



公共管理

Public Management : Change and Development

變革與發展

林水波、林皆興、李柏諭 主編

本書從變革的角度切入，將焦點鎖定在「績效管理與人力資源」、「城市治理與發展」、「公共管理的個案研究」等三大部分，內容則以公共管理的理論基礎、核心價值，以及操作手段等三個層次探討台灣實務界及學術界近期公共管理的發展趨勢，可以為學術教學、公部門訓練素材和後續研究的指引。



公共管理

Public Management : Change and Development

變革與發展

林水波、林皆興、李柏論 主編

BC0501

公共管理：變革與發展

國家圖書館出版品預行編目資料

公共管理：變革與發展 / 林水波, 林皆興, 李

柏諭主編. -- 初版. -- 臺北市：巨流,

2010.05

面；公分

ISBN 978-957-732-370-5 (平裝)

1. 公共行政 2. 行政管理

573.9

99007400

版次：2010年05月初版

作 者 林水波、林皆興、李柏諭 主編
執行編輯 陳嘉珮、吳姿青
出 版 者 巨流圖書股份有限公司
地 址 台北市文山區116秀明路二段112巷1弄18號4樓
電 話 Tel：(02)8661-9962
傳 真 Fax：(02)2234-3665
法律顧問 林廷隆 律師
Tel：(02)2965-8212

巨流圖書股份有限公司 版權所有・翻印必究

Copyright © 2010 by Chu Liu Book Company

本書若有缺頁、破損或裝訂錯誤請寄回更換

版權聲明

本書內容僅授權合法持有者所使用，非經本書作者或藍海文化事業股份有限公司正式授權，合法持有者除備用存檔及自行使用外，其他一切權利均予以保留。

商標聲明

本書所提及之商標及產品名稱均屬於其合法註冊公司所有，本書引用純屬介紹之用，並無任何侵權之意。

有限擔保責任聲明

本書製作力求盡善盡美，惟不擔保本書及其所附光碟無任何瑕疵，亦不擔保任何人或單位因使用本書衍生之利益損失。

主編序

開啓公共管理的新視野

林水波 序

公共管理是一項倡導公部門從事改革的運動，希冀各級政府的運作，得能引進私部門創造績效的作為，用以開創公共價值滿足服務對象的需求，增強公共組織治理的正當性；更是一項學術社群鑽研的領域，試圖彌縫傳統行政學所未關注或嚴重忽略的議題，理出重要的命題，探究公共組織或治理網絡減損公共價值的系絡，以供實務界作為管理社會善盡政府角色的知識，事先預防或事後處置組織失靈的災難、陰影或渾沌。

這項管理雖經不同階段的發展，國內亦吸引不少學子投入這項學術轉移的關注工程。不過，由於社會的更加多元化，全球化的風潮雲湧，協力治理的迫切需求，政府顧客的期望不時翻新，在這些交互影響的境況下，出現不少的議題極待學子的鑽研，為政府的有效治理，注入可資運用的知識，藉之啓迪實務人員的思維，以構思對應新議題的策略。「公共管理：變革與發展」一書的產出，乃是反應這項發展趨勢而由一群跨校學子共同努力生產的結果，希望引起關注者重視這個學門或運動的新發展與演化，聚焦新的議題分析與管理，形塑嶄新的視野對待系統治理的課題。

本書由於著重在公共管理的變革與創新，是故文章主題的鋪陳射準在人力資源議題上的績效管理課題，城市治理與發展極為重要的研究題材，及重大有關公共管理的個案，以為教學和後續研究的指引。

第一部分論述的重點：一為探究對公共組織員工施與績效問責的目標，衡定績效水準的標的，以及養塑員工提升工作績效的策略；二為建構都會永續發展及全觀型的治理架構，以便於治理績效課責的運作，指出都會治理受到肯定與尚待突破之標的；三為透由策略性人力資源管理的契合觀點，分析各類領導者在促進績效管理上，可資扮演的角色，和得能產生的功能，並強調角色與功能的有效勝出，要與相關系絡情境配合為前提；四為鎖定複雜理論的九項命題，再應用弔詭管理、共同演化及自我組織的管理策略，督促公部門在面對嶄新的結構裡，調整及提升自身的治理能力，自行發展變革的良方，提升公共服務的績效，以回應標的對象的需求。

第二部分將關注設定在三個焦距上：一為芻議為了建設生態平衡的都市，要如何合理而有效地規劃永續發展的空間，足以因應全球環境變遷；二為探究新興直轄市在邁向生態城市的發展過程中，要關注那些重大變數，以及每項變數要設立那些指標，用以引領其轉向健全生態環境發展；三為剖析台北市為了推動節能減碳政策，其應該應用那些策略，行銷這項政策的普及度、接受度及認同度。

第三部分深入三個個案的研究，一則提示個案研究的切入點，二則試圖建構經驗知識，以為公共管理興單的基礎。其一為調查地方政府運用約聘僱人員的情形、問題及需要，再建構契約公務人力的改革處方；其二為比較台灣全民健康保險與新加坡醫療儲蓄帳戶的差異所在，並探究同制度的發展原因，及其在公共管理所形構而出的意涵所在；其三為分析三個社教機構的委外經營，為了提升其經營績效，要如何建立監督機制，用以達致有效的問責境界。

在這三大部分的理論知識及個案分析下，足以構成台灣公共管理研究的重大里程碑，不僅提出學子應關注的議題不得忽視的領

域，更留下諸多待突破、發展與鑽研的方向。但望相關有志的人士延續這項努力，以開拓新視野的情懷，填補台灣在公共管理研究的落差，甚至吸引國外的同好正視台灣的研究成果，進而激發更為豐碩的知識產出。

本書之能順利出版，要致謝不少無名英雄或英雄的努力，更甚望這項努力的成果，成為各界倚賴的學術資產。至祈本書作者群、學術社群及公務社群互動成為治理社群，共同為公共治理的使命得到公共信任的天頂境界，攜手並進、協力開啓至關緊要的知識學習旅程。

林水波識於台大社科院研究室

2010年2月15日

主編序

林皆興、李柏論

就整個公共管理發展的歷史脈絡來看，隨著公部門所面對的環境日益複雜，以及近代公共事務與公共議題賦予跨領域性質的加劇，公共管理在這波變革的浪潮中持續不斷進化與創新，目的在於可以回應新近的外部環境挑戰並同時擺脫政府不可治理的危機。在現階段，不論是實務界與學術界對於此一變革皆無法全盤性掌握，窠臼於傳統研究將無法更形充分敘述、解釋與預測日益複雜的社會或政治現象，如何對於變革中的新興議題投入更為深切的鑽研與提供更為精確的創新見解，這是本書出版的最基本目的，也是本書的主要定位。

爰此，本書由公共管理的變革與創新角度切入，將焦點鎖定在「績效管理與人力資源」、「城市治理與發展」、「公共管理的個案研究」等三大部分，內容主要環繞在公共管理的三個層次：理論基礎、核心價值、操作手段。首先，就公共管理理論基礎的發展趨勢而言，自1990年代以來，國家政府職能與角色的轉變歷程超越了市場和科層體制結構的限制，「治理」（governance）的管理模式跳脫「不是政府，就是市場」兩種對立的世界觀和思維邏輯之間的擺盪，強調政府透過外向性「市場分權」與「社會分權」的跨部門治理機制，最終形成一個政府、市場和公民社會的多中心治理網絡格局。

若將公共管理每個發展時期核心價值的爭辯焦點放置於歷史脈

絡中用以理解，換言之，將公共管理的核心價值放置在時間的光譜上來審視（placing politics in time），不難發現在時間序列的面向上，隨著「自我增強」與「正向回饋」的路徑依賴之軌跡形成，公共管理呈現出「效率觀」與「公平觀」的價值擺盪。在公共管理核心價值的蛻變之中，究竟是民主與效率的「各自奔流」，或是終究「匯成一股」民主行政的後續發展，值得持續一探究竟。

從公共管理的操作手段上來看，原本強調「規範性」的觀點，逐變轉向為「務實」取向的觀點，強調導航式、社區性、競爭性、任務結果導向、顧客導向、企業導向、市場競爭式、分權式的行政管理。其中，以「企業型政府」（entrepreneurial government）的改造最為關切，強調公共行政人員（也可稱為公經理人）應將企業家的創新、冒險與變革精神注入政府當中，對於原有生產要素與即定資源加以重組，增進政府績效並創造新的產能，以提昇公共服務的品質，回應民眾的需求。

本書的內容環繞在公共管理的理論基礎、核心價值，以及操作手段等三個層次，以此進一步探討台灣實務界及學術界近期公共管理的變革與創新，可以為學術教學、公部門訓練素材和後續研究的指引。

本書的順利付梓，要感謝本書作者群與公務社群的支持與鼓勵。特致誠摯謝意予高雄市政府公務人力發展中心提供贊助。最後，以為公共管理的學術發展克盡一份心力，本書不足與缺漏疏誤之處，誠摯懇請各界學術及實務先進，不吝惠與匡正。

林皆興、李柏諭

謹識於義守大學公共政策與管理學系（所）

2010年2月15日

目錄

主題1：績效管理與人力資源

第1章：個體績效問責	3
林水波	

第2章：都會網絡治理課責之探討	27
史美強、謝百傑	

第3章：領導者促進績效管理的功能：	69
策略性契合觀點	
蕭宏金	

第4章：從複雜理論審視公部門組織	89
績效之管理	
林皆興、李柏諭	

主題2：城市治理與發展

第5章：生態平衡之都市永續空間	113
規劃芻議	
張學聖、江玲穎	

第6章：因應縣（市）改制直轄市之 台灣生態城市指標建構 許耿銘	131
---------------------------------------	-----

第7章：台北市節能減碳政策行銷之分析 黃榮源	175
---------------------------	-----

主題3：公共管理的個案研究

第8章：從地方政府運用約聘僱人員之調查 剖析我國契約公務人力之改革 蘇偉業	217
---	-----

第9章：國民健康體制的創設、 改革及公共管理意涵的探討： 台灣「全民健康保險」與 新加坡「3M」醫療保障體制之比較研究 藍於琛	257
---	-----

第10章：社會教育機構委外民營監督機制 之分析：以臺北市社區大學、 青少年育樂中心及運動中心為例 王文岳	291
---	-----

主題 1

績效管理與人力資源



個體績效問責

林水波
臺大政治系教授

中文摘要

公共組織的設置向皆在追求執掌業務的績效，以達成組織的願景及標的對象的想望。而這項願景及想望之達成，有賴組織成員以個體或參與總體的努力來完成。本文射準個體這個層面的績效問責探討，首先剖析這項問責的功能所在，用以證成正當性的基礎。再來建構必須問責的標的，用以引領從事問責者在推動問責的準據。最後根據績效產出的三項定素：意願提升、能力養塑及機會提供，設計策略以排設績效勝出的源頭，強化對利害關係人的問責度。

在民主治理的時代，主權者每於一定的期間內，向負責政治體系運營的代理人，質問、訴追及評估其施政的績效，抑或針對其所推出的焦點政策，究竟在執行之後，有無達成冀望的目標，所花費的成本又如何，原本認定的問題是否經由政策診治而得到疏解，進而決定願否再度授與治理之權，引發不同政黨輪替的政治現象。換言之，主權者會以績效作為治理授權的依據之一，凡代理人無法對被代理人繳交亮麗的施政績效成績單，就有無法延續治理的風險，以致講究績效的質地，乃是前項政治風險管理的主軸課題。

而政治體系運營績效的勝出，就端賴職司推動公共事務的政務職及事務職人員，其對法定承擔的業務，抑或對內外環境變遷所出現的問題作出正確的決策，並成功地加以執行，順勢闢建績效勝出的流程與管道。是以，統籌政治體系有效運營者，每要責成各級機關，共同協力完成主權者想望的事功。尤有甚者，政治體系總體績效的高低，每要對公務體系的運作人員進行績效問責的工程，從個體績效累積為人肯定的總體績效。

個體績效的問責本是防止出現劣質績效的手段，由績效管理人與所屬員工，共同致力於績效的改善與突破，認定妨礙績效滋生的因素，以及設法排除之道，持續進行雙向溝通，以發覺任務遲滯，打開遲滯的機會窗，本是兩造不斷地進行任務、問題及策略的對話及傾聽，以求共識的凝聚，行動步調的一致與對組織使命的共鳴，更是兩造相互學習及盲點突破的機制，以改進績效的品質（Bacal, 1999）。由是觀之，個體績效問責是組織同工之間的互動作為，並針對績效的課題，共同研商突破之道，且以協力、合作及視框交流的方式進行，共創員工、管理人員及組織三贏的局面，並使三造均受益，且於不得已的情況下，才要求員工負績效標竿不及的責任。

這項問責在全球化的時代，講究競爭力提升以擴大生存空間的當下，就更顯示出它的重要性及價值性，是以究竟它的功能何在，意義有何所指，問責的標的或評量的對象，要如何射準或標定，方足以鋪排績效的產出；組織要如何運用契合的策略，以提升績效，進而滿足問責者的期待，消弭組織內部的績效偏離。這三項議題乃構成本文分析的重心，論述的焦點及解剖的標的。

壹、功能

關注組織及個體員工的績效，在當今的歷史時刻，似乎已成一項重要的行政運動，蓋主權者雅不願盲目地接受各政府機關所運作的績效，更不希望稀少資源的任意浪費，所以一直試圖運用各種機制，設定評量標竿，衡量與其存有利害關係的組織績效（Radin, 2006），以決定支持的幅度。在這樣外在政治力量的驅使下，各類政府機關爲了增強自身存在的正當性，乃想方設法對員工進行績效問責，以符應外在的環境壓力。不過，個體績效問責究竟可以展現那些功能，或創造那些價值，用以作爲問責的動力，吾人或可由六個向度觀察之。

1. 回應負責對象：

問責的內涵有時亦指涉行政機關對相關對象的回應，其所作所爲正在滿足民選人員和一般大眾的需求，並非只在貫徹自己的意志。換言之，優質的公務人員乃是願意採取由上而下的行事方針，試圖竭盡所能服務公眾，對他們提供其所想望的標的（Peters, 2007）。蓋組織全體員工的日常工作績效，統整成整體組織的績效，並以其向負責的對象，說明在一段期間內的作爲，以及由作爲所產出的成果，以證明因作爲而花費的成本是值得的，不但創造不少的公共價值，而且解決人民認爲荊棘難理的問題（Moore,

1995)。

這種回應性的問責，本是行政機關爲了建立公共信任，而與其所服務的大眾進行績效的溝通，期望獲得他或她的支持，以維持大眾對該組織的善治形象，鞏固存在的正當性(Harty, 1999)。蓋一個行政機關如未能以卓越的績效，取得被代理人的信任，則其要或將要推動的作為或不作為的行為，就不易說服受行為影響者的信服，而化解推動的障礙。何況，組織作為的取得支持，不能得到標的對象的認同，本要應用循證管理的策略，以有效的理由，以及妥當的理據作為說服的啟動器(Granger, 2008)，是以已現的績效，或未來承諾要履現的將來績效，均是表示實質的回應性問責，以鞏固未來政策行動的基礎。

2. 評估績效程度：

組織員工在一定時間內，到底對自己所分派指定的任務或目標，已完成的程度如何，如任務依時限或提前完成，並展露優質的作為，推動協力的優勢，得出合超效應的成果，組織的負責人乃於適當時機對優質的績效啟動對稱的回饋，一則以公開表揚的方式肯認他或她的績效成就，激勵其延續這樣的表現，滿足其內滋的動機；二則以獎勵升遷的作為，鼓舞其向來的行事作風，發揮協力能力，進行知識的創造，以有效的方法處置組織回應外在環境所滋生的問題(Behn, 2003)。

當然，要評估一個行政機關或所屬員工的工作績效，職司者本要洞悉：該機關或個人所要完成的標的。是以，爲使績效評估扮演有效問責的角色，最重要的前置工程爲：職司者以全局的視觀，建構一套清晰、連貫的使命，策略與目標架構，以爲設定評量的指標，並依據指標評定出績效的幅度(kravchuk & Schack,

1996），斷不可但憑主觀的論斷作出效度、信度歸零的績效評估。蓋主觀的作為，因缺乏客觀的事實作為基礎，乃距離考績正義的境界甚遠，難以取信被評估的人，進而斷裂其與組織之間的連結因素，導致成為極為勉強的組織行事合夥人，甚至帶走才華轉至其他機關服務，為原本組織帶來不可逆轉性的損失。

組織為創造經營所需的人才優勢，吸引和留下尖端優秀人才，或可經由正義性的績效評估著手，一方面注重評定與實質績效之間的對稱性，另一方面關注過程的參與性、對話性及代表性，以達及程序正義的境界。蓋這兩項正義的兼顧，才不致引發績效評估的後遺症。是以，在電子治理的時代，任何公務的處理均留下相關的憑據，以之作為評量優劣的根據，方可排除評估爭議而引起的組織斷裂問題。

3. 進行員工導航：

組織主管為了確保部屬在推動指派或安排的任務與使命時，是否作了正確的決定，並按照一定的時程加以完成，於是應用績效問責的機制，藉機與部屬進行雙向的溝通，認定是否要再對部屬進行授權灌能的作為，使其擁有足夠的權力面對使命的完成；發現員工在踐履工作之際是否遭遇瓶頸有待突破的問題，進而相互研擬突破之道，順時順勢加以扭轉過來，以滿足績效的要求；提供必要的績效資訊，據以協助員工從事改進或增加投入的承諾，盡力扮演協力完成組織任務的合夥人。

員工在執行計畫任務時，有時會產生執行脫軌的情勢，抑或超越自由裁量的範圍，並未必採取指示的行動，或未依照指定的方式使用原定的預算，主管可經由績效的評估，設法找到這些問題或現象的存在，並由對話的過程中探索潛在的根源，再與對應之策連