

公共價值與跨域治理

汪明生 著



*Public Value
and
Cross-Domain
Governance*

公共價值 與 跨域治理

*Public Value and
Cross-Domain Governance*

汪明生 著

智勝文化

公共價值與跨域治理

Public Value and Cross-Domain Governance

國家圖書館出版品預行編目資料

公共價值與跨域治理 / 汪明生著. —— 初版. ——

臺北市：智勝文化，2013.01

面；公分

ISBN 978-957-729-907-9（平裝）

1.公共行政 2.行政管理

572.9

101023348

作者/汪明生

發行人/紀秋鳳

出版/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/2013 年 1 月初版

定價/600 元

ISBN 978-957-729-907-9



Public Value and Cross-Domain Governance by Ming-Shen Wang

Copyright 2013 by Ming-Shen Wang

Published by BestWise Co., Ltd.

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。

為尊重著作權及符合「合理使用」原則，若有本書 PPT 及各章授權使用需求，
請與本公司版權部門洽詢。

自序

國內外有關政府再造與組織效能的文獻與教材已經不少，原本其實不需要錦上添花、再加一筆。然而基於以下考量，筆者與工作團隊仍然經過多年努力，嘗試以 Mark H. Moore 的 V.C.S.(Value-Capacity-Support)架構及 George H. Frederickson 的 *Public Administration with an Attitude* 為基礎，作為推動導引公共事務管理的標的方向。加以筆者等彙整之 PAM(Public Affairs Management)參考架構，作為檢視解析公共事務管理的理論依據，以求裨補台灣面對因應自身民主化與國際全球化，以及有效預應兩岸開放合作下諸多公共領域紛至沓來、層出不窮的課題事務。

首先，固然政府行政涉及諸多政策、法令、規章與制度的重新修訂與執行運作，然其根本深層的核心本質則應為公共管理者、多方當事人與複合領域專家等在個體認知所詮釋解讀的價值與意識。價值部分係為對應效率與發展的私與對應公平與穩定的公，意識部分則為反映支撐資本主義右派自利思維的理性與社會主義左派公益關懷的感性。

其次，則在連結兼顧個體與群體以及個體彼此之間，究竟係以現代社會所呈現的體制與監督，抑或傳統社會所承襲的慣例與規則，乃至是上有政策、下有對策的兵來將擋、水來土淹，其實多半取決於該地區城市或社區社群的人口結構與民情意識。此即 PAM 與 SDM(Social Development Matrix)中所強調，而在一般行政管理探討中被忽略的社會條件與發展階段。

再次，近年來在公共事務、公共管理以至許多關注社會發展變遷的學門領域中，已頗為常見跨域治理，乃至其他跨領域的探討。以筆

者淺見，於此所謂的跨域應是超越空間、區位與部門的，而應包括知識專業領域的跨域、觀察關注範疇的跨域、傳統、現代與後現代等發展階段的跨域。然而對應政策層面的「知」必須加以管理層面的「行」，亦即前述公共價值的界定與創造，此即本書的定位與主軸：在全球化與民主化的趨勢變遷下，政府政務官及事務官、民意代表、第三部門負責人與其他具備公共意識與公共關注的公共管理者，如何堅持把握多數個體民眾的安居樂業與整體地區社會的長治久安。

又次，在整體發展的政策格局方面，自台灣於 1950 年代起將西方國家 200 年來發展與現代化的基礎經驗引進有成之下，政府曾於 1990 年代提出指引發展方向的亞太營運中心政策與配合調整因應市場化的政府改革。然而前者因為兩岸戒急用忍的煞車閉鎖與地方選舉拜耳投資的骨牌效應而胎死腹中，後者則因精省政爭與更形惡化的民粹操作而長期弛廢。直至 2008 年政黨二次輪替以來，雖經大力調整對外開放的發展政策，然而政府效能在面對產業與民眾的殷切需求下，卻仍然前景不明、普遍無感。

復次，在具體運作的管理實務方面，首先應該清楚認知政府效率與行政改革的根本目的應在於發展產業以服務民眾。就以 2012 年以來的美牛事件、台北都更、油電雙漲與證所課稅為例，本應即可參考跨域分析的邏輯概念與操作步驟，予以事先界定、內外聯繫、團隊分工、分析釐清，以互動管理（汪明生，2010）的方法程序作為政策參與的操作平台，並以 V.C.S. 的策略架構作為管理執行的檢視依據。管理原本旨在治標，然若大處著眼盱衡全局洞悉關鍵，小處著手流量耕耘不問收穫，仍然會有可能累積充實與反轉形成社會與地區發展的正面存量。

最後，本書納入澎湖碩專班吳振宇、周順和、劉丁齊之論文精要及劉再進以 V.C.S. 詮釋曾國藩治軍與從政的論文案例，一方面說明 V.C.S. 的放諸四海，一方面紀念完成論文後，已於 2010 年 5 月過世的

再進。澎湖班是讓許多老師十分肯定的一個班，本書之付梓，亦要感謝該班李淑聰之協助。

汪明生

謹誌於高雄西子灣畔中山大學

2012 年 12 月

目錄

Public Value and
Cross-Domain Governance

自序
前言

基礎篇

第一章 緒論 5

- 第一節 管理者的定義 7
- 第二節 創造公共價值 8
- 第三節 公共事務管理整合參考架構 31
- 第四節 公共事務管理與社會發展矩陣(SDM) 64
- 第五節 跨域分析 71
- 第六節 結論 87

第二章 公共管理之演變 89

- 第一節 理論建構的發展過程 90
- 第二節 管理與服務之歷史階段性 109
- 第三節 公共行政的改革 118
- 第四節 公部門與私部門的區別 124

第五節	公共管理之權力來源	131
第六節	台灣公共行政之演變	137
第七節	結論	153

第三章 公共事務的態度 155

第一節	公共管理者的責任與挑戰	156
第二節	以SDM衡估公共價值	181
第三節	公部門的策略管理	199
第四節	因應服務性政府部門的作為	223
第五節	公部門的政策行銷	227
第六節	跨域治理	237
第七節	結論	243

第四章 績效管理的操作策略 245

第一節	評核績效的理論	248
第二節	公部門適用之分析技術	252
第三節	360度回饋績效評估法	254
第四節	平衡計分卡	266
第五節	行政所屬各機關施政績效評估	271
第六節	策略三角與平衡計分卡之關聯	276
第七節	策略三角及平衡計分卡與施政績效評估之連結	279
第八節	結論	279

應用篇

第五章 以PAM與V.C.S.解析清末曾國藩 的治軍及從政 285

- 第一節 以PAM及V.C.S.綜合歸納曾國藩之
公共管理 286
- 第二節 以V.C.S.觀點評價曾國藩的公共管理 288
- 第三節 以PAM觀點評價曾國藩的公共管理 304
- 第四節 以「鑑古知今」觀點提供兩岸交流困境的
化解策略 315
- 第五節 兩岸佈局新思維下大陸對臺灣作為之
建議 327
- 第六節 結論 330

第六章 警政治理之跨域治理 333

- 第一節 澎湖社區警政治理策略 334
- 第二節 澎湖縣鄉村派出所組合警力聯合服勤
之跨域分析 370

第七章 兩岸議題「海西區」之跨域治理 409

- 第一節 如何跨域 410
- 第二節 研究方法之跨域 411
- 第三節 IM和研究方法跨域結構 445
- 第四節 研究方法跨域之結果表 452
- 第五節 PAM跨域分析之十個操作步驟 454
- 第六節 PAM與研究方法跨域架構 467

第七節 跨域的意義與效用 469

第八節 跨域治理 474

第九節 結論 476

第八章 績效管理的實務案例 477

第一節 平衡計分卡實務案例 478

第二節 360度回饋績效評估法實務案例 510

參考文獻 533

中文索引 547

目錄

Public Value and
Cross-Domain Governance

表1-3-1	條件面（載體）分析	48
表1-3-2	人際判斷分析表	50
表1-3-3	本質面認知分析表	51
表1-3-4	現象面角色分析	56
表1-3-5	現象面（主體）行為分析－（公共政策與公共管理）	57
表1-3-6	公共事務管理運作機制－政府管制→市場經濟	58
表1-3-7	公共事務管理啟動關鍵－經濟發展與公民教育（公民素質的提升）	58
表1-5-1	跨域分析之十項操作步驟	83
表2-1-1	古立克及尤偉克行政管理七項功能－POSDCORB	93
表2-1-2	管理理論之進展史	101
表2-1-3	公共行政的不同視野	103
表2-1-4	傳統與新公共行政的比較表	104
表2-1-5	新公共行政與新公共管理之比較表	104
表2-1-6	新公共行政與新公共管理之異同點	106
表2-1-7	傳統公共行政、新公共管理與新公共服務的比較表	107
表2-2-1	公共行政和公共管理的區別	113
表2-6-1	台灣公共行政發展年序表	137
表2-6-2	主客觀指標值－跨年度比較	143

表2-6-3	瑞士洛桑國際管理學院(IMD)「世界競爭力報告」前10位排名	147
表2-6-4	瑞士洛桑國際管理學院(IMD)「世界競爭力報告」排名一覽表—中華民國	148
表2-6-5	瑞士洛桑國際管理學院(IMD)「世界競爭力報告」中華民國、韓國、新加坡排名一覽表—整體排名	148
表2-6-6	世界經濟論壇(WEF)「全球競爭力」中華民國、韓國、新加坡排名一覽表—全球競爭力排名	149
表2-6-7	世界經濟論壇(WEF)「全球競爭力」排名一覽表—中華民國	149
表2-6-8	世界銀行全球治理指標評比—亞洲四龍(2008年)	151
表2-6-9	世界銀行全球治理指標之「貪腐控制」構面近10年台灣排名	151
表2-6-10	國際透明組織1995~2008年台灣在貪腐印象指數的表現	152
表3-1-1	大陸與台灣人均GDP比較	168
表3-1-2	台灣地區重要指標—就業、失業統計	169
表3-1-3	社會指標統計年報各領域選取指標	171
表3-1-4	【改制後】縣市社會治安重要統計指標—犯罪人口率	171
表3-2-1	稜柱型模與社會發展矩陣圖(SDM)對應	183
表3-2-2	社會正義客觀指標比較	193
表3-5-1	政策擬定與行銷參採IM與否之比較表	233
表4-0-1	林肯與古巴評估四個階段的差異	247
表4-6-1	V.C.S.與平衡計分卡之共通點	277
表6-1-1	澎湖縣政府警察局馬公警察分局2007年受理民眾各類報案件數	343
表6-1-2	馬公分局2007年受理報案類別水平獨立相關矩陣	344

表6-1-3	澎湖縣歷年警政預算與犯罪人口、刑案破獲率之相關分析 345
表6-1-4	澎湖社區警政治理策略－增強結構圖文字修正後之12項策略 348
表6-1-5	澎湖社區警政治理策略－策略修正前後比較表 349
表6-1-6	澎湖社區警政治理策略－社區警政重要因素T檢定表 353
表6-1-7	澎湖社區警政治理策略－問卷題目與12項優先策略內容對照表 356
表6-1-8	「社區警察專業化」權重表 358
表6-1-9	「強化警政管理回應民眾」權重表 358
表6-1-10	「社區培力形成警政網絡」權重表 359
表6-1-11	「社區警察專業化」函數圖形分析 360
表6-1-12	「強化警政管理回應民眾」函數圖形分析 360
表6-1-13	「社區培力形成警政網絡」函數圖形分析 361
表6-1-14	決策主官（管）之權重分配及函數圖形 362
表6-1-15	幕僚人員之權重分配及函數圖形 362
表6-1-16	社區警政治理議題採用互動管理之知識跨域分析 364
表6-1-17	社區警政治理議題採用互動管理之方法跨域分析 366
表6-1-18	社區警政治理議題採用互動管理之認知跨域分析 368
表6-2-1	馬公分局2009年派出所勤務項目時數矩陣 376
表6-2-2	馬公分局2009年派出所勤務項目時數聯合機矩陣 376
表6-2-3	V.C.S.策略與互動共識策略對照表 389
表6-2-4	澎湖縣鄉村派出所推動「組合警力，聯合服勤」互動管理、 決策主管策略V.C.S.對照表 391
表6-2-5	「首長決心深化社區警政」函數圖形分析 398
表6-2-6	「鄰近所警力集中運用試辦」函數圖形分析 398
表6-2-7	協商溝通（加強內、外部共識）函數圖形分析 399

表6-2-8	決策主官（管）之權重分配與函數圖形	400
表6-2-9	幕僚幹部之權重分配與函數圖形	401
表7-2-1	修正前後的策略比較表	414
表7-2-2	2006年澎湖縣工商及服務業場所單位從業員工人數－按大行業別及行政區分1	418
表7-2-3	2006年澎湖縣工商及服務業場所單位從業員工人數－按大行業別及行政區分2	419
表7-2-4	2006年澎湖縣各鄉市工商及服務業場所單位經營概況－按地區別分	422
表7-2-5	全國2001年及2006年工商及服務業場所單位經營概況	422
表7-2-6	澎湖縣2001年及2006年工商及服務業場所單位經營概況	425
表7-2-7	澎湖縣2001年及2006年工商及服務業場所單位經營概況之區位商數	427
表7-2-8	變動分攤法應用計算公式	429
表7-2-9	民用航空局馬公航空站	430
表7-2-10	馬公機場分航大陸各城市航線及相關資料	431
表7-2-11	時間數列分析與橫斷面分析－預估馬公至北京、上海、廈門、廣州每年航空乘客量	432
表7-2-12	總流量限制引力模式k值之計算式	433
表7-2-13	總流量限制引力模式－預估馬公至北京、上海、廈門、廣州每年航空乘客量	434
表7-2-14	澎湖實際問卷調查案例－SJT	435
表7-2-15	澎湖縣政府各局室問卷調查結果彙總表	439
表7-2-16	澎湖實際問卷調查案例－MAUT	440
表7-2-17	澎湖縣政府總加權效用彙總表－MAUT問卷調查	441
表7-2-18	意向結構法與社會判斷理論SJT之跨域	443

表7-4-1	研究方法跨域之結果表	452
表7-5-1	澎湖縣政府總相對權重彙總表－SJT問卷調查	463
表7-5-2	澎湖縣政府總加權效用彙總表－MAUT問卷調查	465
表8-1-1	警察局透過V.C.S.策略三角管理模式來評估	480
表8-1-2	平衡計分卡與施政績效報告之對應	490
表8-2-1	360度回饋評鑑架構	514
表8-2-2	360度回饋實務運作應注意事項	517
表8-2-3	甲主管參加高階主管人員管理核心能力評鑑問卷分數	519
表8-2-4	乙主管參加高階主管人員管理核心能力評鑑問卷分數	521
表8-2-5	高階主管人員（第十至十一職等）管理核心能力評鑑問卷	523
表8-2-6	中階主管人員（第八職等）管理核心能力評鑑問卷	526
表8-2-7	初階主管人員（界定為八職等以下之主管職務）管理核心能力評鑑問卷	528
表8-2-8	非主管人員專業核心能力評鑑	529

圖1-2-1	策略三角	12
圖1-2-2	傳統公共管理者對應V.C.S.之操作示意圖	13
圖1-2-3	V.C.S.策略管理模式架構圖	14
圖1-2-4	PAM整合參考架構現象行為面	26
圖1-3-1	PAM 1	35
圖1-3-2	PAM 2	36
圖1-3-3	PAM 3	38
圖1-3-4	PAM 4公共事務管理整合參考架構：傳統社會→現代社會	40
圖1-3-5	PAM 5公共事務管理整合參考架構：現代社會→後現代社會	42
圖1-3-6	公民社群進展圖	44
圖1-4-1	社會發展矩陣(Social Development Matrix, SDM)圖	67
圖1-5-1	對子彈可接受程度決策與判斷分析之整合參考架構	82
圖1-5-2	跨域分析操作步驟流程圖	83
圖1-5-3	跨域分析之十項操作步驟圖	86
圖2-1-1	銓合一稜柱—繞射模型（稜柱模型）	96
圖2-2-1	新公共服務管理者對應V.C.S.之操作示意圖	117
圖2-6-1	台灣公共治理指標評估層級架構圖	141

圖2-6-2	指標調查研究方法之流程圖（99年度）	142
圖3-5-1	以PAM為基礎之公共政策行銷模式	230
圖3-5-2	政策擬定與政策行銷	233
圖3-6-1	以SDM為基礎之跨域治理連結圖	240
圖4-3-1	360度評鑑模式	255
圖4-3-2	個人360回饋雷達圖	255
圖4-3-3	初階主管職務管理核心能力項目選定作業原則與架構	259
圖4-4-1	平衡計分卡之四個構面	269
圖4-5-1	績效管理流程圖	274
圖4-6-1	V.C.S.與平衡計分卡之連結示意圖	278
圖4-7-1	策略三角及平衡計分卡與施政績效評估之連結圖	280
圖5-1-1	研究架構圖－咸豐及同治期間傳統社會PAM架構結合曾國藩的公共管理	289
圖6-1-1	澎湖社區警政治理策略－增強結構圖	350
圖6-1-2	知識跨域之進行過程	364
圖6-1-3	方法跨域之進行過程	366
圖6-1-4	認知跨域之進行過程	367
圖6-2-1	推動派出所「組合警力，聯合服勤」策略之目標樹	383
圖6-2-2	「澎湖縣鄉村分派出所『組合警力，聯合服勤』警政治理之預應策略」互動研討會十二項策略增強結構圖	386
圖6-2-3	推動鄉村派出所「組合警力，聯合服勤」關鍵策略V.C.S.關係	394
圖6-2-4	提升派出所推動「組合警力，聯合服勤」警政管理有效性之評估架構	396
圖7-2-1	澎湖與大陸「海西區」區域合作策略（政府面）－修正確認後增強結構圖	416
圖7-2-2	澎湖縣政府各單位邏輯元素之使用	445