



International Conference on
Human Resource Development in the Public Sector
Quality Training & Excellent Performance

肆、政府效能與文官績效論壇
**Forum: Government Efficiency & Civil
Servant Performance**

肆、政府效能與文官績效論壇

一、時 間：101 年 10 月 15 日 (星期一) 下午 2 時

二、主 題：政府效能與文官績效論壇

三、主持人：黃雅榜秘書長

四、引言人：崔興碩 韓國國家行政安全部高級顧問、高麗大學前副校長

Wolfgang Drechsler 愛沙尼亞塔林科技大學國際事務副校長兼公共行政學院院長

五、主持人：

大家午安，歡迎大家來到這個論壇。我們今天談到大眾都要求公務體系改革，這是一個很大的挑戰，那我們現在這個論壇要談的就是政府效能跟文官績效。這個論壇有兩位引言人，第一位是崔博士，崔興碩博士在美國雪城大學公共事務學院取得公共行政博士，目前擔任的是韓國國家行政安全部高級顧問，他曾經擔任過績效評估會委員，除此之外，也曾經在大學及不同政府組織任職。今天他要跟我們談的主題就是衡量公務人員協會對於政府改革的影響。另外一位引言人是來自於愛沙尼亞的 Drechsler 博士，他擔任愛沙尼亞塔林科技大學公共行政學院院長之前，曾經在德國、愛沙尼亞各個大學任職。今天他要跟我們談的是效率及公務體系。我們整個論壇共有 50 分鐘的時間，我們會給每位引言人 15 分鐘。最後，還有 15 分鐘的問答時間。現在非常榮幸我們邀請第一位引言人崔博士，謝謝！

六、引言人一：崔興碩顧問

各位午安，我是崔興碩。我要講的是以韓國為例的公務人員協會，來談公務人員協會對於政府改革的影響。公務人員協會在我們韓國稱之為工會，好像在其他的地方叫做協會。韓國在 1997 年時經歷金融危機，所以當時就進行了重大的改革，這是 1998 年所發生的事情，當時不只是私部門，連公部門都受到非常嚴重的衝擊，受到金融風暴的影響。當時的公務人員，也就是說百分之十的公務人員都被解聘了，而在地方政府方面，大概有百分之二十的公務人員被解聘；那麼公營事業部份的話，大概百分之二十到二十五的人員被解聘，所以當時也有這種就業安全的問題。這個時候，韓國開始組織了公務人員的工會，韓國在工會方面的組織歷史已久，但是在這個時候才有公務人員他們自己的工會，愈來愈活躍。當時韓國的公務人員成立了職場公務人員的委員會 WCPE，當時這個工會的目標就是要幫公務人員發聲，爭取該有的權益。公務人員的工會在 2006 年立法完成，講到工會的時候有兩種不同的觀點，像是學者 David 他講到一個觀點，公務人員的工會其實是一股正面的力量可以讓民主更進一步。可是像彼得杜拉克所提到在這個後工業時代的社會當中，其實工會這樣子的概念已經過時了，他認為大家之所以要集結成組織是因為他們比較沒有力量，他們似乎只是大組織中的一個小環節，而認為員工好像只是大機器中的小齒輪而已，並沒有太大的聲音或是太大的力量。這是兩種不同的觀點，也是這兩種相對的觀點。我們接下來就看看這兩種觀點在韓國政府如何運作。

這是韓國目前的情形，也就是不同工會的數量，我們有 96 個工會，他們的組織比例是百分之五十左右，我們看到工會的數目在 2008 年達到高峰，後來雖然逐漸下降，但是比例仍然還是蠻高的，也就是說有百分之五十以上的公務人員，他們都隸屬於工會。大家都要知道，如果你是在這個政府體制當中達到某一個位階的話，你是不能夠參加工會的，譬如說你是中階文官，因為韓國的這個公務體系有九級，第九級是最低層、最低階的公務人員，第一級是最高階的公務人員，譬如說副部長等等。如果你是第五級以上的公務人員就沒有辦法參加工會。

我自己的研究探討的就是政府公務人員工會他們背後的思維，因為韓國的工會其實是非常激進的，而且歷史悠久，我用實證的方法來檢視政府工會的活動，且這活動對於政府的改革有什麼影響。我所蒐集到的數據是來自於 480 位地方政府的員工或是公務人員，為什麼會蒐集地方政府的資訊，就是因為地方政府的工會特別活躍。以下大家看的是政府工會的歷史，我們在韓國的政變之後，工會是被禁止的，一直到 1987 年首爾之村之前，工會都是被禁止的。在 1999 年的時候，剛才有提到我們就成立了 WCPE，也就是政府公務人員職場委員會，在 WCPE 成立之後就有兩種類型的工會，在 2006 年的時候也歷經了工會的立法完成，而目前有一些工會希望能夠整併進而壯大，才有更大的發聲空間。這個是我用圖表的方式呈現我們的工會歷史，從 1999 年開始，就由兩種不同的工會，一個是韓國公務人員的工會，另外一個是政府公務人員的工會聯盟，前者是受到政府的支持，而且比較類似協會，後者比較像工會。而且其中一個組織也跟一個外部的組織，所謂的民主工會，比較有交流。所以，我們政府公務人員的工會，其實也跟外部的工會有些交流。除此之外，我們也有一個比較小型的工會，這些比較小型的工會也希望能夠互相連結，而在 2006 年的時候追求工會的立法，在 2009 年的時候，他們也向韓國的某一個部門去爭取更多的權益，但是被這個部會所拒絕了。因為當時的工會希望有一個涵蓋所有公務人員的組織，也就是他們希望能夠等於是照顧到一百萬名公務人員。在這裡我們可以看到不同類型的工會，全國性的有兩個工會，跟法院有相關的 1 個，跟中央政府相關的有 2 個，跟地方政府相關的有 62 個，跟教育部門相關的有 20 個工會，我們有不同的教育單位，他們自己有各別的工會，所以總結來說有 96 個工會。而地方政府的工會就佔了全部工會的百分之六十一。

我在 2010 年的時候蒐集了相關的數據，做了資料的分析，我待會會跟大家說明結果。我們可以看到分析的結果，就是針對目前工會的活動所做的結果。

組成成分分析結果，目前的工會他們所進行的活動大概分成三種，第一種是跟行政相關活動，第二種是所謂的協商活動。第三種是跟政治參與比較有關的活動，而所謂的行政相關的活動是什麼呢？其實就是跟政府高層互動，或者政府的高階官員，去談論一些譬如說薪資或是請假相關的議題，而跟協商比較有關的活動就是談論工會本身的一些議題，這種類似的集體協商的方式去談論集體的議題，而不是一對一的方式跟政府協商。明年我們公務人員的薪水會調升百分之四，是希望能根據公務人員的績效來提升薪資，這個就是集體協商的結果。

所以如果跟大家解釋數據統計的結果，集體協商的活動是最強的，再來是行政相關的活動，最後才是政治相關的活動，這邊就是我做的組成成分分析的結果，是針對大家所喜歡的工會活動，身為工會成員的公務人員，他們想要進行一項活動，譬如說他們希望工會可以針對這個職業安全或職

業穩定性進行協商，或是針對政治參與來進行協商，或是有更多的活動，他們希望政府可以重視更多的社會正義或是政治體系相關的議題，並希望他們能參與市政選舉。

這些就是工會成員他們希望可以注重的主題，像是工作保障，工會的成員希望工會針對工作保障的方便性可以做得更多，還有就是比較高階的參與方面可以做得更好。最後，公務人員的工會他們不只是針對工作條件的改善，還有保障勞工的權益進行協商。他們會希望能夠這個管理方面進行協商，以這樣的型式來說，如果政府把某些部門私有化或是外包的時候，工會也能參與。通常是跟政府本身，或跟市政的公務人員進行協商，這些我是參考韓國的公共行政部門和社會安全部門所蒐集到的資料，其實就這個部門來說，以下有些作為是非法的，譬如說在工會活動方面，工會希望能夠為自己的成員爭取更多的權益，比如說他們希望能夠透過修法來懲罰政府不實施某些工會協商的結果，還有工會希望能夠在參與籌備委員會當中能有一席之地，他們也希望能夠參與類似的過程，而工會成員希望能介入更多。也就是說，工會希望能夠跟總統或是市長來共同討論勞工的薪酬，我們現有政府體制當中的九級公務人員的分級，工會也希望能夠介入這種人員分級的制度，這邊我們可以看到各個不同的政治方面的組織。2005 年時，有些組織談的是有關地方民主化或是地方自治等相關議題，這種組織是很活躍的，他們的聲音也會被各個層級聽到，所以究竟公務人員的工會對於政府的改革是不是有影響呢？或是有被注意呢？一般來說是沒有的，因為公務人員的工會希望能夠維持現狀，且常在跟倫理有關的議題方面，他們是採取比較主動攻擊的方式。就新公共行政的改革來說，他們其實並不注意改革，但是他們在推廣公平或是公民權利，或是推動法制方面等都有不錯的幫助。

以下是工會所帶來的益處，譬如說他們有助於民主化，有助於政府的透明化，有助於推廣整個依法行政。就政府效益來說，工會好像沒有太大的幫助。對於政府是否能夠回應人民的需求，有好有壞，而組織是否能夠民主化，工會的確是有所助益，由於能夠監督政府或市政，在某種程度上是能夠去幫助政府更加民主化。韓國的地方政府是非常強勢的，有時候我們都覺得他們自己就像自成一國一般。也就是說中央政府在某種程度來說，像是運用地方政府工會，去監督地方政府或是市長。以上就是我的報告，謝謝。

七、引言人二：Wolfgang Drechsler 副校長

各位先生、各位女士好！我今天的引言題目是公務體系和效率：潮流與實質。

什麼叫效率？效率是一個經濟的概念，基本上我們是從經濟學借來的詞，也就是透過一定的資源、一定的工具得到最大的效果，或者是最少的錢得達到一定的效果。所以效率很重要的概念是它不等於便宜。有時候我們會陳腔濫調、過度簡化。我們都知道要創新，但「創新」與「新」是不一樣的，而便宜與效率也是不一樣的。會有這些陳腔濫調其實也是有一些道理存在，大家可能會認為所謂的效率就是個人或是機構成功的代表，因為你如果以用更少做更多，你就表現得比別人的更好，這也就是一個成就的指標。這是為什麼在公部門效率很重要，因為效率高可以提昇國家的競爭力，兩個國家比較，比如說同樣的資料你可以做更多的話，你可以比別的國家做得更好，可以更強大，這個很重要。從另一個角度去看，我們要節省使用納稅人的錢，這也是很重要的。這個是在民主體制裡面重要的一環，我這邊不是要扯民主的很大的理論，但我們是要講很簡單的概念？我們為什麼要拿納稅人的錢呢？而其背後的理由是我們要談到拿納稅人的錢是要有效率的，不能隨便浪費公帑。

再來是我們受到政治、媒體還有公共的壓力，我們必須提升公部門的效率。

大家都知道我們在做公共行政的時候，外面的人心裡面都想到要改革嗎？不是的，他們不管我們公部門怎麼改革，對他們來說「他們要拿到的服務是什麼？」才是最重要的。但是如果談到服務好不好時，效率就是一個很重要的概念。大家不能夠接受公部門裡面的所謂的懶惰、缺乏效率，不過這也是各國不同的組織文化。

服務要好，效率也要好。公部門與私部門所談的效率是不一樣的，是複雜的。私部門主要就是賺錢，而公部門對於效率與效能是難以量化的，目標是多元的，但是我們還是要達成這些公部門所謂的效率、效能與目標。假設我們要買冰箱，一個是 100 塊，另一個是 50 塊，對公部門來說不能像私部門一樣可以直接買最便宜的，因為公部門買冰箱必須考量背後生產是不是有符合永續原則，或是否有符合到社會正義的原則。所以我們政府的採購政策必須考量到其他的因素，雖然它這個東西很便宜，但我們又必須考量是否有合乎公共的價值。這就說到了一個奇怪的想法了，假設你去談到芝加哥學派的經濟理論，某位經濟學家說：「我們這一切說穿了，就是效率。」他這句話的意思是：這些事情，各種事物存在都是有背後的理由，例如歐盟有補貼某些漁業，而因為這個背後的政治影響力是很高的，因為他們的漁業的遊說團體是很有力的，可以爭取到這種效率，所以各種事物它都會存在一段的時間，而存在時間的背後也是有一定的效率。因此，我們不需要做出什麼效率改革，因為現在的效率就是一定有效率，但還是一定要提出反應。其實，我們都有一定的價值，但我們要做效率控制，就是我們要將價值反應出來，也就是說我們要提出大眾所反應的公眾價值。

接下來，我們談的是思潮－現在流行的論點。我們的理論為什麼要有公共管理的改革呢？解決問題是其中一個原因，另外一個，思潮也是很重要的。例如我們參加某一場研討會，也可以從不同的觀察中發現我們沒有發現的東西，這就是所謂的流行，這也很重要。那麼我們在公共管理的部份要怎麼做呢？這個效率的部分是流行的嗎？但我想它也是要考慮環境的脈絡，我認為傳統的新公共管理，的確是關注在效率的部分，但現在的新公共管理則是讓這個合法性被降低了。現在有很多國家都發現在歐盟及其他國家裡面，新公共管理已經是一個歷史的典範了，不是現在所使用的典範。所以根據這一點，我推出了對於全球化很高的國家，像是歐盟國家來說，從 95 年開始，我們就是新公共管理，因為當初太重視效率了，也就是當時大家以為新公共管理是省錢，不要偷納稅人的錢。但其實事情沒有那麼簡單，也就是效度、效果才是最重要的思考，例如以戰爭為例，你不重視要花多少成本，你重視的是要達到最好的成果效果，因此效率牽涉到相關的物流。有時候大家會覺得，我們預算如果可以縮減就足以達到效率，但其實是不見得，新公共管理當初就是一個合理的論述理論，我們可以透過這個理由來降低支出，可是新公共管理對於效率的定義是錯誤的，也就是將效率與便宜混為一談了，這就是我前面所提到的，也是很重要的。不曉得在其他國家是如何，但是新公共管理在其他國家很適用，但在某些國家不適用，而不適用主要的理由是因為他們對於效率有錯誤的定義。但要說到真正公部門的效率是很重要的，也就是讓你花一樣的錢，發揮出最大的效果，而且不是只考量例如採購的服務、商品，而是考量到全局之後，你所達成的公平、正義的目標。我想這仍然是公部門一個很大的挑戰，這是我們公部門所要真正追求的。

如何要做到這一點呢？我們今天談到的是個別的公務人員，而對於個人的公務人員的效率呢？

如何激勵個人公務員呢？這邊我提出幾點，有時候經濟學家與公共行政學家不見得有一樣的想法，這裡有一種稽核的方式，另一種是用激勵的方式，也就是說看哪一個公務人員可以妥善的運用，例如哪一位公務人員誰能將錢花在刀口上，我們可以透過機構或其他的方式來激勵公務人員，而這個是由 Akerlof 所提出來的，我們知道他是曾經得過諾貝爾的經濟學家，他說：這個激勵的資本就是讓一個組織的人做最有利的工具。這邊我再加一些背景和細節，什麼叫情境或是大環境 (Context)? 大家會認為它好像就是一個黑盒子，我們要考量到什麼因素，什麼是好的？什麼是不好的？我們要如何定義呢？不是很容易定義的。某一些國家在實施方面，比其他國家又更加困難，如果我考量到歷史情境的話，我們不見得以組成西方論述，說到底，我們要怎麼激勵到公務人員？這不是一個西方公務人員的主要因素。其實傳統的儒家主義也有這樣的思考，也就是宋朝的王安石，他在上書給皇帝的文章裡面有提到文官必須採用到新儒家思想，在他的萬言書裡面提到必須激勵到這些文官，否則這些國家就會衰退；再回到歐洲的思想則是所謂的「新韋伯主義」，我們要有新的追求真正的公部門的效率，我們同時要考量到相關的背景，在這樣的情況下，追求效率而且希望我們的體系是能夠接近於新韋伯主義的。謝謝大家！

八、綜合討論

(一) 提問

1. 提問人：John Wanna、澳洲國立大學政治與國際關係學院、教授

提問要旨：您剛才講到的不只是效率，我覺得組織的態度更重要。我知道大多數的政府投入很多經費在新公共管理，但政府並沒有真正節省經費。此外，我們一直講以小搏大，例如在培訓、教育等成長。所以我覺得不是只有效率體制才是對政府改革最重要的。

2. 提問人：吳榮泉、外交部、大使

提問要旨：您前面有提到的效率與效度，你能說得更具體、更清楚嗎？

(二) 回應

1. 回應人：演講人 Wolfgang Drechsler 副校長

回應內容：效率與公共管理有關，的確我們是要投入很多的經費，但其實新公共管理是承襲很多不同的傳統，我們雖然有要投入很多，但對於某些國家卻沒有發揮很大的影響。我覺得有兩個原因：第一，1970 年代的新公共管理的興起大大影響了我們。第二，在某些國家對於新公共管理有不同的實施成果，而新公共管理主要在英美國家較良好，而對於改革是在大環境下的議題，在短期中的政策學習與政策轉移經濟危機也是相當重要的。

2. 回應人：演講人崔興碩顧問

回應內容：效度要物超所值，我覺得如果你覺得某個產業好像要衰退了，我們在討論的時候不會想到所謂的效率，而是我們會挹注資金，去避免危機。而歐盟他這個紓困的機制，其實在計算的時候，其實並沒有一個很科學的方法，只是透過一個很「隨意的方式」去挹注資金，並沒有透過任何比較科學的方法，我們的確可以去計算，但是很多科學機構並沒有被諮詢，但因為現在並沒有很多人注重細節，要馬上的挹注資金，來解決危機。我覺得面臨危機的時候，這就是我們做事的方法。如說過「蔓延危機」持續的時候就是要注重效率了，因為沒有重視效率的時候就能度過危機，只是在很大型、很迫切危機的時候，這時候的重點我們是在於效度而不是效率，這樣是否有比較清楚？謝謝！

Assessing the Impact of Public Employee Unionism on Government Reform

Heungsuk Choi

Assessing the Impact of Public Employee Unionism on Government Reform

Professor Heungsuk Choi
Korea University
(hschoi@korea.ac.kr)

*To be presented at International Conference on Human Resource
Development in the Public Sector, October 15-16, 2012, Taipei*

I. Background

- Forming of government employees' trade union in 1999
 - In 1999, government employees were allowed to get organized the Workplace Council for Public Employees(WCPE). Although not conferred the right to become a partner for collective bargaining, WCPE served as the major channel for government employees to organize their voices and often exert significant influences on their terms of employment, pay, and benefits.
- Proliferation of government employees' trade union after the legalization in from 2006

<Table 1> The number of unions and organizing ratio (number, %)

Year	2006	2007	2008	2009	2010
Number of unions	78	98	95	95	96
Organizing ratio	21.8	59.7	74.3	53.1	54.9

Source: employment and Labor White Paper, 2010, 2011

<Figure 1> The number of union members



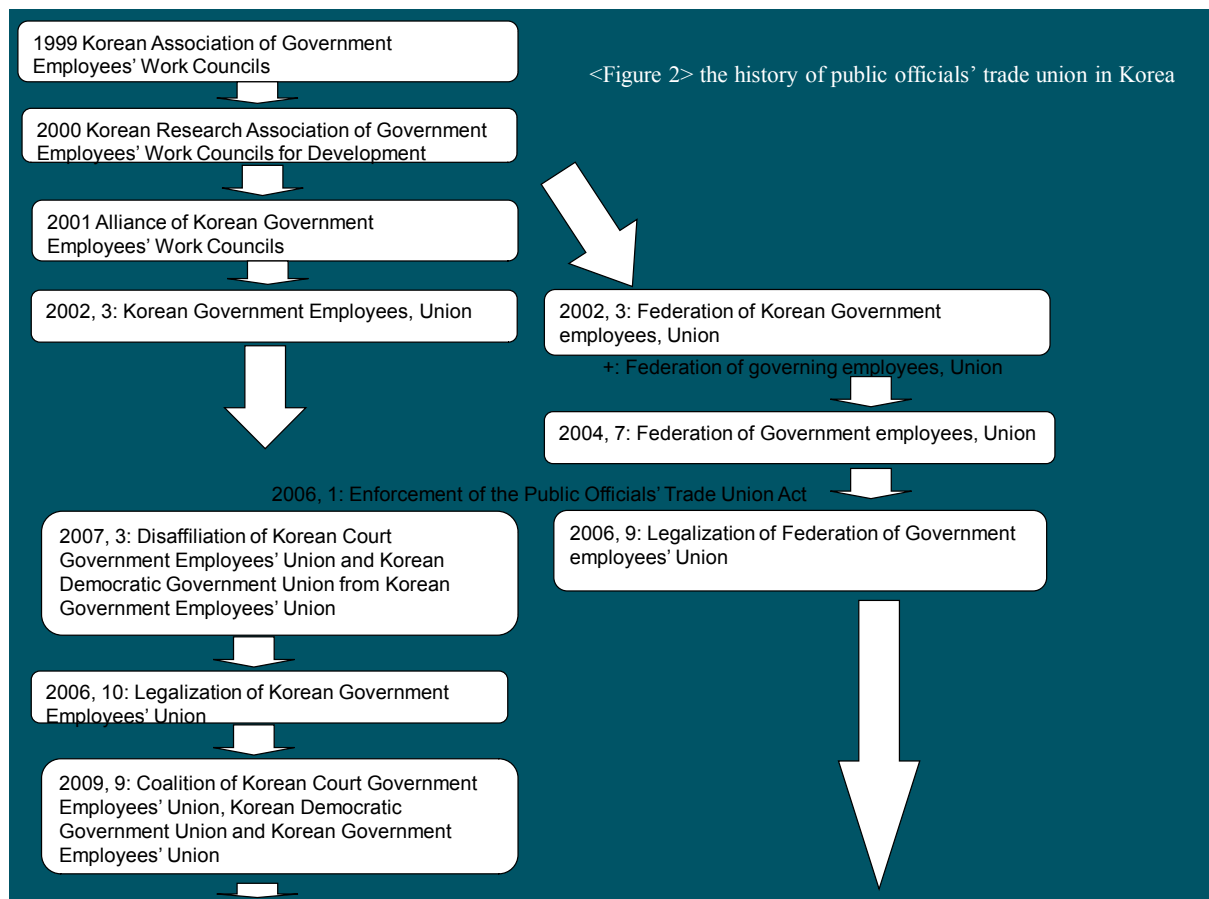
Source: employment and Labor White Paper, 2010, 2011

II. Research Objectives

- To analyze the ethos around which the government employees' union organizes its activities
 - Korea has a long history of, often militant and politically acute unionism. How has it been reflected in the government unionism?
- To empirically examine the effect of government is unionism on government reform in the context of Korean local governments
 - the survey data of 480 local government employees

III. History of Government Employees' Union

- 1948 – 1961: basic rights of government employees allowed in principle by the constitution
- 1961 – 1987: banning of basic rights of government employees in principle (except railway labor union, postal service labor union, Monopoly Corporation labor union)
- 1987: constitutional amendment after the democratization allowing three basic rights of government employees
- 1999 – 2001: forming and strengthening of Workplace Council for Government Employees(WCPE)
- 2002 – 2005: forming of government employees' trade unions
 - 3/16/2002: establishment of Federation of Government employees' Unions
 - 3/24/2002: establishment of Korean Government Employees' Union (not registered at the start)
- 2006: establishment of Government Labor Union Law; legalization of Federation of Government employees' Unions and Korean Government Employees' Union
- 2009 – present: forming of a industry-level union (Korean Government Employees' Union + Korean Democratic Government Union + Korean Court Government Employees' Union → declined in 2010 by Ministry of Public Administration and Security)



<Table 2> Government employee trade unions by type

Type	Association	Nation-wide	Court	Central Gov't	Local Gov't	Office of education	Total
Number of Unions	9	2	1	2	62	20	96
Union members	-	61,430	7,500	22,944	47,044	25,229	164,147

(Source: Ministry of Labor, Employment and Labor White Paper, 2010, 2011.)

<Table 3> The number of union members (unit: person, %)

Agency	Constitutional agency	Central agency	Local government	Educational agency	Total
Union members	7,500	27,933	100,285	28,429	164,147
Portion	4.6%	17%	61.1%	17.3%	100%

(Source: Ministry of Labor, Employment and Labor White Paper, 2010, 2011)

IV. Data Analysis

- Data :
 - Online Internet survey of local government employees below the grade 6
 - Sample size of 480 employees (union members comprise 60.8%)
 - 18/08/2010 – 25/8/2010
- Principal component factor analyses to delineate the organizing ethos of government employees' union in Korea

IV. Data Analysis

Table 4. Factor analysis result for current union activities

	Administrative engagement (Factor 1)	Corporative bargaining (Factor 2)	Political Engagement (Factor 3)
Reduction of internal organizational conflict	.778	.143	-.051
Dialogues about important org. decision s	.738	.247	.026
Communicating employ opinions to high organizational echelon	.736	.413	-.028
Resolving employee grievances	.678	.479	-.002
Reducing employee loads due to org. changes	.635	.408	.094
Requesting changes in personnel management	.618	.481	.137
Resolving internal organizational dissatisfaction	.520	.495	.047
Voicing against politically motivated personnel management	.518	.430	.330
Checking against mayor's arbitrary appointment	.514	.449	.321
Increasing job security of government employees	.281	.757	.032
Reforming civil service	.350	.732	-.098
Improving work environment	.423	.717	-.088
Improving mutual understanding	.461	.680	-.047
Checking against mayor and council	.261	.668	.243
Increasing red tape and inflexibility	-.028	-.084	.821
Strengthening the seniority system	.227	-.073	.749
Influencing mayoral and councilmen elections	-.225	.395	.612

Component	Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	7.790	45.824	45.824	4.505	26.499	26.499
2	1.859	10.933	56.757	4.209	24.760	51.259
3	1.000	5.884	62.641	1.935	11.382	62.641

IV. Data Analysis

Table 5. Descriptive statistics for three union activities

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Dev.
Administrative Engagement	429	1.00	5.00	3.0111	.73000
Corporativee Bargaining	430	1.00	5.00	3.1772	.74417
Political Engagement	431	1.00	4.67	2.3442	.67006
Valid N (listwise)	428				

IV. Data Analysis

Table 6. Factor analysis result for desired union activities

	Component			
	Job security	Managerial participation	Political participation	Decentralization
Job security in exchange of banning strikes and political activity	.815	.211	-.061	.134
Job security in time of restructuration and privatization	.626	.405	.177	.042
Input to performance-centered reform to reflect reality	.606	.292	.168	.055
Participating in legal and institutional reforms related to employee rights	.558	-.097	.453	.051
Participation in decision making concerning personnel management	.005	.723	.428	-.043
Reducing the animosity between government and union	.168	.687	-.189	.131
Acknowledging union as important partner in decision making	.407	.589	.268	-.077
More locally autonomous decisions about unionism	.257	.574	.180	.217
Attention on the national regime and social justice beyond org. issues	.022	.097	.783	.012
Role for process & structural reforms against corruptions and bad practices	.511	.014	.607	.036
Focusing more on local than national issues	.189	.038	-.098	.826
Decentralization in collective bargaining	-.033	.118	.196	.823

Component	Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	4.245	32.651	32.651	2.332	17.940	17.940
2	1.452	11.167	43.818	2.097	16.131	34.071
3	1.200	9.230	53.048	2.068	15.908	49.980
4	1.070	8.230	61.278	1.469	11.298	61.278

IV. Data Analysis

Table 7. Descriptive statistics for four desired union activities

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Dev.
Job security	430	1.75	5.00	3.9343	.62267
Managerial participation	430	2.00	5.00	3.7419	.64567
Political participation	429	1.00	5.00	3.6263	.75602
Decentralization	431	1.00	5.00	3.2912	.82294
Valid N (listwise)	428				

V. Conclusions

- Government unions have in their collective bargaining agendas not only the improvement of working conditions and protection of basic labor rights, but also managerial interventions in such matters as personnel management, contracting out, etc.

Table 8. Collective bargaining agendas regarded as illegal by MOPAS

Areas	Agendas
Union activity	Ensuring political rights of the unions and their members, full-paid union secretarial, reappointment of those dismissed for illegal union activity, government contribution of 10 million U.S. dollars for 5 years as a union development fund, priority of collective bargaining resolutions over legal clauses, tax breaks for contributions to unions, legal amendment to punish government for not implementing collective bargaining resolutions
Pay and welfare	Establishment of pay adjustment committee and appointment of the half of committee members by those recommended by the union, establishment of park cemeteries at each provincial government, abolition of the clause, "within the limit of the budget" for overtime allowance
Personnel	Abolition of the grade system and 5 th grade level entry exam, participation by union in major government committees, including Personnel Management Steering Committee in terms of more than half of the committee members, leave for those below the grade 5 when running for public positions
Others	Immediate halt of the local government system reform, participation by unions in the audits by the National Audit Board and central government ministries

IV. Conclusions

- Political participation and influences are also often pursued at the local and central level – mayoral elections and presidential elections ; Especially at the local level, they desire to influence and curb mayoral powers in personnel management (the central government is flattering it sometimes, although informally) ; cf) strong mayoral power structure of Korean local governments

Table 9. Issuance of political communiqués since 2005 (by type)

Categories	Number of communiqués
Protection of private information	1
Ethics of public servant	4
Restructuring	3
Performance evaluation system	1
Work environment	3
Basic rights for workers	5
Oppression of unions	11
Collective bargaining	3
Opposition of privatization	2
Democracy	5
Pay	11
Personnel management	3
History of government	2
Pension	9
Job creation	2
Local autonomy in government and union relationship	3
Retirement	6
Criticism of general government policy	15

IV. Conclusions

- Is government unionism conducive to reform? – not in general; defensive of existing processes and structures in general; often offensive in some public ethics-related issues and tactically offensive
- Is government unionism compatible with reform? – not with NPM-based reforms; yes in some limited areas such as promotion of publicness, equality, constitutional rights of citizens, and rule of law

IV. Conclusions

- In what directions does unionism impact government reform?

Efficiency/ Economy	-	Government unions are protective of financial benefits of government employees; They generally oppose privatization and contracting-out
Responsiveness/ responsibility/ representation	+/-	- Unions often put forth political values as a justification for the protective positions against NPM-based reforms. However, unions often behave as simple interest groups, acting regardless of or often against larger interests of citizens in general (for example, various claims of scarce public resources for their extra benefits and allowances, pension, etc.) - There is scarce evidence that unionism significantly helps reduce bureaucratic irresponsiveness.
Organizational democracy	+	Unionism seems to be effective in checking the arbitrary executions powers of mayors and councilmen (→ merit protection, promotion of rule of law, release of the tension between bureaucracy and democracy(Rosemblom, 1981)) ; 25% of the collective bargaining results turned out illegal in 2008, and 10% in 2009 (Ministry of Labor, 2011)
Citizens' constitutional rights	+	Unions often points out citizen rights as the prime justification for their positions against NPM-based reforms; ex) the creaming by the private service producers



Thank You



Efficiency and the civil servant : Fashion and substance

Wolfgang Drechsler

Efficiency and the civil servant: Fashion and substance

Wolfgang Drechsler

Ragnar Nurkse School of Innovation
and Governance, TUT Tallinn, Estonia

Taipei, 15 October 2012

1. What is efficiency?

- Efficiency is achieving a maximal effect with given means, or a given effect with minimal means.
- Efficient is not a synonym for cheap.
- It is generally a hallmark of personal and institutional success.

2. Why is efficiency in the public sector important?

- There is the usual competitiveness issue, especially on the national level.
- But frugality with the taxpayers' money is necessary from the tax theory perspective of democracy in a wider sense.
- There is strong political, media, and public pressure towards public sector efficiency.

3. What is special about public sector efficiency?

- In the public sector, there is an especially complex set of desired effects which is often vastly different from the private one.
- Frequently, these desired effects are not explicit and thus not quantifiable, yet they need to be met.
- „All that exists is efficient“ (George Stigler)
- ?

4. How does Public Management reform fashion affect efficiency?

- The New Public Management was focussing on efficiency; the demise of NPM thus created a certain delegitimacy of the concept.
- The global economic crisis shifted the attention from efficiency to effectiveness, but at the same time accentuated the need for cuts often sold as efficiency increases.

4. How does Public Management reform fashion affect efficiency?

- But NPM usually misdefined efficiency, in practice, as cheapness – this is almost a signatory feature of NPM.
- Genuine public sector efficiency is and remains important.

5. How do I assure efficiency in today's Public Management?

- Classically by auditing, but best by motivation (Akerlof).
- This is also the Neo-Confucian concept (Wang Anshi).
- This is why, e.g., the Neo-Weberian State (NWS) is especially promising as far as genuine public sector efficiency is concerned.

Efficiency and the civil servant: Fashion and substance

Wolfgang Drechsler

Ragnar Nurkse School of Innovation
and Governance, TUT Tallinn, Estonia

Taipei, 15 October 2012