政治科學論叢／第二十三期／民國 94 年 3 月／頁 61～100

全 觀 型 治 理：
理論與制度化策略

彭錦鵬*

摘　　要

英國學者培利希克斯主張下一世代的政府應爲全觀型政府（holistic government）、預防性政府、改變文化的政府及結果取向的政府。此種全觀型治理的理論，基本上在解決政府及預算分部化後所造成的治理缺陷。

在重點分析全觀型治理的理論之後，本文提出如何進行制度化以達到全觀型治理境界的三項主要策略：建立線上治理基礎建設、建立整合型組織、和建立主動型文官體系。

全觀型治理的境界必須建立在綿密而精細的資訊體系、組織體系、和主動的人事行政體系之上，對於目前絕大多數國家政府而言，仍屬相當遙遠的目標。從民主政治的本質和發展來看，推動全觀型治理的境界，需要依賴一個主動積極的公民社會，持續有力的進行政治參與監督和行政參與監督，進而對於政府的財政預算充分發揮影響力，建立合理的財政計畫及治理架構。

關鍵詞：全觀型政府、線上治理、電子化政府、全球化、公共服務、行政改革、新公共管理

*中央研究院歐美研究所副研究員、國立台灣大學政治學系副教授
收稿日期：93 年 8 月 19 日；通過日期：93 年 11 月 15 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

二十世紀行政學的發展基本上是建立在傳統的官僚體系組織之上。一九八〇年代以來，由於新公共管理運動的興起，以及從美國開始的政府再造運動持續發酵，各國政府的組織及運作產生了重大的改變。但是在過去二十年中，由於資訊科技的不斷進步，電子化政府的新典範型態逐漸形成。在新公共管理的行政改革和電子化政府的兩大潮流衝擊之下，二十一世紀的政府將呈現何種型態，就成爲行政學者所關注的研究焦點。研究政府將呈現何種型態，在理論層次上具有典範架構的意義，可以引導行政學者在共同典範的指引下，逐步建立未來政府運作中所需要的各項制度（Lane and Ersson, 2000；Wallis and Dollery, 1999；Light, 2000；Farazmand, 2001；Kernaghan *et al*., 2000；Denhardt, 2000）。不論是政府的組織、法律、規則、行政程序、人事制度、行政倫理、行政價值等等，都可以有所遵循、深入探討。而對於未來政府的型態如能有較爲明確的掌握，不論是從政人士、行政學者、常任文官、或甚至於一般民眾，都能對於政府的組織運作及政府所能夠提供的服務之效率、效能，及早建立眾所接受的常態模式。

英國學者培利希克斯（Perri 6）[1] 首倡全觀型政府（holistic government）之概念，主張下一世代之政府應爲全觀型政府、預防性政府、改變文化的政府及結果取向的政府（6 Perri, 1997；6 Perri *et al*., 1999；6 Perri *et al*., 2002）。[2] 他並針對二十一世紀政府所處之政治、經濟、科技、環境，提出未來全觀型政府應該採行的制度變革。全觀型政府理念爲英國工黨布萊爾政府所採用，並提出聯合型（joined-up）政府之各項改革措施。不論從

1　培利希克斯（Perri 6）是其本人自創之姓名（2003 年 9 月 10 日作者於英國倫敦訪談 Perri 6 本人時之說明），援英文姓名之通例，區分 6 爲姓，Perri 爲名。但爲避免引用上之誤會，在引述及列書目時依 Perri 6 本人原書之例使用 6 Perri，併此說明。

2　其三書書名分別爲：*Holistic government* (1997)、*Governing in the round: strategies for holistic government* (1999)、*Towards holistic Governance: The New Reform Agenda* (2002)。第二本和第三本書係與 Diana Leat, Kimberly Seltzer 和 Gerry Stoker 合著。

臺灣人學學術期刊資料庫

理論層面或實務層面來加以衡量，全觀型治理（holistic governance）的理論可望成爲二十一世紀有關政府治理的大型理論（grand theory），值得行政學者廣泛加以研究。

未來政府的型態爲何，不但學界有不同的看法，OECD 專責研究政府治理的公共管理委員會也相當重視。以目前的行政學文獻來看，主要可以分成爲三種類型：

第一種類型是以 OECD 的研究成果爲代表（OECD, 2001），具體指出未來政府所面對的各種環境變遷，包括社會更加多元、複雜、與分裂，媒體和教育改變民眾對於政府服務的品質、課責與信任的要求。然而，他們對於未來政府的型態與特性，基本上則保持開放的態度，並沒有提出具體的看法。

第二種類型是 Guy Peters 所提出來政府未來的治理模式（Peters, 1997）。他所提出來的模式包括：市場式政府、參與式國家、彈性化政府、以及解制型政府。四種治理的願景都含有公共利益的概念，也就是提供締造一個良好政府的綜合性理念。不過，這四種模式仍然無法解答未來的政府所可能共同具有的運作精神和原則。這四種政府型態都在描述政府在運作時應該採用何種組織理念，而不是在描述未來政府在整體上所呈現的型態或特徵。市場式政府主要的重點在強調利用競爭的市場概念，以加強人事體制的競爭性，例如採用績效薪俸制以及其他私部門所採用的管理技術。市場式政府就好像企業型政府一般，對於提供服務的政府部門，具有較高的可行性，但是對於負責提供決策的政府部門而言，則採用市場機制並非易事。參與式政府主要在強調全面品質管理的技術，運用政府官員形成團隊合作的機制，以加強政府的行政效率和效能。參與式政府的治理模式，主要在減少層級節制的組織所形成的僵化效應，運用平台式的組織以加強溝通的功能。第三種彈性化政府主要在強調人事制度的彈性僱用，以減少人事成本，並使政府的組織能夠更朝虛擬的方式來進行改革。最後一種解制式政府基本上在強調賦予政府最大的管理自由，使政府能夠像市場式政府一樣，模仿企業型政府的運作模式，增加創新的可能。從這四種模式來看，他們所提供的理論價值在於，明確指出未來的政府在運作的原則上，可能或必須具有的特徵。

臺灣大學學術期刊資料庫

第三種類型是主張未來政府將呈現的共同模式。其中最明顯得到共識的是有關電子化政府的理論（Grönlund, 2002；Fountain, 2001；Dai, 2000；Kamarck *et al*., 1999）。其次則是類如全觀型政府的理論。政府運作透過資訊科技而全面電子化或稱數位化，已是必然的趨勢，而不再是一種理論的構想。各國政府的電子化只有程度、層次的差異，而不再是有與無的區別。全觀型治理的核心關鍵則是有鑑於全球政經情勢已大幅、快速變動，全球化、區域化的風潮日趨滲入政府的治理機制，快速變遷已成爲常態，政府的治理理念也必須採用全新的觀點以求適應。全觀型政府是使政府能觀照全體，變成預防性、整合性、改變文化、結果取向的政府，而能跨越政府層級、部會功能分裂的差距，提供人民更好的服務。

基於以上之分析，本文將詳細引介全觀型治理之理論架構，並予以深入、多面向的探討其可行性、可欲性。在此基礎上，從國際情勢的轉變、政府結構的改變、人民對政府治理的要求、公共管理理論與實踐的發展、資訊科技的發展與運用等不同因素考慮，建構具有跨國可行性實現全觀型治理的具體策略及演進步驟。由於全觀型治理觀念在國內尚未經引介，本文將先扼要予以析論。

貳、全觀型政府是什麼？

全觀型政府這個觀念的起源，基本上在挑戰從十九世紀以來各國政府的基本結構原則。各國政府在部會層級的組織，長久以來都是以功能作爲區分的標準，也就是功能分化是分部化的基本原則（6 Perri, 1997: 16）。但是這種區分部會的原則，在過去二十幾年政府改革的大風潮裏面，明顯無法有效應付許多跨越功能邊界的重大問題。回顧一九八〇年代以來，世界各國的人民一方面不希望再增加稅務的負擔，另方面又希望中央政府能夠解決教育、衛生、犯罪、以及就業的問題。不論是英國爲首的西敏寺（Westminster）國家的新公共管理，或是美國在一九九〇年代所進行的新政府運動，都企圖改變政府的運作方式，減少管制、增加競爭，尤其是私人部門的競爭，以增進政府的效率和效能，並同時達到減少公共支出的目的。希克斯認爲，一九八〇年代和一九九〇年代早期所遺留下來的政府問題是，人民對於公共部門的信任感降低、支出膨脹、政府缺乏效能、政府

臺灣大學學術期刊資料庫

負責的對象錯誤等等。而這些問題的基本來源，都是因爲政府組織是按照功能性的原則來做爲區分。

希克斯認爲，在功能性組織的原則之下，政府的運作造成以下的結果（6 Perri, 1997: 26）：

1. 高成本。
2. 錯誤行爲的集中化。
3. 對於改變行爲的做法認識粗糙。
4. 思考眼光短淺。
5. 過於注重治療而欠缺預防。
6. 欠缺協調、將惡化的問題丟在一起。
7. 評鑑的對象錯誤。
8. 負責的對象錯誤。

針對以上的結果，希克斯指出，英國在一九八〇年代一方面已經把許多管理的責任下放到地方政府，例如學校和醫院，但是另一方面則透過財政部和其他各部會，將控制和決策權集中到中央政府。其結果就是，財政部變成許多決策過程的瓶頸。文官的士氣因此低落，地方機關對於民眾的負責任情形也因此而弱化，人民對於政府的改革信任程度亦因此而降低。

他認爲政府組織的功能分化也造成，各個部會在單一年度的預算限制之下運作，缺乏長遠的思考。預算超出會被懲罰，同樣的，預算花的比較少，也會被財政部刪減預算，如此就使得各個部會沒有節省資源的誘因，也不會進行長遠規劃。如果再考慮政客所思考的只不過是一個選舉週期，則政府部門更有必要長遠規劃。希克斯認爲，除了教育以外，大多數政府所提供的服務，都是治療性的，而不是預防性的，也就是等到傷害已經構成以後，政府才加以介入。數據顯示，在整個二十世紀裏，英國人壽命增長的主要因素，醫藥只貢獻了五年（Bunker *et al*., 1994）。雖然警察大幅度地增加，警政方面的支出也一直在增加，但是犯罪率也一直在增加。以醫藥和警政的例子來看，預防性的公共衛生活動比例仍然很少，而犯罪預防仍然在起步階段，這些都是以功能區分部會組織的原則下，最可能產生的結果。

希克斯認爲，一九八〇年代以來的改革，主要在追求效率和經濟，但

臺灣大學學術期刊資料庫

是對於效能則往往沒有認真追求。政府的業務在效率尤其是內部效率，也許有重大的成就，但是對於實際的問題，例如失業率、犯罪率、健康情況、教育成就，就不一定看到實際的成果。他所提出來最大的批評是，英國政府所提出的「物有所值」（value for money）口號，基本上只是運用非常狹隘的解釋，盡力達成內部的效率，而並非實際解決人民的問題。

希克斯認爲，政府的各部會由於受到中央預算和績效衡量制度的管理，而且專業人士都是效忠於他所屬的專業團體，因此基本上是對部會和國會而負責。但是他們並沒有對基層民眾或者是接受服務的人來負責，這顯然是錯誤的。

希克斯認爲全觀型政府應該透過資訊科技而建立單一窗口（one-stop shop）的服務機制，而這些單一窗口的設置是以人民的「生活事件」（life event）作爲思考的起點。也就是政府業務的分工應該從民眾的生活事件角度來加重組。例如人的一生之中其實只是一些事件所組成，例如找工作、需要金錢、需要住家、生病、被搶等事件，而這些事件從政府的角度則是醫療保健、住宅、職業訓練、金錢救助、社區發展、交通、土地利用、文化、休閒等等業務、功能。如何使政府的功能能進行整合的工作，而提供民眾整合型的服務，而不是奔波於各個部會、單位，就是全觀型政府追求的目標（6 Perri, 1997: 46-49）。

全觀型政府的想法在英國工黨從十八年的在野身份轉而在一九九七年六月執政後得到相當大的政策回響。希克斯在一九九七年由工黨智庫德莫斯（Demos）出版的「全觀型政府」一書上市之後，就得到工黨政府的肯定，成爲政府官員廣泛閱讀的著作。它在公部門改革的地位，就像「新政府運動」一書在美國副總統高爾所領軍的「全國績效評估」運動一樣受到各方矚目。「全觀型政府」是一本只有八十四頁的小書，主要是在強調全觀型政府的重要性，批評功能性劃分的政府無法真正解決人民及社會的重大問題。工黨政府初上任並未明舉全觀型治理的理念，但幾種因素促使英國政府很快朝向全觀型政府而進行改革。第一，執政最初幾週的政策評估小組都達成了要對政策制定與執行進行更多跨界整合與協調的結論。第二，政策的延續性來自於工黨無意放棄保守黨政府所推動的各種整合方案。例如城市改革方案、電子化政府方案、單一窗口方案。第三，工黨所

臺灣大學學術期刊資料庫

關切的社會排擠（social exclusion）問題需要有廣泛的整合政策才能處理，而老人問題所牽涉的健康、社會照護及選票問題，也都不容忽視（6 Perri *et al.*, 2002: 19）。因此，希克斯的全觀型政府理念和英國工黨政府採用整合型政策的時代背景，其實相互吻合、相互輝映。

希克斯一系列的著作都在探討如何建構此一新型態的政府，並從支持與反對全觀型政府的角度，反覆予以剖析。他認爲全觀型的政府應該做到以下各項工作：⑴全觀性的預算制度；⑵以結果爲核心的組織；⑶整合的資訊體系；⑷授權個案工作者；⑸結果取向的契約；⑹預防性的審視；⑺提高預防工作的地位與角色；⑻早期警告系統（包括 scenario planning）；⑼智慧型採購；⑽文化審視（人民的態度、信仰、價值、習慣）；⑾預算應考慮確實資訊與說服力（財稅誘因要正確）；⑿跨功能性的結果評分（仔細評估各地區成果）（6 Perri, 1997: 10-12）並提供建構全觀型政府的各項建議。

他認爲全觀型政府應該做到（6 Perri *et al.*, 1999: 11-14）：

1. 政策層次的整合（policy-level integration）：
   政府所有的機關單位在政策制定的階段，即應爲政策之整合，對特定之政策目標與結果皆有共識和認同感。
2. 中央政府勇於創新並擴大授權：
   對政府整合的工作必須有創新的勇氣，要能不斷地嘗試；整合工作不是中央單方面的事，中央須擴大授權，地方政府也要主動參與。
3. 審慎運用整合型預算（integrated budgets）：
   整體性預算（pooled budgets）可以克服政府各機關單位間不合作的問題；但此種預算對整合工作不見得必要或有效。
4. 負責監督者須重塑新價值：
   有責任監督者包含監察機關與政治人物、管制人員、監察委員、地方委員會等等。監察機關的職權應順應民意，爲產生有效能的政府服務而施加監督的壓力與聯合參與（joined-up）的風氣；政治人物也應緊盯政府整合工作之進度。
5. 中央與地方政府皆應傳播新知：
   中央與地方都應設立學習單位，以負責傳播有關政府整合的新知

臺灣大學學術期刊資料庫

識。

6. 政府應更新資訊科技系統：

應發展全觀型政府所須之資訊科技系統並注意到個人隱私的保護。

7. 人事行政之改革：

包括全觀型政府所需之考銓、薪俸等配套機制的革新。

8. 政治人物要勇於處理整合工作之困境：

例如要克服在運用資訊系統時，可能與個人隱私權的保護發生衝突；說服民眾接受全觀型政府的觀念、讓民眾參與全觀型政府之設計；由下而上原則的貫徹將使中央面對地方、基層的大幅擴權，屆時將如何調整等議題或困境。

希克斯認爲新公共管理以顧客的角度來檢視政府的業務與服務是有所欠缺的，因爲政府在提供服務時，不只要考慮效率、效能、經濟的追求，也必須照顧到公民、納稅人的觀點和追求正義、公平等價值的任務。他分析政府服務的對象包括顧客、公民、納稅人三種，他們分別各有其角色和需求，如表 1。而政府提供服務給三種對象時，這三種對象對於服務、治理、公民權的看法顯然是有所不同的，如表 2。由於有這三種政府服務對象的區分，希克斯進一步提出他對於政府運作整合的分析，認爲應該分成四類政府目標來加考慮，亦即政策目標、客戶（client）目標、組織目標、及單位（agency）目標四種目標。而在這四種目標之下，分別考慮其整合的機制（6 Perri *et al*., 1999: 58-59）。

表 1　政府服務對象的區分

分　　類	角　　色	需　　求
顧客（customers）	服務之使用者	要政府提供易懂、快速、簡單與尊重的服務
公民（citizens）	投票者；對己身之所需與他人之所應得有其看法	要有效能與符合民意的服務
納稅人（taxpayers）	提供政府財源	要便宜、有效率且划得來的服務

資料來源：6 Perri *et al.* (1999: 51)。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 2　三種政府服務對象對政府提供服務觀點之比較

分　　類	服　　務	治　　理	公　民　權
顧客（customers）	要快、簡、易、高品質與一次 OK 的服務	不在乎誰主政，只要服務好即可	通常不在乎，但服務差就會抱怨
公民（citizens）	要其所關心的、能發揮功用的與尊重個人隱私的服務	強調開放、參與和正當性	強調發言權
納稅人（taxpayers）	要低成本、不浪費且能真正給有需求的人的服務	要精簡	別花太多錢於某事，別給特定利益太多權力

資料來源：6 Perri *et al*. (1999: 52)。

參、由全觀型政府到全觀型治理的概念架構

希克斯的第三本相關著作（6 Perri *et al*., 2002）在理論體系的建構上更加完整週延，不但分析政府進行協調的各種理論、規劃改革策略、及資訊體系和財政策略，也將全觀型政府的名詞，改爲全觀型治理。然而，這本著作中對於如何促使全觀型治理能夠實現，也就是使之制度化，則除了顯示英國政府已有某些制度化的例證外，仍乏具體的看法。

整合型的政府在現代資訊科技的協助下，技術上已越來越見可行性，但是政府運作的整合涉及到的面向仍是多元而複雜的，例如（6 Perri *et al*., 2002: 28-29）：

1. 政策：從政策制定、政策內容到政策評估、檢測。
2. 規章：個人、公私部門規章的內容、組織架構與衝擊。
3. 服務：服務的內容、安排與影響。
4. 監督：對以上三者之評估與解釋。

其次就政府組織的架構與型態來觀察，全觀型治理所牽涉的整合，也包含三種面向（6 Perri *et al*., 2002: 29）：

1. 治理層級之整合。如全球與國家層級的整合（例如 WTO 規範的制

臺灣大學學術期刊資料庫

定與執行）、中央與地方機關的整合、全球層級內環保與資訊保護組織的整合。

2. 治理功能之整合。機關內功能之整合，如行政院之各部會，或功能性機關間之整合，如健保與社福功能之整合。
3. 公私部門之整合。公部門業務採取委外、民營化、去任務化、行政法人化等做法，運用更多非營利組織與私部門接軌，而使公私合夥關係產生漸層合作的關係。

希克斯以類似圖 1 的方式指出，全觀型的政府運作有以上三種面向可進行整合。但是回顧十九世紀以來的政府治理環境與關係，本文認爲進一步分析政府演進的階段是必要的，也才能深一層認識爲何全觀型的治理是必要的。人類在十五、十六世紀建立民族國家，並進而在十八世紀開始建立民主憲政國家以來，由於地理阻隔、交通不便的因素，國家政務的推動絕大部份是在國境之內。殖民地國家雖然領域廣及海外，但其對殖民地的統治方式迥異於本國，因此尙不應將殖民地歸爲國土之內的統治行爲。十九世紀到二十世紀上半葉的政府，基本上是以傳統行政學和韋伯官僚理論所稱之官僚型政府進行功能性分工，其運作之範疇包括全國性政務與地方事務，如圖 2 之 a 所示。但二十世紀下半葉，特別是一九八〇年以後的二十年，不論是因爲聯合國的創立，或是交通的快速發展，國際眾多的交流，都促使政府治理必須加入更多國際性的考慮。

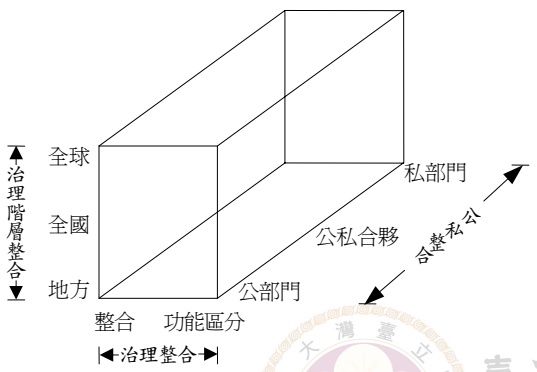
全球化的發展情況形成對於國家治理的壓力，出現在一九九〇年代初期。全球化的動力基本上來自於科技的改變和經濟、政治的自由化，這三種動力根本性的影響到政府是否能夠有效和合法的進行治理。全球化環境對於政府治理產生了四大挑戰（Benner *et al*., 2003: 18）：第一項是地理的挑戰，各國的決策階層都面臨到越來越多的治理問題，必須依賴跨越邊界的協調行動才能夠加以解決。第二項是由於快速的科技變遷而來的時間的挑戰。全球的金融市場、貿易、媒體、和各種商業活動都在進行每天二十四小時不停的運轉，而且也幾乎完成整體的整合。這種情況使得傳統的公共政策決策者能夠用來斟酌決策方案、準備決策內容的時間越來越短。第三項是公共政策議題的複雜性越來越高。不管是國家的和國際組織的決策者，都必須要應付越來越多跨越不同官僚和學科領域的議題。第四項是合

臺灣博碩士學術期刊資料庫

法性和負責任的挑戰。傳統上對於國際事務的處理，都是依靠封閉式的正統外交協商。但是現在越來越多的公民要求和跨國性的公共議題團體，都會積極參與跨國性決策的討論。因此，從政府決策的領域而言，二十世紀下半葉的改革型政府面對越來越大的壓力，必須要處理地方政府和中央政府之外的跨國性領域，將全球性的因素列入公共治理形態的考慮。圖 2 之 b 就呈現了政府治理所必須關切的跨領域問題。從全球的角度來看，北美自由貿易區和歐洲聯盟的成長更顯現了國內治理形態必須兼顧跨區域性、全球性公共治理的趨勢。

同時，政府的功能性區分，也就是傳統的分部化，在資訊科技快速更新、新公共管理實務與理論思潮的影響下，功能區分的治理本質，逐漸向整合型政府運作擴張，於是灰色區域較二十世紀上半葉大幅擴大。改革型政府不但進行組織的重組、政府效率的提昇，更引進民間的技術及民間力量的加入（即第三面向公私關係之合夥、夥伴關係的建立）。希克斯構想的全觀型治理，也就是透過「制度化」（institutionalization）的途徑（6 Perri *et al*., 2002: 212-242）來達成全面整合的境界，就正如圖 2 之 c 所示，政府不但要承續傳統行政的分部化，更要運用資訊系統整合、計畫整合及預算整合的方式來進行政府治理的整合工作。而政府治理在管轄疆界方面的整合，不但包括地方、全國事務，更超越跨國領域，而達到全球化的考慮。

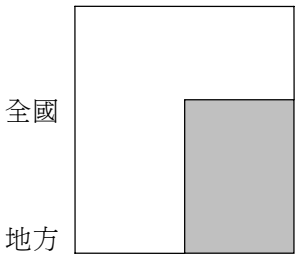
圖 1　全觀型治理的三面向環境



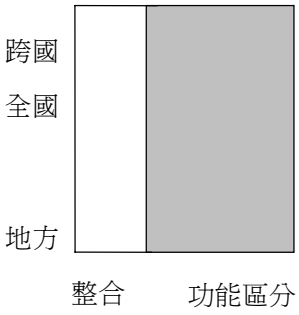
資料來源：改畫自 6 Perri *et al*. (2002: 29)。

臺灣大學學術期刊資料庫

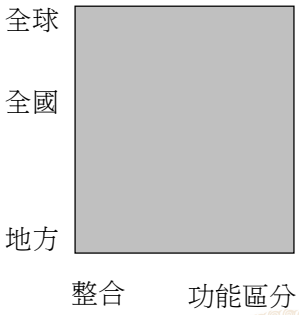
圖 2　政府治理環境的兩面向分析



a. 十九世紀、二十世紀上半葉的官僚型政府



b. 二十世紀下半葉的改革型政府



c. 二十一世紀的全觀型政府

資料來源：彭錦鵬繪製

臺灣大學學術期刊資料庫

以上三種面向的政府組織結構整合在全球化、資訊化、自由化、民主化的浪潮下，各國皆須積極面對而逐步調整，且無法採取鎖國政策或視而不見。因此，找出如何達成全觀型整合治理的具體策略，已是各國政府必須改革的大方向，而不只是治理方式的選項而已。

肆、建立全觀型治理的制度化策略

希克斯在其「邁向全觀型治理」之第三本相關著作中，極爲詳細的討論有關全觀型治理之各個面向，分析的主題包括：全觀理念的過去與未來、全觀型治理的概念架構（例如：主要名詞、分割式治理的根源、整合深度的分析、整合的機制）、贊成及反對全觀型治理的各種理由、如何協調才能成功、設計改革的策略、組織間關係及整合的技巧、資訊體系、課責關係，及財政工具。他在最後一章中討論到全觀型治理的展望才提出「制度化」的觀念，以作爲建構全觀型治理的策略。但是他在這一章中其實能夠舉出全觀型治理成功的例子並不多，而他對於各種全觀型面向的討論雖然相當詳細，但是在眾多利弊得失與治理類型的討論中，事實上很難看出，究竟要用何種策略架構，才能使傳統分部化的政府，特別是中央政府能夠朝全觀型治理的路途邁進。希克斯在「邁向全觀型治理」中所提出的各項細部分析確實相當精細週延，但是如果邁向全觀型治理的策略不夠清晰，則將形成人云亦云的畫餅之舉。因此，本文以下將集中討論全觀型治理的具體策略。

首先，全觀型治理是相對於傳統官僚型行政而言，一種行政典範的轉移。將全觀型治理視爲行政學的第三波典範，基本上來自於對新公共管理的反省。傳統型的行政在整個二十世紀佔據了最主要的地位，也是世界各國政府運作所遵循的基本典範。在一九七〇年代發生石油危機以前，各國政府在傳統的官僚體制思想下，都是朝擴大政府體制及文官體系的方向運作。歐美先進國家在一九七〇年代後期以後，由於受到石油危機的衝擊，形成強烈的財政危機，不得不從財政改革方面下手，進行大幅度的政府改革（Pollitt, 1993: 30；Kickert, 1997: 17）。政府改革的風潮，不論其規模大小和性質的差異，各國政府的共同議題都是採取新公共管理的新典範，

臺灣博碩士論文知識加值系統

目標都在於形成一種在公部門傾向分權的情況之下，以績效爲導向的文化（OECD, 1995）。以美國和英國爲首的政府財政和行政改革乃形成行政學界所謂的新公共管理運動（New Public Management, NPM）。

新公共管理運動基本上是由政府的實際行政所引發的行政學典範轉移，而並不是由學界所倡議的行政學理論，這是和傳統的行政學發展不相同之處。Hood 在提出其著名的新公共管理的定義時，認爲新公共管理的要點包括：⑴公部門管理者以臨場的專業管理進行組織主動的、透明的、裁量的控制，⑵重視績效的明確標準和衡量，⑶注重產出的控制，⑷公部門的組織和產品運用分支單位負責，⑸促進公部門的互相競爭，⑹強調管理事務的「私有化」和「彈性的雇用和報酬」⑺注重資源使用的紀律和節約（Hood, 1991）。Pollitt 則認爲新公共管理的原則包括以下四點：⑴大規模運用市場機制或準市場機制來提供政府服務，⑵政府服務在管理和生產方面進行大量的組織和空間的分權化，⑶不斷強調提升服務的品質，⑷同時不斷強調關切顧客和使用者的願望（Pollitt, 1993: 180）。

經過二十年的不斷反覆討論，新公共管理這個名詞到底有甚麼特殊性，一直引起相當大的爭議。新公共管理指的是注重管理，而不是注重政策；注重績效考核和效率；將公部門分割成爲許多政署機關（agency），廣泛採用準市場機制和外包，以促成競爭；降低成本等等。由於這個現象在世界各國都普遍出現，有人就將新公共管理認爲是一個全球化的現象，甚至於新公共管理已經變成爲世界銀行（World Bank, 1992）和 OECD（1995）這些國際組織的政策方向。不過也有人批評，如果新公共管理無所不包，也許他什麼都不是（Bevir *et al.*, 2003: 2）。甚至於 Hood 後來也放棄了他本來對於新公共管理的描述，認爲將新公共管理視爲全球化的典範，是一種過度的陳述。包括 Hood 在內的許多學者，認爲新公共管理的趨勢在世界各國並不是一致的，例如在歐洲聯盟委員會和德國，傳統的公共行政並沒有受到多大的影響。新公共管理實行的目標和結果也各不相同，例如在英國，新公共管理主要是要建立一個最少作爲的國家，而在挪威則是要保護國家的地位（Bevir *et al.*, 2003: 2）。不過，整體而言，新公共管理的理論，尤其他所強調的分權化、管理主義、市場競爭、效率和政府結構的政署化（agencification）（Peters, 1997: 256-261），無疑的和傳

臺灣大學學術期刊資料庫

統行政有著截然不同的強調重點，因此將新公共管理認爲是行政學的典範，成爲一九八〇年代以來的顯學和行政學研究的重點（參見表 3）。

表 3　公共行政三種典範的比較

	傳統官僚體	新公共管理	全觀型治理
時期	1980 年代以前	1980～2000	2000 年以後
管理理念	公部門型態管理	私部門型態管理	公私合夥／中央地方結合
運作原則	政府採功能性分工	政府功能部份整合	政府整合型運作
組織型態	層級節制	直接專業管理	網絡式服務
核心關懷	依法行政	作業標準與績效指標	解決人民生活的問題
成果檢證	注重輸入	產出控制	注重結果
權力運作	集中權力	單位分權	擴大授權
財務運用	公務預算	競爭	整合型預算
文官的規範	法律規範	紀律與節約	公務倫理與價值
運作資源	大量運用人力	大量利用資訊科技	線上治理
政府服務項目	政府提供各種服務	強化中央政府掌舵能力	政策整合解決人民生活事件（life event）
時代特性	政府運作的逐步摸索改進	政府引入競爭機制	政府制度與人民需求、科技、資源的高度整合

資料來源：彭錦鵬製表

全觀型治理的理論在一九九七年提出，從時間點上來看，遠比各國政府能夠達到這個理論所追求的境界還提早了許多，但從他描繪的政府治理各面向來看，則確實代表了公共治理的新境界。就行政組織而言，傳統型官僚行政建立在部門功能分工的分部化原則，以各部門分別處理其組織任務所管轄的業務爲核心思考，此種官僚組織行政的運作，Downs 的名著 *Inside Bureaucracy* 已有深刻的刻劃。整個二十世紀行政學的討論，除了一

臺灣大學圖書館期刊資料庫

九八〇年代以後網絡組織理論興起外，基本上是環繞在官僚體系的組織與運作。一九八〇年代的政府改革運動主要目的，亦在求得行政機關能夠獲致更大更高的效率，而不見得是集中焦點在追求人民及社會問題的整體解決。如果說傳統行政追求的是行政問題的解決、效率的提高、政府組織結構的嚴密、完整、功能的分化、服務的提供、穩定的文官體系，則全觀型治理所追求的卻是行政問題的預防、人民問題的完整、快速解決、效能的提高、合理的政府運作規劃、及結果導向的政府。傳統行政實務與行政學的核心關懷，是建立有為有能的政府，而全觀型治理的核心關懷則是解決人民的問題，而不論解決的力量來自於公部門或私部門，來自那一個機關，或來自那一個政府層級。這種理念的變遷是二十一世紀政府運作上，不論在概念層次、組織層次、技術層次、人事行政層次，都將造成革命性的變動。因此，全觀型治理的理念，將引導行政學的研究運用新的角度和觀念，深入檢討網路時代打破時地隔閡所帶來的行政環境衝擊，並從而大幅更新行政學的立論基礎。以電腦科技來看，如果一九八〇年代以前，主機型電腦是科技的主流思考，一九八〇年代以後，個人電腦的興起，就代表了電腦科技以「使用者」作為行銷、使用主體的潮流。主機型電腦與個人電腦併行發展至今，雖然並未發生那一種電腦科技取代另一種科技的問題，但是個人電腦帶來科技應用的普及，無論在深度、廣度上的發展是無庸置疑的。全觀型的治理概念，將個人的生活事件列為政府治理的優先考慮項目，將「政府組織」的研究重點轉移到「個人問題」的解決，其間的過程和主機電腦、個人電腦的發展，原理甚為相似。

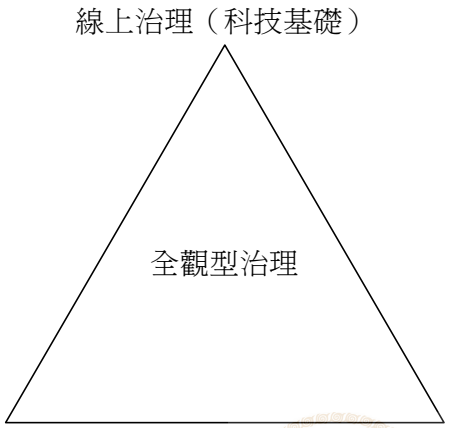
全觀型治理和前兩種行政學典範的最大區別在於，它是以解決人民的生活問題為政府運作的核心，相對的，前面兩種典範都是以解決政府的問題為核心。由於要解決人民的生活問題，不但要靠政府各個部會個別的努力，更需要政府各部會協同的努力，因此就必須要有政府的整合型運作。政府的整合型運作牽涉到三個面向，包括治理階層的整合、任一政府的內部治理整合、和公私部門的整合。在治理階層的整合方面，它必須同時整合由地方政府、中央政府、到國際性政府組織（包括區域性國際組織、全球性國際組織、及區域性政府，如歐洲聯盟）的各種組織、法令規定和運作程序。在任何一個政府的內部治理整合方面，則必須要改善或打破傳統

臺灣大學學術期刊資料庫

行政所運用的功能性分部化原則，使政府提供業務必須依賴各個功能不同機關單位的傳統，改變成爲政府各機關單位主動協調而且密切合作的服務機制。至於在公私部門的整合方面，不但需要在法律制度方面提供更多的協助，更需要文官體制和行政作業體系進行全盤性、彈性化的調整，以便適應千變萬化的公私部門合作之需要。基於以上三種整合面向的需求，全觀型治理的體系之下，政府的運作將以治理的結果爲核心，擴大授權給各個治理單位，以整合性的預算來達成任務，這種全觀型治理的境界，幾乎就類似於人體的各種生理系統能夠自動自發的處理各種維護生命存續所必須的生理功能一般，是複雜無比的。

本文認爲，爲了要達到全觀型治理的境界，必須採用三種改革策略，形成全觀型治理的基礎建設，而這三種改革策略是互補而必要的制度。這三種策略就是：運用資訊科技而形成的線上治理模式、整合型政府組織、和主動型文官體系。這三種策略分別代表要達到全觀治理所需要的科技基礎、組織基礎、和人員基礎。以下就這三項制度性的建設分別加以論述，並補足希克斯在論及全觀型治理的制度化時，所沒有給予答案的缺憾（圖 3）。

圖 3　全觀型治理的三大改革制度



資料來源：彭錦鵬繪製

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、運用資訊科技而達成「線上治理」模式

由於網際網路的發明和普遍運用，最新一波的資訊科技將人類社會帶到毫無時間和空間距離的時代。網際網路的科技不斷大幅度的改變經濟社會的運作，也使政府的組織運作，產生根本性的改變。從政府治理的角度來看，資訊科技和網際網路的運用，已經產生了許多新的名詞來形容政府的新型態，例如連線的政府（wired government）（O'Looney, 2002）、虛擬國家（virtual state）（Fountain, 2001）、以及大家已經耳熟能詳的電子化政府（electronic government）（Grönlund, 2002）、和數位化政府（digital government）。

一九八〇年代末期以前，電子化政府的概念基本上是將資訊科技用之於執行行政業務，主要的重點是在增加政府業務的自動化，從而取得政府效率的提升。網際網路技術的發明使電子化政府的概念，從原來的政府各機關電腦系統單獨運作，改變成爲電腦系統互相連結的情況。網際網路技術對於電子化政府的影響是，在不同的政府單位、功能、和業務之間，能夠形成一個互相溝通、甚至於連動的電腦體系。在網際網路普及之後，電子化政府的運作將包括三個層面，第一是使用網際網路來完成各種政府表格和納稅的線上填報，第二是政府組織利用網際網路將雇主、供應商和顧客連接起來，第三是數位科技使政府運作能夠提高效率、效能、和服務品質。也就是說，電子化政府將能夠達到三種目標，效率、品質、和民主（Grönlund, 2002: 27）。就目前世界各國推動電子化政府的情況加以觀察，目前由雙向資訊交換、提供服務、和完成交易的「整合性公共服務」仍然在起步的階段，但是透過網際網路的技術，不斷促進世界各國政府的網站採用整合性的服務網站，最終將能夠使得政府的服務達到線上治理的境界。

網際網路的技術最早可以追溯到，美國在一九六〇年代末期由國防部連接不同機構的科學家，從事特定計畫的意見交換計畫（ARPANET）而來。一九九〇年 ARPANET 停止使用，但是連接各大學和研究機構的美國國家科學基金會網路和國家科學基金會所支持的中層網路系統（mid-level

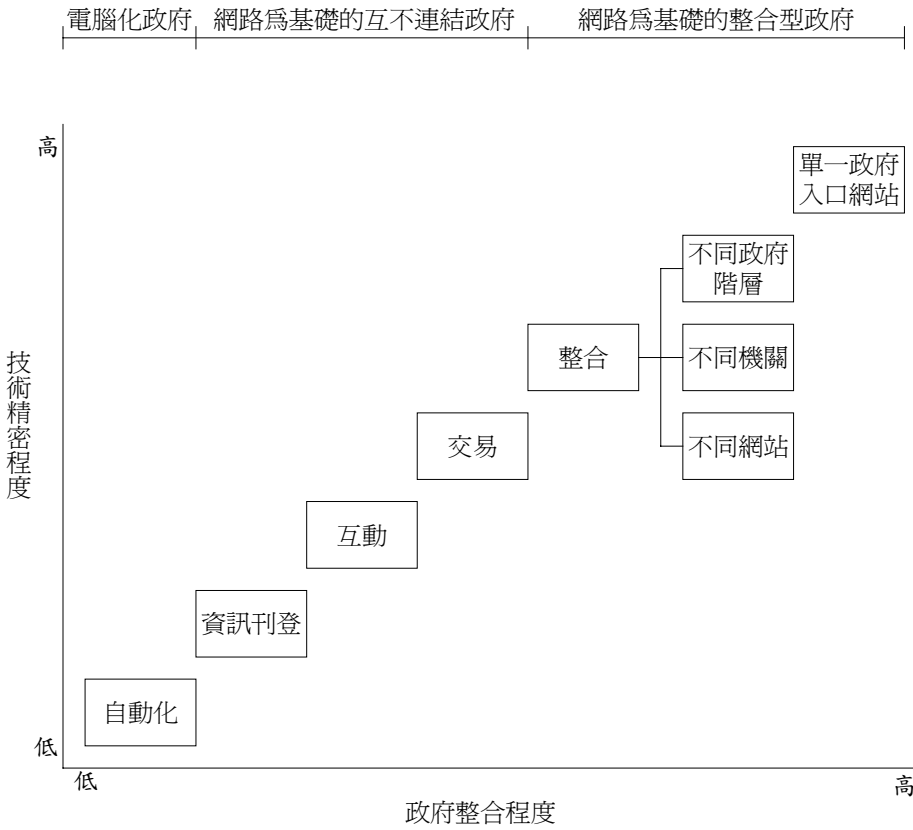
臺灣大學學術期刊資料庫

networks）則開始提供商業使用。一九九五年四月三十日國家科學基金會網路（NSFNet）停止使用，但是其所贊助設置的網路接觸點則組成「網際網路」（internet）。自此以後，不但網際網路的名稱廣爲世人所知，網際網路的運用更在短短數年內在全世界快速成長。依照統計顯示，全世界網際網路的使用者在公元兩千年就已經達到三億五千萬人，二〇〇五年二月的人數更快速成長到八億一千七百萬人（internetworldstats.com, 03/03/2005）。從統計數字上來看，在工商業發達的國家中，人民使用網際網路的比率也相對提高，例如北美人口近三億三千萬人，使用網際網路的人口就將近二億二千萬人，滲透率 66.5%。因此在工商發達的國家中，雖然也有所謂數位落差的情況（Norris, 2001），但是由於網際網路使用人口的普及，網際網路對於電子化政府的影響和衝擊，不論在廣度和深度上，都是非常明顯的現象。

網際網路科技對於電子化政府的影響是，將政府業務毫無限制的連結起來，突破傳統的政府層級和部會單位的地理疆界，使政府業務能夠免除以往公文傳遞耗費時日的束縛。網際網路科技使電子化政府的形式和實質都提升到高一層次，原來的電子化政府改革，只不過是達到政府業務的電腦化，但是網際網路則使政府能夠及時和服務的對象取得聯繫。依照服務對象的不同，電子化政府可以在政府對人民（G2C）、政府對企業（G2B）、政府對政府（G2G）、以及政府的內部效率和效能方面得到前所未有的產能提升。如果從網際網路開始普及以來，全世界各國政府，不論是中央政府和地方政府，都積極設置專屬網站，以提供民眾更多資訊和服務，就可以觀察到網際網路的發展，已經使得政府網站變成爲政府服務的最佳窗口。這個設置相關性單一窗口短暫的階段，可以稱之爲以網路爲基礎的互相不連結的政府（web-based unconnected government）參見圖 4。但是網際網路科技的高速發展，以及電腦軟硬體價格的不斷降低，使得政府的網站連結可以更加便利，並且從事就財政上而言幾乎很少困難的層層連結。同一個層級的政府各部會和單位之間，或是不同層級的政府機關單位之間，如果能夠完成業務的協調和聯繫，而在網站上提供民眾單一窗口的服務，則這一種整合性的網站服務將成爲以網路爲基礎的整合型政府（web-based integrated government）（Peng, 2002a）。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 4　電子化政府發展的階段



資料來源：Peng (2002a)。

第二階段以網路爲基礎的互不連結的電子化政府，在科技發展的帶動之下，又可以分成三個階段，那就是資料刊登（publishing）、互動、和交易的三階段（Accenture, 2001）。在資料刊登的階段中，政府網站只是提供政府各機關業務的相關訊息，作用有點類似公佈欄的性質，但是已經讓民眾能夠吸收到更多的政府資訊，包括各種法規、行政程序、表格、和各種數據資料。在這個階段之中，民眾、企業、各個政府單位、甚至於國外的民眾都能夠很方便的取得特定政府單位的資訊，這一階段已經和一九八〇年代電腦化政府有著明顯的區別，而使政府機關更親近民眾。當政府網站能夠和其服務的對象進行互動之後，政府和服務對象的距離，才真正拉

臺灣大學學術期刊資料庫

近，尤其是對於地處偏遠的民眾而言，透過政府網站而能夠即時互動，使政府的服務效率能夠大幅提升。不過就單一的政府機關而言，網站的技術能夠進步到進行「交易」，譬如說民眾可以在線上進行繳稅、繳交服務費用、購買產品或服務等等，網際網路所能提供的效率和效能才得到真正發揮的機會。如圖 4 所示，由資料刊登、互動、和交易所形成的網路電子化政府，是以機關的獨立管轄權爲發展的基礎，對於一般不是充分了解政府機關運作規則和體系的民眾而言，仍然不是非常方便的溝通管道。

從全觀型治理的角度來看，當人民想要解決他們的生活問題，不論是有關於教育、就業、經商或者是其他問題，難道他們不能夠以已經突飛猛進的資訊科技和網際網路技術，從單一的政府網站得到他們所需要的服務？難道他們不能夠一次就得到所有服務，而不論這些服務是來自於多少個政府的層級或是政府的單位？從世界各國金融業務的普遍整合，到我國目前已經進行的金融控股公司和其轄下金融機構可以提供單一銀行帳戶的整合性服務（並且都是電腦即時服務）加以觀察，則政府電子化未來改革的方向其實是非常清楚的。長期而言，政府的電子化改革要在網路技術的基礎上，進行三種類型的整合，包括：不同政府層級的整合、不同機關單位的整合、和不同政府網站的整合。這三種類型的整合最後將達到整合成爲一個單一政府入口網站的階段。目前世界各國政府都在朝這個方向而努力，例如我國、美國、新加坡等國家都已經設置了單一政府入口網站，所差別的僅只是單一政府入口網站（single governmental portal）所能夠提供的政府服務達到何種整合的程度而已。

要達成完全整合的單一政府入口網站，需要各級政府和各種政府機關的逐步整合，其所牽涉的因素和困難程度，並非單純從電腦軟硬體的角度就可以完全克服。就算各級政府和各種政府機關單位願意朝完全整合的單一政府入口網站努力，一個國家的人口和政府組織的複雜程度，也將深刻影響採取此一途徑的技術難度。國家人口越多，例如美國，則要建設整合性的單一政府入口網站所牽涉的設計難度就會等比級數的增加。相對的，國家人口越少，例如新加坡，建設整合性的單一政府入口網站就會相對比較容易（Peng, 2002a）。

以網路爲基礎的電子化政府並不只是表現在網站的運作而已，就政府

臺灣大學學術期刊資料庫

內部的運作而言，目前正在高速發展的無線網路技術，不但已經使得政府官員，例如警察、海關、各種檢查人員都能夠透過包括行動電話、手持式電腦等無線連結的技術，和所有相關的政府機關、民眾、私人部門，取得直接的聯繫。除此之外，傳統行政學所提到的街頭文官（street-level bureaucrat）正逐步的由系統文官（system-level bureaucrat）所取代（Bovens and Zouridis, 2002: 174-184）。系統文官可能是設計和執行整個政府服務網絡的核心人物，例如交通情況的管控可以大部分在一間整合性的交通管制中心來完成即時監測的工作。依循二〇〇三年之後，網際網路技術和無線網路技術的發展軌跡加以觀察，以網路爲基礎的政府運作模式將會逐步形成「線上治理」（online goverance）的狀態和實踐，並且從根上改變政府的結構和功能運作模式（Peng, 2002a）。

從民眾的角度來看，當各級政府和各級政府的各個政府機關單位能夠透過政府內部的整合，而提供民眾單一窗口式的即時服務，則民眾在享受、要求政府服務的時候，可以免除掉以往排隊等候、官腔官調、官僚體系拖延誤事等等的弊病。同時由於整合式的「線上治理」模式，需要對於政府的機關業務功能進行徹底的系統檢查和改革，並且容許不斷的更新和彈性，政府運作的整體效率和效能，也將透過此一整合性改革的過程，而大幅度提昇。在線上治理模式的衝擊之下，政府的行政業務和流程將徹底透明化，不但民眾對於政府的了解和服務的提供，可以更快速、方便、不需要明顯的成本，政府的內部運作也將更能免於傳統行政所可能引致的腐敗和無能。

陸、建立整合型政府組織

全觀型治理的理念，最主要在於反對目前各國政府所採取功能性劃分的分部化原則，以及因此而產生的政府服務分裂性。從現代政府的結構環境三個層面，亦即地域性、整合性、和公私部門合夥加以觀察，爲了要達成全觀型治理的境界，部會組織分部化的結構，似乎僅是現代政府結構環境三個面向中的其中一項。然而，政府機關分部化的結構，不但存在中央政府的層級，地方政府也不例外，甚至於中央政府在處理涉外事務的時

臺灣博碩士學術論文資料庫

候，也必須採取功能分工的方式，運用既有的分部化組織來達成行政任務。基於資訊科技所帶來「線上治理」的整合性功能，以及中央政府所扮演的整合協調性角色，是未來全觀型治理的關鍵機制，本文將以中央政府的分部化爲例，說明整合型組織未來所可能發揮的效果。

Jean Blondel 的研究顯示，二十世紀的中央政府組織，特別是內閣部會的結構呈現匯流的情況，也就是內閣制國家的內閣運作朝向「總統制」的方向而發展，逐漸由集體領導轉變成爲由首相所領導。另一方面，美國雖然是總統制國家，但是內閣閣員所代表的部會卻逐漸成爲獨立性較高的機關，甚至於總統都沒有辦法干預內閣部會的運作（Blondel, 1982: 54）。中央部會不論採合議制或首長制，如果追溯自羅馬時代以來，基本上都存在五種主要的行政功能和部門，亦即外交、司法、財政、國防和戰爭、以及內政（Chapman, 1959: 48-61）。Richard Rose 的研究則指出，從十九世紀中期以來一直到一九八〇年代初期，各國中央政府各部會數目平均大約是 9.4 到 19.2（Rose, 1984: 157）。不過，Blondel 的研究則指出，從一九四〇年代末期到一九七〇年代中期，也就是第二次世界大戰結束之後，一直到新公共管理風潮興起之前的這段時間，各國中央政府部會的平均數目從十二個增加到將近十八個。Ferrel Heady 認爲，中央政府各部會由於幾種因素的關係，在數目上有所不同，但基本上部會組成相似的程度大於其差異性。決定中央政府部會數目的因素包括，國家對於特定功能部會的偏好、政府計畫範圍的分佈、國家人口的大小、意識形態的考慮、及地理的分佈（Heady, 2001: 80）。

Heady 認爲中央政府部會的數目大約分布在十二個到三十個之間，因爲各國國情不同而不足爲奇。但事實上根據筆者的研究指出，在過去二十年間，經濟合作發展組織國家（OECD）的中央政府部會數目正在呈現匯流的情況。一九八〇年時經濟合作發展組織中原來爲共產國家的中央政府部會數目只有五、六個，但是到了二〇〇一年，數目則增加爲十四個到十六個。另一方面，原來在一九八〇年時中央政府部會數目超過二十個的國家，則都朝向減少部會數目的方向發展。研究結果顯示，雖然在二〇〇一年經濟合作發展組織國家的中央政府部會數目有少到瑞士的七個，到最多的紐西蘭二十六個，但絕大部分國家部會的數目都在十個到十九個（瑞

臺灣大學學術期刊資料庫

士、紐西蘭、希臘是例外），更有三分之一的國家（十個）中央部會的數目是十四到十六個。如果不計較這些國家部會的名稱有所差異，而僅觀察其主要的功能性分佈將會發現，每個國家幾乎都有核心的十三個部會，包括以下主要功能：內政、外交、財政、經濟、國防、教育、司法、交通、勞動、農業、文化、環境、和社會福利。除了勞動部在性質上比較和服務的對象有相關以外，基本上都是按照主要的政府功能來劃分部會組織（Peng, 2002b）。從過去二十年的趨勢來加以觀察，各國中央政府的部會組織已經大幅度的精簡，並且集中在最主要的政府功能分工原則，其他因爲人口大小、各國個別地理與政治考慮、甚至意識形態的考慮，已經很少能影響到內閣部會的組成。

基於經濟合作發展組織國家中央政府部會的組成，已經大致上採行功能性的分工，而很少有其他按照流程、服務對象，或地理的部會分工型態，明顯顯示希克斯所批評的政府功能性分工所造成的政府分裂性作爲，其實是一個各國演化之後共同普遍接受的事實。如果要朝全觀型治理的方向來改革，則首先必須分析功能性分工的組織架構是否應徹底加以摧毀，還是仍然保留做爲主要的組織架構，再從而提出因應改善之道。

傳統的官僚性組織主要係採用功能性的分工，一旦依法完成分工，則組織的運作重點都會強調組織的權責與需求，其他機關對本機關的需求則在優先順序上，比較不會被考慮。同時，組織的權力運作集中在控制、指揮、和服從。組織運作的準則依賴法律、行政命令、行政程序、和各種明文規定。傳統的組織都是獨立運作，不太需要和外界加以協商、合作、和協調。同時，組織的運作係依法行政，組織中的個人也服膺這個原則，因此，長久以來形成以維持現狀爲導向的傳統，避免可能的危險和錯誤。組織的運作過程因爲要使責任分明，因此行政流程的規範都是相當明確的。行政組織的責任都集中在階層制的頂端，採用中央集權控制的方式。從形式上而言，傳統行政組織的運作，採用功能性分工的標準模式，各部門有其固定的預算來加以支持，並且各機關之間的預算受限於法規不能夠互相支援。傳統的功能性分工組織，也就是行政學所通稱的分部化，在一個變動比較少的國家環境或社會環境裏面，可以維持相對穩定的行政效率和可預測性。但是在國際局勢變動不居和各種科技高速進步影響下，民間部門

臺灣大學學術期刊資料庫

的運作模式已經大幅改變，同時民間部門改變的速度已經遠超過傳統的行政組織所能進行微調改進的幅度。更具體的說，功能性分工的行政組織，在解決大部分的行政業務時，仍然具有規模經濟效益，但是在面對不斷改變的外在社會，亦即民間部門所要求的快速回應、高效率、和高度參與的訴求下，功能性分工的行政組織因之必須容納更多的組織變革空間。

一九八〇年代以來的新公共管理運動，在要求政府高效率和高效能的呼聲下，不但引導政府從事各種行政改革工作，更進一步促使行政組織在各種運作規則上，採行不同的做法。一九九〇年代以來，後官僚組織的呼聲越來越強，從而形成行政組織在體制上的重大轉變。後官僚組織的特質包括：以公民爲中心、強調參與式的領導、強調集體行動、以改變爲取向、以結果爲取向、組織結構向下授權、提供服務的機構多元化、盡力達成收支平衡、採用競爭和私人經營機制、顧客自行治理（self-reliance）、確保事情做好、自助式服務、分享權力的合夥關係、鎖定最大的危險、不斷學習（Kernaghan *et al.*, 2000: 3；Barzelay and Armajani, 1990: 307-308；Wolfson, 1995）。

首先，從時間的推演來加觀察，這些後官僚組織的特質並不是在政府機構中同時、全面性的加以引用，而是漸進的進行改革。例如英國從一九八八年開始，以漸進的方式推動續階計畫，設立各種提供服務、研究的政署機構（agency）（彭錦鵬，2000）。同時這些後官僚組織的轉變，基本上也是在傳統的功能性分工之下進行逐步的改變和調整，縱然英國的文官體系經過政署機構的組織重整，導致 80% 的英國文官都隸屬於政署機構，但是傳統的部會分工結構，和政策的規劃與監督體系並沒有太大的改變。

其次，以中央政府的核心組織結構而言，功能性分工的部會結構不論就短期或長期發展趨勢而言，都仍然會持續存在。同時根據上文所分析的，這些功能性區分的政府部會在過去二十餘年中，出現越來越強烈的普遍一致設置的形態，部會的數目也有趨向統一的趨勢。由於這種趨勢是在新公共管理運動發生的同時所呈現出來，這似乎顯示，精簡形態的功能性分工是必要的，而且符合資訊科技時代政府運作的基本合理架構。因此，在推動全觀型治理的政府組織架構時，功能性分工的部會組織並不至於遭

臺灣大學學術期刊資料庫

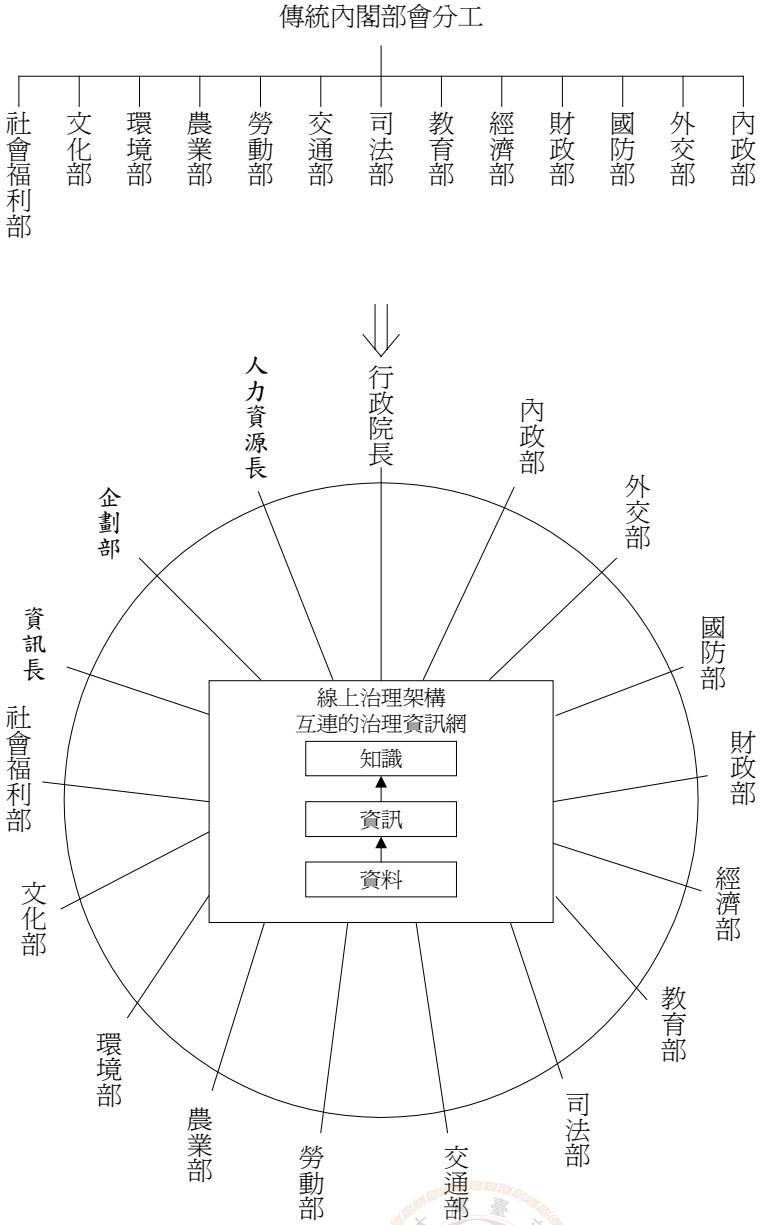
受大幅的解組，以形成全新的組織型態。爲了達到整合性的政府運作狀態，功能性分工的部會組織結構，需要的只是加入統合的機制，使整合的能力能夠在實際運作中實現。

在既有的功能性部會分工基礎上進行政府運作的整合，策略上有兩個方向，第一個是水平的整合，亦即增加協調的組織機制，第二個是組織運作價值的整合，從組織和成員的運作價值進行整合。水平的組織整合除了增加組織理論中的矩陣組織運作，最重要的是增加組織運作的整合性機制。整合性的組織機制包括企劃部門和財政預算的統籌整合。財政預算的統籌整合，包括年度預算的機關部門分配以及多年期的財政預算制度（例如我國多年期的特別預算）。預算的機關部門整合是一個高度政治性的問題，立法機構必須先確定預算總額，並允許行政部門擁有某種比例的跨機關調撥的權限。這一個預算整合的前提，需要先行確立法制。在此制度下，如果預算總額已經確定，財政主計部門可以透過比較客觀科學的機制，以衡量各機關的基礎預算需求（例如用人費用、基本維持費用、基本投資需求），從而再透過資訊科技的協助，在預算年度中，隨時進行各機關單位的預算彈性調撥，以達到動態掌控、完成全觀型治理的目標。爲了達到這個目標，行政首長和財政部門需要透過預算總額控制的方式，進行宏觀調控。其所需要配套完成的組織機制包括：企劃部、資訊部，也就是在私部門企業管理裏面所經常應用的研發長、資訊長等機制。不論其組織單位名稱或者是人力配備爲何，其主要的功能就在於提供有關組織運作整合所需要配備的人、財資源。如圖 5 上方顯示，傳統的內閣部會組織結構圖很自然的會形成各自分工、各自努力、各自運作、缺乏合作協調的狀態。全觀型治理的組織結構圖則應該如圖 5 下方的圓型組織圖，以解決人民和國家問題爲核心的運作機制，同時處理各級政府之間的協調合作功能。傳統行政的分部化在二十世紀的環境下，可以達到專業分工的規模經濟與效率，也可以在時、地隔閡的限制下，達到各司其司而不廢的成果，但是無可避免會產生權力領域、各自爲政的弊端。

但是二十一世紀的政府如果能充分運用網路科技的技術，使各部會能夠達到及時溝通的境界，則政策整合的工作將遠比二十世紀快速而成本低廉。以我國政府業務電子化的進展而言，各部會及地方政府已充分建立電

臺灣主權學術期刊資料庫

圖 5　內閣由功能分部化轉型為整合型政府



資料來源：彭錦鵬繪製

臺灣大學學術期刊資料庫

腦資訊網，建立網路，公務人員全面運用電子郵件，且行政資訊網達成網網相連的目標也大致完成基礎建設。則政府決策機關由分部化組織進展到以線上治理架構爲基礎的整合型政府，已有堅實的基礎。

全觀型治理的組織結構與運作，在核心決策部會單位方面，其特色包括：

1. 以功能性分工爲基礎的部會結構。
2. 增加資訊長、人力資源長、及企劃部等跨部會整合單位或辦公室，和原來的功能性分工部會結構形成同心圓的整合型組織，以強化溝通效果。
3. 政府組織運作的核心係以功能性分工的部會運作爲主體，但是同時融入跨機關單位的定期及不定期整合機制。
4. 以預算管制和行政目標管理爲核心，定期評鑑政府業務整合之程度。
5. 以資訊科技的制度化設計，建立政府業務整合之系統。
6. 各機關之業務應和其他部會、其他政府、服務之民眾、非營利組織、壓力團體、國際性政府和團體，進行有效的連結、諮詢、和磋商。

以上各項全觀型治理的組織結構和運作與傳統行政組織之不同，乃在於它不但要依法完成功能性分工的業務需求，更要從解決人民生活事件的角度出發，將政府業務整合的核心觀念，變成爲內建的機制。功能性分工的部會如果要以建立電腦軟硬體架構的科學方式，進行研擬分工、協調的各種可能解決方案，將行政流程充分予以電腦化的連結，則以目前的電腦科技而言，已不成問題。在政府服務成爲完全網路化的操作環境下，所有行政業務的溝通、執行，已經突破各級政府的時空限制。就政府而言，跨越國際性政府與機構、中央政府、地方政府、各種公部門機構的網路平台，已足以提供毫無接縫的連續性、整合性服務。

整合型組織在資訊科技的支援下，不但突破時空的限制，更能夠隨時透過視訊會議、無線聯網等工具，隨時解決政府與人民之間的各項資訊流通、互動、與傳遞服務、完成交易。政府內部單位、人員之間，更可以透過即時、無線聯網，解決機關間的整合問題。

全觀型治理的組織結構和運作除核心決策機關和單位外，還包括其他

臺灣大學學術期刊資料庫

各種在過去二、三十年中所發展出來的公部門組織型態。從核心的中央機構往外延伸，依照公權力涉入的高低程度，公部門的組織包括了決策核心、業務部會、幕僚部會、特別運作機關、管制機關、服務性公法人、公營企業、公設財團法人、非營利組織、管制性獨占事業等等（Kernaghan *et al*., 2000: 11）。從全觀型治理的角度而言，這些機關組織運用程度不同的公權力、並且使用政府的財政預算，因此也要進行組織功能的整合。組織功能業務整合的標準，應該和其所行使的公權力和所運用的政府預算成正比的加以要求。

政府組織功能的整合，除了增加負責整合協調的機構單位外，最重要的是改變政府組織運作的價值結構。在整合型組織的型態下，雖然也可以建立以目標爲取向的課責機制，以達到監控管理的目的，但是在全觀型治理的理念之下，公部門組織本來就應該採行積極任事、主動解決問題的運作途徑。因此，公部門組織必須將後官僚組織的價值和標準融合於其運作過程，才能顯現全觀型治理所追求的目標。學者研究顯示，在採用後官僚組織型態的環境下，領導者所顯現的特徵和組織所重視的價值呈現高度的相關和一致性，兩者都明顯注重以下三項主題：賦予組織運作的方向、激勵士氣、和注重合作所產生的績效（Marson and Dinsdale, 1999: 8）。整合型組織的價值體系應該要特別注重正直、課責、尊重、服務、公平／衡平（equity）、創新、團隊、卓越、誠實、承諾／奉獻、品質、公開、溝通、肯定、回應、信任、效能、領導、創意等價值（Kernaghan *et al*., 2000: 269）。這些多元的組織價值本質上是動態的、互動的、前瞻的、主動的多元價值，脫離了傳統官僚組織所依賴的法定、權力、規則、現狀、集權、部門爲中心的單元思考，形成對於傳統行政組織的莫大挑戰。如何形成帶有這種嶄新價值體系的組織型態，則顯然需要公部門人員體系，包括政務官、一般文官體系、和所有牽涉公權力行使的人員在工作態度和價值觀的重大調整。

柒、建立主動型文官體

如果「世界政府」是一個烏托邦的境界，則全觀型治理可以說是另外一個烏托邦的境界。本文所提出的第一個達成全觀型治理的策略，也就是

臺灣大學學術期刊資料庫

線上治理，從目前的電腦技術上來看，只要從政治面進行全面整體的軟硬體投資，實現的可能性已經越來越高。本文所提出的第二個達成全觀型治理的策略，也就是整合型的政府組織，從政府組織重組的角度來看，完成組織結構的重組，增加資訊科技、人力資源管理、企劃的單位以形成包括功能性與整合性的新組織，並充分結合資訊科技所帶來的效率與效能，也並非困難之事。但是如何達成整合型組織的運作目標，事實上幾乎全賴互相信任的主動型文官體系來推動政府的公共事務。

世界各國政府在經歷了新公共管理和政府再造的政府改革風潮之後，大致上已建立了政府組織精簡、員額精簡、注重績效、注重民眾感受、注重民眾參與的行政文化。但是行政學界在檢討新公共管理和政府再造風潮之後，對於政府公權力下放、進行委託、外包、注重掌舵而不提供服務的發展，深感不妥，並質疑到這股風潮對於社會公平正義所引起的傷害，因此紛紛提出新公共服務（New Public Service）的主張（Light, 1999; Denhardt and Denhardt, 2003）。

Denhardt 總結一九九〇年代以來行政學界對於文官體系倫理行爲的要求，認爲公部門的主管應該具有以下的行爲特色（Dendhardt, 2000: 189）：

1. 對於組織價值的承諾。
2. 服務公眾。
3. 授能（empowerment）和分享領導。
4. 務實的漸進主義。
5. 奉獻公共服務。

從全觀型治理的角度來看，爲了要達成政府體系的完全整合，提供人民即時、無線連結的有形與無形服務，不但文官體系的主管階層應該有以上各種新型態的行爲價值觀，所有行使公權力或提供公眾服務的一般行政人員都應該具有同樣品質的倫理行爲。在全觀型治理的環境下，文官的專業義務即是來自於他們有責任扮演一個有道德的公民角色。行政人員既然受人民之付託而行使其權力，就應該維持政體的價值（regime values），並且應該和民眾保持密切的互動。文官應該要儘量相信公民、賦予公民參與的機會，並做出正確的決定（Hart, 1984）。Hart 認爲行政人員既在信賴的基礎上執行公務，主張行政人員應該努力扮演成爲「有道德的企業家」

臺灣大學學術期刊資料庫

（moral entrepreneur）。Louis Gawthrop 更進一步指出，行政人員在服膺民主政治的原則下，應該具有強烈的民主政治倫理衝動、深信民主政治的優越價值、以及肯定民主政治的道德願景（Gawthrop, 1998: 24）。Charles Leadbeater 和 Sue Goss 更進一步指出，公部門主管應該具有公民企業家精神（civic entrepreneurship）以提供更好的服務，以便和私部門的服務品質並駕其驅（Leadbeater and Goss, 1998）。這些研究都指出主動型文官體的重要性。

希克斯在他的三本全觀型治理的著作中，反覆討論全觀型課責的重要性，也就是每一個人都要爲他的公務行爲而負責，但問題是，究竟如何來達成責任的承擔？從公務人員的角度來加以觀察，顯然必須先有民主政治高度責任感的行政人員，輔以有效合理的文官體系，才能引導建立有爲有守的全觀型治理的推動者。從 OECD 各國政府在一九八〇年代末期到一九九〇年代初期所進行的文官體制改革加以觀察，最被普遍採用的改革事項依其被採用的頻率由高而低加以排列，包括：精簡員額、人力資源管理的分權和下放、改變管理辦法、改進平權措施、改革職位分類、彈性工作時間、採用營運成本措施、改善績效評估制度、大幅改革考選升遷措施、改革薪資體系等等（OECD, 1996: 18）。在政府精簡化的潮流之下，文官體系所扮演的角色將因組織和人事的轉型和精簡而越形重要。以往以年資爲基礎的人事行政體系，使用固定的俸給以便維持按部就班的升遷體系，在新公共管理運動的衝擊之下，逐步受到挑戰。各國政府在行政改革的風潮下，遂逐漸引進人事制度彈性管理的機制（OECD, 1990；彭錦鵬，2003）。

以英國文官體系的薪資制度爲例，從一九九六年起不論是高階文官或者一般文官，都已採用績效薪俸的制度，將傳統的職務等級和俸級都廢除掉（彭錦鵬，2003）。雖然從實務上來看，薪資制度的改革對於文官所領到的薪水變動並不太大，但是基於績效管理而產生的獎優懲劣效果，則會得到像私部門一樣的成果。對於認真公務的文官而言，合理的文官體系將有助於形成成員之間的良性競爭，有助於激勵卓越的公務行爲。但是，如果要激發出所有文官的自發性卓越行爲，僅從現有文官加以訓練，並且強化其行政倫理作爲，恐仍不足以肆應全觀型治理模式下對於文官體系及個人的高度要求。全觀型治理固然有賴完整整合的資訊系統與線上治理機

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

制，並且透過整合型的組織體系加以實現，但是正因外在環境快速與持續變動，整體治理機制仍然有賴主動積極而非被動回應的文官來負責規劃、調整、執行的責任。因此，爲形成以預防、規劃爲治理核心關懷的主動性文官體，則勢必要從文官體系的考選工作做起，也就是要嚴格篩選出具有道德感、責任感、主動性的公務人員。尤其是在各國政府紛紛採行精簡員額的措施時，確保常任文官的素質及具有道德感、主動服務精神的價值觀，將遠比採用各種管理措施來增進效率更爲有效。從人事行政的相關文獻可以看出，願意投身公務行列的人員，他們的職業價值觀比較傾向與肯定內發性的工作成就感、滿足感，如果透過適當的考選方式以網羅到適當的人才，將更有助於全觀型治理的實現（彭錦鵬，1998）。

除了考選適當的人才來擔任文官以外，由於全觀型治理所必須要處理的政治行政環境更爲複雜多元，文官體系需要對於人員的訓練和發展，建立全盤的、配套的合理制度。唯有透過制度性的不斷研習變遷的社會需求、學習科技改變下的技能，才能夠充分回應公眾的需求。

捌、結　論

全觀型治理相對於傳統行政和新公共管理而言，是一個重大的行政學典範轉移，也對行政學形成新的挑戰。雖然希克斯的著作已經將這項新的治理境界反覆而深入的加以探討，但是對於如何達成這樣的治理境界，他的答案只是說要形成「制度化」。基於全觀型治理的目標，隨著資訊科技發展已經變成爲政府治理形態必然會朝向的願景，本文於是企圖探討如何達成此一境界的制度化策略。

由於全觀型治理的名詞在國內文獻討論上尚屬首見，因此本文先行扼要敘述此一理論之精華。在重點分析全觀型治理的理論之後，本文提出如何進行制度化以達到全觀型治理境界的三項主要策略，也就是建立線上治理基礎建設、建立整合型組織、和建立主動型文官體系的三個支柱，來促成全觀型治理的新形態治理模式。

不過，全觀型治理的基礎基本上仍必須要等到相當的政治、經濟、社會發展程度之後，才有希望加以採行。最明顯的例子就是，如果一個國家

臺灣大學學術期刊資料庫

沒有高度發展的電子化政府，就無法跨越政府的層級鴻溝，也無法將數量龐大的行政機關單位予以電腦連結，以便提供民眾整合性的服務。

從本文的分析中也可以看出，全觀型治理的境界必須建立在綿密而精細的資訊體系、組織體系、和人事行政體系之上，對於目前的絕大多數國家政府而言，仍屬相當遙遠的目標。因此，如何形成推動全觀型治理的動力，也許是一個更爲根本的問題。從民主政治的本質和發展來看，推動全觀型治理的境界，仍然必需要依賴一個主動積極的公民社會，持續而有力的進行政治參與監督和行政參與監督，進而對於政府的財政預算充分發揮影響力，建立合理的財政收支計畫。只有在掌握了合理的財政預算控管之下，才能夠形成全觀型治理的基本要求。

當然，全觀型治理所面對的各項挑戰是無比巨大的，不論是其定義、概念、假設、國內外環境、重點、策略、可行性、可欲性都需要實務界和學術界廣泛的討論，以便形成國民的共同認知。而這個過程將會是相當長久的，並且是爭議不斷的。不過，當每一個國家都在面臨國內外環境大幅變遷、全球化壓力普遍影響、人口結構不斷老化、財政收支逐漸惡化、失業的情況更加嚴重等等重大趨勢下，如何運用資訊科技來改變治理狀態，並且藉由全觀型治理來及早規劃解決方案，應該是行政學界責無旁貸的課題。

參考書目

一、中文部分

彭錦鵬，1998，〈高級文官甄補與培訓之模式〉，《政治科學論叢》，9: 329-362。

彭錦鵬，2000，〈英國政署之組織設計與運作成效〉，《歐美研究》，30(3): 89-141。

彭錦鵬，2003，〈英國公部門俸給制度改革的經驗與啓示〉，《政治科學論叢》，18: 71-100。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、英文部分

Accenture. 2001. *E-Government Leadership: Rhetoric vs Reality-Closing the Gap*. Access at: www.accenture.com

Barton, Joan A. & D. Brian Marson. 1991. *Service Quality: An Introduction*. Victoria: Service Quality B.C.

Barzelay, Michael & Babak J. Armajani. 1990. "Managing State Government Operations: Changing Visions of Staff Agencies." *Journal of Policy Analysis and Management* 9(3): 307-338.

Benner, Thorsten, Wolfgang H. Reinicke, & Jan Martin Witte. 2003. "Global Public Policy Networks: Lessons Learned and Challenges Ahead." *Brookings Review* 21(2): 18-21.

Bevir, Mark, R. A. W. Rhodes, & Patrick Weller. 2003. "Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector." *Public Administration* 81(1): 1-17.

Blondel, Jean. 1982. *The Organization of Governments: A Comparative Analysis of Governmental Structures*. London: SAGE Publications.

Bovens, Mark & Stavros Zouridis. 2002. "From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control." *Public Administration Review* 62(2): 174-184.

Bunker, J. P., H. S. Frazier, & F. Mosteller. 1994. "Improving Health: Measuring the Effects of Medical Care." *Milbank Quarterly* 72: 225-258.

Chapman, Brian. 1959. *The Profession of Government*. London: George Allen & Unwin.

Dai, Xiudian. 2000. *The Digital Revolution and Governance*. Burlington, VT: Ashgate.

Denhardt, Janet V. & Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service:*

臺灣大學學術期刊資料庫

Serving, Not Steering. London: M.E. Sharpe.

Denhardt, Robert B. 2000. *The Theories of Public Organization*. Harcourt Brace College Publishers.

Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.

Farazmand, Ali. 2001. *Handbook of Comparative and Public Administration*. 2nd ed. New York, NY: Marcel Dekler, Inc.

Flinders, Matthew V. & Martin J. Smith. 1999. *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government*. London: Macmillan Press Ltd.

Fountain, Jane E. 2001. *Building the Virtual State: Information Technology and Instittuional Change*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Gawthrop, Louis C. 1998. *Public Service and Democracy: Ethical Imperatives for the 21st Century*. New York: Chatham House Publishers.

Grönlund, Åke. 2002. *Electronic Government: Design, Applications & Management*. London: Idea Group Publishing.

Hart, David K. 1984. "The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and 'Public' Administration." *Public Administration Review* 44 (Special Issue): 111-120.

Heady, Ferrel. 2001. *Public Administration: A Comparative Perspective Sixth Edition*. New York: Marcel Dekker, Inc.

Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons." *Public Administration* 69(1): 3-19.

Kamarck, Elaine Ciulla & Joseph S. Nye, Jr. 1999. *Democracy.Com?: Governance in a Networked World*. Hollis, N. H.: Hollis Publishing.

Kernaghan, Kenneth, Brian Marson, & Sandford Borins. 2000. *The New Public Organization*. Toronto: The Institute of Public Administration of Canada (IPAC).

Kickert, Walter J. M. 1997. *Public Management and Administrative*

臺灣大學學術期刊資料庫

Reform in Western Europe. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Lane, Jan-Erik. 1997. *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. London: SAGE Publications.

Lane, Jane-Erik & Svante Ersson. 2000. *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*. New York, NY: Routledge.

Leadbeater, Charles & Sue Goss. 1998. *Civic Entrepreneurship*. London: Demos.

Light, Paul C. 1999. *The New Public Service*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Light, Paul C. 2000. *Making Nonprofits Work: A Report on the Tides of Nonprofit Management Reform*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Marson, D. Brian & Geoff Dinsdale. 1999. *Effective Public Service Leadership: Results of EL Participants Survey of Senior Managers*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

Norris, Pippa. 2001. *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.

O'Looney, John A. 2002. *Wiring Governments: Challenges and Possibilities for Public Managers*. London: Quorum Books.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 1990. *Flexible Personnel Management in the Public Service*. Paris: OECD.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 1995. *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries*. Paris: OECD.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 1996. *Integrating People Management into Public Service Reform*. Paris: OECD.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

臺灣大學學術期刊資料庫

2001. *Government of the Future*. Paris: OECD.

Peng, Thomas C. P. 2002a. "Form Electronic Government to Online Governance: U.S. versus Taiwan." Paper presented in the international conference on Reform in Public Administration and Social Service in Asia, November 7-9, Macao: Macao Technology University.

Peng, Thomas C. P. 2002b. "Governmental Core Functions and Reorganization—the Case of the Homeland Security Department." Paper presented in the international conference on Changes of US Government and Policy after the September 11th Attacks, December 5-6. Taipei: Institute of European and American Studies, Academia Sinica.

Peters, B. Guy. 1997. "A North American Perspective on Administrative Modermisation in Europe." In *Public Management and Administrative Reform in Western Euroope*, ed. Walter J. Kickert. Brookfield, V. T.: Edward Elgar.

Peters, B. Guy & Donald J. Savoie. 1993. *Governance in a Changing Environment*. London: McGill-Queen's University Press.

Pollitt, Christopher. 1993. *Managerialism and the Public Services: Cuts or cultural Change in the 1990s?* Cambridge, Mass., USA: Basil Blackwell.

Rose, Richard. 1984. *Understanding Big Government*. London: Sage Publications.

Wallis, Joe & Brian Dollery. 1999. *Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy*. New York, NY: Palgrave.

Wolfson, Judith. 16 February 1995. "The MCCR Story: A New Approach to Governance." Notes for a speech at the University of Toronto. 轉引自 Kernaghan, Kenneth, Brian Marson and Sandford Borins. 2000. *The New Public Organization*. Toronto: The Institute of Public Administration of Canada.

臺灣大學學術期刊資料庫

World Bank. 1992. *Governance and Development*. Washington, D.C.: World Bank.

6 Perri. 1997. *Hoslistic Government*. London: Demos.

6 Perri, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker. 1999. *Governing in the Round: Strategies for Holistic Government*. London: Demos.

6 Perri, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker. 2002. *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave.

臺灣大學學術期刊資料庫

Holistic Governance:
Theory and Institutional Strategies

Thomas Ching-peng Peng*

Abstract

Holistic governance theory, as developed by British scholar Perri 6, argues that, in order to avoid governance fragmentation derived from functional divisions, the next generation government should be holistic, preventive, culture-changing and results-oriented.

This article advocates three strategies to institutionalize holistic governance: online governance infrastructure, integrated governmental structure, and active bureaucracy. The governance state of holistic governance, which requires delicate information infrastructure, organizational structure and personnel system, may be difficult to reach but presents a challenging task to government and the discipline of public administration.

Key words: holistic governance, online governance, e-government, globalization, public service, administrative reform, new public management

*Associate Research Fellow, Institute of European and American Studies, Academia Sinica; Associate Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術
期刊資料庫