

公共事務管理

研究方法

汪明生 著

Public

- ◆ 以首創之公共事務管理整合參考架構為依據
- ◆ 涵蓋載體條件面區域分析，個體認知面判斷分析，群體行為面專案分析與政策分析之三種代表性研究方法及案例應用
- ◆ 專章納入兩岸MPA 40所代表性大學及1772門次課程之結構比較分析
- ◆ 為目前國內外公共事務管理領域最完整詳盡之研究方法參考著作

公共事務管理

研究方法





五南

凝煉知識・品味閱讀

國家圖書館出版品預行編目資料

公共事務管理研究方法／汪明生著 — 初版 —

臺北市：五南 2005[民 94] 面： 公分

ISBN 957-11-4161-5（平裝）

1.公共行政—分析

572.9

94021026

1H37

公共事務管理研究方法

ISBN 957-11-4161-5

作 者 汪明生 (55)

責任編輯 雅典編輯排版工作室

封面設計 陳炎良

發行人 楊榮川

總編輯 王秀珍

主 編 張毓芬

出版者 **五南圖書出版股份有限公司**

地 址 台北市大安區(106)和平東路二段 339 號 4 樓

電話：(02)2705-5066 傳真：(02)2706-6100

台中市駐區辦公室 台中市區中山路 6 號

電話：(04)2223-0891 傳真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室 高雄市新興區中山一路 290 號

電話：(07)2358-702 傳真：(07)2350-236

網 址 <http://www.wunan.com.tw>

電子郵件 wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號 01068953 戶名：五南圖書出版股份有限公司

法律顧問 財團法人資訊工業策進會科技法律中心

出版日期 2006 年 4 月初版 1 刷

定 價 新臺幣 650 元

※版權所有・欲利用本書全部或部分內容，必須徵求本公司同意※

且不說任何一種哲學都少不了關於方法論的討論。一般來講，凡是進行理論研究和從事實際工作，其所採取的方法對不對和好不好，必然和直接會影響到效果。否則，也就沒有什麼事倍功半和事半功倍之說了。公共事務管理當然也不例外，或者認為應當更加重視也不為過。不僅如此，在各種方法之中，最難能可貴的，莫如正確的系統分析方法。因為實踐已充分證明，沒有經過做正確的系統分析，而能正確抉擇，或妥善地解決問題、改進工作、辦好事情，都是不可思議和難以置信的。

基於上述認識，在收到由汪明生教授所著之《公共事務管理研究方法》一書的初稿以後，真是非常高興，希望能早日出版，並相信必將受到公共事務管理界眾多同仁們的歡迎。理由很簡單：公共事務管理需要這樣的實用分析方法。如果方法很好，但不實用，也是枉然。

當然，我們還要尋名責實，此書的內容是否名符其實呢？最有發言權的無疑應是試用過者。但是在初步粗略閱讀之餘，對此給予肯定的回答亦非沒有根據。由於畢竟所見不廣，倘若說它填補了兩岸在這方面的空白尚無多大把握，最低限度卻可以認為著者盡了較大的努力，對公共事務管理事業做出了積極貢獻，有利於提高公共服務的質量和水平。

讓我們具體來觀察：此書強調和突出的主要是系統分析方法，分別列舉的共有三十四種之多。在這裡再說一遍沒有必要，不妨用我們所習慣的說法來表達，即可見其內容相當豐富。例如，相對應而言，這些方法已廣泛地包括了（順序隨意和可能有交叉）縱向與橫向分析、宏觀與微觀分析、綜合與單項分析、高層與基層分析、理論與實踐分析、政治與經濟分析、政府與市場分析、官方與民眾分析、公平與效率分析、歷史與現狀（含預測）分析、比較與單獨分析、社會與自然分析、物質與精神分析、一般與特殊分析、強勢與弱勢分析、靜態與動態分析、常態與變態分析、穩定與風險分析、時間與空間分析、形式與內容分析、投入與產出分析、男性與女性分析、定量與定性分析、正面與負面分析、主觀與客觀分析、直接與間接分析、全局與局部分析、現象與本質分析、順境與逆境分析、原因與結果分析、主動與被動分析、自動與互動（含共動）分析、政策與執行分析、結構與功能分析、已知與未知分析、硬件與軟件分析、本土與外國分析、顯性與隱性分析等等，考慮的很精細，幾乎應有盡有。

值得著重指出的是著者已高度自覺地注意到所列方法的實用性，誠如汪明生

教授在其自序中所說：「其優勢特點亦在於較能具體操作與立竿見影，且有助於培養公共事務管理教育中學習者所被期許兼備的「大處著眼」（知）與「小處著手」（行）。」本來，作為方法，具有可行性（實用性）和可操作性是十分重要的和完全必要的條件，果否實用的關鍵即在於此。

不過，話還得又說回來，各種分析方法的實用性究竟如何，出版發行以後，讀者中的有心人經過試用，一定能做出公正的評價。此外，在自序和緒論中曾述及企業型政府和新公共管理。由於美國已存在不同意見，不久以前出現新公共服務論，其針對性頗強，建議作適當分析。因為理論原則有時或往往與所採用的方法之間有緊密或必然連繫。

在學術研究方面，在公共管理各學派中，在關於現代政府應採取何種類型的問題上，愚意以為：

百花齊放百家鳴，
政府究應取何型？
持之有故言成理，
見仁見智見精神！

但不停留於此，而必須以自身的具體情況、現實環境、發展趨勢等為依據和出發點，實行參考借鑒、取長補短、兼收並蓄、擇善而從，尤貴有所創新，力求適宜得體、卓有成效，方法才能更好地為之服務。

夏書章

廣州中山大學政治與公共事務管理學院名譽院長

2005年4月18日於廣州市

近年來，公共管理的教育與研究在中國興起，相關教育資源不斷釋出與整合，院、系和所與專業如雨後春筍般地在中國各地設立。教學的推展在中國已不成主要問題，但在研究方面，即使論著的數量有了相當的成長，卻仍因循舊有的方式在進行。總之，在觀念上雖然已走出了新的思維方向，但新方法的引進卻落後於新思維，這自然會使思惟的發展受到一定的限制，公共管理的改革目標也將受到相當的影響。究其原因，還在於公共管理相對是較新的研究領域，尚未發展出完整的研究方法論體系。而其他領域所發展出的眾多方法是否適用於這一領域的研究尚待實證，在此之前毋寧採取既往的方式進行研究。然而縱令研究的主題已趨向廣泛多元，但研究的結論要能具體實用仍非藉由科學的方法不可，否則難以服人。因此，如果能有一本內容較為完整實用的公共管理研究方法論書籍，必能迅速地改變這一領域的學者研究的方式。編撰這樣一本書當然是項艱巨的任務，必須搜集理解大量的實證文獻且具備敏銳的知覺，方能在跨越各種領域的浩瀚方法之中尋得切合實用的公共管理方法。臺灣中山大學公共事務管理研究所的汪明生教授所作的努力，已為公共管理研究的方法論走出了非常可喜的一步。尤須強調的是，本書尚不止於將研究方法集合的工具書而已，其章節的編排其實已經透露了作者所欲營繕公共管理框架的意圖。藉由框架的形成，作者點出了公共管理的研究範圍與內涵，也呈現了思考的脈絡。所以本書並非是單純強調技術工具的操作手冊而已，同時也展現了作者對公共管理的深厚素養，因此不僅可以作為工具書以收應用之實效，作為公共管理之入門書籍亦無不可。

本書所收錄之方法在作者所營造的框架下展現了新的意義，這些方法原來散佈在管理科學、區域科學、政策科學、應用經濟、組織心理及決策判斷等不同的領域，各有其發展的背景與歷史，如今均能為公共管理所用，顯示了公共管理領域跨學科的特色，而且這個領域的茁壯還需要各種學科多元人才的持續投入。我相信適用於公共管理的方法未來仍會不斷推陳出新，因此也期待作者能繼續保持敏銳的知覺，並見到再版早日發行。

汪壽陽

中國科學院研究生院管理學院院長

2005年5月

毛序

公共事務管理的癥結主要在設計一個適於處理人類自利理性的制度並予維持，但不論採行何種制度，仍須面對各式各樣層出不窮的決策情境。因此，對具體問題的分析及解決還是須有適當的方法工具以為輔助。基本上，為解決具體特定的問題類型而發明採用的對策性方法僅能治標，難以期望能夠根本地解決公共事務管理所面臨的問題。然而對策性方法有通用普及、行使簡易且收效迅速等優點，此恰為制度設計所不逮，因而兩者可互補相成，兼治標本。

這一類的方法並不少見，但零碎星散，偶有綜合整理之研究著作，亦缺乏指導性的思想與方針。由於方法的選擇不出作者熟悉的範圍，因此在編排上多以方法本身為導向，流於拼湊，其間缺乏具洞察力的整理與比較。汪明生教授的大作《公共事務管理研究方法》，則以其多年研究與觀察的心得，建立頗具創意的公共事務管理參考架構，先述公共事務管理的範圍、內容與主要問題領域，再將方法各依問題領域分類，不僅便於檢索參考，也容易比較方法間關鍵的異同。而其所牽涉的概念與層次，實已超越具體特定的對策性方法，進入公共事務管理的核心問題。換言之，本書所期待的成就並非在於對具體問題的分析及解決提供適當的輔助工具而已，對公共事務管理本質的探索與長遠的解決之道，才是作者欲立之言。

汪明生教授與我是印地安納大學前後期的校友，由於汪明生教授長期致力於兩岸公共管理學界交流，且與我個人之研究興趣均在公共事務管理領域，遂得以相識。又研究與應用的方法雖然不同，卻能互補長短，因此得以相知，人生的緣分真是頗為奇妙。今天能為本書作序，除了對作者個人表達敬賀之外，亦為公共事務管理的未來喝采。

毛壽龍

中國人民大學行政管理學系主任
行政管理學研究所所長、教授、博士生導師
制度分析與公共政策研究中心主任
中國行政管理學會副秘書長
美國印第安納大學政治理論與政策分析研究所研究員

2005年5月

半世紀以來隨著台灣經濟、社會與政治的不斷轉型，管理教育的各階段與層面發展也呈現了相稱的對應。自 1970 年代為支援台灣的經濟發展與產學聯繫而由政治大學引進了西方的企業管理 (MBA) 教育後，1990 年代開始的公共事務管理 (public affairs management) 教育則係面對社會與政治的全面開放多元而於南台灣的中山大學啟動。而在社會實務的需求發展方面，台灣公共事務的起源，則應是經由外商公司 (如飛利浦、福特及麥當勞)、主要媒體 (如天下、遠見及 TVBS)、以至在地公司 (如中鋼、高雄捷運及台灣高鐵) 與各級政府 (如總統府及軍方)。固然實務界的公共事務往往與公共關係 (public relations) 同義，然若深究，則其中應有公共事務的大我 (視企業、團體乃至政府與各界之關係互動為呈水平對應意識的公平) 與公共關係的小我 (視企業、團體乃至政府對外建立的關係互動乃有主從本末之別) 之分。換言之，前者係以現代以至後現代公民社會的「多元開放」與「水平公私」為圭臬，而後者仍較接近傳統封建社會階級意識下的「層級大小」與「公私不分」，甚至「有私無公」。其層次境界當然有別。

在大學教育方面，則近十餘年來台灣各大學院校在與公共事務管理相關的發展包括：中山大學 1992 年成立公共事務管理研究所及碩士班、元智大學 1997 年成立管理研究所高階經營碩士班中的公共事務管理組、玄奘大學 1998 年成立公共事務管理學系、成功大學於 1998 年設立公共事務研究中心、東海大學於 1999 年設立公共事務碩士學程在職進修專班、台北大學 2000 年成立公共事務學院、台灣大學 2001 年於政治系設立政府與公共事務碩士在職專班與銘傳大學 2001 年成立公共事務研究所。固然，公共事務管理的教育已然經由大學以至社會各界擴散普及，然涉及其研究發展條件基礎的結構定位與分析方法則似乎尤其重要而迄今仍缺。汪明生教授憑藉其個人豐富的研究教學經驗與實務閱歷，嘗試以系統性的理論觀點組織建構「公共事務管理整合參考架構」，釐清相關學門領域的模糊與限制，繼而將各學域學科結合呈現，對於公共事務管理的傳播發展而言，實為具重大意義的具體貢獻，特別是對初入公共事務管理領域的學習者而言，更可避免瞎子摸象、見樹不見林之困擾。此外，本書以推介整合多種具應用性的系統分析方法為撰寫標的，應有利於服務於公、私部門與非營利組織單位的公共管理者運用於工作業務上。而若面對自 1999 年以來大陸 MPA 教育的崛起及兩岸皆已蓬勃發展的 MPA 教育在研究方法與方法論課程及學生修習的需求，則更應具有較大的參考價值。

汪教授於國外專攻公共事務管理，本人有幸結識並延聘至中山大學，除在公共事務的社會實際推動方面曾予以協助支持外，20年來在學術教育的持續努力有所成就，故樂於為本書作序。期待本書能早日付梓，與讀者大眾共同分享。

劉維琪

中山大學企管系教授

前中山大學校長

前教育部高教司司長

2006年1月

在管理學門中，公共事務管理是發展較晚的一個領域。在美國如此，在台灣亦然。汪明生教授是在台灣傳播和推展公共事務管理的先驅，對此一領域在台灣的奠基與發展，貢獻卓著。

台灣早期的管理教育，多注重在工商企業的管理，很少注意到公共部門的管理。但數十年來，在經濟、政治、社會的現代化發展過程中，許多涉及治安、財政、環保、交通、教育、產業、國防、兩岸關係等各方面的公共事務問題逐一浮現，甚至還逐漸惡化，使公共事務部門的管理效能和效率都面臨嚴酷的挑戰。一些有識之士，如汪教授等人，在接觸到美國和歐洲公共事務管理的知識和經驗之後，開始體認到公共事務管理的重要性，並著手在台灣推展公共事務管理的教學和研究工作。感謝他們多年來的努力，已收到相當豐碩的成果，為台灣公共事務管理教育的進一步發展奠下了堅實的基礎。

我在 1987 年從台北南下高雄接任中山大學管理學院院長。當時中山管理學院只有企管、財管、資管三個學系和企管所，我們原計劃成立公共行政研究所，以補南部學術界在這個領域上的不足，我也請汪教授負責規劃。當時汪教授強力向我們推薦公共事務管理的理念，最後我們接受汪教授的想法。1991 年，中山管理學院設立公共事務研究班，由汪教授負責班務；1992 年中山率先成立公共事務管理研究所，請汪教授擔任第一任所長，這是台灣公共事務管理教育最重要的里程碑。現在台灣已有好多所大學設有公共事務管理相關的學系和研究所，公共事務管理已成為台灣管理教育的主流之一。我要特別感謝汪教授和所有參與者的用心投入和貢獻。

近些年來，中國大陸高校在公共事務管理領域方面也非常重視，未來發展潛力無窮。台海兩岸的公共事務管理教育各具特色，亟應加強彼此的互訪交流。汪教授對促進兩岸公共事務管理學術界與實務界的交流與合作，著力甚多，有很大的貢獻，值得我們加以肯定。

《公共事務管理研究方法》這本書主要在介紹公共事務管理的基礎分析方法，內容深入淺出，循序漸進，有理論的介紹，也有實際案例的探討，是從事公共事務管理研究和處理公共事務課題時一本非常實用的工具書。

我非常高興有機會在本書付梓之前先瀏覽本書內容，願意大力向台海兩岸從事公共事務管理的研究者與實務者推介汪明生教授所著的這本著作。

黃俊英

義守大學管理研究所講座教授兼副校長
國立中山大學管理學院榮譽獎座

2005年4月

汪明生教授大作《公共事務管理研究方法》一書，得七篇共三十六章，請序于余，經閱讀全書後，深感本書乃方法論上台灣學術界中的力著，有助當前學術界在方法論上研究水準之提升，以及對研究生論文寫作的認識及了解，故極願作一介紹，同時也對作者為學努力不懈的感佩。

當前台灣學術界的研究成果不能與世界學術界立於一個平等的競爭舞台，其中的理由固然不少，但最具關鍵性者，輒為研究方法的薄弱，無法與國際學術日新月異、推陳出新的研究方法設計有關。例如在人文與社會科學的研究上，規範性研究途徑（**normative approach**）中，學者或研究生每以歷史的描述，或文獻的內容分析為研究方法。實則，這種研究途徑都不是現代學術中的方法論（**methodology**）的主題，充其量僅是一種文獻的分析作為描述性的說明或分析，談不上是一種學術上的分析方法論。

學術研究講求研究設計（**research design**），對欲研究的主題（**subject**）進行開拓（**to explore**），採取探索（**to inquire**），要進行這項工作，必須要有分析（**to analyze**）的能力。我們分析一個課題，必須要有能力擁有足以作為觀察這項課題的材料或資料（**materials**）。有時要探索的課題極為有意義，但苦無足夠的材料，或擁有一些資料，但與主題無關或不合適，此時研究工作便受到阻礙。如強加進行，則分析的結果必不能達到預期的目標，出現低品質的研究報告。當前台灣學術研究出現低盪的現象，主要反映在這個層面的問題。

研究設計不僅要反映有開拓主題研究的能力，而且要有能力（**capability**）設計出以何種方法來探究這項主題。不同的主題設計必須要有合適的研究方法，進行採取適當的分析途徑。也許一個主題可以透過不同的方法都可以進行分析工作，但達成的效果卻不是每一種分析方法都能奏效的。分析工具使用錯置，研究的成果便打折扣，進而影響研究的水準與品質。

國內學術界在評定社會科學論文學術水準的指標上採取了論文是否上 **SSCI**（**Social Sciences Citation Index**）的期刊；被名列其中任一學術期刊的論文，都經過複雜而審慎的評量程序。評量標準之一即涉及到論文的研究設計與分析方法的使用，以及是否適宜。我們可以說，不重視研究方法與分析技術的研究設計與成果必為不合格的論文，永遠上不了 **SSCI**。

汪教授大作《公共事務管理研究方法》一書為當前學術界提升了研究的品質，使受困於研究設計的學者或研究生，能在他們的研究成果上有了新的視野。

本人也願借這個機會祝賀汪教授的大作付梓成書，更希望能廣為學者採用，有助研究品質的提升。

曹俊漢

謹識於中央研究院歐美所研究室

2005年7月

This is a well-organized contribution to analytic procedures for research in public affairs. It is structured around the three building blocks of the condition, the group and the individual. These are in turn elucidated by the needs and special interests of the economy, society, politics and government.

Dr Wang uses a socio-psychological approach that is dependent on cognitive structures related to motivations, values, beliefs and attitudes as they are represented in the individual and the collective voice of participants in economic decisions and social actions. It is this perspective that provides a unique and special orientation to this text on research methods.

Although the economy is a central component generating a materialistic base wherein politics and government provide regulatory constraints and a process of rebalancing, it is the participation of individuals in groups that creates and reforms outcomes. Social outcomes include institutional patterns, population distributions and private and collective behaviors, which are represented in market and non-market decision frameworks in the context of “social judgment analysis” and its associated methods for research.

From an economic perspective the organization and use of regional data is offered through an assessment of GIS, I-O, Shift-Share and economic forecasting to support regional decision and an assessment of these methods in the policy realm.

This book is an essential reading for faculty, researchers and students alike who undertake public affairs research. It will also be of central importance to public affairs advisory groups such as community leaders and system stakeholders.

I recommend this book to both a focused and a wide audience, without reservation, as central to the appreciation of the role of applied social science in public affairs training and education.

Kingsley E. Haynes

Ruth D. and John T. Hazel MD Professor of Public Policy
(Professor of Decision Sciences, Geography and Public Affairs)

School of Public Policy
George Mason University

March 28, 2006

Research Methods for Public Affairs Management by Professor Wang Mingshen is the first book to present a fully integrated conceptual and analytical framework for the analysis of public affairs. For sure there are classical and more recent conceptual and theoretical works that advise this topic and there are a plethora of methods books on how to empirically investigate questions of the management of public affairs and policy but there are few if any that do both of these well. Professor Wang has created, in one volume, a grand structural integration of approaches for understanding social action and at the same time investigating it. The conceptual frame is organized around three elements: the group, the individual and the stage of prevailing physical, social and natural conditions in society. Society may be viewed at any scale from the family to the global organization.

At the heart of the conceptual framework is a set of assumptions or arguments about the role of the individual in society and vice versa. At the core of Wang's argument is an assumption about the realm or components in which groups function and manifest their interests. These are economy, society, politics and government. Economy and government play super-ordinate roles in his view. Economy is the core driver in that society and politics evolve and better thrive when the material or economic aspect is strong or well addressed. Government on the other hand provides the rules that bound or make predictable actions in the economic realm as well as more broadly in society and politics. What is important about all of this from an analytical point of view is that the nature of economy, society and politics and their operation is observable. The role of the individual, however, is driven more by cognitive elements.

The strong role of groups in society is complemented by the individual who in the Wang framework is driven by various and individually diverse cognitive constructs such as motivations, values, beliefs and attitudes. It is through these cognitive elements that individuals sort themselves into various groups to interpersonally and thus collectively voice and direct their views to economic and social action. Because material well being is essential to survival the most fundamental collective participation is in pursuit of material or economic conditions. However, unlike group action that of individual cognition is difficult if not impossible to observe directly but which is organized around four elements that include data, knowledge, morality and ethics. But, like with group dynamics, the individual dynamic as

it is expressed in interpersonal relations is at heart driven by the knowledge or education element.

The third element of the Wang trilogy is the condition of society. This is of course observable as is the group element. Concern is with natural, social and physical conditions. Natural conditions include things such as environment, space, resources, land and climate. Social conditions on the other hand include organizations, institutions, population patterns, entrepreneurship, collectives and markets where physical conditions include urban and transport arrangements, construction and infrastructure. The condition element of the framework is the platform or the stage on which groups and individuals play out their roles and pursue goals. Because this is observable it can be described and thus serve as a platform for the action of groups and individuals.

All of the discussion to this point has been to make clear the nature of the conceptual or theoretical part of the Wang approach. The other major part of the book deals with analysis and methods and provides an equally provocative contribution. The appropriate methods for analysis while already existing and well understood vary with the realm of analysis, i.e., group, individual and condition. The important methods contribution is not that there are new methods but the way in which the methods and techniques have been allocated and thus their use rationalized in the context of the conceptual framework.

As noted above group dynamics are observable so methods appropriate for this realm are observable and objective. But with individuals the dynamic is beneath the surface and hidden. Thus, the appropriate methodological tools for investigations at the individual and also the interpersonal level are judgment based methods, e.g., social judgment analysis. Establishing what the conditions are objectively is a third focus of analysis and this for natural and physical conditions requires methods such as offered by regional analysis (input-output, shift-share, econometric forecasting, spatial pattern analysis, geographic information system algorithms) on the one hand, and on the other, for social conditions techniques related to project analysis such as critical path, financial analysis such as cost/benefit, cost/ effectiveness, and decision trees.

But there is more to the methodological and analytical part of this book. As noted above the role of government is to provide a framing referent for group dynamics, i.e., the institu-

tions or rules that bound what is acceptable in society. These rules may be formal and informal and high and low level in terms of their breadth and depth of effect. Investigation of the rules and how they are being used or not used is the realm of policy analysis. In this context, the methods for policy analysis include policy argumentation, interactive management, and social averaging theorem approaches. Because one of the most important concepts from an analysis perspective in public affairs management and public policy is the relationship between the individual and the group, the techniques used and proposed are ones that enable the investigation of issues and phenomena at the boundary of the individual and the group.

The integration of the conceptual framework and the practical methods enables investigation of policy and public affairs issues at the both global and local levels ranging from the family as the smallest unit up to the global. In final analysis this is one of the most creative works to address investigation of issues in public affairs in some time. It should be read by all those working in the field of public management and policy and by students aspiring to careers in the public affairs arena. Others who are active in public affairs like at the neighborhood or community organization level and in the non-government sector would also benefit considerably from the material in this book. It is a powerful book that charts a potentially high impact course through the increasingly complicated waters of public affairs and public policy. The book while aimed generally at those who work and will work in these fields, is more specifically directed toward public and community leaders and officials in developing countries and regions where institutions, groups and society are often in greater flux and turbulence, and the knowledge of analytical methods are generally more lacking.

Roger R. Stough

NOVA Endowed Chair and Professor of Public Policy

School of Public Policy

George Mason University

March 26, 2006