



Chapter

第一章

公共管理基本概念

本章重要程度



公共管理可說是一門研究政府改革之理論與實務的學科，尤其自 1980 年代以來以新公共管理為理論基礎之各國行政改革，更為世界掀起一股政府再造的風潮。本章從公共管理領域進入，進而探討新公共管理的內涵，以及各國政府改革措施，並歸納政府再造的共同特色，以利瞭解公共管理相關內容之輪廓。

申言之，本章包含三大重點：

- (一)公共管理概論(包含意涵、研究途徑、未來發展與挑戰)。
- (二)公私部門管理異同。
- (三)新公共管理與政府再造。



第一節 公共管理的意涵

對於公共管理的意涵，學者每每有不同觀點之定義，譬如從管理主義、政策管理、新公共管理或公共行政等不同角度所界定之公共管理意涵。但是不論由何種觀點出發，吾人似乎仍能發掘出當代公共管理之共同特質，試說明之。【96 薦任升等】

擬答

欲探討公共管理之共同特質，必先瞭解其意涵，茲簡述學者之觀點如下，而後歸納其共同特質：

(一)公共管理之意涵：

1.培里(J.L. Perry)和克拉馬(K.L. Kraemer)：

公共管理為新的途徑，結合了傳統公共行政規範取向及一般管理的工具取向。前者關切民主與行政間的關係，如公平、正義，後者則重視組織的設計、運用與資源分配。

2.波茲曼(B. Bozeman)與史朝斯曼(J.D. Straussman)：

兩人界定公共管理為「政治權威的管理」，亦即公共管理無法侷限於政策分析的科學色彩，或者說公共管理無法自外於政治系絡而運作。

3.林恩(Jr. Lynn)：

認為公共管理即為「政策管理」(Policy Management)，簡述如下：

- (1)從管理的觀點探討公共政策，才能落實政策目標及理念。
- (2)政策管理係針對具有行政責任的公經理人(Public Manager)，在特定環境限制下，對於政府政策採取有利的詮釋與行動。

(二)公共管理之共同特質：

1.大體而言，公共管理的特徵有四點：(余致力，1999：27)

- (1)以公共管理者為教學研究對象。
- (2)既重視公共系絡或政治環境，亦重視管理知能與策略。
- (3)以政府方案為焦點，重視績效，強調部際關係與府際關係。
- (4)採科際整合與個案研究的途徑，強調實務與理論並重。



2.依據孫本初教授之見解，公共管理之特性可歸納為以下幾點：

(孫本初，新公共管理，2009：34-35)

- (1)公經理人：由於政治無可避免，所以公經理人應明白政治系絡，在法定的責任與限制下，以專業管理公共部門並承擔責任。
- (2)目標方面：組織或公共目標必須明確，並依照 3E 標準(經濟、效率及效能)來測量績效；重視政策或管理的實際成果甚於行政程序。
- (3)管理哲學：運用個人主義式的人力資源管理技術，強化「績效 - 獎酬」間的關係，建立員工對組織的承諾與支持。
- (4)組織結構：重新設計組織結構，目的在使政策與行政分離；建構扁平化的網絡型組織，賦予各組織完整的行政權責，以打破公部門中的本位主義，破除部門間的藩籬和侷限。
- (5)市場力量：引進市場競爭機制，有效利用資源，降低成本，提高服務品質。
- (6)與外環境的關係：運用私部門或企業組織的管理方式，以契約關係聯結內外環境，同時顧及政府內部、政府機關間以及與私部門間的關係，試圖建立具有回應力、彈性及學習的公共組織。
- (7)公共政策導向：公共管理與公共政策密切相關，公共管理者應關心政策的制定、執行與評估，以提高公共服務的品質。



精選試題

1.	下列何者不是公共管理學的特徵？ (A)以政府方案為關注焦點 (B)採科技整合與個案研究的途徑 (C)強調管理知能應超越政治環境的影響 (D)重視績效【98地四】	C
2.	下列有關「新公共管理」對於組織結構的描述，何者錯誤？ (A)設計組織結構目的在使政策與行政分離 (B)組織結構應建立起一個賦予責任的行政單位 (C)官僚體制應促其趨向扁平化 (D)權責應由決策者集中管理【98身四】	D



第二節 公共管理的研究途徑

學者認為公共管理的研究途徑包括 P(公共政策)途徑與 B(企業管理)途徑，請分別敘述其意義以及特徵。【101 原住民四等】

擬答

根據波茲曼(Barry Bozeman)所著《公共管理：迄今最佳文輯》(Public Management：The State of The Art)(1993)一書，他認為公共管理的研究由兩個學派所組成，分別是公共政策途徑下的公共管理(簡稱 P 途徑)與企業管理途徑下的公共管理(簡稱 B 途徑)，分述如次：(孫本初，新公共管理，2007：34-36)

(一)公共政策途徑下的公共管理：

在公共政策學派下的公共管理，根據凱多(Kettle)看法，有以下幾項特徵：

- 1.對傳統式的公共行政及政策執行研究予以拒絕。因為政策學派中的公共管理學者大多來自政治學或公共行政學等領域以外的學術背景，均強調以自我原有的學科專長來研究公共管理，並將公共行政或政策執行的研究成果予以排除。
- 2.偏向前瞻性、規範性的理論研究。政策執行的研究焦點主要在克服執行時所遭遇之問題，而公共管理有效地結合政策分析，將重點放在方案結果的促成，並將政治性主管人員視為政府績效的關鍵人物。
- 3.著眼於高階層管理者所制定之策略的研究。其認為高階層官員的主要工作即在研擬策略，以利屬員朝其所定之目標提供最佳的服務。
- 4.透過個案的研究來發展所需的知識。即從實務運作及管理者的親身經歷中，萃取出最佳的管理原則。
- 5.在政策學派影響下的公共管理研究，乃視公共管理與政策分析為一體。但受企業管理學派影響的公共管理，則與政策分析幾無交集。



(二)企業管理途徑下的公共管理：

一般而言，企業管理學派(B 途徑)取向下的公共管理與傳統的公共行政較為接近，其所從事的公共管理研究，傾向以師法企業的方法來提升公部門的服務品質，晚近實務界所崛起的「新公共管理主義」(New Public Managerialism)可為代表。波茲曼進一步指出企業管理學派下的公共管理之特徵：

1. 偏好運用企業管理的原則。
2. 對公私部門間的差異不作嚴格的區分，並以經驗性的理論發展作為公私組織間差異的解釋基礎。
3. 除了對策略管理及組織間的管理逐漸予以重視外，並強調組織設計、人力資源、預算等方面的過程取向的研究，並非如同政策途徑僅強調政策及政治的研究。
4. 以量化的實驗設計作為主要的研究方法，個案研究僅是教學上的一項補充教材而已。



補充說明

P 途徑與 B 途徑之比較：

	P 途徑	B 途徑
相 異 點	強調政策分析	較重視政策執行
	研究對象為政務官(政治性人員)	研究對象為事務官(執行人員)
	認為公部門與私部門有別	認為公部門與私部門沒有分別
	強調政策與政治問題	強調運用企業管理原則
	重視策略制定之研究	不僅重視策略，更重視過程
	採用個案研究	以量化為主，個案為輔
	重視實務經驗	理論與實務並重
相 同 點	1. 重視「外部環境」因素。 2. 重視管理過程中「政治因素」所扮演的角色。 3. 強調要在「科學」與「藝術」之間尋求平衡。 4. 強調「經驗性」的學習，特別是反映在「個案」研究的教學上。 5. 規範性取向，關切如何「改進管理效能」。	



精選試題

1.	公共管理領域的興起，受到那兩種不同的學派影響甚大，而分別發展出不同的公共管理研究途徑？ (A)行政管理學派與公共組織學派 (B)公共政策學派與企業管理學派 (C)公共組織學派與企業管理學派 (D)公共政策學派與公共行政學派【100地四】	B
2.	公共管理的研究途徑可分為二種，其中來自公共政策的途徑，被指稱為下列何者？ (A)B途徑 (B)C途徑 (C)P途徑 (D)R途徑【95普考】	C
3.	若從公共政策學派(P途徑)來看公共管理的特徵，則下列敘述何者正確？ (A)偏好運用企業管理原則 (B)以量化的實驗設計作為主要的研究方法 (C)透過個案研究來發展所需的知識 (D)對公、私部門的差異不作嚴格區分【101身四】	C
4.	B. Bozeman (1993)曾指出公共管理的研究途徑可分為P 途徑與B 途徑，下列何者並非兩種途徑的相同點？ (A)規範性取向，關切如何改進管理效能 (B)兩者都強調要在「科學」與「藝術」之間尋求平衡 (C)尊重管理過程中政治因素所扮演的角色 (D)兩者都主張採用量化研究法【95地四】	D



第三節 公共管理未來的發展趨勢

公共管理此一學科旨在提升政府的治理能力，其研究重點在於探討政府部門的革新，試說明其未來的環境系絡。【待命試題】

擬答

學者艾瑪(M.A. Emmert)與項格(R.F. Shangraw)兩人歸納出公共管理未來環境的系絡有以下八項特徵：(孫本初，2009：50-52)

- (一)社會與組織將會日趨複雜，政府的運作與管理必須與時俱進：
由於科技的不斷更新，以及全球性的互動等因素的影響，人類原有的組織及社會結構將會變得更為複雜。在這種趨勢下，政府的組織結構、運作程序及管理方法必須與時俱進。
- (二)公私部門間的互動將會日趨頻繁，公私部門的界限亦將日趨模糊：
在未來的年代，大規模的企業(特別是跨國性的企業)將會降低政府組織的重要性，經濟性的機構將會取代政府的職能，迫使公共部門必須有效地回應市場的需求，並與私部門作更有效率的互動，這將使公私部門的界限日趨模糊。
- (三)持續的技術變遷，將使政府必須轉型：
資訊與通訊技術(ICTs)的使用，將對組織產生諸多影響，例如電腦系統的普遍、網路連結、資料庫應用等都可以使官僚體制的工作被簡化。然而資訊的超載(overload)、資訊的整合和電子化政府形式的技術，將會是政府所需要面臨的新課題。
- (四)公部門的資源以及成長將會受限：
由於資源有限，政府部門的規模因而受到限制，使其必須以最有效率的方式來傳輸服務，例如以契約方式委託民間經營的民營化方式。
- (五)工作隊伍與服務對象的多元化：
由於種族及文化因素的影響，已使整個社會的工作隊伍及公民需求呈現多元分歧的現象，公部門在面對此種現象時，必須將「放諸四海皆準」的管理通則作適當之修正。



(六)個人主義與個人責任的強調，促使民營化與志工主義的興起：

由於個人主義的盛行，以及自我責任的強調，傳統上由政府機關主導一切的情勢已有所轉變。在此風潮下，促使民營化與志工主義的興起，更改變了個人對政府機關的期許與看法，行政人員也由此而獲得更多的工作自主權。

(七)生活品質的重視與環保主義的抬頭：

對員工本身而言，工作不再是生命中的唯一目標，其所關切的是人身安全與健康，以及家居生活的重視。因而在工作場所的管理與設計將大幅度的更新與改變，諸如彈性工作時間、醫療保健的提供等。

(八)持續漸進式的改進與轉換，而非激烈的變革：

由於環境的急速變遷，迫使人們須作適時的回應。話雖如此，即使組織有所變革，亦應在現在的制度下進行持續的改革，切勿對現行體制進行激烈的變革，例如貿然實施大規模的人力精簡，以免引發劇烈的反彈或危機。

公共管理這門學科近十年來的最新發展趨勢為何？試析論之。

【98 地方三等】 【88 高考】

擬答

公共管理的最新發展趨勢如下：(孫本初，2009：52-54)

(一)持續充實公共管理的概念與內涵：

公共管理此一學科領域的主要工作是為了研究政府部門的革新、變革、再造及創新。就現階段而言，其概念內涵暫時不宜作嚴格或具體的界定，因為政府改革若欲持久不歇，公共管理的概念內涵務必持續充實。

(二)公共管理所採取的研究途徑兼具實務性與規範性：

公共管理的發展趨勢是為建構一個新而成熟的學科領域，因此其所採取的研究途徑必須兼具實務性與規範性，亦即在發展具有實際效用的治理工具的同時，也將建立其核心的價值規範。



(三)公共管理並不排斥私部門所使用的方法：

公共管理學者認為，公部門與私部門兩者所使用的管理方法，在實際使用時是講究「效用主義」的，兩者間的關係是互補而非完全替代，亦即無論使用任何方法，凡能達到目的者皆為好的管理方法。

(四)重視虛擬網絡組織對公共部門所造成的影響：

近年來，由於資訊及通信科技的發達，造成許多虛擬網路組織的形成，此一現象勢必對公部門的工作環境造成莫大的衝擊，因此公部門應及早規劃適當的管理方法，例如電子公文認證的問題、資訊管理及管制的問題等。

(五)公共管理強調創新與系統思考：

公部門的管理者唯有具備創新與系統思考能力，才能夠提出正確的變革方向，同時兼具整合者的技術能力，才能夠設計出新的治理系統，俾利產生創新的政策，以收實際功效。

(六)公共管理重視人力資源管理：

自 1980 年代以來，先進工業化國家為因應全球市場化的競爭壓力及愈來愈嚴格的服務品質要求，紛紛採取策略性的人力資源管理，試圖藉由提升公共部門的人力素質與工作力來提振國家競爭優勢。

(七)重視服務的品質與績效的評估方法：

在「顧客至上」的年代，政府施政必須講求服務品質的持續改善和不斷的超越，而績效是民眾在接受政府所提供的服務時，首先考慮的重要面向。因此，公共部門管理者必須主動發展客觀且有效的績效評估方法，以利藉由顧客滿意度來檢測政府績效。

(八)重視政府再造的方法與過程：

政府再造已成為一種「時代精神」，惟其施行的方法或策略並無定律，重點在於必須配合公共部門的特有生態環境，並且在過程中必須實事求是。