

Public Management & Administration (3E)

公共管理與行政

原著

Owen E. Hughes

審閱者

吳瓊恩

譯者

呂苔瑋 邱玲裕
黃貝雯 陳文儀



Public Management & Administration (3E)

公共管理與行政

原著

Owen E. Hughes

審閱者

吳瓊恩

譯者

呂苔瑋 邱玲裕
黃貝雯 陳文儀

公共管理與行政 / Owen E. Hughes 原著 ; 呂苔
瑋等譯, -- 初版. -- 臺北市 : 雙葉書廊,
2006 [民 95]
面 : 公分
含索引
譯自 : Public management and
administration : an introduction, 3rd ed.
ISBN 986-7433-51-3 (平裝)

1. 公共行政

572

95006368

公共管理與行政

作 者	Owen E. Hughes
審 閱 者	吳瓊恩
譯 者	呂苔瑋 · 邱玲裕 · 黃貝雯 · 陳文儀
發 行 人	張福隆
編 輯	邱瓊薇
助理編輯	蔡婉貞
出 版 社	雙葉書廊有限公司
地 址	台北市羅斯福路三段 269 巷 12 號 1 樓
電 話	(02) 2368-4198
傳 真	(02) 2365-7990
網 頁	http://www.yehyeh.com.tw
讀者服務	reader@yehyeh.d2g.com
登 記 證	局版北市業字第 239 號
法律顧問	宇州國際法律事務所 廖正多律師
出版日期	西元 2006 年 4 月 初版一刷
電腦排版	誠藝資訊有限公司

I S B N : 986-7433-51-3

Authouized translation form the English language edition, entitled Public Management & Administration, 3rd Edition, [SBN: 0-333-96188-9 by Hughes, Owen E, published by PALGRAVE MACMILLAN, Inc, publishing as PALGRAVE MACMILLAN, Copyright © Ower E. Hughes 1994, 1998, 2003.

All rights reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage retrieval system, without permission from PALGRAVE MACMILLAN, Inc.

CHINESE TRADITIONAL language edition published by YEH YEH BOOK GALLERY, Copyright © [publisher shall herein insert the Year of Publication].

著作權所有◎侵害必究

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換

序 言

過去 20 年，西方國家公部門進行了一場重大改革，在這場行政革新中，政府嘗試回應技術上的變革、全球化以及國際競爭的挑戰。近年來，各國推行大規模的改革計畫，相較於二十世紀任何其他時期，都要來的廣泛。有人指出公共行政呈現出典範（paradigm）的轉移，從幾乎主導整個二十世紀的公共行政傳統模型，轉換至「管理主義」（managerialism）或公共管理（public management）。在政府環境系絡下的官僚理論，正被經濟理論與市場供給所取代。

本書旨在針對公共管理的理論與原理，提供導覽並加以評論，特別是公部門的改革，多是參考自「新公共管理」（the new public management）有關的運動，並將之與公共行政的傳統模型，進行比較與對照。管理主義的設計具有國際相容性，它在許多國家中，發生非常類似的改革，儘管相同的範圍正是爭議之處。再者，這些改革均具有相當類似的知識背景，特別是經濟學理論與私部門管理原則。基於上述理由，本書將焦點放在國際發展脈絡上，而非集中在個別國家的個案研究上，因為後者所帶來大量無關緊要的細節，可能會阻礙我們對關鍵議題的觀察。

第三版是個重要的再版，內容僅有部分未做改變，其他則進行大幅改寫。在章節部分，第一、二、三、四、八、九、十三、十四章已全部重新改寫，第十章是新增；第五、六、七、十一、十二章則做了小幅變化。和本書第二版一樣，第三版仍維持同樣的基本論證，但在數個領域上則補充了最新資料。自第一版上市以來，許多事件更加明確的證實：世界各地的公部

門管理正發生重大轉變，其間某些國家（例如：紐西蘭、澳大利亞和英國）的變遷步伐，則比美國和德國等其他國家更為快速些，即便目前仍有某些改變的跡象。對於公共管理受到採納也是非常重要的，而其中有一部分是因為開發中國家的引進。看到開發中國家採行公共管理成功的程度，將是一件有趣的事，其中有些開發中國家已採取重要行動，而其他國家則積極尋求替代令人質疑的傳統官僚模型之方案。

本書第一部分（第一章至第三章）陳述傳統公共行政和公共管理兩者彼此競爭的理論。基於此兩種典範對公共服務的概念迥異，且顯示出公共管理比傳統公共行政更寬廣並擁有更全面性的活動，使得兩者被認為是相當不同的。

第二部分（第四章至第六章）探究政府角色的轉變，而這種轉變遠落於管理的改變之後。此部分所討論的問題，包括政府須大幅降低其介入於公營事業以及公共政策制定模式的角色。第三部分（第七章至第十二章）以更詳盡的方式探討公共管理的各個層面－其中包含策略規劃與策略管理、人事管理與績效管理、財務管理及管理外部選民，以及開發中國家的管理。第十三章探討課責的重要議題，以及它是如何受到改革議題的影響，而第十四章則要來審視對於新途徑的某些批評，在這裡我們要探討前述各章某些特定層面的問題。

當我們審視公共行政時，其根深蒂固且為人所承認的模型，已有悠久歷史，廣泛的文獻探討不絕如縷。公共管理，特別是新公共管理，已經發展成自己的學科著述。特別是，新公共管理提出相當廣泛的批評，其中有一些是提出有趣的觀點，而其餘部分則是針對傳統公共行政所進行的批評。那些不願意或無法以正面態度去看待改革中任何事項之人，將會受到訓

誠。針對是否出現新典範或仍是一個舊典範、公部門的改革是否是一個全球性的運動，甚至許多事情是否已經確實在改變等問題，在本書已有廣泛的辯論。

在這裡我們認為，這已經是一個重大的變革，並可堪稱為典範（paradigm），任何任職於公部門的人可以看到其已經發生了某些改變。公共管理不同於傳統的公共行政，且公共管理受到廣泛的採用。儘管它面臨到批評，但我們仍要採行。當我們採行公共管理時，或許會出現課責、士氣和倫理方面的問題，而且若干管理主義的改變，也有可能造成沒有獲得益處的結果。然而，我們沒有理由假定管理主義的計畫將被捨棄，而傳統模型會再度獲得採用。如今有一重大的理論變遷正在進行，它影響著公部門與公共服務，同時也對政府、官僚體制與公民之間的關係產生可觀的影響。隨著各國不斷的推動改革計畫，構成政府管理特徵的正式官僚體制以及傳統行政模型的時代，將快速的消逝。

在此，我要感謝一些人。首先，我要感謝的是 Palgrave Macmillan出版社的發行人 Steven Kennedy，他在十年前對世界另一方的一位作家下賭注，結果銷售額遠遠超過我們的想像。我也要感謝在本書協助我某些意見的人，並感謝本書的前作者，雖然其所補充的論點出自於我。此外，我要感謝的人有，美國科羅拉多大學（University of Colorado）的 Peter deLeon 與 Linda deLeon，以及透過科羅拉多大學認識的 Mark Emmert 與 Robert Denhardt，與來自喬治亞（Georgia）大學的 Delmer Dunn、以及那時候在美國喬治城大學（Georgetown University），現在在溫哥華（Vancouver）的 Colin Campbell。德國波茨坦大學（University of Potsdam）的 Christoph Reichard，英國約克大學的 Neil Carter、

牛津大學的 Gordon Clark、來自西班牙馬德里（Madrid）孔普盧屯大學（Complutense university）的 Ignacio Criado，以及莫拿舒大學（Monash University）的同事，特別是 Gill Palmer、Deirdre O'Neill、Linda McGuire 與 Julian Teicher。在這裡，我要特別提及的是在新加坡的 Colin Reaney 與 Karee Dahl，在我撰寫第一版期間，兩人提供他們位於法國的房子給我住。最後，我最想感謝的是 Cathy Woodward 以及一個六歲、一個三歲的女兒，Caitlin 與 Sophie。

墨爾本，2002.

歐文·休斯

（Owen E. Hughes）

審閱者序

Owen Hughes最近出版《公共管理與行政》第三版，除了做大篇幅的修正，並增加「電子政府」之新的章節。而此書一出版，頗受學術界給予高度評價。

關於「公共管理」的理論，近年來在美國的《公共行政評論》（public administration review）已有甚多的辯論。有些學者甚至認為不應再用「新公共管理」如此的名稱，因為它已不「新」，且理論也逐漸動搖了，例如：錯把「公民導向」誤會為「顧客導向」。

作為公共行政學術發展的一部份，筆者同意保留「公共管理」的研究，但必須對其政治理論基礎，提出批評和檢討。近年來Robert Denhardt提出「新公共服務」（New Public Service），以批判所謂的「新公共管理」，這是值得注意的。

學術發展貴在推陳出新，尤重傳統的繼承與批判，不同觀點的攻錯或互補，亦顯得特別重要。基於如此的認知，筆者接受雙葉書廊之委託，特別邀請政大公行系四位碩士班高材生分工翻譯，分別為呂苔瑋（負責4、5、10、14章之翻譯），邱玲裕（負責1、6、11、13章之翻譯）、黃貝雯（負責序文以及7、9、12章之翻譯）、陳文儀（負責2、3、8章之翻譯）－（依姓氏筆畫排序）。其翻譯過程十分辛苦，甚為負責，譯後經筆者詳細審校，因而若有學術上之任何問題，則應由本人全權負責，尚請學界同仁不吝指教！

吳瓊恩 2006年三月

目 錄

Content

第一章 變革時代 1

前言	1
新典範	3
新途徑的產生	5
行政與管理	7
公共行政與公共管理	9
變革的必要性	11
結論	19

第二章 公共行政的傳統模型..... 21

前言	21
早期的行政	22
十九世紀的革新	25
韋伯的官僚理論	27
威爾遜與政治控制	32
泰勒與管理	35
傳統模型的問題	43
結論	59

第三章 公共管理 61

前言	61
管理的意涵	63

一般管理的功能	63
管理途徑的起源	67
公共管理的革新	70
管理的方案	72
管理的理論基礎	85
對管理主義的批評	89
結論	99

第四章 政府的角色 101

前言	101
對公部門的需求	104
市場失靈作為公共政策的基礎	110
政府的工具	114
政府干涉的階段	118
政府的基本功能	125
政府規模的辯論	128
結論	131

第五章 公營企業 133

前言	133
設置公營企業的原因	135
公營事業的種類	137
民營化的爭辯	141
控制與課責	152
結論：公營企業的未來	157

第六章 公共政策與政策分析..... 159

前言	159
公共政策、行政與管理	161
政策分析	164
實證方法	165
政策過程模型	167
政策分析途徑的限制	172
對於批評的回應	178
政治的公共政策	179
結論	183

第七章 策略管理 185

前言	185
策略在私部門	187
策略在公部門	191
策略規劃模型	192
策略管理	198
批評	203
結論	207

第八章 人事與績效的管理 209

前言	209
人事管理	210
績效管理	222
人事與績效改革的若干問題	226

結論	231
----------	-----

第九章 財務管理..... 233

前言	233
政府的預算	234
傳統的財務管理	239
財務管理與公部門的改革	241
財務改革的批評	249
結論	255

第十章 電子化政府 257

前言	257
科技與行政	258
電子化政府的起源	262
電子化政府的階段	266
科技變遷對官僚體制的衝擊	271
電子化政府與公共管理改革	276
電子化政府的問題	277
結論	283

第十一章 外部環境的管理 285

前言	285
對外聚焦的重要	286
傳統模式的對外關係	288
對外關係的管理職責	291

利益團體	293
政策社群	296
依賴利益團體的問題	299
外部環境作用的問題	304
結論	305

第十二章 開發中國家的公共管理..... 309

前言	309
開發中國家的傳統行政模式	311
行政模式的問題	321
公共管理的革新	322
管理模型的問題	329
結論	334

第十三章 課 責 335

前言	335
私部門的課責	337
公部門的課責	340
傳統模式的課責	344
管理模式的課責	348
管理模式的課責問題	355
結論	359

第十四章 公共管理的新典範..... 361

前言	361
----------	-----

是否發生了典範轉移？	363
全球性的運動	372
管理主義的意識形態型礎	380
對民主的衝擊	383
是否為持續性的運動？	389
公共管理作為學術性的學科	392
結論	397

參考書目.....	399
-----------	-----

索引.....	411
---------	-----

1

變革時代

前 言

先進國家的公部門管理，已經有了轉變。主導近二十世紀的傳統公共行政模式，自1980年代中葉已轉變為彈性、以市場為基礎的公共管理。這不只是管理型態的片面改革或小幅度的改變，而是政府角色在社會及公民之間關係的改變。傳統的公共行政在理論上及實務上均遭受質疑，採行新型態的公共管理，意味著在公部門出現新的典範。

新的典範直接挑戰了傳統公共行政廣為認同的基礎原則。第一個原則係官僚（bureaucracy），政府應該組織官僚。這是依據德國社會學者 Max Weber 在古典官僚分析中所闡明的官僚層級原則（Gerth and Mills, 1970）。雖然這些建議獲得企業與其他機構的採用，但在公部門的應用是更徹底與長久地。第二個原則係設定一個最佳的（one-best-way）工作與過程的操作方式，讓行政人員全面地遵守。嚴格遵守這些科學管理原則可以提供組織一個最佳的營運方式（Taylor, 1911）。第三個原則係官僚提供（bureaucratic delivery）；一旦政府置身於政策場域，即透過官僚成為財貨與服務的直接提供者。第四，一般人認為行政

人員是政治與行政二分（politics/administration dichotomy），即政治與行政事務可以被分離。有關政治與策略相關的部分保留給政治領導者，行政僅是實踐指示的工具（Wilson, 1941）。第五，公務人員個人的動機，應為公共利益（the public interest）；因此應是為公眾無私地提供服務。第六，公共行政被認為是一種特殊的活動，因此需要專業的官僚（aprofessional bureaucracy），中立、無私、終生雇用，具備能力公平地服務任何政治主人。第七，與公共服務相關的任務，就字典的意義而言是行政的（administrative），意指遵照他人的指示，而不須為結果擔負個人責任。

這七個近似真理的原則，已經遭受挑戰。首先，官僚的確是強而有力，但並非在所有情況下都能運作良好，它甚至也可能會產生一些負面的後果。第二，試圖找出最佳方法，的確是令人困擾的，且可能導致運作的僵化。政府已經採行由私部門所引入的彈性管理系統。第三，官僚並非是提供財貨與服務的唯一方式；政府可以經由補貼、管制及契約的間接運作方式，而非總是身為直接的提供者。第四，政治與行政的關係長期以來在現實上是密不可分的，只是現在才有管理結構的運作。當官僚運作與社會脫離時，公眾需要的是更好的課責機制。第五，雖然公務人員可能起因於公共利益，但現在似乎不容置疑的是，他們在自己擁有的權力中，都是政治參與者。他們也被認為工作是為了自己的升遷及所屬機關，而非單純無私的。第六，現在在公部門不同於一般雇用條件的情況已經變糟，尤其當私部門已經產生改變，終身雇用已經很少見。最後，與公部門相關的任務現在已經被認為更具管理性，即需要有些人為所達成的成效負責任，而非被視為僅是遵照指示的行政與公務人員。

1980年代的經濟問題意味著政府應重新評估官僚與需求的改變。如Caiden所稱，全面譴責官僚的僵化，特別是例行性令人惱怒的限制、累贅的繁文縟節、令人不愉快的官員、惡劣的服務及腐敗的業務（1991, p. 74）。在組織文化中已經產生了徹底的改變，但這並非不需要成本。新途徑的問題不只在於破除標準操作過程與道德不良。雖然不走向傳統的公共行政模式，但要新建立以結果為基礎的管理，這中間仍有很長的一段路要走。

所有這些論點在之後將有更進一步地討論，但目前最重要的一點在於，過去近一百年來幾乎沒有改變的公行界，現在已經全面的改變。這近似真理的七個原則，構成一個自屬的典範——傳統的公共行政模式——由於傳統模式的困境，因而開始產生典範的移轉。

新典範

對於公共部門管理的新典範，無論是公共管理，或者是新公共管理，仍存有爭論。

有些人贊同與新典範有關的改革（Osborne and Gaebler, 1992; Barzelay, 1992; Behn, 1998, 2001; Borins, 1999; Mathiasen, 1999; Holmes and Shand, 1995; OECD, 1998）。但仍有其他人不贊同公部門典範變革的概念（Hood, 1995, 1996; Lynn, 1997, 1998, 2001, 2001a; Pollitt, 1990, 1993; Gruening, 2001; Pollitt and Bouckaert, 2000）。這裡所運用的「典範」這個詞，適用於傳統行政模式及與公共管理相關的新公共管理。這詞最原始的意義（近來被廣為使用）來自於Kuhn（1970）。