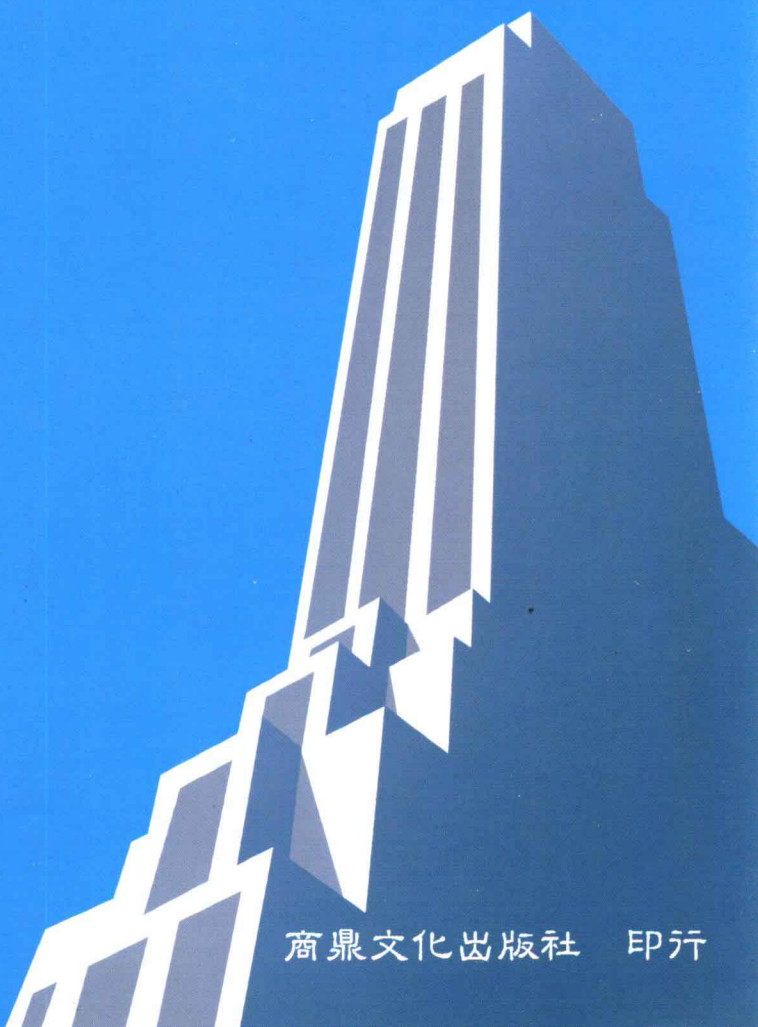


學術著作·大學用書

公共管理

Public Management

黃榮護◎主編



商鼎文化出版社 印行

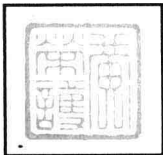
公 共 管 理

余致力	吳英明
林水波	徐仁輝
馬紹章	陳敦源
黃朝盟	黃榮護
盧建旭	蕭元哲

合著

商鼎文化出版社

版 權



之 章

2000年1月20日

第二版／第二刷

公共管理

主 編：黃 榮 護

執行秘書：謝 仁 和

發 行 人：廖 雪 鳳

登 記 證：行政院新聞局局版台業字第 5221 號

出 版 者：商鼎文化出版社

地址／台北市金山南路二段 138 號 2 樓

電話／(02)2395-2248 傳真／(02)2396-2195

郵撥／第 18185210 號 本社帳戶



INTERNET 網際網路站址：<http://chienhua.com.tw/chienac.htm>

E-Mail: leoeunis@ms3.hinet.net

法律顧問：呂沐基律師

編輯副理：甯開遠

排 版：千華電腦排版部

定 價：650元

本教材內容非經本公司授權同意，任何人均不得以其他形式轉用（包括做為錄音教材、網路教材、講義等），違者依法追究。

• 版權所有 • 翻印必究 •

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司更換

序 言

台灣正處在一個新的關鍵年代。十年的憲政改革，將沈積數十年的政治結構問題，作了初步的調整，這期間，民選政治人物佔據了大部分的鎂光焦點。但是，當精省的續階改革碰到官僚體系這座大山之後，有識之士才感受到台灣政治改革的關鍵工作，是官僚體系的改革。越來越多的事件讓我們看到，要如何正確導引官僚體系對公共事務無遠弗屆的影響力，是台灣民主化最終成功與否的關鍵因素；換句話說，中華民國政府在理論上已經還政於民，但是實質上能否真正落實，還要看官僚體系的臉色。

面對龐大行政官僚的改革工程，近來風起雲湧的新政府運動（reinventing government）無疑是改革菁英們的福音，但有趣的是，這個標榜以官僚體系為改革對象的運動，其推動單位就是官僚體系本身，因此，要如何克服「自強運動」有史以來的失敗命運，從行政學理論上來看，只有兩條路可走：一是加強外部監督（The External Muscle），也就是從制度上，引進有效的民意監督與回饋機制；二是推動內部改造（The Internal Compass），也就從公務人員行為規範與專業素養方面，經由教育訓練進行改造。本書的目的，就是希望從公務人力發展的角度，對台灣政治的深化改革工作，作出貢獻。

八十六年仲夏的一個午後，這本書的寫作意念在世新的團隊中首次萌芽，經由幾次非正式閒聊的醞釀，決定以「政治管理」、「方案管理」與「資源管理」這個由 Grover Starling 所提出的公共管理定義，作為本書的基礎結構。同年秋天的兩次

編輯會議，由仁輝兄、致力兄、紹章兄、建旭兄、敦源兄、朝盟兄等人的充分討論中，決定了本書前四篇的寫作方向，並歸結出寫作的三大原則：（一）以世新團隊為主的集體創作；（二）以公共管理者角度出發的一本手冊式的教科書；（三）以本土化為經、理論實務並重為緯的方式引介公共管理新知。九月底，籌劃年底「公共管理新趨勢」學術研討會時，台大的林水波老師建議加入「新環境新策略」作為研討會的焦點之一，這一部份的三篇論文在研討會時引起學官兩界的廣大迴響，因此，會後就順理收錄成為本書的第五篇，使本書的架構益形完整。

世新大學行政管理學系自八十五年成立以來，就秉持學校「教學、研究、服務」並重的原則，以「公共管理」、「民主行政」與「政府預算」為本系三大發展主題，本書的付梓，代表系上團隊在過去一年當中，結合產官學界的社會資源，對「公共管理」學派，所作的引介與反思。在此，我要特別感謝公共管理顧問中心研究員兼執行秘書謝仁和先生，在整個過程中不眠不休地工作，為這本書的催生，付出心力。最後，我更願意在此感謝世新的大家長成嘉玲校長，對於系上的發展充分授權與支持，這本書的產生，就是她領導有方的明證。

黃榮護

1998年8月5日于世新翠谷

公共管理作者簡歷

(依姓氏筆畫順序排列)

姓名

學 歷 及 現 職

余致力

學歷：美國喬治亞大學公共行政學博士

現職：世新大學行政管理學系副教授

吳英明

學歷：美國喬治亞大學公共行政學博士

現職：中山大學大陸研究所教授

林水波

學歷：美國匹茲堡大學公共暨國際事務博士

現職：台灣大學政治學系教授

徐仁輝

學歷：美國南加州大學公共行政學博士

現職：世新大學經濟學系副教授兼系主任

馬紹章

學歷：美國俄亥俄州立大學政治學博士

現職：行政院經建會專門委員

陳敦源

學歷：美國羅徹斯特大學政治學博士

現職：世新大學行政管理學系助理教授

- 黃朝盟 學歷：美國佛羅里達州州立大學公共行政學
博士
現職：世新大學行政管理學系助理教授
- 黃榮護 學歷：美國南加州大學公共行政學博士
現職：世新大學行政管理學系副教授兼系主任
- 盧建旭 學歷：美國南加州大學公共行政學博士
現職：世新大學行政管理學系兼任副教授
- 蕭元哲 學歷：美國南加州大學公共行政學博士
現職：義守大學公共行政與政策學系副教授
兼系主任

公共管理

目 錄

序 言	iii
-----------	-----

第一篇 公共管理的意涵	1
-------------------	---

篇 序	林水波 2
-----------	-------

第 1 章 公共管理之詮釋	余致力 4
---------------------	-------

第一節 前 言	5
---------------	---

第二節 政府績效與公共管理	6
---------------------	---

第三節 公共管理相關學科學派之評介	12
-------------------------	----

第四節 公共管理學的發展與特徵	23
-----------------------	----

第五節 結 語	38
---------------	----

註 釋	40
-----------	----

參考書目	44
------------	----

第 2 章 公私管理的比較	徐仁輝 49
---------------------	--------

第一節 序 言	50
---------------	----

第二節 由公私組織的差異看管理的不同	52
--------------------------	----

第三節 公私管理差異的再探討	62
----------------------	----

第四節 公私管理比較的新途徑	67
----------------------	----

參考書目	79
------------	----

第 3 章 公共管理者的角色與知能	余致力 84
-------------------------	--------

第一節 前 言	85
---------------	----

第二節 管理者角色與技能之經典論著	86
-------------------------	----

第三節	管理者的角色與技能：	
	八〇至九〇年代的論著	93
第四節	公共管理者所需的知能	110
第五節	結語	115
註釋	.....	117
參考書目	.....	120
第二篇	政治管理	123
篇序	張昌吉	124
第4章	民意與公共管理	陳敦源 127
第一節	前言	128
第二節	民主與公共管理	131
第三節	民主的限制與問題	136
第四節	民調與公投	143
第五節	民意的議程設定者：	
	政黨、媒體與利益團體	151
第六節	結語	161
註釋	.....	164
參考書目	.....	173
第5章	民意機構與政務領導	馬紹章 178
第一節	引言	179
第二節	公共管理者與民意機構——	
	變遷中的制衡與合作	181
第三節	公共管理者與政務領導——	
	同床異夢或同心協力	201
第四節	結語	217
註釋	.....	219
參考書目	.....	223

第6章	跨域管理：部際與府際關係	陳敦源	226
第一節	前 言		227
第二節	跨域管理的理論基礎		231
第三節	部際與府際關係：定義與問題		238
第四節	水平關係：獵鹿與打雁		244
第五節	垂直關係：隱藏資訊與行動		247
第六節	結 語		251
附 註			256
參考書目			264

第三篇 資源管理 271

篇 序	許濱松	272
-----	-----	-----

第7章 公務人力資源管理 蕭元哲 274

第一節	前 言	275
第二節	現代公共管理與人力資源	277
第三節	人力資源管理團隊的調整	285
第四節	組織與人力資源系統設計的新邏輯	300
第五節	結 論	315
註 釋		318
參考書目		319

第8章 公共財務管理 徐仁輝 326

第一節	公共財務管理的意義與內涵	327
第二節	公共財務管理與公共預算的關係	330
第三節	公共財務管理技術	341
參考書目		369

第9章 行政資訊管理 盧建旭 371

第一節	公共行政資訊管理的特質	372
第二節	資訊管理工作範圍的界定	380

第三節	資訊管理策略制定	384
第四節	資訊系統的設計	389
第五節	資訊管理系統與組織結構的配合	396
第六節	資訊人員的管理	404
第七節	建議未來研究的議題	412
註 釋	.....	417
參考書目	.....	420
第四篇	方案管理	425
篇 序	游玉梅	426
第 10 章	決策、規劃與評估	黃朝盟 428
第一節	決策 (Decision-Making)	429
第二節	規劃 (Planning)	435
第三節	評估 (Evaluation)	449
參考書目	.....	457
第 11 章	組織、領導與溝通	盧建旭 461
第一節	變遷脈絡下的公共管理與領導	462
第二節	公共脈絡對於追求優異領導的限制與突破	464
第三節	領導、信賴、組織高績效	472
第四節	成功領導的互信溝通	499
第五節	結 語	513
參考書目	.....	514
第 12 章	政府公關與行銷	黃榮護 520
第一節	前 言	521
第二節	公關與社會行銷的意義與關係	528
第三節	形象公關與行銷	534
第四節	社會行銷的策略步驟	539
第五節	目標公眾與網路建構	545

第六節	公共管理者公關與行銷的基本技能	564
第七節	結語	574
	參考書目	576
第五篇	新環境新策略	581
篇序	 吳英明	582
第 13 章	公共管理三 P 原則——以 BOT 為例 吳英明	585
第一節	三 P 管理的基本思維	586
第二節	以五 D 為基礎的三 P 經營哲學	594
第三節	三 P 的公共管理行動原則	601
第四節	BOT 模式淺探一 以高速鐵路民間參與投資案為例	615
第五節	結語	627
	參考書目	629
第 14 章	全面品質管理策略 (Total Quality Management)	黃朝盟 633
第一節	導論	634
第二節	什麼是「全面品質管理」？	637
第三節	全面品質管理實施的方法	652
第四節	全面品質管理於公共組織實施的困難	658
第五節	全面品質管理於公共部門應用的轉機	663
	參考書目	667
第 15 章	開誠布公型管理策略	林水波 671
第一節	引言	672
第二節	開誠布公型管理的形成背景	673
第三節	主要特性	675
第四節	關鍵的策略內容	679
第五節	本型管理潛存的問題與克服之道	687

第六節 結 論	691
參考書目	693
索 引	695
人名索引	695
主題索引	698

第一篇

公共管理的意涵

- 第 1 章 公共管理之詮釋
- 第 2 章 公私管理的比較
- 第 3 章 公共管理者的角色與知能

篇 序

林水波

台大政治系教授

公共管理有逐步成為行政學研究的新典範之勢，其不僅挑戰官僚典範的研究重點，更不時推陳出新的關注焦點，鋪排對應後官僚典範的諸多策略與價值追求。這個研究領域極待圈內學子加諸耕耘，以應政府再造的時代所需，增加後進學子的學術觸鬚。

公共管理這本書之展現，就在適時反應當代學術的主流。而在第一篇內容上，特別描繪、鋪排及論述三個主要重點。

- 一、詮釋公共管理的內涵指涉，指出其與政府施政的密切關係；評介、分析與公共管理相關學科之間，彼此的同質性及異質性，俾便後學者有能力在學科上做區別或劃圖的工作；由不同角度認定公共管理的特徵，不同研究途徑對公共管理的切入點會有哪些差異，進而歸納公共管理的研究對象、重視的焦點及其理論及實務兼顧的特色；最後建構全書的分析架構、研究範圍及分析公共管理的基要使命：提升公部門的績效，達成效率、效能、適應及發展的公共價值。
- 二、比較公部門及私部門管理間的相同性及相異性。文中由目的、資金來源、所有權與社會控制四方面對照兩者間的殊異性；而由底線、時間水平、人事任免、分權負責、決策途徑、開放和封閉體系，找出兩者間的雷同性。在兩種管理對照之後，就進入另一個比較的層次，即由不同的新途徑，將公私管理進行另一回的比較，讓學子較易掌握兩者之各自特質、相互重疊之處與可相互引用之管理策略。

三、開門見山地指出，卓越的公共管理者在民主政體的制約下，要找出有效及公平的手段，俾以適時解決公共問題，處理公共事務及滿足民衆需求。茲爲履踐這樣重責大任，公共管理者非要扮演對應的角色，儲備特定的知能不可。於是，論述之主旨，就首先由經典著作、實證研究，導出管理者的角色與技能；在進一步深究公共管理者所需具備的政治管理、資源管理及方案管理的知能；最後，更針對台灣特殊處境及政治文化，檢視此時此刻此地之公共管理者，特別所要練達的知能與角色。

總之，公共管理的研究，始於範圍的界定，相關學科的對照，公私兩域管理的同異性分析，以及公共管理者在達成己身所肩負之使命時，所要精練的角色及知能，均在這一篇中得到妥適地關照及剖析。學子從這些關照與剖析，定能逐步進入公共管理這個領域的堂奧。

公共管理是一個新的研究領域，有豐富的新概念，有富解釋力的理論架構，更有異於往昔的研究途徑，也設計諸多政府改造的主流策略，至盼學子由第一篇之突破，漸入學科蘊含之智識。

第1章

公共管理之詮釋

余致力

摘 要

公共管理是一門新興的學科與學派，旨在幫助公共管理者（即負責督導人員從事公務之政府官員），獲致解決公共問題、滿足民衆需求及處理公衆事務所需的知識、技能與策略，以造就一個績效卓越，亦即負責任、有反應、講效率、重公平的政府。公共管理學肇始於美國七〇年代初，於九〇年代大放異彩，成為世界各國行政管理學官兩界矚目的焦點。大體而言，公共管理學特徵有四點：

- （一）以公共管理者為教學研究對象。
- （二）既重視公共系絡或政治環境，亦重視管理知能與策略。
- （三）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。
- （四）採科際整合與個案研究的途徑，強調實務與理論並重。

這些特徵足以將公共管理學與其他相關學科學派，如公共行政、公共政策（含政策分析與政策執行）、新公共行政、公共選擇等，加以區隔，成為一門有學術與實務貢獻的新興學科。然而，值得注意的是，公共管理學並非也不宜全盤否定過去這些學科學派的研究成果，而應以有容乃大的精神，務實踏實的態度，來瞭解這些學科學派的全貌，進而整合、擷取它們的精華。從另一個角度而言，公共管理學也不能流於僅是對過去各學科學派所累積的知識與研究成果，作抄襲、剪裁與合併的工作而已，而應透過一個新的觀點、新的取向、新的角度來從事研究，俾提供公共管理者合宜適用的知識、技能與策略，為建構一個大有為的政府而努力。