

第1章 公共管理的意涵



本章大綱

- 壹、從四個角度界定公共管理的概念
- 貳、公共管理的特質
- 參、公共管理與企業管理的比較
- 肆、公共管理的「公共性」
- 伍、公共管理者的課責問題
- 陸、公共管理的研究途徑



從四個角度界定公共管理的概念

- 從「管理主義」角度界定
- 從「公共行政」角度界定
- 從「政策管理」角度界定
- 從「新公共管理」角度界定
- 結語



從「管理主義」角度界定

- Clarke與Newman（1997, p. ix）認為，管理主義已經成為國家意識型態與政府實務的信仰基礎。
- Pollit（1990）指出，管理主義具有下列五項主張：
 - 社會的進步有賴於經濟生產力的提高；
 - 必須運用先進的科技以提高生產力；
 - 唯有透過紀律性的公務人力，才能以科技實踐目標；
 - 政府經營的成功有賴於技巧性的管理者所展現出的專業主義；
 - 管理者必須擁有管理的權力才能執行其重要角色。



從「公共行政」角度界定

- 德國學者將公共行政與公共管理視為同義名詞，意指「公共行政可視為一組功能性的社會系統，依其自訂的次序規則，依賴複雜與變遷環境社會中的環境條件」（Konig, 1996, pp. 4 & 59）。
- 公共行政可視為國家機關與公民社會之間的連鎖關係，這種互動的平等關係可以分為兩種：
 - 一是「產出連鎖」（output linkage），意指將國家機關的資訊與資源輸出到公民社會的過程；
 - 另一是「投入連鎖」（input linkage），意指將公民社會的需求與意見投入國家機關內部的過程。



從「政策管理」角度界定

□ 政策管理的概念為：

- 公共管理與政策分析緊密結合，兩者是不可分離的科學活動；
- 政策管理者所進行的活動非常廣泛，包括需求認定、備選方案分析、計畫選定與資源配置，依此而論，其工作內容與政策分析重疊，無法分離；
- 政策管理者所從事的活動必須受到某種限制，包括行政責任、組織能量、個人技巧與能力；
- 政策管理者之目的在於為政府的政策行動進行政治上有利的解釋。



從「新公共管理」角度界定(1/2)

- ❑ 以理性途徑從事管理活動，強調策略管理在設定目標與澄清政策議題上的角色。
- ❑ 改變政策與行政分離的組織結構，創造一個負責提供服務的行政單位，其服務對象可能是組織內部的其他單位或組織外部的民眾。
- ❑ 將組織結構加以彈性變革，管理責任依實踐目標的績效成果指派給個別管理者。
- ❑ 以效率、效果與經濟標準衡量組織成就，發展績效指標，俾作為相互比較與未來決策之參考。



從「新公共管理」角度界定(2/2)

- ❑ 發展一套改變組織文化的政策，希望能從傳統公共服務的價值文化轉變為市場導向與企業精神的新公共服務模式。
- ❑ 執行人力資源管理技術，以強化個人主義，弱化集體主義的色彩，並設法動員員工對於組織與結構變遷的支持與承諾。
- ❑ 創造彈性的、回應的與學習的公共組織，發展以顧客與公民為焦點的公共服務取向，希望從供給導向轉變為需求導向，不再受制於專業的供給者，而須回應被服務群眾的需求。
- ❑ 將傳統以預算和層級結構控制的恩惠關係轉變為買方與賣方根據價格、數量和品質的契約關係。



結語

- 公共管理不是一種意識型態或文化形式，而是一種新興專業或管理實務
- 公共管理不是公共行政，而是一種新修正的公共行政
- 公共管理與新公共管理為同義名詞
- 公共管理研究範圍
 - PAFHRIER，其意義是：（一）PA是指政策分析（policy analysis）；（二）F是指財務管理（financial management）；（三）HR是指人力資源管理（human resources management）；（四）I是指資訊管理（information management）；（五）ER是指對外關係（external relationship）（Garson & Overman, 1983）。



公共管理的特質

- ❑ 公共管理是將企業管理手段運用於公部門上，並未改變公部門的主體性
- ❑ 公共管理選擇性地運用市場機制手段，並非將公共服務完全的市場化
- ❑ 公共管理既非公共行政，亦非政策執行，惟並未排斥二者的內涵，只是進行修正
- ❑ 公共管理重視與外部環境的關係，強調最高管理者的策略設計
- ❑ 「公共管理」不完全等於「政府管理」，它是與私部門、非營利部門、公民社會或個人進行「公私合夥」的合作模式
- ❑ 公共管理與政策分析具有密切關係，不可分離



公共管理是將企業管理手段運用於公部門上， 並未改變公部門的主體性

- 事實上，目前對於公共管理最大的誤解，乃是將公、私部門視為彼此完全孤立的二分法。其實，公、私部門有不同形式，不宜二分，而應呈現一個光譜的形式，從市場化與國家化的程度來劃分，最左端的是完全的私部門，其次是部分國有的私部門、公私合營的合作部門、管制性的私部門、私部門經營的公共基礎建設部門，接著往右的方向是簽約外包的公部門、管理競爭性的公部門，以及最右邊的無競爭性的公部門（如圖1-1），此一系統的劃分相當明確地推翻了公、私部門二分法的傳統僵化觀點。
- 鑑於公部門的特性與地位，通常公部門必須面對下列問題：（一）更複雜與更模糊的任務；（二）政策執行上遇到更多的問題；（三）必須運用動機各異的員工；（四）更關切尋求安全機會或能力；（五）更關心對於市場失靈的補償；（六）以象徵性的符號從事活動；（七）設定嚴格的承諾標準與法令規章；（八）必須根據公共利益運作；（九）必須維持比私部門還高的最低公共支持水準（Massey, 1993, p. 15）。



圖1-1 公、私部門光譜圖

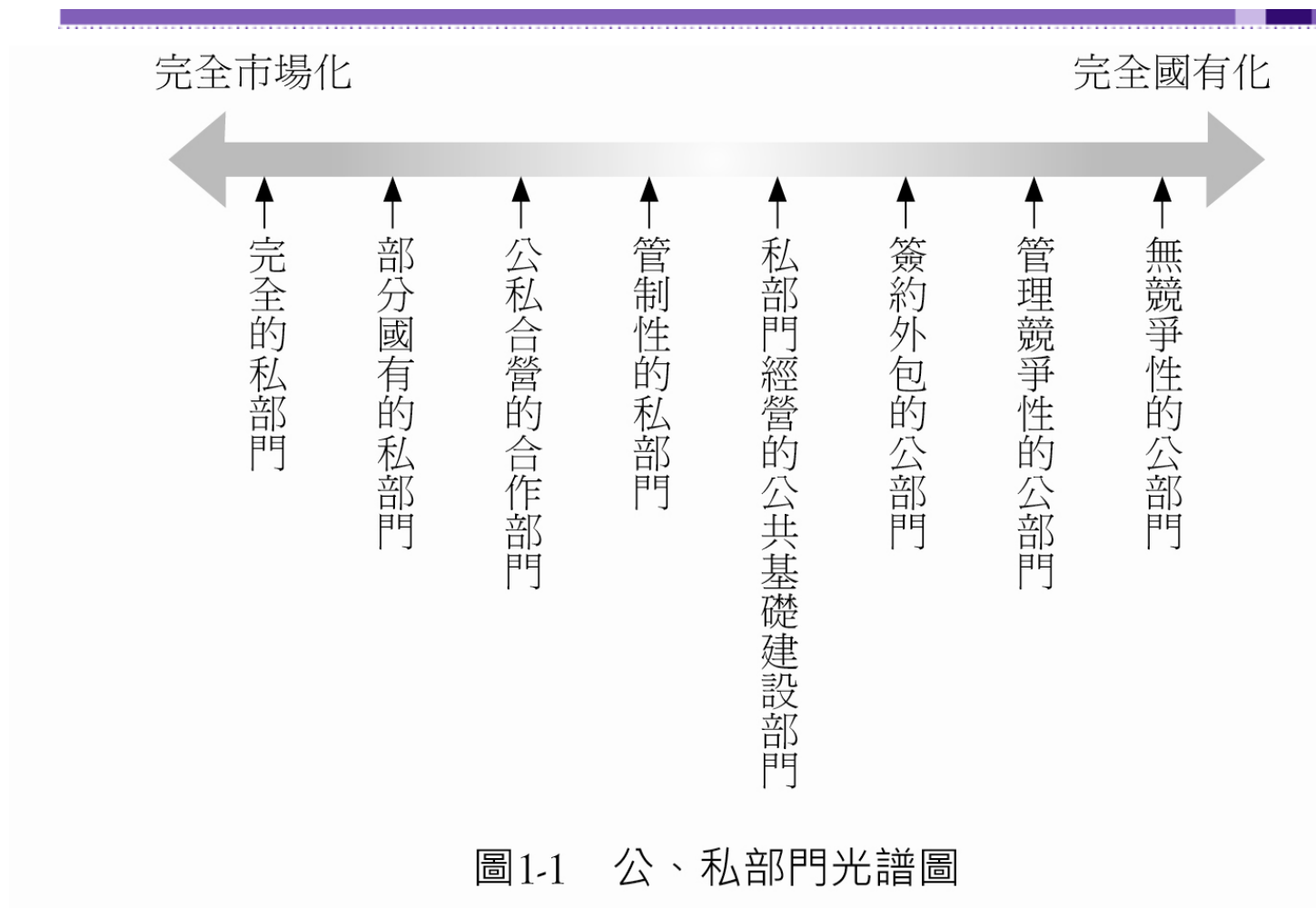


圖1-1 公、私部門光譜圖



公共管理選擇性地運用市場機制手段，並非將公共服務完全的市場化

- 公共管理由於受到公共選擇途徑（public choice approach）的影響，對於政客與官僚不斷追求權力的膨脹與預算的擴大相當擔心，因而主張要引進市場機制，將公共服務民營化，以加強競爭，降低預算與權力的極大化，故稱之為「市場取向的公共行政」（market-oriented public administration）（Hood, 1991）或「市場驅動的公共管理」（market-driven public management）（Terry, 1998, pp. 195-196）。
- 不過，「市場取向」或「市場驅動」的公共管理是指選擇性地運用市場機制的手段與方法，並非實質上將政府予以完全的市場化（marketized）。實際上，政府既非企業，亦非市場，公部門又未喪失主體性，如何可能成為市場的代名詞呢？公共管理者將公共服務交給市場之前，通常都會經過審慎的可行性研究。



公共管理既非公共行政，亦非政策執行，惟並未排斥二者的內涵，只是進行修正

- 公共管理與公共行政、政策執行是不相同的。
- 從公共行政與公共管理的區別而論，前者是指依據事前決定的程序與規則，對於資源做有次序的安排，後者則是進行資源管理以達成一組目標的裁量權。
- 從政策執行與公共管理的區別而論，可由兩方面著手：
 - 從研究焦點而言，前者著重於執行組織的結構與過程研究，後者則重視公共計畫的成果與績效；
 - 從知識基礎而言，前者乃是放在政治學、公共行政與政策領域內，後者則從科際整合觀點。



公共管理重視與外部環境的關係，強調最高管理者的策略設計

- ❑ 公共管理兼顧內部與外部環境的關係，特別是重視外部環境，故主張採取策略性的觀點進行資源的管理。該策略通常包括如何認定顧客需求、如何研擬因應計畫與如何進行資源配置。但傳統的公共行政則僅重視組織內部的環境因素，強調以標準作業程序與官僚控制完成組織目標。
- ❑ 傳統公共行政的分析單元是官僚體系，探討主題是官僚組織應如何建制？官僚人員應解決哪些問題？解決問題的標準作業程序為何？如何能夠達到效率目標？因此，其分析單元為官僚人員的行政管理程序與原理。
- ❑ 但是，公共管理者的分析單元為官僚部門最高管理者的策略，他們所面對的問題是：如何為他們的計畫或官僚結構設計適宜的管理策略（Ellwood, 1996, pp. 52-53）。



「公共管理」不完全等於「政府管理」，它是 與私部門、非營利部門、公民社會或個人進行 「公私合夥」的合作模式

- 公共管理非常強調公私夥伴關係（public-private-partnership）。國家績效評鑑就非常強調公私夥伴關係，包括聯邦、州與地方政府間、政府與企業、政府與公民、政府與社區、企業與公民之間，乃至於勞工與管理階層之關係。
- 以勞工與管理的夥伴關係而論，1993年10月1日，柯林頓總統曾發布12871號行政命令，為加強勞工與管理關係特別成立「國家夥伴委員會」（National Partnership Council）
 - 該委員會由三大勞工組織：聯邦勞工、全美勞工聯盟及工業組織聯合會（American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, AFL-CIO），以及七個聯邦政府機關代表所組成（其中兩名為中立的機關代表）
 - 肩負兩項重大任務：（一）審查國家績效評鑑報告中人事管理局所計劃刪減一萬頁的《聯邦人事手冊》（Federal Personnel Manual）之建議案；（二）制定《聯邦人事手冊》的《日落立法條款》，並提出建議案。



公共管理與政策分析具有密切關係，不可分離

- 政策管理乃是結合公共政策與公共管理的知識於一爐，前者是一種「戰術」，後者則是一種「戰略」，兩者有先後之分，但關係密切。另外，也有學者指出，公共政策分析對於公共部門改革具有十分重要的意義，政策分析主要是關切政府做些什麼（what）的課題，公共管理則關切如何做（how）的問題。事實上，二者密切相關（Hughes, 1998, p. 130）。
- 國家績效評鑑報告（NPR）非常強調以公共管理改進公共政策的設計。



公共管理與企業管理的比較

□ 含糊性 (ambiguity)

- 就私人企業而言，其組織目標係以賺錢為目標，故營業收入、淨利潤或市占率就成為評估企業組織績效的唯一指標，企業組織經理人亦可透過其能為企業牟取利潤的多寡來評定其經營能力。至於公共管理者的目標，則是多元而含糊的，有時候是以「保護環境品質」為目標，有時候是以「為殘障人士提供足夠的復健服務」為目標，有時候是以「實踐社會公平正義」為目標。

□ 多元決策制定 (pluralistic decision making)

- 企業管理的決策者相當單純，企業組織的執行長、總經理或董事長可能依個人想法就足以決定企業組織的發展與行動。但是，公共組織就不同了，公共管理者面對的是一群決策參與者，在這樣多元決策制定情境下，欲達成共識性的公共決策是非常困難的。

□ 可見性 (visibility)

- 公共管理者在社會中的可見度似乎比企業管理者更高。



公共管理的「公共性」

- 公共者也，除了政府之外，還包括非營利組織、公民、社區等活動主體，這些行動主體未必具有政府的合法性與權威性，但其活動仍可作為公共管理研究的對象之一（Frederickson, 1997, pp. 19-20）。
- 公共行政與私人行政相異之處在於公共性，他們定義公共行政是公共利益的執行（**the administration of the public interest**），不僅須受憲法的完全制約，亦須受到市場的部分制約；它被視為一種足以代表主權的公共信任。根據這個定義，我們可以解析公共性的概念如下（Rosenbloom & Kravchuk, 2002, p. 6）：
 - 恪遵憲法規範
 - 公共利益中心
 - 部分市場制約
 - 服從政治主權



公共管理者的課責問題

- 課責的內涵究竟為何？事實上，不同學派對於課責有不同的看法，我們可以從不同途徑下，依據課責型態、課責機構、課責標準三個角度來比較（Frederickson, 1997, pp. 233-234; Rosenbloom & Kravchuk, 2002, pp. 573-574）：
- 傳統公共行政途徑
 - 政治途徑
 - 司法途徑
 - 新公共管理途徑
 - 新公共行政途徑



新公共管理對於課責問題的主張

□ 主要優點

- 課責標準的明確性。
- 負責課責的機構。

□ 主要缺點

- 強調顧客至上與顧客滿意度標準並不符合作為國家主人的公民。
- 欠缺更高原則的課責標準。



表1-1 不同途徑下的課責機制

表1-1 不同途徑下的課責機制

途徑	課責型態	課責機構	課責標準
傳統公共行政途徑	內控機制	層級節制結構	效率、效果與經濟
政治途徑	外控機制	國會（立法監督、預算控制）、官員輪調、公眾參與、示威抗議等	國會議員與民眾的政治動向
司法途徑	外控機制	法院	憲政精神、法律正當程序、體制價值
新公共管理途徑	外控機制	國會與顧客	績效與成果
新公共行政途徑	外控機制	公民	公平、公道與正義



公共管理的研究途徑

- P研究途徑
- B研究途徑
- 兩種研究途徑的整合



P研究途徑

- ❑ 支持此研究途徑者認為，公共管理應該與公共政策相結合，兩者千萬不可脫離，故應稱為「政策管理」。但後來，P途徑的公共管理學者發現，公共部門的管理對於量化分析與巨型政策設計之需求並不強烈，因而發展出有別於傳統公共行政的政策管理理論。
- ❑ P研究途徑的政策管理者是問題取向的，基本上認為公共管理為政策分析的補充性工具。相當重視公共管理的政治面向。
- ❑ P途徑強調公共管理與政策分析的密切關聯性。
- ❑ P的研究途徑代表公共事務管理的「柔性面」，政策分析則代表公共事務管理的「硬性面」。



B研究途徑

- 支持此研究途徑者認為，公共管理是企業管理的一支，只不過管理對象不同而已，兩者基本的管理策略並無不同，他們的背景多數是來自於管理或商學院的學者，故具有一般管理學的知識。



兩種研究途徑的整合

□ B與P研究途徑之不同點在於：

- 前者之課程設計依循商業學院的傳統，後者則依循公共政策學院的傳統。
- 前者並不強調公共組織與私人組織的差異性，後者則特別凸顯公共組織的特殊性。
- 前者企圖與公共行政合流，後者則企圖擺脫公共行政而形成一個獨立的管理領域。
- 前者關切發展公私組織差異性的經驗理論，後者則假定公私組織的差異性，由實務者提出個案報告以汲取其教訓。
- 前者重視策略與組織間的管理，是過程取向的，因而非常強調組織設計、人事與預算等問題，但後者則強調政策與政治問題。
- 前者主張採用量化分析（如集群資料分析、實驗設計），後者則採個案研究法。

□ 但兩種研究途徑也具有相同點：

- 他們關切的焦點已經超過行政機關內部的行政問題，而特別著重組織間的外在環境焦點。
- 尊重管理過程中政治因素所扮演之角色。
- 規範性取向，關切如何改進管理效能。
- 對於經驗性學習的欣賞，特別是反映在個案研究的教學上。



公共管理者必須回應的三大問題

- 微觀管理（micromanagement）：公共管理者如何打破公部門的管理循環
 - 信任問題。
 - 治理問題。
 - 企業精神問題（entrepreneurship）。
- 動機管理（motivation management）
- 測量管理（measurement management）

