

行政管理

公共管理

這是一本集合國內外學者
理論界與實務界的論文精選輯

魏啟林、毛治國、歐育誠

R. T. Golembiewski、Hal Rainey

孫本初、江岷欽、丘昌泰、施能傑

新世紀政府再造的理論與實務

前中研院社科所所長彭文賢專文作序

國外主編：Robert T. Golembiewski · 國內主編：孫本初、江岷欽



元照出版

Golembiewski、孫本初、江岷欽 主編



元照出版

公共管理論文精選(I)



Golembiewski · 孫本初 · 江岷欽
主 編

元 照 出 版 公 司

公共管理論文精選 / Golembiewski、孫本初、
江岷欽主編。-- 初版。--
臺北市：元照，1999- [民88-]
面；公分。-- (行政管理；2A01PA)

ISBN 957-97766-9-5(第 I 冊：平裝)

1. 公共行政 - 論文, 講詞等

572.907

88012842

公共管理論文精選(I) 行政管理 2A01PA

1999年10月 初版第1刷

主 編 Golembiewski、孫本初、江岷欽

出 版 者 元照出版公司

台北市100館前路18號5樓

定 價 新臺幣500元

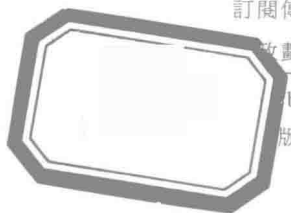
訂閱專線 (02)2375-6688轉166 (02)2370-7890

訂閱傳真 (02)2331-8496

發 行 所 19246890 元照出版公司

by Angle publishing Co., Ltd.

版臺業字第1531號 ISBN 957-97766-9-5



國外主編序

公務機構職能的研究與實務在歷史發展上似乎已走到一個重要的關鍵點。基本上，公共管理這個領域有許多的名稱與研究途徑，因此受到各方爭論而引起相當多的關注，例如：新制度論、新公共管理、政府再造、全面品質管理等等，仍有許多研究範疇受到廣泛討論。公共管理所帶來此股騷動具有雙重潛力似乎是很明顯的，每個學科都需要一個有活力的領域，如此才能吸引新的擁護者並且維護舊有者的忠誠，但是領域的擴張可能會破壞提供此學科的持續性與連貫性的重要核心，讓我們用另一種方式來說明相同的論點，每一個學科或領域都需要重要核心，但是太過專注於重要核心可能會導致阻礙該學科的成長與機會的喪失。

就公共管理的最佳狀況而言，目前的蘊釀可能會產生一個具有深度及廣度的未來分析與應用方法，這對於公共服務所能達成的效能、效率是遠超過以往的全盛時期；此外，就其最惡劣情況而言，孜孜不倦於各種名稱、指引和隱喻的建立可能粉碎了關注的焦點，因此產生無法累積的後果。

不論是第一種好的後果或第二種壞的後果的發生都是問題的，但是有一個論點是十分明確的，這此日子以來我們無法獲得太多的整合性努力，而這些整合性努力不但會鼓勵未來有累積性的成果，也同時使今日努力所造成的分歧降至最低的程度。

公共管理精選的第一集，其目的做為一種整合性的努力。本選集當前的目標是希望產生一系列類似的精選能夠做兩件事情。早期且較為簡易的工作是整合性的，並把目前不同的趨勢結合起來，我們也會做愈來愈大膽的努力，來發展特殊整合性的產品；該產品植基並超越於當今許多不同的觀點，隨著公共管理論文精選的集數增加，對於分析和行動而言，其目的包含更廣博性的指標，並且它將會使今日的分歧成為明日的

整合。

本選集所精選的十八篇文章，認為其範圍能夠迅速達成整合的工作，這些精選文章不僅能為自身說明，同時它們某些觀點是合適且有用的。例如：

- 精選的文章強調公共管理許多選項與有力的研究途徑——策略規畫、品質管理、政府再造等議題。

- 精選的文章也強調管理上的主題，例如：激勵、彈性化、人際互動、績效、工作結構以及種種。

- 精選的文章關注利害關係人——其中包括：市民、顧客、以及在公部門提供財貨與服務的受雇者。

- 精選的文章強調價值與倫理的議題。

- 精選的文章著重多元場域——地方政府、公部門可能的範圍以及私部門的比較等等。



1999年9月6日

彭 序

組織現象的了解與描述，從其橫向的角度思考，固然必須同時兼顧同質與異質時間序列的運行與發展；就其縱向的角度而言，則必須掌握整個社會思想的脈絡與影響。

當代組織管理的中心思想乃汲取自兩派極具支配性的文化思潮：其一是十九世紀浪漫主義 (romanticist) 的論述，其二則是二十世紀現代主義 (modernist) 對人類的理解與關懷。浪漫主義的論述大多已被現代主義所取代，而目前的思想及文化潮流則又正在大量的侵蝕著現代主義，許多人相信，我們正進入後現代主義 (postmodernism) 時期。

浪漫及現代主義的組織管理研究者皆視組織為一完全呈現的整體 (a fully present unity)，有其階級層序 (hierarchical order) 與目的。此方法是以非相稱的架構來作為其認知論的支柱點。至於後現代組織論的學者如 Saussure、Bateson 及 Derrida 等人的作品中，他們對組織結構的了解則有不同的觀點，在所謂「基礎結構」(infrastructure) 的概念下，他們發現了組織本質的不穩定性，而此內在的不穩定則只能藉由外來陌生的力量來加以組織化或系統化。這種對秩序及組織的抗拒，他們稱之為「無組織」、「組織解體」(disorganization)，或「組織零度」(zero degree of organization)。「零度」是無意義 (no meaning)、無形式 (no form)，而且是全然無序 (absolute disorder) 的一個狀態；「零度」的無秩序，本質上來說，正是一種「不可決定性」的過程。

事實上，在後現代主義的脈絡裡，要發展出一個完全的管理理論依然相當困難，一方面是由於它並未發展出一個可資依循的理論架構，另一方面則是由於後現代主義偏偏又拋棄了傳統、現代和浪漫主義的理論語彙。平實而論，如果我們的理論建構不以理性、動機、情感和文化等

概念作為基礎，則將何去何從？將如何認真對待理論建構的過程？如果我們不能提供一個去除價值偏見的客觀描述和事實，那麼新的理論又將如何證明自己的基礎？如果理論缺乏基礎，只是語言的建構時，那麼又為什麼要做這些愚蠢的事呢？所有嚴肅文字在解構學者的手中只不過是故做姿態而已。一套完備的理論往往經過多年的研究，理論的元素不僅來自經驗資料，而且更植基於其可被理解 (intelligibility) 的意涵。本論文精選，即是著眼於上述的期許與觀點編輯而成。不僅強調於理論自身的真理價值，而且也兼容經世濟民的實用意涵。在轉型的政府管理中，如何經由公共管理發展趨勢的深入剖析，用來破除「組織零度」的空泛迷思；如何經由組織再造和民間參與的擴大，用以開創經濟成長的新契機；以及如何結合全面品質管理和電子化政府的實現，重行塑造廉能行政的美麗願景，皆是本精選的重點所在。在十八篇論文的撰稿人中，不但有國際最享盛名的行政學者，而且也有剛獲得博士學位初任教職或研究工作的後起之秀，此在世代交替與學術累積的進程中，不僅展現了薪火相傳的學術倫理，而且也在國際學術合作的範例中樹立了另一個里程碑。在國內出版的論文精選中，能夠同時結合多代學者，並有國際重量級學者的參與，尚屬前所未有的創舉。諺云：「莫為之先，雖美不彰；莫為之後，雖盛不傳」，學術的發展賴於不斷的努力創新與思想交流，不但要研究西方管理思想的形成背景和內涵，也要分析西方理論借用到非西方社會的條件和影響；不但要沈潛於理論模式的建構，更要將其研究成果用來解決當前的實際問題。在兼顧環境變遷和科技發展的同時，如何達成理性與感性的結合，和穩定性與彈性的相濟，以及如何調適內生與外發力量的互動與均衡，應是當前公共管理的主要課題。

彭文韻

謹識於中研院社科所
中華民國 88 年 8 月 16 日

孫、江序

公共行政的理論發展，歷經晚近十年的沈澱與整合，逐漸形成兩派主流觀點：政府再造 (Reinventing Government, REGO) 與重建民主行政 (Refounding Public Administration)。前者係以公共選擇論、市場經濟說以及傳統的行政效率觀為架構，後者則以新公共行政與黑堡宣言 (Blacksburg Manifesto) 為基底。雖然兩者皆以公共利益的擴增為前提；不過，兩者的服務旨趣與管理哲學顯有不同；政府再造係以「顧客導向」作為服務提供的指南，重建民主行政則以「公民導向」作為服務傳輸的座標，相較於重建民主行政在公共行政相關文獻中的陽春白雪，政府再造無論在理論建構的趨勢上，抑或在行政實務的角度上，均受到行政論者較多的注意與重視；而政府再造的主要理論基礎為公共管理，則是不爭的事實。

首先，就理論建構的趨勢而言，過去十五年來的公共行政相關文獻，逐漸出現以「公共管理」為主軸的集中趨勢。例如，戴偉斯 (M. Davis) 在 1999 年編著的「為國服務：全球公共行政的教育與訓練」 (Serving the State: Global Public Administration Education and Training) 一書的首章中指出，「公共行政」正面臨被重新定位為「公共管理」的威脅。另外，根據全美公共事務暨行政學院協會 (National Association of Schools of Public Affairs and Administration, NASPAA) 在 1999 年出版的「公共事務暨公共行政研究所教育指南」 (The Guide to Graduate Education in Public Affairs and Public Administration) 附錄中的課程統計顯示，全美二百多所公共事務暨公共行政學術機構的碩、博士班課程，亦有類似的趨中收斂現象。行政論者普遍認為，新世紀的政府在推展公共管理時所面臨的決策情境，將從「資訊社會」 (information society) 轉為「智價社會」 (knowledge-

based society)；財政資源的管理方式，亦將從「預算刪減」(budget cutting)，轉為「預算抉擇」(budget choice)；政治社群處理公共事務的方式，則將以「縮減政府規模」(less government)、「增加市場機能」(more market) 以及「精簡公務人力」(fewer public servant) 為主要訴求。匹茲堡大學教授羅克孟 (B. Rockman) 以「求諸政府，日漸式微；師法企業，方興未艾」(Going public is out. Going private is in.) 來形容這種趨勢，實為一針見血之言。

其次，就行政實務的角度而言，公共管理因為具備技術理性與工具價值的特點，甚受各國文官體系的重視。以「國際經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 為例，該組織在 1996 年 3 月召開會員國的部長級公共管理會議，其結論為：「改善公共管理，係提升行政績效的首要之務」。OECD 於 1999 年 9 月的年度公共管理學術研討會，更以「未來政府：回顧與前瞻」(Government of the Future: Getting from Here to There...) 為主題，深刻討論 OECD 會員國的政府再造經驗，構思未來政府的定位與願景，研擬具體可行的公共管理策略。OECD 對公共管理的重視，證明「改善公共管理，是提升行政績效的前提」確為行政論者與實務人員的普遍共識。

然而，誠如彼得·聖吉 (P.Senge) 在 1999 年著作「變遷之舞」(The Dance of Change) 的扉頁中所言：種籽若無處抽芽，則永遠無法長成樹木。綜觀諸多推動革新再造的領導者，宛如求全責備的園丁，至盼花木扶疏，莊稼有成。然而，不諳紮根之道的園丁，必然註定徒勞無功，求成反敗。根據哈佛大學教授羅德 (J.Rotter) 的統計，全美排名前 100 名的大規模企業轉型計畫，雖然皆以管理導向為訴求，但半數以上無法依照預定計畫執行；迄 1998 年底，全美約有三分之二的州政府與地方政府的「全面品質管理」未達預期效果；更有近 70 % 的「組織流程再造」成效不彰。由此可見，「臨淵羨魚」與「退而結網」之間，確

實存有相當距離。易言之，公共管理係為政府再造的重要基礎，而有效的公共管理必須透過廣博的理論辯證與嚴格的實徵檢驗，方能萃取出具體可行的實踐之道。

社會家白齊 (G.Poggi) 嘗謂：每一種觀察事相的方式，皆蘊含了限制與偏執 (A way of seeing is a way of not seeing)。行政論者面對目前公共管理的理論多元現象 (theoretical diversity)，毋寧說是憂喜參半。一方面，理論多元化的現象，固然可以更充分地揭示公共管理的實相；但是，另一方面，這種理論多元化的現象，亦足以使得公共管理的思維陷入瑣碎、片段的困境。本書的主要目的，係針對目前公共管理理論的多元現象，提供較具整合式的學理論述，以作為公共管理的紮根基礎，期能為政府再造工程建立比較細緻、周延的指涉架構。本書所彙集的論著，無論在理論發展上，抑或在行政實務上，均具相當參考的價值。汴和用一生的血淚，等待璞玉出石剎那的安慰。我們雖然無法媲美前人的堅毅執著，但是我們願意以同樣的情愫，為公共管理的學術發展略盡心力。本書不足之處，尚祈各位先進不吝指正。

孫本初、江岷欽

1999年9月6日

謹識於台北

目 錄

國外主編序

彭序

孫、江序

第1章	公共管理及其未來的發展趨勢·····	1
第2章	政府再造開創經濟成長新契機·····	33
第3章	政府再造與顧客導向的服務理念·····	39
第4章	民間參與公共建設的基本概念·····	67
第5章	政府的績效管理改革·····	105
第6章	公共管理之利器	
	— 薪資管理之探討·····	129
第7章	再造組織生機的動力	
	— 市民滿意經營的策略規畫·····	145
第8章	政府再造與公共財務管理	
	— 國防財務管理的觀念性架構再探·····	173
第9章	組織結構與編制自由化之設計·····	209
第10章	政府職能轉換與機構改革	
	— 海峽兩岸行政改革的關照與省思·····	233
第11章	地方政府管理的理論基礎與定位·····	277

第12章	管理才能評鑑中心	
	— 演進與應用現況·····	301
第13章	高績效團隊的建立及領導原則·····	321
第14章	警政品質管理之研究	
	— 組織文化的觀點·····	343
第15章	電子化政府初探	
	— 一個「政府業務電腦化」的願景·····	367
第16章	非營利組織的治理型態解析·····	391
第17章	全面品質管理之核心工作	
	— 流程與結構的改善·····	433
第18章	發展公共服務激勵的觀念·····	447

第 1 章

XX

公共管理及其未來的發展趨勢

- 壹、前言
- 貳、公共管理的起源
- 參、從傳統的公共行政到公共管理
- 肆、公共管理的研究途徑
- 伍、新公共管理與政府再造
- 陸、公共管理的現況發展
- 柒、結論

作者簡歷



- 作者：孫本初
- 學歷：美國喬治亞大學公共行政學博士、政治大學政治學博士
- 現職：政治大學公共行政系專任教授、文化大學政治學系兼任教授

壹、前言

公共管理興起的原因之一，主要是對傳統的公共行政典範進行反省與挑戰，公共管理企圖擺脫傳統官僚典範陷溺於層級節制的嚴密控制、狹隘的效率觀、政策執程序不確實與抽象的公共利益等問題，而依循後官僚典範強調預見性的 (anticipatory)、策略性的 (strategic)、結果指向 (results directed)、主管領導 (executive leadership)、市場取向 (market oriented)、顧客導向 (customer driven)，以及企業家精神 (entrepreneurial) 等方向的發展 (Overman & Boyd, 1994)。此種觀點係源起於 1960 年代末期至 1970 年代初期，其主要核心概念為「從傳統的公共行政到公共管理」(from old public administration to public management)，而自 1970 年末期迄今，公共管理更具體擘劃出未來政府運作的藍圖：1. 變革舊有的集權式官僚組織而賦予管理者更大的權力，並增加其自主性；2. 組織與成員的努力結果必須能夠被測量，並根據原訂之績效目標進行考核；3. 人力和技術資源必須發揮到最大的作用，以促使產出極大化、成本極小化；4. 在競爭和顧客導向的雙重驅力之下，提高並促進整體效率；5. 確保公共服務的品質 (Borins, 1994)。此外，在實務層面上，1980 年代以後公共管理在累積多年的發展，最後進一步以「新公共管理」(New Public Management 簡稱 NPM) 的理念，風行全球，並被冠以不同的稱號，如管理主義 (managerialism)、以市場為基礎的公共行政 (market-based public administration)、企業型政府 (entrepreneurial government) 等 (Hughes, 1994, p.58)；甚至成為一種新的政治理念，如新右派 (New Right) (Gray, 1993)、新治理 (New Governance) (Kettl, 1994a) 等。

為了能更深的瞭解公共管理此一課題，本文將分為下列部分來加以說明：

1. 公共管理的起源。

2.從傳統的公共行政到公共管理，於此部分中並同時論及第4屆公共管理年會以及1998年第59屆公共行政年會對公共管理的啓示。

3.公共管理的研究途徑。

4.新公共管理與政府角色。

貳、公共管理的起源

自1887年威爾遜（Woodrow Wilson）發表「行政研究」（The Study of Administration）一文之後，公共行政學雖然已逐漸成爲一門獨立的學科，不僅其有長足之進步，而且亦累積了許多豐富的管理知識，但其在公部門的行政教育與實務上仍嫌不足，近年來不論理論界與實務界均普遍感受到傳統的公共行政已經出現「合法性危機」（crisis of legitimacy），因爲在其偏狹的理性主義之下，已明顯地發生理論無法解釋與指引行動，以及無法忠實地實現人民的需求等現象（Denhardt，1993）。於是有一派學者開始從管理面向著手研究，以謀求良方，此即導致公共管理（public management）的興起。關於公共管理理論研究的起源，各家說法歧異，公共管理的可溯自W. Wilson於1887年所發表的「行政研究」一文，Wilson倡議以「師法企業的公共行政」（businesslike public administration）的方法來轉換政府的職能（Perry and Kraemer,1983, p.1）。當然，Wilson主張師法企業的方法，乃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，其間並未排斥政治因素的存在，反倒是採取積極的策略觀點來加以因應。

Donald F. Kettl則認爲公共管理的興起與1970年代的政策執行運動（implementation movement）有相當密切的關聯性，此一運動是由公共政策學者Jeffrey L. Pressman與Aaron B. Wildavsky兩人所帶頭發起的，這股運動帶來了兩種影響：其一，使公共行政從重視組織結構

過程的研究，轉移到公共政策方案及其所產生結果之探討，導致政府績效的問題首次成為學者們所關注的焦點；其二，政策執行的研究，已超越了公共行政此一學科的範圍，甚至亦超越了政治科學的領域，而運用了跨學科之知識與工具 (Kettl, 1996, p.4)。儘管政策執行運動引發學界對政府績效的關心，以及運用各種不同學科的知識與工具來解決問題，然而卻對促成政策目標之達成一籌莫展。學者們發現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，繫於公共管理者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 (Kettl, 1996, p.5)。

再者，在 1970 至 1980 年代之間，亦有許多專家學者與論著開始強調「管理」此主題的重要性，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實務運用的技術，不足以指引公共管理者處理實際的問題 (Ingraham and Kettl, 1992, pp.137-138; Rainey, 1997)。至於公共政策則僅重視政策的制定 (formulation) 與執行 (implementation)，卻不重視這些政策過程中的管理實務 (managerial practices)，因此，有許多人主張應該重視企業管理的方法與精神 (Ingraham and Kettl, 1992, pp.137-138)。再者，自 1980 年代以來，由於資訊科技 (information technology) 的發達，全球化 (globalization)，以及強調顧客至上 (customer driven) 等，這些因素使得傳統的行政管理所標榜的「POSDCORB」(P 代表「Planning」為設計、O 代表「Organization」為組織、S 代表「Staffing」為用人、D 代表「Directing」為指揮、CO 代表「Coordinating」為協調、R 代表「Reporting」為報告、B 代表「Budgeting」為預算)，其內容已不敷公部門或政府機關的使用，一些公共事務學者及實務界人士，為了使政府能應付急遽