

第2章 公共管理的發展



本章大綱

- 壹、前言
- 貳、意識型態上，新右派的出現
- 參、理論基礎上，新古典經濟理論的崛起
- 肆、環境變遷上，全球化的挑戰
- 伍、行政效能上，資訊化的衝擊



前言

- Minogue (1998a, pp. 19-20) 指出，有三項壓力促成新公共管理的興起：
 - 財務上的壓力
 - 服務品質上的壓力
 - 意識型態上的壓力
- Kettl (2000, pp. 3-4) 則從政治、社會、經濟與制度四個角度剖析全球公共管理革命出現的原因：
 - 政治上
 - 社會上
 - 經濟上
 - 制度上



意識型態上，新右派的出現

- 「戰後協議」的建制與問題
- 新右派的崛起
- 新政治的出現
- 新勞工黨的改革路線



「戰後協議」的建制與問題

- 以凱因斯學派為基礎進行國家經濟活動的管理
- 以福利國家提供普遍性的社會服務
- 以社會民主精神促成政治共識



新右派的崛起

- 新右派的思想主要來自於美國自由經濟思想家、新制度經濟學派與公共選擇學派，而實際推動新右派經濟思想的機構則是經濟事務研究院（Institute of Economic Affairs）、亞當史密斯研究院（Adam Smith Institute）、政策研究院（Center for Policy Studies）與薩里斯評論（The Salisbury Review）。
- 新右派主張個人主義、個人自由與不平等，以對抗凱因斯福利國家中的集體主義、社會權利與平等。
- 新右派對於凱因斯福利國家主義的批評是：
 - 福利國家培養出個人的依賴性，弱化了個人對其本身與家庭的責任，使得國家無法對個人需求與個人選擇做出適當回應。
 - 福利國家限制個人自由，對於服務提供欠缺選擇機會，並非是一項有效的民主控制手段。
 - 過分重視福利國家提供公共服務的角色，對於市場、自願性組織、地方社區與家庭在福利服務方面所扮演的角色則備受忽略。



新政治的出現

- 所謂新政治，係由保守黨依據新右派思想所建構的政治實務，其中，1979至1990年間由柴契爾夫人執政，1991至1993年間則由梅傑（John Major）執政。新政治的政策目標可以從以下三個層次來說明（Farnham & Horton, 1996b, pp. 15-17）：
 - 總體目標
 - 中層目標
 - 個體目標
- 柴契爾夫人在策略上則採取下列作法：
 - 解除經濟管制，加強市場競爭力
 - 確立中央政府的強勢地位，建立強勢國家
 - 推動大眾化資本主義



新勞工黨的改革路線

- 新勞工黨強調的是一個全新的社會民主政黨，而非國家化的、受到工會控制與國家壟斷的階級政黨。在這樣的理念下，新勞工黨乃成為一個集體主義者的社會主義，承諾於自由放任經濟與相當鬆散的社會正義概念，希望將國家從凱因斯主義的福利國家轉變為新自由主義的後柴契爾協議（neo-liberal post-Thatcher settlement）。新勞工黨的「第三條路」，是一種中間偏左的路線，希望追求社會民主的價值，例如：人人平等、保護弱勢、獨立自由、課責觀念、民主權威、全球性的多元主義、哲學上的保守主義等（Giddens, 1998）。
- 1999年布萊爾首相所提出的現代化政府（Modernizing Government），更強調資訊時代下如何使政府更具回應能力與提供更高的服務品質。



理論基礎上，新古典經濟理論的崛起

- 新古典經濟理論
- 新制度經濟學
- 公共選擇途徑



新古典經濟理論

- 個人自利理性的假設
- 理性的分析工具
- 市場機制的極大化角色
- 政府角色的極小化



新制度經濟學(2/2)

- 交易成本理論
- 不確定性
- 少數人的談判（small-numbers bargaining）
- 限制理性
- 機會主義（opportunism）
- 反向選擇（adverse selection）
- 道德淪喪（moral hazard）



新制度經濟學(1/2)

□ 經理人／代理人理論

- 經理人與代理人都是其自我利益的極大化者。
- 經理人與代理人之間的資訊不均衡。
- 經理人知悉最喜歡採取何種行動，其面臨的問題是：如何誘導該項行動。
- 代理人的契約本身是自我執行的，不需任何強制力量。
- 契約都有參與上的限制，避免經理人不履行契約內容。



公共選擇途徑

- 公共選擇學派假定人都是自利動機的，均以追求個人利益為最高的指導原則，官僚體系固然以犧牲機關之利益而擴大個人利益，政客亦同樣是以追求個人利益為本位，基於這些自利動機，官僚體系在預算與政府組織規模上必然呈現極大化現象，以至於出現沒有效率的官僚病態。正如榮獲諾貝爾經濟學獎的Buchanan等人（1978, p. 17）所說的，公共選擇或政治的經濟理論可以歸納為：所有人都是理性效用的極大化者（rational utility maximizers）。
- 公共選擇途徑假定：所有的決策者都是基於自利動機，追求擴大自己利益的行為，他們將這個簡單的假定用在選民投票行為、政治與經濟體系的關係、個人與集體決策行為的本質、政府結構與制度的運作，成為公共管理領域受到十分重視的研究途徑。



環境變遷上，全球化的挑戰

- 全球化的意義與特性
- 全球化的過程與原因
- 全球化的影響與結果



全球化的意義與特性

- 全球化可從兩個層面加以觀察：
 - 從全球化的範圍而論
 - 從全球化的深度而論
- 全球化具有下列五項特質（McGrew & Lewis, 1992），包括：
 - 複雜性與多元性
 - 密切的互動型態
 - 國家的可滲透性
 - 快速的社會變遷
 - 脆弱的統治秩序



全球化的過程與原因

□ 全球化過程可以從三種理論的角度加以分析：

- 帝國主義與新帝國主義：
- 依賴理論（dependency theory）
- 世界體系

□ 全球化發生的主要原因包括：

- 跨國公司的興起
- 漸趨整合的經濟活動
- 通訊與媒體的全球化趨勢。在



行政效能上，資訊化的衝擊

- 資訊化的衝擊
- 資訊化對於公共管理改革運動的影響
- 資訊化對於公共服務所產生的問題



資訊化對於公共管理改革運動的影響

- 對於公民與政府間的關係而言
- 對於政府機關之間的關係而言
- 對於國家與國家之間的關係而言
- 具體而言，目前公共管理者所面對的並非是資訊不足的問題，而是資訊過度氾濫問題。



資訊化對於公共服務所產生的問題

- 公共服務電子化問題
- 電子資訊的安全與保密問題
- 公共部門的回應速度與效率問題

