



# 全觀型治理理論與實現之策略

全觀型治理理論主張政府應是全觀、預防性、改變文化及結果取向的。政府應透過資訊科技建立單一窗口服務機制，以人民的「生活事件」（life event）如求學、工作等作為思考起點。政府部門應行整合，以提供民衆整合型服務。本文作者主張要達全觀型治理，須採三策略：運用資訊科技形成線上治理模式、整合型政府組織、和主動型文官體系。

彭錦鵬（台灣公共行政暨公共事務系所聯合會榮譽會長）

## 壹、全觀型治理理論緣起與重要性

二次大戰後各國政府大力建設，創造經濟繁榮、民生富足的榮景。但 1970 年代初的石油危機迫使各國政府須勒緊褲帶，並轉而推動政府精簡和彈性管理的市場經濟型治理，此即行政學界所稱之新公共管理運動（new public management）。1990 年代各國行政體系出現明顯結構僵化、各部會自掃門前雪、各自為政的現象，無法滿足民衆的需要。英國學者 Perri 6（培利希克斯）<sup>1</sup> 因此首創全觀型政府（holistic

government）的概念，主張下一世代的政府應該是全觀型政府、預防性政府、改變文化的政府，以及結果取向的政府。他所提出的全觀型政府概念，立刻得到當時新任英國首相布萊爾的肯定，84 頁的小紅書成為政府官員廣泛閱讀的著作。全觀型政府的概念，旋即擴大為「全觀型治理」（holistic governance），並充實其概念和內容。

全觀型治理的理論受到重視的很重要原因是，現代政府都碰到難纏的問題（wicked problem）而這些問題都是具有全球性的規模，例如貧窮、全

球暖化、移民、高齡化、毒品走私、以及國際恐怖主義。這些難纏的問題都沒有辦法透過傳統的公共行政或新公共管理的理論來解決，而必須透過政府結合（joined-up）起來的努力才能解決。全觀型治理理論不但在英國落實，並且相繼在澳大利亞、加拿大、荷蘭、挪威、美國都受到中央政府或地方政府的採用與實驗。近年來中國大陸學界和政界，都非常重視，採用的名稱則是「整體政府」。2020 年席捲全球的新冠肺炎病毒大戰，短短四個月，感染人數已達 300 萬人，受害國家 185 個，每個國家都必須

全力備戰，動員所有相關部會，並結合國際社會，以應付這世界大戰級的難纏問題，相當程度顯示迫切需要全觀型治理的理論和實行。

## 貳、全觀型治理理論

全觀型政府的概念基本上在挑戰 19 世紀以來，各國政府的基本結構原則是以功能作為區分標準，也就是所謂「功能分化」、「分部化」的原則。在 1970 年代石油危機之後，各國人民一方面不希望增稅，一方面又希望政府能夠解決教育、衛生、犯罪、就業各方面的問題。在這有點矛盾的雙重期待下，人民對於公部門的信任感降低、支出膨脹、政府缺乏效能、政府難以負責，其實也都是因為政府組織的功能性分工而來。更具體的說，功能分工的組織原則也會造成：高成本、錯誤行為集中化、思考眼光短淺、注重治療而欠缺預防、缺乏協調、評鑑的對象錯誤、負責的對象錯誤。表現在政府的作為就是，各部會在單一年度的預算限制之下運作，缺乏長遠的思考。部會超出預

算，會被處罰。同樣的，預算花得比較少，也會被財政部刪減預算。這就使得各部會沒有節省資源的誘因，也不會進行長遠規劃。希克斯認為，更重要的是，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之後，政府才介入。他舉英國最明顯的例子是，20 世紀裡，英國人壽命增長的主要因素，醫藥只貢獻了五年。警察人數大幅度增加，但是犯罪率也一直在增加。換句話說，以醫療和警政來看，預防性的公共衛生活動仍然很少、犯罪預防仍然在起步階段。這些都是功能區分的部會組織原則下，最可能產生的結果。希克斯認為，1980 年代新公共管理運動改革主要追求的是「效率」和「經濟」，但是並未認真考慮「效能」的提升，也就是未著重於政府施政的「結果」(outcome)，例如：失業率、犯罪率、健康情況、教育成就這些實際解決人民問題的成果。

全觀型治理的基本精神就是，政府應該透過資訊科技而

建立單一窗口的服務機制，而這些單一窗口的設置是以人民的「生活事件」(life event)作為思考的起點。也就是，政府業務的分工，應該從民衆的生活事件角度來加以重組。單一窗口的概念我們比較理解，而人民的生活事件則是一個比較少被注意到的重要概念。所謂生活事件是指，人的一世之中其實只是一些事件所組成，例如：求學、找工作、需要金錢、住家、生病等等事件。從政府的角度來看，就是教育、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、休閒等等業務和功能。

## 參、全觀型治理之整合方式

如何使政府的部門功能可以進行整合，而提供民衆整合型的服務，而不是任由民衆奔波於各個部會和單位，就是全觀型政府、治理追求的目標。

希克斯認為全觀型政府應該做到以下各項政策層次的整合：

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，即應為政策之整合，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，為產生有效能的政府服務而施加監督的壓力與結合運作的風氣；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。

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；說服民衆接受全觀型政府的觀念、讓民衆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。

希克斯的第三本相關著作是在 2002 年出版，將全觀型政府的概念擴大到全觀型治理。書中特別強調，整合型的政府在現代資訊科技的協助下，技術上的可行性已經大幅提高。但是整合型的政府在運作上牽涉到的面向仍然是相當多元而複雜的，例如：

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：服務的內涵、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，如下頁圖 1。

1. 治理層級之整合：如全球與國家層級的整合、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。

由於要解決人民的生活問題，一方面要靠政府各部會個別的努力，另一方面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。在治理階層的整合方面，政府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。在政府的內部治理整合方面，則必須要改善或打破傳統行政運作所採用的功能性、「分部化」原則。使政府提供業務必須依賴各個功能不同機關的傳統，改變為政府各機關單位「主動協調、密切合作」的「結合」機制。至於公私部門的整合，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。全觀型治理體系下，基於以上三種整合面向的需求，政府的運作將以「治理的結果」為核心，

擴大授權給各治理單位，以整合性的預算來達成任務。這種全觀型治理的境界，類似於人體的各種生理系統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。

21 世紀全觀型治理和 20 世紀「傳統官僚體」、「新公共管理」兩種行政學典範的最大區別在於，它是以解決「人民的生活事件」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(下頁附表)。

### 肆、全觀型治理之實現策略

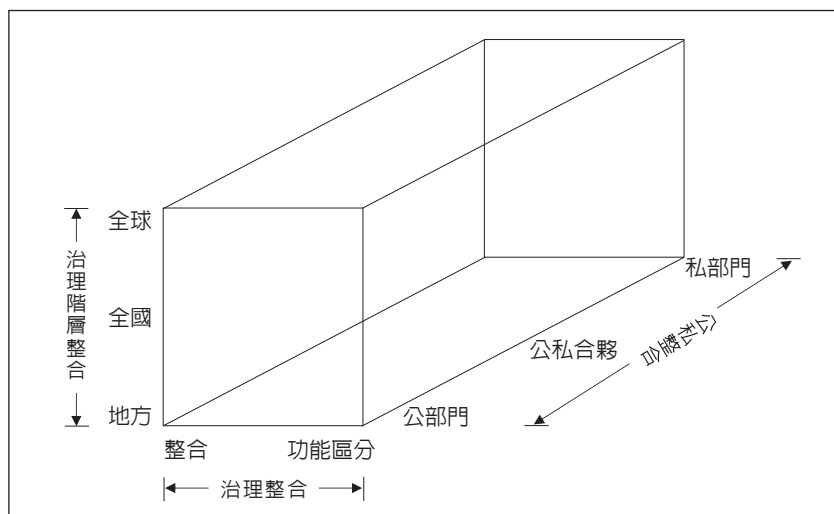
為了要達到全觀型治理的

境界，作者在 15 年前就提議必須採用三種改革策略，以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，並補足希克斯所論述的全觀型治理理論的缺憾(下頁圖 2)。

#### 一、運用資訊科技達成「線上治理」模式

我國從 1997 年之後就全力推動電子化政府的各項基礎建設。2000 年開始的第一階段電子化政府計畫主要致力於政府網路基礎建設，發展網路便民，和行政運用。其後透過第二階段到第四階段的網路基礎建設，到今年開始的第五階段電子化政府規劃重點，已經將目標鎖定為提供民眾便捷生活、發展數位經濟、落實透明治理。就政府部門的電子化而言，第五階段電子化政府就是建立領

圖 1 全觀型治理的環境三面向



資料來源：作者參考 6 perri et al. (2002:29) 繪製。

# 論述》專論 · 評述

先全球的數位政府、智慧政府。第五階段的電子化政府目標包括：面對民衆提供跨部會、跨機關、跨領域的「一站式」整合性服務、各部會的業務系統整合再造、政府資料開放並與產

業經濟結合、優化數位硬體軟體建設、強化改善資訊安全環境和法制。這些目標就是要透過國家統一規劃之數位政府目標、大數據及人工智慧等資訊化科技，朝向政府「整體、全觀」提供服務之「線上治理」目標。

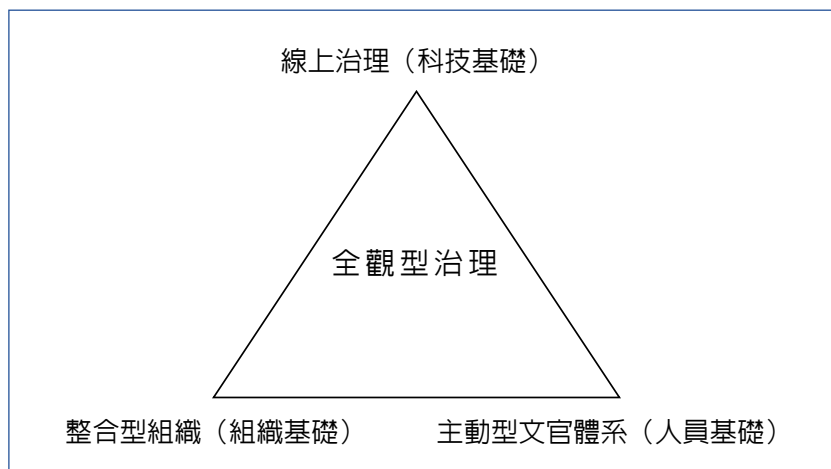
附表 公共行政三種典範的比較

	傳統官僚體	新公共管理	全觀型治理
時期	1980 年以前	1980 ~ 2000 年	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	政府功能部分整合	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，2005。

2020 年全球發生新冠肺炎的疫災，我國公共衛生體系因應得宜，災情在全球中相對最輕。而在應付疫災危機中，由於我國數位化政府的基礎建設長久努力的結果，健保體系、民政體系、公衛體系等資訊科技基礎建設都建立了整合、分享、和聯通的機制，而使疫情通報、管控達到滴水不漏的境地。這就是全觀型治理所期望達到的目標，也是未來提供全國人民政府服務「線上治理」的基礎。從這個角度看，我國政府的全觀型治理已實現了三項主要改革策略之關鍵要素。

圖 2 實現全觀型治理的三項策略



資料來源：彭錦鵬，2005。

## 二、建立整合型政府組織

全觀型治理的組織結構與運作，在核心決策部會單位方面，可以下列原則進行改革：

1. 仍然保持以功能性分工為基礎的部會結構。

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「圓周型」的整合型組織，以強化溝通效果。我國政府組織改革過程中已增加企劃組織，但是在人員組成、訓練、和實際的運作上仍然空有架構而已，尚須在實質內容方面改進和強化。
3. 政府組織運作的核心係以功能性分工的部會運作為主體，但應同時融入跨機關單位的定期及不定期之整合機制。
4. 以預算管制和行政目標管理為核心，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，推動政府智慧化的經驗，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、服務之民衆、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。

### 三、建立主動型文官體系

幾十年來我國文官考選制度注重專業科目的知識訓練和

甄選，忽略邏輯思考和人文知識等性向測驗。考選實務更缺乏透過口試等必要篩選階段，以選拔出注重公共利益、具有行政倫理精神、適合政府公職之優秀人才。Denhardt 總結 1990 年代以來行政學界對於文官體系倫理行為的要求，認為公部門的主管應該具有以下的行為特色：

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。

為了實現全觀型治理的崇高目標，主動積極的公務人力顯然是關鍵。為使行政機關更為注重協調合作、執行預防性行政（也就是新冠肺炎防疫期間，耳熟能詳的超前部署觀念），需要基於重視公務人力的職能要求，強化徵選和任用的效度。唯有用人慎於始，才能逐步建立主動型的文官體系。

### 註釋

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 為姓，Perri 為名。但為避免引用上之誤會，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。

### 參考文獻

1. 彭錦鵬（2005），全觀型治理 - 理論與制度化策略，政治科學論叢，23: 71-100。
2. Denhardt, Robert B. (2000). *The Theories of Public Organization*. Harcourt Brace College Publishers.
3. Peng, Thomas C. P. (2002). *From Electronic Government to Online Governance: U.S. versus Taiwan*.
4. Paper presented in the international conference on Reform in Public Administration and Social Service in Asia, November 7-9, Macao: Macao Technology University.
- 5.6 Perri (1997), *Holistic Government*. London: Demos.
- 6.6 Perri, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker (1999). *Governing in the Round: Strategies for Holistic Government*. London: Demos.
- 7.6 Perri, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker (2002). *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave. ❖