

新公共服務精神之展現—以行政院南部聯合服務中心為例

(**The representing of new public service spirit—
the case study of the South Taiwan Joint Service Center**)

高毓喬

國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士生

『摘要』：

Denhardt 夫婦對於「企業型政府」之政府改造策略提出反思，認為政府的角色是服務非導航，倡導「新公共服務」。指出政府的服務需兼具有「新公共管理」與「新公共行政」兩者之要素，即效率、效能、公平、公正等。

行政院南部聯合服務中心定位以「服務」、「協調」為主。九十一年度重點工作：(1) 協調各部會，擴展「直接服務」功能(2) 召開八縣市首長會報(3) 積極進行重要專案業務之規劃，促進「南部區域資源整合」的功能。形成「新公共服務」精神之展現，且充分表現出「府際關係」之運作。

本研究採文獻探討與深度訪查為主要方法，在理論與實務兩者相輔相成下，探求「新公共服務」精神之實現。為「政府再造」提出不同之建議，期許在全球化潮流之下，增加公部門之競爭力。

關鍵字：新公共服務、政府再造、府際關係

Janet and Robert Denhardt reflected on “enterprise type government” and averred that government should not be run like a business. They advocated “the new public service,” saying that the government’s role is serving not steering. The government’s service needs factors form both “the new public management” and “the new public administration”, namely effectiveness, efficiency, equity and justice.

The South Taiwan Joint Service Center is focused mainly on “service” and “coordination”. In 2002, its important works are (1) to coordinate the various departments, for better “direct services”. (2) to convene a conference of the heads of the eight counties in the South. (3) to draw up special projects, to promote “resource integration the southern area.” It shows the spirit of “the new public service” and demonstrates how intergovernmental relations work.

This research uses two methods: document analysis and in-depth interview. Thus, by combining theory and practice, it finds the realization of the spirit of “the new public service”. It makes several different suggestions for “reinventing government”, and hopes to add to the public sector’s competitiveness in this age of globalization.

Keywords: The New Public Service, Reinventing Government,
Intergovernmental Relations

壹、前言：

從公共行政的發展歷程中，首要關注的問題點為行政組織。D. Waldo：「公共行政運作過程與相關行動均可能影響政府的施政目標或意圖。因此，公共行政可說是經由組織與管理的過程，以建構政府行動或營運的一部分。」（呂育誠等，2000：3）再者，David. H Rosenbloom 對於公共行政的特質歸納為：強調公共性，管制與服務並重，兼採管理、政治與法律途徑。（呂育誠等，2000：12～32）因此，在整體公共行政發展過程中，行政組織，即為公部門的發展，為其核心論點所在。

從 N. Henry 和 R. B. Dendhardt 對於公共行政的歷史演進研究中了解公共行政與政治實則為密不可分之關係，在此關係下公共行政的晚近趨勢已從行政控制典範¹轉向政治教育典範²。而 Waldo 認為效率乃行政之善，須存在於社會價值體系之內，被賦予道德內涵，方具真正之意義。（林鍾沂，2003：59）新公共服務從傳統公共行政與新公共管理兩者分析中提出政府應在民主的公民社會下著重組織的人本主義並提供服務以取代導航，且其亦正符合政治教育典範。

一九七〇年代各國政府面臨經濟、財政、官僚等方面不可治理的危機（the crisis of ungovernability），「政府再造」（Reengineering government）成為一股世界風潮，各國政府莫不積極進行之。我國也於民國七十六年由行政院前院長俞國華於行政院會議指示成立一個專案小組研究並檢討行政院組織法，開啓我國政府再造之門。此外，由於民國八十五年「國家發展會議」所做成「精省」（凍省）的決議與新地方制度的轉變，讓中央與地方政府兩者之「垂直府際關係」以及地方政府間之「水平府際關係」成為一項重要課題。而行政院於民國八十七年為了促進區域均衡發展及協調地方重要建設，於高雄市設置「行政院南部聯合服務中心」。

本文將從「行政院南部聯合服務中心」歷史脈絡（context）切入，以分析在政府組織改造中強調「組織精簡」下其存在的必要性，進而探討在「新公共服務」之精神裡如何強化其功能。

¹ 行政控制典範：強調組織和客觀的面向。也就是行政管理者能藉由經驗分析科學的途徑，找出控制屬員的行為或處理環境的不穩定性。理性是效率的展現，凡能增加效率者就是好的行政，反之則為不好行政。Simon 為此一典範的代表人物。

² 政治教育典範：強調政治與主觀的面向。也就是任何的行政作為難脫離國家政治結構的影響以及行政運作的良窳除民眾主觀的感受外，亦繫於行政人員主觀意識的發揮和主體生命力的實踐。Waldo 為此一典範的代表人物。

貳、公共服務之發展：

由於資訊、科技的發達，地球村因而形成，全球治理方式深深影響著政府。因此，政府在這緊密的全球關係中該做什麼成為不可忽視的重點。OECD

(OECD, 2001) 專責研究政府治理的公共管理委員會，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。(彭錦鵬, 2005) 而 Janet V. Denhardt & Robert B. Denhardt 兩人於二〇〇三年提出新公共服務 (The New Public Service) 認為政府運作應該以民主精神為之，而非學習企業者。(Dendardt, 2003: 3) 他們並對「企業型政府」的主張有許多批評與建議，正與 OECD 所提出未來政府所需注重的問題相通，政府應該更公平、公正、效率的運行。

一、新公共服務的歷史發展系絡：

Kooiman 認為治理 (governance) 的特性之一為善治 (good governance)，而這也是公共行政學者一直重視的問題，政府該如何治理好國家？

自一八八七年美國學者 Woodrow Wilson 發表「行政的研究」(The Study of Administration) 一文，自此行政學從政治學獨立，這一百多年來，公共行政的發展形成了一個明顯的系絡。首先形成「傳統的公共行政時期」，在此時期，強調效率行政、行為科學、實證主義、價值分析、工具性主義……等，亦追尋政治與行政的分立；直到一九七〇年代，後現代主義的興起，開始重視民主化及人文主義的概念後，而進入「新興公共行政時期」，開始強調民主行政、後實證主義、實質性價值……等，不再強烈主張政治與行政的分立，認為政治與行政須合一；在這轉變過程中，一九六八年學者 D. Waldo 邀集 33 位學者於紐約雪城大學召開會議並形成著名的「明諾布魯克觀點」(The Minowbrook Perspective)，及學者 G. L. Wamsley 等 5 人撰寫的宣言，簡稱為「黑堡宣言」(The Blackburg Manifesto) 而有新公共行政 (New Public Administration, 簡稱 NPA) 的產生，重視專業倫理；此外在一九八〇年代，福利國家面臨不可治理的危機，紛紛引進市場機制進行政府的改造，而形成新公共管理 (New Public Management, 簡稱 NPM)，在這個演進過程裡，政府似乎仍缺少對於公民權利、公私協力、倫理課責、社群價值……等議題關注，因此，學者 R. B. Denhardt 及 J. V. Denhardt 遂提出「新公共服務」(New Public Service, 簡稱 NPS) 的概念，為公共行政的發展再找尋新定位。

二、新公共服務的理論基礎：

在探究新公共服務之前，先就其理論基礎了解。Denhardt 認為新公共服務的理論基礎在於「民主的公民資格理論」、「社區和公民社會的模型」、「組織的人本主義與溝通理論」、「後現代的公共行政」。(Dendardt, 2003：27)

(一)「民主的公民資格理論」：

「公民資格」(citizenship)和民主(democracy)兩者在政治和社會特別的重要。以「公民資格」而言存在多種觀點，最明顯的定義在於「公民藉由合法的系統獲取其權力與義務。」另一種觀點則認為公民資格關注於如何利用個人的能力影響政治系統，也就是有關於政治活動。演變至今則認為公民資格係以公民利益為基礎非個人利益，換句話說，公民在民主制度下也可以為政府，一同改善社會並增進人權。所以，公民資格為新公共服務一主要因素。(Dendardt, 2003：27～32)也因此民主社會下，公共利益將更被重視。政策制訂者制訂政策時，更應考量公共利益之展現，謀求最大效用之政策結果。

(二)「社區和公民社會的模型」：

Gardner (1991) 對於社區定義為：係從鄰居到工作團體等各種不同階層的夥伴關係組成，對於個人和社會兩者的結構提供一個有助益的調解。社區建立在關懷、信任和協力的基礎上，成為一個強而有力的系統。而這些小團體例如：家族、工作團體、教會、自願性組織團體等構成了「公民社會」。一個「市民社會」³所具有的特色為：「對所生活的地方有歸屬感」、「市民具有積極為其他公民創造利益的心志」、「市民會追求公共利益，願意默默為社區的其他人創造生活利益」。(吳英明，1999)因此，「公民社會」是一個可以讓公民與對方對話並與之共同商議之處，不僅僅是社區建立的本質也是民主的精神，政府應該鼓勵社區建立和達到公民社會。

公共行政人員該如何促進社區和公民社會的運作？首先，公共行政人員可以藉由公民互動力強的網絡和高度的社會信任感，以及透過對話與討論開創新的社會價值，並教導公民尊重彼此，這也是民主治理需要達到的目標。第二，公共行政人員要積極促進建立社區和社會資本累積。促進社會資本方面，可以鼓勵公民參與公共政策的制訂。連結公共行政到公共這部分發現，公民並不僅是希望得到他們想要的，還包括他們的個人化部分。而這個連結明瞭公民與行政者兩者關係如同對於社區和政府的了解。(Dendardt, 2003：32～35)而公共行政人員在公民

³ 吳英明把 Civil Society 翻成「市民社會」，和 Denhardt 所提的 Civil Society 相同。

社會下要學習一個深具公民性行爲（Civiness—Oriented）的公僕。

（三）「組織的人本主義與溝通理論」：

新公共服務中第三個理論基礎爲組織人本主義。Argris 在「人格和組織」（Personality and Organization）一書中提到，影響傳統管理措施係在複雜的組織中，個人的心理層面上的發展。從研究中發現人類性格從嬰兒期發展至成人之轉變，例如從依靠轉變成獨立、從知識缺乏到充滿知識、興趣由淺轉深等蛻變。Argris 並指出 Simon 的理性模型（rational model）與傳統行政理論相類似，對於組織目標定義和任務的執行，及有關人員的訓練、獎勵和懲罰等而這些都在官僚的金字塔架構中，從上而下的模型中探討。但是，人類成長並不是一個完全理性的過程，對於個人而言，組織並無法提供成長、發展和自我實現。理性模型可以讓組織更趨向理性行爲表現。

Robert Golembiewski 以組織發展（OD）觀點討論公共行政這塊領域，批判傳統組織理論強調從上而下的權威、官僚控制和標準作業程序，而這些都反應出不關心個人道德這部分。Golembiewski 主張創造更多個人自由領域、開放組織、在個人和團體中建立信任感。

除了上述兩位學者對於組織中人本主義提出見解外，新公共行政學者也提出一些觀點。George Frederickson 在他「新公共行政」（New Public Administration）一書中提出社會公正係表現在行政的和政治的決策制訂上。並指出行政人員應該對於公正發展其判斷標準有所職責以及了解公共服務的影響在公民福利與尊嚴兩方面。對於公共問題提供公平的解決方法包含不只是提供相同服務還有廣大層次的服務對於廣大服務需求。Frederickson 批評公共行政並不中立，因此不能單獨爲判斷效率的標準，所以他認爲平等、公正和回應性等觀念應該被運用之。

（Dendardt, 2003：36～39）故，在行政行爲運作下，亦應重視組織人員的人本主義及組織行爲的公正、公平、回應性存在，達到行政效率目標。

（四）「後現代的公共行政」：

第四個理論基礎在於新公共管理中所謂的「後現代主義」。後現代有別於現代性，其在組織型態上而論，現代是強調韋伯式的層級節制體系，而後現代則主張權力下放的特別委員會形式。後現代主義並認爲在社會生活中，事實和價值是很難被區分開來得，在許多事件中，明瞭人類行爲時，價值會比事實更重要。而人類行爲會隨著時空背景文化的不同有所不同。因此，後現代主義的部分特徵爲：「參與和表現」、「建構主義」。

公共行政理論在後現代觀點下關注於理性主義（特別是市場理性選擇）和技術專家官僚治國這兩方面。官僚組織中，理性組織行為取代之。相反的，後現代公共行政理論必須以「論述」為核心，經由「論述」來解決公共問題。藉由行政者和公民兩者間完整可信的論述，共同參與，所共同討論的不僅僅是個人自私利益且包括了伙伴關係。經由協商和討論的結果過程可以包含所有面向的觀點，不僅僅是理性還有經驗的、直覺的。但這很難去改變之，所以我們該了解：（1）如何讓人自動參與（2）如何把相異的意見集合起來。（Dendardt, 2003：39～42）利用此二種方式，才能達到治理境界。

（五）小結：

綜合上述 Denhardt 所提出四個理論基礎中，發現其以「公民」為核心，分別以四個理論，論述「公民」的價值及「公民社會」與「官僚組織」的互動關係，進而提升新公共服務的觀念，強化政府職能。正如 Rimmerman（1997）所提出「新公民精神」相通，它是六〇年代參與民主概念的延伸，故許多參與民主的核心價值都可以納入，如：公民介入、社會凝聚、充分信任、對多元意見的容忍。（丘昌泰，2000：473）

三、「新公共服務」的核心概念：

Denhardt 從上述四個理論基礎提出「新公共服務」的核心概念為：（2003：42～43；孫本初等，2003；葉嘉楠，2005）

第一、以服務取代導航：公經理人日益重要的角色在於幫助公民達致其共享的利益，非企業控制或引領社會前往新的方向。

第二、尋求公共利益：公共行政者必須致力於建立集體與共享的公共利益觀念。此目標並非藉由個人選擇的尋找快速解答。

第三、策略思維、民主行動：達成公共需求，政策與方案須透過集體努力與合作程序，有效且負責地達成。

第四、服務公民，而非顧客：公共利益是關於共享價值的對話，非個人自利的匯集。因此，公經理人不僅要反應顧客的需求，更要強調公民信任與合作關係的建立。

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

第六、重視人民，非只重視產品：公經理人所參與的公共組織及其網絡若能透過

基於尊重人民的合作流程與共享領導上，終將成功。

第七、公民精神勝過企業家精神：公共利益透過公經理人與公民對於做出有益社會的貢獻產生認同而提升，不是由具有企業家精神的管理者，以運用私人財產般的應用公共經費。

此外，R. B. Denhardt 與 J. V. Denhardt（2003：28～29）將傳統的公共行政，新公共管理及新公共服務的內涵，分別比較如《表一》所示。

表一 傳統公共行政、新公共管理、新公共服務的各面向比較表：（孫本初等，2003）

比較面向	傳統公共行政	新公共管理	新公共服務
基本理論與認識論的基礎	政治理論，以樸實的社會科學所延伸的社會與政治評論。	經濟理論，以實證的社會科學為基礎的更精緻對話。	民主理論，知識的多元途徑，包含實證的、詮釋的、批判的以及後現代的。
主流理性極其相關的人類行為模型	概要的理性，「行政人」。	技術與經濟理性，「經濟人」，或自利的決策者。	策略理性，理性的多元檢測（政治的、經濟的、組織的）。
公共利益的概念	公共利益乃政治的體現，並於法律層次中展現。	公共利益乃個人的利益之整合。	公共利益是共享價值其對話的結果。
接受「公共服務」者	委託者與選民	顧客	公民
政府角色	操槳者 （注重單一的政治界定之目標，其政策的設計與執行）	領航者 （扮演市場力量的媒介）	提供服務者 （公民與社群團體利益的談判與協商）
達成政策目標的機制	政府各機構的方案行政。	透過民營化與非營利機構創造機制與誘因結構。	建立公、民營、非營利機構聯盟以滿足相互需求。

課責的途徑	層級節制—行政人員向民選的政治領袖負責。	市場趨力—自利的加總將導致廣大的公民團體（或顧客）其所要求的結果。	多面向的一公共服務人員必須關注法律、社群的價值、政治規範、標準與公民利益。
行政裁量	允許行政官員有限的裁量。	寬廣的幅度以達成企業的目標。	裁量是必須的，但必須受限並負責。
組織結構的假定	官僚體系的特徵，機構內由上而下的威權，及對服務對象的控制與管制。	分權的公共組織，機構內保有主控權。	內外共同領導的合作結構。
公共服務者與行政人員激勵基礎的假定	薪資與福利，文官服務的保障。	企業精神，意識型態上要求縮減政府規模。	公共服務，要求貢獻社會。

四、小結：

R. B. Denhardt 與 J. V. Denhardt 指出（2000, 557～558）新公共服務視野下公務員的心中視公共方案與資源並非歸屬於他，應負起充當公共資源的管家或經理人、公共組織的保護者、公民主義與民主對話的促進者、社區參與的催化劑以及基層服務的領導者。（李宗勳，2001）總之，新公共服務精神是強調公務員不僅要與民眾分享權力以共謀解決之道，更需重構在治理過程中負責參與的角色。在多元面向、流動、動態的公共事務屬性下，如何在民主、社區、公共利益系絡下建構公民參與及責任共承，是政府服務與輔導民眾的新公共服務角色。（李宗勳，2002：76）

反觀台灣，不同於英美社會，並沒有「公民社會」的傳統。儘管民主制度開始運作，然則黑金政治與地方派系的陰影始終存在。而未來政府如何推動公民社會的形成、如何促進公民參與、如何增加協調機制的效能、如何加強政府服務的機能…等均為重要課題，而這些課題都與「新公共服務」密切相關。

參、我國政府再造下之府際關係：

一、我國政府再造：

政府為求永續發展，莫不積極進行改造運動。綜觀世界的政府再造模式，可分為三大類：（一）、激進式的改革模式：是以「新公共管理」為基礎，又可分為「西敏式改革模式」⁴、「美洲式改革模式」⁵。（二）、漸進式的改革模式：是以傳統公共行政為基礎的改革模式，以歐陸式的德法兩國為主，其中法國最具有代表性。（三）、綜合式的改革模式：看不出特別的理論基礎與改革策略，如荷蘭，以及台灣與大陸當局。（丘昌泰，2000：133）

以我國政府的革新歷程觀之，分為兩大時期「威權體制時期」與「威權轉型時期」。（孫同文，2003）由於「威權轉型時期」與我們相連性較強，故本文僅就探討此一時期的行政革新，也就是政府再造。

「威權轉型時期」始於故總統蔣經國於民國七十六年正式宣布解嚴後，社會逐漸開放。民國七十九年，前總統李登輝在位時，於六月二十八日召開「國是會議」，討論國會改革、中央政府體制、地方制度、憲法與臨時條款修訂方式，並做出具體決議，成為日後一連串政治改革的基本藍圖。前行政院長連戰於民國八十二年九月，指示行政院擬定「行政革新方案」，其目的在於檢肅貪污、增進行政效能、強化便民服務。民國八十五年十二月，國民黨政府召開「國家發展會議」，最具共識的是關於釐清政府的制度、中央與地方關係的重新界定。民國八十七年一月二日，在國發會的共識基礎上，前行政院長蕭萬長任內通過「政府再造綱領」，主要涵蓋「組織再造」、「人力與服務再造」、「法制再造」等三大部分，而此時期的「政府再造」的任務在於引進企業管理的理念，向「企業行政府」學習。（孫同文，2003：152～156）

民進黨政府上台後，於民國九十年二月召開「全國行政革新會議」，有鑑於政府再造推動委員會與諮詢委員會的功能不彰，而另組「政府再造委員會」，主任委員由總統兼任。（孫同文，2003：157）

從改革的歷程觀之，目前我國政府改造傾向於落實「企業型政府」所提的面向，然則這些解決方法是否適合現存情境？而「精省」之改造工程對我國中央與地方之間的關係上該如何管理，才能為我國競爭力加分呢？在這政府改造中，我們是否缺少了對行政本質上的探討，使再造未盡全力？這些問題面向有待下部分說明之。

⁴ 西敏式的改革模式：主要以英國、紐西蘭為主。

⁵ 美洲式的改革模式：主要以美國、加拿大為主。

二、府際關係：

在民主化潮流下，分權治理的觀念隨之而起，府際關係問題也相繼產生。一九八〇年代以來全球性政府再造與地方分權的發展趨勢，府際關係之運作與變革，逐漸成爲一重要課題。「府際關係」(intergovernmental relations, IGR) 主要係指國家機關內部各個政府組織間的互動關係。狹義來說，主要係指各層級政府間之垂直互動關係，如中央政府與直轄市政府的府際關係；廣義來說，府際關係其實更涵蓋同級政府間的水平互動關係，特定政府機關內各部門間之協調管理及政府機關對外與民間社會的公共關係。(江大樹，2001：3～6) 至一九七〇年代改稱爲「府際管理」(Intergovernment Management, IGM)，爲行政革新或政府再造的重要產物之一，其爲找出各種有用的府際互動途徑，常見策略有：網絡設計、行政能力發展、協商合作、衝突管理等。(江大樹，2001：13～15)

再者，針對「水平的府際關係」說明之。通常係以「廣域行政」名之，主要意涵乃是：跨越單一地方政府的行政事務的共同處理。其概念上可分成二部分，一爲「廣域問題」乃指此項問題超乎既有行政區劃下某個特定地方政府的管轄範圍；二是府際行政，蓋因這問題必須透過不同政府彼此互動，方能有效獲得解決。廣域行政通常牽涉同一層級、兩個以上地方自治團體間之府際合作關係，亦有多個政府彼此之間的業務往來。其主要源於經社環境的變遷，導致既有行政區域劃分無法有效解決地方發展問題。有五種運作模式：「行政區域合併」、「上級政府執行」、「中心都市負責」、「各方共同處理」、「組織聯盟機構」。(江大樹，2001：11～12)

此外，另一個關注焦點爲「跨域管理」(boundary-spanning management)。主要強調組織與外部環境間之互動，從行政生態觀著手，探討與行政機關內部與外部之相互關連，如「府會關係」。

反觀我國「政府再造」，對於府際關係的調整而言，以「行政四化」⁶爲例。政府倡導把權力下放兼採「企業型政府」方式進行組織改造，中央政府從「提供服務」轉化爲「保證有服務」，地方政府則負責服務傳遞。但此原則卻忽略在權力下放同時，地方政府的本位主義抬頭下，政府再造的目標是否實現之？因此，府際管理機制的建立更刻不容緩，中央政府如何在龐大組織中建立一溝通協調機制，讓府際關係更爲融洽，則爲此波政府再造另一省思。

⁶ 行政四化：委外化、去任務化、地方化、行政法人化。

三、小結：

民進黨政府上台後，經由「全國行政革新會議」就「中央與地方關係」議題，提出幾項具體建議，其中有對於鼓勵跨域合作部分，建議建立跨域合作專業化的推動與法制化，並對於推動跨域合作業務績優之地方政府，給予適度鼓勵或提高補助款比例，可知區域合作機制更形重要。從 WEF、世界銀行的報告發現，政府效能成為我國與世界一流國家接軌的一大障礙。如何在現有組織改造之下，把衝突降為最低，合作提高最高，讓中央政府可以用最有效率的方式對府際管理與廣域行政上有良好展現，解決「精省」後本位主義高漲所帶來得紛爭，則為本文目的之一。因此本文針對目前現有組織「行政院南部聯合服務中心」提供對上述問題之一些見解。

肆、行政院南部聯合服務中心之組織運作：

一、成立背景與過程：

行政院於民國八十七年三月頒布「行政院南部聯合服務中心設置要點」，於民國八十七年六月一日在高雄市成立「行政院南部聯合服務中心」（簡稱南聯），並將各部會駐高雄市之各派出單位集中辦公。⁷以經濟建設委員會主任委員江丙坤為首任中心主任，負責聯繫與協調行政院駐在台灣南部各縣市之派出單位與各級地方政府，並做為行政院與台灣南部各縣市的溝通管道。⁸民國九十一年八月十六日陳水扁總統巡視南聯中心時，要求重視南聯中心法制化問題，經行政院長批示併入組織改造工作的辦理。其後，行政院於九十二年二月十三日由葉俊榮政務委員邀集相關機關開會研商並獲致結論，請經建會協助修正該中心設置要點，南部聯合服務中心應建立與各部會溝通協調機制，至未來組織設計，應配合行政院組織法修正草案立法進度，於具體之行政院組織架構確立後再行納入。而「南部聯合服務中心設置要點修正草案」也在行政院九十二年六月三十日核定通過。

因此，民國九十二年六月三十日行政院院臺秘字第 0920087282A 號函修正，並自民國九十二年六月三十日生效。南聯服務範圍為南部八個縣市，包括：嘉義縣、嘉義市、台南縣、台南市、高雄縣、高雄市、屏東縣、澎湖縣。

從訪談中了解到，南聯成立之背景係在於中央政府為促進區域均衡發展，平衡南北落差，減少資訊不對稱等問題，和南部民眾習慣與承辦人員當面討論以及

⁷ 資料來源：<http://soviet.lovechinaplus.com/LSTWSC.HTM>

⁸ 資料來源：<http://www.reform.nat.gov.tw/pageGenerater22128.jsp>

較不善用電腦等因素而設立之。此故，南聯的成立可以解決電子化政府無法克服的問題。

二、組織任務：

（一）組織任務內容：

組織任務內容依據「行政院南部聯合服務中心設置要點」第二項規定包含有如表二所示。

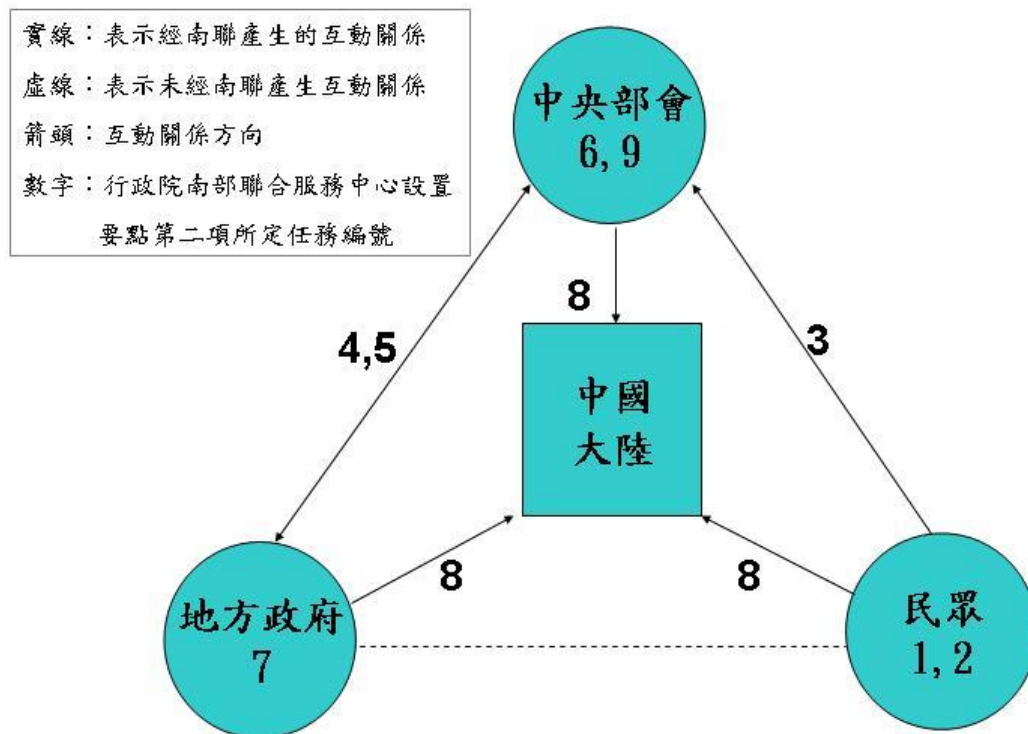
表二：行政院南部聯合服務中心設置要點」第二項規定

（一）受理民眾各項證照申請及處理事項。
（二）提供民眾所需資訊、諮詢、服務及輔導事項。
（三）接受民眾對各部會主管事務之陳情及建議等事項。
（四）協助各部會及地方政府推動有關南部地區土地、交通、經濟、衛生、環保等重大建設事項。
（五）協助各部會相關政策及計畫須地方配合辦理之事項。
（六）督導、協調及整合派駐南部地區之各部會機關，提升為民服務品質事項。
（七）推動南部地區資源整合，建立區域整合及溝通協調機制。
（八）提供兩岸交流事務服務及文書驗證等事項。
（九）其他涉及各部會主管權責須協調整合之事項。

從上述內容，大略可將其任務之服務對象分為三大區塊，即民眾、中央部會、地方政府。茲略述如下：

1. 民眾：即處理設置要點第二項第一任務及第二任務。
2. 中央政府：即處理設置要點第二項第六任務及第九任務。
3. 地方政府：即處理設置要點第二項第七任務。

另其任務亦包括處理設置要點第二項第八任務及各區塊彼此間之互動，諸如民眾與中央部會之關係，訂於設置要點第二項第三任務，以及中央部會與地方政府間之關係，訂於設置要點第二項第四任務及第五任務。以上所述行政院南部聯合服務中心之任務關係如圖一所示。



圖一：行政院南部聯合服務中心任務架構圖（筆者自繪）

（二）組織任務內容與實務分析：

從上述組織任務內容中又可區分成兩大項為「民眾服務」與「協調與資源整合機制」。

先就「民眾服務」部分而論，正如新公共服務核心概念中「以服務取代導航」、「尋求公共利益」、「服務公民，而非顧客」、「重視人民，非只重視產品」。就是強調行政人員（即是公經理人）的角色在於幫助公民達到其共享的利益，減少服務不均衡現象；在接受民眾對各部會主管事務之陳情及建議等事項上藉由對話、溝通而達到與公民合作之目的，並從民眾所建議事項中做出有益社會的貢獻進而提升公共利益。從九十一年陳情案件共427件到九十二年共550件可知南聯與民眾已建立信任對話管道，解決土地、環保、衛生、交通等問題，提升公共利益。⁹亦可從行政院研考會九十一年五月大事記，廿九至三十日以南部八縣市二十歲以上民眾為抽樣母體，完成「南部八縣民眾對行政院南部聯合服務中心的看法」民意調查報告有百分之三十八點二受訪者認為這二年來政府重視南部縣市民眾的意見。此外，南聯有鑑於南北資訊落差大，南部資訊缺乏情況下，經常與各相關部會於中心舉辦座談會、政策說明會及宣導活動，以九十一年度共舉辦167場，九十二年202場，讓南部民眾可以不受距離的影響，就近了解符合其需求的政策，

⁹ 資料來源：http://enable.rdec.gov.tw/top1_page/top1_1/pdf/9105.pdf

減少資訊不對稱的缺點。而這些都與「新公共服務」理論基礎中「民主的公民資格理論」和「社區和公民社會的模型」以及「新公共服務」的核心概念所強調公經理與公民在民主國家中經由國家所賦予的權力與職責一同為社會創造更多公共利益相符合，非只經由「企業型政府」的思維服務人民。南部民眾也更能感受到政府行政效能與政府的回應性，更認同南聯在南部的角色。

再者就「協調與資源整合機制」部分而論，正如新公共服務核心概念中「策略思維，民主行動」。如南聯於民國八十九年八月二十九日邀集相關部會及高屏三市縣首長，研商「高屏溪整治計畫」及「大高雄自來水改善計畫」執行協調會議。並藉由「八縣市首長會報」從九十一年開始至今（九十四年）每年聯合南部八縣市首長舉辦，提出各地建言與需求，從此一協調平台上，以策略思維，透過集體努力與合作程序，達成公共需求，並達到跨域管理、廣域合作之成效；如（1）成立「南台灣觀光文化產業策略聯盟」整合南台灣觀光資源，達到觀光客倍增計畫；（2）成立「生物科技園區」加強南部科技產業發展；（3）設立「國立故宮博物院南部分院」等事項。經由協調與資源整合機制之建立，不難看出無論是在原本重直的府際關係抑或水平的府際關係運作架構下，可能產生溝通不足或整合不易的部分，似乎可以在南聯的從旁輔助下，使其運作更為流暢，效能更得以發揮，進而促進政府的效能提昇。¹⁰民國九十三年十月八日，南聯中心執行長尤宏至澎湖拜會縣長賴峰偉，賴縣長感謝南聯對於促進區域均衡發展提供更多、更迅速且更完整的服務，滿足澎湖鄉親的需要與期待，也希望該南聯能繼續協助本縣解決地方重大建設問題，實踐新政府照顧南部民眾福祉，平衡區域發展的承諾。正如在「行政院南部聯合服務中心設置要點」第二項所定其任務第四、五、六、七、九等所示，明顯可以看出南聯在既有的垂直或水平府際關係中將產生的微妙輔助功效。因此，南聯雖非法理上所稱的行政機關，在府際關係的探討上，無法明確將其定位，惟站在輔助者的角色上，似乎卻也有其另一種型態的定位產生，尤其在八十八年七月一日精省後，原本台灣省政府的協調功能似乎在南聯上再度產生，使這些年府際關係的衝突找到一個解決的新契機。

（三）小結：

就組織機制以合署辦公機制上而論。在其組織型態上係屬於非法定組織編制，為一矩陣組織型態（*matric organization*）的任務編組（*task works*），具有彈性功能。但因為其欠缺法源下，在府際關係協調機制方面，恐祇在對各部會之統

¹⁰ 資料來源：

<http://www.phhg.gov.tw/chinese/depart/secret/newsWeb/paperlist/news/h/9310.htm>

籌作為。而在組織成員方面，儘管係由各部會建制單位、相關部會派員組成，然為了讓業務有效推行，減少人員流動上所帶來之困境，因此成員流動性小。再者，從南聯的業績上可發現南部民眾對其需求依賴感日益增加，探究原因之一為組織成員的服務感強、工作態度積極主動，因此獲得良好口碑。但在成員的考績方面，南聯成員與其原本單位成員相比，較為不平等¹¹。從「組織的人本主義」上論之，忽略了南聯成員之基本需求，組織無法創造出信賴、自尊和社群共同體的情誼，恐為南聯帶來組織運作上之危機。

有鑑於上述之情況，民國九十一年陳總統視察南聯時曾說有關於行政院南部中心的法律定位，必須要好好的檢討，重新賦予新的定位，而且要完成相關的法制化工作，才能真正的、實質的達到南北平衡及南北同步。

江大樹（2004）認為彈性創新的伙伴關係，是我國近來政府改造的重點，政府改造與組織精簡的主要目標不在「減肥」，而是「塑身」，藉以強化公共服務機能，有效提升國家競爭力。從後現代理論出發，政府組織改造出現既斷裂、又延續的新舊組織交錯現象，無疑是邁向激烈變動與無限挑戰的必要興革措施。（許立一等譯，2000）。而南聯的組織任務與服務符合「新公共服務」的核心概念也與政府改造重點相契合，因此有其必要存在性與法制化。

伍、結論：

從台灣文化的歷史構成來看，由於前現代農業文化、現代的工業文化以及後現代的文化等三個時期的銜接並不協調，也就是多元因素彼此的尊重和調適有待調和，使得目前整體政治、社會、經濟、文化面臨多種衝突。全球化可說是國際化、政治與經濟自由，以及科技革新的結合，國與國之間的關係更為緊密。全球化為政府帶來新的契機，以及更為嚴峻的新危機。而跨政府合作是各國政府因應全球化的方式之一。在全球化趨勢當中，中央政府產生權力的向上、向外，和向下移轉，地方政府需依賴政策網絡其它參與者的共同行動，才能落實在地行動的精神。因此，在這複雜的政策網絡中，如何「異中求同」此為關鍵所在。（孫同文，2003：213）如此才能在跨域合作層面上獲取更多共識與合作。

在新公共服務治理模式中，政府的角色應該扮演合作解決問題機制下的平衡擺輪；政府的功能應該是啟動必要的伙伴關係，及確保合作系統中的公共價值。

¹¹ 所謂平等，是要求產出和投入成一定比例，及要求投入相當的員工，也能獲得相當的產出。（江大樹等譯，2004：297）

因此，政府扮演的角色，應以網絡取代層級、協商勸服取代指揮控制、塑能技巧取代管理技巧；在提升政府效能的同時，要兼顧公平、正義、公共利益等價值，透過公民參與及對話，擴大建立公民共享價值。（葉嘉楠，2005）

「行政院南部聯合服務中心」的定位也在此，在政府組織改造的進行下，適時以一彈性組織機制，減緩府際關係的不協調，實為改造運動中一解決方案。正如 Denhardt 在對於新公共服務所提出的核心概念，南聯表現出下列幾項重點精神：

- （一） 南聯體現出以服務取代導航，服務中央與地方、服務地方與地方、以及服務民眾間的衝突或需求；
- （二） 經由南聯服務民眾的體現，找尋與提昇公共利益；
- （三） 經由諸如「八縣市首長會報」的策略思維，民主行動促使南部地區的發展提昇；
- （四） 南聯的成立，具體展現重視人民、服務公民，而不再視人民為顧客、不再將服務視為商品；真正的從「新公共服務」的精神出發，並扮演好新公共服務中政府角色的要求，即提供公民與社群團體利益的談判與協商，積極建立台灣的公民社會，並在審議式的民主下，南聯應該創造更多對話協調空間，以公民精神落實服務、增加公共利益。

再者，亦對南聯提出一些建議：

- （一） 南聯在組織運作上，更應著重人本主義，注重溝通機制，從組織文化做起，讓成員能更具有認同感與活力；
- （二） 在服務事項上為避免成立時大眾的疑慮，認為是綁樁福利，須認清服務對象是公民，非顧客，建立一個公平、公正的機制，讓南部民眾更能獲得所需服務，讓政府成為一回應性高、彈性強的組織。

目前政府是類的服務，不僅南聯落實，並在各個環節都有機制加以實踐下，期許未來有關競爭力的報告中，可以真正顯現出我國政府的競爭力，亦增加公部門的創新發展。

參考文獻 (Reference)：

(一) 專書論文：

江大樹

2001〈府際關係〉，趙永茂、孫同文、江大樹（主編），《府際關係導論》，頁 3-37。台北：暨大府際關係中心。

(二) 期刊論文：

李允傑

2002〈新公共管理的願景與迷思：從兩岸行政改革談起〉，《理論與政策》，第十六卷第三期：頁 53-69。

李宗勳

2001〈從「新公共服務」及「組際學習」新視野檢視台北市社區、學區安全聯防行動方案〉，《立法院院聞》，第二十九卷第七期：頁 37-61。

孫本初與陳衍宏

2003〈「新公共服務」對政府再造的啓示：歷史發展系絡的解析途徑〉，《人事月刊》，第三十六卷第五期：頁 9-23。

葉家楠

2004〈政府再造之落實：新治理與新公共服務觀點〉，《台灣經濟論衡》，四月：頁 27-51。

彭錦鵬

2004〈全觀型治理：理論與制度化策略〉，《政治科學論叢》：第二十三期：頁 61-100。

(三) 專書：

丘昌泰

2000 《公共管理—理論與實務手冊》，台北：元照出版公司。

江大樹、呂育誠、陳志瑋 譯 Donald E. Klingner 等著

2004 《公共人力資源管理》，台北縣：韋伯文化國際公司。

呂育誠、陳恆均、陳菁雯 譯 David H. Rosenbloom 著

2000 《公共行政學：管理、政治、法律觀點》，台北：學富文化公司。

李宗勳

2002 《政府業務委外經營：理論與實務》，台北：智勝文化公司。

沈清松

2001 《台灣精神與文化發展》，台北：台灣商務公司。

吳英明

1999 《市民社會與地球村》，高雄：宏文館圖書公司。

孟樊

2001 《後現代的認同政治》，台北：揚智文化事業公司。

林鐘沂

2001 《行政學》，台北：三民書局公司。

林佑聖譯 David Held 等著

2005 《治理全球化》，台北縣：韋伯文化公司。

孫同文

2002 《從威權政府到民主治理》，台北：元照出版公司。

蘇永欽主編

2003 《政府再造：政府角色功能的新定位》，台北：新台灣人基金會。

Janet V. Denhardt & Robert B. Denhardt

2004 The New Public Service: Serving, not Steering. New York : M.E.
Sharpe, Inc.

Michael Hill & Peter Hupe

2002 Implementing Public Policy. London : Great Britain

（四）研討會論文：

江大樹

2004 〈區域治理與網絡服務之建構：「行政院中聯」的組織發展策略分析〉，「行政院中部聯合服務中心未來發展與定位研討會」（5.13）。臺中市：行政院中部聯合服務中心。

紀俊臣

2004 〈跨域治理機制的法制建構—中央政府設置中部聯合服務中心之法制架構與未來定位〉，「行政院中部聯合服務中心未來發展與定位研討會」

(5.13)。臺中市：行政院中部聯合服務中心。

(五) 其他：

行政院南部聯合服務中心九十一年年報

行政院南部聯合服務中心九十二年年報

行政院南部聯合服務中心網址：<http://www.eysc.gov.tw/>

行政院研考會網址：<http://www.reform.nat.gov.tw/index.jsp>