

彈性化政府的設計與評估

林水波、陳志瑋

台灣大學政治學系教授、台灣大學政治系博士生

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)。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，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。本文的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？

貳、彈性化政府的意義與架構

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。換言之，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適應力的假定與理性人的假定之上（Stone, 1997: 265）。

¹ 授權的意義是「讓管理者管理」(Let managers manage)，賦予彈性的誘因則是「使管理者管理」(make managers manage)。See Kettl, 1997: 447-449.

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奈契爾夫人，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(rigidity)。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。例如此次泰國、南韓、印尼等國接受國際貨幣基金(IMF)援助，其中一項重要附帶條件就是要求被援助國必須縮減政府支出規模，以改變以往習以為常的政府結構。

因此，彈性化成為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為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為重要，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。彈性化政府追求行為、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，或尋求不同行為路徑，以改變原有行為、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，朝向人為設定的目標前進。

三、彈性化政府的架構

從上述對彈性化的內涵來看，彈性化傾向於被動地反應環境的情勢演展，和革新(innovation)所隱含的主動性有所不同。如果我們分從個人與系統兩個層次來了解彈性與革新的內涵，則可得到下圖的四種類型(Neilsen, 1991: 6)：

	反應式的 (reactive)	主動式的(active)
個人行為者	個人式的彈性	技術革新
系統	結構的彈性	社會 / 政治革新

從改造政府的角度來看，以上四個類型都算當前行政改革所要達成的目標，因此兩者既無法清楚區分，亦不能偏廢。從本文的角度來看，則是以結構彈性為焦點，而兼論個人層次的彈性。關於本文的研究架構，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。

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為空談。

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

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。

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。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化的特質，足以滿足不同人士之需要，而且應該對這些服務對象—公民—重新彈性化的思考其角色。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。

³例如英國的「公民約章」(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(1997)，各國行政革新策略及措施比較分析。行政院研考會委託研究。

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能力與事後因應能力兩方面觀之（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化的方案時，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、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、財力、資訊與權威（林水波，1991: 7）。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。最後，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。

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。本文勢必無法對於這些策略設計與應用予以窮盡，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。

一、人事管理制度的途徑

韋伯建立的理性化官僚模式，提供文官終身職、穩定薪酬、依法行政等保障。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

英國、紐西蘭、澳洲目前採用高級公務員的彈性任用制，相關法令規定高級文官可由民間企業中甄選任用，雙方訂定約五年的契約，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，而得以落實彈性化的管理策略，帶動基層公務員的改變。

(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。我國行政院院會也已通過「中央政府機關總員額法」草案，希望兼顧員額控制與彈性編制之目的。保留員額編制的彈性，即認為人力資源是行政改革的重要一環，其可改正過去以法規為導向的人事管理方式，而逐漸改以績效為導向。

(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、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。

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，彈性化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。另外，和此概念有關的「業務空洞化的國家」(hollow state)，兩者指涉之內涵有類似之處，但後者將重點放在行政業務的外包、民營，而造成「空洞化」的效應。⁴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，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。因此，彈性化政府有必要尋求法制途徑的配套措施，以達相輔相成的效果。以下略舉日落立法與國會授權為例，說明法制途徑的彈性化策略：

⁴ 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.

(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。⁵

(二) 國會授權：增加行政裁量權，例如改變目前單年度預算主義，而嘗試實施兩年度或多年度的預算制度。此外，亦可增加總統對於預算的條項否決權 (Line-Item Veto)，減少議員利用預算夾帶具選區利益之預算的機會 (Joyce and Reischauer, 1997: 95-104)。當國會增加對行政機關的授權，意味著行政部門取得法律上的承認，獲致更大的裁量空間。

其次，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：「國家機關機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。」再加上同條文第四項之規定，

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。另外美國眾議院第一〇五會期共提出三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) 與第 2939 號提案「聯邦日落法」(Federal Sunset Act of 1998)。這三個法案均要求聯邦機關或政策、計畫，定期接受國會之評估審核，以決定機關、政策或計畫是否繼續存在。其中一九九八聯邦日落法規定國會須成立「聯邦機關日落委員會」(Federal Agency Sunset Commission)，負責對聯邦機關進行每十二年一次的評估，評估準則為效率與公共需求。

我國有關組織編制的問題已有所改變。未來「中央政府機關組織基準法」通過後，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。⁶

四、系統變遷途徑⁷

改變公私部門的界限、增加服務提供的主體，亦為彈性化政府所重視的手段之一。實際上，系統變遷也是目前各國仍在努力的方向。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）。因此，民營化對彈性化政府

⁶ 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。

⁷ 所謂系統變遷指的是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。See McDonnell and Elmore, 1987: 139-147.

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。

（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。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。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。

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。⁸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）。

(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。

⁸ 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.

(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。⁹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(Neilsen, 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。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

⁹ 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.

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，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為，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為。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」，此將衍生出述職(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，採取對其有利的行為，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，自然也將導致述職不足的後果。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院「政府改革與監督委員會」(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。以台灣即將送請立法院審議的「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化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化的空間、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，亦可能削弱彈性化的效果。

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，協調與溝通的需要增加，不僅增加了成本，也造成組織間關係的不穩定。每一個組織都有彈性的思惟與策略，因此增加了組織互動時，增加不可預測性。

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，「彈性」是有範圍限制的。

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、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，而是靠者點滴的試誤，而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。

最後，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。

在世紀末的今天，各國政府普遍感受到一股危機感與壓迫感，如果未能加緊改革腳步，那麼過去累積的問題將無法再行遮掩，而會一件件爆發出來，終至無法收拾。韓國、東南亞的金融風暴即為最佳例證。因此，改革不能再以混水摸魚的方式進行，而是該拿出行動的時刻了。

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

- 1.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，民國八十七年元月。
- 2.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。
- 3.林水波 (1991) 組織能力：政策執行的火車頭。研考雙月刊，15卷，6期，頁4-13。
- 4.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。
- 5.蘇彩足主持 (1997) 各國行政革新策略及措施比較分析。行政院研考會委託研究。台北：行政院研考會。
- 6.Aghion, Philippe and Tirole, Jean (1997) "Formal and Real Authority in Organizations," *Journal of Political Economy*, 105(1): 1-29.
- 7.Antonsen, Marianne and Beck Jørgensen, Torben (1997) "The 'Publicness' of Public Organizations," *Public Administration*, 75: 337-357.
- 8.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.
- 9.Burns, T. and Stalker, G. M. (1961) *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- 10.Castrogiovanni, G. A. (1991) "Environmental Munificence: A Theoretical Assessment," *Academy of Management Review*, 16: 542-565.
- 11.Coe, Barbara A. (1997) "How Structural Conflicts Stymie Revolution," *Public Administration Review*, 57(2): 168-173.
- 12.Damer, T. Edward (1987) *Attacking Faulty Reasoning*. 2nd ed., CA: Wadsworth Publishing Company.

13. Dobuzinskis, Laurent (1992) "Modernist and Postmodernist Metaphors of the Policy Process: Control and Stability Vs. Chaos and Reflexive Understanding," *Policy Science*, 25: 355-380.
14. Dombois, Rainer (1989) "Flexibility by Law? The West German Employment Promotion Act and Temporary Employment," *Cambridge Journal of Economics*, 13: 359-371.
15. Hellström, Tomas (1997) "Boundness and Legitimacy in Public Planning," *Knowledge and Policy*, 9(4): 27-42.
16. Hendrick, Rebecca (1994) "An Information Infrastructure for Innovative Management of Government," *Public Administration Review*. 54(6): 543-549.
17. Herriot, Peter and Pemberton, Carole (1995) *Competitive Advantage Through Diversity: Organizational Learning From Difference*. London: Sage Publications.
18. Hood, C. C. (1983) *The Tools of Government*. London: Macmillan Press.
19. Joyce, Philip G. and Reischauer, Robert D. (1997) "The Federal Line-Item Veto: What Is It and What Will It Do?" *Public Administration Review*, 57(2): 95-104.
20. Kearney, Richard C. (1990) *Sunset: A Survey and Analysis of the State Experience*. *Public Administration Review*, 50(1): 49-57.
21. Kettl, Donald F. (1997) "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links," *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3): 446-462.
22. 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.
23. March, James G. and Olsen, Johan P. (1995) *Democratic Governance*. New York: The Free Press.

24. McDonnell, Lorraine M. and Elmore, Richard F. (1987) "Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments," *Educational Evaluation & Policy Analysis*, 9(2): 133-152.
25. Milliken, F. J. (1987) "Three Types of Perceived Uncertainty about the Environment: State, Effect, and Response Uncertainty," *Academy of Management Review*, 12: 133-143.
26. Mitchell, Christopher and Druckman, Daniel (1995) "Flexibility: Nature, Sources, and Effects," *The Annals of the American Academy of Political & Social Science*. 542: 213-218.
27. Moe, Ronald C. (1994) "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences," *Public Administration Review*, 54(2): 111-122.
28. Moe, Terry M. (1984) "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science*, 28(4): 739-777.
29. Moe, Terry M. (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.
30. Mountfield, Robin (1997) "Organizational Reform within Government Accountability and Policy Management," *Public Administration and Development*, 17(1): 71-76.
31. Neilsen, Klaus (1991) "Towards a Flexible Future - Theories and Politics," in Bob Jessop, Hans Kastendiek, Klaus Nielsen, and Ove K. Pedersen(eds.), *The Politics of Flexibility: Restructuring State and Industry in Britain, Germany and Scandinavia*. Aldershot: Edward Elgar.
32. OECD, (1997) *Issues and Developments in Public Management: Survey 1996-1997*. Paris: OECD.
33. Osborne, David and Plastrik, Peter (1997) *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. MA: Addison-Wesley.

34. 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.
35. Peters, B. Guy (1996) *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: the University Press of Kansas.
36. Peters, B. Guy and Savoie, Donald J. (1994) "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient," *Public Administration Review*, 54(5): 418-425.
37. Rein, M. and Schön, D. A. (1996) "Frame-Critical Policy Analysis and Frame Reflective Policy Practice," *Knowledge and Policy*, 9(): 85-104.
38. Roberts, Alasdair (1997) "Performance-Based Organizations: Assessing the Gore Plan," *Public Administration Review*, 57(6): 465-478.
39. Savas, E. S. (1987) *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, NJ.: Chatham House.
40. Stone, Deborah (1997) *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company.
41. Van Wart, Montgomery (1995) "The First Step in the Reinvention Process: Assessment," *Public Administration Review*, 55(5): 429-438.
42. Walsh, James and Ungson, Gerardo Rivera (1991) "Organizational Memory," *Academy of Management Review*. 16(1): 57-91.
43. Weisman, Jonathan (1996) "Panel Oks Bill Giving Localities More Spending Flexibility," *Congressional Quarterly Weekly Report*, 54: 1168.
44. Wilson, Elisabeth and Doig, Alan (1996) "The Shape of Ideology: Structure, Culture and Policy Delivery in the New Public Sector," *Public Money & Management*, 16(2): 53-61.