證成必然比舊觀念為佳。¹¹ 彈性化政府所秉持的價值，其所面臨最大挑戰應是與傳統或不同價值之間的衝突問題，不同價值又引申出相異政策目標間的抵換關係 (Roberts, 1997:474)。以下，本文將分從彈性和穩定性、彈性和控制性、彈性和公平性、彈性和一致性四個面向分析之。

1. 彈性和穩定性

彈性和穩定性常是不相容的概念，且兩者互為消長：彈性增加則穩定性降低，反之亦然。另一方面我們卻可發現：當我們施行某項彈性化政策或計畫時，需要很多其他穩定性的條件或措施加以配合，但是很少國家的政策能夠兼顧二者 (Nielsen, 1991:8-9)。例如政府財源短絀之時提出 BOT 方案進行公共建設，固然是一項彈性化的作為，但吸引民間投資的前提必須是經濟景氣穩定、行政程序快速有效、相關配合措施無虞，如此政策才能推動。以亞洲實施 BOT 最普遍的馬來西亞為例，此次受到金融風暴的影響，其國內營建業者除了政府提供三成融資外，剩餘資金因告貸無門而面臨停擺命運 (自由時報，八十七年三月二十七日，二十六版)。換言之，總體環境具有穩定性，個體層次的彈性化政策才有效能。一旦總體層次的穩定結構被翻轉，而代之以彈性化政府的價值時，兩者勢必產生嚴重的價值衝突。

在彈性與穩定性的衝突裡，以官僚體系所面臨的難題較嚴重。公務員不再處於穩定不變的工作環境，而是在績效導向、效率為先、便民至上的要求下，其薪俸、職位都可能調整，甚至整個組織亦可能因為定期的評估制度，而遭到裁併的命運。此時，介入此變動過程的主導因素可能不是彈性化，而是以彈性化為名義的政治干預。如此我們將可發現，失去穩定環境支持的彈性化作為，適足以使問題更加惡化。

2. 彈性和控制性

彈性化政府假定行政官僚裁量空間愈大，愈能根據制宜原則採用較佳決定，完成行政任務。因此彈性化政府信任文官體系，而非基於防範的態度，

11 認為新的觀念、法律、政策或行動優於舊有者，便犯了「新即是好」(Fallacy of Novelty) 的謬誤。See Damer, 1987:65.

設定各種管理與防弊規章。例如美國副總統高爾所領導的「國家績效評估」(National Performance Review) 報告中,批評職司公務員風紀的「稽查總長」(Inspectors General),認為他們過於熱心於查察「浪費、詐欺與濫權」的案件,以致於對行政部門形成障礙 (Ronald Moe, 1994:115)。另一個弔詭的說法則認為,政府為了防弊所花的監督成本,高於所獲得的效益,言下之意就是應該寬鬆管制措施,以免邊際成本過高而得不償失。如果為了行政上的方便或成本效益的考慮,而可以合理化行政上的不法行爲,那就意味著控制的概念在位階上低於彈性與效率,此將違反依法而治的基本原則,默認某種程度的不當或不法行爲。無論如何,這將使行政改革的結果衍生更嚴重的合法性危機,不可不慎。

再者,隨著裁量空間增大,立法機關對行政部門的監督就愈不足、上級對下級的控制管理也愈「沒有彈性」,此將衍生出課責 (accountability) 不足的危機。民主政治要求下級對上級負責、行政部門對立法機關負責;相對地也賦予上級與立法機關對行政的監督控制權。然而當組織分權或授與任務與職權時,下級機關被期望去利用其專業技術與行政能力,以完成組織目標。但無可避免的資訊不對稱產生了誘因問題,下級機關會使用對其有利的資訊,採取對其有利的行爲,來符合其最大利益,或滿足形式上的績效要求,但上級或立法機關卻無相對稱的資訊來加以監督控制,因此增加了逆選擇 (adverse selection) 或道德危險 (moral hazard) 的可能性 (Moe, 1984:754-755)。因之,如果為了彈性化的價值,而以犧牲控制為代價,自然也將導致課責不足的後果。彈性化政府固然以績效做為管理控制的標準,但此種成果導向而非過程導向的思惟,恐無法滿足程序正義的要求,而增加矯正的呼聲。

3. 彈性和公平性

彈性化途徑偏好選擇與競爭,因此追求績效與效率的同時,可能喪失了公平性的價值。第一個例子是前西德一九八五年的「促進就業法」(Employment Promotion Act) 中規定,為增加勞動市場彈性,因此減少就業保護管制,資方認為此措施將可提高就業機會,但卻被工會批評,此舉將使臨時工取代全職工人,結果反而對工人不利 (Dombois, 1989)。第二個例子是美國眾議院「政府改革暨監督委員會」(Committee on Government Reform and

Oversight) 通過決議，允許地方政府以更有彈性的方式，結合不同項目的聯邦補助款加以運用，便引起民主黨及勞工聯盟之批評，認為此舉將危及環保及工人的權益 (Weisman, 1996:1168)。上述例子正好印證了 Peters (1996: 89) 的憂心：彈性化的政策和社會權的保障可能無法相容，而使得居於弱勢地位的個人或團體更加不利。以台灣目前送請立法院審議的「中央政府機關總員額法」草案為例，該草案賦予行政院調整機關員額的權力，此固然具備彈性調整員額的優點，但也易造成強勢部會分配得較多的員額，反使弱勢部會失去保障。

4. 彈性與一致性

彈性化途徑提供了多樣化的組織結構、行政程序、政策工具，以增加組織能力與活力、肆應環境變化，但相對上亦可能導致行政機關一體、程序一致與政策一貫的能力減弱。在某些情況下，不同機關以彈性方式提供服務、執行政策，有助於組織目標的有效達成，亦可促成機關間的良性競爭，與彼此經驗交流與學習，此為缺乏一致性，但具有彈性的優點。例如每一地方政府均有不同的施政藍圖與重點，有重教育者，有重空間環境者，有重工商發展者，有重文化保存與推廣者。各地方政府均有自主權限用彈性的手段完成各項計畫，其成敗經驗亦可供其他政府所參酌採用，或刺激這些地方政府以更有效的方式迎頭趕上。然而，這種各自為政的政策模式，假定了各個行政機關或地方政府彼此獨立，政策或計畫無需要協調的重疊性。實際上從中央部會到地方局處，鮮有不需溝通協調的政策計畫。不過，溝通協調將降低彈性的空間、增加政策一致性的程度。反之，假定以彈性化途徑做為施政的指導原則，而賦予各級組織、地方政府、下階層主管更大之裁量空間與彈性能力，則實際上的政策一致性將會削弱，甚至使施政成果彼此抵消。此時，為了增加政策一致性，勢必增加機關間的溝通協調，無形中所需的協調成本，亦可能削弱彈性的效果。

總之，彈性化政府和新公共管理的理念相一致，在行政改革方面均偏好低公共性的組織 (Antonsen and Beck Jørgensen, 1997)，這使得彈性化政府面對多元政策目標時，產生彈性的價值與穩定性、控制性、公平性與一致性等價值之間的衝突或消長關係。雖然各價值之間並無必然的優劣，但卻易

造成難以取捨的兩難困境。因此，當價值之間產生競爭或衝突時，我們認為不必然應以彈性化做為優先考量目標，而需做個案的檢定，以了解在何種情境下，以何種價值為優先考量。

(二)結構層面的評估

彈性化政府隱含的是一種行政機關為中心的、往下授權的與解除管制為導向的結構關係，因此，本節結構評估的重點分別為：立法與行政的結構關係、上下級間的結構關係，以及機關間的水平關係三大層面。

1. 立法與行政的結構關係

彈性化途徑賦予行政部門較大的組織、預算、員額與程序上更大的空間，使行政部門可以依職權選擇最佳的調整模式。如此所造成立法部門控制力的降低，已如前述。此時立法機關從事前監督改為事後監督，且只是針對是否違法的合法性監督，而非合目的性監督。在立法機關充分授權的情況下，此並不違反民主政治的運作，且行政對立法的述職與負責的義務並不因此消滅。但此種關係將演變為立法與行政機關不對等關係更趨嚴重，而可能損及民主政治的運作，或者加深立法與行政兩造之間的結構衝突關係。

首先，可能使資訊不對稱現象更加嚴重。由於行政機關傾向於事後報告，立法機關無法掌握事前資訊，也不了解過程資訊。雖然透過資訊公開法與行政程序法的法制手段，可增加立法機關掌握資訊的能力，但增加行政機關裁量空間的彈性化途徑，仍可能導致原本兩造間資訊不對稱的結構更加惡化。

其次，兩者之間可能發生武器不對等的現象。也就是立法機關失去更多監督控制的武器，而行政機關取得更大的自主性武器，使立法機關的制衡力量不足。

第三，可能導致價值與認知差距加大的現象。蓋立法機關原本對行政機關的組織、預算、員額與程序上具有介入權，使立法行政兩造的價值、觀點與利益獲得溝通調和的機會，但一旦立法機關失去介入權，則原本的調和機制將致鬆動或逐步喪失，使得立法部門減少參與政策的機會，終使得兩造對於政策的價值與認知差距加大。

第四，可能造成政策網絡關係轉變。當行政部門具更大自主能力時，利

益團體將更願意與行政機關接觸與結合，以求取影響政策的機會；相對地，利益團體對立法機關的依賴性也將降低，使立法機關失去更多資源與利益。

由上可知，彈性化政府隱藏了立法與行政兩機關之間的結構衝突，這種衝突既可能來自價值與認知，亦可能來自權力與利益上的糾葛，從而阻礙了彈性化政府原本設計的有效運作。

2. 上級與下級結構關係

彈性化的機制之一是授權，而授權亦往往以減少控制為代價。這種上級與下級的結構關係可分從同一組織內，與中央與地方政府間來加以討論。

第一，在同一行政機關之內，常見的授權方式為分層負責，但是在責任歸屬的過程中，卻易造成上下級之間責任混淆不清，或者被授權者不願負責，以致於雖有被授權的空間，但仍然以最保守的方式辦理業務，以為明哲保身。其次，則是關於授權應該及於何種階層？當上階層者擁有管理彈性時，下階層的執行者就缺少執行彈性；當執行者有較大的裁量餘地，管理者就沒有太大的控制空間，而必須自我節制。換言之，有關上級與下級結構衝突的原因之一，在於所謂彈性化的授權途徑，面對層級節制的組織時，便難以有效區隔劃分，同時也導致責任認定與歸屬的困難。

第二，就中央與地方的結構關係而言，必須考慮兩個因素：該國是聯邦國或單一國？該國地方自治強度高或低？在聯邦國之下，聯邦政府比次一級政府較沒有實質權限，因此彈性化政策容易在邦或州政府的層次進行，甚至下放到更地方性的政府。此時，中央與地方的結構關係受到憲法或法律的規定，而呈現相對上的穩定關係。在單一國家，各國地方自治傳統不一，偏向中央集權的國家若欲推動彈性化的政策，則較易產生中央與地方結構的衝突。蓋此時地方政府即使獲得自主權限進行改革，也可能因為相關配合措施不足，例如缺乏必要的人力、財力、物力等資源，或未具充分的組織能力，而使得地方政府必須和中央討價還價，以求權限之完整。其次，根據彈性化政府的精神，地方政府比中央政府更有彈性化的條件與需要，但中央政府能否放棄政策一致性的考量，或放棄全國性角度的觀點，而賦予地方足夠的資源與權限，進行彈性化的管理與政策制定，恐也會出現兩造間的爭議。

因此，彈性化政府隱含了上下級機關之間，以及中央與地方層級政府之

間的結構衝突，這種衝突來自授權與責任之間界限的模糊性，也來自中央與地方權限的劃分與角力。因此彈性化政策容易受到這種結構關係的影響，而不易充分施展。

3. 水平機關的結構關係

就水平機關的結構關係而言，彈性化政策將導致同一階層的機關組織之間，無法形成有效的溝通連絡管道，進而增加兩類的成本。首先是溝通協調的成本，此問題已如前述。其次是執行矛盾或衝突的成本，也就是在缺少有效協調的情況下，將導致各機關間「一人一把號，各吹各的調」。英國設立執行機關的原始構想之一，除了區分決策與執行功能外，也有讓組織目標與任務單純化的考量。然而在行政一體的情況下，我們很難想像機關之間的職權不會出現重疊、模糊或者彼此相關的部份。換言之，組織分工所不及的灰色地帶就是組織協調的問題地帶，因而容易形成平行機關間的結構衝突。

歸納以上結構面的評估，我們可以發現在管制與彈性之間，似乎存在著一種擺盪關係，隨著結構地位的變化，而決定政策走向是彈性抑或管制。當不同結構無法完全符應這種改變時，結構衝突就隨之而生，乃至抵消改革成果 (Coe, 1997)。

(三) 實踐層面的評估

此評估重點，乃針對彈性化政府的各項實際策略與方案，進行結果性評估，以了解彈性化途徑在實踐過程中有何問題產生。

1. 就執行彈性化政策的靈魂人物——公務員而言，由於是被改革的主體，且身處僵化的文官體系之中，那麼最終改變可能仍相當有限。其次，並非所有的公務員均願意增加裁量空間與自主能力，蓋這常常意味著責任與負擔的加重，因而彈性化的結果，反而可能增加責任的模糊性，提高推諉塞責的可能性。如是觀之，將可發現彈性化政府的提倡雖然來自政治部門，但落實到執行層面時，由於被改變主體本身主觀客觀因素上的抗拒，產生執行的阻力，增加執行彈性化政策的難度。

2. 從組織間的關係來看，因協調與溝通需要增加，而提高相關成本，同時也造成組織間關係的不穩定。蓋每一個組織都有彈性化的思惟與策略，故

組織間互動時，便提高了不可預測性。在此情況下，各機關間的互動網絡將隨著時空環境變遷而改變，原本的合作關係可能被取代。同時，彈性化的組織間關係因上述現象，而可能增加各機關在尋找合作對象與資訊、建立關係時等等交易成本，因此降低了彈性化策略所帶來利得。

3. 從彈性化政府的本質來看，由於注重管理主義的實踐，因而忽略公共政策的層次，而將焦點放在技術上、管理上的層次 (Peters and Savoie, 1994: 420)。事實上，從英國、加拿大、美國，甚至台灣本地，都可以發現這種新政府運動的基本精神就是管理主義，相對地易忽略結構上問題的改革。如此在模仿他國革新經驗時，也容易只看到管理層面的革新，而忽略更重要的結構差異性。

4. 從彈性化的環境系絡來看，我們可發現彈性化政府在實踐過程中，將面臨「基本限制」(Basic Boundness) 的問題 (Hellström, 1997)。由於導出因果關係的資訊具有複雜性，和價值有關議題的複雜性，和與相關決策有關行動的複雜性，造成「基本限制」存在於各種政策制定過程，而彈性化政府也不例外。彈性化政府無法規避環境系絡的限制，仍須受特定結構框架所限。在框架限制中，才是被授權或賦予自由選擇空間所在，越過界限則將衝擊體系的生存，終至運作失靈。以我國「總員額法」草案為例，就可了解在「總額」限制下，各機關員額可做彈性調整。另外如「預算架構制」(frame-budgeting)，也是授權行政機關在一定的預算架構限制下，有更大之彈性與自主性得以使用預算 (Beck Jørgensen, 1993:152)。又如美國日落立法的精神，其雙重目的就是避免組織或政策計劃永久化，以及透過定期評估的事後監督，維持組織或政策計劃的彈性。因此這一段評估期限，就是行政機關得以保持彈性與選擇自由空間所在。換言之，主事者仍須注意資源與選擇自由度均有其限度，故彈性化策略也是在有限的時空環境下作成。

從前提條件及結果兩項評估，吾人或可得知，彈性化政府猶有困難或心結要克服。不過，信任是成敗的關鍵，其為衝突的潤滑劑，促進合作的基石，各方整合的藥引，邁向現代化的寄託。

陸、彈性化政府的未來方向

彈性化策略有正面功能，也有各種潛在的衝突或負面效應。因此，吾人欲進一步追問的是：在何種情境下，這些彈性化途徑值得政府追求？本文嘗試從以下六個層面來加以說明之：

一、問題與解決策略的相容

推動彈性化政府之前，應該先進行縝密的問題認定工作，以了解行政問題的產生來自結構性或來自非結構性因素。彈性措施本身屬於應用性的概念，因此大多涉及管理性、技術性與程序性的革新，即使是有關體制性的設計，亦大都基於堅實的底盤結構而來。換言之，假如政府運作問題是根源自結構，那麼彈性化措施將無法產生可欲結果，且可能出現本文所指出的價值衝突、結構衝突或實踐上的後遺症。例如印尼和國際貨幣基金初步達成的協議中，宣佈將進行一百一十七點全面性的改革配套方案，其中包括大幅解散壟斷事業，以利經濟體質的改善。¹² 就印尼的情況而論，若該國壟斷企業、家族特權等等病根未除，則任何金援、經改與行政改革措施，恐怕將無濟於事。因此，彈性化策略首先應先對應該國體制性環境的需要，結構層次上的問題則應透過結構性的改革，方能解決正確的問題。

二、尋求立法機關的政治支持

當行政與立法兩部門皆有改革共識，且立法部門願意透過法制途徑授與權能時，則彈性化策略便愈有施展空間。因此，行政改革與彈性化政府均不應停留在行政層面，而應透過國會諮商或尋求合作、對話、交流的機會，使彈性立法能夠具體實現於法律之上。此時，行政機關就不確定法律概念得以有釋義的空間，或者藉由行政立法、行政裁量權的賦予，獲得彈性適應的機

12 See "Indonesia, IMF Finally Make Economic Pact," *the Asian Wall Street Journal*, April 9, 1998, p.1 & p.4.

會，比如兩岸關係條例的立法例，就由立法部門授權行政部門進行彈性的因應。因此，建構彈性化政府的方向之一，便是積極尋求立法機關的合作，如此方能使政治部門的彈性化動力轉為常態，避免改革措施成爲一時一地之風潮，而無從進行長期經營。

三、以直接民主做爲衝突解決機制

由於彈性化與民主政治的其他價值之間，可能出現矛盾衝突。甚至有關彈性化策略的採取與否、程度高低，均可能造成立法與行政之間、政務官與事務觀之間、上級與下級之間的種種結構衝突。此時，宜建立一套解決機制，使不同結構或組織之間的衝突，能訴諸於公開的資訊、理性的論理與說服，以及提供溝通對話的管道。有鑑於上述機制必須超脫現有體制架構來思考，因此吾人可從「互補性」(complementarity)的角度來思考(Svara, 1999)，進而以公民直接參與的方式，補充原本行政與立法之間解決衝突機制之不足。何況，當前行政改革的潮流既然注重彈性與回應，因此理當沒有拒絕公民直接參與的道理。此外，討論型決策及討論型政府(Majone, 1988; Fearon, 1998)亦重視公民的參與公共細思，因此更是當今主要的決策導向。職是之故，直接民主既有助於成爲解決衝突的機制，也有助於落實行政改革、強化決策品質，又不致悖離民主精神。其中，有關公民投票之建制或可提供上述功能，且具有實踐民主的意義，因此特別值得深入考慮。

四、建立穩固的科技資訊底盤結構

在今天的資訊社會，彈性化政府更應致力於資訊底盤結構的穩固，方能提升競爭優勢。若對科技環境資訊掌握不足，將增加對環境不確定性的認知，則彈性化策略便不易對應產生。網路科技的出現已使虛擬組織有成長的條件，同時開闢一條政府機關間、公私部門間，以及人民與政府之間全新的溝通管道。此一新趨勢固然已經衍生出政府資訊的公開或保密、私有資訊的使用或侵犯，以及適當的監督政府資訊科技運用程序等問題。但不可否認地，全面性的架構資訊系統網絡，將使其成爲彈性化政府的發電機，有助於財政預算、人事管理、組織重整、法規鬆綁等改革措施，更具成功機會。

五、加強以地方自治為主體的彈性化結構

彈性化政府重視往下授權，也重視自我管理所應具備的主體性，以符合當今社會多樣化的需求。地方政府所提供的服務不但強調在地需求，而且標的團體特質亦容易掌握，因此擁有實踐彈性化策略的優勢。然而地方政府若不備本文第三節所論述的有效運作條件，則該優勢恐怕無用武之地。以台灣實施地方自治的現況而論，便應先從結構性的問題著手，使地方政府在法制、人事、財政與組織能力各方面均趨健全，方能進一步建構彈性化策略。

六、服務或財貨性質的定位

根據行政院經建會研擬的「法制再造推動計畫」草案顯示，有關政府業已委託民間辦理事項，經建會將調查彙整各機關已委託民間辦理之政府業務，並且將會同研考會、主計處研訂其相關法規。然而，若未先針對各種財貨或服務的性質加以了解定位，則吾人將無從確認這些已委託民間辦理的政府業務是否合宜適當。蓋政府所提供的財貨或服務可能是公共財、付費財、共有財或私有財，端視該財貨或服務是否具排他性與對立性而定 (Savas, 1987)。政府若能據此定義各種公共服務的性質，將可於政策規劃時確認提供該公共服務的適當主體，此主體可能是政府、企業或第三部門，也可能採BOT、公有民營等多樣管道。如此一來或可提升資源利用的效率，增加彈性化策略的應用空間。

柒、結論

彈性化政府對應了當前行政改革的風潮。其目的在適應快速變遷的環境，而不受公部門組織、預算、人事與法制等僵化的影響，嘗試以更廣闊的視野、更靈活的策略，使政府行政豐富化、彈性化。但是彈性化政府必須具備對環境的敏感度、彈性的思惟、組織能力的支撐，與政治力的背書，如此彈性化措施方能發揮最大效能。當前各國行政改革議題中，縱未標舉彈性化的目標，也可覓得彈性化作為的蹤跡，而分別由人事管理、組織、法制與系

統變遷等途徑，找尋可觀的作為。本文針對彈性化政府的前提條件，以及所生影響兩大層面提出評估，而後者又分從價值、結構與實踐三個面向進行分析。綜合本文所反省的結果，我們認為有幾點值得進一步觀察。

第一，誠如 Peters (1996:112) 指出，許多改革措施最終只是換湯不換藥。彈性化途徑所採策略也不是真正的創新或改革，其所持理念在理論界可從 Burns and Stoker (1961) 探討有機式的組織結構時，便可尋得蹤跡。至於實務界所採用之彈性化管理，在公私部門皆不勝枚舉，且大都行之已久或歷經演變。由此可知許多改革措施並非一蹴可幾，而是靠著點滴的試誤，從其中累積經驗而來。如果彈性化政府只能停留在各種改革策略的模倣，則有可能發生東施效顰或邯鄲學步的窘境。彈性化政府可貴之處應在擺脫僵化思惟、片面思惟的桎梏，而將焦點放在提高環境敏感度、彈性思惟能力與培養組織能力，並克服政治運作上的障礙，爭取對彈性政府的支持度。同時，彈性化政府應該避免價值與結構上的衝突，勿率爾認定穩定、控制、公平等價值，必有礙於彈性化政府的推動，也勿自我設限，以致於造成結構上的扞格。如此，彈性化政府才能提高實踐上的效度，增加行政改革的功績。

第二，基於第一點的分析，可知彈性化政府的理念不易成為解決現存問題的萬靈丹，而可能出現「迴歸趨中效應」。蓋彈性化政府有其時空環境與體制的限制，經由實際政策的試驗與修正，乃能產生和現存體制相容的新政策取向，降低價值與結構衝突的機率。如此許多擺盪在管制與鬆綁、穩定與彈性兩極端之間的政策抉擇，得以產生非零和的結果，而是執兩用中的方式，達到一個平衡點。這種平衡點不是理論所能指引，而是根據實際政策特性，做個案式的分析研究而得。

第三，以我國行政革新已進行十數次，日本、美國的行政改革亦未曾稍歇的現象看來，行政改革似乎是一項永無止盡的工作。同樣地，彈性化政府固然整合了一套改革理論與作為，但我們不應存有「新即是好」而忽略其他對應前提的錯誤期待，而應以更審慎的態度，深入評估該理念的優點與不足之處，俾供改革者認清其施力重點所在，不至隨意好高騖遠而致徒勞無功。

第四，回到以公民為民主時代具有主體性角色的角度來看，他們應該在彈性化政府中扮演主動介入之角色，以免彈性化政府面臨價值與體制間衝突

時，無法妥善予以調和，以致結構上的弱勢者更加弱勢化，此將有違彈性化政府之初衷。更重要地，公民提供了有效的監督功能，防止各種改革策略只是成為政治符號，用來滿足政治人物的表面功績，也用來搪塞眾人改革呼聲，結果在勞師動眾之餘，只剩下一堆沒有實益的文書作業而已。

彈性化政府有其積極效應的一面，但其潛存消極後果的陷阱，推動者要以如臨深淵、如履薄冰的態度對待之。凡事以虛靜謹聽、多方對話及理解性傾聽的方式，作成最後的決定，以免欲速則不達、呷緊弄破碗的尷尬。

彈性化政府最令人關切的，亦是最具成敗關鍵的問題厥為價值矛盾或不同價值爭寵的現象。這個問題由行政與立法擔任裁判決定是非，恐無法取得雙方的信服，斯時第三造（如專家、學者與民間智庫），抑或主權者就應扮演調和者的角色，以免衝突的惡化，且在彈性化未行之前，而為價值爭論所捆綁。

新觀念、新措施不一定全對或全錯，只是對錯之決定要取決於情勢的配合性，相關前提的妥當性，各方主體的共同體認性，且對控制有了新的詮釋（如以授權得以成就事功，當是最佳控制的境界），則彈性化政府就有生存空間。

因之，在推動彈性化政府時，事先澄清組織的使命與要追求的價值，以贏得相關人員及員工的認同；決定組織所要的成果；信任擁有決策權及持有資源生產既定成果者；進而驗證其是否正在生產所欲成果；最後再以生產期欲成果之程度，要求他們負適當及對應的責任，這或許是對控制的新詮釋、新認識（Osborne and Plastrik, 1997:215）。也唯有從這個角度出發，方不至於形成爭權，而實現權力分享、逐步往彈性化的政府運作目標邁進。

參考資料

李宗勳

- 1998 《公共服務民營化理論與實務之研究：北高兩市市政及台灣省政簽約外包的檢證》。國立政治大學公共行政研究所博士論文。

林水波

- 1997 〈開誠布公型的管理策略〉。《公共管理新趨勢學術研討會》。一九九七年十一月十五日。台北：世新大學。

林水波

- 1991 〈組織能力：政策執行的火車頭〉。《研考雙月刊》，15(6):4-13。

陳孝平

- 1998 〈經營社福，錢等人來不如錢隨人走〉。《中國時報》，1998年4月5日，11版。

詹中原

- 1993 《民營化政策：公共行政理論與實務之分析》。台北：五南出版社。

蘇彩足主持

- 1998 《各國行政革新策略及措施比較分析》。台北：行政院研考會。

Aghion, Philippe and Jean Tirole

- 1997 "Formal and Real Authority in Organizations," *Journal of Political Economy*, 105(1):1-29.

Antonsen, Marianne and Torben Beck Jørgensen

- 1997 "The 'Publicness' of Public Organizations," *Public Administration*, 75:337-357.

Beck Jørgensen, Torben

- 1993 "Public Resource Allocation," in Kjell A. Eliassen and Jan Kooiman (eds.), *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. London: Sage Publications. 140-154.

Burns, T. and G. M. Stalker

- 1961 *The Management of Innovation*. London: Tavistock.

Castrogiovanni, G. A.

- 1991 "Environmental Munificence: A Theoretical Assessment," *Academy of Management Review*, 16:542-565.

Coe, Barbara A.

- 1997 "How Structural Conflicts Stymie Revolution," *Public Administration Review*, 57(2):168-173.

Damer, T. Edward

- 1987 *Attacking Faulty Reasoning*. 2nd ed., CA: Wadsworth Publishing Company.

Dobuzinskis, Laurent

- 1992 "Modernist and Postmodernist Metaphors of the Policy Process: Control and Stability Vs. Chaos and Reflexive Understanding," *Policy Science*, 25:355-380.

Dombois, Rainer

- 1989 "Flexibility by Law? The West German Employment Promotion Act and

- Temporary Employment," *Cambridge Journal of Economics*, 13:359-371.
- Goldman, Frances and Edith Barashares
1996 "Performance and Accountability: Budget Reform in New Zealand," in Savoie, Donald J. (ed.), *Budgeting and the Management of Public Spending*. Cheltenham: Elgar Publishing Limited.
- Fearon, J. D.
1998 "Deliberation as Discussion," in J. Elster (ed.), *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Hellström, Tomas
1997 "Boundness and Legitimacy in Public Planning," *Knowledge and Policy*, 9(4): 27-42.
- Hendrick, Rebecca
1994 "An Information Infrastructure for Innovative Management of Government," *Public Administration Review*. 54(6):543-549.
- Herriot, Peter and Carole Pemberton
1995 *Competitive Advantage Through Diversity: Organizational Learning From Difference*. London: Sage Publications.
- Hogwood, Brian W.
1995 "The Growth of Quangos," *Parliamentary Affairs*. 48:207-225.
- Hood, C. C.
1983 *The Tools of Government*. London: Macmillan Press.
- Hughes, Owen E.
1998 *Public Management and Administration*, 2nd ed. London: Macmillan.
- Joyce, Philip G. and Robert D. Reischauer
1997 "The Federal Line-Item Veto: What Is It and What Will It Do?" *Public Administration Review*, 57(2):95-104.
- Kearney, Richard C.
1990 "Sunset: A Survey and Analysis of the State Experience," *Public Administration Review*, 50(1):49-57.
- Kettl, Donald F.
1997 "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links," *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3):446-462.
- Lengnick-Hall, Cynthia A.
1996 "Customer Contributions to Quality: A Different View of the Customer-Oriented Firm," *Academy of Management Review*. 21(3):791-824.
- Majone, G.
1988 "Policy Analysis and Public Deliberation," in R. B. Reich (ed.), *The Power of Public Ideas*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
- March, James G. and Johan P. Olsen
1995 *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- McDonnell, Lorraine M. and Richard F. Elmore
1987 "Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments," *Educational*

- Evaluation & Policy Analysis*, 9(2):133-152.
- Milliken, F. J.
 1987 "Three Types of Perceived Uncertainty about the Environment: State, Effect, and Response Uncertainty," *Academy of Management Review*, 12:133-143.
- Mitchell, Christopher and Daniel Druckman
 1995 "Flexibility: Nature, Sources, and Effects," *The Annals of the American Academy of Political & Social Science*. 542:213-218.
- Moe, Ronald C.
 1994 "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences," *Public Administration Review*, 54(2):111-122.
- Moe, Terry M.
 1984 "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science*, 28(4):739-777.
 1989 "The Politics of Bureaucratic Structure," in John E. Chubb and Paul E. Peterson (eds.), *Can the Government Govern?* Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Mountfield, Robin
 1997 "Organizational Reform within Government Accountability and Policy Management," *Public Administration and Development*, 17(1):71-76.
- OECD
 1997 *Issues and Developments in Public Management: Survey 1996-1997*. Paris: OECD.
- Osborne, D. and T. Gaebler
 1992 *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, David and Peter Plastrik
 1997 *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Peters, B. Guy
 1993 "Managing the Hollow State," in Kjell A. Eliassen and Jan Kooiman (eds.), *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. London: Sage Publications. 46-57.
 1996 *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: the University Press of Kansas.
- Peters, B. Guy and Donald J. Savoie
 1994 "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient," *Public Administration Review*, 54(5):418-425.
- Rein, M. and D. A. Schön
 1996 "Frame-Critical Policy Analysis and Frame Reflective Policy Practice," *Knowledge and Policy*, 9(1):85-104.
- Roberts, Alasdair
 1997 "Performance-Based Organizations: Assessing the Gore Plan," *Public Administration Review*, 57(6):465-478.

- Rosenbloom, D. H.
1998 *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. N.Y.: The McGraw-Hill.
- Savas, E. S.
1987 *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, NJ.: Chatham House.
- Starling, Grover
1998 *Managing the Public Sector*. 5th ed., Harcourt Brace and Company.
- Stone, Deborah
1997 *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company.
- Svara, J. H.
1999 "Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model," *Administration and Society*, 30(6):676-705.
- Van Wart, Montgomery
1995 "The First Step in the Reinvention Process: Assessment," *Public Administration Review*, 55(5):429-438.
- Walsh, James and Gerardo Rivera Ungson
1991 "Organizational Memory," *Academy of Management Review*. 16(1):57-91.
- Weisman, Jonathan
1996 "Panel Oks Bill Giving Localities More Spending Flexibility," *Congressional Quarterly Weekly Report*, 54:1168.
- Wilson, Elisabeth and Alan Doig
1996 "The Shape of Ideology: Structure, Culture and Policy Delivery in the New Public Sector," *Public Money & Management*, 16(2):53-61.

Designing and Evaluating Flexible Government

Shoei-po Lin

Department of Political Science, National Taiwan University

Chih-wei Chen

Department of Political Science, National Taiwan University

ABSTRACT

Flexible government (FG) is a crucial strategy to reform and reinvent government. The core purposes are to strengthen capacity to change, enlarge administrative discretion, and to vitalize government through two principles: contingency and adaptiveness.

In this article, we first construct that environmental sensibility, flexible thinking, organizational capacity, and political support are preconditions for FG to be effective. Then we provide four types of fundamental tools used by FG: personnel management system, organization, legislation, and system changing. From the discussion of its main tools, we derive ten attributes of FG: subjectivity, discretion, responsiveness, deregulation, evolution, contextuation, performance, particularity, empowerment, and compatibility.

As we go into the second part of this paper, we evaluate FG both from positive and negative perspective. Positively, it may create eight functions: adaptation, downsizing, social improvement, ungovernability avoidance, efficiency increase, organization and staff evolution, competition and effective division of labor. However, the needed preconditions may not be met by the original government. There is also paradox existing among values pursued by the FG. Different institutions may be reluctant partners which do not commit the willingness to cooperate and support for the fulfillment of FG. As regard to its policy tools, each may still exist practical difficulties during its implementation.

Since FG has positive and negative functions for governmental reform and reinventing, the time and situation to use that strategy is addressed. As a result, we analyze six leverages for user to appropriately utilize this strategy. They are: convergence between problems and solutions, reforms supported from legislative branch, decision by direct democracy, complete construction of information infrastructure, subjectivizing local self-government, and repositioning goods or services. In addition, we furtherly explore that trust is the successful cornerstone of FG. It should be the focus to be strengthened by post-modern government through constructing ideal speech situation.

Key Words: Flexible Government, Administrative Reform, Task Force, Virtual Organization, Sunset Legislation, System Changing, Privatization, Nonprofit Organization, Information Infrastructure