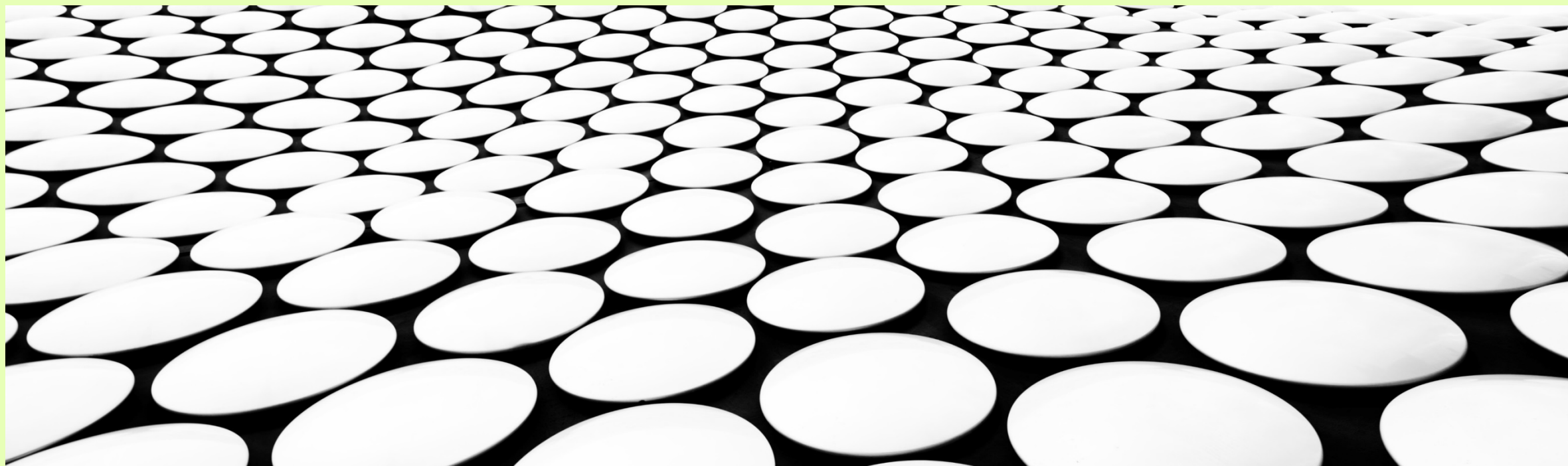


第一篇 公共管理的基本概念



本篇大意

- 一、公共管理的發展與主張：釐清公共管理的概念、特質、理論基礎與核心要素。
- 二、公私部門異同比較：區辨公私部門的異同。公私部門相同處就形成「顧客導向的公共管理」，介紹相關概念與顧客關係管理；公私部門相異處就形成「公民導向的公共管理」。
- 三、新公共管理的意涵與運作：新公共管理途徑的理念、主張及其批評。
- 四、政府再造與企業型政府：政府再造與企業型政府的意義，並扼要介紹美英兩國的政府再造內涵。
- 五、公共與跨域治理：公共治理的崛起背景、概念及三個層次；網絡治理與跨域治理進行分析。

第一節 公共管 理的意義與特質



壹、公共管理的概念界定

- 公共管理興起的原因為何？
 - 一、財務赤字的壓力：政府支出日益龐大，赤字預算成為常態，執政政府面臨財政枯竭，無法順利推動施政，兌現政治諾言。
 - 二、服務品質的壓力：公民參政知識日益提高，強烈要求政府必須為民眾提供高品質、回應快與負責任的公共服務。
 - 三、意識型態的壓力：新右派主導英國政府改革，面對福利國家的困局，宜引進「市場機制」取代「政治鬥爭」，讓市場或準市場的「競爭」元素適度融入社會福利資源的分配，公共服務與福利的提供方式則從壟斷式的國家政治決策體制轉變為公私部門、家庭、非營利部門的夥伴協力治理。

一、代表性的定義

- **Minogue (1998a, pp. 20-33) :**
- 透過分權化或流程再造策略，重組政府組織，其中最常被各國採用的方法是公共服務的民營化與自由化。
- 將公共服務者轉變為企業型管理者，強調成本考量、效率標準、自主管理與績效評估。
- 強調公共服務的基本目標是效率，以三種方式達成效率管理：（1）建立成本意識的效率審查制度；（2）以績效途徑激勵員工回應顧客需求；（3）推動顧客服務與品質管理方案，依據明確的服務標準為民眾提供高品質的公共服務。
- 競爭性為公共管理原則之一，民營化與簽約外包都是為了加強公共部門的競爭力。
- 公共管理者應免於層級節制與預算控制，宜有自主空間進行流程改造，負責管理績效；為民眾提供服務的公共服務者亦應在不受命令控制的自主環境中負責任的自主運作。

二、本書的定義

- 公共管理一門新興的專業學科，強調公私部門的整合，政府引進市場機制，運用企業精神，以改革傳統官僚組織、行政流程、公共服務與組織文化，確立公共管理者的課責制度，俾建立效能、回應與負責的公共組織，為民眾或顧客提供高品質、回應快、負責任、低成本的公共服務。
- 基此，公共管理的核心概念是：
- （一）公共管理不陷入長期以來行政學領域中「公私二元論」相互對立的互斥觀點，主張應兼收公私部門管理之長，創建一個全體型的政府治理（holistic governance）。
- （二）公共管理從全體角度推動傳統官僚組織、行政流程與組織文化的改革，強調全面性的政府體質與公共治理思維的蛻變，將市場機制中的競爭、績效、品質與契約概念融入於公共事務與服務。
- （三）確立公共管理者的課責機制，簽訂績效契約，鼓勵其運用策略管理、績效管理等手段，為公民或顧客提供高品質、回應快、負責任、低成本的新公共服務。

- （四）公共管理者須告別永業化的官僚組織與層級節制，應用5Ds加以以解構：
 - （1）民主化（**democratization**）：力行組織民主化，擴大組織內部的參與管理與民眾的政治參與，凝聚共識，推動政府改革。
 - （2）分權化（**decentralization**）：將中央政府權限下放地方政府，領導者亦應下放權力給基層人員，激發其自我實現與自我負責的責任感。
 - （3）解除管制（**deregulation**）：政府應本於夥伴精神，盡量鬆綁管制法令與規範，讓公民社會與市場得以自主管理方式發揮各自效能，協助政府實現共治共融的多元目標。
 - （4）移轉（**devolution**）：將政府機關不該做、不須做的非核心事務全部移轉給民間處理。因此，政府應盡量推動民營化。
 - （5）發展（**development**）：政府尊重民眾對於消費與服務的選擇自由，培養責任感的公民，以增強民眾對政府的信任感。

貳、公共管理的基本特質

■ 一、引進市場機制

- 公共管理與行政學最大不同之處是引進市場機制，凡是不涉及公權力的公共事務與服務都可以引入市場機制，甚至創設「準市場機制」，透過自由競爭，以降低公共管理的交易成本，提升公共資源的有效利用，滿足人民的服務需求。
- 政府對外業務的委外，固然應採用競標評比方式決定最優的得標者，即使是政府機關之間的內部補助方案亦不宜採用「通通有獎」的方式，而是透過「競爭型計畫」的評比，就計畫優劣進行比較，作為核發補助經費的準據，以發揮國家資源的最大效益。

二、運用企業精神

- 公共管理認為：公私部門既非一元論，亦非二元論，而是「整合論」，一方面肯定政府部門的公共性，故保留「公共」一詞，公共管理重視公共課責、公民導向、新公共服務等都說明重視公共性的特質。
- 另一方面也肯定「管理」的必要性，期望運用企業家的創業精神與市場機制的引進，以建立企業型政府，為公民或顧客提供高品質、回應快、負責任、低成本的新公共服務。

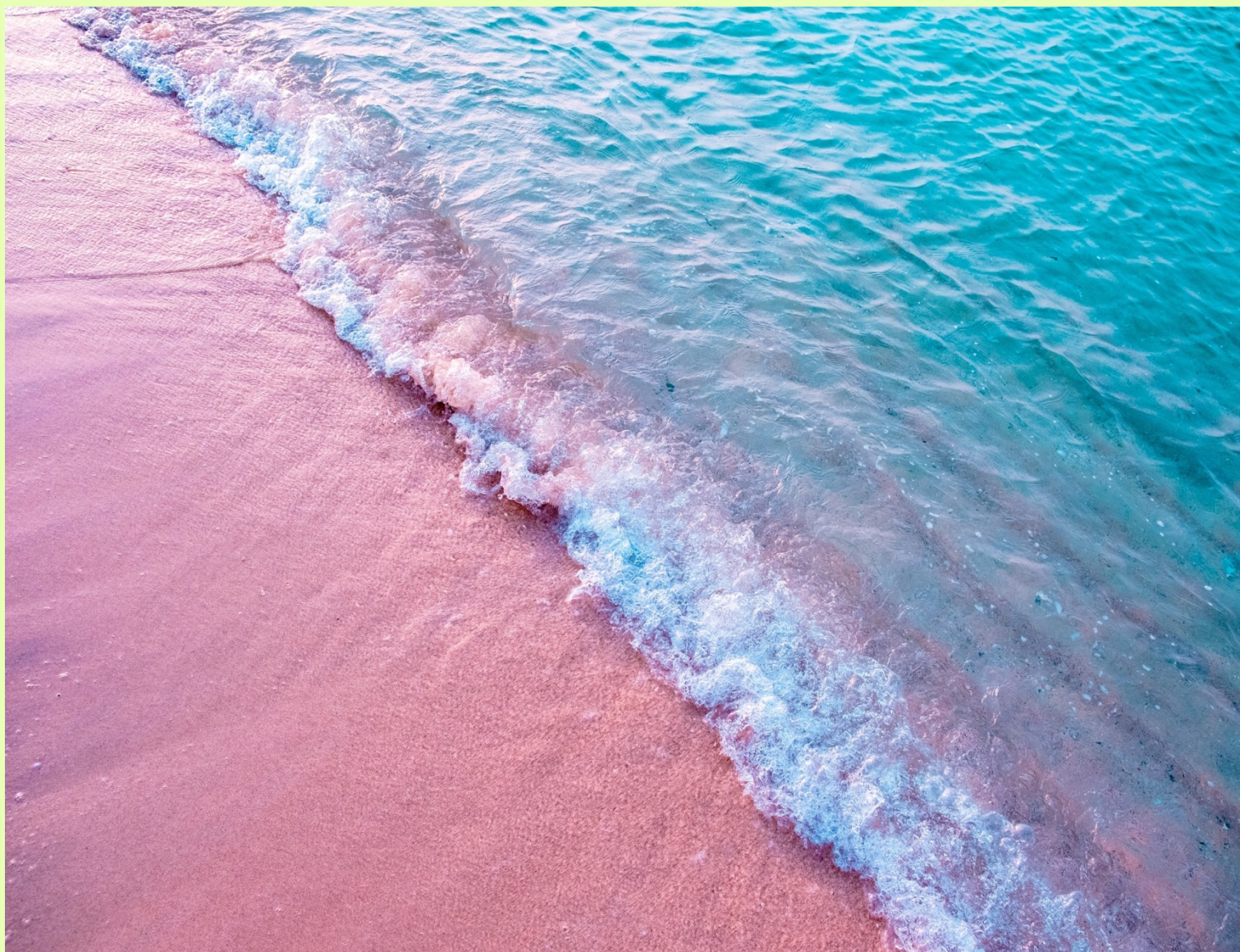
三、強調公私協力

- 當前政府所面臨的複雜性、動態性與多元性環境，必須採取新治理形式，一方面重視社會政治體系的管理需求功能，另一方面則重視政府本身的治理能力，因為唯有兼具治理需求與治理能力的政府才具備可治理性（**governability**）。
- 當前政府部門已無法成為公共事務管理中的唯一治理者，須與社區、非營利組織、企業、學校密切合作，推動共治（**co-governance**）、共管（**co-management**）、共產（**co-production**）與共分（**co-allocation**）以促進社會的共榮和諧，強化政府的競爭力。因此，公私協力關係（**Public-Private Partnerships**）成為當代政府重要的治理模式。
- 面對複雜、動態與多元的環境，政府採取之新治理應充分運用社會資源，而非以集權管制方式削弱社會力，這種治理模式稱為「國家社會共治模式」。過去以國家機關為中心的「壟斷中心途徑」（**monocentric approach**），公民社會與市場居於被宰制者的卑微地位，導致管治效果不彰。目前國家機關乃以「多元中心途徑」（**polycentric approach**）治理社會，國家機關只是眾多治理者之一，必須重視多元行動者的夥伴關係，尤應特別重視多面向溝通的技巧，故稱溝通式治理（**communicative governance**）。

四、重視外部關係

- 傳統公共行政重視組織內部關係（intra-organizational relationship），強調建立標準作業程序與官僚控制程序，以實現行政目標，公共管理則重視組織間的外部關係（inter-organizational relationship），採取策略性觀點認定顧客需求、訂定管理計畫與配置政策資源。
- 基此，政府應設法營造與社區、非營利組織、企業的公私協力關係，形成密切合作的網絡治理組織，才能解決日趨複雜化與多元化的公共問題，例如網路犯罪、網路霸凌與網路假新聞等，以落實公共管理者的課責精神。
- 傳統公共行政的分析單元是「官僚體系」，當代公共管理的分析單元則是「公共治理體系」，重視組織外部關係，政府聘僱具有創業精神的公共管理者，重視課題，諸如：如何建立負責的、回應的與透明的公共治理網絡？應如何運用策略管理與績效管理，俾能在有限資源下推動結果導向的公共管理。

第二節 公共管理的理論基礎



壹、公共選擇學派

- 公共選擇理論：「所有人都是理性效用的極大化者」，將這個簡單的假定應用在選民投票、政黨與政客的政治行動、政府制度的安排與運作等；即使是強調行政中立的官僚體系也在自利動機的驅使下，設法擴大行政機關的人事與預算規模，以保護官僚體系的自我利益。蓋預算與人事的規模象徵著權力、地位、資源，故政府機關與預算規模，無論社會如何的望治殷切，激情喊出政府改革的口號，最終都免不了出現「愈改革愈膨脹」的「極大化」現象。
- 由於政府機關本身是追求機關自我利益的「逐利者」，故公共管理者必須發展一種抑制理性效用極大化的制度，以實現公共利益，最簡單的辦法就是引進市場機制，讓市場的關鍵要素—自由競爭，融入於政府部門，將公共服務予以民營化或自由化，以破解政府壟斷或獨占的現象，由於重視引進市場機制改革政府，故被稱為「市場取向的公共行政」或「市場驅動的公共管理」（market-driven public management）。

貳、交易成本理論

- 儘管每個人擁有的偏好次序都是穩定的與一致性的，但由於人類的認知限制、資訊不完全、追蹤與執行協議的困難，導致社會互動必須考慮交易成本。換言之，市場中的買賣雙方所做的任何決定都需要交易成本，例如：必須取得交易資訊、必須確定消費者、必須以價格與條件進行談判、必須簽訂契約、必須追蹤契約執行的狀況等。在制度中，「交易成本」之所以重要，乃是因為市場中買賣雙方具有下列特質：

- 一、不確定性：買賣雙方無法控制與預測市場中許多不確定的因素。
- 二、少數人的談判（small-numbers bargaining）：組織中負責談判的人通常都是少數的關鍵者，少數人談判結果，往往限制組織的決策理性與選擇範疇，即使不滿意談判結果，也無法做出任何改變，導致交易成本過高。
- 三、限制理性：買賣雙方對交易資訊的取得受到理性限制，無法完全知悉有關契約交易資訊。
- 四、機會主義（opportunism）：每個人都是自利，利用機會牟取私益優先於公益。
- 五、反向選擇（adverse selection）：由於資源、時間與資訊的限制，買賣雙方無法盡其所能地蒐集相關資訊，導致賣方可能故意隱瞞不實或欺瞞的資訊給買方，乃迫使買方進行較劣質的選擇，形成「劣幣驅逐良幣」的現象。
- 六、道德淪喪（moral hazard）：由於買方無法控制賣方，他們將盡量擴大自己的利益，喪失簽訂契約應遵守的道德規範，形成道德淪喪、弊端叢生的腐化現象。

參、委託人－代理人理論

- 主要論點：
- 一、委託人與代理人都是自我利益的極大化者。
- 二、委託人與代理人之間的資訊可能失衡。
- 三、委託人清楚其行動偏好為何，但面臨的難題是：如何誘導代理人能夠接受其行動。
- 四、代理人的契約是自我執行的，不須任何強制力量。
- 五、簽訂的契約有參與限制，以防止委託人不履行契約。
- 該理論認為，買賣雙方為了要達成效率的目標，必須除去契約中的不確定性與資訊失衡的因素；因此，委託人最重要的任務是如何透過制度的安排，追蹤與控制代理人是否忠實履行契約的責任。
- 基此，公共管理者建議：唯有仿效私部門的市場競爭，盡量將公共服務民營化或簽約外包，以公開透明機制選擇優質的代理人，並簽訂合理且具備誘因的執行契約，如此自然能夠改善資訊失衡、道德淪喪與效率不彰的現象。

第三節 公共管 理的要素與途徑



壹、公共管理的核心要素

- 傳統行政原則學派」的行政管理原則—POSDCORB：
- P是規劃（Planning）：訂定任務架構，研擬達成組織目標的計畫。
- O是組織（Organizing）：建立公權力結構，依組織目標協調各部門任務。
- S是人事（Staffing）：甄補與訓練人力資源，維持穩定的人事制度。
- D是指揮（Directing）：領導統御、指揮命令、分派任務、調度協調。
- CO是協調（Coordinating）：協調不同部門的行動，協同一致，達成目標。
- R是報告（Reporting）：經由記錄、研究與調查，向領導者提供完整資訊。
- B是預算（Budgeting）：訂定財務計畫、建立會計與內部控制系統。

- Graham與Hays（1990）：當代公共管理的管理信條—PAFHRIER：
- PA是政策分析（Policy Analysis）；
- F是財務管理（Financial management）；
- HR是人力資源管理（Human Resources management）；
- I是資訊管理（Information management）；
- ER是對外關係（External Relationship）。

- 綜觀傳統行政管理原則與當代公共管理要素之異同在於：
- 一、從相同之處而言，兩種觀點都強調：（一）管理必須「以簡馭繁」，在林林總總的許多管理原則中，彙整出精簡扼要的管理原則。（二）均重視對於人事與經費的管理。
- 二、從相異之處而言，兩者觀點之差異在於：
 - （一）前者有七項要素，後者僅有五項，明顯的後者比較精簡扼要。
 - （二）前者重視組織內部關係的行政原則，除了「協調（CO）」可能涉及組織外部關係外，幾乎都以組織內部的關係與活動為主；後者則明確指出「外部關係（ER）」的重要性，亦即重視組織與組織間的關係。
 - （三）前者觀點如預算（B）、人事（S）等觀念較為狹隘，主要是指依法行政下的預決算、人事業務；後者觀點則改為財務管理（F）、人力資源管理（HR）觀念較為新穎，意指除了預決算外，還包括有助於公共目標的公共財務；此外，將公共組織內的人力資源視為可開發的「潛在智慧資源」，而非「人事行政業務」。
 - （四）基於當前社會已從勞力密集、技術密集進入到知識密集產業的時代，故公共管理要素比較重視「資訊管理」。

貳、公共管理的研究途徑

■ 一、P研究途徑

- P研究途徑的前提是支持公私部門的「二元論」，公私部門本質不同，公部門制定的公共政策不宜全面移植企業管理知識與方法，公共管理應與公共政策相結合，稱為「政策管理」。
- P研究途徑的政策管理者是問題取向的，認為公共管理與政策分析必須互補，以提升公共治理能力。他們將研究焦點放在高層政策管理職位，並不關切日常行政事務的管理，認為那是傳統公共行政關切的焦點。
- P研究途徑的優點：（一）強調「公共性」的主體性；（二）重視政策分析對於公共管理的重要；（三）支持以實務經驗為基礎的組織學習，不宜完全移植或套用企業管理經驗於公部門；（四）重視高層政策管理者的管理素養及視野。

二、B研究途徑

- B研究途徑的前提是：支持公私部門的「一元論」，公私部門本質並無不同，只是管理對象與實施目標不同而已，公共管理屬於企業管理的一支，故公共管理應歸屬於管理學院，學習一般企業管理學的知識與方法，並應用於公共部門協助解決公共問題。
- B研究途徑的優點：（一）整合公私部門管理經驗於公共問題的處理，有助於提升管理效能；（二）以專業的公共管理者為訓練焦點，而非隨政黨進退的政務官為焦點，足以擺脫政治干擾。（三）加強對於策略管理的學習，提升公共管理者的前瞻視野；（四）運用多元管理方法於公共問題上，使公部門對於公共議題的處理展現突破性的創新形象。

三、異同比較

- B與P研究途徑的相異處在於：（一）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。（二）前者主張公私部門的合一性，後者主張特別公私部門的分立性。（三）前者與傳統公共行政中的「行政管理」合流，後者則與政策分析合併，形成以公部門為主體的政策管理領域。（四）前者強調管理方法適用於公私部門，後者則強調公部門應汲取企業精神，以改革政府體質，不宜完全套用企業管理經驗。（五）前者重視組織設計、人力資源管理與財務管理等，後者則強調政策分析與政治談判。
- B與P研究途徑的相同處在於：（一）他們同時關切如何改變政府體制，從官僚體制改革成為「企業型政府」。（二）他們從關切「組織內部關係」轉向「組織間的外部關係」。（三）他們關切如何提升公共部門的策略管理能力，提升管理效能。
- 基上，必須整合上述兩種不同途徑，下列方向值得參考：（一）同時關切管理策略與政策分析過程，但須具組織與外部環境的關懷與視野。（二）同時強調管理的柔性面與硬性面。（三）同時關切資深管理者、中上層的管理者與政務官。（四）特別重視公共管理對於「公共」的概念，包括非營利組織、私人企業的公益作為或各種不同組織的公共價值層面。

參、公共管理者的理念3P與3M

- 一、公共管理3P：
- 為了協助未開發或開發國家興建公共基礎建設，以提升人民基本生活水準，世界銀行（World Bank）遂提出公共管理的3P原則：
 - （一）民營化（**Privatization**）：政府不需要做的、且不涉及公權力的公共事務都可以交給民間處理，政府僅聚焦於政策方向與重大政策事項，擔任船長或導演的指揮領航角色，而非擔任操槳者、演員的執行角色。
 - （二）協力（**Partnership**）：政府必須與非營利組織、社區、學校或企業合作推動公共事務，不一定要親力親為，既浪費時間又不一定做得好。
 - （三）參與（**Participation**）：公共建設與事務必須鼓勵私部門或民眾參與，使公共基礎建設成為透明、公開與公正的政策形成過程，得到人民的信任與支持。
- 美國拜登總統為改善公共基礎建設，提出投資規模龐大的重建美好未來（**Build Back Better**）計畫，內容包括兒童福利、國民住宅、健康照護、社區大學免學費及潔淨能源補助等。
- 臺灣於2017年9月至2025年8月推動「前瞻基礎建設計畫」，內容涵括八大建設主軸：軌道建設、水環境建設、綠能建設、數位建設、育兒空間建設、食品安全建設，以及人才培育促進就業建設。

二、公共管理3M

- **（一）微觀管理（micromanagement）：**
- **1.相互信任問題：**一方面指立法部門對於行政部門欠缺信任的問題，公共管理者的微觀管理責任之一是如何增強行政與立法部門之間的互信共識；另一方面則設法彌補政務官與事務官的隙縫，以強化各層級政府官員的凝聚力。
- **2.公共治理問題：**政府應該如何維持與市場、非營利部門的網絡治理關係？立法與行政部門之責任分際為何？公共管理者應如何澄清民意代表、政務官與事務官的關係，以釐清政策制定與執行的職責？
- **3.企業精神問題：**公共管理通常有兩個模式：一為工程模式（the engineering model），意指管理者只須負責監督公務員是否按照過去已經訂定的政策予以貫徹執行，公共管理者的責任是針對既定的政策目標進行制式化的管理。另一為企業精神模式（the entrepreneurship model），在既定政策軌道上，公共管理者應汲取企業家的創新精神治理公共事務，以改革官僚體制帶來的惡性循環。

（二）動機管理（Motivation Management）

- 公務員服務動機影響個人與機關的績效，故如何激發公務員投入公職的價值感乃是公共管理者的重要課題。Perry與Wise（1990, p. 368）定義公共服務動機是：「基於主要或獨特地公共機構及組織的動機所做出反應的個人傾向。」該定義強調公共服務必須要有服務社會的責任感與同情心。公共服務動機的內涵通常包括：自我犧牲與利他主義、願意面對社會不求回報的親社會行為（Prosocial Behavior）。
- 然而，隨著職場競爭日趨激烈，社會需求日趨多元，公務員逐漸喪失投入公職的熱誠，即使投入了，很多人是為了謀求一個安穩無虞的職業，導致抱著「不做不錯，少做少錯，多做多錯」的消極態度應付日常公務，欠缺積極務實的服務精神，故公共管理者的責任是如何激勵公務員成為一位努力、靈光，又能創造工作績效的公務員？此問題又包括下列兩項重點：1.立法部門如何監督政務官？政務官如何確保事務官達成施政目標？2.公共管理者如何激勵公務員與公民，以充沛精力與圓融智慧達成公共目標？

（三）測量管理（Measurement Management）

- 過去政府機關重視公共行政的「官僚過程」，關心的核心問題是：如何依法行政？如何訂定標準作業程序？很少人關注政府投入了那麼多的人力與經費，到底創造出多少讓人民有感的施政績效？公共管理者應該如何衡量其施政成果，以顯示達成目標的績效？公共管理者如何重新定義公民意涵，訂定正確與可行的績效測量指標？公共管理者應該如何運用公部門的績效指標，以創造更大的施政績效？

自我評量問題

- 一、委託人－代理人理論（principal-agent theory）是公共管理的重要基礎理論之一，試說明其理論要點，並請舉一實例說明其在公共部門之應用。（109年地方特考四等考試）
- 二、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年四等原住民族特考）
- 三、何謂「公共管理 3P」？請解釋其概念。（108年高考三級考試）

本週結束
下次再會

