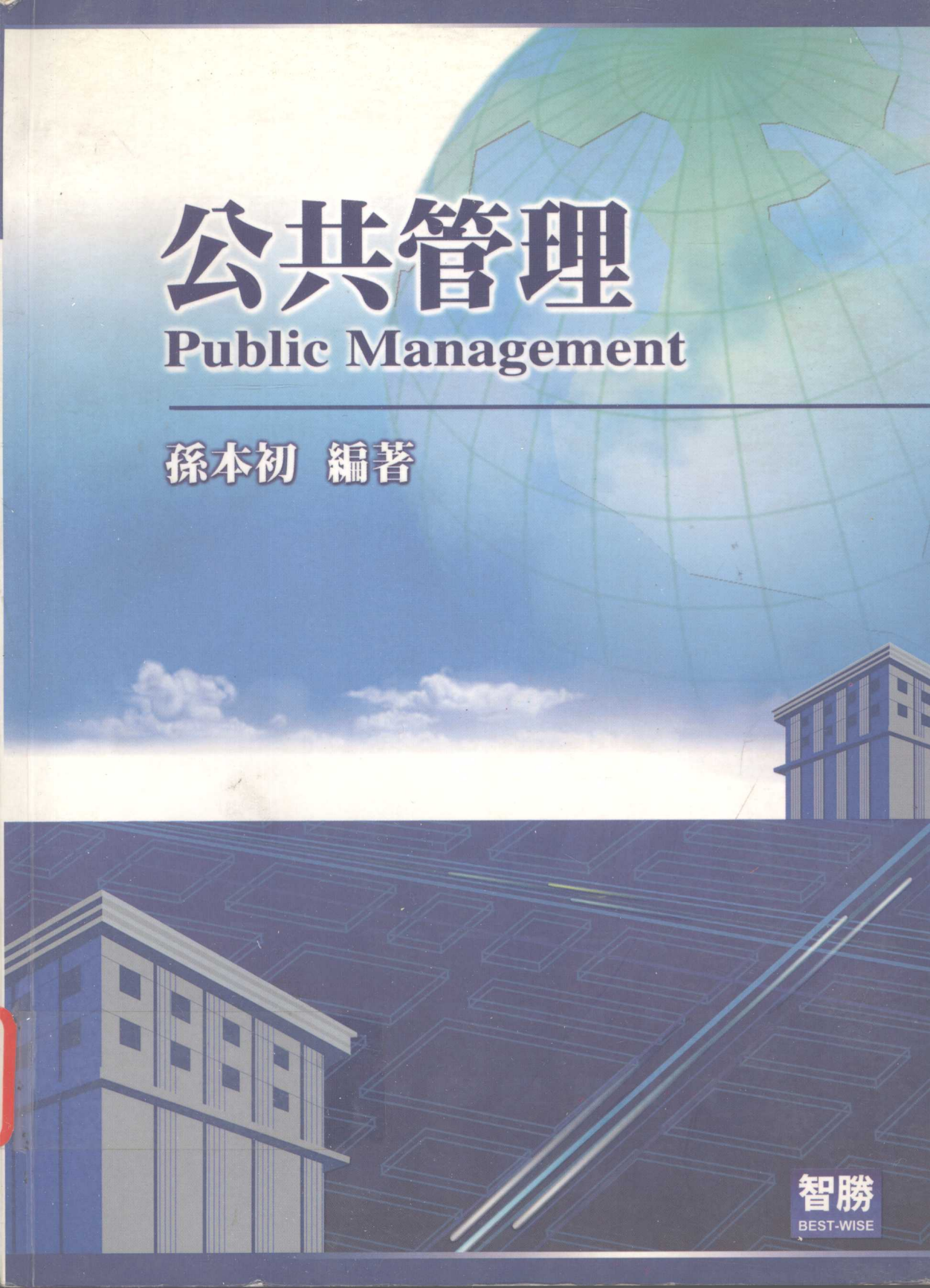


The background of the book cover is a composite image. The upper half shows a blue and green globe with a grid pattern, set against a light blue sky with white clouds. The lower half shows a stylized, blue-toned illustration of a city with various building outlines and a road or railway line running diagonally across the foreground.

公共管理

Public Management

孫本初 編著

智勝
BEST-WISE

C93-05
28
2001

公共管理

Public Management

孫本初 編著

智勝文化

公共管理

Public Management

國家圖書館出版品預行編目資料

公共管理=Public management／孫本初編著．

-- 三版.-- 台北市：孫本初發行：智勝文

化總經銷，2001[民 90]

面；公分

含參考書目

ISBN 957-744-668-X（平裝）

1. 公共行政

572.9

90006184

作 者／孫本初

發行人／孫本初

執行製作／智勝文化事業有限公司

總經銷／智勝文化事業有限公司

地 址／台北市 100 館前路 26 號 6 樓

電 話／(02)2388-6368

傳 真／(02)2388-0877

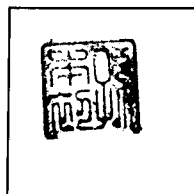
郵 撥／16957009 智勝文化事業有限公司

登 記 證／局版臺業字第 5177 號

出版日期／2001 年 5 月三版

定 價／550 元

ISBN 957-744-668-X



Public Management by Ben-Chu Sun

Copyright 2001 by Ben-Chu Sun

Published by Ben-Chu Sun

智勝網址：www.bestwise.com.tw

本書之文字、圖形、設計均係著作權所有，若有抄襲、模仿、冒用情事，依法追究。

如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司調換。

增訂三版序

由公共行政學者與實務界人士所共同發展出來的新興研究領域——公共管理，一直是各國政府再造的理論架構與實務指南。綜觀各國政府的行政，不論是因政黨輪替或是權力角力而使得治理理念顯得五花八門，但平心而論都是希望能夠滿足民眾望治若渴的殷切之心。自 1991 年起，每兩年一次的國際公共管理學術研討會已召開了五次，每次不但有重要的文獻及書籍發表，而且隨著時代的迅速變遷而有許多問題提出討論，其對公共管理相關議題的探討與貢獻，頗值得吾人深思。在第六屆公共管理學術研討會即將在美國印第安那大學召開之際，本書新版亦作了若干的調整，除了將前版的若干相關主題合併，並增加了近年在政府行政或管理上較為熱門的議題，盼能有拋磚引玉的效果，期待與學術界或實務界能共同激盪出新的觀點與理念。

筆者於民國 86 年出版國內第一本公共管理以來，目前坊間相關著作已有十數本，讓筆者對學術界在相關議題上的研究及成果累積備感欣慰，同時也感受到這門正在發展中的學科，蘊藏著無限的活力。秉持著對學術的熱忱與負責的態度，筆者對前版的疏漏、錯誤之處加以增補與修訂，並將近來的研究心得整理成文，編入第三版之中，與對相關議題有興趣者共同分享研究成果。

新版之書除對公共管理的理論與實務發展及其新趨勢作保留之外，其餘文章大約可以分為三部分：第一部分偏向國際視野的理論建構與實務啓示，以企業型政府理念來研究治理模式之內涵，並介紹英、美、澳、紐再造經驗對我國之啓示。第二部分則偏向於管理理念的闡述，分別論及全面品質管理、顧客導向與非營利組織之管理，並增加課責的概念與績效管理的落實，及其評估方

法的多元評估模式與實務指南的標竿學習，以及對弱勢關懷的多元化管理。第三部分則多為管理技術的運用，包括知識管理、目標管理、危機管理、組織參與管理、組織再造工程、組織員額精簡、組織學習、團隊建立、工作生活品質與組織發展等，全書共計二十一章，希望能充實學者 B. Bozeman 對公共管理所謂 B 途徑研究取向的相關內容。

本書之所以能再次修訂，首先得感謝以前諸位師長、先進對我的教導，以及學術同儕的鼓勵。再者，陳衍宏、林建欣、王雯君、洪佩菁、楊欣怡等諸位同學的協助研究與幫忙打字校訂，亦在此一併致謝。此外，由於公共管理的內涵之豐富及不斷地推陳出新，而任何一個研究領域或一門學科的發展，不可能單靠一人或少數人的努力就可以促成；國內有關公共管理理論與實務的研究才剛起步，仍待更多前輩、同儕與後進的共同投入；同時，也有賴於理論界與實務界能夠破除藩籬、通力合作。願與對公共管理有研究興趣者共勉！

孫本初 謹識

民國 90 年 4 月 18 日 於政大

自序

如何有效提昇政府的效能並滿足民眾多樣化的需求，一直是公共行政學者們所關切的課題，更是公共管理者所致力追求的終極目標。雖然目前公共管理仍是公共行政領域中的一環，但作為各國改造政府的主要途徑，其卻具有成為新興研究領域的旺盛企圖。尤其在即將邁入 21 世紀的今天，我國政府正面臨內外環境的高度挑戰。對外而言，兩岸關係不見改善，外交關係無法拓展，而國家競爭力更是迅速滑落；對內而言，公共生活品質低落，社會治安日趨惡化，財政赤字日益擴大，且成為亞太營運中心的計畫似乎也成了夢幻泡影。這些內外環境的問題雖然龐雜而分歧，但最根源處皆繫於政府治理能力之不足。近年來，公共管理已成為各國改造政府或重建治理能力的理論架構與實務指南。因此，基於此種實用取向，筆者乃撰寫此書，希冀將公共管理之理論義涵與實務策略作一完整的探述，以作為進一步理論探討或實地運用的基礎。

然而，由於各家學者對於公共管理的認知與界定，常因其所欲強調之重點不同而有所差異，進而使公共管理的義涵顯得模糊曖昧；但經過縝密地梳理、彙整後，不難發現公共管理之內涵依然有脈絡可循。Bozeman(1993：1-5)即認為公共管理的研究取向可劃分為二：一為沿襲公共政策而來的「P 途徑」（公共政策學派）；一為上承企業管理的「B 途徑」（企業管理學派）。而 Kettl(1993)更進一步地說明這兩項途徑的基本特徵，有助於釐清公共管理的義涵，茲分述如下。

一、P 途徑下的公共管理之特徵

1. 對傳統式的公共行政及政策執行研究予以拒絕。
2. 偏向於前瞻性的、規範性的理論研究。
3. 著眼於高階層管理者所制定之策略的研究。
4. 透過個案研究來發展所需的知識。
5. 在政策學派影響下的公共管理研究，乃視公共管理與政策分析為一體。

二、B 途徑下的公共管理之特徵

1. 偏好運用企業管理的原則。
2. 對公、私部門的差異不作嚴格的區分，並以經驗性的理論發展作為公、私組織間差異的解釋基礎。
3. 除了對策略管理及組織間管理逐漸予以重視外，並強調組織設計、人力資源、預算等方面之過程取向(Process-Oriented)的研究。
4. 以量化的實驗設計作為主要的研究方法，個案研究僅是教學上的一項補充教材而已。

本書側重於 B 途徑（企業管理學派）的研究取向，主要著墨於各種管理技術與理論之引介。除第 1 章為公共管理理論與實務之發展的綜論外，依序探討了工作生活品質(Working Life Quality, QWL)、顧客導向(Customer Oriented)、全面品質管理(Total Quality Management, TQM)、團隊建立(Team Building)、目標管理(Management By Objective, MBO)、學習型組織(Learning Organization)、組織精簡(Downsizing)、參與管理(Participative Management)、組織發展(Organization Development)、再造工程(Reengineering)與企業型政府(Entrepreneurial Government)等主題。從傳統的管理方法到最新式的

管理技術，雖不能說一應俱全，但至少為公共管理原本模糊不清的面貌，勾勒出基本的輪廓。

本書能定稿付梓，首先要感謝諸位師長、先進的啓迪善誘，諸位學術同儕的切磋鼓勵。此外，范祥偉、呂育誠、王永大、葉雅倩、陳美玲、劉坤億、曾慶昌、莫永榮、林建欣、謝俊義、陳衍宏、王雯君、陳菁雯等諸君的協助參與研究或幫忙打字校訂，在此一併表示謝忱。公共管理內涵之豐富多元已如前述，疏漏不周之處在所難免，尚祈方家斧正。筆者亦將秉持一貫的學術熱忱，從事後繼研究，屆時再將研究成果與諸位對公共管理此一課題有興趣的讀者共同分享！

孫本初 謹識

民國 86 年 9 月 29 日

目錄

CONTENTS

增訂三版序

自序

CHAPTER 1

公共管理理論與實務的發展 1

第一節 公共管理的義涵 4

第二節 公共管理理論研究之演進 8

第三節 公共管理的實務發展 13

第四節 結 語 21

參考書目 23

CHAPTER 2

企業型政府 29

第一節 企業型政府之義涵 30

第二節 實例分析：美國「國家績效評估報告」 39

第三節 國家與政府的治理遠景	53
參考書目	58

CHAPTER 3

各國政府再造經驗	65
第一節 各國公共管理發展現況之概述	66
第二節 各國政府再造之共同特色	81
第三節 各國公共管理發展對我國政府再造的啓示	93
參考書目	97

CHAPTER 4

全面品質管理	103
第一節 全面品質管理的義涵	104
第二節 全面品質的實施方法	109
第三節 全面品質管理在政府服務品質上的運用	118

第四節 結語	121
參考書目	122

CHAPTER 5

顧客導向	125
------------	-----

第一節 顧客導向的內涵	126
第二節 行政機關運作方式之變革與顧客導向之關係	130
第三節 顧客導向觀念對行政機關運作之可能影響	132
第四節 顧客導向觀念對行政人員之影響	134
第五節 結語	136
參考書目	138

CHAPTER 6

政府績效管理	141
--------------	-----

第一節 課責與績效管理	142
-------------------	-----

第二節 美國政府績效與成果法案簡介	147
第三節 美國政府績效與成果法案的檢討	156
參考書目	166

CHAPTER 7

多元評估模式之研究	169
第一節 多元回饋績效評估興起的背景	170
第二節 多元評估模式與傳統評估模式的差異性	173
第三節 多元評估模式在人力資源管理上的功能	178
第四節 成功執行多元評估模式的策略	184
參考書目	191

CHAPTER 8

標竿學習 195

第一節 標竿學習的理念基礎與核心價值 196

第二節 標竿學習的類型與流程 205

第三節 標竿學習之優點與限制 211

第四節 標竿學習對政府再造之啓示 213

參考書目 217

CHAPTER 9

多元化管理 221

第一節 多元化管理的發展背景 222

第二節 多元化管理的義涵 228

第三節 多元文化組織 235

第四節 結語 247

參考書目 249

CHAPTER 10

非營利組織管理 257

第一節 非營利組織的角色與目標 258

第二節 非營利組織的組織設計與分工 263

第三節 非營利組織的領導功能和領導階層 268

第四節 非營利組織的人力管理及發展 272

第五節 非營利組織的績效考核與激勵管理 275

第六節 結語 278

參考書目 282

CHAPTER 11

知識管理 287

第一節 知識概念與組織創新 289

第二節 知識管理的義涵與模式 296

第三節 知識型組織的建構 300

第四節 結 語	306
參考書目	308

CHAPTER 12

目標管理	315
------------	-----

第一節 目標管理的理論義涵	316
第二節 目標管理的實施方法	322
第三節 目標管理在行政機關運用之限制	327
第四節 結 語	330
參考書目	335

CHAPTER 13

危機管理	337
------------	-----

第一節 危機管理之義涵	338
第二節 危機成因之分析	339

第三節 危機影響之分析	343
第四節 危機管理之運作與活動	346
第五節 結 語	351
參考書目	352

CHAPTER 14

組織參與管理	355
--------------	-----

第一節 參與管理基本概念之探討	356
第二節 實施參與管理的各項發展面向	361
第三節 組織文化	371
第四節 結 語	374
參考書目	377

CHAPTER 15

組織再造工程 383

第一節 再造工程義涵的釐探 384

第二節 再造工程的設計原則與實施策略 388

第三節 再造工程的執行步驟 395

第四節 再造工程在公部門之適用 399

第五節 結 語 404

參考書目 410

CHAPTER 16

組織員額精簡 413

第一節 組織員額精簡之理論 414

第二節 組織員額精簡之策略與具體行動 424

第三節 我國組織員額精簡之實踐與成效 436

第四節 結 語 446