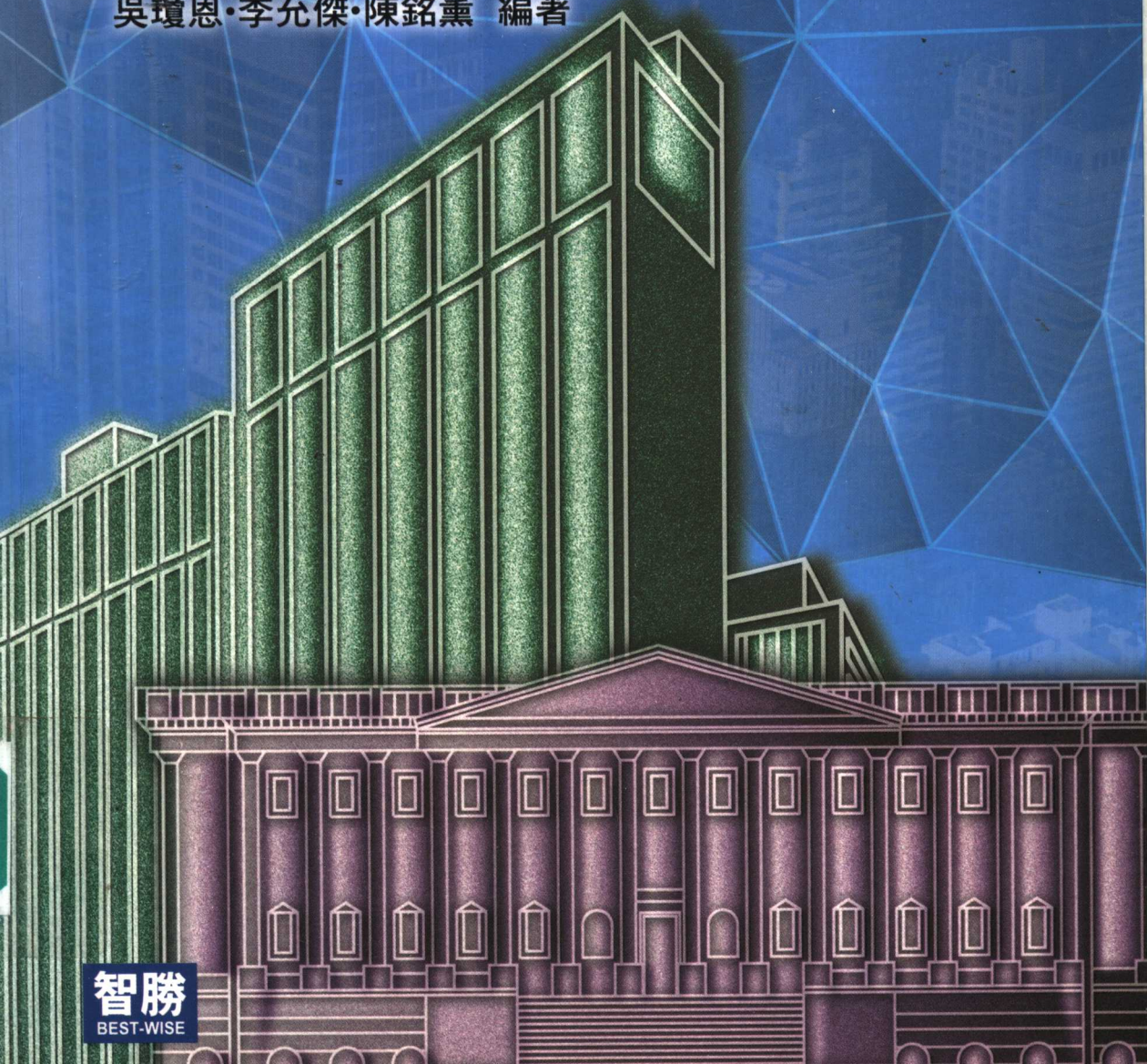


公共管理

Public Management

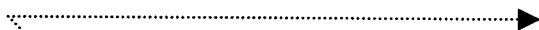
吳瓊恩・李允傑・陳銘薰 編著



智勝
BEST-WISE

Public
Management

公共管理



吳瓊恩・李允傑・陳銘薰 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

/ 吳瓊恩·李允傑·陳銘薰 編著.

--初版--臺北市：智勝文化，2001[民 90]

含參考書目

ISBN 957-729-177-5 (平裝)

1. 公共行政

572.9

90000539

作 者/吳瓊恩·李允傑·陳銘薰

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/2001 年 2 月初版

定價/500 元

ISBN 957-729-177-5

Public Management

by Chyung-En Wu, Jack Y. J. Lee and Ming-Shiun Chen

Copyright 2001 by Chyung-En Wu, Jack Y. J. Lee and Ming-Shiun Chen

Published by Best Wise 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。

序

在廿一世紀已然來臨的今天，公共管理的興起毋寧是行政學界的首要大事。在學術上，公共管理顛覆了傳統公共行政學思考邏輯；在實務上，公共管理激盪出許國家政府再造的運動風潮。台灣面對這一歷史風潮，政府與學界亦紛紛投入此一波瀾壯闊的運動行列，特別是不少學術界先進的相關論文與著作更加深化與豐富了公共管理的生命義涵，也給予本書極大的啓迪和鼓勵。

本書定位在提供一般大學生或研究生一套完整而有系統的公共管理教科書，同時也希望能夠對參加公職考試的應考生，提供一本較易吸收的參考書。本書分別由李允傑老師撰寫一、二、五、六、十一、十二、十三等七個章節；吳瓊恩老師撰寫七、八、九、十四、十五、十六等六個章節；陳銘薰老師撰寫第三、四、十等三個章節。

公共管理乙書的內容除了涵蓋公共管理的一般性主題外，其中較具特色之處在於探討企業化預算、公共資訊管理、知識管理、中國管理哲學以及對於公共管理的省思和批判等，但限於出版時間，內容或有缺漏處，希望各方士林先進能夠不吝指教，使本書於未來再版時，內容能更加的豐富，同時也為我國公共管理學術的發展盡棉薄的力量。

吳瓊恩 李允傑 陳銘薰 謹識
2001 年元月

目次

序

第1章 公共管理的興起、義涵與發展 1

本章摘要

第1節 公共管理興起的背景 3

第2節 公共管理的概念和義涵 9

第3節 公共管理的研究途徑 16

第4節 公共管理與實務發展的交互影響 22

關鍵詞彙

自我評量

參考書目

第2章 企業性政府與政府再造 41

本章摘要

第1節 新政府運動的背景 43

第2節 企業性政府的理論義涵 45

第3節 企業性政府的設計策略與限制 53

第4節 當代主要國家政府再造之趨勢 59

第5節 我國的政府再造工程 63

關鍵詞彙

自我評量

參考書目

第 3 章 管理工具在公共部門的應用 75

本章摘要

第 1 節 公共管理的工具 79

第 2 節 流程再造 80

第 3 節 全面品質管理 87

第 4 節 標竿管理 98

第 5 節 結語 106

關鍵詞彙

自我評量

參考書目

第 4 章 公共組織與環境之管理 113

本章摘要

第 1 節 策略規劃的意義 116

第 2 節 策略規劃在行政管理之應用 118

第 3 節 策略規劃的過程 122

關鍵詞彙

自我評量

參考書目

第 5 章 目標管理與績效評估 141

本章摘要

第 1 節 績效評估之意義與功能 143

第 2 節 目標管理 147

第 3 節 績效評估的類型 152

第 4 節 公共部門實施目標管理與績效評估之限制 157

第 5 節 結語：以績效管理提升行政效能 164

關鍵詞彙

自我評量

參考書目

第 6 章 指標管理：績效指標與政策指標 173

本章摘要

第 1 節 績效指標之建立與運用 175

第 2 節 政府績效衡量之限制 179

第 3 節 政策指標的概念與意義 182

第 4 節 政策指標建立的機制：專家意見和民衆參與 187

第 5 節 政策指標的選擇與應用 191

第 6 節 結語：指標管理與政府再造 196

關鍵詞彙

自我評量

參考書目

第 7 章 公部門的策略管理 203

本章摘要

第 1 節 什麼是策略管理 206

第 2 節 策略管理的過程與特徵 209

第 3 節 公部門策略管理所面臨的各種挑戰 215

關鍵詞彙

自我評量

參考書目

第 8 章 策略性的人力資源管理 231

本章摘要

- 第 1 節 全人觀點與單向度的人 234
- 第 2 節 影響工作績效的變數 235
- 第 3 節 資訊社會的技術條件 238
- 第 4 節 結語：策略性的人力資源管理今昔之別 241

關鍵詞彙

自我評量

參考書目

第 9 章 知識經濟時代的知識管理 249

本章摘要

- 第 1 節 知識工作者的崛起及其特徵 252
- 第 2 節 知識的意義、種類與知識管理的定義 256
- 第 3 節 組織的知識創造理論 271

關鍵詞彙

自我評量

參考書目

第10章 公共管理資訊系統 303

本章摘要

- 第 1 節 公共管理資訊系統的意義及組成 306
- 第 2 節 管理資訊系統的發展 308
- 第 3 節 電腦化管理過程模式 310
- 第 4 節 電腦化管理類型 313
- 第 5 節 管理資訊系統與資訊資源管理 319

關鍵詞彙

自我評量

參考書目

第11章 企業化預算 329

本章摘要

第1節 緒言：「預算改革」被忽略的政府再造 331

第2節 新政府運動與企業化預算 334

第3節 我國現階段政府預算之現況與問題 339

第4節 預算改革方向的省思：限制、誘因與策略 347

第5節 結語：破除企業化預算的迷思 352

關鍵詞彙

自我評量

參考書目

第12章 公共選擇理論與官僚預算行為 361

本章摘要

第1節 公共管理與公共選擇理論 363

第2節 「官僚極大化機關預算」的理論基礎與意義 364

第3節 關於「官僚極大化預算」模型的批評與爭議 366

第4節 官僚預算行為模型的修正與重建 369

第5節 結語 374

關鍵詞彙

自我評量

參考書目

第13章 地方財政管理：統籌分配款之個案 383

本章摘要

- 第1節 我國地方財政問題 385
- 第2節 地方財政與統籌分配款的意義 386
- 第3節 地方政府預算行為之理論觀點 390
- 第4節 統籌分配款爭議過程之分析 398
- 第5節 結語：地方自治與公共財 404

關鍵詞彙

自我評量

參考書目

第14章 公共管理與談判哲學 413

本章摘要

- 第1節 兩種知識與直觀能力的培養 415
- 第2節 分裂性思考與辯證思考 419
- 第3節 曲線思考與兩岸關係僵局的解套 422

關鍵詞彙

自我評量

參考書目

第15章 中國管理哲學與公共管理 431

本章摘要

- 第1節 儒家管理哲學的當代意義 434
- 第2節 法家管理哲學的當代意義 445
- 第3節 道家管理哲學的現代意義 453
- 第4節 佛家思想對當代管理意義的啓示 464

關鍵詞彙

自我評量

參考書目

第16章 公共管理研究途徑的反思與批判 471

本章摘要

第1節 政府與市場關係的背景 474

第2節 公共管理途徑提倡「小而能政府」這樣的觀點不切實際 476

第3節 公共管理研究途徑方法論上的基礎：反思與批判 480

第4節 結語 491

關鍵詞彙

自我評量

參考書目

歷屆試題 499

CHAPTER 1

公共管理的 興起、義涵與發展

Learning Target

1. 了解公共管理興趣的背景。
2. 了解公共管理的概念與義涵。
3. 了解公共管理的研究途徑。
4. 了解公共管理與實務發展之交互影響。
5. 了解英、美及我國政府再造之實務經驗。

本章摘要

本章的架構分為四大部分：一、公共管理興起的背景；二、公共管理的概念與義涵；三、公共管理的研究途徑；四、公共管理與實務發展之交互影響。

公共管理肇始於美國七〇年代，在九〇年代大放異彩，改變了公共行政學學術理論與實務的原本面貌，是傳統公共行政「改變的年代」（Era of Change）。

一般學界對公共管理的義涵，係指公共部門的管理，其中包括政府部門及非營利組織。它繼承科學管理的傳統，作為一種應用性的社會科學，反映出科際整合的取向；將公共行政視為一種專業，將公經理人視為專業的執行者，強調策略與領導的藝術。

公共管理的研究途徑，以包茲門（Bozeman）的分類為當前主流看法：一為P（Policy）途徑；一為B（Business）途徑，前者是從公共政策下沿而來（down from public policy），後者是從企業管理提升而上（up from business）。P途徑通常將公共管理者界定為高層的政策管理職位，並不是日常行政事務的管理；B途徑則偏向經驗性研究及過程研究，較重視高級常任文官之角色。

在公共管理的實務發展上，美國儼然成為先驅者，最見代表性的案例就在《新政府運動》乙書中，另外，本章也介紹了英國以及我國的政府再造運動。

第 1 節 公共管理興起的背景

一、改變的年代

在跨越廿一世紀的前夕，公共行政學術領域最重要的大事毋寧是「公共管理」(public management)的崛起。公共管理肇始於美國七〇年代，在九〇年代大放異彩，改變了公共行政學術理論與實務的原本面貌，而成為世界各國行政管理學、政兩界矚目的焦點。正如休斯(Owen Hughes)所形容的，這是傳統公共行政「改變的年代」(era of change)，此種改變不僅是管理技術與管理公式的改變，也涉及政府在社會中的角色以及政府與民衆之間關係的改變(Hughes, 1994: 1)。休斯比較樂觀地稱之為「典範的移轉」(paradigm shift)，而部分學者卻對公共管理能否成為一統天下的「典範」存有質疑(Hood, 1998)。

然而不可否認的是，自一九八〇年代以來，公共管理已成為各國政府再造的理論基礎。公共管理企圖顛覆，或者轉化(transform)舊有公共行政的本質——僵硬、層級節制的官僚體制，取而代之的是一個彈性的、市場導向的公共部門。而這樣的理念正好被視為解決過去政府組織積弊的一帖良方。特別在一九七〇年代末期後，政府部門的膨脹、官僚組織肥大、冗員充斥、財政日益困難，但行政效率卻低落的現象在各主要國家陸續浮現，更加速公共管理的觀念擴散。一九八〇年代的美國雷根政府和英國柴契爾夫人政府所推

動的一系列改革措施即是呼應此一觀念的具體作為。換言之，公共管理強調傳統的官僚體制治理模式，已無法發揮應有的治理能力，非再造不足以解決困境。

就理論發展而言，公共管理的出現乃是挑戰傳統公共行政典範，企圖跳脫韋伯式的官僚體制（weberian bureaucracy）所假設的層級節制與嚴密控制，強調增加公共管理者的自主性和彈性。這樣的挑戰與改革訴求，乃是立基在對公共部門過去表現的批評。第一項批評指向公共部門的規模過於龐大，因而消耗太多稀少資源；因此政府的組織規模必須削減，政府的支出必須控制。第二種批評指向政府的活動範圍太廣泛，以致妨礙了私部門的正常運作；因此批評者認為應該將私人的還給私人，而民（私）營化政策正是政府必須調整的方向。第三種批評指向政府的方法過於守舊，在整個社會組織中並不受到歡迎，官僚體制的僵化與無效率遂成為改革的標的，因此如何增加管理的彈性是重要的課題。這些對於所謂「大有為政府」的反思，正如瑞尼（Rainey, 1991）所言：「一九八〇年代的一股反政府風潮在各國孕育出削減政府權威和培養更多私部門能量的新運動」。公共管理在這樣的時代背景下，逐漸自成體系，強調有別於過去傳統公共行政之思考模式。

史達林（Grover Starling）特別指出公共管理引領了公共行政領域的未來趨勢（Starling, 1998）：

第一，強調以結果導向的管理滿足民衆和消費者。

第二，關注的焦點不限於中央（聯邦政府），更及於地方政府，甚至鄰里社區。

第三，逐漸重視私人部門和公私協力在達成公共目標所扮演的角色。

第四，尋求公共行政科學與公共行政藝術之間的平衡。

二、公共管理的起源

廣義來說，「公共管理」觀念的濫觴，最早可追溯至 1887 年威爾遜（W. Wilson, 1887）所發表的《行政的研究》（*the Study of Administration*）中倡導建立一種新式的行政科學，使政府的運作能如企業經營般的順暢。不過，此一「企業管理」的概念在當時只是曇花一現。其後公共行政歷經了幾個發展階段：

（一）「政治與公共行政二分」階段

著名的公共行政學者古德諾（Goodnow, 1900）最早提出「政治與行政二分」（the politics/administration dichotomy）的觀點，主張政治是國家意志之表現，而行政則係該意志（即政策）之貫徹執行，又如懷特（White, 1926）主張政治不要干擾行政，行政管理係科學的問題，應該要維持價值中立，而以追求經濟與效率為目標。因此，在五〇年代前，有關政治的課題，屬政治學的範圍，公共行政在這段時間主要係探究如何有效運用資源以執行既定政策，或達成既定的目標，而行政學者們則努力於歸納、發掘與建立許多行政原則（the principles of administration），以作為有效達成組織目標的不二法門（Henry, 1995），但在應用上彼此對立矛盾，亦無法一體適用所有的行政情境。賽蒙（Simon, 1946）曾指出這些行政原則充其量不過是「行政諺語」（administrative proverbs）而已。

(二)「公共行政即政治學」階段

二次大戰後，由於「政治行政二分」與「建立行政原則」的迷思（myth）被打破，公共行政學開始將界限向外擴展，對於公共行政的外在政治環境或稱公共系絡（public context）多所著墨，以政府組織（如各部會局處署）作為分析單位，著重於研究政府組織的架構與流程，乃至於從比較宏觀的角度來探討整個官僚體系與其他建制（如行政、立法、司法三權）間之關聯，以及文官集團與民主政治間的關係，具有強烈的規範取向（normative orientation），亨利（Henry, 1995）便稱此時期（1950年至1970年）之顯學為「公共行政學即行政學」（Public Administration as Political Science）。然而，強調「政治掛帥」的行政學，卻造成「有公共而無行政」的困境，亦即對公共管理的知能之研究與培育並無多少幫助，無法提供公共管理者行政管理相關的實務指導。

(三)「公共行政即管理學」階段

部分學者由於不滿公共行政「寄人籬下」，形同被政治學併吞，乃轉而投入了企業管理或管理科學的陣容，亨利（1995）稱公共行政學此一發展為「公共行政學即管理學」的典範（"Public Administration as Management" paradigm），係於1956年至1970年間公共管理的發展主流之一。此一時期的基本理念為公共管理並無所謂公私領域之差異，因而認為公共行政與企業管理學科的區分是錯誤而沒有必要的。許多管理學院在此一時期應運而生，強調一般管理，或稱類同管理（generic management），兼容並蓄公、私部門之行政管理。此一學派對組織理論、組織行為多所著墨，其教授課程與研究範圍涵蓋管理功能（managerial functions），如規劃、決策、