

## 第一章

# 公共管理導論

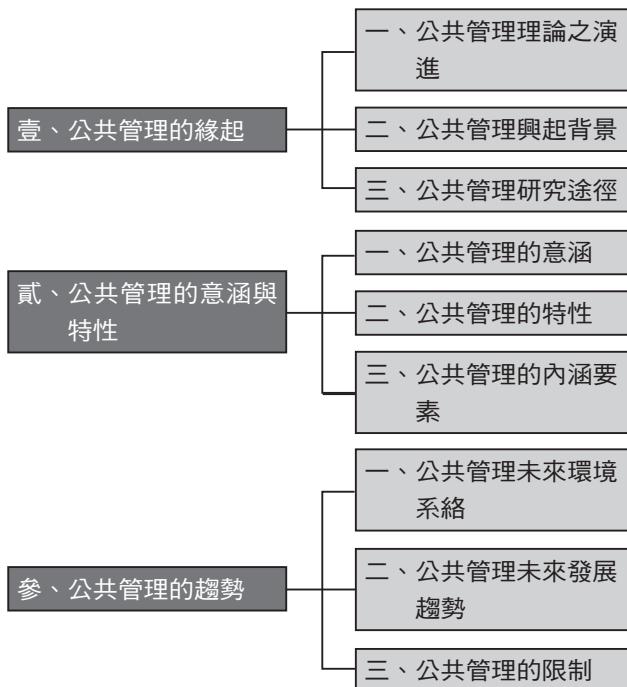
私塾重點提示區

本章為公共管理的基本概念，是選擇題出題的範圍，人名及各時期的重點都要熟讀。





# 大綱



## 內文教學區

### 壹、公共管理（Public Management）的緣起

公共管理一詞最早出現於美國學者史凱樂·胡德森（Catheryn Seckler-Hudson）於〈公共管理研究的基本概念〉一文，在該文中用「公共管理」一詞來代替「公共行政」，惟與1980年代發展的「公共管理」在實質意涵上有極大的差異。

#### 一、公共管理理論之演進

##### （一）公共管理興起的原因

- 1.自1887年威爾遜（W. Wilson）發表〈行政研究〉（The Study of Administration）一文之後，公共行政學便已逐漸成為一門獨立的



學科，其不僅有長足的進步，亦累積了許多豐富的管理知識，但其在公共部門的行政教育與實務上仍嫌不足，於是有人要求公共行政學能強調「管理」，以作為一種補救，此乃導致公共管理興起的原因之一。

2. **1970年代至1980年代之間**，有許多專家學者與書籍也開始強調「管理」此一主題的重要性，他們對當時所流行的兩大學科公共行政學與公共政策學有嚴厲的批評。他們認為，公共行政的文獻是資訊豐富但缺乏運用的技能，同時充滿了空泛的與哲學上的理念，不足以指引公共管理者（Public manager）處理實際的問題。至於公共政策則僅重視政策的制定與執行，卻不重視這些政策過程中的管理實務，因此有許多人主張應該重視企業管理的方法與精神，此乃造成公共管理興起的另一原因。
3. 自1980年代以來，由於資訊技術的發達，全球化及強調顧客至上等，這些因素使得傳統的行政管理所標榜的「POSDCORB」，其內容已不敷公共部門或政府機關的使用。一些行政管理學者及實務界人士，為了使政府能因應急遽變化的環境，同時能加速與促進政府的改革及創新，以及突破公共管理的困境起見，急須開發一個新的領域，也就是吾人所稱的「公共管理」領域。

## (二) 公共管理理論研究的起源

### 1. 公共管理的主要根源—1887年威爾遜「行政研究」

培里與克雷瑪（Perry & Kraemer）認為，公共管理的主要根源可溯自威爾遜於1887年所發表的〈行政研究〉一文，其理由是威爾遜倡議「**師法企業**」的方法來改進政府的職能，而這也正是今日公共管理所採取的主要途徑。雖然培里與克雷瑪據此認為，公共管理的根源可溯自威爾遜的時代，但兩者間之背景是有其差別：威爾遜主張師法企業的方法，是希望公共行政能夠擺脫政治的糾葛，而今日公共管理採取師法企業途徑，旨在轉化管理者的角色和組織文化來提振政府績效，其間並未排斥政治系絡，反倒採取積極的策略觀來加以因應。總之，整個公共行政理論研究的大領域中，強調「從行政官員到公經理人」或「從公共行政到公共管理」的研究，已經成為一股不能抵擋的大趨勢。

### 2. 1970年代政策執行運動關係密切

凱多（Kettl）認為，公共管理理論的起源與1970年代的政策執行運動有相當密切的關聯性，此一運動是由公共政策學者普里斯曼



與韋達夫斯基（Pressman & Wildavsky）兩人所發起，此運動帶來兩種影響：

(1)使公共行政從重視組織結構過程的研究，轉移到對公共政策方案及其所產生結果之探討，因而導致政府績效的問題首次成為學者們所關注的焦點。

(2)政策執行研究，已超越了公共行政單一學科的範圍，甚至亦超越了更廣闊的政治科學領域，而運用了跨學科之知識與工具。

這兩種影響所及認為管理人員對任何政策方案皆力求進行所謂的「精密的科學分析」，反倒無益於政策方案的具體執行，甚至貽誤政策目標的達成。他們察覺到政策方案成敗的關鍵，是繫於公經理人的組織行為和管理能力，因此學界不再滿足於傳統公共行政的技術工具和僅以政策方案作為分析單元，代之而起的是以公共管理為研究取向的風潮。

### 3.歷經1980年代公共管理研究的擴散期

公共管理可說從政策執行運動中破繭而出，在極思轉換管理文化下採取「師法企業」的途徑，終自1980年代以來漸漸成為一個新興的研究領域。誠如波茲曼（Barry Bozeman）所言，公共管理的研究核心應該浮現。

### 4.1990年代公共管理國際性會議召開

(1)1991年第一屆「全美公共管理學術研討會」：美國公共行政學的重鎮，雪城大學麥克斯威爾學院於1991年9月20日至21日，召開第一次「全美公共管理學術研討會」，會議主持人為波茲曼教授。其會議的主要要點有：

①公共管理研究主題明確化：即公共管理研究須置重點於策略（基於管理過程），重視組織間的關係（基於組織內的關係），以及強調公共政策與管理的交集。

②公共管理研究關注三個相關問題：

A.如何使公部門組織動起來？

B.如何讓公部門組織運作績效更好？

C.如何研究出更好的方法，使其協助政府運作得更好？

③公共管理研究途徑的提出：波曼指出公共管理的研究途徑可分為沿著公共政策流下而來，稱為「P途徑」（P-approach），及順著企業管理擢升而來，稱為「B途徑」（B-approach）。



- (2)1993年威斯康辛大學麥迪遜校區又召開了第二次「全美公共管理學術研討會」，會議結果並由當時的會議負責人凱多與米勒渥（Kettl & Milward）編纂了《公共管理現況》（The State of Public Management）一書。
- (3)1995年於堪薩斯大學舉辦了第三次研討會，會議結果由當時的負責人，傅德瑞克森與詹森（George Frederickson & Jocelyn Johnson）編纂了《公共管理的改革與創新：研究、理論與運用》（Public Management Reform and Innovation: Research, Theory, and Application）一書。
- (4)1997年第四次研討會於喬治亞大學舉行，會議負責人為蘭尼（H.G. Rainey）。這四次會議為公共管理的發展凝聚了相當的共識，奠下良好的基礎，而公共管理學之特徵亦逐漸凸顯出來。大體而言，公共管理的特徵有四點：
- ①以公共管理者為教學研究對象。
  - ②既重視公共系統或政治環境，亦重視管理知能與策略。
  - ③以政府方案為關注焦點，重視績效，強調部際關係與府際關係。
  - ④採科際整合與個案研究的途徑，強調實務與理論並重。
- (5)第五屆在德州農工大學（Texas A&M University）的布希學院（Bush School）舉行。

## 二、公共管理興起的背景

公共管理的出現，源於二次大戰後、後工業時代來臨之際，當時理論界與實務界均普遍感受到建構在韋柏式系統下的公共行政已經出現「合法性危機」，在褊狹的理性主義下，明顯發生知識無法指引行動，理論缺乏解釋力及無法忠實體現人民需求等現象。

### （一）理論層面

公共管理的出現，是一種對公共行政舊典範進行挑戰的「後官僚典範」而來；企圖跳脫傳統官僚典範陷入於層級節制的嚴密控制、狹隘的效率觀、空泛的行政執行程序（以法辦事）和抽象的公共利益等問題，而依循後官僚典範強調預見性、策略性、結果趨向、主管領導、市場取向、消費者導向及企業性等方向發展。



## （二）實務層面

### 1.英國的新右派

- (1)1979年保守黨執政，柴契爾夫人上任後強力鼓吹新右派的政治理念：「強調個人權利與選擇的價值，鼓吹建立新自由主義的政體，因而主張「小而美的政府」（minimal state）。」
- (2)總括柴契爾政府管理文化革命的成功，在於能夠掌握到財務管理是關鍵性的問題，以及有效的運用企業管理工具來改善績效、人力資源、組織運作和決策流程等問題，並注入市場驅力下使公共服務品質大幅提升。
- (3)1990年代後，梅傑政府繼承此一管理文化，諸如「公民憲章計畫」（Citizen's Charters）、「續階計畫」（The Next Steps）、「服務品質競賽」（Service Quality Competition）及「解除管制方案」（Deregulation Initiative）等，都是延續新右派的改革路線。
- (4)新右派的公共管理實務有新古典經濟學和公共選擇理論的強烈色彩。事實上，此亦說明了公共管理理論並不排斥公共選擇或經濟學理論，並且經常使用這些理論觀點來診斷問題或開立處方。本質上，新右派界定「國家」（the State）乃為鼓勵獨占、壓抑企業精神、限制選擇、強調過度生產和鼓勵浪費及無效率；相對地，界定「市場」（Market）是為鼓勵競爭、引進企業精神、重視自由、強調擴大選擇和增進效率。因此，新右派的公共管理在實務上，便經常顯露出對市場和企業管理的偏好。

### 2.美國新治理

美國總統柯林頓於1993年3月3日成立「全國績效評鑑委員會」（The National Performance Review, NPR），任命副總統高爾主持該委員會，並要求於六個月內提出一份完整的聯邦政府改革計畫。同年9月7日，這份重建政府的計畫出爐，定名為《從官樣文章到實際結果建立一個運作更好和花費較少的政府》（From Red Tape To Results: Creating A Government That Works Betterand Costs Less），這份報告內容的主要理念和理論基礎是源自奧斯本與蓋伯勒（Osborne & Gaebler）兩人所著的《新政府運動》（Reinventing Government）一書，企圖以企業型政府的理念，重建聯邦政府的職能。由於整個改革計畫與美國過去的行政管理典範不同，因



此被稱為「新治理」（New Governance）或「企業型管理典範」（the entrepreneurial management paradigm）。

美國公共管理上的新治理典範，巧妙地避開了政黨政策路線上的爭辯—共和黨主張小政府，而民主黨主張大有為政府—進而從基本面思考何種治理型態最適宜。新治理典範雖然提倡市場導向的企業政府，卻仍然深信政府的價值，也一再強調並非企圖以市場來取代政府的角色。並深信可從制度面來重建政府治理的能力。

### 3.新公共管理

這股自1980年代以來，即盛行於各國政府的管理風潮，已使各國政府的行政管理文化產生「轉移」（Transformation）的現象—從公共行政轉變為公共管理，雖然這股潮流被賦予不同的稱號，如新右派、新治理、管理主義、企業型政府、以市場為基礎的公共行政等，但卻可被統稱為「新公共管理」（New Public Management, NPM）。

(1)意義：所謂新公共管理是相對於傳統以機械觀點為中心的公共組織管理策略（如泰勒的科學管理）。在基本的觀念方面，新公共管理是屬於新右派的思想，也就是強調政府應該減少其對社會及市場的干預，讓市場機制得以充分發揮，而且認為政府必須重視產出的效能性，以滿足顧客的心態來滿足民眾的需求，至於達成此一目標的首要途徑就是為政府注入企業家精神（Entrepreneurship）。

(2)基本要素：新公共管理具有三種基本要素。

- ①係根源於管理主義或新泰勒主義（Neo-Taylorism）的理念。
- ②師法私部門企業的管理實務和技術。
- ③新公共管理是一種手段（Means），企圖將官僚的、權威式的作風及消極性民主的政體，轉換成有效率的、回應性及顧客導向的新治理典範。

(3)特徵：Farnham與Horton兩位學者，進一步指出「新公共管理」具有以下八項特徵。

- ①採取理性途徑的方式處理問題，亦即在設定政策目標和闡明政策議題時特別強調策略管理所扮演的角色及其作用。
- ②重新設計組織結構，其目的在於使政策能與行政分離，並且對於服務的傳輸（不論是透過組織內部或外部的機構來傳輸給大眾），都必須建立起一個賦予責任的行政單位。
- ③改變組織結構，促使官僚體制的組織更為扁平化，下授權責



給管理人員，以利績效目標之達成。

- ④依據經濟、效率及效能等標準（**三E標準**）來衡量組織的成就；發展績效的指標，使組織的成就能夠被加以比較和測量，並據此進一步提供資訊來作為未來決策時的參考。
- ⑤改善現行的政策，使公共組織能夠從被傳統公共服務價值所支配的文化中，轉換成能與「**新公共服務模式**」強調市場及企業價值相調合的文化。
- ⑥運用**人力資源管理**的技術，其目的係在淡化集體主義的色彩而採取個人主義的途徑，包括尋求動員員工的支持與承諾，來持續地進行結構與組織的變革。
- ⑦試圖建立一種具彈性、回應及學習的公共組織，並發展一種將大眾視為顧客（Clients）、消費者（Customers）及市民（Citizens）的「**公共服務導向**」（Public Service Orientation），公共服務不再出專業的供給來支配，而是以回應人民真正的需求來提供公共服務。
- ⑧以**契約關係**（Contractual Relationship）不論是內、外在的，以及兩者之間的購買者與供給者，其互動都是以價格、品質及數量為基礎，來取代傳統的信託關係。

(4)挑戰：1980年代以來的新公共管理運動浪潮風行全球，並被冠以不同的稱號，如管理主義；以市場為基礎的公共行政，企業型政府，甚至具有政治理念色彩的名稱，如新右派（指英國的政府革新）、新治理（指美國的政府革新）。這股新公共管理運動實與各國的行政改革有密切的關聯性。意即新公共管理是在回應後資本主義社會（又稱為後工業主義）時代，政府所必須迎擊的挑戰，包括：

- ①刪減公共支出及抑制政府組織等做法的成效相當有限。
- ②公、私部門的界限日益模糊。
- ③資訊科技一日千里。

在這樣的時代環境下，傳統的公共行政已欲振乏力，只有透過新公共管理的途徑方能反敗為勝。

### 三、公共管理研究途徑

根據波茲曼（Barry Bozeman）1993年所著《公共管理：迄今最佳文輯》一書，他認為公共管理的研究起始於70年代末，80年代初，由兩個學派所組成。



(Input)、產出 (Output)、結果 (Outcome) 及影響 (Impact) 等的測量。同時，公經理人也要能夠協助公民了解如何能適當且實際地測量出政府的績效，並據此確立本身的責任。

# 實力養成區

## 壹、選擇題

- ( ) 1. 葛森（G. D. Garson）與奧佛曼（E. S. Overman）提出「PAFHRIER」其中代表資訊管理的是？  
(A) PA (B) HR  
(C) ER (D) I

( ) 2. 下列何者不是1990年代「公共管理」的主要研究課題？  
(A) 資訊管理技術 (B) 民營化  
(C) 合理化及課責性 (D) 福利國家 (97年身特)

( ) 3. 自1970年代末期至今，「公共管理」對政府運作所擘劃的藍圖描述，何者正確？  
(A) 強化官僚集權效率  
(B) 人力和技術資源的作用是次要考量  
(C) 成員努力結果必須是能被測量的  
(D) 效率提升係指內部成員的工作內容 (98年身特)

( ) 4. 波利特（Pollitt, 1990）對於管理主義的批評，提出科學管理理念的復興，進行績效的衡量，模仿私部門，以獎勵表現優良者的誘因結構，以及管理責任的分權化，稱為：  
(A) 杜拉克主義 (B) 韋伯主義  
(C) 新泰勒主義 (D) 馬克思主義 (97年原特)  
►【說明】  
相關著作參見丘昌泰，公共管理，2000，100頁。

( ) 5. 下列何項敘述與公共管理的發展背景有關？  
(A) 政府面臨收入短少與赤字規模擴大的壓力  
(B) 政府面臨人口增加與服務需求數量擴大的壓力  
(C) 民眾知識水準提高與要求更高水準的服務品質  
(D) 民眾教育水準提高與要求更多數量的公共服務 (98年退除役)

( ) 6. 下列對於公共管理學科領域的描述，何者錯誤？  
(A) 應以當前時間或時代為唯一範圍  
(B) 常與政府再造、變革等議題高度相關  
(C) 目前尚未達成嚴格或具體的界定



- (D) 理論與實務均需配合環境變化 (96年身特)
- ( ) 7. 下列何者不屬於學者Bozeman所認為的公共管理的特性？  
 (A) 同時注重策略與過程，但仍注意外部性取向  
 (B) 研究對象更深入基層文官  
 (C) 對於「公共」賦予更寬廣的意涵，包含私部門與非營利部門  
 (D) 同時也重視理論面 (98年退除役)
- ( ) 8. 下列對公共管理發展趨勢的敘述，何者不正確？  
 (A) 公共管理所採取的研究途徑是兼具實務性與規範性  
 (B) 公共管理強調創新與系統思考  
 (C) 公共管理暫時擱置價值與課責議題  
 (D) 公共管理重視組織發展的干預策略 (96年地特)
- ( ) 9. 下列何者是對公共管理特質的誤解？  
 (A) 公共管理主張將公共服務完全的市場化  
 (B) 公共管理積極尋找公部門與私部門及非營利部門的公私合夥模式  
 (C) 公共管理嘗試將私部門的管理手段運用於公部門  
 (D) 公共管理強調公共管理者的策略思維 (96年身特)
- ( ) 10. 下列對「公共管理」概念的描述，何者錯誤？ (97年地特)  
 (A) 公共管理是一門極為傳統的學科  
 (B) 公共管理旨在協助解決公共問題  
 (C) 公共管理可以協助公共管理者滿足民眾需求  
 (D) 公共管理包括處理公眾事務所需的知識、技能與策略
- ( ) 11. 對於「公共管理」學術地位與性質的描述，下列何者錯誤？  
 (A) 公共管理著重社會系統中的行政研究  
 (B) 公共管理是一門強調理論至上的社會科學  
 (C) 公共管理反映著科際整合傳統  
 (D) 公共管理與政策取向具有密切關聯性 (98年退除役)
- ( ) 12. 晚近整個官僚體系所面臨的環境巨大挑戰，使得公共管理者面臨了再造需求。這些再造需求，不包括：  
 (A) 價值再造 (B) 形象再造  
 (C) 網路再造 (D) 環境再造
- ( ) 13. 在民主的政治體系中，公共管理者要處理與民意代表之間的關係，必須培養與發揮四種能力。下列那一項不是這四種能力之一？  
 (A) 政治知識 (B) 專業主義  
 (C) 溝通技巧 (D) 政黨忠誠 (95年身特)
- ( ) 14. 公共管理者使用的各種政策工具是下列那一項組合的交相運用？①權威 ②交換 ③說服 ④脅迫 ⑤武力  
 (A) ①②④ (B) ①②③



(C) ②③⑤

(D) ③④⑤

(96年普考)

►【說明】

相關著作參見吳瓊恩等，公共管理，2000，79頁。

- ( ) 15. 下列何者不是管理學者卡茲 (R. Katz) 所提出的管理者應具備之技能？

(A) 技術性技能

(B) 人際間技能

(C) 診斷的技能

(D) 概念化技能 (96年退除役)

►【說明】

卡茲於1974年《哈佛企業評論》發表有效的管理者所應具備之技能：

1.技術性技能；2.人際間技能；3.概念化技能。

相關著作參見孫本初，新公共管理，2007，43-44頁。

- ( ) 16. 下列何者不屬於學者Hood所指出的公共管理的特質？

(A) 強調結果導向更甚於過程導向

(B) 借用私人企業的管理方式

(C) 對專業人士的授權有所保留

(D) 以明確的標準來衡量政府績效 (97年原特)

- ( ) 17. 新公共管理的理念及策略而言，它又被稱為： (97年身特)

(A) 以政府為中心的公共行政 (B) 以市場為基礎的公共行政

(C) 以社會主義為基底的公共行政 (D) 以公民為主導的公共行政

- ( ) 18. 下列有關「新公共管理」對於組織結構的描述，何者錯誤？

(A) 設計組織結構目的在使政策與行政分離

(B) 組織結構應建立起一個賦予責任的行政單位

(C) 官僚體制應促其趨向扁平化

(D) 權責應由決策者集中管理 (98年身特)

- ( ) 19. 下列對「新公共管理」觀點下公共組織特性的描述，何者錯誤？

(A) 公共組織應該重視彈性與回應性

(B) 公共組織應以顧客與公民為焦點

(C) 公共組織應是供給導向而非需求導向

(D) 公共組織應朝學習型組織發展 (96年身特)

- ( ) 20. 下列對「公共管理」發展趨勢的描述，何者錯誤？

(A) 應完全採實務導向

(B) 應在技術理性與哲學探討中折衷

(C) 應發展具有實際效用的治理工具

(D) 建立核心價值規範 (97年原特)

►【說明】

公共管理所採取的研究途徑是兼具實務性與規範性。

- ( ) 21. 美國公共管理學者伯茲曼 (Bozeman) 認為公共管理的研究途徑可分