



2013

公務人力資源發展國際研討會

The 2013 International Conference on
Human Resource Development in the Public Sector

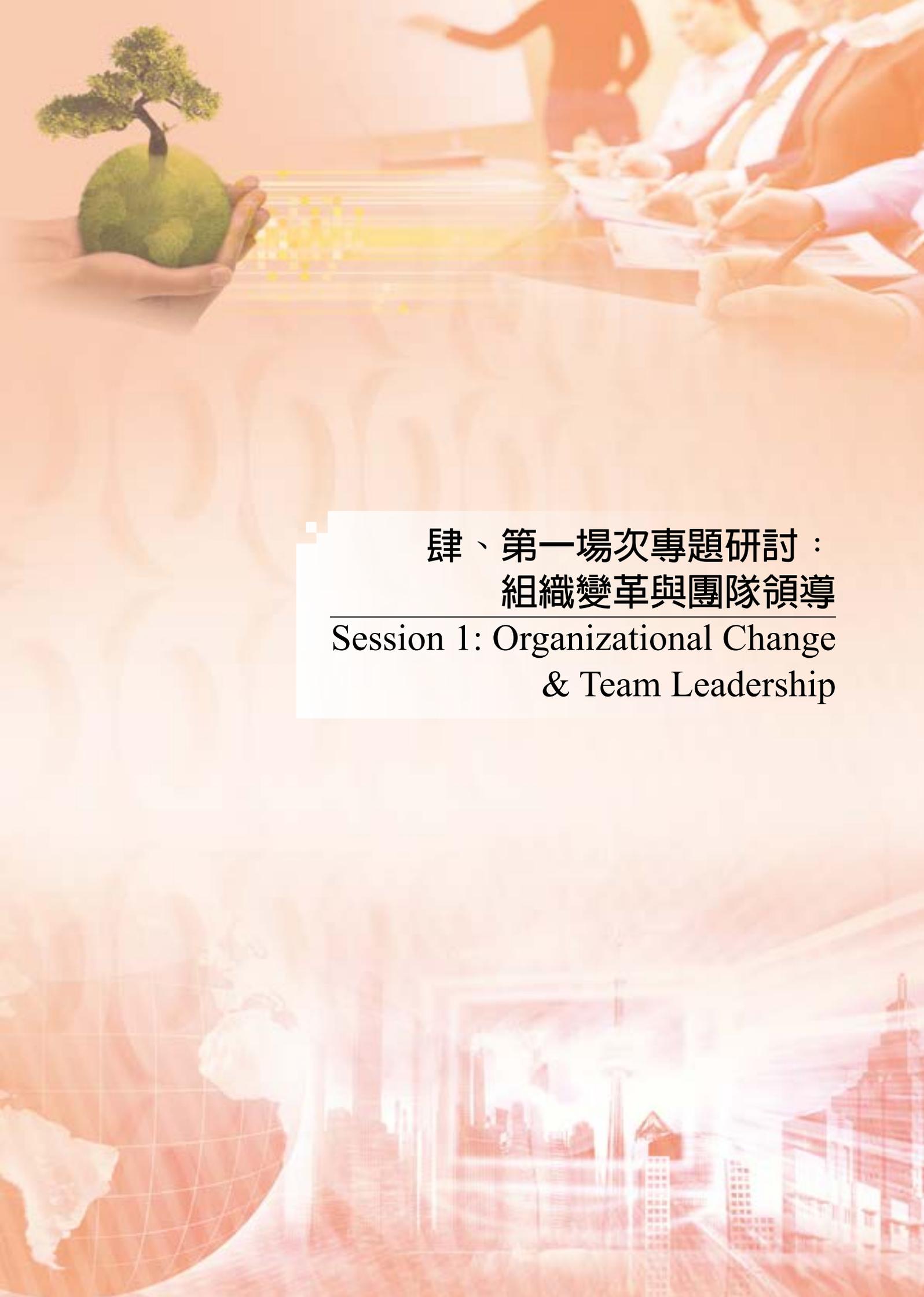
變革領導與優質培訓

Leading Change & Quality Training

會議實錄

會議時間：102年10月7日至8日（星期一、二）

會議地點：公務人力發展中心福華國際文教會館前瞻廳



肆、第一場次專題研討：
組織變革與團隊領導

Session 1: Organizational Change
& Team Leadership

肆、第一場次專題研討

一、時間：102 年 10 月 7 日（星期一）下午 3 時

二、主題：組織變革與團隊領導

三、主持人：高永光 考試委員

四、演講人：Dean John P. Burns 香港大學社會科學學院院長

五、與談人：

1. Martijn van der Steen 荷蘭公共行政學院副院長
2. 蘇偉業 國立政治大學公共行政學系副教授

六、主持人：

首先謝謝主辦單位「公務人員保障暨培訓委員會」，非常榮幸能擔任主持人，本次主題是「組織變革與團隊領導」，主辦單位為我們請到非常資深的貴賓，右手邊是 Burns 院長，他今天會跟我們談論變革，本次研討會主題都是環繞著變革打轉，但是他會特別談到香港的情況，剛剛在貴賓休息室，我們也討論了一下，我相信他的演講內容會非常有趣；另外，兩位與談人，分別來自荷蘭貴賓 van der Steen，是公共行政學院副院長；另外一位是蘇偉業教授，他也是我的好朋友，我們現在正在合作一起寫一本書，談的是公共治理的一些催生因素，我們會談談臺灣、香港、澳門的一些例子，可能在半年至一年之後就出版。接下來不多浪費時間，因為在座有非常學有專精的貴賓，他們對於組織變革、專業領導都有豐富的經驗，所以我要留足夠時間讓三位發揮分享經驗，也讓所有與會人士有機會提問，每一次在研討會上，時間愈是不夠的時候，問題愈是多，所以我接下來就話不多說，邀請這個場次的演講人，Burns 院長。

七、演講人：

你們好，我這邊也要感謝主辦單位邀請我參加這次的國際研討會，能夠跟大家分享我在香港所看到的一些經驗。我在香港已經住了 35 年以上，對於香港有一定的瞭解，不過這也不是我主要的研究領域，所以如果我有疏漏的地方也請大家多多包涵。

（一）變革的重要性與挑戰

今天稍早的時候，Sandra 告訴我們「變革就像呼吸一樣」，如果是這樣，我們早就死了。其實變革是很困難的，所以我的論點是，變革非常困難而且也很罕見。這個是我的主要出發點，我想我可以提供另一個角度。除此之外，我也注意到 Sandra 說如果她能夠什麼心願都達成的話，她會希望他的組織變成一個部會，這也是我會談到的一點，自治是一切的基礎，那要怎麼改變？對我來說改變唯一的方法就是把一切都從公務體系拿出來，因為在公務體系裡做起事來很困難。

對於組織變革我的重點會放在改革上，「改革」今天早上我們也聽到一些相關的討論。變革的不只是改變而已，而我們所談的變革就是刻意改變組織的架構、流程等等，希望提升效能。

今天早上還有稍早我們也聽到新加坡、比利時的例子，談到變革背後驅動因素的重要性。但是在驅動因素當中，有一個好像講得不夠多，也是我要講的重點就是「危機」。「危機」可以說是一個外部的衝擊，對變革來說，是很重要會促成變革的因素。除此之外，還有一些「政治因素」，在我看來政治因素其實是最重要的一個因素。假設有一個強勢的政治領導人，他可以抵抗所有變革的阻力，這樣他能夠達成的效果想必是比其他人高的；除此之外，其它變革的因素我也列在上面了，還有一個重要的內部變革因素，就是「組織本身的文化」。假設這個組織的文化是追求創新、問責，那這樣變革起來阻力就比較小。但我要說改變文化做起來非常困難，就像我先前說到的，假設改變就像呼吸的話，那我們早就沒命了。

接下來我要談組織的變革，因為主辦單位也是邀請我來就這個主題發揮。首先，我想要談一談對於架構的影響，什麼意思呢？這個架構是中央集權式的或是分散式的？還有彼此之間怎麼協調？除此之外，也會看流程，比如說有一些否決權？否決的時機為何？領導的風格是集權式的還是民主式的風格？再來還有一些行為以及價值觀，今天跟大家分享的實證研究資料都是來自香港。

（二）變革實例

大家對香港都有一些印象，比如香港很乾淨。剛剛吳教授沒有說到，其實香港和新加坡一樣，在很多排名都名列前茅，我今天跟大家談的都是來自香港的案例。這些案例是因為外部的衝擊，或者是說外部的政治因素所開啓的變革。首先第一個案例，的確促成組織的變革，最後一個案例是關於公務人力改革，但實際上影響並不大。公務體制改革其實非常困難，特別是人事方面的改革。基本上，我希望今天演講講完的時候，讓大家在架構、流程、領導風格、行為、價值觀在這些案例中所造成影響。

1. 案例一：SARS（外部驅動因素）

第一個案例，我想大家都還記得，2003年非常嚴重的SARS，不只臺灣、香港、北京、多倫多也受到嚴重的影響，都很多人都因此病逝，所以這是一個非常可怕、嚴重的外部衝擊。當時香港措手不及，並沒有所謂的應急計畫，大家不曉得有什麼藥可以來治SARS，現在我們知道它是一種冠狀病毒，也做了很多相關的檢討或報告。香港的醫管局做了一些相關的研究調查，其中一份報告就說到，當時其實沒有清楚的政策，誰該做什麼？當時的醫管局的何醫生也受SARS影響，所以他是在病床上下指示。另外，當時的梁智宏主席，是我們大學一位知名的教授也非常大幅度的參與，在這我要大力的讚美他。

跟臺灣一樣，因為危機發生，所以就有人要下台負責，當時的衛生署署長就因此下台。因為他犯了很大的錯誤，當時的溝通非常混亂，沒有把SARS放在需要通報的傳染病清單上。除此之外，溝通和管理出了很大的問題。這邊給大家看當時的卡通、漫畫，大家可以看到當時的行政長官、香港特首董建華說，局長要下台，您開了個好頭，再見，局長。為了政策的錯誤，

必須要承擔下台。SARS 就是一個外部的衝擊，它其實產生非常大的影響，影響到五個領域，所以後來就有新的組織，比如香港後來成立「衛生防護中心」，也劃分非常清楚的職責界定，這些都是因為 SARS 產生的重要影響。他們改變了行爲，但有沒有改變價值觀？我就知道了！香港公衛體系的價值觀本來就做的很好，就是一般公務體系的價值觀。所以這個案例有結構、流程上的改變、領導風格、行爲上的改變，這些都因為 SARS 外部危機而產生了變革。這個危機造成非常深遠的影響，而且在短期內造成影響。大家記得當時的 WHO 說不要去香港，香港是危險的疫區，所以也因此造成非常大的組織變革。

2. 案例二：郵政、港鐵公司（憲政變革）

接下來要談的案例，就是憲政上的改變，很少有國家像香港一樣，經歷憲政上的改變，因為憲政上的改變而有政府的改革。我說的是 97 年香港回歸中國，從英國政府轉手到中國政府上，可以看到這次政治任命，一個商人後來成爲香港的行政首長，並在 2002 年開啓政治委任制（PAOS）。原本像臺灣一樣，香港有一些政治任命的人、有一些是選舉出來的，選舉出來的總統可以任命部長，在香港也開始了這樣的做法。政府是政治任命的，反對勢力反而是人民選的，也就是說選民選出來的都是扮演反對的角色，所以要怎麼贏得選票呢？就是大力批評政府。但這個體制是行不通的，不能夠持續下去，政府就決定開始有政治委任的制度，也就是 PAOS，由 2002 年開始，由董建華擔任行政長官，後來由一個退休的公僕做首長，梁振英以前是做地圖量測員的，現在擔任行政首長。行政長官是由 600 人選出來，背後的故事就不多講。因為政權的改變，帶來政治任命，當然對文官體系造成很大影響。有半數的高階文官因此辭職，你要帶政務官進來沒關係，那我就走。後來新的體系有 14 個政務官擔任局長，但他們擔任職務有特定條款、固定任期、要向行政長官負責等等。所以香港原來是左邊的殖民體系，後來就變成右邊的新體系，行政長官直接面對 14 個局長，這對於公務人員也有很大的影響。過去他們是承襲殖民制度，他們認爲他們所做的事情就是類似信託代管人的角色。但是後來很多高階文官在新制度成立的時候離開了，只有少數留下。這是當時民衆的看法，認爲「他用飛機的零件去修理殖民時期留下來的破車根本就行不通」。

2002 年至 2007 年看到這個複雜的制度造成組織深遠改變，看到這些政治任命的部長至局長與常任理事長之間的關係出現變化，從原來是相對立的情況，到最後雙方握手言和說「我們是一支夢幻團隊」。而且不管行政、政治任命的長官或是這些事務官都說「我們是夢幻團隊」。換句話說，在新制度下，事務官將有機會對政務官說出實話，對制度到底有什麼樣的影響呢？希望制度的實施能讓整個文官體系對行政長官更負責，同時也讓高階文官不再像過去一樣掌握大權，必須要向行政首長負責，但另一方面也看到在政策實施上，形成各自爲政的情況。像右邊的單位就說怎麼向土地負責的單位說這個消息，是大聲叫出來還是爬過這個牆去告訴他們，這個可能是意料之外的結果。在高階文官的價值觀來講，我們也看到很多文官、公務人員他們現在接受這樣的看法，他們要向行政長官負責跟報告，所以這個高官問責制的確影響整個文官體系的結構、過程、領導風格、行爲以及價值觀。

另外，還有兩種改變也有很大的影響力，但是基本上都是出於政治動機推動的改變。一個是所謂制度的改變，通常就像剛剛 Sandra 所說的，從原來是某一個部會所屬單位，希望把它獨

立出來變成獨立的機構或法人化。舉例來說香港郵政總局或他們的港鐵公司。一開始是屬於政府部門的一部分，可是後來享有愈來愈大的財務自主權。然後，香港的鐵路系統變成法人化、公司化，可以自己掌控營運基金，當然還是公家部門的一個單位。但以郵政局來講和民間快遞業者其實形成相互競爭的情況，你確定這是你想要的嗎？完全是看固定資產報酬率來決定績效嗎？我們也來看看現在香港郵政總局的一個網站，看一下企業經營的策略。他們的業務部門，他們也不再發行郵票了，畢竟只有郵票蒐集愛好者才會想買郵票，所以他們根本不發行郵票了。於是香港郵政總局有很多各式各樣新的業務，最後整個人力結構也大幅改變。我們看到他們公務人員的總數降低 13%，但是非公務人員外包反而提高了 25%，來去提供各式各樣不同的產品和服務。問題是固定資產報酬率居然愈來愈低！他們想辦法推出新的產品想要扭轉頹勢，但是大家不要忘了！郵政總局它不用付租金，不管是土地、房屋，可以說是具有優勢和民間業者來競爭。所以在這樣的改革之下，我們看到郵政總局結構、流程、領導方式、行為幾乎都有所改變，大概只有一些鄉下郵局仍維持過去舊有的工作方式。

另外，我們看到在 1982 年的時候，港九鐵路基本上之前是屬於政府的一部分，在 1982 年雖然變成是國營企業，但還是蠻像政府單位，但也面臨愈來愈沉重的競爭壓力。大家都知道，這個國營企業在 2007 年後獲利愈來愈低，於是最後只好跟港鐵公司合併，但合併之後這個公司的營運模式還是很多時候和傳統國營企業一樣，沒有太大的變化。大家可以看到公司的董事長就請高官坐在最前面的特殊座位領導這個公司，這個是在合併發生之前。合併之後當然也造成組織大幅的改變，當然這些都是我們所謂傳統文官體系之外的一些改變，接下來我們就來看文官體系的改革。

3. 案例三：警務處（體系內部）

這是在 1999 年的一個漫畫，Sandra 有提到在 1999 年比利時推動哥白尼改革計畫，我們也是在同一年有類似的計畫。可以看到公務員體制被畫成是一個臭廁所，然後我們接下來要想辦法去清理這個廁所。之前已經有很多的民眾批評公務員體制的問題，所以背後的觀眾就說「終於有人肯處理那個廁所了」。從 1999 年之後，我們開始推動文官體制的各項改革。譬如說有愈來愈多屬於外包的派遣人員，而且如果是新進公務人員的適用期也會拉長、減薪，公務員的薪資開始和市場接軌，同時也考慮與採用以績效為基礎的薪資制度。

其實我們都知道，Carter 教授曾經說過「要推動變革一定要先贏得相關人員的支持」，但問題是公務員怎麼可能接受減薪、怎麼可能接受以績效為基礎的薪資制度呢？因此這一波的改革，大家可以看看，其中的一個項目就是以績效為基礎的制度。其實就連我們香港大學也是採用這樣的制度，香港一般各界也是採用這樣的制度。所有這些公部門的單位、機構，包括港鐵公司也是以績效為基礎決定薪資。但是在政府部門裡面則是按照職級決定他的薪資，有些人就批評以績效為基礎的薪資制度是有問題的。譬如警務處的人員就提出這樣反對的聲音，警務處也是屬於政府部門的一部分，所以他們基本上不用接受以績效為基礎的薪資制度。在這段話當中，警務處的人員就說這種以績效為基礎的薪資制度會讓各部門無法通力合作、甚至產生精英主義以及裙帶關係的利用，到最後其實會引起組織內部嚴重衝突，而且也很難去做好管理工作，會造成內部分裂，更重要的是不會讓政府的效能提高。這點其實說得不錯！大量的資料顯示，

以績效為基礎的薪資制度不見得能提升效能。大家可能會覺得這是很合情合理的作法，可是不見得有大家預期的效果。大家可以看到警務處處長來去跟首長報告說，「這些吵成一團的部隊等您檢閱」，除此之外，還有就是警方在外面喊「你已經被警方包圍了，趕快出來投降，答應給我加薪吧」，這就是這一波文官改革的結果。這波改革到底帶來什麼改變？沒有！基本上一點改變都沒有，不管是組織的變革、任何一個面向都沒有變化，大家可能會有不同的解讀，但我從一個局外人的角度來看確實是如此。

所以我們再來看看這個表格，然後看看在最左邊，不管是內部的、外部的、政治因素主導的改革，我們可以看到有些改革有外部的因素、也有的是從內部同時發起。由危機所引發帶動的變革，像是 SARS 帶動的變革，真的帶動組織全面的改變，可以說就組織變革來講，危機帶來的變革最全面。但是如果是針對高階文官問責制來講，的確有改變組織的結構、領導人，行為或價值嗎？這個我不確定。所以我們可以看到這邊有些的確有帶動變革，有些不盡然。另外剛剛提到了像是營運基金的運用、像是郵政局的例子，的確組織以及價值觀有改變，另外，行為可能也有一些變化了。他們開始從比較商業經營的角度來看自己的業務，另外就是法人化，法人化這個變革其實跟危機一樣，對於相關的組織帶來全面性的改變。可是剛剛說的文官體制的改革，其實在資源不足的年代，要推動文官制度的改革真的是行不通，也因此對於組織的影響十分有限。看過這些例子之後，到底我們學到哪一些啟示：

- (1) 政治意願的重要性：第一，一定要有一些政治的動力、政治領袖，如柴契爾夫人，其實新公共管理的理論就是源起於英國，所以政治意願十分重要。
- (2) 我們也看到有效的改革對組織的影響是多方面的：如組織、流程、領導人、行為及價值這些面向。
- (3) 改革對公部門的組織有很大改變，前提是他們必須享有更高的自主性：這就是 Sandra 所說的，是不是要法人化、公司化、擁有自己的營運基金。
- (4) 危機是變革的良機：我們都不喜歡看到危機出現，但一旦出現危機，我們應該要想辦法從中學習。在 SARS 爆發期間，香港死了數百人，但我們也從中獲得寶貴的教訓，推動重要的改革，所以有些時候要把一些東西、把公部門拿出來檢視，反而能夠推動有效的變革，謝謝。

九、主持人：

謝謝 Burns 院長，院長剛剛給我們非常精采的報告，為我們說明香港各種不同變革所帶來的多方面影響。我想從他們的報告當中我們也理解到，香港某一些變革的確十分的成功，重點是香港人現在已經挺過這些危機，特別是 SARS 所引發的危機。接下來我們要邀請第一位與談人，來自荷蘭公共行政學院副院長，Martijn van der Steen。

十、與談人一：Martijn van der Steen 副院長

謝謝主持人、謝謝主辦單位邀請我來參加，也給我這個機會讓我針對 Burns 教授的演講做回應。

我比較樂觀，變革是可以發生，但我比較悲觀的部分是變革比較不可能從內部發生。我雖然是與談人，但其實他所說的，我大部分都同意，這就讓我想到我可以利用這些時間跟大家分享什麼呢？我就想也許我們可以退一步來看，這些變革、這些領導的改變究竟要走向何處？我們可以比較有抱負一點，看接下來幾十年可以有什麼進展？我也希望我介紹的不只是荷蘭的例子，也可以對臺灣有一些借鏡。今天我想跟大家談的就是新常態的產生。我們現在做的變革，不只是常規而已，變革就是與常規不同，接下來我會跟大家解釋。

（一）鹿特丹變革實例

首先要跟大家用一個小小的故事來跟大家解釋。我住在荷蘭的鹿特丹，在荷蘭它是一個蠻大的城市，是荷蘭第二大城市，但是從亞洲標準來看，它是很小的城市，大概只有 50 萬的人口。在鹿特丹我們有 16 個圖書館，這都是公立圖書館，由鹿特丹的市政府所經營，但市政府的經費非常拮据。我國跟歐洲鄰國、比利時一樣，經費非常拮据。所以現在有 11 家圖書館要關閉。然後再另外興建 5 個中央圖書館，這些圖書館很棒，有多媒體、各式各樣的資源、很漂亮的書在裡面。但是只有 5 個中央圖書館，原來有 16 家現在要統整到 5 家。也就是說市民要借書要走得更遠，對老人或有小孩的人這其實非常不方便，所以對我們造成很大的損失。也就是本來圖書館要提供給市民的價值，圖書館從 16 間整合成 5 間，造成公共價值的流失。

但有趣的是在鹿特丹，有一些市民知道，他們社區裡的圖書館要關閉了，但他們並沒有向政府抗議，這是他們以前會做的事情。但是現在這些社區居民就想說，好，如果要蓋圖書館或成立圖書館需要什麼？當然需要書，他們就想書要從哪裡來呢？那大家都有書，很多人自己家裡都有不看的書，可能已經看過或現在不會再讀，大家就會覺得這些書就這樣丟掉也很可惜，就一直放在家裡。所以這些社區居民就把家中不要的書，整合起來，然後在他們社區一個很繁華的大街，暫時封街，然後利用有些空的建物，就問說這些建物可不可以暫時來使用，所以他們就有免費的書、免費的建物空間可以使用，這些書就可以讓大家免費借閱。大家自己借書、自己出借，我覺得這是一個非常有趣的例子。

我想這也跟變革、變革領導很有關係，因為這些居民是自己建圖書館，這可以說是人民自己創造出來的公共價值，是自然而然發生。當然我要講的重點不是圖書館，我要談的是自然而然產生的草根性的公共價值。這些公共價值不是由政府來提供的而是由人民來建立的，也就是人民自己著手，他們自己來做事，不再靠政府。其實這樣的事情在荷蘭也是大規模的在發生，我們看到很多這樣公民參與的例子，有很多事情、活動是由公民自己發起的，不管是在醫療體系、社會福利等等，都有市民的介入，他們是和政府一起攜手創造公共服務。

大家想一下，再想一下這個趨勢，如果不是只看鹿特丹的圖書館的話，其實這個趨勢是重新定義了政府、人民、市場之間的關係。因為這個所謂的市民參與甚至要升級到所謂的政府參與，也就是把原來的概念完全顛覆，這個流程也許大家來自公務體系都會很熟悉這個架構。公共價值是政府提供的，是從上面政府所提供的，但公共價值也可以由其他的產生方式，可以由市民、國民或是市場來提供，這就是這個三角的下面兩端。那世界各國的政府都在做什麼呢？他們現在是由上而下的下放，也就是政府做的事情，現在有愈來愈多放出來，讓私部門或公民

團體來接手。另外，我們也看到他們不只是放手給私部門，也放給公益團體。更有趣的是，由下往上的這個流程，就像剛剛圖書館的例子，就是下面兩端的，不管是私部門的公司或是公民團體也會由下往上進入政府的領域，靠自己來創造公共價值，而且規模很大，至少我在荷蘭看到這樣的現象。這代表什麼呢？現在的公共行政也就是社會化的過程，也就是由公部門、私部門一起來創造價值，這對政府來說其實會有很大的影響，使政府治理過程互動性會更強，而不是單方面的影響。

（二）變革理論

我們再從另外一個角度（請看參考圖）來看公共治理的理論，剛剛 Burns 教授談到，我們要做的是變革，過去幾年來，我們經常看到這個表格，（圖）左邊代表的是政府的作為、由政府主導的；（圖）右邊是由市民、社會所主導的。我們要找出政策。在上面實際上是如何落實這些政策，再過去就是要找出正確的目標，然後去實現它。後來我們有所謂的新公共治理、新公共管理的目標，如比利時哥白尼改革計畫我們怎樣更重視結果，也就是進入到左上角。當時的政府就是要看到結果、做出結果，那我覺得我們現在比較偏向右邊，所謂公共價值是由政府和其他部門一起創造的。我們看到剛剛新加坡對話也是一個很好的例子，也就是政府和國民一起來創造價值。剛剛我說的圖書館例子已不是右上角了，而是在（圖）右下角，不是政府邀請市民來參與，而是他們自己主動來做事。我覺得變革的領導還有公共治理，未來需要放更多注意在右邊。對組織、領導人有什麼樣的影響？其實左邊蠻簡單的，過去是階級制度，我們下令叫別人去做事，那我們到右邊，剛剛說的哥白尼改革計畫，還有剛剛 Burns 教授的那些專案，基本上就是希望能減少各自為政的狀況。這樣還是能做一些領導的工作，可是在這波之後，還是有很多政府希望由政府主導，打破部門之間的各自為政的問題，也擴大到社會之間的整合，也就是公共治理更整合。比如說到有單一窗口，大部分的政府都是做到這階段。我認為未來真正的挑戰，應該把政府的角色視為和市民一起創造的角色。當然組織內部要管理的很好，但除此之外跟外界的互動也需要管理的很好。而且更複雜的是，公共價值以後不是在政府內部產生而是在政府外部產生，也就是政府部門組織的方式必須要有一定的開放性，跟外界做非常好的互動，這也是我們必須習慣的新的常態。過去只看內部、只看官僚體系，但未來也要看外部，也就是和外部建立起網絡。就像是打開窗戶，和外界有更多交流，當然這樣就會有很多複雜度、意想不到的事情，這是外來面臨真正的挑戰。

當然我們已經很會組織及管理現在的階級制度，現在也可以做到跨部會的合作，我們也慢慢學會在網絡內做事或和別人合作。但是現在在荷蘭，非常重視所謂的非正式網絡。我們可以和公民互動，這樣很多議題就可以推動下去，這就是我認為未來要走的方向。所以未來的領導能力就是看你怎麼在這樣的工作環境下領導變革，在這樣的環境裡面需要怎樣新的能力？首先，我們需重新思考什麼叫問責制？什麼叫課責制度？比如在財務方面，怎麼把資金交給非正式網絡裡面這些非正式的組織？所謂非正式可能會有不同的定義。我們也看到所謂的貪汙指數，這些應如何處理？一些組織它是非正式的，不是一直都在那裏，如果你要給經費讓他做事這樣怎麼樣來監督？另外財務要來自哪裡？除此之外，我剛剛說到要跟外界有非常好的聯繫，所以這個聯繫技巧也非常重要，如果大家相信我剛剛說的，未來我們會更加重視圖表的右邊，未來不只是設定自己的目標而已，你的目標也必須和別人息息相關、能夠一致。

要怎麼做呢？這邊想到一些初步的做法：（1）我覺得很重要的是，我們必須接受要處理到圖表的右邊。新的環境一定會有許多新的關係，這是正常的，我們必須要處理複雜的環境。當然我們在新公共管理裡面追求的是績效、看到結果，但除此之外，我們也看到新的工作環境、模式出現，我們更需要韌性、彈性應變。這也就意味著，有些改變可能不能如期實現，但改變也有可能一下之間如雨後春筍出現，所以必須要有能力應變。政府必須要有能力處理這些由下而上、草根性的計畫以及活動，那如何處理複雜的事情？（2）複雜度：怎樣處理複雜度？我們學院經常在想這個問題，重點是處理複雜度不能靠下指令來作，我們現在處理的是圖表右邊，我們必須讓公務員和民眾間有辯證、對話的空間，要有呼吸空間、發揮的空間，大家可以讓公務員聚在一起想一想他們遇到什麼困難？有什麼解決方法，可以互相激盪，也就是未來複雜度愈高愈需要安全的空間，讓公務員有機會犯錯、有機會學習。剛剛一直說到變革就是呼吸，未來呼吸的愈來愈快，要改變得愈來愈快，謝謝大家。

十一、主持人：

謝謝 Martijn，我覺得您的評論可以說是間接回應了 Burns 教授的論文跟演講，同時您也引述了很多新公共行政當中的一些想法，包含組織領導、以及民眾的參與、公共的參與等等，的確需要引進民眾的觀點到公共行政當中。我相信稍後大家對於 Martijn 的評論一定也有很多想問，接下來我要請我的好朋友，蘇偉業老師來上台，他剛剛在休息室跟我說要用中文來發言，不過我現在不確定他要用中文還是英文發言。蘇教授說希望能精準的表達他的意見，所以希望能用中文表達意見，所以你現在還是決定用中文呢？還是英文？不過我可以跟大家保證，蘇教授的英文也是一級棒。

十二、與談人二：蘇偉業副教授

謝謝主持人，首先我要感謝主辦單位的邀請，讓我有機會就 Burns 教授的演講發表評論。其實我之前在香港就讀的時候，他也是我的師長，所以我非常榮幸有機會能和 Burns 教授同台。其實我之前大學、研究所是在香港就讀，後來才去澳洲取得博士學位，然後來到臺灣已經待了 12 年在大學任教。也因此我有機會來去比較臺灣和香港文官體制和公務人員系統的差異，我想從這個角度切入我對於 Burns 教授的一些評論。我想在座的觀眾朋友可能不是很熟悉，在香港歷來的公共行政以及公務系統的改革，所以我接下來就用中文來發言，跟各位說明香港在 97 年之後的改革，其實大家可以在手冊看到我回應的論文。

（一）主要差異：法制

其實蠻有趣的，臺灣和香港雖然是接近的地方，也是常會互相去模仿。但是我在回應的時候講到一點很重要的是，臺灣和香港一個基本的不一樣就是，香港雖然回歸中國大陸，但還是使用習慣法的地區；臺灣雖然受美國影響，例如大部分公共行政學者都是從美國回來，但是我們又跟隨大陸法。我覺得很重要的一個 background 大家要注意的就是，當要進行改革，法制是一個很重要的條件。或者是說臺灣來講有一定的障礙在裡面，大陸法的國家或者是說有一些英美法的國家，一般來講，英美都是屬於先鋒，然後大陸法國家都會比較落後。但是臺灣比較特殊，有兩個變數在裡面，一個是比較受到英美國家經驗的影響，但法律制度比較接近德國或日本的制度，形成一個有趣的現象，下面可

能會隨著背景做 3 點的比較。

(二) 其他差異

1. 香港：法制彈性化（目的透過管理化迴避政治化）；臺灣：依法行政第一。

剛剛 Burns 教授有說過，香港在 1997 年前後已經進行跟英美國家差不多的公部門改革，特別是在 1992 年最後一屆的港督來的時候，進行類似英國的改革。但是香港有很多的學者在 101 頁有講到張炳良，他現在在香港政府裡面當兵，在政府問責制（政治委任制，POAS）裡面當了政府官員，他在很多年前說香港改革爲了很有趣的目的和動機，是爲了避免政治化，透過管理化，避免對政府要求更大更高的問責，要求更多的政治回應。因此透過管理化的方法，包含 Burns 教授講的一些改革，比如郵局。不是將它變成公司，而是變成獨立的會計制度、自負盈虧，但是裡面原本的大部分都是公務人員。這個方面臺灣沒有辦法做得到，臺灣一定要立法，臺灣要改變組織沒有辦法像香港比較有彈性，所以剛剛說整個改革就是希望管理化的方式避免政治化的問題。

很明顯地，香港到 1997 年後無法完全做到，但民眾對政治改革的要求愈來愈高，不能用簡單的管理化方式避免政治改革。其實像這種改革，我幾個朋友都提到很多相關公部門改革有很大部分與避免政治化有關。像最近很有趣的，我朋友也有提到，大家都知道香港有獨立的司法系統，但臺灣一直以來想要建立一個獨立的司法系統，但香港爲什麼在殖民時代會引進獨立的司法？英國檔案解密，1950 年代左右派鬥爭爲解決鬥爭，避免左右派鬥爭涉入到政府的鬥爭內，因此建立獨立的司法系統，解決所謂政治鬥爭。因此香港建立獨立司法系統也是爲了避免政治化，所以建立真正獨立的司法體制來處理這個問題。因此在香港歷史裡面，避免政治化是政府改革非常重要的脈絡。問題是組織有沒有辦法做到。剛剛 Burns 教授有提到，香港很多的改革都會跟民營化或公司化會有關。剛剛講到兩個，一個是港九鐵路，還有郵局變成獨立會計的系統。我再補充一個個案，如 2005 年有很多國宅，香港是由特別部門去管理這些國宅，包含商業的部分，他們的停車場和商場，原本都是由政府管理。很有趣的，2005 年將這部分拆出來上市，變成上市公司、商業化，這個做法在香港引起蠻大的抨擊，但香港政府還是堅持這樣的政策。

管理化結果往往會產生商業化，包含剛剛講的國宅也好、鐵路也好。每年回香港的結果發現，掏的錢要愈來愈多，因爲東西愈來愈貴，所以商業化結果就是引起更大的民怨，對政府有更多的課責。因此在香港很有趣的，商業化的結果沒有解決政治問題，可能更激化政治化的問題。所以在 1997 年之後，我看到的不一定完全正確，就是說政府的改革有沒有新的作爲？相對的比較少，除了保留剛剛講的民營化、公司化，其他等等的其實它不太去做一些比較大膽的改革。特別在 2002 年後的改革不太成功，因爲失敗的經驗導致政府不敢進行更多的行政改革，公務體系也產生許多抱怨。因爲有許多朋友在裡面工作，如果現在可以退休他現在就想退休。因爲壓力越來越大、要求越來越高。最簡單的例子，臺灣的公務員還可以有加班費或補休假？但香港完全是責任制的，基本上工作都是你的，完全沒有加班費等等。所以在香港不太敢再碰這個問題，基本上內部的信

任感是比較少。

臺灣很有趣的，民主化對公務部門的改革很重要，1990年代開始民主化，雖然還沒有競選總統，已經開始有一定的改革。但比較接近法治國這個模型去進行，基本上都要強調依法行政，所以民主化之後依法行政加強。雖然看到公部門有一定的民營化在進行，比如說郵局現在變成公司、公賣局也變成公司，但總體來講沒有像香港完全商業化、公司也沒有像香港那麼營利導向。是不是比較正向，大家可以做評論。但明顯的，臺灣的民主化比較強調公務人員的回應性，回應民眾的那一塊。要比較臺灣和香港的公務人員，我比較承認臺灣公務員的服務性和回應性較強，香港比較嚴格化，所以會比較沒有感性的成分、比較中立去處理問題。但有正面亦有反面，對民眾的回應性，我主觀的看法是比較弱，這是臺灣改革的優勢。看到我們研考會推動很多服務創新、電子化政府，回應的速度較香港強；相反的受美國與大陸法影響，改革的速度較慢，尤其是要透過立法，如行政法人法，不知道要等到什麼時候才開始。好像是2010年才通過吧！臺灣重大改革需要立法院通過，如考績法，香港不需要考績法，因為這是管理的問題，管理內部的問題，但在臺灣都會提升到考試院裡面。因為人事政策由考試院制定，這些部分都要經過立法，所以速度慢。就算通過行政法人法，有沒有辦法像香港一樣，彈性是完全不一樣的。香港改革較重視降低成本、衡功量值，工作要有一個價值去衡量，臺灣不是這樣處理，但背後意義也沒有那麼強調衡功量值。

2. 香港：較多約聘人力；臺灣：以公務人力為主

第二，企業人力的部分，我自己也是研究企業人力的部分。有朋友在香港做企業人力，他做的事情和職稱是完全和公務人員一樣，沒有所謂要公務人員才能執行公權力，沒有這種觀念。在企業人力裡面不需要，他的職稱是一樣，雖然像退休或福利沒有辦法享受，也沒有辦法升官等等那些都沒有，其實這個跟臺灣一樣。但臺灣公務人員不會被替代，但香港剛剛 Burns 教授有提到是有替代功能在裡面的，做的事情一樣，但享受的待遇或福利是比較低的。在臺灣，考試院一直在壓制契約化或人力派遣等等，所以反過來講這一塊不是重要的政策，是用人機關因為各種原因，希望彈性化。考試院在這個層次來講，沒有那麼追求彈性化。

3. 香港：公務體系低度政治化；臺灣：公務體系高度政治化

第三，香港和臺灣有一個比較相同的情況就是政治行政的處理問題，香港政治化問題愈來愈嚴重，公務員愈來愈難以面對政治的問題，如警察處理政治衝突，無法處理好。最近發生很多事情都跟這個有關，所以在政治這個議題裡面，好像香港的公務員無法好好處理。反觀在臺灣一個有趣的情況，公務員要懂政治，除考試政治學外，本來的業務要懂得處理民意代表等等問題。他們很早就懂得，香港是不懂的，因為是非政治化的，需要立刻迴避，臺灣的公務人員就不是，如投稿、寫文章，還寫我是公務員，在香港是絕對不會這樣做，在臺灣很多公務員都夠膽這樣做，具名或是說給很多意見，其實這個在香港的制度是不允許的，必須完全的政治中立。

臺灣的行政中立跟英國講的政治中立是不一樣的意思，因為我最近寫了一篇文章，比較香港和英國大家可以參考一下。香港的問題可是是低度政治化的問題，公務員無法完全不處理政治、無法完全避開政治問題；臺灣反過來是過度的政治化，比如說最近洪仲丘的事件，其實對我來講是瘋狂的，為什麼要部長下台？究竟政治責任怎麼和行政責任切割？好像沒有搞清楚，從民進黨第一次執政那個唐飛下台到洪仲丘的事件國防部長下台，都沒有解決政治行政責任的區分。整個討論都沒有講清楚民主化之後，哪些是政治人物的責任？哪些是永業責任？好像沒有講清楚，臺灣和香港在面臨這個問題的時候，兩者都需要處理，謝謝大家。

十三、主持人：

謝謝蘇偉業教授告訴我們很多香港和臺灣公務員很多不同的地方，他剛剛特別提到，如果我沒有聽錯，香港延續習慣法，臺灣也有嘛！也才有監聽嘛！臺灣也有非常獨立的司法體制，所以最近才有所謂的非法監聽問題，非常謝謝蘇教授精彩的回應，幫我們比較臺灣和香港的文官體制。接下來開放時間給在座各位，歡迎大家提問或者發表意見，請大家在提出問題前請自我介紹，也請大家說明您的問題是要針對哪一位專家。請大家不要向我提問，我們開放現場提問，用中文沒關係。

十四、綜合討論：

(一) 討論一

1. 提問人：王忍、國家文官學院、編審

提問要旨：根據您剛剛的演講，其實危機往往會帶來最有效的變革，我想請問的是除了危機之外，有沒有比較經濟或衝突較少的方式促成改革？謝謝。

2. 回應人：演講人 John P. Burns 院長

回應內容：我承認，不能爲了變革先來發生危機，這不是好的做法。但我也從來沒有把危機和學習型組織相提並論，所謂學習型組織或組織再造不是不可能達成。但我認爲最重要的關鍵因素是誘因如何設計？可以有非常好的計畫來打造學習型組織。但背後如果沒有很好的誘因來支撐的話，這個誘因應該要能夠獎勵學習，那沒有這個誘因，不管變革計畫是怎麼樣，一定會失敗的。我可以說想要做良好的變革誘因一定要做良好的設計，是最重要、關鍵的一環，包含如何獎勵人員、如何了解獎勵的效果。獎勵不代表只是金錢報酬，而是了解大家想要什麼，幫助大家能夠成長，所以我認爲誘因是最基本、最重要的關鍵。比如說，我年紀也大了，看了很多，我可以說，很多計畫失敗的原因是沒有好好設計誘因獎勵系統，這些變革計畫用現有的誘因計畫來做是不可能行的通的，我想強調的就是這一點。

(二) 討論二

1. 提問人：詹景麟、桃園縣政府消防隊、隊員

提問要旨：在臺灣，警政體系是一個體系、公務體系又是另一個體系，每天的任務像消防、緊急事件、急救外，我覺得兩個體系都有不足的地方，有時主管想要幫屬下爭取一些東西，部屬當然就要遵守主管的指示，但是出事的話，倒楣的都是下屬，不是提出新作法的主管，這讓我們非常困擾。幾年前，討論警政體系和公務體系是否可以合併成單一體系？是不是可以參照其他國家的作法，讓專業人員不同的發揮空間。

2. 回應人：演講人 John P. Burns 院長

回應內容：就我所知，各國的警政體系都自稱與公務體系是分開的，就算不是如此，也會這樣宣稱。在香港，你說警察屬於公務人力的一部分，他們就會說你是不是對警察非常不友善，你為什麼要這樣說？因為要建立起有紀律的團隊和公務體系中間當然有些差別。我也了解您的觀點，因為要求紀律比較高的團隊，其實沒有辦法拿它們和其他單位相比。因為這些警政單位是非常獨一無二的，角色和職責是獨一無二的。您剛剛也說到領導的問題，警政體系的領導和一般民間或公務的領導是不一樣的，可能比較專制。不曉得 Martijn 要不要補充，是不是在警政體系可能有網絡式的，但我個人認為警政體系不應該試驗這種網絡式的領導。

3. 回應人：與談人 Martijn van der Steen 副院長

回應內容：我覺得警政體系還是由警政體系自己好好管理就好了，我會安心得多，比如說還是舉個例子，怎樣做到鄰里安全？社區安全只靠警察？也可以讓警察和社區居民做更好的合作，所以警政這一塊也有可透過網絡的方式來做的事情。

(三) 討論三

1. 提問人：吳友梅、金融監督管理委員會證券期貨局、副組長

提問要旨：我想問香港郵政的問題，香港郵政的改革，從 1999 年到 2012 年，員工人數降低。首先，整個公務人數減少 13%，契約人力增加 25%，但沒有看到效率的相關數據。在您的投影片當中，您說到固定資產報酬率從 2004 到 2012 年由原來 60% 降到 2%，這背後的問題是什麼？因為減少了公務人力人數，從終身制變成契約制？還是可以看一下個別員工的績效，也許看績效不是只看固定資產的報酬率，還要看個別員工的貢獻度或報酬率，比較公平？這是我的比較，也想聽您的回應。

2. 回應人：演講人 John P. Burns 院長

回應內容：想一下郵政，傳統的郵局，賣郵票、送信、送包裹，後來變成以交易基金的方式來運作。其實香港郵政後來有其他的業務，如快遞就要和香港其他地區的快遞公司競爭，那為什麼它的固定資產率會降低呢？無法和本地或國際的快遞服務做很好的競爭，總之香港郵政的其他業務沒有辦法發展得很好，發展的不夠成熟。

那我為什麼會選固定資產報酬率呢？因為香港政府就用這個指標來衡量績效。假設政府

借錢給香港郵政，比如說好幾十億的港幣，然後說這個錢在接下來幾年要償還，根據資產報酬率來計算郵政要還多少錢給政府。那當然香港郵政的績效可以由不同的指標來看比如說個別員工的貢獻度或報酬率，但基本上它是類似一個私人企業就跟一個公司一樣在運作，所以其實固定資產報酬率也是很好的指標，但可以有別的指標，可以看顧客滿意度。但政府是說我們是看使用的人的滿意度如何，然後看固定資產的報酬率是多少，然後再支付給香港郵局，所以用這個指標。那香港郵政的問題是其他業務做的不是很好，傳統業務大家用的愈來愈少。對我來說，傳統業務繼續存在的理由是集郵人士還有郵票可以收藏。那香港郵政其實做了很多嘗試，比如說可以來這邊繳水電費，我們收個手續費，你可以做這個服務、那個服務，因為香港郵政畢竟有很多的辦公室。如果完全以營利為基礎，可能會把偏遠地區的這些郵局都關掉。但是因為政治因素，他們很多郵局還是留著，就算是低度政治化的香港，還是有一些受到政治的影響，所以這些本地的郵局也都還存在。假設一切以商業為考量，很多香港的郵局都要關掉的。

(四) 討論四

1. 提問人：王銑、監察院國防暨情報委員會、主任秘書

提問要旨：蘇教授提到香港的公務員強調行政中立，臺灣的公務員必須跟民意代表打交道。據我瞭解，早期的公務員是強調行政中立，最近幾年開始和民意代表打交道。從這個演變來看，早期民眾對政府的滿意度我記憶中是比較高，近幾年強調要和民意接近反而下降。我想了解，在香港和臺灣，在學術上有沒有相關研究強調行政中立的政府和強調民意接近的政府的滿意度的變化情形。

2. 回應人：與談人 蘇偉業副教授

回應內容：第一，香港和臺灣都有共同的變化是對政府要求的提升，兩個社會都有愈來愈政治化的現象，過去不管香港或臺灣可能民眾對政府的要求不太一樣。第二個，我還是要講政治中立和行政中立其實不太一樣，政治中立講政黨政治，沒有處理到政策政治，就是說政務官和事務官之間的關係。其實香港的爭議是牽涉到一個高階文官要不要承擔政治責任的問題，某個程度來講是在承擔政治責任，所以我們雖然是通過行政中立法，我們沒有處理到香港的爭議中要不要承擔政治責任的問題。

第二，講到民意這一部分，剛才其實有部分回應到，對民眾的要求不一樣。現在雖然說文官要保持行政中立，但是不是代表他不需要接觸民意代表，他還是要，他還是要關說等等。在香港起碼不敢公開做，但我們是比較公開的。所以整個情形，香港和臺灣是不一樣的，所以你講的，中立問題不一定是和民意完全掛勾。我覺得根本是不掛勾，因為現在民意的要求根本是愈來愈高，導致通過什麼法律，民意也都是不滿。你會發現很有趣，香港的特首梁振英的滿意度是比我們總統還要高的，我們總統最低只有 9%。按道理來講，他應該下台很久了，但是沒有嘛！按照民主國家客觀來說，馬英九的績效和香港的梁振英哪一個比較好？不敢說完全客觀，應該是馬英九比梁振英要好，起碼他有做事，另一個是完全空轉，但是他的滿意度居然有 39% 還是 49%，我忘了，所以很難用民意去

衡量。

十二、主持人結語

不好意思，時間差不多，主持人應該做一個總結，我想在這邊就告訴 Burns 院長和 van der Steen 副院長。在臺灣我們相信改變就是一種改革，可以讓事情變好，但改變本身不見得是好的變革、好的改革。改變後會變更好還是變更壞，沒有人敢說。特別就組織變革來說，很難預料他的後果。最後我想再次感謝所有的人參與，同時我要提醒各位，明天還有半天研討會。請大家明天早上還是回來參加我們最後半天的國際研討會，謝謝各位。

The Impact of Reform on Public Sector Organizations:
the Case of Hong Kong
John P. Burns



The Impact of Reform on Public
Sector Organizations: the Case of
Hong Kong

John P. Burns

University of Hong Kong

7 October 2013

Overview

- Organizational change
- Drivers of change
- Impacts of change
- Cases
- Lessons learned



Organizational change

- Focus on a particular form of organizational change...
- Reform -- deliberate transformation of structure, process, leadership, behavior and values of an organization to improve performance.



Drivers of change

- External (stable or turbulent)
 - Crises/external shocks (prepared or unprepared)
 - Political (strong or weak political executive)
 - Economy (scarcity or munificence)
 - Technology
- Internal
 - Culture (values: efficiency, innovation, accountability, responsiveness, etc.)



Impact of change

- Structure
- Process
- Leadership
- Behavior
- Values



香港大學社會科學院
FACULTY OF SOCIAL SCIENCES - THE UNIVERSITY OF HONG KONG

Hong Kong cases

- Reacting to crisis – SARS
- Constitutional/governance reform – Principal Official Accountability System (POAS)
- Institutional change
 - Financial decentralization (trading funds)
 - Corporatization
- Civil service reform



香港大學社會科學院
FACULTY OF SOCIAL SCIENCES - THE UNIVERSITY OF HONG KONG

Impact of reform on organizations

	Structure	Process	Leadership	Behavior	Values
SARS					
POAS					
Inst: TF					
Inst: Corp					
CS Reform					

Reacting to crisis: SARS



Problems revealed

- Poor/ineffective communication
- Inefficient decision making
- Uneven sharing of work loads
- Unclear chain of command
- Lack of crisis contingency planning

Hospital Authority, *SARS Review*, 2003



香港大學社會科學院
FACULTY OF SOCIAL SCIENCES - THE UNIVERSITY OF HONG KONG

Confused chain of command

- *'There was no policy on who should do what and who had the final say... Dr. Ho [HA Chief Executive] gave out instructions from his sick bed and Authority board chairman Leong Che-hung was heavily involved in operational matters, which was not the role he was supposed to play.'*

Hospital Authority, *SARS Review*, 2003



香港大學社會科學院
FACULTY OF SOCIAL SCIENCES - THE UNIVERSITY OF HONG KONG

Leadership failures

- The Secretary for Health
 - Failed to recognize seriousness of SARS when it broke out in Guangdong;
 - Mislead and confused the public;
 - Did not insist that SARS be put on list of notifiable diseases;
 - Failed to monitor HA top management, which had no contingency plan for large-scale outbreaks of infectious disease

Legislative Council, *Select Committee Report, 2004*



香港大學社會科學院
FACULTY OF SOCIAL SCIENCES - THE UNIVERSITY OF HONG KONG

Secretary resigns over handling of SARS, 2003



Chief Executive CH Tung: 'You've provided a good opening! Bye, bye Secretary Yeung...'

Post-SARS reforms

- Set up new Centre for Health Protection (2004)
- Clarified roles, chain of command (central command and control in a crisis)
- Streamlined decision making
- Established an infectious disease multi-agency contingency plan
- Improved communications internally, externally
- Set up infectious disease expert group
- Set up infection control enforcement network



香港大學社會科學院
FACULTY OF SOCIAL SCIENCES - THE UNIVERSITY OF HONG KONG

Crisis/SARS: Impact of change

- Structure
- Process
- Leadership
- Behavior
- Values



香港大學社會科學院
FACULTY OF SOCIAL SCIENCES - THE UNIVERSITY OF HONG KONG

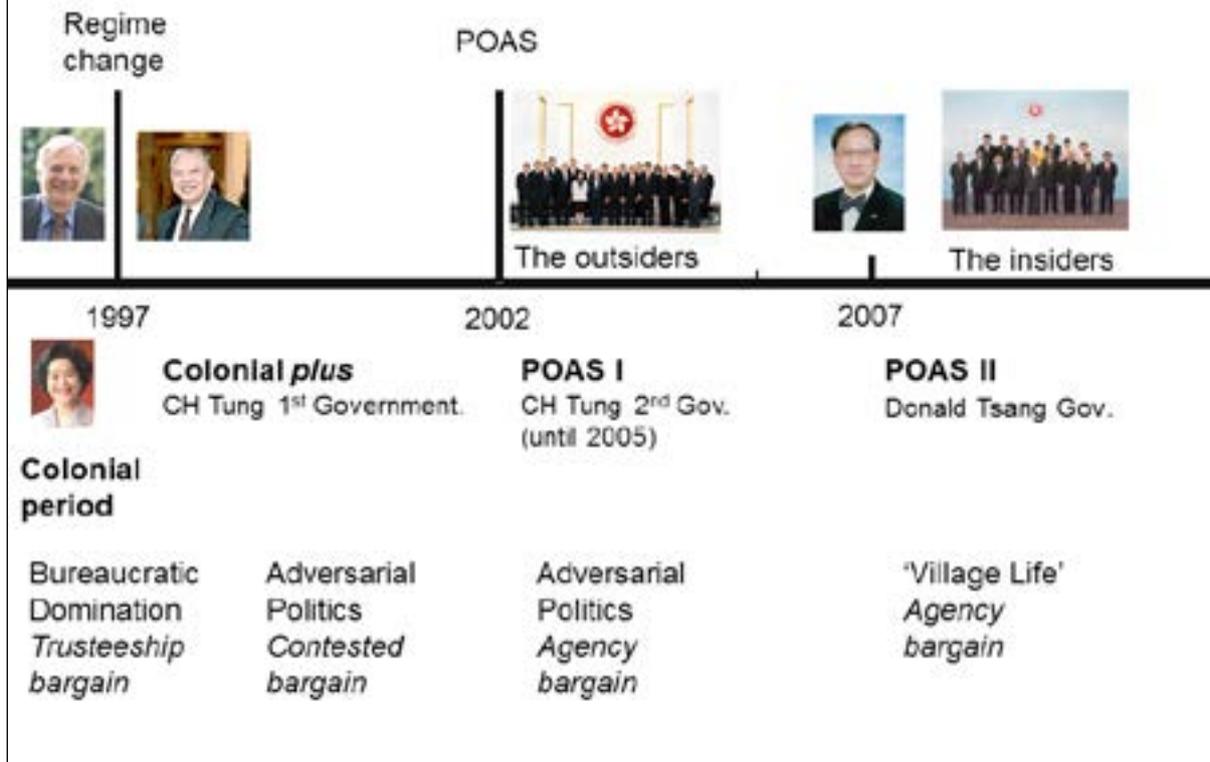
Constitutional/governance reform



Constitutional/governance reform

- 1997 transfer of sovereignty
 - Political appointee becomes Chief Executive
- 2002 introduction of Principle Official Accountability System (POAS)
 - Political appointees to take over policy making from career civil servants
 - They should take '*total* responsibility for policy *outcomes* and delivery of services...'

Evolution of governance in HK



Regime change, 1997

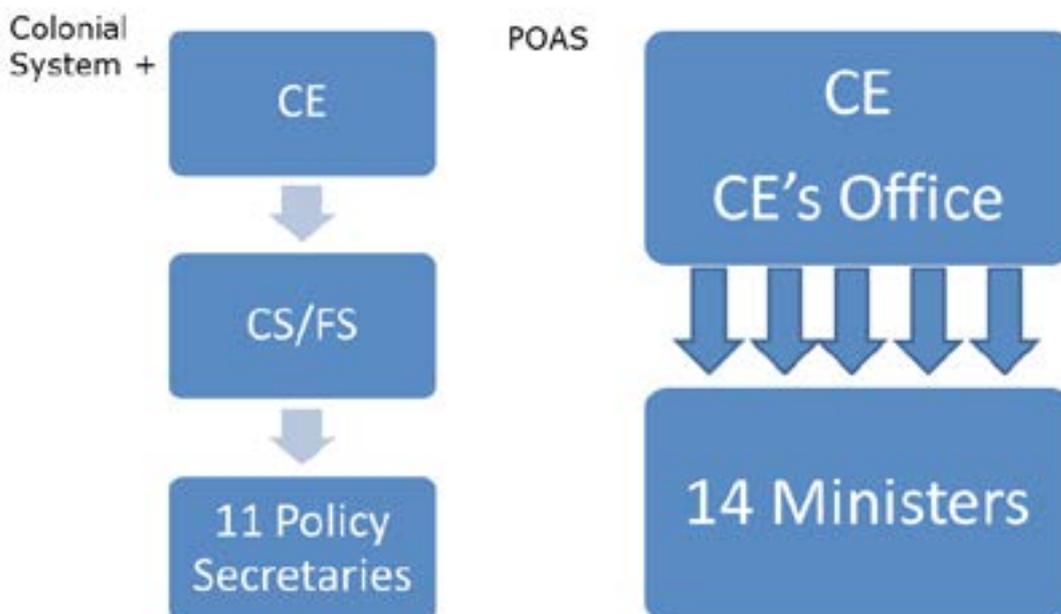
- Introduction of a few local political appointees
 - CE, SJ, later FS (in 2001)
- CE tries to change terms of relationship between himself and civil service from trusteeship to agency
- Conflict between CE and civil service
 - Chief Secretary Anson Chan resigns (2001)



Principal official accountability system

- 14 'Ministers' (heads of policy bureaus) to be politically appointed
 - Fixed terms (coterminous with CE);
 - 'Politically' accountable (could be dismissed for policy blunders);
 - Directly accountable to CE; Chief Secretary's position undercut
 - Not employed on civil service terms of service

POAS organizational change



POAS governance reform

- Imposed an agency relationship on civil servants
 - They became agents of political appointees
- Bureaucratic response
 - Exit
 - Voice
 - Loyalty



香港大學社會科學院
FACULTY OF SOCIAL SCIENCES - THE UNIVERSITY OF HONG KONG



CH Tung attempts to modify his old car
using airplane (POAS) parts



Relationships between Ministers (POs) and Permanent Secretaries, 2002-07

Adversarial
Conflict

Mutual
Respect

Village Life;
Partnership

PO attempts
to gain control
over bureau

PS offers
advice;
options;
'Yes Minister'

Smooth
division of
labor; 'Dream
Team'



香港大學社會科學院
FACULTY OF SOCIAL SCIENCES - THE UNIVERSITY OF HONG KONG

Impact

- More accountable government (to whom?)
- Impact on decision making
 - Centralization in CE's Office
 - Silos impede coordination
- Changed role for senior civil service
 - Impact on expectations, incentives, values



香港大學社會科學院
FACULTY OF SOCIAL SCIENCES - THE UNIVERSITY OF HONG KONG

Policy silos deepen



Senior civil service values

- Continuities
 - Strongly committed to political neutrality
 - Senior civil servants are guardians of public interest (trustees)
 - Fiscal prudence, balanced interests
 - Loyalty to the law above all else
- Changes
 - Principal role to serve political masters (agency)



POAS: Impact of change

- Structure
- Process
- Leadership
- Behavior
- Values



香港大學社會科學院
FACULTY OF SOCIAL SCIENCES - THE UNIVERSITY OF HONG KONG

Institutional change



Institutional change

- Trading funds (gave some government departments that sell services to the public more financial autonomy)
 - Hong Kong Post
- Corporatization
 - Kowloon Canton Railway (later merged with Mass Transit Railway Corp., a state-owned enterprise)



香港大學社會科學院
FACULTY OF SOCIAL SCIENCES - THE UNIVERSITY OF HONG KONG

Hong Kong Post

- Government department
- Became a 'trading fund' in 1995
 - Financial autonomy
 - Competition with other service providers (e.g., DHL, local couriers)
 - Evaluated based on return on fixed assets



香港大學社會科學院
FACULTY OF SOCIAL SCIENCES - THE UNIVERSITY OF HONG KONG



Hongkong Post
The Government of the Hong Kong Special Administrative Region

香港郵政 香港郵政 AAA

caringsolution
World Class Solutions

SEARCH Enter search here

Annual Report

Corporate Overview [Back to](#)

Postal Services

- Ordinary Mail
- Local CourierPost
- SpeedPost
- Hongkong First-Class Service
- Direct Mail

Logistics Services

- Warehousing
- Pick and Pack
- Inventory Management
- Payment Collection
- Distribution

Retail Services

- Day-Through
- Trade Declaration Service
- Postal Identification Service
- PostNet Priority

Philately

- Local Standing Order Service
- Overseas Mail Order Service
- Customised Gift Service

e-Services

- e-Post
- Shop-YourPost
- e-Direct
- EC-Ship
- MailIt

PEOPLE AROUND THE WORLD ARE CHANGING THE WAY THEY COMMUNICATE, SHOP AND DO BUSINESS. THE LOCAL COMMUNITY IS NO EXCEPTION AND HONGKONG POST CONSTANTLY ADAPTS ITS SERVICES AND PRODUCTS IN RESPONSE TO RAPIDLY EVOLVING CUSTOMER NEEDS.

Hongkong Post Strategy Map [Back to index](#) [Previous](#) [Next](#)

	Linking People				Delivering Business		
Strategic Direction	<ul style="list-style-type: none"> • Commitment • Teamwork • Open Communication • Care for Customers from the Heart • Care for Colleagues from the Heart 				<ul style="list-style-type: none"> • Productivity • Innovation • Value for Money • Proactivity • Development • Excellence • Anticipation 		
Strategic Perspectives	<ul style="list-style-type: none"> • Learning & Growth 	<ul style="list-style-type: none"> • Customers 	<ul style="list-style-type: none"> • Financial 	<ul style="list-style-type: none"> • Internal Processes 			
Strategies	<ul style="list-style-type: none"> • World Class People 	<ul style="list-style-type: none"> • Customer Focused Organisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Sustained Profitability 	<ul style="list-style-type: none"> • Innovate for the Future 	<ul style="list-style-type: none"> • World Class Facilities 	<ul style="list-style-type: none"> • Modern Business Management Systems 	<ul style="list-style-type: none"> • Reputable Brand
Cluster of Goals	<ul style="list-style-type: none"> • Management Succession • Job Competency • Career Development • High Morale • Cultural Alignment • Good Employer • Learning Organisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Know the Customers • Customer Satisfaction • Customer Loyalty 	<ul style="list-style-type: none"> • Productivity Enhancement • Cost Control • Business Growth • Business Expansion • Loss Minimisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Business Diversification • Strategic Cooperation • Long-term Viability 	<ul style="list-style-type: none"> • Cost-effective & Efficient Facilities • Safe Workplace 	<ul style="list-style-type: none"> • Process Efficiency • World Class IT • Quality Performance Data / Information • Total Quality Management Excellence • Match Competitors 	<ul style="list-style-type: none"> • Local Corporate Image • International Postal Reputation • Social Responsibility • Environmental Responsibility

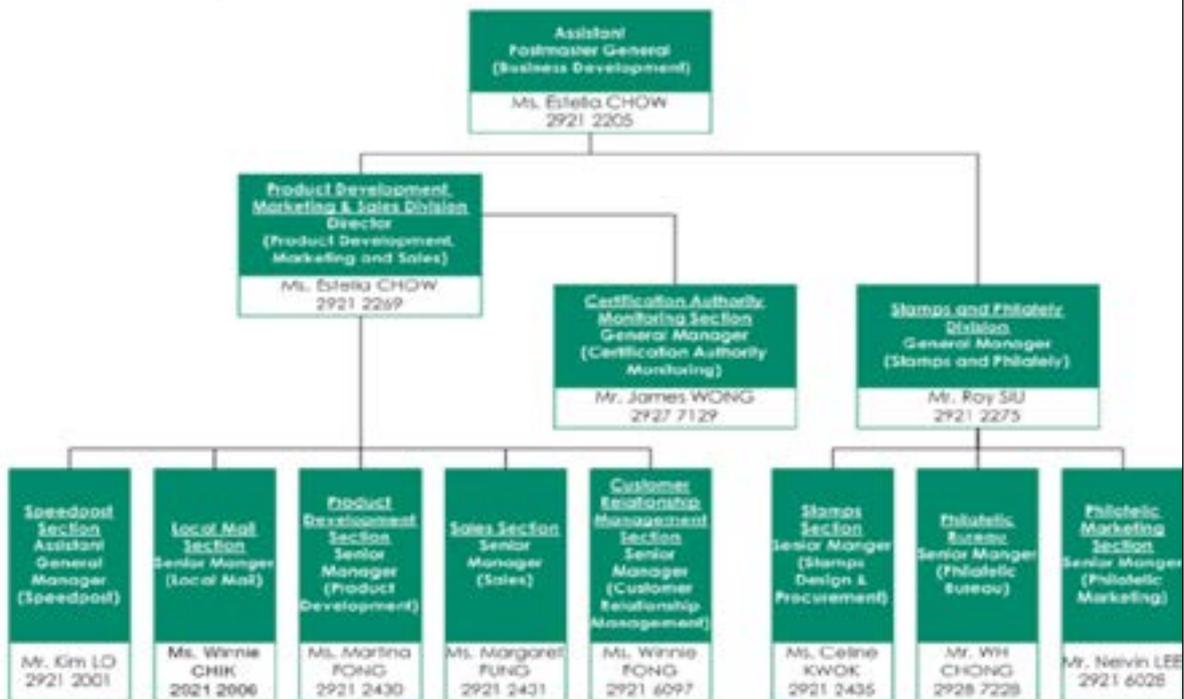
Purpose, Vision, Mission, Values

Our Purpose – Linking People, Delivering Business

In Linking People, Hongkong Post strives to fulfil our social obligation to bring people together locally and around the world by delivering correspondence and merchandise promptly and reliably at uniform, affordable prices.

In Delivering Business, Hongkong Post creates added value for the economy of Hong Kong by providing business solutions to different sectors and

Business Development Branch

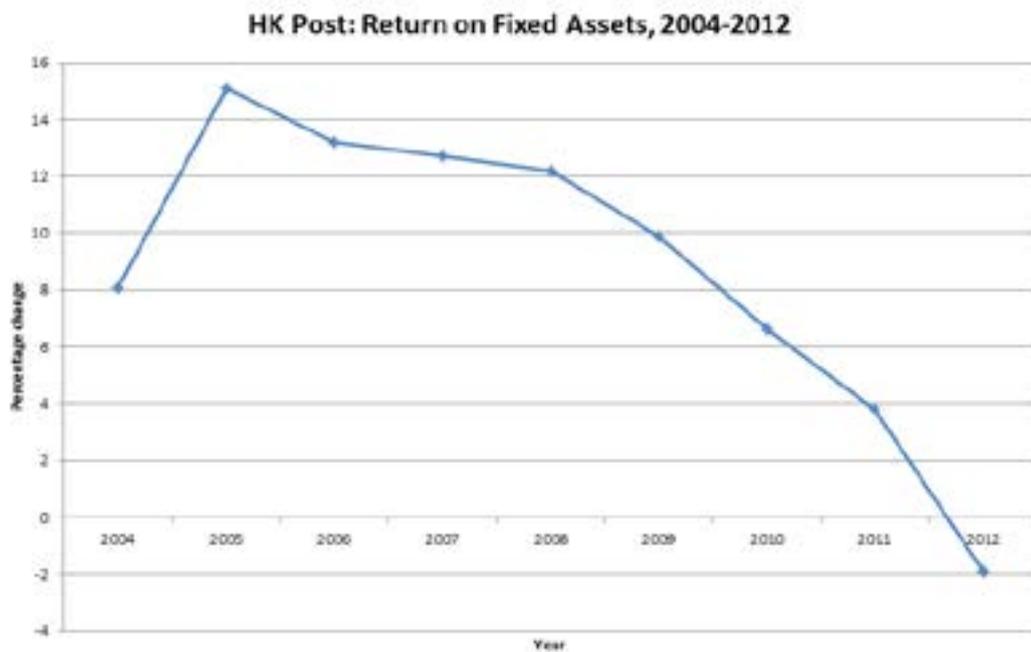


The Business Development Branch is the commercial arm of Hongkong Post. The role of the Branch is to formulate business strategies and plans for developing and sustaining the competitiveness and viability of the services provided by Hongkong Post. Its main functions include:

- formulating and implementing business strategies to grow the traffic and revenue of Speedpost.

Hong Kong Post

- Changing staffing structure, 1999-2012
 - 13% drop in number of civil service posts
 - 25% increase in number of non-civil service contract posts
- Increased managerial flexibility to deploy staff



HK Post: Impact of change

- Structure
- Process
- Leadership
- Behavior
- Values

Kowloon Canton Railway

- Initially a government department (1910-1982)
- Became a state-owned corporation (1982)
 - “perform its functions with a view to achieving a rate of return on the assets employed ... in accordance with **ordinary commercial criteria**...”
 - Run by Managing Board (Chairman, Managing Director and Board)
 - Expansion (increased debt); competition on cross-border line; politically-determined fares (no increases from 1997-2007); profits plunged to near zero by 2007.
- Merged with MTRC (2007)
 - Profitability given higher priority



香港大學社會科學院
FACULTY OF SOCIAL SCIENCES - THE UNIVERSITY OF HONG KONG

Former KCRC appointments

- Even after KCRC was corporatized, it was run to a large extent like a government department by former civil servant Yeung Kai-yin who served as Chairman and Chief Executive until 2003
- The government replaced Yeung with businessman Michael Tien Puk-sun in 2003 to make KCRC more business like
- Conflict emerged with KCRC managers...



香港大學社會科學院
FACULTY OF SOCIAL SCIENCES - THE UNIVERSITY OF HONG KONG



MTRC/KCRC: Impact of change

- Structure
- Process
- Leadership
- Behavior
- Values



Civil service reform



Civil service reform, 1999-

- Greater reliance on non-civil service contract staff
- For civil servants:
 - Extended probation
 - Improved performance management (?)
 - Cut/adjusted civil service pay
 - Tied civil service pay more closely to market
 - Considered and rejected performance-based pay





Performance-based pay

- Public agencies
 - Many implement PBP
 - E.g. MTRC, Securities and Futures Commission, Monetary Authority, HKU etc.
- Government departments
 - Pay for position, not performance-based pay in civil service



Hong Kong Police on performance-based pay...

- Performance-based pay *'would be very dangerous in the police. Favoritism, corruption and elitism must be avoided and variable pay for different units doing only slightly different jobs would result in serious conflicts... Experience overseas indicates that p-b pay is difficult to manage, divisive, and does not bring improvements to efficiency.'*
- Police Force Council Staff Side in Burns, 2004.





The non-disciplinary forces of all HK are assembled and ready for your review.



You in there, listen up! You are surrounded by the police. If you're smart you will surrender and agree to the pay rise!

CS reform: Impact of change

- Structure
- Process
- Leadership
- Behavior
- Values

Impact reform on organizations

	Structure	Process	Leadership	Behavior	Values
SARS	✓	✓	✓	✓	✓
POAS	✓		✓	?	
Inst: TF	✓				✓
Inst: Corp	✓	✓	✓	✓	✓
CS Reform					

Lessons

- Importance of political will, political drivers
- Impact of reform on organizations is multi-dimensional
- Reform has greater impact on public sector organizations as they are given more autonomy
- Crisis provides an excellent opportunity for further reform



Leading into a new normal: learning to work in networks
Martijn van der Steen





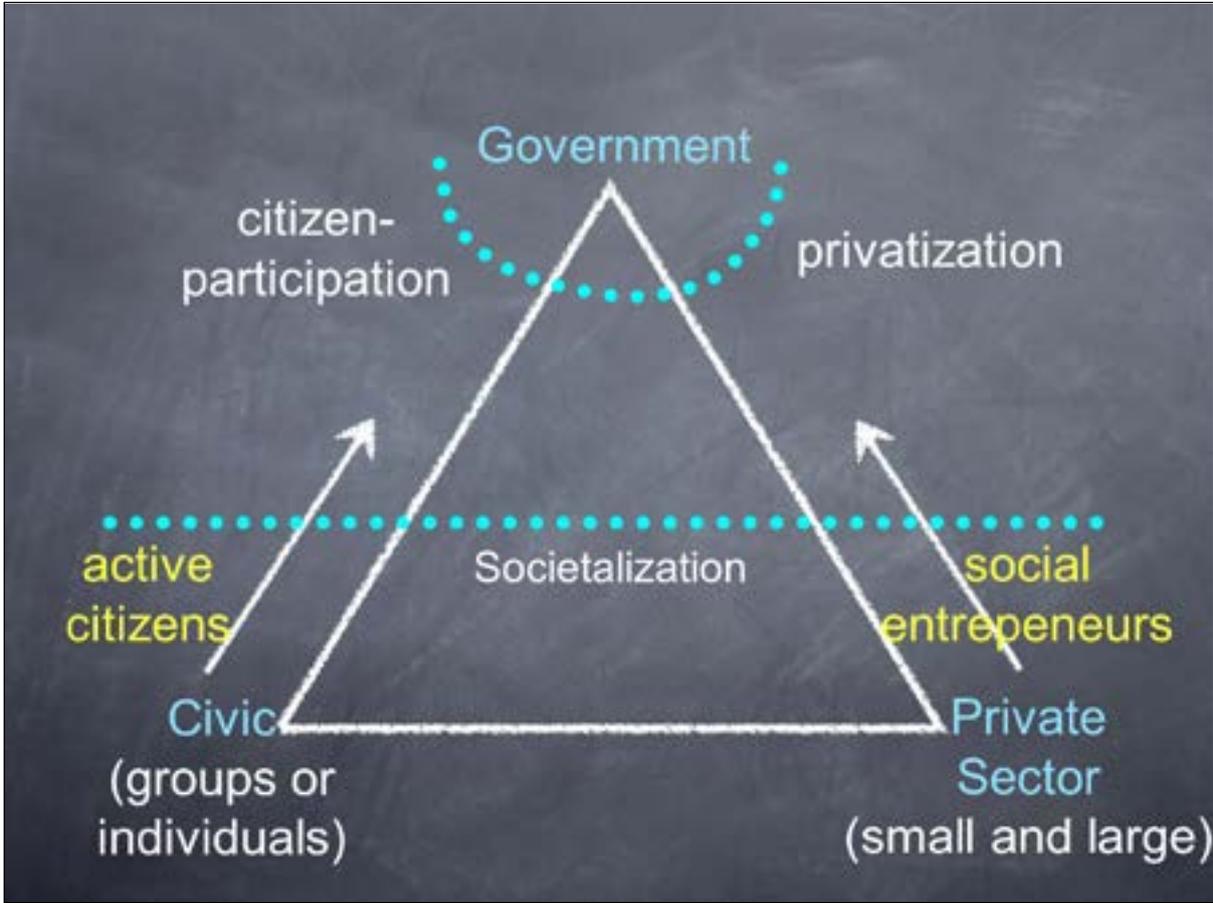
Pop-up Public value

value that is there,
in the public sphere,
valued by “the” public,
unintended by government,
produced by others,
with mixed motives.

New public administration
citizen-participation social
entrepreneurship
active citizenship
co-production
do-it-yourself democracy

Redefines the dynamic
relation between
government, market and
society

Citizen-participation becomes Government-participation



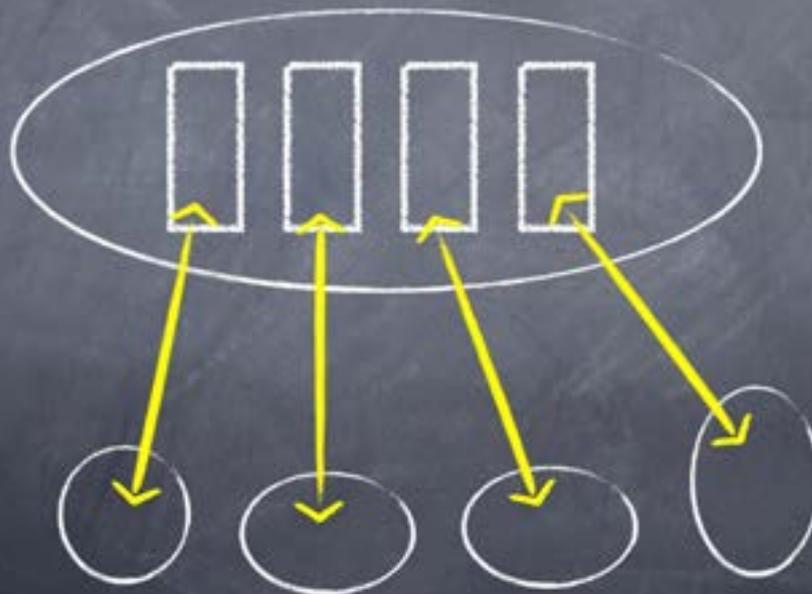
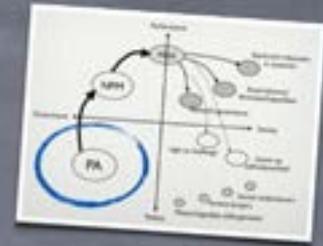


Erasmus
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

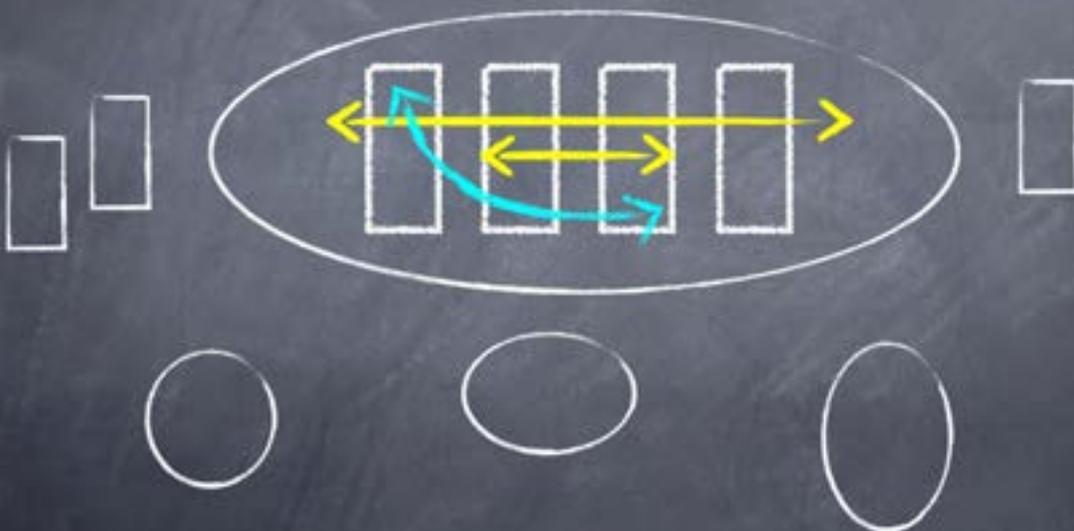
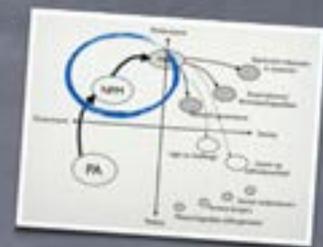
NSOB
Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Institutional capacity (PA)	Organizational capacity (NPM)	Innovative Capacity (NG)	Adaptive Capacity (CB)
Apparatus to enforce laws, to tax, redistribute public funds	Organizations transform public purpose into concrete actions	Working across boundaries and through horizontal networks	Government and society as co-evolving dynamic systems
Institutions embody democratic values, e.g. accountability, integrity, probity, impartiality	Organizations embody public values, e.g. productivity, efficiency, user satisfaction	Co-operation platforms embody shared responsibility, collaborative efforts, openness	Building strength in others, embody values like self-reliance, community resilience,
Normative framework, starting point and solid foundation	Instruments that give shape to the priorities of a governing body	Co-production arrangements, dealing with wicked issues	Collective capacity, checks and balances, social capital

Classic public administration:
hierarchy; government silos

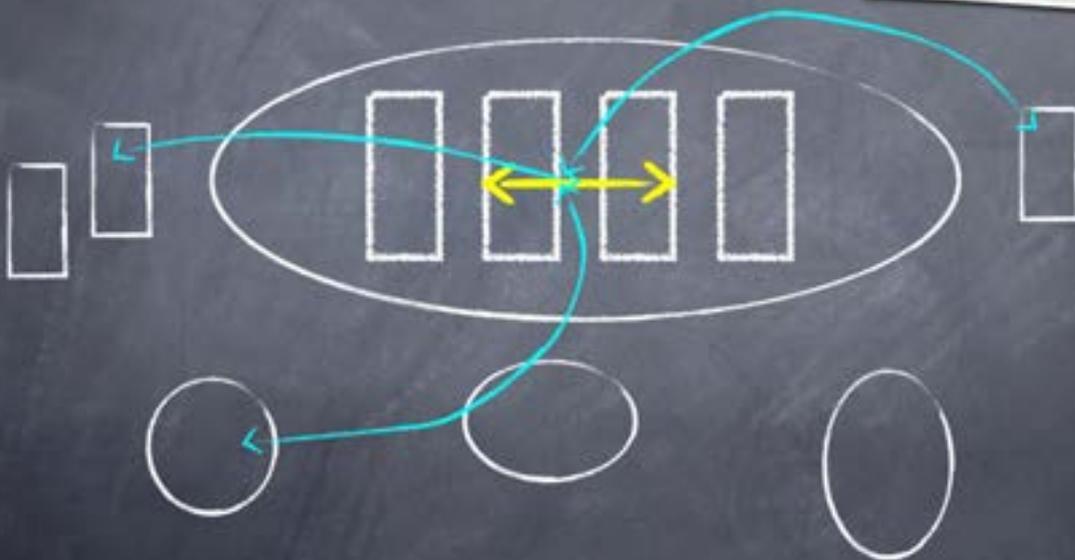


Performance: organize internal
processes; organizational
excellence

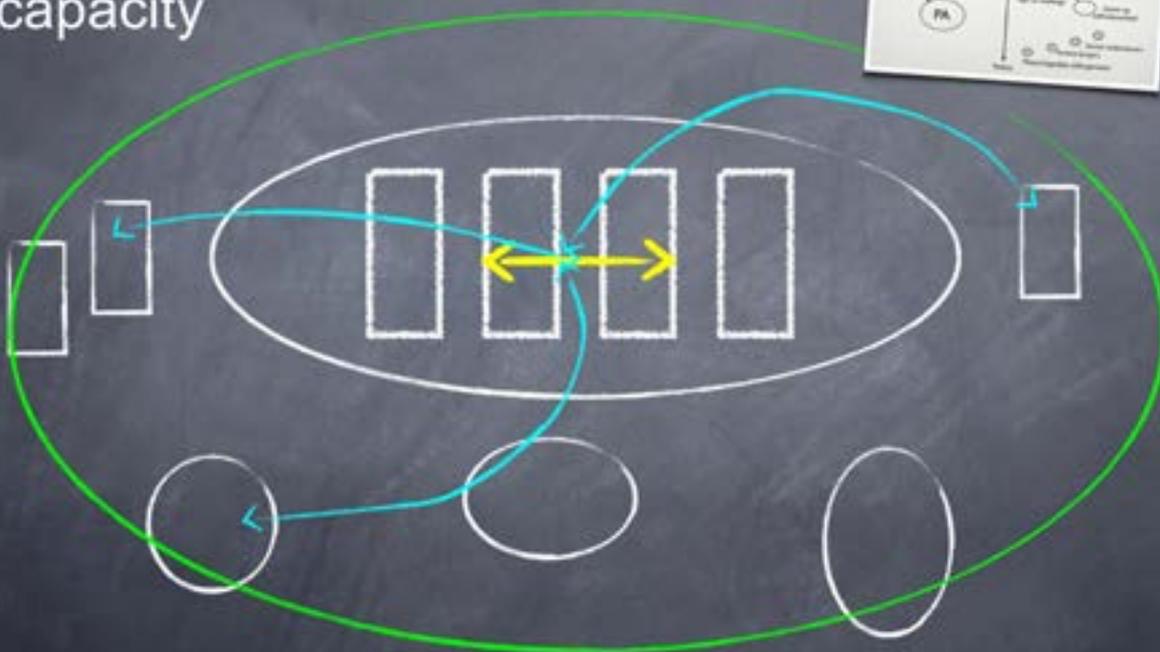
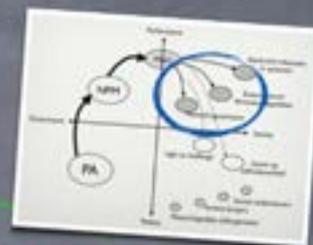




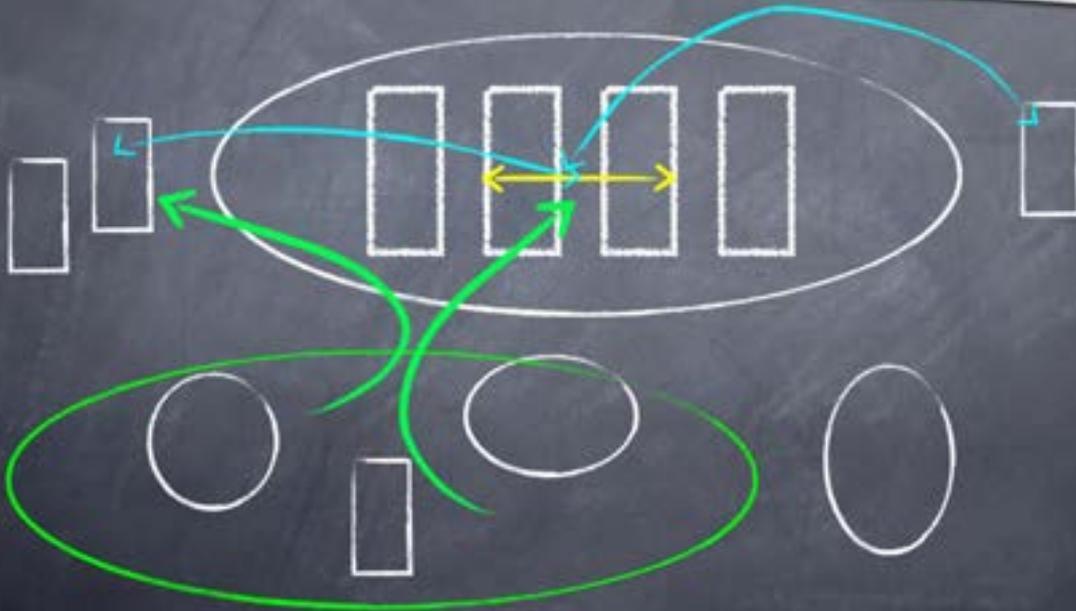
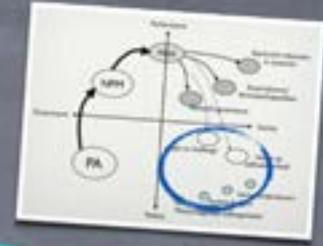
Whole-of-Government:
integral organizing; beyond silos



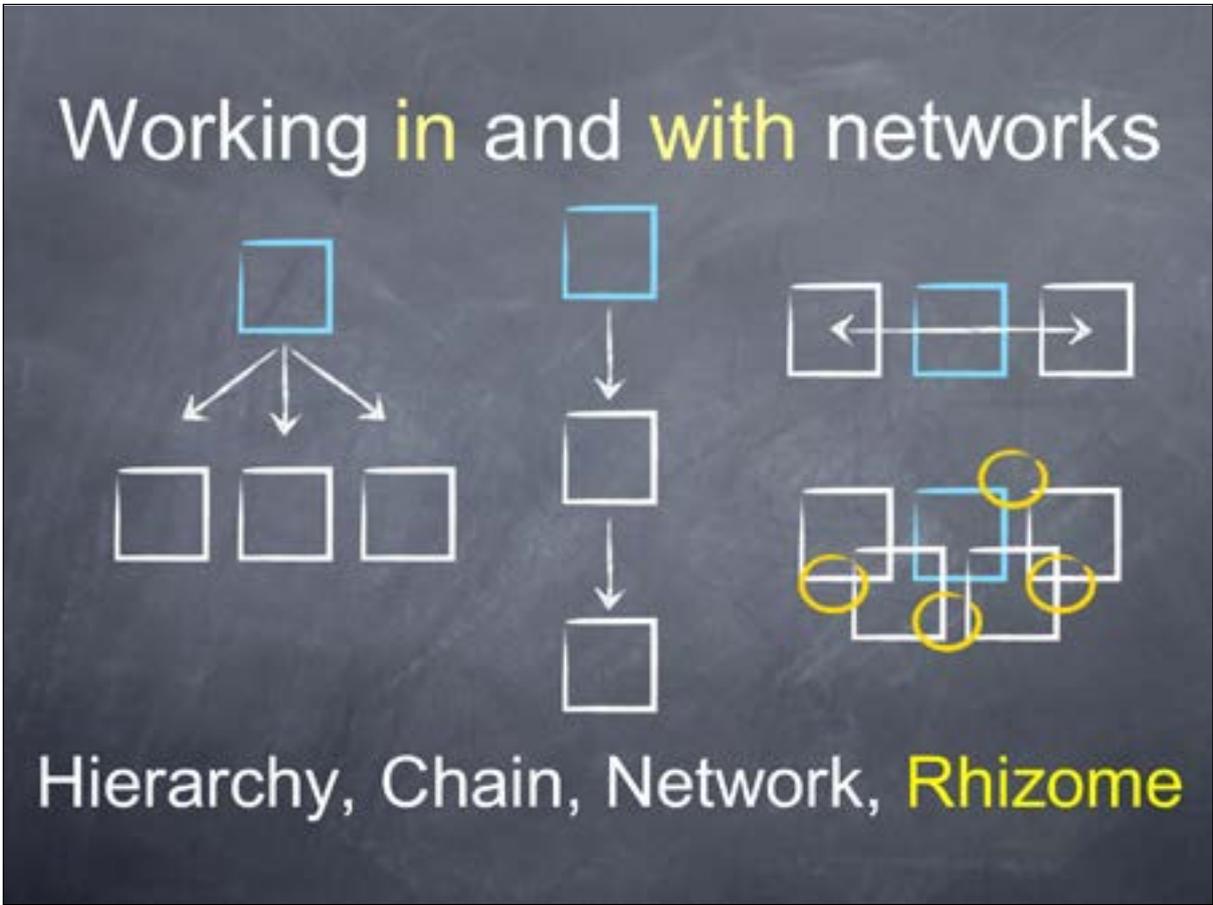
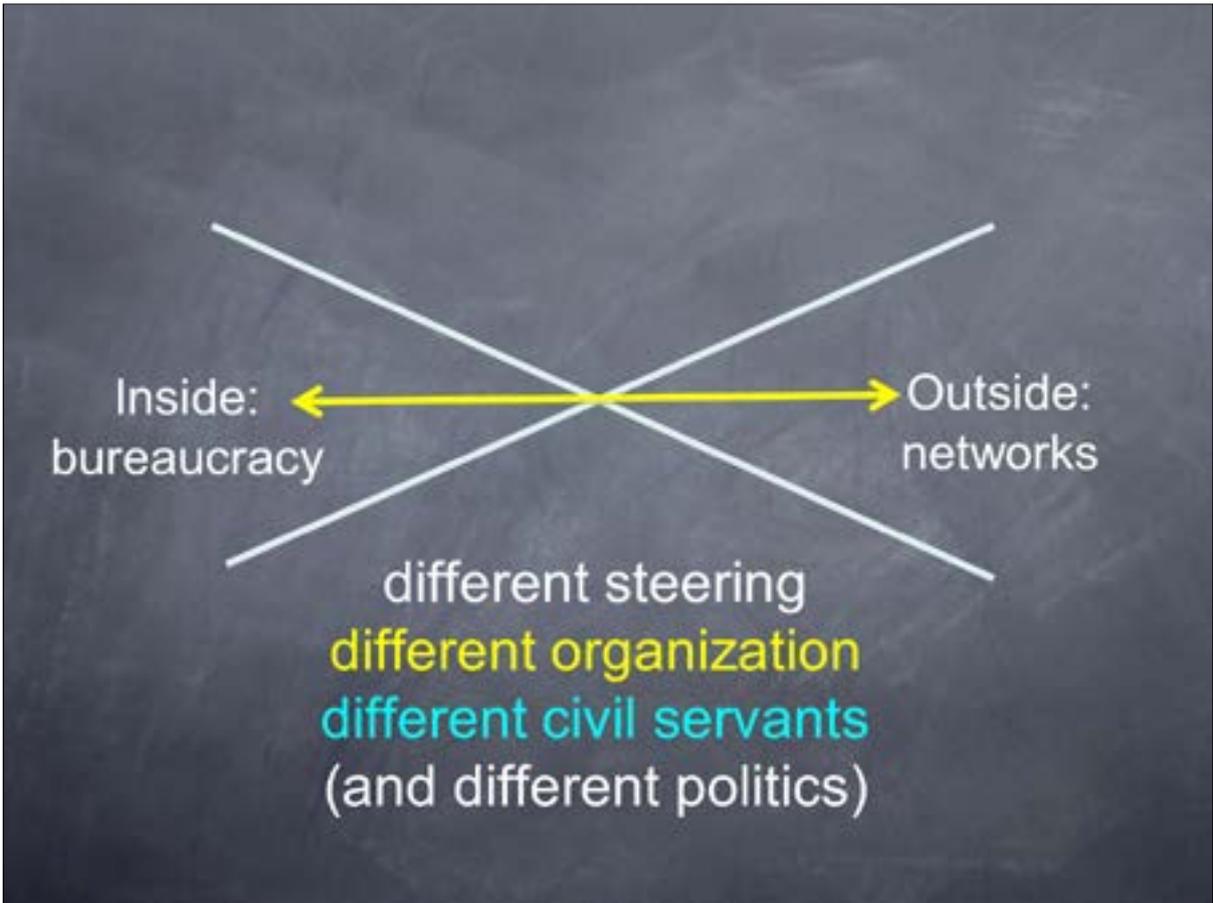
Co-production: work along-side
non-state actors; innovative
capacity



Emergence:
adaptive capacity; respond to
initiatives from society



Getting used to
a new normal



Need for new repertoire

- Accountability: ex ante and ex post
- Financing: government, private, funds
- Formal and informal: contracts, agreement, consent, involvement
- Different internal rules and procedures
- Skills for civil servants: network-skills
- Leadership as setting goals, but also connecting to others

First (next) steps...



Learning a new mode of governance

- Accept that it is a relationship shaped by tensions and dilemmas: learn your way out of complexity
- Beyond NPM-driven systems of control, resilience
- Of uncontrollable emergence: dealing rapid growth and sudden decline, new problems arise others 'solve' themselves
- Government: adaptation to bottom up practices

Thanks!

- dr. Martijn van der Steen
- Netherlands School of Public Administration
- steen@nsob.nl
- www.nsob.nl

Compare and contrast the public sector reforms between Taiwan and Hong Kong

Bennis Wai Yip So

The following is to share my observations and reflection on the public sector reform experiences in Taiwan and Hong Kong. My viewpoints may not be well evidence-based, but they should give readers some insight into the logic behind their reforms and help policy makers to set the official agenda for the subsequent reform.

Despite neighboring states, Taiwan and Hong Kong are not close to each other on the spectrum of the recent wave of public sector reforms. I think a contrasting legal system is a fundamental cause leading to the difference. Taiwan adopts the continental law system, following the line of Japan and Germany, whereas Hong Kong follows the common law system of the Anglo-Saxon countries. The Anglo-Saxon countries always play the pioneer of the public sector reform. The countries following continental-law tradition were always portrayed as the laggard in this wave of the reform. Interestingly, Taiwan is highly influenced by the experience of the US as the public administration in Taiwan closely follows the US tradition, so Taiwan does not look like a laggard and its reform agenda is significantly shaped by the Anglo-Saxon experiences. However, the continental law system, which pursues the ideal of Rechtsstaat, remains a significant variable to jointly produce the concrete reform measures in Taiwan. In contrast, Hong Kong, I suggest, does not wholeheartedly follow the Anglo-Saxon model. It seems to me that Hong Kong has its own unique agenda that takes political transition into account or is swayed by the progress of political reform.

1. Public sector reform in Hong Kong: futile attempts to depoliticize the bureaucracy

As Anthony Cheung indicated long time ago, the motivation behind the public sector reform in Hong Kong was to try to avoid politicization of public service under the increasing pressure for more political accountability before 1997¹. A New Public Management-related reforms initiated from the early 1990s was to managerialize some political issues in the sensitive transition period. I think this logic well applies to many dimensions of public governance in Hong Kong. An on-going research finds that the establishment of judicial independency and the rule of law in post-Second-World-War Hong Kong was intended to neutralize the political conflicts between different political (left and right) factions in Hong Kong by a (neutral) judicial power rather than the administration².

However, the success stories failed to extend to the post-1997 period, as the public request for political accountability kept enhancing to a critical point that could no longer be dodged. The managerial

¹ Anthony B. L. Cheung, "Efficiency as the Rhetoric: Public-sector reform in Hong Kong Explained." *International Review of Administrative Sciences* 62(1) (March 1996): 31-47.

² This research is conducted by Nelson Lee at the Department of Government and Public Administration, the Chinese University of Hong Kong.

approach failed to neutralize the politicization and furthermore provoked public sentiment against the commercialization of public service, which always promoted a profit-oriented management in the public sector. A typical case was the privatization of retail space and car park space in the public estates through the founding of the publicly-listed Link Real Estate Investment Trust in 2005. The government seems to take the lead to generate inflation.

Besides the privatization and corporatization, and other measures left by the colonial government, I do not find there was any substantial new attempt of administrative reforms within the government administration after 1997. The setback of the Principal Official Accountability System (POAS) is dampening the reform momentum. The top executives dare not touch the hot potato when the low morale in the civil service workforce is widespread. A political reform especially in terms of democratization is inevitably a prerequisite for activating a new wave of administrative reforms in Hong Kong.

2. Democracy-driven public sector reform in Taiwan: more responsiveness in the *Rechtsstaat* Model

If the public sector reform in Hong Kong is aimed to insulate the administration from politics, then the reform in Taiwan is driven by democratization that is logically followed by the building up of the bureaucratic responsiveness to the public. Taiwan's bureaucracy is less Weberian-typed than Hong Kong's especially in the sense of impersonal and ruling-binding administration. It facilitates the development of a service-oriented workforce. On the other hand, the downfall of the authoritarian regime represents more emphasis on the "rule of law" especially in the sense of the *Rechtsstaat* model. As Christopher Pollitt and Geert Bouckaert indicate, this model highly values the positive function of the "state" in public governance through the making and enforcement of administrative laws.³ Hence, Taiwan has never adopted such de-statization measures of Hong Kong. In fact, as Pollitt and Bouckaert argue, the progress of the reform in the *Rechtsstaat* system is more "stickier" and slower than that in the Anglo-Saxon countries,⁴ as any substantial reform must be codified before it can be executed. It is also the case of Taiwan. For instance, Taiwan spent many years to enact a law (enacted in 2011) for facilitating the transformation of government agencies into corporation-like "non-departmental public bodies." And those non-departmental public bodies are still not as autonomous and self-financed as the corporatized public bodies in Hong Kong.

Not all reforms are concerned with legislation. The reforms within the administration are conspicuous especially in the promotion of service innovation and e-government directed by the Research, Development and Evaluation Commission. To be sure, cost-cutting or value-for-money is not the core value behind the reform. Taiwan less emphasizes the cost-effectiveness than Hong Kong does in the spirit of the public sector reform. One may argue that the contracting-out of public service is also widely adopted to cut cost. But it is an inevitable strategy to be adopted to handle some non-core state functions, when democratization

³ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3rd ed.) (Oxford: Oxford University Press, 2011), 62.

⁴ Ibid.

also implies an ever-expanding service demands to the state. Please note that the size of the civil service workforce is restricted, so the regular workforce cannot cover all service provisions.

Contractualization and casualization of government workforce is a popular practice in Taiwan. But it cannot be simply compared to the "non-civil service contract staff" in Hong Kong. In the *Rechtsstaat* system of Taiwan, the civil servants are considered a special caste to represent the state to exercise public authorities. Other non-civil service employees are not supposed to do the same job of civil servants, while the "non-civil service contract staff" in Hong Kong to a certain extent has a function of replacement. In addition, the practice of contractualization and casualization is not the policy of the personnel authority. The Examination Yuan has been trying to restrict the practice. It is the executive agencies that try to explore leeway to flexibilize its workforce. It seems to me that managerial practices in the personnel dimension are more a bottom-up function than a deliberate top-down policy in Taiwan.

3. Unsettled politics-administration relationship in Taiwan and Hong Kong

The same problem both Taiwan and Hong Kong have not settled yet is the realignment of politics-administration relationship during the political transition. The POAS failed to effectively insulate the career civil servants from politics. Increasing politicization of the Hong Kong society casts doubt on the possibility or essentiality of maintaining political neutrality of the civil service. Alternatively speaking, long lasting insulation from politics disables the civil servants in Hong Kong in facing and addressing increasingly unexpected politicized public issues. Overemphasis of political neutrality of the civil service, which has become political ignorance, should be well addressed in Hong Kong.

Contrary to the situation of Hong Kong, handling political affairs is one of essential competences for civil servants in Taiwan, such as how to handle the lobbying from the elected representatives. Political neutrality was not a subject matter in the authoritarian era. Even though the elected government recently enacted a law to enforce the so-called "administrative neutrality," the administrative process has not been fully depoliticized. The administrative neutrality just calls for a non-partisan administration. Politicized administration consists not only in *partisan politics* but also in *policy politics*.⁵ Democratization in Taiwan has not settled the issue of setting a boundary between political responsibility and administrative responsibility. The authority of elected and political executives is not confined to the top level of the bureaucracy, not like the practice of Britain and Japan.⁶ Any administrative issue can be possibly turned into a political issue. The recent incident of the death of a corporal, Hung Chung-chiu, suspectedly caused by military abuse is one of typical cases. Its politicization is ultimately leading to the resignation of the minister of national defense.

⁵ Bennis Wai Yip So, "Civil Service Neutrality in Taiwan: Is it Neutrality with or without Dichotomy?" *Issues & Studies* 49(1) (March 2013): 39-70.

⁶ William P. Hojnacki, "Politicization as a Civil Service Dilemma." In Hans . A. G. M. Bekke et al. (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective* (Bloomington: Indiana University Press, 1996), 152

If Hong Kong's government administration is under-politicized, then Taiwan's is over-politicized. Administrative reforms in both states must first address the issue of politics-administration relationship.