

全球化與公共行政改革： 知識經濟觀點之檢視

詹中原

國立政治大學公共行政研究所教授

中文摘要

知識經濟具有幾個主要特徵：（一）科學和技術的研究與開發，日益成為知識經濟的重要基礎。（二）資訊和通訊科技在知識經濟的發展過程中處於中心地位。（三）服務業在知識經濟中扮演了主要角色。（四）人力資源的素質和技能成為知識經濟實現的先決條件。

由全球化的觀點分析，公共行政改革主要受到四個因素的影響：第一，全球化經濟的競爭(global economic competition)；第二，民主化(democratization)；第三，資訊革命(information revolution)；第四，績效匱乏(the performance deficit)。此種全球公共行政改革學習，可由已開發國家對已開發國家之行政改革模仿(imitation)，到開發中國家對已開發國家之模仿。

關鍵詞：後工業社會、知識經濟、知識管理、知識社會、全球化、行政改革、公共行政、新公共管理、國際分工、民營化

近期若干論者討論到政府治理及國家行政時，均涉及其與知識經濟(Thurow, 1999)與全球化(Beck, 1998; Longworth, 1998)等相關構念之互動及衝擊。本文主旨在處理三項課題：（一）界定知識經濟與全球化之內涵，（二）澄清知識經濟與全球化之互動關係，（三）描述並規劃知識經濟與全球化體系下之政府治理與公共行政改革及發展方向。

壹、前言一

後工業社會之全球化與知識經濟關係架構

知識經濟出現於 20 世紀後期的後工業時代(post-industrial society)，也謂為一種必然的現象，有別於之前的工業社會及農業社會。後工業社會有幾個特色，分別敘述如下：

（一）理論知識的中心性(centrality of theoretical knowledge)：在 20 世紀之前就是所謂的工業革命之前有很多知識，我們不能說人類在農業時代是沒有知識的。但是，在 20 世紀來臨，工業革命之後知識被大量的製造出來，包括我們所說的硬知識、軟知識，所謂的硬知識是指自然科學、工業的知識；軟知識是指社會科學的知識。

（二）智識技術的創新(creation of intellectual technologies)：這是在知識經濟時常所提到的，很多的知識是工業革命時候所沒有的，包括計量經濟學，像模擬(simulation)或是模式這樣的技術，是後工業時代才出現的。

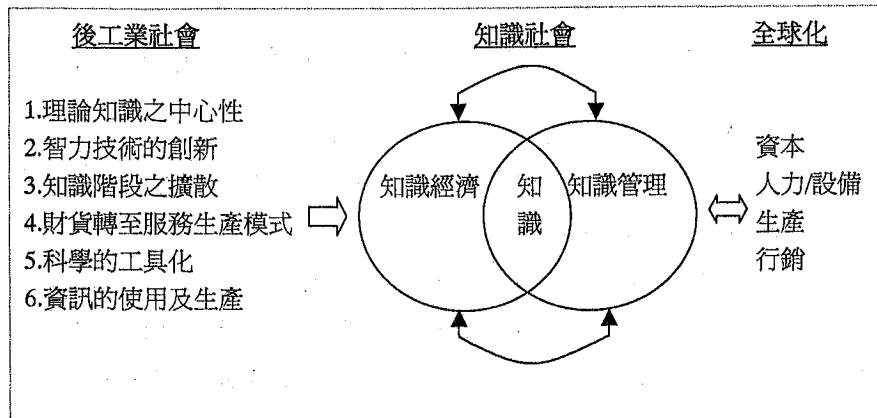
（三）大量的知識階級的出現(spread of knowledge class)：我們可以看到在工業革命之後，像這樣知識階級的出現。

（四）從財貨的生產轉變成服務性的生產(change from goods to services)：例如警察也是一種服務業，這個便是一種特色，而在後工業時代之前警察可能不是服務業，它是一種管理業，然而，在後工業時代它就變成一種服務業。

(五) 科學的工具化 (instrumentalization of sciences)：在後工業之前，科學常常有很多的限制，必須要符合客觀中立等等這些，但是在後工業時代，科學和政府的目標，緊密的結合成為政府達成目標的主要手段。

(六) 資訊大量的生產與使用 (production and use of information)：後工業社會是一個資訊爆炸的時代，大量資訊被生產及使用。

歸納以上論述，如圖一所示：



圖一 後工業社會下知識社會與全球化之關係

資料來源：作者自製

按後工業時代的六個特色，是形成以知識為基礎的經濟 (knowledge-based economy) 大環境的背景。依照梭羅 (Thurow, 1999) 所提出的，知識經濟的產生是所謂的第三次工業革命，他認為第一次是蒸汽機，第二次是電力，也可以說是動能的來源，第三次就是電腦、資訊。因此，知識經濟可定義以知識資源（包括全世界各地的知識、研究與發展 (R&D)、及技術 (Know-how)）之配置及擁有為目的，科學的生產（高科技）為支柱從事生產、行銷、消費的經濟模式。首先，這樣的一種經濟模式，主要的特點是它擁有及運用知

識的資源。第二個，它生產的基礎是高科技的基礎。第三個，它創造出來的是在高科技與知識結合之後的一個經濟永續生產的模式。知識經濟所包括的產業有資訊科技、生命科學、新能源科學、新材料科學、海洋科技及空間科學等。因此，知識經濟的特色就是強調「研發」。

知識經濟與知識管理概念緊密結合。知識管理強調的是知識的生產 (knowledge creation)、知識的擴散 (knowledge diffusion) 以及知識的應用 (knowledge use)。一個組織及國家若強化知識管理的能力，則必能提昇其競爭力，進而達到知識經濟獲利的目標。反之，知識經濟亦必須要知識管理加以落實。知識經濟及管理亦強調資本的重要性，但其生產要素為資本與知識創新，有別於工業經濟之資本與勞動力，更不同於農業經濟之土地與勞動力。

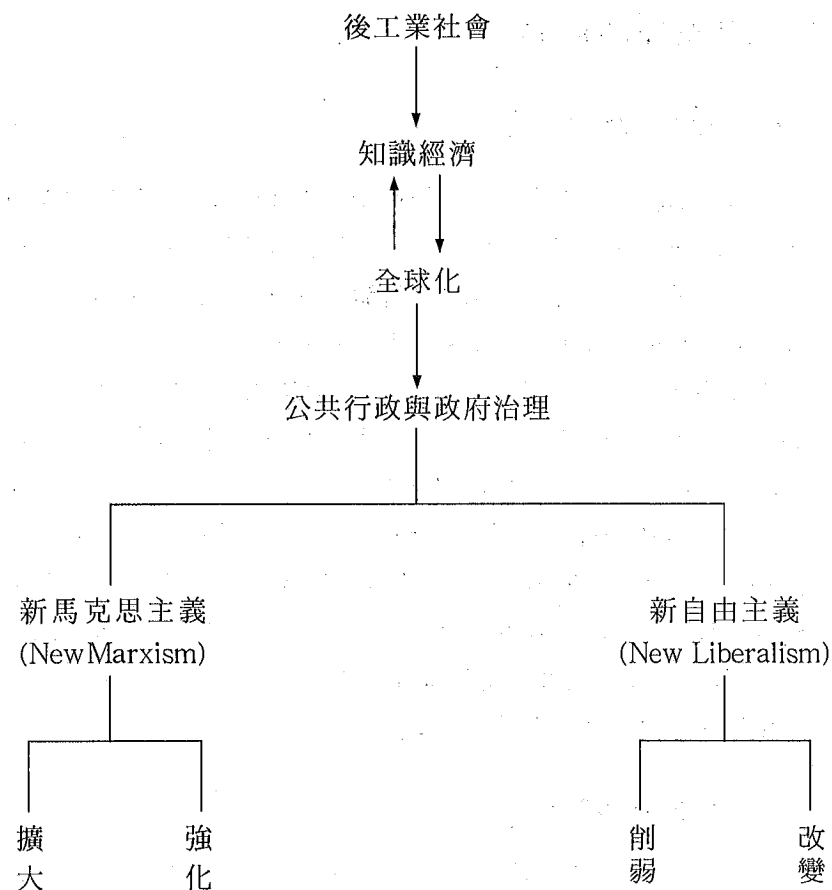
而所謂全球化，由經濟觀點分析，即是 (1) 資本取得。(2) 人才及設備的取得。(3) 生產。(4) 行銷之全球化自由交易的型態。

最後，全球化對政府最大的衝擊是什麼：第一個衝擊就是，全球化大師貝克 (Beck, 1999) 所說的，對民族國家所出現的挑戰而言，全球化是第二次現代的代言詞，所以可以說民族國家受到很嚴重的質疑。第二個衝擊就是全球化下所出現的「二律背反」¹，所謂的二律背反是指，在哲學上面兩個相反的現象，同時存在，但是兩種現象都是可以解釋的。以政府部門而言，全球化擴大了政府的職能，例如在國際公共政策學層面，公共政策以前不必談國際關係，政府只要處理國內的市場失靈，但全球性的市場經濟化和市場經濟的全球化使市場失靈出現了新的內容—全球性的市場失靈，也就是「世界市場失靈」(The World Market Failure)。這就意味著政府必須要有相對應的發展。第一，特別是以環保政策為例，不能說

¹ 「二律背反」此一名詞的提出，詳見汪永成，1998，〈試論經濟全球化對發展中國家行政管理之影響〉一文。

在我國國內沒有受到污染，就忽視了這個問題，跨國公司在南極生產、或是在澳洲生產產品所產生的外部性都會影響到各國對於公共政策的制訂，這便是擴大了政府的職能。第二，不僅要克服市場失靈，還有積極的推行行政改革，強化政府的職能以維護民族國家本國社會政治穩定之職能，例如須考慮經濟滲透、貿易及關稅等（汪永成，1998: 222）。

除了全球化增強政府的職能與政府角色的改變之外。全球化也同樣削弱了政府的權力，一方面，跨國公司的企業是和國家分離的，它無形之中削弱了對其影響的力量以及政府權力的向下轉移，例如跨國企業的活動不受到母國約束，不以母國利益為準繩，使得跨國企業的權力越來越大。另外一面，它也改變縮減政府的權利，政府的權利會被超國家 (supernational) 所代替，全球化不僅使得政府權力無形之中向上轉移到跨國性組織當中，例如政府被世界貿易組織 (WTO) 等集團所代替（汪永成，1998: 227）。所以，它既擴大了、強化了政府的職能與角色，同時，它又弱化了、縮減了政府的權力，這就是二律背反的影響。那麼全球化對我們而言，也就是在面臨全球化的時候我們比較少去思考，全球化其實有不同的看法，在新馬克思主義 (New Marxism) 左派的影響之下，左派較是強調國家、社會福利、廢棄私有財產制等，對全球化的看法是比較負面的；而新自由主義 (New Liberalism) 為主的右派強調的是市場、個人以及私有財產的主張等，所以右派對全球化的看法是褒獎的，是比較正面的。而全球化也是受到這二種意識形態的影響，如圖二所示，而本文亦是希望能藉此處的反思，強調全球化對於政府治理及行政之正負面衝擊及因應之道。



圖二 政府治理意識型態與治理理念之落實

資料來源：作者自製

貳、知識經濟時代

一、知識經濟的類型

知識作為蘊含在人力資源和技術中的重要成分，其對於生產力和經濟增長的決定性作用日益明顯，尤其是在計算機、電子、航空科技等高科技產業中的運用。知識將成為驅動經濟發展的新動力，特別是知識將成為衡量一國生產力（競爭力）的主要因素。

知識的界定可分為四種類型：第一類是知道「是什麼的知識」（Know-what），指關於事實方面的知識，如美國國土面積等，這類知識通常被稱為資訊。第二類是知道「為什麼的知識」（Know-why），是指自然原理和規律方面的科學理論。第三類是知道「怎麼做的知識」（Know-how），是指做某些事情的技藝和能力，其典型是企業發展和保存於其內部的訣竅或專有技術。第四類是知道「是誰的知識」（know-who），涉及到誰知道和誰知道如何做某事的資訊，特別是第四種類型在社會高度分工是相當重要的。

二、知識經濟的運行機制

知識經濟具有幾個主要特徵：（一）科學和技術的研究與開發，日益成為知識經濟的重要基礎。（二）資訊和通訊科技在知識經濟的發展過程中處於中心地位。（三）服務業在知識經濟中扮演了主要角色。（四）人力資源的素質和技能成為知識經濟實現的先決條件。

知識經濟與學習之間具有重要的關聯性，特別是學習將成為打開知識經濟的關鍵。一個企業或國民經濟的成功與否，很大程度上取決於它們收集和利用知識的效率。知識的生產中科學體系一直被認為是新知識的創造者，這主要是通過大學和政府研究機構的基礎研究而進行。這種新知識被稱為「科學」，有別於更實用或商用的研究成果，後者更接近於市場和「技術」這一類，以及知識被劃分為以認識世界

為主要目標的「科學知識」和以改造世界為主要目標的「技術知識」。

知識的轉讓，在科學研究人員和研究機構網絡之間轉讓知識的能力是衡量一國所處的經濟狀態的標誌。一國經濟的知識分配能力部分依靠其激勵政策和研究機構，例如高等教育機構來分配知識。知識的傳播，科學體系是知識傳播中的關鍵因素，尤其是科學家和工程師的教育和培訓，即是提高人力資本的素質。

三、知識經濟的衡量

知識的衡量首先面臨的是如何將知識納入到標準生產函數中，將知識和資訊內生化到模型中非常困難的。知識不像是鋼鐵或勞動力那樣是傳統的經濟投入品，當傳統經濟投入品加入到經濟資源的存量去時，經濟增長可以按傳統的生產函數測知。同樣，知識的定價也很難通過市場上反復交易的嘗試來趨於均衡。

知識投入與產出的衡量中知識投入的主要指標包括：在研究與發展上的支出，工程師和技術人員的就業數，專利、商標等無形資產，技術帳戶的國際收入等。其中，研究與發展支出和人力資源的投入是比較重要的指標。衡量知識生產的投入遠比衡量知識存量本身和相關活動容易。衡量一個經濟中的無形資本存量是很困難的，所以衡量知識資本存量來看幾乎是不可能的。而知識流量的衡量，也就是衡量一定期間內進入經濟的知識存量的比重更是困難，通常分兩部分來統計：一是物化知識的擴散，即知識進入到包含新技術的機械、設備、零件製造的過程；二是非物化知識的擴散，即知識、技術能力和技術以專利、許可證或技術訣竅為形式的轉移。現有的知識指標，多是衡量知識投入和數碼化知識的流動，不足以描述處於知識經濟中心的知識開發和分配的動態系統。隱含經濟類知識的存量和流量，例如：依靠談話、演說和觀察的學習，不能透過這些指標來研究（黃亞鈞等著，1998：2-36）。

參、經濟全球化

隨著資訊網絡不段延伸，以及知識技術不斷擴散和傳播，知識經濟必然導致全球化的經濟，而全球化的經濟反過來又促進了知識經濟的發展，加速了知識技術的進步。知識技術的進步推動國際分工的發展是經濟全球化的生產力基礎，企業跨國際經營為經濟全球化提供了組織基礎，資訊化把經濟全球化推向一個新階段－「全球網絡化」。

一、全球化風潮之興起

全球化(globalization)定義為全球經濟體系的革命。此一革命使企業家能夠在(1)世界任何地方籌募資金，(2)並藉此資金，結合世界任何地方之科技、通訊、管理知識與人力，(3)在世界任何地方製造產品，(4)行銷往世界任何地方的顧客。全球化經濟體系並期將全變成單一經濟體，其體系內貨幣、商品、服務、工作和人民可以在各國間自由流通，有如各國資源在境內往來自如一般(Longworth, 1998)。

由政治面分析，全球化挑戰民族國家之根基。新的政治競爭中，舊有以國家為界線的「勞動」概念被推入了歷史的角落；觀念上的國家概念也宣告無效，也就是說十九、二十世紀的勞動和國家與資本的相關性正式分離。全球化是一個威脅因素，全球化政治不僅試圖掙脫工會，更企圖掙脫民族國家的束縛。全球化還涉及到國家任務及國家任務（政府）的剷除，進而實現「最小國家」的市場無政府主義的烏托邦。甚至有人常以「再國家化」回應全球化的後遺症候，這真是夠矛盾的了。全球化令工會、國家及政治都趨於式微，全球化可謂「制度軟化劑」。民族國家是一個領土國家，其權力奠基於與一個特定的地方關連，與此相關的有對於成員身份的控制，有效法律的決定，邊界的防衛等。全球化的後果形成許多面向（不只是經濟面向）的世界社會，其攻擊、限制原本民族之定義。並且形成一個多元不受地方限制，包含各種社會圈、溝通網路、市場關係、生活方式的多樣性全球

社會，穿透了民族國家的邊界。此挑戰表現在民族國家的支柱上：稅收、警察性的主權任務、外交政策、軍事安全。

跨國企業的新權力干預現代民族國家社會物質生存命脈。首先，跨國企業可以將工作位置出口轉至勞動成本盡可能低的地方。第二，資訊技術產出的天涯若比鄰的環境中，他們可以將製品和服務都分解開來，依分工的方式在世界不同的地方生產。第三，跨國企業會在個別的民族國家或生產地間進行挑撥離間，並藉此法完成全球性的殺價，以便能獲得最低的稅率和最有利的基礎結構服務：對於「較貴」或「敵視投資」的國家，他們亦可以「處罰」。最後，他們可以自行決定投資地、生產地、納稅地、居住地，並在這些地方談判獲利。

全球化的支持者認為，「第一次現代」建於文化認同整體「民族」上，在一定的空間和國家內組織起來。現在，此種民族國家現代模式的約束值得懷疑且似乎將要面臨衰敗。全球化就可以克服使「第一次現代」失敗的教條，並轉而成為「第二次現代」的起始。

二、全球化之理論界定

Ulrich Beck 於 Was ist Globalisierung? (Beck, 1998) 一書中，特別引介重要學者對全球化不同面向之關切，以討論其定義。

- (1) Wallerstein 指出：世界上所有的社會、政府、企業、文化、階級、家計單位和個人，都必須將自己定位並維持在一個分工體系中。這樣的世界體系並用不平等，而且必須透過資本主義的內在邏輯（全球性）才能實現。這樣的論證方式將全球化視為單一因果和經濟決定的過程(Beck, 1998: 46-47)。
- (2) Rosenau 認為全球化意味人類已經告別國際政治（民族國家之主宰）的時代，如今民族國家的行動者必須與國際組織、跨國集團和跨國社會分享全球舞臺和權力。這樣的論證將全球化視為一種多中心世界政策(polyzentrische weltpolitik)，其由國家社會和跨國情境的互動所形成(Beck, 1998: 49-51)。

- (3) Gilpin 提到全球化係以民族國家的默許為前提，跨國社會空間和行動者的產生和發展，仍須建立在一個霸權結構上，否則到處都將發生衝突，使整合的全球網絡和社會空間中的市場擴展無法實現。換言之，全球化指霸權力量之允許，使各民族國家權威以外及其（民族國家權威）之間，建立、擴展和維持互賴性關係網絡 (Beck, 1998: 52)。
- (4) Held 指出在全球化的進程中，政府和國家的行動自由持續受到限制，國家主權應被視為一個分割的權力來理解和研究。此一分割的權力為一系列國家的、地區的、國際的行動者共同擁有，也因此永遠受到此一多數性（一系列國家的、地區的、國際的行動者）的限制與束縛 (Beck, 1998: 53-58)。
- (5) Robertson 認為全球化所應關切的是世界的視野如何在意義世界和文化象徵的跨文化生產中開啓。地方和全球並不彼此排除，相反地；地方必須作為全球的一個面向來理解，亦所謂「全球地方化」。全球化也意味著地方文化的匯集及彼此接觸，兩者都必須於「多個地方性的衝擊」(clash of localities) 中，在內容上重新界定，而全球地方化即是文化全球化之同義字 (Beck, 1998: 65-72)。
- (6) Appadurei 提到正在形成中的全球地方文化，此一變化的主要根源之一大眾傳播媒體，傳播媒體為「可能的生活」提供了豐富且不斷改變的選擇。經由此種方式，想像出的近距離成了大眾傳播媒體的象徵。這樣的印象潮流和風貌也讓傳統上對於中心和邊緣的區分產生了疑問，它們都是「想像世界」的構築單元，這些想像的世界在全世界為不同的人們和團體，依不同的意義進行經驗交換 (Beck, 1998: 73-74)。
- (7) Bauman 認為全球化把世界人口分裂成 (1) 克服空間而沒有時間的全球化富人（跨國企業祇資本家），(2) 以及被束縛在空間上，而且必須消磨對他們而言沒有用的時間的地方化窮

人。在這些全球化的贏家和輸家之間，在未來既無統一性也無互賴性 (Beck, 1998: 75-78)。

三、全球主義、全球性、及全球化

Ulrich Beck 認為所謂全球主義，是世界市場對政治行動的排擠或取代，亦即世界市場宰制的意識形態或新自由主義的意識形態。這類意識形態依照經濟主義運作，將全球化的多面向簡化至經濟面向。而在其他面向——環保、文化、政治的全球化均在世界體系內討論。此即使肯定的全球主義。否定的全球主義堅信市場不會消失的宰制力量，因此躲到不同形式的保護主義者之下。如黑色保護主義者，指保守派的保護主義者。這些人哀悼價值的崩解和民族國家的意義喪失。綠色保護主義者，也就是重視環保的保護主義者發現國家是一個飽受絕種威脅的政治生態，國家可以保護環保標準不受世界市場的逼迫，因此如同受威脅的自然一般，是值得捍衛的。紅色保護主義者，也就是左派的保護主義者，重拾了塵封已久的階級鬥爭服裝；對他們而言，全球化無異表示他們從前的主張是對的，他們為馬克斯主義的復出而慶賀。

全球性意謂我們早已生活在一個世界社會中，而且舊有封閉空間的國家想像已脫離現實。沒有一個國家、文化、經濟可以自我隔絕。就全球性而言，「世界社會」是指未整合入民族國家政治或不受後者決定的政治關係的整體。全球化是指在跨國行動及其權力機會、取向、認同和網路的運作下，民族國家及其主權遭受打壓及穿透的過程。

第一次現代和第二次現代（全球化）之間的一個主要區別特徵是已經形成的全球性的不可逆轉性。全球性是不可逆轉的原因，包括下列八個理由：

1. 國際貿易在地域上的擴展及互動密度的提高，金融市場全球網路的建立以及跨國集團權力的增長。

2. 資訊和通信技術的持續革命。
3. 對於人權的普世性要求——民主原則。
4. 全球文化產業的交流衝擊。
5. 後國際的、多中心的世界政治——政府以外的跨國行動者（企業集團、非政府組織、聯合國）的權力越來越大，數量越來越多。
6. 全球性貧窮的問題。
7. 全球性的環境破壞。
8. 特定地點的跨文化衝突。

第一次現代的主要前提：在封閉的且可彼此隔離的民族國家空間及與其相應的民族社會中生活和行動的觀念。錢、技術、貨物、資訊、有毒物質「似乎越過邊界。甚至於特定國政府想拒之於境外的東西、人員和觀念（毒品、非法移民、對迫害人權的批評等）都得其門而入。如此理解下的全球化，根據吉登斯 (Anthony Giddens) 觀點，可被定義為：不受距離（表面上分離的國家、宗教、區域、各大洲）限制的行為和（共同）生活。

四、全球化之主要學派

“全球化” (Globalization) 現於一九六零年的法國和美國，按學術理論可歸類為四大學派（洪朝輝，2000）：

- (1) 新馬克思主義派或新左派 (Neo-Marxists and Neo-Left) 其主要代表人物是 S. Amin, A. Callinicos 和 S. Gill。主要觀點將全球化等同於：(1) 帝國主義化。(2) 西化。(3) 和中世紀主義。認為今日全球化代表反動的全球帝國主義和資本主義，國家和政府已淪為國際壟斷資本的“代理人。世紀末的全球化正在催生另一種形態的帝國體制，不同之處在於本次全球化不是以軍事強制為先導，而是以市場和資本為主軸。新左派批判這次全球化乃新中世紀主義 (New Medievalism)” 的

復興。中世紀主義的本質是所有天主教民不受一個主權國家的統治。新左派強調，古代的帝王（如神聖羅馬帝國和中國皇帝）往往只是統治 (ruled) 整個帝國，但並不管理 (governed) 帝國的所有領地和番邦，他們缺乏行政力量、人事資源、組織體系和訊息渠道去管理所擁有的龐大疆土。但當代政治全球化的趨勢，強大的跨國公司和西方資本注重的是“管理”傳統的民族國家，而不是“統治”它們的主權。所以“新帝國”比之於“舊帝國”更具欺騙性和危害性。

- (2) 第二大學派是新自由派 (Neo-Liberals)，其主要表人物是 K. Ohmae 和 W. Grieder。他們認為全球化主要是指全球經濟和市場的整合之非“零和遊戲”，並可提升世界資源的優化組合。絕大多數國家在全球化過程中都將得到長遠的比較利益。新自由學派認為全球化是人類進步的象徵。而且，新自由派大力讚美世界貿易組織 (WTO) 的積極功能，認為它確定了國際貿易的四項革命性及格普遍性原則。新左派和新自由派共同認定國家主權將讓位於經濟全球化，所以兩派也合稱為超全球化學派 (the hyperglobalist thesis)。新左派希望“勞動控制資本”前提下的國家消亡，實現無產階級主導世界的共產主義。

- (3) 第三大學派是“轉型學派” (the transformationalist thesis)，其代表人物是 Anthony Giddens，主張全球化是推動社會、政治和經濟轉型的主要動力，並正在重組現代社會和世界秩序。跨國界的政府和社會正在對世界進行重大的調整，國際與國內、外交與內政的界線已不再清晰，所謂“內政外交事務” (intermestic affairs) 日益成為一項領新的領域，全球化正在產生一種強大的“轉型力量” (transformative force)，促使世界秩序中的社會、經濟和制度產生“劇變” (shake-out)，此即「新世界次序」 (new world order) 之產生。“轉

型學派”並不認同全球化正在導致民族國家的消亡，但仍然承認全球化下的新主權不再是統一主權所具有的絕對性、排他性、不可分割性和“零和性”，而且認為“國界”已經日益成為全球化的麻煩制造者，日益面臨著跨國界或無國界國際挑戰。

- (4) 第四大學派是“懷疑全球化派”(the sceptical thesis)，其代表人物是 P. Hirst 和 G. Thompson。與上述三大學派不同，認為甚囂塵上的所謂全球化，根本就是一個“迷思”(myth)。首先，懷疑派從經濟史的角度提出，二十世紀末的經濟全球化並非新產物，十九世紀末的“金本位”(the Gold Standard)時期，已經出現過全球經濟及市場金融的一體化。所謂“全球化”只是一種發達國家經濟之間的“國際化”(internationalization)而已。“懷疑派”認為“超全球化”學派所認定的國家弱化和消亡的謬論，完全是聳人聽聞，因為這在根本上低估了國家和政府干預國際經濟的持續力量。懷疑派認為，國際化並沒有導致南北不平等的消失，相反形成許多第三世界國家經濟的日益邊緣化，因為貿易和資本在發達國家之間流動，由此產生更強大的“排弱”效應。同時，全球亦無助全球勞工的分工與合作，僅有助於發達國家向發展中國家輸出就業機會。不僅經濟全球化是一個迷思，文化全球化更無可能。全球經濟、政治、文化和軍事的全球化“迷思”，都是西方發達國家所臆想和杜撰，所謂的“國際秩序”(international order)和“國際協同”(international solidarity)，均是強權國家的口號。

五、全球化與國際分工

(一)國際分工的階段

國際分工發展大致經歷了三個階段；第一個階段是國際分工體系初步形成時期，是第一次技術革命聯繫在一起的。1780年代，蒸汽機發明應用到生產過程大大提升了生產力，也促進了社會分工的發展。這一個階段的國際分工有兩個特點：第一是國際分工主要是一種部門之間垂直型分工的模式，即工業與農業生產的分工，或者是工業國與農業國的分工，分工體系的門類比較單一。第二是當時國家與國家之間主要通過國際間商品貿易進行聯繫，因此國際分工主要通過對國際貿易表現出來。

第二個階段是國際分工體系的全面形成時期，其中第二次技術革命起了主要的作用。在1870年代，發生了以內燃機和電動機為代表的第二次產業革命。這一個階段的國際分工有兩個特點：一是部門間垂直型的分工模式進一步表現為工業制成品與初級產品之間分工模式，分工的門類較為齊全，分工範圍也進一步擴大。第二是資本輸出得到了很大的發展，成為發達國家經濟擴張的主要方式，因此國際分工主要通過國際間資本流動表現出來。

第三個階段是國際分工體系全面發展的時期，與第二次世界大戰後第三次技術革命的發展密切相關。1950-70年代，發生了規模巨大、影響深遠以電子計算機、原子能、航空業等為標誌的第三次技術革命。這一個階段的國際分工有兩個特點：由單一的部門間垂直型分工模式發展為垂直型分工與水平型分工相結合的分工模式，如東亞的「雁行模式」。第二是跨國公司成為國際分工的主要組織形式，國際分工主要表現為跨國公司的內部分工（黃亞鈞等著，1998：334-337）。

(二)國際分工的新發展

知識成為國際分工的中心，掌握較多資本和機器的國家在分工中處於支配地位，成為國際分工體系的「中心」，掌握較少資本和機器的國家則是處於服從的地位，成為國際分工體系的「邊緣」。水平分工成為主要的形式，也就是，部門內部的水平型分工將得到相對快的發展，成為國際分工的主要的形式。知識技術的進步促進部門內部的水平型分工成為國際分工的主要的形式，也推動國際分工形式多樣化。對企業而言，企業內分工加速發展科技進步所提供的便利交通和迅速的通訊是跨國公司得以生存和發展的基礎。二次大戰後，已開發國家已將產業轉移到開發中國家。

(三)貿易結構軟化

如果以「產業結構軟化」稱呼產業結構上製造業所佔比重的趨減，那麼，可以用「貿易結構軟化」來表明貿易結構中製造業產品所佔比重減少的趨勢（黃亞鈞等著，1998）。

肆、全球化之公共行政運動改革

一、全球化公共行政之界定

新世界秩序按 Farazmand (1994: 65) 之定義乃集體世界安全的系統 (a system of collective world security)，此系統致使國家與人民置和平共處於關注重心，棄意識型態於兩旁。

全球化從不同角度解讀代表著不同意義，對經濟學家而言全球化是邁向完全整合世界市場的步驟；對政治學者而言是從國家的傳統定義中抽離領土主權與在世界秩序中非國家力量的出現；對商學領域而言全球化是一個無國界世界，是私人企業驅動的現象。無論何者，皆

有一共同點—皆圍繞著國界問題，國家權限的劃分、其他如統治權、經濟、社區等。公共行政領域有關的全球化定義包括：

1. 全球化是國際化 (globalization as internationalization)：組織間越界關係增加，其次認同感與社團附屬下超越國家權限。
2. 全球化是國界開放 (globalization as border openness)：透過國家有形疆界與貿易保護主義的移除以造成大規模猶如國界開放，進而促進快速的金融交易、貿易、文化關係等之互動。對公共行政而言，全球化意味著「全球化思考、本土化行動」。
3. 全球化是一種過程 (globalization as a process)：從政治經濟的觀點，全球化是一種資本聚集的持續進行過程，現代技術的使用加速這個過程。
4. 全球化是一種意識形態 (globalization as ideology)：在西方資本主義民主的意識型態是美國與西歐自由民主全球化的基礎。透過媒體、衛星傳播系統將各種資訊散播全世界，提供出一個理想政治系統讓其他國參與競爭，因此諸如自由、個人主義、多元民主等詞便是全球化的意識形態趨力。
5. 全球化是一種現象 (globalization as a phenomenon)：晚期資本主義認為全球化是 1970 蕭條時期全球資本主義朝向全球市場以加速累積資本的無止境努力。疆界與距離便成為阻礙，此觀點下地球便是單一「地區」。全球化的觀點在了解國家政治經濟的全球變遷上是極為有用的，將世界視為全球村。
6. 全球化是超越現象及過程 (globalization as both a transcending phenomenon and process)：此觀點綜合前述二類型而認為全球化將造成全球資本的集中。

全球化形成下列公共行政理論及實務之挑戰：

1. 全球化企業部門 (globalizing corporate sector) 的公私領域結構型模 (configuration) 改變。政府與公部門的經濟領導角色

被全球化企業菁英所取代，公共領域與民衆參與的縮水是全球化與政府重組的結論。公共行政應該利用市民參與公共事務並管理社會資源等方式抗拒這種公共服務領域的縮水。

2. 公共行政由傳統市民行政轉變向「公共」的非市民行政 (non-civil administration of public)，亦就是強調社會控制及資本累積，而非公共服務。
3. 公共行政必須在人事精簡與恐懼等情況下維持高產出，以破解企業界對政府無效率的認知。
4. 公共行政的專業化以回應全球化。專業化為公共服務帶來全球化層級的組織與士氣標準。但過度的全球化與市場失靈會導致更多的政府干預。
5. 全球化下私有化促使腐敗的機會增加。腐敗將社會資源轉為非法、不道德且無生產力的活動。公共行政應該拒絕視人民為消費者或將人民視為市場流通物的概念。
6. 全球化提倡菁英主義 (elitism) 並獨厚菁英。全球化政府應用與全球化企業進行公私合作計畫時積極地介入企業的全球化過程，公共行政者與行政顧問將受到全球化層面的挑戰。全球化造成企業權力的大量集中並產生組織結構的集權化。
7. 全球化在移除地方控制並將關心民衆深遠的決策納入市民參與時，將會威脅社群與「公共活力」。故應建立社區觀鼓勵民衆參與行政事務，並將市民價值與公共利益結合對抗強權者之自我利益。
8. 公共事務與相關領域的知識爆炸，尤其是比較行政或國際行政。
9. 從全球比較觀點學習更多有關公共行政的事務。
10. 全球化挑戰公共行政社群的人道認知，全球議題的認知提昇會挑戰全球公共行政菁英的知識力量，例如貧窮、勞工、全球溫室效應、人權等議題。

11. 以全球社群利益的保護者自居，在已開發國家中的公共行政應有倫理與道德的全球責任態度，必須隨時與腐敗對抗。
12. 全球化並不會終結國家與公共行政。新的全球化挑戰是公共行政研究、實務與教學範圍的擴大。公共行政進入未來全球與世界秩序同時帶來希望或黑暗的人類文明新階段。

二、全球化與公共行政改革

新公共管理之起源在於 M. Thatcher 在 1979 年之改革。全球化運動主要有二個階段：第一，起源於 1980 年代，政府關注於經濟自由化與國營企業民營化；第二，在 1990 年代開始，比較少關注民營化，但是將焦點放在國家功能 (function) 的行政改革。D. Kettl 定義這兩個階段為西敏寺的改革 (Westminster-style reform)，來自於「紐西蘭與英國政府的努力」以及「美國式的再造」(American-style reinvention) (Kettl, 1999; see Kamarck, 2000)。

西敏寺的改革，包含兩項主要的方向：一是管理主義 (managerialism)；另一項是新制度經濟學 (the new institutional economics)。管理主義強調：(1) 即時服務。(2) 專業管理。(3) 明示之標準及績效測量。(4) 產出結果管理。(5) 金錢價值的重視。(6) 顧客服務等原則 (Rhodes, 1997)。新制度經濟學在英國的實踐，其強調：(1) 誘因結構與公共服務提供之結合。(2) 官僚體制之分化。(3) 簽約外包 (contracting out.)。(4) 準市場操作。(5) 顧客選擇。(6) 競爭機制。其後，在英國行政革新中，所出現的「品質競賽白皮書」(The White Paper on Competing for quality) 及「公民約章白皮書」(The White paper on Citizen's Charter) 均是以新制度經濟學為基礎之改革。美國式的再造受到 Osborne & Gaebler 之影響，柯林頓總統於大選勝利後，推動「國家績效評估報告」，為美國當前政府再造之始。此一再造工程主要可歸因於下四項背景因素 (Kamensky, 1996)：

1. 民間企業高效率及績效之影響，期望推動企業精神政府之目標。
2. 對全球經濟競爭壓力有所回應。
3. 迎頭趕上快速之科技變遷。
4. 民衆對政府不滿，及削減預算赤字壓力下，有所回應。

因此，按副總統 Gore 在 NPR 報告中所提，政府再造之主要五項基本原則：(1) 削減開支。(2) 顧客服務。(3) 授權公務員。(4) 社區主義。(5) 追求卓越。

(一) 全球公共行政改革運動的源起

由全球化的觀點分析，公共行政改革主要受到四個因素的影響：第一，全球化經濟的競爭 (global economic competition)；第二，民主化 (democratization)；第三，資訊革命 (information revolution)；第四，績效匱乏 (the performance deficit)。

第一，全球化經濟的競爭：全球化經濟的競爭主要在於降低財政赤字，解決經濟危機，例如紐西蘭工業政府及加拿大政府改革。

第二，民主化：南非的種族主義的結束促使政府科層體制的改革，分權 (decentralization) 成為重要的行政改革措施。又如 1989 年波蘭之團結工聯 (the Solidarity movement) 所導引的地方分權運動。其他如匈牙利、捷克以及中南美、巴西及智利均是此類行政改革之例。

第三，資訊革命：最明顯的是資訊革命使得國家得以分享政治詞彙 (rhetoric) 與改革運動的實況 (reality)，例如 OECD 國家分享其網站 www.oecd.puma.org，相互瞭解相互的改革進展，則為一例。同時，公部門與私部門間之資訊交流，亦刺激了政府改革績效的需求。

第四，績效匱乏：感受到政府績效不足的趨力 (driven) 影響，因為施政績效不足是最容易被觀察的。

綜合上述的公共行政改革的全球化理由，可以將世界各主要國家的政府再造運動歸納於下表一之中：

(二) 全球各國之實例

表一 全球公共行政改革運動的源起

	經濟危機 / 預算赤字	經濟危機 與政治領導 的變遷	受到歐盟 的影響	國際發展 組織的影響	民主的轉 換	效率的需 求
國家數	愛爾蘭、 紐西蘭、 貝寧、多 明尼加共 和國、瑞 典、荷蘭 、祕魯、 加拿大、 阿根廷、 義大利、 英國、法 國、墨西 哥、巴西 、美國	約旦、尼 加拉瓜、 丹麥、保 加利亞、 尚比亞、 葡萄牙、 匈牙利、 烏干達、 委內瑞拉 、南韓、 西班牙、 日本	匈牙利、 希臘、義 大利	摩達維亞 共和國、 貝寧、肯 亞、巴西 、烏克蘭	喬治亞、 尚比亞、 匈牙利、 捷克、智 利、肯亞 、南韓、 波蘭、俄 羅斯	瑞士、奧 地利

資料來源：Kamarck (2000: 236)

(三) 1980 年代與 1990 年代，全球公共管理改革運動

在 Kamarck (2000) 的全球化公共行政的改革調查中，全球 123 個國家因應全球化之經濟效率、民主化、資訊以及績效要求，進行之行政改革運動情況分述如下：

25% 國家至少兩個或更多的改革運動，例如：在美國雷根政府所設的葛雷斯委員會 (Grace Commission) 關注於政府管理的赤字問題，以及 1993 年 Clinton 政府之「國家績效評估」(National Performance Review, NPR)。40% 世界上最大的國家至少有一個改革運動，15% 的國家有公共管理的改革，但是並沒有國家層級的改革，例如德國並不如歐洲其他國家，其出現了「行政革新的延期實現」(reform moratorium)，但在地方政府層級，確有史拜爾品質競爭獎 (Speyer Quality Competition Award) 所導引出的「新領航模式」(new steering)

model) 之地方政府再造。

表二 1980 年代與 1990 年代，全球公共管理改革運動

	在此時期有二個或更多的改革運動	在此時期有一個改革運動	有一些公共管理改革但是沒有國家層級的改革	沒有
國家數	31	49	19	24
比率	25%	40%	15%	19%

資料來源：Kamarck (2000: 237)

表二所顯示世界上有超過一半的國家有國家層級的大規模改革，國家數目是非常多的。

(四)公共管理改革單位的制度設置 (location)

表三 創新的位階

	傳統中央機關像是財政部或是內政部	特別的單位監督政府改革
國家數	8	25
比率	24%	76%

資料來源：Kamarck (2000: 238)

大部分的改革有二個目標：前高爾副總統所提出的“創造一運作更好且花費更少的政府”(Creating a government That Works Better and Cost Less)，及代表此二個目標。

(五)中央政府權力或權威的去中心化及移轉

表四 中央政府權力或權威的去中心化 (decentralization) 及移轉

	去中心化	再中心化
國家數	49	1
比率	40%	...

資料來源：Kamarck (2000: 239)

超過 40 % 的國家開始採取去中心化成為政府改革的關鍵。中央政府去中心化會形成到高層權力擁有者之政治利他主義 (altruism)，此也正足以說明為何大部分之開發中國家去中心化之再造運動均是由外部的再造發展機構所推動，如表四。只有一個國家，秘魯稱為再中心化 (recentralization)。1999 年波蘭通過法律創造出郡 (county) 和地區性政府，此項去中心化措施，使中央與地方共享稅源是波蘭由集權 (totalitarianism) 邁向民主之重要一步。而 1995 年，日本通過去中心化提倡法案 (Decentralization Promotion Law) 建立部長辦公室 (minister's office) 實施 2000 年去中心化的計畫。

(六)公有企業民營化

表五 公共服務民營化

	民營化	公共服務契約外包	沒有
國家數	74	7	49
比率	60%	9% 開始民營化	40%

資料來源：Kamarck (2000: 241)

很多的政府改革的民營化如表五所示。民營化或去中心化是被過去的共黨國家或社會主義國家所採行，例如 1995 年前喬治亞共和國 (Republic of Georgia) 設立了非政府委任式 (mandatory style) 的獨立健康醫療機構。當民營化出現在拉丁美洲與前共黨國家時，另一種民營化的形式就出現了，就是政府核心的服務以及契約外包。

(七)公部門的精簡

表六 全球公部門工作的精簡

	公部門工作精簡至 25%	公部門工作精簡少於 25%	公部門員工的增加	沒有任何改變或是資料可獲得
國家數	13	28	12	70
比率	11%	23%	10%	57%

資料來源：Kamarck (2000: 242)

很多的政府主張精簡，但是精簡不見得與民營化有關。在發展中國家，精簡不只是民營化的動力，同時也是與腐敗鬥爭的必要途徑。在發展中國家，公部門的精簡非常困難。例如：秘魯在 1991 到 1993 年降低超過 100000 名人員但是在幾年之後又雇用了 163000 工作人員。

(八)文官制度改革的努力

爲了去除“幽靈工作者”(ghost worker)、腐敗與無效率所導致很多國家的超額人事費用。很多國家開始去修正公民服務。如表七與八所示，超過四分之一的國家有一次或多次的文官制度改革，這些改革目標均在增進績效，使政府工作力能與私部門匹敵。此種被稱爲全球性的文官制度「規範化」(normalization)－使文官制度更具規範原則，以提昇效率，則是由瑞典、巴西等國推動中。1998 年巴西政府亦鼓勵績效不足之公務員退休。

表七 文官制度改革

	文官制度改革	沒有資料
國家數	27	96
比率	22%	78%

資料來源：Kamarck (2000: 243)

表八 不同國家文官制度改革的類型

選項	整頓人事、凍結人事	雇用與解聘制度之鬆綁	聯結績效的報酬制度	雇用與工作內容的彈性化	集體協調制的改革	專業化與功績制的引用
國家數	哥斯大黎加、多哥共和國、貝寧、保加利亞、南韓、南非、巴西	澳洲、荷蘭、巴西	丹麥、香港、奧地利、尚比亞	愛爾蘭、西班牙	紐西蘭、澳洲、加拿大、美國	葡萄牙、匈牙利、波蘭

資料來源：Kamarck (2000: 244)

(九)爲民服務之革新

很多國家都被英國所影響，在 1980 年代公民規章 (Citizen Charter) 成爲一個明顯的績效標準在國家健康醫療服務 (National Health Service)。很多國家努力去改善服務，如表九所示。葡萄牙建立公共服務的品質規章 (quality charters for public services)，是對顧客所作的承諾。

表九 如同顧客服務或公民規章改善的服務

	服務改革	沒有
國家數	26	97
比率	21%	79%

資料來源：Kamarck (2000:245)

(十)預算與財政管理改革

表十 財政管理與預算改革

	財政管理與預算改革	沒有資料可獲得
國家數	37	86
比率	30%	70%

資料來源：Kamarck (2000: 246)

表十財政改革創造出一些基本制度，對其他國家而言，如表十一改革公民服務所示。績效基礎預算使用新的會計系統且努力帶進私部門的財政管理。

表十一 全球財政管理與預算改革

	績效管理與預算	新的會計制度 (增值 (accrual) 會計)	新的課責制度，監察署或主計署
國家	哥斯大黎加、愛爾蘭、芬蘭、瑞典、法國、美國	奧地利、葡萄牙、澳洲、南韓、義大利	希臘、墨西哥

資料來源：Kamarck (2000: 246)

(四)管制改革

解除管制對於若干開發中國家有相當之困難，例如對於民營化之監督，及為一項解制的衝突，但各國仍進行大規模之解制運動。1998年烏克蘭及成立了「國家企業精神發展委員會」(State Committee of Ukraine on Entrepreneurship Development)，由總統推動各項執照、註冊登記以及行政監控的解制運動。

表十二與表十三摘要出當前世界國家中的管制改革與管制類型的例子。

表十二 管制改革

	管制改革	沒有開始或是資料可獲得
國家數	30	93
比率	24%	76%

資料來源：Kamarck (2000: 248)

表十三 不同國家的管制改革形式

	考量管制成本後 形成法律	設立管制系統監督所 設立之民營化部門	降低或簡化管制的 目標
國家	紐西蘭、南韓、 墨西哥	玻利維亞、智利、迦 納、巴西	葡萄牙、挪威、澳 洲、加拿大、義大 利、美國、烏克蘭

資料來源：Kamarck (2000: 248)

(五)政府加入競爭機制

如表十四所示，將市場原則帶進公部門。

表十四 將競爭加入政府：內部政府市場的創造與行政機關的創造

	政府內部市場的創造	沒有資料可獲得
國家數	7	116
比率	愛爾蘭、紐西蘭、瓜地馬拉、 澳洲、英國、坦尚尼亞、美國 6%	94%

資料來源：Kamarck (2000: 249)

(五)資訊科技的使用

公共行政改革必須增加資訊科技的使用，很多國家的公部門遠落後於私部門。開發中國家亦大量使用資訊科技以改革其行政效率。如表十五所示，資訊科技仍然沒有很普遍。

表十五 資訊科技的使用被視為明顯的公共管理改革

	使用資訊科技為改革的一 部份	沒有資料可獲得
國家數	14	109
比率	11%	89%

資料來源：Kamarck (2000: 249)

伍、台灣之行政改革與政府再造

在這一波的全球性政府再造中，於民國86年9月蕭內閣提出「政府再造」的施政概念，87年1月行政院會正式通過「政府再造綱領」，並於3月底成立「政府再造推動委員會」與「政府再造諮詢委員會」作為實務推動的組織機構。政府再造的具體內容總計分為「組織再造」、「人力及服務再造」與「法制再造」三大項，目的在透過組織精簡、文官制度改革、法令鬆綁以建立小而能且富彈性的高效率政府，分別敘述如下：

(一)法制再造部份

1. 行政程序法及立法委員行為法

行政程序法已於民國八十八年二月三日由總統令公布，於九十年一月一日起施行，立法委員行為法已於民國八十八年一月二十五日公布。

2. 行政程序法與政府資訊公開之法制化

行政程序法對於行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，保障人民權益，提高行政效能，以增進人民對行政之信賴，係我國邁向法治國家的重要里程碑。

3. 陽光法案體系

自民國八十二年九月起已有公職人員財產申報法，作為公職人員定期申報財產之法律依據，此即一般民衆所謂之陽光法案。

4. 地方制度與中央地方之分權化協調性機制

自從民國八十五年十二月國家發展會議作成精省以及擴大縣市政府職權之決議，進而於民國八十八年一月公布施行地方制度法，使得政府層級成為實質之「中央－縣市」兩級。

5. 政府行政組織彈性化

在現代民主法治國家權力分立原則之下，行政權係在執行立法機關所制定之法律，而基於傳統國民主權之原理及立法程序擁有較充足之正當性，立法者制定之法律即具有優越之地位，對其他機關及人民均有拘束力。

6. 民營化委外經營

我國目前「法制再造」中解制目標計劃完成之二十八家公營事業民營化、委託民間辦理業務達四百項、減少政府處理民間企業申請程序之作業時間至少四分之一、訂定「促進民間參與公共建設法」等近程目標。

(二)人力及服務再造

1. 公共服務專業化

公務機關最日益需要爭取的人員專長也正是目前一般勞動市場中最欠缺的人力，在高水準人才不易自外界爭取的情況下，政府自然也面對此種狀況，所以加強公共服務專業化成為政府必須面對的課題。

2. 公共服務團隊導向

快速變遷以及專業化的日益提升已經成為公共服務的兩大特徵。所以必須將傳統公務人員轉換成現代的公共管理者，注重服務導向。

3. 公務人力資源發展功能

必須改變公部門中人力資源發展被視為組織額外的成本支出，而非發展資源的投資的觀念。特別在傳統預算受限的情況下，避免因節省人力資源發展的花費而成為顯示組織精簡最具體的辦法之一，必須重視公務人力資源的發展。

4. 政府策略規劃能力

多數的政府機關中，各種計畫的擬定往往成為敷衍的文書作業，計畫的內容更常淪為原則性的空泛論述，必須針對計畫加強政府策略規劃的能力。

5. 公務人力發展系統

傳統之中央人事機構往往無法適時地回應現代公務人力資源管理的問題，政府改革推動者因此要求中央政府應進行「法規鬆綁」，將人事系統的權力分散下放至各機關以及地方政府。

(三)組織再造

1. 行政院組織法

行政院蕭前院長在位時即積極研訂「中央政府機關組織基準法」（草案）及「中央政府機關總員額法」（草案）並於八十七年五月一日與考試院會銜送請立法院審議。

2. 中央與地方關係（精省）

民國八十八年一月立法院通過的「地方制度法」修正案與「財政收支劃分法」修正案，目的就是要繼「精省」後更進一步解決長久以來中央政府與地方政府在「人事組織」權限與「財政」權限上的爭議。

陸、結論—全球化政府改革的階段模型

由全球觀點分析，公共行政改革現況，許多國家都在調整本身政府治理機制以符合新全球經濟或知識基礎經濟之需要，其過程可歸納如表十四。此種全球公共行政改革學習，可由已開發國家對已開發國家之行政改革模仿 (imitation)，到開發中國家對已開發國家之模仿。前者如美國對英國的績效制度改革，後者如坦尚尼亞直接轉換英國的代理執行機構 (executive agencies)，此也正是所謂公共行政改革的全球性模仿趨勢 (global imitation of public administration reform) 之形成。然而「政府再造」在臺灣，其中最大的影響就是透過「組織再造」、「人力及服務再造」與「法制再造」進一步造成「產出結果」的不同——公共服務品質 (the quality of public services) 的大幅改善。

很多的工業國家改革已超越二十世紀的科層體制典範，使得政府更有效率與對私部門更有創新能力。如表十六所示：

表十六 政府改革的階段模型

步驟	層級 1	層級 2	層級 3	層級 4
	建立法規	國有企業民營化與朝向市場經濟	建立國家能力支持市場經濟	超越科層體制典範的政府改革

資料來源：Kamarck (2000: 251)

參考書目

- 王慶躍主編 (1999)，*知識經濟：邁向 21 世紀的路*，四川：人民出版社。
- 汪永成 (1998)，「試論經濟全球化對發展中國家行政管理的影響」載於俞可平與黃衛平主編，1998，*全球化的悖論*，北京：中央編譯出版社。
- 洪朝輝 (2000)，「全球化——跨世紀的顯學」，*問題與研究*，第 39 卷第 8 期，頁 73-84。
- 姜岩 (1999)，*知識經濟發展戰略*，北京：北京科學技術出版社。
- 黃亞均等著 (1998)，*知識經濟論*，山西：經濟出版社。
- 經濟日報工商部編著 (2000)，*新經濟革命*，北京：經濟日報出版社。
- 薛志平等編著 (1999)，*知識經濟大趨勢*，北京：國家行政學院出版社。
- Albrow, M. (1996). *The Global Age*. Cambridge: Polity Press.
- Colasm B. (ed) (1994). *Global Economic Co-operation: A Guide to Agreements and Organizations*. Boston: Kluwer Law & Taxation Publishers.
- (1996). "International Finance and the Erosion of State Policy Capacity," in Philip Gummett (ed.), *Globalization and Public Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Cortada, J. W. and Woods, J.A. (1999). *The Knowledge Management Year-book 1999-2000*. MA: Butterworth-Heinemann.
- Evan, L. (1990). *The Globalization of Politics: The Changed Focus of Political Action in the Modern World*. London: The Macmillan Press LTD.
- Farazmande, Ali. (1999). "Globalization and Public Administration", *Public Administration Review* 59(6).
- Frieden, J. A. & Rogowski, R. (1996). "Impact of the International Economy on 1996 National Policies: An Analytical Overview," in R. O. Keohane and V. Milner, eds., *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge: Polity Press.
- Geyer, M. & Bright, C. (1995). "World History in a Global Age," *American Historical Review* 100.
- Giddens, A. (1994). *Beyond Left and Right*, Cambridge: Polity Press.
- (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press.

- (1999). *Runaway World: How Globalisation is Reshaping Our Lives*. London: Profile Books.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt D. & Perraton, J. (1997). *Global Transformations – Politics, Economics and Culture*. Frankfurt/M.
- Hirst, P. (1997). "The Global Economy: Myths and Realities," *International Affairs* 73.
- Hirst, P. & Thompson, G. (1996). *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Kamarck, E. C. (2000). "Globalization and Public Administration Reform" in Nye, J.S. and Donahue, J.D. (eds) *Governance in a Globalizing World*, MA: Brookings Institution Press.
- Kamensky, J. M. (1996). Role of The "Reinventing Government Movement in Federal Management Reform", *Public Administration Review* 56(3).
- Longworth, R. (1998). *Global Squeeze-The Coming Crisis for First-World Nations*, Contemporary Publishing Group, Inc.
- Mann, M. (1997). "Has Globalization Ended the Rise and the Rise of the Nation-State?", *Review of International Political Economy* 4.
- Nierop, T. (1994). *Systems and Regions in Global Politics: An Empirical Study of Diplomacy, International Organization and Trade 1950-1991*, Chichester: John Wiley.
- Rhodes, R. (1997). "Reinventing Whitehall" 1979-1995, in W. Kickert (eds), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, U.K.:Edward Elgar Publishing, Inc.
- Ulrich, B. (1998). *Was ist Globalisierung?* Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main.
- Weiss, L. (1996). *State Capacity: Governing the Economy in a Global Era*, Cambridge: Polity Press.

Globalization and Reforming Public Administration: The Reviews from the Perspectives of Knowledge-based Economy

Chung-Yuang Jan

Professor, Department of Public Administration,
National Chengchi University.

Abstract

There are four characters to knowledge economy:

- (1) the foundation of knowledge-based economy will focus on the research and development science and technology,
- (2) the core role of knowledge-based economy is information and communication technology,
- (3) service industry will play the main role in the process of knowledge-based economy,
- (4) the success of knowledge-based economy is based on the quality of human resources and skills.

From globalization point of view, four elements affect reforming public administration:(1) global economic competition;(2) democratization;(3)information revolution;(4) the performance deficit. The learning of reforming public administration exists in the global context, the imitation of performance improvement (reengineering government) may happen through developed countries to developed countries, and also through developing countries to developed countries.

Key words: post-industrial society, knowledge-based economy, knowledge-based management, knowledge-based society, globalization, administrative reform, public administration, new public management, international socialization